German Working Papers in Law and Economics

Volume 2008 *Paper* 14

Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Georg von Wangenheim
University f Kassel

Abstract

Copyright ©2008 by the authors.
http://www.bepress.com/gwp
All rights reserved.

Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Georg von Wangenheim[1]
Universität Kassel

A. Einleitung

Nach der deutschen Vereinigung im Jahre 1989 ist in der politischen Diskussion die Dauer von Genehmigungsverfahren in praktisch allen Wirtschaftszweigen als Problem thematisiert worden.[2] Mit der langen Dauer der Verfahren seien, so die Argumentation, erhebliche Kosten verbunden, die zu einem Standortnachteil für Deutschland würden: während des Genehmigungsverfahrens können Ressourcen oft nicht genutzt werden und außerdem müssen Zinsen gezahlt werden; schließlich kann innovative Produktion erst aufgenommen werden, wenn Konkurrenten bereits viel Zeit hatten, aufzuschließen.

Obwohl es weder eine empirische Untersuchung über die tatsächliche Dauer von Genehmigungsverfahren in Deutschland gab, noch über die entstehenden Kosten oder gar die optimale Dauer,[3] wurden zahlreiche Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ergriffen. Diese reichten von verwaltungsinternen Umstrukturierungen über die Änderungen des relevanten Verfahrensrechts bis hin zur Lockerung der materiellen Anforderungen an genehmigungspflichtige Vorhaben. Die Entwicklung setzt sich bis heute fort, so ist Ende des Jahres 2006 ein (Bundes-)Gesetz „zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben“ verabschiedet worden und in Kraft getreten, in dem die Notwendigkeit der Bürgerbeteiligung für Infrastrukturmaßnahmen zum Zweck der Beschleunigung der Verfahren weiter beschränkt wird. Nach Beginn der gesetzlichen oder verwaltungsorganisatorischen Umsetzung der Beschleunigungsmaßnahmen sind einige empirische Untersuchungen zur tatsächlichen Dauer von Genehmigungsverfahren durchgeführt worden,[4] sie beschränken sich aber weitgehend auf die rein deskriptive Darstellung der Entwicklung der Verfahrensdauer nach Ergreifen der Maßnahmen. Das reicht aus zweierlei Gründen nicht für eine Bewertung der Reformen.

Zum einen ist solch eine Beschreibung der Entwicklung der Verfahrensdauern nach Durchführung der Reformen zu undifferenziert. Die tatsächlich umgesetzten Reformen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren umfassen zumeist eine Vielzahl einzelner Reformelemente. Es ist nicht sinnvoll, solche Reformbündel auf einmal zu untersuchen, denn die einzelnen Elemente können ja durchaus unterschiedlich stark oder sogar gegensätzlich wirken. So hilft es wenig zu argumentieren, dass ein nachteilig, weil wohlfahrtsmindernd

[1] Ich danke den Teilnehmern des XI. Travemünder Symposiums zur ökonomischen Analyse des Rechts und insbesondere Ulrich Ramsauer für wertvolle Hinweise zu diesem Aufsatz. Für verbleibende Fehler und Schwächen bin ich selbstverständlich selbst verantwortlich.

[2] Hierzu z.B. *Steinberg et al.* (1991), *Steinberg et al.* (1995), *Ronellenfitsch* (1994), *Hatje* (1997), *Knitsch* (1996), *Lübbe-Wolff* (1995), *Steinberg* (1996) und insbesondere der Bericht der „Schlichter-Kommission“, *Bundesministerium für Wirtschaft* (1994). *Eckert* (1997) gibt einen Überblick über die Diskussion. *König* (1997) liefert einen kritischen Überblick über die Diskussion in der Verwaltungswissenschaft, welche sich weniger auf die verfahrensrechtlichen Fragen als vielmehr die innere Organisation der Verwaltung und psychologische Aspekte der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger konzentriert.

[3] Bezeichnend ist der Satz auf S. 37 der Schlichter-Kommission (*Bundesministerium für Wirtschaft*, 1994), in welchem offen zugegeben wird, dass keine Daten über die tatsächliche Dauer von Genehmigungsverfahren vorliegen, dass aber angenommen wird, dass die Verfahren zu lang dauerten.

[4] Z.B. hat das Land Nordrhein-Westfalen regelmäßig die Dauer von Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz untersucht, so zuletzt *Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen* (2007).

Produced by bepress.com, 2013

wirkender Beschleunigungsansatz durch einen anderen (meist zusätzliches oder besser intrinsisch motiviertes Personal) ausgeglichen worden sei, denn der positive Wohlfahrtseffekt des letzteren Ansatzes käme offensichtlich besser zur Wirkung, wenn der erstere Ansatz unterlassen worden wäre.

Zum anderen ersetzt eine statische Beschreibung von Verfahrensdauern keine Ursachenanalyse. Nach wie vor existieren praktisch keine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende statistische Untersuchungen sowohl darüber, welche verfahrensrechtlichen oder verwaltungsorganisatorischen Reformen zur Beschleunigung der Verfahren beigetragen haben und welche nicht, als auch über die Wirkung der Beschleunigung auf die wirtschaftliche Aktivität, das eigentliche Ziel der Reformen. Allein die Studie von Ziekow et al. (2005) untersucht die Beschleunigungswirkung verschiedener verfahrensrechtlicher Änderungen in Baden-Württemberg, stellt aber nicht einmal die Frage, ob denn diese Beschleunigung auch sinnvoll ist.

Dass es so wenig empirische Untersuchungen in Form von Wirkungsanalysen gibt, hat seinen guten Grund: Nicht nur ist die Beschleunigungswirkung einzelner Maßnahmen ausgesprochen aufwändig zu untersuchen, sondern auch die Auswirkungen der Beschleunigungswirkung auf die wirtschaftliche Aktivität oder gar die Wohlfahrt sind kaum zu überprüfen, da das sehr viel mehr Informationen erfordern würde, als allein die Dauer der Genehmigungsverfahren vor und nach der Reform. Schon um die Beschleunigungswirkung einzelner Reformen zu erheben, müssten mangels Daten über die Verfahrensdauer vor den Reformen retrospektiv Primärdaten aus den Akten der Genehmigungsbehörden gesammelt werden.[5] Wollte man die unterschiedlichen Maßnahmen der verschiedenen Länder miteinander vergleichen, um die Wirkungen von gleichzeitig durchgeführten Reformen voneinander zu trennen, müsste man diesen Aufwand in jedem Land einzeln treiben.

Aber selbst wenn eine Beschleunigungswirkung nachgewiesen werden könnte, würde daraus allein noch lange nicht folgen, dass damit auch ein Vorteil für die Gesellschaft entstanden ist. Jedes einzelne Element der Reformen kann unerwünschte Nebenwirkungen auf das Verhalten der Entscheider in den Behörden haben. Aber auch die Vorhabenträger werden sich in ihrem Verhalten an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen und dabei nicht darauf achten, was für die Gesellschaft am besten ist, sondern ihre eigenen Interessen wie jeder rational handelnde Mensch in den Vordergrund stellen.

Der vorliegende Aufsatz setzt an diesen Nebenwirkungen an. Es geht dabei nicht darum, allein diese Nebenwirkungen aufzuzählen und damit kritische Fragen aufzuwerfen. Vielmehr soll dargestellt werden, welche Zusammenhänge bestehen, wie sich rational handelnde Menschen in den Genehmigungsbehörden und als Antragsteller an unterschiedliche Ansätze zur Beschleunigung anpassen und wie sie gegenseitig auf ihre Verhaltensänderungen reagieren.[6] Dabei wird auch dieser Aufsatz keine empirische Analyse leisten können, sondern muss sich darauf beschränken darzustellen, welche Daten für eine empirische Wirkungsuntersuchung erhoben werden müssten. Dabei wird zwischen verschiedenen Hypothesen zu differenzieren sein. Einige Hypothesen – leider vor allem solche, die darauf

[5] *Ziekow et al.* (2005) haben diesen Aufwand für das Land Baden-Württemberg getrieben, mussten sich aber zum Teil mit einer sehr geringen Anzahl von Fällen zufrieden geben.

[6] In die gleiche Richtung geht auch *Hafner* (1999, 2000), nicht aber andere ökonomische Untersuchungen über die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren (z.B. *Gawel*, 1996 und 1999), welche das Verwaltungshandeln als Black Box betrachten und einen unmittelbaren und positiven Einfluss der Beschleunigung auf die wirtschaftliche Aktivität postulieren, ohne die Anreizwirkungen der Beschleunigungsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung im Einzelnen zu untersuchen.

hinauslaufen, dass die Wirkung einzelner Reformschritte negativ zu beurteilen ist – lassen sich schon allein mit bestimmten Ergebnissen über die Beschleunigungswirkung der Reformschritte belegen. Andere Hypothesen – insbesondere solche, die positive Bewertungen stützen – erfordern zumindest Daten über die Wirkung auf die Anzahl der beantragten und der erteilten Genehmigungen, oft auch über die durchschnittliche Wohlfahrtswirkung der durchgeführten Vorhaben.

