

Icks, Annette; Richter, Michael

**Research Report**

## Möglichkeiten und Maßnahmen zur Beschleunigung von Baugenehmigungen

IfM-Materialien, No. 151

**Provided in Cooperation with:**

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

*Suggested Citation:* Icks, Annette; Richter, Michael (2001) : Möglichkeiten und Maßnahmen zur Beschleunigung von Baugenehmigungen, IfM-Materialien, No. 151, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52300>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Institut für Mittelstandsforschung Bonn

Möglichkeiten und Maßnahmen zur  
Beschleunigung von Baugenehmigungen

von

Annette Icks  
Michael Richter

IfM-Materialien Nr. 151

Bonn, im August 2001



Materialien

Institut für Mittelstandsforschung Bonn  
Maximilianstraße 20 • D53111 Bonn

**Inhalt**

Verzeichnis der Abbildungen	III
Verzeichnis der Übersichten	III
1. Einleitung	1
2. Analyse des Baugenehmigungsverfahrens	3
2.1 Bedeutung unternehmerischer Bauvorhaben	3
2.2 Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens	4
2.3 Vorbereitungsphase	6
2.4 Verwaltungsverfahren	11
2.5 Zusammenfassung	15
3. Maßnahmen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens	16
3.1 Rechtliche Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren	16
3.1.1 Umsetzung der Reformvorschläge der Schlichter-Kommission	17
3.1.2 Reformen im Kontext des Neuen Steuerungsmodells	19
3.2 Praxisbeispiele für Beschleunigungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene	22
3.2.1 Bauvorhabenbesprechung und Investorenkonferenz in Arnsberg	23
3.2.2 Einsatz von Informationstechnologie	24
3.2.2.1 Informationstechnologie in Herten	25
3.2.2.2 Baugenehmigung per Internet im Kreis Soest	25
3.2.3 Dienstleistungszentrum BAU Nürnberg	26
3.2.4 Baugenehmigungsmanagement Castrop-Rauxel	28
3.2.5 BauService der Stadt Aachen	31
3.2.6 Erfolgsfaktoren kommunaler Maßnahmen	33
3.3 Zusammenfassung	34
4. Fallbeispiele für das Baugenehmigungsverfahren aus Unternehmenssicht	36
4.1 Spedition Dufhues (Castrop-Rauxel)	36
4.2 Neuromed AG (Castrop-Rauxel)	39
4.3 Vollack GmbH & Co. KG Industrie- und Verwaltungsbau (Castrop-Rauxel)	41
4.4 Mayersche Buchhandlung GmbH & Co. KG (Aachen)	43
4.5 Erfolgsfaktoren für mittelständische Unternehmen im Baugenehmigungsverfahren	45

5. Schlussbemerkung	47
Anhang	48
Literaturverzeichnis	52

### **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1: Baugenehmigungen im Hochbau für Nichtwohngebäude (Anzahl der Baumaßnahmen)	3
Abbildung 2: Baugenehmigungen im Hochbau für Nichtwohngebäude (Bauvolumen in Mrd. DM)	4
Abbildung 3: Phasen des Baugenehmigungsverfahrens	5
Abbildung 4: Verlagerung von Problemen ins Hauptverfahren	10
Abbildung 5: Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens	12
Abbildung 6: Beteiligung von Fachbehörden	13
Abbildung 7: Serviceangebot der Kommunen	23
Abbildung 8: Maßnahmen zur Einführung des Dienstleistungszentrums BAU	27
Abbildung 9: Baugenehmigungsmanagement Castrop-Rauxel	29
Abbildung 10: Round Table "Baugenehmigungsverfahren"	30
Abbildung 11: Kundenservice im Bauwesen	32

### **Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1: Einzureichende Bauunterlagen	9
Übersicht 2: Leistungsspektrum des BauService der Stadt Aachen	32
Übersicht 3: Erfolgsfaktoren der Verwaltung	34
Übersicht 4: Erfolgsfaktoren der mittelständischen Unternehmen	46

## 1. Einleitung

Das Zusammenwachsen der Märkte in Europa hat den Konkurrenzdruck auf Kommunen und Betriebe deutlich verstärkt. Eine gewichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Zeitdauer von Genehmigungsverfahren. Ein Betrieb, der in Deutschland beispielsweise bis zu einem halben Jahr auf die Genehmigung zum Bau und zur Inbetriebnahme einer Produktionsstätte warten muss, verlagert diese möglicherweise in ein Land, in dem die Genehmigungsverfahren eine kürzere Laufzeit aufweisen. Es handelt sich allerdings nicht nur um ein Problem auf internationaler Ebene, sondern auch in Deutschland selbst finden sich zwischen einzelnen Kommunen erhebliche Unterschiede in der Genehmigungsdauer.

Fragt man die Beteiligten am Genehmigungsverfahren, also die Unternehmen bzw. die Mitarbeiter der Bauverwaltungen, nach den Ursachen für die auftretenden Probleme, so werden jeweils unterschiedliche Gründe genannt. Während Investoren Schwierigkeiten bei der Wahl des richtigen Ansprechpartners in der Verwaltung, mangelnde Beratung und Kooperationsbereitschaft seitens der Behörde sowie fehlende Flexibilität bei den Sachbearbeitern anführen, kritisieren die Mitarbeiter der Bauverwaltung häufig die mangelnde Qualität der eingereichten Antragsunterlagen, die fehlende Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft der Antragsteller sowie die unzureichende Inanspruchnahme von Informationsangeboten und Dienstleistungen im Vorfeld der Antragstellung (GFW NRW 1999, S. 3 ff.).

Bereits die wenigen aufgeführten Argumentationslinien deuten auf unterschiedliche Wahrnehmung von Problemen im Genehmigungsverfahren durch die unmittelbar Beteiligten hin und belegen gleichzeitig auch die Notwendigkeit einer objektiven Ursachenanalyse. Eine solche Analyse wird im Rahmen dieser Studie vorgenommen. Grundlage bilden Interviews sowohl mit Mitarbeitern von Kommunalverwaltungen als auch mit Unternehmen und externen Experten. Im Zuge der Untersuchung werden auf Seiten der Verwaltungen Good Practice Beispiele für Konzepte zur Verbesserung des Baugenehmigungsverfahrens identifiziert. Für eine objektive Bewertung der Beispiele reicht es allerdings nicht aus, allein die Verwaltung zu hören. Aus diesem Grund werden auch Gespräche mit Unternehmern geführt, die ihre Erfahrungen im Baugenehmigungsverfahren anhand von konkreten Fällen schildern.

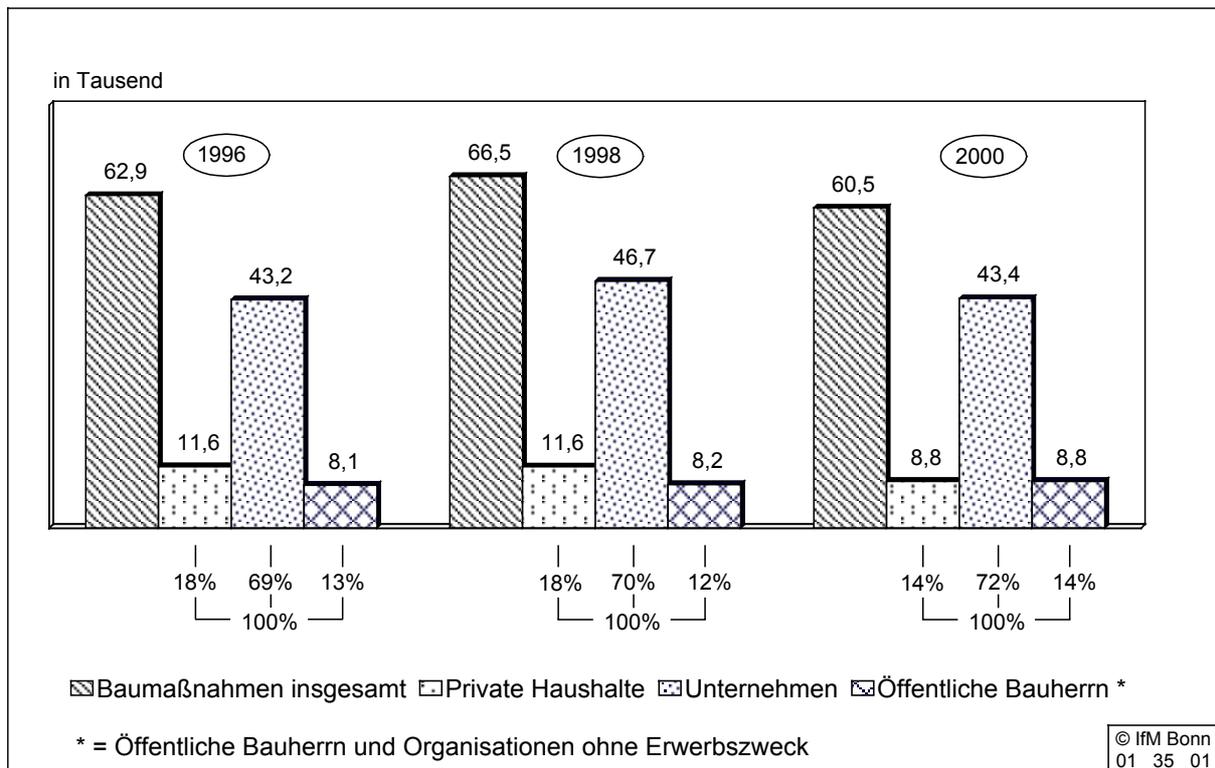
Auf Basis eines bipolaren Untersuchungsansatzes können Bestimmungsfaktoren für den reibungslosen Ablauf von Baugenehmigungsverfahren sowohl Seitens der Verwaltung als auch der Unternehmen ermittelt werden.

## 2. Analyse des Baugenehmigungsverfahrens

### 2.1 Bedeutung unternehmerischer Bauvorhaben

Die Bedeutung des Genehmigungsverfahrens für von Unternehmen beantragten Baubewilligungen verdeutlichen die folgenden Abbildungen. Die Betrachtung beschränkt sich hierbei auf Nichtwohngebäude.

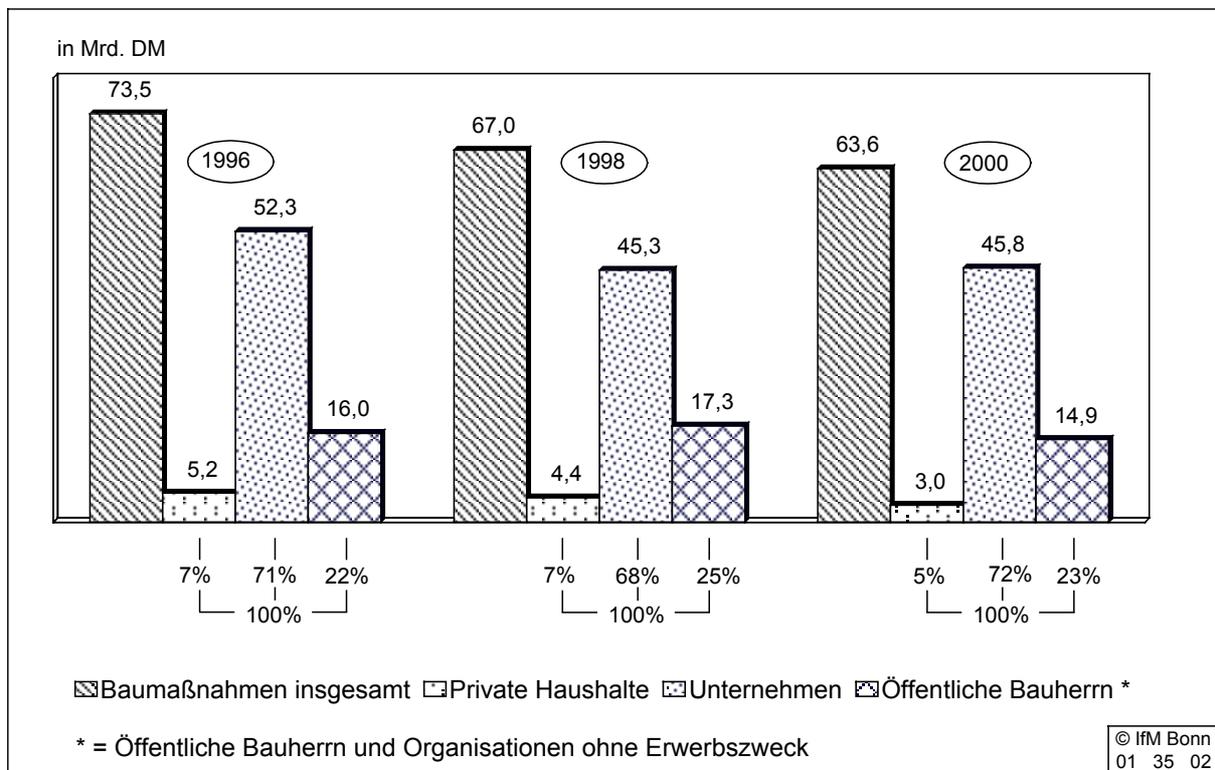
Abbildung 1: Baugenehmigungen im Hochbau für Nichtwohngebäude (Anzahl der Baumaßnahmen)



Quelle: Statistische Jahrbücher 1996, 1998, 2000; Kapitel 10.1.1

Von den in den 90er Jahren jährlich über 60.000 genehmigten Baumaßnahmen für Nichtwohngebäude im Hochbau entfallen etwa 70 % auf Unternehmen, nur 13 % auf private Haushalte und 8 % auf öffentliche Bauherren. Mit steigender Anzahl von Bauvorhaben (66.400 im Jahre 1998 gegenüber 62.700 im Jahre 1994) blieb der prozentuale Anteil unternehmensinduzierter Baumaßnahmen konstant. Der hohe Anteil, den Unternehmen an den erteilten Baugenehmigungen halten, wiederholt sich bei der Betrachtung des Bauvolumens (Abbildung 2).

Abbildung 2: Baugenehmigungen im Hochbau für Nichtwohngebäude (Bauvolumen in Mrd. DM)



Quelle: Statistische Jahrbücher 1996, 1998, 2000; Kapitel 10.1.1

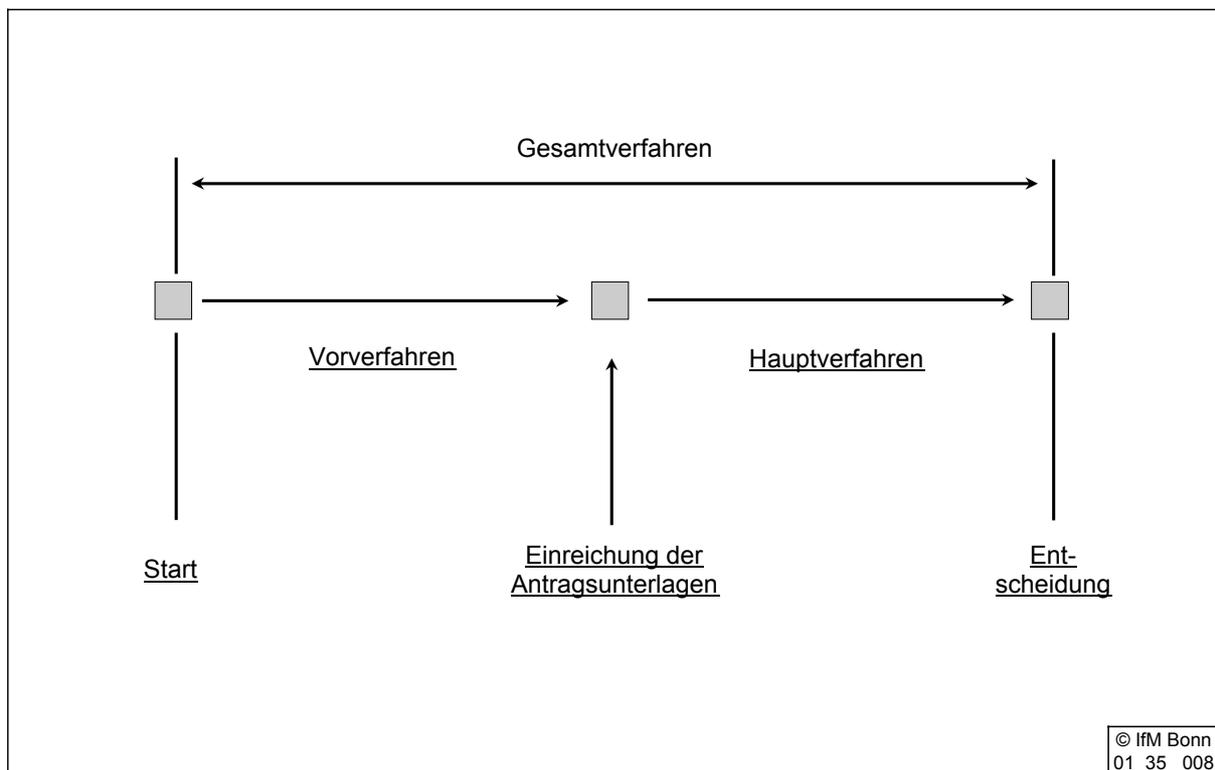
Bei insgesamt rückläufigen Investitionsvolumina betrug der Anteil der Unternehmen am gesamten betrachteten Bauvolumen bis Mitte der 90er Jahre gut 70 %. Auffällig ist, dass trotz der Zunahme der Baumaßnahmen das Bauvolumen im Hochbau im selben Zeitraum deutlich von 84,2 Mrd. DM auf 67,0 Mrd. DM sank. Dieser Rückgang ist nach Meinung der interviewten Experten in erster Linie auf den massiven Preisdruck im Baugewerbe zurückzuführen. Die Zahlen unterstreichen die Dominanz der von Unternehmen als Auftraggeber der Bauwirtschaft und zeigen die Bedeutung auf, die die Unternehmen als "Kunden" der Bauverwaltungen und als Investoren auf kommunaler Ebene haben.

