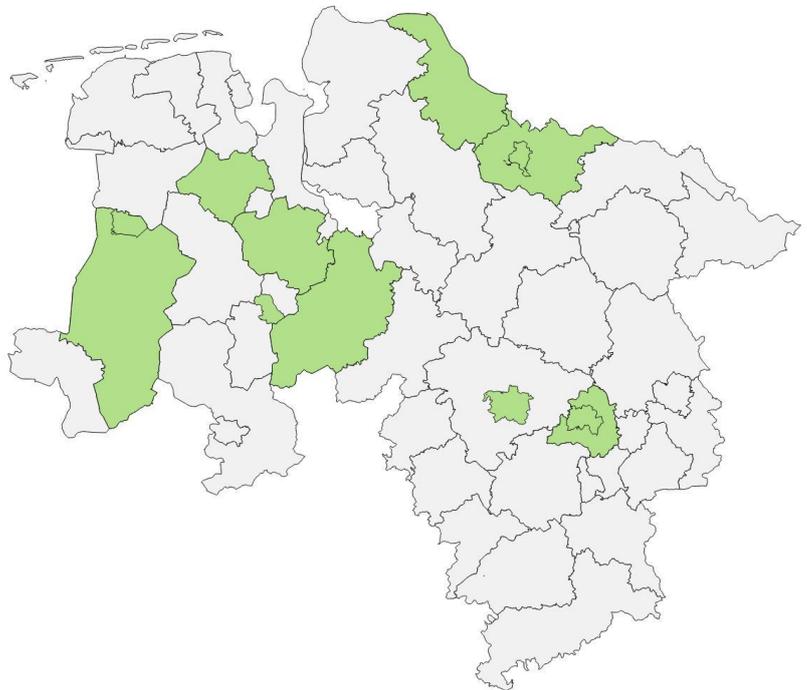


Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Störfaktoren im Baugenehmigungs- verfahren für Mehrfamilienhäuser



Übersandt an:

- Landeshauptstadt Hannover
- Landkreis Ammerland
- Landkreis Diepholz
- Landkreis Emsland
- Landkreis Harburg
- Landkreis Oldenburg
- Landkreis Peine
- Landkreis Stade
- Stadt Buchholz in der Nordheide
- Stadt Papenburg
- Stadt Peine
- Stadt Vechta
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 24.08.2021

Az.: 10712/6.3-1/2020/2



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	5
1.1	Anlass und Durchführung der Prüfung	5
1.2	Rechtlicher Hintergrund.....	9
2	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	10
3	Prüfungsergebnisse.....	13
3.1	Genehmigungsverfahren.....	13
3.1.1	Soll-Vorgaben	13
3.1.2	Antragslaufzeiten	13
3.1.3	Laufzeiten-Controlling	15
3.1.4	Unterlagennachforderungen.....	16
3.2	Produktcontrolling	17
3.3	Organisationsuntersuchungen, Aufbau- und Ablauforganisation	19
3.3.1	Organisationsuntersuchungen.....	20
3.3.2	Aufbau- und Ablauforganisation	21
3.4	Personalausstattung	23
3.5	Digitalisierung in den unteren Bauaufsichtsbehörden.....	24
3.5.1	Umsetzungsstand	24
3.5.2	XBau-Standard.....	27
3.6	Externe Störfaktoren	29
3.6.1	Bauantragsunterlagen.....	29
3.6.2	Abweichungen von der Bauleitplanung	32
3.6.3	Nachbarbeteiligungen	33
3.6.4	Beteiligung externer Fachbehörden.....	34
4	Standards und Vergleichbarkeit von Genehmigungsverfahren.....	34
5	Exkurs: Wohnraumversorgungskonzepte und Bündnis für bezahlbares Wohnen.....	35
6	Fazit.....	38

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Baugenehmigungen für Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen 2009-2019	6
Abbildung 2 – Häufigkeit digitalisierte Teilprozesse	25
Abbildung 3 – Häufigkeit digitalisierte Unterstützungsprozesse	26

Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
BauGB	Baugesetzbuch i. d. F. vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.07.2021 (BGBl. I S. 2939)
BauGO	Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Bauaufsicht (Baugebührenordnung) vom 13.01.1998 (Nds. GVBl. S. 3), zuletzt geändert durch VO vom 02.03.2021 (Nds. GVBl. S. 88)
BauVorIVO	Verordnung über Bauvorlagen und die Einrichtung von automatisierten Abrufverfahren für Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden (Bauvorlagenverordnung) vom 07.11.2012 (Nds. GVBl. S. 419)
B-Plan	Bebauungsplan
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
e. V.	eingetragener Verein
i. d. N.	in der Nordheide
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch VO vom 11.05.2021 (Nds. GVBl. S.284)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsens
NBauO	Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.11.2020 (Nds. GVBl. S. 384)
NESWoG	Niedersächsisches Gesetz zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum vom 10.11.2020, veröffentlicht durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung der NBauO sowie zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum (Nds. GVBl. S. 384)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 10.06.2021 (Nds. GVBl. S. 368)
NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 03.12.1976 (Nds. GVBl. S. 311), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361)
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250)
RdNr.	Randnummer
Tz.	Textziffer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 3a des Gesetzes vom 16.07.2021 (BGBl. I S. 3026)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154)

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2018, ©  LGLN.

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

1.1 Anlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 In Niedersachsen besteht erheblicher Bedarf an Wohnungen. Insbesondere in den Ballungsräumen ist Bauland knapp und teuer, der Wohnungsmarkt sehr angespannt und die Mieten steigen, wie der Wohnungsmarktbericht 2019 der NBank¹ bestätigt. Zur Deckung des Bedarfs und zur Entspannung der Situation trägt wesentlich die Schaffung von Wohnraum durch Mehrfamilienhäuser² bei. Im Folgenden fasse ich darunter Gebäude mit drei und mehr Wohneinheiten.³
- Tz. 2 Laut Wohnungsmarktbericht werden in den wachsenden Kommunen⁴ Niedersachsens bis zum Jahr 2040 rd. 147.000 neue Wohnungen in Mehrfamilienhäusern benötigt, davon allein 82.000 bereits bis zum Jahr 2025. Zur Deckung dieses Bedarfs ist die zeitgerechte Schaffung zusätzlicher Wohneinheiten dringend erforderlich. Zügige Baugenehmigungsverfahren tragen dazu bei, zeitliche Verzögerungen beim Wohnungsbau zu vermindern.

¹ Investitions- und Förderbank Niedersachsens – NBank, „Zukunftsfähige Wohnungsmärkte – Perspektiven für Niedersachsen bis 2040“ – Wohnungsmarktbeobachtung 2019 - <https://www.nbank.de/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Ver%C3%B6ffentlichungen/index.jsp> (Abruf am 12.01.2021).

² „Das Mehrfamilienhaus ist ein Grundstück, bebaut mit einem Gebäude, welches mindestens drei Wohneinheiten besitzt. Mehrfamilienhäuser können auch Gewerbeflächen enthalten (gemischtgenutztes Grundstück)“. Fundstelle: H. Keller in Gabler Wirtschaftslexikon – Das Wissen der Experten (online), Artikel zur „Objektart“ im Thema „Baufinanzierung“, Wissenschaftsverlag Springer Gabler, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/topic/baufinanzierung-140> (Abruf am 18.05.2020).

³ In Abgrenzung zu Zweifamilienhäusern und aufgrund der Differenzierung der Datenlage des Landesamts für Statistik Niedersachsen (Wohngebäude mit „1 und 2“ sowie „3 und mehr“ Wohnungen).

⁴ Wachsende Kommunen sind solche mit steigenden Einwohner- und Haushaltszahlen. Der Wohnungsmarktbericht legt eine Bevölkerungsprognose zu Grunde. Da der Wohnungsbedarf von der Art der Haushalte (Personenanzahl) abhängt, basiert die Bedarfsermittlung des Wohnungsmarktberichts auch auf einer Haushaltsprognose - <https://www.nbank.de/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Ver%C3%B6ffentlichungen/index.jsp> (Abruf am 22.04.2021).

Tz. 3 Gemäß LSN-Statistik⁵ steigt die Anzahl der Genehmigungen für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in Niedersachsen seit dem Jahr 2009 fast durchgängig an.

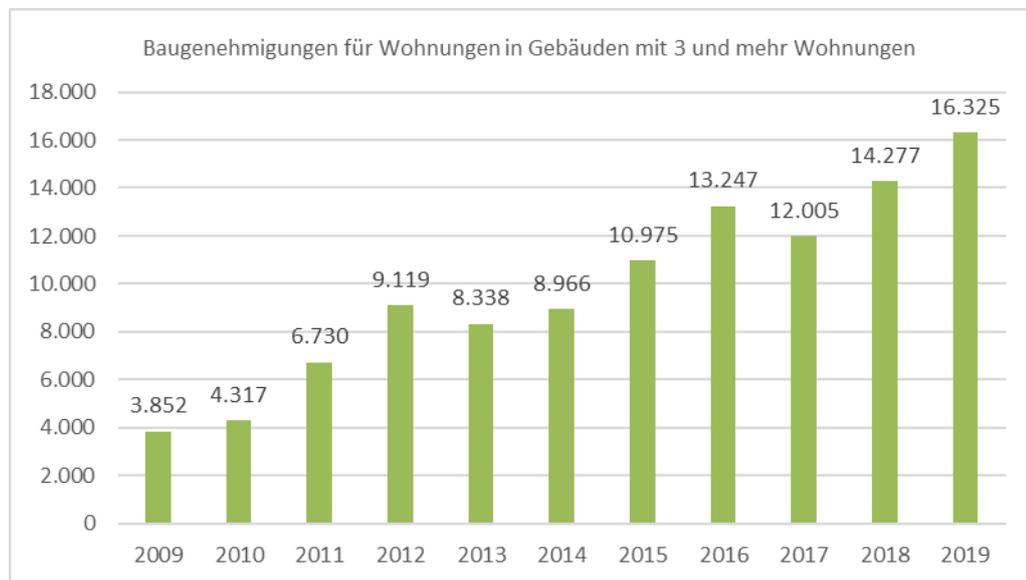


Abbildung 1 – Baugenehmigungen für Wohnungen mit drei und mehr Wohnungen 2009-2019

Tz. 4 Vom Jahr 2018 auf 2019 stieg die Anzahl der Genehmigungen für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern von 14.277 auf 16.325 Wohneinheiten und damit um 14,3 %. Die durchschnittliche Steigerung in den Jahren 2009 bis 2019 betrug 16,9 %. In Anbetracht des Bedarfs bis zum Jahr 2025 ist mit steigenden, mindestens mit gleichbleibenden Bauantragszahlen zu rechnen. Diese müssen von den unteren Bauaufsichtsbehörden möglichst zeitnah bearbeitet werden.

Tz. 5 Ziel der Prüfung war es zu zeigen, ob und inwieweit Hemmnisse die Effizienz und den Zeitbedarf der Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser beeinflussen. Ich untersuchte im Rahmen der Prüfung, inwieweit Störfaktoren und Optimierungsmöglichkeiten in den Abläufen der Baugenehmigungsverfahren identifiziert und dargestellt werden können. Relevante Faktoren können innerhalb (intern) oder auch außerhalb (extern) der Einflussbereiche der unteren Bauaufsichtsbehörden liegen.

⁵ Daten Landesamt für Statistik Niedersachsen, LSN-Onlinetabelle M8090116, <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp> (Abruf am 18.02.2021).

