

Bericht:

Einleitung

Massiver Personalmangel bei den Bauämtern

(Auszug aus der Süddeutschen Zeitung – www.SZ.de – vom 15.03.2017):

„Wer jüngst etwas umbauen oder anbauen wollte, der hat es vielleicht schon gemerkt: Bis das Bauamt die Genehmigung erteilt, können Monate ins Land gehen. In vielen Behörden stapeln sich die Anträge, weil in Zeiten niedriger Zinsen fleißig gebaut wird. Doch die Arbeit in Deutschlands Bauämtern verteilt sich auf immer weniger Mitarbeiter, berichtet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Demnach ist die Zahl der Beschäftigten, die Bauanträge prüfen und städtische Bauten planen, von 1991 bis 2011 um etwa 35 Prozent zurückgegangen. Bis 2015 wurden, mit neuer Zählweise, weitere neun Prozent des Personals abgebaut.“ [Quelle: DIW Wochenblatt 11/2017, S.211-219]

[...]

„Für den Bau neuer Wohnungen ist der Personalmangel ein „Flaschenhals“, sagt Axel Gedaschko, Präsident des Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen (GdW). „Die Zeit, die vergeht, bis man die Baugenehmigung für ein Grundstück bekommt, ist häufig viel zu lang.“ Bis zu drei Jahre müssen Wohnungsunternehmen warten - zu lange, um effektiv bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, kritisiert Gedaschko. „Die Bauämter benötigen deutlich mehr Personal, um schnellere Verfahren auf den Weg bringen zu können.“

In Nürnberg wurde 2013/2014 die nicht mehr zeitgemäße Struktur der Bauordnungsbehörde (BoB) **neu organisiert**. Dabei wurden die bisher seriellen Arbeitsabläufe soweit möglich in eine Regionalzuständigkeit überführt. Erkenntnisse aus dem Städtevergleich mit Essen und Leipzig wurden dabei berücksichtigt. Die Personalzahl der Genehmigungssachbearbeiter der BoB wurde ausgelegt auf ein durchschnittliches Baukostenvolumen von rund 670 Mio. Euro pro Jahr. In den Jahren 2013 bis 2015 wurden Vorhaben mit Baukosten zwischen 655 Mio. und 666 Mio. EUR genehmigt, in 2016 waren es 884 Mio. Euro.

Die BoB führt detailliert Statistik über die wichtigsten Genehmigungsverfahren:

Bei den Sonderbauten betrug die **Genehmigungsdauer** für 90 % der Vorhaben in den Jahren 2012 bis 2016 zwischen 132 und 146 Tagen, im Durchschnitt 141 Kalendertage, war also konstant. Die **Anzahl** der Genehmigungen lag zwischen 306 und 348, durchschnittlich bei 332 pro Jahr.

Im vereinfachten Genehmigungsverfahren (ohne Werbeanträge) betrug die **Genehmigungsdauer** im o. g. Zeitraum zwischen 92 und 121 Tagen. In 2016 gab es mit 121 Tagen somit einen deutlichen Anstieg, während der Durchschnitt im genannten Zeitraum bei 102 Kalendertagen lag (zur Begründung siehe auch 3. f). Die **Anzahl** der Genehmigungen lag zwischen 975 und 984, im Durchschnitt bei 982, war also ebenfalls konstant.

Zum Antrag:

1. Bündelung von Kräften zur Beschleunigung von Baumaßnahmen

Um priorisierte Maßnahmen, die derzeit noch nicht in der Planung sind, zeitnah umsetzen zu können, werden im Bereich Hochbau zusätzliche Stellen benötigt. Unter dieser Voraussetzung können im Bereich Bildungsbauten (z. B. Neubau eines zusätzlichen Gymnasiums und Ausbau der Digitalisierung in Schulen sowie Neubau von Kindertageseinrichtungen) Planungen schneller begonnen und die dafür notwendigen Bauherrenleistungen erbracht werden.

Die Optimierung innerhalb des Hochbauamtes ist nach Abschluss der Umstrukturierung abgeschlossen, so dass aktuell aus laufenden Prozessen heraus keine weitere Bündelung von Kräften möglich ist, um die entsprechende Qualität bei der Realisierung der Maßnahmen gewährleisten zu können.

Aus diesem Grunde sollen zur Unterstützung der anstehenden Projekte im Schulbereich und im Bereich der Kinderbetreuung zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Nach Besetzung und Einarbeitung wird sich dieses sowohl auf die zeitliche Umsetzung wie auch auf die Laufzeiten von Bauanträgen auswirken. Die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben erstreckt sich u. a. auf die Überprüfung der Leistungen externer Planer. Die Vollständigkeit von deren Bauanträgen ist bedauerlicherweise nicht immer gegeben. Daher ergeben sich bei Bearbeitung der Bauanträge innerhalb des Genehmigungsablaufes Verzögerungen. Durch personelle Verstärkung wird davon ausgegangen, dass sich auch hier Verbesserungen im Prozessablauf erzielen lassen.

Der zeitliche Abschluss von Baumaßnahmen hängt unter anderem von der Zuverlässigkeit der Baufirmen und den eventuell daraus resultierenden juristischen Differenzen ab. Leider mussten aktuell bei einigen Maßnahmen laufende Aufträge teilweise gekündigt werden, da Firmen keine Anstalten gemacht haben, die Arbeiten abzuschließen bzw. mängelfrei zu erstellen. Die sich daraus ergebenden rechtlichen Auseinandersetzungen bedingen durch lange gerichtliche Vorlaufzeiten, dass die Maßnahmen weder abgeschlossen noch abgerechnet werden können. Die Verwaltung hat hier jedoch keine Einflussmöglichkeiten.