## 2.2 Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens

Die Durchführung von industriellen und gewerblichen Investitionen, die mit baulichen Maßnahmen verbunden sind, ist von staatlichen Genehmigungen abhängig. Da vor Erhalt der Baugenehmigung im allgemeinen nicht mit den baulichen Maßnahmen begonnen werden darf, hat die Genehmigungserteilung direkten Einfluss auf den Beginn und die Fertigstellung eines Vorhabens und somit letztlich auf die Investitionsentscheidung, namentlich auf die Investi-

onskosten. Die Genehmigungserteilung ihrerseits stellt den Abschluss eines Verwaltungsverfahrens dar; dieses soll auf der einen Seite sicherstellen, dass die bauliche Maßnahme den erforderlichen technischen und städtebaulichen Kriterien entspricht, auf der anderen Seite soll dem Antragsteller Rechtssicherheit in Bezug auf sein Investitionsvorhaben gewährt werden. Das der Erteilung bzw. Ablehnung der Genehmigung vorausgehende Verfahren lässt sich prinzipiell in zwei Phasen unterteilen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Phasen des Baugenehmigungsverfahrens



Quelle: SCHRÖER; HOLZ 2000, S. 22; modifiziert

In der Vorbereitungsphase (Vorverfahren) werden die Ziele des Vorhabens durch den Investor bzw. Bauherrn festgelegt und die erforderlichen Unterlagen zusammengestellt. Die Dauer des Vorverfahrens hängt neben der Regulierungsdichte von der Komplexität und dem Umfang der einzureichenden Unterlagen sowie von der Zeitplanung und Qualifikation des Investors bzw. der am Investitionsvorhaben beteiligten Experten (Projektleiter, Architekten, Bauingenieure etc.) ab. Mit der Einreichung der Unterlagen bei der zuständigen Behörde beginnt die zweite Phase des Genehmigungsverfahrens, der eigentliche Verwaltungsakt. Die Länge des Hauptverfahrens wird durch die Ablauforganisation in der Verwaltung sowie die Qualifikation und Motivation der Sachbearbeiter bestimmt. Grundlage für eine zügige Durchführung ist aber auch die

Qualität und Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen. Der Investor kann also bei professioneller Aufbereitung seiner eingereichten Unterlagen Einfluss auf die Dauer des Verwaltungsaktes nehmen.

### **2.3 Vorbereitungsphase**

Der erste Schritt zur Auslösung eines Genehmigungsverfahrens wird vom Investor getan. Er legt die Ziele des Investitionsvorhabens fest. Eine exakte Projektdefinition, die vor allem die detaillierte Beschreibung und kontinuierliche Überprüfung der Ziele und Rahmenbedingungen des Vorhabens umfasst, trägt dazu bei, Probleme und Fehlentwicklungen bereits in diesem frühen Projektstadium zu identifizieren und rechtzeitig auszuräumen bzw. zu vermeiden. Hohe nachrichtliche Korrekturkosten und eine Verschiebung des geplanten Baubeginns können hiermit vermieden werden. Zur Vorbereitung des Projektes gehört es im Vorverfahren auch, dass das Beratungsangebot der Verwaltung ermittelt wird und die von kommunaler Seite angebotenen Beratungsleistungen im Vorfeld des eigentlichen Baugenehmigungsverfahrens von den Unternehmen in Anspruch genommen werden. In der Vorphase zum eigentlichen Genehmigungsverfahren existieren große Unterschiede zwischen den Vorgehensweisen größerer und kleiner bis mittlerer Unternehmen (GFW NRW, 1999, S. 48). Größere Unternehmen treten meist mit wesentlich detaillierteren Zielvorgaben in die ersten Gespräche mit der Bauverwaltung ein. Die Unternehmen verfügen meist über eigene Planungsabteilungen bzw. nehmen externe Berater in Anspruch, die von Beginn an genehmigungsrelevante Fragestellungen in ihre Planung mit einbeziehen. Zum Teil werden die ersten Gespräche auch direkt von eigenen Fachleuten wie z.B. von beauftragten Architekten geführt. Abweichend zeichnet sich das Bild für die kleinen und mittleren Unternehmen. Sie verfügen zumeist nicht über die zeitlichen und personellen Kapazitäten, um die Planung und Durchführung genehmigungsrechtlicher Verfahren aus eigener Kraft effektiv zu gestalten. Oft sind sie durch die komplexen rechtlichen Fragestellungen überfordert und sind daher umso mehr auf eine eingehende Beratung beispielsweise durch die Verwaltung im Vorfeld des eigentlichen Genehmigungsverfahrens angewiesen. Den Unternehmern ist außerdem häufig die Notwendigkeit, frühzeitig auf externes Know-how zurückzugreifen, nicht bewusst (GFW NRW 1999, S. 48).

Den einleitenden und vorbereitenden Gesprächen mit der Genehmigungsbehörde kommt somit eine zentrale Bedeutung zu, wenn es um den zügigen und reibungslosen Durchlauf durch das Baugenehmigungsverfahren geht. Um zu

gewährleisten, dass die Gespräche zielgerichtet und ergebnisorientiert geführt werden, sollten folgende Fragen und Sachverhalte geklärt werden:

- Welche Genehmigungen sind für das Vorhaben erforderlich?
- Welche Behörde ist zuständig? Wer ist der zuständige Sachbearbeiter?
- Wie sieht der Verfahrensablauf aus? Mit welchem Zeitaufwand ist zu rechnen (Fristen und Termine)?
- Welche Behörden, Fachabteilungen und Träger öffentlicher Belange sind zusätzlich am Verfahren beteiligt? Können sie frühzeitig eingebunden werden?
- Welche Antragsunterlagen sind für das Verfahren notwendig (Umfang, Gliederung, Form der Antragsunterlagen, Anzahl der Exemplare)?
- Müssen spezielle Gutachten erstellt werden (z.B. Baugrundgutachten, Umweltverträglichkeitsprüfung)? Sind Fachgutachter einzuschalten?
- Welche Maßnahmen werden zur Verfahrensbeschleunigung angeboten (Sternverfahren, Antragskonferenz etc.)?

Mit Hilfe der aufgeführten Fragen kann Klarheit über die Genehmigungsvoraussetzungen sowie den weiteren Ablauf des Verfahrens gewonnen werden, um so die Grundlage für ein verzögerungsfreies Genehmigungsverfahren zu schaffen.

Die mit den Bauverwaltungen geführten Interviews zeigen außerdem, dass eine Hauptursache für die Verzögerung des Genehmigungsverfahrens die schlechte Qualität bzw. die Unvollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen ist. Bei der Erstellung bzw. Zusammenstellung der Antragsunterlagen ist es daher wichtig, dass die gesetzlichen sowie verwaltungstechnischen Vorgaben bekannt sind und eingehalten werden. Auch bei auftretenden Fragen oder Problemen während der Erstellung der Antragsunterlagen sollte das Gespräch mit der Genehmigungsbehörde gesucht werden, um so die Problemlösung nicht in das eigentliche Genehmigungsverfahren zu verschieben.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. auch Abbildung 4

Der Umfang des Bauantrages und der beizufügenden Unterlagen ist abhängig von der Lage des zu bebauenden Grundstückes innerhalb der Bauleitplanung der Gemeinde. Man unterscheidet hier zwischen Bauvorhaben im Innenbereich (Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB sowie Vorhaben im Zusammenhang bebauter Ortsteile gemäß § 34 BauGB) und im Außenbereich (§ 35 BauGB).<sup>2</sup> Prinzipiell sind, um der Zersiedlung der Landschaft vorzubeugen, Bauvorhaben im Außenbereich nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig. Daher sind Anträge für die Genehmigung von Bauvorhaben im Außenbereich auch grundsätzlich umfangreicher.

Zur Verdeutlichung des Umfangs der einzureichenden Unterlagen führt Übersicht 1 beispielhaft auf, welche Unterlagen für die Genehmigung eines gewerblichen Bauvorhabens im Innenbereich benötigt werden. Die Auflistung zeigt, dass für die Beantragung einer Baugenehmigung fachspezifisches Know-how erforderlich ist. Mittelständische Unternehmen können dieses meist nicht im Unternehmen generieren und müssen daher auf kostenintensive externe Beratungsleistungen, z.B. durch Architekten, zurückgreifen. Ein häufiger Vorwurf der Sachbearbeiter aus der Verwaltung ist, dass die Auswahl der Architekten und Berater von vielen Unternehmen eher unter Kosten- als nach qualitativen Kriterien stattfindet und daher Experten ausgewählt werden, die zwar preiswert sein mögen, sich aber mit den kommunalen Besonderheiten weniger gut auskennen.

Man muss in diesem Zusammenhang allerdings berücksichtigen, dass das Architektenhonorar nicht beliebig variiert, da für Architekten und Ingenieure (HOAI) die Honorarordnung gilt. Die Höhe des Honorars bemisst sich nach der vom Architekten zu erbringenden Leistung. Zwischen dem Bauherrn und dem Architekten sind meist Planung, Bauleitung und Bauaufsicht vertraglich vereinbart. Darüber hinaus kann der Architekt z.B. mit der Beratung beim Grundstückskauf, mit Gebäudeschätzungen, Mängelbegutachtungen, Rentabilitätsberechnungen und Kostenanalysen betraut werden. Der Unternehmer ist darauf bedacht, die Gesamtkosten für das von dem Architekten angebotene Projekt möglichst niedrig zu halten, wobei die Beratungskosten im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren nur ein Bestandteil des Dienstleistungspakets sind. Die Auswahl des Architekten erfolgt außerdem in den sel-

---

<sup>2</sup> Zur Bauleitplanung in Deutschland siehe auch Anhang

tensten Fällen im Rahmen einer Ausschreibung, sondern meistens aufgrund persönlicher Empfehlungen.

### Übersicht 1: Einzureichende Bauunterlagen

Bauvorlagen	Anzahl
Bauantrag	4-fach
Baubeschreibung (§ 5 Abs.1 BauVorIVO)	4-fach
Berechnung des umbauten Raumes (DIN 277) und des Rohbau- und Herstellungswertes (§ 5 Abs.1 BauVorIVO)	4-fach
Berechnung der zulässigen, vorhandenen und geplanten Grund- und Geschossfläche (§ 5 Abs.4 BauVorIVO)	4-fach
Berechnung der Geschosse, die keine Vollgeschosse sind (§ 5 Abs. 4 BauVorIVO)	4-fach
einfacher oder qualifizierter Lageplan (Maßstab 1:500)	4-fach
Höhenplan (§ 1 Abs.5 BauVorIVO)	4-fach
Berechnung der versiegelten Flächen des Grundstücks mit Darstellung im Lageplan	4-fach
Bauzeichnungen (Maßstab 1:100)	4-fach
Statische Berechnungen einschließlich aller erforderlichen Konstruktions- und Bewehrungspläne	2-fach
Nachweis des Wärmeschutzes (§ 6 BauVorIVO)	2-fach
Nachweis des Schallschutzes (§ 6 BauVorIVO)	2-fach
Erhebungsbogen für Bautätigkeit (2. BauStG)	1-fach
Betriebsbeschreibung (§ 5 BauVorIVO) im Bedarfsfall mit Maschinenaufstellungsplan	4-fach
Erläuterungsbericht zum vorbeugenden Brandschutz	4-fach
Nachweis der Feuerwiderstandsdauer der Bauteile (§ 6 BauVorIVO)	2-fach
Berechnung der gewerblichen Nutzfläche	4-fach
Nachweis der erforderlichen Kfz-Stellplätze mit Lageplan (§ 3 Abs. 1 Nr. 10 und § 5 Abs. 4 BauVorIVO)	4-fach
Nachweis der erforderlichen Fahrradabstellanlagen	4-fach

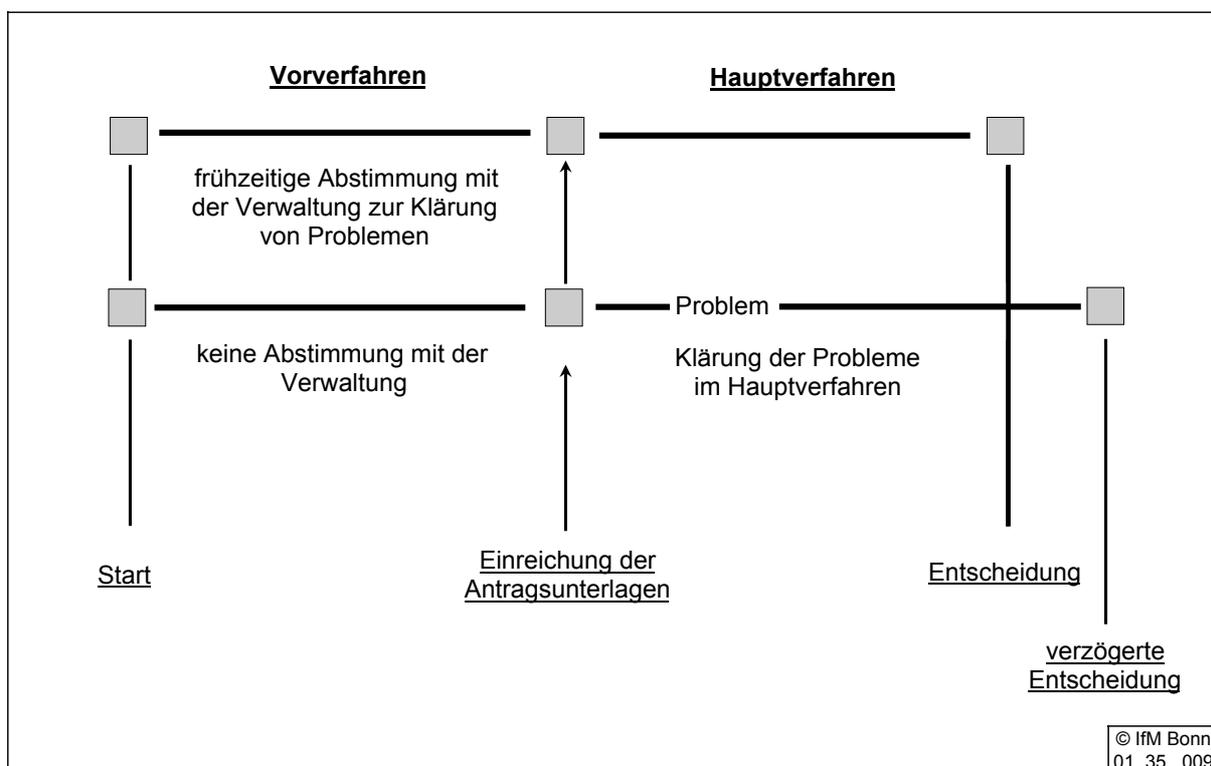
© IfM Bonn

Die Ausführungen beziehen einen allgemeinen Abriss der Anforderungen an Unternehmen im Vorverfahren von Baugenehmigungsverfahren und zeigen gleichzeitig, dass mittelständische Unternehmen sich helfen lassen sollten, entweder durch externe Fachkräfte oder soweit angeboten durch kommunale Dienstleister, z.B. die kommunale Wirtschaftsförderung. Es besteht aber ebenso die Notwendigkeit, möglichst frühzeitig in Gesprächen mit der Verwaltung

etwaig auftretende Probleme zu klären. Werden Probleme ins Hauptverfahren verlagert, kommt es fast unvermeidbar zu Verzögerungen, die sich negativ auf die Verfahrensdauer auswirken. Die Folgen einer Verlagerung schematisiert Abbildung 4. Wie bereits gezeigt, sind es nicht nur Abstimmungsprobleme, die zu einer Verzögerung führen können, sondern auch fehlerhafte oder unvollständig eingereichte Unterlagen.

In den Interviews mit Experten wurde häufig daraufhin gewiesen, dass es im Zuge der Beschleunigung des Verwaltungsverfahren zu einer Verlagerung von Aufgaben aus dem eigentlichen Verwaltungsverfahren in die Vorbereitungsphase gekommen ist. So müssen beispielsweise Brandgutachten, die früher im Zuge des Verwaltungsverfahrens durchgeführt wurden, nun von den Bauherrn eingeholt und mit den Antragsunterlagen eingereicht werden. Hierdurch kommt es zwar zu einer Verkürzung des Verwaltungsverfahrens, was für die Unternehmen allerdings nur dann Vorteile hat, wenn diese Leistung bereits im Vorfeld des Bauantrages erbracht wurde.

Abbildung 4: Verlagerung von Problemen ins Hauptverfahren



Die Einreichung des Bauantrages mit den erforderlichen Unterlagen bei der zuständigen Behörde beendet das Vorverfahren und löst gleichzeitig das nachfolgende Verwaltungsverfahren aus.

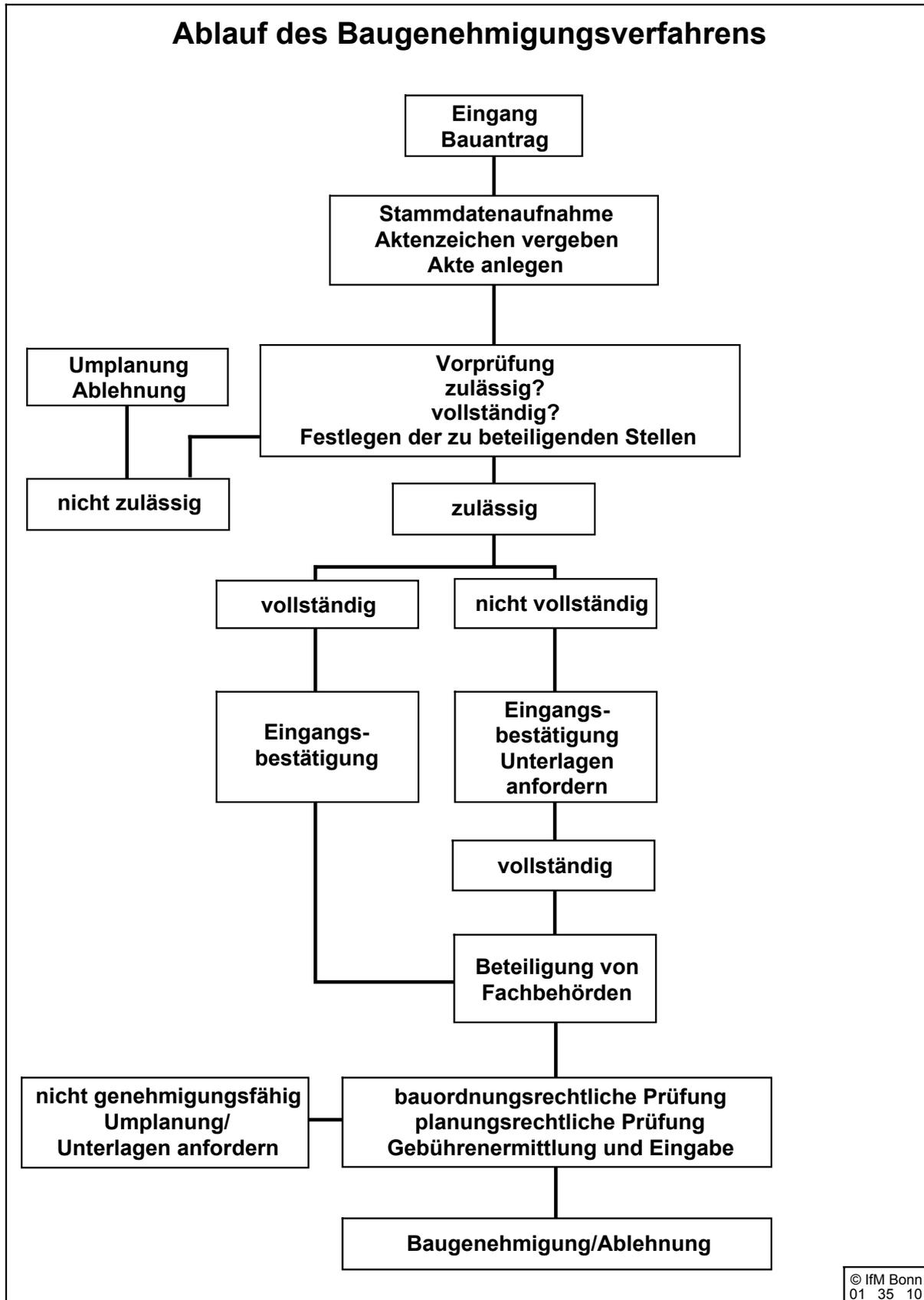
## 2.4 Verwaltungsverfahren

Das Baugenehmigungsverfahren (Hauptverfahren) stellt ein Verwaltungsverfahren gemäß § 9 VwVFG dar. Das Verwaltungsverfahren beginnt mit dem Eingang der Antragsunterlagen bei der zuständigen Baugenehmigungsbehörde und führt im Ergebnis zu einem Verwaltungsakt (Baugenehmigung bzw. Verweigerung der Baugenehmigung), der die rechtsverbindliche Entscheidung der Behörde zum Ausdruck bringt.