- Tz. 6 In meine Prüfung bezog ich auch die strategische Ausrichtung der geprüften Kommunen ein (z. B. Wohnraumversorgungskonzepte). Strategische Aspekte können sich ggf. positiv auf die konkreten Prozesse innerhalb der unteren Bauaufsichtsbehörde sowie die kommunalen Rahmenbedingungen auswirken. Sie tragen somit ggf. auch zur Vermeidung späterer Störfaktoren bei.
- Tz. 7 Prüfungsgegenstand waren Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser, die in den Jahren 2018 und 2019 abgeschlossen wurden. Innerhalb dieser Verfahren untersuchte ich mögliche Störfaktoren. Hierfür habe ich die Aufbau- und Ablauforganisation der unteren Bauaufsichtsbehörden sowie die Baugenehmigungsverfahren selbst betrachtet. Die Verfahren für Mehrfamilienhäuser ließen sich nicht immer in diesen Themenfeldern von den übrigen Genehmigungsverfahren und deren Prozessen in der unteren Bauaufsichtsbehörde trennen. Daher beziehen sich meine Feststellungen und Empfehlungen teilweise auch auf die Gesamtorganisationseinheit „untere Bauaufsichtsbehörde“.
- Tz. 8 Die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörden wird in Niedersachsen aktuell von insgesamt 102 Kommunen wahrgenommen. Dies sind die Region Hannover, die 36 Landkreise sowie 65 weitere Städte und Gemeinden (einschl. der Landeshauptstadt, der kreisfreien Städte sowie der großen selbständigen Städte).⁶
- Tz. 9 Ich bezog folgende Kommunen in meine Prüfung ein:
- Landeshauptstadt Hannover, Landkreis Ammerland, Landkreis Emsland, Landkreis Harburg, Landkreis Stade, Stadt Buchholz i. d. N., Stadt Peine⁷
- sowie
- Landkreis Diepholz, Landkreis Oldenburg, Landkreis Peine, Stadt Papenburg und Stadt Vechta.⁸

⁶ § 57 Abs. 1 und 2 NBauO; https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/bauen_amp_wohnen/bauordnungsrecht_bautechnik_und_gebaudeenergierecht/untere-bauaufsichtsbehoerden-in-niedersachsen-14170.html (Abruf am 23.03.2021).

⁷ In diesen Kommunen konnte ich unter Hygieneauflagen örtliche Erhebungen durchführen.

⁸ Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Covid-19-Pandemie konnten örtliche Erhebungen in diesen Kommunen nicht stattfinden. Die Erhebungen erfolgten ausschließlich digital (E-Mail und Videokonferenzen) und telefonisch.

Wesentliche Auswahlkriterien für die von mir geprüften Kommunen waren:

- Anzahl an Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser^{9,10},
- Regionen, in denen ein erhöhter Wohnungsbedarf erwartet werden kann¹¹,
- Kombination von Landkreisen mit der jeweiligen Kreisstadt bzw. einer größeren Stadt mit unterer Bauaufsichtsbehörde im jeweiligen Kreisgebiet,

Tz. 10 Die Prüfung stand maßgeblich unter dem Einfluss bzw. der Einschränkung durch die Covid-19-Pandemie. Ich teilte die Prüfung in zwei Phasen auf: Orientierungsphase (09.06. – 31.08.2020) und Erhebungsphase (01.09. – 30.11.2020).

Tz. 11 In der Orientierungsphase erhob ich prüfungsbezogene Basisdaten von allen zu prüfenden Kommunen. Im Anschluss an die Orientierungsphase erfolgte eine Erhebungsphase vor Ort in Form von Interviews, Aktenstichproben sowie Inaugenscheinnahmen, die ich aufgrund der Covid-19-Pandemie vorzeitig beenden musste (01.09. – 13.10.2020). Die Prüfungszeit vor Ort begrenzte ich auf das Notwendige. Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Covid-19-Pandemie konnten örtliche Erhebungen jedoch in fünf von 12 geprüften Kommunen (siehe Tz. 9) nicht stattfinden. Hier musste ich mich auf digitale (E-Mail und Videokonferenzen) und telefonische Kommunikation beschränken.

Tz. 12 Die geprüften Kommunen hatten Gelegenheit, zum Entwurf meiner Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Der Landkreis Stade und die Stadt Peine verzichteten auf eine Stellungnahme. Der Landkreis Harburg (Stellungnahme vom 05.07.2021) erklärte, dass er grundsätzlich die Empfehlungen prüfen und umsetzen werde. Die Anmerkungen der Landeshauptstadt Hannover (Stellungnahme vom 23.06.2021), die Landkreise Ammerland (Stellungnahme vom 31.05.2021) und Oldenburg (Stellungnahme vom 02.07.2021) habe ich in den Abschnitten 1.2, 2, 3.1.2, 3.1.3, 3.2,

⁹ Die Anzahl der Baugenehmigungen für Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen im Jahr 2019 sollte möglichst nicht unter 20 Genehmigungen liegen.

¹⁰ Nach Datenlage des LSN für die Jahre 2018 und 2019. Vgl. NLS-statistisches-Monatsheft-6-2019, S. 330, https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/statistische_monatshefte/statistische-monatshefte-niedersachsen-2018-2020-174489.html (Abruf am 18.02.2021).

¹¹ Investitions- und Förderbank Niedersachsens – NBank, „Zukunftsfähige Wohnungsmärkte – Perspektiven für Niedersachsen bis 2040“ – Wohnungsmarktbeobachtung 2019 - <https://www.nbank.de/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Ver%C3%B6ffentlichungen/index.jsp> (Abruf am 12.01.2021).

3.3.2, 3.4, 3.5.1, 3.5.2, 3.6.1, 3.6.3 und 5 – soweit es mir möglich war – aufgegriffen. Die übrigen Kommunen machten von der Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben, keinen Gebrauch.

1.2 Rechtlicher Hintergrund

- Tz. 13 Die Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte nehmen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden wahr (§ 57 Abs. 1 Satz 1 NBauO). Kommunen mit mindestens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern kann die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde auf Antrag übertragen werden (§ 57 Abs. 3 NBauO).
- Tz. 14 Die Erteilung von Baugenehmigungen gehört zu den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden (§ 59 Abs. 1 i. V. m. § 58 Abs. 2 NBauO). Die Baugenehmigung ist gem. § 70 Abs. 1 Satz 1 NBauO zu erteilen, wenn die Baumaßnahme, soweit sie genehmigungsbedürftig ist und soweit eine Prüfung erforderlich ist, dem öffentlichen Baurecht entspricht. Mehrfamilienhäuser sind in der Regel keine Sonderbauten gem. § 2 Abs. 5 NBauO und unterliegen daher überwiegend gem. § 63 Abs. 1 Satz 1 NBauO einem vereinfachten Baugenehmigungsverfahren.¹²
- Tz. 15 Gem. § 57 Abs. 4 Satz 1 NBauO sind die Bauaufsichtsbehörden zur Durchführung ihrer Aufgaben ausreichend mit geeigneten Fachkräften zu besetzen und mit den erforderlichen Einrichtungen auszustatten. Die tatsächliche inhaltliche Ausgestaltung zur personellen, materiellen und methodischen Aufgabenerfüllung einer unteren Bauaufsichtsbehörde obliegt jeder Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie (Art. 57 NV).

¹² Die Prüfung des Bauantrags beschränkt sich auf städtebauliches Planungsrecht, Grenzabstände (§§ 5 bis 7 NBauO), Eignung des Rettungsweges (§ 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO), Verbleib von Abwässern (§ 41 Abs. 2 Satz 2 NBauO), Vorschriften über notwendige Einstellplätze (§ 47 NBauO), Vorschriften für Werbeanlagen (§ 50 NBauO) und sonstigen Vorschriften des öffentlichen Rechts i. S. v. § 2 Abs. 17 NBauO. Die Prüfung bautechnischer Nachweise gem. § 65 NBauO bleibt unberührt.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

- Tz. 16 Meine Prüfung ergab, dass Störungen im Ablauf der Baugenehmigungsverfahren und darin begründete Verzögerungen häufig von Faktoren außerhalb der unteren Bauaufsichtsbehörden abhingen. Dennoch sollten die Kommunen bestehende Optimierungspotenziale weiter ausschöpfen.
- Tz. 17 Vier geprüfte Kommunen formulierten konkrete Soll-Vorgaben für ihre Baugenehmigungsverfahren. Um abgestimmte Verfahrensabläufe, zielgerichtete Steuerungsmaßnahmen und einen effizienten EDV-Einsatz sicherstellen zu können, sollten die Kommunen die Bearbeitungsprozesse ihrer Baugenehmigungsverfahren definieren (siehe Abschnitt 3.1.1).
- Tz. 18 Die Prüfung zeigte sehr unterschiedliche Verfahrensdauern. Die Zeitspanne vom Eingang des Bauantrags bis zur Genehmigung lag zwischen zwei Wochen und zwei Jahren. Eine einheitliche Basis für einen Vergleich der Antragslaufzeiten fand ich in den Kommunen nicht vor. Die Kommunen sollten bei der Erfassung der Antragsdaten auf eine stringente Aufnahme des Antragseingangs achten (siehe Abschnitt 3.1.2).
- Tz. 19 Keine der geprüften Kommunen erfasste über Eingangs- und Abschlussdaten hinaus Bearbeitungs-, Transport- oder Liegezeiten für ihre Baugenehmigungsverfahren. Um konkrete Steuerungsmaßnahmen zu ermöglichen, sollten die Kommunen Daten zu Laufzeitwerten über die eingesetzte Fachsoftware konkret, differenziert und vollständig erfassen (siehe Abschnitt 3.1.3).
- Tz. 20 Fünf geprüfte Kommunen ließen die Aufbau- und Ablauforganisation ihrer unteren Bauaufsichtsbehörden mit dem Ziel untersuchen, Verfahrensabläufe zu beschleunigen. Um Optimierungsmöglichkeiten identifizieren und nutzen zu können, sollten die Kommunen in regelmäßigen Abständen Organisationsuntersuchungen vornehmen. Hiermit muss nicht zwingend ein Beratungsunternehmen beauftragt werden. Die Kommunen können auch eigenes Personal und eigenes „Know-how“ gezielt einsetzen (siehe Abschnitt 3.3.1).
- Tz. 21 Die Covid-19-Pandemie zwang die Kommunen, ihre Kreis- und Rathäuser für den öffentlichen Publikumsverkehr weitgehend zu schließen. Es zeigte sich, dass durch verkürzte Sprech- und störungsfreie Arbeitszeiten Bauanträge zügiger bearbeitet wurden. Für störungsfreie Arbeitszeiten sollten die Kommunen die positiven

Erfahrungen aus der Pandemiezeit mit in ihre Überlegungen zur Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens einfließen lassen (siehe Abschnitt 3.3.2, Störungsfreie Arbeitszeiten).

- Tz. 22 Nach § 65 Abs. 1 NBauO ist die Einhaltung der Anforderung an die Standsicherheit durch bautechnische Nachweise nachzuweisen. Die Optionen der Kommunen wurden hier durch die Auslastung externer Büros als auch die Verfügbarkeit von Statikern am Arbeitsmarkt begrenzt (siehe Abschnitt 3.3.2, Bautechnische Nachweise).
- Tz. 23 Der Fachkräftemangel stellte die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Sie müssen dem Konkurrenzdruck mit anderen Kommunen oder Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf dem freien Arbeitsmarkt entgegenwirken. Dem öffentlichen Dienst ist es aufgrund seiner Tarifgebundenheit nur begrenzt möglich, den technischen Beschäftigten einen gleichwertigen finanziellen Anreiz zu bieten (siehe Abschnitt 3.4).
- Tz. 24 Die Kommunen setzten unterschiedliche Softwareprodukte bzw. -versionen zur Bearbeitung ihrer Baugenehmigungsverfahren ein. Bei der digitalen Antragsbearbeitung waren sie unabhängig von der eingesetzten Software unterschiedlich weit fortgeschritten. Um Verfahrensabläufe weiter zu optimieren und zu beschleunigen, sollten die Kommunen die vorhandene Software in ihren unteren Bauaufsichtsbehörden vollumfänglich nutzen. Zudem sollten die Kommunen sicherstellen, dass ihre Software den zukünftig verpflichtenden XBau-Standard unterstützt (siehe Abschnitt 3.5).
- Tz. 25 Zehn von 12 Kommunen führten, neben einer regelmäßig digital durch Fachsoftware unterstützten Antragsbearbeitung, ihre Bauakten noch in Papier. Dies erfolgte häufig ohne verbindliche Vorgaben zu Aktenführung und -dokumentation. Um koordinierte Abläufe, fehlerfreie Informationsflüsse und vollständige Dokumentationen innerhalb der Baugenehmigungsverfahren zu sichern, sollten die Kommunen eine geordnete, möglichst digitale Aktenführung durch Regelungen und Kontrollmechanismen sicherstellen; eine hybride Aktenführung sollten sie möglichst vermeiden (siehe Abschnitt 3.5.1, Aktenführung).
- Tz. 26 Nur in vier von 12 Kommunen war gesichert, dass die von ihnen eingesetzte Fachsoftware den bestehenden XBau-Standard bereits erfüllte. Um die gesetzlichen Vorgabe zu erfüllen, Baugenehmigungsverfahren bis Ende des Jahres 2022 digital

anbieten zu können, müssen die Kommunen ihre EDV-Systeme zeitnah prüfen und ggf. fristgerecht zukunftssicher anpassen (siehe Abschnitt 3.5.2).