Stellenschaffungsanträge für 2018 zum Punkt „Beschleunigung von Baumaßnahmen“ aus dem Hochbauamt

Dst	VK *	EG	Beschreibung	Aufgabenbereich	Informationen	begutachtet
H	1	E12	Projektleitung	Elektrotechnik-IT	Projekt „Schule am Netz“	1 VK befristet
H	2	E11	Projektleitung	Elektrotechnik-IT	Projekt „Schule am Netz“	2 VK befristet
H	1	E9	Bautechniker	Elektrotechnik-IT	Projekt „Schule am Netz“	1 VK befristet
H	2	E9	Elektrotechniker	Elektrotechnik-IT	Projekt „Schule am Netz“	2 VK befristet
H	1	E13	Elektroingenieur /SGL	Elektrotechnik-IT	IT in der Stadt Nürnberg 2026	1 VK evtl. befristet
H	1	E10	Elektroingenieur	Elektrotechnik-IT	IT in der Stadt Nürnberg 2026	1 VK evtl. befristet
H	1	E6	Techn.Zeichner / Projektassistent	Elektrotechnik-IT	IT in der Stadt Nürnberg 2026	1 VK evtl. befristet
H	2	E11	Bauingenieur	Projektleitung Bau	Defizit lt. Kapazitätsberechnung, Investitionsmaßnahmen im Schulbereich und der Kinderbetreuung	2 VK
H	3,6	E11	Bauingenieur	Bereich Bau	Defizit lt. Kapazitätsberechnung, Investitionsmaßnahmen im Schulbereich	3,6 VK
H	1	E11	Maschinenbauingenieur	Bereich Technik	Defizit lt. Kapazitätsberechnung, Investitionsmaßnahmen im Schulbereich	1 VK evtl. befristet
H	1	E9b	Sachbearbeiter	Verwaltung	Defizit lt. Kapazitätsberechnung, Investitionsmaßnahmen im Schulbereich und der Kinderbetreuung	1 VK befristet
H	0,5	E8	Sachbearbeiter	Verwaltung	Defizit lt. Kapazitätsberechnung, Investitionsmaßnahmen im Schulbereich	0,5 VK befristet
H	0,2	E7	Verwaltungsfachkraft	Verwaltung	Aufstockung der Stelle 640.1150 von 0,5 VK auf 0,7VK	0,2 VK

*VK – Vollkraftstelle

2. Unbesetzte Stellen

Die Gesamtlaufzeit zur Bearbeitung der Bauanträge ist nicht nur eine Folge der konjunkturellen Entwicklung des Baugeschehens und der Vollständigkeit der Bauantragsunterlagen, sondern auch eine direkte Folge der der Dienststelle zur Verfügung stehenden Personalkapazität und vor allem des Erfahrungshorizontes der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insofern muss nicht nur auf derzeit unbesetzte Stellen, sondern auf die zeitliche Entwicklung und Hintergründe eingegangen werden.

Situation BoB:

Stelleneinzüge/Haushaltskonsolidierungen, Stellenbesetzungen

Durch **Haushaltskonsolidierungsrunden** wurden die Planstellen der BoB im Zeitraum von 1996 bis 2013 trotz zwischenzeitlicher Übernahme des Denkmalschutzes im Jahre 2009 und verschiedener Stellenschaffungen zwischen 2010 bis 2016 im Saldo um rund 20 % gekürzt.

Im Teilbudget K2 - Personal werden aufgrund der Haushaltskonsolidierung die Mittel pauschal um 2% gekürzt, was aktuell ca. 140.000 € jährlich ausmacht; d. h. im Schnitt müssten 2 Stellen ganzjährig unbesetzt sein, was durch die große Fluktuation (s. u.) regelmäßig sogar übertroffen wird.

Sofern aufgrund unbesetzter Stellenanteile noch K2-Mittel zur Verfügung stehen, gibt es die Möglichkeit der Budgetfinanzierten Beschäftigung. Nachdem diese Beschäftigungsverhältnisse jedoch zunächst auf 12 Monate begrenzt sind, muss angemerkt werden, dass für einen Zeitraum von einem Jahr inklusive Besetzungsverfahren auf dem Markt i. d. R. keine ausreichend qualifizierten technischen Kräfte zur Verfügung stehen.

Im Rahmen des Vollzuges der Haushaltskonsolidierung zum 20 Mio. Euro-Sparpaket musste 2017 eine weitere 0,5 VK-Stelle in der Registratur eingespart werden.

Durch das Ausscheiden von erfahrenen Kräften, durch Personalwechsel zu anderen Dienststellen und anderen Arbeitgebern/Dienstherren, durch Beurlaubungen und Elternzeiten sowie leider auch durch den Tod von 5 aktiven Beschäftigten in den Jahren 2010 bis 2016 wurden viele **Stellenbesetzungsverfahren** ausgelöst.

Die Besetzungsverfahren selbst gestalten sich als sehr langwierig (ca. 3 - 6 Monate), da z. T. keine geeigneten Bewerbungen vorliegen bzw. geeignete Bewerberinnen und Bewerber langfristige Kündigungsfristen einhalten müssen. Als schwierig erweist sich auch das Gefüge im öffentlichen Dienst, wenn die Baukonjunktur „brummt“.

