5. Digitalisierung der Bauaufsicht

5.1 Einführung

Bauvorhaben in Deutschland benötigen in der Regel eine Baugenehmigung. Im zugehörigen Baugenehmigungsverfahren ist es die Aufgabe der staatlichen Bauaufsichtsbehörde (auch: Bauordnungs- oder Baugenehmigungsbehörde), die Vereinbarkeit des beantragten Bauvorhabens sowohl mit den stadtplanerischen Grundsätzen als auch in Hinblick auf die gesetzlichen materiellen Anforderungen (Standsicherheit, Fluchtwege usw.) sicherzustellen. Insgesamt 933 kommunale untere Bauaufsichtsbehörden (uBA) sind in Deutschland mit der Prüfung und Genehmigung von Bauvorhaben befasst.

Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Vordergrund

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ist seit ca. 2015 verstärkt auf der politischen Agenda. Damit folgt sie einer allgemeinen Bedeutungszunahme der Bau- und Wohnungspolitik, die als Folge des Mietkostenanstiegs in den Städten, der Gentrifizierung und auch der jüngsten Baukostenkrise zu verzeichnen ist. Das Baugenehmigungsverfahren zählt zu den einhundert wirtschaftlich relevantesten Verwaltungsverfahren (BMWi 2017). Die Bauaufsicht hat aber auch durch die alltägliche Sichtbarkeit ihrer Entscheidungen in der Bautätigkeit einen „besonderen Stellenwert" (Joswig 2021: 143). Vielfach steht daher die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Vordergrund der Baupolitik, welche vor allem durch die Digitalisierung erreicht werden soll.

5.2 Ausgangslage

5.2.1 Bedeutung und Aufgaben der Bauaufsicht

Im Kern ist es die Aufgabe der Bauaufsicht im Genehmigungsverfahren, nach Eingang des Antrags die Bauvorlagen auf Widersprüche sowie auf etwaige Probleme in Bezug auf geltendes Baurecht zu prüfen. Die uBA hat jedoch eine Baugenehmigung zu erteilen, sofern nicht öffentliches Recht dem entgegensteht (Hauth 2019). Konkret prüft die Behörde zunächst, ob ein Antrag überhaupt vollständig ist („Prüffähigkeit"), daran anschließend beginnt die inhaltliche Prüfung nach einer Vereinbarkeit mit Planungsrecht (ist das Gebiet für die beantragte Bebauung freigegeben?) und mit den materiellen Vorgaben des Bauordnungsrechts. Das Bauordnungsrecht enthält die baulich-technischen Anforderungen, die Bauvorhaben etwa im Hinblick auf Baustoffe, Statik, Brandschutz oder Abstandsflächen zu erfüllen haben.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 6 skizziert den Ablauf des Verwaltungsverfahrens am Beispiel der Landesbauordnung NRW dar.

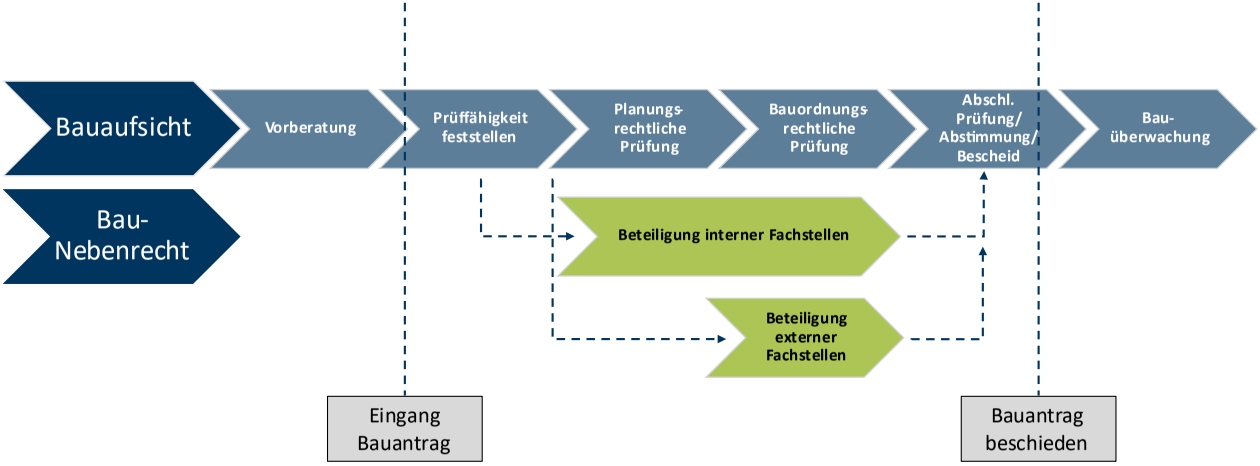
Baunebenrecht und Beteiligung externer Interessenträger

Im Baugenehmigungsverfahren werden zudem bauliche Vorgaben aus weiteren Gesetzen mitgeprüft und teils auch mitgenehmigt. Zu diesem „Baunebenrecht" zählen etwa umweltrechtliche und Denkmalschutz-Bestimmungen, aber auch Spezialgesetze, die besondere bauliche Anforderungen an bestimmte Nutzungsformen (z.B. Kindertagesstätten, Arztpraxen, Gaststätten, Spielhallen) stellen (siehe z.B. Leitfaden zum Baunebenrecht, Berlin 2022). Je nach Bauvorhaben sind somit weitere Fachbehörden z.B. bzgl. Immissions-, Umwelt- und Denkmalschutz sowie Träger öffentlicher Belange (TÖB, z.B. Feuerwehren und Energieversorger) einzubinden. Die meisten Bauordnungen der Länder sehen für diese Beteiligung ein „Sternverfahren" vor, wonach interne und externe Fachbehörden gleichzeitig beteiligt werden (Joswig 2021: 147). In einigen Bundesländern werden manche baunebenrechtlichen Bestimmungen aber auch gar nicht mehr von der Bauaufsicht (mit)geprüft und genehmigt, sondern müssen von der Bauherrschaft in gesonderten Genehmigungsverfahren beantragt werden. Auch die betroffenen Gemeinden werden zwecks Stellungnahme eingebunden.

Liegen keine Hinderungsgründe vor bzw. konnten alle ausgeräumt werden und ist die Baugenehmigung dann einmal erteilt, schließen sich Folgevorgänge wie die Anzeige von Baubeginn und Nutzungsaufnahme sowie die eigentliche Bauüberwachung an. Die uBA fungieren auch als Überwachungs- und Rechtsdurchsetzungsbehörde, wozu sie einen Außendienst unterhalten. Sie überwachen, dass nicht unzulässigerweise von Baugenehmigungen abgewichen oder rechtswidriger Schwarzbau betrieben wird. Weiterhin nimmt die Behörde auch Hinweise aus der Bevölkerung über Verstöße gegen das Baurecht auf. Zur Durchsetzung des Rechts stehen den Bauaufsichten Ordnungsmaßnahmen wie Bußgelder sowie die Anordnung von Baueinstellung, Baubeseitigung oder Nutzungsuntersagung zur Verfügung (Hauth 2016: 140; Wirth/Schneeweiß 2016: Kap. 16). Die uBA hat zudem ergänzende beratende und auskunftserteilende Aufgaben. In vielen Bundesländern führt sie außerdem ein Baulastenverzeichnis.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 6: Musterablauf des Baugenehmigungsverfahrens in NRW



(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an PD 2019: 11)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2.2 Digitalisierbarkeit des Baugenehmigungsverfahrens

Die Baugenehmigung ist mehr als eine einmalige Antragstellung

Das Baugenehmigungsverfahren ist wie viele im OZG berücksichtigte Verwaltungsleistungen ein Antragsverfahren. Die Verwaltungsleistung „Bauantrag und Baugenehmigung" weist jedoch einige Besonderheiten auf, die bei der Digitalisierung zu beachten sind. Während die Kfz-Zulassung bestenfalls einen einmaligen Input von Kundenseite, nämlich die Antragstellung, umfasst, sind Baugenehmigungsverfahren durch beständige Kommunikation zwischen Sachbearbeitenden und Entwurfsverfassenden gekennzeichnet. Häufig werden die Behörden von Bauherren/Architekten bereits außerhalb der eigentlichen Verwaltungsverfahren, in der Bauberatung, um unverbindliche Prüfungen gebeten (dBA02). Die Sachbearbeitenden der Bauaufsicht bearbeiten außerdem offizielle Bauvoranfragen bzw. -vorbescheide, die eine Prüfung und verbindliche Entscheidung zu einzelnen Aspekten des Bauantrags beinhalten (meist zur Klärung bauplanerischer Einwände, vgl. Hauth 2016: 135–137). Während des gesamten Prozesses werden Dokumente nachgereicht und nachgebessert sowie Zwischenbescheide (z.B. Gutachten von Prüfingenieuren) erteilt. Zudem müssen u.a. die Verfahrensbeteiligten noch viele Jahre später Einsicht in die Akten nehmen können. Die Arbeit der uBA beginnt und endet folglich nicht mit der Antragstellung. Durch die Unterschiedlichkeit der jeweiligen Bauvorhaben (z.B. Einfamilienhaus, Fabrikanlage, Windkraftanlage) sind viele bearbeitete Fälle zudem einzigartig.