Nach dem Eingang des Bauantrages bei der zuständigen Baubehörde werden die Stammdaten aufgenommen und eine Akte für den Genehmigungsantrag eingerichtet (Abbildung 5). Im nächsten Schritt wird eine grobe Vorprüfung vorgenommen, bei der anhand einer ersten Durchsicht der eingereichten Informationen sowie unter Hinzuziehung der Festschreibungen der Bauleitplanung für das entsprechende Grundstück abgeschätzt wird, ob das geplante Bauvorhaben grundsätzlich zulässig ist. Erst nach dem positiven Abschluss dieser Vorprüfung werden die eingereichten Unterlagen auf ihre Vollständigkeit hin überprüft. Ist dies der Fall, wird der Unternehmer bzw. Investor über den Eingang des Bauantrages informiert. Falls nicht alle notwendigen Unterlagen eingereicht wurden oder die eingereichten Unterlagen Fehler aufweisen, wird der Antragsteller hierüber in Kenntnis gesetzt und aufgefordert, bis zu einem festgelegten Termin die fehlenden Unterlagen nachzureichen bzw. Fehler auszubessern. Die Länge der eingeräumten Frist ist abhängig von dem Aufwand, der für die Behebung der festgestellten Fehler notwendig ist und liegt im Ermessen der Baugenehmigungsbehörde. Erst nachdem die Unterlagen vollständig und fehlerfrei vorliegen, kann diese Phase der Bearbeitung abgeschlossen werden.

Die Interviews mit den Experten haben gezeigt, dass häufig bewusst nicht alle notwendigen Unterlagen eingereicht werden, und zwar deshalb, weil die Anforderungen an bauliche Vorhaben auf Länderebene und teilweise auch auf kommunaler Ebene stark variieren. Daher reichen die Investoren und Experten nur die auf jeden Fall erforderlichen Unterlagen ein und warten z.B. beim Brandschutz auf die Nachforderungen der Bauverwaltung, um so zu erfahren welche speziellen regionsspezifischen Auflagen erfüllt werden müssen. Durch eine frühzeitige Beteiligung der Bauverwaltung und der involvierten Fachbehörden kann allerdings auch dieses Problem bereits in der Vorbereitungsphase des Bauvorhaben bereinigt werden.

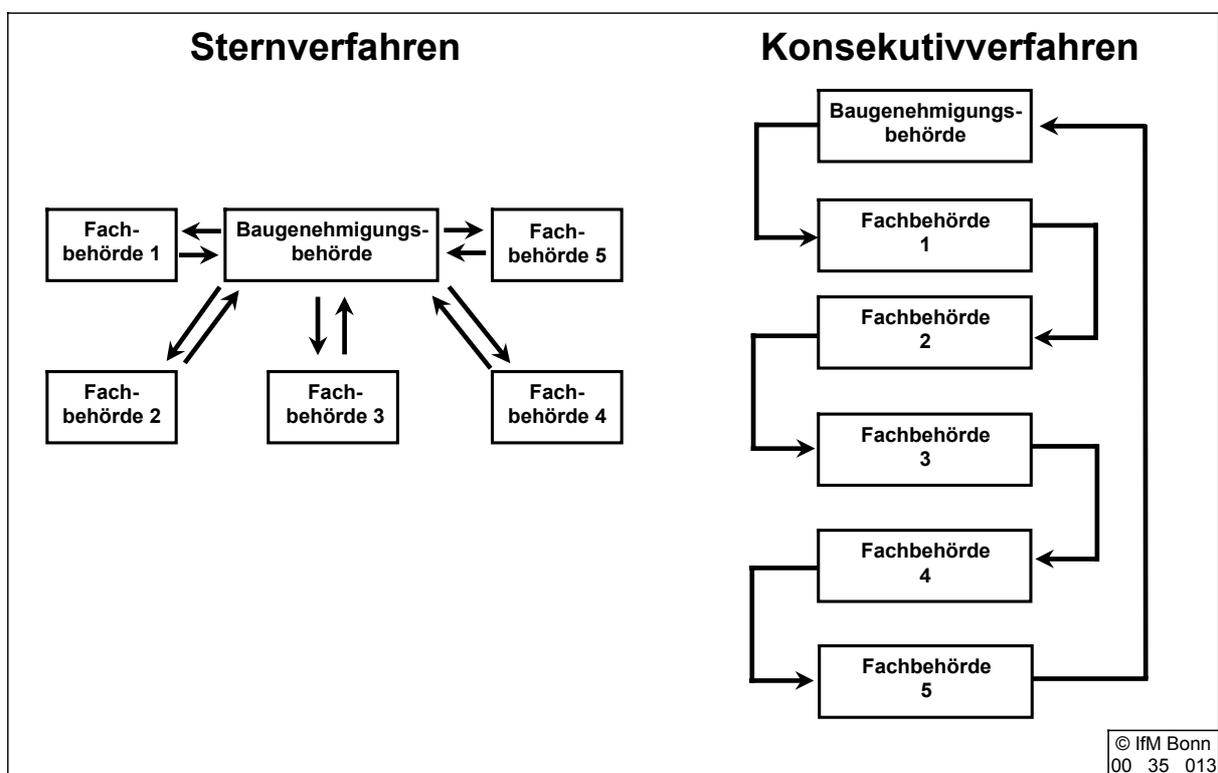
Abbildung 5: Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens



Die interviewten Experten sprachen sich daher für eine einheitliche bundesweite Regelung in Form einer Bundesbaunutzungsverordnung an Stelle von differierenden Landesverordnungen aus.

Der nächste Schritt im Genehmigungsverfahren betrifft die Beteiligung von Fachbehörden und Trägern öffentlicher Belange. Hierfür müssen als erstes die Fachämter, Institutionen und Gebietskörperschaften identifiziert werden, die aufgrund der Spezifika des Bauvorhabens an dem Verfahren zu beteiligen sind.

Abbildung 6: Beteiligung von Fachbehörden



Die Einbindung der Akteure kann entweder in Form des Sternverfahrens<sup>3</sup> oder auf die "herkömmliche Weise" im Konsektivverfahren erfolgen (Abbildung 6). Im Sternverfahren werden die zu beteiligenden Fachbehörden, im Gegensatz zum Konsektivverfahren, gleichzeitig zur Stellungnahme aufgefordert. Den einzelnen Ämtern und Trägern öffentlicher Belange werden die für die Beurteilung der Rechtslage notwendigen Unterlagen mit der Aufforderung zur Stellungnahme innerhalb einer von der Baugenehmigungsbehörde festgelegten Frist übermittelt. Trifft die Antwort nicht innerhalb der Frist ein, so wird davon

<sup>3</sup> Die rechtlichen Regelungen zur Anwendung des Sternverfahrens in der Bauverwaltung können Kapitel 3.1.1 entnommen werden.

ausgegangen, dass keine Einwände gegen den Bauantrag vorliegen (Präklusionswirkung).

Die Baugenehmigungsbehörde nimmt im Sternverfahren die Rolle eines Koordinators ein und überwacht die Einhaltung der Fristen. Hierdurch kann es für die Bauverwaltung zwar zu einem erhöhten Arbeitsaufwand kommen, der aber durch den Zeitgewinn, der aufgrund gleichzeitiger Beteiligung aller Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange entsteht, ausgeglichen wird. Die aufeinanderfolgende Beteiligung der einzelnen Fachbehörden im Konsektivverfahren hat in der Regel einen deutlich größeren Zeitaufwand zur Folge.

Als letzte Phase des Genehmigungsverfahrens erfolgt die eigentliche bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung des Bauvorhabens. Nach Abschluss dieser Überprüfung ergeht ein rechtskräftiger Bescheid an den Unternehmer bzw. Investor, in dem ihm die Baugenehmigung erteilt bzw. unter Nennung der Gründe versagt wird. Mit Erhalt der Baugenehmigung kann der Unternehmer mit seinem Bauvorhaben beginnen.

Eine Möglichkeit zur Beschleunigung des Bauvorhabens bietet die Erteilung von Teilbaugenehmigungen für bauliche Maßnahmen an einzelnen Bauteilen bzw. Bauabschnitten. Die Teilbaugenehmigung kann nach Einreichung des Bauantrages auf schriftlichen Antrag zugelassen werden, wenn keine Bedenken seitens der Verwaltung entgegenstehen. Die Genehmigung von einzelnen Teilen des Bauvorhabens hat allerdings keine präjudizierende Wirkung für das eigentliche Genehmigungsverfahren. Der Unternehmer trägt also das volle wirtschaftliche Risiko und muss im Falle der Ablehnung seines Bauantrages unter Umständen die bisher durchgeführten baulichen Maßnahmen auf eigene Kosten rückgängig machen.

Es besteht für den Unternehmer auch die Möglichkeit, anstelle eines kompletten Bauantrages bei der zuständigen Baubehörde eine Bauvoranfrage einzureichen, um im Vorfeld zu klären, ob er ein Grundstück grundsätzlich nach seinen Vorstellungen bebauen kann. Dieses Verfahren empfiehlt sich vor allem dann, wenn das Baugrundstück nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt oder wenn das zu errichtende Gebäude von der umgebenden Bebauung stark abweichen würde. Eine Bauvoranfrage kann auch vor dem Kauf eines Grundstücks gestellt werden, um bereits vor Abschluss eines Kaufvertrages Rechtssicherheit bezüglich der geplanten Nutzung des Grundstücks zu schaffen. Die für die Voranfrage nötigen Unterlagen richten sich in der Regel nach den zu prüfenden Fragen, müssen aber bereits so konkrete Angaben

enthalten, dass sie von der Baugenehmigungsbehörde verbindlich beantwortet werden können.

Der Inhalt des Bauvorbescheides bindet die Baugenehmigungsbehörde in einem späteren Genehmigungsverfahren und hat grundsätzlich eine Gültigkeit von drei Jahren, wobei die Gültigkeitsdauer auf Antrag um jeweils drei Jahre verlängert werden kann. Die Bindung an den Vorbescheid erlischt jedoch, wenn der Bauantrag wesentlich von der Bauvoranfrage abweicht.

## **2.5 Zusammenfassung**

Die Beantragung einer Genehmigung für ein Bauvorhaben ist ein komplexes Verwaltungsverfahren, das vom Unternehmer Know-how und Professionalität fordert. Der reibungslose Ablauf hängt allerdings auch davon ab, welche Unterstützungsleistungen dem Unternehmer seitens der Verwaltung angeboten werden und welche Beschleunigungsmaßnahmen von den Kommunen eingesetzt werden. Mittelständische Unternehmen sind auf diese Dienstleistungen der Verwaltung besonders angewiesen, da sie zumeist nicht über die zeitlichen und personellen Kapazitäten verfügen, um die Planung und Durchführung genehmigungsrechtlicher Verfahren aus eigener Kraft effektiv zu gestalten und häufig durch die komplexen rechtlichen Fragestellungen überfordert sind. Allerdings beklagen sich die Kommunen häufig darüber, dass die angebotenen Dienstleistungen von den Unternehmern nicht ausreichend wahrgenommen werden. Die mangelhafte Nutzung von Gesprächsangeboten der Bauverwaltung in der Vorbereitungsphase führt häufig zu einer Verlagerung der Probleme in das Verwaltungsverfahren, wodurch ein Großteil der Verzögerungen von Baugenehmigungsverfahren entstehen.

Einer der wichtigsten Faktoren für ein reibungsloses Genehmigungsverfahren liegt in der Wahl eines kompetenten Architekten, der die regionalen Besonderheiten berücksichtigt und sich auch mit den Verwaltungsabläufen eines Genehmigungsverfahrens auskennt.

Im eigentlichen Genehmigungsverfahren kommt es darauf an, welche Beschleunigungsmaßnahmen von der Kommunalverwaltung eingesetzt werden. Vor allem der Einsatz des Sternverfahrens ist von besonderer Bedeutung. Aber auch durch Teilbaugenehmigungen kann eine Beschleunigung des Baubeginns erreicht werden, wobei allerdings der Unternehmer das Risiko der Rücknahme der Baumaßnahmen eingeht.

### **3. Maßnahmen zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens**

Die Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren war in den letzten zehn Jahren nicht nur unter Fachleuten, sondern auch in der Öffentlichkeit ein intensiv diskutiertes Thema. Vor allem die Erkenntnis, dass die Genehmigungsdauer als Standortfaktor von großer Bedeutung ist, hat zu einem Modernisierungsschub der Verwaltungen geführt. Ansatzpunkte für die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bieten sich in der (Vor-)Beratung der Bauherrn, im amtsinternen Verfahrensablauf und in der amts- bzw. behördenübergreifenden Beteiligung. Während bestimmte Einzelansätze wie beispielsweise die Beteiligung von Verwaltungseinheiten im Sternverfahren statt im Konsekutivverfahren generelle Minimalmaßnahmen darstellen, lässt sich ansonsten kein allgemein gültiger Mindeststandard identifizieren. Vielmehr wenden die einzelnen kommunalen Ämter einen jeweils individuell zusammengestellten Instrumentenmix an.

#### **3.1 Rechtliche Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren**

Versucht man, sich einen Überblick über die rechtlichen Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zu verschaffen, stellt man sehr schnell fest, dass die Anzahl der Gesetzesänderungen und staatlichen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung sehr groß sind. Deshalb soll im weiteren Verlauf in erster Linie auf die Maßnahmen eingegangen werden, die ab Ende der achtziger Jahre ergriffen wurden. Diese Maßnahmen und Konzepte werden aus ordnungspolitischer Sicht häufig im Zusammenhang mit der Entbürokratisierungsdiskussion gebracht (GUCKELBERGER 1998, S. 17). Unter Entbürokratisierung versteht man hier die Formen der Annäherung an das Ideal einer Verwaltung, die sich als Dienstleistungsunternehmen für die Bürger versteht, die deshalb möglichst bürgernah (dezentral) organisiert ist, die Verfahren verwendet, welche sich auch im Neuen Steuerungsmodell<sup>4</sup> niedergeschlagen haben, und die somit dem Bürger gegenüber auf das Dispositions-

---

<sup>4</sup> Das neue Steuerungsmodell wurde Anfang der 90er Jahre durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung konzipiert. Ziel ist es, einen zentralen Referenzrahmen für die Modernisierungsprozesse deutscher Kommunen zu geben. Der grundlegende Reformansatz besteht in der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Hauptaspekte dieser Reform sind die Einführung einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur sowie einer outputorientierten Steuerung.

mittel des Befehls verzichtet und konsensuale Problemlösungen anstrebt (GROSSEKETTLER 1997, S. 1).

Der Verzicht des Staates auf Dispositionsmöglichkeiten zugunsten der Bildung eines "schlanken Staates", der sich als Dienstleister für die Bürger versteht, ist u.a. auch eine Reaktion auf das Fallen von Transport- und Transaktionskosten und der hieraus resultierenden Globalisierung der Wirtschaft und Intensivierung des internationalen Standortwettbewerbs.

Unter dem Eindruck eines sich verschärfenden Standortwettbewerbs wurde 1994 eine unabhängige Expertenkommission mit dem Ziel eingesetzt, Verfahrensvorschläge zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren auszuarbeiten. Die Vorschläge dieser Expertenkommission, die nach ihrem Vorsitzenden oft auch als Schlichter-Kommission bezeichnet wird, sind ein elementarer Bestandteil der heutigen Beschleunigungsgesetzgebung und sollen daher im weiteren ebenso wie ihre Umsetzung in konkrete Rechtsvorschriften betrachtet werden. Die zweite wichtige Entwicklung in der Verwaltungsreformdiskussion der neunziger Jahre vor allem auf Ebene der Kommunalverwaltungen war das sog. Neue Steuerungsmodell. Daher sollen in einem zweiten Abschnitt die Auswirkungen der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells auf Baugenehmigungsverfahren untersucht werden.

### **3.1.1 Umsetzung der Reformvorschläge der Schlichter-Kommission**

Die Änderungsvorschläge zielen darauf ab, durch kürzere und einfacher ausgestaltete Verwaltungsverfahren die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu erhalten bzw. zu erhöhen. Die Kommission orientiert sich hierbei an dem Ansatz, das Genehmigungsverfahren in paretosuperiorer Weise zu verbessern, d.h. wer als Investor mit dem bisherigen Verfahren zufrieden war, soll weiter auf dieses Verfahren zurückgreifen können; diejenigen, die unzufrieden sind, sollen die Möglichkeit haben, auf zusätzliche Optionen zurückzugreifen (SCHATZ 1996, S. 21).

