

IT-orientierte
Verwaltungsentwicklung
in unteren
Bauaufsichtsbehörden

Ergebnisse einer bundesweiten
Studie

Matthias Neutzner, Syncwork AG
Prof. Dr. Jürgen Stember, Hochschule Harz
Oktober 2013

IT-orientierte Verwaltungsentwicklung in unteren Bauaufsichtsbehörden

Ergebnisse einer bundesweiten Studie

Autoren

Matthias Neutzner, Syncwork AG
Prof. Dr. Jürgen Stember, Hochschule Harz

Veröffentlichung

9. Oktober 2013

Praxispartner

Landkreis Heidekreis
Evaluierung des Erhebungskonzepts
Niedersächsische Architektenkammer
Qualitative Befragung von Entwurfsverfassern
Niedersächsischer Landkreistag,
Deutscher Landkreistag
Unterstützung bei der Durchführung der
Befragung

Dank der Autoren

Die Autoren möchten sich bei folgenden Personen
für Ihre Unterstützung bedanken:

Helma Spöring, Landkreis Heidekreis
Manfred Ostermann, Landkreis Heidekreis
Dieter Pasternack, Niedersächsischer
Landkreistag
Axel Plankemann, Niedersächsische
Architektenkammer

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

An der Erstellung der Studie waren beteiligt:
Jessica Böckmann, Syncwork AG
Mitwirkung an der Konzeption und Durchfüh-
rung der Online-Befragung
Sabine Lechner und Katharina Bachmann,
Syncwork AG
Mitwirkung an der Ausgabe des vorliegenden
Berichts

Download der Studie

Die Studie ist kostenlos per Download unter
folgenden Adressen zu beziehen:
www.hs-harz.de/www.syncwork.de

Verwendung geschlechtsspezifischer Schreibweisen

Die Autoren verwenden in dieser Studie für Be-
griffe, die geschlechtsspezifische Schreibungen
aufweisen, zumeist die tradierte männliche Form.
Dennoch ist selbstverständlich die weibliche
Form jeweils gedanklich eingeschlossen. Mit die-
ser Entscheidung wird Gebrauchstauglichkeit als
Anforderung an den Text höher priorisiert als die
ebenfalls wünschenswerte sprachliche Gleichbe-
handlung der Geschlechter.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| <u>Vorwort</u> | 7 |
| | |
| <u>1. Abschnitt:</u> | |
| Inhaltliche Einführung und Studiendesign | 8 |
| 1.1 Ausgangspunkt, Ziele und Limitationen | 8 |
| 1.2 Begriffsdiskussionen | 10 |
| 1.3 Untersuchungsfokus: Die untere Bauaufsichtsbehörde | 11 |
| 1.3.1 Warum dieser Fokus?..... | 11 |
| 1.3.2 Der Tätigkeitsbereich der unteren Bauaufsichtsbehörde..... | 13 |
| 1.4 Methodik der Untersuchung | 14 |
| 1.4.1 Befragung | 14 |
| 1.4.2 Rücklauf zur Befragung | 16 |
| 1.4.3 Qualitative Interviews..... | 17 |
| 1.4.4 Ergänzende qualitative Befragungen..... | 17 |
| 1.4.5 Kategorisierung der befragten Verwaltungen..... | 17 |
| 1.4.5.1 Nach der Dynamik in der IT-gestützten Verwaltungsentwicklung..... | 18 |
| 1.4.5.2 Nach der Qualität der Steuerung von Verwaltungsentwicklung | 18 |
| 1.4.5.3 Nach Art und Größe des Zuständigkeitsbereichs | 19 |
| 1.5 Zu diesem Bericht | 19 |
| | |
| <u>2. Abschnitt:</u> | |
| Wie verändern sich die Bedürfnisse der Auftraggeber der Bauaufsicht? | 20 |
| 2.1 Ausgangspunkt und Analyseansatz | 20 |
| 2.2 Qualität der Beratung | 22 |
| 2.3 Erreichbarkeit und Zugänglichkeit | 24 |
| 2.4 Qualität der Kommunikation | 26 |
| 2.5 Transparenz der Verwaltungsarbeit | 28 |
| 2.6 Zuverlässigkeit der Verwaltungsarbeit | 29 |
| 2.7 Weitere Aspekte der Verwaltungsqualität | 30 |

3. Abschnitt:

Ist die »elektronische Bauaufsicht« bereits Realität?..... 31

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | Ausgangspunkt und Analyseansatz..... | 31 |
| 3.2 | Das Baugenehmigungsverfahren | 33 |
| 3.2.1 | Information über die Verwaltungsleistung | 33 |
| 3.2.2 | Auslösen der Verwaltungsleistung | 34 |
| 3.2.3 | Aktenführung und Sachbearbeitung | 37 |
| 3.2.4 | Beteiligung von Fachdienststellen | 38 |
| 3.2.5 | Transparenz..... | 40 |
| 3.2.6 | Erlassen des Verwaltungsaktes..... | 42 |
| 3.2.8 | Aufbewahrung der Akte..... | 44 |
| 3.2.9 | Markterfolg der elektronischen Angebote im Baugenehmigungsverfahren..... | 45 |
| 3.3 | Verwaltungsverfahren im Umfeld der Baugenehmigung..... | 46 |

4. Abschnitt:

Was hemmt, was fördert die Verwaltungsentwicklung in der Bauaufsicht? .. 48

| | | |
|-----|---|----|
| 4.1 | Ausgangspunkt und Analyseansatz..... | 48 |
| 4.2 | Veränderungsdruck, Veränderungsperspektiven und Erfolgsbedingungen..... | 50 |
| 4.3 | Steuerung der Verwaltungsentwicklung | 53 |
| 4.4 | Rechtliche Rahmenbedingungen | 56 |
| 4.5 | Prägungen und Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern..... | 59 |
| 4.6 | Akzeptanz bei den Auftraggebern der Bauaufsicht | 60 |
| 4.7 | Leistungsfähigkeit der IT-Infrastruktur..... | 62 |
| 4.8 | Qualitätskultur | 63 |

5. Abschnitt:

Resümee und Handlungsempfehlungen 66

| | |
|------------|--|
| 5.1 | »Digital Divide« der Verwaltungslandschaft 66 |
| 5.2 | Ursachen und Erfolgsbedingungen 68 |
| 5.2.1 | Verwaltungen und ihr Umfeld..... 68 |
| 5.2.2 | Qualitätsanspruch und Veränderungskultur..... 69 |
| 5.2.3 | Entwicklungsfähigkeit: Personal und Leitung 69 |
| 5.2.4 | Steuerung und Qualitätsmanagement 70 |
| 5.2.5 | Recht 70 |
| 5.2.6 | Informations- und Kommunikationstechnologie..... 71 |
| 5.2.7 | Markt: Kundenbedürfnisse und Kundenkommunikation 72 |
| 5.2.8 | Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit 73 |
| 5.2.9 | Verwaltungsübergreifende Kommunikation und Koordinierung 73 |
| 5.3 | Handlungsempfehlungen 74 |
| 5.3.1 | Allgemeine Handlungsempfehlungen: Veränderungsbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit stärken 74 |
| 5.3.2 | »Pionier«-Verwaltungen: Verstetigen und Ausweiten der digitalen Verfahrensbearbeitung 74 |
| 5.3.3 | Aktive Verwaltungen: Komplettieren der elektronischen Bearbeitung..... 75 |
| 5.3.4 | Abwartende Verwaltungen/Traditionalisten: Einstieg in die elektronische Bearbeitung finden 76 |
| 5.3.5 | Kommunalverwaltungen: Erhöhen der Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung in den Bauaufsichtsbehörden..... 77 |
| 5.4 | Bilanz: Was konnte die Studie leisten? 78 |

6. Abschnitt:

Zu den Autoren und Institutionen 79

| |
|--|
| Prof. Dr. Jürgen Stember..... 79 |
| Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften 79 |
| Matthias Neutzner..... 80 |
| Syncwork AG 80 |

Anlage:

Methodische Ansätze für die Klassifikation der befragten Verwaltungen..... 81

Ansatz 1: Nach der Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung 81

Ansatz 2: Nach der Qualität der Steuerung von Verwaltungsentwicklung..... 83

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

entgegen mancher populärer Vorstellungen entwickeln sich auch öffentliche Verwaltungen durch viele gesellschaftliche und technologische Impulse innerhalb wirtschaftlicher und gesetzlicher Rahmenbedingungen. Unter anderem haben das Neue Steuerungsmodell Anfang der 1990er Jahre und das Modernisierungsprinzip des E-Government zu Beginn des neuen Jahrhunderts nicht nur neue Sichtweisen der Verwaltung gefordert, sondern zahlreiche Initiativen für Veränderungen entstehen lassen.

Bereits eine flüchtige Rückschau auf die Entwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte lässt jedoch eine gewisse Ernüchterung aufkommen, reagierten doch die Verwaltungen sehr unterschiedlich, zumeist aber nur sehr spröde auf diese Innovationsimpulse. Das gezeichnete Bild bleibt aber oft unscharf: Während die allgemeine Situation und die übergreifenden Entwicklungen in den Verwaltungen durch zahlreiche Studien noch vergleichsweise gut beschrieben werden

können, mangelt es an Untersuchungen auf der Ebene konkreten Verwaltungshandelns – etwa zu bestimmten Handlungsfeldern und Aufgaben, gerade im sehr umfangreichen kommunalen Leistungsspektrum.

Diesen Mangel haben das Beratungsunternehmen Syncwork AG und der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz zum Anlass genommen, das genauso komplexe wie interessante Aufgabengebiet der unteren Bauaufsichtsbehörde näher unter die Lupe zu nehmen und einer umfangreichen empirischen Analyse zu unterziehen.

Die vorliegende Studie untersucht den Status Quo und die Perspektiven der Verwaltungsentwicklung in den deutschen Bauaufsichtsbehörden. Mit diesen aktuellen, detaillierten und teils auch überraschenden Ergebnissen hoffen wir, einen produktiven Beitrag zur Diskussion zu leisten und zudem den Praktikern der Verwaltungsentwicklung konkrete Unterstützung zu geben.

Prof. Dr. Jürgen Stember

Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften
der Hochschule Harz, Halberstadt

Matthias Neutzner

Syncwork AG, Dresden

1. Abschnitt: Inhaltliche Einführung und Studiendesign

1.1 Ausgangspunkt, Ziele und Limitationen

Gegenstand dieser Studie: IT-orientierte Verwaltungsentwicklung

Diese Studie thematisiert eine wesentliche Dimension von »Verwaltungsentwicklung« – verstanden als alle jene Aktivitäten, die von den öffentlichen Verwaltungen systematisch und zielgerichtet unternommen werden, um die Qualität und die Rahmenbedingungen der Verwaltungstätigkeit zu verbessern. Verwaltungsentwicklung richtet sich also auf zwei Ziele: Erstens sollen öffentliche Verwaltungen so verändert werden, dass sie die Anforderungen der Gesellschaft möglichst gut erfüllen – und dies sowohl im Hinblick auf die Ergebnisse, die sie erbringen, als auch auf die Art und Weise, in der diese entstehen. Da sich die gesellschaftlichen Ansprüche unablässig verändern, bleibt auch Verwaltungsentwicklung eine dauerhafte Aufgabe. Das gilt auch für ihre zweite Zieldimension: Öffentliche Verwaltungen müssen ihre Ressourcen und ihre interne Verfasstheit gezielt so gestalten, dass ihre Qualität und Veränderungsfähigkeit gesichert bleiben. Auch dies wird vielfältig vom dynamischen Gefüge der Gesellschaft beeinflusst.

Das Repertoire der »Werkzeuge« der Verwaltungsentwicklung ist groß. Veränderungen im Management der Verwaltungen gehören genauso dazu wie etwa Wandel in Kultur, Struktur und Organisation oder im Hinblick auf Personal, technische und materielle Mittel. In den vergangenen

zwei Jahrzehnten bestimmten vor allem zwei Strategien die öffentliche Diskussion um eine als notwendig empfundene »Verwaltungsmodernisierung«: Während das »Neue Steuerungsmodell« (NSM) auf eine grundlegende Reform von Selbstverständnis und Management der Verwaltungen zielte, beschrieb »E-Government« das Leitbild einer umfassend technisierten Verwaltungsarbeit.

Zumindest in seinem umfassenden Anspruch gilt das Neue Steuerungsmodell heute als weitgehend gescheitert. Im aufwendigen Bemühen um das Implementieren der weitreichenden Reformansätze fehlte es offenkundig an Konsequenz, Nachhaltigkeit und kritischer Reflexion. So wurden nicht nur die angestrebten Effizienzziele verfehlt, auch das tradierte Bürokratiemodell erwies sich in vielen Aspekten als unerwartet beharrungsfähig¹. Zwar finden sich heute durchaus Elemente aus dem NSM-Reformansatz in der Verwaltungspraxis, der übergreifende Systemwandel gilt jedoch als im Vollzug »rational abgewählt«².

Auch E-Government verlor nicht allein als Begrifflichkeit viel von seinem mobilisierenden Glanz. Im gründerzeitlichen Überschwang der »E-Visionen« wurden großartige Leitbilder gene-

¹ Vgl. BOGUMIL, HOLTkamp, Lars und Claudia RUDDAT: Reformfähigkeit von Verwaltungen – neoinstitutionalistische Erklärungsansätze am Beispiel des NPM – Foliensatz. Bochum 2009, Folie 9.

² HOLTkamp, Lars: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 2/2008, S. 423–446, hier S. 423.

riert, deren Umsetzung bis heute aussteht. Die (teils immer noch erlebbare) Technologie-Fixierung der öffentlichen Diskussion übersah, dass so komplexe Systeme wie Staat und Verwaltung unmöglich aus einer isolierten Perspektive umfassend verändert werden können. So verlor folgerichtig auch der als Katalysator gedachte Technologieimpuls einen guten Teil seiner Kraft. Dennoch verändern die dynamischen Entwicklungen der Informationstechnik (IT) die Verwaltungen unablässig – allerdings, ähnlich dem Neuen Steuerungsmodell – in viel pragmatischerer Ausprägung und mit weit geringerer Dynamik. Diese Veränderungen werden, sofern sie systematisch und zielgerichtet erfolgen, im Kontext dieser Studie als »IT-orientierte Verwaltungsentwicklung« bezeichnet.

Ziel dieser Studie

Mit dieser Studie soll versucht werden, eine Momentaufnahme der Bemühungen um IT-orientierte Verwaltungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten. Dabei stehen folgende Leitfragen im Mittelpunkt:

- In welchem Maß ist das E-Government-Leitbild – die umfassend technisiert arbeitende und mit ihren gesellschaftlichen Anspruchsgruppen technisch vernetzte Verwaltung – konkret und vor Ort tatsächlich bereits erlebbar?
- Welche Ausrichtungen und welche Dynamik weist IT-orientierte Verwaltungsentwicklung momentan auf?
- Welche Faktoren beeinflussen aktuell, wie IT-orientierte Verwaltungsentwicklung ausgeprägt wird und in welcher Dynamik sie sich vollzieht?

Ausrichtung der Analyse

Angesichts der Vielgestaltigkeit öffentlicher Verwaltungen und ihres sehr breiten Leistungsspektrums ist es objektiv schwierig, Verwaltungsentwicklung in ihrer Gesamtheit zu fassen. Nur zu oft

adressieren entsprechende Analysen daher eher abstrakte Modelle oder »Laborsituationen« als den in seiner Vielgestaltigkeit schwer greifbaren Verwaltungsalltag. Ein weiteres Problem kommt hinzu: Untersuchungen dieser Art sind anfällig für die Gefahr, Selbstbeschreibungen der High-Level-Aktivisten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft abzubilden. Die nur schwache Rückkopplung mit der Praxis kann dann die Neigung begünstigen, Überzeugungen, Strategien und Erfolgswertungen eher zu bekräftigen als sie kritisch zu reflektieren.

Die vorliegende Studie versucht, diese Probleme zu vermeiden, und einen prinzipiell anderen Weg zu gehen: Die Untersuchung konzentrierte sich auf einen einzigen Aufgabenbereich der Kommunalverwaltungen – die untere Bauaufsichtsbehörde. Die Datenerhebung, die als Grundlage für die Studie dient, wurde als Befragung der Leiterinnen und Leiter der Bauaufsicht, also der vor Ort konkret für diese Verwaltungsaufgabe Verantwortlichen, konzipiert. Im Sinne einer »Tiefenbohrung« sollte so der Status Quo IT-gestützter Verwaltungsentwicklung im Detail skizziert werden. Auf diese Weise waren die oben benannten Leitfragen – quasi im »Zoom« auf einen Ausschnitt der komplexen Verwaltungsstruktur – so konkret als möglich zu beantworten.

Limitationen dieser Studie

Diese Studie richtet sich auf den Gegenstand, der ihr den Titel gibt: IT-orientierte Verwaltungsentwicklung in den unteren Bauaufsichtsbehörden. Es liegt auf der Hand, dass die so dokumentierten Beobachtungen und die daraus erarbeiteten Interpretationen nicht ohne Weiteres auf die Bewertung der Verwaltungsentwicklung in anderen Handlungsfeldern und Strukturen verallgemeinert werden können. Auch dort, wo solche Verallgemeinerungen nahe liegen, müssen sie zunächst Hypothese bleiben.

Zudem unterlag auch die Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand mancherlei Beschränkungen, von denen nur zwei erwähnt sein sollen: Die Studie basiert im Wesentlichen auf den Aussagen der verantwortlichen Verwaltungsakteure. Nur punktuell konnte die Sicht der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen der Verwaltung eingebracht werden. Auch die Analyseperspektiven mussten aus Aufwandsgründen – wie bei jeder an-

deren Untersuchung auch – auf ausgewählte Fragestellungen beschränkt bleiben.

Schließlich soll noch darauf hingewiesen werden, dass es auch zu den Zielsetzungen der Studie gehörte, neue Fragen aufzuwerfen und weitergehende Analysen anzuregen. Die Autoren hoffen, dass dies eher als Bereicherung für den Diskurs in Praxis und Wissenschaft denn als Limitation empfunden wird.

1.2 Begriffsdiskussionen

Viele der mit Verwaltungsentwicklung verbundenen Begriffe werden in unterschiedlicher Weise verwendet und verstanden. Im Folgenden sollen daher in aller gebotenen Kürze einige in der Studie verwendete Termini diskutiert werden.

Verwaltungsentwicklung

Das für diese Studie zugrunde gelegte Begriffsverständnis ist eingangs bereits eingeführt worden. Es kann in folgender Definition zusammengefasst werden: Als Verwaltungsentwicklung wird die Summe aller Aktivitäten bezeichnet, die von den öffentlichen Verwaltungen systematisch und zielgerichtet unternommen werden, um die Qualität und die Rahmenbedingungen der Verwaltungstätigkeit zu verbessern.

Mit diesem Begriffsverständnis können der wertbehaftete Bezug auf »Modernisierung« vermieden und gleichzeitig die Dauerhaftigkeit der Aufgabe betont werden.

IT-orientierte Verwaltungsentwicklung

Verwaltungsentwicklung wird in dieser Studie dann als IT-orientiert bezeichnet, wenn zum Erreichen der Entwicklungsziele in wesentlichem Umfang Informationstechnik in das Verwaltungshandeln

eingeführt oder die Qualität der Nutzung von Informationstechnik wesentlich verändert wird.

Für diese Studie ersetzt der Begriff »IT-orientierte Verwaltungsentwicklung« den tradierten Terminus »E-Government«. Die Autoren möchten damit die Einbindung der technologisch ausgerichteten Aktivitäten in das übergreifende Zielsystem der Verwaltungsentwicklung betonen. Gleichwohl wird der Begriff E-Government im Folgenden gelegentlich verwendet – entweder, um Entwicklungen der vergangenen Jahre zu bilanzieren, oder pragmatisch als Synonym zu »IT-orientierte Verwaltungsentwicklung«, um ein erreichtes Entwicklungsniveau zu bezeichnen.

Kunden, Anspruchsgruppen, Auftraggeber

Der wissenschaftliche Diskurs hat die Stärken und Schwächen des **Kunden**-Begriffs in seiner Anwendung auf die öffentliche Verwaltung vielfach thematisiert. Gerade mit Blick auf die untere Bauaufsicht ist es nicht unbedingt selbstverständlich, von Kunden zu reden. Die Bauaufsicht ist Teil der Ordnungsverwaltung; ihre Verwaltungsakte werden nicht immer auf Veranlassung derjenigen erlassen, an die sie adressiert sind, und ergehen auch nicht notwendigerweise im Einvernehmen mit ihnen. Wenn in dieser Studie dennoch von **Ver-**

waltungskunden gesprochen wird, so soll dies die Dienstleistungsorientierung auch der Bauaufsicht betonen.

Der Begriff **Anspruchsgruppen** betont, dass sich Leistungen der Verwaltungen nicht allein auf den im Verwaltungsakt unmittelbar Adressierten – den Kunden – richten. Zusätzlich bedient gerade die Ordnungsverwaltung vielfältige gesellschaftliche Interessen. Jeder Antrag auf Baugenehmigung beispielsweise wird nicht allein nach den Bedürfnissen des Antragstellers bewertet, sondern vor allem nach denen der Allgemeinheit.

Als **Auftraggeber** der Verwaltungen werden für diese Studie diejenigen Anspruchsgruppen verstanden, die ein Verwaltungsverfahren praktisch auslösen. Im Beispiel des Baugenehmigungsverfahrens sind dies der potenzielle Bauherr (der Adressat des Verwaltungsaktes ist) und ein Entwurfsverfasser, beispielsweise ein dazu berechtigter Architekt oder Bauingenieur (der im Auftrag des Bauherren handelt).

1.3 Untersuchungsfokus: Die untere Bauaufsichtsbehörde

1.3.1 Warum dieser Fokus?

Wie eingangs erwähnt, untersucht diese Studie ein einziges Handlungsfeld der öffentlichen Verwaltungen im Detail: die untere Bauaufsichtsbehörde. Allerdings hätten die oben benannten Leitfragen der Studie auch an jedem anderen Aufgabengebiet diskutiert werden können. Warum ist also gerade dieser Ausschnitt aus dem komplexen Spektrum der Verwaltungstätigkeiten gewählt worden?

Die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde werden von den Kommunalverwaltungen wahrgenommen. Aus mehreren Gründen eignen sich Kommunalverwaltungen im Allgemeinen und die Bauaufsicht im Speziellen als Analyse-Fokus, um die Ziele der Studie zu verfolgen.

E-Government-Fokus Kommunalverwaltung

Seit zwei Jahrzehnten wird die Modernisierungsstrategie E-Government vor allem in den Leitbildern einer IT-gestützten Kommunalverwaltung diskutiert. Bereits in der Mitte der 1990er Jahre gerieten Metaphern wie »Online-Rathaus« zu Sy-

nonymen für das Anliegen. Zahlreiche Initiativen, Förderprogramme und Pilotvorhaben richteten sich explizit auf Kommunalverwaltungen. Diese Ausrichtung ist naheliegend: Kommunen sind in der Gesellschaft wesentlich intensiver erlebbar als andere Verwaltungsebenen. Sowohl die Probleme, die E-Government antrat zu lösen, als auch die Ergebnisse der Veränderungsprozesse konnten und können auf kommunaler Ebene besonders gut wahrgenommen werden. (Für die E-Government-Protagonisten aus der Wirtschaft zählte auch der vergleichsweise große Markt, den die Kommunalverwaltungen bieten.)

Diese Fokussierung der öffentlichen Wahrnehmung änderte sich auch dann nicht, als sich die E-Government-Dynamik auf die Ebene zunächst der Länder, dann des Bundes verlagerte – so im Ausbau der IT-Infrastrukturen, in Modernisierungsprogrammen der Bundesverwaltung und in gesetzgeberischen Initiativen. Noch immer wird der Erfolg von E-Government vor allem an den Ergebnissen gemessen, die vor Ort erlebbar sind – in den Kommunen. Aus der Zielsetzung der Studie

heraus lag es also nahe, den Untersuchungsbereich im kommunalen Verwaltungshandeln anzusiedeln.

E-Government-Pionier Bauaufsicht

Ähnliche Gründe machen auch die untere Bauaufsichtsbehörde interessant: Der »digitale Bauantrag« war eines der meistdiskutierten Vorhaben des frühen E-Government. Bereits Ende der 1990er Jahre wurden Pilotvorhaben mit erheblichem Mitteleinsatz gestartet, um insbesondere das Baugenehmigungsverfahren elektronisch abzubilden. Der Fortgang dieser Bemühungen ist nicht nur in der Fachöffentlichkeit immer wieder thematisiert worden. Zudem war »Bauen« eines der ersten Themengebiete im vernetzten IT-Einsatz der Verwaltungen, für das zentrale Standardisierungsbemühungen unternommen wurden. Mit XBau steht seit längerem eine entsprechende Schnittstellenspezifikation bereit.

Es sind also Erfahrungen vorhanden und Ergebnisse erlebbar, so dass in den unteren Bauaufsichtsbehörden auch eine Zwischenbilanz der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung gezogen werden kann. Nach fast eineinhalb Jahrzehnten Initiativen und Investitionen müsste, so könnte man vermuten, die »digitale Bauaufsicht« weithin Standard sein. Es erschien damit als besonders lohnenswert, den Status Quo in diesem Handlungsfeld zu untersuchen.

Bauen als Resonanzraum für gesellschaftliche Veränderungen

In den Verwaltungen der Gemeinden, Städte und Landkreise sind die Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen unmittelbar erlebbar. Nahezu jedes der übergreifenden Diskussionsthemen – von demografischer Entwicklung bis Energiewende, von Technologie-Revolution bis Partizipation – beeinflusst die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen Tag für Tag. Dies gilt auch für die Verwaltungsaufgaben, die sich aus dem Baurecht ergeben. Bauen wird so-

wohl im gewerblichen als auch im privaten Bereich erheblich von wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen beeinflusst. Die untere Bauaufsichtsbehörde, die jedes Bauvorhaben (in unterschiedlichem Umfang) zu prüfen hat, ist daher eng mit der Lebenswirklichkeit unseres Landes verbunden.

Auch dies macht die Bauaufsicht als Untersuchungsgegenstand besonders interessant. Verwaltungsentwicklung muss sich an den veränderten Anforderungen und Rahmenbedingungen der Gesellschaft ausrichten. Es kann daher vermutet werden, dass zumindest einige Aspekte dieser gesellschaftlichen Dynamik in einer Analyse der Veränderungen in der Bauaufsicht deutlich werden.

Baugenehmigungsverfahren als Anwendungsfeld zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnologie

Das zentrale Verwaltungsverfahren der Unteren Bauaufsichtsbehörde – das Erteilen von Baugenehmigungen – eignet sich gut, um die Strategien und die Ergebnisse der Verwaltungsentwicklung zu reflektieren. Es stellt eine fachlich sehr anspruchsvolle und wissensintensive Verwaltungsleistung dar, die zudem in hohem Maße arbeitsteilig gemeinsam mit vielen weiteren Verwaltungsstellen erbracht wird. Damit bietet das Baugenehmigungsverfahren Ansatzpunkte für nahezu alle denkbaren Modernisierungsbemühungen – von kulturellem Wandel bis Mitarbeiterqualifikation, vom Service-Center bis zur elektronischen Bauakte.

Aus der Perspektive der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung eignet sich das Baugenehmigungsverfahren gut, um Lösungsansätze und Prämissen zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnik praktisch einzusetzen – beispielsweise...

- internetbasierte Kommunikation (u. a. zur Umsetzung der Interaktion mit Verfahrensbeteiligten),
- kryptografische Technologien (u. a. in der alltagstauglichen Sicherstel-

lung rechtskonformer Aktenführung und Dokumentenverwaltung),

- Wissensverarbeitung (u. a. zur Unterstützung von Beratung und Sachbearbeitung in der Bauaufsicht und den mitwirkenden Fachdienststellen),
- mobile Datenverarbeitung (u. a. in der Verwaltung von Informationen für Bauprüfungen und Bauabnahmen),
- soziale Vernetzung (u. a. im Rückmelde- und Beschwerdemanagement),
- Dienste-orientierte IT-Infrastrukturen (u. a. bei der Integration von Geoinformatik in die Sachbearbeitung),
- Flexibilisierung der Bereitstellung von IT-Ressourcen (u. a. im anforderungsgerechten Betrieb der IT-Lösungen der Bauaufsicht)

und weitere mehr.

Im IT-gestützten Baugenehmigungsverfahren könnte die Bauaufsicht also in vielerlei Hinsicht technologische Innovationen nutzen, um Verbesserungen in der Leistungs- und Servicequalität zu erreichen. Dies macht gerade dieses Verwaltungsverfahren für die Studie interessant.

1.3.2 Der Tätigkeitsbereich der unteren Bauaufsichtsbehörde

Zentrale Aufgabe der Bauaufsichtsbehörden ist es, bauliche Anlagen auf Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften und Anordnungen zu prüfen. Die hierarchische Struktur der Bauaufsichtsbehörden umfasst je nach Bundesland zwei oder drei Ebenen, zu denen in allen Fällen die einer »Unteren Bauaufsichtsbehörde« gehört. Sie ist in ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich dafür verantwortlich, Bauanträge zu genehmigen (Baugenehmigungsverfahren), Bauvorhaben und bauliche Anlagen zu überwachen sowie Gefahren aus Verstößen gegen geltendes Recht abzuwehren (Bauordnungsverfahren).

Die Bundesländer regeln eigenständig, welchen Behörden die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde übertragen werden. Typischerweise sind dies Landkreise, kreisfreie oder große selbstständige Städte oder – je nach Verwaltungsstruktur des jeweiligen Bundeslandes – weitere kommunale Behörden.

Typisches Aufgabenportfolio der unteren Bauaufsichtsbehörde

Die untere Bauaufsichtsbehörde ist für die Durchführung einer Reihe von baurechtlich begründeten Verwaltungsverfahren zuständig. Dabei kann der Leistungsumfang je nach Landesbauordnung zwischen den Bundesländern abweichen.

Typische Verwaltungsverfahren der unteren Bauaufsichtsbehörde sind (hier auf Grundlage der Niedersächsischen Bauordnung dargestellt):

- Bearbeiten einer Mitteilung über eine genehmigungsfreie Baumaßnahme (»Bauanzeige«);
- Bearbeiten einer Bauvoranfrage;
- Erteilen einer Baugenehmigung/Teilbaugenehmigung inkl. Bauüberwachung, Bauabnahme und Nachtrag;
- Verlängern der Geltungsdauer einer Baugenehmigung/eines Bauvorbescheids;
- Zulassen bzw. Erteilen einer Abweichung/Ausnahme/Befreiung außerhalb von Baugenehmigungsverfahren;
- Bearbeiten einer Anzeige über Abbruch/Beseitigung eines Hochhauses oder eines Teils einer baulichen Anlage;
- Durchführen eines Bauordnungsverfahrens (Ordnungsverfügung);
- Bearbeiten einer Ordnungswidrigkeit im Bereich des Baurechts;
- Bearbeiten eines Widerspruchs gegen einen baurechtlichen Bescheid;
- Bearbeiten von Rechtsschutzverfahren im Bereich des Baurechts;
- Mitwirkung in Klage- oder Berufungsverfahren im Bereich des Baurechts.

Baugenehmigungsverfahren

Für bauliche Anlagen, die der Genehmigungspflicht unterliegen, muss vor Errichtung, Umbau oder Nutzungsänderung eine Baugenehmigung beantragt werden. Antragsteller ist der Bauherr³, zumeist vertreten durch einen Architekten, Bauingenieur oder einen anderen Bauvorlageberechtigten (Entwurfsverfasser⁴). Die untere Bauaufsichtsbehörde prüft den Antrag und holt dazu in der Regel Stellungnahmen mehrerer Fachdienststellen ein. Wenn das beantragte Bauvorhaben den rechtlichen Bestimmungen genügt, wird eine Baugenehmigung erstellt, anderenfalls wird sie versagt.

Die Baugenehmigung kann Auflagen enthalten, deren Einhaltung von der unteren Bauaufsichtsbehörde geprüft wird. Im Zusammenhang damit können dem Bauherren Meldepflichten auferlegt werden, beispielsweise Anzeigen des Baubeginns, beim Erreichen bestimmter Bauzustände oder der Fertigstellung des Baus. Die untere Bauaufsichtsbehörde dokumentiert ihre Prüfungen, teilweise als formelle Bauabnahmen. Werden Verstöße gegen rechtliche Bestimmungen ermittelt, reagiert die Bauaufsichtsbehörde typischerweise mit Ordnungsverfügungen. Rechtsverletzungen können von ihr als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden.

1.4 Methodik der Untersuchung

Grundlage der Untersuchung bildete eine Befragung der Leiterinnen und Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörden der Bundesrepublik Deutschland (siehe 1.4.1 f.). Die Befragung wurde durch qualitative Interviews mit ausgewählten Teilnehmern vertieft (1.4.3). Die Auswertung der erhobenen Informationen erfolgte nach den üblichen Verfahren einer quantitativen Analyse, überprüft und ergänzt durch die Ergebnisse der qualitativen Interviews. Für die Analyse erfolgte eine Kategorisierung der befragten Verwaltungen nach mehreren Perspektiven (1.5).

1.4.1 Befragung

Konzept der Befragung

Zielgruppe der Befragung waren die Leiterinnen und Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörden, Ziel die Vollbefragung aller entsprechenden Verwaltungseinheiten der Bundesrepublik. In Vorbereitung darauf wurde zunächst ein Verzeichnis mit entsprechenden Kontakt- und Adressangaben erarbeitet, das im Verlauf der Befragung, bedingt durch zwischenzeitlich erfolgte organisatorische oder personelle Veränderungen in den befragten Behörden, laufend anzupassen war. Da die Zuordnung der Aufgabe »Untere Bauaufsichtsbehörde« zu konkreten Verwaltungsorganisationen im Landesrecht geregelt ist und in Folge dessen zwischen den Bundesländern erhebliche Abweichungen aufweist, erwies es sich als aufwendig, die Vollständigkeit und Korrektheit des Verzeichnisses zu sichern. Mögliche Abweichungen in Bezug auf Vollständigkeit werden jedoch auf maximal fünf Prozent geschätzt.

³ Der »Bauherr« ist Auftraggeber des Bauvorhabens und trägt die rechtliche und wirtschaftliche Verantwortung dafür.

⁴ In einigen Bundesländern auch als »Objektplaner« oder »Planfertiger« bezeichnet.

Das Konzept von Studie und Befragung wurde mit dem Praxispartner, dem Landkreis Heidekreis, diskutiert. Sowohl der Niedersächsische Landkreistag als auch der Deutsche Landkreistag unterstützten die Befragung durch Teilnahmeempfehlungen an ihre Mitglieder. Die Befragung erfolgte über eine Online-Anwendung. Den Befragten wurde die Bitte um Teilnahme per E-Mail zusammen mit einem personalisierten Zugang zur Online-Anwendung zugesendet.

Die Struktur und Ausprägung der Befragung wurde vor Ort in drei Landkreisverwaltungen (Landkreis Heidekreis, Landkreis Lüneburg, Kreis Soest) evaluiert.

Inhalt und Struktur der Befragung

Die Befragung enthielt 48 Fragenkomplexe, gegliedert in fünf Abschnitte:

- [1] Angaben zur Verwaltung und Funktion des Befragten:
Fragenkomplexe 1 bis 6;
- [2] Einschätzung zu Erwartungen der Verwaltungskunden:
Fragenkomplexe 7 bis 16;
- [3] Einschätzungen zum Status Quo der elektronischen Umsetzung des Baugenehmigungsverfahrens:
Fragenkomplexe 17 bis 26;
- [4] Erfahrungen zur Verwaltungsentwicklung in der Bauaufsichtsbehörde:
Fragenkomplexe 27 bis 45;
- [5] Kontaktinformationen:
Fragenkomplexe 46 bis 48.

Die Fragen wurden so angelegt, dass sie aus der Perspektive der Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörde ad hoc, d. h. ohne Rechercheaufwand zu erzeugen, beantwortet werden konnten.

Verwendete Fragen-/Antwortformate

Die Mehrzahl der Fragenkomplexe in den Abschnitten 2 bis 5 war als Frage mit skalierten Antwortmöglichkeiten angelegt.

- **Fragen nach Grad der Zustimmung zu vorgegebenen Aussagen**

Verwendet wurde eine fünfteilige Antwort-Skala in folgender Ausprägung:

- [ich stimme nicht zu],
- [ich stimme eher nicht zu],
- [weder noch],
- [ich stimme eher zu],
- [ich stimme voll zu].

Zusätzlich wurde – je nach Fragenkontext – eine der folgenden Antwortmöglichkeiten angeboten:

- [das kann ich nicht bewerten] / [weiß nicht].

- **Fragen nach dem Umsetzungsstand vorgegebener Vorhaben**

Verwendet wurde folgende Antwort-Skala:

- [ist bereits realisiert],
- [wird 2013 realisiert],
- [ist geplant],
- [ist nicht geplant].