Im Unterschied zur Kfz-Zulassung ist für die Digitalisierung der Bauaufsicht also die Herstellung eines wechselseitigen digitalen Kommunikations- und Dateienaustauschkanals erforderlich. Da die meisten OZG-Verfahren aber nur auf einen einmaligen Input der Kundenseite ausgelegt sind, was sich auch z.B. in der Konzeption der Bauportale von NRW und Bayern widerspiegelt (dBA04, dBA05), reichen diese oft nicht aus (Bogumil/Gräfe 2022b; Gräfe 2024).

Verpflichtungen zur digitalen Antragstellung für Architekturbüros denkbar

Auch die Zielgruppe des digitalen Bauantrags ist eine andere als bei den Bürgeramts- oder Kfz-Leistungen. Die „Kunden" der Bauaufsicht sind mit den Architekturbüros vor allem professionelle Akteure. In aller Regel reichen die Architekten die Bauanträge im Namen ihrer Bauherrschaft bei der Behörde ein (dBA12). Die Bauherrschaft spielt im Antragsverfahren faktisch nur eine untergeordnete Rolle. Grundsätzlich besteht daher die Möglichkeit, diese professionellen Akteure zu verpflichten, Bauanträge nur noch digital einzureichen. In Hessen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen stellt es die Landesbauordnung bereits heute den Bauaufsichten frei, nur noch digitale Anträge anzunehmen (zu den Rechtsanpassungen in den Bundesländern siehe Tabelle 13). Genutzt wird diese Option aber erst von wenigen Ämtern, in Hessen z.B. nur von den Landkreisen Offenbach und

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Werra-Meißner sowie der Stadt Oberursel. Weiterhin in Papierform zulässig kann jedoch die Antragstellung für Baumaßnahmen wie z.B. das Carport sein, wo ein Antrag ohne Hinzuziehung einer oder eines professionellen Entwurfsverfassenden möglich ist.

BIM noch Zukunftsmusik

Noch weitgehende Zukunftsmusik in den Baugenehmigungsverfahren ist der Einsatz dreidimensionaler Modellierung von Bauvorhaben, die perspektivisch die heutigen Baupläne ersetzen soll. Das „Building Information Modeling" (BIM) soll dabei auch mit großer Informationsdichte (z.B. Baumaterial, Beschaffenheiten, Einbaudaten usw.) überzeugen. Eine Implementierung in den Bauaufsichten, aber auch in vielen mittelständischen Architekturbüros ist aber noch nicht verbreitet.

5.2.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der Implementation

Landes- und Bundesrechtliche Verortung des Baugenehmigungsverfahrens

Die Errichtung der Bauaufsichtsbehörden sowie das Baugenehmigungsverfahren werden als Teil des Bauordnungsrechts durch die Länder in den Landesbauordnungen (LBO) reguliert. Historisch ist dieses Bauordnungsrecht aus dem besonderen Polizei- und Ordnungsrecht erwachsen, was auch die heutige Zuständigkeit der Länder begründet (vgl. Dirnberger 2020: 14; Kuhlmann 2003). Vom Bundesrecht wird das Baugenehmigungsverfahren allerdings ebenfalls, im Zuge der geteilten Bundeskompetenz für die Stadtplanung und das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), erfasst. So überträgt das Bundesrecht in den §§ 29 – 38 BauGB den Baugenehmigungsbehörden und Gemeinden die planungsrechtliche Zulässigkeitsprüfung von Bauvorhaben.

Generell unterscheidet sich das Baugenehmigungsverfahren zwischen den Bundesländern (Müller/Scheffler 2017: 102). Im Zuge der Musterbauordnung, die von der Bauministerkonferenz beschlossen wird, wird sich zwar um eine Harmonisierung bemüht. Dennoch bestehen Unterschiede in den gesetzlichen Verfahrensarten, Prozessen und in den formalen sowie materiellen Anforderungen.

Der Vollzug des Baugenehmigungsverfahrens obliegt den Kommunen als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Bei Bauvorhaben in kleineren Kommunen fungiert dabei in der Regel die Kreisverwaltung als uBA, während mittlere und große kreisangehörige Städte überwiegend eine eigene uBA unterhalten. In Berlin und Hamburg ist das Baugenehmigungsverfahren an die Bezirke delegiert (siehe Tabelle 11 für eine Übersicht).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 11: Übersicht untere Bauaufsichtsbehörden in Deutschland

Land	Untere Bauaufsichtsbehörden sind Teil der …				*Gesamtzahl uBA*
	Kreisverwaltung	Stadtverwaltung, kreisfrei	Gemeinde- oder Stadtverwaltung, kreisangehörig / Verw.-gemeinschaft	Bezirksamt	
BW	35	9	163	0	***207***
BY	71	25	42	0	***138***
BE	0	0	0	12	***12***
BB	14	4	2	0	***20***
HB[12]	0	1	2	0	***3***
HH[13]	0	0	0	7	***8***
HE	21	5	10	0	***36***
MV	6	2	4	0	***12***
NI	37	8	58	0	***103***
NW[14]	26	23	162	0	***211***
RP	24	12	10	0	***46***
SL	6	0	6	0	***12***
SN	10	3	30	0	***43***
ST	11	3	5	0	***19***
SH	11	4	20	0	***35***
TH	17	5	6	0	***28***
DE	***289***	***104***	***520***	***19***	***933***

(Quelle: eigene Recherche)

12 Die Zuständigkeiten für die untere Bauaufsicht liegen in der Stadt Bremen bei der Senatsverwaltung für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Bremen Mitte, Süd, Ost, West) und der Bauaufsichtsbehörde Bremen-Nord. Bremerhaven wird als kreisfreie Stadt selbstverwaltet.

13 Neben den sieben Bezirken nimmt auch die Hamburg Port Authority Aufgaben der uBA wahr.

14 Vier der 30 Landkreise in NRW haben aufgrund der Größe ihrer angehörigen Städte keine untere Bauaufsichtsbehörde.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2.4 Aktueller Stand der Digitalisierung und Automatisierung

Nur Minderzahl der Kommunen mit digitalem Bauantrag

Bislang bietet nur die Minderzahl der Kommunen ein digitales Bauantragsverfahren an (siehe Tabelle 12). In unserer Umfrage waren dies 85 Ämter bzw. 42 % der teilnehmenden uBA. Auch dort, wo ein digitaler Bauantrag angeboten wird, sind jedoch Unterschiede der digitalen Reife der Leistung festzustellen. So ist vielerorts auch beim digitalen Bauantragsverfahren noch eine unterschriebene Antragskopie auf Papier erforderlich. Auch ermöglichen längst nicht alle Varianten eines digitalen Bauantrags (siehe Abbildung 7), dass Folgeprozesse wie die Rückkommunikation und die Beteiligung weiterer Ämter und TÖB medienbruchfrei ablaufen.

Unzureichende Nutzung des digitalen Bauantrags

Die tatsächliche Inanspruchnahme der digitalen Verwaltungsleistung durch die Architekten und Bauherren ist teils sehr unterschiedlich gegeben. Die digitalen Anträge machen in den untersuchten qualitativen Fallstudien zwischen 17 % und 45 % des gesamten Antragsvolumens aus (bzw. 100 % dort, wo die digitale Antragsstellung bereits verpflichtend ist). In den Bundesländern, welche die Option zur Verpflichtung der Architekten zur digitalen Bauantragsstellung geschaffen haben, machen bislang nur sehr wenige uBA hiervon Gebrauch, Stand 2022 z.B. nur drei der 36 hessischen uBA.

Relativ hohe Verbreitung der E-Akte

Im Bereich der verwaltungsinternen Digitalisierung sind die Bauaufsichten häufig weiter vorangeschritten. Die E-Akte (implementiert in 60 % der befragten uBA) sowie elektronische Wiedervorlagesysteme (80 %) sind in den kommunalen Bauaufsichten verbreiteter als die digitale Antragstellung. Allerdings zeigen sich auch hier Unterschiede in der digitalen Reife, da in der deutlichen Mehrzahl der Ämter eine Gleichzeitigkeit von elektronischen und Papier-Akten (hybride Aktenführung) vorherrscht. Auch ist die E-Akte weniger verbreitet als in den ebenfalls kommunalen Kfz-Zulassungsbehörden.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 12: Verbreitung digitaler Technologien in den unteren Bauaufsichtsbehörden

	Anteil Bauaufsichten (Anzahl antwortender Ämter)
Digitaler Bauantrag wird angeboten *von den Bauaufsichten mit digitalem Bauantrag:*	42,3 % (n = 201)
wird auch bei der digitalen Antragstellung eine unterschriebene Kopie des Antrags benötigt	*39,2 % (n = 51)*
wird eine vollständig digitale (papierlose) Antragstellung ermöglicht	*60,8 % (n = 51)*
erfolgt die Beteiligung externer Behörden/TÖB überwiegend digital	*51,0 % (n = 51)*
erfolgt die Beteiligung externer Behörden/TÖB überwiegend auf Papier bzw. per Fax	*9,8 % (n = 51)*
E-Akte ist vorhanden *von den Bauaufsichten mit E-Akte:*	59,8 % (n = 184)
findet eine hybride Aktenführung statt (gleichzeitig auf Papier und digital)	*80,2 % (n = 86)*
werden Akten ausschließlich u. vollst. digital geführt	*19,8 % (n = 86)*
werden Altakten werden systematisch digitalisiert	*37,5 % (n = 80)*
Elektronisches Wiedervorlagesystem ist vorhanden	80,2 % (n = 126)

(Quelle: eigene Erhebung, n = 201 unterscheidbare uBA aus der Grundgesamtheit 933; in kursiv die Angaben der Teilmenge, die jeweils einen digitalen Bauantrag anbietet bzw. eine E-Akte führt)

5.3 Implementierungsprozess und Akteure

5.3.1 Ausgestaltung des digitalen Bauantrags

Heterogenität verschiedener digitaler Bauantragsverfahren

Im Gegensatz zur internetbasierten Kfz-Zulassung oder auch der Steuerverwaltung folgt die Digitalisierung der Bauaufsicht keinem bundeseinheitlichen Plan oder Konzept. Vielmehr sind hier die Kommunen selbstverantwortlich für die Steuerung und Umsetzung der Digitalisierung. Entsprechend besteht eine große Heterogenität verschiedener digitaler Bauantragsverfahren unterschiedlicher (privater und öffentlich-rechtlicher) Hersteller. Im Kontext des OZG sind aber auch die Bundesländer als Anbieter und Betreiber von digitalen Bauantragslösungen und Bauportalen zunehmend relevant.

