

Mitteilung des Senats vom 13. September 2016

Mit einem Klick zur Baugenehmigung – Wann kommt das digitale Bauamt in Bremen?

Die Fraktion der FDP hat unter Drucksache 19/336 S eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat grundsätzlich das derzeitige Verfahren zur Bearbeitung und Abwicklung baurechtlicher Genehmigungen sowie die Transparenz der Vorgänge für die Verfahrensbeteiligten?

Das aktuell genutzte Bauverwaltungsprogramm mpsINPRO unterstützt die Sachbearbeiter bei der Erfassung, Bearbeitung und Verwaltung der Bauantragsverfahren. Darüber hinaus werden die erfassten Daten zum Zweck der Recherche und statistischen Auswertung verwendet. Online-Dienste wie die Bauherrenauskunft oder elektronische Ämterbeteiligung werden derzeit nicht angeboten. Aufgrund einer unbefriedigenden Weiterentwicklung des Programms wird gegenwärtig der Umstieg auf eine neue Bauverwaltungssoftware der Firma Prosoz vorbereitet, der im Januar 2017 vollzogen werden soll. Die neue Software bietet neben einer komfortableren Bedienungsfläche auch eine Vielzahl an Funktionen, um eine fortschrittliche Ausrichtung der Bauverwaltung zu ermöglichen. Das Ziel der Abbildung eines effizienten, durchgängig elektronischen, internetbasierten Baugenehmigungsverfahrens (und dessen rechtsverbindliche Abwicklung) wird langfristig auch von der Baubehörde in Bremen verfolgt. Das Programm der Firma Prosoz kann mit zusätzlichen Modulen entsprechend weiterentwickelt werden.

Bei der angestrebten Inbetriebnahme einer neuen Bauverwaltungssoftware soll über den Zugriff auf Bearbeitungsbögen, die den Workflow abbilden, und den komfortableren Zugang zu aktualisierten Standardschreiben weitere Unterstützung geboten werden. Dieses neue Fachverfahren bildet die Grundlage für weitere Ausbaustufen.

Die bestehenden Arbeitsabläufe müssen vor dem Hintergrund der technischen und rechtlichen Möglichkeiten im Hinblick auf eine Vereinfachung bzw. Beschleunigung der Abläufe kritisch geprüft werden.

Die umfängliche Unterstützung in der Bearbeitung von Bauanträgen durch digitale Fachverfahren findet seine Grenze an der Stelle, an der eine inhaltliche Prüfung und Bewertung vorzunehmen ist. Die inhaltliche Prüfung stellt eine fachlich anspruchsvolle und wissensintensive Verwaltungsleistung dar, die zudem in hohem Maß arbeitsteilig mit vielen weiteren Verwaltungsstellen erbracht wird.

Dieser, aufgrund seiner Komplexität aufwendigste Bestandteil des Verfahrens, ist durch einen automatisierten und vollständig durch Technik ausgeführten Prozess nicht zu ersetzen.

2. Inwiefern haben die Antragsteller die Möglichkeit, durch ein intelligentes Informationssystem bereits noch vor Antragstellung einen möglichst kompletten Überblick über sämtliche Bereiche des Baurechts zu bekommen?

Auf der Internetseite des Ressorts wird eine Übersicht über sämtliche bauordnungsrechtlichen Gesetze und nachgeordneten Regelungen Bremens gegeben. Sie können direkt durch Anklicken geöffnet und eingesehen werden.

Darüber hinaus werden auch allgemeine Informationen rund um das Thema Bauen zur Verfügung gestellt. Auf der Ressort-Homepage sind die Sprechzeiten der Bauordnung und die Öffnungszeiten des Service Centers (Planservice und Auskünfte aus dem digitalen Bauaktenarchiv) veröffentlicht, in denen darüber hinaus individuelle Fragen zu Bauvorhaben beantwortet werden.