Auch für diese Art von Fragen wurde eine der folgenden weiteren Antwortmöglichkeiten angeboten: [das kann ich nicht bewerten] / [weiß nicht].

Zusätzlich enthielt die Befragung insbesondere in den Abschnitten 2 und 5 mehrere offene Fragen, mit denen die vorgegebenen Aussagen durch die Befragten erweitert und vertieft werden konnten – beispielsweise:

- »Unsere Kunden haben folgende weitere Erwartungen...«,
- »Ich sehe vor allem Veränderungsbedarf in folgenden Bereichen...«,
- »Die Verwaltungsentwicklung in unserer Verwaltung richtet sich nach meiner Einschätzung darauf...«.

Zeitaufwand zur Beantwortung

Alle 48 Fragenkomplexe waren zu beantworten. Der Zeitaufwand zur Beantwortung wurde in den Einladungen mit 45 Minuten angegeben. Die in der Online-Anwendung erfassten Bearbeitungszeiten bestätigten diese Annahme. Im Durchschnitt benötigten die Befragten 41 Minuten, um die gesamte Befragung zu absolvieren.

Durchführung der Befragung

Der Versand der Einladungen zur Teilnahme erfolgte per E-Mail am 5. April 2013. Am 24. April und 5. Mai 2013 wurden die Verwaltungen, die bis zum jeweiligen Datum ihre Antworten noch nicht eingesandt hatten, erneut per E-Mail um Teilnahme gebeten. Die Befragung schloss am 24. Mai 2013.

1.4.2 Rücklauf zur Befragung

Beteiligung an der Befragung

Zur Teilnahme an der Befragung waren 399 Verwaltungen eingeladen, 102 Verwaltungen beteiligten sich und schlossen die Befragung ab. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 25,6 Prozent. Weitere 95 Verwaltungen (23,8 Prozent) verschafften sich online zumindest einen Eindruck vom Inhalt der Befragung, 202 Verwaltungen (50,6 Prozent) reagierten nicht auf die Bitte um Teilnahme.

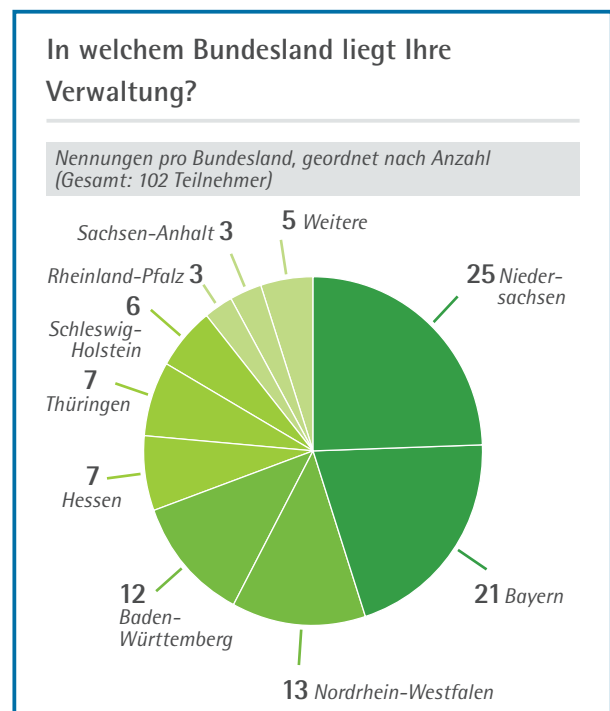
Jeder Vierte der angeschriebenen Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden absolvierte die Befragung. Damit konnte eine für Studien mit wissenschaftlichem Hintergrund vergleichsweise sehr gute Beteiligung erreicht werden – umso mehr als die vollständige Beantwortung des Online-Fragebogens doch einen erheblichen Zeitaufwand erforderte.

Regionale Repräsentativität

Auffällig war die über die Bundesländer sehr ungleiche Verteilung der Beteiligung: In Niedersachsen und Bayern konnte eine sehr gute Teilnahme

erreicht werden: 45 Prozent der eingesandten Fragebögen stammen aus diesen beiden Bundesländern. In drei Bundesländern gelang es nicht, Bauaufsichtsbehörden für die Befragung zu gewinnen.

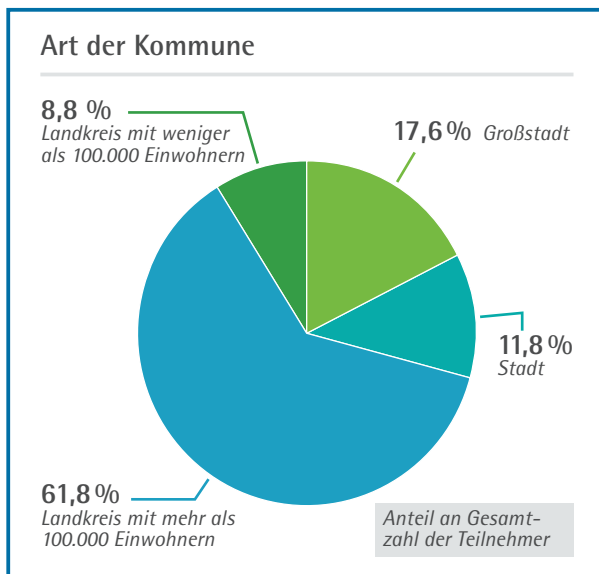
Die stark ungleiche regionale Verteilung des Samples beeinträchtigt die Repräsentativität der Ergebnisse für einige Bundesländer. In sechs Bundesländern beteiligten sich keine oder weniger als 20 Prozent der angefragten unteren Bauaufsichtsbehörden: Saarland (17 Prozent), Brandenburg (11 Prozent) Rheinland-Pfalz (8 Prozent), Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (jeweils keine Teilnahme).



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 3/q03

Verteilung der Teilnehmer nach Art und Größe des Zuständigkeitsbereichs

Die Mehrzahl der unteren Bauaufsichtsbehörden, die sich an der Befragung beteiligt haben, ist in Landkreisverwaltungen angesiedelt: 63 Prozent der Befragten repräsentieren Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern, weitere 9 Prozent Landkreise mit einer geringeren Einwohnerzahl.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 3/q03, Art der Kommune nach eigener Recherche

Verteilung der Teilnehmer nach Funktion

Der Befragung ist in 90 Prozent der Fälle von den Leiterinnen und Leitern der Organisationseinheiten bearbeitet worden, die mit den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich betraut sind. In den verbleibenden Fällen wurde die Beantwortung den Verantwortlichen für die organisatorische und/oder technische Entwicklung der Bauaufsicht übertragen.

1.4.3 Qualitative Interviews

Im Juli und September 2013 wurden qualitative Interviews in sieben unteren Bauaufsichtsbehörden, die an der Befragung teilgenommen hatten, durchgeführt. Ziel dieser Interviews war es, einerseits die Ergebnisse der Befragung qualitativ zu bewerten, andererseits vertiefende Erkenntnisse zu Vorgehensweisen und Erfahrungen in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung zu erhalten.

Die jeweils etwa zweistündigen Gespräche bestätigten die Angaben der jeweiligen Verwaltung in der Online-Befragung in vollem Umfang. Zusätzlich entstand ein sehr detailliertes Bild des

Status Quo und der Rahmenbedingungen für die Verwaltungsentwicklung. Die Ergebnisse aus den Interviews flossen in die Diskussion der Ergebnisse der Befragung ein. In diesem Bericht wird vielfach darauf Bezug genommen.

1.4.4 Ergänzende qualitative Befragungen

In der Befragung wurden Einschätzungen der Verwaltungsvertreter zu den Bedürfnissen (Abschnitt 2) und Rahmenbedingungen (Abschnitt 4) der Verwaltungskunden eingeholt. Um diese Angaben zumindest punktuell aus Sicht der Verwaltungskunden zu bewerten, befragte die Niedersächsische Architektenkammer im September 2013 einige ihrer Mitglieder. Die Architekten wurden mit einer Zusammenfassung der Aussagen der Verwaltungsvertreter konfrontiert und gaben Ad-hoc-Einschätzungen dazu ab. Die Kammer fasste die Aussagen zusammen und stellte sie den Autoren der Studie zur Verfügung.

1.4.5 Kategorisierung der befragten Verwaltungen

In Vorbereitung auf die Auswertung der Befragungsergebnisse sind mehrere Kategorisierungen der befragten Verwaltungen entwickelt worden. Sie sollen es ermöglichen, Abhängigkeiten der in der Befragung gegebenen Einschätzungen von spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Behörde festzustellen.

1.4.5.1 Nach der Dynamik in der IT-gestützten Verwaltungsentwicklung

Es ist naheliegend, die befragten Verwaltungen nach der Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung – also dem Thema der Studie – zu kategorisieren. Schon in der Vorbereitung war deutlich geworden, dass bereits heute einzelne Bauaufsichtsbehörden einen wesentlichen Teil ihrer Verwaltungsaufgaben mit elektronischer Sachbearbeitung und Kommunikation abwickeln, während das in anderen Verwaltungen noch nicht üblich ist. Die Vermutung erheblicher Entwicklungsunterschiede hat sich in den Ergebnissen der Befragung bestätigt.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende vier Kategorien nach der in der Anlage dokumentierten Methodik gebildet:

- **Pioniere**

Pionier-Verwaltungen bearbeiten bereits heute alle oder nahezu alle bauordnungsrechtlichen Verwaltungsverfahren in konsequent elektronischer Aktenführung, kommunizieren mit Auftraggebern und Verfahrensbeteiligten überwiegend elektronisch, erstellen Bescheide in elektronischer Form und liefern sie mit elektronischer Kommunikation aus. Sie sind in hohem Maße zur Innovation fähig und bereit.

- **Aktivisten**

Diese Verwaltungen haben bereits Projekte zur Umstellung auf die elektronische Bearbeitung und Kommunikation absolviert, konnten Teilaspekte realisieren und führen aktuell weitere Aktivitäten durch. Ihr Planungspotenzial für IT-orientierte Veränderungsprojekte ist konkretisiert.

- **Abwartende**

Verwaltungen dieser Kategorie stehen der elektronischen Durchführung bauordnungsrechtlicher Verwaltungsverfahren aufgeschlossen gegenüber und planen Aktivitäten zur Umstellung, die jedoch noch nicht oder nur punktuell begonnen haben. Ihre durchaus vorhandenen Planungspotenziale sind noch pauschal und noch nicht in konkreten Planungen fixiert.

- **Traditionalisten**

Diese Verwaltungen sehen die Umstellung ihrer Verwaltungsverfahren auf eine konsequent elektronische Bearbeitung aus unterschiedlichen Gründen als eine Aufgabe, die sie in absehbarer Zeit nicht beginnen wollen oder können. Ihre Innovationsfähigkeit und -bereitschaft sind gering. Sie weisen kein Planungspotenzial für IT-orientierte Veränderungsprojekte auf.

Im Resümee dieser Studie ist angegeben, wie sich die befragten Verwaltungen auf diese Kategorien verteilen und welche Relevanz die Kategorienbildung für die Ergebnisse hatte (siehe 5.1).

In der Diskussion der Befragungsergebnisse werden die vier Kategorien gelegentlich weiter zusammengefasst: »Aktiven« Verwaltungen (Kategorien »Pioniere« und »Aktivisten«) stehen dann »Passive« Verwaltungen (»Abwartende« und »Traditionalisten«) gegenüber.

1.4.5.2 Nach der Qualität der Steuerung von Verwaltungsentwicklung

Eine weitere Kategorisierung versucht, die Qualität der Steuerung von Verwaltungsentwicklung in den befragten Verwaltungen zu fassen. Hintergrund für diese Perspektive ist die These, dass Ausrichtung und Dynamik der Aktivitäten in den Bauaufsichtsbehörden auch davon abhängig sind,

in welchem Maße ihre Verwaltung zielgerichtet und systematisch entwickelt wird.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende drei Kategorien nach der in der Anlage dokumentierten Methodik gebildet:

- Systematische, qualitätsorientierte Verwaltungsentwicklung,
- Pauschale Orientierung auf Verwaltungsentwicklung,
- Verwaltungsentwicklung mit geringer Priorität.

Im Resümee dieser Studie (Abschnitt 5) ist angegeben, wie sich die befragten Verwaltungen auf diese Kategorien verteilen und welche Relevanz die Kategorienbildung für die Ergebnisse hatte.

1.4.5.3 Nach Art und Größe des Zuständigkeitsbereichs

Eine letzte Kategorie fasst die befragten Verwaltungen nach der Art und Größe des Zuständigkeitsbereichs der Kommunalverwaltung an, in der die jeweilige untere Bauaufsichtsbehörde angesiedelt ist. Unterschieden werden...

- Großstädte (Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern),
- Städte (Städte mit weniger als 100.000 Einwohnern),
- Landkreise mit mehr als 100.000 Einwohnern sowie
- Landkreise mit weniger als 100.000 Einwohnern.

1.5 Zu diesem Bericht

Im vorliegenden Bericht zur Studie wurde weitgehend auf eine detailliertere Dokumentation der Analyse verzichtet. Stattdessen lag der Fokus auf der möglichst anschaulichen Beschreibung der Ergebnisse. Sie soll es vor allem Verwaltungspraktikern ermöglichen, die Planungen und Aktivitäten in der eigenen Verwaltung im Kontext der Ergebnisse der Studie zu diskutieren.

Der Bericht gliedert sich (neben der Einführung) in vier Abschnitte:

- Abschnitt 2: Wie verändern sich die Bedürfnisse der Auftraggeber der Bauaufsicht?
- Abschnitt 3: Ist die »elektronische Bauaufsicht« bereits Realität?
- Abschnitt 4: Was hemmt, was fördert die Verwaltungsentwicklung in der Bauaufsicht?
- Abschnitt 5: Resümee und Handlungsempfehlungen

In der Anlage werden Informationen zu den Autoren der Studie und ihren Organisationen gegeben. Zusätzlich wird die Methodik der im Kapitel 1.4.5 eingeführten Kategorisierungen im Detail erläutert.

2. Abschnitt: Wie verändern sich die Bedürfnisse der Auftraggeber der Bauaufsicht?

2.1 Ausgangspunkt und Analyseansatz

Ausgangspunkt

Verwaltungsentwicklung im hier verwendeten Begriffsverständnis richtet sich auf zwei Zielsysteme – einerseits auf die Qualität der Verwaltungsarbeit, andererseits auf die Rahmenbedingungen, unter denen die Verwaltungen agieren. Es ist eingangs bereits darauf hingewiesen worden, dass beide Zielhorizonte selbstverständlich nicht statisch verstanden werden dürfen. In einer sich verändernden gesellschaftlichen Umwelt verändern sich auch die Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen und damit der Maßstab, der bei der Beurteilung von Verwaltungsqualität angelegt wird. Gleiches gilt für die Voraussetzungen, die Verwaltungen in die Lage versetzen, diesen Qualitätsanforderungen nachzukommen.

Beide Perspektiven sind auch für die Diskussion von IT-orientierter Verwaltungsentwicklung relevant. Sie werfen vielerlei Fragen auf: Welchen Beitrag können die elektronischen Technologien leisten, um die Verwaltungsqualität zu verbessern? Wie können mithilfe dieser Technologien die Rahmenbedingungen der Verwaltungstätigkeit verbessert werden? Wie beeinflussen dieselben Rahmenbedingungen wiederum die Umsetzung von IT-bezogenen Veränderungsprojekten?

Im ersten Teil dieser Studie interessiert zunächst ein Aspekt aus diesen wechselseitigen Abhängigkeiten – die Verwaltungsqualität. Dabei soll für das Beispiel der unteren Bauaufsichtsbehörden

umrissen werden, wie sich die Anforderungen ihrer wichtigsten Anspruchsgruppe – der Bauherren und Entwurfsverfasser – in den vergangenen Jahren veränderten. IT-orientierte Verwaltungsentwicklung müsste ja einen Beitrag dazu leisten, diese Bedürfnisse zu befriedigen.

Analyseansatz

Verwaltungsqualität besitzt zwei wesentliche Dimensionen: Leistungsqualität und Servicequalität.

- **Leistungsqualität** bewertet das Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Angewandt auf die Bauaufsichtsbehörden würde mit dieser Qualitätsdimension also beurteilt werden, in welchem Maß beispielsweise ein baurechtlicher Verwaltungsakt die Anforderungen der Gesellschaft insgesamt (beispielsweise im Hinblick auf Rechtskonformität), der Bauherren (beispielsweise in Bezug auf Verhältnismäßigkeit oder Gebrauchstauglichkeit) oder anderer Anspruchsgruppen erfüllt.

Die elektronische Bearbeitung der Verwaltungsverfahren in der Bauaufsicht beeinflusst die Leistungsqualität durchaus, wenngleich zumeist nur mittelbar, etwa durch elektronische Informationsbereitstellung für die Entscheidungsfindung oder durch IT-Unterstützung bei Koordination und Sachbearbeitung. Dagegen ist die veränderte mediale Form des Leistungsergebnisses eine unmittelbare Folge

des Technologieeinsatzes: So könnte beispielsweise die elektronische Baugenehmigung für einige Antragsteller eine höhere Leistungsqualität bedeuten als ihre klassische, papiergebundene Form.

- **Servicequalität** bewertet die Art und Weise der Leistungserbringung. Sie wird von den externen und internen Anspruchsgruppen der Bauaufsichtsbehörden in vielfältigen Perspektiven beurteilt – so unter anderem nach Erreichbarkeit und Zugänglichkeit, nach Zuverlässigkeit und Sicherheit oder nach Kompetenz und Kundenorientierung der Verwaltung. Elektronische Bearbeitung und elektronische Kommunikation beeinflussen die Schnittstelle zwischen der Verwaltung und ihren Kunden maßgeblich, schließlich entstehen völlig neue Zugangswege zur Bauaufsicht, neue Möglichkeiten für Interaktionen und neue Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung in der Verwaltung. Auswirkungen auf die Servicequalität sind damit unvermeidlich.

In der Befragung für diese Studie wurden die Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden nach ausgewählten Aspekten vor allem der Servicequalität, aber auch der Leistungsqualität befragt. Im Hinblick auf die wichtigste ihrer gesellschaftlichen Anspruchsgruppen – die Bauherren und Entwurfsverfasser – waren sie aufgefordert einzuschätzen, inwieweit Verbesserungen in den jeweiligen Aspekten gefordert seien. Diese Art der Fragestellung birgt zwei Perspektiven: Die Befragten hatten jeweils zu beurteilen, wie sich die Anforderungen ihrer Auftraggeber entwickeln und in welchem Maß die Bauaufsichtsbehörde diesen Anforderungen bereits nachkommt.

Folgende Qualitätsaspekte wurden thematisiert:

- **Qualität der Beratung**

(Leistungs- und Servicequalität)

Beratungsleistungen der Bauaufsicht werden innerhalb und außerhalb formeller Verwaltungsverfahren erbracht. In ersterem Fall beeinflussen sie die Qualität des Ergebnisses, in jedem Fall die Interaktion zwischen Auftraggeber und Verwaltung. Es wurde unter anderem nach der Relevanz und dem Umfang der angebotenen Beratungsleistungen gefragt.

- **Erreichbarkeit und Zugänglichkeit**

(Servicequalität)

Dies ist eine der »klassischen« Perspektiven der E-Government-Qualitätsdiskussion, warb doch das Bild des »Online-Rathauses« mit dem Ideal einer Verwaltung, die rund um die Uhr und ohne Barrieren kontaktiert werden könne. In der Befragung wurden zunächst einige nicht-technische Aspekte von Erreichbarkeit thematisiert, so etwa Öffnungszeiten und zentrale Kontaktpunkte. Danach stand das Bedürfnis der Bauherren und Entwurfsverfasser im Mittelpunkt, die Bauaufsicht elektronisch erreichen zu können, beispielsweise um Verwaltungsverfahren auszulösen.

- **Qualität der Kommunikation**

(Leistungs- und Servicequalität)

Dieser Aspekt wurde vor allem hinsichtlich seiner möglichen elektronischen Ausprägungen befragt: Über welche elektronischen Kanäle möchten die Bauherren und Entwurfsverfasser mit der Bauaufsicht kommunizieren? Existiert das Bedürfnis, Verfahrensergebnisse – beispielsweise baurechtliche Bescheide – in elektronischer Form und über elektronische Kommunikationskanäle ausgeliefert zu bekommen? Soll elektronisch bezahlt werden können?

■ **Transparenz der Verwaltungsarbeit**

(Servicequalität)

Auch diese Qualitätsdimension gehört zu den »klassischen« E-Government-Versprechen: Elektronische Medien können helfen, die Verwaltungsarbeit für die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen nachvollziehbar zu machen. In der Befragung wurde thematisiert, in welcher funktionalen Ausprägung dieser Anspruch aus Sicht der Bauherren und Entwurfsverfasser umgesetzt werden sollte.

■ **Zuverlässigkeit der Verwaltungsarbeit**

(Servicequalität)

Zwei Aspekte von Zuverlässigkeit wurden in der Befragung zur Diskussion gestellt: Einerseits interessiert der Anspruch auf garantierte Erreichbarkeit der Verwaltung, andererseits der Grad an Verbindlichkeit im Umgang mit Bearbeitungszeiten in Verwaltungsverfahren.

■ **Weitere Aspekte der Verwaltungsqualität**

Die Befragung enthielt die Möglichkeit, weitere Qualitätsaspekte zu benennen. Damit konnte vermieden werden, dass sich die Diskussion allein auf die explizit nachgefragten Perspektiven beschränkt.

Limitationen der Analyse

Das Konzept der Befragung begrenzt den Aussagewert der erhobenen Informationen: Befragt wurden die Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden, also nicht die Bauherren, Entwurfsverfasser und die Vertreter anderer Anspruchsgruppen. Mithin werden die Bedürfnisse der Verwaltungskunden aus der Sicht der Verwaltung selbst rekonstruiert. Deren Einschätzungen müssen aber nicht zwangsläufig mit der tatsächlichen Bedürfnissituation übereinstimmen. Skizziert wird ein Fremdbild. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist dies zu berücksichtigen.

Es wäre wünschenswert, die erhobenen Informationen durch eine repräsentative Befragung der Verwaltungskunden zu evaluieren. Dies war im Rahmen dieser Studie nicht möglich. Zumindest punktuell sind die Ergebnisse jedoch mit Vertretern einer der Kundengruppen der Bauaufsicht diskutiert worden: Die Niedersächsische Architektenkammer konfrontierte einige ihrer Mitglieder mit zentralen Aussagen der Studie. Auf ausgewählte Ergebnisse dieser Ad-hoc-Evaluierung wird im Folgenden hingewiesen werden.

2.2 Qualität der Beratung

Die große Mehrheit aller befragten Verwaltungen ist sich der Bedeutung einer möglichst hochwertigen Beratung bewusst. Gleichzeitig schätzen mehr als zwei Drittel der Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden mit Blick auf ihre Verwaltung ein, dass Verbesserungen notwendig seien. In der Befragung wurden insbesondere drei Aspekte der Beratungsqualität thematisiert – einerseits die notwendige Intensität und Individualität der Beratung (also ihre Ausrichtung auf die individuellen Bedürfnisse der

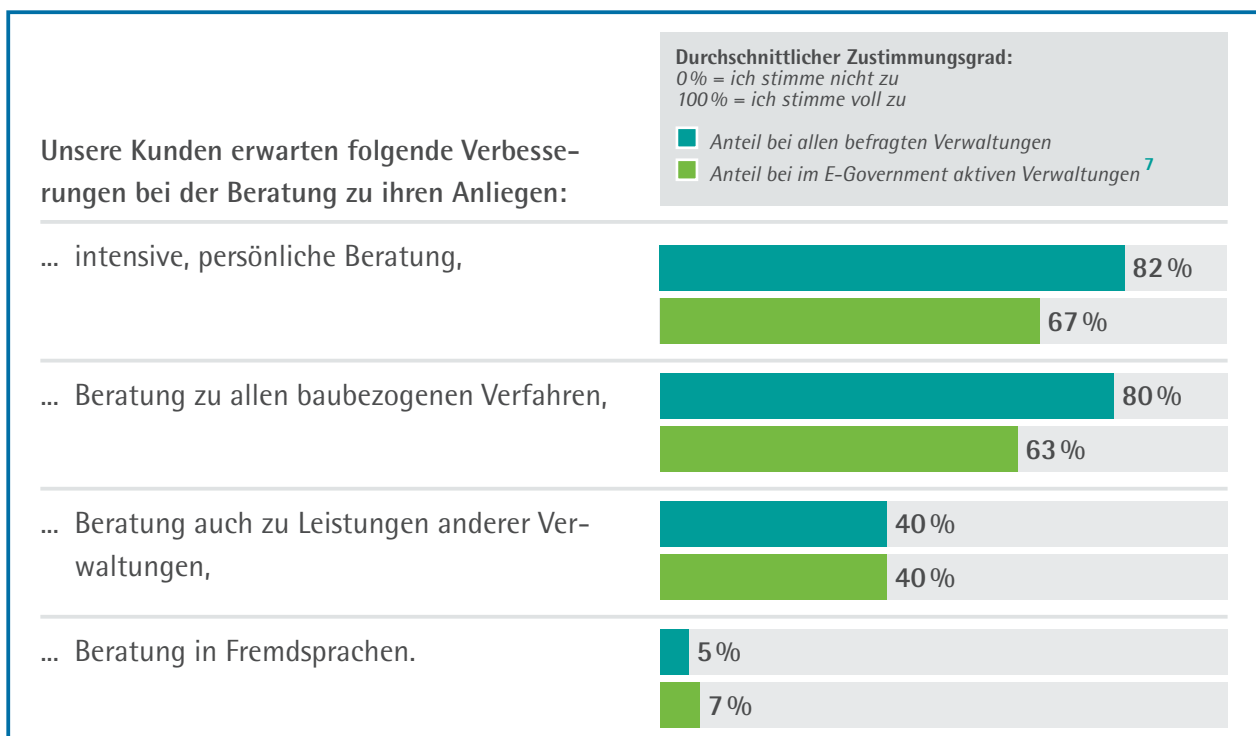
Verwaltungskunden), andererseits die geforderte Beratungsbreite, die mindestens alle baubezogenen Verwaltungsverfahren der eigenen Behörde einschließen sollte. Die Relevanz dieser Perspektiven wurde nicht allein durch die Zustimmung zu den typisierten Fragestellungen bestätigt, sondern auch in den Bemerkungen der Befragten unterstrichen (»hohe Verbindlichkeit der Bauberatung«, »hohe Beratungsintensität«, »lösungsorientierte Entscheidungsfindung« etc.). Mehrfach verbanden die Behördenvertreter Kommentare dieser Art mit

Schlussfolgerungen auf die notwendig hohe Kompetenz der Mitarbeiter oder mit der – teils sarkastisch zugespitzten – Klage über Qualitätsmängel in den Antragsunterlagen der Entwurfsverfasser.

Signifikant zufriedener mit der Qualität ihrer Beratung sind diejenigen Verwaltungen, die bereits in erheblichem Umfang elektronische Bearbeitung und Online-Zugänge eingerichtet haben. Dies kann, so machen es die Nachgespräche zur Befragung deutlich, nicht als Beleg dafür gedeutet werden, dass elektronische Verfahren den Beratungsbedarf per se reduzieren würden. Zwar unterstützt beispielsweise die elektronische Antragstellung die Entwurfsverfasser in formalen Aspekten (etwa hinsichtlich der Vollständigkeit von Bauvorlagen), alle fachlichen und rechtlichen Komplexitäten bleiben jedoch unverändert. Die Ursache liegt vermutlich eher in der tendenziell

höheren Qualitätskultur in den Verwaltungen, die bereits E-Government-Ansätze realisiert haben (siehe auch 4.8). Dagegen lassen einige Bemerkungen zur Befragung vermuten, dass in diesem Zusammenhang zögerliche oder ablehnende Verwaltungen die notwendige Beratungsintensität als Argument gegen die Einführung der elektronischen Antragstellung, Bearbeitung und Kommunikation interpretieren.

Insgesamt unsicher sind die Bauaufsichtsbehörden, ob von ihnen Beratung auch zu baubezogenen Verwaltungsverfahren anderer Behörden (etwa der Gewerbeaufsichtsämter) gewünscht wird. Fast die Hälfte der Verwaltungen (46 Prozent) glaubt nicht, dass dies erwartet würde⁵; mehr als ein Drittel weiß es nicht⁶. Deutlich klarer scheint diese Anforderung den Auftraggebern der Bauaufsicht zu sein: So brachten die befragten



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 7/q0701 bis q0704

⁵ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 7, q0703: Anteil der Bewertungen mit 0 (»stimme nicht zu«) und 1 auf einer fünfteiligen Skala.

⁶ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 7, q0703: Anteil der Bewertungen mit »weiß nicht«.

⁷ Verwaltungen, die nach der in 1.4.5.1 beschriebenen Typisierung als »Pioniere« oder »Aktive« bewertet werden

Mitglieder der Niedersächsischen Architektenkammer zum Ausdruck, dass die Beratungsqualität verbessert würde, »wenn auch andere zu beteiligende Behörden von vornherein einbezogen, zumindest aber grundsätzliche Informationen über weitere notwendige Beteiligungen im Rahmen der Erstberatung gegeben würden«⁸.

Für eine Beratung in Fremdsprachen sehen weder die Verantwortlichen in der Bauaufsicht noch die befragten Architekten einen generellen Bedarf.

Lediglich einige wenige großstädtische Verwaltungen halten diese Option für bedenkenswert.⁹

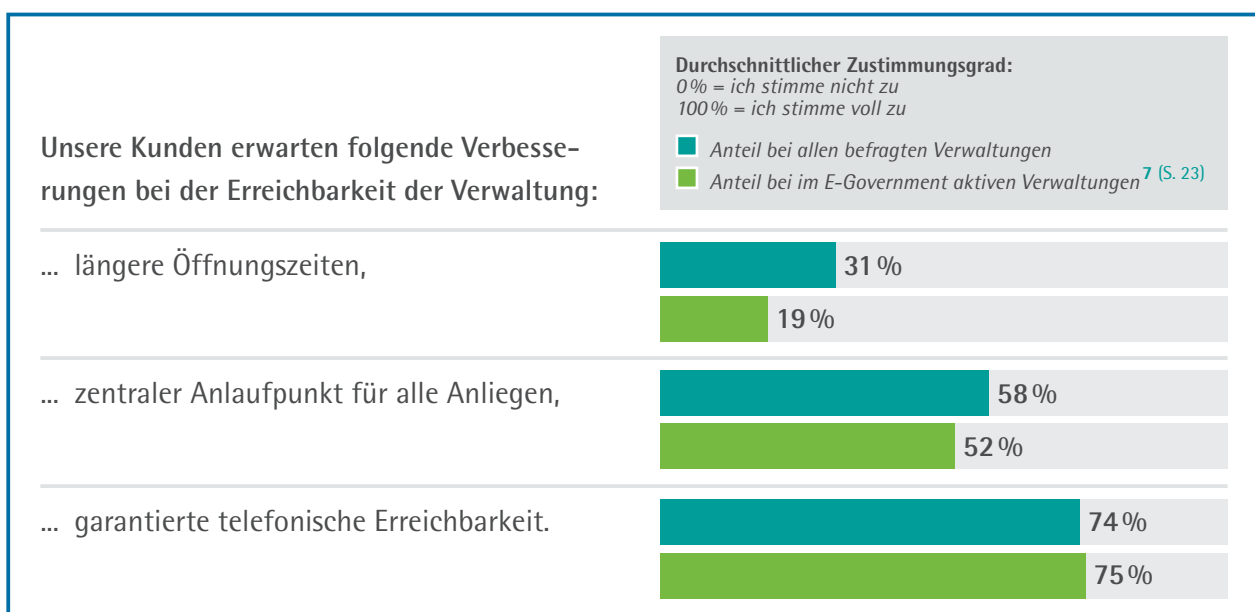
2.3 Erreichbarkeit und Zugänglichkeit

Öffnungszeiten und telefonische Erreichbarkeit

Um persönlich mit ihnen in Kontakt zu treten, so schätzen es die Vertreter der Bauaufsichtsbehörden ein, bieten ihre Verwaltungen ausreichend Gelegenheit: **Nur 31 Prozent der Befragten sehen einen Bedarf für längere Öffnungszeiten.** Als noch weniger notwendig empfinden dies die bereits elektronisch arbeitenden Verwaltungen. Offensichtlich haben in ihrem Fall die zusätzlich

angebotenen Online-Zugänge zu einer reduzierten Nachfrage nach persönlicher Vorsprache geführt.

Dagegen ist mehr als die Hälfte der Befragten davon überzeugt, dass die Bauherren und Entwurfsverfasser einen zentralen Anlaufpunkt in der Verwaltung benötigen, wo alle Anliegen aufgegriffen werden können. Entsprechende Konzepte – etwa verwaltungsweite Bürger- oder Dienstleistungsbüros oder eine entsprechende Stelle in der Bauaufsicht – werden seit Jahren in



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 8/q0801 bis q0803

⁸ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013.

⁹ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 7, q0703: Drei großstädtische Verwaltungen bewerteten diese Frage mit 3, bezogen auf eine fünfteilige Skala (0 = »stimme nicht zu«, 5 = »stimme voll zu«).

der kommunalen Verwaltungsentwicklung diskutiert, sind aber offensichtlich noch eher Ausnahme. Gleiches gilt für eine garantierte telefonische Erreichbarkeit, die in der Selbsteinschätzung der Verwaltungsvertreter noch längst nicht überall gewährleistet ist.

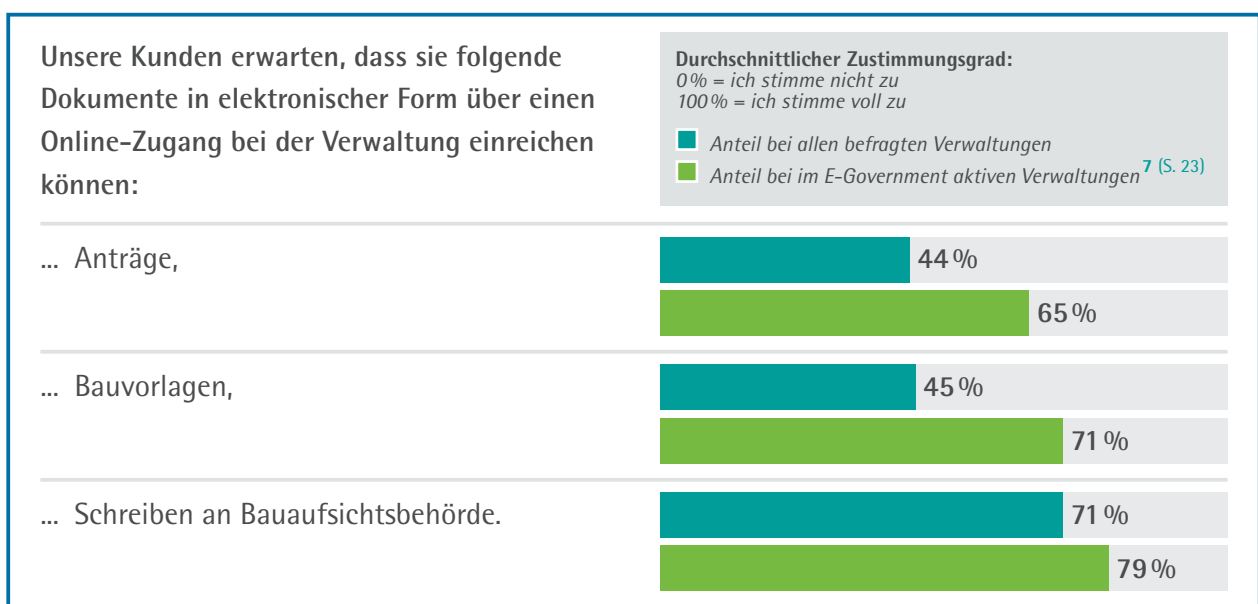
Online-Zugänge zur Bauaufsicht

Mit der Umstellung der Verwaltungsverfahren auf elektronische Bearbeitung erhalten die Auftraggeber der Bauaufsicht die Möglichkeit, Dokumente in elektronischer Form zu übermitteln. Dazu stellt die Bauaufsicht Online-Antragsfunktionen und/oder Online-Portale bereit. In ihrer Einschätzung, wie erfolgreich solche Angebote sind oder sein würden, ob sie also auf reale Bedürfnisse der Bauherren und Entwurfsverfasser treffen, erweisen sich die Bauaufsichtsbehörden als deutlich gespalten: **Weniger als die Hälfte der befragten Verwaltungsvertreter ist der Überzeugung, dass ihre Auftraggeber Anträge und Bauvorlagen über einen Online-Zugang übermitteln möchten. Eine (wenngleich knappe) Mehrheit vermutet das eher nicht.**

Aus dieser verbreiteten Skepsis leiten die in Bezug auf E-Government zögernden Verwaltungen ein zentrales Argument für ihre Haltung ab: Wenn keine Nachfrage für elektronische Kommunikation besteht, dann muss jede Mühe darum fehlschlagen. Die Verantwortung dafür läge dann aber nicht bei den Anbietern, sondern bei den Kunden.

