

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Siegen im Jahr
2021*

Gesamtbericht

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
2.	Beteiligungen	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Beteiligungsportfolio	78
2.3.1	Beteiligungsstruktur	78
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.4	Beteiligungsmanagement	83
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	90
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	91
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	93
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	Hilfe zur Erziehung	101
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	Strukturen	103
3.3.1	Strukturkennzahlen	104
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	105
3.3.3	Präventive Angebote	106
3.4	Organisation und Steuerung	108
3.4.1	Organisation	108
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	109
3.4.3	Finanzcontrolling	110
3.4.4	Fachcontrolling	111
3.5	Verfahrensstandards	112
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	112
3.5.2	Prozesskontrollen	119
3.6	Personaleinsatz	120
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	121
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	122
3.7	Leistungsgewährung	122
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	122
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	132
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	143
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
4.	Bauaufsicht	150

4.1	Managementübersicht	150
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
4.3	Baugenehmigung	152
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	152
4.3.2	Rechtmäßigkeit	154
4.3.3	Geschäftsprozesse	158
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	160
4.3.5	Digitalisierung	165
4.3.6	Personaleinsatz	167
4.3.7	Bauberatung	170
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	173
4.3.9	Transparenz und Steuerung	176
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
5.	Verkehrsflächen	181
5.1	Managementübersicht	181
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	182
5.3	Steuerung	182
5.3.1	Datenlage	183
5.3.2	Straßendatenbank	183
5.3.3	Kostenrechnung	185
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	186
5.4	Prozessbetrachtung	187
5.4.1	Aufbruchmanagement	187
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	189
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	191
5.5.1	Strukturen	191
5.5.2	Bilanzkennzahlen	193
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	193
5.6.1	Alter und Zustand	194
5.6.2	Unterhaltung	196
5.6.3	Reinvestitionen	197
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	198
6.	gpa-Kennzahlenset	201
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	201
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	201
6.3	gpa-Kennzahlenset	203
	Kontakt	211

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen 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.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Siegen verfügt über ein höheres Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dieses belegt die Fallzahl je Vollzeitstelle, die in Siegen höher ist als bei der Hälfte der anderen bisher erfassten Kommunen. Trotz dieses guten Ergebnisses sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

Der abgebildete Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens zeigt zahlreiche Schnittstellen. Aufwendige und mehrstufige Beteiligungsverfahren sowie späte Vollständigkeitsprüfungen führen dazu, dass die vorgegebenen Fristen häufig nicht eingehalten werden. Die Bauaufsicht wendet noch nicht konsequent das Vier-Augen-Prinzip an. Teils fehlende bzw. unvollständige Erfassungen in der Bearbeitungssoftware lassen keine automatisierten Auswertungen zu. Das gilt beispielsweise für die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren. Diese könnten durch die im Bericht aufgezeigten Optimierungspotenziale verkürzt werden.

Ein Beitrag dazu kann die bereits beabsichtigte Umstellung der heutigen Papierakte in ein vollständige digitale Baugenehmigungsverfahren leisten. Dabei sollten die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigt werden. Beteiligungsverfahren könnten dann unabhängig von der Anzahl der vorliegenden Antragsausfertigungen parallel vorgenommen werden. Die Bauaufsicht könnte die Genehmigungsverfahren medienbruchfrei bearbeiten. Auf die heutige hybride Aktenführung könnte verzichtet werden. Personalressourcen für aufwendiges Archivieren und spätere Einsichtnahmen würden eingespart. Die digitale Bauakte ermöglicht eine vollumfängliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren, wie es das Onlinezugangsgesetz bis Ende 2022 verlangt.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hat für ihre Bediensteten noch keine Checklisten und Arbeitsanleitungen erstellt. Mit derartigen Grundlagen könnten einheitliche und sichere Bearbeitungen der Genehmigungsverfahren gefördert werden. Das gilt auch für Kriterienkataloge für Ermessensentscheidungen und klare Vorgaben für Unterschriften- und Entscheidungsbefugnisse. Diese Grundlagen, die rechtssichere Verfahren gewährleisten, erleichtern zudem die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen helfen dabei, den Anteil noch unerledigter Fälle zu verringern. Dieser hat im Betrachtungszeitraum zugenommen. Ein Grund dafür ist das hohe Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Dieses ist höher als in der Hälfte der anderen Kommunen. Die in Siegen nicht auswertbaren Daten über die Anteile der einzelnen Verfahrensarten erschweren weitere Analysen. Wenn die Stadt die im Bericht abgebildeten Personalkennzahlen fortschreibt, können Über- und Unterlastungen des Personal frühzeitig erkannt und mit gegensteuernden Maßnahmen begegnet werden.

Die Stadt Siegen bietet Bauwilligen umfangreiche Vorabinformation durch ihre Servicestelle Bauberatung. Dort erhalten die Interessierten ausführliche Informationen insbesondere über bauplanungsrechtliche Belange. Die Bauaufsicht unterstützt bei der Beratung zu bauordnungsrechtlichen Fragen. Diese Unterbrechungen erschweren zum Teil die laufende Bearbeitung komplexer Antragsverfahren.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung und Entwicklung von Kennzahlen und Zielwerten verzichtet. Sie sollte mit einheitlichen Datengrundlagen Möglichkeiten schaffen, automatisierte Auswertungen mit ihrer Bearbeitungssoftware anzustoßen. Mit der Fortschreibung der in diesem Bericht genutzten Kennzahlen erhält die Bauaufsicht Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie 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. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie 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.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die Stadt Siegen hat eine Gebietsfläche von knapp 115 qkm. Mit dieser Größe gehört sie zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der größeren Fläche. Mit einem Anteil von 51,3 Prozent stellt der Wald den größten Anteil der Fläche dar. Ein Anteil von 12,7 Prozent der Gesamtfläche nutzt die Landwirtschaft. Diese Flächen liegen fast ausschließlich im planungsrechtlichen Außenbereich und sind so einer Bebauung im Allgemeinen entzogen.

Als Wohnbau-, Industrie- und Gewerbeflächen sind knapp 19 Prozent der Gebietsfläche ausgewiesen. Sie sind grundsätzlich baulich nutzbar. Dieser Anteil ist fast doppelt so groß wie im Durchschnitt aller Kommunen des Landes NRW, der gut zehn Prozent beträgt³⁰.

Zum Stand 31. Dezember 2020 lebten in der Stadt Siegen 101.943 Einwohner³¹. Damit gehört Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der größeren Einwohnerzahl. Die Gemein-demodellrechnung prognostiziert eine Bevölkerungszunahme von knapp fünf Prozent auf insgesamt 107.292 Einwohner zum 01. Januar 2040.

Siegen besteht aus 23 Stadtteilen, wovon die Kernstadt knapp 40.000 Einwohner aufweist. Die nächstgrößeren Orte sind Geisweid mit knapp 14.000 Einwohner und Weidenau mit rd. 16.000 Einwohner. Zahlreiche gewerblich nutzbare Bauflächen befinden sich in den Talbereichen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	59	33	46	51	59	97	33
Fälle je qkm	5,32	2,41	3,50	4,98	5,87	9,00	33
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	2,62	0,00	1,32	2,62	7,14	36,89	33

³⁰ Kommunalprofil Stadt Siegen, Landesdatenbank IT.NRW, Stand 15. Februar 2022

³¹ Kommunalprofil Stadt Siegen, Landesdatenbank IT.NRW, Stand: 15. Februar 2022

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	50,46	76,22	85,13	90,30	96,58	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,93	7,48	10,92	13,27	18,57	22

Der hohe Anteil der bebaubaren Flächen spiegelt sich bei der Betrachtung der Fallzahlen der Stadt Siegen wider. Bezogen auf die Einwohnerzahl werden in Siegen mehr Bauanträge gestellt, als in drei Viertel der anderen Vergleichskommunen. Der Wert von Siegen stellt den 3. Viertelwert dar. Ähnlich positioniert sich die Stadt Siegen auch bei der Kennzahl der Anträge bezogen auf die Fläche. Hier gehört Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fallzahlen. Beide Kennzahlen weisen auf eine rege Bautätigkeit in Siegen hin.

Für Wohnbauvorhaben, die in einem Gebiet mit einem Bebauungsplan ausgeführt werden sollen, kann das zeitsparende Freistellungsverfahren angewandt werden. Siegen bearbeitet häufig derartige Vorlagen. Die Fallzahl der Stadt Siegen bildet den Median. Ein Freistellungsverfahren ist nicht mit einem gesetzlichen Prüfauftrag verbunden. Es ist daher gewöhnlich mit einem geringeren Prüfumfang abzuwickeln.

Für die überörtliche Prüfung fragt die gpaNRW die Fallzahlen der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren ab. Das normale Genehmigungsverfahren ist für große Sonderbauten anzuwenden. Dazu gehören beispielsweise größere gewerbliche Vorhaben, Schulen oder Gaststätten mit mehr als 200 Sitzplätzen. Der Prüfumfang für normale Verfahren ist umfassender und daher in der Regel auch zeitaufwendiger.

