

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hennef (Sieg)
im Jahr 2021*

4. Bauaufsicht

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------|-----------|
| 4. | Bauaufsicht | 1 |
| 4.1 | Managementübersicht | 3 |
| 4.2 | Inhalte, Ziele und Methodik | 4 |
| 4.3 | Baugenehmigung | 4 |
| 4.3.1 | Strukturelle Rahmenbedingungen | 4 |
| 4.3.2 | Rechtmäßigkeit | 7 |
| 4.3.3 | Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge | 9 |
| 4.3.4 | Geschäftsprozesse | 11 |
| 4.3.5 | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens | 12 |
| 4.3.6 | Laufzeit von Bauanträgen | 12 |
| 4.3.7 | Personaleinsatz | 15 |
| 4.3.8 | Digitalisierung | 19 |
| 4.3.9 | Transparenz | 20 |
| 4.4 | Anlage: Ergänzende Tabellen | 22 |
| | Kontakt | 26 |

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hennef (Sieg) im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Hennef (Sieg) strebt einen weiteren Ausbau der bereits bestehenden digitalisierten Bearbeitung an, um verfahrensökonomische Vorteile zu sichern. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) ist dieser Ausbau zeitnah voranzutreiben. Schon jetzt kann die Sachbearbeitung das Genehmigungsverfahren weitgehend medienbruchfrei bearbeiten. Sie verfügt dafür über eine vollständige digitale Akte. Die Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen in der Fachsoftware sichert dabei rechtssichere Ermessensentscheidungen durch die Sachbearbeitung.

Unterstützt wird die Sachbearbeitung auch durch klare Regelungen der Abläufe. Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist gut strukturiert und begrenzt die Schnittstellen so weit wie möglich. Auch das Vier-Augen-Prinzip bei Entscheidungen ist gesichert, so dass Aspekte der Korruptionsprävention berücksichtigt sind. Zudem erfolgt die notwendige Beteiligung anderer Stellen so früh wie möglich – dies hilft den Verfahrensablauf zu beschleunigen.

Allerdings ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge bei der Stadt Hennef (Sieg) nahe am Maximalwert der Vergleichskommunen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung. Die bereits bestehenden Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten daher leichter auffindbar gemacht werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen eher vermeiden können.

Die Stadt Hennef (Sieg) erfasst derzeit noch keine Verfahrensdauern. Dadurch verzichtet sie auf wesentliche Informationen zur Steuerungsunterstützung. Es fehlen zudem derzeit noch aussagekräftige Kennzahlen, um die Personalbelastung nachzuhalten, so dass ein Gegensteuern bei ungünstigen Veränderungen erschwert wird. Darüber hinaus hat die Stadt Hennef (Sieg) bislang für den Bereich der Bauaufsicht keine zu erreichenden Zielwerte definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und eine Zielerreichung für schon formulierte Ziele nicht messbar. Daher sollten die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, gebildet sowie Laufzeiten erhoben werden. Damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden, muss die Stadt Zielwerte bzw. Standards festlegen, die es zu erreichen gilt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die **Stadt Hennef (Sieg)** besteht neben dem Hauptort, der direkt am Fluss „Sieg“ liegt, aus 89 weiteren Stadtteilen bzw. Ortschaften und Weilern, die sich auf einer Stadtgebietsfläche von insgesamt 106 Quadratkilometern verteilen. Daher wird Hennef auch die „Stadt der 100 Dörfer“ genannt.

Im Hauptort wohnt rund die Hälfte der Gesamteinwohner Hennefs. Die zahlreichen Ortschaften haben sehr unterschiedliche Größen und Strukturen. Hennef-Uckerath ist dabei mit über 3.300 Einwohnern der mit Abstand größte Stadtteil, die übrigen Orte und Weiler haben Einwohnerzahlen von einem bis knapp über 1.600 Einwohnern. Damit zählt Hennef im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen NRWs sowohl zu dem Viertel der Kommunen mit den größten Gebietsflächen als auch zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Einwohnerzahl.

Die Gesamt-Einwohnerzahl von 47.339 zum 31. Dezember 2018 lt. IT.NRW ist Basis für die einwohnerbezogene Kennzahl des Jahres 2019 in der nachfolgenden Tabelle.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Fälle je 10.000 EW | 69 | 31 | 54 | 65 | 76 | 171 | 121 |
| Fälle je qkm | 3 | 1 | 2 | 3 | 5 | 15 | 121 |
| Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in % | 8,23 | 1,57 | 6,71 | 8,84 | 13,13 | 41,45 | 81 |
| Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in % | 84,45 | 53,54 | 80,40 | 85,00 | 89,41 | 96,77 | 81 |
| Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in % | 7,32 | 0,00 | 1,67 | 4,78 | 9,33 | 25,61 | 121 |

Etwa ein Drittel der Kommunen konnte die Zahl der Bauanträge auf einfache und normale Verfahren nicht aufgeteilt auswerten, daher ist die Anzahl der Vergleichswerte in diesen beiden Zeilen geringer (nur 81 statt 121 Werte).

Die Stadt Hennef (Sieg) hat im Vergleich auf Größe und Einwohnerzahl bezogen eine durchschnittliche Zahl an Bauanträgen und Freistellungsverfahren („Fälle“) zu verzeichnen. Die Freistellungsverfahren und Anträge im normalen Genehmigungsverfahren machen in Hennef (Sieg) an den Fällen insgesamt nur einen jeweils geringen Anteil aus. Dies ist auch bei den meisten Vergleichskommunen der Fall.

Entwicklung der Fallzahlen Stadt Hennef (Sieg)

| Grundzahlen | 2018 | 2019 |
|----------------------------------------------------|------------|------------|
| Bauanträge einfaches Baugenehmigungsverfahren | 387 | 277 |
| Bauanträge normales Baugenehmigungsverfahren | 36 | 27 |
| Summe Bauanträge | 423 | 304 |
| Vorlagen im Freistellungsverfahren | 13 | 24 |
| Summe Fälle (ohne förmliche Bauvoranfragen) | 436 | 328 |

Wie in fast allen Vergleichskommunen geht auch in Hennef (Sieg) 2019 die Summe der Bauanträge zurück. Nur acht Vergleichskommunen stagnierten oder wiesen in der Summe Zuwächse bis rund 19 Prozent auf. In allen anderen 112 Vergleichskommunen liegt der Rückgang bei einem Median von rund 23 Prozent. Die Stadt Hennef (Sieg) liegt mit ihrem Rückgang von rund 28 Prozent über dem Median. Wie bei den anderen Kommunen ist der Rückgang auch in Hennef (Sieg) einerseits auf die seit Änderung der Landesbauordnung ab 2019 nicht mehr bauantragspflichtigen Vorhaben und dadurch geringere Antragszahlen im Jahr 2019 sowie auf ein forciertes Einreichen von Bauunterlagen noch in 2018 und dadurch erhöhte Antragszahlen im Jahr 2018 zurückzuführen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch regionale Strukturen die Arbeit der Bauaufsicht. Dazu zählen beispielsweise:

- Bergbauareale und
- Natur- oder Trinkwasserschutzgebiete,
- Denkmalschutzbereiche sowie
- Verkehrsinfrastruktur wie Bundesautobahnen, Flughäfen, Wasserstraßen oder Bahnanlagen.

