

Tipps aus der Projektpraxis

Kommunale Bauaufsicht: So kann der erfolgreiche Einstieg in die vollständig digitale Bearbeitung gelingen

Bauordnungsrecht ist in Deutschland Ländersache, doch ist die Bauaufsicht in den Ländern vergleichbar organisiert. Vereinfacht gilt: Landkreise, kreisfreie Städte und weitere entsprechend leistungsfähige Kommunalverwaltungen übernehmen den bauordnungsrechtlichen Vollzug der Landesbauordnung und daneben weitere Aufgaben im Bereich des Bauens, beispielsweise in Bauleitplanung und Denkmalschutz*. Bis zu 40 Verwaltungsleistungen kommen so in einer Abteilung zusammen. Für mehrere davon muss nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) ab 2023 die Antragstellung online möglich sein. Hierzu zählen die bundesweit über 200.000 Baugenehmigungsverfahren im Jahr.

Bürger und Unternehmen erwarten von der öffentlichen Verwaltung, dass sie die digitalen Techniken wie ein Dienstleister einsetzt, um schneller, transparenter und einfacher zu arbeiten. Das OZG und aktuelles Fachrecht stützen diese Entwicklung. Einige Kommunalverwaltungen haben bereits gehandelt und ihre Bauaufsicht vollständig digitalisiert – bis hin zur Online-Antragstellung. Dafür sind erhebliche Ressourcen erforderlich. Doch die Umstellung macht sich auch für die Verwaltung bezahlt.

Seit mehreren Jahren begleitet die Syncwork AG einige dieser Projekte in Niedersachsen und Thüringen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen haben wir in

diesem Papier zusammengetragen. Es soll Verwaltungen zeigen, wie die Digitalisierung einer ganzen Abteilung Schritt für Schritt gelingen kann.

Ziele und Nutzen für die Bauaufsicht

Digitalisierung in der Bauaufsicht heißt: digitale Aktenführung, Sachbearbeitung und Kommunikation. Praktisch bedeutet das: medienbruchfreies Arbeiten, Raumsparnis für Papierakten, Nachvollziehbarkeit und Auffindbarkeit von Entscheidungsprozessen, parallele Beteiligungsvorgänge und massive Verringerung des Aufwands für Papiausfertigung und -versand von Bescheiden. Im Ergebnis verbessert sich die Qualität der Arbeit – erlebbar für die Antragstellenden, Verfahrensbeteiligten und die Mitarbeitenden selbst. Mittelfristig ergeben sich auch wirtschaftliche Vorteile durch den Effizienzgewinn und die erleichterte Einführung weiterer IT-gestützter Modernisierungsschritte.

Projektplanung

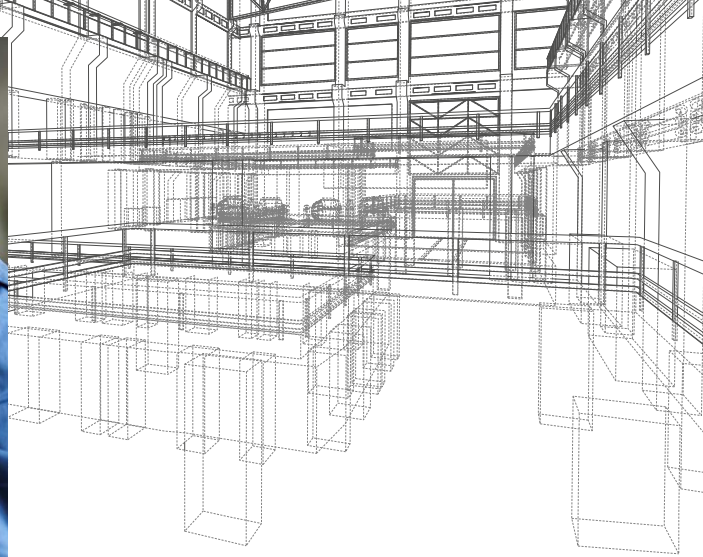
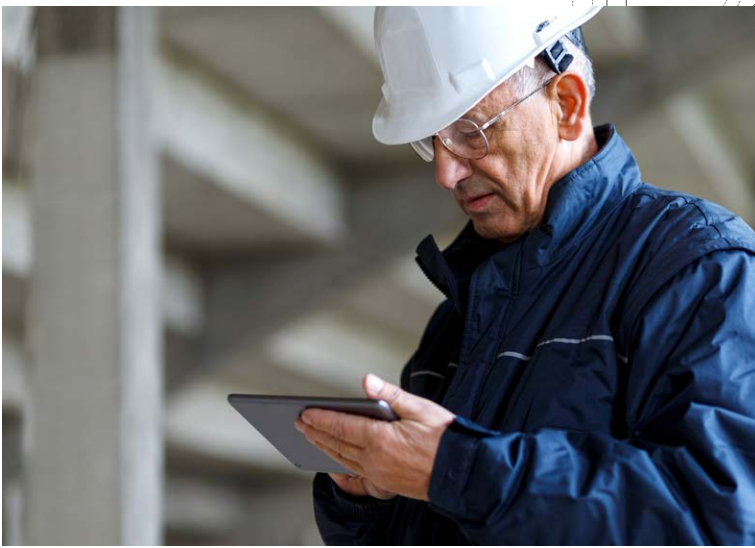
Eine detaillierte Projekt- und Ressourcenplanung stellt die erste große Herausforderung für die Bauaufsicht dar und ist notwendige Grundlage für die Ausschreibung und Vergabe (sowie ggf. Förderung) des Umstellungsprojekts. Welche Veränderungen damit einhergehen, zeigt sich