- Tz. 27 Bauherrin oder Bauherr und Entwurfsverfasserin oder Entwurfsverfasser sind verpflichtet, alle für die Beurteilung des geplanten Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) einzureichen. Die geprüften Kommunen gaben an, dass in der Mehrzahl der vorgelegten Anträge notwendige Unterlagen fehlten. Zur Beschleunigung des Verfahrens sollte von der Möglichkeit der kostenpflichtigen Ablehnung des Antrags nach Fristsetzung konsequent Gebrauch gemacht werden (siehe Abschnitt 3.6.1).
- Tz. 28 Zur inhaltlichen Qualität der vorgelegten Antragsunterlagen äußerten sich die geprüften Kommunen übereinstimmend kritisch. Es wurden Verzögerungen durch Nachfragen und Nachforderungen verursacht. Der Beratungsansatz sollte intensiviert werden und zusätzliche Infoveranstaltungen angeboten werden. Auch die Möglichkeit, gebührenpflichtige Beratungen auf Wunsch anzubieten, sehe ich als geeignete Maßnahme an (siehe Abschnitt 3.6.1).
- Tz. 29 Durch veraltete Bebauungspläne aus den 60er bis 80er Jahren entsprachen die Festsetzungen zunehmend nicht mehr den aktuellen Erfordernissen der beantragten Bauvorhaben. Es wurden Ausnahmen und Befreiungen erforderlich. Diese Verfahren nehmen zusätzlich Zeit in Anspruch. Abhilfe kann durch rechtzeitig angepasste Planungen der Bauplanungsbehörden erreicht werden (siehe Abschnitt 3.6.2).
- Tz. 30 Durch immer stärkere Innenstadtverdichtungen nahm die Anzahl der Nachbarbeteiligungen zu. Dies erforderte insbesondere bei Mehrfamilienhäusern einen zunehmenden Verwaltungsaufwand mit entsprechend hohem zeitlichen Aufwand. Hier können Verwaltungsanweisungen helfen, die innerbehördlichen Abläufe transparent darzustellen und ein einheitliches Vorgehen der Verwaltung gewährleisten (siehe Abschnitt 3.6.3).
- Tz. 31 In den geprüften Kommunen fand ich eine Vielzahl von Verfahrensarten und unterschiedlichen Bauprojekten sowie unterschiedliche Verwaltungsstrukturen vor. Weder für eine idealtypische untere Bauaufsichtsbehörde noch für idealtypische Baugenehmigungsprozesse konnte ich allgemeingültige Kriterien feststellen (siehe Abschnitt 4).

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Genehmigungsverfahren

3.1.1 Soll-Vorgaben

Tz. 32 Mit verbindlich formulierten Soll-Vorgaben kann die grundlegende Frage beantwortet werden: „*Was genau soll wann erfolgen?*“. Sie sollen effiziente Abläufe, Sicherheit und Einheitlichkeit bei der Bearbeitung gewährleisten. An konkret formulierten, dokumentierten und somit fortschreibbaren Vorgaben kann das Baugenehmigungsverfahren optimiert ausgerichtet und fortentwickelt werden. Alle geprüften Kommunen bildeten ihre bestehenden Verfahrensabläufe in ihrer Fachsoftware ab. Vier Kommunen¹³ legten mir Unterlagen vor, nach denen sie Soll-Prozesse für ihre Baugenehmigungsverfahren konkret formuliert hatten. Drei der Kommunen¹⁴ taten dies im Zusammenhang mit der Einführung von Fachsoftware.

Tz. 33 Fehlende Soll-Vorgaben zum Verfahrensablauf bergen die Gefahr, dass Verfahrensabläufe nicht effizient aufeinander abgestimmt und gesteuert werden. Tatsächliche Unterstützungsbedürfnisse im Bearbeitungsverfahren können so nicht erkannt werden. Überflüssige Verfahrensschleifen, Verfahrensunterbrechungen, nicht genutzte Möglichkeiten paralleler Bearbeitung oder vermeidbare Zeiten ohne weitere Bearbeitung (Liegezeiten) können zu unnötigen Verzögerungen im Verfahrensablauf führen.

Tz. 34 Ich empfehle, verbindliche Soll-Vorgaben für Verfahrensabläufe im Baugenehmigungsverfahren zu definieren.

3.1.2 Antragslaufzeiten

Tz. 35 Obwohl die NBauO die Dauer nicht begrenzt, ist das Baugenehmigungsverfahren gemäß § 10 Satz 2 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 NVwVfG einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen. Im Sinne einer zügigen Abwicklung begannen die Kommu-

¹³ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Diepholz und Harburg sowie Stadt Papenburg.

¹⁴ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Diepholz und Harburg.

nen die Bearbeitung des Bauantrags nach Möglichkeit bereits dann, wenn die Unterlagen zwar noch nicht vollständig, aber in den ersten Bearbeitungsschritten prüffähig waren.

- Tz. 36 Beteiligungsverfahren nach § 69 Abs. 3 NBauO¹⁵ führten die Kommunen parallel durch, sofern dies möglich war. Hinsichtlich der Dauer externer Beteiligungsverfahren, z. B. für Statik-Prüfungen (siehe Abschnitt 3.3.2, Bautechnische Nachweise), Brandschutzprüfungen oder andere zu beteiligende Fachbehörden (siehe Abschnitt 3.6.4), hatten die unteren Bauaufsichtsbehörden weder Einfluss auf die Auslastung der beteiligten Stellen noch auf die damit verbundenen Bearbeitungszeiten. Daher gehe ich an dieser Stelle hierauf nicht weiter ein.
- Tz. 37 Um festzustellen, in welchem zeitlichen Umfang das förmliche Baugenehmigungsverfahren für ein Mehrfamilienhaus im Vergleich der geprüften Kommunen ablief, betrachtete ich die Antragslaufzeiten der entsprechenden Baugenehmigungsanträge des Prüfungszeitraums 2018 und 2019.
- Tz. 38 Die Prüfung zeigte sehr unterschiedliche Verfahrensdauern. Sie betrug in der Regel mehrere Monate. Die Zeitspanne vom Eingang des Bauantrags bis zur Genehmigung lag zwischen zwei Wochen und zwei Jahren.
- Tz. 39 Das Ende der Antragslaufzeit war durch das Datum der Baugenehmigung bzw. des ablehnenden oder zurückweisenden Bescheids eindeutig bei allen geprüften Kommunen bestimmbar. Den Beginn der Laufzeit definierten die Kommunen unterschiedlich. Als Datum für den Verfahrens- und damit Laufzeitbeginn verwendeten die Kommunen entweder den Antragseingang bei der kreisangehörigen Gemeinde (§ 69 Abs. 1 NBauO¹⁶) nach Poststempel, das Eingangsdatum bei der unteren Bauaufsichtsbehörde oder das Datum der Erfassung in der EDV.
- Tz. 40 Aufgrund der unterschiedlichen Methodik bei der Wahl des Datums für den Verfahrensbeginn bestand keine einheitliche Basis für einen Vergleich der Antragslaufzeiten. Die für Bauanträge relevante Verfahrensdauer beginnt mit dem Eingang

¹⁵ Die Bauaufsichtsbehörde hört zum Bauantrag diejenigen Behörden und Stellen an, deren Beteiligung für die Entscheidung über den Bauantrag durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist oder ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit der Baumaßnahme nicht beurteilt werden kann.

¹⁶ Die Gemeinde hat, wenn sie nicht selbst die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörde wahrnimmt, den Bauantrag innerhalb von einer Woche an die Bauaufsichtsbehörde weiterzuleiten.

des Bauantrags bei der Gemeinde, unabhängig davon ob sie selbst unterer Bauaufsichtsbehörde ist oder nicht.¹⁷ Wird der Antrag unmittelbar bei der unteren Bauaufsichtsbehörde eingereicht, gilt das dortige Eingangsdatum als Verfahrensbeginn. Prozessuale Fristen bestimmen sich nach dem Beginn des Antragsverfahrens (hier § 75 Satz 2 VwGO). Der Landkreis Ammerland legte in seiner Stellungnahme vom 31.05.2021 Wert auf die Feststellung, dass dort bei Eingang des Bauantrags entsprechende Daten differenziert erfasst werden.

Tz. 41 Die Kommunen sollten bei der Erfassung der Antragsdaten auf eine einheitliche, verfahrensrechtlich richtige Aufnahme des Antragseingangs achten („Eingangsstempel“). Dies stellt sicher, dass die Laufzeitendaten der Bauanträge korrekt ausgewertet und prozessuale Fristen beachtet werden können.

3.1.3 Laufzeiten-Controlling

Tz. 42 Die Prüfung sollte aufzeigen, inwieweit die unteren Bauaufsichtsbehörden Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren systematisch erfassten und auswerteten. Weiter sollte sie feststellen, ob die Kommunen Ursachen bzw. Störfaktoren für eine überdurchschnittliche Dauer dieser Zeiten erkannten und Bearbeitungsprozesse entsprechend anpassten.

Tz. 43 Meiner Prüfung legte ich zu grunde, dass sich die Gesamtdurchlaufzeit eines Baugenehmigungsverfahrens aus Bearbeitungs-, Transport- und Liegezeiten zusammensetzt, aus denen Brutto- und Nettolaufzeiten für jedes Verfahren ermittelbar werden. Voraussetzung war, dass entsprechende Werte (über die eingesetzte Fachsoftware) auf Basis korrekt erfasster Daten rechnerisch ermittelt wurden. Aus diesen Laufzeitwerten ließen sich ggf. Defizite im Verfahrensverlauf erkennen, denen durch geeignete Steuerungsmaßnahmen entgegengewirkt werden könnte (Laufzeiten-Controlling). Ziel wäre eine optimierte Gesamtdurchlaufzeit im Interesse der Bauantragstellerinnen und Bauantragsteller.

Tz. 44 Daten zur Gesamtdurchlaufzeit waren bei allen Kommunen vorhanden. Erfasst waren der Antragseingang sowie das Bescheid-Datum zum Verfahrensabschluss (Baugenehmigung, Rücknahme oder Ablehnung). Konkrete Bearbeitungs-, Trans-

¹⁷ Große-Suchsdorf/Stiel/Fontana, Kommentar zur Nds. Bauordnung 10. Aufl. 2020, NBauO zu § 67 RdNr. 25.

port- oder Liegezeiten erfasste keine der geprüften Kommunen. Sieben Kommunen¹⁸ gaben Unterbrechungszeiten („Fristenstopps“) manuell in ihre Fachsoftware ein. Diese sollten eine Berechnung von Nettolaufzeiten grundsätzlich ermöglichen.

- Tz. 45 Die Beschäftigten handhabten die manuellen Buchungen der Fristenstopps in den betreffenden Kommunen individuell und ohne verbindliche Vorgaben oder Kontrollmechanismen (z. B. stichprobenhafte Plausibilitätskontrollen). Keine der Kommunen konnte ausschließen, dass Eintragungen unvollständig oder fehlerhaft vorgenommen wurden.
- Tz. 46 Ohne ein umfassendes und konsequentes Erfassen von Daten zu verschiedenen Laufzeitwerten (Bearbeitung, Transport, Liegezeit oder nur Fristenstopps) kann keine belastbare Auswertung dieser Daten vorgenommen werden. Damit können keine Erkenntnisse für ein Laufzeiten-Controlling gewonnen werden, die als Basis für effektive Steuerungsmaßnahmen geeignet sind. Steuerungsmaßnahmen, mit denen Verfahrensabläufe weiter vereinfacht und/oder verkürzt werden, sind hierdurch behindert.
- Tz. 47 Die Kommunen sollten Laufzeitwerte für ihre Baugenehmigungsverfahren über die eingesetzte Fachsoftware differenziert und vollständig erfassen. Hierfür sollten sie verbindliche Regelungen und geeignete Kontrollmechanismen schaffen. Aus den so möglichen Auswertungen der Daten sollten die Kommunen ein Berichtswesen zu den Verfahrenslaufzeiten etablieren und dieses als Basis für ein Laufzeiten-Controlling mit Steuerungsmaßnahmen zur Optimierung der Gesamt-Verfahrenslaufzeiten nutzen.