Aufgrund der Konjunkturlage konnten auch in der Beamtenausbildung seit 2014 trotz intensiver Bemühungen durch das Personalamt keine Nachwuchskräfte mehr für die 3. Qualifikationsebene im bautechnischen Dienst für die BoB gewonnen werden.

In der Zeit von 2008 bis 2016 wurden ca. **75 %** der BoB-Planstellen neu besetzt. Erhebliche Lücken im Erfahrungsschatz sind die Folge.

In der Zeit von 2010 bis 2017 wurden 6 Stellen (teilweise befristet) aufgrund neuer gesetzlicher Vorgaben für den Brandschutz, den Bau von Kindertagesstätten und Flüchtlingsunterkünften sowie für die Beschleunigung von Wohnungsbaugroßprojekten für die BoB geschaffen. Im Saldo wurden zwischen 1996 und 2016 jedoch 28 VK-Stellen abgebaut.

Einarbeitungszeiten

Die neu zu besetzenden Stellen können im Regelfall nur – wie oben erwähnt – mit neuen und im Baurecht weitgehend unerfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Einarbeitung bis zur selbständigen Aufgabenerledigung im Delegationsbereich bis zu 3 Jahre dauert. In dieser Zeit bedarf es für die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer intensiven Betreuung durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen. So kann im ersten Einarbeitungsjahr von lediglich einem Drittel und im zweiten Einarbeitungsjahr von rund zwei Dritteln der potentiellen Gesamtleistung ausgegangen werden.

Gleichzeitig werden durch die Einarbeitung Kapazitäten der erfahrenen Kräfte gebunden. Während der Einarbeitungszeit erfolgen auch intensive Schulungen im Bau- und Verwaltungsrecht durch die Bayerische Verwaltungsschule. Durch diese Absenszeiten verlagern sich Anfragen (telefonisch oder persönlich) und Genehmigungen wieder auf die Stammkräfte.

Krankheitszeiten/Todesfälle

Die Ausfallzeiten durch Krankheitstage sind in den letzten 10 Jahren exorbitant gestiegen. Während 2007 noch durchschnittlich 2.280 Kalendertage (Krankheitsquote ca. 6,1 %) an Krankheitstagen für die Dienststelle angefallen sind, lagen die Ausfallzeiten 2015 und 2016 mit über 3.000 Kalendertagen bei fast konstanten Personalzahlen (Krankheitsquote ca. 7,8 %). Die Zahlen spiegeln sicherlich die Spirale „immer mehr Arbeit mit immer weniger Personal“ wieder. Der konstant hohe Arbeitsdruck führt verständlicherweise zu höheren Zahlen an Langzeiterkrankungen, und bereits gesundheitlich angespannte Kräfte fallen öfters aus. In den Jahren 2010 bis 2016 sind tragischerweise 5 Mitarbeiter im aktiven Dienst verstorben.

In den Gesprächen zum betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die Belastung in den letzten Jahren enorm gestiegen ist. Das gilt für alle Bereiche der Dienststelle, d. h. vom Dienst im DLZ BAU über die Planprüfung und der Bauaufsicht bis zu den steigenden Klagen/Anordnungsbescheiden in der Verwaltung und dem Publikumsverkehr in der Bauregistratur.

Die BoB führt bereits seit 2013 Gesundheitstage durch und fördert diverse Sportgruppen in der Dienststelle (Lauftreff, Zumba und Qigong/Thai-Chi), die regelmäßig wöchentlich stattfinden. Darüber hinaus werden derzeit auch mobile Shiatsu-Massagen während der Dienstzeit angeboten, die bei den Mitarbeitern auf großes Interesse stoßen.

Die sinnvollen Instrumente für die Personalarbeit nutzen wenig, wenn nicht an die Ursachen für die Entwicklung herangegangen wird. Fehlende/überlastete Kräfte können mit derartigen Maßnahmen nicht kompensiert werden.

Beschwerdemanagement / Baubeginn / Klagen gegen Baugenehmigungen

Bedingt durch fehlendes Personal und/oder noch nicht eingearbeitete Kräfte konnten die relativ langen Laufzeiten für die Bauanträge mit erheblicher Kraftanstrengung nur einigermaßen konstant gehalten werden (siehe Einleitung). Dies führte vermehrt zu Anrufen, Mails, persönlichen Vorsprachen, (Dienstaufsichts)-Beschwerden und (Untätigkeits-)Klagen vor dem Verwaltungsgericht; d. h. neben dem Arbeitsdruck zur Bearbeitung der Bauanträge kommt das Erledigen der Nachfragen. Bei ca. 3.000 Anträgen p. a. und 6 Monaten Laufzeit macht ein Anruf alle 2 Wochen mit 15 Minuten Dauer zusammen 9.000 Stunden Rückfragen pro Jahr aus – etwa 4 Vollzeitäquivalente, also knapp 20 % der gesamten Prüfungskapazität der BoB.

Zahlreiche Bauherren beginnen vor Erteilung der Baugenehmigung mit ihrem Bau, ändern ohne Bauantrag die Nutzung oder bauen anders als geplant („Schwarzbauten“). Das führt verwaltungsmäßig zu Baueinstellungs-/Nutzungsuntersagungsbescheiden und den damit verbundenen Zwangsmaßnahmen.