Das individuelle Beratungsangebot der Bauordnung (während der Sprechzeiten und über Terminvereinbarung) wird von Bauherren und Entwurfsplanern sehr gut angenommen. Die gesammelten Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen auf, dass eine Beratung vor bzw. bei der Antragstellung den späteren Aufwand (Nachforderung von Unterlagen, Klarstellungen) bei der Bearbeitung minimiert. Im Beratungsgespräch werden die Prüfinhalte und Bearbeitungsschritte erläutert, sodass der Antragsteller über die behördlichen Verfahrensabläufe umfangreich in Kenntnis gesetzt wird.

Im direkten Dialog mit der zuständigen Sachbearbeiterin/dem Sachbearbeiter aus der Bauordnung können in der Beratung eine hohe Verbindlichkeit hergestellt und vielfach auch Lösungsansätze für mögliche Konflikte mit den baurechtlichen Bestimmungen aufgezeigt werden.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Kunden der Bauordnungsbehörden ganz überwiegend nicht private Bauherren sind, sondern fachlich qualifizierte Architekten und Ingenieure. Nur sie sind nach der Bremischen Landesbauordnung (BremLBO) bauvorlageberechtigt. Die gesetzliche Regelung geht also davon aus, dass dieser Personenkreis grundsätzlich in der Lage ist, die rechtlichen und sonstigen Genehmigungsvoraussetzungen fachlich einzuschätzen.

3. Welche Maßnahmen hat die Bauverwaltung in den vergangenen fünf Jahren durchgeführt, um die Abwicklung der Genehmigungsverfahren zu optimieren?

Der Zeitaufwand für die inhaltliche Prüfung ist abhängig von dem Antragsgegenstand. Faktoren, wie beispielsweise die Vollständigkeit und Qualität der eingereichten Unterlagen, die Art des Bauvorhabens und die planungsrechtlichen Randbedingungen haben maßgeblichen Einfluss auf den zeitlichen Prüfaufwand; sie lassen sich durch Änderungen von behördeninternen Verwaltungsabläufen nur bedingt steuern. Mindestens ebenso bedeutsam für eine zeitlich verkürzte Antragsbearbeitung ist der Einsatz qualifizierter Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

Gleichwohl wurden in der Vergangenheit durch die Erstellung von einheitlichen Prüfregelelementen Handlungshilfen gegeben, die den Beurteilungs- und Entscheidungsprozess in der Bearbeitung unterstützen. In regelmäßig stattfindenden Antragskonferenzen werden Anträge gemeinsam mit der Stadtplanung erörtert und Verfahrensschritte abgestimmt. Eine enge Vernetzung der Sachbearbeiter aus den Bezirken sowie der Stadtplanung und der technischen Verwaltung schafft über die kurzen Wege die Voraussetzung für effiziente Abstimmungsprozesse.

In den vergangenen fünf Jahren wurden mit dem Ziel der Optimierung die bereits im Bericht der staatlichen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie vom 24. April 2014 („Genehmigungsverfahren im Bau-recht verkürzen“) dargestellten Maßnahmen durchgeführt bzw. laufen derzeit:

- Einrichtung des Service Center Bau,
- sukzessive Digitalisierung des Bauaktenarchivs,
- Einführung einer neuen Bauverwaltungssoftware,
- Einführung einer Prüfregelelement zur Prüfung der formalen Vollständigkeit von Bauvorlagen innerhalb von zehn Tagen und unverzügliche Nachforderung fehlender Unterlagen,
- in Kooperation mit der Architektenkammer mehrere gut besuchte Seminarangebote unter dem Titel „Bauanträge richtig stellen“.

Aktuell wurden aus Anlass der zahlreichen Verfahren zur Flüchtlingsunterbringung sowie der Wohnungsbauentwicklung gezielte Personalverstärkungen vorgenommen oder befinden sich in der Umsetzung.

4. Welche Maßnahmen sind für die Zukunft geplant, um langen, investitions-hemmenden Bearbeitungs- und Verfahrenszeiten zu begegnen?

Nach der Inbetriebnahme der neuen Bauverwaltungssoftware sollen in den ersten Ausbaustufen weitere Schnittstellen zu anderen Systemen realisiert werden. So werden u. a. die Buchung von Gebührenrechnungen, Aktualisierung der Gebührenkataloge, Zugriff auf das Baulastenverzeichnis, die Wiedervorlage-/Fristenüberwachung sowie die Suche nach Katasterdaten vereinfacht.