Die Praxis der elektronischen Kommunikation konterkariert dieses Meinungsbild jedoch: **In den Verwaltungen, die mit ihren Kunden bereits elektronisch kommunizieren, sehen gut zwei Drittel der Verantwortlichen auch einen Bedarf dafür. Ihre Einschätzung resultiert aus konkreter Erfahrung, gibt also vermutlich die reale Bedürfnissituation korrekter wieder.**

Auffällig ist eine weitere Differenzierung: Die Vertreter der Bauaufsicht im städtischen Umfeld sind deutlich stärker von der Nachfrage nach elektronischen Zugangswegen überzeugt als ihre Kollegen auf dem Land (bezogen auf Online-Anträge 58 Prozent Zustimmung im Falle von Großstädten, lediglich 35 Prozent in kleinen Landkreisen)¹⁰. Offensichtlich reicht dieser größere Optimismus in den Städten allein aber nicht aus, sie zu Innovationsführern im E-Government zu machen. Wie



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 10/q1001 bis q1003

¹⁰ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 10, q1001

weiter unten bilanziert werden wird, sind es eher größere Landkreise, die bislang erfolgreich elektronische Bearbeitungsformen in ihrer Bauaufsichtsbehörde eingeführt haben (siehe 5.1).

Deutlich anders fallen die Einschätzung bezüglich des Schriftverkehrs mit der Bauaufsicht außerhalb und innerhalb von Verwaltungsverfahren aus: **Etwa drei Viertel aller Befragten können sich vorstellen, dass diese Form der Kommunikation von den Bauherren und Entwurfsverfassern eher elektronisch geführt werden möchte.** Dem stimmen auch die von der Niedersächsischen

Architektenkammer befragten Mitglieder zu: »Für die Kommunikation im Verfahren selbst wird diese Möglichkeit allerdings dringend gewünscht.«¹¹

Online-Bezahlung

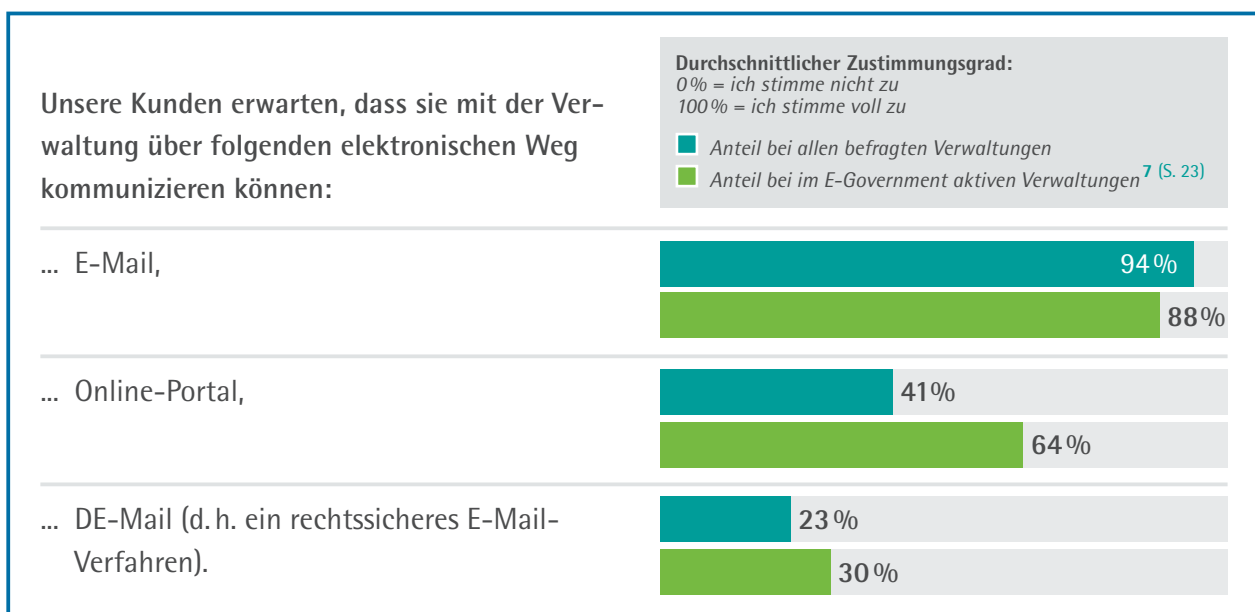
Die Leistungen der Bauaufsichtsbehörden sind in aller Regel gebührenpflichtig. Weder die Verwaltungen noch ihre Auftraggeber empfinden jedoch ein starkes Bedürfnis, die Zahlung dieser Gebühren per Online-Funktionen abzuwickeln.¹²

2.4 Qualität der Kommunikation

Elektronische Kommunikationskanäle

Es verwundert nicht, dass nahezu alle befragten Vertreter der Bauaufsichtsbehörden E-Mail als das bevorzugte elektronische Kommunikationsmedi-

um der Bauherren und Entwurfsverfasser bewerten. Das entspricht sicherlich der Alltagserfahrung in den Verwaltungen. E-Mail erfüllt wesentliche Aspekte der Kommunikationsqualität sehr gut –



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 12/q1201 bis q1203

¹¹ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013.

¹² Online-Erhebung, Angaben zu Frage 15, q1501: Die durchschnittliche Zustimmung zur Aussage »Unsere Kunden erwarten, dass sie Gebühren für Verwaltungsleistungen in elektronischer Form über einen Online-Zugang begleichen können« beträgt 33 Prozent. Im oben erwähnten Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer heißt es dazu: »Online-Gebührensicherungen stellen dagegen kein dringliches Anliegen dar.«

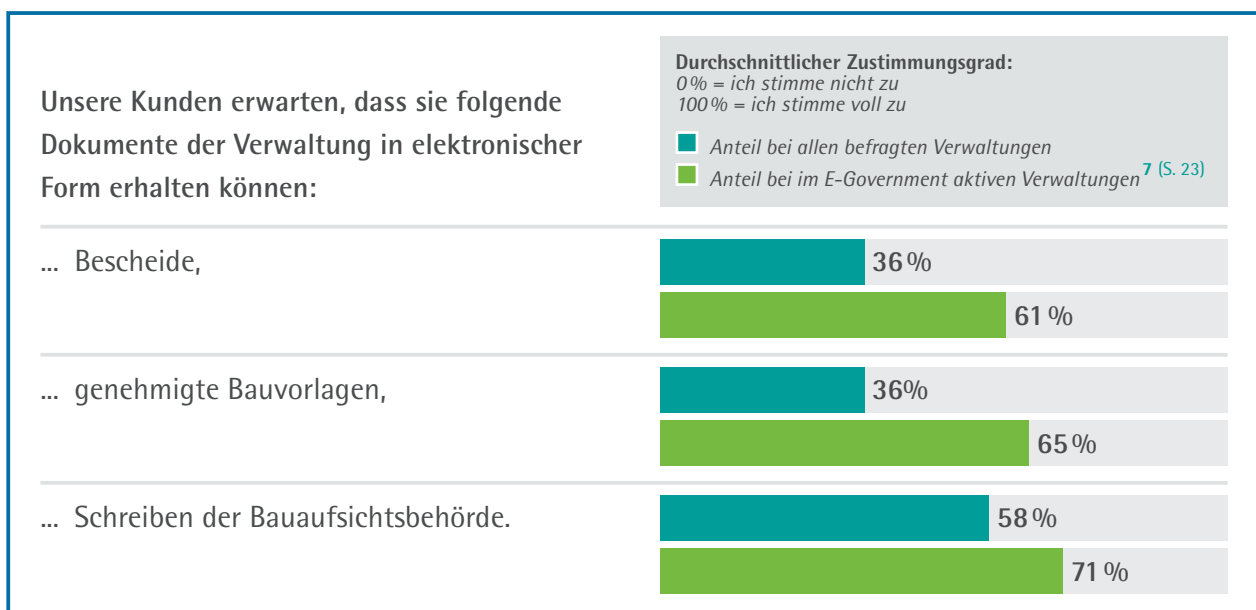
etwa im Hinblick auf weite Verbreitung, robuste Anwendbarkeit, Verfügbarkeit an unterschiedlichen Endgeräten und geringem Aufwand in der Alltagsnutzung. Das bringt die Verwaltungen in ein Dilemma, dürfen sie doch aus Datenschutzgründen E-Mail ohne zusätzliche Verschlüsselung in der Regel nicht für die Kommunikation in Verwaltungsverfahren nutzen. In der Praxis wird dieses Problem, so machen die Bemerkungen zur Befragung deutlich, wohl nicht selten ignoriert. Wollte man es lösen, so müssten die Verwaltungen Infrastrukturen für die Verwaltung von personenbezogenen elektronischen Zertifikaten ihrer Kommunikationspartner aufbauen und diese konsequent nutzen – ein sehr aufwendiges Unterfangen. Zusätzlich können per E-Mail keine rechtsverbindlichen Zustellungen vorgenommen werden.

Die zentralen Mängel der konventionellen E-Mail sind in der bundesweit eingeführten DE-Mail abgestellt. Allerdings scheint diese Initiative bislang einen nur geringen Widerhall in den Verwaltungen und bei ihren Kunden zu finden: **Weniger als ein Viertel der befragten Verwaltungsvertreter spüren bei den Bauherren und Entwurfsverfassern die Bereitschaft, DE-Mail zu nutzen, oder gar die Forderung danach. Ein weiteres Drittel**

sieht sich nicht in der Lage, dies zu bewerten.

Auf Verwaltungsseite könnte sich diese Distanz zu DE-Mail abbauen, sobald die Regelungen des E-Government-Gesetzes des Bundes auf Kommunalverwaltungen Anwendung finden. Dann würde die Eröffnung von DE-Mail-Zugängen verpflichtend. Offen bliebe jedoch, ob und mit welcher Dynamik diese Technologie von den Verwaltungskunden akzeptiert wird.

Vor diesem Hintergrund bieten diejenigen Bauaufsichtsbehörden, die ihre Verwaltungsverfahren bereits weitgehend elektronisch abwickeln, momentan in der Regel ein Online-Portal an, über das Informationen und Dokumente mit den externen Verfahrensbeteiligten ausgetauscht werden können. Offensichtlich geschieht dies mit Erfolg: **Unter den Verwaltungen mit E-Government-Erfahrungen ist der Anteil derjenigen wesentlich höher, die eine Kommunikation per Online-Portal auch von den Bauherren und Entwurfsverfassern akzeptiert sehen, als dies die Gesamtheit aller Verwaltungen einschätzt.**



Auslieferung von Verfahrensergebnissen

In der Bewertung, ob auch die Übersendung von Verfahrensergebnissen – also im Falle der Bauaufsichtsbehörden beispielsweise von baurechtlichen Bescheiden und genehmigten Bauvorlagen – von den Bauherren und Entwurfsverfassern auf elektronische Weise gewünscht wird, wiederholt sich das Stimmungsbild, wie es oben bereits für die Online-Beantragung festgestellt wurde (siehe 2.3): **Nur etwa ein Drittel derjenigen Bauaufsichtsbehörden, die noch keine praktischen E-Government-Erfahrungen gemacht haben, glaubt, dass ihre Kunden eine elektronische Auslieferung von**

Bescheiden und Bauvorlagen erwarten. Ihre Kollegen aus den in dieser Hinsicht erfahreneren Verwaltungen schätzen dieses Bedürfnis dagegen doppelt so hoch ein. Offensichtlich bestätigen die Erfahrungen in der Praxis die eher pessimistischen Einschätzungen nicht.

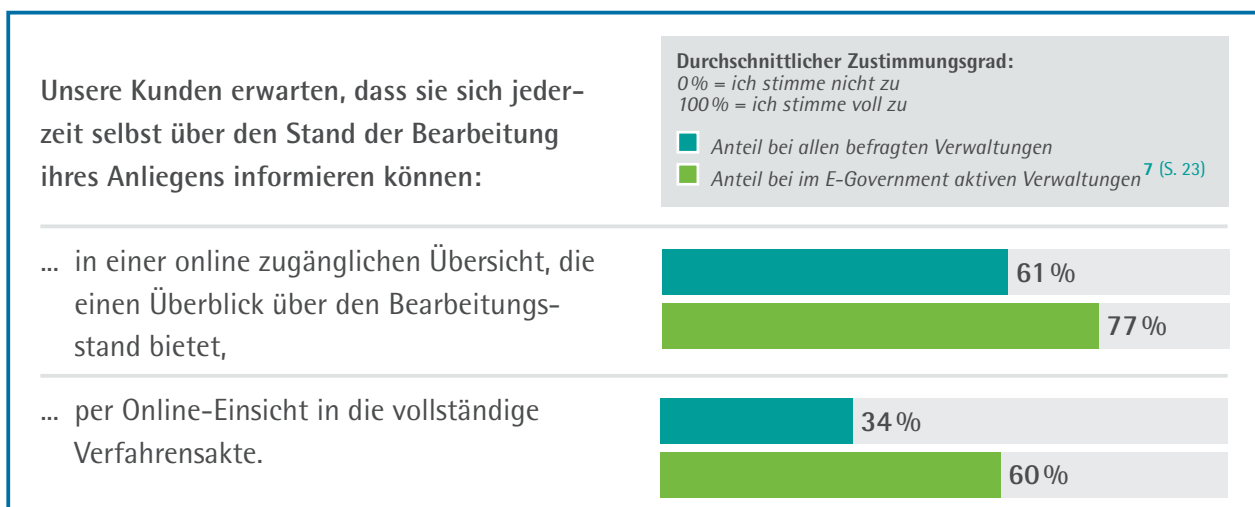
Vergleichsweise viele Befragte können sich vorstellen, dass die Bauherren und Entwurfsverfasser auch schriftliche Mitteilungen der Bauaufsicht gern elektronisch zugestellt bekommen würden. Dies scheint die Praxis zu bestätigen: Die Zustimmung unter den im E-Government aktiven Verwaltungen fällt noch deutlich höher aus.

2.5 Transparenz der Verwaltungsarbeit

Alle Beteiligten an den baurechtlichen Verwaltungsverfahren sind sich weitgehend einig, dass Bauherren und Entwurfsverfasser erwarten, sich laufend und eigenständig über den Bearbeitungsstand ihres Anliegens informieren zu können. Dies sei »dringend erwünscht« bilanzierte auch die Nie-

dersächsische Architektenkammer nach ihrer Ad-hoc-Befragung ausgewählter Mitglieder.¹³

Wie detailliert jedoch die Verwaltungsverfahren transparent gemacht werden müssten, darüber gehen die Meinungen der Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden weit auseinander. **Weit**



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 13/q1301 bis q1302

¹³ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013.

mehr als die Hälfte der Befragten sind davon überzeugt, dass dafür eine zusammenfassende Online-Übersicht des aktuellen Bearbeitungsstandes ausreichen würde. Dagegen halten es lediglich ein Drittel der Verantwortlichen für notwendig, ihren Auftraggebern die vollständige Verfahrensakte online zugänglich zu machen. In letzterem Fall würden die Bauherren und Entwurfsverfasser die Möglichkeit bekommen, bereits während der Bearbeitung von Verwaltungsverfahren über eine Online-Plattform in der elektronischen Akte »mitlesen« zu können – und dies ohne formal Akteneinsicht gefordert zu haben. (Davon ausgenommen blieben Dokumente, die aus Datenschutzgründen vertraulich zu behandeln sind.) Wie oben bereits für andere Aspekte der Verfahrenskommunikation festgestellt wurde, weichen auch hier die Einschätzungen der aktuell schon elektronisch arbeitenden Bauaufsichtsämter ab: **Die im E-Government bereits aktiven Verwaltun-**

gen bewerten das Bedürfnis für eine laufende, umfassende Akteneinsicht aus ihrer praktischen Erfahrung heraus doppelt so hoch, als dies ihre Kollegen in den noch papierbasiert arbeitenden Verwaltungen tun.

Die beschriebenen Möglichkeiten setzen voraus, dass sich die Verwaltungskunden selbstständig über den Verfahrensstand informieren. Alternativ oder ergänzend könnte auch die Bauaufsichtsbehörde aktiv werden und ihre Auftraggeber elektronisch über das Erreichen von Meilensteinen in der Bearbeitung ihres Anliegens in Kenntnis setzen. **Während Telefon und SMS dafür als ungeeignet bewertet werden, glauben 42 Prozent der befragten Verantwortlichen, dass für Bauherren und Entwurfsverfasser eine Information per E-Mail nützlich wäre.**¹⁴ Die von der Niedersächsischen Architektenkammer befragten Mitglieder bekräftigen diese Einschätzung nachdrücklich.¹⁵

2.6 Zuverlässigkeit der Verwaltungsarbeit

Garantierte Reaktionszeiten

Die Bewertungen der Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden in der Befragung machen deutlich: Unabhängig davon, ob die Kommunikation mit der Verwaltung elektronisch erfolgt oder nicht, bleibt den Auftraggebern eine zuverlässige Bearbeitung der Anliegen innerhalb garantierter Fristen wichtig. 67 Prozent der befragten Verantwortlichen unterstützten die Aussage, dass die Verwaltungskunden die Einhaltung verbindlicher Reaktionszeiten der Verwaltung beispielsweise auf Post oder E-Mail erwarten.

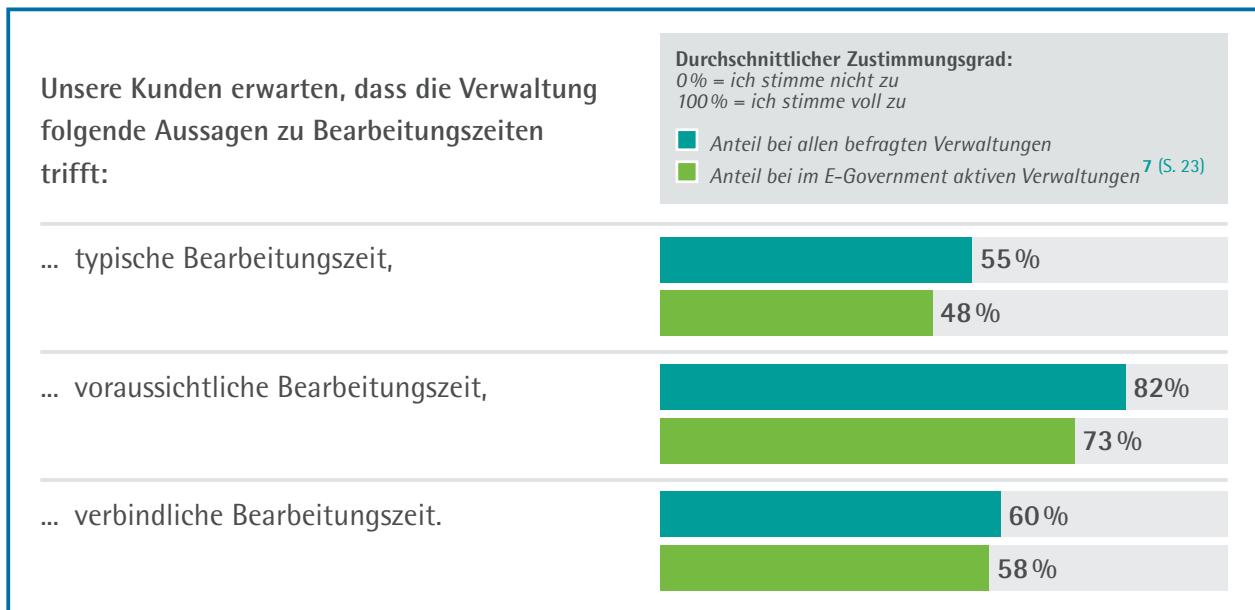
Verbindlichkeit der Aussagen zur Bearbeitungszeit

Differenzierter fielen die Einschätzungen in Bezug auf die Bearbeitungszeit eines konkreten Verwaltungsverfahrens aus: Mehr als drei Viertel aller befragten Verwaltungsvertreter sind der Meinung, ihren Kunden würde es ausreichen, nach dem Auslösen eines Vorgangs eine voraussichtliche Bearbeitungszeit genannt zu bekommen – die dann für die Verwaltung natürlich nicht bindend wäre.

Immer noch 60 Prozent der Befragten schätzen jedoch ein, dass es die Bauherren und Entwurfsverfasser bevorzugen würden, wenn die

¹⁴ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 14, q1401 bis q1402

¹⁵ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 9/q0901 bis q0903

Bearbeitungszeit eines Verwaltungsverfahrens mit hoher Verbindlichkeit angegeben würde.

Diese Bewertung trifft zumindest auch die Sicht der von der Niedersächsischen Architektenkammer befragten Mitglieder: Sie hielten es für »dringend erforderlich«, dass kommunizierte Bearbeitungs-

zeiten auch eingehalten werden. Würden die Bauaufsichtsbehörden diese Erwartung hinsichtlich ihrer Servicequalität aufgreifen, so müsste die Sachbearbeitung fallbezogen geplant und laufend überwacht werden. Dies stellt hohe Anforderungen an das verwaltungsinterne Controlling.

2.7 Weitere Aspekte der Verwaltungsqualität

Sowohl in den Bemerkungen zur Befragung als auch in den Nachgesprächen kamen neben den oben erwähnten Qualitätsdimensionen selbstverständlich weitere Aspekte zur Sprache.

Dabei deuteten die berichteten Erwartungen und Anregungen zur Verbesserungen der Servicequalität, die von Bauherren, Entwurfsverfassern und anderen Anspruchsgruppen an die Bauaufsichtsbehörden herangetragen werden, allesamt in die gleiche Richtung, die einer der Befragten wie folgt zusammenfasste: »Reduzierung des bürokratischen Aufwands«.

Im Kern ist jedoch diese Qualitätsperspektive durch IT-orientierte Verwaltungsentwicklung kaum beeinflussbar. Die inhaltliche Dimension der Sachbearbeitung in einem Verwaltungsverfahren

ergibt sich verbindlich aus dem geltenden Rechtsrahmen; lediglich in der Handhabung rechtlicher Spielräume kann die konkrete Bauaufsichtsbehörde eigene Prioritäten setzen. Informationstechnik reduziert in diesem Zusammenhang allenfalls den Aufwand für beispielsweise eine fachliche Prüfung. Ob aber dem jeweiligen Aspekt überhaupt nachgegangen werden muss, um die gesellschaftliche Aufgabe der Bauaufsicht zu erfüllen, ist nicht technisch festgelegt.

Entbürokratisierung in diesem Sinne gehört zu den zentralen Modernisierungsaufgaben des Staates, die durch Rechtsetzung zu lösen ist. Weder die Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden noch ihre Kunden sind jedoch der Meinung, dass dies aktuell ausreichend gelingen würde.

3. Abschnitt: Ist die »elektronische Bauaufsicht« bereits Realität?

3.1 Ausgangspunkt und Analyseansatz

Ausgangspunkt

Zu den kaum mehr hinterfragten Gewissheiten im Bemühen um »moderne« Verwaltungen gehört die Überzeugung, dass ein möglichst breiter Einsatz von Informationstechnik die Effizienz und Qualität der Verwaltungsarbeit verbessert. Je umfassender die Abläufe elektronisch unterstützt werden, so die Annahme, desto wirtschaftlicher müssten die Verwaltungen arbeiten und desto zufriedener wären die Adressaten der Verwaltungsleistungen. Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist diese Entwicklungsprämisse im Schlagwort »E-Government« gebündelt. Insbesondere die Softwareindustrie, aber auch die Modernisierungsaktivisten in Politik, Verwaltungen und Wissenschaft illustrierten ihre Überzeugung mit Sprachbildern wie dem des »Online-Rathauses«. Prognostiziert wurde eine Verwaltungswelt, die im Inneren ihre zumeist immateriellen Gegenstände an technisch vernetzten Computersystemen fertigt und die auch ihre Außenbeziehungen weitgehend über technikgestützte Kommunikation abwickelt. Als Vorbild für die Verwaltung der Zukunft galten die sich rasch technisierenden Produktions- und Kommunikationsformen der Dienstleistungswirtschaft.

Ein wesentliches Anliegen unserer Studie ist es, den Stand dieser Bemühungen um die »Technisierung« der Verwaltungsarbeit zu bilanzieren: Ist »E-Government« im Jahr 2013 Alltag in den Kommunalverwaltungen der Bundesrepublik? Welche

Erfahrungen haben die Kommunen mit diesem Entwicklungsparadigma gemacht? In welchem Maß und mit welchen Ausrichtungen werden sie künftig Informationstechnik als Entwicklungsinstrument einsetzen? Eine systematische Untersuchung dazu steht bislang aus. Antworten auf die genannten Fragen würden jedoch einen Impuls dafür geben, auch den E-Government-Ansatz selbst hinterfragen zu können: Werden die Ziele tatsächlich erreicht? Falls das noch nicht der Fall ist: Sind sie angesichts der realen Bedingungen der Verwaltungen erreichbar?

Analyseansatz

Wie würde eine Kommunalverwaltung im Jahr 2013 arbeiten, wenn das E-Government-Leitbild mit dem heute weithin erreichten Technologiestand umgesetzt wäre? Der typische Leistungsprozess – das Vorbereiten und Erlassen eines Verwaltungsaktes – müsste dann im Wesentlichen folgendermaßen gestaltet sein:

- **Information über die Verwaltungsleistung**
Die Interessenten für die Verwaltungsleistung könnten alle notwendigen Informationen per elektronischer Kommunikation einholen.
- **Auslösen der Verwaltungsleistung**
Falls die Verwaltungsleistung aus der Gesellschaft heraus beauftragt wird, würden die dazu nötigen Informationen und Erklärungen vollständig und rechtsverbindlich elektronisch

abgegeben werden können. Alternativ bestünde wie bisher die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen durch Dokumente in Papierform oder persönliche Vorsprache auszulösen. Die Verwaltung würde in diesem Fall solche Ausgangsinformationen selbst in eine elektronische Form überführen.

■ **Aktenführung und Sachbearbeitung**

Nach dem Eingang in der Kommunalverwaltung müssten alle für die verwaltungsinterne Bearbeitung notwendigen Informationen und Erklärungen rechtskonform in elektronischen Akten dokumentiert und elektronisch bearbeitet werden.

■ **Beteiligung von Fachdienststellen**

In vielen Fällen werden Verwaltungsleistungen arbeitsteilig erbracht, d. h. neben der federführenden Verwaltungsstelle sind weitere Organisationseinheiten oder Behörden beteiligt. Solche Beteiligungen würden vollständig über elektronische Kommunikation abgewickelt werden. Auch die Mitwirkung der verwaltungsexternen Beteiligten – beispielsweise der Auftraggeber selbst – müsste elektronisch möglich sein.

■ **Transparenz**

Während der Bearbeitung einer Verwaltungsleistung sollen Auftraggeber und Betroffene die Möglichkeit haben, sich aktuell und umfassend über den Stand und den Inhalt der Bearbeitung zu informieren. Dazu würden elektronische Informationszugänge bereitgestellt oder gar die gesamte elektronische Akte für externe Berechtigte zugänglich gemacht werden.

■ **Erlassen des Verwaltungsaktes**

Das Ergebnis des Verfahrens – typischerweise ein oder mehrere Bescheid(e) – müsste elektronisch erstellt, autorisiert und an den Adressaten ausgeliefert werden können. Alternativ bliebe weiterhin auf Wunsch eine Ausfertigung in Papierform möglich. Auch die Bezahlung einer eventuell anfallenden Gebühr

könnte über elektronische Zahlverfahren ermöglicht werden.

■ **Bearbeitung von Rechtsbehelfen**

Falls die Adressaten den Verwaltungsakt mit einem Rechtsbehelf anfechten, so würden für dessen Bearbeitung die gleichen elektronischen Möglichkeiten wie für das angefochtene Verwaltungsverfahren bereitgestellt werden.

■ **Aufbewahrung der Akte**

Nach dem Ablauf aller Bearbeitungsvorgänge würde die elektronische Akte rechtskonform aufbewahrt und schließlich archiviert oder vernichtet werden. Während der Aufbewahrungsfristen müssten die Unterlagen zu abgeschlossenen Fällen jedoch effizient wieder für eine elektronische Bearbeitung zugänglich gemacht werden können – auch wenn sie ältere Bearbeitungsvorgänge dokumentieren und nur in Papierform vorliegen.

Um das Erbringen einer Verwaltungsleistung solcherart zu gestalten, sind keine technologischen Innovationen mehr notwendig. Alle benötigten technischen Systeme stehen im Prinzip seit Jahren zur Verfügung. Damit nicht genug: Würde die Kommunalverwaltung jüngere technologische Entwicklungen rasch implementieren, so könnte die IT-Unterstützung weitere Aspekte umfassen – etwa breitere soziale Beteiligungen, die Bereitstellung von Wissen oder mobile Verwaltungstätigkeiten.

Wie bereits ausgeführt, versucht unsere Studie, sich ihrem Gegenstand durch die detaillierte Untersuchung eines ausgewählten Handlungsfeldes der Kommunalverwaltung – dem Bauordnungsrecht (siehe 1.3.2) – zu nähern. In der Befragung wurden daher die unmittelbar verantwortlichen Leiterinnen und Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörden mit den oben benannten Basisanforderungen an einen umfassend IT-gestützten Bearbeitungsablauf konfrontiert. Im Mittelpunkt stand dabei das für die Bauaufsicht zentrale Verwaltungsverfahren – die Genehmigung von Bauvorhaben (siehe 1.3.2).

Auf diese Weise konnte konkret ermittelt werden, in welchem Maß der E-Government-Ansatz in der kommunalen Bauaufsicht bereits realisiert ist. Da gleichzeitig nach den kurz- und mittelfristigen

Entwicklungsvorhaben gefragt wurde, ergaben sich Hinweise auf die Ausrichtung und Dynamik der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung.

3.2 Das Baugenehmigungsverfahren

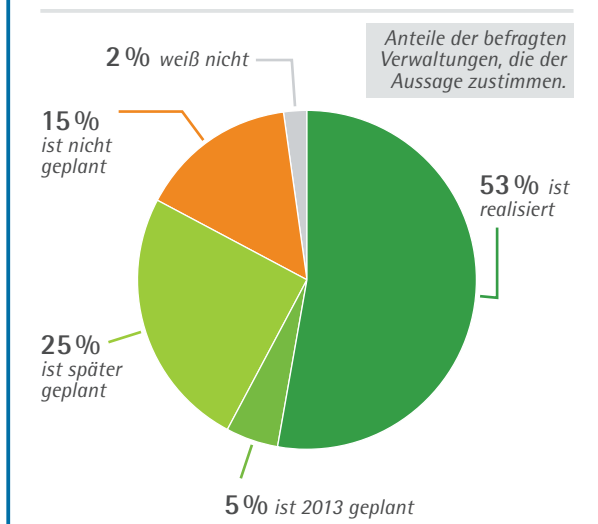
3.2.1 Information über die Verwaltungsleistung

Das Beantragen einer Baugenehmigung ist keine triviale Aufgabe. Bereits um zu beurteilen, welche Bauvorhaben einer solchen Genehmigung bedürfen, müssen die Bauherren über baurechtliche Regelungen informiert sein, die von Bundesland zu Bundesland differieren. Die Beantragung ist aufwendig und mit strikten Formvorschriften belegt: Neben dem Bauantragsformular müssen der Bauaufsicht auch Bauvorlagen – d. h. Pläne, Entwürfe, Berechnungen, gegebenenfalls Gutachten und Konzepte etc. – vorgelegt werden, um das geplante Bauvorhaben detailliert zu beschreiben. In der Regel sind alle diese Unterlagen in Schriftform beizubringen, also auch handschriftlich zu unterzeichnen. Die Bearbeitung des Bauantrags in der Bauaufsicht kann deutlich Zeit beanspruchen, die dafür erhobenen Verwaltungsgebühren können einen erheblichen Umfang annehmen. Auch im Verlauf des Verwaltungsverfahrens entstehen den Bauherren verschiedene Mitwirkungspflichten – beispielsweise wenn fehlende Unterlagen nachzureichen sind oder bestimmte Sachverhalte mit einer Meldepflicht belegt werden. Um alle diese Aufgaben sachgerecht bewältigen zu können, beauftragen die Bauherren in der Regel einen dazu berechtigten »Entwurfsverfasser« – beispielsweise einen Architekten oder Bauingenieur – mit dem Er-

arbeiten, Einreichen und Betreuen des Bauantrags. Auch dabei entstehen teils erhebliche Kosten.

Vor diesem Hintergrund sollte es für die Bauaufsichtsbehörden selbstverständlich sein, die Bauwilligen, Bauherren und deren Vertreter mit ausführlichen Informationen zum Baugenehmigungsverfahren im eigenen Zuständigkeitsbereich zu versehen. Es ist mittlerweile unbestritten, dass elektronische Medien – insbesondere Online-Informationssysteme – für diese Aufgabe wesentlich sind. Die Erhebung zeigt jedoch: **Lediglich 58 Prozent der befragten Verwaltungen schätzen diese Aufgabe für sich als erfüllt ein oder sind zumindest gerade dabei sie umzusetzen. Verblüffend ist die Aussage etwa jeder sechsten Behörde, dies auch für die Zukunft nicht zu planen.** Dabei verwundert folgender Zusammenhang nicht: Je geringer das Engagement der Verwaltung beim IT-Einsatz insgesamt ist, desto weniger nutzen sie auch elektronische Kommunikation. Zudem machen bereits Stichproben deutlich, dass die online angebotenen Informationen erhebliche Qualitätsunterschiede aufweisen – beispielsweise hinsichtlich Vollständigkeit, Aktualität, Relevanz, Nachvollziehbarkeit oder Benutzbarkeit.

Unsere Verwaltung stellt Bauherren und Entwurfsverfassern Informationen auf elektronischem Weg zur Verfügung: Informationen zum Baugenehmigungsverfahren werden online bereitgestellt.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 17 / q1801

Immerhin ist der Anteil derjenigen Verwaltungen höher, die zumindest das Bauantragsformular online bereitstellen: **Etwa zwei Drittel haben dies bereits realisiert, lediglich 7 Prozent der befragten Verwaltungen verweigern sich auch dieser Aufgabe.**¹⁶

Fazit

Auch nach zwei Jahrzehnten Verwaltungskommunikation per Internet kann die Qualität der Online-Öffentlichkeitsarbeit zu den bauordnungsrechtlichen Verwaltungsverfahren insgesamt nicht zufrieden stellen. In die Bresche springen andere: Architekten- und Ingenieurkammern, Baufinanzierer, Bauunternehmen, baurechtlich tätige Anwälte und andere Organisationen informieren teilweise in höherer Qualität als die Behörden, in deren Zuständigkeit die beschriebenen Leistungen liegen. Dabei stellen nahezu alle Bundesländer zentrale

Online-Auskunftssysteme bereit, die bereits ein Mindestangebot an Informationen auch zu den baubezogenen Verwaltungsverfahren enthalten. Solche Systeme können leicht in kommunale Online-Angebote integriert und um lokale Informationen erweitert werden.

Ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung oder gar Verweigerung gegenüber der Online-Kommunikation scheint in der Überzeugung einiger Verantwortlicher zu liegen, dass ein so komplexes Verwaltungsverfahren ohnehin nur im persönlichen Kontakt erläutert und vorbereitet werden könne.

3.2.2 Auslösen der Verwaltungsleistung

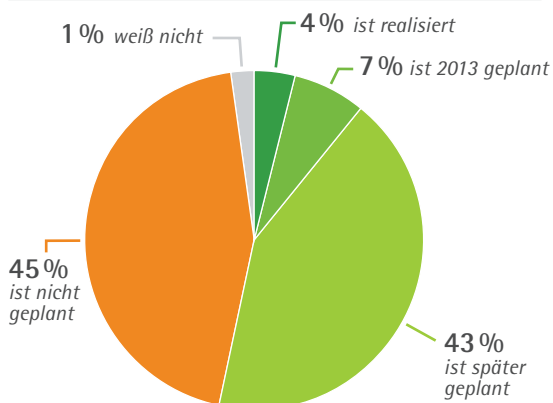
Wie bereits erwähnt, stellen viele Bauaufsichtsbehörden bereits heute das für ihren Zuständigkeitsbereich gültige Bauantragsformular elektronisch bereit – zumeist als Dokument im Adobe Acrobat-Format. Weitere 17 Prozent der Befragten planen, dies in den kommenden Jahren zu tun. Um eine Baugenehmigung jedoch tatsächlich elektronisch beantragen zu können, muss das Bauantragsformular am Computer ausgefüllt und um alle notwendigen Bauvorlagen ergänzt werden können. Da nahezu alle Landesbauordnungen fordern, dass sowohl der Antrag als auch die Bauvorlagen vom Bauherrn und/oder Entwurfsverfasser eigenhändig zu unterschreiben sind, erfordert die elektronische Beantragung auch eine »elektronische Unterschrift« – entsprechend den verwaltungsrechtlichen Regelungen als qualifizierte elektronische Signatur umgesetzt.