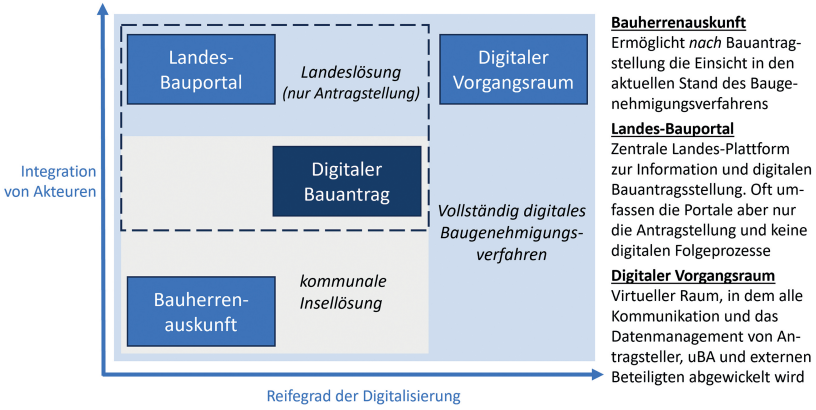
https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Frühe Vorreiterkommunen mit Insellösungen

In einigen wenigen Kommunen sind in den letzten 20 Jahren eigene digitale Bauantragsverfahren entwickelt worden, die heute als „Insellösungen" (Peuker 2015: 63) fortbestehen. Bauaufsichtsbehörden wie der Kreis Soest (siehe Joswig 2021) haben früh die Kooperation mit den Fachverfahrensherstellern gesucht, um digitale Verfahren zu entwickeln. Im Vordergrund dieser kommunal entwickelten digitalen Anwendungen steht jedoch oftmals weniger die Eröffnung eines digitalen Zugangs für die Bürger, sondern vielmehr die Verbesserung interner Verfahren sowie der Ämterbeteiligung durch Digitalisierung. Vor allem die E-Akte und die Ablösung bisheriger Postwege durch digitale Vorgangsräume und digitale Kommunikation mit Architekten und Ämtern wird von den befragten Amtsleitungen herausgehoben (dBA16, dBA01).

Aus der Praxis der Bauaufsichten sind unterschiedliche digitale Lösungen entwickelt worden, die heute durch die Fachverfahrenshersteller wie PROSOZ Herten und GekoS sowie IT-Unternehmen wie ITeBO vertrieben werden. Das Angebot reicht dabei von der elektronischen Bauauskunft über eigenständige Antragsverfahren bis hin zum umfassenden digitalen Vorgangsraum. Auch Module zur Anbindung an Landesportale werden angeboten (vgl. Rupp 2021).

Abbildung 7: Varianten des digitalen Bauantrags



(Quelle: eigene Darstellung)

Landeslösungen

Einige Bundesländer unterstützen die Digitalisierung mit eigenen Landeslösungen. Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, NRW und das Saarland entwickelten zusammen mit Referenzkommunen eigene Landesportale, über welche die digitale Antragstellung und Authentifizierung abgewickelt wird, ohne dass dafür ein Portal der Kommune aufgesucht werden

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

muss. Auf diese Weise müssen sich Antragstellende auch nicht mehr im Dickicht der Behörden auskennen, um die zuständige Bauaufsicht zu kontaktieren, sondern der passende Zugang wird z.B. über die Postleitzahl hergestellt. Allerdings bieten diese Portale häufig nur den „Input"-Kanal, also in erster Linie digitale Assistenten, die durch die Antragstellung leiten (dBA05). Die kommunalen Behörden müssen aber weiterhin die dahinterstehende technische Infrastruktur und Software, insb. ein Dokumentenmanagementsystem und Schnittstellen in die Fachsoftware sowie die Kommunikationskanäle, bereitstellen (dBA01, dBA04).

Dies gestaltet sich bei einigen Landeslösungen dann so, dass der Bauantrag zwar mittels eID des neuen Personalausweises im Landesportal gestellt wird, die Behörde danach aber neue Zugangsdaten ausgibt, über die sich Bauherrschaft und Entwurfsverfassende bei einem anderen, kommunalen Bauportal anmelden müssen (dBA04, dBA05). Über die digitalen Bauportale der Kommunen wird dann die gesamte Kommunikation, das Nachreichen von Unterlagen und Genehmigungen – sowohl durch die Entwurfsverfassenden als auch durch die Verwaltung – abgewickelt und auch Statusinformationen zum Verfahrensstand sind dort üblicherweise abrufbar.

Im Rahmen des OZG wurde das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der Federführung für den Bereich „Bauen & Wohnen" beauftragt und hat dazu mit dem Landkreis Nordwestmecklenburg ein digitalisiertes Baugenehmigungsverfahren entwickelt (BMI 2021; dBA12). Als „Einer für Alle"-Lösung soll dieses System zukünftig in weiteren Bundesländern und Kommunen nachgenutzt werden (vgl. auch Fiedler/Weinkauf 2023), wird aber voraussichtlich nicht in allen Ländern eingesetzt werden. Aktuell haben sich zehn Länder erklärt, die Lösung nachzunutzen, mit vier weiteren Ländern werden Gespräche geführt (taz 2023).

Insellösungen besser als die Landeslösungen?

In vereinzelten Fällen gehen die kommunalen Insellösungen zudem erheblich über die Landes- und OZG-Ziele hinaus und erreichen höhere digitale Reifegrade (dBA16). Allgemein sind die Landeslösungen vor allem für die Kommunen mit bereits bestehenden digitalen Lösungen noch zu unattraktiv, so dass diese bisher nicht umsteigen wollen (dBA01, dBA06, dBA16). Aber auch interessierte Bauverwaltungen, die bisher noch kein digitales Antragsverfahren anbieten, sind teils mit Problemen konfrontiert. Beim Bauportal.NRW gibt es z.B. Probleme mit fehlerhaften Zertifikaten (dBA13). Stand September 2023 waren daher auch nur 34 von 212 Bauaufsichtsbehörden in NRW an das Landesbauportal angeschlossen, während sich 41 weitere uBA in der Vorbereitung dazu befanden (Quelle: Anfrage beim MHKBD NRW).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.3.2 Promotoren der Digitalisierung

Es fehlt an externem Druck zur Digitalisierung

Da die Digitalisierung der Bauaufsicht der kommunalen Organisationshoheit unterliegt, hat sie sich in den meisten Fällen losgelöst von politischer Agency oder gesetzgeberischem Druck entwickelt (vgl. auch Butz 2019: 51–52). Vielmehr bemängeln Digitalisierungsbefürworter in den Bauaufsichten das Fehlen konkreter Vorgaben und Ziele, weil Gesetze zur Verwaltungsdigitalisierung, inkl. dem OZG, zu allgemein gehalten und keine guten Leitplanken seien (Butz 2019: 49–50). Gesetze würden vor allem die zentrale IT unter Druck setzen und die Finanzverantwortlichen zur Bereitstellung von Mitteln veranlassen, aber vergleichsweise wenig Handlungsdruck in der Fachabteilung hervorrufen. Auch Förderprogramme der Länder werden fast gar nicht als Treiber wahrgenommen.