Mit dem Kauf der neuen Bauverwaltungssoftware wurde die Lizenz für ein aktuell noch nicht fertiggestelltes XML-Modul¹⁾ zur Internetanbindung erworben. Die Fertigstellung dieses Moduls soll nach Angaben des Herstellers in den nächsten Monaten erfolgen und wird dann die Grundlage für eine mögliche, internetbasierte digitale Antragstellung und Sachstandsabfrage durch die Antragsteller bzw. autorisierte Personen bilden. Weiterhin ist die Abwicklung der Beteiligungsverfahren über das Modul geplant.

Eine Umsetzung findet später unter maßgeblicher Beteiligung der Firma Dataport als Full Service Provider für Informationstechnik der Verwaltung statt und kann aufgrund der komplexen Zusammenhänge in den Geschäftsprozessen nur sukzessive erfolgen.

5. Inwiefern werden in der Bremer Bauverwaltung behördeninterne Arbeitsprozesse standardisiert und durch eine Software unterstützt?

In dem aktuell noch in Anwendung befindlichen Fachverfahren sind Standardschreiben und Prüfbögen hinterlegt, die für eine strukturierte und standardisierte Abarbeitung der Verfahren genutzt werden.

Zukünftig werden ergänzend elektronisch abgebildete Verfahrensprüfungen vorangestellt und die Prüfbögen durch eine Benutzerführung, die den verfahrensspezifischen Workflow abbildet, ersetzt. So werden die Sachbearbeitenden künftig über eine „digitale Checkliste“ durch den Geschäftsprozess geführt und erhalten durch eine entsprechende Steuerung/Verknüpfung die Arbeitsergebnisse in Form von automatisch generierten Standardschreiben. Potenziell doppelte Arbeitsschritte durch wiederholte Eingaben von Daten werden vermieden.

6. Welche Schnittstellenmöglichkeiten bietet die derzeitige Bauverwaltungssoftware?

Die aktuell eingesetzte Software mpsINPRO soll voraussichtlich zum Jahresanfang 2017 durch den Nachfolger Prosoz Bau abgelöst werden. So ist auch geplant, die in der zukünftig betriebenen Software vorhandenen Grundlagen für Schnittstellen (geografisches Informationssystem, Dokumentenmanagement, Kaserverfahren SAP, X-Manager für Auswertungen) zu nutzen. Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

7. Welche Verwaltungsprozesse könnten kurzfristig digital abgebildet werden, und wo liegen Hindernisse bei der Umsetzung?

Neben unerwartet aufgetretenen Problemen mit der Fachanwendungssoftware, die im Jahr 2015 eine komplette Neuauflage erfahren hatte, stand bisher der Inbetriebnahme ein ungewöhnlich schleppender Verlauf der Softwareeinbindung in das IT-Netz des Landes Bremen im Wege. Mit dem hierfür verantwortlichen Unternehmen konnte trotz intensivster Bemühungen keine zeitnahe Lösung erzielt werden, die einen sicheren Betrieb der Fachanwendung zu einem früheren Zeitpunkt gewährleistet hätte.

So konnte erst seit Anfang August 2016 ein Versionsstand der Bauverwaltungssoftware auf ihre Funktionalität erfolgreich getestet werden. Aktuell wird nun an der Konfiguration für die Inbetriebnahme gearbeitet.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der elektronischen Bauantragsbearbeitung und Aktenverwaltung sind eine Reihe weiterer Fragen zu bearbeiten. Hierzu gehören u. a. Fragen der Rechtssicherheit, des Datenschutzes, der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität und der Einbindung weiterer Fachdienste. Herausforderung und gleichzeitig Prämisse beim Ressourceneinsatz zur Bearbeitung und Klärung dieser Fragen ist, dass das Tagesgeschäft der Genehmigungsverfahren hierdurch nicht beeinträchtigt wird.

¹⁾ „Extensible Markup Language“. Der PROSOZ XML-Service macht die einfache Integration von Prosoz Bau in unterschiedlichste IT-Strukturen (insbesondere die Internetanbindung) möglich.