Nur eine kleine Minderheit der deutschen Bauaufsichtsbehörden, lediglich 4 Prozent, bietet eine solche vollständig elektronische Antragstellung bereits an. Weitere 51 Prozent der befragten Verwaltungen sind auf dem Weg dorthin: Sie setzen momentan entsprechende

¹⁶ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 18 / q2001: »Das Bauantragsformular wird den Antragstellern elektronisch online bereitgestellt.«

Projekte um oder planen sie zumindest für die kommenden Jahre. Die bundesdeutsche Verwaltungslandschaft stellt sich hier also nahezu zweigeteilt dar. Einigen wenigen »Pionier«-Verwaltungen und zahlreichen Nachfolgern stehen annähernd genauso viele Verweigerer einer elektronischen Antragstellung gegenüber.

Unsere Verwaltung ermöglicht eine elektronische Antragstellung auf folgende Weise: Der Bauantrag und die Bauvorlagen können mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen und online eingereicht werden, um das Baugenehmigungsverfahren auszulösen.



Anteile der befragten Verwaltungen, die der Aussage zustimmen.

Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 18/q2002

Unterschiedliche Erfahrungen und Überzeugungen der Verantwortlichen

Die Antworten auf weitere Fragen zur IT-gestützten Antragstellung machen erhebliche Unterschiede in den Erfahrungen und Überzeugungen der Verantwortlichen deutlich: Unter denjenigen Verwaltungen, die eine vollständig elektronische Antragstellung umsetzen wollen, gaben etwa 40 Prozent der Befragten an, sie würden diese Funktionalität nicht mit der Möglichkeit versehen, den Bauantrag und die Bauvorlagen im Antrags-

system zwischenspeichern zu können.¹⁷ Dies verwundert, ist doch nach den Erfahrungen der »Pionier«-Verwaltungen eine solche Ausprägung kritisch für die Akzeptanz des Antragsystems. Gerade bei einem umfangreichen Formular samt zahlreicher, teils Megabyte-großer Anlagen muss es möglich sein, die Vorbereitung von Bauanträgen schrittweise durchzuführen.

Auch differierende Präferenzen in der organisatorischen Ausgestaltung der Bauaufsicht wurden deutlich. So scheint das Organisationsmodell einer zentralen Vorprüfstelle, in der Bauanträge einer (meist auf formelle Aspekte beschränkten) Eingangsprüfung unterzogen werden, eher nicht populär zu sein: Eine Mehrheit von 58 Prozent der befragten Verwaltungen lehnt eine solche Ablauforganisation ab.¹⁸

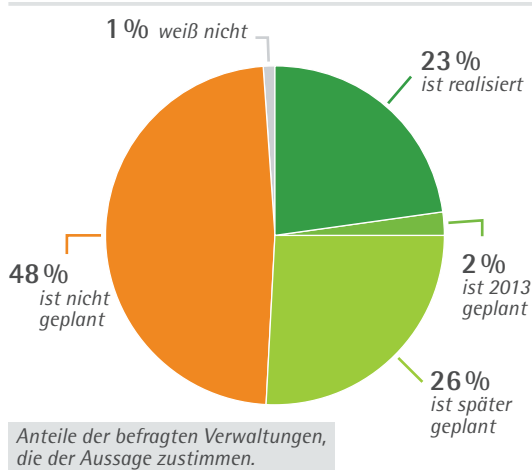
Digitalisierung von Eingangsdokumenten in Papierform

Alle Verwaltungen müssen momentan davon ausgehen, dass neben den elektronischen Bauanträgen (soweit sie bereits angeboten werden) die Mehrzahl der Anträge in der herkömmlichen Papierform eingeht. (Erst eine gesetzliche Verpflichtung auf die elektronische Form, wie sie in einigen wenigen Bundesländern aktuell diskutiert wird, würde dies prinzipiell ausschließen.) Um auch die in Papierform eingehenden Bauanträge, Bauvorlagen und weiteren Poststücke in eine elektronische Bearbeitung integrieren zu können, müssen sie digitalisiert werden. Der damit verbundene Aufwand ist hoch. **Gleichwohl haben bereits fast ein Viertel der befragten Verwaltungen mit dem Scannen von Dokumenten begonnen.**

¹⁷ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 18/q2003: »Der Bauantrag und die Bauvorlagen können online solange zwischengespeichert werden, bis alle Unterlagen und Angaben vollständig sind. Erst dann erfolgt das Einreichen.«

¹⁸ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 18/q2004: »Der Bauantrag und die Bauvorlagen können in der Verwaltung durch eine Vorprüfstelle (oder eine ähnliche Struktur) auf Vollständigkeit vorgeprüft werden

Unterlagen zum Verfahren, die in Papierform eingehen, werden in unserer Verwaltung in der Bauaufsichtsbehörde selbst digitalisiert und in die elektronische Akte eingefügt.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 20/q2402

Die für die Digitalisierung bereits umgesetzten oder geplanten Organisationsmodelle variieren stark: **Eine Mehrzahl der Befragten präferiert ein dezentrales Scannen in der Bauaufsicht selbst (52 Prozent), einige wenige möchten eine solche Dienstleistung in einer zentralen Service-Einheit konzentrieren (»zentrale Poststelle«, 14 Prozent), während wieder andere Verwaltungen planen, sich externer Dienstleister zu bedienen (11 Prozent).**¹⁹

Die deutliche Präferenz für die Digitalisierung »in eigener Hoheit« hat, so legen es Einzelaussagen der Befragten nahe, mehrere Gründe: Die hohen Qualitätsanforderungen beim Digitalisieren sieht man mit baurechtlich geschultem Personal und in eigener Weisungsbefugnis eher erreichbar als das in einer allzuständigen Servicestelle der Fall wäre. Zudem ist es oft gerade die Bauverwaltung, die traditionell über die Großformattechnik verfügt, die für das Scannen von Plänen und Zeichnungen notwendig ist. Einer Vergabe an externe Dienst-

leister stehen vor allem datenschutzrechtliche Bedenken entgegen.

Fazit

Die Haltung zur vollständig elektronischen Antragstellung stellt einen zentralen Indikator für die Typisierung der Verwaltung hinsichtlich ihrer »E-Government-Affinität« dar (siehe 1.4.5.1 und Anlage). Dabei wird deutlich: Die bereits in den »Gründerjahren« des E-Government beschworene Vision eines »elektronischen Bauantrags« ist bislang im Verwaltungsalltag weitgehend uneingelöst geblieben. Lediglich eine Handvoll Kommunalverwaltungen hat die damit verbundenen Herausforderungen bereits bewältigt. Das Planungsniveau ist zwar vergleichsweise hoch, allerdings binden nur wenige Verwaltungen ihr Engagement an einen verbindlichen Zeitplan.

Sowohl die Ergebnisse der quantitativen Befragung als auch die Berichte der Verantwortlichen in den Nachgesprächen geben erste Hinweise auf die Ursachen dieser Entwicklung: Insbesondere die Integration der qualifizierten elektronischen Signatur in das Antragsprozedere wird als Problem empfunden – sei es wegen der damit verbundenen technisch-organisatorischen Aufwände oder wegen der vermuteten oder erfahrenen Ablehnung solcher Mechanismen durch Entwurfsverfasser und Bauherren.

Die Digitalisierung von Bauunterlagen, die in Papierform eingehen, wird von den Bauaufsichtsbehörden entweder als erhebliche Herausforderung oder als unlösbares Problem empfunden – je nach ihrer Haltung zur elektronischen Bearbeitung insgesamt. Dabei finden Strategien wie zentrale Service-Center oder Outsourcing, mit denen solche Aufwände reduziert werden könnten, bislang nur geringe Akzeptanz. Auf diese Weise hängt der langfristige Erfolg der elektronischen Verwaltungsarbeit davon ab, wie stark der Anteil von Posteingängen in Papierform reduziert werden kann.

¹⁹ Online-Erhebung, Angaben zu Fragen 20/q2401 bis q2403

3.2.3 Aktenführung und Sachbearbeitung

Die öffentlichen Verwaltungen sind verpflichtet, ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und beweisfest zu dokumentieren. Dies gilt selbstverständlich auch für die Bearbeitung von Bauanträgen – unabhängig davon, ob die im Verwaltungsverfahren verwendeten Dokumente in Papierform oder elektronisch vorliegen. So stellt der Umgang mit elektronischen Bauanträgen, Bauvorlagen oder anderen Schreiben in elektronischer Form die Bauaufsichtsbehörden vor das Problem der rechtskonformen Aufbewahrung dieser Unterlagen.

Dies ist allerdings keine grundlegend neue Aufgabe: Seit mehr als zwei Jahrzehnten setzen die Verwaltungen Softwarelösungen zur Bearbeitung von baurechtlichen Verwaltungsverfahren ein. Bereits die »traditionelle« Arbeitsweise dieser Fachanwendungen beinhaltet auch eine elektronische Dokumentenverwaltung: In Papierform eingehende Dokumente werden zunächst lediglich elektronisch registriert. Sobald jedoch die Software verwendet wird, um in der Verwaltung Schreiben zu generieren, entsteht eine elektronische Ablage dieser Dokumente. Diese besitzt aber keine rechtliche Relevanz; die maßgebliche Verfahrensakte verbleibt nach wie vor in Papierform. Elektronisch erzeugte oder erhaltene Dokumente müssen dann gedruckt und in die »Papierakte« aufgenommen werden, um eine vollständige Dokumentation des Verwaltungsverfahrens zu erreichen.

Eine solche Arbeitsweise ist noch heute Standard für die Mehrzahl der Bauaufsichtsbehörden: **Immerhin 62 Prozent der Befragten verwalten zwar ausgewählte Dokumente elektronisch, führen ihre Verfahrensakte aber weiterhin in der klassischen Papierform.**²⁰

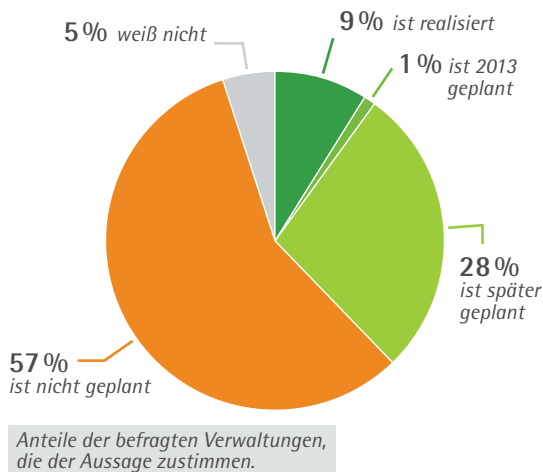
Eine solche hybride Aktenführung ist aufwendig, zudem erfüllt sie auch die Nutzenerwartungen an eine elektronische Verfahrensbearbeitung nicht. Erst wenn die Verfahrensakte vollständig und rechtsverbindlich in elektronischer Form geführt wird, ergeben sich deutliche Effizienzgewinne. Vor allem die komplexen fachlichen Abstimmungsprozesse im Baugenehmigungsverfahren können dann in kürzerer Zeit und mit weniger Arbeitsaufwand bewältigt werden.

Ein Problem bleibt: Nach wie vor fehlt eine rechtliche Ermächtigung, um verfahrensrelevante Dokumente, die in Papierform in der Verwaltung eingehen, nach der Digitalisierung zu vernichten (»ersetzendes Scannen«). Diese Unterlagen müssen also weiterhin aufbewahrt werden. Es entsteht eine »Papierrestakte«, die aber lediglich der Beweissicherung dient und zur Sachbearbeitung nicht mehr benötigt wird.

Noch ist es nur wenigen Bauaufsichtsbehörden gelungen, eine solche elektronische Aktenführung umzusetzen. **Lediglich 9 Prozent der befragten Verwaltungen arbeiten bereits mit vollständig elektronischen Bauakten. Dieser Anteil wird kurzfristig auch nicht steigen; aktuell laufen nur sehr wenige entsprechende Projekte. Dagegen planen mehr als ein Viertel der Bauaufsichtsbehörden eine Umstellung in den kommenden Jahren. Eine deutliche Mehrheit der befragten Verwaltungen kann sich jedoch auch zukünftig eine solche Arbeitsweise nicht vorstellen.**

²⁰ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 19/q2203: »Unsere Verwaltung führt die Akten zum Baugenehmigungsverfahren teilweise elektronisch, d.h. die maßgebliche Verfahrensakte wird in Papierform geführt, parallel existiert jedoch eine elektronische Akte.«

Unsere Verwaltung führt die Akten zum Baugenehmigungsverfahren vollständig elektronisch, es existiert jedoch eine Ablageakte mit ausgewählten Unterlagen in Papierform (Papierrestakte).



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 19/q2202

Fazit

Die »innere Digitalisierung« der Bauaufsichtsbehörden ist augenscheinlich recht weit vorangeschritten, ohne dass bislang jedoch auf breiter Basis die »klassische« Bauakte in Papierform abgelöst worden wäre. Immerhin mehr als ein Viertel der befragten Verwaltungen planen, diese Aufgabe in der Zukunft zu lösen. Dem stehen etwa doppelt so viele Bauaufsichtsbehörden gegenüber, die eine elektronische Aktenführung im Baugenehmigungsverfahren auch für die kommenden Jahre ausschließen.

In Kommentaren einzelner Umfrageteilnehmer und in den Nachgesprächen ergaben sich deutliche Hinweise auf die Ursachen für das Zögern und die Skepsis der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der elektronischen Aktenführung. Einerseits gilt die Umstellung als schwierig: Die konsequente Verfahrensbearbeitung mit elektronischen Dokumenten und in elektronischen Akten erzwingt Veränderungen in den internen Abläufen, benötigt leistungsfähige Informationstechnik (siehe 4.7)

und setzt die Kooperationsbereitschaft sowohl der Mitarbeiter als auch der externen Verfahrensbeteiligten voraus (siehe 4.6). All dies führt zu komplexen, aufwendigen Umstellungsprojekten, vor denen viele Verwaltungen zurückschrecken, da ihnen die dafür notwendigen Ressourcen fehlen. Eher selten wird kritisch thematisiert, in welchem Maß sich die Investition in elektronische Aktenführung tatsächlich wirtschaftlich oder qualitativ amortisieren würde. Andererseits spielen auch externe Hemmnisse eine Rolle, darunter vor allem deutliche Unsicherheiten, wie eine rechtskonforme elektronische Aktenführung und Sachbearbeitung auszugestaltet wäre (siehe 4.4).

Einzelne Bauaufsichtsbehörden haben alle diese Herausforderungen bereits gemeistert. Offensichtlich ist es jedoch noch nicht gelungen, ihre Erfahrungen und Lösungen anderen Verwaltungen zugänglich zu machen.

3.2.4 Beteiligung von Fachdienststellen

Die komplexen fachlichen Abwägungen im Baugenehmigungsverfahren sind nur arbeitsteilig lösbar; an der Bearbeitung eines Bauantrags können durchaus mehrere Dutzend behördliche Fachdienststellen beteiligt sein. Im klassischen, papierbasierten Ablauf führen gerade diese Beteiligungsvorgänge zu erheblichen zeitlichen und materiellen Aufwänden. Da nur eine begrenzte Zahl von Aktenkopien vorgehalten werden kann, können die Beteiligungen nicht parallel erfolgen. Der Versand, aber auch die laufende Synchronisierung der Akteninhalte, sind teuer. Insbesondere in diesem Teilprozess des Baugenehmigungsverfahrens kann elektronische Kommunikation zu messbaren Einsparungen führen.

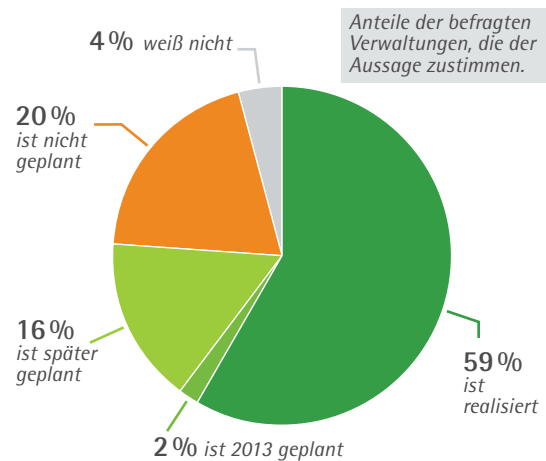
Diese Erkenntnis ist nicht neu: Seit langem wird dem Themengebiet »G2G« (Government-to-Government), der IT-gestützten Zusammenarbeit

der Behörden untereinander, große Aufmerksamkeit geschenkt. In der vergangenen Dekade konzentrierte sich die Diskussion dabei vor allem auf die Hardware: In nahezu allen Bundesländern wurden Ebenen übergreifende Verwaltungsnetze aufgebaut. Eine IT-gestützte Zusammenarbeit von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen sollte damit gängige Praxis sein. Die Ergebnisse der Befragung zeichnen jedoch ein anderes Bild: **Zwar hat die Mehrheit der Bauaufsichtsbehörden damit begonnen, im Baugenehmigungsverfahren mit anderen Verwaltungen elektronisch zu kommunizieren, 59 Prozent der Befragten allerdings haben dies nur teilweise verwirklichen können und beteiligen immer noch einen Teil ihrer behördlichen Verfahrenspartner in Papierform.**

Die für Beteiligungen genutzten elektronischen Kommunikationskanäle variieren stark:

Aktuell arbeiten 12 Prozent der befragten Verwaltungen über eine Online-Plattform mit anderen Behörden zusammen. Weitere 14 Prozent können Beteiligungen unmittelbar in der für die Bearbeitung von Bauanträgen genutzten Fachsoftware abwickeln. Ein gleicher Anteil kommuniziert per E-Mail.

Unsere Verwaltung beteiligt Fachdienststellen außerhalb des eigenen Hauses teilweise auf elektronischem Weg, teilweise per traditionellem Postversand von Schreiben und Akten.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 22/q2804

Wie wird sich die behördliche Zusammenarbeit mit elektronischen Mitteln in den kommenden Jahren entwickeln? Offensichtlich behalten alle bislang verwendeten technischen Ansätze – von Fachsoftware über Online-Plattformen bis hin zu E-Mail und weiteren elektronischen Kommunikations-

Unsere Verwaltung beteiligt Fachdienststellen außerhalb des eigenen Hauses auf elektronischem Weg, d. h. ohne Postversand von Schreiben und Akten – und zwar:

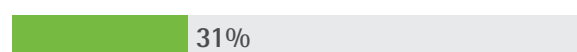
... elektronisch übermittelbar in der Fachsoftware, die in der Bauaufsichtsbehörde für die Bearbeitung der Baugenehmigung verwendet wird,



... elektronisch über eine Online-Plattform,



... elektronisch über E-Mail, DE-Mail, EGVP oder ähnliche elektronische Übertragungswege.



Anteil der befragten Verwaltungen, die den jeweiligen Lösungsansatz bereits realisiert haben, aktuell umsetzen oder eine Umsetzung »später« planen.

Quelle: Online-Erhebung, Aggregation aus den Angaben zu Frage 22/q2801 bis 2803

mitteln – ihre Bedeutung. **Dabei weist die elektronische Zusammenarbeit per Fachsoftware das höchste Planungspotenzial auf: 53 Prozent der befragten Verwaltungen würden in der Zukunft gern mit anderen Behörden in einer gemeinsam genutzten Softwarelösung kommunizieren.**

Fazit

Die Auswertung der Befragungsergebnisse macht eine vergleichsweise hohe Unsicherheit bei der Bewertung der Möglichkeiten für eine elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden deutlich. Einzelne Fragestellungen konnte oder mochte etwa jeder zehnte Befragte nicht beantworten.²¹ Das verwundert nicht, sind doch die Bauaufsichtsbehörden mit einer Vielzahl beteiligter Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen und mit höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Eine ebenen- und verwaltungsübergreifende Koordination der elektronischen Zusammenarbeit existiert bislang nicht. So bleibt es den Leitungen der beteiligten Verwaltungen überlassen, die Kooperationsangebote der Bauaufsichtsbehörden aufzugreifen oder abzulehnen. Wie die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu gestalten wäre, damit sie vollständig elektronisch umgesetzt werden kann, das gerät in einer solchen Situation zur Spekulation.

In den Nachgesprächen zur Befragung wurde ein weiteres grundlegendes Problem deutlich: Landes- oder Bundesbehörden, die im Baugenehmigungsverfahren von der kommunalen Bauaufsicht beteiligt werden, sehen sich einer Vielzahl unterschiedlicher organisatorischer und technischer Regelungen gegenüber. Wenn die Bauaufsichtsbehörden wie bisher höchst unterschiedliche Lösungsansätze präferieren, kann das zu einer Situation führen, in der die beteiligte Behörde organisatorisch überfordert wird und sich der

Zusammenarbeit verweigert. Diese Problematik ist aus der kommunalen Perspektive nicht lösbar. Erst eine strikte Koordination und Standardisierung der Beteiligungsabläufe – idealerweise auf Bundesebene – könnte Abhilfe schaffen.

Die Befragung zeigt: Entgegen vielfältiger politischer Absichtserklärungen ist der Stellenwert einer G2G-Zusammenarbeit in der Verwaltungspraxis immer noch gering.

3.2.5 Transparenz

Einer der oft diskutierten Qualitätsvorteile der IT-gestützten Verwaltungsarbeit ist die Möglichkeit, den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen effizienter und umfassender Einblick in die Verfahrensabläufe ermöglichen zu können. So verbindet sich auch mit dem elektronischen Baugenehmigungsverfahren die Erwartung, dass Bauherren, Entwurfsverfasser und andere Verfahrensbeteiligte aktuell über den Stand der Bearbeitung und über die fachlichen Abwägungen der Bauaufsichtsbehörde informiert werden.

Eine große Mehrheit der befragten Bauaufsichtsbehörden stellt sich dieser Erwartung. Unterschiede existieren in der Art der Umsetzung:

■ Online-Übersicht des Verfahrensstandes

Ein Teil der Verwaltungen setzt auf eine Online-Übersicht des Verfahrensstandes, in der die Verfahrensbeteiligten je nach ihrer Rolle ausgewählte Informationen abrufen können (66 Prozent der befragten Verwaltungen haben dies bereits realisiert oder planen es).

■ Online-Zugriff auf die elektronische Verfahrensakte

Ein anderer Teil der Bauaufsichtsbehörden ermöglicht den Verfahrensbeteiligten den Online-Zugriff auf die elektronische Verfahrensakte selbst (54 Prozent der befragten Verwaltungen haben dies bereits realisiert oder planen es). Die in der Akte eingestellten

²¹ Online-Erhebung, Angaben zu den Fragen 22 / q2801 bis 2804: Zwischen 2 und 11 Prozent der Befragten antworteten mit »weiß nicht«.

Dokumente können gelesen, teilweise auch für den eigenen Gebrauch abgerufen werden. Zudem besteht bei dieser Umsetzung die Möglichkeit, dass Verfahrensbeteiligte eigene Dokumente als Posteingang unmittelbar in die elektronische Akte einstellen.

In der großen Mehrzahl der Verwaltungen, die einen elektronischen Zugriff auf die Verfahrensakte ermöglichen, geschieht dies selektiv: Nicht jedes Dokument, das im Baugenehmigungsverfahren entsteht, wird extern zugänglich gemacht. Typischerweise sind vor allem Schreiben und Vermerke, die der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen, davon ausgeschlossen. **Lediglich 4 Prozent der befragten Verwaltungen öffnen die elektronische Verfahrensakte vollständig für die Verfahrensbeteiligten.** Ausgenommen bleiben aber auch in diesem Fall Dokumente, die aus Gründen des

Datenschutzes vertraulich behandelt werden müssen.

Beide Ansätze schließen sich gegenseitig natürlich nicht aus und können miteinander sinnvoll kombiniert werden. Zusätzlich plant ein reichliches Drittel der befragten Verwaltungen, die Verfahrensbeteiligten bei Statusänderungen in der Bearbeitung aktiv zu informieren – beispielsweise über einen E-Mail-Benachrichtigungsdienst.

Fazit

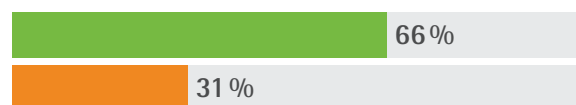
Die Bauaufsichtsbehörden sind durchaus bereit, ihren Auftraggebern aktuelle Informationen zu laufenden Baugenehmigungsverfahren bereitzustellen. Wie dies geschieht und in welcher Detailliertheit das Verwaltungshandeln transparent gemacht wird, das unterscheidet sich allerdings von Verwaltung zu Verwaltung. Neben unterschiedlichen technischen Ausgangsbedingungen machen sich in

Unsere Verwaltung ermöglicht es den Antragstellern und ihren bevollmächtigten Vertretern, Auskünfte über den aktuellen Bearbeitungsstand des Baugenehmigungsverfahrens auf folgendem Weg einzuholen/zurück zu erhalten:

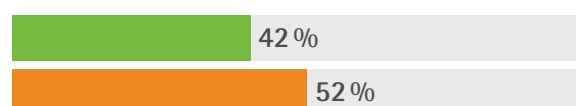
... über eine online zugängliche Bearbeitungsübersicht,

Anteil der befragten Verwaltungen,

- die den jeweiligen Lösungsansatz bereits realisiert haben, aktuell umsetzen oder eine Umsetzung »später« planen,
- die den jeweiligen Lösungsansatz ausschließen.



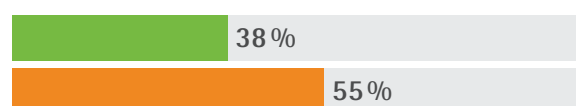
... über eine Online-Plattform, die eine Einsicht in Teile der Verfahrensakte ermöglicht,



... über eine Online-Plattform, die eine Einsicht in die vollständige Verfahrensakte ermöglicht,



... Benachrichtigung, sobald wichtige Bearbeitungsschritte erledigt sind (beispielsweise per E-Mail).



diesem Zusammenhang vor allem Unterschiede in der Verwaltungskultur bemerkbar.

Die Angebote an die externen Verfahrensbeteiligten werden in den kommenden Jahren weiter wachsen. Mehr als ein Drittel aller befragten Verwaltungen plant, die eine oder andere Variante der Online-Information umzusetzen.²²

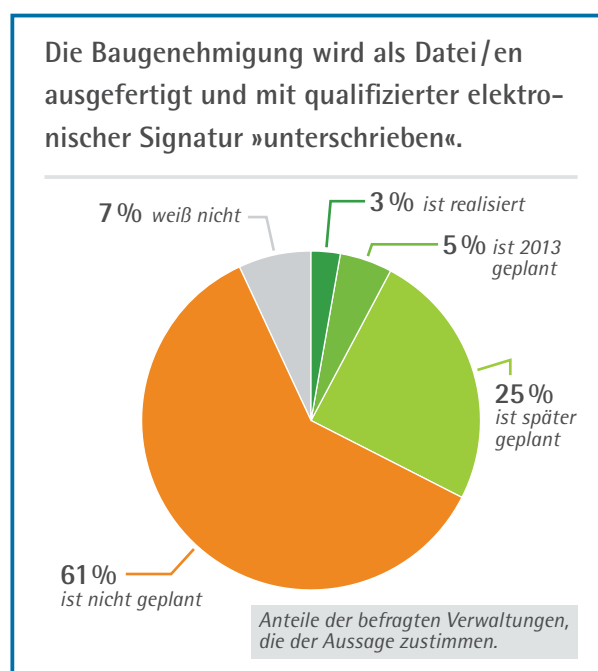
3.2.6 Erlassen des Verwaltungsaktes

Das Erteilen der Baugenehmigung bedarf in allen Bundesländern der Schriftform. Die Baugenehmigung besteht aus dem Genehmigungsbescheid und den als genehmigt gekennzeichneten Bauvorlagen. In den Bauaufsichtsbehörden wird der Genehmigungsbescheid in einer Fachsoftware erstellt. Um die Baugenehmigung in der traditionellen Papierform zu erstellen, muss der Bescheid dann gedruckt und unterschrieben werden. Danach sind die genehmigten Bauvorlagen zu kennzeichnen (meist durch Stempelaufdruck), dann alle Bestandteile zusammenzustellen und zu versenden. Dieses Prozedere kann bei umfangreichen Bauvorhaben durchaus aufwendig sein. Im elektronischen Verfahren liegt es daher nahe, die Baugenehmigung samt genehmigter Bauvorlagen, elektronisch zu erstellen, elektronisch zu unterschreiben und nach Möglichkeit elektronisch auszuliefern.

Nur in sehr wenigen Verwaltungen (3 Prozent) ist die elektronische Ausfertigung der Baugenehmigung bereits Praxis. Knapp ein Drittel der Verwaltungen plant dies, eine Mehrheit (61 Prozent) kann sich eine elektronische Baugenehmigung jedoch noch nicht vorstellen.

In den »Pionier«-Verwaltungen hat sich mittlerweile eine praktikable Form der elektronischen Baugenehmigung etabliert: Der Genehmigungsbescheid und die genehmigten Bauvorlagen

werden in einer Datei im Adobe Acrobat-Format zusammengefasst und mit der qualifizierten elektronischen Signatur eines autorisierten Sachbearbeiters der Bauaufsichtsbehörde »unterschrieben«. Dabei erhalten alle Seiten der Genehmigungsdatei einen automatischen Aufdruck mit dem Hinweis auf die Zugehörigkeit zur Genehmigung und die elektronische Autorisierung. Eventuell notwendige Papierfassungen werden als Kopie oder bei Bedarf als beglaubigte Abschrift erstellt.



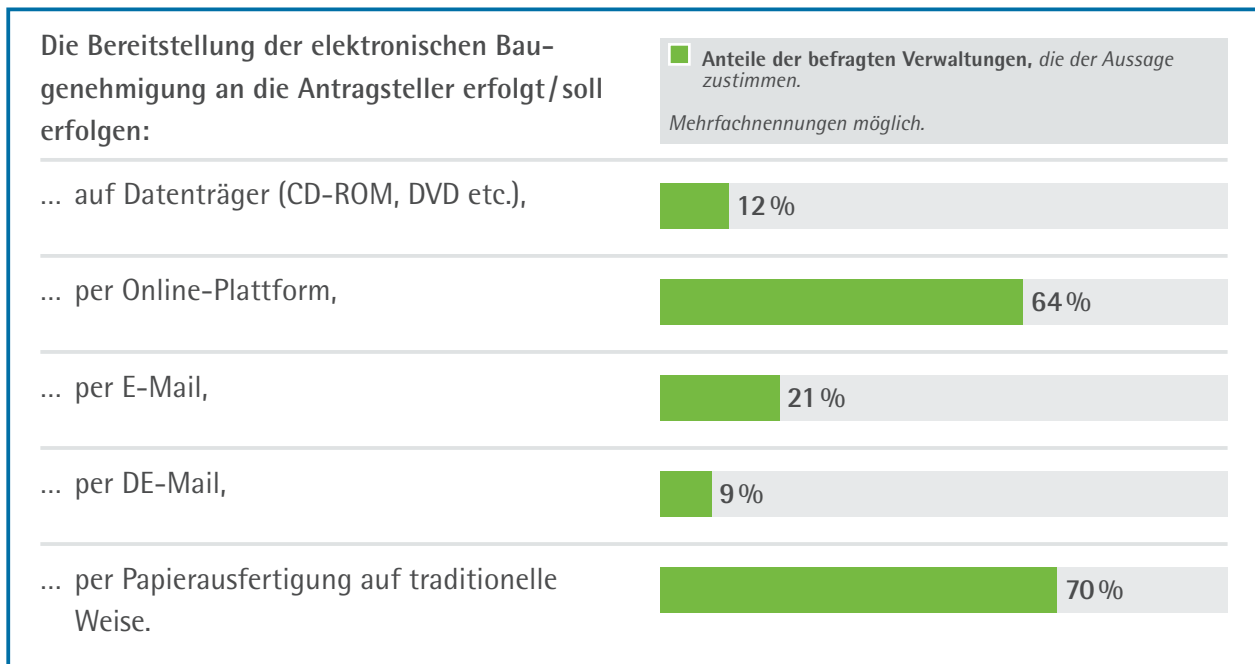
Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 23 / q30

Für die Auslieferung sehen jene Bauaufsichtsbehörden, die ihre Baugenehmigungen bereits elektronisch erzeugen oder dies planen, mehrere technische Möglichkeiten parallel vor. Auch die Papierfassung samt Postversand oder Abholung wird weiterhin angeboten.

Fazit

Die Bauaufsichtsbehörden sind offensichtlich unsicher, wie eine elektronische Ausgestaltung und Auslieferung der Baugenehmigung und ihrer Anlagen rechtssicher und praktikabel erfolgen kann. Nur einige wenige Verwaltungen haben dieses Thema bereits gelöst, auch das Planungspotenzial

²² Online-Erhebung, Aggregation aus den Angaben zu Frage 21 / q2601 bis 2605



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 24

ist noch vergleichsweise gering. In diesem Zusammenhang wird erneut deutlich, dass praktikable Lösungen der »Pionier«-Verwaltungen den Kollegen anderenorts unbekannt sind oder unter deren konkreten Rahmenbedingungen nicht ohne Weiteres übernommen werden können.

Interessant erscheint die Aussage einiger der befragten Bauaufsichtsbehörden, für die Auslieferung der elektronischen Baugenehmigung DE-Mail nutzen zu wollen. Tatsächlich erlaubt dieser noch junge Kommunikationskanal eine gleichermaßen sichere wie einfach nutzbare elektronische Zustellung.

3.2.7 Bearbeitung von Rechtsbehelfen

Wie die meisten Verwaltungsakte ist auch die erteilte Baugenehmigung (oder die Ablehnung, eine Baugenehmigung zu erteilen) durch Rechtsbehelfe anfechtbar. Je nach Landesrecht können die Bauherren Widerspruch gegen die Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde einlegen und/oder diese Entscheidung verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen. Die Bearbeitung und Entscheidung von Widersprüchen obliegt dann ebenfalls der Bauaufsichts-

behörde. Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung muss sie zumindest mitwirken – etwa durch Bereitstellung der Verfahrensakte und Stellungnahme.

Auch diese Bearbeitungsabläufe (die inhaltlich eng mit dem Baugenehmigungsverfahren zusammenhängen) müssten, um eine vollständig elektronische Bearbeitung der bauordnungsrechtlichen Verwaltungsverfahren zu erreichen, neu gestaltet werden. Nur eine kleine Gruppe der deutschen Bauaufsichtsbehörden hat dies bereits getan: **Maximal 8 Prozent der befragten Verwaltungen erledigen die Bearbeitung von Rechtsbehelfen schon heute in elektronischen Akten, per elektronischer Kommunikation und (bei der Widerspruchsbearbeitung) mit elektronischer Bescheiderstellung.**

Fazit

Die konsequente Ausweitung der elektronischen Arbeitsweise auch auf die Bearbeitung von Rechtsbehelfen wird von den Verantwortlichen der Bauaufsichtsbehörden bislang eher als »Kür« verstanden. Tatsächlich sind angesichts der im Vergleich zum Genehmigungsverfahren geringen Fallzahl

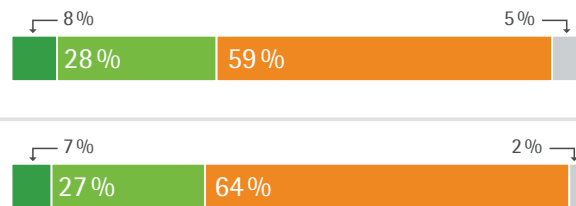
Unsere Verwaltung hat die vollständig elektronische Bearbeitung (d. h. inklusive elektronischer Aktenführung und Bescheide) für folgende Verfahren realisiert oder geplant:

Bearbeitung von Widersprüchen gegen baurechtliche Bescheide

Mitwirkung in Klageverfahren zu baurechtlichen Bescheiden

Anteil der befragten Verwaltungen, die folgenden Aussagen zustimmen:

- Das Verfahren ist realisiert.
- Die Realisierung ist 2013 oder später geplant.
- Die Realisierung ist nicht geplant.
- Weiß nicht.



Quelle: Online-Erhebung, Aggregation aus den Angaben zu Frage 26/q3307 und q3308

nur geringe Einsparungen an Bearbeitungszeit und aufwand erreichbar.

Zudem, so machen es einzelne Kommentare der Befragten deutlich, wird angezweifelt, dass die externen Verfahrenspartner – etwa Rechtsanwälte und Verwaltungsgerichte – eine elektronische Zusammenarbeit akzeptieren würden und darauf auch praktisch vorbereitet seien. Dem gegenüber steht die praktische Erfahrung der »Pionier«-Verwaltungen, die eher Kooperationsbereitschaft, Aufgeschlossenheit und technisch gut gerüstete Partner erleben.

3.2.8 Aufbewahrung der Akte

Nach dem Abschluss der Verfahrensbearbeitung muss auch die elektronische Akte rechtskonform aufbewahrt und gegebenenfalls archiviert werden. Die damit verbundenen Abläufe waren nicht Teil der Online-Befragung für diese Studie.

