ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Bauaufsicht der

Stadt Bielefeld im Jahr 2019

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
  - Bauaufsicht 3
- Inhalte, Ziele und Methodik 4
- Baugenehmigung 5
  - Strukturelle Rahmenbedingungen 5
  - Rechtmäßigkeit 7
  - Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 8
  - Geschäftsprozesse 10
  - Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens 11
  - Laufzeit von Bauanträgen 12
  - Personaleinsatz 16
  - Digitalisierung 18
  - Transparenz 19
- Bauberatung 20
- Bauordnung 22
- Anlage: Ergänzende Tabellen 24

Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld 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.

Bauaufsicht

Die Stadt Bielefeld hat ihre **Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse** umfassend geregelt. Möglichkeiten zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden. Die Voraussetzungen zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen liegen ebenfalls noch nicht vor.

Obwohl die Bauaufsicht ihre Geschäftsprozesse gut strukturiert hat, indem unnötige Schnittstellen weitestgehend vermieden werden, liegt die **Gesamtlaufzeit der Bauanträge** sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren über der von der gpaNRW festgelegten Orientierungsgröße von durchschnittlich 12 Wochen.

Mögliche Optimierungen bietet hier ein konsequenter Umgang mit unvollständigen „Altfällen“. Nicht fristgerecht eingereichte Unterlagen sollten ohne weitere Nachforderung zu einer Ablehnung führen. Durch eine Information der politischen Gremien - erst nach erfolgter Baugenehmigung - kann der Genehmigungsprozess ebenfalls beschleunigt werden.

Bei der **Genehmigung von Bauanträgen** weist die Stadt Bielefeld einen unterdurchschnittlichen Leistungswert auf. Je Vollzeit-Stelle werden in Bielefeld weniger Bauanträge bearbeitet, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Personaleinsatz für die Bauberatung liegt vergleichsweise hoch. Die Stadt Bielefeld bietet einen umfassenden Service für Bauwillige. Dieser wirkt sich in Bielefeld jedoch nicht positiv auf die Vollständigkeit der Bauanträge aus. Viele Anträge gehen unvollständig ein und die Quote der Zurückweisungen liegt vergleichsweise hoch.

Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

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

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

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

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

Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	494	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	6,36	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	17,86	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	78,86	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	3,28	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

In der **Stadt Bielefeld** liegt das Fallaufkommen bezogen auf Einwohner im Bereich des Median. Insoweit zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten. Das Fallaufkommen ist bezogen auf die Stadtfläche niedriger als bei den anderen von der gpaNRW geprüften Kommunen.

Die Stadt Bielefeld liegt abseits der großen Ballungszentren in Nordrhein-Westfalen. Dennoch stellt sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht anders als in den Vergleichskommunen dar. So erfolgt auch in Bielefeld eine Verdichtung der Bebauung im Innenstadtbereich. Verdichtung bedeutet dabei nicht nur Neubau, sondern auch eine Aufstockung bereits bestehender Häuser sowie eine Ausnutzung vorhandener Dachgeschosse. Bauvorhaben in gewachsenen Gebieten erfordern überwiegend eine intensivere Beratung der Bauantragsteller sowie häufig eine längere Bearbeitungszeit. In den genannten Fällen werden die Grundstücksnachbarn bereits vor Erteilung der Baugenehmigung beteiligt, um Klageverfahren vorzubeugen.

Die Stadt Bielefeld möchte Wohnraum bezahlbar machen und hat deshalb Möglichkeiten gesucht diese Vorstellung umzusetzen. Durch eine Baulandstrategie sollen für die Wohnbebauung geeignete Flächen identifiziert und entwickelt werden.

Entwicklung der Fallzahlen für Bielefeld

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	54	64
Bauanträge	**1.592**	**1.585**
Davon im vereinfachten Verfahren	1.298	1.371
Davon im normalen Genehmigungsverfahren	294	214

Die Anzahl der Bauanträge ist im Prüfzeitraum konstant geblieben. Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld rechnet ab 2020 mit einem Anstieg der Bauanträge, da die Effekte durch die „Baulandstrategie“ sich erst nach Umsetzung des Planungsrechts einstellen werden.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist in Bielefeld der dritthöchste im Vergleich. Dieser Umstand vereinfacht und beschleunigt das Verfahren für den Bauwilligen. Zeitgleich werden die Bielefelder Mitarbeiter zeitlich entlastet.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Durch den Verzicht auf unnötige Beteiligungen kann sowohl beim Bauamt als auch bei möglichen Beteiligten Arbeitsaufwand vermieden werden (vgl. Abschnitt „Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens“).

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	1,96	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,05	0,05	0,08	0,11	0,19	0,68	14

Die Stadt Bielefeld holt für die Bearbeitung ihrer Bauanträge vergleichsweise wenige Stellungnahmen ein. Bezogen auf die Beteiligung externer Stellen bildet Bielefeld das Minimum im interkommunalen Vergleich. Hier kommt der Stadt zugute, dass die Bauvorhaben abseits von den

zuvor genannten belastenden Strukturen liegen. Auf den Baugenehmigungsprozess sollte sich dieser Umstand grundsätzlich positiv auswirken, da insbesondere die Einholung von externen Stellungnahmen den Prozess verzögern kann.

Rechtmäßigkeit

- **Feststellung**
  Die Stadt Bielefeld bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Bielefeld** hält die bis zum 31. Dezember 2018 in § 72 Abs. 1 BauO NRW gesetzte Frist von einer Woche nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit überwiegend ein. Ausnahmen gelten nur aus Krankheitsgründen oder bei Personalmangel. Im 14-tägigen Rhythmus werden von der Bauaufsicht Controlling Listen erstellt, wann die Eingangsbestätigungen versandt wurden. So wird die Einhaltung der Frist permanent nachgehalten.

Diese Frist wurde in der ab dem 01. Januar 2019 gültigen BauO NRW in § 71 Abs. 1 BauO NRW auf zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags verlängert. Zeitgleich hat die Stadt Bielefeld eine Vorprüfstelle zur Optimierung des Eingangsverfahrens der Bauanträge eingerichtet. Dadurch stellt die Stadt sicher, dass die gesetzliche geforderte Frist eingehalten wird.

Auch die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren, die bis zum 31. Dezember 2018 in § 68 Abs. 8 BauO NRW geregelt wurde, hält die Stadt Bielefeld im Jahr 2018 laut Auskunft der Bauaufsicht in der Regel ein. Allerdings erfolgt diesbezüglich keine Auswertung. Die von der Stadt ermittelten „95 Tage durchschnittliche Laufzeit nach Vollständigkeit des Antrages im einfachen Verfahren“ zeigen jedoch, dass einzelne Antragsverfahren eine deutlich längere Laufzeit haben.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bielefeld sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Bielefeld anzulasten sind.

Die erforderlichen Entscheidungen und Stellungnahmen werden gleichzeitig sternförmig angefordert. Die Anforderung erfolgt allerdings noch in Papierform, da die Bauanträge nicht eingescannt werden. Der Prozess der Baugenehmigung wird jedoch elektronisch durch ein Baugenehmigungsprogramm unterstützt.

Empfehlung
Die Stadt Bielefeld sollte die in Papierform eingehenden Bauanträge sofort einscannen. Sie kann dadurch die Anforderung von Stellungnahmen und Entscheidungen vereinfachen und das Verfahren beschleunigen.

Durch sofortiges einscannen kann die Stadt Bielefeld zudem im Bedarfsfall jederzeit elektronisch auf die Bauakten zugreifen. Ein zeitintensives Suchen der Papierakte im Archiv kann dann entfallen.

Die Bauaufsicht hat nachprüfbare Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter festgelegt. Regelmäßig finden Teambesprechungen statt, um Ermessensentscheidungen abzusichern. Darüber hinaus stehen den Mitarbeitern Handlungsanweisungen, wie in vorgegebenen Fällen zu entscheiden ist, zur Verfügung. Im Intranet können Gerichtsurteile sowie Protokolle als Handlungsanweisung zur Einzelfallregelung nachgelesen werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Bielefeld stellt über eine Gebührenrichtlinie sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Gebührenbescheide werden nach dem Vier-Augen-Prinzip überprüft, wobei ab 1.000 Euro eine Prüfung durch den Vorgesetzten erfolgt.

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte die Stadt Bielefeld ermitteln, zu welchem Anteil sie mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht. Bisher ermittelt die Bauaufsicht lediglich die Gebühreneinnahmen im Verhältnis zum eingesetzten Personal.

Auch wenn die Stadt die Höhe der Gebühren im Baugenehmigungsverfahren nur eingeschränkt steuern kann, sieht die gpaNRW in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung? Wie hoch sind die für die Baubera-tung eingesetzten Ressourcen?

Empfehlung
Die Stadt Bielefeld sollte eine Kennzahl zum Kostendeckungsgrad bilden, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

Feststellung
Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld musste vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	7,57	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,37	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Auch im Jahr 2017 lagen die Anteile der zurückgewiesenen und zurückgenommenen Bauanträge in **Bielefeld** überdurchschnittlich hoch.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Der hohe Anteil der Zurückweisungen lässt den Rückschluss zu, dass die Bauantragsteller in Bielefeld oftmals nicht gut informiert sind. Viele Bauanträge werden unvollständig vorgelegt. Die Anzahl der zurückgewiesenen Bauanträge stieg von 95 im Jahr 2017 auf 120 im Jahr 2018 an. Diese Zahlen verwundern umso mehr, weil Bielefeld überdurchschnittlich viele vereinfachte Bauantragsverfahren aufweist. Bei diesen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen nicht so hoch wie bei den normalen Genehmigungsverfahren. Den Antragstellern sollte es in diesen Fällen leichter fallen, alle erforderlichen Unterlagen beizubringen.

Den Bauwilligen steht in Bielefeld ein breites Beratungsangebot (vgl. Abschnitt „Bauberatung“) zur Verfügung. Dabei hängt eine gute Information der Bauwilligen nicht von der Höhe des Personaleinsatzes in der Bauberatung ab: Hier konnte die gpaNRW keine Korrelation bzw. Abhängigkeiten z. B. zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen.

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte nun eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist jetzt keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Geschäftsprozesse

➔ **Feststellung**
Die Stadt Bielefeld hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt, Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Die **Stadt Bielefeld** hat klare Regelungen geschaffen. Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur des Bauamtes eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Bielefeld hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt fünf Dezernate verteilt. Diese werden vom Oberbürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Dezernaten erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist dem Dezernat 4- „Wirtschaft, Stadtentwicklung, Mobilität“ zugeordnet. Die Bauaufsicht gehört zum Bauamt (600), das sich in sieben Abteilungen untergliedert: Verwaltungsabteilung (600.1), Bauberatung (600.2), Gesamträumliche Planung und Stadtentwicklung (600.3), Planen und Bauen West (600.4) und Ost (600.5), Wohnungsbauförderung und Wohnungsaufsicht (600.6) sowie Denkmalschutz und Statik (600.7).

Die Stadt Bielefeld setzt zur Bearbeitung von Bauanträgen eine prozessorientierte Software ein. Der gesamte Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Der Sachbearbeiter arbeitet im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/dem Prozess an sich hat die Stadt Bielefeld in der Software auch Checklisten sowie Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Die Prozesse, Checklisten etc. sind auf das jeweilige Genehmigungsverfahren abgestimmt. Somit hat die Stadt Bielefeld ihre Arbeitsabläufe klar geregelt.

Bisher erhält die Stadt Bielefeld alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur teilweise elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. Mangels Schnittstelle kann in Bielefeld noch kein elektronischer Antrag angenommen werden. Derzeit erfordert § 70 Absatz 3 BauO NRW 2018, dass der Bauantrag sowie die Bauvorlagen zu unterschreiben sind. Im Zuge des Digitalisierungsfortschritts bleibt abzuwarten, wie sich auch diese gesetzlichen Vorgaben weiterentwickeln, sodass eine komplett digitale Aktenführung einfacher erfolgen kann.

➔ **Empfehlung**
Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Bielefeld bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

- **Feststellung**
  Der Prozess des vereinfachten Bearbeitungsverfahrens ist in Bielefeld klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte die 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.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es zudem wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen geschickt wählt. Die **Stadt Bielefeld** prüft die Unterlagen zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren auf Vollständigkeit und fordert fehlende Unterlagen dann durch den Sachbearbeiter nach. Zu diesem Zeitpunkt hat bereits der Vorgesetzte den Antrag gesichtet und mit Bearbeitungshinweisen versehen.

Nach Auskunft der Stadt Bielefeld werden häufig unvollständige Anträge eingereicht, sodass Unterlagen mindestens einmal nachgefordert werden. Nicht selten werden Unterlagen nicht zügig, sondern mit erheblichem Zeitverzug nachgereicht. Die Stadt Bielefeld fordert Unterlagen auch mehrmals an, falls die Unterlagen nicht fristgerecht nachgereicht werden. Dies führt in diesen Fällen zu extremen Gesamtlaufzeiten (vgl. Abschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“) von teilweise mehr als 1.000 Tagen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bielefeld sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen, sowie die Sachbearbeitung entlasten.

Der Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen wirkt sich auf die Bearbeitungsdauer aus. Das Beteiligungsverfahren wird in Bielefeld erst nach Vollständigkeit der Unterlagen gestartet. Durch einen früheren Zeitpunkt der zu beteiligenden Stellen könnten hier Zeitgewinne erreicht werden. Viele der von uns geprüften Bauaufsichten starten ein sternförmiges Beteiligungsverfahren bereits parallel zur Vollständigkeitsprüfung. Zudem erfolgt die Beteiligung in Bielefeld noch in Papierform, da aktuell keine elektronische Akte geführt wird. Durch einen zügigen Umstieg auf ein elektronisches Beteiligungsverfahren könnten weitere Zeitvorteile generiert werden.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtliche Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.

Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten unterstützt.

In Bielefeld ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrages und Sichtung durch die Teamleitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Somit wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird bei positiven Entscheidungen nicht durch Rückkopplungen mit den Vorgesetzten verzögert. Fachlich anspruchsvolle Fälle werden mit den Vorgesetzen abgestimmt. Allerdings gibt es in Bielefeld bei positiven Entscheidungen, anders als bei Ablehnungen, kein durchgängiges 4-Augen-Prinzip.

Nach Erteilung der Genehmigungen werden Stichprobenkontrollen durchgeführt. Zehn Prozent der Vorgänge werden nach dem Zufallsprinzip durch den zuständigen Vorgesetzten geprüft.

Eine einheitliche Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten erreicht die Stadt Bielefeld durch die festgelegten Kriterien für Ermessensausübungen im Zusammenhang mit Abweichungen und Befreiungen. Eine einheitliche Bearbeitung im Stadtgebiet wird durch regelmäßige Arbeitsgruppensitzungen sichergestellt.

Der grundsätzliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist in Bielefeld auch nach den ab 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Landesbauordnung gleichgeblieben. Um die gesetzlichen Regelungen besser zu erfüllen, und zur Beschleunigung des Verfahrens, hat die Stadt zwischenzeitlich eine Vorprüfstelle eingerichtet.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**
Die Laufzeit der Bielefelder Bauanträge liegt überwiegend über der gpaNRW Orientierungsgröße von zwölf Wochen.

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

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

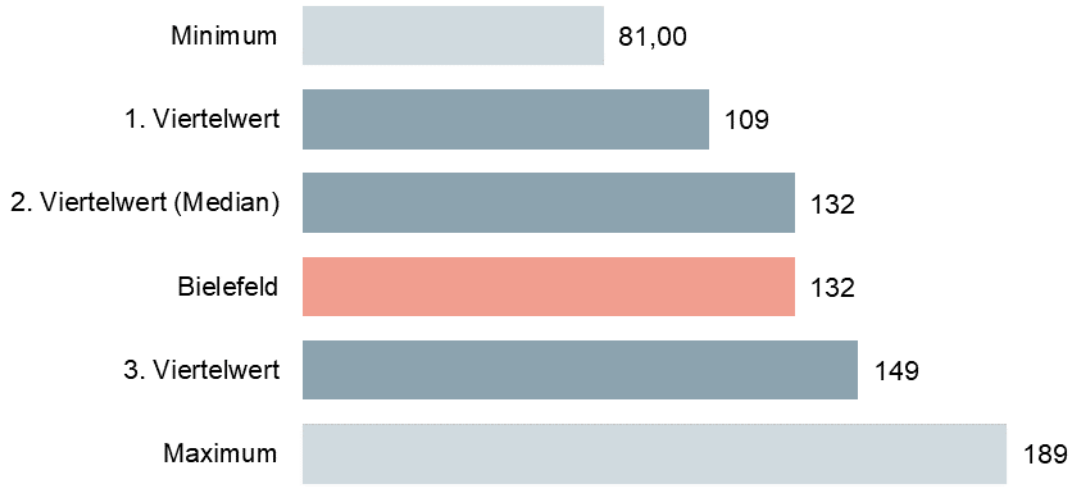
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

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

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die

gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit konnte jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte angeben. Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit war es über die Hälfte, sodass die gpaNRW nur den Vergleich zur Gesamtlaufzeit darstellt.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



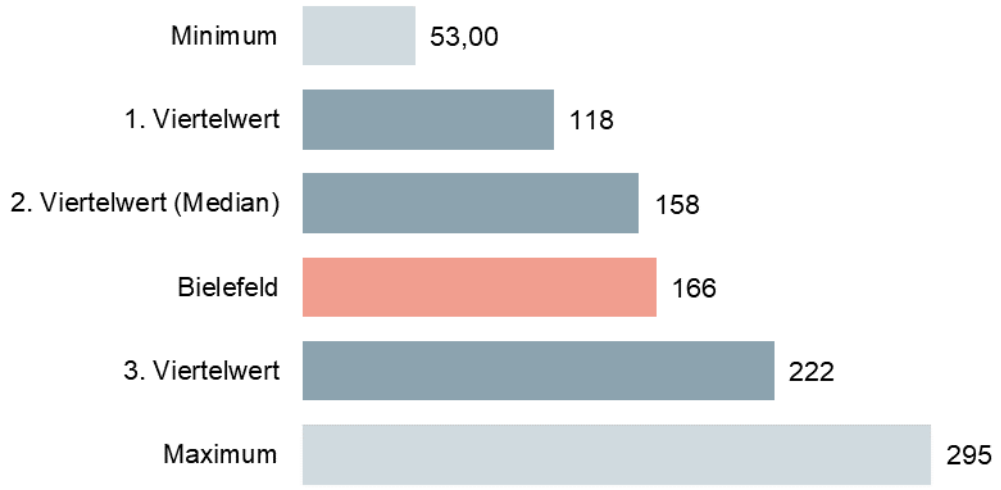
In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
159	98,00	116	128	145	176	14

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
146	99,50	142	152	201	261	16

Die Stadt Bielefeld weist sowohl im vereinfachten als auch im normalen Genehmigungsverfahren eine mittlere Gesamtlaufzeit im interkommunalen Vergleich aus. Allerdings überschreitet sie die Orientierungsgröße der gpaNRW um gut sieben Wochen bei den vereinfachten und zwölf Wochen bei den normalen Genehmigungsverfahren.

Im Jahr 2018 konnte die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld insgesamt 718 Bauanträge innerhalb von zwölf Wochen genehmigen, davon 341 innerhalb von sechs Wochen.

Die bei der Analyse des Prozesses festgestellten Vorgehensweisen können zu einer Verlängerung des Genehmigungsverfahrens führen und spiegeln sich in der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit wider. Der Durchschnittswert der Gesamtlaufzeit wird dabei von Bearbeitungsdauern beeinflusst, die in Einzelfällen bis zu 1.000 Tage und länger je Fall lagen.

Die Stadt Bielefeld hat daher die Auswertung der Gesamtlaufzeit um Bearbeitungsdauern, die über 1.000 Tage lagen, bereinigt. Davon betroffen waren im vereinfachten Genehmigungsverfahren acht und im normalen Genehmigungsverfahren drei Fälle. Jedoch erhöhen insgesamt 99

Fälle (16 im normalen und 83 im vereinfachten Genehmigungsverfahren), mit mehr als 365 Tage Laufzeit, den Durchschnittswert.

Ursächlich dafür sind laut der Stadt Bielefeld fehlende Unterlagen, die teilweise nicht oder erst nach Jahren eingereicht werden. Auch Fälle in denen Bauvorhaben und/oder Pläne geändert werden und mehrstufige Großprojekte führen in Bielefeld zu langen Gesamtlaufzeiten.

Verzögerungen kann die Stadt Bielefeld beeinflussen, indem sie verbindliche Fristen für die Nachforderung vorsieht. Die Fristen können abhängig von der Komplexität der beizubringenden Unterlagen gestaltet werden. Die Wartezeit bis zur Vollständigkeit sollte die Stadt Bielefeld allerdings nicht ungenutzt verstreichen lassen, so kann in vielen Fällen bereits das Beteiligungsverfahren gestartet werden. Denkbar wäre es auch trotz fehlender Unterlagen bereits prüffähige Teile des Bauantrages zu bearbeiten und die abschließende Genehmigung vom Eingang der fehlenden Unterlagen abhängig zu machen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bielefeld sollte die von ihr steuerbaren Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Bearbeitungsdauer konsequent umsetzen.

Die Bauaufsicht erstellt für die Bezirksvertretungen Listen über Bauvorhaben, die in dem jeweiligen Bezirk durchgeführt werden sollen. Bauvorhaben, die von der jeweiligen Bezirksvertretung kritisch gesehen werden, werden bis zur abschließenden Klärung nicht bewilligt. Durch diese lokale Regelung verlängern sich die betroffenen Baugenehmigungsverfahren durchaus um einige Wochen oder Monate. Nicht immer bleibt es bei einer einmaligen Beteiligung der politischen Gremien. Gibt es noch Gesprächs-/ Abstimmungsbedarf von Seiten der Politik, so ist die Bauaufsicht gefragt. Sie muss in solch einem Fall das Verfahren moderieren und die Politik nochmals beteiligen. Hierdurch wird zum einen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht zusätzlich belastet. Zum anderen verzögert sich das Verfahren weiter, ohne dass die Bielefelder Bauaufsicht dies beeinflussen kann.

Die Einbindung der Politik ist im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten eher untypisch. Eine Beteiligung von politischen Gremien ist im Baugenehmigungsverfahren in der BauO NRW nicht vorgesehen. Daher ist die Beteiligung nicht notwendig. Zudem ist ein Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Dies trifft auf alle Bauvorhaben zu, für die ein vereinfachtes oder normales Genehmigungsverfahren rechtlich zulässig ist.

→ **Feststellung**
Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Bielefeld Baugenehmigungsverfahren unnötig.

Infolge der Bielefelder Regelung ist die Politik über anstehende Bautätigkeiten sofort informiert. Allerdings muss ein genehmigungsfähiger Antrag ohnehin genehmigt werden, auch wenn die Politik anderer Auffassung sein sollte. Das Genehmigungsverfahren wird folglich künstlich verlängert.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bielefeld sollte die Einbeziehung der politischen Ebene über eine regelmäßige Information an die entsprechenden Gremien sicherstellen. Diese sollte erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen, damit das Genehmigungsverfahren nicht unnötig verzögert wird.

Das Ziel der Stadt Bielefeld Baugenehmigungen möglichst zeitnah zu erteilen wird aktuell nicht durchgängig erreicht. Die überwiegende Mehrzahl der Entscheidungen erfolgt in Bielefeld allerdings wesentlich früher als es der Durchschnittswert vermuten lässt, da die Fälle mit besonders langen Laufzeiten den Wert nach oben beeinflussen.

Personaleinsatz

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

- **Feststellung**
  Die Stadt Bielefeld erreicht bei den Genehmigungen von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.

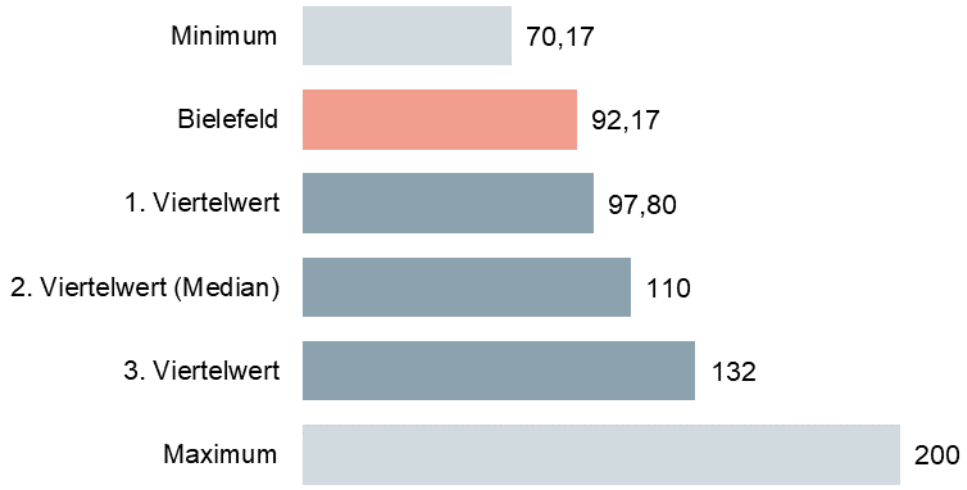
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden,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

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2017 insgesamt 21,05 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 2,99 Vollzeit-Stellen, der mit rund 9,15 Prozent im Bereich des Median der Vergleichskommunen liegt. Auf die Sachbearbeitung entfielen 18,6 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2018 blieb der Personaleinsatz bei der Stadt Bielefeld fast unverändert, wobei der Overhead Vollzeit-Stellen Anteil leicht gestiegen ist.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt. Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2017 positionierte sich die Stadt Bielefeld im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
91,14	72,96	91,68	115	132	181	21

Anhand der Kennzahlen lässt sich auf den ersten Blick keine übermäßige Belastung der Mitarbeiter erkennen. Dennoch fühlen sich viele Mitarbeiter der Bauaufsicht Bielefeld überlastet. Auch die Gesamtlaufzeiten der Bauantragsverfahren zeigen ein anderes Bild. Die Ziele der Stadt Bielefeld Bauvorhaben zügig zu bearbeiten und zu genehmigen können nicht durchgängig erreicht werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bielefeld sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Zur Verkürzung der Bearbeitungsdauer und weil die Stadt Bielefeld mit steigenden Antragszahlen rechnet, wird die Bauaufsicht im Herbst 2019 mit drei Mitarbeitern verstärkt, daneben wird

ein weiterer Mitarbeiter der Verwaltungsabteilung zugeordnet. Der Einsatz ist zunächst zeitlich befristet.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bielefeld sollte diese Verstärkung nutzen, um unvollständige „Altfälle“ konsequent abzubauen. Dabei darf auch die konsequente Ablehnung bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen kein Tabuthema sein.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	174	8,67	74,09	93,57	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	13,21	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,28	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Kennzahl aus den Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern wird nur aus informatorischen Gründen mit abgebildet: maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Hier liegt die Stadt Bielefeld deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes. Sie bearbeitet somit mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Zahl der Vorbescheide ist von 107 im Jahr 2017 auf 116 im Jahr 2018 leicht angestiegen. Da sich auch der Personaleinsatz entsprechend verändert hat, ist der Kennzahlenwert nahezu unverändert geblieben.

Digitalisierung

- **Feststellung**
  Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bielefeld ist geeignet die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.

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

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Bielefeld** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel wird der Vorgang der Bauantragsstellung durch eine spezifische Softwarelösung

unterstützt. Diese gibt für die einzelnen Bauantragsverfahren die einzuhaltenden Verfahrensschritte vor.

Es gibt einen Aktenplan, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Mitarbeiter der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Durch eine Digitalisierung der Bauakten möchte die Stadt Bielefeld zukünftig den Prozess beschleunigen und einen sofortigen Zugriff auf alle benötigten Informationen sicherstellen.

→ **Empfehlung**
Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Bielefeld einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Bielefeld das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Bielefeld zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ **Feststellung**
Die Stadt Bielefeld hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.

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 eine Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Die **Stadt Bielefeld** hat folgende grundsätzliche Ziele erfasst:

- die Fristen der Bauordnung sind einzuhalten
- Bürgerfreundlichkeit,
- im Bedarfsfall wird eine Bauberatung sichergestellt,
- Beteiligungsverfahren sind innerhalb eines Monats abzuschließen und
- eine niedrige Klagequote wird angestrebt.

Der Zielwert „Einhaltung der Fristen der Bauordnung“ wird unterjährig laufend nachgehalten. Die Ziele „Bürgerfreundlichkeit“ und „Bauberatung im Bedarfsfall“ werden von den Mitarbeitern gelebt und lassen sich nur schwer messen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Bielefeld sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

Bauberatung

Feststellung
Für die Bauberatung setzt die Stadt Bielefeld umfangreiche Personalressourcen ein. Die dadurch erhofften Vorteile werden zurzeit nicht erreicht.

Im Bereich Bauberatung gibt eine Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauberatung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2017 insgesamt 4,94 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,99 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 3,95 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2018 ist der Personaleinsatz auf insgesamt 5,49 Vollzeit-Stellen angestiegen.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	1,34	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	18
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	18,40	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

Die Stadt Bielefeld möchte Bauwillige und Bauantragsteller gut und umfassend beraten. Aus diesem Grund bietet Sie vielfältige Beratungsangebote an. Diese beziehen sich auf Planberatungen sowie die Entwicklung und Erschließung von Baugebieten. Es werden planungs- und baurechtliche Auskünfte hinsichtlich der Bebaubarkeit von Grundstücken und der Bauantragstellung gegeben. Die Mitarbeiter der Bauberatung stehen an insgesamt 40 Stunden in der Woche den Bauwilligen und den Entwurfsverfassern zur Verfügung.

Dieser umfassende Service wirkt sich in Bielefeld jedoch nicht positiv auf die Vollständigkeit der Bauanträge aus. Viele Anträge gehen unvollständig ein und die Quote der Zurückweisungen liegt vergleichsweise hoch. Fehlende Unterlagen sind eine der Haupursachen für eine lange Gesamtdauer des Genehmigungsverfahrens.

Prinzipiell muss eine Bauberatung nicht immer mit einem persönlichen Kontakt verbunden sein. Ein Informationsangebot für Bauwillige über verschiedene Medien kann bereits alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stellen. Der persönliche Kontakt ist dann nur erforderlich, wenn nicht allgemeine Fragen, sondern konkrete Fragen zu einem Bauvorhaben zu klären sind. Im Vorfeld eines Antrags kann die Qualität hierdurch gesteigert werden, weil der Bauwillige beispielsweise weiß, welche Vorschriften er zu beachten hat und welche Unterlagen er einreichen muss. Die Stadt Bielefeld stellt Bauwilligen Informationen zur Verfügung. So finden sich auf der

Homepage einzelne Antragsformulare und Broschüren. Eine plakative Information - welche Unterlagen zu einem vollständigen Bauantrag gehören - fehlt allerdings.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Bielefeld sollte ihr Informationsangebot für Bauwillige überarbeiten. Die für einen Bauantrag benötigten Unterlagen sollten auf einen Blick ersichtlich sein.

Ein möglicher Baustein einer Bauberatung kann ein „Quickcheck“ der einzureichenden Unterlagen sein. Geschultes Personal prüft die möglichen Bauantragsunterlagen noch vor dem Antragseingang auf Vollständigkeit. Fehlen Unterlagen, so wird der künftige Antragsteller darauf hingewiesen, welche Unterlagen er dem Antrag noch beifügen muss. Der nach der Beratung eingereichte Antrag wird nun eine höhere Qualität haben. Im Genehmigungsprozess kann so die Zahl der Nachforderungen reduziert und die Laufzeit verkürzt werden.

Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt eine Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

Feststellung

Die Stadt Bielefeld führt bei der überwiegenden Anzahl der Baugenehmigungsverfahren eine Bauüberwachung durch, wobei die Mitarbeiter die Notwendigkeit im eigenen Ermessen festlegen können.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Bisher war die Bauüberwachung eine pflichtige Aufgabe, die gemäß § 81 BauO NRW 2000 auf Stichproben beschränkt werden konnte. Insoweit haben die Kommunen in der Vergangenheit nach eigenem Ermessen die Bauten überwacht. Ab 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 nur noch vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insoweit liegt die Bauüberwachung jetzt generell im Ermessen der Kommune. Stellt sie dabei fest, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und Anforderungen oder die Pflichten der am Bau Beteiligten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, ist dies den entsprechenden Behörden anzuzeigen (z. B. Amt für Arbeitsschutz).

Die Mitarbeiter der **Stadt Bielefeld** führen die Bauzustandsbesichtigungen im eigenen Ermessen durch, wobei Ihnen noch kein Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien zur Verfügung steht. Die Zahl der Bauüberwachungen ist von 972 im Jahr 2017 auf 910 im Jahr 2018 gesunken, wobei keine Ursache für den Rückgang genannt werden konnte. Die Leitung des Bauamtes hat in den gemeinsamen Gesprächen ein hohes Interesse an der Erstellung eines Entscheidungskataloges signalisiert. Es ist angedacht Entscheidungskriterien festzulegen, wobei sich die Stadt an den Erfahrungen anderer Bauaufsichtsbehörden orientieren möchte. Durch die zu erwartende Entlastung der betroffenen Mitarbeiter werden sich zeitliche Ressourcen ergeben, die an anderer Stelle eingesetzt werden können.

→ **Empfehlung**

Zur Reduzierung der durchzuführenden Baubesichtigungen sollte die Stadt Bielefeld zeitnah einen Entscheidungskatalog erstellen. Zur rechtssicheren Ausübung des Ermessens sollte dieser klare Abgrenzungskriterien enthalten.

Bauzustandsbesichtigungen

➔ **Feststellung**
Mit nur rund 20 Prozent pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen setzt die Stadt Bielefeld große Personalressourcen zur Erfüllung von freiwilligen Service-Dienstleistungen ein.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte eine Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Bielefeld	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	45,55	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	9,15	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	19,61	19,61	42,04	100	100	100	13

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauordnung waren bei der **Stadt Bielefeld** im Jahr 2018 insgesamt 7,54 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,69 Vollzeit-Stellen. Somit entfielen 6,85 Vollzeit-Stellen auf die Sachbearbeitung. Im Jahr 2017 lag der Personaleinsatz leicht darunter.

Im interkommunalen Vergleich stellt Bielefeld den Minimalwert der pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen. Je Vollzeit Stelle werden in Bielefeld lediglich 46 pflichtige Bauzustandsbesichtigungen durchgeführt, wobei der Median bei 100 liegt.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen reduzieren und sich auf die pflichtigen Rohbau- und Schlussabnahmen beschränken.

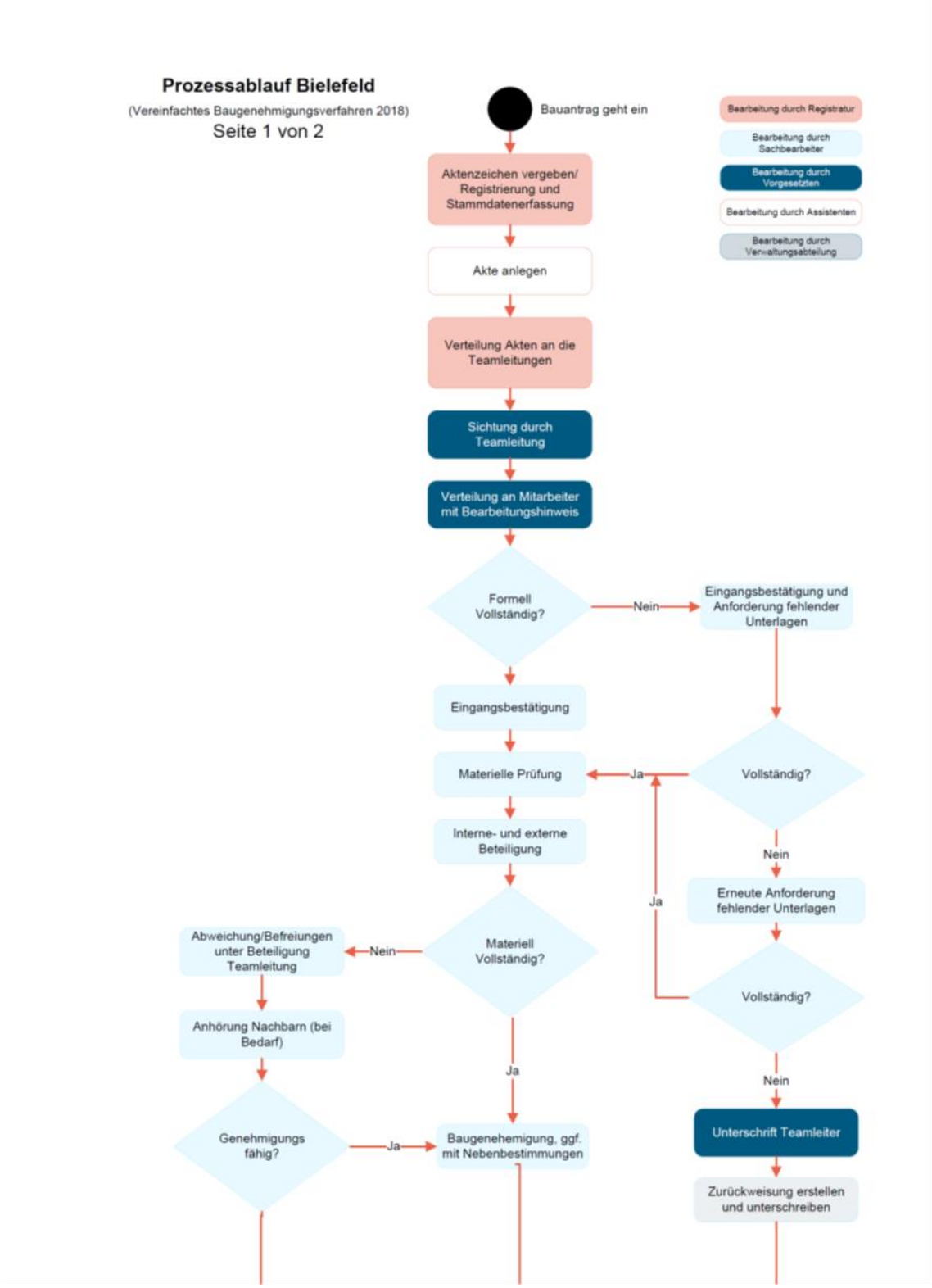
Anlage: Ergänzende Tabellen

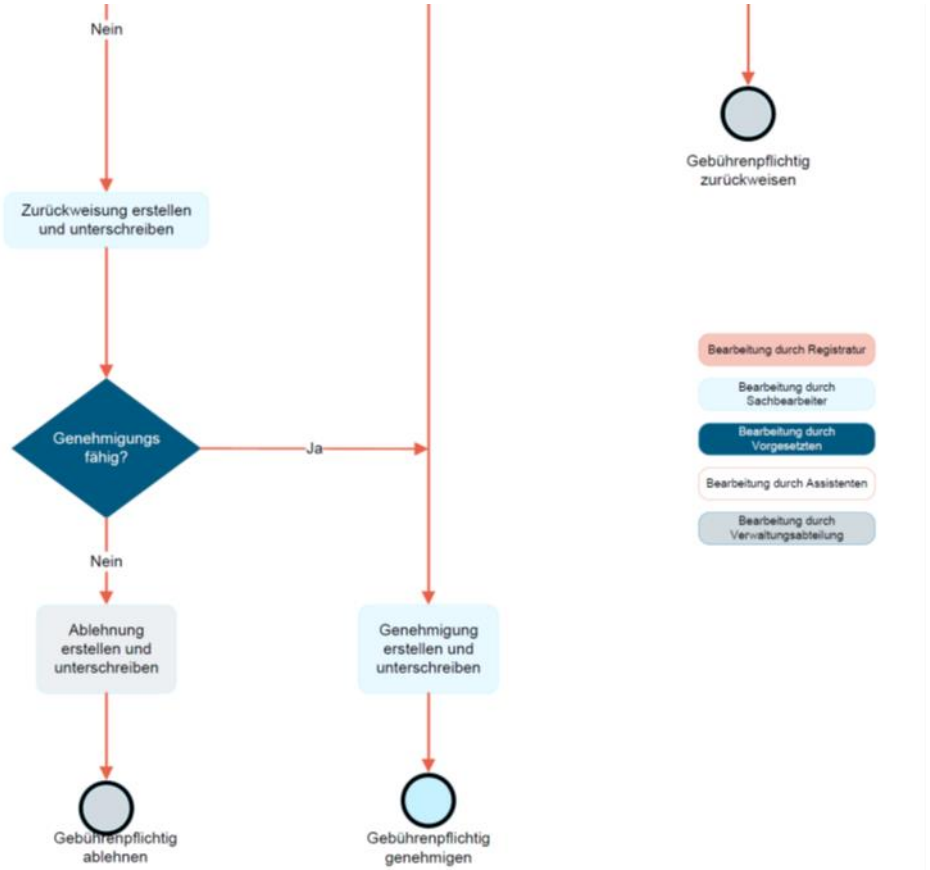
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Bielefeld bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit sehr wenige Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1.1	Die Stadt Bielefeld sollte nachhalten, ob sie die gesetzliche Vorgabe ab Vollständigkeit einhält. So kann sie dokumentieren, ob sie rechtskonform agiert und mögliche Verzögerungen nicht der Stadt Bielefeld anzulasten sind.
		E1.2	Die Stadt Bielefeld sollte die in Papierform eingehenden Bauanträge sofort einscannen. Sie kann dadurch die Anforderung von Stellungnahmen und Entscheidungen vereinfachen und das Verfahren beschleunigen.
		E1.3	Die Stadt Bielefeld sollte eine Kennzahl zum Kostendeckungsgrad bilden, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Bielefeld musste vergleichsweise mehr Bauanträge zurückweisen als andere kreisfreie Städte.		
F3	Die Stadt Bielefeld hat ihre Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse umfassend geregelt, Voraussetzungen zur digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen müssen noch geschaffen werden.	E3	Auch wenn einheitliche Standards zum digitalen Baugenehmigungsverfahren noch ausstehen, sollte die Stadt Bielefeld bereits jetzt die Voraussetzungen zur elektronischen Annahme und Weiterverarbeitung von Bauanträgen schaffen.
F4	Der Prozess des vereinfachten Bearbeitungsverfahrens ist in Bielefeld klar gegliedert, an einzelnen Stellen bieten sich Optimierungsmöglichkeiten.	E4.1	Die Stadt Bielefeld sollte auf eine erneute Nachforderung nicht fristgerecht beigebrachter Unterlagen verzichten. So kann sie zeitliche Verzögerungen durch mehrere Wartezeiten und erneute Vollständigkeitsprüfungen abbauen, sowie die Sachbearbeitung entlasten.
		E4.2	Die Stadt Bielefeld sollte zügig die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtliche Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen, ein früherer Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens kann zu einer Laufzeitreduzierung führen.
F5	Die Laufzeit der Bielefelder Bauanträge liegt überwiegend über der gpaNRW Orientierungsgröße von zwölf Wochen.	E5	Die Stadt Bielefeld sollte die von ihr steuerbaren Handlungsmöglichkeiten zur Beschleunigung der Bearbeitungsdauer konsequent umsetzen.

	Feststellung		Empfehlung
F6	Mit der Beteiligung der politischen Gremien verzögert die Stadt Bielefeld Baugenehmigungsverfahren unnötig.	E6	Die Stadt Bielefeld sollte die Einbeziehung der politischen Ebene über eine regelmäßige Information an die entsprechenden Gremien sicherstellen. Diese sollte erst nach Erteilung der Baugenehmigung erfolgen, damit das Genehmigungsverfahren nicht unnötig verzögert wird.
F7	Die Stadt Bielefeld erreicht bei den Genehmigungen von Bauanträgen unterdurchschnittliche Leistungswerte.	E7.1	Die Stadt Bielefeld sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in Relation zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
		E7.2	Die Stadt Bielefeld sollte diese Verstärkung nutzen, um unvollständige „Altfälle“ konsequent abzubauen. Dabei darf auch die konsequente Ablehnung bei nicht fristgerecht eingereichten Unterlagen kein Tabuthema sein.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Bielefeld ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses werden allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.	E8	Die Bauakte sollte vollständig elektronisch vorliegen, so dass die Stadt Bielefeld einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen kann. Dafür sollte die Stadt Bielefeld das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
F9	Die Stadt Bielefeld hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie arbeitet auch bereits mit einigen Kennzahlen, jedoch gibt es kaum Kennzahlen zum Personaleinsatz.	E9	Die Stadt Bielefeld sollte Zielwerte bzw. Standards festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
F10	Für die Bauberatung setzt die Stadt Bielefeld umfangreiche Personalressourcen ein. Die dadurch erhofften Vorteile werden zurzeit nicht erreicht.	E10	Die Stadt Bielefeld sollte ihr Informationsangebot für Bauwillige überarbeiten. Die für einen Bauantrag benötigten Unterlagen sollten auf einen Blick ersichtlich sein.
F11	Die Stadt Bielefeld führt bei der überwiegenden Anzahl der Baugenehmigungsverfahren ei-ne Bauüberwachung durch, wobei die Mitarbeiter die Notwendigkeit im eigenen Ermessen festlegen können.	E11	Zur Reduzierung der durchzuführenden Baubesichtigungen sollte die Stadt Bielefeld zeitnah einen Entscheidungskatalog erstellen. Zur rechtssicheren Ausübung des Ermessens sollte dieser klare Abgrenzungskriterien enthalten.
F12	Mit nur rund 20 Prozent pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen setzt die Stadt Bielefeld große Personalressourcen zur Erfüllung von freiwilligen Service-Dienstleistungen ein.	E12	Die Stadt Bielefeld sollte die Anzahl der Bauzustandsbesichtigungen reduzieren und sich auf die pflichtigen Rohbau- und Schlussabnahmen beschränken.

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018





Prozessablauf Bielefeld

(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)

Seite 2 von 2

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de