Für die Bauaufsicht drücken sich solche Besonderheiten häufig in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hat die beabsichtigte Baumaßnahme einen Bezug zu den vorgenannten Bereichen, sind unterschiedlichste Behörden / Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. In Hennef (Sieg) betrifft dies z. B. den Denkmalschutzbereich. Ein im wahrsten Sinne des Wortes herausragendes Denkmal in Hennef und prägender Teil der Denkmalschutzsatzung "Historische Kulturlandschaft Unteres Siegtal: Stadt Blankenberg – Bödingen" ist die Burg Blankenberg. Neben diesem Denkmalschutzbereich bilden die Ortskerne der Stadt Blankenberg und Bödingen jeweils nochmals eigene Denkmalschutzbereiche. Insgesamt verzeichnet die Stadt Hennef (Sieg) rund 300 Denkmäler. Dies ist im Vergleich zu anderen Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern deutlich über dem Mittelwert¹ von 163 Denkmälern. Insoweit sind Stellungnahmen im Rahmen des Denkmalschutzes bei der Stadt Hennef (Sieg) im Baugenehmigungsverfahren wahrscheinlicher, als in den meisten anderen Kommunen.

¹ Quelle: Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Vorlage 17/1044: Gutachterliche Untersuchung „Evaluation des Denkmalschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen“, Abschlussbericht vom 05. März 2018, Seite 17, Tabelle 4: Baudenkmäler – Unterschutzstellungen nach Siedlungsgröße (01.01.2015)

Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen nach Ansicht der gpaNRW stets auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. So werden die vorhandenen Ressourcen auch nicht unnötig belastet. Als Indikator dafür nutzt die gpaNRW die Kennzahl Stellungnahmen je Bauantrag. Für diese Kennzahl setzt die gpaNRW die Zahl der Einzel-Stellungnahmen ins Verhältnis zu den Bauanträgen. Dafür ist es erforderlich, dass die Stadt Hennef (Sieg) die Stellungnahmen einzeln erfasst bzw. zählt. Dies geschieht aktuell noch nicht: Beispielsweise werden die Stellungnahmen, die für mehrere Bereiche gesammelt an die „Technischen Dienste“ des Rhein-Sieg-Kreises gesendet werden, als eine Stellungnahme gezählt – obwohl sie mehrere unterschiedliche Bereiche betreffen. Da die unterschiedlichen Ergebnisse zu den einzelnen Bereichen jeweils für sich betrachtet und im Genehmigungsverfahren gewertet werden müssen, ist so die Aussagekraft gering. Da der Anteil somit für die Stadt Hennef (Sieg) nicht vergleichbar ermittelt werden kann, steht in nachfolgender Tabelle „k.A.“ (keine Angabe) statt eines Vergleichswertes.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt | k.A. | 0 | 1 | 2 | 3 | 8 | 76 |
| Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt | k.A. | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 76 |
| Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt | k.A. | 1 | 2 | 2 | 4 | 8 | 91 |

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Hennef (Sieg) ist bemüht, die eingehenden Bauanträge unter Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben zu bearbeiten. Die digitale Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sichert dabei rechtssichere Ermessensentscheidungen durch die Sachbearbeitung. Diese Entscheidungen werden zudem mit der Amtsleiterin abgestimmt.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Hennef (Sieg)** hält häufig die vorgegebene Frist zur Eingangsprüfung ein. Die Frist zur Eingangsprüfung wurde allerdings im Juli 2021 mit der Aktualisierung der Landesbauord-

nung NRW wieder verkürzt. Nunmehr hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zehn Arbeitstagen (statt zwei Wochen) nach Eingang den Bauantrag und die Bauvorlagen auf Vollständigkeit zu prüfen.

Bei den Bearbeitungsfristen selbst kommt es jedoch aktuell zu Verzögerungen, so dass die Fristen hier derzeit nur selten eingehalten werden können. Dies liegt unter anderem daran, dass ein "Generationenwechsel" im sachbearbeitenden Personal stattgefunden hat. Durch die fehlende Routine bei den neuen Kräften wird der Bearbeitungsablauf beispielsweise durch Rücksprachen gebremst. Zudem konnte das Erfahrungswissen von den ausscheidenden Kräften nicht mehr weitergegeben werden, da es keine gemeinsame Übergangszeit bei der Stellenneubesetzung zwischen dem Vorgänger und dem Nachfolger gab. Ein weiterer Grund ist, dass coronabedingt häufig das digitale Arbeiten im Homeoffice durch eingeschränkte Netz-Kapazitäten nicht so gewohnt wie am Arbeitsplatz in der Verwaltung erfolgen konnte. Insoweit ist mit zunehmender Routine und der Verbesserung der digitalen Arbeitsgrundlagen zu erwarten, dass die Fristen zukünftig wieder besser eingehalten werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hennef (Sieg) sollte – insbesondere mit Blick auf die 2021 aktualisierte Landesbauordnung NRW – die Fristeinhaltung zur Eingangsprüfung überwachen, so dass sie steuernd eingreifen kann, wenn diese dauerhaft nicht eingehalten wird.

Wenn im Verlauf des Baugenehmigungsverfahrens Ermessensentscheidungen zu treffen sind, wird die Sachbearbeitung durch die entsprechend zu durchlaufenden Schritte in der Fachsoftware darauf aufmerksam gemacht. Im Rahmen Antragsprüfung sind die vorgegebenen Schritte einzuhalten und die Sachbearbeitung kommt letztlich zu einem individuellen Entscheidungsvorschlag. Dieser Entscheidungsvorschlag der Sachbearbeitung wird dann mit der Amtsleiterin abgestimmt. Da die Amtsleiterin den Überblick über die Entscheidungen im Stadtgebiet hat, kann sie ein einheitliches Vorgehen sicherstellen.

Durch die Dokumentation im Programm ist das Vorgehen und die letztlich getroffene Entscheidung transparent hinterlegt. Somit ist die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle auch im Vertretungsfall sichergestellt, da die Informationen entsprechend zugänglich sind. Auf diese Weise kann die Stadt Hennef (Sieg) rechtssicher agieren.

Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt nach eigener Auskunft bereits weitgehend aus. Auch die Gebühren für die Nachforderung von Unterlagen werden erhoben, seit dies möglich ist. Die davon betroffenen Vorgänge verursachen einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand, da neben dem Erstellen der Nachforderungs-/Mängelliste auch die Überwachung der Fristen für den Rücklauf und die erneute Prüfung der eingereichten Unterlagen hinzukommt. Die Stadt Hennef (Sieg) erhebt diese Fälle laufend, um einen Überblick über diesen zusätzlichen Aufwand zu erhalten: Die aktuelle Statistik zum 30. Juni 2021 weist bei 180 eingegangenen Bauanträgen 166 Nachforderungen aus der Vorprüfung heraus aus. Dies sind somit 92 Prozent der eingereichten Anträge. Inwieweit die dafür erhobenen Gebühren den tatsächlichen Aufwand decken, ermittelt Hennef derzeit noch nicht.

Jährlich wird im Haushalt aber ein Kostendeckungsgrad für das gesamte Produkt Bauaufsicht ermittelt. Dieser kann als Indikator dienen, ob der Aufwand durch die Erträge plangemäß gedeckt werden konnte.

→ **Empfehlung**

Wenn der jährlich im Haushalt fortgeschriebene Kostendeckungsgrad nicht die Plangrößen erreicht, sollte die Stadt auch Teilbereiche der Bauaufsicht hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge der Stadt Hennef (Sieg) ist nahe am Maximalwert der Vergleichskommunen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Durch § 71 BauO NRW 2018 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen seit dem 01. Januar 2019 nicht mehr möglich. Ist der Bauantrag unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft zur Mängelbeseitigung auf. Werden die Mängel dann innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Insoweit gäbe es in 2019 eigentlich keine „zurückgewiesenen“ Bauanträge mehr. Da aber § 90 Abs. 4 BauO NRW regelt, dass die bis zum 31. Dezember 2018 eingereichten Bauanträge nach altem Recht beschieden werden, wenn sie vollständig und ohne „erhebliche“ Mängel sind, kann es auch im Jahr 2019 noch „zurückgewiesene“ Anträge geben. Daher führen wir die zurückgewiesenen Bauanträge in der nachfolgenden Tabelle für das Jahr 2019 ebenfalls mit auf. Auch wenn es bei der **Stadt Hennef (Sieg)** in 2019 bereits – wie in über der Hälfte der Vergleichskommunen – keine zurückgewiesenen Anträge mehr gab.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in % | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,06 | 17,54 | 102 |
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in % | 18,75 | 0,00 | 2,15 | 3,86 | 6,28 | 20,00 | 109 |

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge der Stadt Hennef (Sieg) ist im Vergleich nahe am Maximalwert der über einhundert mittleren kreisangehörigen Vergleichskommunen. Auch in 2018 waren die Anteile für die zurückgewiesenen und zurückgenommenen Anträge überdurchschnittlich hoch:

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in % | 9,46 | 0,00 | 0,00 | 1,08 | 1,96 | 17,97 | 104 |
| Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in % | 4,73 | 0,00 | 1,71 | 3,74 | 5,63 | 21,82 | 108 |

Der hohe Anteil an zurückgenommenen Anträgen ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für eine ausbaufähige Information der Antragstellenden im Vorfeld ihrer Antragstellung.

Ein Beispiel wäre das Einrichten einer „Stichwortsuche“ zu Schlüsselwörtern wie „Bauantrag“ oder „Baugenehmigung“ direkt auf der Startseite der Homepage der Stadt, die als erstes Suchergebnis tatsächlich den Bauantrag oder Informationen zum Bauantragsverfahren auswirft. Aktuell ist es so, dass der Besucher, der die Startseite der Stadt aufruft, in der ersten Ansicht nur den allgemeinen Suchbutton am Bildschirm angezeigt bekommt und diesen auch im Regelfall nutzen wird. Mit dem Stichwort „Bauantrag“ werden keine hilfreichen Treffer erzielt.

Um mit dem Stichwort „Bauantrag“ ein besseres Suchergebnis zu erhalten, müsste der Bauinteressierte aktuell zunächst einmal auf der Startseite weit nach unten scrollen, um die weitere Suchmöglichkeit im Kasten „Dienstleistungen der Stadtverwaltung“ angezeigt zu bekommen. Wenn er hier das Suchwort „Bauantrag“ eingibt, dann sind die dort verlinkten Informationen deutlich hilfreicher. Das heißt, die Informationen sind somit grundsätzlich da, aber für die Bauinteressierten auf den ersten Blick nicht leicht auffindbar.

Die Informationen könnten auch beispielsweise noch um Hintergrundinformationen (z. B. durch Verlinkung auf die im Bauportal.NRW hinterlegten allgemeinen Informationen) zu den Bauantragsverfahren ergänzt werden.

→ Empfehlung

Die bereits bestehenden Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten leichter auffindbar gemacht werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen eher vermeiden können.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Das Genehmigungsverfahren kann die Sachbearbeitung der Stadt Hennef (Sieg) bereits weitgehend medienbruchfrei bearbeiten. Zusätzliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen der Bauaufsicht sind als eigene Dienstanweisung schriftlich fixiert – diese ist jedoch bereits älter als zehn Jahre.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Hennef (Sieg)** scannt die eingegangenen Papier-Anträge sofort ein und übernimmt diese in die Fachsoftware der Bauaufsicht. Durch dieses frühzeitige Einscannen kann die Sachbearbeitung bereits zu Beginn des laufenden Verfahrens digital auf vorhandene Unterlagen zugreifen und die ersten Prozessschritte nach Antragseingang zügig durchlaufen. Bei Rückfragen wird dadurch auch der Service verbessert, da die Informationen unmittelbar nach dem Aufruf z.B. des Flurstücks oder der Anschrift angezeigt werden. Zudem wird auch die spätere elektronische Archivierung durch die vollständige digitale Akte beschleunigt.

Den Geschäftsprozess kann die Sachbearbeitung über die Fachsoftware weitgehend medienbruchfrei abwickeln. Weitgehend deshalb, weil die Papierakte noch fortbesteht, entsprechend noch parallel gepflegt wird und noch nicht alle Beteiligungen vollumfänglich digital abgewickelt werden können. Mit fortschreitender Digitalisierung (siehe auch Ausführungen im Kapitel 4.3.8 Digitalisierung) wird darauf in Zukunft voraussichtlich verzichtet werden können.

