

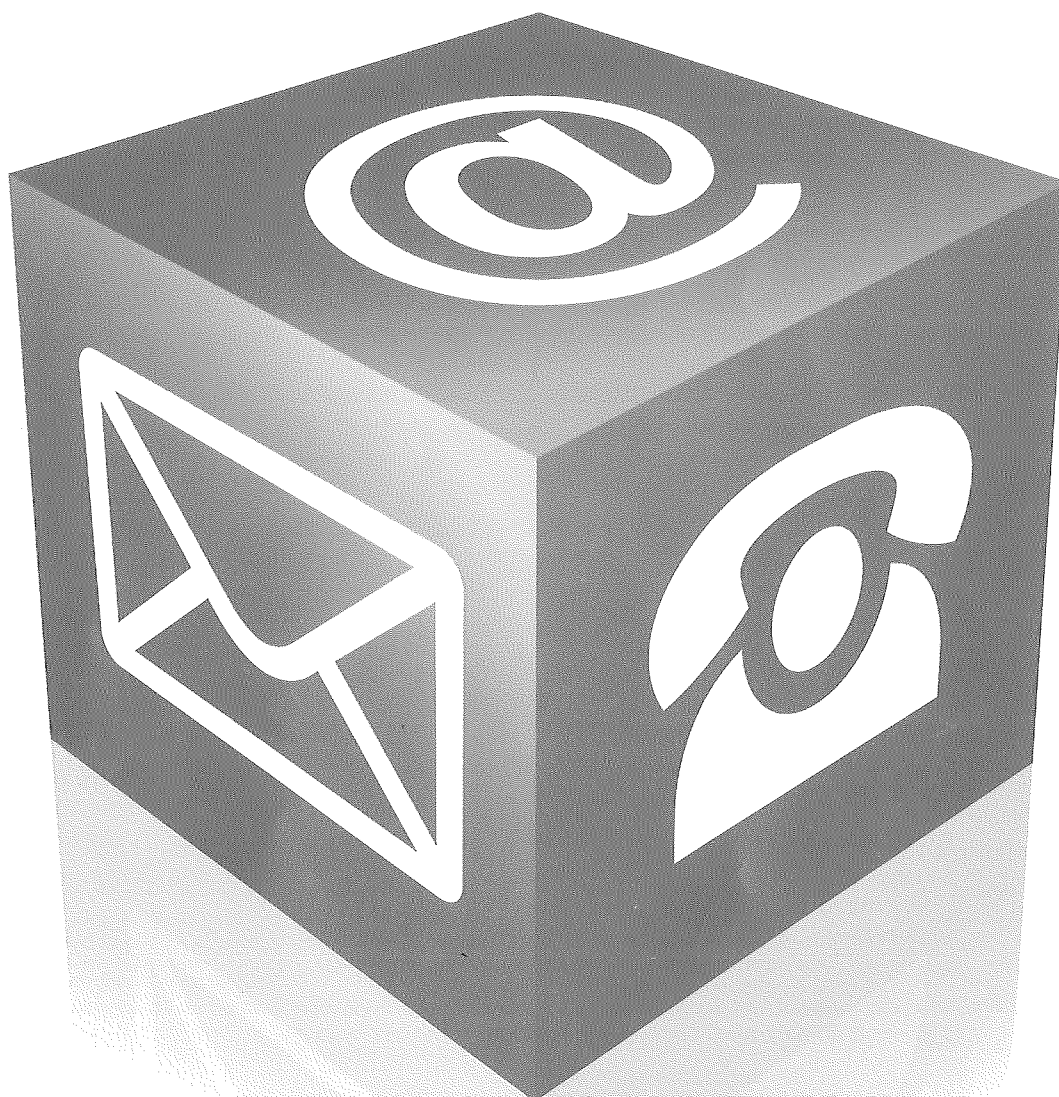
Der Landkreis

Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung

82. Jahrgang

November 2012

NEUE SERVICEANGEBOTE



IN DER VERWALTUNG

Servicegarantie für Bauanträge im Landkreis Osterholz – garantiert schnell bearbeitet

1. Einführung

Mit der Bearbeitungszeit von Bauanträgen sind viele Antragsteller unzufrieden. Ablesen lässt sich das an persönlichen Rückmeldungen an die Baugenehmigungsbehörden, Beschwerden bei den Verwaltungsspitzen bzw. Mandatsträgern oder auch gelegentliche Presseberichterstattungen. Auch im Landkreis Osterholz waren solche Beschwerden früher nicht selten. Anlass genug für die Verwaltung, mit dem Kreistag konkrete Ziele für eine stark beschleunigte Bearbeitung der Anträge zu vereinbaren.

Begleitet durch eine Geschäftsprozessoptimierung (GPO) seit dem Jahr 2004 bietet das dortige Bauordnungsamt seit dem Jahr 2008 feste Servicegarantien für die Bearbeitung bestimmter Bauantragsarten an. Die Einführung dieser Servicegarantien hat sich als voller Erfolg erwiesen. Mit der Umsetzungsqualität dürfte das Osterholzer Bauordnungsamt zwischenzeitlich im bundesweiten Vergleich einen Spitzenplatz einnehmen: Die zugesagten Bearbeitungszeiten werden weit übertroffen, die Bearbeitungszeit hat sich über alle Antragsarten deutlich, zum Teil massiv reduziert und – vor allen Dingen – das Image des Bauordnungsamtes in der Öffentlichkeit hat sich stark gewandelt. Die frühere allgemeine Kritik an der zu langsamen Bearbeitung von Bauanträgen ist im Landkreis Osterholz einem allgemeinen öffentlichen Lob über die schnelle und serviceorientierte Bearbeitung gewichen. Der folgende Beitrag stellt den Weg zur Einführung der Servicegarantien und die Chancen dieses Instruments für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit als kundenorientierte Verwaltung dar.

2. Zielsetzung und Inhalt der Geschäftsprozessoptimierung

Vor dem Hintergrund der Unzufriedenheit mit der Verfahrensdauer hatte es in der Vergangenheit mehrfach Versuche gegeben, das Baugenehmigungsverfahren grundlegend zu optimieren. Trotz der Einbindung zweier externer Beratungsunternehmen bis zum Jahr 2001 war dies der Kreisverwaltung zunächst allenfalls ansatzweise gelungen.

Grund genug, dass Kreistag und Verwaltung die Reduzierung der Bearbeitungszeiten im Rahmen des langfristigen Kontraktmanagements deshalb ab 2001 als konkretes Ziel vereinbarten. Seit dem Jahr 1995 wird im Landkreis Osterholz die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung in Form von Kontrakten gestaltet. Mit diesen Kontrakten gibt die Politik der Verwaltung für die jeweilige Wahlperiode strukturelle Rahmenbedingungen vor und räumt inner-

Von Dr. Jörg Mielke, Landkreis Osterholz

halb dieses Rahmens personelle und finanzielle Spielräume ein. Ein konkretes Fachleistungsziel des im Jahr 2001 geschlossenen „Kontrakt 2006“ sah vor, die Bearbeitungszeiten im Baugenehmigungsverfahren zu halbieren.

Daher initiierten Baudezernat und Verwaltungsspitze eine durch den Organisationsbereich des Hauptamtes und die Stabsstelle Controlling betreute umfassende GPO im Bauordnungsamt. Am Beginn im Jahr 2004 standen die detaillierte Analyse der Verfahrensabläufe, Interviews mit Mitarbeitern und Beteiligten und ein Vergleich mit anderen Landkreisen. Als Ergebnis lag zum Jahresende ein Maßnahmenkatalog mit Verbesserungsvorschlägen vor. Eine Projektgruppe aus Bauordnungsamt, Organisationsbereich und Controlling setzte diesen Maßnahmenkatalog ab dem Jahr 2005 um. Begleitet wurde der gesamte Prozess von einer Lenkungsgruppe, an der neben Landrat und Baudezernat auch der Personalrat beteiligt war. Zu den Maßnahmen gehörten u.a. die Neuorganisation des Amtes, die Reduzierung von Verfahrensschritten, die Einführung von Bearbeitungsstandards, die Optimierung der EDV und der Aufbau eines kontinuierlichen Berichtswesens.

2.1 Umorganisation des Amtes

Als wesentlicher Schritt erfolgte zum 1.1.2005 die Umorganisation der für das Genehmigungsverfahren zuständigen Sachgebiete: Die vormals zwei nach Gemeindegebieten getrennten Sachgebiete wurden zu einem „Technischen Sachgebiet“ zusammengefasst. Dieses Sachgebiet umfasst heute zwölf Mitarbeiter mit gut zehn Vollzeitstellen. Die Sachgebietsleitung ist insbesondere für die Einhaltung von Bearbeitungsstandards und eine gleichmäßige Auslastung der Arbeitsplätze verantwortlich. Dazu wird die Verteilung der Bauanträge auf die einzelnen Sachbearbeiter aktiv von der Sachgebietsleitung gesteuert.

2.2 Schaffung von Spezialisierungen

Innerhalb des Technischen Sachgebiets gibt es Spezialisierungen für die Verfahrensorten „Gewerbe“, „Landwirtschaft“, „Immissionsschutz“ und „Denkmalschutz“. Jede Spezialisierung wird durch einen Mitarbeiter sowie eine feste Vertretung wahrgenommen. Weitere fünf Mitarbeiter sind auf die weiteren Verfahrensorten, zum Beispiel öffentliche Bauvorhaben, Wohnbauvorhaben und Nebenanlagen spezialisiert. Jeweils ein Mitarbeiter bearbeitet den „Vorbeugenden Brandschutz“ und die „Prüfung der Stand-sicherheit“.

Die Spezialisierung als Alternative zu der ansonsten bei Bauaufsichtsbehörden weit verbreiteten gebietsbezogenen Zuständigkeit hat sich vorzüglich bewährt. Die Konzentration der Mitarbeiter auf „ihre“ Verfahrensortart führt zu einer stark beschleunigten Bearbeitung und ist damit eine wichtige Voraussetzung für die Einführung der Servicegarantien.

2.3 Verfahrensoptimierung und Beteiligungen

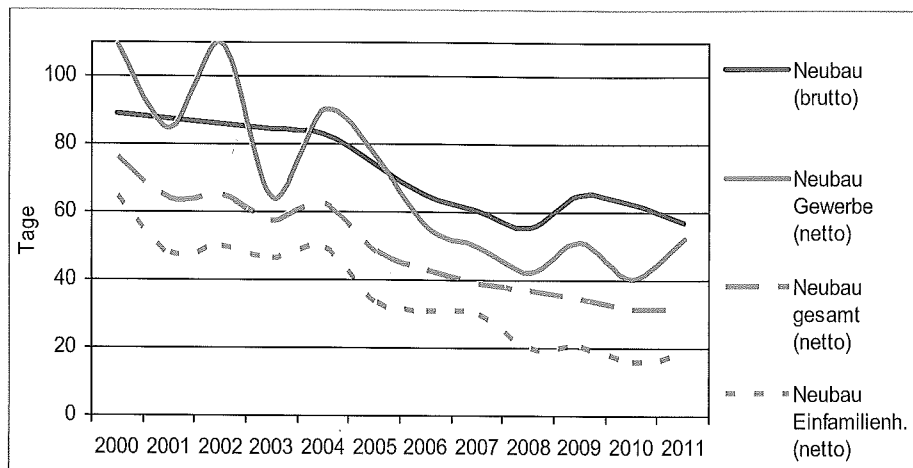
Weiterhin hat die GPO-Projektgruppe alle früher üblichen Verfahrensschritte kritisch überprüft und auf das notwendige Maß reduziert. Dies gilt im gleichen Maße für die Behördenbeteiligung. Das Bauordnungsamt hat mit den beteiligten Fachbehörden reduzierte Beteiligungszeiten vereinbart. Durch weitere Vereinbarungen zum Umgang mit Standardfällen konnte auch die Anzahl der notwendigen Beteiligungen reduziert werden. So hat das Bauordnungsamt beispielsweise mit der Unteren Naturschutzbehörde für Außenbereichsvorhaben eine Bagatellgrenze vereinbart, sodass im Regelfall eine gesonderte Beteiligung für kleinere Nebengebäude entfällt.

Gegenüber den Antragstellern kommuniziert der Landkreis Osterholz klar, welche Bauvorlagen im Regelfall benötigt werden. Eine verbindliche Checkliste führt die notwendigen Unterlagen für Standardanträge auf. Diskussionen zwischen Bauaufsichtsbehörde und Entwurfsverfasser erübrigen sich damit.

2.4 Berichtswesen

Parallel zur Umsetzung dieser Maßnahmen hat das Bauordnungsamt als zentralen Baustein der Prozessoptimierung ein eigenes Berichtswesen eingeführt. Die eingesetzte Fachsoftware ermöglicht umfangreiche Auswertungen zu den Bearbeitungszeiten im Baugenehmigungsverfahren. Der wichtigste Schritt zu Beginn war die Definition des Begriffs „Bearbeitungszeit“. Schnell stellte sich heraus, dass hier zwischen den durch die Behörde und den durch den Antragsteller zu beeinflussenden Zeiten zu unterscheiden ist. Dies führte zur Definition zweier verschiedener Kategorien von Bearbeitungszeiträumen: Die „Bruttobearbeitungszeit“ stellt den Zeitraum vom Antragsingang beim Landkreis Osterholz bis zur Erteilung der Baugenehmigung dar. Damit sind auch Liegezeiten des Antrags enthalten, die alleine vom Bauherrn oder seinem Entwurfsverfasser zu vertreten sind. In Abgrenzung dazu gibt es die „Nettobearbeitungszeit“: Diese umfasst ausschließlich die Zeit, in der die Baugenehmigungsbehörde oder eine der beteiligten Fachbehörden den

Abb. 1: Bearbeitungszeiten Bauanträge Neubau 2000–2011



Anmerkung: Jahresdurchschnittswerte ohne Langläufer (> 365 Tage). Brutto-Zeiten 2001, 2002, 2003 und 2005 gemittelt.

Antrag tatsächlich bearbeiten kann. Damit positioniert sich der Landkreis Osterholz gegenüber dem Antragsteller klar als verfahrensführende Behörde und übernimmt die Gesamtverantwortung für die Bearbeitungszeit aller beteiligten Behörden.

Das Berichtswesen zeigte schnell die Erfolge der ergriffenen Maßnahmen auf. Die Bruttobearbeitungszeit sank für alle Anträge für Neubauvorhaben von 88 Tagen im Jahr 2000 über 83 Tage im Jahr 2004 auf 61 Tage im Jahr 2007. Noch deutlicher waren die Erfolge bei der durch die Kreisverwaltung überwiegend selbst beeinflussbaren Nettobearbeitungszeit: Hier sank die Bearbeitungszeit für die oben genannten Jahre von 76 Tagen über 63 Tage bis auf 39 Tage.

3. Einführung von Servicegarantien

Im Rahmen des Prozesses wurde aber auch deutlich, dass eine Reduzierung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit „um jeden Preis“ nicht immer im Sinne der Antragsteller ist. So kann es beispielsweise dem ausdrücklichen Wunsch eines Antragstellers entsprechen, die Bearbeitung des Antrags für eine Überarbeitung des eigenen Projektes auszusetzen. Eine Ablehnung oder Rücknahme des Antrags würde hier zwar positive Auswirkungen auf die Bruttobearbeitungszeit haben, liegt jedoch nicht im Interesse des Bauherrn. Auch die Nettobearbeitungszeiten liegen nicht immer im Hauptaugenmerk der Bauherren. Gerade im Fall von Bauvorhaben im Außenbereich geht es eher darum, durch sorgfältige Sachverhaltsermittlung und Auslegung des Gesetzes zu prüfen, ob der Bauwunsch des Antragstellers – gegebenenfalls nach Überarbeitung des Antrags – in irgendeiner Form genehmigungsfähig ist. Eine schnelle Ablehnung des zunächst unzulässigen Antrags hätte zwar positive Auswirkungen auf die Nettobearbeitungszeit, entspricht jedoch ebenfalls nicht dem Interesse des Bauherrn.

Eine weitere Schwierigkeit von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten liegt in der Kommunikation gegenüber den Bauherren: Die Nennung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit ist für den Bauherrn wenig zielführend, wenn er wissen möchte, zu welchem Datum er realistisch mit der Baugenehmigung rechnen kann.

Auf Basis dieser Erkenntnisse enthielt der folgende, im Jahr 2006 mit dem Kreistag geschlossene „Kontrakt 2011“ ein konkretisiertes Fachleistungsziel: Für die Vorhabenarten „Einfamilienhäuser“ sowie „Gewerbe“ sollten Servicegarantien für maximale Bearbeitungszeiten eingeführt werden. Die Bearbeitungszeiten sollten in mindestens 90 % der Fälle eingehalten werden.

Ziel der Verwaltung war es dabei, die Bedingungen für die Gewährung der Servicegarantie so zu gestalten, dass ein nennenswerter Anteil des Antragsaufkommens in den Genuss der Servicegarantie kommt. Damit sollte verhindert werden, dass „Show“-Servicegarantien angeboten werden, die zwar beispielsweise mit einem 24-Stunden-Versprechen grandiose Bearbeitungszeiten zusagen, jedoch nur von einem minimalen Bruchteil der Antragsteller überhaupt in Anspruch genommen werden können. Auf der anderen Seite erschien es jedoch auch nicht sinnvoll, sehr komplexe Verfahren, die selten in Anspruch genommen werden, jedoch erheblichen Einfluss auf die mögliche Servicegarantiezeit hätten, zu berücksichtigen. In Abgrenzung zu andernorts angebotenen 133-Tage-Versprechen über alle Vorhabenarten sollte eine ambitionierte Servicegarantiezeit gewährt werden. Im Ergebnis musste dazu eine Verständigung auf „Leit-Leistungen“ erfolgen, die deutlich die Verwaltungsleistung abbilden, jedoch nicht jeden Einzelfall erfassen können.

4. Servicegarantien Einfamilienhäuser und Gewerbe

Unter diesen Rahmenbedingungen wurde zunächst die erste Servicegarantie für den „Neubau von Einfamilienhäusern, Garagen und Nebenanlagen im Innenbereich oder im Bereich von Bebauungsplänen“ entwickelt. Die Garantie ist klar formuliert und der Umfang der nicht unter die Servicegarantie fallenden Anträge – hier Außenbereichs- oder Umbauvorhaben – klar gefasst. Weitere Ausnahmen von der Servicegarantie gibt es nicht. Diese Servicegarantie erfasst potenziell circa 20 % aller erteilten Genehmigungen.

Weitere Voraussetzung für die Erteilung der Servicegarantie ist der vollständige oder nach Aufforderung binnen drei Wochen vervollständigte Bauantrag. Die Servicezeit beginnt mit der Vorlage der vollständigen Unterlagen.

Vor Einführung der ersten Servicegarantie wurden Genehmigungen für diese Vorhabenarten in 90 % der Fälle zwischen 35 und 67 Tagen erteilt. Nach intensiver Vorprüfung und Diskussion fiel die Entscheidung, die Servicegarantiezeit auf vor diesem Hintergrund sehr ambitionierte, aber nach außen gut zu kommunizierende 30 Kalendertage festzulegen.

Von Seiten der Mitarbeiter wurde zunächst kritisch hinterfragt, ob diese Bearbeitungszeit überhaupt leistbar sei. Verbunden mit der klaren Anweisung, Servicegarantievorhaben prioritär zu bearbeiten, erfolgte deshalb ein gut halbjähriger „stiller Vorlauf“ mit Erprobung der Servicegarantie ohne Kommunikation gegenüber den Antragstellern. Der Erfolg bestätigte die sorgfältige Vorbereitung. Bereits in 93 % aller Fälle wurde die Servicegarantie von 30 Tagen eingehalten – das 90%-Ziel konnte damit erfüllt werden.

Der offizielle Start der Servicegarantie zum 1.1.2008 erfolgte dann mit „großem Aufschlag“ in der örtlichen Presse. Medienwirksam erhielt der erste Bauherr seine Baugenehmigung mit Servicegarantie persönlich aus den Händen des Landrats.

Im zweiten Schritt ging es an die Entwicklung der Servicegarantie für gewerbliche Bauvorhaben. Diese Servicegarantie ist zum 1.4.2009 eingeführt worden und sagt die Entscheidung über Bauanträge für „Neubau oder Nutzungsänderung gewerblicher Bauvorhaben im Innenbereich oder im Bereich von Bebauungsplänen“ binnen 50 Tagen zu. Auch hier gilt das Ziel für 90 % aller Fälle. Diese Garantie erfasst circa 5 % aller erteilten Genehmigungen. Pressewirksam übergab der Landrat hier ebenfalls die erste Baugenehmigung mit Servicegarantie persönlich an einen Mittelständler aus dem Landkreis Osterholz.

5. Controlling und bisherige Erfolge

Das amtsinterne Berichtswesen erfasst laufend die Entwicklung der Bearbeitungszeiten im Allgemeinen und der Servicegarantien im Speziellen. Die Verwaltung präsentiert die jeweiligen Jahresergebnisse gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit. Seit Einführung der Servicegarantien konnten nun schon über vier Jahre hinweg Erfolge vermeldet werden: Die Servicegarantie wurde zu mindestens 97 % eingehalten. Absolut gab es in den vier Berichtsjahren nur neun Genehmigungen, bei denen die Servicegarantie – meist nur um wenige Tage – verfehlt wurde. In diesen Fällen hat das Bauordnungsamt rechtzeitig vor Ablauf der Garanzzeit die Antragsteller angerufen und ihnen die Gründe für die Überschreitung erläutert. Gleichzeitig erhielten die Antragsteller einen zugesagten Entscheidungstermin. In allen Fällen war die Rückmeldung der Antragsteller trotz der verfehlten Garanzzeit positiv.

Ein weiterer Blick auf die Zahlen zeigt, dass die Servicegarantie-Gennehmigungen meist weit unterhalb der Garanzzeit erteilt werden: Zwei Drittel der Einfamilienhaus-Gennehmigungen werden sogar binnen zehn Tagen Servicegaranzzeit erteilt. Drei Viertel der gewerblichen Baugenehmigungen werden binnen zwanzig Tagen erteilt. Die durchschnittlichen Servicegaranzzeiten liegen bei zehn bzw. fünfzehn Tagen.

Das weitere wesentliche Ziel, über die Rahmenbedingungen für die Servicegaranztie auch die Anzahl der direkt vollständig eingereichten Bauanträge zu erhöhen, konnte allerdings bislang nur zum Teil erfüllt werden. Ein Drittel der Anträge geht in diesem Bereich mittlerweile vollständig ein. Dieser Wert ist gerade bei den wenig komplexen Einfamilienhaus-Anträgen unverständlich niedrig, liegt jedoch immer noch höher als der vormals ermittelte und auch von anderen Bauaufsichtsbehörden bekannte Wert von nur 10 bis 20 % vollständiger Anträge. Ebenso unverständlich ist, dass 20 % der Bauherren und Entwurfsverfasser ihren Antrag auch nach Aufforderung nicht binnen drei Wochen vervollständigen und damit auf die Servicegaranztie verzichten.

Von dieser Einschränkung abgesehen, blickt der Landkreis Osterholz allerdings auf sehr erfolgreiche Erfahrungen mit Servicegaranztien im Baugenehmigungsbereich zurück. Die Spezialisierung der Mitarbeiter, die

Die Servicegaranztien werden in Broschüren beworben. Die örtliche Presse findet lobende Worte über die neue Geschwindigkeit des Bauordnungsamtes.

Fokussierung nur auf die notwendigen Verfahrensabläufe und die Priorisierung der Servicegaranztie-Anträge haben auch sehr positive Auswirkungen auf die Bearbeitungszeit aller Antragsarten. Diese Synergieeffekte führen dazu, dass bei vergleichbarem Antragsaufkommen und Mitarbeiterausstattung seit dem Jahr 2007 die Bruttobearbeitungszeit von 61 Tagen weiter auf 57 Tage im Jahr 2011 gesunken ist. Die Nettobearbeitungszeit hat sich in diesem Zeitraum von 39 Tagen auf 32 Tage reduziert.

Dies ist ein gemeinsamer Erfolg der Beschäftigten des Bauordnungsamtes, aller beteiligten Fachämter der Kreisverwaltung, der Bauämter der kreisangehörigen Gemeinden und der beteiligten externen Behörden.

Die Vermarktung dieses Erfolges gehört zum Konzept und führte mit dazu, dass der Landkreis Osterholz kürzlich vom Niedersächsischen Handwerkstag und Niedersächsischen Landkreistag als „Mittelstandsfreundliche Kommune in Niedersachsen 2012“ ausgezeichnet wurde. Die früher bekannte Diskussion über einzelne, hinsichtlich der Verfahrensdauer unbefriedigende Baugenehmigungsverfahren, die schnell verallgemeinert wurde, findet nicht mehr statt. Politik und Öffentlichkeit ist bewusst, dass motivierte Mitarbeiter in der Verwaltung eine schnelle Bearbeitung zu ihrem Ziel gemacht haben und dieses in bester Weise erfüllen. Ausnahmefälle, in denen dieses Ziel verfehlt wurde, werden vor dem Hintergrund des positiven Gesamtbildes im Sinne der Verwaltung fair diskutiert. Eine Presseöffentlichkeit haben diese seltenen Fälle in den letzten Jahren gar nicht mehr erreicht.

6. Fazit

Vor diesem Hintergrund kann die Kreisverwaltung Osterholz die Einführung von Ser-

vicegaranztien für das Baugenehmigungsverfahren uneingeschränkt empfehlen. Nach den hiesigen Erfahrungen haben sich die folgenden sechs Erfolgsfaktoren herausgebildet:

- Prozessoptimierung durchführen,
- „Leit-Leistung“ wählen,
- Servicegaranztie klar formulieren,
- ambitionierte Bearbeitungszeit festlegen,
- Leistung vermarkten sowie
- Synergien nutzen.

Der Landkreis Osterholz steht für einen Erfahrungsaustausch zu diesem Thema gerne zur Verfügung. Weitere Informationen sind im Internet unter www.landkreis-osterholz.de, Suchwort „Servicegaranztie“, erhältlich. Ansprechpartner sind Baudezernent *Richard Eckermann* (richard.eckermann@landkreis-osterholz.de) und der Leiter des Bauordnungsamtes, *Dominik Vinbruck* (dominik.vinbruck@landkreis-osterholz.de). □

Dr. Jörg Mielke, Landrat des
Landkreises Osterholz