Aufgrund der Fülle der Änderungsvorschläge werden im folgenden nur die Änderungsvorschläge der Schlichter-Kommission vorgestellt, die das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) betreffen, während die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes in diesem Zusammenhang nicht näher betrachtet werden.

Der Hauptvorschlag der Schlichter-Kommission besteht darin, die Planungs- und Genehmigungsverfahren zukünftig einem offenen Beschleunigungsmodell entsprechend auszugestalten. Dadurch soll den Unternehmen die Gelegenheit gegeben werden, durch eigenes Verhalten aktiv auf die Dauer von Genehmigungsverfahren einzuwirken. Vorgeschlagen wird daher die Unterscheidung in eine Regelbeschleunigung, die in den Bereichen angewandt wird, in denen die Verwaltung ganz allgemein Rücksicht auf den Eilbedarf eines Investors nehmen soll, und in eine Sonderbeschleunigung nach Wahl, bei der der Investor auf Wunsch aus einer Palette von zusätzlichen Beschleunigungsmaßnahmen auswählen kann. Der Vorschlag der Kommission sieht daher vor, einen speziellen Abschnitt zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren in das Verwaltungsverfahrensgesetz einzufügen (§§ 71a – 71e VwVfG). In diesem Abschnitt soll die Regel- und Sonderbeschleunigung ausdrücklich normiert werden. Der Ablauf des Verfahrens soll hierbei u.a. durch Vorantragskonferenzen, eine gezielte Beratung des Antragstellers, die sternförmige Versendung von Akten (Sternverfahren), eine grundsätzliche Präklusion verspätet eingebrachter Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sowie durch eine gemeinsame Besprechung mit allen am Verfahren Beteiligten (Antragskonferenz) beschleunigt werden können (GUCKELBERGER 1998, S. 34 f.).

Die Vorschläge der Kommission wurden allerdings lediglich in abgeschwächter Form umgesetzt. So wurde die Pflicht der Behörde zur regelmäßigen Bekanntgabe der durchschnittlichen Verfahrensdauer, der zur Verfügung stehenden Beschleunigungsinstrumente sowie des Beratungsangebotes soweit eingeschränkt, dass es im Ermessen der Behörde liegt, ob sie diese Angaben den Antragstellern zur Verfügung stellt. Auch die geforderte Verpflichtung der Behörde zur Vorberatung der Unternehmen wird in das Ermessen der Verwaltung gestellt.

Der Vorschlag der Kommission sieht im Weiteren vor, dass die Verwaltung verpflichtet ist, dem Antragsteller innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen, ob die Angaben und Antragsunterlagen vollständig sind und mit welcher Verfahrensdauer zu rechnen ist. In der eingeführten Fassung enthält der § 71c VwVfG jedoch keine konkreten Angaben mehr über die Zeitdauer, innerhalb derer die Administration reagieren muss.

Des Weiteren unterscheiden sich die Vorschläge der Kommission von den umgesetzten Gesetzesänderungen insofern, als nach dem Entwurf das Sternverfahren auf Verlangen des Antragstellers eingeleitet werden muss und die

betroffenen Träger öffentlicher Belange sich binnen einer Regelfrist von zwei Wochen zu äußern haben; nach dem § 71d VwVfG soll das Sternverfahren nun nur noch durchgeführt werden, wenn es sachlich und rechtlich geboten ist. Erst dann soll die Behörde, wenn der Antragsteller es verlangt, das Sternverfahren anwenden.

Die Frist zur Abgabe der Stellungnahme ist auch nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben, sondern liegt im Ermessen der Verwaltung. Die vorgeschlagenen Änderungen zur Präklusionswirkung für verspätete Stellungnahmen sowie Einberufung einer Antragskonferenz auf Wunsch des Antragstellers wurden ohne weitere Änderungen in den Gesetzestext übernommen.

Während die Vorschläge der Schlichter-Kommission grundsätzlich darauf abzielten, der Verwaltung die Anwendung von Beschleunigungsmaßnahmen vorzuschreiben und hierfür auch einzuhaltende Fristen vorzugeben, setzen die Gesetzesänderungen stärker auf die Eigeninitiative der Verwaltung und überlassen es der Behörde, im eigenen Ermessen zu entscheiden, inwieweit und in welcher Form es zu einer Anwendung von Beschleunigungsmaßnahmen kommt (GUCKELBERGER 1998, S. 37).

In der Literatur ist die Frage umstritten, ob der Ansatz der Vorschrift demjenigen der Eigeninitiative vorzuziehen ist. So führt ECKERT (1997, S. 52) beispielsweise an, dass die Verpflichtung zur Durchführung des Sternverfahrens und der Antragskonferenz zu zeitkostenintensivem Mehraufwand führen würde. Die Ergebnisse und Erfahrungen aus der Praxis zeigen allerdings, dass auf reiner Eigeninitiative basierende Vorschriften in der öffentlichen Verwaltung zu Problemen in der Umsetzung führen. Beispiele erfolgreicher Umsetzungen von Konzepten, wie im Falle des Baugenehmigungsmanagements in Castrop-Rauxel, zeigen die Notwendigkeit rechtlicher Vorschriften. Im Falle Castrop-Rauxel war es neben der notwendigen Eigeninitiative letztendlich die Festlegung einer rechtsverbindlichen Vorschrift (Bürgermeisterentscheid), die die Umsetzung des Konzeptes möglich machte. Eigeninitiative und gesetzliche Vorschrift schließen sich gegenseitig somit nicht aus, sondern sind beide gleichermaßen notwendig, um Konzepte zur Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren erfolgreich durchzusetzen.

### **3.1.2 Reformen im Kontext des Neuen Steuerungsmodells**

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells bestimmte in den neunziger Jahren die Verwaltungsreformdiskussion sowie die praktischen Reformschritte

in den deutschen Kommunen. Kennzeichnend für die Reformen ist die Kombination aus der Einführung von betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsinstrumenten und der Schaffung von neuen Organisationsstrukturen. Mit Hilfe der Steuerungsinstrumente soll eine Orientierung der Verwaltung an ihrem Output bzw. an Zielvorgaben erreicht werden. Die Fachverwaltungen sollen dezentral die Ressourcenverwaltung übernehmen und über ihre Budgets verfügen können, zusätzlich erfolgt ein Controlling der Kosten- und Leistungsentwicklung. Durch die Schaffung von neuen Organisationsstrukturen sollen Einheiten entstehen, die in der Lage sind, die dezentrale Ressourcenverwaltung wahrzunehmen. Zugleich sollen aufbau- und ablauforganisatorische Hindernisse beseitigt werden, die einem effektiven Verwaltungshandeln bzw. einer effektiven Erstellung der Produkte (Dienstleistungen) entgegenstehen.

Die Übertragung des Konzepts auf die Bauverwaltung führte zu einer Vielzahl von Veränderungsschritten, die sich zu drei Gruppen zusammenfassen lassen:

- Produktbildung
- Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung
- Controlling und Berichtswesen

Die entscheidenden Faktoren der Produktbildung sind die Produktabgrenzung und die Definition der Produktziele. Die Produktabgrenzung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens erweist sich aufgrund der weitgehenden Vorgabe der zu erbringenden Leistungen als relativ einfach. Als Produkt wird in der Regel die Baugenehmigung betrachtet, wobei eine weitere Untergliederung in Beratungs- bzw. Prüfaufgaben möglich ist und auch Dienstleistungen für andere Behörden gesondert erfasst werden können. Die Definition des Produktes ist eng mit der Bestimmung der jeweiligen Produktziele verbunden. Die Messung des Leistungsumfangs, also des quantitativen Ziels, wird durch die Fallzahl der Genehmigungen sowie die Länge der Genehmigungsdauer bestimmt. Problematischer gestaltet sich die Zielsetzung für die qualitativen Aspekte. Als Indikator für die Kundenzufriedenheit, also die Qualität des Genehmigungsverfahrens, wird im allgemeinen die Zahl der Widersprüche und Klagen herangezogen. Aus Kostengründen wird häufig auf eine detailliertere Erfassung der Zufriedenheit im Rahmen einer Kundenbefragung verzichtet. Für das Unterziel Beratungsaufgaben kann auch eine Bewertung der eingereichten Unterlagen erfolgen; lässt sich hier im Zeitverlauf eine Verbesserung der Qualität der ein-

gereichten Unterlagen feststellen, kann dieses als Indikator für die Qualität der Beratungsleistung gesehen werden.

Eines der Hauptziele des Neuen Steuerungsmodells ist die Budgetierung. Hierfür werden Einheiten (Fachbereiche) gebildet, die groß genug sind, um ein eigenständiges Budget zu erhalten und dezentrale Ressourcenverantwortung wahrzunehmen. Dieser Bereich des Neuen Steuerungsmodells hat allerdings keinen direkten Einfluss auf die Kundenorientierung der Verwaltung im Zuge des Genehmigungsverfahrens und wird daher, trotz seiner anerkanntermaßen hohen Bedeutung für das Gesamtkonzept des Steuerungsmodells, im folgenden nicht weiter betrachtet.

Stärkeren Bezug zu den Unternehmen weist der Bereich des Controllings auf. Für ein Controlling müssen Zielvorgaben existieren und es muss möglich sein, die für die Kontrolle notwendigen Informationen zu beschaffen. Die Informationsbeschaffung enthält sowohl einfache statistische Erhebungen zum Verwaltungsausgang (z.B. Fallzahlen) als auch kompliziertere Kosten-Leistungs-Rechnungen. Die in den städtischen Bauverwaltungen im allgemeinen ausgereiften EDV-Programme beinhalten diverse Grunddaten, wie beispielsweise zeitlich zuordenbare Verfahrensschritte, und lassen dadurch theoretisch Möglichkeiten zur Bestimmung der Verfahrensdauer auf Ebene der einzelnen Verfahrensschritte zu. Untersuchungen aus der Praxis zeigen aber, dass gerade in der Bauverwaltung häufig der Hang zur Intransparenz sehr ausgeprägt ist und Prüfungsmöglichkeiten bewusst nicht voll genutzt werden (WÜSTENROT STIFTUNG 2000, S. 145). Hinzu kommen die bereits beschriebenen Probleme bei der qualitativen Zielbestimmung, die dazu führen, dass es relativ wenige Maßstäbe hinsichtlich der Bewertung der Leistungsqualität und der Effektivität der Verwaltungsdienstleistungen gibt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Einführung des Neuen Steuerungsmodells nur unterstützend zu anderen Maßnahmen Einfluss auf die Veränderung der Kundenorientierung der Verwaltung nehmen kann. Die Ansätze der Produktbildung und des Controllings sind wichtige Bausteine, die allerdings nur im Zusammenhang mit konkreten Maßnahmen, wie beispielsweise einem zentral koordinierten Baugenehmigungsmanagement, Einfluss auf die Kundenorientierung im Sinne eines messbaren Nutzens für die Antragsteller nehmen können.

### **3.2 Praxisbeispiele für Beschleunigungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene**

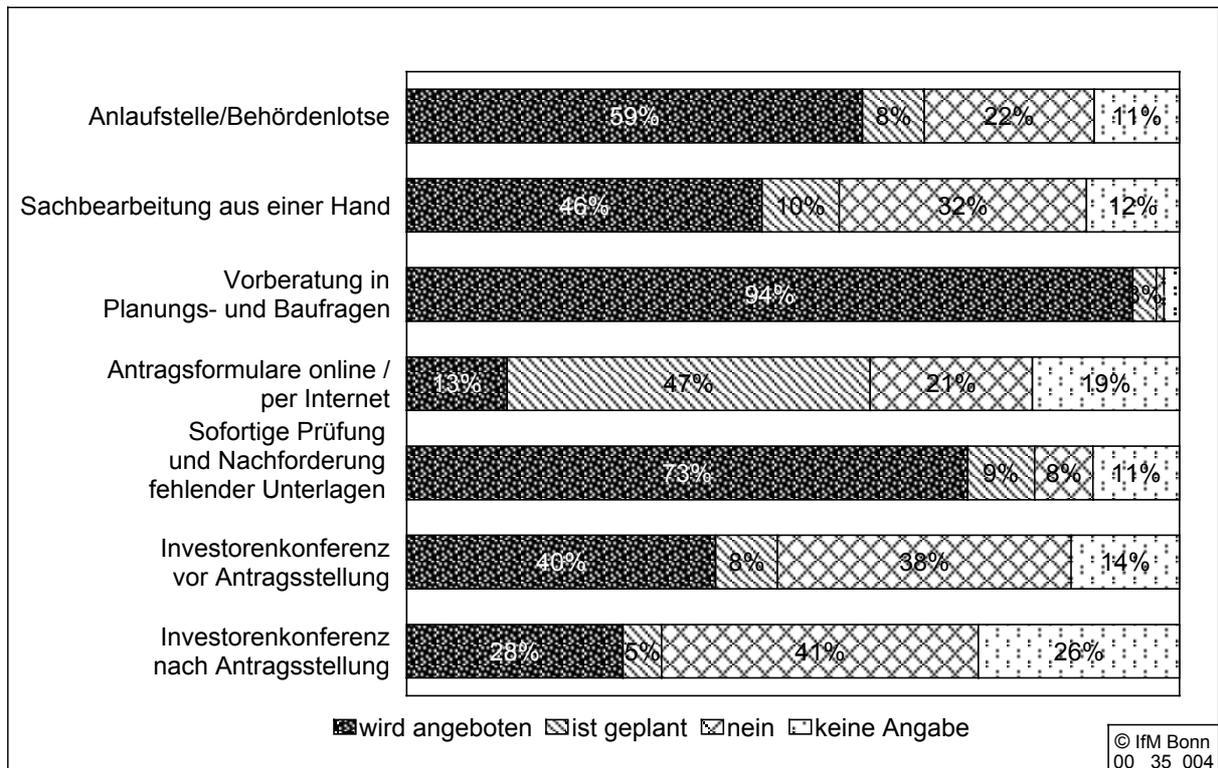
Die Praxis zeigt, dass in Verwaltungen verschiedene Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eingesetzt werden. Dies bestätigen die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung nordrhein-westfälischer Kommunen.<sup>5</sup> So bieten fast alle befragten Kommunen (94 %) eine Vorberatung in Bau- und Planungsfragen an. Bereits dadurch kann das eigentliche Genehmigungsverfahren deutlich beschleunigt werden (Abbildung 7). Fast drei Viertel der Kommunen reagiert nach Einreichung der Bauunterlagen innerhalb eines kurzen Zeitraums und fordert je nach Bedarf fehlende oder unzureichende Unterlagen nach. Knapp 60 % der Kommunen verfügen über einen Behördenlotsen, der die Investoren an kompetente Ansprechpartner verweist. Investorenkonferenzen sind jedoch noch nicht sehr weit verbreitet. Lediglich 40 % der Kommunen bieten vor der Antragstellung und nur noch 28 % der Kommunen bieten nach der Antragstellung eine Investorenkonferenz an. Auch wenn momentan lediglich in 13 % der Kommunen Antragsformulare on-line erhältlich sind, so erkennen doch viele Kommunen die Bedeutung des Internets: Knapp 50 % der befragten Kommunen planen Antragsformulare zukünftig auch per Internet zur Verfügung zu stellen.

Insgesamt ist bei den Verwaltungen der Trend zur Serviceorientierung zu erkennen. Die Kommunen selbst schätzen ihre Kundenorientierung und die damit verbundenen Maßnahmen in weiten Teilen positiv ein, wenn auch in einigen Belangen als verbesserungswürdig. Die Beurteilung der Unternehmen weicht hiervon jedoch in vielen Punkten ab. Viele Unternehmen wünschen sich mehr Unterstützung durch die Verwaltung, sei es hinsichtlich der Erreichbarkeit der Mitarbeiter, einer kompetenten und umfassenden Beratung oder hinsichtlich der Begründung für Verzögerungen bei der Erteilung von Genehmigungsentscheiden. Insbesondere halten sie die Kundenorientierung der Verwaltung für verbesserungsbedürftig (MOVE NRW 2000, S. 17).

---

<sup>5</sup> Detaillierte Ergebnisse sind in der Studie: MOVE, Mittelstands-Offensive NRW, Kommunal- und Unternehmensbefragung der Mittelstands-Offensive NRW, eine Umfrage des Arbeitskreises Mittelstand und Verwaltung, 2000, enthalten.

Abbildung 7: Serviceangebot der Kommunen



Quelle: MITTELSTANDSOFFENSIVE DES LANDES NRW MOVE 2001, S. 17

Die z.T. konträren Einschätzungen bezüglich der Serviceorientierung der Verwaltung zeigten trotz der vielfach guten Ansätze noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Gleichwohl existieren in einigen Kommunen Beispiele zur Genehmigungsbeschleunigung, die auch von den Unternehmen positiv hervorgehoben werden.

### 3.2.1 Bauvorhabenbesprechung und Investorenkonferenz in Arnsberg

Wie oben beschrieben besteht eine effektive Maßnahme zur Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren darin, alle beteiligten Behörden und Fachdienste frühzeitig aufeinander abzustimmen. Aus diesem Grund wurde z.B. in Arnsberg die Bauvorhabenbesprechung und die sog. Arnsberger Investitionsrunde eingerichtet.

Die Bauvorhabenbesprechung dient der verwaltungsinternen Abstimmung gewerblicher und industrieller Baumaßnahmen. Die regelmäßig etwa alle ein bis zwei Wochen stattfindenden Gespräche sichern eine zügige Bearbeitung und umfassende gegenseitige Information über alle Investitionsvorhaben.

Bei umfangreicheren Investitionsvorhaben und sogenannten "Problemfällen" richtet die Wirtschaftsförderung Arnsberg eine "Arnsberger Investitionsrunde" ein. Hier hat der Investor bzw. der beauftragte Architekt die Möglichkeit, sein Vorhaben vorzustellen und dabei bereits in der Bauvorbereitungsphase evtl. auftretende Schwierigkeiten zu klären. Der Arnsberger Investitionsrunde gehören Vertreter des Bauordnungsamtes, der Stadtwerke, des Umweltamtes, des Ordnungsamtes, des Tiefbauamtes und der übergeordneten Fachbehörden (Hochsauerlandkreis, staatliches Umweltamt Lippstadt, Amt für Arbeitsschutz Arnsberg, Bezirksregierung) an. Die im regelmäßigen Turnus von vier Wochen stattfindenden Gespräche ersetzen zwar nicht eine ordnungsgemäße und intensive Prüfung der Bauanträge, tragen aber dazu bei, dass neben der intendierten Beschleunigung der Genehmigungsverfahren auch die Kontakte zwischen den Unternehmen und den Behördenvertretern aufgebaut und intensiviert werden. Dadurch erhöht sich zum einen die gegenseitige Akzeptanz und zum anderen verbessert sich die Qualität der verwaltungsinternen Kommunikation.