„Am meisten motiviert das positive Feedback der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, wenn sie selbst erleben, dass die Bearbeitung der Anträge leichter und schneller geht.“

Markus Fischer, Senior Consultant

* In den Stadtstaaten erfolgt der bauordnungsrechtliche Vollzug in der Regel durch die Stadtbezirksverwaltungen.



bei der Planung: Künftig gibt es keine führende Papierakte mehr. Alle aktenrelevanten Informationen, jede Unterschrift und jede Versandinformation werden digital dokumentiert. Damit das gelingt, wirken verschiedene Beteiligte innerhalb und außerhalb der Verwaltung mit. Folgende Aufgaben stellen sich:

Verwaltungsleistungen

Die Leistungen der Bauaufsicht, die als Sachgebiet, Abteilung oder Amt oft auch Aufgaben aus Bauleitplanung, Denkmalschutz oder Immissionsschutz bearbeitet, werden erfasst. Sie werden nach fachlichem Aufgabenbereich, nach Art und Umfang der Leistung geordnet und hinsichtlich der praktischen und rechtlichen Relevanz bewertet. Die Voraussetzungen für eine einheitliche Erfassung der Leistungen sind in den Ländern unterschiedlich. Ein abgestimmter, für alle Kommunen nutzbarer Leistungskatalog kann daher Grundlage, aber auch Ergebnis eines solchen Projekts sein. Bei diesem Schritt wirken deshalb oft andere Kommunalverwaltungen, Interessenvertretungen oder höhere Aufsichtsbehörden mit.

Organisation und rechtliche Rahmenbedingungen

Geschäftsverteilung und Geschäftsgang müssen für digitale Abläufe geregelt werden. Die E-Poststelle für Eingangspostbearbeitung und Digitalisierung muss

Praxistipp: Voraussetzungen schaffen

Digitalisierungsprojekte verändern Arbeitsweisen grundlegend und sind ressourcenintensiv. Die Nachnutzung vorliegender Projektergebnisse, Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, Projektkoordination durch zentrale Stellen sind hilfreich, sparen aber nicht das eigene Projekt ein. Dafür braucht es das Selbstverständnis als Dienstleister bei allen Mitarbeitenden, konkrete Zielstellungen und den Gestaltungswillen der Leitungsebene in der Bauaufsicht. Außerdem ist wichtig, dass das Projekt durch die Verwaltungsspitze verlässlich gefördert wird. Bürgermeister oder Stadtbaurat, Landrat oder Kreisrat müssen wissen, was das Projekt bringt und dies nach innen und außen vertreten.

aufgebaut oder erweitert werden. Darüber hinaus muss geprüft werden, wie der bestehende Rechtsrahmen die Digitalisierung ermöglicht und welche Perspektiven sich ergeben, beispielsweise bei der Fortschreibung der länderspezifischen Bauordnung. Neben der Bauaufsicht wirken die Verantwortlichen für Organisation und das Rechtsamt mit.

Personalentwicklung und Veränderungsmanagement

Die Mitarbeitenden werden in die Planung einbezogen. Neue Arbeitsweisen und Projektmethodik werden vorgestellt, Sorgen und Anregungen berücksichtigt.

Fachdatenverwaltung

Strukturierte Daten liegen bereits in jeder Bauaufsicht in unterschiedlichen Formen vor. Es gilt, einerseits eine standardkonforme Schnittstelle für Ein- und Ausgang zu schaffen (XÖV-Standards, v. a. XBau), andererseits intern eine korrekte, effiziente und integrierte Nutzung zu ermöglichen. Dieser Planungsbereich bezieht den IT-Dienstleister der Verwaltung mit ein, außerdem den Fachverfahrenshersteller und Vertreter weiterer unmittelbar beteiligter technischer Komponenten. Das gilt auch für Komponenten, die das Land bereitstellt. Im besten Fall ergibt sich die Chance, diese konzeptionell mitzugestalten.