Der Mittelwertvergleich in Abbildung 8 verdeutlicht, dass es an eindeutigen Treibern fehlt. Die quantitative Umfrage bestätigt zudem, dass insbesondere externe Promotoren so gut wie gar nicht wahrgenommen werden. Bemerkenswert ist, dass auch Bauherrschaften und Architekten die Digitalisierung der Bauaufsicht nicht einfordern (dBA01, dBA17), wie am folgenden Zitat eines Architektenkammervertreters deutlich wird:

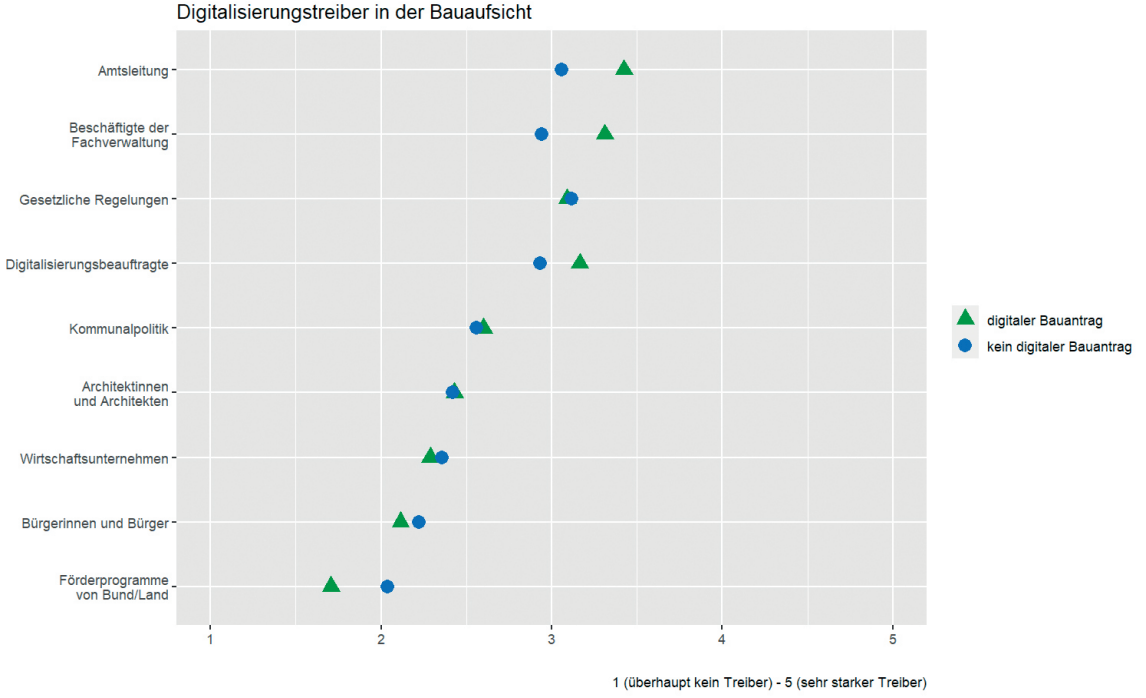
> „Wir machen den digitalen Bauantrag nicht für die Architekten, sondern für die Bauverwaltung. […] Und ideal[unverst.] geben wir den dann ab, digital oder in Papier – das ist uns auch relativ egal. Das macht uns keine große Mühe, unsere Daten an eine Repro-Anstalt zu schicken und die gucken da hunderte von Plänen, heften die in Ordner und wir müssen die blöderweise unterschreiben, da kriegen wir immer runde Finger bei, aber so tragisch ist das nicht. […] Wir [Architekten] sind voll durchdigitalisiert. Für uns ist das gar kein Thema, sozusagen." (dBA17)

Amtsleitungen als wichtigste Treiber

Als entscheidend hat sich daher herausgestellt, dass Akteure innerhalb der jeweiligen Bauaufsichtsbehörde – oftmals die Abteilungs- bzw. Fachbereichsleiter – sich für die Digitalisierung ihrer Behörde interessieren und einsetzen. Von diesen oftmals alteingesessenen Personen mit jahrzehntelanger Berufskarriere innerhalb der Bauverwaltung geht zumeist die Agency aus, indem sie sich aktiv für Digitalisierungsthemen interessieren, den Kontakt zu entsprechenden Kreisen von fortgeschrittenen Kommunen und Fachverfahrensherstellern suchen und dann die Frage stellen: „Warum können wir das nicht auch?" (dBA07, dBA01, dBA04, dBA06). Die Kommunalpolitik wird dagegen weniger als ein Treiber wahrgenommen. Ihr kommt gleichwohl eine wichtige Rolle zu, da sie letztlich die Mittel zur Digitalisierung bereitstellen muss.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 8: Treiber der Digitalisierung in den uBA



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Wie stark nehmen Sie die folgenden Akteure als Treiber für die Digitalisierung in Ihrer (Fach-)Verwaltung wahr?“, n = 271 Beschäftigte aus uBA, Mittelwertvergleich)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

XBau-Standard

Unterstützt wird der digitale Bauantrag auch durch die Standardisierung durch den XBau-Standard (X-Leitstelle o.J. 2020; Müller/Scheffler 2017). Diese Standardisierung der Datenkommunikation soll die Interoperabilität und Medienbruchfreiheit zwischen den digitalen Antragsverfahren und der Fachverfahrenssoftware in den uBA fördern. Durch Beschluss des IT-Planungsrats ist XBau seit Februar 2023 verbindlich für alle uBA und deren Systeme anzuwenden (X-Leitstelle 2020: 9), allerdings stellt Butz (2019) fest, dass er wenig implementiert und in den Verwaltungen auch nicht für wichtig erachtet wird (vgl. auch dBA01). Im Bereich der Stadtplanung ist zudem der mit XBau verknüpfte Standard „XPlanung" seit Februar 2023 für die Bereitstellung von Planungsdaten (u.a. Geoinformationen, Bebauungsflächeninformationen, Umweltdaten) verbindlich, um auch hier die Digitalisierung voranzutreiben (X-Leitstelle 2020).

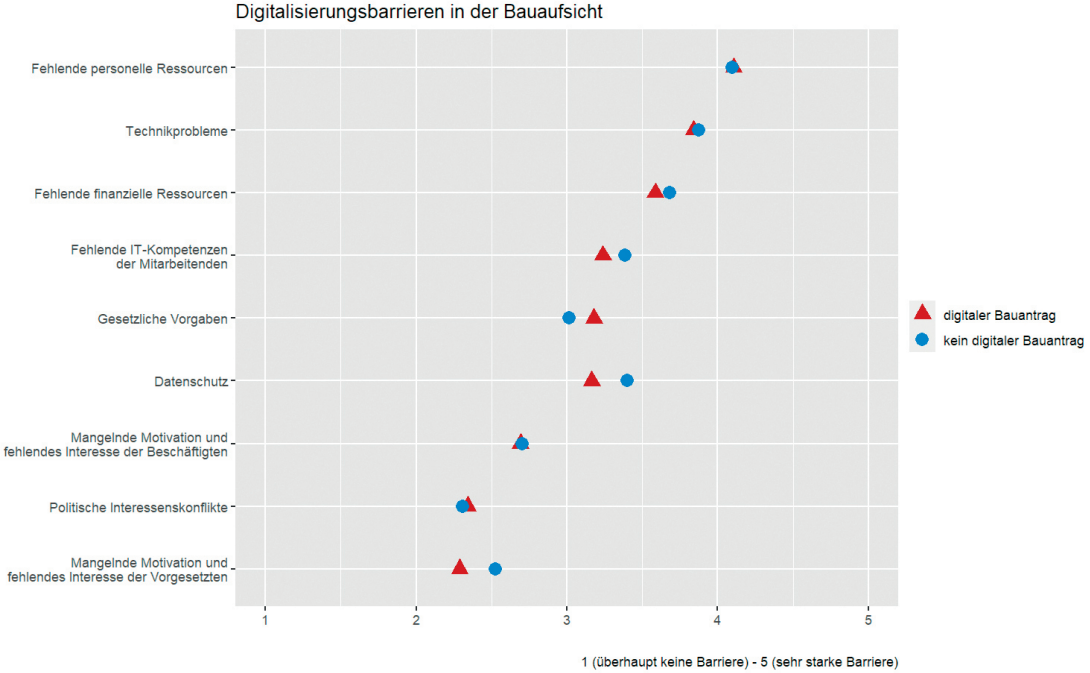
5.3.3 Barrieren der Digitalisierung

Finanzielle und personelle Ressourcen

Da die Digitalisierung in der Verantwortung der uBA selbst liegt, hängt der Fortschritt wesentlich von den individuellen Gegebenheiten der einzelnen Fachämter ab. Insofern zeigen sich vor allem Ressourcenknappheiten als wesentliche Hindernisse (Kemper 2021; Bogumil/Gräfe 2022b). 58 % der Beschäftigten aus uBA nehmen fehlende finanzielle Mittel als Barriere für die Digitalisierung wahr. Allerdings stehen den Bauaufsichten im Allgemeinen durchaus die finanziellen Mittel zur Digitalisierung, d.h. zur Beauftragung von Software-Unternehmen, Rechenzentren und sonstigen Dienstleistern sowie für Equipment, zur Verfügung. Auch in finanzschwachen Kommunen konnten Gelder für den digitalen Bauantrag bereitgestellt werden (dBA06). Dementgegen bleibt die personelle Ausstattung trotz Digitalisierung überwiegend unverändert und wird auch von den meisten Beschäftigten als Hindernis benannt (78 %). Auch für die Implementierungsphase wurden in den befragten Bauaufsichten keine zusätzlichen Stellen geschaffen (dBA04, dBA02, dBA10).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 9: Digitalisierungsbarrieren in der Bauaufsicht



(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung: „Folgende Aspekte werden manchmal als Barrieren für die Digitalisierung genannt. Bitte sagen Sie, inwiefern diese Aspekte Ihrer Meinung nach als Hindernis für die Digitalisierung des Fachamtes zutreffen oder nicht zutreffen.“, n = 271 Beschäftigte aus uBA, Mittelwertvergleich)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Technische Rahmenbedingungen

Die Technik selbst wird von zwei Dritteln der befragten Beschäftigten als Hindernis benannt (65 %). Einerseits unmittelbare Technikprobleme wie ausfallende Server und problematische Bedienoberflächen, andererseits die Abhängigkeit davon, dass Dateien durch die Antragstellenden richtig benannt und in verarbeitbaren Dateiformaten und mit ausreichender Scanqualität bereitgestellt werden, führen zu zusätzlichen Belastungen der Sachbearbeitung. Insbesondere Limitationen des Datenvolumens für Dateiuploads sind ein häufiges Problem, indem Dateigrößen oft beschränkt sind (z.B. auf 30 MB) (dBA01). Hier kommt zum Tragen, dass die uBA speziellere Anforderungen an Software (Dateigrößen, Formate sowie Dokumentenmanagementsysteme) als auch Hardware (Arbeitsplätze mit zwei Bildschirmen mit mind. 27 Zoll, digitale Stifte, Großformatscanner) hat als andere Verwaltungsbereiche (vgl. dBA06, dBA08, dBA11).