Die Bedeutung dieses Verfahrens lässt sich daran sichtbar machen, dass Unternehmen, die ihre Bauvorhaben häufig mehr nach technischen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten planen, in dieser Investitionsrunde in umfassender Weise über die gesetzlichen Vorschriften und Auflagen informiert werden. Die Investitionsrunde bietet ein Forum, die mit den unterschiedlichen gewerblichen Baumaßnahmen verbundenen Probleme zu erörtern und gemeinsam Lösungen zu finden.

### **3.2.2 Einsatz von Informationstechnologie**

Der Einsatz der Informationstechnologie im Baugenehmigungsverfahren soll vor allem zwei Hauptzielen dienen. Auf der einen Seite sollen durch die Vernetzung der Arbeitsplätze und die gleichzeitige Bearbeitung von elektronischen Bauakten Umlauf- und Liegezeiten der Akten reduziert werden. Zum anderen soll den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, ihre Baugenehmigung online über das Internet abzugeben. Letztendlich ist es das Ziel der Einführung der Informationstechnologie im Baugenehmigungsverfahren, die beiden Entwicklungen zusammenzuführen, um so ohne Medienbrüche die Geschwindigkeitsvorteile einer elektronischen Bearbeitung nutzen zu können.

### **3.2.2.1 Informationstechnologie in Herten**

Die Möglichkeiten zur Unterstützung des umfangreichen Baugenehmigungsverfahrens durch rechnergestützte Informationstechnologie wird bereits von vielen Kommunen genutzt. In Herten wurde zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren ein eigenes EDV-Programm entwickelt, das mittlerweile bundesweit vermarktet wird. Der Einsatz der Informationstechnologie unterstützt den Verfahrensablauf auf verschiedenen Ebenen. Zum einen beschleunigt er den internen Verfahrensablauf. Zum anderen erleichtert er die amtsexterne Beteiligung und drittens bietet er über Auswertungsmöglichkeiten der Behördenleitung Steuerungspotenziale. Die wesentlichen Einsatzfelder der EDV-gestützten Informationstechnologie liegen in der

- eigenständigen Textbausteinbearbeitung des Sachbearbeiters
- Steuerung der Wiedervorlage für Beteiligungen anderer Ämter und Behörden oder der Baukontrolle
- Überwachung von Fristen und Termine
- automatische Benachrichtigung über Baulasten oder sonstige Einschränkungen für Flurstücke
- Berechnung von Gebühren
- Adressverwaltung von Bauherren und sonstigen Verfahrensbeteiligten
- digitalen Kommunikation mit vernetzten Partnern einschließlich der Übernahmemöglichkeit von Stellungnahmen sowie
- Erfassung der wesentlichen Bearbeitungsschritte und Verfahrensdaten.

Eine vollständige Ausnutzung aller computergestützten Möglichkeiten findet allerdings in nur wenigen Fällen statt. Hier besteht noch ein großes Potenzial zur Vereinfachung und Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren.

### **3.2.2.2 Baugenehmigung per Internet im Kreis Soest**

Die Erteilung von Baugenehmigungen als rechtlich zulässiges Vorhaben ist ein äußerst komplexer Vorgang, für den eine Vielzahl von Zeichnungen, Berechnungen und Bescheinigungen erforderlich ist. Da dem Internet auch im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens immer größere Bedeutung eingeräumt wird,

hat die Abteilung Bauaufsicht der Kreisverwaltung Soest ein Konzept "Multi-media im Bauwesen/Papierlose Baugenehmigung" entwickelt, in dem den Kunden der Kommunalverwaltung die Möglichkeiten der Informationsgesellschaft eröffnet werden. Ein Baustein des Konzepts ist die "Interaktive Internetanwendung für das Baugenehmigungsverfahren" im EU-geförderten Gesamtprojekt "Net for nets".

Ausgangspunkt der Baugenehmigung im Internet ist die digitale Bauakte. Damit wird der Bauantrag von der Antragstellung über die Bearbeitung bis hin zur Erteilung der Baugenehmigung komplett digitalisiert und kann ohne Verzögerungen, beispielsweise aufgrund einer Weiterreichung per Hand, bearbeitet werden.

Zielstellung des Projekts ist nicht nur eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, sondern auch eine erhöhte Transparenz der Genehmigungstätigkeit sowie das Angebot strukturierter Hilfen bei der Investitionsplanung und Durchführung größerer Bauvorhaben.

Der Vorteil für die Kommunen liegt in der größeren Effizienz der Bearbeitung aufgrund der ständigen und freien Verfügbarkeit aller Unterlagen während der gesamten Bearbeitungszeit. Dies ist auch deshalb möglich, weil alle beteiligten Ämter parallel an einem Bauvorhaben arbeiten können.

Für die Unternehmen besteht der Vorteil in der größeren Transparenz, da sie sich zu jedem Zeitpunkt über den Bearbeitungsstand informieren können, und dass sich die Genehmigungszeit verkürzt hat.

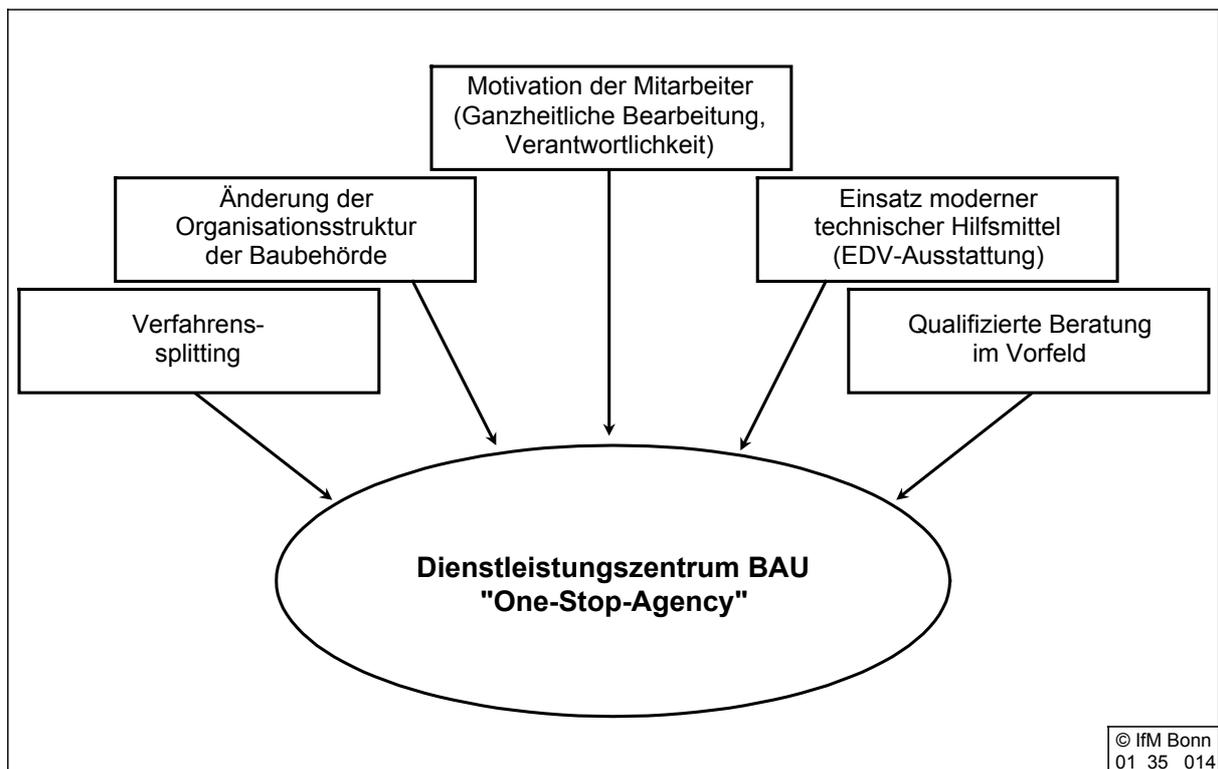
### **3.2.3 Dienstleistungszentrum BAU Nürnberg**

Das Dienstleistungszentrum BAU wurde im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung der Stadt Nürnberg bereits im Jahre 1996 entwickelt und im selben Jahr auch eröffnet. Es hat das vorrangige Ziel, Baugenehmigungsverfahren erheblich, d.h. von 90 auf 60 Tage, zu verkürzen (Abbildung 8).

Verantwortlich für die Beratung der Antragsteller sind insgesamt 13 Mitarbeiter, wobei die Arbeitsplätze nachfrageorientiert besetzt werden. In Zeiten, in denen das Dienstleistungszentrum BAU besonders stark frequentiert wird, sind alle Arbeitsplätze besetzt, in besucherschwachen Zeiten stehen entsprechend weniger Mitarbeiter zur Verfügung. Durchschnittlich werden am Tag 55 Kunden bedient. Die konsequente Umsetzung des Konzepts der One-Stop-Agency machte es auch notwendig, das Dienstleistungszentrum BAU räumlich

von der Bauverwaltung zu entkoppeln und auf die Kunden zuzugehen. Daher wurde das Zentrum in einer Fußgängerzone der Nürnberger Innenstadt angesiedelt und die Öffnungszeiten an die Ladenöffnungszeiten des Einzelhandels angepasst.

Abbildung 8: Maßnahmen zur Einführung des Dienstleistungszentrums BAU



Erhebliches Einsparpotenzial konnte durch die Einrichtung einer "Daueramtskonferenz" erreicht werden. Bauanträge werden nun nicht mehr in einer wöchentlichen Amtskonferenz bearbeitet, sondern im Umlauf "von Hand zu Hand" geprüft.

Das Dienstleistungszentrum BAU bietet im Vorfeld von Bauanträgen eine qualifizierte Beratung durch Mitarbeiter der Verwaltung, die neben der rechtlichen Beratung auch Auskünfte über die Abläufe von Genehmigungsverfahren in der Verwaltung geben. Im Zentrum sind hierfür Mitarbeiter der wesentlichsten Disziplinen bzw. Rechtsbereiche wie Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Denkmalschutzrecht, Naturschutzrecht, Erschließung und Ortsrecht vertreten.

Qualifizierte Berater stehen im Vorfeld von Bauanträgen zur Verfügung. Das Zentrum dient zudem als zentrale Planannahmestelle für die Bauordnungsbehörde. Ab dem Jahr 2001 wurde die Dienstleistungspalette erweitert. Das An-

gebot umfasst nun auch die Bestellung von amtlichen Lageplänen, den Verkauf von Karten für Geoinformationen und Bodenordnung (Vermessung).

Das Dienstleistungszentrum BAU hat nicht nur das Ziel, durch qualifizierte Beratung das spätere Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen, sondern soll auch durch seine Lage und Gestaltung Kundennähe demonstrieren, um so die Hemmschwelle der Kunden abzubauen, Beratungsleistungen der Verwaltung in Anspruch zu nehmen.

Es zeigt sich, dass das Zentrum von den Kunden gut angenommen wird. Die positive Kundenresonanz heben vor allem mittelständische Unternehmen, die in der Regel kleinere Vorhaben planen und durchführen und die häufig über nur geringe bauliche Vorkenntnisse verfügen. Sie finden hier direkt einen kompetenten Ansprechpartner finden.

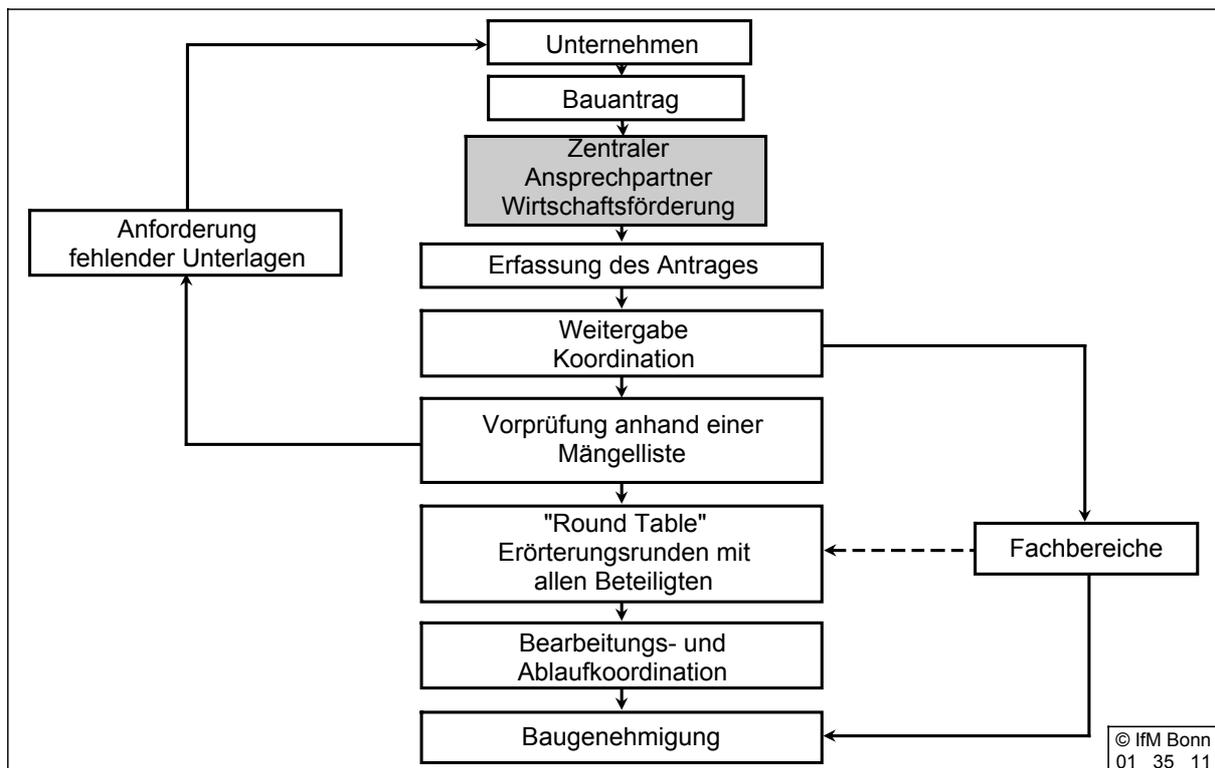
#### **3.2.4 Baugenehmigungsmanagement Castrop-Rauxel**

Am Baugenehmigungsmanagement der Stadt Castrop-Rauxel lässt sich belegen, dass fortschrittliche Konzepte in die Tat umgesetzt werden können. Ziel des Baugenehmigungsmanagements ist die effektive und kundenorientierte Gestaltung von Genehmigungsverfahren für gewerbliche und industrielle Investitionsvorhaben. Grundlage bildet die konstruktive Zusammenarbeit aller am Verfahren Beteiligten (Unternehmen, Architekten, Verwaltung, Behörden etc.) sowie die Bereitschaft seitens der Verwaltung, zusätzliche Serviceleistungen anzubieten. Das Genehmigungsmanagement soll dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu verbessern und das Investitionsinteresse für den Standort Castrop-Rauxel zu fördern.

Die Wirtschaftsförderung begleitet die Unternehmen und Investoren als zentraler Ansprechpartner in der Planungs-, Antrags- und Genehmigungsphase (Abbildung 9). Der Bereich Wirtschaftsförderung nimmt die Bauanträge oder Voranfragen entgegen und übergibt sie nach Erfassung am Eingangstag zur Bearbeitung an den Bereich Bauordnung. Sofern der Bauantrag oder die Vorabfrage direkt bei der Bauordnung eingereicht wird, ist die Wirtschaftsförderung sofort zu informieren. Um diesen Ablauf sicherzustellen, werden hierzu sowohl bei der Wirtschaftsförderung als auch bei der Bauordnung Verfahrensbeauftragte benannt. Der Informationsaustausch wird durch die Anwendung vernetzter Computerprogramme unterstützt.

Nach Abgabe des Bauantrags erfolgt innerhalb einer Woche eine Rückmeldung, z.B. darüber, ob der Antrag vollständig ist oder gegebenenfalls Änderungen vorgenommen werden müssen. Im Fall einer Änderung wird dem Unternehmen eine Checkliste mitgeliefert, anhand derer sich der Antragsteller orientieren kann. Im Interesse der Verfahrenstransparenz wird der Antragsteller durch Zwischenbescheide der Wirtschaftsförderung über den Bearbeitungsablauf informiert.

Abbildung 9: Baugenehmigungsmanagement Castrop-Rauxel

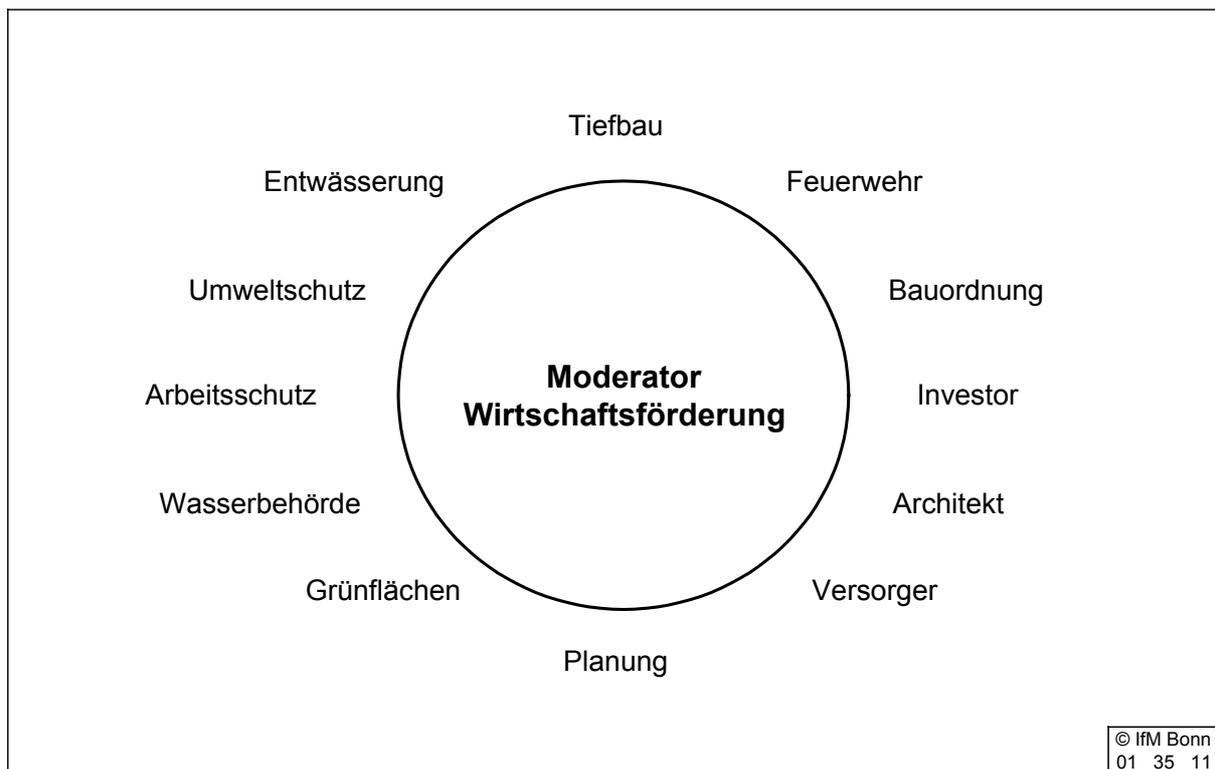


Die Wirtschaftsförderung übernimmt im Baugenehmigungsverfahren die Funktion der zentralen Koordinierungsstelle. Sie führt hierbei die Gespräche mit den anderen am Verfahren beteiligten internen Bereichen (bis zu acht Ämtern) und externen Behörden (bis zu zehn) (Abbildung 10). Trotz des hohen Koordinierungsaufwands erfordert die Erteilung einer Baugenehmigung lediglich sechs bis acht Wochen, wenn die eingereichten Unterlagen des Antragstellers vollständig vorliegen.

