

Modellprojekt „Unterstützung der Kommunen bei der Einführung eines Digitalen Baugenehmigungsverfahrens“

(für die Verbandszeitschrift „Städte- und Gemeinderat“, Ausgabe März 2019 zum Themenschwerpunkt „Digitalisierung“; 3 Seiten, Arial 11 Punkt, 1,5-zeilig, Rand rundum 2cm)

von Dr. iur. Thomas Wilk, Ministerialdirigent, Abteilungsleiter „Bauen“ im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

„Digitalisierung passiert!“ Die Digitalisierung verändert und durchdringt alle Lebensbereiche. Die meisten von uns erleben Digitalisierung zuvorderst im privaten Umfeld, angefangen beim Smartphone oder Smart Home. Aber auch in der Industrie findet eine Entwicklung statt, die so noch vor wenigen Jahren nicht für möglich gehalten worden wäre; wer hätte gedacht, dass die etablierten Autohersteller plötzlich Konkurrenz bei der Entwicklung des autonomen Fahrens von Google und Co., also aus ganz anderen Branchen, bekommen würden? Und hinzu kommt, dass wir gar nicht die Zeit haben, auf diese Umwälzungen zu reagieren oder sie im besten Fall aktiv zu gestalten, wie wir es noch aus der analogen Welt kennen.

Auch bei Dienstleistungen der Öffentlichen Verwaltung drängt die Zeit, um die digitale Transformation zu bewältigen. Es ist wichtig, diesen Prozess aktiv zu gestalten, um die Rahmenbedingungen selbst bestimmen zu können. Dieses Erfordernis hat die amtierende Landesregierung in Nordrhein-Westfalen erkannt und im Koalitionsvertrag ausdrücklich die Absicht formuliert, die Chancen der Digitalisierung in der nordrhein-westfälischen Baupolitik zu nutzen und mit einer innovativen, vernetzten Wirtschaft die Voraussetzungen für Wachstum und Wohlstand für morgen zu schaffen.

Dies gilt auch und insbesondere für komplexe Verwaltungsleistungen wie die Erteilung einer Baugenehmigung. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG) hat sich zum Ziel gesetzt, in einem auf rund vier Jahre angelegten Modellprojekt die Kommunen bei der Implementierung eines einheitlichen und zeitgemäßen Systems zur Einreichung von Bauanträgen in digitaler Form zu unterstützen. Dieses Projekt soll einen Beitrag zu dem Ziel der Landesregierung leisten, dass der dringend erforderliche Wohnungsneubau durch ein Klima für Neubau unterstützt wird. Ein Baustein ist das Beschleunigen von Baugenehmigungsverfahren.

Ziel ist es, flächendeckend in Nordrhein-Westfalen die Bauantragstellung zu ermöglichen und im Weiteren die gesamte Verfahrensstruktur digital abbilden und gestalten zu können. Konkret soll ein (digitaler!) Leitfaden entwickelt werden, der konkrete Handlungsempfehlungen für die Einführung und Umsetzung eines durchgängig digitalen Baugenehmigungsverfahrens in den insgesamt 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen liefert. In diesen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und auch die beiden Baukammern ein, damit die

Belange der kommunalen Selbstverwaltung sowie der planenden Architekten und Ingenieure gewahrt werden.

Das Baugenehmigungsverfahren ist eine der komplexesten Leistungen in der Verwaltungspraxis und daher aufwändig. Die Festlegung einer einheitlichen Grundstruktur und standardisierter Rahmenbedingungen losgelöst von einzelnen Softwarelösungen ist deshalb wichtig. Jenseits der Genehmigung des klassischen Einfamilienhauses sind gerade im Bereich von Sonderbauten sehr unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen und eine Vielzahl von Stellen einzubeziehen. Bei aufwändigen Bauvorhaben sind insgesamt bis zu 16 verschiedene Stellen einzubeziehen. Die Baugenehmigung ist nur dann zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften, also aus einem weiten Feld, entgegenstehen; daher entfaltet die Baugenehmigung auch Konzentrationswirkung.

Ein vollständig digitalisiertes Verfahren wird daher viele Vorteile bringen – Digitalisierung ist insofern also kein Selbstzweck oder unvermeidbare Entwicklung. Sondern der Zugang zum Verfahren, der Wegfall von Postlaufzeiten, der schnellere Zugriff auf Dokumente, parallele und sternförmige Beteiligung, die unmittelbare Verknüpfung mit Plänen und anderen Akten, der weitere Umgang mit der erteilten Genehmigung in der Nutzung der baulichen Anlage sowie weitere Aspekte können beschleunigt und optimiert werden. In einer späteren Form muss zwingend eine engere Verzahnung mit dem Building Information Modeling erfolgen, um über den gesamten Lebenszyklus eines Bauwerkes, also von der ersten Planungsidee, über den Entwurf, die Planunterlagen, die Genehmigung, die Nutzung über viele Jahrzehnte bis hin zum Abriss, einen „mitlebenden“ digitalen Zwilling zu haben.

Das Modellprojekt ist Anfang 2018 gestartet; etwas mehr als ein Jahr sind seitdem also vergangen. Um eine möglichst praxisgerechte Erarbeitung der erforderlichen Schritte im Einzelnen sicher zu stellen, wurden sechs Modellkommunen mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Größen ausgewählt; aus jeder Gebietskörperschaftsgruppe zwei: die kreisfreien Städte Köln und Dortmund, die kreisangehörigen Städte Ennepetal und Xanten sowie die Kreise Gütersloh und Warendorf bringen sich aktiv in das Projekt ein. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem MHKBG und den Modellkommunen wurden am 12. Juni 2018 die gemeinsamen Ziele festgeschrieben. Den Modellkommunen gebührt bereits nach dem ersten Projektjahr ein großer Dank für die äußerst konstruktive Unterstützung dieses Modellprojektes, um es zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen.