Aufgrund der Komplexität der einzelnen Vorhaben ist damit einhergehend auch die Prüfung für derartige Fälle anspruchsvoller geworden. Bauanträge müssen ggf. nachgereicht werden. Das hemmt den Verfahrensablauf. Gleichzeitig beschreiten Bauherren in diesen Fällen aufgrund der höheren Streitbereitschaft verstärkt den Klagerechtsweg, was wiederum zu weiteren rechtlichen Stellungnahmen führt.

Situation UwA:

Das Umweltamt wurde im Jahr 2008 umfangreich umstrukturiert. Hierzu gehörte der Abschluss der Fusion der Ämter Umweltplanungsamt (Upl) und Umweltschutzamt (UschA) zum Umweltamt (UwA). Damit einher ging die Reduzierung von insgesamt 5 auf nunmehr 3 Abteilungen.

Im Zusammenhang mit Baugenehmigungsverfahren sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den unteren Behörden (Abfall, Boden, Immissionsschutz, Wasser) in der Abteilung Technischer Umweltschutz (UwA/2) und in der Unteren Naturschutzbehörde (Abteilung UwA/3) eingesetzt. Der Soll-/Istabgleich der Personalkapazitäten in den Bereichen zeigt temporäre Unterdeckungen von insgesamt bis zu 1 Vollzeit-Kraft infolge Krankheit oder Fluktuation. Durch diese theoretische Unterbesetzung kann der verpflichtende Konsolidierungsbetrag von jährlich 2% im K2-Budget erwirtschaftet werden (siehe oben).

- a) Die Ursachen für Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung sind für alle betroffenen Dienststellen ähnlich (unvollständig eingereichte Planunterlagen, deutlich gestiegene Fallzahlen, wechselnde Prioritäten, Parallelverfahren etc.). Hierbei muss aus Sicht von UwA darauf hingewiesen werden, dass die zwischenzeitlich häufig angewandte Form der versuchten Genehmigungsbeschleunigung bei größeren Verfahren durch Parallelverfahren im Sinne Bauleitplanverfahren und/oder städtebaulicher Wettbewerb, städtebaulicher Vertrag, Bauvorbescheids- oder Baugenehmigungsverfahren im jeweiligen Einzelverfahren zur Genehmigungsbeschleunigung führen kann, es insgesamt durch den deutlichen Mehraufwand jedoch zu längeren Bearbeitungszeiten kommt (siehe auch unten wegen Planreife nach §33 BauGB). Die Feinabstimmung insbesondere zwischen Stpl und UwA hierzu hat begonnen, ist aber vielen äußeren Einflüssen unterworfen.
- b) Darüber hinaus treten zahlreiche und umfangreiche Änderungen rechtlicher Rahmenbedingungen insbesondere im Umwelt- und Naturschutzrecht auf (z. B. § 44 BNatSchG-Artenschutz, Störfallverordnung, Änderungen im KrWG mit Konsequenzen für Abbruch- und Aushubmaterial, wasserrechtliche Tatbestände) und haben in den letzten Jahren zu deutlichen Steigerungen der zu bearbeitenden und prüfenden Sachverhalte geführt und oft zu Mehraufwand für die Antragsteller.
- c) Schließlich werden wasserrechtliche Gestattungen (z. B. Bauwasserhaltung, Regenwasserversickerung, geothermische Anlagen etc.) oder auch Genehmigungen für Baumfällungen etc. nicht durch die Baugenehmigung konzentriert oder mit der Baugenehmigung durch die BoB erteilt. Vielmehr sind sie – entsprechend der geltenden rechtlichen Regeln – separat bei den Unteren Behörden im Umweltamt zu beantragen.

Insofern wird es als erforderlich erachtet, nicht allein das Baugenehmigungsverfahren, sondern die gesamte Prozesskette (vom ersten Plan bis zur Baggerschaufel) zu betrachten, um zu einer tatsächlichen Verbesserung für die Antragsteller zu kommen.

Für die fraglichen Bereiche im Umweltamt wurden regelmäßig zusätzliche Kapazitäten gefordert, die bislang jedoch oft nur temporär für neue Projekte zur Verfügung gestellt werden konnten. Für den Stellenplan 2017/2018 wurden zusätzliche dauerhafte Kapazitäten beantragt, die von OrgA auch weitestgehend für die Schaffung begutachtet wurden, um einer Steigerung der Bearbeitungszeiten entgegen zu wirken.

Situation Stpl:

Die Situation im Stadtplanungsamt gleicht den bisherigen Ausführungen. Personalwechsel, Krankheitsausfälle, steigende Fallzahlen sowie unvollständige bzw. baurechtlich erkennbar nicht zulässige Anträge verzögern die zeitnahe Bearbeitung bei Stpl. Durchschnittlich sind 1,5 - 2 Stellen im Bereich der bauplanungsrechtlichen Begutachtung dauerhaft erkrankt. Um auch bei Stpl die Strukturen und Kapazitäten endlich anzupassen, ist seit 2017 eine externe Organisationsuntersuchung in Arbeit. Schwerpunkte dieser Untersuchung werden vor allem auch die Prozesse und das Leistungsspektrum im DLZ Bau und die Betrachtung der Schnittstellen innerhalb der Dienststelle Stpl und zu anderen Dienststellen sein.

Situation Vpl:

Auf Sachbearbeiter-Ebene war eine der für die verkehrliche Beurteilung von Baugesuchen zuständige Stelle wegen des Weggangs einer Kollegin in 2016 einige Monate lang unbesetzt. Die Anzahl von ca. 1,5 Stellen für die Bearbeitung von Baugesuchen in Hochkonjunkturzeiten reicht (mit Urlaub und Krankenstand) bei weitem nicht aus.