In den Nachgesprächen wurde deutlich, dass elektronische Bauakten zumeist im Speichersystem der Fachsoftware verbleiben. Die elektronische Archivierung wird pragmatisch eher als ein Thema für die Zukunft verstanden. Dabei ist vermutlich bislang selten thematisiert worden, welche Anforderungen an das Akten führende

IT-System sich aus der Notwendigkeit ergeben, den Beweiswert der elektronischen Signaturen über längere Zeiträume zu sichern.

Digitalisierung von Altakten als Impuls

Wie einzelne Befragte berichten, beeinflusste die »Altakten«-Problematik ihre Projekte zur Einführung des elektronischen Baugenehmigungsverfahrens in noch anderer Weise: Um den hohen Aufwand zur Aufbewahrung und Nutzung der in Papierform aufbewahrten Bauakten zu reduzieren, begannen ihre Verwaltungen die Umstellung auf eine elektronische Bearbeitung mit Digitalisierungsprojekten für Altakten.

Auf diese Weise wurden Infrastrukturen geschaffen und Erfahrungen gewonnen, die später auch für die Digitalisierung von Posteingängen in Papierform genutzt werden können. Für die Sachbearbeiter der Bauaufsicht ergab so ein »sanfter« Einstieg in den Umgang mit elektronischen Bauvorlagen: Altakten wurden bereits am Bildschirm verwendet, während die laufende Sachbearbeitung zunächst noch in der gewohnten Weise auf Papier erfolgte.

3.2.9 Markterfolg der elektronischen Angebote im Baugenehmigungsverfahren

Im Ergebnis der Befragung für diese Studie liegen erstmals auch Schätzungen über den Markterfolg der Bemühungen um das elektronische Baugenehmigungsverfahren vor. Dabei interessiert vor allem, in welchem Maß die von den Verwaltungen geschaffenen Möglichkeiten zur elektronischen Kommunikation von den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen genutzt werden: Welcher Anteil der Bauherren und Entwurfsverfasser beantragt eine Baugenehmigung tatsächlich per Internet? Wie viele Verfahrenspartner kommunizieren mit der Verwaltung auf elektronischem Weg? Welcher Anteil an Baugenehmigungen wird in elektronischer Form akzeptiert? Die Befragung richtete sich dabei auf das gesamte Jahr 2012.

Elektronische Bauanträge und Baugenehmigungen

Die Schätzungen aus den Bauaufsichtsbehörden zeigen ein eindeutiges Bild: **Trotz jahrelanger Bemühungen um elektronische Kommunikationsformen werden Baugenehmigungen in Deutschland in der übergroßen Mehrheit nach wie vor traditionell – d. h. auf Papier – beantragt und ausgefertigt.** Lediglich 6 Prozent der Verwaltungen geben an, mehr als ein Zehntel ihrer Bauanträge per Internet zu erhalten. Etwa 10 Prozent der Verwaltungen berichten, dass sie wiederum mehr als ein Zehntel ihrer Baugenehmigungen elektronisch ausfertigen.

Dabei müssen selbst diese Aussagen kritisch hinterfragt werden: Sie liegen in beiden Fällen über dem prozentualen Anteil an Bauaufsichtsbehörden, die zuvor angegeben hatten, die jeweiligen Prozesse vollständig elektronisch anzubieten. Vermutlich legten die Befragten bei der Abschätzung des Markterfolgs ihrer Bemühungen weniger strenge Kriterien an als für die Bewertung ihrer

technisch-organisatorischen Möglichkeiten. So könnten in einigen Fällen auch solche Bauanträge und Baugenehmigungen mitgezählt worden sein, die zusätzlich zur Papierform elektronisch übermittelt wurden. Diese Unsicherheiten mildern die Aussage nicht: Gemessen an der Gesamtheit aller in Deutschland beantragten und erteilten Baugenehmigungen werden verschwindend wenige elektronisch eingereicht und beschieden.

Interessant sind die Schätzungen aus den Bauaufsichtsbehörden auch bezüglich ihrer Maximalwerte: **Auch in der erfolgreichsten Bauaufsichtsbehörde werden bislang nicht mehr als die Hälfte aller Bauanträge elektronisch eingereicht.**

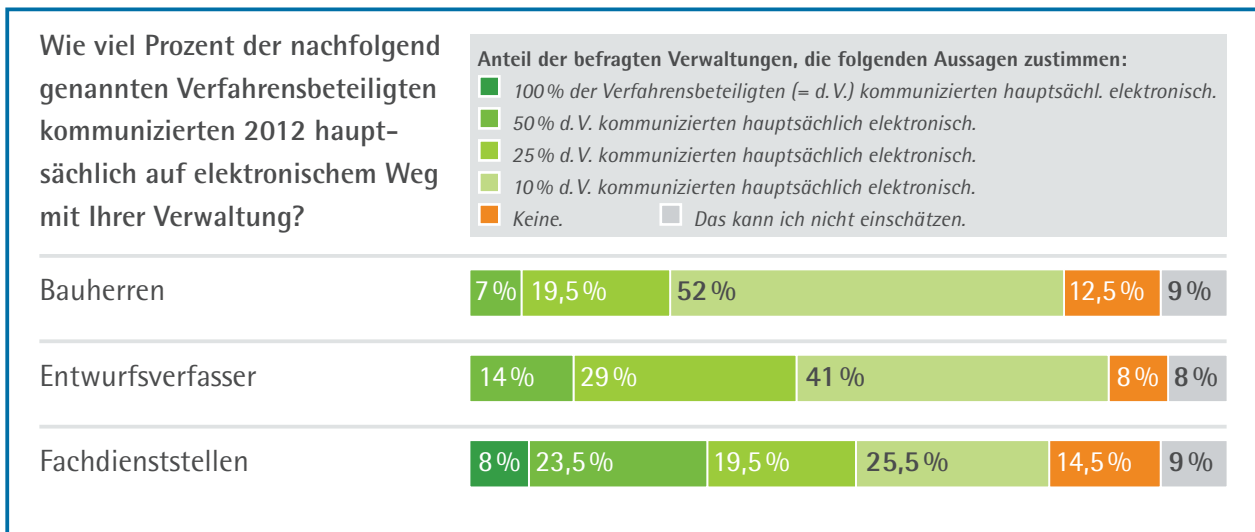
Elektronische Kommunikation während der Bearbeitung des Bauantrags

Der bislang erfolgreichste Aspekt des elektronischen Baugenehmigungsverfahrens ist die Zusammenarbeit zwischen den Bauaufsichtsbehörden und den beteiligten Fachdienststellen – also Organisationseinheiten im eigenen Haus und weitere Behörden auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene. Sowohl in der Häufigkeitsverteilung als auch im Maximum zeigt sich: **Bereits heute ist die elektronische Verfahrenskommunikation zwischen den Verwaltungsstellen möglich: 8 Prozent der befragten Verwaltungen haben dies bereits vollständig erreicht, weitere 24 Prozent zur Hälfte, lediglich 15 Prozent stehen noch ganz am Anfang.**

Ähnlich optimistisch stimmt die Zwischenbilanz für die elektronische Kommunikation mit Bauherren und Entwurfsverfassern. Wiederum sind es nur 13 bzw. 8 Prozent der Bauaufsichtsbehörden, die mit den Auftraggebern keinen elektronischen Kontakt halten.

Fazit

Während elektronische Kommunikation offensichtlich im Alltag der Bauaufsichtsbehörden angekommen ist, stehen dem elektronischen Bau-



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 25/q3202 bis q3204

antrag und der elektronischen Baugenehmigung der Durchbruch noch bevor. Letzteres verwundert nicht, schließlich bieten bislang nur wenige Verwaltungen solche Möglichkeiten an (siehe 3.2.2 und 3.2.6).

In den Nachbesprechungen zur Befragung wurde in diesem Zusammenhang ein weiterer Problembereich neben der Angebotsgestaltung

thematisiert: Die Bauaufsichtsbehörden schaffen es nach Einschätzung einiger Gesprächspartner nur schwer, ihre Angebote öffentlich zu machen, sie zu bewerben und die avisierten Nutzer adäquat zu unterstützen. Zudem erschwert es der strikte Rechtsrahmen des Verwaltungshandelns, Nutzungsanreize für die neuen Angebote – etwa in der Gebührengestaltung – zu entwickeln.

3.3 Verwaltungsverfahren im Umfeld der Baugenehmigung

Im Ergebnis der kommunalen Selbstverwaltung variieren die Zuständigkeiten der Organisationseinheiten, die mit den Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde betraut sind, von Verwaltung zu Verwaltung. Insofern lässt sich allenfalls ein typisches Leistungsprofil beschreiben. Einige bau- und ordnungsrechtliche Verwaltungsverfahren neben dem Erteilen der Baugenehmigung werden in aller Regel durch dieselbe Organisationseinheit bearbeitet, in der auch das Baugenehmigungsverfahren angesiedelt ist. In der Befragung der Leiterinnen und Leiter der unteren Bauaufsichtsbehörden sollte für eine Auswahl dieser Aufgaben summarisch

ermittelt werden, ob auch sie bereits in elektronischer Form durchgeführt werden oder dies geplant ist. Ziel der Befragung war es, Hinweise darauf zu erhalten, wie systematisch die Bauaufsichtsbehörden die Umstellung der Verwaltungsverfahren auf elektronische Bearbeitung betreiben.

Die Ergebnisse der Befragung unterstreichen die für das Baugenehmigungsverfahren bereits getroffene Einschätzung: **Nur ein kleiner Teil der befragten Verwaltungen – zwischen 5 und 13 Prozent – hat mit der elektronischen Umsetzung der Verwaltungsverfahren bereits begonnen. Weitere 30 bis 40 Prozent planen dies, während**



Quelle: Online-Erhebung, Aggregation aus den Angaben zu Frage 26/q3301 bis q3306

etwa die Hälfte der Verwaltungen weder entsprechende Ansätze noch Planungen aufweist. Mit Blick auf die IT-orientierte Verwaltungsentwicklung könnte jedoch auch positiv formuliert werden: **Für jedes Verwaltungsverfahren der Bauaufsichtsbehörden existieren bereits heute**

Beispiele einer vollständig elektronischen Umsetzung. Die damit verbundenen Erfahrungen und Lösungen könnten – richtig genutzt – ein Ausgangspunkt dafür sein, die Entwicklungsdynamik in Richtung einer noch intensiveren IT-Nutzung zu vergrößern.

4. Abschnitt: Was hemmt, was fördert die Verwaltungs- entwicklung in der Bauaufsicht?

4.1 Ausgangspunkt und Analyseansatz

Ausgangspunkt

Im vorangegangenen Abschnitt ist am Beispiel des Baugenehmigungsverfahrens gezeigt worden, wie die unteren Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeiten zeitgemäßer Informationstechnik in ihrem Alltag aufgreifen. Selbstverständlich sind sie dabei vielen Einflüssen ausgesetzt, die ihren Ausgangspunkt außerhalb oder innerhalb ihrer engeren Organisationsstruktur haben: Die vor Ort Verantwortlichen erhalten Handlungsorientierungen und Veränderungsaufträge. Sie sind von Ressourcenzuweisungen abhängig, agieren innerhalb gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und technologischer Entwicklungen. Im eigenen Verantwortungsbereich nutzen und entwickeln sie die personellen, organisatorischen oder technischen Gegebenheiten.

Im folgenden Abschnitt soll dieses komplexe Bedingungsgefüge skizziert werden, um erste Hinweise darauf zu erhalten, warum Verwaltungen mit nahezu identischer Aufgabe eine so unterschiedliche Innovationsdynamik aufweisen, wie das für die unteren Bauaufsichtsbehörden dargestellt wurde. In der Befragung der verantwortlichen Leiterinnen und Leiter waren mehrere organisationsinterne und externe Aspekte thematisiert worden, die erfahrungsgemäß Veränderungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen beeinflussen. Tatsächlich bestätigten die Antworten der Befragten die praktische Relevanz der gewählten Themen.

Analyseansatz

Den Ausgangspunkt für die folgende Analyse bildeten die Angaben im dritten Teil der Online-Befragung, in dem der Blick auf allgemeine Aspekte der Situation innerhalb und außerhalb der Bauaufsicht selbst gerichtet war: Spüren die Verantwortlichen Veränderungsdruck? Was muss aus ihrer Sicht vor allem geändert werden? Wie kann das gelingen? Was hindert Verwaltungsentwicklung?

Wie in der Studie insgesamt, so war auch dieser Teil der Analyse vor allem auf den Einsatz von Informationstechnik als Entwicklungsstrategie ausgerichtet. Gleichwohl reflektierten die Befragten auch andere Aspekte aus dem Repertoire der »Modernisierungswerkzeuge«.

Die Online-Befragung der Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden fokussierte auf folgende Themen:

- **Veränderungsdruck, Veränderungsperspektiven und Erfolgsbedingungen**

Verwaltungsentwicklung setzt voraus, dass die Verantwortlichen die Notwendigkeit von Veränderungen des Status Quo erkennen. Die von ihnen als relevant empfundenen Veränderungsbedarfe und Erfolgsbedingungen beeinflussen wiederum, wie Entwicklungsvorhaben im breiten Handlungsspektrum von Management, Organisation, Personal, Kommunikation und Technologie ausgerichtet werden und welchen Stellenwert Informationstechnik dabei erhält.

■ **Steuerung der Verwaltungsentwicklung**

Eine einzelne Organisationseinheit der Kommunalverwaltung ist in ihren Ressourcen, ihren Befugnissen und damit in der Reichweite ihrer Innovationsbemühungen notwendigerweise limitiert. Wie breit und dynamisch sie praktisch wirksame Veränderungen erreichen kann, das wird von der Veränderungskultur der Gesamtorganisation beeinflusst.

■ **Rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltungen ist in besonderem Maß rechtlichen Regelungen unterworfen. Um den Einsatz von Informationstechnik in Verwaltungsverfahren rechtskonform zu gestalten, müssen gleichermaßen fach- wie verfahrensrechtliche Anforderungen erfüllt werden. Dieser Rechtsrahmen kann Verwaltungsentwicklung fördern oder hemmen.

■ **Prägungen und Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern**

Verwaltungsentwicklung gelingt nur dann, wenn die betroffenen Mitarbeiter die notwendigen Veränderungen akzeptieren und bei der Bewältigung dieser Veränderungen unterstützt werden. Gerade in Entwicklungsprojekten, die auf intensiveren IT-Einsatz gerichtet sind, trifft dies in besonderem Maß zu, schließlich müssen tradierte Arbeitsweisen und Kommunikationsformen grundlegend neu gestaltet werden.

■ **Akzeptanz bei den Auftraggebern der Bauaufsicht**

In vielen Verwaltungsverfahren interagieren die Sachbearbeiter der zuständigen Behörde mit Verfahrensbeteiligten außerhalb der eigenen Organisation. Wenn diese Zusammenarbeit effizient durch Informationstechnik unterstützt werden soll, so ist das ohne die Kooperation der externen Beteiligten nicht möglich.

■ **Leistungsfähigkeit der IT-Infrastruktur**

IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt selbstverständlich leistungsfähige technische Infrastrukturen voraus. Dabei geht es nicht

allein um die Bereitstellung der notwendigen Systeme sondern auch um deren anforderungsgerechten Betrieb.

■ **Qualitätskultur**

Qualität ist eine wesentliche Zieldimension der Verwaltungsentwicklung. In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Initiativen dazu geführt, dass die öffentlichen Verwaltungen in unterschiedlicher Ausprägung qualitätsbezogene Aktivitäten entwickelten. Es kann vermutet werden, dass die so entstandene Qualitätskultur auch das Bemühen um den Einsatz von Informationstechnik in den Verwaltungen beeinflusst.

Die Befragung richtete sich vor allem darauf, eine Einschätzung der Verantwortlichen zur Relevanz dieser Einflussfaktoren zu erhalten: Welche der genannten Aspekte sind in der Praxis tatsächlich als fördernd oder hemmend empfunden worden? Um zumindest punktuell erste Hinweise darauf zu erhalten, in welcher Weise sich die jeweiligen Perspektiven auswirkten, bot die Befragung die Möglichkeit, jeden Aspekt frei zu kommentieren.

Einschränkend soll aber bereits an dieser Stelle auf die Grenzen hingewiesen werden, die der Rahmen dieser Studie und die gewählte Analysemethodik einer solchen Untersuchung setzen. Sie liegen zum einen in der begrenzten Auswahl der thematisierten Einflussfaktoren, zum anderen in der Beurteilung allein aus der Sicht des mittleren Managements der Kommunalverwaltungen. Es muss weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben, diesen Fokus zu weiten und die Analyse zu vertiefen.

Gleichwohl zeigen die Aussagen der vor Ort Verantwortlichen die Breite und Komplexität der Rahmenbedingungen, unter denen sich Verwaltungsentwicklung im kommunalen Alltag vollzieht. Sie weisen auf Möglichkeiten, die existierenden Hemmnisse zu mildern und das Engagement der Verantwortlichen zu unterstützen.

4.2 Veränderungsdruck, Veränderungsperspektiven und Erfolgsbedingungen

Veränderungsdruck

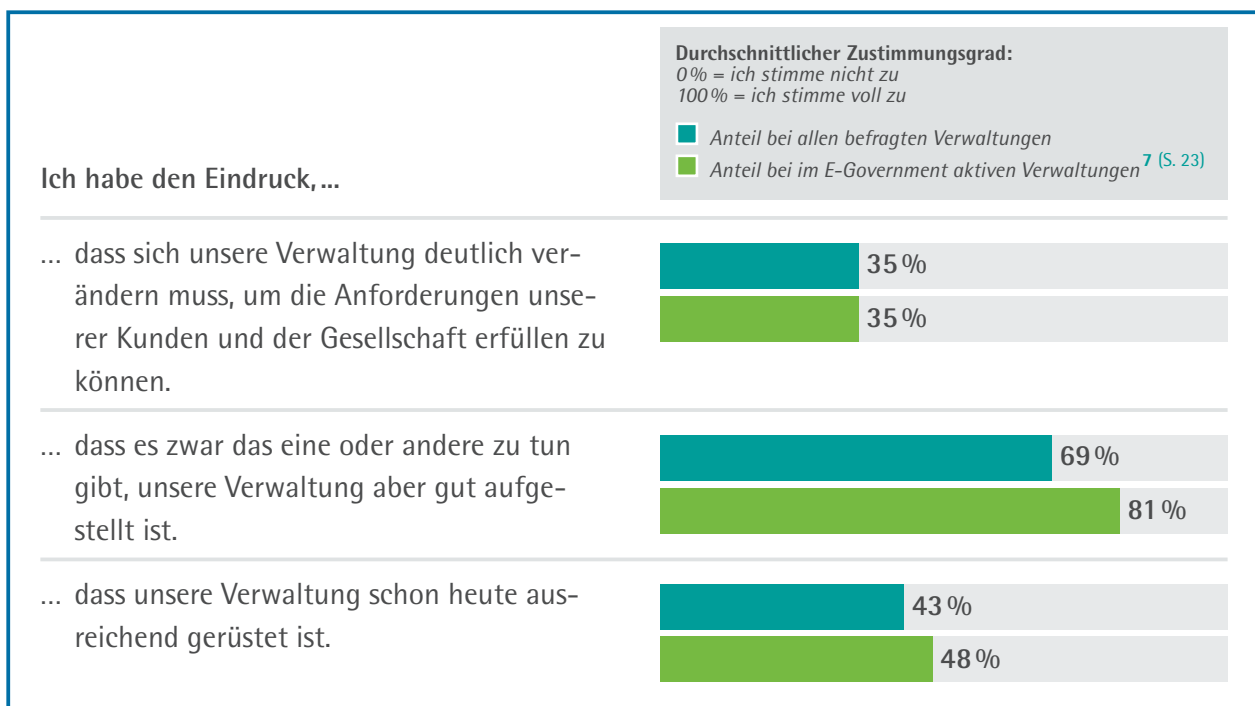
Die Ergebnisse der Online-Befragung zeichnen ein deutliches Bild: **Die Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden sind tendenziell mit dem Zustand ihrer Organisationen recht zufrieden.**

Fast zwei Drittel der Befragten stimmen der Aussage zu, ihre Verwaltung sei gut aufgestellt, um die Anforderungen von Kunden und Gesellschaft erfüllen zu können, auch wenn es noch das eine oder andere zu tun gäbe. Weniger als ein Fünftel sind davon überzeugt, dass *deutliche* Veränderungen nötig wären.²³

Diese Bewertungen unterscheiden sich nicht systematisch danach, ob die jeweilige Bauaufsichtsbehörde zu den im E-Government bereits aktiven Verwaltungen oder den in dieser Hinsicht bislang weniger oder gar nicht Engagierten ge-

hört.²⁴ Es kann also kein belegbarer Zusammenhang derart hergestellt werden, dass etwa diejenigen Verantwortlichen, die einen besonders großen Bedarf an Veränderung in ihrer Verwaltung empfinden, in besonderer Weise motiviert und fähig gewesen wären, IT-orientierte Entwicklungsprojekte voranzutreiben.

Beide Befunde zusammengenommen lassen zweierlei Schlussfolgerungen zu: **Offensichtlich spüren die Bauaufsichtsbehörden in ihrer Mehrheit keinen sonderlich großen Veränderungsdruck. Zudem kann zumindest vermutet werden, dass auch die Motivation, sich intensiver mit elektronischer Verwaltungsarbeit auseinanderzusetzen, nicht zuerst aus der Erkenntnis konkreter Veränderungsnotwendigkeiten in der eigenen Organisation entsteht.**



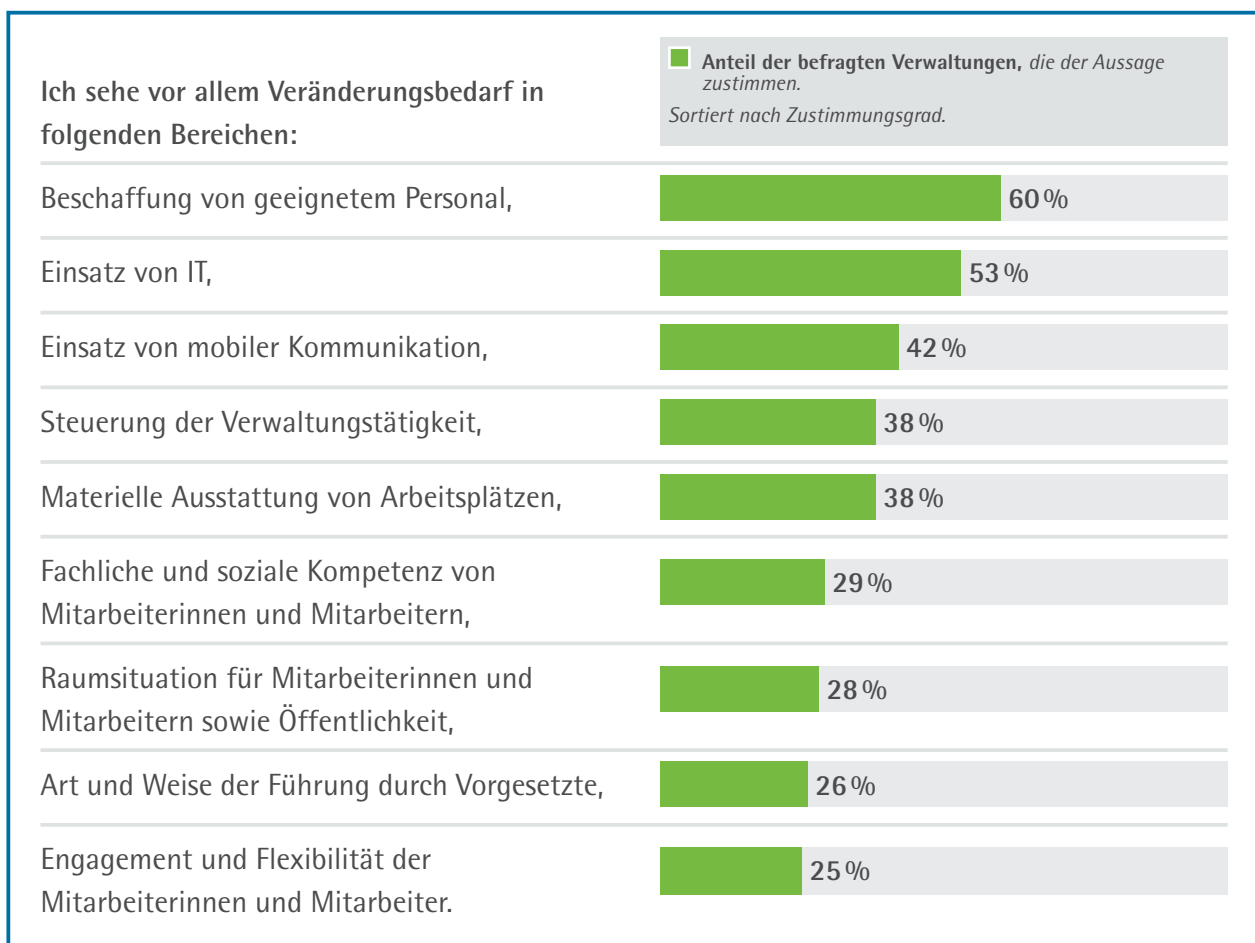
Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 27/q3401 bis q3403

²³ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 27/q3401 und q3402: Anteil der Befragten, die mit »Ich stimme voll zu« oder »Ich stimme zu« geantwortet haben.

²⁴ Online-Erhebung, Ableitung aus den Angaben zu Frage 27/q3401 bis q3403.

Was motiviert dann aber diejenigen Leiterinnen und Leiter von Bauaufsichtsbehörden, die das offensichtlich aufwendige Vorhaben »E-Government« angehen? Diese Fragestellung stand nicht explizit im Fokus der Analyse. Eine Untersuchung wäre gleichwohl hilfreich, um Hinweise darauf zu erhalten, wie auch die noch abwartenden Behördenleitungen für IT-orientierte Verwaltungsentwicklung gewonnen werden können. Aus den Eindrücken der Nachgespräche heraus soll folgende These gewagt werden: Weit größeren Einfluss auf die Motivlage als konkrete Forderungen der Verfahrenspartner oder der eigenen Organisation hat vermutlich das gesamtgesellschaftliche Erwartungsklima: Die im sozialen Umfeld der Verwaltungen alltägliche Erfahrung elektronischer »Dienstleistungsproduktion« generiert gesellschaftliche Ansprüche, die natürlich auch in den Parlamenten und Rathäusern

Widerhall finden. Je nach eigenen Überzeugungen und Möglichkeiten können die verantwortlichen Akteure aus solchen Signalen eigene Aktivitäten ableiten – oder sie ohne kurzfristige Konsequenzen ignorieren. Erst wenn die zunächst noch diffusen Bedürfnisse der Gesellschaft politisch aufgegriffen und gesetzgeberisch konkretisiert werden, entstehen unabwendbare Handlungszwänge. Das ist aber nach wie vor nur für vergleichsweise wenige Handlungsfelder der Kommunalverwaltungen geschehen. Es bleibt den einzelnen Verantwortlichen selbst überlassen aktiv zu werden. In einem solchen Motivationsszenario würde es dann nicht verwundern, dass gerade selbstbewusste und mit sich zufriedene Verwaltungen den Ehrgeiz und die Innovationsbereitschaft aufbringen, engagierte IT-Projekte zur Verwaltungsentwicklung zu starten.



Veränderungsperspektiven

Die tendenziell eher zufriedene Sicht auf die eigene Verwaltung schließt nicht aus, dass die Mehrheit der Verantwortlichen Veränderungsbedarf in einzelnen Aspekten benennt. In der Bewertung der Dringlichkeiten steht dabei ein Thema an der Spitze: **60 Prozent der Befragten benennen die Notwendigkeit, geeignetes Personal zu beschaffen, als prioritäre Aufgabe. Ähnlich hohen Veränderungsbedarf sehen die befragten Leiterinnen und Leiter im Einsatz von Informationstechnik – auch unter Einschluss mobiler Kommunikation.** Bis zu ein Drittel der Befragten ist zudem der Überzeugung, dass sich die Wahrnehmung von Führungsaufgaben und einige materielle Bedingungen der Verwaltungstätigkeit ändern sollten.

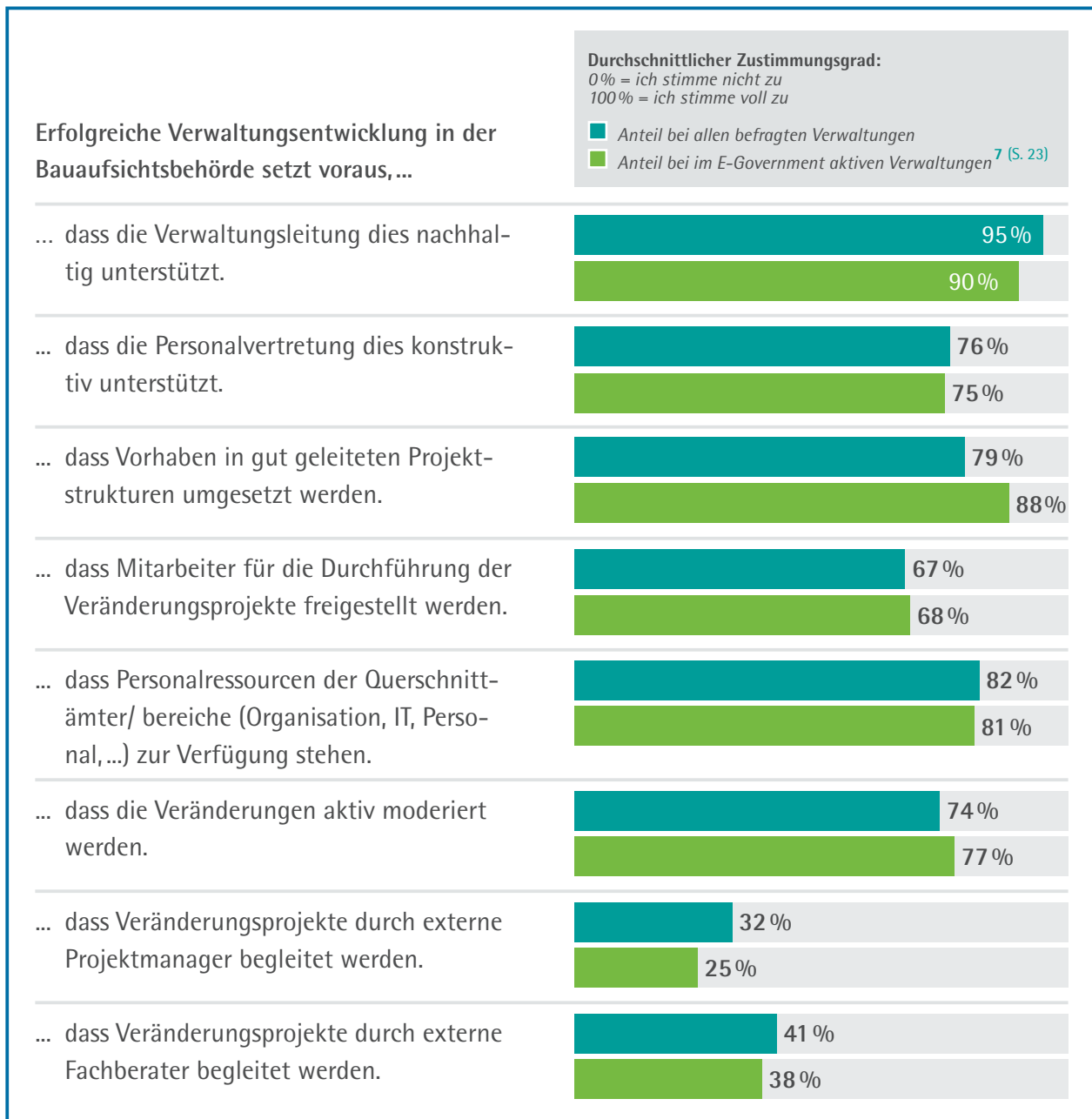
Erfolgsbedingungen für Verwaltungsentwicklung

Einige der oben wiedergegebenen Veränderungsperspektiven werden durch die Aussagen zu den Erfolgsbedingungen für Verwaltungsentwicklung verstärkt und inhaltlich geweitet: **So sind die Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden in großer Einmütigkeit der Überzeugung, dass ihre Veränderungsprojekte ohne nachhaltige Unterstützung der Verwaltungsleitung nicht erfolg-**

reich sein können. Wenn gleichzeitig, wie oben ausgeführt, mehr als ein Drittel der Befragten Veränderungen in der Steuerung der Verwaltungstätigkeit anmahnt, so kann dies als Hinweis darauf gewertet werden, dass diese Unterstützung nicht überall selbstverständlich ist.

Auch die Veränderungsperspektive Personal wird durch die Bewertungen zu den Erfolgsbedingungen der Verwaltungsentwicklung konkretisiert: **Mit deutlicher Mehrheit unterstreichen die Befragten die Verantwortung der Querschnittsämter/-bereiche und des Personals in Veränderungsprojekten.**

Diejenigen Verwaltungen, die sich bereits aktiv für E-Government engagieren, weisen noch entschiedener auf die Notwendigkeit einer konsequenten Projektarbeit hin als das ihre Kollegen in anderen Behörden tun. Gemeinsam ist allen Befragten die Überzeugung, die Veränderungsprojekte wesentlich mit eigenen Mitarbeitern durchführen zu wollen, denen allerdings der dafür notwendige Freiraum zur Verfügung gestellt werden muss. Das Projektmanagement möchte eine Dreiviertel-Mehrheit der Verantwortlichen ohne externe Unterstützung bewältigen. Etwas höher wird die Notwendigkeit bewertet, in Fachthemen externe Berater einzubeziehen.

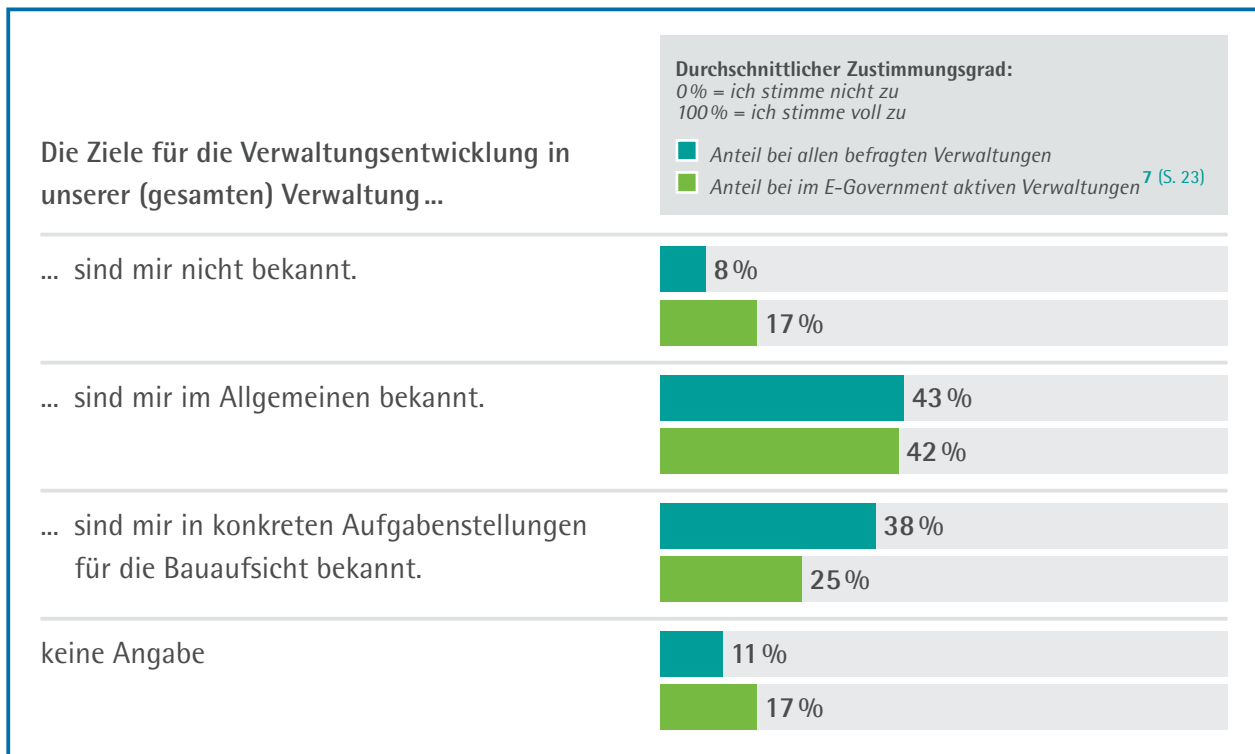


Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 32/q3901 bis q3909

4.3 Steuerung der Verwaltungsentwicklung

Um die arbeitsteiligen baurechtlichen Verwaltungsverfahren in eine konsequent elektronische Bearbeitung zu überführen, müssen neben der als untere Bauaufsichtsbehörde agierenden Organisationseinheit eine große Zahl weiterer Verwaltungsstellen in den Veränderungsprozess einbezogen sein. Zudem wird intensive Unterstützung

durch die verwaltungsinternen »Dienstleister« in Bereichen wie Organisation, Personal, IT, Marketing und Recht benötigt. Damit ein solches Projekt überhaupt eine realistische Perspektive erhält, ist Veränderungsbereitschaft zu schaffen, sind Ressourcen bereitzustellen, eskalierende Konflikte zu lösen – allesamt Aufgaben der Verwaltungsleitung.