Um die Wirkungsweise verschiedener Reformelemente besser zu verstehen, soll die Differenzierung im Folgenden zunächst (Abschnitt B) noch einen Schritt weiter getrieben werden: nur die Änderungen einzelner Anreize werden im ersten Schritt modelltheoretisch untersucht. Abweichend von der übrigen ökonomischen Literatur[7] zur Wirkung von Reformen des Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung, welche typischerweise einzelne Reformen untersucht, werden so Merkmale von Reformansätzen herausgearbeitet, auf die eine Bewertung von komplexer wirkenden Reformen gestützt werden kann. Erst danach (Abschnitt C) wird diskutiert, wie einzelne Reformelemente, die durchaus mehrere Anreizwirkungen haben können, auf die gesellschaftliche Wohlfahrt wirken oder wirken können, wenn bestimmte empirische Kenntnisse über die Wirkung auf das beobachtbare Verhalten vorliegen. Abschnitt D fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

B. Wirkung einzelner Anreizänderungen

Änderungen des Verwaltungsverfahrens(rechts) können sich auf verschiedene Weise auf die Anreize der am Genehmigungsverfahren Beteiligten auswirken. An erster Stelle sind hier die Änderungen der Motivationslage der Entscheidungsträger in der Genehmigungsbehörde zu nennen (und zu untersuchen, vgl. Abschnitt II). Eine ebenso wichtige Rolle spielen die Kosten der Antragstellung und der Wert, den die Erteilung oder die Versagung einer Genehmigung hat (unten III). Im sogleich folgenden Abschnitt I wird ein Modell entwickelt, welches darstellt, wie sich die bisher genannten Anreizelemente in komplex interagierender Weise auf das Verhalten von Antragstellern und behördlichen Entscheidungsträgern auswirken. Die häufig ebenso am Genehmigungsverfahren beteiligten Drittbetroffenen sind in dem Modell nicht explizit enthalten, um die Komplexität der modellierten Rückkopplungen nicht weiter zu steigern. Ihr Verhalten wird jedoch an einzelnen Stellen der Analyse in nicht formaler Weise berücksichtigt.

I. Ein Modell der Interaktion zwischen Antragsteller und behördlichem Entscheidungsträger

Ausgangspunkt der Modellierung ist eine Regulierung, die einen bestimmten Vorhabentypus nicht generell verbietet, sondern ein Verbot unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt, weil zwar bestimmte Formen der Durchführung solcher Vorhaben der Gemeinschaft insgesamt schaden, andere aber insgesamt zu einer Wohlfahrtssteigerung führen, und zugleich dem Vorhabenträger die ersteren Formen der Durchführung lieber sind als die letzteren. Es besteht damit also ein Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen, welcher dadurch gelöst werden soll, dass die zuständige Verwaltung ein Vorhaben auf Antrag genehmigen kann.[8]

[7] Vgl. die in Fußnote 5 angegebene Literatur.

[8] In der Realität gibt es selbstverständlich auch viele Vorhaben ohne Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen. Diese werden hier jedoch nicht modelliert, da zum einen das Recht gerade auf die konfliktären Fälle abzielt und zum anderen ihre Einbeziehung in das Modell ohne Aussicht auf weitere Einsichten zu der Notwendigkeit führen würde, in allen Berechnungen weitere konstante Parameter „mitzuschleppen“.

Produced by bepress.com, 2013

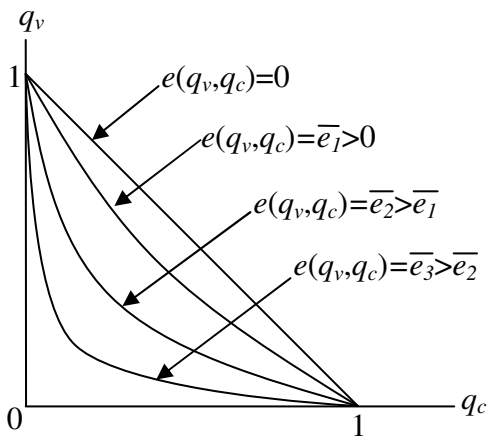

Abbildung 1: Höhenlinien der Funktion $e(q_v, q_c)$.

Der Einfachheit halber wird hier von nur zwei möglichen Sorten von Vorhaben ausgegangen, den sozialschädlichen *v* und den sozialnützlichen *c*. Der Gesetzgeber hat eine vernünftige Regelung treffen wollen und hat deshalb festgelegt, dass Vorhaben vom Typ *v* rechtswidrig sind, während Vorhaben vom Typ *c* rechtmäßig sind. Da der Typ eines Vorhabens nicht unmittelbar erkennbar ist, hat der Gesetzgeber die Entscheidung im Einzelfall der Verwaltung in der Form überlassen, dass ein Vorhaben nur durchgeführt werden darf, wenn die Verwaltung es genehmigt hat.

Nicht „die Verwaltung" entscheidet über die Genehmigung, sondern einzelne Mitarbeiter in der Verwaltung, deren Verhalten dann auch beeinflusst werden kann und soll. Für diese Mitarbeiter sei angenommen, dass sie ihre Entscheidung über die Genehmigungserteilung unterschiedlich gut vorbereiten können. Je besser die Vorbereitung, desto geringer sind die Wahrscheinlichkeiten, dass Genehmigungen fälschlicher Weise erteilt oder fälschlicher Weise versagt werden. Werden diese beiden Fehlerwahrscheinlichkeiten mit q_v bzw. q_c bezeichnet, so sei der für eine bestimmte Kombination von Fehlerwahrscheinlichkeiten erforderliche Aufwand durch $e(q_v, q_c)$ gegeben. Da jede Kombination von Fehlerwahrscheinlichkeiten, die die Gleichung $q_v + q_c = 1$ erfüllt, ohne jeden Aufwand allein dadurch erreicht werden kann, dass man die Entscheidung über den einzelnen Antrag einer (unfairen) Münze überlässt (sowohl rechtswidrige als auch rechtmäßige Vorhaben werden dann mit der Wahrscheinlichkeit $q_v = 1 - q_c$ genehmigt), ist der dafür erforderliche Aufwand durch $e(q_v, 1 - q_v) = 0$ gegeben. Kombinationen von Fehlerwahrscheinlichkeiten, deren Summe kleiner als eins ist, erfordern einen positiven Aufwand, der umso größer ist, und umso schneller steigt, je kleiner die Fehlerwahrscheinlichkeiten sind ($e_v < 0$, $e_c < 0$, $e_{vv} > 0$, $e_{cc} > 0$, $e_{cv} > 0$, wobei die Indize Ableitungen nach den entsprechenden Fehlerwahrscheinlichkeiten bezeichnen). Schließlich sei auch unterstellt, dass bei gegebenem Aufwand die weitere Verringerung einer Fehlerwahrscheinlichkeit zu immer stärkeren Steigerungen der anderen Fehlerwahrscheinlichkeit führt, je kleiner die erste Fehlerwahrscheinlichkeit bereits ist ($(e_{vc})^2 < e_{vv} e_{cc}$). Abbildung 1 stellt die Höhenlinien der Funktion dar, wobei die Funktionswerte mit Annäherung an die Achsen immer höher werden.

Die Entscheidung, wie viel Aufwand der einzelne Sachbearbeiter auf den einzelnen Fall anwendet und wie er seinen Aufwand auf die Vermeidung von falschen Genehmigungserteilungen und falschen Genehmigungsversagungen verteilt, hängt davon ab,

wie sehr ihn der Arbeitsaufwand insgesamt belastet und welchen Sanktionen er dadurch entgehen kann, dass er falsche Entscheidungen vermeidet. Diese Sanktionen können sehr unterschiedlicher Art sein, von rein innerem Ärger bis zu reduzierten Aufstiegschancen, von monetären Strafen bis zu entgangenen Belobigungen. Oft handelt es sich auch um nur mit einer kleinen Wahrscheinlichkeit verhängte Sanktionen. Die Höhe all dieser Sanktionen soll durch Δ_v beschrieben werden, wenn sie wegen einer fälschlich erteilten Genehmigung verhängt werden, und durch Δ_c wenn sie wegen einer fälschlich versagten Genehmigung verhängt werden.