Nicht nur die unteren Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen sind sehr heterogen in Aufbau und Größe organisiert, auch der Stand der Digitalisierung vor Ort unterscheidet sich erheblich. Es gibt im Land bislang kaum eine Kommune, die bereits ganz überwiegend durchgängig digital Baugenehmigungen erhalten, bearbeiten und erteilen. Dass hier also ein weiter Weg hin zur Digitalisie-

zung zu gehen ist, hat eine online-basierte, freiwillige Bestandserhebung in allen unteren Bauaufsichtsbehörden des Landes ergeben. Bei einer positiven Rücklaufquote von rund 91 v. H. liegt ein aussagekräftiges Bild vor: Danach nutzen rund 4 v. H. der antwortenden Kommunen die genutzte Fachsoftware zur elektronischen Abwicklung des Baugenehmigungsverfahrens. Rund 90 v. H. führen ihre Bauverfahrensakten (mindestens) hauptsächlich in Papierform. Die Beteiligung der Fachdienststellen und Träger öffentlicher Belange erfolgt überwiegend auf traditionellem Weg des Postversands. Nur weniger als ein Viertel der Kommunen bieten den Antragstellenden eine online zugängliche Übersicht über den Stand der Bearbeitung durch Einsicht in die Verfahrensakte. Die Einzelheiten dieser sind abrufbar unter:

www.mhkgb.nrw/Bau/Digitalisierung-im-Bauwesen/Digitale-Baugenehmigung/index.php

Durch den Einsatz von Fachsoftwares unterschiedlicher Hersteller erfolgt die Bearbeitung von Bauanträgen zwar ganz überwiegend längst digital, jedoch werden die Bauvorlagen fast ausschließlich in Papierform durch die entwurfsvorlageberechtigten Personen eingereicht. Die Papieranträge mit allen Anlagen werden sodann -häufig in eigenständigen Scanstellen- in PDF-Formate umgewandelt. Dies ist sicher kein Format, das in der weiteren Digitalisierung nach unserem Verständnis weiter hilft. Auf der Basis eingescannten Papiers erfolgt gegenwärtig weitere, wie oben beschrieben sehr komplexe Bearbeitung. Damit bestehen deutliche Optimierungspotentiale. Die Baugenehmigung wird gegenwärtig jedoch nicht als elektronischer Bescheid, sondern „grün gestempelt“ wieder in Papierform erteilt.

Nach der Bestandserhebung in Nordrhein-Westfalen hat das MHKGB das Projekt anschließend mit Hilfe eines externen Dienstleisters vorangetrieben. Neben einer intensiven Beschäftigung mit den Sachständen zur Digitalisierung in den sechs Modellkommunen ging es um die Identifizierung bundesweiter Best-Practice-Beispiele und einer Marktrecherche: Hier zeigte sich, dass es zwar vereinzelt gute Stände in der Umsetzung eines digitalen Baugenehmigungsverfahrens gibt, es sich aber im Regelfall um solitäre Fälle handelt. Diese sind genauer betrachtet worden, um daraus Ableitungen zu erzielen. Auch der Blick ins Ausland ist erfolgt: Die gesamte Projektgruppe besuchte ein Pilotvorhaben in Den Haag / Niederlande, das vollständig digital entworfen wurde.

Außerdem hat das MHKGB gemeinsam mit dem Dienstleister und den Modellkommunen bestehende Hemmnisse einer weiteren Digitalisierung benannt, die zukünftig auszuräumen sind: Dabei handelt es sich insbesondere um uneinheitliche Rahmenbedingungen bei digitalen Angeboten trotz der verbindlichen Standards nach XPlan / XBau, das Schriftformerfordernis trotz der Möglichkeiten des § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz, eine zu komplizierte digitale Signatur, keine einheitliche Authentifizierung der Entwurfsvorlageberechtigten und Aspekte des Datenschutzes.

In einem weiter gefassten Zusammenhang ist zudem die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes des Bundes zu erwähnen, in die sich das Nordrhein-Westfalen (das MHKBG) bei der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens einbringt. Auf Landesebene sind die Anforderungen des E-Government-Gesetzes NRW zu beachten.

Schließlich hat die Projektgruppe zu Ende des ersten Projektjahres Empfehlungen zur Beseitigung der Hemmnisse und zur Konkretisierung der Digitalisierungsanforderungen erarbeitet. Deren Umsetzung und Priorisierung werden aktuell diskutiert. Es zeichnet sich bereits ab, dass die Entwicklung eines landesweiten Portals, das einen einheitlichen elektronischen Zugang zu den unteren Bauaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen ermöglicht, ein wesentlicher Schritt zur Erreichung des Ziels einer durchgängigen Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens sein wird. Dabei ist immer der zweite Schritt im Blick zu behalten: erst landesweit gleiche Rahmenbedingungen für eine Plattform, auf der die weitere Bearbeitung des digitalen Bauantrages erfolgt, werden einen maßgeblichen Effizienzgewinn bringen.

Für diese anstehenden Umsetzungsschritte werden Gespräche mit den Anbietern der in Nordrhein-Westfalen verwendeten Softwareprodukte geführt. Erfreulicherweise wird insoweit deutlich, dass es wenig technische Hinderungsgründe für Lösungen gibt. Die Herausforderung des Landes wird darin bestehen, einerseits vereinheitlichte Standards für eine medienbruchfreie elektronische Abwicklung in Nordrhein-Westfalen herzustellen, andererseits aber offene, herstellerunabhängig Lösungen zu ermöglichen. Ich bin sehr optimistisch, dass dieser Spagat gelingen wird.

Dr. Thomas Wilk