IT-System und Arbeitsplatzausstattung

In den Bauaufsichtsbehörden werden fast flächendeckend sogenannte *Fachverfahren für bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Leistungen* eingesetzt. In der Regel ändern sich durch das Projekt die Anforderungen an diese Systeme. Auch die Integration in die System- und Prozesslandschaft der Behörde muss dabei (neu) betrachtet werden.

Für die Arbeitsplätze gilt es, ergonomische, technische und prozessbezogene Anforderungen zu berücksichtigen. Ansprechpartner ist hier der IT-Dienstleister der Verwaltung.

Kommunikation und Datenverbindungen

Die Einbindung der Verfahrensbeteiligten wird geplant, unter anderem für die Beteiligung dritter Stellen und für den Daten- und Informationsaustausch mit Antragstel-



lenden und Prüflingen. Die Beteiligten in diesem Aufgabenfeld ergeben sich aus den voraussichtlich zu nutzenden Systemen. Ideal ist, wenn das verwendete Fachverfahren hier schon Funktionen oder Schnittstellen „mitbringt“.

Posteingang und Antragstellung

Die Online-Antragstellung ist nicht zuletzt durch das Onlinezugangsgesetz in aller Munde. Ist sie für Antragsteller und Behörde praktikabel, dann bedeutet sie einen enormen Vorteil. Sie sollte aber nicht zur Bedingung für den Projekterfolg werden. Noch auf Jahre hinaus ist mit Eingängen in Papierform zu rechnen. Daher empfehlen wir, die Digitalisierung aller eingehenden Post frühzeitig zu organisieren und einzurichten. Prozess und Technik müssen zuverlässig funktionieren, sobald digitale Akten geführt werden. Parallel müssen die Voraussetzungen für eine digitale Antragstellung geklärt werden, gerade bei Leistungen, für die nach OZG ab 2023 Online-Anträge möglich sein müssen.

Umstellung der Verfahren

Die Umstellung der eigentlichen Verwaltungsleistungen beginnt, wenn die organisatorischen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen geklärt sind. Die erste digitale Leistung in der Bauaufsicht ist in aller Regel das Baugenehmigungsverfahren. Es enthält die größte Bandbreite an Fachaufgaben und bildet die Basis für alle weiteren Verfahren. Der gesamte Prozess in der bisher bearbeiteten Form wird in Workshops geprüft und neu gestaltet. Dabei geht es nicht nur um Digitalisierungspotenziale. Die Workshops bieten Gelegenheit, auch tradierte Abläufe und Organisationsformen zu hinterfragen und sie besser und effizienter zu gestalten. In den Workshops wird auch deutlich, dass Digitalisierung nicht zum Selbstzweck werden darf: Wenn Teilprozesse nur mit größter Mühe digital lösbar sind, kann ihre Umstellung nachgelagert behandelt werden.

Als Zwischenergebnis liegt ein vollständig beschriebener und mit der Projekt- sowie Fachleitung abgestimmter Sollprozess vor, der im Anschluss implementiert und technisch getestet wird. Das betrifft Nutzerrollen, Schnittstellen und Funktionen, wie Dokumenterzeugung,

Praxistipp: Projekt aus fachlicher Sicht leiten

In Planungs- und Umsetzungsphase gilt gleichermaßen: Der Nutzen für die fachliche Seite steht im Vordergrund. Deshalb empfehlen wir, dass die Projektleitung in der Bauaufsicht liegt. Eine Schlüsselposition fällt der fachlichen Administration des Fachverfahrens zu, für die interne Ressourcen gesichert sein müssen. Wichtig sind außerdem der Rückhalt in der Verwaltungsleitung und die systematische Einbindung der Mitarbeitenden in die Veränderungsprozesse – neben ihrer ohnehin erforderlichen fachlichen Mitwirkung. Dazu gehören regelmäßige Information, Feedback-Abfragen, Wertschätzung für die erbrachten Projektleistungen und, vielleicht am wichtigsten, eine Arbeitskulturlinie in der Abteilung, die für Veränderungen offen ist.