8. Wie weit ist die Digitalisierung des Bauaktenarchivs?

Von den 127 000 Archivakten, die 2014 zur Digitalisierung in Auftrag gegeben wurden, waren Ende Juli 2016 22 700 Akten digitalisiert. Bezogen auf die geschätzte Gesamtseitenzahl beträgt der Anteil der Digitalisierung rd. 10 %.

9. Wie ist der Grad der Digitalisierung der Bauverwaltung und ihrer Verwaltungsdienstleistungen insgesamt?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es sinnvoll, den Leistungsprozess differenziert zu betrachten:

- Kommunikation mit Antragstellern und Verfahrensbeteiligten: Wie bereits in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 17. Mai 2016 „Gewerbliche Baugenehmigungen in der Stadt Bremen“ dargestellt, kommunizieren die zuständigen Sachbearbeiter der Baubehörde zunehmend via E-Mail mit den Antragstellern.

Das Problem besteht darin, dass aus Datenschutzgründen E-Mails mit datenschutzrelevanten Informationen nicht ohne zusätzliche Verschlüsselung genutzt werden dürfen. Wollte man dieses Problem lösen, so müssten Infrastrukturen für die Verwaltung von personenbezogenen elektronischen Zertifikaten aller Kommunikationspartner aufgebaut und gepflegt werden. Außerdem können per E-Mail keine rechtsgültigen Zustellungen vorgenommen werden.

- Elektronische Antragstellung: Neben fehlenden technischen Voraussetzungen lassen auch die derzeitigen landesrechtlichen Vorgänge keine ausschließliche Antragstellung in elektronischer Form zu. Zusätzlich in elektronischer Form eingereichte Unterlagen werden in die Datenbank der Bauverwaltungssoftware eingepflegt und erleichtern Recherchen.
- Information über die Verwaltungsleistung: Aktuell befindet sich noch keine webbasierte Anwendung in Betrieb, die eine Beauskunftung über das Internet zum Verfahrensstand ermöglicht.
- Arbeitsunterstützung und Prozessstandardisierung: Auf die Beantwortung zu Frage 5 wird verwiesen.
- Aktenführung: Wesentliche Verfahrensdaten werden in elektronischen Akten dokumentiert und elektronisch bearbeitet. Die Daten werden vorwiegend zu Zwecken der Recherche und der statistischen Auswertung genutzt. Die führende Akte, in der vollständig alle vorgangsbezogenen Unterlagen enthalten sind, ist jedoch die Papierakte. Langfristig wird der Umstieg auf die E-Akte angestrebt. Zu den Rahmenbedingungen wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.
- Archivierung: Auf die Beantwortung zu Frage 8 wird verwiesen.

10. Welche Chancen und Risiken sieht der Senat in der Einführung eines digitalen Baugenehmigungsverfahrens für Bremen, insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung und der Tatsache, dass virtuelle Bauämter zunehmend Einzug in die Verwaltung halten?

Auch wenn die eine oder andere Publikation vermuten lässt, dass der heutige Stand der Technik einen sofortigen Umstieg auf vollständig digital abgebildete Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung problemlos zulässt, ist die Realität eine andere. Der Erfahrungsaustausch mit Fachkollegen aus Baubehörden anderer Bundesländer bestätigt diese Einschätzung.

So sind als Beispiel die als Schnittstellen bezeichneten Anbindungen zu anderen Fachverfahren nur unter einem sehr hohen Entwicklungs- und Pflegeaufwand (verbunden mit entsprechenden Kosten) zu betreiben und hierbei dennoch in ihrer Funktionalität nicht selten eingeschränkt. Ursache hierfür ist eine noch immer fehlende fachunabhängige und fachübergreifende IT-Interoperabilität- und IT-Sicherheitsstandardisierung. Die Aufgabe einer Standardisierung hat die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) im Auftrag des IT-Planungsrats übernommen. Eine Projektgruppe erarbeitet aktuell einen XÖV-konformen Standard (XÖV steht für XML in der öffentlichen Verwaltung) für den Bereich Bau („X-Bau“). Dieser XÖV-konforme Standard ist anschließend durch Software-

hersteller umzusetzen und bei der Fortentwicklung zu berücksichtigen, um in der Zukunft wettbewerbsfähig zu sein. Der Aufwand für Entwicklung und Pflege von Schnittstellen wird dann entfallen oder mindestens deutlich reduziert.