3.1.4 Unterlagennachforderungen

- Tz. 48 Wenn der Bauantrag oder die zugehörigen Bauvorlagen unvollständig sind oder sie sonstige erhebliche Mängel aufweisen, hat die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrin oder den Bauherrn mit angemessener Frist zur Behebung der Mängel aufzufordern (§ 69 Abs. 2 Satz 1 NBauO).

¹⁸ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Ammerland, Emsland und Diepholz sowie Städte Papenburg, Peine und Vechta.

- Tz. 49 Die geprüften unteren Bauaufsichtsbehörden führten überwiegend zeitnah zum Antragseingang eine Vollständigkeitsprüfung der Bauantragsunterlagen durch. Stellten sie fest, dass Unterlagen fehlten, erklärten fünf Kommunen¹⁹ diese grundsätzlich innerhalb einer Woche nach Antragseingang nachzufordern. Die anderen Kommunen benötigten hierfür in der Regel länger als eine Woche²⁰ bzw. konnten hierzu keine allgemeingültigen Angaben machen²¹.
- Tz. 50 Im Sinne einer zügigen Verfahrensführung sind fehlende oder aufgrund von Mängeln zu korrigierende Bauantragsunterlagen von der unteren Bauaufsichtsbehörde zeitnah nachzufordern. Laufzeiten zwischen Antragseingang, erster Antragsprüfung und erforderlicher Unterlagennachforderung sind der Bearbeitungszeit der unteren Bauaufsichtsbehörde zuzurechnen. Hier haben die Kommunen konkreten Einfluss auf die Dauer der Baugenehmigungsverfahren.
- Tz. 51 In Anlehnung an die unter Tz. 49 genannte Praxis, empfehle ich die Vollständigkeitsprüfung und Unterlagennachforderung innerhalb einer Woche nach Antragseingang durchzuführen, um so die Gesamtlaufzeit von Bauantragsverfahren zu verkürzen.

3.2 Produktcontrolling

- Tz. 52 Die kommunalen Haushalte unterliegen dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung setzt die Kommune u. a. das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen ein (§ 21 Abs. 1 KomHKVO). Insbesondere die Produkte, die die Kommunen als wesentlich definieren, sollen über Ziele und Kennzahlen gesteuert werden (§ 21 Abs. 2 und § 4 Abs. 7 KomHKVO). Störfaktoren im Baugenehmigungsverfahren wirken sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung aus. Sie sind daher steuerungsrelevant. Die Kommunen könnten also diese Instrumente für die Identifizierung bzw. Minimierung der Störfaktoren nutzen. Baugenehmigungsverfahren sind dem Produkt 521²² zugeordnet.

¹⁹ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Ammerland, Diepholz und Harburg sowie Stadt Vechta.

²⁰ Landkreise Emsland, Oldenburg, Peine und Stade sowie Stadt Peine.

²¹ Städte Buchholz i. d. N. und Papenburg.

²² Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2021 gemäß der Bezugsbekanntmachung des LSN vom 29.07.2020 (Nds. MBl. Nr. 37 vom 12.08.2020, S. 847).

- Tz. 53 Der Landkreis Peine benannte in seinem Haushalt explizit Kennzahlen und Ziele für das Produkt 521. Der Landkreis Ammerland formulierte auf seiner Homepage öffentlich "Service-Garantien für Bearbeitungszeiten" für das Bauamt (Amt 63). Für die Genehmigung von Wohnbauvorhaben in Baugebieten garantierte er eine Bearbeitungszeit von vier Wochen. Die Landkreise Harburg und Oldenburg sowie die Stadt Papenburg wiesen ihre Produkte „Baugenehmigungen“ als wesentlich aus.²³ Sie verpflichteten sich damit selbst, Leistungsziele einschließlich der zugehörigen Kennzahlen festzulegen und umzusetzen.
- Tz. 54 Die anderen Kommunen²⁴ formulierten für ihre unteren Bauaufsichtsbehörden interne Vorgaben, wie „schnellstmögliche Bearbeitung und rechtssichere Entscheidung über Bauanträge“²⁵ oder „durchschnittliche Bescheidung von Bauanträgen, soweit sie vollständig und prüffähig sind, innerhalb von zwei Monaten“²⁶. Konkrete Bedingungen, spezifische Kennzahlen oder Ziele beschrieben diese in ihren Haushalten dazu nicht.
- Tz. 55 Zwei Kommunen²⁷ hatten für ihre untere Bauaufsichtsbehörde ein Controlling mit einem eigenen, unterjährigen Berichtswesen zu Steuerungszwecken eingerichtet. Die weiteren Kommunen erstellten auf Anfrage oder anlassbezogen Tätigkeitsberichte für Verwaltungsleitung und Politik. Ein institutionalisiertes Controlling richteten diese für ihre unteren Bauaufsichtsbehörden nicht ein.
- Tz. 56 Die Verantwortung für einen Teilhaushalt soll gem. § 4 Abs. 1 Satz 7 KomHKVO einer bestimmten Organisationseinheit im Rahmen der Verwaltungsgliederung zugeordnet werden. Bezogen auf die Baugenehmigungsverfahren erfolgt dies in der Regel zur unteren Bauaufsichtsbehörde. Ziel einer internen Steuerung sollte hier sein, die Effizienz der Baugenehmigungsverfahren darüber fortlaufend zu optimieren. Die meisten Kommunen konkretisierten für ihr Produkt 521 nicht, wie sie die Zielerreichung überprüfen bzw. messen wollten. Dies stellt zwar keinen direkten Störfaktor im Baugenehmigungsverfahren dar. Die Kommunen nutzten jedoch ihr Steuerungspotenzial nicht.

²³ Landkreis Harburg: Baugenehmigung Nord und Baulasten Nr. 6001000000 sowie Baugenehmigung Süd und Wohnraumförderung Nr. 6002000000. Landkreis Oldenburg: Bauliche Genehmigungen (P1.521001).

²⁴ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Diepholz, Emsland und Stade sowie Städte Buchholz i. d. N., Peine und Vechta.

²⁵ Stadt Buchholz i. d. N.

²⁶ Landkreis Peine.

²⁷ Landeshauptstadt Hannover und Landkreis Harburg.

- Tz. 57 Eine optimierende Steuerung der produktzugehörigen Verfahren ist ohne Erhebung und Auswertung steuerungsrelevanter Daten nur erschwert möglich (siehe Abschnitt 3.1.3). Unregelmäßige Tätigkeitsberichte, die ggf. auch nur zu einzelnen Steuerungsmaßnahmen führen, erfüllen nicht die Funktion eines Controllings im Sinne der genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften.
- Tz. 58 Ich empfehle, für das Produkt 521 spezifische Ziele (z. B. kurze Bearbeitungszeiten von Bauanträgen) und Kennzahlen (z. B. Quote der Bauanträge, die innerhalb von 60 Tagen bearbeitet werden, durchschnittliche Dauer bis zur Bescheid-Erteilung bei Bauanträgen) festzulegen. Des Weiteren empfehle ich, in unteren Bauaufsichtsbehörden ein Controlling auf Basis eines unterjährigen Berichtswesens für das Produkt 521 einzurichten. Hierbei halte ich es für ausreichend, Verfahrenskennzahlen regelmäßig auszuwerten, um ggf. erforderliche Korrekturen in den Verfahren zeit- und zielgerecht vornehmen zu können.
- Tz. 59 Die Landeshauptstadt Hannover zweifelt in ihrer Stellungnahme an, dass ein zweckmäßiges Controlling der unteren Bauaufsichtsbehörde über das zugehörige Produkt 521 gelingen kann. Sie bezieht sich in ihrer Begründung allein auf eine wirtschaftliche Betrachtung. Der vorgetragenen Argumentation folge ich nicht. Eine Produktsteuerung erfolgt nicht zwingend nur über einen Vergleich von Kosten und Leistung/Output. Sie kann auch mit strategischer oder kombinierter Ausrichtung erfolgen, beispielsweise mit dem Ziel einer beschleunigten Antragsbearbeitung zur Steigerung der Kundenzufriedenheit.

3.3 Organisationsuntersuchungen, Aufbau- und Ablauforganisation

- Tz. 60 Den Kommunen obliegt es im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie, ihre Verwaltungsgliederung selbst zu gestalten. Je nach Organisationsmodell der Kommunen sind die unteren Bauaufsichtsbehörden in unterschiedlichen Organisationsebenen angesiedelt.²⁸ Die Organisationseinheiten unterscheiden sich hinsichtlich der Leitungsspanne²⁹, Gliederungstiefe und -breite³⁰, Leitungsintensität³¹ und den sonstigen in der Organisationseinheit wahrgenommenen Aufgaben.

²⁸ Abteilung/Fachbereich, Fachdienst/Amt oder Sachgebiet/Teams.

²⁹ Leitungsspanne ist die Anzahl der Stellen, die einer Leitungsinstanz direkt unterstellt ist.

³⁰ Gliederungstiefe umfasst die Gesamtzahl der hierarchischen Ebenen, Gliederungsbreite die Anzahl der Organisationseinheiten auf einer hierarchischen Ebene.

³¹ Leitungsintensität ist das Verhältnis aus der Summe der Anzahl der Leitungsstellen und der Anzahl der unterstützenden Stellen (Stabs- und Assistenzstellen) zur Anzahl der ausführenden Stellen.

3.3.1 Organisationsuntersuchungen

- Tz. 61 Im Zuge sich wandelnder Anforderungen sollten die Kommunen ihre Organisation regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen, damit sie ihre Aufgaben effektiv und effizient erledigen können. Um festzustellen, ob die Organisation einer Kommune noch ihren Bedürfnissen entspricht, kann eine Organisationsuntersuchung hilfreich sein. Fünf Kommunen³² beauftragten in den Jahren 2017 bis 2020 Beratungsunternehmen mit Organisationsuntersuchungen. Die Stadt Buchholz i. d. N. verfolgte den Ansatz, ihre Organisationsstruktur von einer personenbezogenen zu einer aufgabenbasierenden Organisation umzuwandeln und Personal einzusparen. Bei den vier anderen Kommunen standen Rückstände bei der Bearbeitung von Bauanträgen im Vordergrund. Übereinstimmendes Ziel war die Beschleunigung der Antragsbearbeitung. Der Landkreis Peine bezog daher in die Untersuchung insgesamt drei Fachbereiche ein, u. a. den Fachbereich „Ordnungswesen“, der Aufgaben im direkten Zusammenhang mit dem Baugenehmigungsverfahren durchführte (z. B. Brandschutzprüfung). Hierdurch konnten Bearbeitungszeiten reduziert werden. Drei der Kommunen³³ beschränkten sich darauf, ausschließlich den Bereich der unteren Bauaufsicht überprüfen zu lassen. Lösungsansätze für die Probleme der Kommunen fanden sich sowohl in einer Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation als auch in der personellen Ausstattung der unteren Bauaufsichtsbehörden. Die Kommunen setzten die Empfehlungen der Beratungsunternehmen um bzw. teilten mir mit, dass sie diese sukzessiv umsetzen wollten. Um Synergieeffekte zu erzielen, organisierte die Stadt Buchholz i. d. N. den Fachbereich „Planen, Bauen, Umwelt“ neu.
- Tz. 62 Durch Organisationsuntersuchungen können Faktoren herausgefiltert werden, die für Störungen im Ablauf eines Genehmigungsverfahrens verantwortlich sind oder sein könnten. Mithilfe entwickelter Lösungsansätze können Störungen im Ablauf beseitigt oder zumindest gemildert werden.
- Tz. 63 Ich empfehle, Organisationen dahingehend zu untersuchen, ob Aufbau und Ablauf innerhalb der unteren Bauaufsichtsbehörden aufeinander abgestimmt sind und so ein optimaler Bearbeitungslauf der Anträge gewährleistet ist. Dies kann entweder in regelmäßigen Abständen erfolgen oder in einen laufenden Prozess im Rahmen

³² Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Harburg und Peine sowie Städte Buchholz i. d. N. und Papenburg.