Über eine vorgeschaltete Trainingsphase, in der die Mitarbeiter sich mit der Genehmigungspraxis vertraut machen konnten, gelang ein relativ schneller Übergang zur neuen Genehmigungspraxis im Sinne eines Service- und Beratungsangebots.

Die neue Genehmigungspraxis stößt bei den Unternehmen auf großen Zuspruch, was sich auch in der steigenden Qualität der eingereichten Unterlagen ausdrückt, d.h. auch die Unternehmen zeigen nun eine größere Sorgfalt bei der Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen.

Abbildung 10: Round Table "Baugenehmigungsverfahren"



Nicht nur die technische Umsetzung des Baugenehmigungsmanagements beschleunigt die Genehmigungsverfahren, auch der ständige Kontakt der Wirtschaftsförderung mit den Unternehmen erleichtert bereits eine frühzeitige Lösung bei auftretenden bau- oder genehmigungstechnischen Problemen. In Castrop-Rauxel wird die kontinuierliche Kontaktpflege z.B. durch Gewerbestammtische oder das Mittelstandsforum institutionalisiert. So ist die Wirtschaftsförderung in der Lage, die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen und der damit evtl. verbundenen Erweiterungsabsichten früh zu erkennen und schon vorab Hilfestellung zu leisten.

Das Beispiel Castrop-Rauxel zeigt, dass neben der Einrichtung eines funktionsfähigen Genehmigungsmanagements auch permanente Gespräche und Kontakte mit allen Beteiligten stattfinden müssen. Das bedeutet, dass zunächst konkrete Beschleunigungsmaßnahmen zu implementieren sind und dass ferner im Rahmen der Baugenehmigungen alle Ämter und Behörden in den Prozess einbezogen werden müssen. In diesem ämterübergreifenden

Konzept ist der Blick nicht nur auf das eigentliche Baugenehmigungsverfahren gerichtet, die Kundenorientierung wird auch in anderen Initiativen deutlich. So wird beispielsweise im Gesprächskreis "Mittelstandsforum" oder in einzelnen Gewerbegebietsstammtischen kontinuierlich Kontakt zu den Unternehmen gehalten, so dass die Verwaltung bereits frühzeitig über die Bedürfnisse der Unternehmen informiert ist.

Der Erfolg des Baugenehmigungsmanagements beruht also nicht auf isolierte Maßnahmen, sondern besteht darin, dass die Umsetzung in Form eines ganzheitlichen Ansatzes im Sinne einer ämterübergreifenden Beteiligung erfolgt.

### **3.2.5 BauService der Stadt Aachen**

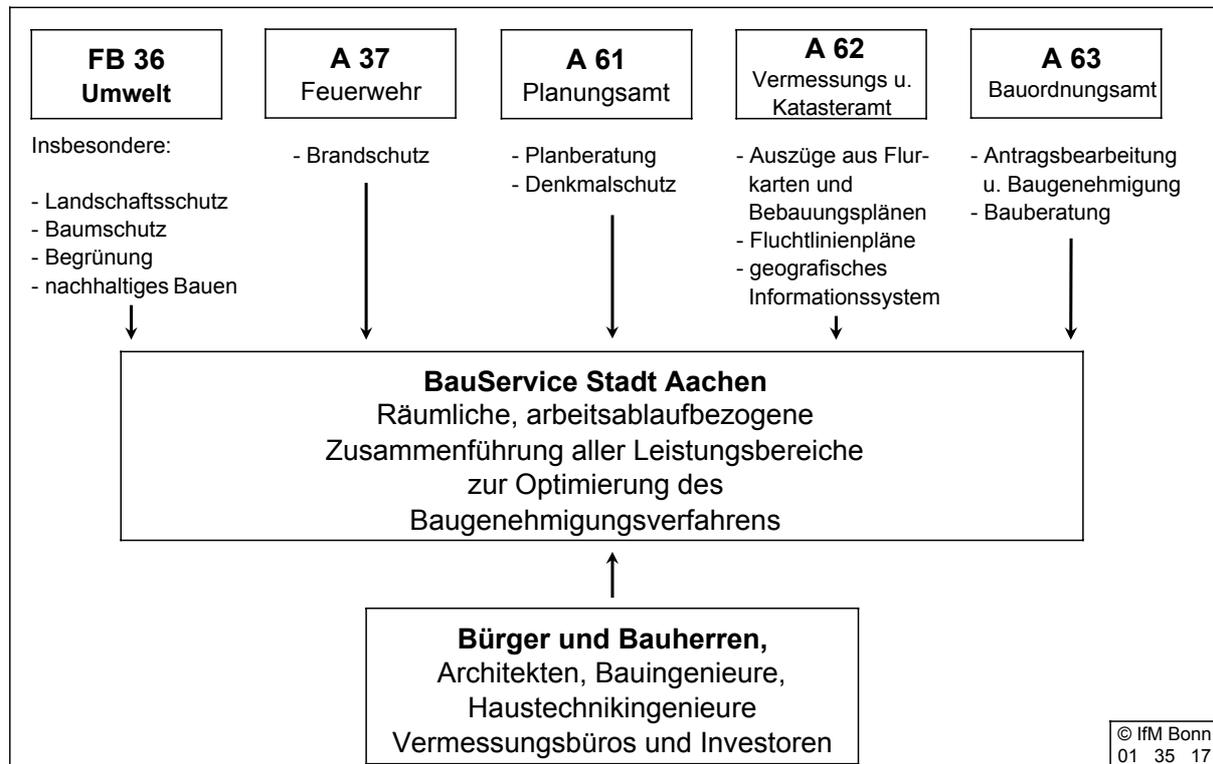
Seit Juli 2000 bietet die Stadt Aachen Unternehmen und Architekten durch den BauService mehr Kundennähe. Der BauService ist keine neue Dienststelle innerhalb der Stadtverwaltung, sondern ein neues Angebot. Die Idee für den BauService geht auf den 1998 eingeführten Bürgerservice zurück, in dem städtische Mitarbeiter als Lotsen für Verwaltungsleistungen zur Verfügung stehen. Die Grundsatzentscheidung für den BauService Aachen wurde vom Verwaltungsvorstand im Herbst 1999 getroffen. Die Einrichtung des BauService wurde durch eine Organisationsverfügung des Oberbürgermeister verbindlich festgelegt. Bei der Vorbereitung und Umsetzung des Projektes arbeiteten Teams der verschiedenen Organisationseinheiten zusammen, so dass bereits nach kurzer Zeit der BauService seine Arbeit aufnehmen konnte.

Anders als beim Bürgerservice können im BauService die Leistungen nicht linear erbracht werden, da das Baugenehmigungsverfahren deutlich komplexer ist, da unterschiedliche Dienststellen beteiligt sind. Aus diesem Grund wurde in einem ersten Schritt analysiert, welche der über 20 internen und externen Dienststellen im Baugenehmigungsverfahren am häufigsten beteiligt sind. Auf Basis der Fallzahlenanalyse wurden die Schwerpunktbereiche "Planungsamt" "Fachbereich Umwelt" sowie "Feuerwehr" identifiziert. Diese Schwerpunktbereiche wurden im Rahmen einer Matrixorganisation in den BauService integriert.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Siehe auch Abbildung 10.

Abbildung 11: Kundenservice im Bauwesen (Gewerbe, Wohnen, ...)



Quelle: Stadt Aachen

## Übersicht 2: Leistungsspektrum des BauService der Stadt Aachen

- Einsicht in Bebauungspläne und andere Fachplanungen
- Kartenauszüge
- Altakteneinsicht
- Vorbescheide
- Teilungsgenehmigungen für Grundstücke
- Denkmalrechtliche Erlaubnisse
- Bauvorhabenbezogene landschaftsrechtliche Befreiungen
- Abklärung von Fragen zum Wasserrecht (z.B. Versickerung, Indirekteinleitung, Grundwasserentnahme)
- Genehmigungen im Rahmen der Baumschutzsatzung
- Abklärung von Altlastenverdachtsflächen
- Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Wohnungen
- Baugenehmigungen

© IfM Bonn

Quelle: Stadt Aachen

Auch bei der räumlichen Gestaltung des BauService ging die Stadt Aachen neue Wege. Die Mitarbeiter der einzelnen Bereiche arbeiten in einem Konfe-

renzbereich mit ansprechender Atmosphäre unmittelbar zusammen, so dass die Bauanträge und -anfragen in Form von "Round-Table-Gesprächen" diskutiert werden können. Durch diese Gesprächsrunden steigt die Identifizierung der Mitarbeiter mit dem Bauvorhaben, so dass sie eine stärkere Verantwortung für den gesamten Vorgang entwickeln. Die Anwesenheit der am Verfahren Beteiligten führt außerdem dazu, dass Probleme frühzeitig erkannt und gelöst werden können.

Über ihre fachliche Disziplin hinaus haben die ständigen Vertretungen der Dienststellen im BauService eine Bindegliedfunktion zwischen dem Bauordnungsamt und den übrigen Bereichen. Probleme durch zu lange Post- bzw. Instanzenwege und Reibungsverluste durch ausbleibende Rückkopplungseffekte können so behoben werden.

Über die ständig besetzten drei Fachfunktionen im Konferenzbereich hinaus werden im Einzelfall weitere Fachdisziplinen aus dem "back-office" hinzugezogen, beispielsweise wenn erschließungsrechtliches oder vermessungstechnisches Know-how erforderlich ist.

### **3.2.6 Erfolgsfaktoren kommunaler Maßnahmen**

Fasst man die Ergebnisse der verschiedenen Beispiele für Beschleunigungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene zusammen, so lassen sich gemeinsame Erfolgsfaktoren identifizieren. Einer der wichtigsten Faktoren ist die Integration der einzelnen Instrumente in ein Gesamtkonzept, wobei neben den Maßnahmen zur reinen Beschleunigung von Genehmigungsverfahren auch beispielsweise Maßnahmen zur Steigerung der Kundenorientierung einbezogen werden sollten. Im Zuge des Gesamtkonzepts sollten sowohl Instrumente zur Außenwirkung als auch nach innen gerichtete Maßnahmen zum Einsatz kommen. Zu den Konzepten mit Innenwirkung zählt die Implementierung einer Koordinierungsstelle, die die Ablauforganisation für das Genehmigungsverfahren, z.B. bei der Anwendung des Sternverfahrens, übernimmt. Außerdem organisiert sie die Zusammenführung der beteiligten Fachämter zu regelmäßigen Gesprächsrunden und übernimmt auch Kontrollfunktionen im Verfahren. An der Schnittstelle zu den Unternehmen ist es wichtig eine kundenorientierte Anlaufstelle mit einem zugeschnittenen Beratungsprogramm zu schaffen. Hierfür ist neben einer guten Erreichbarkeit auch das Verständnis der Mitarbeiter für unternehmerische Belange sowie die Verwendung einer den Kunden angepassten Sprache notwendig.

Als erfolgreich hat sich auch die Begleitung der Investitionsvorhaben über die reine Genehmigungsphase hinaus erwiesen. Die Betreuung der Unternehmen sollte bereits in der Planungs- und Vorbereitungsphase beginnen und auch noch über die Bautätigkeit hinausgehen, um so eine langfristige Kommunikationsbasis zwischen Unternehmen und Verwaltung zu schaffen.

### Übersicht 3: Erfolgsfaktoren der Verwaltung

- Zusammenfassung der Maßnahmen zu einem Gesamtkonzept
  - Kundenorientierte Anlaufstelle für Unternehmen (Außenwirkung)
  - Koordination des Genehmigungsverfahrens (Innenwirkung)
    - Aufgaben: Ablauforganisation (u.a. Sternverfahren)
    - Zusammenführen der Beteiligten (u.a. Antragsverfahren)
    - Verwaltungsinterne Überwachungsfunktion
  - Investitionsbegleitung in allen Projektphasen (Idee, Planung, Genehmigungsphase, Baudurchführung, Betrieb)
  - Ausrichtung der Dienstleistungen auf die Bedürfnisse der Unternehmen (Öffnungszeiten, unbürokratische Sichtweisen)
- © IfM Bonn

### 3.3 Zusammenfassung

Es existiert bereits seit Jahren eine Vielzahl rechtlicher Regelungen zur Beschleunigung von Baugenehmigungen. Die heute in den Kommunen realisierten Maßnahmen basieren zu einem großen Teil auf Vorschlägen zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren der 1994 eingesetzten Experten- oder Schlichter-Kommission. Hierbei ging die Schlichter-Kommission nach dem Grundsatz vor, dass in großen Teilbereichen sowohl die Verwaltung als auch die Unternehmen Wahlfreiheit hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens haben. Dieser Ansatz führte in der Umsetzung zum Teil zu Problemen, denn wenn rechtliche Regelungen nicht verpflichtend sind, sondern auf freiwilliger Basis eingeführt werden können, fällt es Verwaltungen häufig schwer einen Konsens hinsichtlich genehmigungsbeschleunigender Maßnahmen zu finden. Zudem sind die Regelungen zur baugenehmigungsrechtlichen Vorgehensweise in den einzelnen Kommunen sehr uneinheitlich. Diese fehlende Transparenz führt für die Investoren und Bauherren zu erheblichen Verzögerungen, da sie z.B. bei kommunenübergreifenden Bauvorhaben jeweils kommunalspezifische Baugenehmigungsvorschriften einholen müssen.

Dennoch lassen sich in verschiedenen Kommunen sehr gute Ansätze beobachten, die zu einer schnelleren Baugenehmigungspraxis geführt haben. Bei-

spiele sind z.B. das Sternverfahren, in dem eine Bauakte gleichzeitig von mehreren Mitarbeitern der Bauverwaltung geprüft werden kann, oder das Angebot einer Bauvorbesprechung mit dem Bauherren und aller involvierten Ämter, in der bereits frühzeitig auftretende Probleme gelöst werden können. Einen über eine isolierte Maßnahme zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren hinausgehenden Ansatz entwickelte die Stadt Castrop-Rauxel. Ein übergreifendes Konzept, das über verschiedene Initiativen zahlreiche lokalen Akteure einschließt, führt über einen kontinuierlichen Kontakt dazu, dass die Verwaltung frühzeitig Kenntnis über die unternehmerische Entwicklung erhält und bei auftretenden Probleme unterstützend eingreifen kann.

#### **4. Fallbeispiele für das Baugenehmigungsverfahren aus Unternehmenssicht**

Die folgenden Praxisbeispiele zeigen das Baugenehmigungsverfahren aus Sicht der Unternehmen. Hierbei musste zunächst sicher gestellt werden, dass die einzelnen Falltypen vergleichbar sind. Außerdem soll anhand der Fallbeispiele aus Unternehmenssicht aufgezeigt werden, mit welchen Maßnahmen die Unternehmen das Verfahren beschleunigen können, wenn ihnen von Seiten der Verwaltung optimale Bedingungen geboten werden. Daher fiel die Entscheidung, die Baugenehmigungsverfahren von drei Unternehmen aus Castrop-Rauxel sowie einem Unternehmen aus Aachen zu analysieren. Diese Auswahl wurde deshalb getroffen, weil Castrop-Rauxel und Aachen vorbildliche Verfahren zur Baugenehmigungspraxis entwickelt haben. Durch die oben beschriebenen Baugenehmigungsverfahren werden Bauanträge schneller bearbeitet, Probleme leichter gelöst und das Verfahren transparent gemacht. Vor dem Hintergrund dieser Baugenehmigungsmanagements werden in den Fallbeispielen die Erfahrungen der Unternehmen beschrieben. Da Vergleichbarkeit gegeben ist, können Erfolgsfaktoren identifiziert werden, die kleinen und mittleren Unternehmen bei Vorliegen eines effizienten Baugenehmigungsmanagements ein zügiges und reibungsloses Genehmigungsverfahren beschreiben.

##### **4.1 Spedition Dufhues (Castrop-Rauxel)**

Herr Klaus Dufhues ist Geschäftsführer von drei eigenständigen Firmen, der Dufhues Spedition GmbH, der medArchiv GmbH und der auTec Hörgeräte GmbH.

Haupttätigkeitsfeld der Dufhues Spedition GmbH ist der Transport von Baustoffen mit Lkws, die über einen eigenen Stapler verfügen. Zusätzlich übernimmt die Firma die komplette Logistik, d.h. die Einlagerung aller Produkte, die für eine Bautätigkeit, insbesondere für den Fußbodenbau, erforderlich ist. Die Firma beschäftigt 25 Mitarbeiter.

Das Geschäftsfeld der medArchiv GmbH ist die Lagerung und Verwaltung von Patientenakten verschiedener Krankenhäuser und deren Bereitstellung rund um die Uhr. In diesem Bereich sind etwa 10 Mitarbeiter beschäftigt.