Schriftform- und Unterschriftserfordernisse als Hindernis

Ein Hindernis für die Digitalisierung der Baugenehmigung sind rechtliche Schriftform- und Unterschriftserfordernisse. Sowohl das Bauantragsformular als auch die Bauvorlagen (u.a. Baupläne) sind traditionell in Schriftform einzureichen und von Bauherrschaft, Entwurfsverfassenden und ggf. Nachbarn und öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren zu unterzeichnen. Zwar ermöglichen alle Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, dass eine Schriftform auch durch digitale Eingabemasken und Uploadfunktionen ersetzt werden kann.[15] Hierbei muss jedoch ein „sicherer Identitätsnachweis" über die eID des neuen Personalausweises erbracht werden, die allerdings viele Bürger bislang nicht freigeschaltet haben. Zudem ist ein bundesweites Organisationskonto als eID für Unternehmen aktuell noch im Aufbau. Alternative Authentifizierungssysteme wie mit Signaturkarte und Lesegerät erfordern wiederum technische Geräte, die teuer sind und deren Anschaffung sich daher nur für Vielnutzer, z.B. Architekturbüros, lohnt (dBA02).

Eine stetig wachsende Zahl an Bundesländern verzichtet daher auf die Schriftformerfordernis.[16] Allerdings bleibt auch in den meisten Bundesländern weiterhin die Unterschrift aller Beteiligten auf Bauantrag und Bauvorlagen Pflicht. Diese Unterschrift kann dabei zwar rechtlich ebenfalls durch eine digitale Version ersetzt werden, allerdings nur durch die „qualifizierte elektronische Signatur" (z.B. über die eID des neuen Personalausweises mit einem zusätzlichen Zertifikat, vgl. Bohr et al. 2021). Technisch kann ein Dokument jedoch nur einmal digital signiert sein. Daher ist es erforderlich, das Recht

15 Üblicherweise § 3a Abs. 2 der Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze

16 Die Schriftformerfordernis bei Bauantragsstellung wurde von Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW (seit 2024), Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen abgeschafft. Baden-Württemberg verlangt eine Textform nach § 126b BGB.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

so anzupassen, dass bei einem digital gestellten Bauantrag nur eine Person signiert (etwa die oder der Entwurfsverfassende) (dBA06, dBA04). Alternativ bleibt die Option, dass zwar digital Daten übermittelt, Unterschriften aber auf Papier nachgeliefert werden (dBA08; betrifft in unserer Umfrage 39 % der uBA mit digitalem Bauantrag). Wenige Bundesländer haben aber auch ganz auf das Erfordernis der Unterschrift verzichtet (dBA16, dBA12).

Doch nicht nur Entwurfsverfassenden und Bauherrschaft stellt sich das Hindernis der elektronischen Zustellung, sondern auch die Verwaltungen sind ihrerseits insbesondere bei der Zustellung von Verwaltungsakten vom elektronischen Verfahren ausgeschlossen. So verlangen die allermeisten Bundesländer weiterhin die Schriftform und Unterschrift/qualifizierte elektronische Signatur der Behörde für den Bescheid über eine Baugenehmigung.

Papier als Standard interbehördlicher Kommunikation

Ein weiteres großes Problem stellt sich bei der oft gesetzlich erforderlichen Beteiligung externer Behörden, die auch bei fortgeschrittener Digitalisierung innerhalb der Bauaufsicht selbst oft weiter den Papierweg benötigt (Butz 2019: 61). In Hessen, wo ansonsten sehr weitreichend Papiererfordernisse abgeräumt wurden, sind etwa Prüfingenieure noch immer verpflichtet, ihre Stempel auf Papierdokumente zu drücken (dBA08). Umgekehrt sind die zu beteiligenden Behörden und TÖB aber auch nicht zur Teilnahme am elektronischen Baugenehmigungsverfahren verpflichtet. Viele zu beteiligende Landesbehörden sind zudem intern noch nicht hinreichend digitalisiert.

Als weitere rechtliche Notwendigkeit müssen alle digitalen Vorgänge revisionssicher archiviert werden. Vielfach ist dieser Umstand eines der zentralen Hindernisse für die elektronische Aktenführung in der Bauaufsicht (dBA06).

Tabelle 13: Reformen der Landesbauordnungen in den Bundesländern

Land	**Reform**	**Inhalte**
Baden-Württemberg	Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung für Baden-Württemberg vom 18. Juli 2019 (GBl. Nr. 16/2019, 313 ff.)	Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse (Textform nach § 126b BGB) **Bauaufsichten können bestimmen, nur noch digital Bauvorlagen anzunehmen** (§2 Abs. 3 Nr. 4 LBOVVO)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Land	Reform	Inhalte
Bayern	Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 23. Dezember 2020 (Bayr. GVBl. Nr. 31/2020, 663 ff.)	Teilweise Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse Ermöglichung von **örtlich begrenzten Ausnahmen vom papierbasierten Baugenehmigungsverfahren** (Art. 80a Bayr. BauO). **Teilweise Verfahrensumkehr**: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt
Bayern	Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 23. Dezember 2020 (Bayr. GVBl. Nr. 31/2020, 663 ff.)	Teilweise Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse Ermöglichung von **örtlich begrenzten Ausnahmen vom papierbasierten Baugenehmigungsverfahren** (Art. 80a Bayr. BauO). **Teilweise Verfahrensumkehr**: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt
Berlin	Drittes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin vom 17. Juni 2016 (Berl. GVBl. Nr. 16/2016, 361 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen **Pflicht zur elektronischen Übermittlung der Bauvorlagen** (§2 BauVerfV Berlin) **Pflicht zur elektronischen Beteiligung sowie zur elektr. Aktenführung** (§ 17 BauVerfV Berlin)
Brandenburg	Gesetz zur Änderung der Brandenburgischen Bauordnung vom 18. Dezember 2020 (GVBl. Teil I Nr. 44/2020)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Bremen	*Keine Änderung der Bauordnung zwecks Digitalisierung*	
Hamburg	Gesetz zur Änderung der Hamburgischen Bauordnung und […] vom 23. Januar 2018 (HmbGVBl. Nr. 4/2018, 19 ff.)	Teilweise Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen **Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen** (§27 Abs. 1 Hamb. Bauvorlagenverordnung)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Land	Reform	Inhalte
Hessen	Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und zur Änderung landesplanungs-, ingenieurberufs- und straßenrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2018 (Hess. GVBl. Nr. 9/2018, 198 ff.)	**Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen** (§ 62 Abs. 5 Satz 3 HBO).
Mecklenburg-Vorpommern	Viertes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juni 2021 (GVOBl. M-V Nr. 44/2021, 1033 ff.)	Entfernung der Schriftform- und Unterschriftserfordernisse **Bauaufsichten können bestimmen, nur noch elektronisch übermittelte Bauanträge anzunehmen** (§2 BauVorlVO M-V)
Niedersachsen	Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes vom 10.11.2021 (Nds. GVBl Nr. 43/2021, 732 ff.)	**Die elektronische Kommunikation wird zum gesetzlichen Normalfall** zum Einreichen von Anträgen und Bauvorlagen, spätestens ab 2024 (§ 3a, § 86 Abs. 7 u. 8 NBauO) **Verfahrensumkehr**: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt (§ 67 Abs. 1 NBauO).
Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 vom 30. Juni 2021 (GV. NRW. Nr. 48/2021, 821 ff.)	Ermöglichung von Abweichungen von der Schriftform, wenn Antragstellung über Landesportal (VO Bauportal.NRW)
Rheinland-Pfalz	Landesgesetz zur Änderung baurechtlicher Vorschriften vom 3. Februar 2021 (GVBl. RPf 2021, 66 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Saarland	Gesetz Nr. 2059 zur Änderung der Landesbauordnung und weiterer Rechtsvorschriften vom 16. Februar 2022 (Saarl. Amtsbl. I Nr. 16/2022, 648 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen bei Bauantrag und Bauvorlagen
Sachsen	*Keine Änderung der Bauordnung zwecks Digitalisierung*	
Sachsen-Anhalt	Bekanntmachung der Landesbauordnung vom 10. September 2013	**Ermöglichung elektronischer Antragstellung**

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Land	Reform	Inhalte
Schleswig-Holstein	Neufassung der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 6. Dezember 2021 (GVOBl. Schl.-H. Nr. 17/2021, 1422 ff.)	Entfernung von Schriftform- und Unterschriftserfordernissen **Verfahrensumkehr**: Bauanträge werden nicht länger bei der Gemeinde, sondern direkt bei der Bauaufsichtsbehörde gestellt (§ 68 Abs. 1 LBO SH).
Thüringen	Gesetz vom 29. Juni 2018 (Thüringer GVBl. 2018, 297 ff.)	Entfernung der Schriftformerfordernis beim Bauantrag

(Quelle: eigene Recherche, Stand: Dezember 2022)

Die Länder müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen

Um die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Digitalisierung zu schaffen, sind die Länder in der Pflicht. Jedoch zeigt sich, dass die Länder in ihren Novellen der Landesbauordnungen und Bauvorlagen-Verordnungen unterschiedlich weitreichend die Voraussetzungen geschaffen haben. So räumen Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ihren Bauaufsichten ein, auf eigene Entscheidung hin nur noch digitale Bauanträge anzunehmen. Bayern dagegen erlaubt den digitalen Bauantrag bislang nur in ausgewählten Pilotkommunen. Tabelle 13 gibt eine Übersicht über die Rechtsanpassungen zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in den Ländern.