Die Belastung durch den Arbeitsaufwand wird durch $b\big((p_v + p_c)\cdot e(q_v, q_c)\big)$ beschrieben, wobei p_v und p_c die Menge der Anträge beschreiben, die auf einem rechtswidrigen bzw. rechtmäßigen Vorhaben beruhen und vom betrachteten Sachbearbeiter zu bescheiden sind, und die Belastung b mit zunehmendem Gesamtaufwand immer schneller steigt ($b' > 0$ und $b'' > 0$). Als Nutzenfunktion des Sachbearbeiters ergibt sich dann:

$$U(q_v, q_c) = U^o - b\big((p_v + p_c)\cdot e(q_v, q_c)\big) - p_v q_v \Delta_v - p_c q_c \Delta_c \tag{1}$$

Der rationale Entscheider in der Behörde maximiert diese Funktion über q_v und q_c, woraus die folgenden (Gleichgewichts-)Bedingungen erster Ordnung[9] folgen:

$$\begin{aligned} -(p_v + p_c)\cdot b'\big((p_v + p_c)\cdot e(q_v, q_c)\big)\cdot e_v(q_v, q_c) &= p_v \Delta_v \\ -(p_v + p_c)\cdot b'\big((p_v + p_c)\cdot e(q_v, q_c)\big)\cdot e_c(q_v, q_c) &= p_c \Delta_c \end{aligned} \tag{2}$$

Dividiert man die beiden Gleichungen durcheinander, so erkennt man sofort, dass der Sachbearbeiter einen gegebenen Aufwand offensichtlich erst dann optimal auf die beiden Möglichkeiten, Fehler zu vermeiden, verteilt hat, wenn der Aufwand, der erforderlich wäre, um die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers zu reduzieren, bei beiden Fehlerarten im selben Verhältnis zu der dadurch erzielbaren Sanktionsreduktion steht – formal ausgedrückt: wenn die Gleichung

$$\frac{p_v \Delta_v}{e_v} = \frac{p_c \Delta_c}{e_c} \tag{3}$$

erfüllt ist. Leicht umgeformt ist das nichts anderes als die Bedingung, dass das Verhältnis, in dem die Fehlerwahrscheinlichkeiten bei gegebenem Aufwand gegeneinander ersetzt werden können, gleich dem Verhältnis ist, in dem die Fehlerwahrscheinlichkeiten gegeneinander ersetzt werden müssen, um die erwartete Sanktion konstant zu halten:

$$-\left.\frac{dq_v}{dq_c}\right|_{e(q_v, q_c)=\text{konstant}} = \frac{e_c}{e_v} = \frac{p_c \Delta_c}{p_v \Delta_v} = -\left.\frac{dq_v}{dq_c}\right|_{p_v q_v \Delta_v + p_c q_c \Delta_c = \text{konstant}} \tag{4}$$

In der Darstellung von Abbildung 1 heißt das, dass die Steigung der Kurve aller q_v-q_c-Kombinationen, welche zu dem gegebenen Aufwand führen, gleich $\big(p_c \Delta_c\big)/\big(p_v \Delta_v\big)$ sein muss (vgl. Abbildung 2, in der diese Punkte für verschiedene Aufwandsniveaus als gestrichelte Linie eingetragen sind.).

Welches Aufwandsniveau $\bar{e}$ der Sachbearbeiter nun wählt, ist eindeutig dadurch gegeben, dass zusätzlicher Aufwand gerade soviel zusätzliche Belastung bringt, wie derselbe zusätzliche Aufwand bei optimal gewählten Fehlerwahrscheinlichkeiten die erwarteten Sanktionen ($p_v q_v \Delta_v + p_c q_c \Delta_c$) reduziert, formal:

[9] Die Annahmen über die zweiten Ableitungen von $b(\cdot)$ und $e(\cdot)$ stellen sicher, dass das durch die Erfüllung der Bedingungen erster Ordnung definierte Extremum ein Maximum ist.

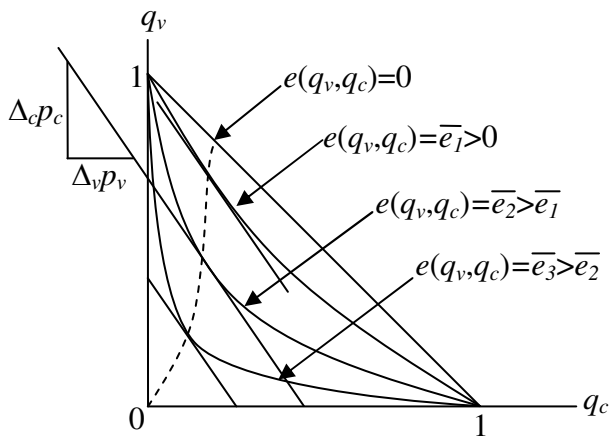

Abbildung 2: Optimalpunkte bei gegebenen Aufwandsniveaus, verbunden durch gestrichelte Linie.

$$\left(p_v + p_c\right) e'\left(\left(p_v + p_c\right)\overline{e}\right) = \frac{d\left(p_v q_v \Delta_v + p_c q_c \Delta_c\right)}{d\overline{e}} = \frac{p_v \Delta_v}{e_v} = \frac{p_c \Delta_c}{e_c} \quad .^{10} \tag{5}$$

Den in der Verwaltung entscheidenden Personen gegenüber stehen die Bürger. Deren Entscheidungen sollen wie folgt modelliert werden. Jeder einzelne Bürger komme in unregelmäßigen Abständen in eine Situation, in der er ein Vorhaben planen und beantragen kann. In dieser Situation hat er drei Verhaltensalternativen, zwischen denen er sich entscheiden muss: er kann (i) sein Vorhaben rechtmäßig ausgestalten, eine Genehmigung mit Kosten von k beantragen und im Falle der Genehmigung einen Gewinn von π_c realisieren oder (ii) sein Vorhaben rechtswidrig ausgestalten, eine Genehmigung mit Kosten von k beantragen und im Falle der Genehmigung einen erwarteten Gewinn von $\pi_v > \pi_c$ realisieren[11] oder (iii) nichts tun, was auch keine Kosten verursacht. Die relativen Häufigkeiten, mit denen diese drei Verhaltensweisen gewählt werden, seien mit p_c, p_v, und $1 - p_v - p_c$ bezeichnet. Der Einfachheit halber und um die interessanten Rückkopplungen besonders deutlich herauszuarbeiten wird unterstellt, dass die Bürger homogen in dem Sinne sind, dass sie sich alle denselben Gewinnen und Kosten gegenübersehen, wenn sie über die Planung eines Vorhabens und die Stellung eines Antrages auf Genehmigung entscheiden.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass das Zusammenspiel von Bürgern und Verwaltung in diesem Modell zu einem Gleichgewicht führt, in welchem die Bürger nie ein Vorhaben planen, oder zu einem Gleichgewicht, in dem alle Bürger immer ein Vorhaben planen, wenn sie denn in einer entsprechenden Situation sind. Da diese Fälle die weniger interessanten sind, wird sich die folgende Betrachtung auf die Fälle beschränken, in denen diese Extreme nicht auftreten, in denen also $0 < p_v^*, p_c^* < 1$ gilt, wobei das Sternchen hier und im Folgenden Gleichgewichtswerte kennzeichnet.

Dann muss es im Gleichgewicht den Bürgern gleichgültig sein, ob und von welcher Art sie ein Vorhaben planen und die Genehmigung beantragen oder es nicht tun. Wäre diese Gleichgültigkeit nicht gegeben, würde die besonders günstige Verhaltensweise häufiger

[10] Die letzten beiden Gleichheitszeichen von Gleichung (5) sind für das Verständnis der weiteren Argumentation nicht erforderlich. Der Beweis ihrer Geltung wird deshalb in einen Anhang ausgegliedert.
[11] Die Relation $\pi_v > \pi_c$ ergibt sich aus der in Fußnote 7 begründeten Reduktion des Modells auf die konfliktären Fälle.

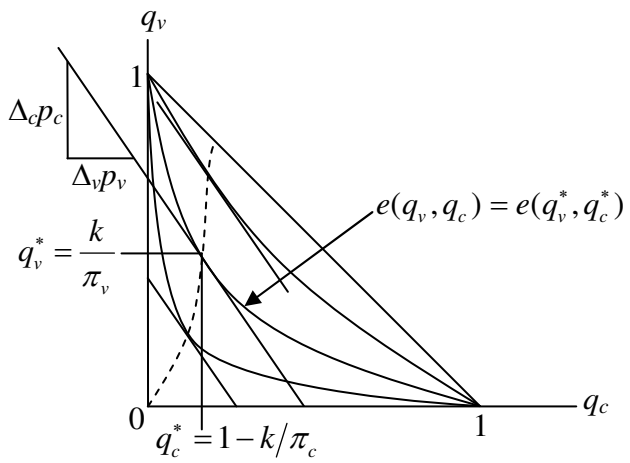

Abbildung 3: Gleichgewichtswerte der Fehlerwahrscheinlichkeiten und des dafür erforderlichen Aufwandes.

werden und die besonders ungünstige seltener. Für die aus den verschiedenen Arten der Vorhaben folgenden erwarteten Nettogewinne EV_v und EV_c muss also gelten:[12]

$$\begin{aligned} \mathrm{E}V_v &\equiv q_v \pi_v - k = 0 \\ \mathrm{E}V_c &\equiv (1 - q_c)\pi_c - k = 0 \end{aligned} \tag{6}$$

Diese beiden Gleichungen bestimmen in den Abbildungen 1 und 2 eine eindeutige Gleichgewichtskombination von q_v und q_c, nämlich $q_v^* = \frac{k}{\pi_v}$ und $q_c^* = 1 - \frac{k}{\pi_c}$, welche Beispielhaft in Abbildung 3 eingezeichnet ist. Diese Kombination der Fehlerwahrscheinlichkeiten kann aber nur dann wirklich eine Gleichgewichtskombination sein, wenn zugleich die Optimalitätsbedingungen der Sachbearbeiter in der Verwaltung erfüllt sind. Das Verhältnis der relativen Häufigkeiten der beiden Vorhabentypen und ihre Summe muss also bestimmte Werte annehmen, womit dann auch die Gleichgewichtswerte von p_v und p_c eindeutig bestimmt sind.