Die Stadt Siegen konnte nur die Gesamtanzahl der Bauanträge ermitteln. Eine Differenzierung auf einzelne Verfahrensarten war ihr nicht möglich. Sie erfasst die einzelnen Verfahrensarten nicht separat. Für weitere Auswertungen und Analysen fehlen so notwendige Datengrundlagen. Wir müssen uns daher im Zuge der weiteren Betrachtungen auf die Gesamtfälle der Genehmigungsverfahren beschränken. Auf eine gebotene einheitliche Datenerfassung geht die gpaNRW im Kapitel 5.3.5 zum Thema Digitalisierung näher ein.

Trotz dieser fehlenden Datengrundlage sind nach Aussage der Stadt Siegen häufig aufwendige und schwierige Baugenehmigungsverfahren abzuwickeln. Der dortige Einzelhandel habe ein Einzugsgebiet von rd. 600.000 Menschen. Dieses schlage sich auch in der Ausstattung und Dimension des Einzelhandels nieder. Zudem ist Siegen eine Universitätsstadt. Neben den rd. 2.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern studieren dort mittlerweile rd. 18.000 Personen. Das sind fast doppelt so viele Studenten bzw. Studentinnen als noch 2010. Die Universität habe ein Sanierungs- und Neubauprogramm mit einem Finanzvolumen von rd. 500 Millionen Euro erstellt. Dafür seien zahlreiche bauordnungsrechtliche Prüfungen und Genehmigungsverfahren erforderlich, die in der Bauaufsicht der Stadt Siegen abzuwickeln seien. Zudem seien aktuell größere Sanierungsmaßnahmen in den Kliniken und in den Schulen in der Stadt Siegen geplant bzw. in der Umsetzung, die aufwendige Baugenehmigungsverfahren auslösen.

Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Siegen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	10	30
Summe Bauanträge (einfache und normale Verfahren)	607	594

Im Betrachtungszeitraum ist das Fallaufkommen der Freistellungsverfahren um 20 Fälle gestiegen. Die Anzahl der Bauantragsverfahren hat geringfügig um 13 Fälle bzw. etwas mehr als zwei Prozent abgenommen. Im Betrachtungszeitraum hat sich das Fallaufkommen mit Ausnahme der Freistellungsverfahren nicht signifikant geändert.

Aktuell werden in der Stadt Siegen nach Auskunft der Bauaufsicht zahlreiche Bestandsgebäude saniert bzw. umgebaut. Im Zuge von Baugenehmigungsverfahren seien daher häufig über baurechtliche Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen zu entscheiden.

Für Bauinteressierte hat die Stadt Siegen auf Ihrer Homepage Informationen zu Grundstücksausschreibungen und Baugebieten aufgenommen. Neben der Möglichkeit zur Bewerbung für ein Grundstück sind dort bebaubare Flächen im Bauflächenkataster gekennzeichnet. Mit einem Klick auf die gewünschte Fläche erhält der Interessent bzw. die Interessentin Angaben zum Planungsrecht, dem Kaufpreis und Informationen zur Kontaktaufnahme. Eine weitere Folienebene gibt Informationen über die bauplanungsrechtliche Situation der Baulandfläche. Zusätzlich sind die Zuständigkeitsbereiche der Bauaufsicht und die jeweiligen Kontaktdaten der Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen integriert.

Interessenten für gewerbliche Vorhaben steht noch der Layer „Gewerbeimmobilienangebote“ zur Verfügung. Dort ist die Suche nach bestimmten gewerblichen Objekttypen möglich, wie beispielsweise Bürogebäude, Einzelhandelsflächen oder Gewerbehallen sowie Gewerbeflächenangebote.

Nach Aussage der Stadt Siegen ist die Nachfrage an Baulandflächen aktuell sehr hoch. Die Homepage der Stadt weist momentan darauf hin, dass keine Grundstücksausschreibungen stattfinden³². Aktuell ist die Stadt Siegen dabei, neue Wohnbaugebiete zu entwickeln, unter anderem am Bürbacher Giersberg, am Wellersberg und am Geisweider Schießberg. Es handelt sich dabei nach Aussage der Arbeitsgruppe Liegenschaften der Stadt Siegen um komplexe Bauleitplanungen, die voraussichtlich in zwei bis fünf Jahren abgeschlossen werden können. Für das weitere Baugebiet „Breslauer Straße“ am Fischbacherberg plant die Stadt die öffentliche Auslegung des Bebauungsplanes noch bis Mitte 2022 durchzuführen und die Grundstücksausschreibung zeitnah zu veröffentlichen.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen überschreitet bei den Baugenehmigungsverfahren häufig die gesetzlich vorgegebenen Fristen. Für Ermessensentscheidungen hat sie noch keine ein-

³² Stand 07. Oktober 2022

deutigen und nachvollziehbaren Kriterien erlassen. Sie bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab und verzichtet teilweise auf Gebühreneinnahmen. Die Rechtssicherheit könnte durch weitere Dokumentationen verbessert werden.

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

Um das rechtmäßige Handeln der Bauaufsicht der **Stadt Siegen** beurteilen zu können, wurde mit der dortigen Bauaufsicht ein standardisiertes Interview geführt. Darin wurden unter anderem Fragen zum fristgerechten Bearbeiten bauaufsichtlicher Verfahren, das Vorhandensein nachvollziehbarer Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen, zu Angrenzerbeteiligungen und zu Gebührenerhebungen gestellt.

Entsprechend der BauO NRW 2018³³ hat die Bauaufsicht die eingehenden Anträge innerhalb einer Frist von zwei Wochen auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hält diese Frist nur selten ein. Sie beteiligt zunächst einige am Genehmigungsverfahren Beteiligte, bevor sie die Vorprüfung vornimmt. Das ist auch ein Grund, warum sie die „Zwei-Wochen-Frist“ nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nur selten einhält.

Der längere Zeitraum für die Vorprüfung des Antrages führt auch dazu, dass die Bauaufsicht die Frist nach § 68 Abs. 2 BauO NRW 2018 nur selten einhält. Danach ist über einfache Baugenehmigungsverfahren mit vollständigen Unterlagen innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen zu entscheiden. Das setzt voraus, dass das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt oder bereits ein Vorbescheid mit wesentlichen Prüfinhalten für das Bauvorhaben erlassen wurde.

Stellt sich heraus, dass für die Genehmigungsprüfung der Antrag vervollständigt werden muss, fordert die Stadt Siegen die fehlenden Unterlagen nach. Diese Vorgehensweise ergibt sich aus § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018. Danach fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft auf, die Mängel des Antrages innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben.

Nach den Vorgaben der BauO NRW 2018 gilt der Bauantrag als zurückgenommen, falls die Mängel nicht innerhalb der angemessenen Frist behoben werden. Diese gesetzliche Vorgabe bezeichnet man als Rücknahmefiktion. Abweichend von dieser gesetzlichen Regelung werden bei der Bauaufsicht der Stadt Siegen vereinzelt auch nach Ablauf dieser Frist noch Unterlagen angenommen, obwohl dieses gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Wenn auch diese Verwaltungspraxis auf den ersten Blick bürgerfreundlich erscheint, führt sie doch letztendlich zu erheblichen Mehraufwand für die Bauaufsichtsbehörde. Die Sachbearbeitung muss sich mehrfach mit dem Antrag befassen. Das verbraucht unnötige Personalressourcen. Zudem ist diese Vorgehensweise nicht gesetzeskonform. Rechtsfolge von nicht fristgerechter Mangelbeseitigung ist die gesetzliche Rücknahmefiktion als einzige mögliche Rechtsfolge. Dabei kann sich die Stadt nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl entgegenkommend zeigen, wenn

³³ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

- nachvollziehbare Gründe vorliegen,
- eine Fristverlängerung angemessen ist sowie
- die zunächst eingeräumte Frist noch nicht abgelaufen ist.

Nach Ansicht der gpaNRW bestehen strukturelle Probleme, die zu den Fristüberschreitungen führen. Die häufig wechselnden Zuständigkeiten der Bearbeitung des Genehmigungsantrages führen nicht selten zu Fristüberschreitungen. Dieses beginnt bereits zu Anfang des Verfahrens. Werden dann noch großzügige Fristen zur Vervollständigung des Antrages eingeräumt, führt dieses zwingend zu langen Gesamtlaufzeiten und großem Einsatz von Personalressourcen.

Auf die grafische Darstellung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens auf Grundlage der BauO NRW 2018 in Kapitel 5.3.4 dieses Berichtes und die dazu gemachten Ausführungen wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Durch das Überschreiten der gesetzlich vorgegebenen Fristen erzeugt die Stadt Siegen Angriffspunkte für mögliche Klagen. Es ist daher notwendig, mit geeigneten Steuerungsmaßnahmen die Einhaltung der Fristen zu gewährleisten und so die Rechtssicherheit zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für die Nachbesserung von Antragsunterlagen angemessene Fristen setzen, die die Genehmigungsverfahren nicht unnötig verlängern. Die gesetzlichen Vorgaben der Rücknahmefiktion sind zu beachten.