Neue Stellen wurden bei Vpl in letzter Zeit nahezu ausschließlich im Rahmen von Einzelprojekten und befristet genehmigt. Der Zuwachs an Stellen geht nicht einher mit der steigenden Komplexität von Verwaltungsvorgängen und der anziehenden Baukonjunktur.

Situation FW:

Die Situation in der Abteilung Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz ähnelt hinsichtlich des Personalmangels den bisherigen Ausführungen. Mit der Einführung einer „*Verordnung über die Prüfsachverständigen, Prüfämter und Prüfsachverständigen im Bauwesen (PrüfVBau)* vom 29. November 2007“ wurde die Feuerwehr verstärkt in das baurechtliche Verfahren einbezogen. So müssen zeitaufwändig Brandschutznachweise („Brandschutzgutachten“) und Brandschutzpläne durchgearbeitet werden, um dann die im §19 PrüfVBau vorgeschriebenen Stellungnahmen für die Wahrung der Belange der Feuerwehr abgeben zu können. Zudem fallen häufig Folgetermine für erforderliche Abstimmungen / Abweichungen an. Dies erfolgte ohne zusätzliche Stellenzuweisungen.

§ 19

Aufgabenerledigung

(1) ¹Prüfsachverständige für Brandschutz prüfen die Vollständigkeit und Richtigkeit der Brandschutznachweise; sie haben sich bei der örtlichen Feuerwehr (örtlicher Kommandant und Kreisbrandrat, ggf. Stadtbrandrat) über örtliche Festlegungen, die vorhandene Ausrüstung und die im Brandfall zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte zu informieren sowie die von den Feuerwehren zur Wahrung der Belange des Brandschutzes erhobenen Forderungen zu würdigen.

²Prüfsachverständige für Brandschutz überwachen die ordnungsgemäße Bauausführung hinsichtlich der Verwirklichung der von ihnen bescheinigten Brandschutznachweise.

Diese Aufgabenzuweisung durch die Baugesetzgebung für die Abteilung Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz, bewirkt dem Grunde nach eine Entlastung der Bauämter (BoB) bei gleichzeitiger Mehrbelastung für den Vorbeugenden Brand- und Gefahrenschutz. Für diesen zusätzlichen erheblichen Anfall an Mehrarbeit sind allerdings bislang keine Stellen bei FW vorgesehen. Daher müssen diese Pflichtaufgabe Mitarbeiter, die gemäß Arbeitsplatzbeschreibung eigentlich für die Feuerbeschau zuständig sind, zusätzlich erledigen. Mittlerweile müssen pro Jahr zwischen 250 und 300 Verfahren abgearbeitet werden, die in Abhängigkeit der Komplexität des jeweiligen Bauvorhabens zwischen 2 und 7 Stunden in Anspruch nehmen. Dies bedeutet auf der einen Seite ein deutliches Defizit an Feuerbeschauen und auf der anderen Seite eine zu lange Bearbeitungszeit der Stellungnahmen innerhalb des Bauverfahrens.

Fazit:

Letztendlich zeigt sich in allen am Baugenehmigungsprozess beteiligten Dienststellen ein ähnliches Bild. Stellenbesetzungen gestalten sich mangels geeigneter Bewerberinnen und Bewerber langwierig, hinzu kommen Personalwechsel und damit ein Verlust an Erfahrungswissen sowie Personalausfälle aufgrund Krankheit oder der gestiegenen Belastung. Trotz Umstrukturierung und Optimierungen von Verfahrensabläufen in den einzelnen Dienststellen können die Genehmigungszeiten bei gleichzeitig steigenden Fallzahlen ohne weitere Stellen kaum reduziert werden.

3. Prozessoptimierung

a) Kaum noch „gute Baugrundstücke“:

Vorausschicken muss man, dass die „guten“ Baugrundstücke im Stadtgebiet meist schon abschließend bebaut sind. Es kommen aufgrund der gut laufenden Konjunktur jetzt auch vorrangig „schwierigere“ Grundstücke auf den Markt, die man früher kaum in Betracht gezogen hätte. Dies ist sowohl Bauträgern als auch der Verwaltung bewusst.

Angesichts der weiter steigenden Grundstückspreise möchten die Bauherren möglichst **mehr Bauvolumen als zulässig** generieren, damit sich ihr Vorhaben „rechnet“. Dabei sind baurechtliche Vorschriften und Obergrenzen nicht immer die Leitlinien: Befreiungen für zusätzliche Vollgeschosse, Überschreitungen von Baugrenzen und Abweichungen von Abstandsflächen (insbesondere in der Zeit vor Inkrafttreten der Abstandsflächensatzung) sind die Regel und erfordern detailliert und rechtssicher abgewogene Ermessensentscheidungen der zuständigen Fachstellen in jedem Einzelfall. Die gesetzlich geforderten schriftlichen Antragsbegründungen durch den Bauherrn fehlen meist und müssen nachgefordert werden. Dies alles führt natürlich nicht zu einer Beschleunigung der Verfahren.