Die fortschreitende Digitalisierung von Geschäftsprozessen erfordert es, dass die Stadt klare Regelungen für die Zuständigkeiten trifft. Neben den grundsätzlichen allgemeinen Regelungen zu Verantwortungsbereichen hat die Stadt Hennef (Sieg) zusätzliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen der Bauaufsicht als eigene Dienstanweisung schriftlich fixiert. Diese Dienstanweisung ist nach Auskunft der Stadt jedoch bereits älter als zehn Jahre. Daher ist eine Aktualisierung – insbesondere mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung in der Verwaltung – aus Sicht der gpaNRW sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die Zuständigkeitsregelungen und Verantwortungsbereiche in den bislang festgehaltenen Dienstanweisungen oder Arbeitsanweisungen überprüfen und bei Bedarf aktualisieren.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als **Anlage** beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Die Stadt Hennef (Sieg) hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens gut strukturiert und begrenzt die Schnittstellen so weit wie möglich. Das Vier-Augen-Prinzip bei Entscheidungen ist gesichert. Dies ist auch mit Blick auf Aspekte der Korruptionsprävention vorteilhaft. Zudem erfolgt die notwendige Beteiligung anderer Stellen so früh wie möglich.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Der Prozessablauf der **Stadt Hennef (Sieg)** weist eine klare Struktur auf und ermöglicht durch möglichst wenige Schnittstellen einen zügigen Bearbeitungsablauf. Soweit es möglich ist, holt die Stadt Stellungnahmen etc. gleichzeitig ein. Dabei startet sie die Beteiligungen so frühzeitig, wie es ihr möglich ist. Teilweise auch schon, bevor der Antrag durch den Antragstellenden abschließend vervollständigt wurde. Dadurch wird der Gesamtprozess beschleunigt.

Bleiben Anträge nach Ablauf der Frist zur Vervollständigung der Unterlagen unvollständig, gelten diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben konsequent als zurückgenommen. Dies dient aus Sicht der gpaNRW ebenfalls einem zügigen Verfahrensablauf.

Entscheidungen werden, unabhängig davon, ob es sich um Genehmigungen oder Ablehnungen handelt, im Vier-Augen-Prinzip überprüft. Dies dient nicht nur der Qualitätssicherung, sondern ist aus Sicht der gpaNRW ein wertvoller Aspekt zur Korruptionsprävention.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Hennef (Sieg) erfasst derzeit noch keine Verfahrensdauern. Dadurch verzichtet sie auf wesentliche Informationen zur Steuerungsunterstützung und kann den Vorgaben des Gesetzgebers zur Berichtspflicht nicht nachkommen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

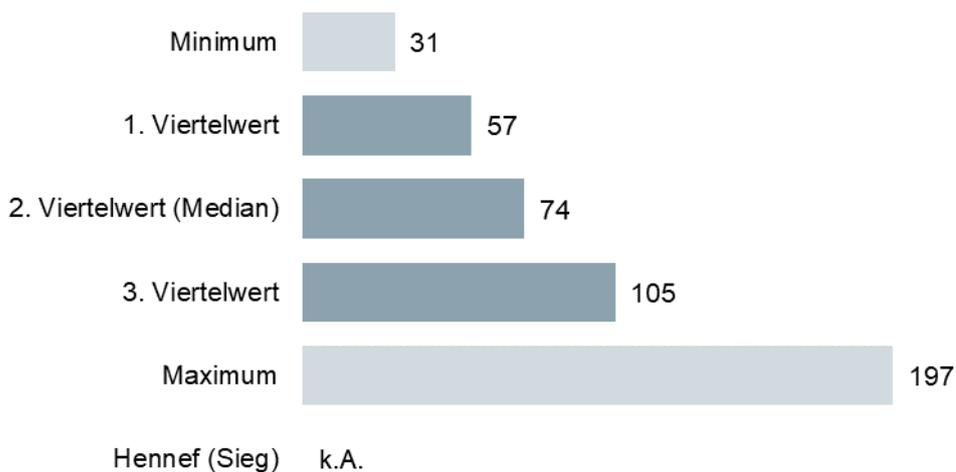
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da die **Stadt Hennef (Sieg)** keine Verfahrensdauern erfasst, kann leider nicht überprüft werden, ob und inwieweit sich der gut strukturierte Prozessablauf auch in vergleichsweise geringen Verfahrensdauern widerspiegelt. Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten unterstützt die Stadt als wesentliche Informationen bei der Steuerung. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln und diese entweder zu bestärken, wenn sie die Verfahren beschleunigen oder diese abzustellen, wenn sie die Verfahrensdauern belasten. Zur Information bilden wir die entsprechenden Grafiken zu den Vergleichswerten nachfolgend ab:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

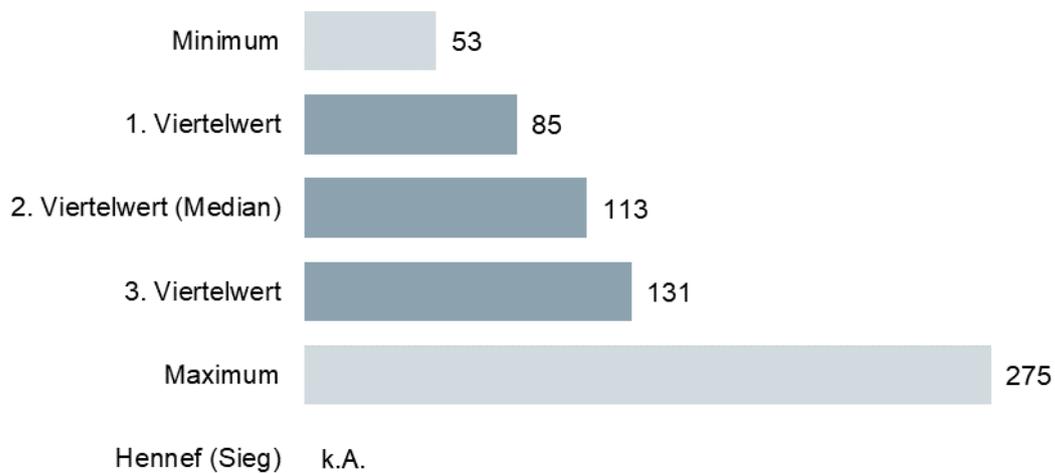


In den interkommunalen Vergleich sind 62 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben dem einfachen Genehmigungsverfahren hat die gpaNRW die Daten auch für das normale Genehmigungsverfahren erhoben:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Neben der Gesamtlaufzeit wird die Laufzeit ab Vervollständigung durch den Antragsteller bislang nur von rund einem Drittel der im Vergleich enthaltenen Kommunen ausgewertet. Dies liegt häufig daran, dass das Datum der Vervollständigung des Antrags nicht auswertungsfähig erfasst wird. Um neben der Gesamtlaufzeit auch interne Laufzeiten auszuwerten, müsste neben dem Antragseingangsdatum z. B. auch das Vervollständigungsdatum durch Antragssteller erfasst sein, so dass dann auch diese Kalendertage bis zum Bescheid ausgewertet werden könnten. Dies könnte zukünftig die Ursachenermittlung unterstützen, wenn z. B. die durchschnittlichen Verfahrensdauern längere Gesamtlaufzeiten aufweisen und erkennbar wird, dass die Vervollständigung durch den Antragstellenden einen hohen Anteil an der Gesamtzeit ausmacht. Auch hier bilden wir nachfolgend die Vergleichswerte zur Information ab:

Laufzeit (ab Antragsvervollständigung durch den Antragstellenden) in Kalendertagen 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| normales Genehmigungsverfahren | k.A. | 27 | 40 | 60 | 84 | 272 | 36 |
| einfaches Genehmigungsverfahren | k.A. | 17 | 30 | 43 | 58 | 108 | 38 |

Durch die Veränderungen der Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem 2018 erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Diese Berichtspflicht sieht auch die aktualisierte Landesbauordnung, die seit Juli 2021 gültig ist, vor. Mit Stand von Anfang November 2021 gibt es aber noch keine Vorgaben, z. B. nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften zur BauO gibt es bislang ebenfalls noch nicht. Auch wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hennef (Sieg) sollte zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerungsunterstützung differenziert auswerten. So kann sie die eigene Fristeinhaltung überwachen und der nach BauO NRW vorgesehenen Berichtspflicht nachkommen.

4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

Es fehlen der Stadt Hennef (Sieg) derzeit aussagekräftige Kennzahlen, um die Personalbelastung nachzuhalten, so dass ein Gegensteuern bei ungünstigen Veränderungen erschwert wird.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Dabei geht es um die mittelfristige Tendenz der Fallzahlentwicklung, nicht um kurzfristige Schwankungen in den Fallzahlen. Diese sind beispielsweise im betrachteten Datenzeitraum durch die Änderung der Landesbauordnung eingetreten, indem manche Vorhaben seit dem 01. Januar 2019 genehmigungsfrei sind. Veränderungen haben sich möglicherweise auch durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ergeben, weil z. B. finanzielle Belastungen bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen Veränderungen bei geplanten Bauprojekten erforderlich machen oder die generelle Planung bzw. Umsetzung von Bauprojekten gefährden.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet: inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens, die als Grundzahl erfasst wurden.

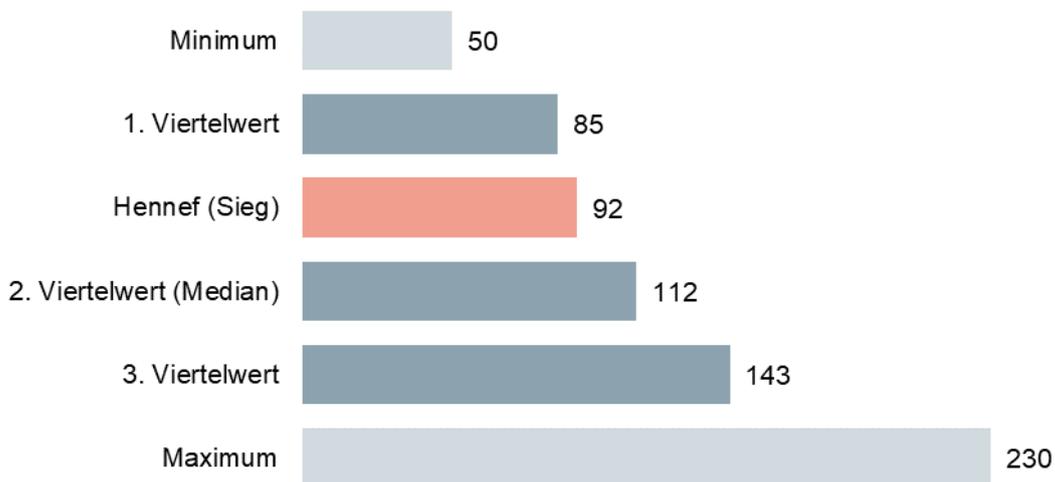
Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung wie beispielsweise den Denkmalschutz, bauordnungsbehördliche Angelegenheiten oder Klageverfahren sind bei allen Kommunen nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Hennef (Sieg)** in 2019 insgesamt 4,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Den auf diesen Bereich entfallenden Overheadanteil konnte die Stadt nicht valide ermitteln.

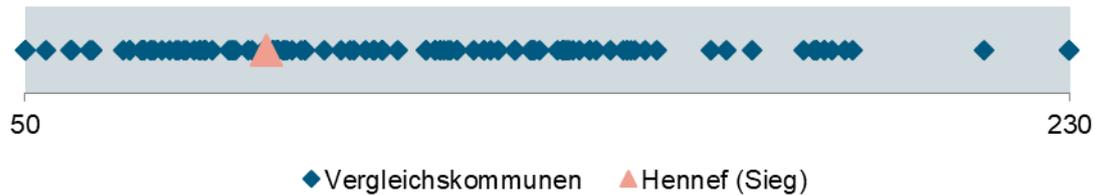
Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: die Zusammensetzung der Fälle weist auch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ nicht allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ dar. Diese addiert für die Stadt Hennef (Sieg) die im Jahr 2019 eingegangenen 24 Freistellungsanzeigen und die 304 Anträge in Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie die 66 förmlichen Bauvoranfragen als „Fälle“ und stellt diese den erfassten 4,30 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 117 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Vergleich zu den übrigen mittleren kreisangehörigen Kommunen zeigt sich ein unterdurchschnittlicher Kennzahlenwert für die Stadt Hennef (Sieg). Dies bedeutet, dass bezogen auf die 2019 eingegangenen Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen und Freistellungsverfahren mehr Vollzeit-Stellen zur Sachbearbeitung eingesetzt wurden, als in den meisten übrigen Kommunen. Es hat sich bereits gezeigt, dass das Jahr 2018 gegenüber 2019 deutlich höhere Fallzahlen aufwies. Bei der Stadt Hennef (Sieg) war das Jahr 2018 zudem nicht nur wegen höherer Falleingänge belasteter, sondern auch durch eine geringere Zahl an tatsächlich zur Verfügung stehender Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Dadurch wies die Stadt im Jahr 2018 bei dem Kennzahlenwert 140 Fälle je Vollzeit-Stelle auf. Dieser lag nahe am Medianwert der Vergleichskommunen von 142 Fällen je Vollzeit-Stelle. In dieser starken Veränderung des Medianwertes der Kennzahl im Vergleich (112 in 2019, 142 in 2018) spiegelt sich der meist gleichgebliebene Personaleinsatz bei sinkenden Falleingängen wider.

Bei der Bewertung der Kennzahl ist allerdings zu beachten, dass das eingesetzte Personal nicht nur den aktuellen Falleingang, sondern auch bestehende Rückstände abarbeiten muss. Soweit die Vergleichskommunen z. B. die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in der Analyse einbezogen. So kann der Aspekt der Rückstände bei den Bauanträgen mit in die Bewertung fließen. Leider ermittelt die Stadt Hennef (Sieg) diesen wichtigen Indikator bislang nicht, obwohl die Bauanträge den größten Teil der zu bearbeitenden einbezogenen Fälle ausmachen. Für den Vergleich hat die gpaNRW die Zahl der in den Kommunen erfassten unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 in das Verhältnis zu den 2019 neu eingegangenen Bauanträgen gesetzt. Da die Stadt Hennef (Sieg) den Wert nicht valide ermitteln kann, werden die Vergleichswerte der Kennzahl nur zur Information nachfolgend abgebildet, ebenso der Overhead-Anteil.