Die BauO NRW 2018 hält für die Bauaufsichtsbehörden die Option bereit, die gewöhnliche Bearbeitungsfrist von sechs Wochen um bis zu weitere sechs Wochen zu verlängern. Das setzt voraus, dass das Beteiligungsverfahren mehr Zeit in Anspruch nimmt oder über Abweichungen oder Befreiungen entschieden werden muss. Diese Möglichkeit nimmt die Bauaufsicht der Stadt Siegen häufig in Anspruch. Sie kommuniziert die Inanspruchnahme der zusätzlichen Bearbeitungszeit mündlich mit dem Antragsteller bzw. Antragstellerin. Auf eine schriftliche Dokumentation verzichtet sie im Regelfall.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 schriftlich dokumentieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen holt Stellungnahmen und Entscheidungen nacheinander und mehrstufig ein. Erst nach Abschluss eines umfangreichen internen Abstimmungsprozesses beginnt sie mit den externen Beteiligungen. Sie erfolgen mittels Papierakte, von der nach der Bau-PrüfVO³⁴ drei Ausfertigungen verlangt werden. Der Bauaufsicht fehlt auf Grund der anlog stattfindenden Beteiligungsverfahren häufig eine ausreichende Anzahl an Papierausfertigungen.

Wöchentlich findet die sogenannte „Baugesuchskonferenz“ statt. Insgesamt 13 interne Stellen nehmen an dieser Konferenz teil. Die Liste der zu behandelnden Anträge wird an 51 Einzelempfänger der Stadt Siegen per Mail versandt. Die Genehmigungsanträge werden dort einzeln vorgestellt, bevor die internen Stellen ihre endgültigen Stellungnahmen abgeben. Es ist gelebte

³⁴ Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO)

Verwaltungspraxis, die zusammengefassten Stellungnahmen innerhalb einer Frist von 14 Kalendarstagen den Genehmigungsvorgängen zuzuordnen. Erst danach beteiligt die Bauaufsicht externe Stellen. So sind keine beschleunigten Beteiligungen möglich.

Die zu beteiligenden Stellen legt der Bedienstete in jedem Einzelfall individuell fest. Die nacheinander stattfindenden Beteiligungsverfahren mit der Papierakte verlängern die Bearbeitungszeiten unnötig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die erforderlichen Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen. Sie sollte zu diesem Zweck digitale Unterlagen nutzen. In Papier eingehende Anträge sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.

Die digitale Bearbeitung bringt gegenüber der Bearbeitung mittels Papierakte deutliche Vorteile. Darauf geht die gpaNRW noch im Kapitel 5.3.5 „Digitalisierung“ näher ein.

Im Rahmen der Genehmigungsverfahren kommt es vor, dass über Abweichungen oder Befreiungen zu entscheiden ist. Berühren diese die öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange, soll der betroffene Angrenzer im Genehmigungsverfahren beteiligt werden. Diese Beteiligungen nehmen zumeist die Antragstellerinnen oder Antragsteller oder deren Entwurfsverfasser selbst vor. Sie entlasten dadurch die Bauaufsichtsbehörde. Nur selten muss die Bauaufsicht Angrenzer beteiligen. In diesen Fällen erhebt die Stadt Gebühren nach der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes NRW.

Die Bauaufsichtsbehörden innerhalb des Kreises Siegen-Wittgenstein haben sich gemeinsam abgestimmt, in welcher Höhe sie Verwaltungsgebühren erheben. Das gemeinsame Ziel ist es, auf Kreisebene einheitliche Gebührensätze anzuwenden. Diesen Vorgaben hat sich die Stadt Siegen angeschlossen. Sie ermittelt bisweilen nicht, inwieweit die eingenommenen Gebühren ihren Aufwand decken. Sie bildet bisher noch keinen Kostendeckungsgrad ab. Dieser könnte als Indikator für die Höhe der Rahmengebühren genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für ihre Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad ermitteln, der als Indikator für Rahmengebühren nutzbar ist. Ziel sollten weitgehend kostendeckende Gebühren sein.

Die Gültigkeit von Baugenehmigungen beträgt nach § 75 BauO NRW drei Jahre. Die Baugenehmigung verliert ihre Gültigkeit, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Genehmigung mit dem Bauvorhaben begonnen worden ist oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wird.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen führt eine Liste über die noch gültigen Baugenehmigungen. Die Aktualität bewahrt sie durch regelmäßige Wiedervorlagen der Genehmigungsakten und deren Überprüfung. Bei einem drohenden Erlöschen der erteilten Baugenehmigung informiert die Bauaufsicht den Genehmigungsinhaber bzw. die Genehmigungsinhaberin. Diese können bis zum Ablauf der Genehmigung beantragen, die Gültigkeit zu verlängern. Die Bauaufsicht kann dann im Regelfall ohne viel Aufwand einer Verlängerung zustimmen. So sind zeitaufwendige neue Genehmigungsverfahren entbehrlich. Zudem ist die Vorgehensweise bürgerfreundlich.

- Die Information der Genehmigungsinhaber über den drohenden Ablauf macht aufwendige neue Genehmigungsverfahren entbehrlich.

In den Bauaufsichtsbehörden sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Ziel muss es dabei sein, diese Entscheidungen einheitlich und rechtssicher zu treffen. Diesem Anspruch kann eine Bauaufsicht mit nachvollziehbaren Regelungen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, gerecht werden. Dem einzelnen Mitarbeiter steht durch diese Vorgaben eine gute Handlungsgrundlage zur Verfügung. Er erhält damit Handlungssicherheit für den schmalen Grat zwischen geforderter Ermessensausübung und rechtmäßigem Handeln. Grundlagen für Ermessensentscheidungen tragen damit letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

Die Stadt Siegen hat noch keine Grundlagen für Ermessensentscheidungen erarbeitet. Vielmehr entscheidet der zuständige Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin im Einzelfall. Damit ist nicht gewährleistet, dass Ermessensentscheidung einheitlich und rechtssicher getroffen werden. Besonders neuen Bediensteten fehlt es an guten Handlungsgrundlagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für eine einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen klare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, erstellen.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat bisher noch keine Checklisten erstellt, um eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu fördern. Es fehlen zum Teil klare Vorgaben für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mittels der Papierakte lässt keine medienbruchfreie Bearbeitung zu.

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 sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Eine Möglichkeit um einheitliche Prozessschritte festzulegen ist die Erstellung von Checklisten für die jeweiligen Genehmigungsverfahren. So wird sichergestellt, dass keine Verfahrens- und Prüfschritte übersehen werden. Sie gewährleisten zudem die Einhaltung von Fristen und fördern die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Die Checklisten führen die Bediensteten Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren. Idealerweise sind die Checklisten bzw. Arbeitsanleitung zentral in der eingesetzten Fachsoftware integriert.

Die **Stadt Siegen** hat bisher keine Checklisten oder Arbeitsanleitungen für die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren erstellt. Vielmehr arbeitet die Sachbearbeitung die Fälle eigenverantwortlich und individuell ab. Teils profitieren langjährig Beschäftigte von ihrem umfassenden Wissensschatz. Dagegen führt die individuelle Bearbeitung für neue Mitarbeiter zu Unsicherheiten. Ihnen fehlt es an der Handlungssicherheit, da Grundlagen für die Bearbeitung fehlen. Sie können nicht auf Entscheidungsgrundlagen wie Checklisten oder Arbeitsanleitungen zurückgreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Checklisten bzw. Arbeitsanleitungen erstellen. Sie sollte diese idealerweise in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel dargestellt, bearbeitet die Bauaufsicht den Genehmigungsantrag mit der Papierakte. Die eingesetzte Software kann daher nur eingeschränkt unterstützen. Der Einsatz der Papierakte und der begleitenden Fachsoftware im Paralleleinsatz verlangt zum Teil doppelten Erfassungsaufwand. Medienbruchfrei können die Verfahren nicht abgewickelt werden. Gleichzeitige Beteiligungsverfahren erfordern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen in Papierform. Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren müssen noch händisch in die Bearbeitungssoftware nacherfasst werden. Dies läuft konträr zur Zielsetzung einer Digitalakte, die die Verfahrensabwicklung erheblich beschleunigen kann, beispielsweise durch eine medienbruchfreie Datenübernahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verfahren zu ermöglichen. Die händische Erfassung von Daten in die Fachsoftware sollte zukünftig entbehrlich sein.

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche festgelegt haben. Dieser Grundsatz gilt für die Bauaufsicht im besonderen Maße. Denn nur mit klaren Vorgaben, wer beispielsweise Unterschriftsbefugnis hat oder wer bestimmte Entscheidungen treffen darf, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet.

Die Stadt Siegen hat für Ihre Bediensteten die Allgemeine Geschäftsweisung vom 01. August 2018 erlassen. Sie regelt die allgemeinen Dienstangelegenheiten, um den Ablauf der Verwaltungsgeschäfte einheitlich, zweckmäßig, wirtschaftlich und kundenorientiert zu gestalten. Unterschriftenregelungen sind im Kapitel 7 behandelt. Die Regelungen sind jedoch eher allgemein gehalten, so dass die Regelungstiefe für eine konkrete Vorgabe nicht ausreichend ist.