Fachdatenverwaltung, digitale Zeichnungs-, Weisungs- oder Beteiligungsvorgänge. Danach werden die Sachbearbeiter geschult. In der Folgezeit empfiehlt sich eine intensive Begleitung durch die Dienstleister für die betroffenen Systeme und durch die Projektleitung. Denn in dieser Pilotierungsphase wird ein neuer Sollprozess – vielleicht sogar in einem neuen System – aus praktischer Sicht auf Tauglichkeit überprüft. Das bedeutet für die Mitarbeitenden Hürden, Herausforderungen und nachdrückliche Veränderungen. Daher sollte der Austausch zu Fehlern und Hinweisen unkompliziert möglich sein. Wir empfehlen Ansprechpartner zu benennen, die persönlich, am besten vor Ort, erreichbar sind und auch praktische Fragen beantworten können.

Die Ergebnisse der Qualitätssicherung werden in die praktische Umsetzung übernommen, aber auch im Sollpro-

Praxistipp: Wirkung messen

Im erfolgreichen digitalen Regelbetrieb lassen sich die Bearbeitungszeiten von Baugenehmigungsverfahren gegenüber der papierbasierten Aktenführung um mindestens 20 Prozent reduzieren. Um messen zu können, ob und wie stark sich die Bearbeitung verändert, sollten vor Projektbeginn Kennzahlen definiert und für Vergleichszeiträume ermittelt werden.



Praxistipp: Realistisch planen

Wir empfehlen, mindestens ein halbes Jahr einzuplanen, bis die erste Leistung im Pilotbetrieb digital bearbeitet wird. Dies klingt lang, wenn Projektzeiträume geplant werden müssen, wird aber spätestens bei Beginn der Umsetzung nachvollziehbar. Erst dann zeichnet sich der Umfang der praktischen Herausforderungen ab.

zess nachgeführt. Beides sind keine statischen Ergebnisse, sollten aber einen konsolidierten Stand erreichen: Je besser der erreichte Stand, desto weniger Aufwand ist bei der Umstellung weiterer Verwaltungsleistungen nötig. Dabei hilft, Prozessschritte zu charakterisieren, die in allen Verfahren in gleicher Weise angewendet werden: vom Posteingang über Beteiligungsvorgänge bis zur Bescheiderstellung. Nun ist nach unserer Erfahrung ein guter Zeitpunkt, um die Öffentlichkeit über das erreichte Zwischenziel zu informieren. Ist eine digitale Antragstellung möglich, kann der Online-Zugang öffentlichkeitswirksam freigegeben werden.

Nach der Pilotphase sollten die meisten Mitarbeitenden einen guten Einblick und erste eigene Erfahrungen mit der vollständig digitalen Arbeit gewonnen haben. Nun sollte die Umstellung ohne Unterbrechungen, Leistung für Leistung, in der bewährten Methodik folgen. In der Management-Perspektive ist der Erhalt der Projektdynamik nun am wichtigsten. Kommt die Arbeit ins Stocken, liegt es fast immer an begrenzten Personalressourcen in

den Fachstellen. Die zusätzliche Belastung für die Mitarbeitenden ist ein Risiko, das nicht unterschätzt werden sollte. Für die Motivation zählt der erlebbare Projekterfolg. Das gilt für mindestens zwei Jahre - schneller lässt sich ein Projekt dieser Art kaum umsetzen.

Projektabschluss

Das Projekt findet seinen Abschluss, wenn alle besprochenen Leistungen für die digitale Nutzung vorbereitet sind. Für die im Regelbetrieb laufenden Verfahren sind die Erfolge dann schon mess- und spürbar: Kürzere Bearbeitungszeiten, manches Lob der Verfahrensbeteiligten. Der Prozess der Digitalisierung selbst geht weiter, nun integriert in täglichen Prozesse der Bauaufsicht. Das Projekt hat dafür die technischen, organisatorischen und methodischen Voraussetzungen geschaffen.

Übrigens: Solch ein Projekt strahlt oft aus. Andere Aufgabenbereiche profitieren direkt oder nutzen die Ergebnisse und Erfahrungen für eigene Digitalisierungsvorhaben.

Über uns

Syncwork begleitet kommunale Behörden bei solchen Umstellungsvorhaben seit über zehn Jahren – sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Umsetzung. Typischerweise verbinden wir dabei die Aufgaben im Projektmanagement mit intensiver Unterstützung bei Fach- und Querschnittsaufgaben.

Kontakt:

Syncwork AG
Prager Straße 3
01069 Dresden

T: +49 (0)351 2633-950
digitale-verwaltung@syncwork.de
www.syncwork.de/digitale-verwaltung

sync
work

Stand: März 2024

Bildnachweis: Titelillustration – © Feodora /Adobe Stock; S. 2, links – © Zoran Zeremski /Adobe Stock, rechts – © cherezoff /Adobe Stock; S. 3 – © Andreas Gruhl /Adobe Stock; S. 4, links – © GIBLEHO /Adobe Stock, rechts – © Suelzengenappel /Adobe Stock.