Insbesondere bei planungsbedürftigen Großbauprojekten möchten die Bauherren oft nicht das Ergebnis des geordneten Bebauungsplanverfahrens abwarten, sondern Baurecht auf der Basis der Planreife nach § 33 BauGB und eines Vorbescheids (i. d. R. mit städtebaulichem Vertrag) erhalten. Dies verkompliziert die Genehmigungsverfahren und belastet neben der BoB insbesondere die Kollegen von Stpl (städtebauliche Verträge und bauplanungsrechtliche Begutachtung) und UwA (städtebauliche Verträge und Sonderregelungen zu Umwelt- und Naturschutzthemen) zusätzlich, auch wenn dieses Verfahren eine Entlastung in der Erstellung von Bauleitplänen schafft.

b) Mitte der 90er Jahre hatte eine Projektgruppe die **Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren** zum Ziel. Ein Ergebnis war dabei die **Einführung des DLZ BAU**, für das eine entsprechende Personalkapazität von den beteiligten Fachstellen abzustellen war. Zusätzliche Stellen gab es dafür nicht. Durch die Beratung im Vorfeld sollte die Qualität der Bauanträge so gesteigert werden, dass die Genehmigungsverfahren sehr zügig hätten durchgeführt werden können. Dieses Ziel konnte allerdings nicht dauerhaft erreicht werden. Die **Vollständigkeit und Qualität der Bauvorlagen** lässt leider immer noch zu wünschen übrig: So fehlen beim Bauantrag regelmäßig Unterlagen (meist bautechnische Nachweise) und die erforderlichen Nachbarunterschriften. Diese werden erst im Laufe des Verfahrens nachgereicht. Das spätere „Einpfelegen“, also die nachträgliche separate elektronische Archivierung und die dann oft erforderlichen gesonderten oder nochmaligen Fachstellenbeteiligungen führen immer zu einem – die Verfahrensabläufe störenden – zusätzlichen bürokratischen Aufwand bei der BoB. Des Weiteren entsprechen die Bauvorlagen nur selten den gesetzlichen Mindestvorgaben, so dass man diese in vielen Fällen eigentlich gar nicht annehmen dürfte – die nötigen Nachforderungen gestalten sich diskussionsaufwändig.

In den Jahren 2012 bis 2016 wurden jährlich schriftlich durchschnittlich 440 sogenannte **Zwischennachrichten** (535 allein in 2016) an die Bauherren gesandt (meist Nachforderungen von Unterlagen, Änderungsbegehren von Fachstellen). Dazu kamen noch eine sehr hohe Anzahl von Telefonanrufen mit dieser Zielrichtung bei Bauherren und Entwurfsverfassern oder Nachforderungen per E-Mail, die nicht besonders erfasst wurden. Die daraufhin eingehenden Unterlagen mussten dann wieder an die zuständigen Fachstellen zur Stellungnahme verfügt werden, teilweise sogar mehrfach. Kernproblem ist die fehlende Akzeptanz des geltenden Rechts bei Bauherren wie Planern: Ein Planer schuldet dem Bauherrn (und der BoB) nicht „einen Plan“, der irgendwann irgendwie geändert genehmigt werden kann, sondern einen Plan, der so wie er ist genehmigungsfähig ist. Solche Pläne machen maximal 5% (!) des Antragsvolumens aus.

Von 2012 bis 2016 mussten trotz der Zwischennachrichten jährlich durchschnittlich 150 sogenannte **rechtliche Gehöre** erlassen werden, d. h. vor einer beabsichtigten Versagung einer Baugenehmigung muss einem Bauherrn gemäß Bayerischem Verwaltungsverfahrensgesetz die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden. In der Folge kommen dann in einigen Fällen Umplanungen, meist aber mehrseitige Schreiben von Rechtsanwälten, die dann von den zuständigen Verfahrensbeteiligten entsprechend gewürdigt werden müssen.

Außerdem gab es in den letzten fünf Jahren jährlich etwa 110 verwaltungsgerichtliche Klageverfahren von Bauherren und/oder Nachbarn gegen Genehmigungen, Versagungen, Auflagen oder Gebühren. 2015 und 2016 waren es bereits 128 bzw. 123 Klagen, bei denen

dann die BoB und die beteiligten Fachdienststellen dem prozessführenden Rechtsamt zuarbeiten müssen. Letztendlich sind die Klagen ein Beleg dafür, dass man mit nicht sehr guten Baugrundstücken bei höchsten Dichteansprüchen an die Grenzen des Machbaren stößt.

Eine Konsequenz könnte darin liegen, die Beratung im DLZ BAU weiter „herunterzufahren“, um zusätzliche Personalkapazitäten für die Sachbearbeitung frei zu bekommen. Auch wenn dieser Vorschlag von Seiten des Wirtschaftsreferates eher kritisch gesehen wird, zeigt sich, dass in einer komplexen arbeitsteiligen Verwaltung Vorgespräche und Vorberatungen nur einen begrenzten Nutzen haben, gerade wenn Bauherren am Ende dann doch Anderes beantragen als beraten wurde. Hier empfehlen die Dienststellen den direkten (aber vollständigen) Vorbescheidsantrag, nicht langwierige Vorverhandlungen, auch wenn damit das planerisch-unternehmerische Risiko für den Bauherren eher steigt. Die Zeitkomponente (Gesamtdauer der Verfahren inklusive Vorlauf) wird durch Beratung erst nach Antrag deutlich verbessert.

c) Aufgrund der schon relativ langen Laufzeiten kommt es sehr oft zu **Nachfragen** von Bauherren, deren Vertretern oder Lobbyisten bei den einzelnen Sachbearbeitern. Diese haben jeweils 50 bis 70 Vorhaben gleichzeitig zu bearbeiten und müssen sich dann in der Regel gegen Vorwürfe rechtfertigen (s. o.). Es kommen darüber hinaus zahlreiche Anrufe, E-Mails, Faxe, dazu Beschwerde-Schreiben an die Dienststellenleitung, den Planungs- und Baureferenten und den Oberbürgermeister. Der BoB ist bewusst, dass für jeden Bauherren sein eigenes Vorhaben ganz besonders wichtig ist. Während der Bürger sein Anliegen jedoch mit relativ geringem Aufwand formulieren kann, ist bei der Beantwortung durch die Verwaltung immer eine Abstimmung innerhalb der Fachstellen, oft aber auch mit anderen Geschäftsbereichen notwendig (Problem der Asymmetrie des Schriftverkehrs). Allein die angemessene Reaktion auf diese Nachfragen kostet erhebliche Personalkapazitäten und fehlt dann in der eigentlichen Sachbearbeitung.

d) Zusätzliche Aufgaben: Der Europäische Gerichtshof hat Art. 12 Abs. 1 der Seveso-II-Richtlinie dahin ausgelegt, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dem Erfordernis der Wahrung **angemessener Abstände zwischen einem Störfallbetrieb und öffentlich genutzten Gebäuden** Rechnung zu tragen, auch von Baugenehmigungsbehörden in deren Verfahren zu beachten ist (Urteil vom 15.09.2011, Az.: C-53/10; für Deutschland Umsetzung durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012, Az.: 4 C 11/11). Dies erfordert einen erheblich höheren Arbeitsaufwand bei den beteiligten städtischen Dienststellen Stpl, UwA, FW und BoB. Mit Schreiben vom 30.12.2015 hat die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr angewiesen, dass die Umsetzung der neuen Seveso-III-Richtlinie im öffentlichen Baurecht zu erfolgen hat. Dies gilt insbesondere für schutzbedürftige Nutzungen (Wohnnutzungen mit mehr als 5.000 m² Bruttogrundfläche, öffentlich genutzte Gebäude mit wechselndem Benutzerkreis sowie Anlagen für soziale, kirchliche, kulturelle, sportliche und gesundheitliche Zwecke und Gebäude mit Publikumsverkehr, wie Einkaufszentren, Hotels, Geschäfts-, Verwaltungs- und Bürogebäude). Für diese Nutzungen ist im Genehmigungsverfahren eine besondere Öffentlichkeitsbeteiligung vorgegeben. Diese wurde jetzt auch mit dem Inkrafttreten des neuen Art. 66a BayBO zum 01.08.2017 gesetzlich normiert.

(Wohnungs-)Feuerbeschau: Mit Schreiben vom 15.12.2016 hat das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr an die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Durchführung der Feuerbeschau „erinnert“ und auf die erheblichen Haftungsrisiken bei Nichterfüllung hingewiesen. Die früher einmal bei BoB vorhandenen 4 Stellen wurden nach Wegfall der turnusmäßigen Überprüfung (alle drei Jahre) gestrichen und abgebaut. Eine Mindestanzahl von 3 Stellen wurde neu beantragt. Zum Haushalt 2018 wurde zunächst nur eine Kapazität im Umfang von 1,0 VK mit der Maßgabe begutachtet, ein Konzept zur künftigen Durchführung der Feuerbeschau zu entwickeln.

e) Prioritätensetzungen: In den Jahren 2012 bis 2016 wurden über 140 Bauanträge für Kitas und 65 für Schulen bearbeitet. Im Jahr 2015 kamen rund 50 und allein in 2016 rund

130 Bauanträge für Asylbewerberunterkünfte dazu. Diese alle genossen - da im besonderen öffentlichen Interesse - Priorität. Dies führte im Gegenzug - trotz des für diese Aufgaben befristet zur Verfügung gestellten zusätzlichen Personals - zu einer Verlängerung der Genehmigungszeiten bei den anderen Antragstellern, gerade weil die Anträge der Flüchtlingsunterkünfte oft durch sehr unqualifizierte Dritte gestellt wurden und damit besonderen Aufwand auslösten.

f) Die **personelle Ausstattung der BoB und der Fachdienststellen** konnte insbesondere aufgrund des Stellendeckels und den zusätzlich noch für die Haushaltskonsolidierung zu erbringenden jährlichen Einsparungen von 2 % des Personalkostenbudgets nicht der Baukonjunktur angepasst werden, obwohl genug Arbeit vorhanden ist und sicherlich auch in den nächsten Jahren vorhanden sein wird. Zudem sind die Personalkosten durch Gebühreneinnahmen grundsätzlich gedeckt. Die Dienststellen sind froh über jede einzelne zusätzliche Stelle (Flüchtlingsthematik, große Wohnprojekte), die bei den Haushaltsberatungen bewilligt wurde und wird. Aber hier gilt es zu bedenken, dass nach der Haushaltsgenehmigung und Stellenfreigabe, der Ausschreibung und Neubesetzung leicht 6 bis 9 Monate vergangen sind, bis erst einmal die Einarbeitung der neuen Kollegen beginnen kann. Ein neuer Mitarbeiter ist trotz einschlägigen Studiums nicht sofort einsatzfähig. Dies dauert in der Regel bis zu drei (s. o.) Jahren, und in diesem Zeitraum werden zusätzlich Personalkapazitäten für die Ausbildung gebunden. Diese zeitlichen Investitionen sind jedoch unabdingbar, führten aber in der Übergangszeit zu Verlängerungen der Genehmigungszeiten. Allein in 2016 mussten bei der BoB 5 von 21 technischen Sachbearbeiterstellen (davon eine zusätzliche) in einem „Kraftakt“ neu besetzt und die Kollegen eingearbeitet werden. Dies ging durchaus an die Kapazitätsgrenze der Dienststelle.