Das Gebiet der Stadt Siegen hat die Bauaufsicht in 16 Teilgebiete aufgeteilt und jeweils Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Bauaufsicht zugeordnet. Diese räumlichen Zuständigkeiten sind mittels eines Stadtplanes grafisch dargestellt und auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. Es fehlen dort die Kontaktdaten der Ansprechpartner. Die Stadt Siegen hat noch keine schriftlichen Regelungen für Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche getroffen. So fehlen beispielsweise klare Vorgaben, wann Abstimmungen mit der Abteilungsleitung notwendig sind. Auch wenn den langjährigen Beschäftigten die Vorgehensweisen vertraut sind, erhalten besonders neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit derartigen Regelungen Handlungssicherheit. Sie erleichtern die Einarbeitungsphase erheblich. Die Vorgaben tragen letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte nachvollziehbare und eindeutige Regelung über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

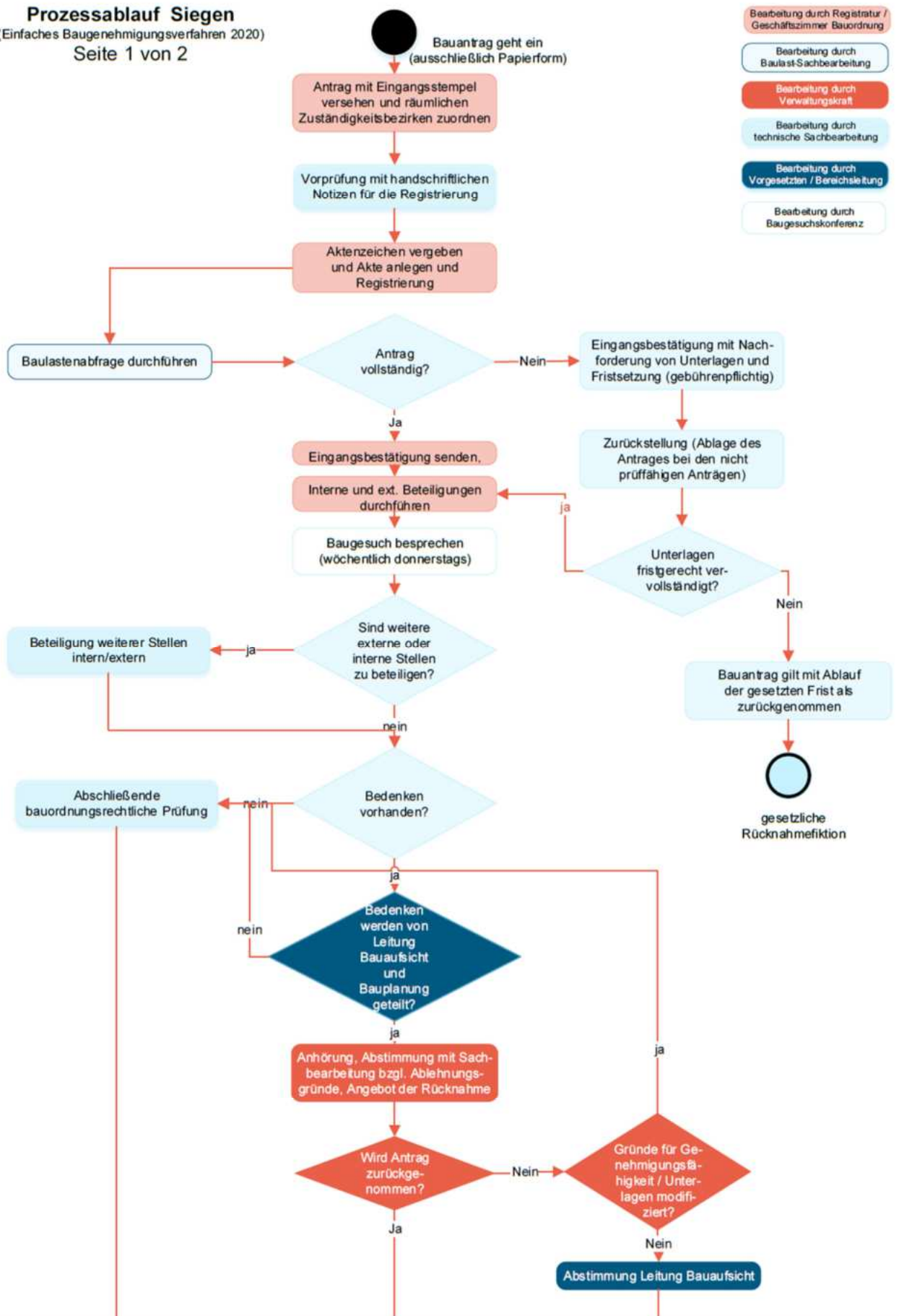
→ **Feststellung**

Der abgebildete Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Mehrstufige und umfangreiche Beteiligungsverfahren und zahlreiche Zuständigkeitswechsel erschweren ein beschleunigtes Verfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wendet die Bauaufsicht nur bei Ablehnungen konsequent an.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln 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.

Im Gespräch mit der Bauaufsicht der Stadt Siegen bildete die gpaNRW nach einheitlichen Mustern den nachfolgenden Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ab. Das Verfahren basiert auf der BauO NRW 2018, die für das einfache Baugenehmigungsverfahren im Vergleichsjahr 2020 Grundlage war. Die Abbildung berücksichtigt die chronologisch stattfindenden Arbeitsschritte geordnet nach den örtlichen Zuständigkeiten.

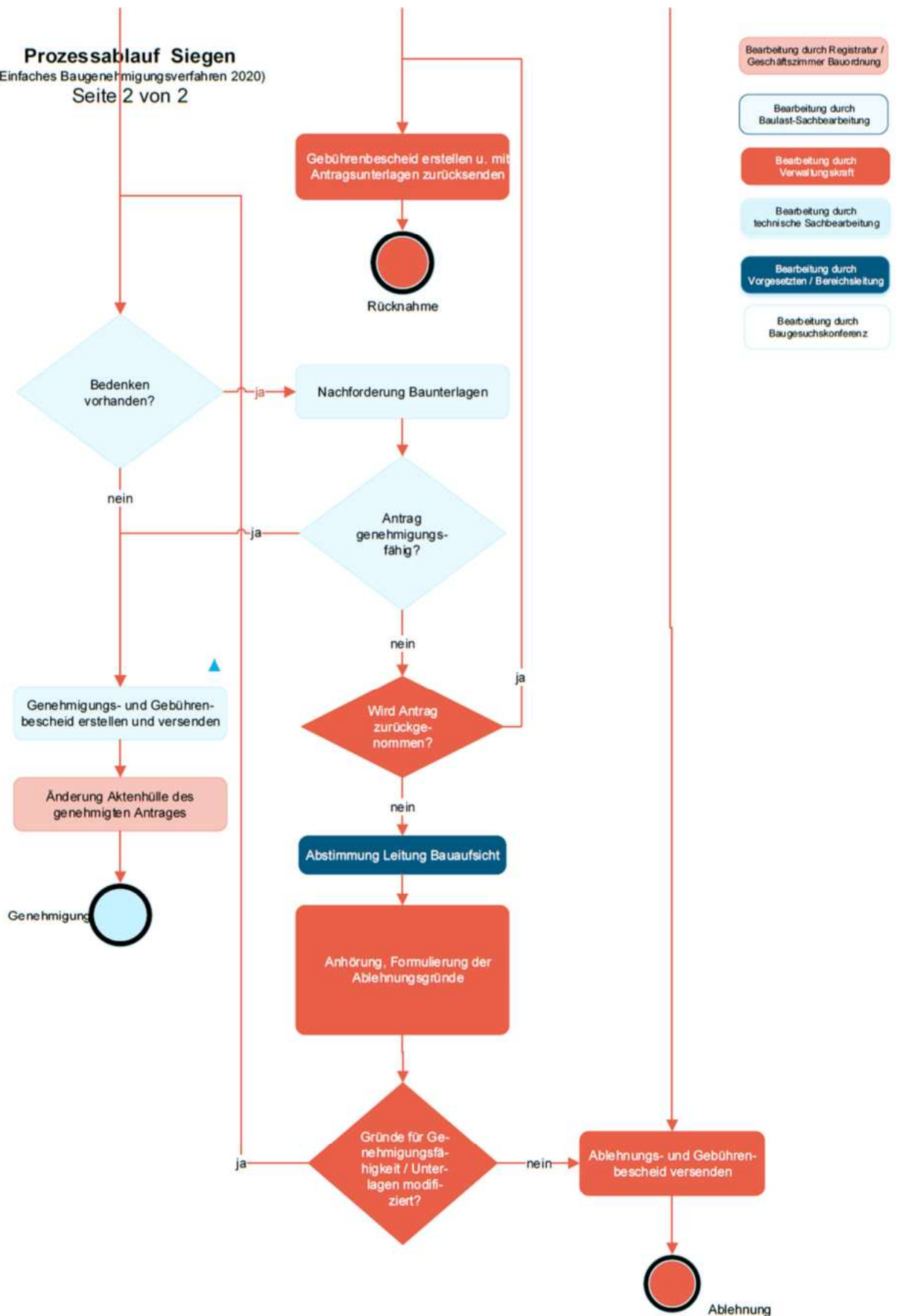
Prozessablauf Siegen (Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020) Seite 1 von 2



Prozessablauf Siegen

(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020)

Seite 2 von 2



Die Antragsunterlagen gehen bei der Bauaufsicht der Stadt Siegen ausnahmslos in Papierform ein. Die Möglichkeit der aktuell eingesetzten Bearbeitungssoftware zur Annahme von digitalen Anträgen nutzt die Bauaufsicht bisher nicht. Sie beabsichtigt in Zukunft die digitale Bauakte einzuführen und in diesem Zuge auch digitale Unterlagen anzunehmen.