³³ Landeshauptstadt Hannover, Landkreis Harburg und Stadt Papenburg.

eines Controllings integriert werden. Hierfür muss nicht auf ein Beratungsunternehmen zurückgegriffen werden, vielmehr können die Kommunen auch eigenes Personal und eigenes „Know-how“ gezielt einsetzen.

3.3.2 Aufbau- und Ablauforganisation

Tz. 64 Die Aufbau- und die Ablauforganisation sind eng miteinander verbunden. So ist es oftmals nicht möglich, den einen Bereich ohne Berücksichtigung des anderen zu betrachten. Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Behörde und die zur Aufgabenerledigung erforderlichen Befugnissen und Verantwortlichkeiten einzelnen Organisationsbereichen zu. Die Ablauforganisation bildet das räumliche und zeitliche Zusammenwirken der an der Aufgabenerledigung beteiligten Menschen und Sachmittel ab. Ziel ist eine reibungslose Aufgabenerledigung.³⁴

Tz. 65 Umfassende Organisationsuntersuchungen führte ich nicht durch. Nachfolgende Aspekte sind mir jedoch im Rahmen meiner Prüfung aufgefallen. Diese stellen entweder Störfaktoren im Baugenehmigungsverfahren dar oder bieten Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung.

Regelungen zu Geschäftsabläufen

Tz. 66 Neben den allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisungen hatten die Kommunen für ihre unteren Bauaufsichtsbehörden wenige spezielle Regelungen zum Geschäftsablauf. Die Landeshauptstadt Hannover regelte die Zuständigkeiten und die Organisation ihrer unteren Bauaufsichtsbehörde mit entsprechenden Dienstanweisungen. Der Landkreis Harburg verfügte zwar über eine umfassende Regelung, hielt diese jedoch mit Hinweis auf eine geplante neue Software nicht aktuell. Sieben Kommunen³⁵ regelten die Unterschriftsbefugnis. Drei Kommunen³⁶ trafen keine speziellen Regelungen für die untere Bauaufsichtsbehörde. Sie wiesen darauf hin, dass langjährige Praxis fehlende Regelungen ersetzen würden.

Tz. 67 Nicht geregelte Geschäftsabläufe erschweren einen geregelten Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Gerade in einer „langjährigen Praxis“ können sich Änderun-

³⁴ Vgl. https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=29 S. 25 ff (Abruf am 23.02.2021).

³⁵ Landkreise Ammerland, Diepholz, Emsland, Oldenburg und Peine sowie Städte Peine und Vechta.

³⁶ Landkreis Stade sowie Städte Buchholz i. d. N. und Papenburg,

gen einschleichen, die nicht auf den ersten Blick auffallen, aber den Bearbeitungsablauf negativ beeinflussen. Insbesondere bei Personalwechsel unterstützen geregelte und schriftlich festgelegte Geschäftsabläufe den reibungslosen Übergang eines Arbeitsplatzes.

Tz. 68 Ich empfehle, die Geschäftsabläufe der unteren Bauaufsicht schriftlich festzulegen.

Störungsfreie Arbeitszeiten

Tz. 69 Die Covid-19-Pandemie zwang alle Kommunen im Jahr 2020 dazu, ihre Kreis- und Rathäuser für den öffentlichen Publikumsverkehr weitgehend zu schließen. Viele Beschäftigte arbeiteten im Schichtdienst oder von zuhause aus. Für persönliche Gespräche mit den Entwurfsverfasserinnen und den Entwurfsverfassern wurden individuelle Termine vereinbart und telefonische Anfragen zentral gesteuert. Die Landkreise Harburg und Peine wickelten Beratungen und Akteneinsichten nach Anmeldung in einen separaten Raum ab. Die Landeshauptstadt Hannover sowie die Stadt Papenburg richteten unabhängig von der Covid-19-Pandemie eine Servicestelle zur allgemeinen Bauberatung ein, die dem Genehmigungsverfahren vorgeschaltet ist. Insgesamt fünf Kommunen³⁷ gaben an, dass durch verkürzte Sprechzeiten und störungsfreie Arbeitszeiten Bauanträge zügiger bearbeitet werden konnten. Trotz aller Widrigkeiten habe sich die Covid-19-Pandemie insgesamt nicht negativ auf die Bearbeitungszeit von Bauanträgen ausgewirkt.

Tz. 70 Für störungsfreie Arbeitszeiten empfehle ich den Kommunen, die positiven Erfahrungen aus der Pandemiezeit mit in ihre Überlegungen, wie sie das Baugenehmigungsverfahren beschleunigen können, einfließen zu lassen und, soweit noch nicht geschehen, feste Sprechzeiten einzurichten. Daneben können bedarfsweise individuelle Termine vereinbart werden. Außerhalb der Sprechzeiten könnten sowohl die eingehenden Anrufe als auch E-Mailanfragen zentral gesteuert werden.

Bautechnische Nachweise

Tz. 71 Nach § 65 Abs. 1 NBauO ist die Einhaltung der Anforderung an die Standsicherheit durch bautechnische Nachweise nachzuweisen. Die bauaufsichtlichen Prüfungen der Statik können entweder Beschäftigte der Kommunen oder externe Prüfingenieurinnen oder Prüfingenieure durchführen. Alle Kommunen berichteten, dass

³⁷ Landkreise Emsland, Harburg, Oldenburg und Peine sowie Stadt Peine.

es nicht ausreichend freiberuflich anerkannte Statikerinnen und Statiker gab. Da die Kommunen auf deren Verfügbarkeit keinen Einfluss hatten, mussten sie eine zeitliche Verzögerung in Kauf nehmen. Vier Kommunen³⁸ beschäftigten keine eigenen Statikerinnen oder Statiker. Sie hatten keinen Einfluss auf die zusätzlichen Bearbeitungszeiten.

- Tz. 72 Die Möglichkeit, eine eigene Statikerin oder einen eigenen Statiker mit den bauaufsichtlichen Prüfungen zu beauftragen oder beide Optionen (intern und extern) nutzen zu können, könnte den Baugenehmigungsprozess beschleunigen. Die Optionen der Kommunen werden hier durch die Auslastung externer Büros als auch die Verfügbarkeit von Statikerinnen und Statikern am Arbeitsmarkt begrenzt.

3.4 Personalausstattung

- Tz. 73 Gem. § 57 Abs. 4 NBauO sind die Bauaufsichtsbehörden zur Durchführung ihrer Aufgaben ausreichend mit geeigneten Fachkräften zu besetzen. Aktuell waren alle Kommunen nach eigenen Angaben ausreichend ausgestattet. Sie teilten aber mit, dass auch in ihren unteren Bauaufsichtsbehörden der Fachkräftemangel zu spüren sei. Bis auf zwei Kommunen³⁹ teilten alle Kommunen mit, dass es schwierig gewesen sei, vakante Stellen im technischen Bereich entsprechend ihrer Einstufung kurzfristig wiederzubesetzen. Der Landkreis Diepholz bot seinen technischen Beschäftigten nach entsprechender Qualifizierung die Verbeamtung an, um die Stellen für die Bauingenieurinnen und Bauingenieure attraktiver zu gestalten. Der Landkreis Stade schrieb in Zusammenarbeit mit der Hochschule 21 in Buxtehude ein duales Studium Bauingenieurwesen aus.⁴⁰ Die Landeshauptstadt Hannover bereitete eine eigene Ausbildung von Bauoberinspektoranwärterinnen und Bauoberinspektoranwärtern vor, welche nach Absolvierung des beamtenrechtlichen Vorbereitungsdienstes als technische Beschäftigte übernommen werden sollten.

³⁸ Landkreise Harburg und Stade sowie Städte Buchholz i. d. N. und Peine.

³⁹ Landkreis Ammerland und Stadt Buchholz i. d. N.

⁴⁰ Siehe Ausschreibung <https://www.wegweiser-duales-studium.de/freie-studienplaetze/duales-studium-bauingenieurwesen-landkreis-stade-20210212/> (Abruf am 16.02.2021).

Tz. 74 Der Fachkräftemangel stellt die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Sie müssen dem Konkurrenzdruck mit anderen Kommunen oder Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf dem freien Arbeitsmarkt entgegenwirken. Die Kommunen unterliegen der Tarifbindung des öffentlichen Dienstes. Im Vergleich zum freien Arbeitsmarkt sind ihre Möglichkeiten, den technischen Beschäftigten finanzielle Anreize zu bieten, daher begrenzt.

Tz. 75 Positive Beispiele wie die Kommunen dem Fachkräftemangel begegnen können, fand ich bei der Landeshauptstadt Hannover und bei den Landkreisen Diepholz und Stade.

3.5 Digitalisierung in den unteren Bauaufsichtsbehörden

3.5.1 Umsetzungsstand

Tz. 76 Die geprüften Kommunen nutzten – unabhängig vom Stand der Digitalisierung ihrer Baugenehmigungsverfahren – spezielle Software-Lösungen externer Anbieter (Fachsoftware). Sie setzten Produkte von vier verschiedenen Unternehmen ein. Sieben Kommunen⁴¹ nutzten dabei ein Produkt desselben Unternehmens. Die Anteile der verbleibenden Unternehmen verteilten sich mit einem Verhältnis von 2:2:1⁴². Eine Spezialisierung auf evtl. unterschiedliche Bedarfe der unteren Bauaufsichtsbehörden bei der Landeshauptstadt, den Städten sowie den Landkreisen stellte ich bei den Fachsoftware-Produkten nicht fest.

Tz. 77 Bei der Prüfung des Sachstands der Digitalisierung bei den unteren Bauaufsichtsbehörden unterteilte ich die Arbeitsabläufe des Baugenehmigungsverfahrens in Teilprozesse (einzelne Verfahrensschritte) und Unterstützungsprozesse (Teilaufgaben im Betriebsablauf). Konkrete Benchmark-Werte ermittelte ich aufgrund der heterogenen Organisations- und Verfahrensstrukturen der Kommunen nicht (siehe auch Abschnitt 4).

⁴¹ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Diepholz, Emsland, Oldenburg und Stade sowie Städte Papenburg und Vechta.

⁴² Landkreis Peine und Stadt Peine / Landkreis Harburg und Stadt Buchholz i. d. N. / Landkreis Ammerland.

Digitale Teilprozesse

Tz. 78 Vier Kommunen⁴³ bearbeiteten nahezu alle abgefragten Teilprozesse ihrer Baugenehmigungsverfahren bereits digital über die eingesetzte Fachsoftware. Fünf Kommunen⁴⁴ bearbeiteten einzelne Teilprozesse digital; die verbleibenden drei Kommunen⁴⁵ arbeiteten weitgehend klassisch und setzten ihre Fachsoftware nur unterstützend ein.

Tz. 79 Die Abfrage ergab auch, wie viele Kommunen bereits bestimmte Teilprozesse in ihren Baugenehmigungsverfahren digital erledigten:

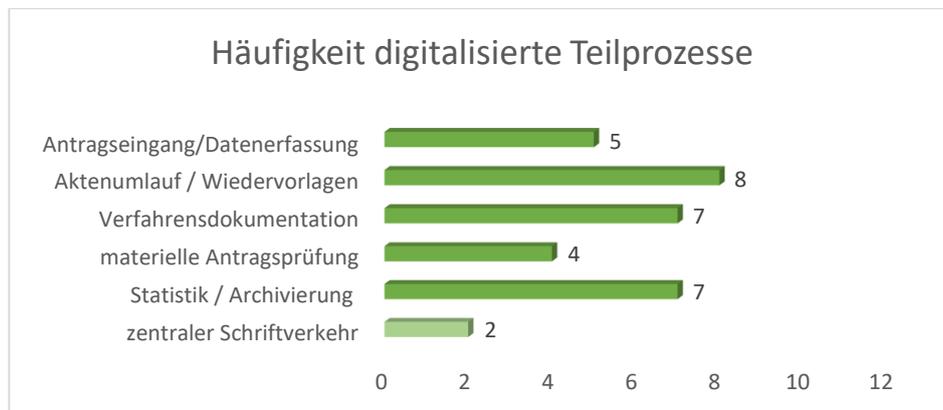


Abbildung 2 – Häufigkeit digitalisierte Teilprozesse

Digitalisierte Unterstützungsprozesse

Tz. 80 Weiter fragte ich ab, wie viele von acht möglichen Unterstützungsprozessen bei den Baugenehmigungsverfahren der Kommunen bereits digital über die jeweils eingesetzte Fachsoftware abgewickelt wurden bzw. über diese abgewickelt werden könnten. Bei einer Kommune⁴⁶ war dies für sechs, bei einer anderen Kommune⁴⁷ für vier Unterstützungsprozesse der Fall. Acht Kommunen⁴⁸ wickelten weniger als die Hälfte und zwei Kommunen⁴⁹ bisher noch keinen der Unterstützungsprozesse digital ab.