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 29/q36

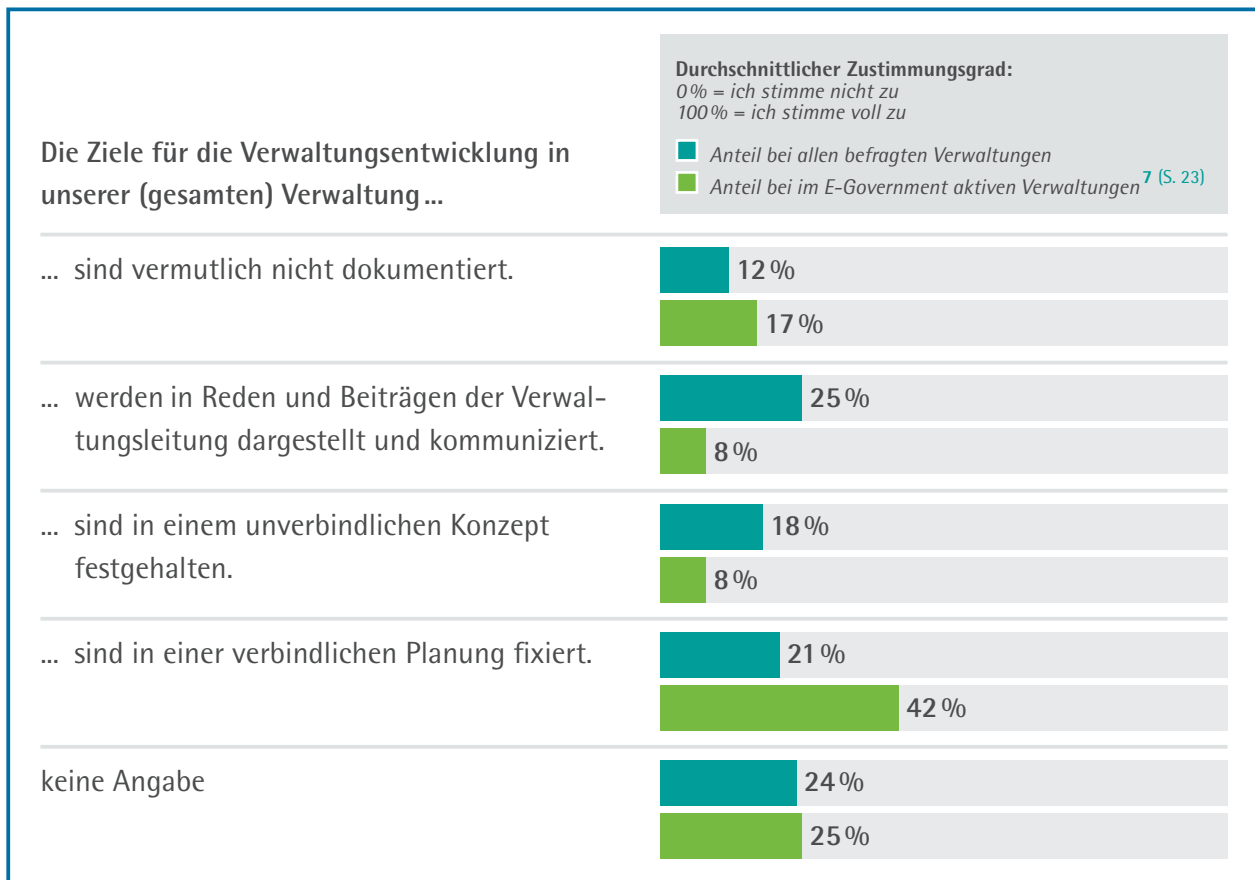
Die Aufzählung ließe sich fortsetzen, eines aber wird rasch klar: Je planmäßiger die Veränderungsprojekte vorbereitet und durchgeführt werden, je systematischer sie mit parallelen Aktivitäten mindestens auf Ebene der Gesamtverwaltung verzahnt sind und je konsequenter die Verwaltungsleitung sie steuert, desto größer sind die Erfolgchancen.

Dieser Zusammenhang ist in der Online-Befragung deutlich bekräftigt worden – insbesondere durch die sehr hohe Zustimmung zu den Erfolgsvoraussetzungen »Unterstützung durch die Verwaltungsleitung« und »gut geleitete Projektstrukturen« – aber auch durch zahlreiche Kommentare. Um einen detaillierteren Eindruck davon zu erhalten, wie systematisch sich Verwaltungsentwicklung in den befragten Verwaltungen vollzieht, in welchem Kontext also entsprechende Aktivitäten in der Bauaufsicht stehen, wurden die Verantwortlichen auch nach verwaltungsweiten Zielsetzungen dafür befragt.

Ausprägung verwaltungsweiter Entwicklungsziele

Die Ergebnisse der Befragung zeigen wiederum eine deutliche Differenzierung: Zwar existieren in mehr als zwei Dritteln der Verwaltungen Zielvorgaben für die Verwaltungsentwicklung, jedoch bleiben diese nicht selten allgemein. **Lediglich 38 Prozent der Befragten gaben an, dass in ihrem Fall die verwaltungsweiten Ziele für die untere Bauaufsichtsbehörde konkretisiert worden sind. In den Verwaltungen, die bereits E-Government-Aktivitäten entwickelt haben, ist dieser Anteil sogar noch kleiner.** Dort, wo jedoch abrechenbare Vorgaben fehlen, bleibt die Aufforderung zur Veränderung notwendigerweise unverbindlich.

Dieser Eindruck von Unverbindlichkeit verschärft sich noch bei der Auswertung der Antworten auf die Frage, in welcher Form das von der Verwaltung entwickelte Zielsystem in der Bauaufsicht »ankommt«. **Nur in 21 Prozent der befragten Verwaltungen existieren konkrete Planungen für die Umsetzung von verwaltungsweiten**



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 30/q37

Zielvorgaben. Allerdings ist dieser Anteil bei den im E-Government aktiven Verwaltungen doppelt so hoch. Aber auch unter ihnen arbeiten mehr als die Hälfte der Akteure ohne eine systematische Koordinierung der Aktivitäten durch ihre Verwaltungsleitung.

Ausrichtung der Verwaltungsentwicklung

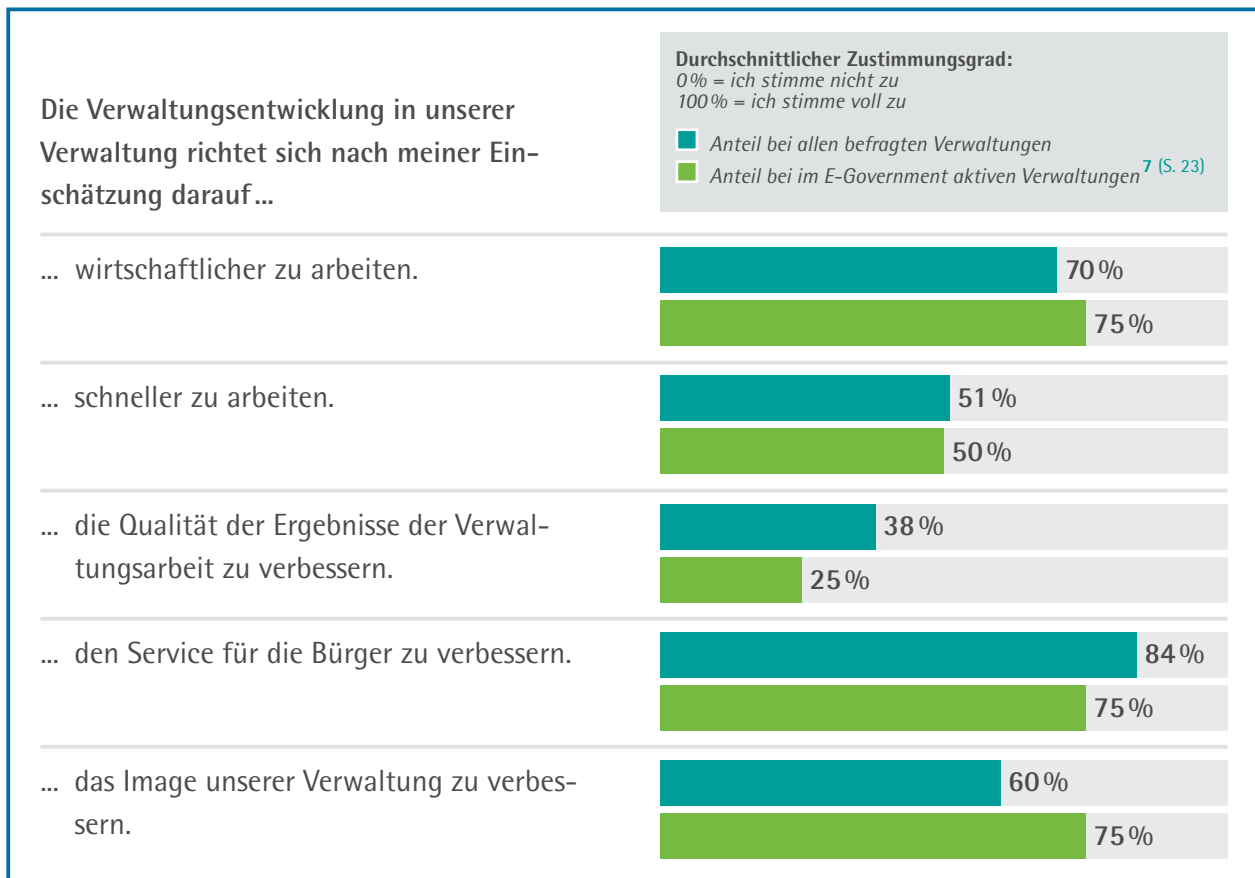
Mit welchen Zielvorgaben wird Verwaltungsentwicklung in den befragten Behörden betrieben?

Am wichtigsten ist es den Verwaltungen offensichtlich, den Service für die gesellschaftlichen Anspruchsgruppen zu verbessern. Aus dem auf dem öffentlichen Sektor lastenden Konsolidierungsdruck resultiert ein weiteres prominentes Entwicklungsziel – »wirtschaftlicher zu arbeiten«. Auch die Außenwirkung wird in den befragten Verwaltungen ernst genommen: Deutlich mehr als die Hälfte der Befragten benennt Image-

Verbesserung als verwaltungsweit formuliertes Ziel.

Gerade in der Wahrnehmung der Bauaufsicht spielt letzteres sicherlich eine herausgehobene Rolle, wird doch ihr Tätigkeitsbereich intensiv in der Öffentlichkeit thematisiert. Weit weniger wichtig scheint es dagegen zu sein, auch die Ergebnisqualität der Verwaltungsarbeit zu verbessern. Dies kann entweder darauf zurückzuführen sein, dass die Verantwortlichen wenig Notwendigkeit für Verbesserungen sehen oder dass sie Bemühungen darum nicht mit dem übergreifenden Ansatz der Verwaltungsentwicklung in Zusammenhang bringen (siehe dazu auch 4.8).

In den Bemerkungen zu diesem Fragenkomplex fanden sich häufig Charakterisierungen für die Ausrichtung der Verwaltungsentwicklung wie »Personalabbau« oder »Kosteneinsparung«, teils auch in sarkastischen Zuspitzungen. Die Mehrzahl solcher Kommentare stammt von Vertretern aus



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 31

Verwaltungen, die bislang wenig E-Government-Engagement gezeigt haben. Sie können auch als Indiz dafür gelesen werden, dass die Schreiber die Rahmenbedingungen für Verwaltungsentwicklung in ihrem Umfeld als ungenügend und entmutigend empfinden.

Einen gänzlich anderen Tenor hatten andere Bemerkungen: Einige wenige Befragte betonten

die Bedeutung ganzheitlicher Entwicklungsansätze, die auch darauf gerichtet sein müssten, die Ausgangsbedingungen für Verwaltungsentwicklung systematisch zu verbessern. Andere beschrieben »uneffektiven Aktionismus« als Folge, wenn genau dies unterbleiben würde.

4.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Rechtsrahmen des Verwaltungshandelns stellt eines der zentralen Diskussionsthemen sowohl in den Bemerkungen zur Online-Umfrage als auch in den Nachgesprächen dar. Dabei überwiegen kritische Aussagen: Das geltende Fach- und Ver-

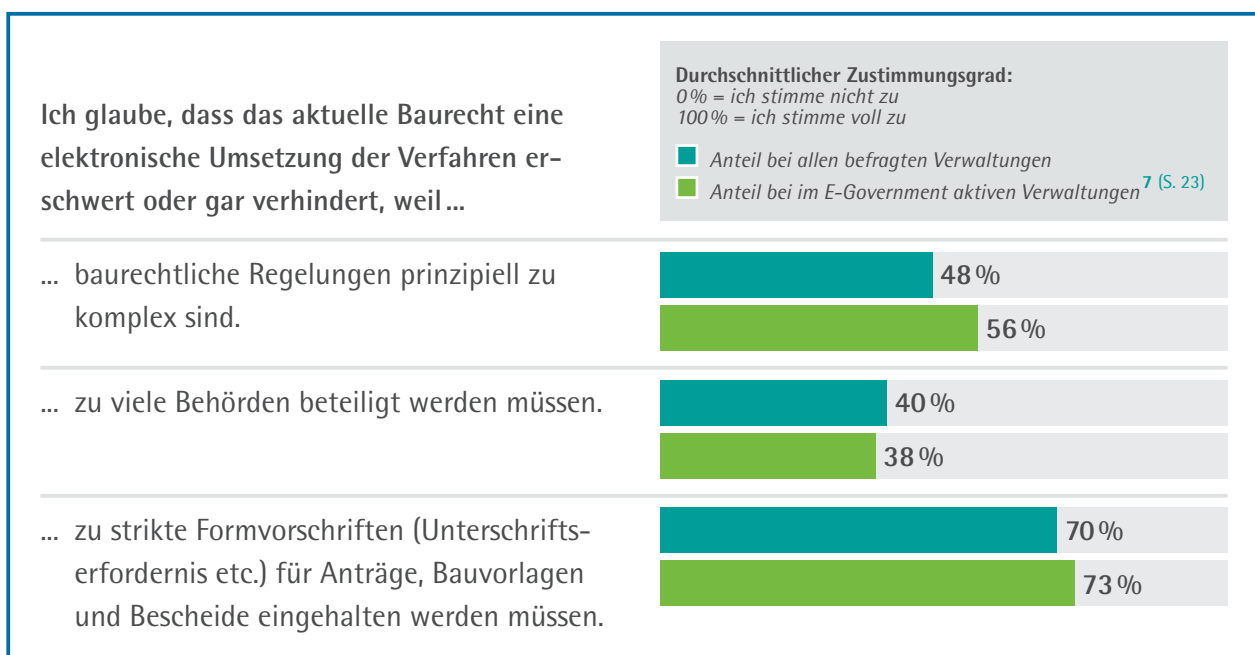
waltungsrecht hat offensichtlich deutlichen, in seiner jetzigen Ausgestaltung aber eher hemmenden Einfluss auf die Entwicklungsdynamik der Bauaufsichtsbehörden.

Fachrecht

Fast zwei Drittel der Befragten beklagen die zu strikten Formvorschriften in den baurechtlichen Verwaltungsverfahren und werten sie als Hemmnis für die elektronische Umsetzung. Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, warum augenscheinlich viele Verwaltungen vor elektronischen Verfahrensinnovationen zurückschrecken. Die Bemerkungen zu diesem Thema der Befragung deuten jedoch auch auf weit verbreitete Unsicherheiten in der Interpretation der rechtlichen Vorgaben und bei deren praktischer Anwendung. Mehrfach verwiesen Befragte auf Landesbauordnungen, die eine medienbruchfreie elektronische Umsetzung der baurechtlichen Verwaltungsabläufe prinzipiell unmöglich machen würden. In der Auswertung dieser Bemerkungen entstand jedoch die Vermutung, dass den jeweiligen Akteuren die verfahrensrechtlichen Regelungen zur Abbildung von Formvorschriften durch elektronische Mittel nicht ausreichend bekannt sein könnten – ohne dass im Rahmen dieser Studie die Möglichkeit bestanden hätte, die Rechtssituation in allen Bundesländern im Detail zu untersuchen. In jedem Fall weisen die Aussagen aus der Befragung und aus den Nach-

gesprächen auf Defizite in der »Gebrauchstauglichkeit« des Rechtsrahmens, der viel zu wenig auf die praktischen Bedürfnisse in den ausführenden Verwaltungen ausgerichtet ist.

Noch grundlegender ist die Kritik, die von etwa der Hälfte aller Befragten unterstützt wird: **Sie bewerten das Baurecht insgesamt als zu komplex und vertiefen dies in ihren Bemerkungen kraftvoll.** Trotz aller politischen Bekenntnisse zum Bürokratieabbau würde das Fachrecht tendenziell eher weiter verkompliziert und zudem zu häufig geändert. Gänzlich vermisst wird die wünschenswerte Harmonisierung der Vielzahl landesrechtlicher Regelungen. Weniger problematisch sehen die Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden die notwendige Mitwirkung zahlreicher Fachdienststellen an den baurechtlichen Entscheidungen. Dies mag daran liegen, dass diese Arbeitsteilung organisatorisch – gerade auch dann, wenn sie mit elektronischen Mitteln unterstützt wird – vergleichsweise leicht zu beherrschen ist. Zudem reduziert die intensive Ausprägung des Ressortprinzips die Aufgabenlast und Verantwortung der verfahrensführenden Behörde.



Verwaltungsrecht

Die Bewertung der beiden verfahrensrechtlichen Aspekte, die in der Befragung thematisiert wurden, ist eindeutig: **Etwa drei Viertel aller Befragten bewerten die elektronische Umsetzung von Formvorschriften und Zustellungen als nicht praxistauglich.** Die Kritik gilt dabei vor allem, so machen es die Kommentare der Befragten deutlich, der qualifizierten elektronischen Signatur. Sie wird als zentrales Hemmnis für eine praktikable Handhabung der elektronischen Form eingeschätzt.

Die Ausprägungen dieser Kritik variieren offenkundig: Verwaltungen ohne praktische Erfahrung in der elektronischen Bearbeitung schrecken eher pauschal vor dem technisch-organisatorischem Aufwand zurück, der mit der Einführung und Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur verbunden zu sein scheint. Offenkundig gehört diese Überzeugung fest zum mittlerweile fixierten Image dieser Technologie. Erfahrenere Verwaltungen wissen, dass eine solche Pauschalisierung im Alltag nicht gerechtfertigt ist. Sie kennen aber auch die tatsächlich problematischen Aspekte – beispielsweise die wenig effizienten Softwarelösungen zur Nutzung oder den enormen Aufwand zur Beweiswerterhaltung der Signaturen.

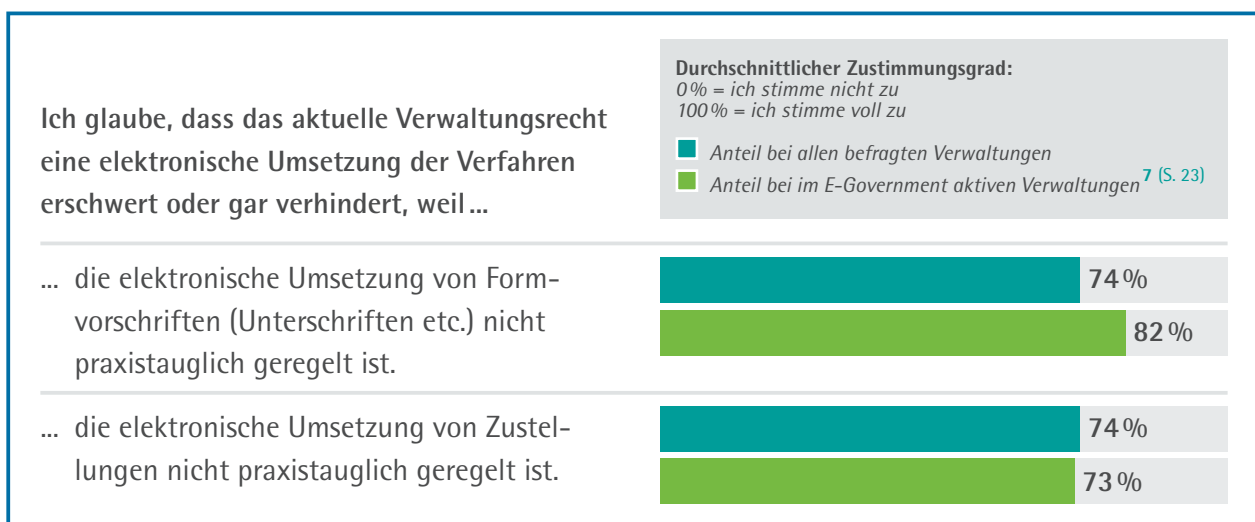
Zudem haben die im E-Government aktiven Bauaufsichtsbehörden bereits die praktische Er-

fahrung gemacht, dass es zwar in gewissem Umfang möglich, aber eben doch aufwendig ist, die Auftraggeber ihrer Verwaltungsverfahren – also vor allem Bauherren und Entwurfsverfasser – zur Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur zu bewegen. Dies kann als Hintergrund dafür vermutet werden, dass sie die rechtlichen Vorgaben zur elektronischen Umsetzung von Formvorschriften noch einmal kritischer als ihre Kollegen bewerten.

Ähnlich die Sicht auf die elektronische Zustellung: Auch in diesem Fall scheint ein Bündel an Unsicherheiten, fehlender Erfahrung und tatsächlichen Problemen die kritische Bewertung der rechtlichen Vorgaben zu beeinflussen. Diesen Aspekt jedoch sehen die erfahrenen Verwaltungen gelassener, haben sie das Problem doch in der Praxis vielfach pragmatisch dadurch umgangen, dass sie in bestimmten Situationen weiter die Papierform und die tradierten Zustellungswege verwenden.

In den Bemerkungen zur Befragung wurden weitere rechtliche Problemstellungen aufgeworfen, von denen zwei benannt sein sollen:

- Der aktuelle Rechtsrahmen autorisiert die Bauaufsichtsbehörden nicht, in Papierform eingehende Dokumente zu bauordnungsrechtlichen Verfahren nach dem Digitalisieren zu vernichten – also »ersetzend zu scannen«.



Wie in 3.2.3 bereits erwähnt, zwingt dies die Verwaltungen zur Führung einer »Papierrestakte« oder einer sonstigen Aufbewahrung der Originale. Vor diesem Hintergrund wird eine eindeutige Ermächtigung zum ersetzenden Scannen gefordert.

- Die Befragten berichten von unterschiedlichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Verwaltungsgerichten, die teils problemlos

elektronische Akten als Beweismittel akzeptieren, in anderen Fällen aber auf der Papierform bestehen.

Ohne Übertreibung kann bilanziert werden: Würden die rechtlichen Rahmenbedingungen mit Blick auf den Alltag aller Verfahrensbeteiligter weiterentwickelt, so wäre dies ein wesentlicher Beitrag zur Unterstützung der E-Government-Akteure und zur Verbesserung der Innovationsdynamik.

4.5 Prägungen und Einstellungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

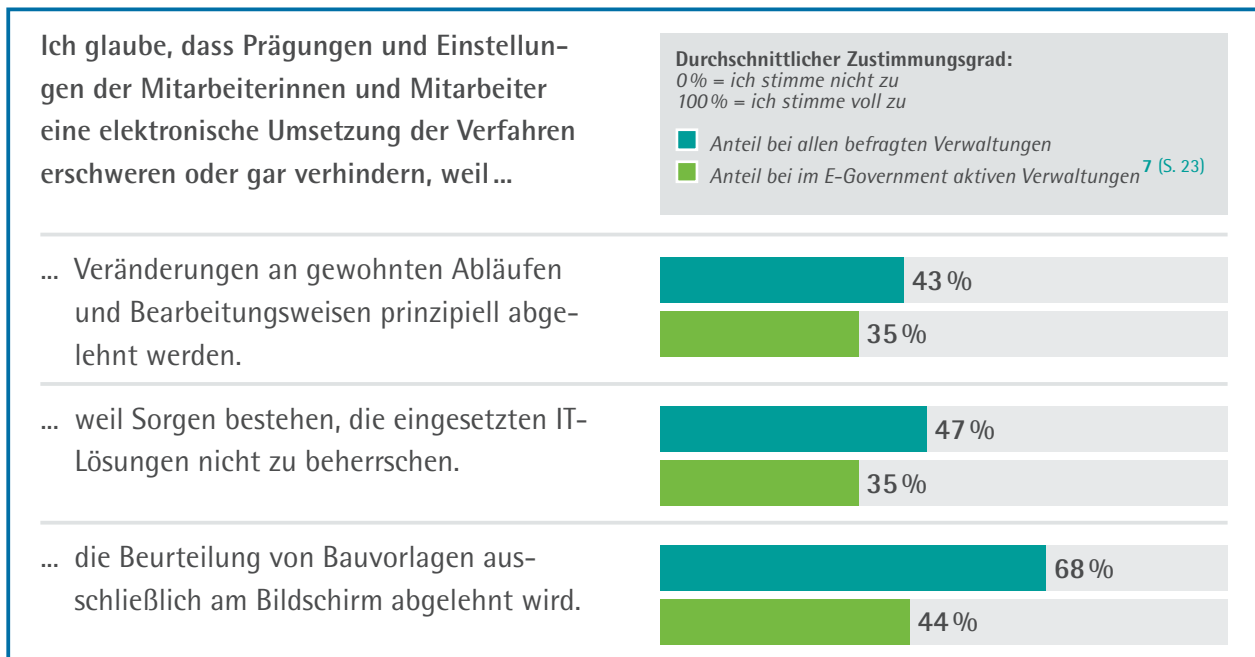
Neben den rechtlichen Ausgangsbedingungen ist die Personalsituation der am intensivsten kommentierte Aspekt der Befragung – und dies nicht allein gemessen an der Häufigkeit der Nennungen, sondern auch in Bezug auf die Emotionalität der Bemerkungen. Auch bei der Priorisierung der notwendigen Veränderungen in der eigenen Verwaltung bewerteten die Befragten, wie oben gezeigt wurde, die Beschaffung von geeignetem Personal als am dringlichsten (siehe 4.2). Das ließe die Vermutung zu, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bauaufsichtsbehörden das wesentliche Problem wären, das die Umstellung der Verwaltungsverfahren auf die elektronische Bearbeitung verzögert oder gar verhindert. Ist das so?

Die Antworten der befragten Leiterinnen und Leiter zu konkreten personalbezogenen Aspekten bestätigen das in dieser Zuspitzung nicht: Zwar belegen die Einschätzungen, dass die Vorbereitung der Beschäftigten der Bauaufsichtsbehörde auf die stark veränderten Bearbeitungsabläufe in den elektronischen Verfahren hoher Aufmerksamkeit bedarf, jedoch wurde lediglich ein Argument von der deutlichen Mehrheit aller Befragten unterstützt: **Die Beurteilung der elektronischen Verfahrensunterlagen am Bildschirm bewerten 68**

Prozent der Verantwortlichen als problematisch für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese Sorge verwundert angesichts der in der Bauaufsicht regelmäßig anfallenden großformatigen Pläne und Zeichnungen nicht. Dennoch kann dieses klar umrissene Problem durch bessere Bildschirm- und Präsentationsgeräte, durch geeignete Softwarelösungen und – wo nötig – durch bewusstes Zulassen des Medienbruchs gemildert oder gar behoben werden.

Wenn daneben fast die Hälfte aller befragten Verantwortlichen bei ihren Kolleginnen und Kollegen eine prinzipielle Scheu vor Veränderungen und Informationstechnik beschreibt, so muss dies wohl vor allem als Einfordern einer zukunftsfähigen Personalpolitik gewertet werden: In den Bemerkungen dazu werden »Überalterung«, »Personalknappheit«, mangelnde Fortbildung, zu geringe Freiräume für Veränderungsprozesse und weitere Probleme benannt – allesamt Herausforderungen, denen sich die Kommunalverwaltungen prinzipiell und unabhängig von konkreten Aufgabenbereichen zu stellen haben.

Gleichzeitig macht die Befragung aber auch deutlich: **Alle personalbezogenen Schwierigkeiten werden von den Verwaltungen, die be-**



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 38/q4501 bis q4503

reits E-Government-Erfahrungen besitzen, als deutlich weniger problematisch eingeschätzt. Offensichtlich sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörden trotz aller Herausforderungen doch in der Lage, die elektronische Bearbeitung ihrer Verwaltungsverfahren zu bewältigen.

Sowohl die Ergebnisse der Befragung als auch das Stimmungsbild der Kommentare unterstreichen die herausragende Bedeutung der Personal-bezogenen Veränderungsaufgaben. Einerseits beschreibt dies eine übergreifende Aufgabe der Verwaltungen, die ihre Personalentwicklung offenkundig systematischer und nachhaltiger als bisher anzulegen haben. Andererseits müssen in Veränderungsprojekten die personellen Aspekte mit der gleichen Aufmerksamkeit wie etwa technische oder organisatorische Themen behandelt werden.

4.6 Akzeptanz bei den Auftraggebern der Bauaufsicht

Um die baurechtlichen Verwaltungsverfahren medienbruchfrei bewältigen zu können, müssen die dafür angebotenen Zugangs- und Kommunikationskanäle auch von den Auftraggebern der Bauaufsichtsbehörden akzeptiert werden. Wenn beispielsweise der Online-Bauantrag oder die Möglichkeiten zur Einsicht in die Verfahrensakte, zum Einstellen elektronischer Dokumente oder

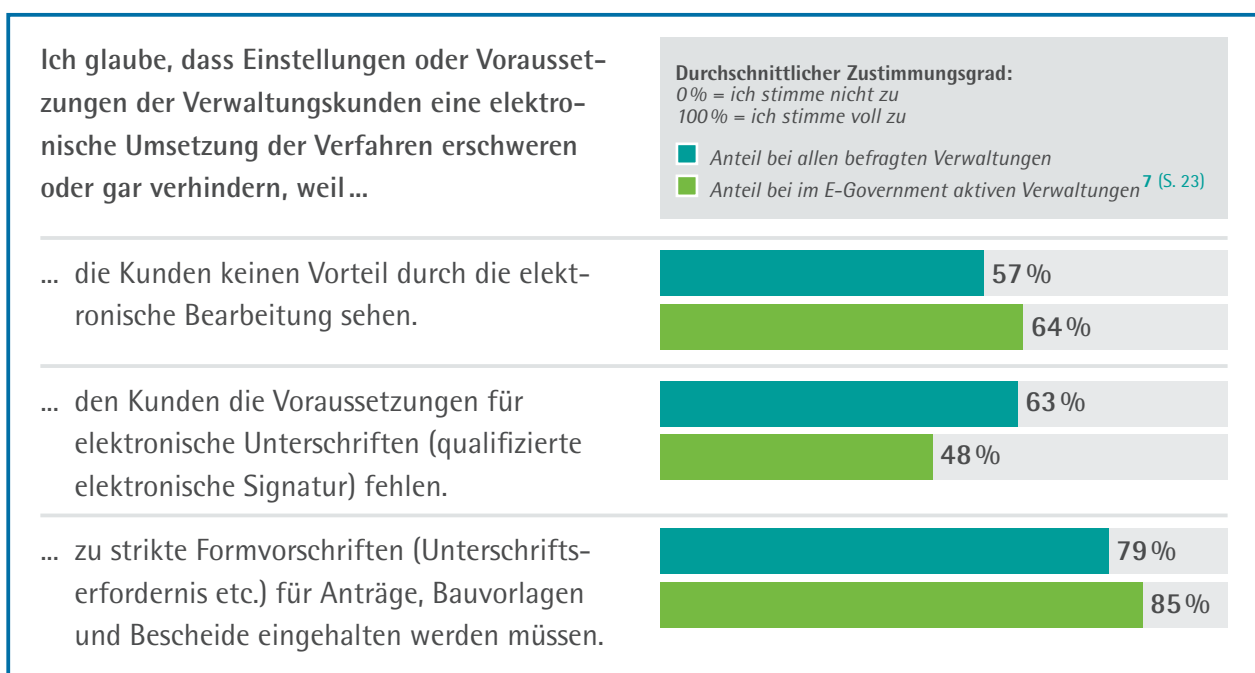
zum Abrufen der elektronischen Bescheide von den Bauherren und Entwurfsverfassern nicht genutzt werden, dann wird der Rationalisierungseffekt der elektronischen Bearbeitung entsprechend geringer ausfallen.

Eine deutliche Mehrheit der Verantwortlichen, so macht es die Befragung deutlich, beurteilt diesen Aspekt skeptisch. Am größten

ist die Sorge, dass Bauherren und Entwurfsverfasser nicht in der Lage oder nicht Willens sind, die qualifizierte elektronische Signatur zu nutzen. In ihren Kommentaren verweisen die Befragten auf regionale Spezifika (»Ich bezweifle, dass die elektronische Form auf dem platten Land beherrscht wird.«) oder starke Unterschiede zwischen ihren Auftraggebern (»Wir bekommen sogar noch handschriftliche Briefe.«). Zumindest letzteres ist mit dem Blick auf private Bauherren oder einzelne Entwurfsverfasser nicht von der Hand zu weisen. Dem pauschalen Urteil steht jedoch die konträre Sicht zumindest der professionellen Auftraggeber entgegen. So urteilen beispielsweise von der Niedersächsischen Architektenkammer befragte Mitglieder, dass »gerade Architekturbüros über einen ausreichend guten Standard elektronischer Kommunikationsmöglichkeiten verfügen«, wohingegen sie häufig »kommunikationstechnische Probleme« der Bauaufsichtsbehörden erleben würden.²⁵ Dies lässt vermuten, dass die Vorbehalte der Verwaltung zumindest in Teilen auf mangelnde

Kommunikation mit den Auftraggebern zurückzuführen sind. Wenn es gelänge, dieses Verhältnis stärker kooperativ zu gestalten, dann sollte auch elektronische Kommunikation mit einer Mehrheit zumindest der gewerblichen Kunden möglich sein.

Ähnlich pauschalisiert erscheint die Überzeugung von 57 Prozent der befragten Verwaltungen, dass die Verfahrensbeteiligten elektronische Bearbeitung nicht als Vorteil wahrnehmen würden. Diese Beobachtung fällt zunächst auf die Bauaufsichtsbehörde zurück: Wenn elektronische Bearbeitung, wie von ihren Protagonisten beabsichtigt, Bearbeitungszeiten tatsächlich reduzieren würde, dann läge der Vorteil auch für die Auftraggeber auf der Hand. Wenn die Bauaufsicht zudem ihren Effizienzgewinn durch differenzierte Gebührensätze mit den Antragstellern teilen würde (was je nach Landesgebührenordnung durchaus möglich ist), dann entstünde ein weiterer unmittelbarer Effekt. Noch wichtiger ist aber wahrscheinlich, die technischen Schnittstellen zu den Kunden so zu gestalten, dass auch in deren



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 40/q4701 bis q4703

²⁵ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013

Ablauforganisation Effizienzgewinne und Kostenreduktion möglich werden. Die Vorteile einer elektronischen Zusammenarbeit müssen also zunächst bewiesen werden.