II. Motivationsänderungen der behördlichen Entscheidungsträger

Häufig wird als zentrale Ursache für die lange Dauer von Verwaltungsverfahren die mangelnde Motivation der Sachbearbeiter gesehen, die Verfahren schnell zu erledigen.[13] Die offensichtliche Lösung dieses Problems ist die Setzung von verstärkten Anreizen, schneller zu arbeiten, oder die positive Beeinflussung der entsprechenden intrinsischen Motivation. Bei beiden Ansätzen muss berücksichtigt werden, dass sie erstens Motivationen bzw. Anreize nicht nur steigern sondern auch verschieben können und zweitens die angestrebte Änderung des Verhaltens innerhalb der Verwaltung auch Rückwirkungen im Verhalten der Bürger hat – was ja auch der eigentlich angestrebte Zweck der Veränderungen ist. Diese Rückwirkungen lassen sich im Rahmen des soeben entwickelten Modells besonders deutlich herausarbeiten.

[12] Bei der Bestimmung der erwarteten Nettogewinne ist zu beachten, dass die Wahrscheinlichkeit einer Genehmigung eines rechtswidrigen Vorhabens durch q_v gegeben ist und die eines rechtmäßigen Vorhabens durch q_c.

[13] Anders sind die Bestrebungen des sogenannten „Neuen Steurungsmodells“ (grundlegend: *KGSt* 1993, 1998; einen guten Überblick geben *Sander und Langer*, 2004; mit der Umsetzung setzen sich *Bogumil et al.*, 2007, kritisch und auf empirischer Basis auseinander), durch Kontrakt-Management stärkere Anreize zu setzen, kaum zu verstehen.

Um die Effekte klar voneinander zu trennen, soll zunächst unterstellt werden, dass die Sanktionen, die an die fälschliche Versagung einer Genehmigung anknüpfen (Δ_c), steigen, während die Sanktionen, die an die fälschliche Erteilung einer Genehmigung anknüpfen (Δ_v), so sinken, dass der Gesamtaufwand der Sachbearbeiter in der Verwaltung konstant bleibt.

Bei gegebenen Antragsmengen p_v und p_c wäre das in der Darstellung von Abbildung 3 eine Bewegung entlang der Kurve $e(q_v, q_c) = e(q_v^*, q_c^*)$. Nun sind aber die Gleichgewichtswerte der Fehlerwahrscheinlichkeiten nach wie vor durch die Gleichungen (6) gegeben und deshalb auch das Verhältnis $\frac{p_c \Delta_c}{p_v \Delta_v} = \frac{e_c}{e_v}$ sowie die Gesamtmenge der Anträge $p_v + p_c$. Eine solche Änderung der Anreizstruktur kann sich also nur auf die Verteilung der Vorhaben auf die beiden Antragsarten auswirken. Im Einzelnen wird, damit der Bruch $\frac{p_c \Delta_c}{p_v \Delta_v}$ denselben Wert behält, die Menge der rechtmäßigen Anträge p_c zurückgehen müssen und die Menge der rechtswidrigen Anträge p_v steigen.

Dieser Veränderung des Verhaltens liegen die folgenden Wirkungszusammenhänge zugrunde: Die Anreizänderung führt unmittelbar dazu, dass die Genehmigungswahrscheinlichkeiten beider Vorhabentypen steigen. Es werden also insgesamt mehr Anträge gestellt, was dazu führt, dass die Sachbearbeiter für den einzelnen Antrag weniger Zeit aufwenden werden. Beide Fehlerwahrscheinlichkeiten werden also steigen, was dazu führt, dass rechtmäßige Vorhaben weniger attraktiv und rechtswidrige Vorhaben attraktiver werden. Dies führt zu mehr rechtswidrigen und weniger rechtmäßigen Vorhaben, so dass die Anreizveränderungen auf Seiten der Verwaltungsmitarbeiter wieder konterkariert werden, was die Änderung der Verhaltensweisen der Bürger auch teilweise wieder rückgängig macht. Die Fehlerwahrscheinlichkeiten entwickeln sich also wieder in Richtung auf ihre Ursprungs- und Gleichgewichtswerte zurück. Wenn die Gleichgewichtswerte wieder erreicht werden, muss aber der Anteil der Bürger, die rechtmäßige Vorhaben planen, gesunken sein und der Anteil der Bürger, die rechtswidrige Vorhaben planen, gestiegen.

Insgesamt führt eine Änderung der Anreizstruktur, welche die Sanktionen erhöht, mit denen ein behördlicher Entscheidungsträger bei einer fälschlichen Versagung einer Genehmigung rechnen muss, und die entsprechenden Sanktionen für eine fälschliche Erteilung einer Genehmigung so senkt, dass der Gesamtaufwand der Entscheidungsträger konstant bleibt, also nicht zu einer Zunahme der Vorhaben insgesamt, sondern nur zu einer Verschlechterung der Qualität der Vorhaben, ohne dass sich etwas an den Genehmigungswahrscheinlichkeiten ändert. Ingesamt sind also Reformen, die auf eine solche Änderung der Anreizstrukturen hinauslaufen, wohlfahrtssenkend.

Nach der reinen Verschiebung der Anreize der behördlichen Entscheidungsträger soll im Folgenden untersucht werden, wie es sich auswirkt, wenn die Sanktionen für falsche Entscheidungen im gleichen Verhältnis steigen. Bei gegebenen Antragsmengen p_v und p_c wäre das in der Darstellung von Abbildung 3 eine Bewegung entlang der gestrichelten Linie. Da aber wiederum im Gleichgewicht die Gleichungen (6) erfüllt sein müssen, bleiben die Fehlerwahrscheinlichkeiten im Gleichgewicht wieder unverändert. Damit muss auch das Verhältnis von p_v und p_c dasselbe bleiben, da ja auch das Verhältnis von Δ_v und Δ_c unverändert bleibt. Die einzige Möglichkeit, wie die unveränderten Gleichgewichtswerte von q_v und q_c trotz der verstärkten Anreize, Aufwand zu leisten, noch Optima aus der Sicht der Sachbearbeiter sein können, ist dann eine Steigerung der (Grenz-)Kosten des Aufwandes, der

je Antrag getrieben wird. Diese Kostensteigerung ist nur durch eine Zunahme der Gesamtzahl der Anträge zu erreichen. Die Steigerung der Anreize für die Sachbearbeiter führt also nicht zu einer Änderung deren Verhaltens,[14] sondern zu einer Zunahme der Gesamtzahl der Anträge – es wird genau das erreicht, worum es geht. Es ergibt sich eine eindeutige Wohlfahrtssteigerung.

Hinter der mathematischen Argumentation des vorhergehenden Absatzes stehen natürlich wieder Wirkungszusammenhänge, die expliziert werden können. Die Steigerung der Anreize, Fehler zu vermeiden, führt zunächst dazu, dass Sachbearbeiter mehr Aufwand treiben werden um Fehler zu vermeiden. Dies führt zu einer Reduktion der Fehlerwahrscheinlichkeiten, sodass häufiger rechtmäßige und seltener rechtswidrige Vorhaben hinter den Anträgen stehen. Also wird die Ablehnung einer Genehmigung für die Sachbearbeiter in der Behörde riskanter und die Erteilung wird weniger riskant. Sie werden also ihren Aufwand vor allem zur Reduktion von q_c einsetzen und dabei eine Steigerung von q_v in Kauf nehmen. Beides führt zu einer Steigerung der Genehmigungswahrscheinlichkeiten, sodass die Anzahl der Anträge steigen wird. Bezogen auf die Bescheidung des einzelnen Antrags läuft der Effekt der zusätzlichen Anträge dem der zusätzlichen Anreize genau entgegen, sodass der Aufwand der Sachbearbeiter pro Antrag wieder sinkt, Fehlerwahrscheinlichkeiten also steigen, und sich die relative Verteilung der Anträge auf rechtmäßige und rechtswidrige Vorhaben wieder zurück zu ihrem Ursprung verschiebt. Die daraus folgende Zurückverschiebung des Verhältnisses der Fehlerwahrscheinlichkeiten senkt die Genehmigungswahrscheinlichkeiten wieder, sodass der Anstieg der Antragszahlen gebremst wird und sich das neue Gleichgewicht (mit höheren Antragszahlen) einstellen kann.

III. Änderungen der Kosten der Antragstellung und des Wertes von Genehmigungen

Nachdem bisher Änderungen der Anreizstruktur auf Seiten der behördlichen Entscheidungsträger untersucht wurden, werden nun die Anreizstrukturen der Bürger als potentiellen Antragstellern variiert. Zunächst geht es um die Kosten der Antragstellung, danach um den Wert einer Genehmigung.

Eine Senkung der Antragskosten k führt zu Veränderungen der Gleichgewichtswerte aller das Verhalten der Beteiligten beschreibenden Variablen. Aus den Gleichungen (6) ergibt sich unmittelbar, dass der Gleichgewichtswert von q_v sinkt und der von q_c steigt, die Genehmigungswahrscheinlichkeiten *aller* Vorhaben sinken also. In der Darstellung von Abbildung 3 verschiebt sich der Gleichgewichtspunkt nach rechts unten. Wenn der Zusammenhang zwischen den Fehlerwahrscheinlichkeiten und dem dafür erforderlichen Aufwand $e(q_v, q_c)$ keine besonders ungewöhnliche Form hat, wird die Höhenlinie der Funktion $e(q_v, q_c)$, welche durch den neuen Gleichgewichtspunkt läuft, in eben diesem Punkt flacher sein als die entsprechende Höhenlinie in dem ursprünglichen Gleichgewichtspunkt. Das heißt, dass das Verhältnis von p_c zu p_v sinkt. Wenn die Verschiebung des Gleichgewichtspunktes nach rechts unten zu einem höheren Gleichgewichtswert des Aufwandes je Antrag führt, erfordert das Optimierungskalkül der Sachbearbeiter auch, dass weniger Anträge gestellt werden; ergibt sich im neuen Gleichgewicht weniger Aufwand je Antrag, so muss die Anzahl der Anträge steigen.