5.4 Organisationale Veränderungen

5.4.1 Veränderungen der Aufbauorganisation

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens hat zu wenigen Veränderung der Aufbauorganisation geführt, obwohl mit dem digitalen Bauantrag eine ganze Reihe an Digitalisierungsaufgaben in den uBA hinzugekommen sind. Diese neuen Aufgaben umfassen insbesondere

- die Fachverfahrens- bzw. Portaladministration, insb. das Rechtemanagement
- der Kontakt zum IT-Dienstleister und zur IT-Abteilung
- das Fehlermanagement, in erster Linie für die Sachbearbeitenden, häufig aber auch gegenüber den Kunden als technischer Support, und
- die Planung und Weiterentwicklung der Digitalisierung, z.B. in Projektgruppen und im Austausch mit den IT-Herstellern.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Digitalisierungsaufgaben werden ‚nebenbei' erfüllt

Allerdings werden diese Aufgaben zumeist an normale Mitarbeitende der uBA ausgelagert, die diese dann „nebenbei" erfüllen (dBA03, dBA08, dBA11, dBA06). Dabei handelt es sich teilweise um Angestellte, die eigentlich weniger anspruchsvollen Tätigkeiten (insb. in der Registratur) nachgehen, oder um vollumfängliche Sachbearbeiter. In der quantitativen Erhebung gaben 101 von 185 kommunalen Bauaufsichten (55 %) an, dass bei ihnen Digitalisierungsaufgaben von den Beschäftigten ‚nebenbei' erfüllt werden. Dagegen haben nur 38 % der teilnehmenden uBA innerhalb des Fachamts auch (eine) eigene Stelle(n) für Digitalisierungsaufgaben bzw. die Administration der Fachverfahren eingerichtet.

> „Also wir haben in der Abteilung einen Mitarbeiter, der sich so ein bisschen um die IT kümmert. […] Der das so ein bisschen federführend macht und dem wir dann auch unsere Sorgen und Nöte mitteilen. […] Der ist eigentlich Baukontrolleur. Der fährt aber auch raus und macht Bauabnahmen und tut Beschwerden bearbeiten. Aber als Nebenteil arbeitet er für die IT, praktisch bei uns intern in der Abteilung. Das ist so ein bisschen das Bindeglied zwischen unserer Abteilung und der großen IT-Abteilung im Haus. Also die kümmern sich um die Fachprogramme." (dBA03)

Scanstellen in weniger als der Hälfte aller Bauaufsichten

Zudem sind in nicht einmal jeder zweiten befragten Bauaufsicht Scan-Dienste organisiert. In 32 % der 201 teilnehmenden uBA ist eine eigene Scanstelle im Haus vorhanden, in weiteren 13 % werden Scan-Dienste von externen Dienstleistern durchgeführt. Dagegen werden in 32 % der uBA Scan-Dienste durch die Sachbearbeiter selbst vorgenommen und 17 % geben an, dass gar keine Scantätigkeiten stattfinden.

Trennung von Back- und Front-office

Im Kontext der Digitalisierung wird auch die Trennung von Front- und Back-Office in der Bauaufsicht debattiert. Angesichts erhöhten Anfragenaufkommens via Telefon und Mail ist dies etwa in einer Fallkommune notwendig geworden. Ein Mitarbeiter im Front-Office nimmt dort alle Anfragen und Telefonate zentral entgegen, so dass sich die Sachbearbeiter auf die eigentliche Antragsbearbeitung konzentrieren können (dBA06). Auch andere Bauaufsichtsbehörden wünschen sich die Einrichtung eines solchen Front-Offices.

5.4.2 Prozessveränderungen

Auch die Prozesse des Baugenehmigungsverfahrens werden zwar zunehmend digitaler, bleiben aber in den grundsätzlichen Abläufen der Prüfung und der Sachbearbeitung unverändert.

‚Verfahrensumkehr' in einigen Bundesländern

Eine Ausnahme bilden diejenigen fünf Bundesländer (BW, BY, NI, RP, SH), in denen bislang Bauanträge nicht direkt bei der Bauaufsichtsbehörde einzureichen waren, sondern bei der jeweiligen Gemeinde, die die Anträge

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dann formal vorprüfte und später an die Bauaufsicht weiterleitete. Im Zuge der Einführung eines digitalen Bauantrags wird diese Verfahrensreihenfolge ‚umgekehrt' und den anderen Bundesländern angeglichen. Z.B. in Bayern sind in den ausgewiesenen Pilotkommunen Bauanträge nun ebenfalls direkt bei der uBA zu stellen und die Gemeinde wird nur noch beteiligt (dBA04, dBA05).

Zusätzliche Arbeitsschritte für Registratur und Antragsbearbeitung

Abseits dessen sind es vor allem kleinere zusätzliche Workflows, die im Vorfeld oder auch in der formalen Bearbeitung der Bauanträge hinzugekommen sind. Die elektronische Aktenführung erfordert, dass grundsätzlich alle Papier-Eingaben eingescannt und in elektronischen Akten eingeordnet werden. Doch auch bei digital eingehenden Bauanträgen kommt einer ‚Eingangsbearbeitungsstelle', der sog. Registratur, eine bedeutende Rolle zu. Angesichts häufig fehlender elektronischer Schnittstellen legt diese dann die Akten im elektronischen System (bei hybrider Aktenführung zusätzlich auf Papier) an, vergibt das Aktenzeichen und ist ggf. noch zuständig für die Ausgabe von Zugangsdaten zu den virtuellen Vorgangsräumen an Bauherrschaft und Entwurfsverfassende. Erst im Anschluss an diese Vorarbeiten gehen die Vorgänge dann den Sachbearbeitenden i.d.R. elektronisch zu.

Neue kleinteilige Arbeitsschritte

Anders als in der papierbasierten Sachbearbeitung sind die Sachbearbeiter nun mit neuen kleinteiligen Arbeitsschritten konfrontiert. So müssen u.a. Dateiformate umgewandelt, PDF-Dateien zusammengefügt und in Ordnerstrukturen einsortiert werden. Weitere Schritte sind die Prüfung und ggf. Umbenennung von Dateien, wenn sich die Entwurfsverfasser beim Hochladen nicht an die Benennungskonventionen der Behörde halten oder diese Dateien unter falscher Benennung abgelegt haben. Dies wird als sehr häufiges Problem beschrieben (dBA08, dBA11). In manchen Systemen müssen auch umfangreich Freigaben mittels gesetzter Häkchen erteilt werden, wobei eine große Aufmerksamkeit und Sorgfalt erforderlich ist (dBA05). Generell ist eine Intensivierung bei den Prüfaufgaben zu erkennen, da genaueres Arbeiten erforderlich wird.

Keine Zeitersparnisse in der Sacharbeit

Zeitersparnisse – obwohl mit Blick auf den gesamten Verwaltungsweg tatsächlich sichtbar – gibt es für die einzelnen Sachbearbeiter nicht. Sowohl der Umfang als auch die Prozessschritte der Prüfung sind aus Sicht der Beschäftigten immer noch dieselben, denn hier haben keine Vereinfachungen, etwa des Bauordnungsrechts, stattgefunden. Auch gibt es bislang keine Automatisierung bei der materiellen Prüfung von Bauvorlagen. Ein Sachbearbeiter formuliert daher treffend:

> „Ob ich den Stempel von Hand oder mit der Maus draufdrücke, ändert nichts." (dBA08)

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dort, wo ein elektronisches Wiedervorlagesystem eingeführt wurde, übernimmt die Software allerdings eine gewisse Steuerung der Mitarbeiter. Im Zuge des Wiedervorlagesystems bestimmt die Software, wann sich ein Sachbearbeiter erneut mit einem Vorgang beschäftigen muss, damit z.B. Deadlines nicht übersehen werden (dBA06). In den meisten Bauaufsichtsbehörden begnügt man sich jedoch mit der Wiedervorlage-Funktion in den Fachverfahren, in denen sich die Mitarbeiter ihre Wiedervorlagetermine selbst setzen.

5.5 Personalbezogene Veränderungen

5.5.1 Veränderungen des Personalstands

Im Hinblick auf das Personal zeigt sich die Besonderheit der Bauaufsicht. So setzen sich die uBA sowohl aus Mitarbeitern mit klassischer Verwaltungslaufbahn als auch technisch ausgebildeten, zur Sachprüfung der Bauvorhaben eingesetzten Fachkräften zusammen. Letztere haben dabei in der Regel ein Bautechnik-, Architektur- oder Bauingenieursstudium absolviert. Vor allem diese technischen Fachkräfte sind von der Verwaltung zu halten und werden umworben. Insofern sind auch keine Personalreduktionen bei den technischen Sachbearbeitern erfolgt. Vielmehr wird die Digitalisierung seitens der Amtsleitungen auch mit der Begründung verfolgt, mit dem bestehenden, aber oft (zu) eng bemessenen Personalstock leistungsfähig zu bleiben (dBA10, dBA04).