⁴³ Landeshauptstadt Hannover sowie Landkreise Diepholz, Emsland und Harburg.

⁴⁴ Landkreise Ammerland und Oldenburg sowie Städte Papenburg, Peine und Vechta.

⁴⁵ Landkreise Peine und Stade sowie Stadt Buchholz i. d. N.

⁴⁶ Landkreis Harburg.

⁴⁷ Landkreis Diepholz.

⁴⁸ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Ammerland, Emsland, Oldenburg, Peine und Stade sowie Städte Papenburg und Peine.

⁴⁹ Städte Buchholz i. d. N. und Vechta.

Tz. 81 Die Abfrage ergab auch, wie viele Kommunen bereits einzelne Unterstützungsprozesse im Baugenehmigungsverfahren digital erledigten:

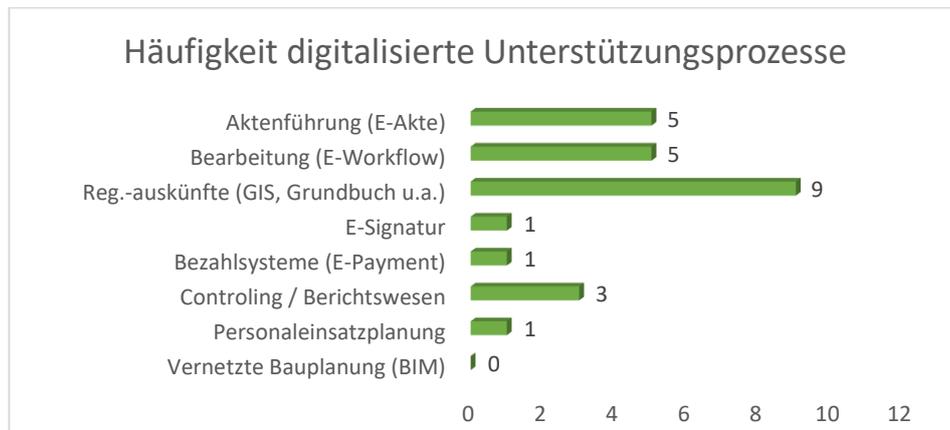


Abbildung 3 – Häufigkeit digitalisierte Unterstützungsprozesse

Tz. 82 Die bei den Kommunen festgestellten Unterschiede beim Stand der Digitalisierung von Teil- und Unterstützungsprozessen ließen sich nicht auf das jeweils eingesetzte Software-Produkt zurückführen. Auch Kommunen, die das gleiche Software-Produkt einsetzen, zeigten stark unterschiedliche Digitalisierungsstände.⁵⁰ Im Vergleich der Anzahl von digitalisierten Teil- und Unterstützungsprozesse lagen jeweils die drei einwohnerstarken Landkreise⁵¹ vorn.

Aktenführung

Tz. 83 Je nach Bauvorhaben haben Bauwillige ihre Bauanträge gemäß BauVorIVO mit umfangreichen Antragsunterlagen in mehrfacher Ausfertigung vorzulegen. Die Kommunen können ihre Akten derzeit in Papier (analog), vollständig digital über eine Fachsoftware oder in Mischformen hybrid führen. Konkrete Regelungen zur Aktenführung sollten gerichts feste Akteninhalte sicherstellen und die Effizienz der Verfahren unterstützen. Hierbei sollte festgelegt sein welche Unterlagen und Informationen in Papier in der Bauakte und welche (ausschließlich) digital in der Fachsoftware geführt werden.

⁵⁰ Landkreis Diepholz (hoher Digitalisierungsgrad) – Stadt Vechta (geringer Digitalisierungsgrad).

⁵¹ Landkreise Diepholz, Emsland, und Harburg.

- Tz. 84 Alle geprüften Kommunen digitalisierten abgeschlossene Verfahren und Bauakten-Archive, um Bauunterlagen für spätere Auskunftsanfragen über Dokumentenmanagementsysteme verfügbar zu machen. Die Landkreise Diepholz und Harburg hatten ihre Aktenführung auf elektronische Akten umgestellt. In Papier vorgelegte Bauantragsunterlagen scannten sie für die weitere, digitale Bearbeitung vollständig ein. Die weiteren zehn Kommunen führten ihre Bauakten in Papierform, jeweils in unterschiedlichem Umfang unterstützt durch die eingesetzte Fachsoftware. Eine konsequent geregelte Führung von hybriden Bauakten fand ich in diesen Kommunen nicht vor.
- Tz. 85 Dieses Vorgehen birgt die Gefahr nicht deckungsgleicher Informationen in Bauakte und Fachsoftware. Verfahrensverläufe können ggf. nicht zweifelsfrei nachvollzogen werden. Dies kann zu Mehraufwand und zeitlichen Verzögerungen und damit zu Störungen im Baugenehmigungsverfahren führen.
- Tz. 86 Die Kommunen sollten im Rahmen von Organisationsuntersuchungen (siehe auch Abschnitt 3.3.1) individuell feststellen, welche technischen Möglichkeiten sie in der Bauantragsbearbeitung bisher nicht nutzen und für welche Teil- und Unterstützungsprozesse eine Digitalisierung möglich und geboten ist. Soweit eingesetzte Fach-Software entsprechende Optionen bereits bietet, sollten diese vollumfänglich genutzt werden. Darüber hinaus empfehle ich den Kommunen, eine geordnete Aktenführung sicherzustellen. Mischformen der Aktenführung sollten vermieden werden. Solange die Kommunen an hybriden Bauakten festhalten, sollten sie konkrete Regelungen und Kontrollmechanismen zur Aktenführung festlegen.

3.5.2 XBau-Standard

- Tz. 87 Baugenehmigungsverfahren gehören zu den Top 100 von 575 Verwaltungsleistungen, die gemäß § 1 Abs. 1 OZG von den zuständigen Stellen bis spätestens zum Jahresende 2022 auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten sind. Die Portale werden bundesweit zu einem Portalverbund verknüpft (§ 1 Abs. 2 OZG); notwendige technische und organisatorische Voraussetzungen für die elektronische Abwicklung der Verwaltungsverfahren sind von den Ländern zu schaffen (§ 4 Abs. 2 OZG). Die erforderliche Vereinheitlichung von Verfahrensabläufen und Datenformaten erfolgt für die Baugenehmigungsverfahren über den hierfür geschaffenen XBau-Standard. Diesen erklärte der IT-Planungsrat des Bundes und der Länder als deren gemeinsames politisches Steuerungsgremium für (zukünftig)

verbindlich.⁵² Der Landkreis Ammerland wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine geplante Änderung der NBauO zwar zukünftig eine verpflichtend digitale Bauantragstellung vorsieht. Bauantragsunterlagen sollen nach einer Übergangsregelung aber noch bis zum 01.01.2024 in Papier vorgelegt werden können. Die überörtliche Kommunalprüfung nimmt diesen Hinweis hiermit auf, weist dazu aber auf folgendes hin: Die beabsichtigte Änderung der NBauO regelt die verpflichtende Umstellung auf eine digitale Bauantragsvorlage spätestens ab dem 01.01.2024. Das OZG regelt hingegen den Anspruch auf die Möglichkeit einer digitalen Antragstellung ab dem 01.01.2023. Die Landesnorm der NBauO hebt die bundesgesetzliche Vorgabe des OZG damit nicht auf.

- Tz. 88 Der XBau-Standard spezifiziert die Datenaustauschprozesse von Bauaufsichtsbehörden als Basis für eine standardisierte elektronische Datenübermittlung innerhalb bauaufsichtlicher Verfahren.⁵³ Er ist Grundlage für einen zukünftig rein digitalen Austausch von Daten (einschl. Unterlagen) zwischen den Beteiligten eines Bauantragsverfahrens⁵⁴ nach festgelegten technischen Standards. Für die (zukünftig) gebotene Bereitstellung eines Online-Verfahrens zur Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren ist es erforderlich, dass die von den unteren Bauaufsichtsbehörden eingesetzte Fachsoftware mit diesem Standard kompatibel ist.
- Tz. 89 Die Landkreise Oldenburg und Stade sowie die Stadt Papenburg gaben an, dass die von ihnen eingesetzte Fachsoftware den sogenannten XBau-Standard unterstützt. Im Stellungnahmeverfahren erklärte die Landeshauptstadt Hannover, ebenfalls über eine XBau-kompatible Fachsoftware zu verfügen. Drei Kommunen⁵⁵ gingen nicht davon aus; fünf Kommunen⁵⁶ konnten hierzu keine Angaben machen.
- Tz. 90 Die Landeshauptstadt Hannover verwies in ihrer Stellungnahme auf eine notwendige Unterscheidung zwischen dem Standard 2.0 und dem neuen Standard 2.2. Nur mit letzterem sei ein volldigitales Bauantragsverfahren möglich. In meiner Prüfung stellte ich ausdrücklich keinen Bezug zwischen der XBau-Kompatibilität und

⁵² Entscheidung IT-Planungsrat Bund/Länder 2017/37 - Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich“ vom 05.10.2017 - vgl. Online-Information der zentralen Geschäfts- und Koordinierungsstelle für die kontinuierliche Pflege und Weiterentwicklung der Standards XPlanung und XBau („Leitstelle“) zur rechtlichen Verbindlichkeit der Standards XPlanung und XBau. <https://www.xleitstelle.de/leitstelle/rechtliches> (Abruf am 23.03.2021).

⁵³ Vgl. „Spezifikation XBau“ 2.0 (final) vom 12.01.2017, herausgegeben durch Bauministerkonferenz (BMK) https://www.xrepository.de/api/xrepository/urn:xoev-de:bmik:standard:xbau_2.0:dokument:Spezifikation_XBau_2.0. (Abruf am 18.02.2021).

⁵⁴ Antragsteller/in, Entwurfsverfasser/in, beteiligte Fachstellen und untere Bauaufsichtsbehörde selbst.

⁵⁵ Landkreise Ammerland und Diepholz sowie Stadt Peine.

⁵⁶ Landkreise Emsland, Harburg und Peine sowie Städte Buchholz i. d. N. und Vechta.

der aktuellen Funktionalität oder Qualität der von den Kommunen eingesetzten Fachsoftware her.

Tz. 91 Nach dem o. a. Abfrageergebnis musste ich davon ausgehen, dass die notwendige Kompatibilität der eingesetzten Fachsoftware mit dem XBau-Standard und damit die Möglichkeit, Verfahrensabläufe digital zu gestalten, nur bei vier von zwölf der Kommunen gegeben war. Die weiteren Kommunen waren ohne grundsätzliche Upgrades ihrer Fachsoftware technisch noch nicht in der Lage, den Bauwilligen zukünftig eine vollständige Online-Abwicklung ihrer Baugenehmigungsverfahren anbieten zu können. Wenn EDV-Systeme und Bearbeitungsverfahren nicht fristgerecht auf vollständige digitale Antragsvorlage und Antragsbearbeitung umgestellt werden können, sind Konflikte mit Antragstellenden sowie Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfassern zu erwarten, die diese Leistungen berechtigter Weise in Anspruch nehmen wollen.

Tz. 92 Die Kommunen sollten die Entwicklung von Standards mit Blick auf eine weitere Digitalisierung ihrer Bauantragsbearbeitung beobachten und den zukünftig verpflichtenden XBau-Standard zügig umsetzen. Die Zukunftsfähigkeit der von ihnen eingesetzten Fachsoftware sollte rechtzeitig und nachhaltig sichergestellt werden.

3.6 Externe Störfaktoren

3.6.1 Bauantragsunterlagen

Tz. 93 Wie oben im Abschnitt 3.2 ausgeführt, verlängerten die unvollständigen oder mangelhaften Unterlagen, sowie deren Nachforderung bzw. Überarbeitung, regelmäßig die Dauer der Genehmigungsverfahren.

Tz. 94 Bauherrin oder Bauherr und Entwurfsverfasserin oder Entwurfsverfasser sind verpflichtet, alle für die Beurteilung des geplanten Bauvorhabens und die Bearbeitung des Bauantrags erforderlichen Unterlagen (Bauvorlagen) mit diesem einzureichen (§ 67 Abs. 1 Satz 2 NBauO). Art und Umfang der vorzulegenden Unterlagen regelt die hierzu erlassene BauVorlVO. Werden Antragsmängel (unvollständige oder mangelhafte Angaben und Unterlagen) nicht innerhalb einer angemessenen Frist behoben, soll die Bauaufsichtsbehörde die Antragsbearbeitung ablehnen (§ 69 Abs. 2 NBauO).

- Tz. 95 Nach eigenen Einschätzungen der geprüften Kommunen, mit Ausnahme des Landkreises Diepholz, gaben diese an, dass in 60 % bis 90 % der vorgelegten Anträge notwendige Unterlagen fehlten; die Stadt Buchholz i. d. N. sah sogar in 100 % der Fälle Nachforderungsbedarf.
- Tz. 96 Alle Kommunen hatten Leitbilder mit allgemeinen Vorgaben für die gesamte Verwaltung wie z. B. „Kundenorientierung/-freundlichkeit“, die sich mittelbar auf die Baugenehmigungsverfahren auswirkten. Alle unteren Bauaufsichtsbehörden verstanden sich daher ausdrücklich als „Dienstleister“ und orientierten sich bei der Verfahrensführung gegenüber der Bauherrin oder dem Bauherrn und der Entwurfsverfasserin oder dem Entwurfsverfasser daran.
- Tz. 97 Alle Kommunen setzen Fristen zur Vorlage der nachgeforderten Unterlagen. Die Frist und die Häufigkeit von Erinnerungen bestimmten die unteren Bauaufsichtsbehörden nach Umfang der nachgeforderten Unterlagen und Aufwand für deren Erstellung. Die Fristen betragen in der Regel 14 Tage bis einen Monat. War der Antrag nach Fristablauf weiterhin nicht prüffähig vervollständigt, gaben die Kommunen an, mehrfach weitere Nachforderungen mit erneuten Fristen zu stellen. Erhebungen zur Häufigkeit mehrmaliger Nachforderungen dokumentierten die geprüften Kommune nach eigenen Angaben nicht.
- Tz. 98 Die Antragstellenden und die von ihnen Beauftragten kamen demnach in vielen Fällen ihrer Mitwirkungspflicht nicht nach. Gut gemeinte, großzügige Zeitfenster und mehrmalige Aufforderungen zur Nachbesserung der Unterlagen im Sinne einer stark ausgeprägten Kundenorientierung sind kontraproduktiv. Nicht fortsetzbare Genehmigungsverfahren belasten verfügbare Ressourcen und damit die Genehmigungslaufzeiten insgesamt. Das Gesetz stellt die Zurückweisung des Bauantrags nicht ins Belieben der unteren Bauaufsichtsbehörde; § 69 Abs. 2 NBauO schreibt sie für den Regelfall sogar vor.⁵⁷
- Tz. 99 Zur Beschleunigung der Verfahren sollte von der Möglichkeit der kostenpflichtigen Ablehnung des Antrags nach Fristsetzung und Einzelfallprüfung Gebrauch gemacht werden.

⁵⁷ Große-Suchsdorf/Fontana, Kommentar zur Nds. Bauordnung 10. Aufl. 2020, zu § 69 RdNr. 9.

- Tz. 100 Die Entwurfsverfasserin oder der Entwurfsverfasser muss gem. § 53 Abs. 2 NBauO über die Fachkenntnisse verfügen, die für den jeweiligen Entwurf erforderlich sind. Verfügt sie oder er auf einzelnen Teilgebieten nicht über diese Fachkenntnisse, so genügt es, wenn die Bauherrin oder der Bauherr insoweit geeignete Sachverständige bestellt. Zur inhaltlichen Qualität der vorgelegten Antragsunterlagen äußerten sich die geprüften Kommunen übereinstimmend kritisch. Sie nannten anhand von beispielhaften Einzelfällen nachfolgende Problemlagen.
- Tz. 101 Die Entwurfsverfasserin oder der Entwurfsverfasser waren zum Teil uninformiert oder es fehlten notwendige Rechtskenntnisse. Zum Vorhaben einschlägige Bauleitpläne wurden erkennbar nicht hinreichend zur Planung herangezogen. Zwei Landkreise⁵⁸ wiesen darauf hin, dass sie festgestellt hätten, dass in Einzelfällen Anträge zunächst einmal vorgelegt würden, um bewusst unentgeltliche Beratungsleistungen in Anspruch nehmen zu können.
- Tz. 102 Durch qualitativ ungenügende Antragsunterlagen wurden Verzögerungen durch Nachfragen und Nachforderungen verursacht. Die Stadt Papenburg bot im Jahr 2019 eine Informationsveranstaltung für Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser an, die sie selbst als erfolgreich einstufte, da sich erkennbar die Kommunikation untereinander verbesserte.
- Tz. 103 Um die Verzögerungen durch fehlende Qualifikationen einzudämmen, sehe ich in der intensiven Beratung durch Vorbesprechungen oder Informationsveranstaltungen eine Unterstützung zur Verfahrensbeschleunigung. Ich empfehle, soweit nicht bereits geschehen, den Beratungsansatz zu intensivieren. Zudem können planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche bzw. bautechnische Fragen im Vorfeld durch Bauvorbescheid-Verfahren verbindlich entschieden werden (§ 73 Abs. 1 NBauO).
- Tz. 104 In den Fällen zeitlich umfangreicher Beratungsleistung (> 15 Min) hat die Kommune die Möglichkeit, gemäß § 6 Abs. 3 BauGO Gebühren zu erheben. Weiter besteht die Möglichkeit, Gebühren wegen der Aufforderung zur Mängelbehebung nach § 69 Abs. 2 Satz 1 NBauO zu erheben.

⁵⁸ Landkreise Ammerland und Harburg.

Tz. 105 Die Angaben der Kommunen bezüglich der Qualität von Antragsunterlagen und fehlender Qualifikation von Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfassern decken sich mit den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe 3, Öffentliche Bauvorschriften des Bündnisses für bezahlbares Wohnen, welches ähnliche Empfehlungen ausgesprochen hat.⁵⁹

3.6.2 Abweichungen von der Bauleitplanung

Tz. 106 Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen der Bauleitplanung können nach § 31 Abs. 1 und 2 BauGB erteilt werden, wenn sie in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind bzw. die Befreiung die Grundzüge der Planung nicht berührt. Die weiteren Voraussetzungen müssen gegeben sein.⁶⁰

Tz. 107 Ich erhielt aus vier Kommunen⁶¹ Hinweise darauf, dass beantragte Vorhaben mit den Festsetzungen gemeindlicher Bauleitplanung zunächst nicht vereinbar waren. Als ursächlich wurden veraltete Bebauungspläne aus den 60er, 70er und 80er Jahren benannt, die den Anforderungen gegenwärtiger und zukünftiger Anpassungen wie der zunehmenden Verdichtung der Bebauung nicht mehr entsprachen. Eine "Harmonisierung von B-Plan und Bauantrag" durch Ausnahmen und Befreiungen wurde erforderlich, um die Genehmigungsfähigkeit zu erlangen. Das Vorliegen entsprechender Anträge auf Ausnahmen und Befreiungen wurde von allen Kommunen bestätigt. Mengenangaben hierzu konnten sie nicht bereitstellen. Als selten und nicht auffällig stuften die Kommunen Vorhaben gemäß § 33 BauGB (Beschluss über die Planaufstellung liegt bereits vor) ein.

Tz. 108 Anpassungen des Bauvorhabens an planungsrechtliche Vorgaben nehmen Zeit in Anspruch und erfordern regelmäßig auch intensive Abstimmungen der Genehmigungsbehörden mit den für die örtliche Bauleitplanung zuständigen Kommunen. Diese nicht angepasste Bauleitplanung an die gegenwärtigen und zukünftigen

⁵⁹ Vgl. https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/startseite/oeffentliche_bauvorschriften/oeffentliche-bauvorschriften-164991.html (Abruf am 15.01.2021).

⁶⁰ 1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, erfordern die Befreiung oder
2. die Abweichung ist städtebaulich vertretbar oder
3. die Durchführung des Bebauungsplans führt zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte und die Abweichung ist auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar, § 31 Abs. 2 BauGB.

⁶¹ Landkreise Emsland, Harburg, Oldenburg und Stade.

Bedarfsanforderungen sehe ich als störende Hemmnisse im Baugenehmigungsverfahren an. Abhilfe kann durch angepasste Planungen der Bauplanungsbehörden erreicht werden.

3.6.3 Nachbarbeteiligungen

Tz. 109 § 68 NBauO – Beteiligung der Nachbarn und der Öffentlichkeit – regelt die maßgebliche Verpflichtungen der Behörden im Baugenehmigungsverfahren dem Nachbarn gegenüber. Grundsätzlich steht dem Nachbarn ein Recht zur Einsicht in die Bauvorlagen zu, wenn seine Belange berührt werden können (§ 68 Abs. 1 NBauO). In Fällen, in denen geschützte Nachbarrechte besonders berührt sind, soll die Kommune den betroffenen Nachbarn Gelegenheit zur Stellungnahme geben (§ 68 Abs. 2 NBauO) oder auch eine Unterrichtung des Nachbarn durch Vorlage von Unterlagen ermöglichen (§ 68 Abs. 3 NBauO). Nachbarbeteiligungen können nach Vorlage einer nachbarlichen Zustimmungserklärung zum Bauvorhaben entfallen (§ 68 Abs. 4 NBauO). Von allen Kommunen wurde die Notwendigkeit nachbarrechtlicher Beteiligungen in unterschiedliche Anzahl und Intensität bejaht. In Kommunen mit gewachsenen Siedlungsstrukturen erforderte eine Geschosswohnungsbauweise bei Mehrfamilienhäusern einen erhöhten Aufwand wegen der höheren Anzahl zu beteiligender Nachbarn.⁶² Auch die Stadt Papenburg berichtete, dass eine Nachbarschaftsbeteiligung durch immer stärkere Innenstadtverdichtungen häufiger erforderlich sei. Die Landeshauptstadt Hannover bezeichnet die Nachbarbeteiligung insbesondere außerhalb von Neubaugebieten sogar als Regelfall.

Tz. 110 Nachbarschaftsbeteiligungen erfordern insbesondere bei Mehrfamilienhäusern einen zunehmenden Verwaltungsaufwand mit entsprechendem hohen zeitlichen Aufwand. Hierzu können als Hilfestellung z. B. zu Umfang, Radius und Personenkreis Verwaltungsanweisungen an die Beschäftigten gegeben werden, die transparente Abläufe darstellen und einheitliches Vorgehen gewährleisten können. Besondere Hinweise auf die Vorlage einer vorherigen nachbarlichen Zustimmung zum Vorhaben sollten zur Verfahrensabkürzung regelmäßig erfolgen.

⁶² Landeshauptstadt Hannover sowie Landkreise Diepholz und Oldenburg.