Weitere Kennzahlen 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in % | k.A. | 5,65 | 22,15 | 33,94 | 63,91 | 450 | 68 |
| Overhead-Anteil Bauaufsicht in % | k.A. | 0,00 | 7,14 | 10,85 | 16,67 | 28,57 | 114 |

Hilfsweise hat die gpaNRW aus den erfassten Fallzahlen für das Jahr 2018 errechnet, dass alleine aus dem Jahr 2018 zum 01. Januar 2019 noch 158 Fälle unerledigt geblieben waren:

| Grundzahlen | 2018 |
|------------------------------------------------------------|------------|
| Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2018 | k.A. |
| + Summe Bauanträge insgesamt 2018 | 423 |
| - zurückgewiesene Bauanträge 2018 | 40 |
| - zurückgenommene Bauanträge 2018 | 20 |
| - Baugenehmigungen 2018 | 184 |
| - Ablehnungen 2018 | 21 |
| Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 | 158 |

Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergäbe sich alleine damit schon ein Kennzahlenwert von 37 Prozent. Diese Berechnung ist zwar nicht valide für den Vergleich, da der Bestand der aus dem Jahr 2017 noch unerledigt gebliebenen Bauanträge zum 01. Januar 2018 nicht bekannt ist. Dennoch liegt der Kennzahlenwert auch ohne diese Anzahl im Vergleich bereits überdurchschnittlich und zeigt somit, dass in dem Bereich Handlungsbedarf besteht.

Würde mit dem errechneten Wert zum 01. Januar 2019 von 158 und den Fallzahlen 2019 weitergerechnet, ergibt sich zum 01. Januar 2020 ein Wert von 207 unerledigten Fällen:

| Grundzahlen | 2019 |
|------------------------------------------------------------|------------|
| Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019 | 158 |
| + Summe Bauanträge insgesamt 2019 | 304 |
| - zurückgewiesene Bauanträge 2019 | 0 |
| - zurückgenommene Bauanträge 2019 | 57 |
| - Baugenehmigungen 2019 | 183 |
| - Ablehnungen 2019 | 15 |
| Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020 | 207 |

Es zeigt sich somit von 2018 nach 2019 eine steigende Tendenz in den unerledigten Fällen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass – auch wenn von 2018 nach 2019 insgesamt 0,65 Vollzeit-Stellen mehr eingesetzt wurden – das eingesetzte Personal die Rückstände nicht bewältigt hat, sondern diese noch angewachsen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die Grund- und Kennzahlen zum Personaleinsatz aus diesem Bericht weiter erheben und auswerten, um bei ungünstigen Entwicklungen (z. B. Anstieg der unerledigten Anträge zum 01. Januar eines Jahres) mit gegensteuernden Maßnahmen reagieren zu können.

So wie mehr als die Hälfte der übrigen Kommunen im Vergleich konnte auch die Stadt Hennef (Sieg) keine Aufteilung der erfassten Stellenanteile für die Sachbearbeitung insgesamt auf die Bereiche „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ vornehmen, so dass die separaten Kennzahlen bezogen auf Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen / Vorbescheide nachfolgend nur tabellarisch zur Information mit aufgeführt werden:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

| Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| k.A. | 62 | 93 | 123 | 150 | 236 | 49 |

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

| Kennzahlen | Hennef (Sieg) | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A. | 5 | 45 | 86 | 140 | 233 | 49 |
| Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A. | 10 | 72 | 118 | 172 | 444 | 47 |
| Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in % | k.A. | 0,00 | 9,09 | 14,29 | 22,22 | 45,45 | 41 |

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Hennef (Sieg) strebt einen weiteren Ausbau der bereits bestehenden digitalisierten Bearbeitung an, um verfahrensökonomische Vorteile zu sichern.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Wie im Kapitel 4.3.4 Geschäftsprozesse beschrieben, erfolgt bereits eine umfängliche digitale Bearbeitung bei der **Stadt Hennef (Sieg)**. Beispielsweise findet der Austausch mit dem zuständigen Rhein-Sieg-Kreis seit Jahren schon in der Regel vorab elektronisch statt, so dass die Verarbeitung der Stellungnahmen erleichtert wird. Diese Stellungnahmen werden dann nur noch ergänzend in Papierform zur Akte genommen. Da die Stadt beide Medienformen (Papier und Datei) pflegt, stehen die Vorgänge sowohl digital als auch in Papierform jeweils vollständig zur Verfügung. Jedoch bindet die Pflege beider Medienformen auch Personalressourcen.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z. B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW zu diesem Zweck ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe (u. a. zwei mittlere kreisangehörige Kommunen) wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein.

Ziel des Modellprojektes bzw. der Weiterentwicklung der Digitalisierung soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Stadt Hennef (Sieg) schätzt, dass sich durch die umfangreiche elektronische Bearbeitung eine Verkürzung der Durchlaufzeiten für die Bauanträge von ca. fünf bis sieben Tage ergeben hat. Hauptsächlich wird diese geschätzte Beschleunigung nach Meinung der Stadt aufgrund des Wegfalls des Postweges erreicht, da dieser nicht nur zwischen den Behörden Zeit kostet, sondern auch jeweils innerhalb der jeweiligen Behörden durch das Durchlaufen der Hierarchie-Ebenen. Belegen kann die Stadt dies leider nicht mit konkreten Zahlen, da keine Verfahrensdauern erfasst werden.

Die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und der gesamten Kommunikation der am Bau Beteiligten ist ein Hauptanliegen der Landesregierung NRW. Daher unterstützt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) die Bauaufsichtsbehörden bei der Digitalisierung der Geschäftsprozesse.

Ein Angebot an die Kommunen ist dabei das Bauportal.NRW: Mit dem dort zur Verfügung gestellten Antrags- und Dokumentenassistenten wird Antragsstellern bzw. deren Bevollmächtigten ermöglicht, ihre Bauanträge rechtskonform digital einzureichen. Teilweise werden von den Kommunen aber auch jetzt schon andere Plattformen zu diesem Zweck genutzt. Insoweit stehen für den weiteren Digitalisierungsfortschritt Möglichkeiten zur Verfügung – die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des Bauportal.NRW werden dabei vollständig durch das Land Nordrhein-Westfalen getragen.