Die Registratur, die in Siegen auch als Geschäftszimmer genannt wird, erhält die eingehenden Anträge. Sie versieht die in Papierform eingehenden Anträge mit dem Eingangsstempel und ordnet sie den Bediensteten nach den gebildeten räumlichen Zuständigkeiten zu. Anschließend erhält die technische Sachbearbeitung den Antrag. Diese ergänzt den Registrierzettel und nimmt die Vorprüfung vor. Danach vergibt das Geschäftszimmer das Aktenzeichen und veranlasst die erste Beteiligung der Baulastenstelle. Stellt die technische Sachbearbeitung der Bauordnung die Vollständigkeit des Antrages fest, versendet das Geschäftszimmer die Eingangsbestätigung und führt die weiteren internen und externen Beteiligungen durch. In der jeweils donnerstags stattfindenden Baugesuchskonferenz besprechen die 13 intern beteiligten Stellen die eingegangenen Anträge. Teils stellt die Baugesuchskonferenz die Notwendigkeit weiterer Beteiligungen fest. Diese erfolgt dann von der technischen Sachbearbeitung der Bauordnung.

Führen die Beteiligungsverfahren zu Bedenken, beteiligt die technische Sachbearbeitung die Leitung der Bauaufsicht und Bauplanung. Teilen diese die vorgebrachten Bedenken, nimmt die Verwaltung die Anhörung des Antragstellers bzw. der Antragstellerin vor. Können die Bedenken nicht ausgeräumt werden, erarbeitet die Verwaltung den Ablehnungsbescheid einschließlich des Gebührenbescheides. In diesem Fall beteiligt sie die Leitung der Bauaufsicht. So berücksichtigt die Bauaufsicht im Falle von Ablehnungen das Vieraugenprinzip.

Die Bauaufsicht räumt den Antragstellerinnen bzw. Antragstellern im Vorfeld die Möglichkeit ein, abzulehnende Genehmigungsanträge zurückzuziehen. Diese bürgerfreundliche Vorgehensweise erspart nicht nur dem Antragsteller Gebühren, sondern der Bauaufsicht auch erheblichen Aufwand für das Erstellen des Ablehnungsbescheides.

Sollte die Sachbearbeitung Bauaufsicht bei der bauordnungsrechtlichen Prüfung zum Ergebnis kommen, dass keine Bedenken bestehen, erstellt diese den Genehmigungs- und Gebührenbescheid. In diesem Fall unterbleibt eine Sichtung durch einen zweiten Bediensteten, das Vieraugenprinzip wird hierbei nicht eingehalten. Lediglich das Geschäftszimmer wechselt noch mit einer andersfarbigen Aktenhülle den Vorgang, um auf Anhieb den abgeschlossenen Genehmigungsfall zu erkennen.

Stellt die Sachbearbeitung zu Beginn des Genehmigungsverfahrens fest, dass die eingereichten Unterlagen unvollständig sind, setzt sie den Antragstellern eine angemessene Frist für die Nachbesserung. Auch wenn die Frist vom Antragsteller nicht eingehalten wird, setzt die Bauaufsicht die Bearbeitung fort. Diese Verwaltungspraxis läuft konträr mit der gesetzlich eingetretenen Rücknahmefiktion.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Beteiligungen sollte sie gleichzeitig und digital vornehmen. Einzelne Arbeitsschritte sollten von der zuständigen Stelle vollständig abgeschlossen werden. Damit lassen sich die zahlreichen Zuständigkeitswechsel verringern. Das Vieraugenprinzip sollte die Bauaufsicht konsequent anwenden. Den erforderlichen Aufwand kann sie durch dokumentierte Teilergebnisse in Checklisten reduzieren.

Neben dem eigentlichen Prozess des Genehmigungsverfahrens bestimmt auch die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen die Dauer der Antragsprüfung. Daher erhebt die gpaNRW die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen, getrennt nach internen und externen Beteiligungen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,95	3,05	3,64	5,37	9,68	23
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,55	2,64	3,27	4,54	9,09	19
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,37	0,20	0,39	0,57	0,83	1,63	20

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen sollte auf das notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben. Eine Beeinflussung durch die örtliche Bauaufsicht ist nur im begrenzten Maße möglich. Oft bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Wasserschutzgebiete, Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiete, planfestgestellte Straßen, Bahnanlagen etc. All diese besonderen strukturellen Gegebenheiten kommen in der Stadt Siegen vor. Trotzdem gelingt es der Stadt Siegen die Zahl der extern eingeholten Stellungnahmen gering zu halten. Von extern Beteiligten holt sie weniger Stellungnahmen ein, als drei Viertel der anderen Kommunen.

Anders sieht es bei den internen eingeholten Stellungnahmen aus. Hier beteiligt die Bauaufsicht bei zahlreichen Baugenehmigungsverfahren bis zu 13 interne Stellen. Sie führt dazu unter anderen die Baugesuchskonferenz durch, die wöchentlich tagt. Vorab wird den internen Stellen ein eingescannter Lageplan zur Vorabinformation gesandt. Häufig sind die Belange der beteiligten internen Stellen durch das Bauvorhaben überhaupt nicht betroffen, so dass auf eine Beteiligung verzichtet werden könnte. Beispielsweise ist es nicht erforderlich, die Vermessung bei jedem Antrag zu beteiligen. Im Übrigen können gute Informationsgrundlagen, beispielsweise über gesicherte Erschließungssituationen bestimmter Grundstücke zur Reduzierung der Beteiligungsverfahren beitragen.

Die eingesetzte Bearbeitungssoftware erfasst die interne Beteiligung mittels der Baugesuchskonferenz lediglich als eine Beteiligung. Daher können die Daten der Stadt Siegen beim interkommunalen Vergleich nicht als valide Daten berücksichtigt werden. Würde man die Beteiligung der internen Stellen vollständig berücksichtigen, bildet die Bauaufsicht der Stadt Siegen das Maximum.

Auf die zusätzlichen Ausführungen im Kapitel 5.3.1 wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Beteiligungen interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeit- und arbeitsintensive Beteiligungsverfahren vermieden werden.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen nutzt noch nicht alle digitalen Möglichkeiten ihrer eingesetzten Fachsoftware. Sie beabsichtigt eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge mit Unterstützung des Bauportals NRW einzuführen. Einheitliche Dateneingaben könnten weitere automatisierte Auswertungen ermöglichen. Die aktuelle hybride Aktenführung erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Siegen** bearbeitet die eingehenden Bauanträge ausschließlich in Papierform. Die bearbeitete Bauakte wird in Papierform archiviert, was große Raumressourcen erfordert. Zudem ist eine spätere Einsichtnahme nur mit größerem Aufwand möglich.

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 bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe³⁵ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG³⁶ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und

³⁵ dieses sind Dortmund, Köln, Ennepetal, Xanten, Kreise Gütersloh und Warendorf

³⁶ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Zwischenzeitlich ist das BAUPORTAL.NRW des Landes online verfügbar. Dort sind umfangreiche Informationen zum Baugenehmigungsverfahren abrufbar. Zudem sind bereits teilweise Bauungspläne sowie Flächennutzungspläne von NRW-Kommunen hinterlegt. Aktuell wurde vom Land NRW eine Abfrage durchgeführt, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das BAUPORTAL.NRW anschließen werden.

Die Stadt Siegen hat dem Land NRW mitgeteilt, sowohl den Antrag als auch die Bauvorlagen elektronisch annehmen zu wollen (Option 1)³⁷. Diese Absicht wird von der gpaNRW begrüßt, ermöglicht sie doch so die medienbruchfreie und vollständige digitale Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens. Dies entspricht im Übrigen auch dem Ziel des Bauportals NRW, langfristig alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW mit der Option 1 zu bedienen.

Die in der Stadt Siegen eingesetzte Fachsoftware ist grundsätzlich bereits geeignet, digitale Bauanträge anzunehmen. Die Stadt arbeitet aktuell daran, auch ein elektronisches Dokumentenmanagement einzuführen. Heute ist es ihr noch nicht möglich, die im Rahmen der Beteiligungsverfahren eingehenden Stellungnahmen medienbruchfrei zu erfassen. Nach Aussage der Bauaufsicht werden die analog eingehenden Stellungnahmen lediglich in die Papierakte aufgenommen. Die Stadt verzichtet auf eine Erfassung in der Bearbeitungssoftware. Die parallel geführte elektronische Akte bleibt unvollständig und kann die Sachbearbeitung nur begrenzt unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte ihre vorhandene Software dazu nutzen, die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren vollständig digital durchzuführen und zu erfassen. Es sollte möglich sein, Genehmigungsanträge digital anzunehmen. Sie sollte die digitalen Möglichkeiten der vorhandenen Software ausschöpfen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf eine hybride Aktenführung sollte verzichtet werden.

Die Einführung der digitalen Bearbeitung der Genehmigungsanträge erleichtert auch die Archivierung der Akten erheblich. Neben der Einsparung von notwendigen Raumkapazitäten sind auch einfache und zeitsparende Einsichtnahmen in die Vorgänge möglich. Die Stadt sollte daher auch mittelfristig das vorhandene Bauaktenarchiv digitalisieren und so langfristig nur noch ein digitales Archiv vorhalten.

Für die Analysen im Rahmen der überörtlichen Prüfung forderte die gpaNRW Daten von der Bauaufsicht der Stadt Siegen an. Einige automatisierte Auswertungen waren nicht möglich. Daten waren nicht einheitlich oder gar nicht erfasst. So konnten beispielsweise die Laufzeiten nicht ermittelt werden. Gleiches gilt für differenzierte Informationen zu den Verfahrensarten. Die Anzahl der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren ließen sich so nicht ermitteln. In der Bauaufsicht fehlen zum Teil klare Vorgaben, wie die Daten zu erfassen sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Vorgaben für die einheitliche Erfassung von Daten erstellen. So sind automatisierte Auswertungen möglich und die Funktionen der Bearbeitungssoftware sind vollumfänglich nutzbar.

³⁷ Die Bauaufsichtsbehörde nimmt sowohl den Antrag als auch die Bauvorlagen elektronisch entgegen.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

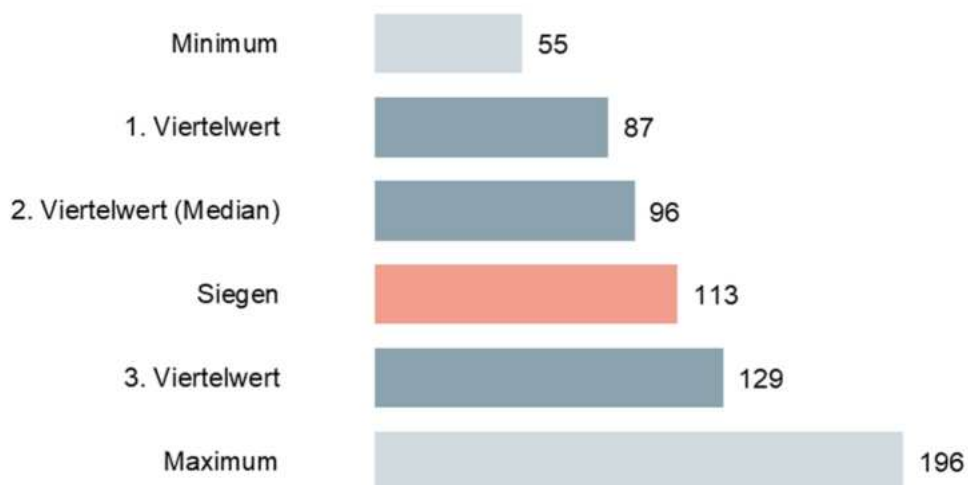
Das Fallaufkommen wie auch die Anzahl der erteilten Bescheide ist in der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dies deutet auf eine hohe Belastung der Bediensteten hin. Mit der Nutzung bestehender Optimierungspotenziale könnte die Bauaufsicht die Mitarbeiter entlasten. Dieses wird helfen, die eingehenden Anträge zeitnah zu bearbeiten und den Anteil unerledigter Fälle zu verringern.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In dem hier betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang beispielsweise die Erstellung des Gebührenbescheides, der Aufwand für die Archivierung des Antrages sowie die Bauberatung dazu. Die Stadt Siegen hat insgesamt 6,83 Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die weiteren Auswertungen eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Siegen** gehört mit Ihrer Kennzahl zu der Hälfte der bisher erfassten Vergleichskommunen mit den höheren Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Sie positioniert sich zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert. Der Sachbearbeitung der Stadt Siegen steht je Fall weniger Zeit zur Verfügung als den meisten anderen Vergleichskommunen.

Bei dieser Bildung der Kennzahl betrachtet die gpaNRW nur die Belastung durch neue Falleingänge. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleichbleibt, erhöhen diese die Belastung nicht. Bei der Stadt Siegen hat jedoch die Anzahl der unerledigten Fälle geringfügig zugenommen. Waren zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 noch 185 Verfahren unerledigt, hat sich die Anzahl bis zum 01. Januar 2021 um 25 Fälle auf 210 Fälle erhöht.

Da die nicht beschiedenen Fälle das Arbeitsvolumen für die Zukunft erhöhen, ermittelt die gpaNRW zusätzlich die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“. Damit kann besser beurteilt werden, ob Verzerrungen durch die neben den Neueingängen noch zu bearbeitenden unerledigten Fälle entstehen.

Häufig spiegeln sich die geringen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle auch bei den in Kapitel 5.3.8 dieses Berichts näher betrachteten Gesamtlaufzeiten wider. Für die Stadt Siegen ist diesbezüglich auf Grund fehlender Datengrundlagen nur eine eingeschränkte Aussage möglich. Auf Grund nicht ermittelbarer Daten ist kein interkommunaler Vergleich möglich.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information aufgeführt.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	94	43	62	83	98	163	30
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	31,14	6,57	23,68	29,24	50,77	230	21

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ zeigt, dass die Bauaufsicht der Stadt Siegen mehr Bescheide je Vollzeit-Stelle erteilt als die Hälfte der anderen Vergleichskommunen.

Wenn die Differenz zu den Gesamtfallaufkommen auch gering ausfällt, belegt sie doch den bereits dargestellten Anstieg der unerledigten Fälle. Es sind mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen, als sie abschließend bearbeitet wurden. So fällt es schwer, die Anzahl der Altfälle zu reduzieren.

Im Betrachtungszeitraum 2019 und 2020 hat die Zahl der unerledigten Fälle in jedem Jahr zugenommen. Dieser kurze Zeitraum lässt noch keinen eindeutigen Trend zu, liefert aber Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. So liegt der Anteil der noch nicht bearbeiteten Fälle zu Beginn des Jahres 2020 bereits bei etwas mehr als 31 Prozent. Mit diesem Wert gehört Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höheren Anteil noch nicht abschließend bearbeiteter Fälle. Im Laufe des Jahres hat dieser Anteil noch zugenommen und betrug zum 01. Januar 2021 rd. 34 Prozent.

Die Stadt Siegen beschäftigt in der Bauaufsicht Architekten, Bauingenieure, Städteplaner sowie Verwaltungsfachangestellte. Zum größten Teil handelt es sich um langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind teils bereit seit Jahrzehnten für die Stadt Siegen tätig. Zwei Bedienstete befinden sich aktuell in der Ausbildung, zwei weitere haben zwischenzeitlich ihre Ausbildung beendet. Altersbedingt scheiden in den nächsten Jahren einige langjährige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus.

→ Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Fälle sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren sollten umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.

Häufig sind bei den Bauaufsichtsbehörden eine Vielzahl von förmlichen Bauvoranfragen zu bearbeiten. Dieses ist auch in der Stadt Siegen so. Bei der Betrachtung der absoluten Zahlen gehört Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fallzahlen dieser Antragsart. Dieser Wert belegt, dass die Anzahl der Bauvoranfragen eine relevante Größe für eine Personalbemessung ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen der förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um mögliche Fehlentwicklung frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können.

Die Stadt Siegen setzt für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen insgesamt 0,58 Vollzeit-Stellen ein. Dieser Wert ist bei der Ermittlung der folgenden Kennzahlen berücksichtigt worden. Da die Anzahl der bisher erfassten Werte für einen interkommunalen Vergleich nicht ausreichend ist, bildet die gpaNRW diese zur Information in Form eines Streudiagrammes ab. Es sind jeweils zehn zwischenzeitlich erfasste Werte in die Abbildung eingeflossen.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide



Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide



Die zuvor im Streudiagramm dargestellten Werte lassen auf Grund ihrer geringen Anzahl keinen interkommunalen Vergleich zu. Sie verdeutlichen aber die hohen Fallzahlen an Bauvoranfragen und Vorbescheiden, die in der Bauaufsicht der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle zu bearbeiten sind. Nur bei zwei bzw. drei anderen Vergleichskommunen ist das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle noch höher.

4.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Siegen hat mit der Einrichtung der Servicestelle Bauberatung gute Möglichkeiten geschaffen, sich umfassend rund ums Thema Bauen zu informieren. Der Schwerpunkt der Beratung betrifft den bauplanungsrechtlichen Bereich. Teils wirken die technischen Bediensteten der Bauaufsicht bei der Klärung bauordnungsrechtlicher Fragen mit.

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

Die **Stadt Siegen** hat die Servicestelle Bauberatung eingerichtet. Die Kontaktdaten der Ansprechpartner sind auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. In der Darstellung auf der Homepage wird eine städtebaurechtliche und gestalterische Beratung für alle Bauwilligen angeboten. Die räumliche Zuständigkeit der Ansprechpartner ist nach Stadtteilen aufgeteilt. Die wesentlichen Bauantragsformulare sind über einen Link auf der Seite der Servicestelle erreichbar und können heruntergeladen und digital ausgefüllt werden.