3.6.4 Beteiligung externer Fachbehörden

Tz. 111 Neben der bauplanungsrechtlichen und bautechnischen Prüfung der Vorhaben umfasst das Baugenehmigungsverfahren auch die Prüfung von sonstigen Vorschriften des öffentlichen Baurechts.⁶³ Soweit die untere Bauaufsicht und die Fachzuständigkeit für die Prüfung von sonstigen Vorschriften des öffentlichen Baurechts nicht bei der Kommune zusammenfallen, sind externe Fachbehörden zu beteiligen. Externe Störfaktoren bei diesen Fachbehörden könnten sich aus der Zusammenarbeit ergeben. Konkrete Hinweise zu möglichen Verzögerungen durch beteiligte Behörden erlangte ich im Rahmen dieser Prüfung nicht.

4 Standards und Vergleichbarkeit von Genehmigungsverfahren

Tz. 112 Bei den Kommunen gab es eine Vielzahl von verschiedenen Verfahrensarten in unterschiedlicher Anzahl und Häufigkeit. Je nach Art des Verfahrens unterschieden sich die Abläufe bei der Antragsprüfung sowie der Umfang und die Tiefe der Antragsbearbeitung innerhalb der einzelnen unteren Bauaufsichtsbehörden deutlich.

Tz. 113 Der Prüfungsumfang und die Prüfungstiefe der Baugenehmigungsverfahren waren u. a. stark von der Lage der Baugrundstücke, bauleitplanerischer Vorgaben, individueller Anforderungen an die spätere Nutzung des Bauobjekts sowie von möglichen Schutzinteressen abhängig.

Tz. 114 Die Vielzahl individueller Bauvorhaben ergab somit eine Vielzahl von unterschiedlich erforderlichen Bauantragsprüfungen. Je geringer die Gesamtzahl der Antragsverfahren insgesamt war, desto weniger gleiche oder mindestens vergleichbare Verfahren kamen in den unteren Bauaufsichtsbehörden jeweils vor.

Tz. 115 Die geprüften Kommunen und ihre unteren Bauaufsichtsbehörden unterschieden sich zudem auch untereinander in der Größe der Organisationseinheiten sowie den Organisationsstrukturen.

Tz. 116 Eine Fülle von möglichen Antragsformen und -varianten sowie die unterschiedlichen Strukturen der unteren Bauaufsichtsbehörden erschwert die Entwicklung von

⁶³ Z. B. Denkmalschutzrecht, Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Natur- und Landschaftsschutzrecht.

Standards sowohl innerhalb als auch untereinander erheblich. Interkommunal können belastbare Vergleiche nur vorgenommen und Benchmarks gesetzt werden, wenn sich Standardverfahren innerhalb von standardisierten Strukturen abbilden lassen. Die Vielfalt der Kriterien, die Einfluss auf diese Strukturen haben, verringert die Wahrscheinlichkeit von tatsächlich aussagekräftigen Vergleichen.

- Tz. 117 Deshalb habe ich im Rahmen dieser Prüfung keine Standards für intra- und interkommunale Vergleiche und damit keine Kriterien für eine idealtypische untere Bauaufsichtsbehörde sowie für idealtypische Baugenehmigungsprozesse abbilden können. Eine zukünftige Prüfung, die auf organisatorische Aspekte mit dem Blickwinkel auf mögliche Benchmark-Ansätze ausgerichtet ist, schließe ich jedoch nicht aus. Der Umfang und die Auswahl der möglichen geprüften Kommunen erfolgt nach den dann maßgeblichen Kriterien.

5 Exkurs: Wohnraumversorgungskonzepte und Bündnis für bezahlbares Wohnen

- Tz. 118 Ein Wohnraumversorgungskonzept ist mit der genauen Bestandsaufnahme des örtlichen Wohnungsmarkts sowie der Analyse künftiger Entwicklungen und Bedarfe die Grundlage für die Festlegung von Zielen und Maßnahmen der jeweiligen kommunalen Wohnungsstrategie. Es dient somit der strategischen Beratung zu zentralen Handlungsfeldern und kommunalen Steuerungsbedarfen.⁶⁴ Die Ergebnisse von Wohnraumversorgungskonzepten können zur Anpassung der aktuellen Bauleitplanung führen. Soweit Kommunen selbst Träger der Planungshoheit sind, können sie Bauvorhaben und Baugenehmigungsverfahren durch angepasste Planungen fördern.
- Tz. 119 Zehn Kommunen⁶⁵ verfügten über ein Wohnraumversorgungskonzept.⁶⁶ Der Landkreis Emsland beabsichtigte, ein kreisweites Wohnraumversorgungskonzept zu erstellen. Die Wohnraumversorgungskonzepte der Landkreise sind auch als Dienstleistung für die kreisangehörigen Kommunen ohne eigene Wohnraumversorgungskonzepte zu werten.

⁶⁴ Siehe beispielhafte Aufzählung: Stadt Osnabrück - Das Osnabrücker System der strategischen Steuerung. <https://www.osnabrueck.de/stadtziele/> (Abruf am 19.02.2021).

⁶⁵ Landeshauptstadt Hannover, Landkreise Ammerland, Diepholz, Harburg, Oldenburg, Peine und Stade sowie Städte Papenburg, Peine und Vechta.

⁶⁶ Seit dem 01.01.2016 fördert das Land Niedersachsen auch den Mietwohnungsbau in ländlichen Gebieten. Voraussetzung für eine Förderung ist u. a. nachgewiesener Wohnbedarf durch ein Wohnraumversorgungskonzept.

- Tz. 120 Darüber hinaus verfolgten mehrere Kommunen auch auf Grund ihrer Erkenntnisse aus den Wohnraumversorgungskonzepten strategisch teilweise sehr unterschiedliche Projekte, um Bauland für sozial geförderten Wohnraum zu mobilisieren. Die Stadt Vechta entwickelte verschiedene städtebauliche Konzepte, z. B. die Förderung von Tiefgaragen für Wohnungsbauvorhaben, um die planungsrechtlich zulässige Anzahl von Wohnungen pro Gebäude zu erhöhen.⁶⁷ Der Landkreis Harburg gründete mit neun weiteren Kommunen und der Sparkasse Harburg-Buxtehude eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft mit dem Auftrag, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.
- Tz. 121 Die Erstellung der Wohnraumversorgungskonzepte war sehr unterschiedlich organisiert. Sie wurden in einer unteren Bauaufsichtsbehörde⁶⁸, in anderen Organisationseinheiten wie z. B. im Amt für besondere Leistungen – Wohnraumförderung⁶⁹ oder im Stabsbereich – Kreisentwicklung/Wirtschaftsförderung⁷⁰ verortet.
- Tz. 122 Die Landeshauptstadt Hannover nahm beim Umfang und bei den Anforderungen des Geschosswohnungsbaus sowie bei der Strategie eine Sonderstellung ein. Sie unternahm verstärkt Anstrengungen, die Neubautätigkeit, z. B. durch gezielte Ansprache von Investoren, Beratung über staatliche Förderangebote und eigene kommunale Förderprogramme, zu aktivieren. Die Vielzahl von Konzepten zum Wohnungsbau zeigten, welchen strategischen Stellenwert der Geschosswohnungsbau in der Landeshauptstadt Hannover hatte (Wohnungsbauoffensive 2016, Wohnkonzept 2025, Städtisches Wohnraumförderprogramm). Mit der Schaffung eines eigenen Sachgebiets für Baugenehmigungsverfahren von Wohnbauten konnte zudem die untere Bauaufsichtsbehörde in diesen Gesamtprozess eingebunden und dadurch im Jahr 2019 rd. 3.000 zusätzliche Wohneinheiten genehmigt werden.
- Tz. 123 Alle geprüften Kommunen bezogen die Wohnraumförderung durch Wohnraumversorgungskonzepte, städtebauliche Konzepte oder Einzelbeschlüsse in ihre strategischen Überlegungen ein. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben entwickelten

⁶⁷ Der Bau einer Tiefgarage ist mit wesentlich höheren Investitionen verbunden als die Anlage von ebenerdigen Stellplätzen – hier wurde als Anreiz ein Ausgleich durch eine städtebaulich verträgliche Erhöhung der zulässigen Wohnungen geschaffen.

⁶⁸ Landkreis Oldenburg.

⁶⁹ Landkreis Ammerland.

⁷⁰ Landkreis Harburg.

die Kommunen zur Optimierung der Genehmigungsprozesse und der Verbesserung des Wohnungsangebots eigene Strategien und Konzepte. Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. haben „mit dem Ziel, dass alle Teile der Gesellschaft eine bezahlbare Wohnung finden können“, im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen im Jahr 2018 eine übergeordnete Initiative gestartet.⁷¹

- Tz. 124 Es wurden sechs Arbeitsgruppen gebildet, wovon sich die „AG 3 Öffentliche Bauvorschriften“ mit den Rahmenbedingungen des Baurechts und der Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren beschäftigte. Entsprechende Empfehlungen wurden veröffentlicht.⁷² Als Inhalte sind beispielhaft Modernisierung der Bauvorschriftenverordnung, Gesprächsangebote vor Stellung eines Bauantrags, qualifizierte Eingangsbestätigung mit Nachforderung fehlender Unterlagen, Forcierung der Digitalisierung von Baugenehmigungsverfahren, Qualifizierung der Entwurfsverfassenden und Antragstellenden, Anpassung der Richtzahlspanne für Kfz-Stellplätze, Typengenehmigungen und Regelungen zum Holzbau zu erwähnen. Einzelne benannte Inhalte fanden bereits in der aktuellen Fassung der NBauO sowie des Niedersächsischen Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum Eingang. Wie aus den Beratungen des niedersächsischen Landtags geschlossen werden kann, sind in der Zukunft weitere Anpassungen des niedersächsischen Baurechts zu erwarten.⁷³

Das Bündnis für bezahlbares Wohnen war den geprüften Kommunen überwiegend bekannt. Die Empfehlungen der AG 3 waren nach meinen Feststellungen bereits teilweise gelebte kommunale Praxis. Soweit dieselben Aspekte betrachtet wurden,

⁷¹ Vgl. https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/startseite/ueber_buendnis/buendnis_bezahlbares_wohnen/buendnis-bezahlbares-wohnen-166295.html, Mitglieder des Bündnisses sind insgesamt 37 Verbände, Kammern, Kommunen, Institutionen und Unternehmen mit zusätzlichem Unterstützerkreis. Mitglieder und Unterstützer sind u. a. auch die geprüften Kommunen Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Vechta. (Abruf am 15.01.2021).

⁷² Vgl. https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/startseite/oeffentliche_bauvorschriften/oeffentliche-bauvorschriften-164991.html (Abruf am 15.01.2021).

⁷³ Bericht des Nds. Landtags, 89. Plenarsitzung am 10.11.2020 zu TOP 19, S. 8483. Beratung des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung sowie zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum, <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/anderung-der-niedersaechsischen-bauordnung-bauminister-olaf-lies-baugenehmigungen-sollen-digital-bequem-und-von-uberall-gestellt-werden-konnen-197920.html> (Abruf am 14.04.2021), Änderung der Niedersächsischen Bauordnung – Bau- und Energieminister Olaf Lies: „Photovoltaik auf allen größeren Dächern von Gewerbenebubauten künftig Pflicht“ | Nds. Staatskanzlei (niedersachsen.de) (Abruf am 14.04.2021). Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes, Drucksache 18/9393.

entsprachen die Erkenntnisse meiner Prüfung den Erkenntnissen und Empfehlungen der AG 3.

6 Fazit

Tz. 125 Genehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser werden von einer Vielzahl von Störfaktoren beeinflusst:

- unvollständige und mangelhafte Bauantragsunterlagen,
- teilweise unzureichende Qualifizierung der Entwurfsverfassenden,
- Nachholbedarf beim Stand der Digitalisierung,
- ineffiziente Nutzung der vorhandenen Fachsoftware,
- nicht zeitgemäße Bebauungspläne als Planungsgrundlage,
- Notwendigkeit von Ausnahmen und Befreiungen,
- fehlende Prozessoptimierung mangels Controlling,
- Fachkräftemangel und
- ungesteuerte Häufigkeit von Kundenkontakten.

Tz. 126 Ich stellte in meiner Prüfung fest, dass die Genehmigungsbehörden in der Summe nur eingeschränkt durch eigene Maßnahmen den Gesamtprozess beschleunigen und so zu einem zügigeren Abschluss führen können. Das entbindet die Kommunen nicht davon, ihre Optimierungspotenziale auszuschöpfen.

Im Auftrag



Heike Fliess