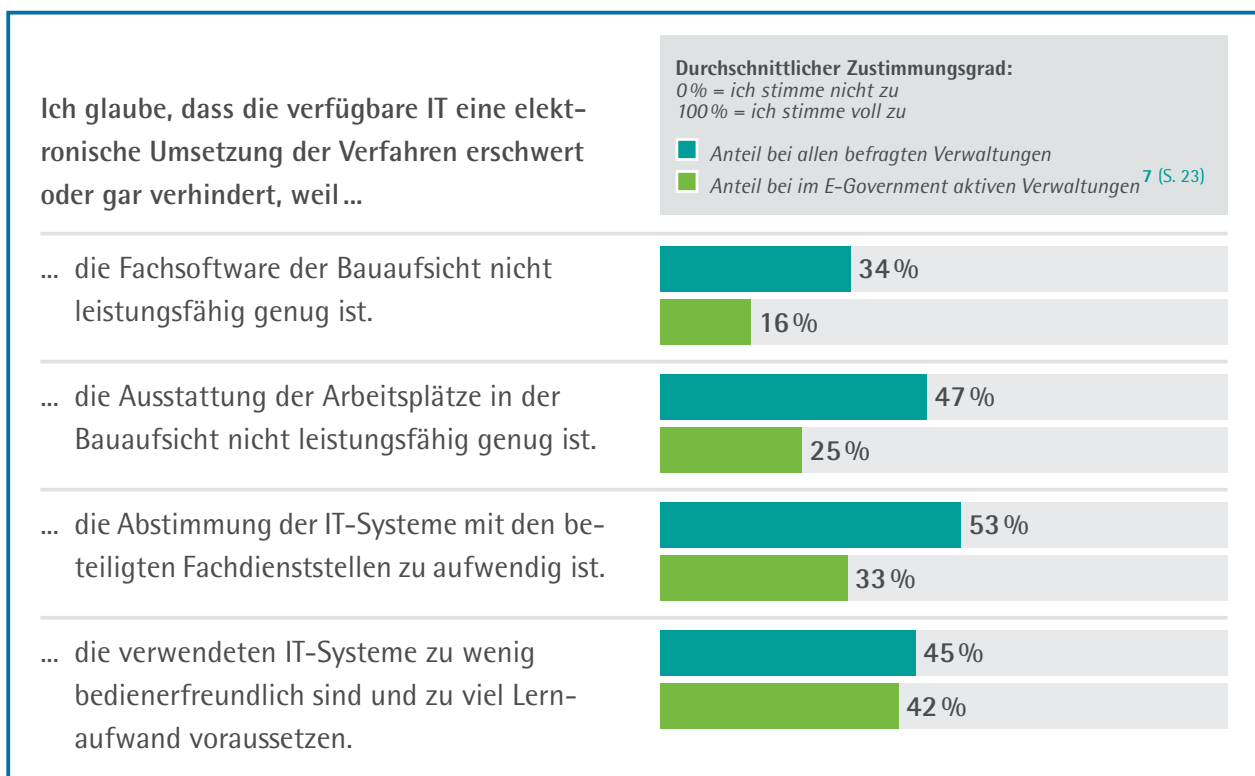
In der Diskussion der Ergebnisse dieser Studie wiesen auch die gewerblichen Entwurfsverfasser auf ein Problem hin, dass bereits im Zusammenhang mit behördlichen Verfahrensbeteiligten angesprochen wurde (siehe 3.2.4): Es »irritieren insbesondere die teilweise von einer Bauaufsichtsbehörde zur nächsten unterschiedlichen Bearbeitungssysteme und Programme, von den Landesgrenzen ganz zu schweigen«, berichtete die Niedersächsische Ar-

chitektenkammer. »Als dringend erforderlich angesehen wird ein zumindest landesweit einheitliches elektronisches Bearbeitungsprogramm, damit die hier ansässigen Entwurfsverfasser nicht bei jeder Bauaufsichtsbehörde mit unterschiedlichen Voraussetzungen des Zugangs und der Kommunikation konfrontiert werden.²⁶ Diese Aufgabe kann, wie oben bereits bemerkt, von einer Bauaufsichtsbehörde allein nicht gelöst werden. Allerdings werden die Kommunalverwaltungen durchaus in der Pflicht gesehen, entsprechende Kooperationsvorhaben zu initiieren.

4.7 Leistungsfähigkeit der IT-Infrastruktur

Die den Bauaufsichtsbehörden verfügbare Informationstechnik scheint im Allgemeinen ausreichend leistungsfähig zu sein, um eine elektroni-

sche Verfahrensbearbeitung möglich zu machen. **In der Befragung wurde zudem deutlich, dass notwendige Erweiterungen oder Verbesserungen**



Quelle: Online-Erhebung, Angaben zu Frage 42/q4901 bis q4904

²⁶ Schreiben der Niedersächsischen Architektenkammer an die Autoren, 4.9.2013

der IT-Infrastruktur bei der Einführung der elektronischen Bearbeitung bewältigt werden können. So bewerten jene Verwaltungen, die bereits entsprechende Projekte umgesetzt haben, ihre technologische Basis signifikant besser als der Durchschnitt aller Befragten.

Zwei Problembereiche wurden deutlich stärker artikuliert als andere: Einerseits schrecken mögliche Schnittstellenprobleme mit IT-Systemen der Fachdienststellen nahezu die Hälfte aller befragten Verantwortlichen ab – die dann aber in der Praxis der elektronischen Kommunikation offenbar besser als befürchtet lösbar sind. Bedenklicher ist andererseits ein Befund, der auch von einem Teil der E-Government-Aktivist*innen unterstützt wird: Sie erleben ihre IT-Systeme als zu wenig benutzerfreundlich, was ihnen unnötig hohe Aufwände für Schulung und Anwenderunterstützung auferlegt. Auch einzelne Bemerkungen zur Befragung stüt-

zen diese Kritik. Offensichtlich müssen die Hersteller der verwendeten Softwarelösungen diesem Aspekt mehr Aufmerksamkeit als bisher widmen.

In den Kommentaren der Befragten deutete sich an, dass zumindest einzelne der kommunalen IT-Organisationen angesichts der steigenden Komplexität und Breite der von ihnen betriebenen Lösungen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit geraten. Die Folge sind Mängel im IT-Betrieb – etwa bei Support («Die Behebung von Hard- und Softwarefehlern dauert regelmäßig zu lange») oder IT-Qualität («Die Technik wird immer langsamer»).

Die Befragten weisen auch darauf hin, dass aus ihrer Sicht für einzelne Aufgabenstellungen der Bauaufsichtsbehörden noch keine ausreichend leistungsfähigen IT-Lösungen bereitstehen würden. Dies betrifft beispielsweise praktikable IT-Anwendungen für den Außendienst bei Bauabnahmen oder Baukontrollen.

4.8 Qualitätskultur

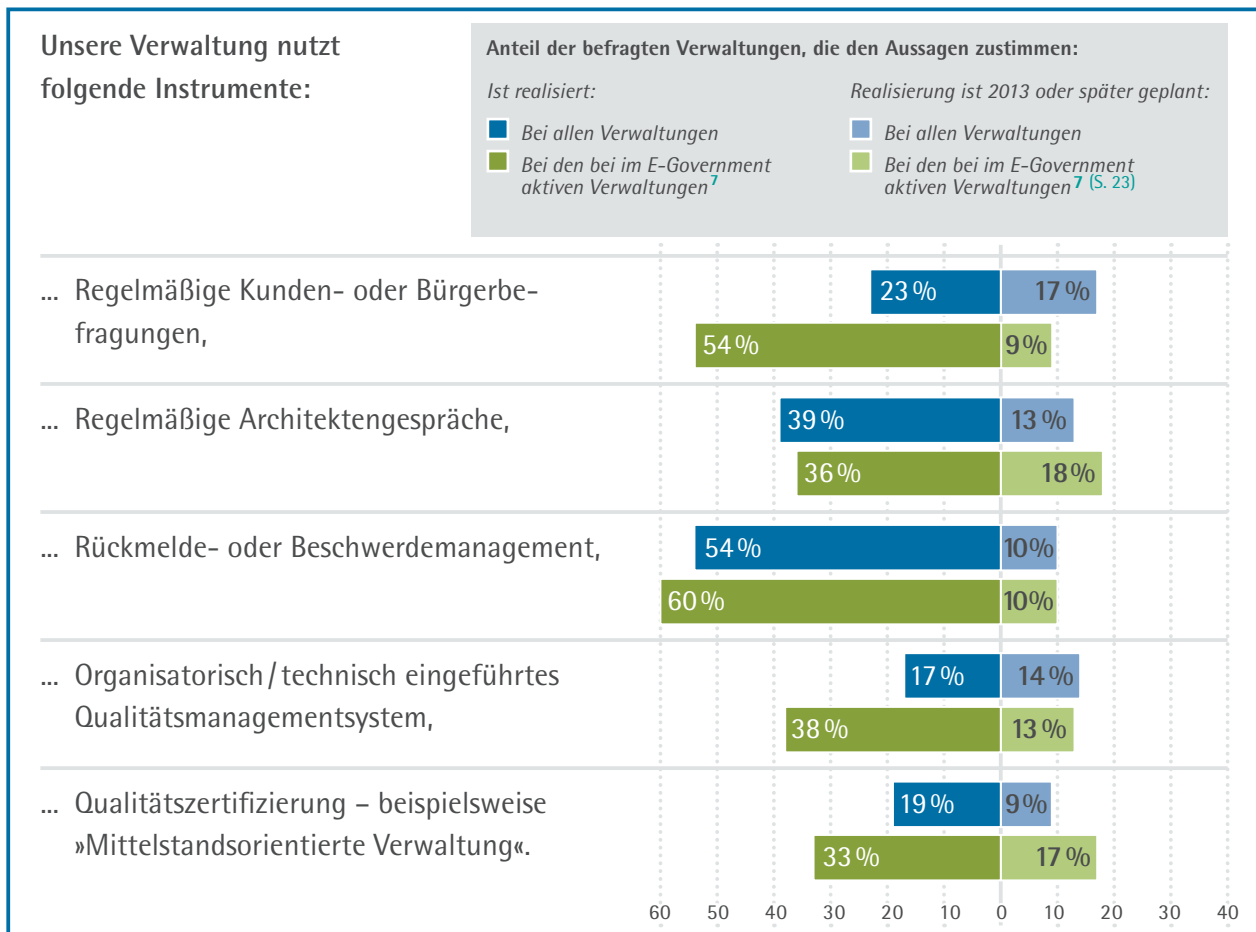
Als das wichtigste Ziel der Verwaltungsentwicklung in ihren Organisationen hatten die Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörde die Verbesserung der Servicequalität angegeben (siehe 4.3). Dies stimmt mit dem Tenor der öffentlichen Diskussion überein: Der Modernisierungsdiskurs in den Verwaltungen ist – neben der unabwendbaren Auseinandersetzung mit Effizienz – in starkem Maß auf das Thema Qualität ausgerichtet. In einem abschließenden Teil der Befragung sollte daher ein Eindruck davon gewonnen werden, ob und wie die Qualitätskultur der befragten Verwaltungen die Bemühungen um eine IT-orientierte Verwaltungsentwicklung beeinflusst.

Instrumente zur Kundenkommunikation

Nahezu alle Bauaufsichtsbehörden bekräftigten die Eingangsannahme für diesen Fragenkomplex: 92 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, ihnen seien Rückmeldungen ihrer Kunden wichtig.²⁷ Dies ist der über alle Fragestellungen hinweg höchste Zustimmungswert. Den Verantwortlichen sollte also die Zufriedenheit oder Kritik ihrer gesellschaftlichen Auftraggeber im Detail bekannt sein.

Der allgemeinen Bekundung stehen jedoch die Aussagen zur konkreten Ausgestaltung dieser Kommunikationsbeziehung entgegen: Im Vergleich mit der angegebenen hohen Bedeutung der Kundenkommunikation haben nur wenige Verwaltungen Instrumente zur systematischen

²⁷ Online-Erhebung, Angaben zu Frage 44, q5101: Antworten in den beiden höchsten Zustimmungskategorien



Quelle: Online-Erhebung, Aggregation aus den Angaben zu Frage 45/q5201 bis q5205

Entwicklung und Aufbereitung der Rückmeldungen entwickelt. Immerhin verweisen mehr als die Hälfte der Befragten auf ein integriertes Rückmelde- und Beschwerdemanagement, was nicht unbedingt nur auf die Bauaufsicht bezogen sein muss. Kundenbefragungen und Architektengespräche sind jedoch in lediglich 23 bzw. 39 Prozent der Bauaufsichtsbehörden gängige Praxis.

Qualitätsmanagementsysteme und Qualitätszertifizierungen

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Kommunalverwaltungen um die Qualität ihrer Arbeit bemüht sind. Wie systematisch diese Bemühungen jedoch erfolgen, wie Qualitätsziele ermittelt, Qualitätsmaßnahmen gesteuert und wie deren Ergebnisse evaluiert werden, das unterscheidet sich von Verwaltung zu Verwaltung deutlich. Ein Indika-

tor dafür ist die Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen im Verwaltungsalltag, ein zweiter sind formale Zertifizierungen wie sie beispielsweise die Initiative »Mittelstandsorientierte Verwaltung« vornimmt.

Beides ist längst nicht Standard: Nur knapp ein Fünftel aller Verwaltungen verfügt über Qualitätszertifizierungen. Noch geringer ist der Anteil der Befragten, deren Organisation ein in der Praxis wahrnehmbares Qualitätsmanagementsystem betreibt. Offensichtlich hat sich bislang nur eine Minderheit engagierter Verwaltungen mit solchen Ansätzen zur Institutionalisierung von Qualitätsbemühungen auseinandergesetzt. Dagegen wird Qualität in der Mehrheit der Verwaltungen nach wie vor eher dezentral thematisiert als verwaltungsweit gesteuert.

In den Nachgesprächen zur Befragung ist dieser Eindruck in anderer Weise verstärkt worden: Allein die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems oder eine entsprechende Zertifizierung sichern nicht automatisch, dass die Qualitätskultur der Verwaltung nachhaltig verbessert wird. Instrumente wie diese laufen notwendigerweise Gefahr einer lediglich formalen Handhabung, wenn sie nicht durch wahrnehmbare Steuerung und kulturelle Entwicklungen begleitet werden.

Auffallend hoch ist das geringe Planungspotenzial für alle nachgefragten Qualitätsinstrumente: Zwischen 9 und 20 Prozent der befragten Verwaltungen planen die Einführung des einen oder anderen Ansatzes. Vor dem Hintergrund des aktuell noch geringen Implementierungsgrads muss also vermutet werden, dass sich in der Mehrheit der Kommunalverwaltungen auf absehbare Zeit keine institutionalisierte Qualitätskultur entwickeln wird.

Verhältnis von Qualitätsmanagement und IT-orientierter Verwaltungsentwicklung

Die Einführung von Instrumenten zum Qualitätsmanagement ist zweifellos ein wesentlicher Teil kommunaler Verwaltungsentwicklung. Die Befragung hat eindeutig gezeigt, dass die Qualitätskultur in den Verwaltungen und deren Engagement

für die Intensivierung des IT-Einsatzes in einem signifikanten Zusammenhang stehen. Vier von fünf der untersuchten Qualitätsinstrumente werden in den Bauaufsichtsbehörden, die bereits E-Government-Erfahrungen ausweisen, wesentlich häufiger eingesetzt als anderswo.

Vermutlich beeinflussen sich beide Entwicklungslinien gegenseitig: Einerseits kann das Engagement für Qualitätsverbesserungen zum Motiv für verstärkte IT-Unterstützung in den Verwaltungsverfahren werden. Andererseits bietet die elektronische Bearbeitung von Verwaltungsverfahren die Chance zur Qualitätsverbesserung – wenn beispielsweise auf diese Weise Bearbeitungszeiten reduziert, die Verfahrenstransparenz verbessert oder eine hohe Qualität der Aktenführung gesichert werden.

Was sich in der Analyse des Baugenehmigungsverfahrens bereits gezeigt hatte, wird auch hier deutlich. Die im E-Government bereits aktiven Bauaufsichtsbehörden integrieren nicht allein innovative technische, sondern auch innovative managementbezogene Entwicklungsansätze in ihre Arbeit. Oder andersherum formuliert: Die noch abwartenden Verwaltungen halten sich in ihrer Mehrheit nicht nur bei der Technik, sondern auch bei der Entwicklung ihres Qualitätsmanagements zurück.

5. Abschnitt:

Resümee und Handlungsempfehlungen

5.1 »Digital Divide« der Verwaltungslandschaft

Status Quo

Die weitgehend elektronisch arbeitende und kommunizierende Bauaufsichtsbehörde ist im deutschen Verwaltungsalltag noch selten. **Unter den befragten Bauaufsichtsbehörden fand sich lediglich eine einzige, die bereits alle Verwaltungsverfahren aus dem eingangs beschriebenen Leistungsportfolio vollständig elektronisch abwickelt; eine Handvoll weitere Kommunalverwaltungen sind auf dem Weg dahin.** In der übergroßen Mehrheit aller Bauaufsichtsbehörden werden Bauanträge bis heute allein in Papierform entgegengenommen, werden Bauakten in Papierform geführt, Beteiligungen von Fachdienststellen überwiegend per Post abgewickelt, Baugenehmigungen auf Papier ausgestellt und schließlich per Post versandt. In einem Teil der Verwaltungen wurden zumindest ausgewählte Arbeitsschritte bereits auf eine elektronische Bearbeitung umgestellt, in manchen existieren Projekte, Pläne oder zumindest die Absicht, diese Umstellung zu erreichen. Ein deutlich größerer Teil der Bauaufsichtsbehörden schließt jedoch eine konsequent elektronische Bearbeitung der eigenen Verwaltungsverfahren und elektronische Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten bislang aus.

Seit den ersten Pilotprojekten zum »digitalen Bauantrag« Ende der 1990er Jahre sind mehr als ein Jahrzehnt vergangen. In diesem Zeitraum entstanden mobile Breitbandnetze, wurden Smartphones

am Markt eingeführt, Tablet-Computer erfunden, Cloud-Computing durchgesetzt, verdoppelte sich die Zahl der Internetnutzer in Deutschland (auf aktuell fast 80 Prozent aller Einwohner), verfünffachte sich die Zahl der Mobilfunkanschlüsse und so weiter. Einen Bauantrag elektronisch zu erstellen, zu unterschreiben und einzureichen, das ist dagegen nach wie vor den Kunden von nur vier Prozent der Bauaufsichtsbehörden vorbehalten. **Gemessen an der zeitgleichen Veränderungsdynamik anderer Bereiche der Gesellschaft gehören Kommunalverwaltungen offensichtlich nicht zu den Innovationszentren.** Stattdessen verstehen sich viele Verwaltungen traditionell als vor allem zweckorientierte Einrichtungen, die nicht auf Erneuerung, sondern auf reglementierte Aufgabenerfüllung nach dem Weber'schen Bürokratiemodell ausgerichtet sind.

»Digital Divide«

Eine so pointierte Aussage ist mit dem Blick auf die Gesamtheit der Verwaltungen sicherlich gerechtfertigt, auf einzelne Spitzenverwaltungen trifft sie aber gewiss nicht zu. Die Ergebnisse der Studie zeigen eine dramatisch unterschiedliche Dynamik im Vergleich der Verwaltungen untereinander auf: **Die Verwaltungslandschaft durchzieht ein »digital divide«.** In allen untersuchten Aspekten der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung standen einer kleinen Anzahl Pionierverwaltungen und

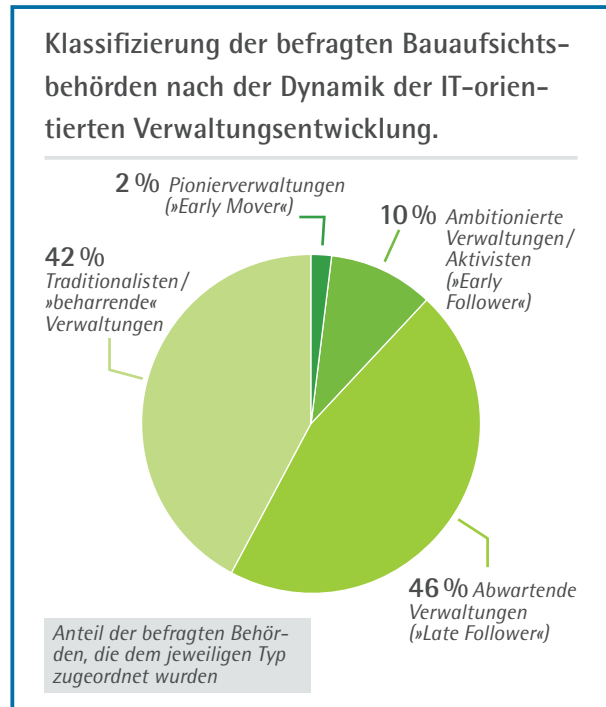
»Aktivisten« eine größere Gruppe von abwartenden Verwaltungen und eine noch größere Gruppe von »Traditionalisten« oder, schärfer formuliert, von »Verweigerern« gegenüber. Diese Dispersität macht deutlich: **Die insgesamt geringe Innovationsdynamik der Kommunalverwaltungen ist nicht zwangsläufig.** Alle befragten Verwaltungen arbeiten vor dem Hintergrund weitgehend identischer gesellschaftlicher Bedingungen. Die Ursachen für die unterschiedliche Entwicklungsdynamik müssen also im Wesentlichen in den Verwaltungen selbst zu finden sein.

Pioniere – Aktivisten – Abwartende – Traditionalisten

Wie eingangs erläutert, gibt das Datenmaterial der Befragung die Möglichkeit, die befragten Bauaufsichtsbehörden nach der von ihnen erreichten Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung zu klassifizieren. Damit wird die »digitale Spaltung« der Verwaltungslandschaft quantifizierbar: Ganze zwei Prozent der befragten Behörden können den »Pionieren« zugerechnet werden, die innerhalb ihres Leistungsportfolios bereits elektronisch arbeiten und kommunizieren. Weitere zehn Prozent »Aktivisten« sind dabei, entsprechende Projekte umzusetzen. Fast die Hälfte der befragten Verwaltungen steht der elektronischen Durchführung baurechtlicher Verwaltungsverfahren abgeschlossen gegenüber, hat aber noch keine konkreten Planungen zur Umsetzung. Die verbleibenden 43 Prozent der Bauaufsichtsbehörden planen auch für die kommenden Jahre nicht, ihre Arbeitsweise zu verändern.

Größere Landkreise als aktivste Verwaltungen

Werden die Ergebnisse dieser Klassifizierung weiter nach der Art und Größe der Zuständigkeitsbereiche differenziert, dann wird deutlich: Unter den aktiven Verwaltungen sind die größeren Landkreise überdurchschnittlich oft vertreten.

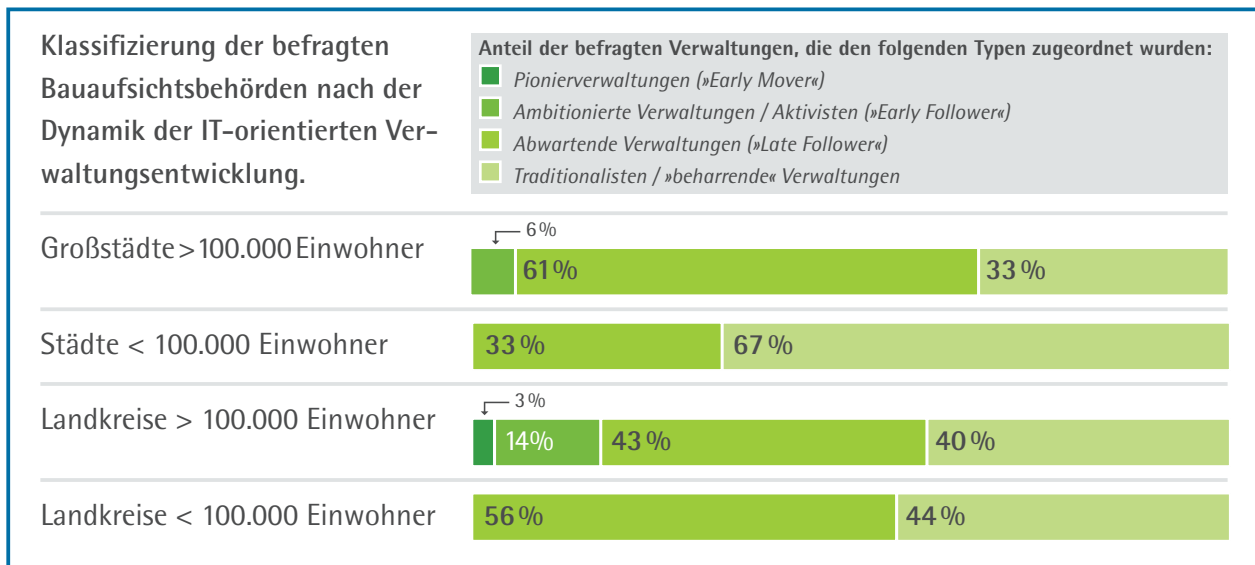


Quelle: Eigene Klassifizierung (zur Methodik siehe Anlage)

Die geringste Entwicklungsdynamik scheinen die Verwaltungen in Städten und Landkreisen mit weniger als 100.000 Einwohnern aufzuweisen.

Diese Differenzierung nach kommunalen Kontexten lässt einige weitere Vermutungen zur Ursache der unterschiedlichen Dynamik zu:

- Offensichtlich fällt es kleineren Verwaltungseinheiten – hier Stadt- und Landkreisverwaltungen mit einem Zuständigkeitsbereich von weniger als 100.000 Einwohnern – schwerer, die notwendigen Ressourcen für umfassende Veränderungsprojekte aufzubringen.
- In großen Verwaltungseinheiten – hier Großstädten – stellt eine solch grundlegende Veränderung der Arbeitsweise angesichts der Größenordnung der betroffenen Organisationseinheiten eine sehr viel schwierigere Aufgabe dar. Zudem behindern komplexe Entscheidungsstrukturen ein pragmatisches, agiles Vorgehen, das engagierten Einzelnen die Chance geben würde, Aktivitäten zumindest in Teilbereichen umzusetzen.



Quelle: Eigene Klassifizierung (zur Methodik siehe Anlage)

5.2 Ursachen und Erfolgsbedingungen

Die Untersuchungen für diese Studie haben Hinweise darauf ergeben, was die im Hinblick auf IT-orientierte Verwaltungsentwicklung erfolgreichen von den weniger erfolgreichen Verwaltungen unterscheidet. Gleichzeitig sind Möglichkeiten deutlich geworden, die Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung über die einzelne Organisation hinaus zu verbessern und damit die Entwicklungsdynamik in der Verwaltungslandschaft insgesamt zu steigern.

Die nachfolgend gesammelten Einschätzungen stellen einen ersten Versuch dar, dieses komplexe Bedingungsgefüge greifbar zu machen. Dies geschieht in einer Reihe von Thesen, die zwar aus den Analyseergebnissen abgeleitet wurden, sich jedoch (noch) nicht in allen Fällen auch quantitativ belegen lassen. Es ist notwendig, sie durch weitere Untersuchungen zu prüfen und zu differenzieren.

5.2.1 Verwaltungen und ihr Umfeld

Die Studie erbrachte keine Hinweise darauf, dass die »digitale Spaltung« unter den Verwaltungen wesentlich auf externe Ursachen – beispielsweise das Rechtssystem, die Verwaltungsstrukturen, die wirtschaftlichen und personellen Rahmenbedingungen im Allgemeinen – zu erklären ist. Trotz weitgehend identischer sozioökonomischer Rahmenbedingungen entwickeln sich selbst räumlich benachbarte und im selben landesrechtlichen Kontext arbeitende Verwaltungen nicht selten sehr unterschiedlich. Zumindest punktuell wurde jedoch erwähnt, dass externe Einflüsse – vor allem Fördermaßnahmen oder zentrale Initiativen – einen positiven Impuls für die IT-orientierte Verwaltungsentwicklung im eigenen Haus auslösten.

Ob und wie dynamisch sich Verwaltungen unter Einsatz von Informationstechnik entwickeln, das wird vor allem durch verwaltungsinterne Faktoren bestimmt. Externe Einflüsse können jedoch helfen,

sowohl die interne Motivation für Veränderung als auch die Fähigkeit zur Entwicklung zu stärken.

5.2.2 Qualitätsanspruch und Veränderungskultur

Verwaltungen müssen keine Konkurrenz befürchten. Der regulierte Markt, in dem sie agieren, erzwingt Qualitätsverbesserungen allenfalls in langwierigen Regelkreisen. Dies, zusammen mit der hierarchischen Struktur der Verwaltungen, macht die Dynamik der Verwaltungsentwicklung vom Qualitätsanspruch der Verwaltungsleitung und von der Veränderungskultur der Organisation abhängig. Die Studie hat gezeigt, dass IT-orientierte Verwaltungsentwicklung vor allem Verbesserungen der Servicequalität ermöglicht. Ob solche Verbesserungen jedoch als notwendig erachtet werden und welche Priorität sie erhalten, dies liegt zu allererst im Ermessen der Leiterinnen und Leiter – deren Haltung dazu selbstverständlich vom lokalpolitischen Umfeld, von den Rückmeldungen der eigenen Organisation und von übergreifenden Trends beeinflusst wird.

Erfolgreiche IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt voraus,

- dass die verantwortlichen Leiterinnen und Leiter die Tätigkeit ihrer Organisation reflektieren,
- dass sie – mit besonderem Fokus auf das mittlere Management – eine Kultur von Selbstreflexion und selbstkritischer Auseinandersetzung fördern,
- dass die eigene Verwaltungsqualität konsequent am Anspruch der Gesellschaft an die Verwaltung gemessen wird.

In der Studie ist deutlich geworden, wie wenig eine solche Qualitätsorientierung mit pauschaler Unzufriedenheit gleichgesetzt werden kann. Zufriedenheit über Erreichtes und das Wissen um

die Möglichkeit und Notwendigkeit von Verbesserungen schließen einander nicht aus – im Gegenteil: Erfolgreich sind die selbstkritischen, selbstbewussten und veränderungsfähigen Verwaltungen.

5.2.3 Entwicklungsfähigkeit: Personal und Leitung

Sowohl die Ergebnisse der Befragung als auch die Aussagen in den Nachgesprächen machen deutlich, wie kritisch die Mehrheit der befragten Leiterinnen und Leiter der Bauaufsichtsbehörden die Fähigkeit ihrer Verwaltung zu Veränderung und Entwicklung einschätzen. Dabei wird vor allem auf Mängel bei Personal und Leitung, nur gelegentlich auch auf fehlende finanzielle Ressourcen verwiesen.

Umgekehrt kann bilanziert werden: Erfolgreich sind im Moment vor allem die Verwaltungen, die über eine (oft als zufällig beschriebene) Personal constellation aus...

- interessierter Verwaltungsleitung,
- einzelnen Engagierten in der mittleren Leitungsebene und
- wiederum einzelnen interessierten und fähigen Mitarbeitern in der Bauaufsicht und in Querschnittsbereichen

verfügen. Ist eine dieser drei Ebenen nicht adäquat besetzt, scheitern Entwicklungsprojekte zwangsläufig. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Vorhaben aktionistisch erfolgen und nicht zumindest in gewissem Maß systematisch als Projektarbeit umgesetzt werden.

Offensichtlich sind die personalbezogenen Gegebenheiten von herausragender Bedeutung für die Dynamik der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung. Wenn die Behörden ihre Entwicklungsvorhaben von personellen Zufallskonstellationen unabhängiger gestalten wollen, dann ergeben sich zwei Aufgaben: Einerseits muss Personalentwicklung offenkundig systematischer und nachhaltiger als bisher erfolgen. Andererseits müssen in Ver-

änderungsprojekten die personellen Aspekte mit der gleichen Aufmerksamkeit wie etwa technische oder organisatorische Themen behandelt werden.

Erfolgreiche IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt voraus,

- dass die Verwaltungsleitung die personellen Fähigkeiten zur Umsetzung von Entwicklungsvorhaben realistisch bewertet;
- dass die Verwaltungsleitung personelle Schwächen durch gezielte Personalentwicklung, durch Kooperation und/oder externe Unterstützung ausgleicht;
- dass die Verwaltungsleitung ein Mindestmaß an systematischer, gleichwohl pragmatisch gestalteter Projektarbeit durchsetzt;
- dass Entwicklungsprojekte durch die Verwaltungsleitung aktiv begleitet werden;
- dass zumindest einzelne Vertreter des mittleren Managements als Katalysator und als Verantwortliche für Verwaltungsentwicklung gewonnen werden und ihnen der dazu nötige Gestaltungsraum eingeräumt wird;
- dass interessierte und befähigte Mitarbeiter aus Fach- und Querschnittsbereichen als aktive Unterstützer des Anliegens agieren, dass sie in Veränderungsprojekte einbezogen werden und ihnen die dafür notwendige Arbeitszeit zur Verfügung gestellt wird.

5.2.4 Steuerung und Qualitätsmanagement

Diese Studie hat keine Hinweise darauf erbracht, dass die aktuell implementierten verwaltungsweiten Steuerungsmechanismen die Dynamik der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung systematisch beeinflussen würden. Auch in den Behörden, deren Leitung Modernisierungsziele formuliert hat, die Entwicklungsplanungen aufweisen, in denen NSM-Elemente wie etwa Budgetierung oder Be-

richtswesen eingeführt sind und so weiter, wird nicht zwangsläufig in stärkerem Maße elektronisch gearbeitet als in traditioneller gesteuerten Verwaltungen. Angesichts der Bedeutung personeller Konstellationen für die IT-orientierten Veränderungsaktivitäten (siehe oben) verwundert das nicht. Zudem deuten einzelne Aussagen in den Interviews an, dass Steuerungssysteme nicht immer mit Blick auf ihre eigentliche Zielsetzung »gelebt« werden und ihre Steuerungswirkung in der Praxis begrenzt bleibt.

Einen unmittelbaren Einfluss auf die Dynamik IT-orientierter Verwaltungsentwicklung haben jedoch Instrumente des Qualitätsmanagements – etwa Kundenbefragungen, Qualitätsziele und Zertifizierungen (siehe 4.8). In der Untersuchung ist deutlich geworden, dass Verwaltungen, in denen solche »Werkzeuge« eingesetzt werden, sich auch tendenziell stärker elektronisch ausrichten als Verwaltungen mit weniger systematischen Qualitätsbemühungen. Qualität ist offensichtlich der verbindende Wert im Bemühen um zeitgemäßes Management und IT-gestütztes Arbeiten.

IT-orientierte Verwaltungsentwicklung wird befördert...

- durch den Einsatz von Instrumenten zur Kundenkommunikation, um Qualitätsbedürfnisse systematisch zu erkennen;
- durch die Ausprägung von Qualitätsmanagementsystemen, um Qualitätsziele konsequent zu verfolgen.

5.2.5 Recht

Eines der sowohl in der Befragung als auch in den Nachgesprächen am häufigsten genannten Hemmnisse für die Einführung elektronischer Arbeitsweisen sind Unsicherheiten in der Anwendung des Rechtsrahmens für das Verwaltungshandeln. Von vielen Verantwortlichen wird eine elektroni-

sche Umsetzung beispielsweise des Baugenehmigungsverfahrens als rechtlich riskant eingeschätzt, während andere Bauaufsichtsbehörden solche Herausforderungen als gelöst ansehen. Aber auch denjenigen Verantwortlichen, die bereits elektronische Aktenführung, Sachbearbeitung und Kommunikation in ihrer Verwaltung eingeführt haben, erscheint der aktuelle Rechtsrahmen als lückenhaft und nicht immer praxisgerecht.

Die Studie zeigt eindeutig auf: Wenn es gelänge, den Verwaltungen praktische, verbindliche Hilfestellung bei der Anwendung der rechtlichen Regelungen zur elektronischen Verwaltungsarbeit zu geben, würden Blockaden in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung überwunden. Parallel müssen die fach- und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden, um den praktischen Bedürfnissen des Verwaltungsalltags besser als bisher zu genügen.

IT-orientierte Verwaltungsentwicklung wird befördert...

- durch intensiveren Austausch der Verwaltungen untereinander über die Anwendung der rechtlichen Regelungen zur elektronischen Verwaltungsarbeit;
- durch die Entwicklung und Bereitstellung von praxisbezogenen Hilfestellungen zum Rechtsrahmen – beispielsweise durch Bundes- oder Landesbehörden, durch kommunale Spitzenverbände, wissenschaftliche Einrichtungen oder andere Organisationen;
- durch praxisgerechtere Rechtsetzung vor allem in Bezug auf ersetzendes Scannen und die elektronische Umsetzung von Formvorschriften.

Eine weitere Perspektive soll nicht unerwähnt bleiben: Wenn über rechtliche Regelungen eine elektronische Verwaltungsarbeit zumindest in bestimmten Aspekten erzwungen würde, hätte dies selbstverständlich einen deutlichen Veränderungs-

impuls in die Breite der Verwaltungslandschaft hinein zur Folge. In diesem Zusammenhang bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen das kürzlich verabschiedete E-Government-Gesetz des Bundes auf die Arbeitsweise der Kommunalverwaltungen haben wird. Allerdings würde ein rechtlicher Zwang auch dann »verpuffen«, wenn wie oben erwähnt nicht parallel auch die Entwicklungsfähigkeit der Verwaltungen gestärkt wird.

5.2.6 Informations- und Kommunikationstechnologie

Die befragten Bauaufsichtsbehörden sind im Allgemeinen mit ihrer IT-Ausstattung zufrieden oder trauen sich dort, wo das noch nicht der Fall ist, die Umsetzung der notwendigen Verbesserungen durchaus zu. Dennoch wurden Notwendigkeiten sowohl im Verantwortungsbereich der Softwareindustrie als auch der verwaltungsinternen IT-Dienstleister benannt.

Erfolgreiche IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt voraus,

- dass die zur elektronischen Aktenführung, elektronischen Sachbearbeitung und elektronischen Kommunikation eingesetzten IT-Anwendungen in Bezug auf Gebrauchstauglichkeit und Benutzerfreundlichkeit verbessert werden, um die verwaltungsinternen Aufwände für Fortbildung und Anwenderunterstützung zu minimieren;
- dass der IT-Betrieb anforderungsgerecht erfolgt – insbesondere im Hinblick auf Stabilität, Performanz, Sicherheit und Supportqualität.