Zudem gelangt man über einen Link auf eine Übersichtskarte, die die räumlichen Zuständigkeitsbereiche der technischen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen der Bauaufsicht darstellt. Im jedem Teilgebiet sind die jeweils zuständigen Ansprechpartner genannt. Bei der Bauaufsicht sind häufig komplexe Genehmigungsverfahren durch die technische Sachbearbeitung zu bearbeiten. Häufige Unterbrechungen der Genehmigungsprüfungen im Rahmen von Bauberatungen erschweren eine beschleunigte Bearbeitung. Der Mitarbeiter muss sich mehrfach in den zu bearbeitenden Fall einarbeiten. Diese Vorgehensweise führt zwangsläufig zu längeren Laufzeiten der Genehmigungsverfahren und mindert die Bearbeitungsqualität.

Vor der Pandemie galten auch für die Servicestelle Bauberatung die allgemeinen Öffnungszeiten der Stadtverwaltung. Aktuell bittet die Stadt Siegen darum, eine Voranmeldung für Bauberatungen vorzunehmen.

Für die Bauinteressierten hält die Stadt Siegen einen umfangreichen Gestaltungskompass als Orientierungshilfe für Neubau, Sanierungs- und Umbaumaßnahmen bereit. Darin erläutert sie besonders baugestalterische Elemente, wie Dächer, Fassaden und Außenanlagen und ihre städtebauliche Wirkung. Abschließend stellt sie die häufig verwandten Bauvorschriften vor. Checklisten für Neubauten, Sanierungen und Freiflächengestaltungen helfen den Bauinteressierten bei der Frage, ob gestalterische Elemente den städtebaulichen Zielen entsprechen.

- ➔ Die sehr umfassende Orientierungshilfe für Neubau- Sanierungs- und Umbaumaßnahmen der Stadt Siegen liefert umfassende Informationen über ortstypische Baugestaltung.

Um die Bebauungspläne oder den Flächennutzungsplan der Stadt Siegen einsehen zu können, ist der Aufruf weiterer Internetseiten notwendig. Die Stadt Siegen hat zum Lesen von Bebauungsplänen besondere Hinweise verfasst, die den Interessierten Hilfestellung für die Einsichtnahme gibt. Zudem sind dort die Kontaktdaten der Servicestelle Bauberatung der Stadt Siegen hinterlegt.

Der Anteil zurückgenommenen Bauanträge und Ablehnungen einer Bauaufsicht können Hinweise für eine unzureichende Information der Bauinteressierten liefern. Daher wurden im Rahmen der überörtlichen Prüfung weitere Kennzahlen ermittelt, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellt werden.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	7,24	0,73	3,74	6,44	9,21	15,46	27
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,20	0,00	0,90	2,35	4,62	7,39	31

Mit der Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent“ gehört die Stadt Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten. Fast jeder 13. Bauantrag wird vor abschließender Prüfung zurückgenommen. Nach Aussage der Bauaufsicht legt man den Antragstellern bei einer drohenden Ablehnung häufig nahe, den Antrag zurückzunehmen. So spart der Antragsteller Verwaltungsgebühren und der Aufwand für die Erstellung eines Ablehnungsbescheides entfällt. Diese gelebte Verwaltungspraxis trägt dazu bei, den Anteil ablehnender Bescheide gering zu halten. Die Darstellung des Prozessablaufes im Kapitel 5.3.4 bestätigt diese Praxis.

Verbessert wird die gebildete Kennzahl durch die im Kapitel 5.3.2 beschriebene Verwaltungspraxis, Unterlagen auch noch nach Ablauf der gesetzten Frist zur Nachbesserung der Antragsunterlagen anzunehmen. Bei konsequenter Anwendung der Regelung zur Rücknahmefiktion würde der Antrag als zurückgenommen gelten. Die hier gebildete Kennzahl wäre entsprechend höher.

Pandemiebedingt konnte die Servicestelle der Stadt Siegen im Jahr 2020 nur eingeschränkt ihre Informationsarbeit leisten. Um zu prüfen, ob sich dieses verringerte Angebot auch auf die Anzahl der Ablehnungen und zurückgenommene Anträge auswirkte, bildet die gpaNRW zu Vergleichszwecke die ermittelten Werte aus 2019 ab.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2019

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	5,44	0,77	3,54	5,44	8,61	17,17	27
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,17	0,00	1,04	2,05	3,12	6,58	31

In 2019 bildet der Anteil zurückgenommener Bauanträge der Stadt Siegen den Median, ähnlich wie in 2020. Der Anteil ist in 2019 allerdings wertmäßig geringer als 2020. Noch deutlich niedriger ist der Anteil der Ablehnungen. Hier gehört die Stadt Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil an Ablehnungen.

Die gebildeten Kennzahlen liefern keine eindeutigen Hinweise auf die Ursachen für die Rücknahmen und Ablehnungen. Sie zeigen aber einen geringeren Anteil in 2019, als die Bauberatung uneingeschränkt angeboten wurde. So liefern die Werte Hinweise, dass mit einer umfangreichen Bauberatung der Anteil zurückgenommener und abgelehnter Anträge geringgehalten werden kann.

Zurückgenommene oder auch abzulehnende Anträge verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Kann beispielsweise die Bauberatung potenzielle Bauherren von der Genehmigungsfähigkeit eines Antrages überzeugen, bleibt unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsicht erspart. Im Übrigen sollten Antragsteller so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Rücknahme im Rahmen der gesetzlichen Fiktion entbehrlich machen.

Wir haben bisher von 14 großen kreisangehörigen Kommunen Daten zum Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die Stadt Siegen hat dafür einen Personalaufwand von 0,73 Vollzeit-Stellen angegeben. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



→ Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen weiter fortschreiben und analysieren. Die Anzahl erfolgloser Anträge sollte möglichst geringgehalten werden.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Durch uneinheitlich und unvollständige Datenerfassungen in der genutzten Software sind Gesamt- und Laufzeiten der Genehmigungsverfahren für die Bauaufsicht Siegen nicht abbildbar. Die Nutzung dieser Daten als Indikator für effektive Genehmigungsverfahren ist so nicht möglich. Die gesetzliche Berichtspflicht erfordert die durchschnittliche Verfahrensdauer zu ermitteln.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019³⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

³⁸ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

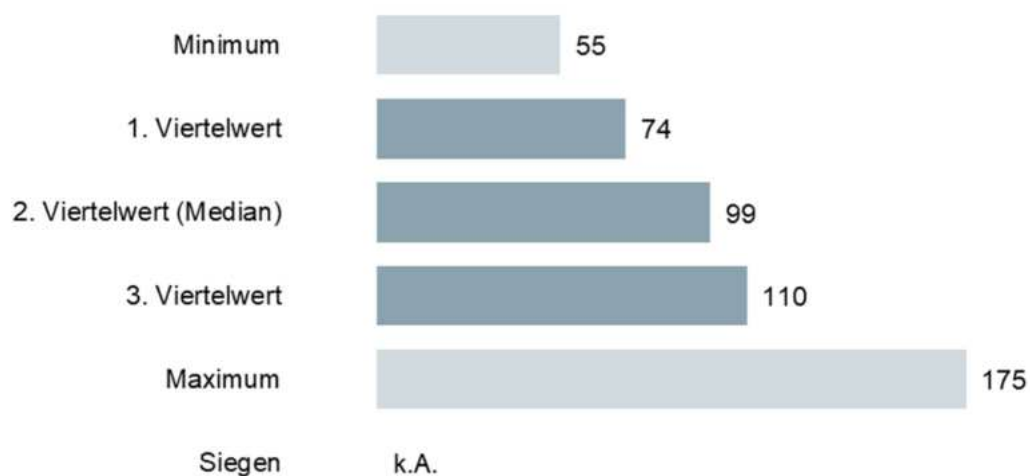
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Wie bereits dargestellt, konnte die Bauaufsicht die Werte für die einfachen und normalen Genehmigungsverfahren nicht ermitteln. So können keine differenzierten Gesamt- und Laufzeiten der einzelnen Verfahrensarten ausgewertet werden. Stichprobenartig ermittelte die Stadt im Vergleichsjahr 2020 durchschnittliche Gesamtlaufzeiten von 77 Kalendertagen ohne nach den einzelnen Verfahrensarten zu differenzieren.

Die nachfolgenden Auswertungen der anderen Kommunen stellt die gpaNRW daher als Vergleichsgrundlage für zukünftige Auswertungen dar. Weitere Analysen im Zuge der überörtlichen Prüfung sind so nur eingeschränkt möglich. Die bisherigen Prüfungsergebnisse zeigen bereits einige Optimierungspotenziale auf, die die Genehmigungsverfahren beschleunigen können. Diese sollten genutzt werden. Mit der Fortschreibung der in diesem Kapitel gebildeten Kennzahlen kann die Bauaufsicht Erfolge der zukünftigen Umsetzung bewerten.