Veränderungen der Personalstruktur betreffen daher primär die unterstützenden Bereiche, etwa die Registratur. Die langfristige Entwicklung des Wegfalls von Schreibkräften in der Bauaufsicht, die auf Diktat der Sachbearbeitenden noch Schreiben verfassten und die Außenkommunikation übernahmen, ist dagegen inzwischen vollständig abgeschlossen und als Aufgabenbereich der Sachbearbeitung zugeschlagen worden (dBA03, dBA05). Die Fachverfahren stellen hierzu aber umfangreich automatisierte Vordrucke und ähnliche Erleichterungen bereit, so dass von einer gewissen Substituierung menschlicher Arbeit durch Teilautomatisierung zu sprechen ist. Manche dieser Schreibkräfte konnten aber auch die Chance nutzen und sind selbst zu ‚kleinen Sachbearbeitern' aufgestiegen und übernehmen die Nachweisprüfung während und nach dem Bau (dBA05). Dennoch ist das Automatisierungspotenzial in Bereichen wie der Registratur weiterhin groß, etwa indem Akten automatisiert angelegt und Wiedervorlagen automatisiert organisiert werden (dBA02). Gegenwärtig werden diesen Bereichen aber auch neue, digitalisierungsbezogene Aufgaben wie das Rechtemanagement übertragen und deswegen Stellen teilweise umgewandelt (dBA19, dBA09).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Anpassungen finden sich auch in den Stellenbeschreibungen (dBA09). Teils wird über diese auch bewusst die Grundlage für die fortschreitende Digitalisierung gelegt, indem von Anfang an neue Beschäftigte auf das computergestützte Arbeiten festgelegt werden (dBA01). Zu Veränderungen der Eingruppierung ist es dagegen nur in wenigen Fällen gekommen und wenn, dann auch nur in der Registratur.

5.5.2 Veränderte Arbeitsanforderungen

Die Digitalisierung hat zu umfangreichen Veränderungen in den Arbeitsanforderungen geführt. So ist die Sachbearbeitung immer computerisierter geworden (dBA03, dBA05). Dies betrifft vor allem die Prüfung von Bauplänen und weiteren Bauvorlagen, die früher auf Papier und heute idealerweise auf zwei Monitoren stattfindet. Beklagt wird in den Interviews, gerade von dienstälteren Beschäftigten, dass die mit der Papierarbeit einhergehende Entschleunigung vermisst wird und am Computer die Übersichtlichkeit verloren geht (dBA05). Allerdings sehen 37,1 % der in der Umfrage befragten Beschäftigten eher im Gegenteil, dass durch Digitalisierung die Fallbearbeitung übersichtlicher geworden ist, während nur 23,4 % einen Verlust an Übersichtlichkeit feststellen. Darüber hinaus geben zwei Drittel der Beschäftigten an, dass ihre Tätigkeiten in der Bauaufsicht zunehmend spezifischere Fachkenntnisse erfordern (68 % stimmen dieser Aussage zu). Zugleich bindet die Digitalisierung erhebliche Personalressourcen (48 %), da u.a. auch das Mailaufkommen stark zugenommen hat (84 %).

Kein Verlust an Ermessensspielräumen

Im Allgemeinen gilt die Prüfung der Bauvorhaben aber als immer noch die gleiche Arbeit, da die Prüfprozesse zwar digitalisiert werden, sich dabei aber nicht grundsätzlich verändern. Im Unterschied zu den Beschäftigten aus Kfz- und Steuerverwaltungen sind also keine Einschränkungen der Ermessensspielräume der Sachbearbeiter festzustellen. Auch verneinen zwei Drittel, dass das weggefallen wäre, was die Arbeit einmal ausgemacht hat.

Hohe Arbeitszufriedenheit, aber Unzufriedenheit mit der Digitalisierung

In den uBA herrscht weitgehend eine große Arbeitszufriedenheit. Auf einer Schulnotenskala von 1 „sehr gut“ bis 6 „ungenügend“ verorteten sich die befragten 271 Beschäftigten im Mittel bei der Note 2,6 und damit auf dem gleichen Niveau wie ihre Kollegen der Kfz-Zulassung. Im Unterschied dazu besteht mit dem Stand der Digitalisierung in den Bauaufsichten jedoch eher Unzufriedenheit. Hier vergaben die Beschäftigten im Mittel die Note 4,0. Werden nur die Beschäftigten in uBA mit digitalem Bauantrag betrachtet, ist dagegen eine höhere Digitalisierungszufriedenheit festzustellen (im Mittel Note 3,7, n=117). Dennoch fällt die Digitalisierungszufriedenheit merklich geringer aus als in der Kfz-Zulassung.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 14: Veränderungen der Arbeitssituation in der Bauaufsicht

Durch die Digitalisierung …	Trifft zu	Trifft nicht zu
sind die Arbeitsabläufe fragmentierter geworden	9,6 %	71,0 %
erfordert meine Tätigkeit zunehmend spezifischere Fachkenntnisse (technisch, rechtliche u.a.)	67,7 %	16,0 %
gibt es neue, zusätzliche Ausgaben	62,4 %	14,3 %
hat das Mailaufkommen zugenommen	84,2 %	7,5 %
werden erhebliche Personalressourcen gebunden	47,8 %	19,8 %
ist die Fallbearbeitung unübersichtlicher geworden	23,4 %	37,1 %
ist der Ermessenspielraum in der Fallbearbeitung gesunken	4,1 %	80,9 %
ist das weggefallen, was die Arbeit mal ausgemacht hat	8,7 %	67,8 %
hat die Kontrolle meiner Arbeit zugenommen	35,3 %	33,6 %

Als Belastung wird wahrgenommen:	Stark bis sehr stark	Sehr wenig bis überhaupt nicht
Zeitdruck	66,5 %	11,8 %
Aufgabendichte	51,8 %	18,5 %
Komplexität von Aufgaben	48,7 %	19,0 %
Zusätzliche Aufgaben durch Digitalisierung	56,5 %	15,3 %
Ständige Erreichbarkeit durch E-Mails	65,9 %	15,9 %
IT- oder Software-Ausfälle und -Fehler	53,8 %	17,4 %
Weiterbildungsaufwand durch sich ändernde IT-Anforderungen	28,5 %	30,4 %

(Quelle: eigene Erhebung, Fragestellung oben: „Bitte denken Sie an Ihre eigene Tätigkeit. Inwiefern würden Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder diese ablehnen?“; Fragestellung unten: „Und wie stark nehmen Sie die folgenden Faktoren als Belastung für Ihr Arbeitspensum wahr?“, n=271 Beschäftigte in uBA; Differenz zu 100 % entfällt auf „Weder noch“ bzw. „teils/teils“)

5.5.3 Ent- und Belastungslagen

In den Bauaufsichten zeigt sich in den Erhebungszeiträumen 2021–2023 eine Überlastung vieler Behörden. Ein wesentlicher Grund hierfür war die sehr große Nachfrage nach Baugenehmigungen und damit ein sehr hohes Antragsvolumen. Zur Überlastung tragen aber auch der Fachkräftemangel in den Bauaufsichten sowie die stetig komplexer werdenden Rechtsanforderungen

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bei. Wie in Tabelle 14 aufgeführt, werden Zeitdruck (67 %) und Aufgabendichte (52 %) insofern weitverbreitet als Belastung wahrgenommen.

Neue Belastungen durch Digitalisierung

Die Digitalisierung stellt sich dabei sowohl als entlastender Faktor als auch zusätzliche Belastung dar. Immerhin 28 % der Beschäftigten glauben, dass die Aufgaben der Bauaufsicht ohne die Digitalisierung nicht mehr bewältigt werden könnten, wohingegen 43 % diese Aussage verneinen. Als starke Belastung werden insbesondere die Technikausfälle (54 %), zusätzliche Digitalisierungsaufgaben (57 %) und auch die ständige Erreichbarkeit durch E-Mails (66 %) benannt. Doch auch die Ausgestaltung des digitalen Bauantrags kann zu individuellen Mehrbelastungen führen, indem der Wegfall von Postwegen auch zu einer viel höheren Geschwindigkeit in den Prozessen führt. So gibt es einen gesteigerten Erwartungsdruck an eine zügige Bearbeitung durch die Sachbearbeiter, wenn automatische Benachrichtigungen für eine Echtzeitinformation sorgen:

> „[…] die Kommunikation passiert praktisch an einem Tag. Weil der Architekt kriegt mit, ich habe ein Nachforderungsschreiben geschrieben, das ist im System. Der [Architekt] guckt rein und ruft in der nächsten Sekunde rein oder schreibt direkt eine E-Mail oder lädt direkt neue Sachen hoch. Also […] man hat eine Akte ganz, ganz schnell schon wieder aufm Tisch, weil schon wieder neue Unterlagen vom Bauherrn oder Architekten hochgeladen wurden. *Also die Bearbeitung geht natürlich schneller durch die Digitalisierung, aber dementsprechend muss der Sachbearbeiter auch viel, viel schneller arbeiten.* Und da ist irgendwann eine Grenze erreicht, wo auch nicht mehr geht." (dBA03, Hervorh. durch die Autoren)

5.5.4 Kontrolle von Arbeit

Vor allem die elektronische Aktenführung bietet neue Möglichkeiten des Leistungsmonitorings in der Verwaltung. So können Vorgesetzte einsehen, wie viele Anträge ein Mitarbeiter bearbeitet und in welcher Zeit er diese abschließt (dBA06, dBA11, dBA02). Betont wird aber die Notwendigkeit einer Differenzierung unterschiedlicher Anträge, da Bauvorhaben auch in der Prüfung einen unterschiedlichen Umfang einnehmen (dBA03). Dennoch wird eine solche Kontrolle – in Absprache mit den Beschäftigten – als notwendig erachtet, um auch die übermäßige Belastung einzelner Sachbearbeiter mit zu vielen laufenden Anträgen zu vermeiden (dBA06). Hier kommt zum Tragen, dass sich bei digitalen Akten die Zahl der Vorgänge auch nicht mehr einfach am Aktenstapel auf dem Schreibtisch ablesen lässt.