Die auTec ist eine Firma für den Vertrieb und Verkauf von Hörgeräten und Hörerätzubehör. In den Büroräumen in Castrop-Rauxel ist ein Teil der Ver-

waltung eingerichtet. Der zweite Verwaltungsstandort des Unternehmens ist Münster. Zusammen sind sie für 20 Filialen in Nordrhein-Westfalen und 6 Filialen für Hörgeräte und -zubehör in Rheinland-Pfalz zuständig. Insgesamt sind in der Firma 80 Mitarbeiter beschäftigt, die sich auf die Filialen sowie die Verwaltung in Castrop-Rauxel und Münster verteilen.

Ausschlaggebend für die Entscheidung zur Betriebserweiterung war, dass sowohl für die Spedition, aufgrund einer Erweiterung des Tätigkeitsgebietes (Übernahme von Lagerungs- und Bevorratungsfunktionen) als auch für die med Archiv, aufgrund eines steigenden Auftragsvolumens, weitere Lagerkapazitäten erforderlich wurden. Der Bau neuer Lagerhallen musste zügig abgewickelt werden, d.h. die Baugenehmigung musste schnell erteilt werden, um den wirtschaftlichen Erfolg zu sichern. Da der Bauherr bei evtl. auftretenden Problemen in Erwägung zog, den Unternehmensstandort zu verlagern, stand die Genehmigungsbehörde unter Handlungsdruck.

Der Unternehmer selbst hat zwar großes Interesse an baulichen Vorhaben und auch eine gewisse Erfahrung aus früheren Bauprojekten. Im Unternehmen gibt es jedoch keinen ausgewiesenen Experten für Bauvorhaben.

Aus diesem Grund übertrug der Unternehmer das Bauvorhaben einem Architekten, der als externer Bearbeiter das komplette Verfahren abwickelte. Hierbei hatte der Unternehmer als Bauherr ganz konkrete Vorstellungen sowohl hinsichtlich der baulichen Gestaltung als auch der Kosten. Auswahlkriterium für die Beauftragung dieses Architekten war zum einen die persönliche Empfehlung eines Bekannten, zum anderen, dass der Architekt ortskundig war und schließlich, dass er über Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung verfügte. Die Tatsache, dass mit der Beauftragung eines externen Experten Kosten verbunden waren, spielte eine eher untergeordnete Rolle, da der Aspekt der hierdurch eingesparten Zeit als wichtiger eingeschätzt wurde.

Das Bauvorhaben beinhaltete die Errichtung einer Lagerhalle in unmittelbarer Nähe zum Firmensitz. Hierfür bot sich eine halbfertige Lagerhalle auf dem Nachbargrundstück an. Die Lagerhalle konnte vom ursprünglichen Investor nicht wie vorgeschrieben innerhalb von drei Jahren nach Baugenehmigung fertiggestellt werden. Die Wirtschaftsförderung, der in diesem Prozess eine zentrale Funktion zukam, vermittelte zwischen dem ursprünglichen Eigentümer der Halle und der Spedition Dufhues ein Kaufgespräch. Nach der Übernahme der halbfertigen Lagerhalle durch die Spedition wurde die Genehmigung für die Fertigstellung des Gebäudes nach den spezifischen Anforderungen des

neuen Eigentümers beantragt, wobei die vorherige Baugenehmigung als Grundlage diente.

Aufgrund der Komplexität und der Besonderheiten des beschriebenen Investitionsvorhaben können die einzelnen Handlungsabläufe nicht eindeutig voneinander getrennt werden, da z.B. der Übergang von Kaufverhandlung und -abwicklung zur Bauvorbesprechung fließend war. Die gesamte Vorbereitungszeit, also Kaufabwicklung und Bauvorbereitungsphase, dauerte insgesamt sieben Monate, wobei die Kaufabwicklung deutlich mehr Zeit in Anspruch nahm.

### **Vorphase**

Begünstigt durch die Tatsache, dass die Wirtschaftsförderung von Anfang an in den Prozess involviert war, konnten bereits frühzeitig im Rahmen regelmäßiger Gespräche und Vor-Ort-Termine Probleme geklärt werden. Zu diesen Vorgesprächen wurden auch die beteiligten Fachämter hinzugezogen, damit auch deren Anforderungen bereits in diesem frühen Stadium berücksichtigt werden konnten.

In der Vorphase standen der Unternehmer, der von ihm beauftragte Architekt und die Wirtschaftsförderung in ständigem Kontakt zueinander. Insofern wurde nicht erst mit der Planung des Bauvorhabens das Gespräch mit der Verwaltung gesucht. Zwischen Unternehmer und Architekt existierte eine klare Aufgabenteilung, die darin bestand, dass der Unternehmer verantwortlich war für die im Zusammenhang mit dem Immobilienkauf stehenden Transaktionen, während der Architekt sich um alle technischen und genehmigungsrechtlichen Fragen des Bauvorhabens kümmerte. Deshalb führte die Wirtschaftsförderung die Vorabgespräche mit dem beauftragten Architekten, informierte den Bauherrn jedoch über alle Verfahrensschritte. Der Unternehmer hatte somit auch ein ständiges Feedback bezüglich der Dienstleistungen des Architekten.

### **Hauptverfahren**

Nach Abgabe des Bauantrages wurde innerhalb einer Woche von der Wirtschaftsförderung in Abstimmung mit der Baubehörde eine Mängelliste erstellt, in der die fehlenden Unterlagen aufgelistet waren. Bei den auftretenden Problemen handelte es sich in erster Linie um Versäumnisse des vorherigen Investors. Aufgrund der frühzeitigen Klärung der wichtigsten Daten des Bauvorhabens führten die fehlenden Unterlagen jedoch nicht zu einer Verzögerung

des Investitionsvorhabens. Der Zeitraum vom Eingang des Bauantrags bei der zuständigen Baubehörde und der Genehmigungserteilung betrug 10 Wochen.

Das Genehmigungsverfahren wurde sowohl von dem Unternehmer Dufhues als auch dem Architekten Scheffler als sehr problemlos empfunden, wobei besonders hervorgehoben wurde, dass die Wirtschaftsförderung sich stark für den Unternehmer engagiert hat und stets als Ansprechpartner zur Verfügung stand.

#### **4.2 Neuromed AG (Castrop-Rauxel)**

Das Unternehmen wurde 1994 gegründet und startete seine Aktivitäten im Gründerzentrum der Stadt Castrop-Rauxel. Die Entscheidung für die Stadt Castrop-Rauxel als Unternehmenssitz fiel nach Angaben des Gesprächspartners aufgrund des unternehmerfreundlichen Klimas, das die Existenzgründer am Standort vorfanden.

Ein Tätigkeitsfeld des Unternehmens ist die Vermietung diagnostischer Großgeräte an radiologische Arztpraxen oder Krankenhäuser. Außerdem werden transportable Labors, in denen kernspintomographische Untersuchungen möglich sind, vermietet. Ein weiterer Geschäftszweig ist die weltweite Vermarktung von gebrauchten Computer- und Kernspintomographen sowie der Verkauf von kernspintomographischem Zubehör. Schnell expandierte das junge Unternehmen und beschäftigt heute 26 Mitarbeiter. Mit dem wirtschaftlichen Erfolg wurde auch eine räumliche Erweiterung notwendig. Im Jahr 1997 begann der Bau des eigentlichen Geschäftsgebäudes im Gewerbegebiet Erin-Park, das unmittelbar an das Gründerzentrum anschließt. Im Jahr 1999 wurden die Räumlichkeiten um ein Technikzentrum erweitert. Da das Tätigkeitsfeld der Neuromed AG kapitalintensive Investitionen notwendig macht, entschied man sich im Jahre 2000, das Unternehmen in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln.

Das erste Bauvorhaben, der Bau des Unternehmenssitzes 1997, wurde sowohl in Eigenarbeit als auch in der Verantwortung einer Architektin durchgeführt. Die Wahl der Architektin geschah aufgrund einer persönlichen Empfehlung.

Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung verlief bei diesem Projekt reibungslos, auch wenn zu diesem Zeitpunkt das Baugenehmigungsmanagement der Wirtschaftsförderung noch nicht installiert war. Unerwartete Probleme

me tauchten jedoch aufgrund der zusätzlichen, bautechnischen Anforderungen der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) auf. Die LEG ist der Betreiber des Erin-Parks und nimmt in diesem Zusammenhang Einfluss auf die Gestaltung der Gebäude. Die Vorschriften, die sich lediglich auf die Außenwirkung des Gebäudes bezogen, führten zu erheblichen Verzögerungen im Genehmigungsverfahren. Die Wirtschaftsförderung der Stadt unterstützte das Unternehmen in diesem Konflikt soweit es ihr möglich war, so dass es nicht zu einem Abbruch der Verhandlungen und damit zu einem von dem Unternehmen in Erwägung gezogenen Standortwechsel kam.

Die Erfahrungen mit dieser Form der Projektdurchführung, die mit sehr viel Eigenarbeit verbunden war, wurde vom Unternehmen als schwierig und zeit- aufwendig empfunden.

Der 1999 durchgeführte Bau eines Technikzentrums wurde u.a. auch aufgrund dieser Erfahrungen komplett dem Baudienstleister Vollack GmbH<sup>7</sup> übertragen.

### **Vorverfahren**

Die Vollack GmbH erarbeitete eine Grundlagenermittlung des Anforderungsprofils mit der Unternehmensspitze der Neuromed AG. Auf Basis dieses Anforderungsprofils gab der Baudienstleister auf der einen Seite eine Kosten- und Termingarantie und erhielt dafür im Gegenzug vom Unternehmen die freie Dispositionsmöglichkeit z.B. bei der Auswahl der Unterauftragnehmer. Das Risiko bezüglich der Erhöhung der Baukosten bzw. der zeitlichen Verlängerung des Bauvorhabens übernahm somit die Vollack GmbH. Auch mögliche Verzögerungen, die im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens in der Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung entstehen können, wurden vom Baudienstleister übernommen. In dem festgelegten Gesamtpreis waren alle Baudienstleistungen der Vollack GmbH eingeschlossen.

Die Einbindung der Wirtschaftsförderung in das Planungsverfahren erfolgte bereits im Rahmen der ersten Gespräche. Auch die beteiligten Fachämter wurden bereits so frühzeitig von der Wirtschaftsförderung hinzugezogen, dass ihre Anforderungen an das Bauwerk schon in der Planungsphase berücksichtigt werden konnten. Hierdurch wurde sichergestellt, dass vor Einreichung des Bauantrages alle entscheidenden Hürden beseitigt werden konnten. Die Vorbereitungsphase des Bauvorhabens betrug nur wenige Wochen.

---

<sup>7</sup> Für die Beschreibung der Firma Vollack GmbH siehe auch nächstes Fallbeispiel.

## **Hauptverfahren**

Die Betreuung des Projektes während des Hauptverfahrens lief ebenfalls komplett über die Vollack GmbH, die sich je nach Bedarf entweder an die Wirtschaftsförderung oder direkt an die jeweiligen Sachbearbeiter in der Bauverwaltung wandte. Aufgrund ihrer Kompetenz und Bedeutung als bekannter Baudienstleister in der Region hat die Vollack GmbH größere Möglichkeiten Einfluss auf die Verwaltung zu nehmen als ein einzelner Bauherr. Durch die Hinzuziehung der Bauverwaltung sowie der beteiligten Ämter im Vorverfahren, wurden bereits vor Abgabe des Bauantrages alle Probleme ausgeräumt, so dass das eigentliche Verfahren reibungslos ablaufen und in relativ kurzer Zeit abgeschlossen werden konnte. Das gesamte Verfahren von der Einreichung des Bauantrags (9.6.1999) über die Erteilung der Baugenehmigung (23.8.1999) bis zur endgültigen Abnahme durch den Bauherren (März.2000) dauerte lediglich neun Monate.

Für die Neuromed AG war besonders das Prinzip der Komplettlösung positiv, da sich die Unternehmensspitze während des ganzen Genehmigungs- und Bauprozesses nicht mit dem Projekt beschäftigen musste. Der durch den Einsatz eines Generalunternehmers höhere Gesamtpreis des Bauvorhabens wurde durch die eingesparte Zeit mehr als kompensiert.

### **4.3 Vollack GmbH & Co. KG Industrie- und Verwaltungsbau (Castrop-Rauxel)**

Ursprünglich war Vollack Spezialist für Brückenbauten und Stahlkonstruktionen. Ab 1988 erfolgte eine Neuausrichtung des Unternehmens auf die Bereiche Industriebau und moderne Verwaltungsbauten. Zielgruppe des Unternehmens sind in erster Linie mittelständische Unternehmen.

Die Vollack GmbH nähert sich der Errichtung von Gebäuden über das sogenannte "Phase Null-Konzept". Grundlage des Konzepts sind intensive Vorgespräche mit dem Bauherrn, bevor mit der eigentlichen Planung begonnen wird. In einem zweitägigen Workshop wird grundlegende Planung des zukünftigen Gebäudes erarbeitet. Hierbei werden die Erfordernisse und Visionen des Unternehmens erfasst, bestehende Organisationsformen und Arbeitsabläufe analysiert und neue Lösungen und Alternativen diskutiert. Der Workshop mündet in einer klaren Anforderungsliste an das Gebäude. Diese gibt vor, welche Funktionen und welchen Bedarf das spätere Gebäude erfüllen muss. Zusammen mit weiteren Rahmendaten bilden sie das Anforderungsprofil für Entwurf

und Planung und sind so eindeutig, dass im Idealfall bereits sechs Wochen nach dem Workshop der Bauantrag bei der zuständigen Behörde gestellt werden kann. Weitere Ergebnisse der "Phase Null" sind ein exakter Terminplan für das Bauvorhaben sowie ein präziser Kostenrahmen. Auf Basis dieser Vorgaben gibt das Unternehmen dem Bauherrn eine Kosten- und Termingarantie für das Investitionsprojekt. Um diese Garantien einhalten zu können, wird bereits unmittelbar nach dem Workshop die Bauverwaltung in das Projekt eingebunden. Der weitere Verfahrensablauf ist abhängig davon, ob der Unternehmer bereits über ein passendes Baugrundstück verfügt oder ob die Vollack GmbH die Suche eines adäquaten Gewerbegrundstücks übernimmt.

Bei dem untersuchten Bauvorhaben handelt es sich um ein Verwaltungsgebäude, das gleichzeitig Firmensitz ist und das von der Vollack GmbH sowie der Partnerfirma Bauwens GmbH genutzt wird. Das Gebäude bietet insgesamt 85 Angestellten Platz. Das Gesamtvolumen des Projektes betrug fünf Millionen DM.

### **Vorverfahren**

Aufgrund der anspruchsvollen Architektur des geplanten Gebäudes war es für das Projekt von besonderer Bedeutung, dass bereits frühzeitig Kontakt zu der Bauverwaltung gesucht wurde. Ebenso wie bei dem Vorhaben der Neuromed AG hat die Vollack GmbH sowohl mit der Bauverwaltung als auch mit der Wirtschaftsförderung als Koordinator des Baugenehmigungsmanagements kommuniziert. Auf Initiative der Wirtschaftsförderung fand eines der Vorgespräche zwischen dem Unternehmen und der Verwaltung in einem dem geplanten Bauvorhaben ähnlichen Gebäude bei einer Schwesterfirma in Wesseling (Kreis Siegburg) statt. Hierdurch konnte man im Rahmen eines Vor-Ort Termins bereits die Außenwirkung des Gebäude begutachten. Die Dauer des Vorverfahrens von den ersten Gesprächen mit der Wirtschaftsförderung bis zur Einreichung des Bauantrages betrug 7 Monate und enthielten auch die Kaufverhandlungen über das Baugrundstück im Erin-Park.

### **Hauptverfahren**

Das Hauptverfahren verlief aufgrund der intensiven Vorgespräche, in denen bereits alle Probleme gelöst werden konnten, reibungsfrei und zügig. Es dauerte effektiv sieben Wochen bis zur Erteilung der Baugenehmigung und wurde von der Vollack GmbH im Vergleich mit Erfahrungen an anderen Standorten als sehr positiv empfunden.

In der Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wurde von der Vollack GmbH vor allem die Koordinationsfunktion der Wirtschaftsförderung hervorgehoben. Neben der Kompetenz wurde auch die vernetzte Struktur der Wirtschaftsförderung und ihre im Tagesgeschäft zum Ausdruck kommende Dienstleistungsorientierung angeführt.

#### **4.4 Mayersche Buchhandlung GmbH & Co. KG (Aachen)**

Die Mayersche Buchhandlung GmbH & Co. KG wurde 1817 in Aachen gegründet und befindet sich bis heute in Familienbesitz. Seit Mitte der achtziger Jahre wurde das Unternehmen systematisch um Filialen in Köln, Mönchengladbach, Duisburg, Gelsenkirchen, Bochum und Dortmund erweitert. Heute weist das mittelständische Unternehmen, das seinen Hauptsitz nach wie vor in Aachen hat insgesamt 10 Filialen in Nordrhein-Westfalen auf. Neben dem Haupttätigkeitsfeld im Buchhandel, bietet das Unternehmen darüber hinaus auch einen Vertriebs- und Bibliothekservice für Unternehmen und Institutionen mit dessen Hilfe der Buch- und Zeitschriftenbereich Zentral zusammengefasst wird, um so eine reibungslose Verwaltung und Belieferung zu garantieren. Des Weiteren bietet das Unternehmen seinen Kunden die Möglichkeit Bücher auch über das Internet zu recherchieren und online zu bestellen.

Bei dem Bauvorhaben des mittelständischen Unternehmens handelt es sich um ein Prestigeobjekt in der Aachener Innenstadt, mit einem Investitionsvolumen von etwa 40 Millionen DM, dessen Planung im Juni 1999 begann. Aufgrund der Größe des Objekts und der Besonderheiten des zu bebauenden Grundstücks wurde mit zahlreichen Ämtern und Behörden zusammengearbeitet. So waren nicht nur Architekten und Bauingenieure in das Verfahren involviert, sondern auch Geologen, Hydrogeologen, das Amt für Kampfmittelräumung, Archäologen, Denkmalschützern, dem Umweltamt und weitere Fachingenieure.

Die besonderen Gegebenheiten des Bauprojektes machten es notwendig zahlreiche Experten und Gutachter hinzu zu ziehen. Hierdurch wuchs der Anteil der Beratungsleistungen am Investitionsvolumen auf ca. 25 % an. Einen wesentlichen Anteil daran hatten auch die Aufwendungen für Rechtsberatung.