[14] Dass die Änderung der Anreize zu hundert Prozent in die Änderung des Verhaltens der Antragsteller fließt, liegt an der Homogenitätsannahme bezüglich der Antragsteller. Bei heterogenen Antragstellern wäre der Effekt weniger extrem.

Auch hier lässt sich der Wirkzusammenhang darstellen: Die Senkung der Antragskosten führt unmittelbar dazu, dass der erwartete Wert der Antragstellung für beide Arten von Anträgen steigt, so dass auch ihre Anzahl steigen wird. Das führt dazu, dass die Sachbearbeiter in der Genehmigungsbehörde je Antrag weniger Aufwand treiben und also mehr Fehler machen. Die Genehmigungswahrscheinlichkeit für rechtswidrige Vorhaben steigt, die für rechtmäßige Vorhaben sinkt. Damit werden rechtswidrige Vorhaben attraktiver und damit relativ häufiger, sodass in den Behörden verstärkt auf die Vermeidung von falschen Genehmigungen geachtet wird. Erst wenn dieser Effekt stark genug ist, dass die Genehmigungswahrscheinlichkeiten für beide Arten von Vorhaben wieder das gleiche Verhältnis wie ursprünglich erreicht haben, wird das neue Gleichgewicht erreicht. Dieses muss mit einer Senkung der Genehmigungswahrscheinlichkeiten verbunden sein, weil für die rechtmäßigen Vorhaben beide Änderungen der Genehmigungswahrscheinlichkeit negativ sind und kein positiver Effekt auftritt.

Ein eindeutiger Gesamteffekt einer Senkung der Antragskosten auf die Wohlfahrt lässt sich daraus nicht ableiten. Auf alle Fälle ergibt sich jedoch eine Senkung der Genehmigungswahrscheinlichkeiten und zwar so, dass das Verhältnis der Genehmigungswahrscheinlichkeiten für Anträge, die auf rechtmäßigen Vorhaben beruhen, und für Anträge, die auf rechtswidrigen Vorhaben beruhen, ($\frac{1-q_c}{q_v} = \frac{k/\pi_c}{k/\pi_v} = \frac{\pi_v}{\pi_c}$) unverändert bleibt. Außerdem ergibt sich im Normalfall auch eine Senkung des Anteils der Anträge, die auf rechtmäßigen Vorhaben beruhen. Diese beiden Einsichten zusammen lassen wenigstens eindeutige bedingte Schlüsse zu:

- Sollte eine Senkung der Antragskosten nicht zu einer Steigerung der Gesamtzahl der Anträge führen, so sinkt die Anzahl der genehmigten Vorhaben und unter diesen steigt der Anteil der rechtswidrigen, so dass sich insgesamt ein negativer Wohlfahrtseffekt ergibt.
- Sollte eine Senkung der Antragskosten zwar zu einer Steigerung der Gesamtzahl der Anträge führen, aber die Anzahl der genehmigten Vorhaben (wegen der sinkenden Genehmigungswahrscheinlichkeiten) dennoch nicht steigen, so steigt unter diesen genehmigten Vorhaben der Anteil der rechtswidrigen, sodass sich insgesamt wieder ein negativer Wohlfahrtseffekt ergibt.
- Sollte eine Senkung der Antragskosten zu einer Steigerung sowohl der Gesamtzahl der Anträge als auch der erteilten Genehmigungen führen, so kann damit wegen der relativen Senkung der rechtmäßigen unter den zur Genehmigung eingereichten Vorhaben immer noch ein negativer Wohlfahrtseffekt verbunden sein.

Hieraus ergibt sich eine wesentliche Einsicht für die Bewertung des Erfolgs von Reformen, die auf eine Senkung der Antragskosten hinauslaufen: Nur wenn sie zu einer Steigerung der Anzahl der erteilten Genehmigungen geführt haben, *können* sie auch zu einer Wohlfahrtssteigerung geführt haben. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass diese Einsicht zum Teil auf den einschränkenden Annahmen des Modells beruhen. Werden sie gelockert, werden insbesondere heterogene Bürger unterstellt, schwächen sich die Rückkopplungen ab, ohne allerdings ganz zu verschwinden.

Insbesondere gilt: Wenn in dem hier dargestellten Modell als Folge von einer Senkung der Antragskosten ein Rückgang der Anzahl der beantragten oder der erteilten Genehmigungen möglich ist, trifft das auch bei etwas weniger strengen Annahmen zu. Das heißt, dass auch die unerwünschten Rückwirkungen auf den Anteil der rechtmäßigen Anträge und auf die Genehmigungswahrscheinlichkeiten bestehen bleiben, sodass die soeben dargestellten bedingten Schlüsse richtig und relevant bleiben.

Zum Schluss sollen anhand des Modells noch die Auswirkungen der Veränderung des im Falle einer Genehmigung zu erwartenden Gewinns diskutiert werden. Formal ergibt sich aus einer Steigerung des Gewinns π_v, der aus der Genehmigung eines rechtswidrigen Vorhabens folgt, eine Senkung von q_v während q_c unverändert bleibt. Beides zusammen impliziert einen höheren Aufwand $e(q_v, q_c)$, den die Behördenmitarbeiter leisten, aber wegen der Annahme streng positiver zweiter Ableitungen ($e_{cv} > 0$ und $e_{vv} > 0$) auch höhere Werte für e_v und e_c. Da höchstens eines der Verhältnisse $p_v/(p_v + p_c)$ und $p_c/(p_v + p_c)$ steigen kann, können beide Gleichungen (2) nur erfüllt bleiben, wenn die Gesamtzahl der Anträge ($p_v + p_c$) genügend sinkt. Aus Abbildungen 2 und 3 ergibt sich auch, dass das Verhältnis von rechtmäßigen zu rechtswidrigen Vorhaben unter den Anträgen (p_c/p_v) sinkt, außer wenn q_v (noch) sehr groß ist.

Inhaltlich führen die höheren Gewinne zunächst zu einer Steigerung der Anträge, allerdings nur derer, die auf rechtswidrigen Vorhaben beruhen. Das führt zunächst zu einem Rückgang des Aufwandes, den die Sachbearbeiter in den Behörden leisten und zu einer Verschiebung der Fehlerwahrscheinlichkeiten: Solange die rechtswidrigen Vorhaben hinter den Anträgen relativ zunehmen, werden sich die Sachbearbeiter immer stärker darauf konzentrieren, fälschliche Genehmigungen zu vermeiden und dafür immer mehr fälschliche Versagungen in Kauf nehmen. Beides impliziert einen gegenläufigen Effekt. Da die Genehmigungswahrscheinlichkeiten aller Vorhaben sinken, wird deren Zahl insgesamt zurückgehen, bei den auf rechtswidrigen Vorhaben beruhenden Anträgen allerdings stärker, da hier die Genehmigungswahrscheinlichkeit aus doppeltem Grund sinkt. Erst wenn diese gegenläufigen Effekte so groß sind, dass rechtmäßige Vorhaben wieder mit der ursprünglichen Wahrscheinlichkeit genehmigt werden können und rechtswidrige mit einer kleineren, findet der Anpassungsprozess in sein neues Gleichgewicht.

Während eine Steigerung der Gewinne aus einer erteilten Genehmigung eines rechtswidrigen Vorhabens eindeutig zu einer Senkung der Gesamtzahl der Anträge führt, hängt das Vorzeichen der daraus folgenden Änderung der Anzahl der erteilten Genehmigungen zu einem gewissen Grade davon ab, ob tatsächlich der Anteil der rechtmäßigen Vorhaben unter den Anträgen sinkt. Ist dies der Fall, so muss die Zahl der Genehmigungen zurückgehen: es gibt weniger Anträge, ein geringerer Anteil hat die höhere Genehmigungswahrscheinlichkeit der rechtmäßigen Vorhaben und die Genehmigungswahrscheinlichkeit der rechtswidrigen Vorhaben sinkt. Steigt allerdings der Anteil der rechtmäßigen Vorhaben, weil q_v vor und nach der Änderung besonders groß ist, dann steigt der Anteil der Anträge mit hoher Genehmigungswahrscheinlichkeit, was in extremen Fällen den reduzierenden Effekt der geringeren Antragszahl und der geringeren Genehmigungswahrscheinlichkeit der rechtswidrigen Vorhaben überkompensieren könnte. Der Wohlfahrtseffekt ist allerdings auch im Normalfall nicht allzu hoher Genehmigungswahrscheinlichkeiten uneindeutig: Hier wirkt sich auf alle Fälle die Senkung der Fehlerwahrscheinlichkeit q_v positiv aus, während die Senkung der Gesamtzahl der Anträge auf alle Fälle negativ wirkt. Sinkt der Anteil der rechtmäßigen Vorhaben unter den Anträgen, verstärkt das den negativen Effekt, steigt dieser Anteil, verstärkt das den positiven Effekt.

Ähnlich wirkt eine Erhöhung der Gewinne, die der Bürger aus einem genehmigten rechtmäßigen Vorhaben ziehen kann: Ein höherer Wert von π_c führt zu einer Steigerung von q_c während q_v unverändert bleibt. Beides zusammen impliziert neben einem niedrigeren

Aufwand $e(q_v, q_c)$ auch niedrigere Werte von e_v und e_c. Damit beide Gleichungen (2) erfüllt bleiben können, muss die Gesamtzahl der Anträge ($p_v + p_c$) steigen. Ist q_c nicht zu groß, so sinkt wiederum das Verhältnis von rechtmäßigen zu rechtswidrigen Vorhaben unter den Anträgen (p_c / p_v), ist q_c aber groß, so steigt dieses Verhältnis. Die Wirkungszusammenhänge, die zu diesem Ergebnis führen, sind ähnlich wie die entsprechenden Zusammenhänge bei einer Erhöhung der Gewinne, die der Bürger aus einem genehmigten rechtswidrigen Vorhaben ziehen kann, und bedürfen deswegen hier keiner weiteren Erläuterung. Da die Anzahl der Anträge zwar steigt, die Genehmigungswahrscheinlichkeit der rechtmäßigen Vorhaben aber sinkt und die Veränderung der Verteilung der Vorhaben auf die beiden Typen uneindeutig ist, läst sich weder für die Anzahl der erteilten Genehmigungen noch für den Wohlfahrtseffekt eine allgemeine Aussage treffen.

Schließlich sei noch kurz erwähnt, dass eine proportionale Steigerung der mit der Genehmigung verbunden Gewinne beider Vorhabentypen genauso wirkt wie eine Senkung der Antragskosten: es kommt in den Gleichungen (6) allein auf das Verhältnis von π_v und π_c zu *k* an, nicht auf die absolute Höhe.

C. Bewertung einzelner Reformelemente

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die Auswirkungen einzelner Anreizänderungen untersucht wurden, sollen in diesem Abschnitt diese Anreizänderungen speziellen Reformschritten zugeordnet werden. Wie bereits in der Einleitung dargestellt, können so einzelne Reformschritte direkt bewertet werden, zum Teil wird es aber auch nur möglich sein zu klären, wie weit empirische Erhebungen über eine reine Untersuchung der Beschleunigungswirkung hinaus gehen müssen, wenn eine fundierte Bewertung der einzelnen Maßnahmen aufgrund ihrer Wohlfahrtswirkungen angestrebt wird.

I. Innere Reform der Verwaltung: Neues Steuerungsmodell und Entlastung der Entscheider

Um Verfahrensbeschleunigungen zu erreichen, liegt es zunächst nahe, in Übertragung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse der Personalführung auf die öffentliche Verwaltung Anreizstrukturen zu verstärken. In diese Richtung zielt das seit Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts in vielen Verwaltungen praktizierte „Neue Steuerungsmodell“.[15] Im Wesentlichen geht es darum, durch mehr oder weniger konsensual vereinbarte Zielvorgaben den einzelnen Mitarbeitern in der Verwaltung mehr Anreize zu geben, besser zu arbeiten. In der Darstellung des oben entwickelten Modells heißt das, dass die Sanktionen für falsche Entscheidungen erhöht wurden.

Betrachtet man hier allein den Effekt, den diese Änderungen dadurch auf die gesellschaftliche Wohlfahrt haben, dass sich die Menge und Zusammensetzung der erteilten Genehmigungen ändert, so sind die Wohlfahrtswirkungen dann eindeutig positiv, wenn sich die zusätzlichen Anreize des Neuen Steuerungsmodells so auswirken wie eine proportionale Erhöhung der Sanktionen für die beiden möglichen Fehlentscheidungen und keine weiteren Folgen haben.

[15] Vgl. die in Fußnote 13 erwähnte einführende Literatur.

Beide Bedingungen sind aber nicht erfüllt. Ein erklärtes Ziel der (nach wie vor anhaltenden) Reformen der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts war und ist die Steigerung der Wirtschaftsaktivität durch Verbesserung des Verwaltungsverfahrens. Dieses Ziel ist auch innerhalb der Verwaltung deutlich kommuniziert worden, sodass davon auszugehen ist, dass sich wenigstens die informellen, wenn nicht auch die formellen Sanktionen, denen sich über Genehmigungen entscheidende Verwaltungsmitarbeiter gegenüber sahen und sehen, dahingehend verschoben haben, dass eine fälschliche Versagung einer Genehmigung relativ stärker bestraft wird als eine fälschliche Erteilung. Dies führt, wie oben in Abschnitt B.II gezeigt, zu einer Wohlfahrtssenkung oder wenigstens zu einer Reduktion der zunächst naheliegenden positiven Wirkung des Neuen Steuerungsmodells auf die soziale Wohlfahrt.

Ein erfolgreich umgesetztes Ziel des Neuen Steuerungsmodells war auch die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens und damit der Senkung der Kosten der Antragstellung. Eine solche Kostensenkung hat aber, wie oben unter B.III dargestellt, keine eindeutigen Wohlfahrtswirkungen. Wenn beobachtet wird, dass Genehmigungsverfahren inzwischen schneller durchgeführt werden, und dies als Kostensenkung wahrgenommen wird, so kann das unabhängig davon, wie diese Beschleunigung erreicht wurde, zunächst einmal nur dann zu einer Wohlfahrtssteigerung führen, wenn die Anzahl sowohl der beantragten als auch der erteilten Genehmigungen gestiegen ist. Das ist eine empirische Frage, die nicht beantwortet ist – auch die Untersuchung von Ziekow et al. (2005) behandelt diese Frage nicht, da die Einführung des Neuen Steuerungsmodells nicht als erklärende Variable herangezogen wurde.
Aber selbst wenn gezeigt würde, dass aufgrund der Kostensenkungen mehr Genehmigungen beantragt und erteilt wurden, bliebe der Wohlfahrtseffekt offen, da nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für die Wohlfahrtssteigerung erfüllt wäre. Würde allerdings beobachtet, dass aufgrund der die Antragskosten senkenden Beschleunigung die Anzahl der beantragten oder auch nur der erteilten Genehmigungen nicht gestiegen ist, so wäre der Wohlfahrtseffekt des Neuen Steuerungsmodells eindeutig negativ, soweit es auf und über Genehmigungsverfahren wirken soll.

Hinzu kommt, dass die Beschleunigung der Verfahren in der Verwaltung durch veränderte Anreizmechanismen durchgesetzt werden musste. Dafür wurden die Sanktionen für fälschliche Erteilungen oder Versagungen von Genehmigungen zwar nicht direkt gesenkt, ihnen wurden aber andere Anreize gegenübergestellt: Sanktionen für langsame und positive Anreize für schnelle Bearbeitung von Anträgen. Diese wirken wie ein Gegenpol zu den im oben dargestellten Modell verwendeten Anreizen, so dass diese quasi gesenkt werden – was eindeutig negative Wohlfahrtseffekte hat.

Schließlich baut das Neue Steuerungsmodell sehr viel stärker als ältere Formen der Personalführung in der öffentlichen Verwaltung auf externen Sanktionen auf, soll also die extrinsische Motivation stärken. Damit besteht die Gefahr, dass die durch eine intensive Sozialisation aufgebaute intrinsische Motivation, gute und richtige Entscheidungen zu treffen, verdrängt wird. Frey (z.B. 1992 und 1993) hat die Idee, dass ein solches „crowding out“ soweit gehen kann, dass der Gesamteffekt auf die Summe der extrinsischen und der intrinsischen Motivation negativ ist, in ökonomische Termen gefasst; z.B. Fehr und Schmidt (2000) liefern experimentelle Evidenz für diese Überlegung. Zwar geht dieses Argument über das hier dargestellte Modell klar hinaus, es soll aber dennoch kurz erwähnt werden.

Ähnlich wie die Kostensenkung durch vermehrte Anreize für behördliche Entscheider, ihrer Aufgabe schnell nachzukommen, wirken Beschleunigungen, die dadurch erreicht werden, dass mehr (oder auch nur flexibleres) Personal im Bereich der Entscheidung über

Genehmigungen eingesetzt wird.[16] Zwar entfallen hier die Nebeneffekte auf die Anreize der Entscheidungsträger in den Behörden, die beim Neuen Steuerungsmodell diskutiert wurden, aber die im oben entwickelten Modell dargestellten Rückkopplungen bleiben doch bestehen: Geringere Kosten der Antragstellung führen nicht notwendig und vor allem nicht nur zu mehr Anträgen, sondern auch zu einer Verschiebung der Anträge von rechtmäßigen zu rechtswidrigen Vorhaben und zu einer geringeren Neigung der Sachbearbeiter in der Genehmigungsbehörde, Genehmigungen zu erteilen. Wie dargestellt kann beides zusammen zu negativen Wohlfahrtseffekten der Kostensenkung führen, selbst wenn keinerlei zusätzliche Personalkosten anfallen sollten.

II. Reform der Rahmenbedingungen: Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts

Neben der inneren Reform der Verwaltung standen im Zuge der Bestrebungen, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, Änderungen des rechtlichen Rahmens des Verwaltungsverfahrens im Mittelpunkt der Diskussion. Einige dieser rechtlichen Änderungen sollen hier exemplarisch zu den Erkenntnissen des Modells in Beziehung gesetzt werden und so auf ihre Wohlfahrtswirkungen untersucht werden. Änderungen des Verfahrensrechts wirken sich oft vielschichtig und insbesondere auf mehrere der im Modell dargestellten Parameter aus.

Relativ einfach scheinen Reformen zu sein, die das Zusammenwirken von verschiedenen Behörden effizienter gestalten sollen. Prominentestes Beispiel ist hier die Einführung des sogenannten Sternverfahrens (§ 71d VwVfG). Dabei geht es darum, dass mehrere Behörden, die alle dem Vorhaben zustimmen müssen, damit es genehmigt werden kann, gleichzeitig und nicht nacheinander entscheiden sollen. Zwar stellen zwei Probleme in Frage, ob diese Änderung tatsächlich zu einer Beschleunigung führt: Zum einen ergeben sich längere Zeiten, die *alle* Anträge auf ihre Bescheidung warten müssen, weil in den Behörden insgesamt mehr Arbeit anfällt, die dadurch entsteht, dass auch die Fälle, die im sequenziellen Entscheidungsverfahren zu einigen Behörden gar nicht mehr durchdringen, von allen betroffenen Behörden bearbeitet werden müssen;[17] zum anderen ist es durchaus denkbar, dass die gleichzeitig mit einem Antrag befassten Behörden mit der Bearbeitung aufeinander in der Hoffnung warten, wegen einer Ablehnung durch eine andere Behörde sich gar nicht mit dem Vorhaben beschäftigen zu müssen. Dennoch soll hier unterstellt werden, das Sternverfahren beschleunige unzweifelhaft die Genehmigungsverfahren, auf die es anwendbar ist. Dann ist mit dieser Beschleunigung eine Senkung der Kosten der Antragstellung verbunden, ohne dass irgendwelche anderen der oben diskutierten Parameter betroffen sind. Dennoch ist der Wohlfahrtseffekt, wie oben unter B.III ausführlich dargestellt, nicht eindeutig. Nur wenn sich empirisch zeigen lässt, dass durch die Kostensenkung sowohl mehr Anträge gestellt werden,

[16] Um hier eine Beschleunigung zu erreichen, ist es oft gar nicht nötig, in der Summe mehr Arbeitskraft auf die Bescheidung von Genehmigungsanträgen zu verwenden; oft reicht es schon, zeitweilig (nämlich dann wenn zufällig vor kurzem viele Anträge gestellt wurden) mehr Personal der Bearbeitung der Anträge zu widmen und nach Zeiten weniger Antragstellungen diese Personalaufstockung in vollem Umfang wieder auszugleichen. Mit einem solchen flexiblen Personaleinsatz lässt sich bei gleichem Aufwand pro Antrag – und damit bei gleicher Entscheidungsqualität – die Zeit, die ein Antrag auf seine Bearbeitung warten muss, verkürzen. Aus der Warteschlangentheorie (vgl. die nach wie vor gute Einführung von *Kleinrock*, 1975) ist bekannt, dass eine Personalstärke, die gerade ausreicht, um die anfallenden Aufgaben zu erledigen, bei zeitlich unregelmäßigem Arbeitsanfall zu Wartezeiten führt, die ein Vielfaches der eigentlichen Bearbeitungszeit betragen. Zeitlich flexibler Einsatz der in der Summe gleichen Personalstärke kann die Wartezeiten drastisch verkürzen.

[17] Zu einigen weiterführenden Einzelheiten der hier wieder zugrunde liegenden Warteschlangentheorie vgl. den Text bei Fußnote 16 sowie die dort angegebene Literatur.

als auch mehr Anträge positiv beschieden werden, sind hinreichende, nicht aber notwendige Bedingungen dafür gegeben, dass die gesellschaftliche Wohlfahrt in Folge der Reform steigt.

Etwas komplizierter sind die Wirkungen von Reformen, die Verfahren dadurch beschleunigen, dass sie die Möglichkeiten Drittbetroffener einschränken, im Verwaltungs- oder im Verwaltungsgerichtsverfahren gegen die zur Genehmigung vorgelegten Vorhaben vorzugehen.[18] Auf den ersten Blick bewirken solche Reformen einfach nur eine Reduktion der Kosten der Antragstellung. Wie oben gezeigt und für Beispiele aus dem Bereich der inneren Verwaltungsreform bereits diskutiert, impliziert diese Kostensenkung nur unter bestimmten Bedingungen eine Wohlfahrtssteigerung. Der empirische Test des Vorliegens hinreichender Bedingungen ist schwierig, das Nichtvorliegen notwendiger Bedingungen ist leichter herauszufinden.

Die Einschränkung der Einspruchsmöglichkeiten Drittbetroffener hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Kosten der Antragstellung. Sie beeinflusst vielmehr auch die Anreize, denen Verwaltungsentscheider unterliegen: Wenn Drittbetroffene mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit erfolgreich gegen fälschlich erteilte Genehmigungen vorgehen können, senkt das die (erwarteten) Sanktionen, denen sich ein relativ lax Genehmigungen erteilender Entscheider aussetzt. Wenn und soweit die Sanktionen für fälschliche Versagungen einer Genehmigung unberührt bleiben, entspricht das im oben entwickelten Modell einer proportionalen Reduktion der Anreize der Verwaltungsmitarbeiter kombiniert mit einer Verschiebung der Sanktionen weg von den fälschlichen Genehmigungen hin zu den fälschlichen Versagungen. Beide Änderungen führen zu einer Senkung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, sodass insofern ein eindeutig negativer Effekt dieser Reformen den möglicherweise positiven Effekten der Senkung der Antragskosten gegenübersteht.

Als drittes und letztes Beispiel sei hier noch die Einführung von vereinfachten Genehmigungs- oder reinen Anzeigeverfahren betrachtet, durch welche der Antragsteller das normale Genehmigungsverfahren ersetzen kann. Solche Möglichkeiten sind vor allem in den Landesbauordnungen zu finden, aber auch § 19 des Bundesimmissionsschutzgesetzes sieht eine solche Möglichkeit vor.[19] Die damit offensichtlich verbundene Beschleunigung induziert eine Senkung der Antragskosten und wirkt sich damit in der bereits mehrfach dargestellten, nicht eindeutigen Weise auf die Zahl der Anträge, die Zahl der erteilten Genehmigungen und die gesellschaftliche Wohlfahrt aus.

Je nach konkreter Ausgestaltung in den verschiedenen Gesetzen werden über die Beschleunigung des behördlichen Verfahrens hinaus weitere Parameter des Modells berührt. Zumeist führt die im vereinfachten Verfahren erlangte Genehmigung oder die unwidersprochene Anzeige des Vorhabens zu einer geringeren Rechtskraft als die ordentliche Genehmigung. Damit sinken die Gewinne aus der Genehmigung bzw. der unwidersprochenen Anzeige (π_v und π_c), wobei die Gewinne aus der Genehmigung bzw. der unwidersprochenen Anzeige eines *rechtswidrigen* Vorhabens besonders stark sinken. Soweit die Senkung von π_v proportional zur Senkung von π_c ist, wirkt sich das wie eine (teilweise[20]) Aufhebung der Kostensenkung aufgrund der Beschleunigung aus. Soweit die Senkung von π_v über die entsprechende Senkung von π_c hinausgeht, führt dies zu einer Zunahme der Anträge und

[18] Das hier Darzustellende gilt ganz unabhängig davon, ob diese Einschränkungen tatsächlich die Geltendmachung der Rechte der Drittbetroffenen betreffen oder nur ihre Möglichkeiten, unter Aufwendung von Kosten das Verfahren mit gleichem (genehmigenden) Ergebnis zu verzögern.
[19] Vgl. hierzu auch *Hafner* (1999, 2000)
[20] Eine vollständige Aufhebung ist nicht relevant wenn und soweit das vereinfachte Verfahren optional ist.

(außer bei hohen Genehmigungswahrscheinlichkeiten für rechtswidrige Vorhaben) ebenfalls zu einer Zunahme der erteilten Genehmigungen. Der Wohlfahrtseffekt dieses Teils der Auswirkungen bleibt aber unklar.

Teilweise wird für das vereinfachte Verfahren auch verlangt, dass ein zeichnungsberechtigter Ingenieur das Vorhaben geprüft und für rechtmäßig befunden hat. Damit steigt der Gewinn, den zwar nicht der Antragsteller, wohl aber der ihn vertretende Ingenieur aus einer Genehmigung bzw. unwidersprochenen Anzeige ziehen kann, denn für diesen knüpft sich daran auch die Reputation, Vorhaben „durchzubringen". In der Darstellung des Modells entspricht das einer Spreizung des Abstandes zwischen dem Wert der Genehmigung und ihrer Versagung: Die Versagung ist nicht mehr einfach nur ein verlorenes Projekt, sondern darüber hinaus ein Verlust an Reputation, der Bestand einer Anzeige ist nicht nur ein weiteres Projekt, das realisiert werden kann, sondern auch ein Gewinn an Reputation. Ohne den Reputationsverlust exakt darstellen zu können, heißt das in Modelltermen, dass sowohl π_v als auch π_c steigen. Die Effekte sind genau umgekehrt zu den im vorangegangenen Absatz diskutierten und bedürfen deshalb keiner weiteren Diskussion.