Eine weitergehende Leistungskontrolle individueller Arbeit wird dagegen i.d.R. nicht genutzt und wäre überdies nicht zulässig. Auch eine Nutzbarmachung der durch die Digitalisierung verfügbaren quantitativen Daten für eine leistungsorientierte Entlohnung findet bislang nicht statt (dBA02, dBA19).

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.6 Leistungsbezogene Veränderungen

5.6.1 Veränderungen der Verwaltung-Bürger-Interaktion

Wegfall von Postwegen ermöglicht beschleunigte Verfahren

Der digitale Bauantrag führt auch empirisch zu Zeitgewinnen in den Baugenehmigungsverfahren (dBA11) und erfüllt insofern den intendierten Zweck. Hauptgrund für diese Beschleunigung ist der Wegfall des Postverkehrs zwischen Behörde und Bauherrschaft bzw. den Entwurfsverfassenden wie auch in der Kommunikation mit den zu beteiligenden externen Behörden und TÖB. Bestenfalls kann so z.B. auf eine Vorprüfung bereits am Folgetag die Nachreichung nachgeforderter Dokumente erfolgen (dBA03).

Grundsätzlich ist das digitale Verfahren auch kundenorientierter. Viele Lösungen des digitalen Bauantrags beinhalten Funktionen, die Bauherrschaft und Entwurfsverfasser über den Verfahrensstand auf dem Laufenden halten. Teilweise gibt es z.B. Fortschrittsampeln im Webportal. Gängig ist auch, dass Bauherren/Entwurfsverfasser automatisiert per Mail informiert werden, sobald eine Änderung erfolgt. Inwieweit die Kunden von den Vorteilen und Angeboten allerdings Gebrauch machen, hängt oft von diesen selbst ab. Gerade ältere Architekten sind oft nicht zur Änderung ihrer Arbeitsweisen bereit, was aber für den digitalen Bauantrag nötig ist (dBA01). Darüber hinaus entsteht bei den Antragstellern ein erhöhter Bedarf an Support im Umgang mit den technischen Systemen. Die Verwaltung muss daher diesen Support als neuen Bestandteil ihres Leistungsspektrums begreifen (dBA08).

5.6.2 Leistungsveränderungen auf Seiten der Verwaltung

Effizienzgewinne dank der E-Akte

Auch in der verwaltungsinternen Perspektive werden Vorteile der Digitalisierung beobachtet. Digitalisierung wird hier überwiegend mit einer Steigerung der internen Effizienz und auch einer Beschleunigung der Verfahren, zu geringeren Teilen auch mit Qualitätsverbesserungen und zufriedeneren Kunden in Verbindung gebracht (siehe ausführlich Tabelle 15).

Wesentlich in dieser Hinsicht ist die E-Akte. Während diese zum einen die Grundvoraussetzung für mobiles Arbeiten darstellt, ermöglicht sie zum anderen jederzeitigen Zugriff, um beispielsweise Fragen und Missverständnisse auszuräumen. Vor allem für den Außendienst hat dies großes Potenzial, wenn dort Tablets im Einsatz sind.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 15: Leistungsbezogene Veränderungen durch Digitalisierung in der Bauaufsicht

Interne Effizienz	**gesteigert**	**gesunken**
	45,0 %	11,6 %
Vereinfachung der Fallbearbeitung	**vereinfacht**	**nicht vereinfacht**
	30,5 %	32,1 %
Geringere Fehleranfälligkeit	**verbessert**	**nicht verbessert**
	16,4 %	55,2 %
Qualität der Leistungserbringung	**verbessert**	**verschlechtert**
	29,5 %	9,8 %
Beschleunigung der Leistungserbringung	**beschleunigt**	**verlangsamt**
	39,1 %	15,0 %
Kundenzufriedenheit	**zufriedenere Kunden**	**unzufriedenere Kunden**
	31,3 %	13,0 %
Weniger Rechtsstreitigkeiten	**verbessert**	**nicht verbessert**
	3,2 %	86,2 %

(Quelle: eigene Erhebung, n=271 Beschäftigte aus uBA; fehlende Prozentanteile entfallen auf die Antwort „Weder noch“ bzw. „Teils/teils“)

> „Sie haben das ganze immer parat, egal wo Sie sind. Also selbst wenn Sie bei einer Besprechung sind, oder auch draußen. Die Sachgebietsleiter haben iPads. Wenn dann gesagt wird ‚mein Architekt hat gesagt: der hat das da und da eingereicht‘, dann kann ich mal eben nachgucken, stimmt das oder stimmt das nicht. [Dann kann der Sachbearbeiter sagen:] ‚Ne gucken Sie hier, das ist Ihre Akte, da ist alles drin – ansonsten ist es nicht da‘ Oder ‚das was eingereicht worden ist, ist nicht das was ich eigentlich wollte‘. Das man dann direkt drauf zugreifen kann – egal wo ich bin.“ (dBA06)

Hybride Aktenführung ist Ressourcenfresser, aber nicht immer vermeidbar

Als Ressourcenfresser hat sich allerdings die hybride Aktenführung erwiesen, wenn also neben der elektronischen noch (insb. aus rechtlichen Gründen) eine deckungsgleiche Papierakte geführt wird. Oft ist die parallele Bearbeitung auf Papier aber auch nicht zu vermeiden, da Akten oder Aktenbestandteile immer wieder ausgedruckt und per Post verschickt werden, wenn zu beteiligende Stellen nicht am digitalen Verfahren partizipieren und auch kein elektronisches Behördenpostfach zur Verfügung steht. Analoge und digitale Akten anschließend immer wieder auf denselben Stand zu bringen, stellt einen enormen zusätzlichen Aufwand dar.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Generell halten sich die Vorteile der Digitalisierung oft noch in Grenzen. So werden mehrheitlich keine unmittelbaren Verbesserungen in der Fehleranfälligkeit oder auch in der Vereinfachung der Sachbearbeitung festgestellt. Deutlich verneint wird, dass es durch die Digitalisierung zu weniger Rechtsstreitigkeiten kommt.

5.7 Schlussfolgerungen

Die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens zeigt sich als ein vielversprechendes Vorhaben, das beschleunigte und effizientere sowie kundenfreundlichere Verfahren ermöglichen kann. Diese Vorteile setzen sich aber nur eingeschränkt im Arbeitsalltag der Beschäftigten fort, was vor allem an der Gleichzeitigkeit von digitalen und papierbasierten Prozessen liegt. Anstelle einer Entlastung durch Digitalisierung ist zudem teils das Gegenteil festzustellen, wenn Sachbearbeiter Digitalisierungsaufgaben „nebenbei" erfüllen müssen. Die strukturellen Bedingungen der Kommunalverwaltung sind bei der Digitalisierung oft limitierend, so dass zusätzliches Personal sowohl für die neuen Teilprozesse (Administration, Scannen) als auch für das Veränderungsmanagement notwendig, aber häufig nicht vorhanden ist. Im Vorteil sind hier also jene Verwaltungen, die auf bestehende institutionalisierte Rahmenbedingungen, insbesondere in den Querschnitts- sowie Fachabteilungen, zurückgreifen konnten.

Nur der vollständige Umstieg auf digitale Verfahren schafft Effizienzvorteile

Vor allem die Rahmenbedingungen der digitalen Prozesse weisen vielfach Defizite auf. Effizienzgewinne in der Bauaufsicht können nur dann realisiert werden, wenn tatsächlich der vollständige Umstieg auf papierloses Arbeiten gelingt. Dem stehen in einigen Bundesländern aber noch immer erschwerende rechtliche Rahmenbedingungen im Weg. Auch fehlt es bei zu beteiligenden TÖB und externen Behörden, darunter auch zahlreich Landesämter, noch an einer digitalen Arbeitsweise, wodurch letztlich wieder der Postverkehr notwendig wird.

Hintergrund dieses Problems ist auch, dass im bisherigen OZG-Rahmen die Analyse aller Prozesse, die über die Antragstellung hinaus mit der Baugenehmigung einhergehen, nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen wurde, auch wenn es hier Ausnahmen wie die EfA-Leistung aus Mecklenburg-Vorpommern gibt. Es zeigt sich, dass das Baugenehmigungsverfahren aufgrund geringerer Standardisierung (und Standardisierbarkeit) in der Digitalisierung umfassender betrachtet werden muss, als nur den Fokus auf die einmalige Antragstellung nach dem Vorbild der Kfz-Zulassung zu legen.

https://doi.org/10.5771/9783748944348-77, am 22.07.2024, 03:01:49
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb