Personal- und
Organisationsausschusses
vom 21.05.2019

110-10.41.50-8/5/2

Beschleunigung und Entbürokratisierung von Bauverfahren
Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 19.03.2018

I. Bericht

Die CSU-Stadtratsfraktion hat zum Thema Beschleunigung und Entbürokratisierung von Bauverfahren einen Antrag zur Behandlung im AfS und POA vorgelegt:

> ***Die Verwaltung berichtet umfassend über die aus ihrer Sicht möglichen Verbesserungen in der Aufbauorganisation (Bündelung und Hierarchisierung von Zuständigkeiten) und der Ablauforganisation (Verfahrensablauf)***
>
> ***- erstens - bei der Baurechtschaffung durch Bebauungs- und V+E-Pläne und - zweitens - im Genehmigungsverfahren für Einzelbauvorhaben, entsprechend den Voraussetzungen nach § 32, 33 und 34 BauGB.***

Die im Antrag formulierten Fragen werden unter Einbeziehung der Stellungnahmen des Stadtplanungsamtes und der Bauordnungsbehörde wie folgt beantwortet:

1. „Werden informelle Masterpläne - die grundsätzlich die mögliche Dichte, Baustrukturen, Gestaltungsmöglichkeiten, Voraussetzungen und Möglichkeiten der ÖPNV-Erschließung qualifiziert voruntersuchen - für eine strategische Baulandpolitik als zielführend angesehen um B-Plan-Verfahren zu beschleunigen und eine Hierarchisierung für die Einleitung von Verfahren zu ermöglichen? Welche personelle Ausstattung brauchte eine solcher Stab Strategische Bauleitplanung?“

Bislang hat die Strukturplanung die Verbindungsfunktion zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan eingenommen. Dabei werden meist verschiedene Planungsvarianten entwickelt und das Gebiet auf die mögliche Bebauungsdichte, Baustrukturen, Gestaltungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der ÖPNV- und MIV-Erschließung hin untersucht. Sie dient zudem zur Vorbereitung und Beschleunigung der Bauleitplanung (Grundlagenermittlung, verwaltungsinterne (Vor-) Abstimmung).

In Einzelfällen können Rahmenpläne oder informelle Masterpläne auch Bebauungspläne als Grundlage für die Baugenehmigungen ersetzen. Dies ist möglich und bereits gängige Praxis. Dieser Weg ist jedoch nur möglich, wenn die bau- und planungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Prüfung und Entscheidung z.B. der Erschließungsfragen, der Umweltbelange und des Lärmschutzes wird dann allerdings auf die Ebene der Baugenehmigung verlagert.

Strukturplanungen Dritter – auch Masterpläne - sind regelmäßig Basis für die Entwicklung dafür geeigneter Flächen. Auch bei Angebotsbebauungsplänen wird das Mittel genutzt.
Die Durchführung von Workshops beispielsweise für Wetzendorf Süd sowie die Erstellung klassischer Strukturplanungen mussten zuletzt aus Kapazitätsgründen häufig zurückgestellt werden. Verzögerungen in der Besetzung offener Stellen im Sachgebiet führten zu einer Verzögerung der Erstellung bereits angefragter Strukturplanungen für mehrere Bereiche.

Ob die Vorbereitung von Grundsatzentscheidungen, Rahmenplänen und/oder Strukturplanungen künftig in einem Stab „Strategische Bauleitplanung“ bei Stpl oder nach der Neuorganisation integriert in den Abteilungen des Stpl erfolgt, wird derzeit im Rahmen einer Organisationsuntersuchung (s. a. Ziffer 6 des Antrags) geprüft. Vorgeschaltete Strukturplanungen und strategische Bauleitplanung sind wichtige und wertvolle Möglichkeiten, die Bebauungsplanverfahren zu beschleunigen. Sinnvoll wäre die Erstellung städtebaulicher Leitlinien (Grundsätze zu Dichte, Gestaltung, Grünausstattung etc.), die gebündelt in die strategische Bauleitplanung einfließen und die helfen, den Gesamtprozess zu beschleunigen.

2. „Wären durch Bündelungseffekte, durch gleichzeitige Bearbeitung und Betreuung der in B-Pläne zu integrierenden Grünordnungspläne durch Stpl anstelle UwA, schnellere und effizientere Verfahrensabläufe in der Bauleitplanung zu erwarten? Ist es sinnvoll, die mit der Grünplanung befassten Mitarbeiter in Stpl umzusetzen? Könnte das kurzfristig realisiert werden?"