#### **Vorverfahren**

Bereits in einem sehr frühen Planungsstadium wurde der Kontakt mit der Stadtverwaltung hergestellt. Der Unternehmer selbst führte das erste Ge-

spräch mit dem Bauordnungs- und dem Planungsamt. Aufgrund der Bedeutung des Bauvorhabens - auch für die Stadt Aachen - war von Beginn an der Oberbürgermeister der Stadt in Projekt eingeschaltet. Auch weitere Ämter wie das Wohnungsamt, das Amt für Denkmalschutz, das Umweltamt und weitere Verwaltungsbereiche wurden sehr frühzeitig in die Planung eingebunden, um so einen möglichst reibungslosen Verlauf zu erreichen und das Verfahren zu beschleunigen. Eine Bauantragskonferenz war aufgrund der ständigen Kontakte zwischen Unternehmer und Fachämter und der intensiven Vorgespräche nicht erforderlich. Insgesamt dauerte das Vorverfahren bis zur Einreichung des Bauantrages 21 Monaten.

Zum Zeitpunkt der Abgabe des Bauantrages existierte der BauService der Stadt Aachen in seiner heutigen Form noch nicht, jedoch wurde durch die flexible Einbeziehung der für das Projekt relevanten Akteure bereits ein Vorgehen gewählt, dass den Strukturen des BauService entspricht.

Der Bauherr empfand die Zusammenarbeit mit der Verwaltung durchweg als positiv, vermutet aber, dass diese gute Kooperation u.a. aufgrund der ständigen Präsenz des Oberbürgermeisters zustande kam, da es sich bei dem Bauvorhaben um ein Schlüsselprojekt handelt. Insofern waren alle beteiligten Bereiche bemüht, Probleme frühzeitig auszuräumen. Zwar kam es in einigen Bereichen, z.B. dem staatlichen Amt für Arbeitsschutz zu leichten Verzögerungen, diese konnten aber, auch aufgrund des persönlichen Einsatzes des Bauherrn relativ schnell beseitigt werden. Ebenfalls zu Verzögerungen kam es mit dem Umweltamt aufgrund der sehr zeit- und kostenintensiven Gutachten der Boden- und Wasserproben. Dies lag aber zum einen in der Grundstücksbeschaffenheit und zum anderen im politischen Rat der Stadt begründet.

Verbesserungen könnte sich der Investor dahingehend vorstellen, dass eine bessere Koordination zwischen den einzelnen Fachämtern stattfindet. Diese Verbesserung der Zusammenarbeit der beteiligten Fachämter hat mittlerweile ihre Umsetzung im BauService der Stadt Aachen gefunden.

## **Hauptverfahren**

Nachdem der Bauantrag eingereicht wurde, bestanden weiterhin enge Kontakte des Unternehmers zu den einzelnen Verwaltungsbereichen. Unterlagen, die nicht vollständig eingereicht waren wurden schnell nachgefordert und entsprechend des Planungsstandes eingereicht. Nach Aussage des Bauherrn war die Informationspolitik trotz der Vielzahl der beteiligten Ämter sehr positiv.

Leichte Kritik wurde dahingehend geäußert, dass nicht im Sinne des Sternverfahrens agiert wurde. Es fehlte in manchen Bereichen ein zentraler Ansprechpartner, mit der Möglichkeit, die einzelnen Vorgänge besser zu koordinieren und der die Gesamtverantwortung innehat. Stattdessen führte der Bauherr die Gespräche mit den involvierten Fachämtern selbst.

Die Zeitdauer zwischen der Abgabe des Bauantrags und der Erteilung der Teilbaugenehmigung betrug lediglich drei Monate, angesichts der Größe des Investitionsvorhabens ein relativ kurzer Zeitraum, der sich mit der intensiven Kommunikation im Vorverfahren erklären lässt.

Obwohl der Investor der kurzen Zeitdauer des Genehmigungsverfahrens eine hohe Bedeutung zumisst, hätte er bei einem zu langen Genehmigungsverfahren eine Standortverlagerung nicht in Erwägung gezogen. Dazu wird dem Standort in der EU-Region eine zu hohe Bedeutung beigemessen.

Grundsätzliche Kritik äußerte der Bauherr jedoch an den komplexen gesetzlichen Regelungen des Baugesetzes in Deutschland. Dadurch, dass es für jede Baumaßnahme bestimmte bauliche Bedingungen zu beachten sind führt dies zu einer Flut von Regelungen, die für den Bauherr nicht leicht nach zu vollziehen sind. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen sind die administrativen Kosten eine enorme Belastung. Vergleicht man darüber hinaus den engen gesetzlichen Rahmen der Bauordnung mit den Vorschriften in anderen europäischen Ländern kann sich eine Angleichung der Baugesetzgebungen schwierig darstellen.

#### **4.5 Erfolgsfaktoren für mittelständische Unternehmen im Baugenehmigungsverfahren**

Die Analyse der Fallbeispiele hat deutlich gemacht, dass es auch auf Seiten der Unternehmen Erfolgsfaktoren gibt, die den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens reibungsloser machen können.

## Übersicht 4: Erfolgsfaktoren der mittelständischen Unternehmen

- Konkrete Vorstellungen im Unternehmen über das Bauvorhaben
- Frühzeitige Einbindung externer Experten (Architekten etc.)
- Sorgfältige Auswahl der externen Experten
  - Aufgaben: Kenntnisse über kommunale Besonderheiten (ortskundig)
  - Erfahrung mit geplanten Bauvorhaben (Spezialisierung)
  - Wissen über Verwaltungsabläufe
  - Kontakte in der Verwaltung
- Dienstleistungsangebot der externen Experten (komparative Aufgabenteilung)
- Verständnis des Unternehmens für Belange der Bauverwaltung (Baurecht, Bauleitplanung)
- Frühzeitige Kontaktaufnahme mit der Verwaltung
- Nutzung des Dienstleistungsangebots der Verwaltung

© IfM Bonn

Einer der wichtigsten Punkte ist die Vorstellung bzw. Planung, mit der der Unternehmer das Bauprojekt beginnt. Einerseits sollten seine Ideen möglichst konkret und klar sein, auf der anderen Seite sollte er aber auch bereit sein, sich verwaltungstechnischen Erfordernissen anzupassen. Hierzu zählt auch, dass er Verständnis für die Belange der Bauverwaltung, insbesondere bezüglich des Baurechts sowie der Vorgaben der Bauleitplanung hat. Die Analyse der Fallbeispiele hat gezeigt, dass der von dem Unternehmer hinzugezogene Experte großen Einfluss auf den erfolgreichen Ablauf des Verfahrens hat. Wichtig ist, dass der Experte bereits frühzeitig vom Unternehmer in das Projekt mit eingebunden wird, so dass er bereits in der Vorbereitungsphase tätig werden kann. Der Experte sollte nachgewiesene Erfahrung mit ähnlich gearteten Projekten haben. Außerdem ist es notwendig, dass er über das Know-how bezüglich des Ablaufs von Baugenehmigungsverfahren hinaus Kontakte in der Verwaltung hat und der Verwaltung bekannt ist, da er so mehr Einfluss auf das Verfahren nehmen kann. Wichtig ist auch der Umfang und Inhalt der Dienstleistungen, die der Experte dem Unternehmer bietet, wobei man vermuten kann, dass die Projekte um so erfolgreicher verlaufen, je umfangreicher das Dienstleistungspaket ist. Auch die Kommunikation mit der Verwaltung ist für den reibungslosen Ablauf von Baugenehmigungsverfahren bedeutsam. Entscheidend ist hier, dass der Unternehmer sich frühzeitig über das Dienstleistungsangebot der Verwaltung informiert und dieses dann auch von Beginn an nutzt.

## 5. Schlussbemerkung

Ziel der Untersuchung war eine Analyse von Ursachen, die zu einer Verzögerung von Genehmigungsprozessen führen. Dabei konnte festgestellt werden, dass grundsätzlich alle Unternehmen mit den gleichen Problemen konfrontiert sind. Allerdings sind mittelständische Unternehmen stärker betroffen, weil sie nicht über die Ressourcen von Großunternehmen verfügen. Von Seiten der Verwaltung wurden die meisten Probleme erkannt und entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Die Untersuchung der staatlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Baugenehmigungsverfahrens hat gezeigt, dass die Umsetzung der Vorschläge der Schlichter-Kommission in Gesetzestexte Differenzen aufweist: Die Festschreibung von Beschleunigungsverfahren wurde zugunsten einer Wahl- und Anwendungsfreiheit der Kommunen aufgegeben.

Dennoch zeigen verschiedene Kommunen beispielhafte Ansätze, die zu einer schnelleren Baugenehmigungspraxis führten. Als Beispiele sind das Sternverfahren, in dem eine Bauakte gleichzeitig von mehreren Mitarbeitern geprüft werden kann, oder das Angebot einer Bauvorbereitung mit dem Bauherren und aller involvierten Ämter, in der bereits frühzeitig auftretende Probleme gelöst werden können, zu nennen. Die Stadt Castrop-Rauxel entwickelte auf Basis der Einzelmaßnahmen einen ganzheitlichen Ansatz. Dieses übergreifende Konzept setzt auf einen kontinuierlichen Kontakt zu den Unternehmen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Verwaltung frühzeitig Kenntnis über die unternehmerische Entwicklung erhält und bei auftretenden Problemen frühzeitig unterstützend eingreifen kann.

Anhand von unternehmerischen Fallbeispielen wurde das Baugenehmigungsverfahren bei Bauprojekten von vier Unternehmen dargestellt. Hierbei wurde deutlich, dass es auch auf Seiten der Unternehmen Faktoren gibt, die den reibungsfreien Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens gewährleisten können.

Die mittelständischen Unternehmen können z.B. durch eine sorgfältige Auswahl eines externen Experten, frühzeitige Kontaktaufnahmen mit der Verwaltung und Nutzung der angebotenen kommunalen Dienstleistungen Einfluss auf die Dauer des Baugenehmigungsverfahrens nehmen.

## Anhang

### Zulässigkeit von Baumaßnahmen

Grundsätzliche Regelungen zur Zulässigkeit von Baumaßnahmen auf einem Grundstück enthält das Baugesetzbuch (BauGB). Ob ein Vorhaben zulässig ist, richtet sich nach der Lage des Baugrundstückes. Im wesentlichen werden 3 Möglichkeiten für die planungsrechtliche Einordnung unterschieden. Ein Grundstück liegt regelmäßig entweder

- im Bereich eines Bebauungsplanes,
- innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils oder
- im Außenbereich.

### Der Bebauungsplan - § 30 BauGB

In einem Bebauungsplan wird geregelt, wie die in einem Baugebiet liegenden Flächen genutzt werden dürfen. Ein sog. qualifizierter Bebauungsplan enthält mindestens Festsetzungen

- zum Maß der baulichen Nutzung, d.h. z.B. wie viel Grundstücksfläche überbaut bzw. wie viel Geschosse errichtet werden dürfen
- zur Art der baulichen Nutzung, d.h. z.B., ob generell vornehmlich Wohnen oder auch zusätzlich Gewerbe (nicht störend) oder ausschließlich Gewerbe zulässig ist
- zu den überbaubaren Flächen, d.h. die Festlegung von Baugrenzen, Baulinien oder der Bautiefen
- zu öffentlichen Verkehrsflächen

Die Gemeinden können auch noch eine Vielzahl weiterer Regelungen in den Bebauungsplänen treffen.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes ist ein Bauvorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widerspricht und darüber hinaus auch die Erschließung gesichert ist. Wenn für ein Gebiet ein Verfahren zum Erlass eines Bebauungsplans angelaufen, aber noch nicht abgeschlossen ist, richtet sich die Zulässigkeit eines Bauvorhabens nach besonderen in § 33 BauGB genannten Voraussetzungen.

Ein Bauvorhaben kann während der Planaufstellung genehmigt werden, wenn die öffentliche Auslegung sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt worden ist und im übrigen anzunehmen ist, dass das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entgegensteht; diese Festsetzungen muss der Bauherr schriftlich anerkennen. Schließlich muss auch die Erschließung gesichert sein.

### **Der im Zusammenhang bebaute Ortsteil - § 34 BauGB**

In vielen Städten und Gemeinden gibt es Gebiete, die z.B. aufgrund der historischen Stadtentwicklung zu großen Teilen bebaut sind, für die aber noch nie ein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Derartige Flächen werden als "Unbeplanter Innenbereich" bezeichnet.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass diese Gebiete durch die vorhandene Bebauung geprägt sind. Wer als Bauwilliger in einem solchen Gebiet ein Vorhaben verwirklichen will, muss sich an die bestehenden Strukturen anpassen. Das bedeutet:

Das Bauvorhaben muss sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Außerdem muss die Erschließung gesichert sein. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben und schließlich darf das Ortsbild nicht beeinträchtigt werden.

### **Der Außenbereich - § 35 BauGB**

Flächen, die nicht in einem Bebauungsplan und auch nicht im unbeplanten Innenbereich liegen, werden als Außenbereich bezeichnet. Der Bundesgesetzgeber hat in § 35 BauGB geregelt, dass der Außenbereich grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden soll. Der Grund hierfür: Der Naturhaushalt soll geschont und das Landschaftsbild zum Zwecke der Erholung für alle Bürger erhalten werden. Allerdings gibt es von diesem Grundsatz Ausnahmen:

Sogenannte privilegierte Vorhaben sind im Außenbereich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist (§ 35 Abs. 1 BauGB). Privilegiert sind:

- Vorhaben, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen
- Vorhaben, die einem Gartenbaubetrieb dienen

- Betriebe und Anlagen, die der öffentlichen Versorgung dienen (Fernmeldeanlagen, Elektrizitäts-, Gas-, Wärme- und Abwasseranlagen)
- Betriebe und bauliche Anlagen, die aufgrund besonderer Anforderungen an die Umgebung oder nachteiliger Wirkung auf die Umwelt (z.B. Schweinemastbetriebe)

Vorhaben, die nicht unter die vorstehend aufgeführte Privilegierung fallen, sind planungsrechtlich grundsätzlich im Außenbereich unzulässig, d.h., sie dürfen nicht verwirklicht werden.

Allerdings können auch hier im Einzelfall Bauvorhaben zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt (§ 35 Abs. 2 BauGB).

Welche öffentlichen Belange geprüft werden, ist in § 35 BauGB geregelt.

Ein Vorhaben beeinträchtigt z.B. dann öffentliche Belange, wenn

- es den Darstellungen eines Flächennutzungsplanes widerspricht,
- es schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird
- Belange von Naturschutz und Landschaftspflege entgegenstehen
- die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung zu befürchten ist.

### **"Begünstigte Vorhaben"**

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber durch § 35 Abs. 4 BauGB ausdrücklich eine Reihe von Vorhaben auf Basis eines erweiterten Bestandschutzes begünstigt. Zu den sogenannten "begünstigten Vorhaben" zählen:

Die Nutzungsänderung von land- und forstwirtschaftlich privilegierten Gebäuden unter zweckmäßiger Erhaltung alter Bausubstanz (§ 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB). Mit dieser Regelung soll der Strukturwandel in der Landwirtschaft unterstützt werden. Bisher tatsächlich land- und forstwirtschaftlich privilegiert genutzte, legale Gebäude sollen einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Die neue Nutzung kann sowohl gewerblicher Art sein als auch dem Woh-

nen dienen. Unter anderem darf die landwirtschaftliche Nutzung nicht länger als 7 Jahre aufgegeben sein.

- Die Neuerrichtung eines gleichartigen, zulässigerweise errichteten Wohngebäudes, wenn das alte Gebäude gravierende Missstände und Mängel aufweist (§ 35 Abs. 4 Nr. 2 BauGB).
- Der Ersatzbau für ein durch ein außergewöhnliches Ereignis (z.B. Brand, Überschwemmung, etc.) zerstörtes Gebäude (§ 35 Abs. 4 Nr. 3 BauGB).
- Änderungen oder Nutzungsänderungen von Gebäuden, die das Bild der Kulturlandschaft prägen (§ 35 Abs. 4 Nr. 4 BauGB) - z.B. Fachwerkhäuser
- Die Erweiterung von zulässigerweise errichteten Wohngebäuden (§ 35 Abs. 4 Nr. 5 BauGB) auf bis zu höchstens 2 Wohnungen, wenn der Eigentümer oder seine Familie den Anbau selbst nutzen.
- Die bauliche Erweiterung eines zulässigerweise errichteten gewerblichen Betriebes in angemessenem Umfang (§ 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB).

## Literaturverzeichnis

BROECK VAN DEN, J.; LAGROU, E. (1995): Länderbericht Belgien, in: SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (HRSG.): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994): Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Baden-Baden

ECKERT, L. (1997): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer

EICHNER, V.; HÖBEL, R.; JANßEN, R. (1994): Optimale Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren – Beispiele für "best practice" aus der Bundesrepublik Deutschland

EVERSBERG, S. (1999): Der Zeitfaktor im bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Tübingen

GALLE, M. (1995): Länderbericht Niederlande, in: SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (HRSG.): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln

GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN MBH (GFW NRW) (1999): Genehmigungsmanagement für gewerbliche und industrielle Investitionsvorhaben in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

GROSSEKETTLER, H. (1997): Flexibilisierung von Genehmigungsverfahren, Transaktionskosten und Koordinationseffizienz in dynamischer Sicht, in: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Beitr. Nr. 252, Münster

GUCKELBERGER, A. (1998): Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Zwischenbilanz, in: ZIEKOW, J.: Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum vom 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin

MITTELSTANDS-OFFENSIVE NRW (MOVE) (2000): Kommunal- und Unternehmensbefragung der Mittelstands-Offensive NRW - Eine Umfrage des Arbeitskreises Mittelstand und Verwaltung, Düsseldorf

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (2000): Licensing, Permits an Authorisations for Industry emphasising SMEs – Benchmarking Project, Wien

REICHLING, I. (1997): Effektivität in baurechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren – Aktuelle Reformvorschläge in nationaler und rechtsvergleichender Sicht, München

SCHATZ; K.-W. (1996): Reform von Planungs- und Genehmigungsverfahren, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 39

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (1995): Länderbericht Deutschland, in: SCHMIDT-EICHSTAEDT, G. (HRSG.): Bauleitplanung und Baugenehmigung in der Europäischen Union, Köln

UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION ZUR VEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG VON PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGS-VERFAHREN (1994): Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Bonn

WÜSTENROT STIFTUNG (Hrsg.) (2000): Modernisierung der Kommunalverwaltung, Stuttgart

ZIEKOW, J. (Hrsg.) (1998): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyer

ZIEKOW, J. (Hrsg.) (1999): Bauplanungsrecht vor neuen Herausforderungen, Speyer