Weitere Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts könnten im Rahmen des hier dargestellten Modells diskutiert werden. Gerade bei Änderungen, die sich auf mehrere der Modell-Parameter auswirken, wird aber eine Wohlfahrtsanalyse schwierig bleiben. Das Modell kann nur Hinweise darauf geben, dass, in welchem Umfang und in welcher Richtung empirische Untersuchungen zur Kontrolle der Wohlfahrtseffekte der unterschiedlichen Reformschritte angezeigt wären.

D. Schlussfolgerungen

In diesem Aufsatz ist ein Modell zur Analyse der Wirkungen von Änderungen in Genehmigungsverfahren auf die Anzahl der beantragten Genehmigungen, die Anzahl der erteilten Genehmigungen sowie die gesellschaftliche Wohlfahrt dargestellt worden. Einige Vereinfachungen des hier entwickelten Modells werden in Wangenheim (2004) aufgehoben, wo sich aber die hier verwendete Form der weitgehend grafischen und verbalen Darstellung nicht findet. Mithilfe des Modells wurden dann einige der in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts durchgeführten Reformen von Verwaltungsverfahren untersucht. Bei praktisch allen betrachteten Reformansätzen konnte gezeigt werden, dass Rückkopplungseffekte der Interaktion zwischen Bürgern und behördlichen Entscheidungsträgern die zunächst nahe zu liegen scheinenden positiven Wohlfahrtseffekte in Frage stellen. Wenigstens teilweise konnte auch gezeigt werden, welche empirischen Ergebnisse den ersten Eindruck wenn nicht bestätigen, so doch wenigstens unterstützen können, und welche empirischen Ergebnisse den ersten Eindruck widerlegen können.

Die im Modell enthaltenen Rückkopplungen werden dadurch hervorgehoben, aber auch übertrieben, dass davon ausgegangen wird, dass Bürger homogen insofern sind, als sie alle dieselben Kosten- und Nutzenstrukturen in Bezug auf Vorhaben und deren Genehmigung haben. Wird diese zugegebenermaßen wenig plausible Annahme aufgehoben, so werden die Ergebnisse zwar schwächer, brechen aber nicht in sich zusammen. Insbesondere bei geringer Heterogenität bleiben sie weitgehend bestehen. Aber auch, wenn man relativ einfache Formen von Heterogenität – wie zum Beispiel Heterogenität nur in Bezug auf die Antragskosten – betrachtet, lässt sich zeigen, dass die Zusammenhänge zwischen den Wirkungen von Kostensenkungen auf die Anzahl der Anträge, die Anzahl der erteilten Genehmigungen und

die gesellschaftliche Wohlfahrt so bleiben, wie sie hier dargestellt wurden.[21] Komplexere Formen der Heterogenität würden das Modell allerdings soweit verändern, dass nicht leicht gesagt werden kann, ob und inwieweit sich wesentliche Ergebnisse ändern.

Nach wie vor bleibt die zentrale Erkenntnis, die aus dem Modell und seiner Anwendung zu ziehen ist, dass die Bewertung der Reformen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ohne intensive empirische Studien nicht möglich ist. Wer Bewertungen allein anhand der Wirkungen auf die Anzahl der erteilten Genehmigungen, auf die Anzahl der beantragten Genehmigungen oder gar auf die Dauer der Genehmigungsverfahren durchführen will, verkennt wesentliche Zusammenhänge zwischen dem Verhalten der Bürger als potentiellen Antragstellern und den Entscheidungsträgern in den Genehmigungsbehörden.

Literatur:

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A.K., Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2007.

Bundesministerium für Wirtschaft, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1994.

Eckert, L., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1997.

Fehr, E./Schmidt, K.M., Fairness, incentives, and contractual choices, European Economic Review 44 (2000) 1057 ff.

Frey, B.S., Tertium Datur: Pricing, Regulating and Intrinsic Motivation, Kyklos, 45 (1992) 161 ff.

Frey, B.S., Does Monitoring Increase Work Effort? The Rivalry with Trust and Loyalty, Economic Inquiry, 31 (1993) 663 ff.

Gawel, E., Ökonomische Analyse des Genehmigungsrechts. Zur Risikoallokation durch Verwaltungsverfahren, in: ders. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik (ZAU-Sonderheft 8/96), 1996, S. 191 ff.

Gawel, E., Preisgabe materiellen Rechts durch Beschleunigung im Immissionsschutzrecht?, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 10 (1999), 302 ff.

Hafner, M., Das optionale Anzeigeverfahren nach §23 Ia BImSchG', in: Schmidtchen/ Schmidt-Trenz (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat – Ökonomische Analyse der Flexibilisierung von Genehmigungsverfahren, 1999, S. 127 ff.

Hafner, M., Behördliche Diagnosefehler im Genehmigungsverfahren. Eine ökonomische Analyse immissionsschutzrechtlicher Eröffnungskontrollen und ihrer Reform, 2000.

[21] Hierzu *Wangenheim* (2004: 175, 240)

Hatje, A., Die Heilung formell rechtswidriger Verwaltungsakte im Prozeß als Mittel der Verfahrensbeschleunigung, Die öffentliche Verwaltung, 50 (1997) 477 ff.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/93, 1993.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), Kontraktmanagement. Führung über Zielvereinbarungen, Bericht 4/98, 1998.

Knitsch, P., Beschleunigung durch Beschleunigungsgesetz? – Zur schleichenden Demontage des deutschen Umweltrechts, Zeitschrift für Umweltrecht, 8 (1996) 247 ff.

Kleinrock, L., Queing Systems, 1975

König, K., Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien, Deutsches Verwaltungsblatt, 112 (1997) 239 ff.

Lübbe-Wolff, G., Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auf Kosten des Umweltschutzes, Zeitschrift für Umweltrecht, 6 (1995) 57 ff.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Dauer von Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bei den Bezirksregierungen und Staatlichen Umweltämtern – Auswertungen der Jahresdaten 2006, 2007 http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/gen2006.pdf (letzter Aufruf 13.8.2008)

Ronellenfitsch, M., Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, 1994.

Sander, L./Langer, C., New Public Management - Der Übergang zur outputorientierten Verwaltung, Wirtschaftswissenschaftliches Studium 2004, 88 ff.

Steinberg, R., Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegeprojekten, Natur und Recht, 18 (1996) 6 ff.

Steinberg, R./Allert, H.-J./Grams, C./Scharioth, J., Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen: eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, 1991.

Steinberg, R./Hermann de Miquel, H./Scharioth, J./Fertsch, B./Mangold, S., Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas, 1995.

Wangenheim, G.v., Games and Public Administration – The Law and Economics of Regulation and Licensing, 2004.

Ziekow, J./Oertel, M.-P./Windoffer, A., Dauer von Zulassungsverfahren : eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung, 2005

19

Anhang: Beweis von Gleichung (5)

Das erste Gleichheitszeichen folgt unmittelbar aus der Optimierung des Aufwandsniveaus, das dritte aus Gleichung (3). Zu beweisen bleibt das zweite Gleichheitszeichen. Es ergibt sich aus folgender Überlegung: Unter Berücksichtigung von Gleichung (3) sind jedem Aufwandsniveau $\overline{e}$ eindeutige Fehlerwahrscheinlichkeiten $q_v(\overline{e})$ und $q_c(\overline{e})$ zugeordnet, sodass die gesamten erwarteten Sanktionen geschrieben werden können als:

$$S\left(\overline{e}\right) = S\left(e\left(q_v(\overline{e}), q_c(\overline{e})\right)\right) \equiv p_v q_v(\overline{e})\Delta_v + p_c q_c(\overline{e})\Delta_c \ ,$$

wobei das erste Gleichheitszeichen eine aus der Definition von $q_v(\overline{e})$ und $q_c(\overline{e})$ folgende Tautologie ist. Die Ableitung nach $\overline{e}$ ergibt:

$$S'(\overline{e})\left(e_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + e_c \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}}\right) = p_v\Delta_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + p_c\Delta_c \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}} \ .$$

Unter erneuter Berücksichtigung von Gleichung (3) lässt sich e_c ersetzen, sodass die linke Seite ein Vielfaches der rechten wird:

$$S'(\overline{e})\left(e_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + e_v \frac{p_c\Delta_c}{p_v\Delta_v} \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}}\right) =$$

$$S'(\overline{e}) \frac{e_v}{p_v\Delta_v}\left(p_v\Delta_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + p_c\Delta_c \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}}\right) = p_v\Delta_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + p_c\Delta_c \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}} \quad ,$$

Division durch $\frac{e_v}{p_v\Delta_v}\left(p_v\Delta_v \frac{dq_v(\overline{e})}{d\overline{e}} + p_c\Delta_c \frac{dq_c(\overline{e})}{d\overline{e}}\right)$ ergibt

$$S'(\overline{e}) \equiv \frac{d\left(p_v q_v(\overline{e})\,\Delta_v + p_c q_c(\overline{e})\,\Delta_c\right)}{d\overline{e}} = \frac{p_v\Delta_v}{e_v} \ . \qquad q.e.d.$$