Die meisten Aufgaben des Stpl beinhalten Schnittstellen mit dem Umweltamt (UwA). Dies betrifft die Strukturplanung, die Vorbereitung und Umsetzung der Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsverfahren, die Weiterentwicklung der INSEK-Gebiete, Wettbewerbe, STEM und Baugenehmigungsverfahren. Viele Themen werden darüber hinaus gemeinsam bearbeitet, wie z.B. das Artenschutzkonzept. Die meisten Schnittstellen zwischen den beiden Dienststellen bestehen aber bei der Bauleitplanung.

Derzeit werden bei Stpl insgesamt ca. 40 FNP-Änderungsverfahren durchgeführt, davon 15 in Priorität 1 und 7 in Priorität 2. Fast 100 Bebauungsplanverfahren sind eingeleitet, 35 werden in Priorität 1 bearbeitet und 11 Verfahren sind in Priorität 2 eingestellt. Für nahezu alle diese Verfahren ist ein Landschafts- oder Grünordnungsplan erforderlich. Das Pensum ist bei Stpl aufgrund der vorhandenen Personalressourcen bereits kaum zu leisten. Bei UwA bestehen ebenfalls personelle Engpässe in den betroffenen Bereichen. Bis dato konnten jährlich maximal 20 Verfahren abgearbeitet werden. Zum Haushalt 2019 wurden bei UwA in den Bereichen Umweltplanung, Grünordnungsplanung, Landschaftspflegeverband und Untere Naturschutzbehörde insgesamt noch einmal über 6 VK zusätzliche Stellenplankapazität geschaffen, die nach Besetzung und Einarbeitung bereits im Laufe des Jahres 2019 zu einer Verbesserung der angespannten Situation führen sollten.

Bei der Betrachtung der Prozesse wird deutlich, dass gerade Schnittstellen zwischen den Dienststellen zu erheblichen Verzögerungen im Ablauf beitragen können. Deshalb wird bei der Organisationsuntersuchung des Stpl und im Rahmen der laufenden externen Steuerungsunterstützung im Stab Projektentwicklung auch besonderes Augenmerk auf die Betrachtung und Optimierung der Schnittstellen gelegt. Bereits heute zeigt sich, dass sehr komplexe Verfahren (s. z.B. BPlan Nr. 4645, Poststraße) mit umfangreichen umwelt- und naturschutzbezogenen Restriktionen (Artenschutz, Altlasten, Lärmschutz, Wald- und Biotopflächen etc.) bei konsequenter und intensiver Prozesssteuerung und –priorisierung in rund 18 Monaten bewältigt werden können. Diese Steuerung benötigt eigene Ressourcen, auch bei den privaten Vorhabensträgern.

Ob die Bündelung der Planung, wie sie in anderen Städten (z.B. München) durchaus üblich ist, zur Lösung der Probleme beitragen könnte, müsste ggf. im Rahmen der derzeit stattfindenden Organisationsuntersuchung Stpl erarbeitet werden, bedürfte aber einer Erweiterung des bestehenden Untersuchungsumfanges. Dabei wäre aber zu bedenken, dass zahlreiche Umwelt- und Naturschutzbelange auf Grund eigener gesetzlicher Regelungen (Arten-, Boden-, Natur-, Immissions-, Lärm- und Gewässer-, Störfallschutz sowie UVP) vielfältig bei der Erstellung rechtssicherer B-Pläne zu berücksichtigen sind und die Grünplanung umfangreiche fachliche Bezüge dazu hat.

3. „Sieht die Verwaltung Potenziale, Einzelbaugenehmigungen bei der BoB dadurch zu beschleunigen, dass Städtebau und Grünordnung durch einen einzigen Abstimmungsprozess mit Stpl abgearbeitet werden? Welche Zeitgewinne würden daraus resultieren? Könnte das kurzfristig realisiert werden?“

Im AfS am 12.10.2017 wurde bereits ausführlich über Ablauf, Organisation und Defizite in der Bearbeitung von Bauanträgen berichtet. Dabei wird nicht der Verfahrensablauf an sich problematisch gesehen, sondern vielmehr die geringe Personalausstattung in allen am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Dienststellen. Daran wird wohl auch ein zusammengefasster Abstimmungsprozess von Stpl und UwA nichts ändern. In den gut funktionierenden Teil-Prozess sollte keine weitere Entscheidungs- und Abstimmungsebene eingebaut werden. Die am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Dienststellen benötigen vielmehr eine den wachsenden Aufgaben entsprechende personelle Ausstattung.

Auf diese Anforderungen wurde bereits in der Vergangenheit durch Stellenschaffungen in erheblichem Umfang reagiert. So erhielten z.B. seit 2015 der Geschäftsbereich Ref. III zusätzliches unmittelbar bzw. mittelbar im Zusammenhang mit der Bauflächenentwicklung bzw. dem Baugenehmigungsverfahren stehendes Personal im Umfang von 2,0 VK, UwA im Umfang von etwa 15,0 VK, Stpl im Umfang von 12,5 VK und die BoB im Umfang von 4,0 VK, davon zuletzt insgesamt 19,5 VK zum Haushalt 2019, die daher erst im Laufe des Jahres 2019 besetzt werden können und zu einer weiteren, spürbaren Entlastung führen dürften. Ein weiterer Schwerpunkt der Organisationsuntersuchung bei Stpl liegt zudem in der Personalbemessung der Dienststelle.

4. „Welche Möglichkeiten sieht die Verwaltung, die Strukturen innerhalb von Stpl und BoB effizienter, schneller und produktiver zu gestalten und Stpl und BoB zu optimieren? Welche Möglichkeiten zur Verbesserung der internen Kommunikation und zur Stärkung der Selbstorganisation und der Eigenverantwortung sind denkbar?“

Die Prozesse der Begutachtung im Baugenehmigungsverfahren sind bereits weitgehend standardisiert. (Digitale Bauakte, Amtskonferenz, DLZ- Bau). Durch die digitale Akte ist auch die Einzelverantwortung auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen ihrer Zuständigkeit weitgehend übertragen. Die Zeitverzögerungen in den Abläufen werden häufig durch nicht standardisierte Beratungstermine erzeugt. (Beratung als freiwillige und gewohnte Leistungen der Verwaltung).

Die Beratungsintensität entsteht vor allem aus folgenden Gründen:

a. Schwierige Baugrundstücke wie z.B. Baulücken und bahnnahe Grundstücke, die durch Hochkonjunktur und erleichterte gesetzliche Vorgaben im Lärmschutz an Verkehrswegen jetzt bebaut werden können, erfordern ausgiebige Beratung.
b. Aufgrund gestiegener Bodenpreise wird möglichst viel Bauvolumen angestrebt, daher werden bei einem Vorhaben häufig mehrere Beratungsgespräche in allen Hierarchieebenen geführt.
c. Die Grundsätze des Planungsrechts sind dabei nicht immer die Leitlinien der Investoren. Befreiungen für zusätzliche Geschosse, Überschreitungen der Baugrenzen sind die Regel und erfordern detailliert und rechtssicher abgewogene Ermessensentscheidungen in jedem Einzelfall.
d. Durch die verstärkte Anwendung des § 34 BauGB zugunsten der schnellen Bebaubarkeit steigen die Anforderungen an das Baugenehmigungsverfahren, z.B. durch eine Vielzahl von Gutachten, die auch bei Bauleitplanverfahren erforderlich wären.

e. nicht immer wird bauherrenseitig ausreichend Wert auf qualifizierte Planung bereits in frühen Projektphasen gelegt, auch im eigentlichen Verfahren sind häufig erhebliche Planungsdefizite zu beklagen.

Durch die vielfachen Beratungsgespräche zu Bauanträgen sowie die teilweise umfangreiche Vor- und Nachbereitung sowohl durch den Investor als auch durch die Verwaltung entstehen Zeitverzögerungen und ein erheblicher Mehraufwand.
Trotz weitestgehend standardisierter Prozesse zeigt sich, dass die aktuelle Personalkapazität insbesondere aufgrund der schwierigeren Baugrundstücke und des hohen Drucks auf den Bodenmarkt nicht ausreichen, um die Zeitvorgaben auch nur annähernd einzuhalten. Auch wenn Personal bewilligt ist (Thema Kindergärtenprogramm und Flüchtlingsunterbringung) dauert die Einarbeitung neuer Fachkräfte ca. 3 Jahre und bindet in der Einarbeitungsphase wiederum Kapazitäten der Kolleginnen und Kollegen.

5. „Welche Möglichkeiten sieht die Verwaltung Service und Kundenzufriedenheit allgemein zu verbessern?“

Bedingt durch intensive Beratungsleistungen und die knappe Personalausstattung, kann es derzeit zu erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung von Bauanträgen kommen. Dies ist sehr bedauerlich, denn es bedeutet, dass die Stadt Nürnberg ihr Ziel der Kundenzufriedenheit hier nicht vollständig erreichen kann.
Nicht zuletzt könnten aber auch ablauforganisatorische Ursachen eine Rolle für die längeren Bearbeitungszeiten spielen. Es wird daher weiterhin laufend nach organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten gesucht, die auch als ein Schwerpunktthema der seit Dezember 2018 laufenden Organisationsuntersuchung beim Stadtplanungsamt formuliert wurden.

6. „Macht aus Sicht der Verwaltung die Beauftragung eines externen Beraters zur Erfassung und Auswertung des Ist-Standes von Prozessabläufen und zur beratenden Begleitung der Neuorganisation Sinn?“

Die Einbeziehung von externen Beratern ist aus Sicht der Verwaltung durchaus sinnvoll. Aus diesem Grund sind zwischenzeitlich bereits zwei Beauftragungen erfolgt:

<u>Technische Koordination mit externer Steuerungsunterstützung</u>

Zur Beschleunigung der Verfahren zur Baulandentwicklung / Angebotsbebauungsplanung wurde im Baureferat die Technische Koordination gegründet. Aufgabe der Technischen Koordination ist es, durch eine effektivere Koordinierung der beteiligten Dienststellen und ihrer Aufgaben bei der Baurechtsschaffung (von der Einleitung der Bebauungsplanung bis zur Fertigstellung der Erschließung) eine Beschleunigung herbeizuführen.

Nach ca. zwei Jahren lässt sich feststellen, dass die gewünschte Beschleunigung bei den laufenden Baulandentwicklungen (stadteigenen/ kein Investor) trotz Workflow und Koordination noch nicht ausreichend ist. Dies liegt u. a. daran, dass die Baulandentwicklung als Querschnittsaufgabe eine Vielzahl von Schnittstellen umfasst und eine große Anzahl von parallelen Verfahren und Arbeitsschritten erfordert. Eine weitere Verfahrensoptimierung und -beschleunigung kann daher nur durch eine stringentere Projektstruktur und -führung erreicht werden. Dies soll durch eine externe Steuerungsunterstützung erreicht werden. Seit Februar 2018 untersucht das beauftragte Büro die Abläufe und wird gemeinsam mit allen betroffenen Dienststellen Ablaufoptimierungen ausarbeiten. Ziel ist es, damit eine eindeutige referatsübergreifende Projektverantwortlichkeit und Steuerungskompetenz für den gesamten Verfahrensablauf der Baulandentwicklung zu etablieren - die den gesamten Prozess von der Bauleitplanung bis hin zur Baureife mit begleitet. Schwerpunkte dieser Projektsteuerung sind unter anderem Projektorganisationstruktur und -steuerung, Finanzcontrolling (Ein- u. Auszahlungsplanung), Information- u. Terminmanagement sowie Evaluierung.

Organisationsuntersuchung Stpl

Im Dezember 2018 startete zudem die Organisationsuntersuchung bei Stpl mit den Zielen „Optimierung der Schnittstellen“, „Erfassung und Optimierung der wesentlichen Kernprozesse“, „Aufgabenwahrnehmung“, „Personalressourcen – Erstellung eines Werkzeugs für die Personalbemessung“, „Personalentwicklung“ und „Begleitung der Umsetzung der Untersuchungsergebnisse“. Nach bereits erfolgter Auftragsklärung und Konkretisierung des strategischen Referenzrahmens arbeiten derzeit Mitarbeiter/innen der Beratungsfirma, von DIP und Stpl am Leistungsbereich „Aufgabenwahrnehmung bei Stpl“. Hierbei werden über Hospitation und zielgerichtete Mitarbeiter/innen-Gespräche die Aufgaben bei Stpl erhoben, das Aufgabenportfolio einer gutachterlichen Analyse und Bewertung unterzogen und die Ergebnisse in Workshopformaten gemeinsam ausgewertet bzw. validiert.

Insgesamt soll die Untersuchung im Laufe des Jahres 2019 abgeschlossen werden und zu einer optimierten Struktur der Dienststelle Stpl beitragen. In wie weit sich aus der Untersuchung des Amtes über die Schnittstellenbetrachtung Ansatzpunkte für weitere Verbesserungsmöglichkeiten des Gesamtprozesses oder bei anderen Dienststellen ergeben, ist derzeit noch nicht absehbar.

II. Ref. I/II / POA

Nürnberg, 20.03.2019
Amt für Organisation und Informationsverarbeitung

gez. Knabel
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

(51 21)

Abdruck an:

a) Herrn Ref. III
b) Herrn Ref. VI
c) GPR