Nach den der Bauverwaltung vorliegenden Informationen gibt es derzeit keine großstädtische Bauordnungsbehörde, die Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abwickelt. Die eigenen Beobachtungen zeigen auf, dass die Entwicklung der Digitalisierung und der virtuellen Bauämter eher langsam voranschreitet. So kann beispielsweise die Freie und Hansestadt Hamburg auf einen zehnjährigen Prozess zur Einführung der digitalen Bauakte zurückblicken. Aktuell werden in den Hamburger Bauämtern nach eigenen Angaben schätzungsweise nur 5 % der Bauantragsverfahren vollständig digital abgebildet. Die finanziellen Aufwendungen zur Vorhaltung des entsprechenden Systems stehen hierbei außer Verhältnis zum erhofften Mehrwert (Ersparnis an Personal-/Sachkosten; Erleichterungen für Kunden). Die dort gemachten Erfahrungen zeigen auf, dass ein nennenswerter Zeitgewinn in den digitalen Baugenehmigungsverfahren bislang noch nicht erzielt werden konnte.

Die Berliner Bauverwaltung befindet sich derzeit in der Phase drei eines fünfstufigen Umstiegsprojekts, das vor neun Jahren aufgesetzt wurde. Umgesetzt sind bislang eine Online-Sachstandsankunft, eine überwiegend elektronische Behördenbeteiligung und die gesetzliche Verpflichtung zur Einreichung elektronischer Bauvorlagen, wobei Antragstellung, Aktenführung und Bescheiderteilung weiterhin die Papierform erfordern und die elektronischen Medien begleitend eingesetzt werden, was zumindest vorübergehend zu Mehraufwand führt.

Beobachtet wird, dass der zu leistende Ressourceneinsatz der Pionierverwaltungen, insbesondere in größeren Verwaltungseinheiten, sehr hoch ist. Daraus folgt, dass die Freie Hansestadt Bremen im Hinblick auf den wirtschaftlichen Einsatz der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen auf Erfahrungen und Ergebnisse anderer Baubehörden zurückgreifen sollte, die in ihrer Struktur und Größe mit Bremen vergleichbar sind.

Aus dem Vorgenannten erwächst die Erkenntnis, dass der Weg in Richtung „E-Akte“ nur über gut durchdachte und vorbereitete Veränderungen, also kleine Schritte, erfolgen kann. Die Bremer Bauverwaltung hat hierzu über den Erwerb neuer Software und die Digitalisierung des Bauaktenarchivs eine Basis geschaffen.

11. Welche Digitalisierungsstrategie verfolgt das Bauressort?

Kurzfristig ist die Inbetriebnahme der Bauverwaltungssoftware sowie die Einrichtung/der Betrieb der zu nutzenden Schnittstellen beabsichtigt. Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 6 wird verwiesen.

Mittelfristig sollen mit dem fertiggestellten XML-Modul die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich Bauherren durch einen geschützten Zugang über den Verfahrensstand ihres Bauantrags informieren können. Ebenso soll durch den geschützten Zugang eine Beteiligung der Behörden/Institutionen im Verfahren erfolgen.

Langfristig wird analog zu dem Zielbild „Die Bremer Verwaltung 2020“²⁾ der vollständige Umstieg auf die E-Akte und das digitale Genehmigungsverfahren angestrebt.

Die oben genannten Etappenziele sind jeweils vor dem Hintergrund einer aktuell vorzunehmenden Kosten-/Nutzen-Betrachtung zu planen und umzusetzen. Diese Vorgehensweise entspricht der Forderung nach einem zielgenauen Einsatz des IT-Budgets gemäß der durch die Senatorin für Finanzen veröffentlichten „Informationstechnologie Strategie der Freien Hansestadt Bremen 2014“²⁾.