Um die elektronische Bearbeitung auf weitere Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden auszudehnen, fehlen zudem noch ausreichend leistungsfähige und praxistaugliche IT-Lösungen für spezielle Auf-

gaben – etwa für den Außendienst bei Bauabnahmen oder Baukontrollen.

5.2.7 Markt: Kundenbedürfnisse und Kundenkommunikation

Die Studie hat eindrucksvoll gezeigt, wie weit die Meinungen der Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden über die Bedürfnisse und Möglichkeiten ihrer Kunden auseinandergehen. Während sich einige Befragte von ihren Auftraggebern zu elektronischen Arbeitsweisen gedrängt fühlen, verweigern andere jedes Engagement in dieser Richtung mit dem Hinweis, dass dieselben Verwaltungskunden kein Bedürfnis dafür artikulieren würden, dass sie eine elektronische Kommunikation mit der Verwaltung ablehnen oder gar nicht in der Lage dazu seien. Aus regionalen Spezifika heraus sind solche entgegengesetzten Bewertungen nicht zu erklären: Die Befragung hat keinen Zusammenhang zwischen den entsprechenden Antworten und der Ansiedlung der Verwaltungen im städtischen oder ländlichen Umfeld erkennen lassen.

Dagegen zeigte die Studie eine andere Abhängigkeit: Diejenigen Verantwortlichen, in deren Verwaltungen bereits weitgehend elektronisch gearbeitet wird, schätzen das Bedürfnis ihrer Kunden für elektronische Kommunikation höher ein als ihre noch zögerlichen Kollegen. Sie bewerten zudem die entsprechenden Voraussetzungen der Bauherren, Entwurfsverfasser und der anderen Verfahrensbeteiligten wesentlich positiver. Da ihre Einschätzungen aus konkreter Erfahrung resultieren, kann vermutet werden, dass kontrastierende Bewertungen eher Stereotype spiegeln oder Einzeleindrücke verallgemeinern.

In jedem Fall wird deutlich: Die Verwaltungen müssen die reale Bedürfnissituation ihrer Anspruchsgruppen systematischer ermitteln und untereinander besser als bisher kommunizieren.

Dies gilt auch für die »klassischen« Kundenanforderungen an die Servicequalität, die in der Befragung priorisiert wurden.

Erfolgreiche IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt voraus,

- dass Verwaltungen mit ihren Kunden kooperieren, um die gegenseitigen Bedürfnisse korrekt zu erkennen und praxistaugliche Szenarien der Zusammenarbeit zu entwickeln;
- dass auch bei elektronischer Bearbeitung die individuelle Beratung erhalten bleibt oder wo nötig ausgebaut wird;
- dass die Beratung auch das Leistungsangebot anderer Verwaltungen umfasst, deren Aufgaben in einem fachlichen Zusammenhang mit den aktuellen Anliegen stehen;
- dass die Verwaltung garantiert elektronisch und persönlich erreichbar ist;
- dass mit elektronisch bearbeiteten Verwaltungsverfahren die Verbindlichkeit von Bearbeitungszeiten verbessert wird;
- dass weitgehende Transparenz über den Verfahrensablauf entsteht.

Über den Horizont einer Verwaltung hinaus ist mittelfristig zudem eine Harmonisierung der elektronischen Zusammenarbeit notwendig: Verfahrensbeteiligte, die mit mehreren Behörden zusammenarbeiten müssen, sind aktuell bereits mit unterschiedlichen organisatorischen und technischen Verfahrensweisen konfrontiert. Je breiter elektronische Kommunikation im Verwaltungsalltag Einsatz findet, desto größer wird dieses Problem für Kunden und Partner der Verwaltungen. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Harmonisierung nicht von einer Behörde allein geleistet werden kann, sondern übergreifender Koordinierung bedarf.

Erfolgreiche IT-orientierte Verwaltungsentwicklung setzt mittelfristig voraus,

- dass Verwaltungen ihre organisatorisch-technischen Verfahrensweisen in der elektroni-

schen Kommunikation mit Verfahrensbeteiligten untereinander harmonisieren – beispielsweise in kommunalen Kooperationsverbänden oder durch Initiativen der obersten Fachbehörden in den Landesverwaltungen.

5.2.8 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Zwei zentrale Ziele der Verwaltungsentwicklung erwähnten die für die Studie befragten Verantwortlichen eher selten: Einerseits die Zielsetzung, durch elektronische Arbeitsweisen die Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln zu verbessern. Andererseits die Absicht, mit der »elektronischen Verwaltung« insgesamt besser auf die Herausforderungen der Zukunft – beispielsweise im Hinblick auf demografische Entwicklungen – vorbereitet zu sein.

Für beide Perspektiven liegen aktuell kaum belastbare theoretische Erkenntnisse und erst recht keine praktischen Erfahrungen vor. Noch können auch die Pionierverwaltungen, die bereits konsequent elektronisch arbeiten, die sich daraus ergebenden mittelfristigen Auswirkungen auf Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit nicht bilanzieren. So verwundert es nicht, dass Zielsetzungen dieser Art bislang kaum Einfluss auf die Dynamik der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung haben. In diesem Zusammenhang wären weitere wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert.

5.2.9 Verwaltungsübergreifende Kommunikation und Koordinierung

Die Reflexion der Ergebnisse der Studie soll mit einem Blick auf die Verwaltungslandschaft insgesamt abgeschlossen werden. Viele der in der Untersuchung gewonnenen Einblicke in die Realität der kommunalen Verwaltungsentwicklung weisen auf eine Notwendigkeit: Um die Innovationsdynamik der Kommunalverwaltungen zu erhöhen, sind sowohl eine intensivere Kommunikation der Verwaltungen untereinander als auch eine wesentlich konsequentere verwaltungsübergreifende Koordinierung notwendig.

Die Analyse hat am Beispiel der Bauaufsichtsbehörden deutlich gemacht, dass einzelne engagierte Verwaltungen für alle fachlichen, organisatorischen, technischen, personellen und Management-Herausforderungen im Zusammenhang mit der elektronischen Umsetzung der Verwaltungsverfahren geeignete Lösungen entwickelt und erfolgreich in die Praxis überführt haben. Der Transfer dieser »Best Practice« auf andere Behörden muss allerdings die Möglichkeiten einer einzelnen Verwaltung übersteigen. Weder auf Landesebene noch gar bundesweit existieren aktuell geeignete Verfahrensweisen, die Nachnutzung von erworbenem Wissen und erarbeiteten Lösungen anzuregen und zu unterstützen. Dies wäre vor allem Aufgabe der obersten Fachbehörden der Länder und der kommunalen Spitzenverbände. Würden sie diese Aufgabe konsequent, kraftvoll, praxisorientiert, kooperativ und auf Augenhöhe gemeinsam mit den Kommunen angehen, dann könnte binnen weniger Jahre die »digitale Spaltung« der Verwaltungslandschaft überwunden werden.

5.3 Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen sind selbstverständlich abhängig vom zu verändernden Zustand und vom verfolgten Ziel. Daher werden die im Folgenden knapp notierten Empfehlungen jeweils an konkret benannte Kontexte und Zielsetzungen gebunden.

5.3.1 Allgemeine Handlungsempfehlungen: Veränderungsbereitschaft und Entwicklungsfähigkeit stärken

- Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen in Kooperation mit den Verwaltungskunden;
- Einführung von Instrumentarien zur Messung von Kunden- und Servicezufriedenheit;
- Aufbau strategischer und operativer Kooperationen der Kommunalverwaltungen untereinander;
- Entwickeln einer Lern- und Kooperationskultur, beispielsweise in Form von Shared Services;
- Einrichtung von Austausch- und Erfahrungsplattformen für Instrumente und Verfahren der Verwaltungsentwicklung – beispielsweise Entwicklung einer elektronischen Plattform.

5.3.2 »Pionier«-Verwaltungen: Verstetigen und Ausweiten der digitalen Verfahrensbearbeitung

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich an Kommunalverwaltungen, die bereits mehrere Verwaltungsverfahren konsequent elektronisch bearbeiten (zur Klassifizierung: siehe 1.4.5.1 und Anlage).

- Reflexion des bisher erreichten Umsetzungsstands mit den Akteuren der Veränderungsprojekte sowie mit internen und externen Verfahrensbeteiligten – beispielsweise um zu ermitteln, ...
 - in welchem Maße die geplanten Ziele erreicht wurden,
 - welche Hemmnisse aufgetreten sind,
 - welches Potenzial für weitere Veränderungen deutlich geworden ist,
 - wie sich die Projektorganisation und das Projektmanagement bewährt haben,
 - welche Erfahrungen und Lösungen für kommende Projekte genutzt werden können.
- Festigen der elektronischen Bearbeitung der Verwaltungsverfahren durch Einbeziehen in das Qualitätsmanagement – beispielsweise ...
 - durch regelmäßiges Einholen von Kundenrückmeldungen,
 - durch Definieren und Überwachen interner Qualitätsparameter,
 - durch laufende Verbesserung des Bearbeitungsprozesses und der verwendeten Lösungen.
- Priorisieren von Handlungsfeldern der eigenen Verwaltung, die kurz- oder mittelfristig auf eine vollständig elektronische Bearbeitung umgestellt werden sollen – beispielsweise ...
 - weil rechtliche, fachliche oder politische Dringlichkeiten bestehen;
 - weil fachlich-organisatorische Verknüpfungen mit bereits elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahren bestehen;
 - weil bereits erarbeitete Lösungen eine rationelle Umstellung erwarten lassen;

- weil ihre Umsetzung die Veränderungsfähigkeit der Verwaltung stärken würde.
- Suchen nach Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Verwaltungen – beispielsweise...
 - um deren Erfahrungen und Lösungen zu nutzen,
 - um eigene Erfahrungen und Lösungen zur Nachnutzung bereitzustellen,
 - um nächste Aufgaben in Kooperation zu realisieren.
- Ausbauen der Veränderungsfähigkeit der eigenen Verwaltung – beispielsweise...
 - durch Integration der IT-orientierten Entwicklungsziele und -projekte in verwaltungsweite Entwicklungskonzepte;
 - durch gezielte Förderung von Mitarbeitern, die sich in Veränderungsprojekten bewährt haben;
 - durch breite Fortbildungsmaßnahmen und weitere Aktivitäten in der Personalentwicklung;
 - durch organisatorische Untersetzung der Veränderungsaktivitäten;
 - durch Maßnahmen zur Stärkung der IT-Infrastruktur.
- Planen und Durchführen weiterer Veränderungsprojekte in den priorisierten Handlungsfeldern.
- Reflexion des bisher erreichten Umsetzungsstands mit den Akteuren der Veränderungsprojekte sowie mit internen und externen Verfahrensbeteiligten – beispielsweise um zu ermitteln,...
 - in welchem Maße die geplanten Ziele erreicht wurden,
 - welche Hemmnisse aufgetreten sind,
 - welche Gründe einer vollständigen elektronischen Umsetzung der bereits in Angriff genommenen Verwaltungsverfahren entgegenstehen,
 - welche Gründe einer Ausweitung der elektronischen Bearbeitung auf weitere Verwaltungsverfahren entgegenstehen,
 - wie sich die Projektorganisation und das Projektmanagement bewährt haben.
- Suche nach Lösungen für die identifizierten Probleme – beispielsweise...
 - durch Kooperation mit Verwaltungen, die Erfahrungen und Lösungen bereitstellen können,
 - durch systematische interne Facharbeit,
 - durch externe Moderation in Konfliktsituationen,
 - durch externe Fachberatung,
 - durch internes oder extern unterstütztes Projektmanagement,
 - durch Kooperation mit IT-Dienstleistern.

5.3.3 Aktive Verwaltungen: Komplettieren der elektronischen Bearbeitung

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich an Kommunalverwaltungen, die bereits Projekte zur Umstellung auf die elektronische Bearbeitung und Kommunikation absolviert und zumindest Teilaspekte umgesetzt haben (zur Klassifizierung: siehe 1.4.5.1 und Anlage).

- Priorisieren und Planen der nächsten Aktivitäten für die Umstellung auf eine vollständig elektronische Bearbeitung – beispielsweise...
 - um die elektronische Bearbeitung in Verwaltungsverfahren zu komplettieren,
 - um weitere Verwaltungsverfahren auf eine elektronische Bearbeitung umzustellen.
- Festigen der elektronischen Bearbeitung der Verwaltungsverfahren durch

Einbeziehen in das Qualitätsmanagement – beispielsweise ...

- durch regelmäßiges Einholen von Kundenrückmeldungen,
 - durch Definieren und Überwachen interner Qualitätsparameter,
 - durch laufende Verbesserung des Bearbeitungsprozesses und der verwendeten Lösungen.
- Ausbauen der Veränderungsfähigkeit der eigenen Verwaltung – beispielsweise ...
 - durch Integration der IT-orientierten Entwicklungsziele und -projekte in verwaltungsweite Entwicklungskonzepte;
 - durch gezielte Förderung von Mitarbeitern, die sich in Veränderungsprojekten bewährt haben;
 - durch organisatorische Untersetzung der Veränderungsaktivitäten;
 - durch Fortbildungsmaßnahmen und weitere Aktivitäten in der Personalentwicklung;
 - durch Maßnahmen zur Stärkung der IT-Infrastruktur.

5.3.4 Abwartende Verwaltungen / Traditionalisten: Einstieg in die elektronische Bearbeitung finden

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich an Kommunalverwaltungen, die noch keine Projekte zur Umstellung auf die elektronische Bearbeitung und Kommunikation umgesetzt haben (zur Klassifizierung: siehe 1.4.5.1 und Anlage).

- Reflexion der Innovationshemmnisse über einen Diskussionsprozess auf Management- und Mitarbeiterebene – beispielsweise um zu ermitteln, ...

- welche Gründe einem Einstieg in die elektronische Umsetzung von Verwaltungsverfahren der Bauaufsichtsbehörde entgegenstehen,
- wie das Innovationsklima und die Veränderungsfähigkeit der eigenen Verwaltung zu bewerten sind,
- welche positiven Anknüpfungspunkte für Veränderung genutzt werden können,
- welche Ressourcen für Veränderungsprozesse mobilisierbar sind.

- Suche nach Lösungen für die identifizierten Probleme – beispielsweise ...
 - durch Kooperation mit Verwaltungen, die Erfahrungen und Lösungen bereitstellen können;
 - durch systematische interne Facharbeit;
 - durch externe Moderation in Konfliktsituationen;
 - durch externe Fachberatung;
 - durch internes oder extern unterstütztes Projektmanagement;
 - durch Kooperation mit IT-Dienstleistern.
- Priorisieren und Planen der ersten Aktivitäten für die elektronische Umstellung von Verwaltungsverfahren – beispielsweise ...
 - um einen schrittweisen Einstieg in elektronische Arbeitsweisen zu finden,
 - um artikulierten Bedürfnissen der Verwaltungskunden nachzukommen.

- Aufbau von Instrumenten im Qualitätsmanagement – beispielsweise ...
 - durch regelmäßiges Einholen von Kundenrückmeldungen,
 - durch Definieren und Überwachen interner Qualitätsparameter,
 - durch laufende Verbesserung des Bearbeitungsprozesses und der verwendeten Lösungen.

- Stärken der Veränderungsfähigkeit der eigenen Verwaltung – beispielsweise ...
 - durch Diskussion und Festschreiben verwaltungsweiter Entwicklungsziele,
 - durch gezielte Förderung von Mitarbeitern als »Innovationsagenten«,
 - durch Aufbau einer Projektorganisation,
 - durch Fortbildungsmaßnahmen und weitere Aktivitäten in der Personalentwicklung;
 - durch Maßnahmen zur Stärkung der IT-Infrastruktur.

5.3.5 Kommunalverwaltungen: Erhöhen der Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung in den Bauaufsichtsbehörden

Die folgenden Handlungsempfehlungen richten sich an Behörden aller Verwaltungsebenen.

- Aufbau von Kooperationsstrukturen auf Landesebene unter Führung der obersten Fachbehörden der Landesverwaltung, der kommunalen Spitzenverbände oder in Verbänden von Kommunalverwaltungen – beispielsweise ...
 - um Erfahrungen und Lösungen zur Umsetzung der elektronischen Bearbeitung von Verwaltungsverfahren auszutauschen und

deren Transfer auf weitere Verwaltungen zu unterstützen;

- um notwendige Entwicklungen abgestimmt und kooperativ durchzuführen;
 - um Verwaltungen punktuell konsultativ in Veränderungsprojekten zu unterstützen;
 - um zentrale Ressourcen für die Verbesserung der Entwicklungsfähigkeit der Verwaltungen zu akquirieren;
 - um Begleitforschung zu den Veränderungsprozessen anzuregen;
 - um Weiterentwicklungen von rechtlichen Regelungen zu initiieren, vorzubereiten und zu begleiten.
- Praxisorientierte Novellierung rechtlicher Regelungen auf Landesebene, um Hemmnisse und Unsicherheiten in der Umsetzung der elektronischen Bearbeitung von Verwaltungsverfahren abzubauen.
- Aufbau einer bundesweiten Informations- und Kollaborationsplattform zur Unterstützung der Veränderungsprozesse in den Bauaufsichtsbehörden – beispielsweise ...
 - um Wissen der Akteure zu erschließen und auszutauschen,
 - um Unterstützung und Kooperation zu vermitteln,
 - um länderübergreifende Meinungsbildung zu ermöglichen.

5.4 Bilanz: Was konnte die Studie leisten?

Abschließend sollen die Ergebnisse der Studie an den eingangs als Ziel formulierten Fragestellungen gemessen werden. Hat die Studie diese Ziele erfüllen können? Welche Limitationen, welche neuen Fragestellungen sind deutlich geworden?

Ziel 1: In welchem Maß ist das E-Government-Leitbild – die umfassend technisiert arbeitende und mit ihren gesellschaftlichen Anspruchsgruppen technisch vernetzte Verwaltung – vor Ort bereits erlebbar?

Die Studie hat ein detailliertes Bild des Status Quo der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung in den Bauaufsichtsbehörden zeichnen können. Zentrale Charakteristika der aktuellen Entwicklung – insbesondere die deutlichen Unterschiede in der Dynamik der Verwaltungsentwicklung – konnten herausgearbeitet werden.

Limitationen der Untersuchung ergaben sich vor allem aus zwei Perspektiven, die im methodischen Ansatz der Studie und im Umfang der Untersuchung begründet waren:

- Grundlage für die Studie waren Aussagen der Veränderungsakteure auf Verwaltungsseite. Die Sicht der Verwaltungskunden konnte lediglich punktuell eingebracht werden.
- Eine fundierte Auseinandersetzung mit der Ergebnis- und Wirkungsebene der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung war im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

Beide Limitationen stellen gleichzeitig Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen dar: In welchem Maß haben elektronische Bearbeitung und Kommunikation tatsächlich zu Qualitäts- und Effizienzgewinnen für die Verwaltungen geführt? Kann der intensivere Einsatz von Informationstechnik – verbunden mit zeitgemäßer Verwaltungsorganisation und Personalentwicklung – die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsarbeit verbessern? Aus der Sicht der Verwaltungskunden: Hat die elektronische Be-

arbeitung der Verwaltungsverfahren tatsächlich Bürokratiekosten reduziert?

Ziel 2: Welche Ausrichtungen und welche Dynamik weist IT-orientierte Verwaltungsentwicklung momentan auf?

Die Studie konnte einen Überblick über die Entwicklungsperspektiven, das Planungspotenzial und die Dynamik IT-orientierter Verwaltungsentwicklung in den Bauaufsichtsbehörden geben. Mit der Klassifizierung von Verwaltungen nach ihrer Veränderungsdynamik wurde ein Instrument bereitgestellt, das als Grundlage für weitere Begleitforschung zur Verwaltungsentwicklung dienen kann. Es wäre wünschenswert, könnten die hier erstmals dargestellten Entwicklungen wissenschaftlich weiter verfolgt und vertieft werden.

Ziel 3: Welche Faktoren beeinflussen aktuell, wie IT-orientierte Verwaltungsentwicklung ausgeprägt wird und in welcher Dynamik sie sich vollzieht?

Die Studie hat schlaglichtartig eine Vielzahl von Einflussfaktoren aufzeigen können. Es war möglich, sie thesenhaft zu verdichten und auf die aus Sicht der Autoren wichtigsten Handlungsfelder zu fokussieren. Gleichzeitig wurden andere in der aktuellen Diskussion oft genannte Argumentationen entkräftet. Aus den Untersuchungsergebnissen konnten Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Einladung

Die Studie lädt zur Diskussion ein – unter den Praktikern der Verwaltungsentwicklung, auf kommunalpolitischer Ebene und nicht zuletzt im wissenschaftlichen Diskurs. Sie hätte ihr Ziel erreicht, wenn sie einen Diskussions- und Veränderungsimpuls in die bewegte Landschaft der kommunalen Verwaltungsentwicklung geben könnte.

6. Abschnitt: Zu den Autoren und Institutionen

Prof. Dr. Jürgen Stember

Prof. Dr. Jürgen Stember (Diplom-Geograf und promovierter Politikwissenschaftler) ist seit 1999 Professor für Verwaltungswissenschaften und seit 2006 Dekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz in Halberstadt (Sachsen-Anhalt). Davor war er sieben Jahre in der Kreisverwaltung Soest (NRW), u. a. in der Wirtschaftsförderung, tätig. Aktuell ist er Leiter mehrerer Forschungsprojekte, u. a. zur Wirtschaftsför-

derung, zum Wissensmanagement und zur Verwaltungsmodernisierung, und Mitherausgeber zahlreicher Sammelbände. Er ist Mitglied in einigen (Forschungs-)Beiräten und im Innovator's Club des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Vor zwei Jahren ist er darüber hinaus in das Präsidium der Deutschen Rektorenkonferenz der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst gewählt worden.

Hochschule Harz, Fachbereich Verwaltungswissenschaften

Der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz (www.hs-harz.de) ist mit seinem Standort in Halberstadt der zweitgrößte Fachbereich der Hochschule. 1998 wurde die interne Vorgängereinrichtung als erstes so genanntes Externalisierungsprojekt in Deutschland in eine ordentliche Fachhochschule überführt. Der Fachbereich hat heute über 900 Studierende in vier grundständigen Bachelor-Studiengängen (Öffentliche Verwaltung, Verwaltungsökonomie, Europäisches Management und E-Government) sowie in einem berufsbegleitenden Master-Studiengang »Public

Management«. Der Fachbereich verfügt über modernste Ausstattungen und über neue, bundesweit einzigartige Labore für IT-Systeme in der Wirtschaftsförderung (wifoelab.hs-harz.de). Seit einigen Jahren wurden die dortigen Forschungsaktivitäten deutlich verstärkt und haben heute das Portfolio über zahlreiche Forschungsansätze erheblich anwachsen lassen. Insbesondere haben sich die Schwerpunkte Wirtschaftsförderung, IT-Nutzung, E-Government sowie Organisations- und Innovationsforschung in öffentlichen Verwaltungen (z. B. Wissensmanagement) herausgebildet.

Matthias Neutzner

Matthias Neutzner (Diplom-Ingenieur Lufttransport/Informationsverarbeitung) begleitet seit fast zwei Jahrzehnten Veränderungsprojekte in öffentlichen Verwaltungen und in weiteren Einrichtungen des »Public Sector«. Er arbeitet als Management Consultant und Teamleiter im Beratungsunternehmen Syncwork AG. Davor war er als Softwareentwickler und langjähriger Geschäftsführer eines Kommunikationsunternehmens tätig.

In seiner Beratungstätigkeit leitete oder unterstützte er Vorhaben der Verwaltungsentwicklung – sowohl auf der Ebene strategischer Planungen und Entwicklungen der Bundesländer als auch in zahlreichen Umsetzungsprojekten von

Landesregierungen, Kommunalverwaltungen, Verbänden und öffentlichen Institutionen. Inhaltliche Schwerpunkte sind Organisationsgestaltung, Informationstechnologie, Geoinformatik, Usability, Marketing und Kommunikation.

Matthias Neutzner veröffentlichte mehrere Monografien und Buchbeiträge zu gesellschaftswissenschaftlichen Themen, publizierte in Fachzeitschriften und wirkte an Medienproduktionen mit. Er übernahm Lehraufträge am Institut für Soziologie der Technischen Universität Dresden, an der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen und der Thüringer Verwaltungsschule.

Syncwork AG

Die Syncwork AG ist eine herstellerneutrale, unabhängige Gesellschaft für Managementberatung und Informationstechnologie. Das Unternehmen wurde im Januar 2001 gegründet. Syncwork ist vom Hauptsitz Dresden und den Standorten Berlin, München, Köln und Wiesbaden aus bundesweit sowie im europäischen Ausland tätig. Im Jahr 2007 wurde die Tochtergesellschaft Syncwork Suisse AG mit Sitz in Zürich gegründet.

Syncwork steht für einen umfassenden Beratungsansatz, der Expertise zu aktuellen betriebswirtschaftlichen Themen mit informationstechnischer und organisatorischer Umsetzungskompe-

tenz verbindet. Das Leistungsspektrum umfasst Management Consulting, Business Intelligence, SAP-Consulting und Informationstechnologie.

Im Branchenschwerpunkt Öffentlicher Sektor berät Syncwork Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, Universitäten und Hochschulen, Museen und Stiftungen, Unternehmen und Verbände der Kommunalwirtschaft und im Tourismus sowie europäische Kooperationen. Daneben zählen namhafte Großunternehmen mit Schwerpunkten in den Branchen Pharma, Banken & Versicherungen sowie Telekommunikation zu den Syncwork-Kunden.

Anlage: Methodische Ansätze für die Klassifikation der befragten Verwaltungen

Ansatz 1: Nach der Dynamik in der IT-orientierten Verwaltungsentwicklung

Die Klassifikation berücksichtigt den aktuell erreichten Stand bei der elektronischen Unterstützung der Verwaltungsverfahren der befragten Behörden sowie die angegebenen Planungspotenziale. Im Mittelpunkt steht dabei das Baugenehmigungsverfahren. Ergänzend wird bewertet, in welcher Breite weitere Verwaltungsverfahren

bereits elektronisch unterstützt werden oder dies geplant ist.

Die folgende Tabelle erläutert die für die Klassifikationen verwendeten Kriterien, die berücksichtigten Fragenkomplexe und Fragen sowie die daraus gebildeten Kennzahlen.

| Kennzahl | Zur Klassifikation verwendeter Fragenkomplex der Befragung | Für die Klassifikation berücksichtigte Frage aus dem Fragenkomplex | Ermittlung der Kennzahl im Wertebereich [0..3] aus den Antworten der Teilnehmer | | Zusammenfassung der Kennzahlen pro Fragenkomplex |
|---|--|---|--|---|--|
| Kriterium 1: Elektronische Unterstützung des Baugenehmigungsverfahrens | | | | | |
| K1 | [18] Unsere Verwaltung ermöglicht eine elektronische Antragsstellung auf folgende Weise... | [q2002] Der Bauantrag und die Bauvorlagen können mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen und online eingereicht werden, um das Baugenehmigungsverfahren auszulösen. | ist realisiert | 3 | entfällt |
| | | | ist 2013 geplant | 2 | |
| | | | ist später geplant | 1 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |
| K2 | [19] Unsere Verwaltung führt die Akten zum Baugenehmigungsverfahren elektronisch, und zwar ... | [q2201] ...ausschließlich elektronisch, d.h. es existiert keine herkömmliche Bauakte in Papierform mehr. | identisch zu K1 | | Die höchste erreichte Kennzahl wird verwendet. ²⁸ |
| | | [q2201] ...vollständig elektronisch, es existiert jedoch eine Ablageakte mit ausgewählten Unterlagen in Papierform (»Papierrestakte«). | identisch zu K1 | | |

²⁸ Die Lösungsansätze werden als gleichwertig eingeschätzt.

| Kennzahl | Zur Klassifikation verwendeter Fragenkomplex der Befragung | Für die Klassifikation berücksichtigte Frage aus dem Fragenkomplex | Ermittlung der Kennzahl im Wertebereich [0..3] aus den Antworten der Teilnehmer | Zusammenfassung der Kennzahlen pro Fragenkomplex |
|---|--|--|--|--|
| K3 | [22] Unsere Verwaltung beteiligt Fachdienststellen außerhalb des eigenen Hauses auf elektronischem Weg, d. h. ohne Postversand von Schreiben und Akten – und zwar... | [q2801] ...elektronisch übermittelbar in der Fachsoftware, die in der Bauaufsichtsbehörde für die Bearbeitung der Baugenehmigung verwendet wird. | identisch zu K1 | Die höchste erreichte Kennzahl wird verwendet. ^{28 (S. 81)} |
| | | [q2802] ...elektronisch über eine Online-Plattform. | identisch zu K1 | |
| | | [q2803] ...elektronisch über E-Mail, DE-Mail, EGVP oder ähnliche elektronische Übertragungswege. | identisch zu K1 | |
| K4 | [23] Die Baugenehmigung wird... | [q30] ...als Datei/en ausgefertigt und mit qualifizierter elektronischer Signatur »unterschrieben«. | identisch zu K1 | entfällt |
| Kriterium 2: Breite der Einführung der elektronischer Bearbeitung und Kommunikation in weiteren Verwaltungsverfahren der unteren Bauaufsichtsbehörde | | | | |
| K5 | [26] Unsere Verwaltung hat die vollständig elektronische Bearbeitung (d. h. inklusive elektronischer Aktenführung und Bescheide) für folgende Verfahren realisiert oder geplant... | [q3301] Erteilen Bauvorbescheid | identisch zu K1 | Es wird das arithmetische Mittel der einzelnen Kennzahlen gebildet. |
| | | [q3302] Bearbeiten von Anträgen für baurechtliche Abweichungen/Ausnahmen/Befreiungen | identisch zu K1 | |
| | | [q3303] Bauüberwachung/Bauabnahmen | identisch zu K1 | |
| | | [q3304] Führen des Baulastenverzeichnisses | identisch zu K1 | |
| | | [q3305] Bearbeitung von Bauordnungsmaßnahmen | identisch zu K1 | |
| | | [q3306] Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Baurecht | identisch zu K1 | |
| | | [q3307] Bearbeitung von Widersprüchen gegen baurechtliche Bescheide | identisch zu K1 | |
| | | [q3308] Mitwirkung in Klageverfahren zu baurechtlichen Bescheiden | identisch zu K1 | |

Die zusammengefasste Kennzahl K wurde anschließend als arithmetisches Mittel der Kennzahlen K1 bis K5 gebildet. In der Zusammenfassung wird damit die elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsverfahrens (vier Kennzahlen) wesentlich stärker gewichtet als die Breite der elekt-

ronischen Umsetzung in weiteren Verwaltungsverfahren (eine Kennzahl).

Die abschließende Klassifikation der befragten Verwaltungen erfolgte nach der in der folgenden Tabelle angegebenen Zuordnung.

| Typ | Wertebereich für Kennzahl K | Anzahl der befragten Verwaltungen, die dem Typ zuzuordnen sind |
|---|-----------------------------|--|
| Pionierverwaltungen (»Early Mover«) | > 2,5 | 2 |
| Ambitionierte Verwaltungen /Aktivisten (»Early Follower«) | > 1,5 – 2,5 | 10 |
| Abwartende Verwaltungen (»Late Follower«) | > 0,5 – 1,5 | 47 |
| Traditionalisten/»beharrende« Verwaltungen | < = 0,5 | 43 |

Ansatz 2: Nach der Qualität der Steuerung von Verwaltungsentwicklung

Die Klassifikation berücksichtigt die in der Befragung erhobenen Informationen zum aktuellen Stand der Steuerung der Verwaltungsentwicklung in den befragten Verwaltungen. Dabei interessiert einerseits, in welchem Maße Verwaltungsentwicklung auf operationalisierte Zielsetzungen ausgerichtet ist. Andererseits wird die aktuelle Nutzung

von Instrumenten im Qualitätsmanagement bewertet. Planungspotenziale zu Letzterem fließen nicht in die Klassifizierung ein.

Die folgende Tabelle erläutert die für die Klassifikationen verwendeten Kriterien, die berücksichtigten Fragenkomplexe und Fragen sowie die daraus gebildeten Kennzahlen.

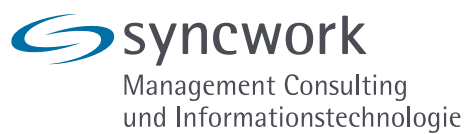
| Kennzahl | Zur Klassifikation verwendeter Fragenkomplex der Befragung | Für die Klassifikation berücksichtigte Frage aus dem Fragenkomplex | Ermittlung der Kennzahl im Wertebereich [0..3] aus den Antworten der Teilnehmer | Zusammenfassung der Kennzahlen pro Fragenkomplex | |
|---|--|---|--|--|---|
| Kriterium 1: Ausrichtung der Verwaltungsentwicklung auf operationalisierte Ziele | | | | | |
| K1 | [29] Die Ziele für die Verwaltungsentwicklung in unserer Verwaltung... | [q36] Die Ziele für die Verwaltungsentwicklung in unserer Verwaltung... | ...sind mir in konkreten Aufgabenstellungen für die Bauaufsicht bekannt | 3 | Es wird das arithmetische Mittel der einzelnen Kennzahlen gebildet. |
| | | | ...sind mir im Allgemeinen bekannt | 2 | |
| | | | ...sind mir nicht bekannt | 1 | |
| | | | keine Angabe | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |
| K1 (Forts.) | [30] Die Ziele für die Verwaltungsentwicklung in unserer Verwaltung... | [q37] Die Ziele für die Verwaltungsentwicklung in unserer Verwaltung... | ...sind in einer verbindlichen Planung fixiert | 3 | Es wird das arithmetische Mittel der einzelnen Kennzahlen gebildet. |
| | | | ...sind in einem unverbindlichen Konzept festgehalten | 2 | |
| | | | ...werden in Reden und Beiträgen der Verwaltungsleitung dargestellt und kommuniziert | 2 | |
| | | | ...sind vermutlich nicht dokumentiert | 0 | |
| | | | keine Angabe | 0 | |
| Kriterium 2: Nutzung von Instrumenten im Qualitätsmanagement | | | | | |
| K2 | [45] Unsere Verwaltung nutzt in diesem Zusammenhang [Rückmeldung der Kunden] folgende Instrumente... | [q5201] Regelmäßige Kunden- oder Bürgerbefragungen | ist realisiert | 2 | Die höchste erreichte Kennzahl wird verwendet. |
| | | | ist 2013 geplant | 2 | |
| | | | ist später geplant | 0 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |
| | | [q5202] Regelmäßige Architektengespräche | ist realisiert | 2 | |
| | | | ist 2013 geplant | 2 | |
| | | | ist später geplant | 0 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |

| Kennzahl | Zur Klassifikation verwendeter Fragenkomplex der Befragung | Für die Klassifikation berücksichtigte Frage aus dem Fragenkomplex | Ermittlung der Kennzahl im Wertebereich [0..3] aus den Antworten der Teilnemer | | Zusammenfassung der Kennzahlen pro Fragenkomplex |
|----------------|--|--|--|---|--|
| K2 (Forts.) | | [q5203] Organisatorisch / technisch eingeführtes Qualitätsmanagementsystem | ist realisiert | 3 | Die höchste erreichte Kennzahl wird verwendet. |
| | | | ist 2013 geplant | 3 | |
| | | | ist später geplant | 0 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |
| | | [q5204] Rückmelde- bzw. Beschwerdemanagement | ist realisiert | 2 | |
| | | | ist 2013 geplant | 2 | |
| | | | ist später geplant | 0 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |
| | | [q5205] Qualitätszertifizierung - bspw. „Mittelstandsorientierte Verwaltung“ | ist realisiert | 3 | |
| | | | ist 2013 geplant | 3 | |
| | | | ist später geplant | 0 | |
| | | | ist nicht geplant | 0 | |
| | | | weiß nicht | 0 | |

Die zusammengefasste Kennzahl K wurde anschließend als arithmetisches Mittel der Kennzahlen K1 und K2 gebildet. Die abschließende Klassifikation

der befragten Verwaltungen erfolgte nach der in der folgenden Tabelle angegebenen Zuordnung.

| Typ | Wertebereich für Kennzahl K | Anzahl der befragten Verwaltungen, die dem Typ zuzuordnen sind |
|--|-----------------------------|--|
| Systematische, qualitätsorientierte Verwaltungsentwicklung | > 2,5 | 18 |
| Pauschale Orientierung auf Verwaltungsentwicklung | > 2,0 – 2,5 | 22 |
| Verwaltungsentwicklung mit geringer Priorität | < = 2,0 | 62 |



Herausgeber / Copyright 2013

Hochschule Harz, Hochschule für angewandte
Wissenschaften

www.hs-harz.de

Syncwork AG

www.syncwork.de

Alle Rechte vorbehalten.