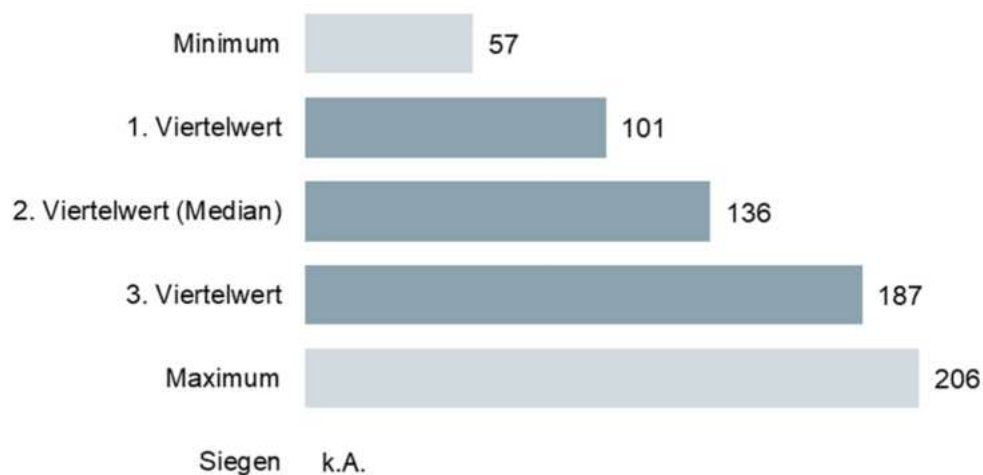
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit der Einführung der BauO NRW 2018 wurde erstmalig eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung anhand dieser Berichte verfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018.

Danach haben die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt.

Auch mit Stand von August 2022 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Trotz dieser fehlenden Vorgaben sollte die Bauaufsicht mit automatisierten Mitteln in der Lage sein, die Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln, auch um steuerungsrelevante Indikatoren zu erhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung von Kennzahlen und Festlegungen von Zielwerten verzichtet. Damit fehlen zum Teil Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

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.

Im Rahmen des Interviews wurden Fragen zu Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandenen Kennzahlen gestellt.

Die **Stadt Siegen** hat für die Bauaufsicht bisher noch keine konkreten Ziele definiert bzw. Kennzahlen gebildet. Bereits bei der Erhebung der Datengrundlagen zur Durchführung der überörtlichen Prüfung zeigte sich, dass die Dateneingabe in die Bearbeitungssoftware uneinheitlich erfolgt und damit Auswertungen und die Bildung von Kennzahlen erschwert bzw. unmöglich sind. Dieses ist aber Grundlage dafür, im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches eine Überprüfung des Erreichens der gesetzten Ziele zu ermöglichen. Nur so sind automatisierte Auswertungen möglich, die Fehlentwicklungen frühzeitig aufzeigen, denen mit gegensteuernden Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.

Gerade bei wechselnden Rahmenbedingungen und schwankenden Fallzahlen ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur schwer zu ermitteln. Kennzahlen bilden quantitative und qualitative Veränderungen ab und liefern so Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Indem man messbare Ziele festlegt, ist eine kontinuierliche Überprüfung der Sollvorstellung möglich. Als mögliche Kennzahlen kommen die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen in Betracht, um qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlagen für den Bereich der Bauaufsicht zu entwickeln:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen

→ Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung verwandten Kennzahlen fortschreiben. Für die automatisierte Auswertung sind einheitliche Dateieingaben notwendig.

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 Bauaufsicht der Stadt Siegen überschreitet bei den Baugenehmigungsverfahren häufig die gesetzlich vorgegebenen Fristen. Für Ermessensentscheidungen hat sie noch keine eindeutigen und nachvollziehbaren Kriterien erlassen. Sie bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab und verzichtet teilweise auf Gebühreneinnahmen. Die Rechtssicherheit könnte durch weitere Dokumentationen verbessert werden.	154	E1.1	Die Stadt Siegen sollte für die Nachbesserung von Antragsunterlagen angemessene Fristen setzen, die die Genehmigungsverfahren nicht unnötig verlängern. Die gesetzlichen Vorgaben der Rücknahmefiktion sind zu beachten.	156
			E1.2	Die Stadt Siegen sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 schriftlich dokumentieren.	156
			E1.3	Die Stadt Siegen sollte die erforderlichen Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen. Sie sollte zu diesem Zweck digitale Unterlagen nutzen. In Papier eingehende Anträge sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.	157
			E1.4	Die Stadt Siegen sollte für ihre Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad ermitteln, der als Indikator für Rahmengebühren nutzbar ist. Ziel sollten weitgehend kostendeckende Gebühren sein.	157
			E1.5	Die Stadt Siegen sollte für eine einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen klare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, erstellen.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Siegen hat bisher noch keine Checklisten erstellt, um eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu fördern. Es fehlen zum Teil klare Vorgaben für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mittels der Papierakte lässt keine medienbruchfreie Bearbeitung zu.	158	E2.1	Die Stadt Siegen sollte für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Checklisten bzw. Arbeitsanleitungen erstellen. Sie sollte diese idealerweise in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.	159
			E2.2	Die Stadt Siegen sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verfahren zu ermöglichen. Die händische Erfassung von Daten in die Fachsoftware sollte zukünftig entbehrlich sein.	159
			E2.3	Die Stadt Siegen sollte nachvollziehbare und eindeutige Regelung über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.	159
F3	Der abgebildete Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Mehrstufige und umfangreiche Beteiligungungsverfahren und zahlreiche Zuständigkeitswechsel erschweren ein beschleunigtes Verfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wendet die Bauaufsicht nur bei Ablehnungen konsequent an.	160	E3.1	Die Stadt Siegen sollte die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Beteiligungen sollte sie gleichzeitig und digital vornehmen. Einzelne Arbeitsschritte sollten von der zuständigen Stelle vollständig abgeschlossen werden. Damit lassen sich die zahlreichen Zuständigkeitswechsel verringern. Das Vieraugenprinzip sollte die Bauaufsicht konsequent anwenden. Den erforderlichen Aufwand kann sie durch dokumentierte Teilergebnisse in Checklisten reduzieren.	164
			E3.2	Die Stadt Siegen sollte die Beteiligungen interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeit- und arbeitsintensive Beteiligungungsverfahren vermieden werden.	165
F4	Die Stadt Siegen nutzt noch nicht alle digitalen Möglichkeiten ihrer eingesetzten Fachsoftware. Sie beabsichtigt eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge mit Unterstützung des Bauportals NRW einzuführen. Einheitliche Dateneingaben könnten weitere automatisierte Auswertungen ermöglichen. Die aktuelle hybride Aktenführung erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren.	165	E4.1	Die Stadt Siegen sollte ihre vorhandene Software dazu nutzen, die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren vollständig digital durchzuführen und zu erfassen. Es sollte möglich sein, Genehmigungsanträge digital anzunehmen. Sie sollte die digitalen Möglichkeiten der vorhandenen Software ausschöpfen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf eine hybride Aktenführung sollte verzichtet werden.	166
			E4.2	Die Stadt Siegen sollte Vorgaben für die einheitliche Erfassung von Daten erstellen. So sind automatisierte Auswertungen möglich und die Funktionen der Bearbeitungssoftware sind vollumfänglich nutzbar.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Fallaufkommen wie auch die Anzahl der erteilten Bescheide ist in der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dies deutet auf eine hohe Belastung der Bediensteten hin. Mit der Nutzung bestehender Optimierungspotenziale könnte die Bauaufsicht die Mitarbeiter entlasten. Dieses wird helfen, die eingehenden Anträge zeitnah zu bearbeiten und den Anteil unerledigter Fälle zu verringern.	167	E5.1	Die Stadt Siegen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Fälle sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren sollten umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.	169
			E5.2	Die Stadt Siegen sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen der förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um mögliche Fehlentwicklung frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können.	170
F6	Die Stadt Siegen hat mit der Einrichtung der Servicestelle Bauberatung gute Möglichkeiten geschaffen, sich umfassend rund ums das Thema Bauen zu informieren. Der Schwerpunkt der Beratung betrifft den bauplanungsrechtlichen Bereich. Teils wirken die technischen Bediensteten der Bauaufsicht bei der Klärung bauordnungsrechtlicher Fragen mit.	170	E6	Die Stadt Siegen sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen weiter fortschreiben und analysieren. Die Anzahl erfolgloser Anträge sollte möglichst geringgehalten werden.	173
F7	Durch uneinheitlich und unvollständige Datenerfassungen in der genutzten Software sind Gesamt- und Laufzeiten der Genehmigungsverfahren für die Bauaufsicht Siegen nicht abbildbar. Die Nutzung dieser Daten als Indikator für effektive Genehmigungsverfahren ist so nicht möglich. Die gesetzliche Berichtspflicht erfordert die durchschnittliche Verfahrensdauer zu ermitteln.	173	E7	Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.	176
F8	Die Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung von Kennzahlen und Festlegungen von Zielwerten verzichtet. Damit fehlen zum Teil Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.	176	E8	Die Stadt Siegen sollte Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung verwandten Kennzahlen fortschreiben. Für die automatisierte Auswertung sind einheitliche Dateieingaben notwendig.	177