12. Welche Bedeutung und Effekte misst der Senat der Digitalisierung in puncto Serviceverbesserung sowie Zeit- und Kostenreduzierung sowohl seitens der Antragsteller als auch der Bauverwaltung bei?

²⁾ „Informationstechnologie Strategie der Freien Hansestadt Bremen, 2014“, Herausgeberin: Die Senatorin für Finanzen, Zentrales IT-Management und E-Government, Referat 02, Rudolf-Hilferding-Platz 1, 28195 Bremen.

a) Serviceverbesserung

Die Möglichkeit, dass sich Bauherren und andere Beteiligte durch einen kennwortgeschützten Zugang online über den Verfahrensstand informieren können, wird eine deutliche Serviceverbesserung darstellen.

Ob der für die Verwaltung entlastend wirkende Effekt eintritt, dass telefonische oder per E-Mail generierte Rückfragen zu den Verfahrensständen bei den Sachbearbeitern sich reduzieren und/oder unterbleiben, kann nicht sicher prognostiziert werden. Es ist nicht auszuschließen, dass nach Erhalt der Online-Informationen weitere Rückfragen nach Gründen zu den Verfahrensständen erfolgen.

b) Kostenreduzierung

Kopier-, Transport- und Archivierungsaufwand bei Papierakten sind Kostenfaktoren, die nach einem Umstieg auf die E-Akte eine andere Gewichtung erfahren. In einigen Verfahren erfolgt zwecks Verfahrensbeschleunigung die Vorlage von Antragsunterlagen in mehrfacher Ausfertigung. So dürfte sich ein Wegfall der Vervielfältigungskosten zugunsten der Antragsteller auswirken.

Auf der Behördenseite entstehen durch die Anforderungen an die Arbeitsplätze für eine elektronische Bearbeitung Kosten für die ausreichende technische Ausstattung aller am Verfahren beteiligten Dienststellen (Programme wie „CAD-Viewer“, Drucker, Plotter, Software für elektronische Signatur etc.).

Im Hinblick auf den Archivierungsaufwand in der Behörde sind die Mietkosten für Gebäude-/Archivräume zur Lagerung von Papierakten den IT-Kosten (Speicherplatz und Pflege des DMS) gegenüberzustellen. Eine belastbare Einschätzung ist derzeit nicht möglich.

c) Zeitersparnis

Punktuell können Beschleunigungen erwartet werden. Bei einer digitalen Weiterleitung von Antragsunterlagen bzw. einer Portallösung entfallen beispielsweise Transportzeiten für die im Genehmigungsverfahren vorzunehmenden Beteiligungen.

Der Erfahrungsaustausch mit anderen Genehmigungsbehörden zeigt jedoch, dass insbesondere in den verschiedenen Phasen des Umstiegs und – je nach Ausgangssituation – auch in den ersten Jahren nach einem vollständigen Umstieg auf ein digitales Verfahren noch keine Verkürzung der Bearbeitungszeiten zu erwarten ist.

13. Wie bewertet der Senat die Akzeptanz und Nachfrage nach digitalen Service- und Beteiligungsverfahren durch die Antragsteller?

Den veröffentlichten Zahlen des Statistischen Bundesamtes³⁾ folgend, ist ein stetiger Zuwachs einer Nutzung der Internetangebote in der Bevölkerung zu verzeichnen. Onlineaktivitäten sind hierbei (je nach Altersgruppe unterschiedlich ausgeprägt) der E-Mail-Verkehr, Nutzung von sozialen Netzwerken, Nutzung von Warendienstleistungen und Online-Nachrichten.

Konkrete Zahlen zu einer Nachfrage nach einem Angebot der Bremer Baubehörde sind nicht erhoben worden. Eine Akzeptanz und Nachfrage nach einem digitalen Serviceangebot lässt sich daher nicht konkret prognostizieren.

Ein deutlich wachsendes Interesse an einem Dienstleistungsangebot von öffentlichen Verwaltungen darf aber aufgrund der Angaben des Statistischen Bundesamtes vermutet werden.

³⁾ Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 16. Dezember 2015 – 466/15.