→ **Empfehlung**

Der weitere Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) zeitnah vorangetrieben werden, da die Baugenehmigungen und Bauvorbescheide danach bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren sind.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Zu erreichende Zielwerte hat die Stadt Hennef (Sieg) bislang nicht für den Bereich der Bauaufsicht definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und eine Zielerreichung für formulierte Ziele nicht messbar.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Stadt Hennef (Sieg) schreibt in ihrem Haushaltsplan bereits folgende Kennzahlen für den gesamten Bereich der Bauaufsicht fort:

- Produktorientierte Kennzahlen
Aufwand und Ertrag sowie Überschuss bzw. Zuschussbedarf je Verwaltungsvorgang
- sonstige Kennzahlen
Kostendeckungsgrad sowie Personalaufwandsintensität jeweils in Prozent und Aufwand sowie Überschuss bzw. Zuschussbedarf je Einwohner

Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen könnten die Steuerung und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Dazu müssen über die Angaben im Haushaltsplan hinaus transparent aufbereitete Informationen und Daten erhoben und ausgewertet werden. Diese Grundzahlen (wie z. B. die Fallmengen und eingesetzten Personalressourcen) müssen dann zueinander in Bezug gesetzt werden, um als Kennzahlen aussagekräftig zu sein.

Im Verlaufe dieses Berichtes haben wir festgestellt, dass die **Stadt Hennef (Sieg)** z. B. durch die fehlende Laufzeiterfassung sowie die noch nicht vorhandenen aussagekräftigen Kennzahlen zum Personaleinsatz auf wichtige Indikatoren zur Steuerungsunterstützung verzichtet. Die im Haushalt abgebildeten Kennzahlen sind zwar geeignet, um Tendenzen in der Entwicklung des Gesamtbereiches zu erkennen – allerdings gibt es derzeit keine verbindlichen Zielvorgaben oder auf konkrete Ziele abgestimmte Kennzahlen, mit deren Hilfe die Zielerreichung abgebildet wird. Beispielsweise hat sich die Stadt auch als Ziel die „Erteilung rechtssicherer Bescheide innerhalb der Frist“ gesetzt. Für die konkrete Zielerfüllung wurden aber bislang keine zu erreichenden Zielwerte, z. B. mit Blick auf die Fehlerquote o. ä. gesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden sowie Laufzeiten erheben. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

Diese Empfehlung ist als Ergänzung zu den vorhandenen Kennzahlen zu verstehen. Über diese hinaus werden bislang nur Fallstatistiken geführt, über die quartalsweise berichtet wird. Diese Fallstatistiken sind eine gute Grundlage, um darauf aufbauend in Verbindung mit den eingesetzten Ressourcen auch Kennzahlen zu bilden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

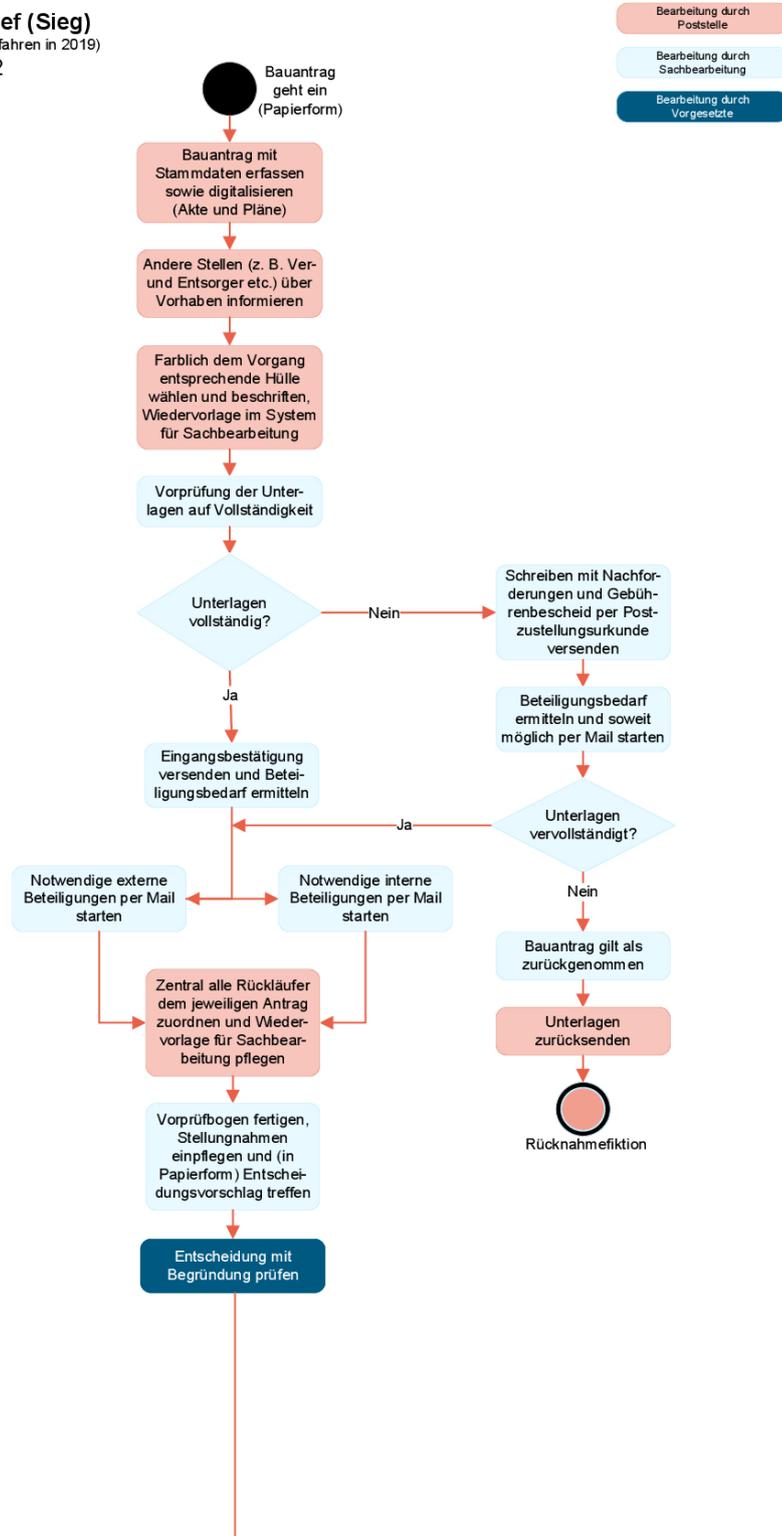
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Baugenehmigung | | | | | |
| F1 | Die Stadt Hennef (Sieg) ist bemüht, die eingehenden Bauanträge unter Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben zu bearbeiten. Die digitale Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen sichert dabei rechtssichere Ermessensentscheidungen durch die Sachbearbeitung. Diese Entscheidungen werden zudem mit der Amtsleiterin abgestimmt. | 7 | E1.1 | Die Stadt Hennef (Sieg) sollte – insbesondere mit Blick auf die 2021 aktualisierte Landesbauordnung NRW – die Fristeinhaltung zur Eingangsprüfung überwachen, so dass sie steuernd eingreifen kann, wenn diese dauerhaft nicht eingehalten wird. | 8 |
| | | | E1.2 | Wenn der jährlich im Haushalt fortgeschriebene Kostendeckungsgrad nicht die Plangrößen erreicht, sollte die Stadt auch Teilbereiche der Bauaufsicht hinsichtlich ihrer Aufwandsdeckung überprüfen, um auf Anpassungsbedarfe im Gebührenrahmen frühzeitig reagieren und den Gebührenrahmen ausschöpfen zu können. | 9 |
| F2 | Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge der Stadt Hennef (Sieg) ist nahe am Maximalwert der Vergleichskommunen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein Indiz für noch ausbaufähige Informationen an die Bauwilligen im Vorfeld der Antragstellung. | 9 | E2 | Die bereits bestehenden Grundinformationen für Bauinteressierte bzw. Bauwillige sollten leichter auffindbar gemacht werden, so dass die Antragstellenden Fehler und mangelhaft eingereichte Antragsunterlagen eher vermeiden können. | 10 |
| F3 | Das Genehmigungsverfahren kann die Sachbearbeitung der Stadt Hennef (Sieg) bereits weitgehend medienbruchfrei bearbeiten. Zusätzliche Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen der Bauaufsicht sind als eigene Dienstanweisung schriftlich fixiert – diese ist jedoch bereits älter als zehn Jahre. | 11 | E3 | Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die Zuständigkeitsregelungen und Verantwortungsbereiche in den bislang festgehaltenen Dienstanweisungen oder Arbeitsanweisungen überprüfen und bei Bedarf aktualisieren. | 11 |
| F4 | Die Stadt Hennef (Sieg) erfasst derzeit noch keine Verfahrensdauern. Dadurch verzichtet sie auf wesentliche Informationen zur Steuerungsunterstützung und kann die Vorgaben des Gesetzgebers zur Berichtspflicht nicht nachkommen. | 12 | E4 | Die Stadt Hennef (Sieg) sollte zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge ab Antragsvervollständigung durch den Antragsteller zur eigenen Dokumentation und zur Verbesserung der Steuerungsunterstützung differenziert auswerten. So kann sie die eigene Fristeinhaltung überwachen und der nach BauO NRW vorgesehenen Berichtspflicht nachkommen. | 15 |