Besser wäre für die Arbeitsabwicklung der Dienststelle sicherlich eine vorausschauende und antizyklische Personalpolitik: In Zeiten schlechter Baukonjunktur gibt es normalerweise auch ein größeres Angebot an qualifiziertem Fachpersonal. Dann müssten zusätzliche (gegebenenfalls überplanmäßige) Mitarbeiter eingestellt und eingearbeitet werden, so dass sie bei einem Konjunkturaufschwung ohne Schwierigkeiten eingesetzt werden könnten.

g) Nicht zuletzt könnten auch ablauforganisatorische Ursachen eine Rolle für die längeren Laufzeiten spielen. Bei der letzten Umorganisation der BoB in den Jahren 2013/2014 wurde eine regionale Struktur mit drei Genehmigungsabteilungen eingeführt, wie sie in Städten entsprechender Größenordnung üblich ist. Dieser Aspekt hat ein „Durchhalten“ in der ersten Phase der Hochkonjunktur bis ca. 2015 erst möglich gemacht. Die Reserven sind aber inzwischen mehr als ausgeschöpft. Es wird auch weiterhin laufend nach organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten gesucht. Diese könnten u. a. bestehen in:

- zügigere Stellungnahmen der verfahrensbeteiligten Fachstellen (strikttere Einhaltung der Monatsfrist gemäß Art. 65 Abs. 1 Sätze 2 und 3 Bayerische Bauordnung) durch ausreichende Personalausstattung der Dienststellen,
- Klärung von Schnittstellen-Problemen zu den Fachstellen, insbesondere zu Stpl (auf die Organisationsuntersuchung bei Stpl wird verwiesen) und UwA;
- verstärkte Wahrnehmung der Funktion eines „Verfahrensmanagers“ bei Baugenehmigungsverfahren; dies wäre allerdings nur möglich bei einer begrenzten Anzahl von laufenden Bauanträgen pro Sachbearbeiter (maximal 35 gleichzeitig, derzeit sind es im Durchschnitt 50 bis 70) und einer frühzeitigen sowie eindeutigen Klärung des Verfahrens zur Baurechtsschaffung;
- eine weitere Reduzierung der Beratungszeit im DLZ BAU (siehe auch unter 3b)) könnte nicht unerhebliche Kapazitäten für die Bearbeitung von Bauanträgen schaffen. Allerdings droht dann eine Verlagerung der Beratung in die Behörde zurück, ein kostenloser Service für den Bürger müsste reduziert werden;

- durch organisatorische Ablaufänderungen (vereinfachte Planannahme) sollen Bauherren spätestens zwei Wochen nach Antragseingang schriftlich über nachzureichende Unterlagen informiert werden oder – im Extremfall – der Antrag auch zurückgegeben werden, wenn er nicht prüfbar ist.

Zusammenfassung:

Bei korrekten Bauvorlagen und „glatten“ Vorhaben (d. h. bei Einhaltung der Bauvorschriften) wären Genehmigungen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren bei ausreichender Personalausstattung der BoB und der Fachstellen innerhalb von 60 Tagen möglich, bei Sonderbauten innerhalb von 90 Tagen. Das Problem liegt aber meist im erheblichen Zeitverlust durch erforderliche Umplanungen, um doch noch eine Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens herbeizuführen.

Die BoB hat durch Umorganisation und laufende Prozessoptimierungen alle Anstrengungen unternommen, die Verwaltungsabläufe und Genehmigungszeiten ohne Personalmehrung zu straffen. Der Bericht zeigt auch, dass viele Problemfelder nicht selbst steuerbar sind. Um zusätzliche Aufgaben (z. B. Wohnungsfeuerbeschau) meistern und die Laufzeiten gezielt reduzieren zu können, wird weiteres Personal benötigt.

In Hinblick auf den gesamtwirtschaftlichen Kontext, den gegebenen Stellendeckel und die vorhandenen Ausbildungskapazitäten bei allen Dienststellen wurde für 2018 nur eine Mindestanzahl zu schaffender Stellen beantragt.

Stellenschaffungsanträge für 2018 zum Punkt „Beschleunigung von Bauanträgen“ aus dem Planungs- und Baureferat

Dst	VK	EG	Beschreibung	Aufgabenbereich	Informationen	begutachtet
BoB	3	E11	Bauingenieur	Prüfung und Genehmigung	Beschleunigung Baugenehmigungsverfahren und Verkürzung der Laufzeiten (siehe auch SPD-Antrag vom 24.03.2017)	3VK befristet
BoB	3	E9b	Techniker/Meister	Bauaufsicht	Feuerbeschau (zwingende gesetzliche Verpflichtung)	1 VK befristet
Stpl	1	A13/14 bzw. E13	Sachgebietsleiter/in	DLZ-Beratung – Begutachtung (Stpl/3)	zischengeschaltete Entscheidungsebene, Beschleunigung Baugenehmigungsverfahren und Verkürzung der Laufzeiten (siehe auch SPD-Antrag vom 24.03.2017)	
Stpl	1	A11/E11	Bauingenieur	Städtebauliche Beratung / DLZ-Bau (Stpl/3)	Beschleunigung Baugenehmigungsverfahren und Verkürzung der Laufzeiten (siehe auch SPD-Antrag vom 24.03.2017)	1 VK unbefristet