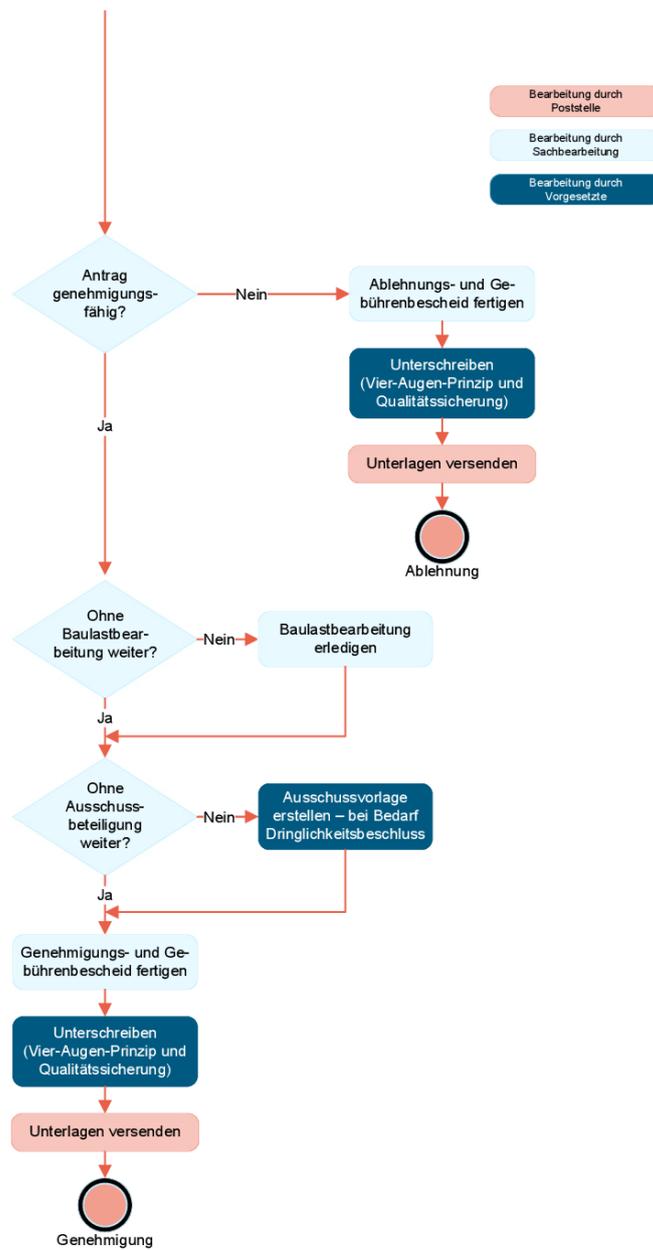
| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F5 | Es fehlen der Stadt Hennef (Sieg) derzeit aussagekräftige Kennzahlen, um die Personalbelastung nachzuhalten, so dass ein Gegensteuern bei ungünstigen Veränderungen erschwert wird. | 15 | E5 | Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die Grund- und Kennzahlen zum Personaleinsatz aus diesem Bericht weiter erheben und auswerten, um bei ungünstigen Entwicklungen (z. B. Anstieg der unerledigten Anträge zum 01. Januar eines Jahres) mit gegensteuernden Maßnahmen reagieren zu können. | 18 |
| F6 | Die Stadt Hennef (Sieg) strebt einen weiteren Ausbau der bereits bestehenden digitalisierten Bearbeitung an, um verfahrensökonomische Vorteile zu sichern. | 19 | E6 | Der weitere Ausbau der digitalen Bearbeitung sollte auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) zeitnah vorangetrieben werden, da die Baugenehmigungen und Bauvorbescheide danach bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren sind. | 20 |
| F7 | Zu erreichende Zielwerte hat die Stadt Hennef (Sieg) bislang nicht für den Bereich der Bauaufsicht definiert. Somit ist eine zielgerichtete Steuerung kaum möglich und eine Zielerreichung für formulierte Ziele nicht messbar. | 20 | E7 | Die Stadt Hennef (Sieg) sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und weitere Kennzahlen, die die Steuerung unterstützen, bilden sowie Laufzeiten erheben. Dabei sollte sie Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsbedarfe im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. | 21 |

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Hennef (Sieg)
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
 Seite 1 von 2



Prozessablauf Hennef (Sieg)
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 2 von 2



→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de