Ausschuss für Umwelt, Technik und Gesundheit
Sitzung am 24.09.2007

Drucksache Nr. 078/2007 öffentlich

Schwarzwald-Baar-Kreis

Ergebnisse des Vergleichsrings "Bauordnungsrecht" der Landkreise Baden-Württemberg

Anlagen: 1
Gäste: keine

Einleitung

Im Rahmen der Implementierung der Neuen Steuerungsmodelle beteiligt sich das Landratsamt schon seit Jahren im Vergleichsring (VR) „Bauordnungsrecht".

Über die Ergebnisse der Projektphasen I und II des VR „Bauordnungsrecht" der Landkreise Baden-Württemberg wurde der Ausschuss für Verwaltung und Wirtschaft am 14.06.2004 (Drucksache Nr. 023/2004) unterrichtet. Inzwischen liegen für den Vergleichsring „Bauordnungsrecht" die Ergebnisse der Projektphase III vor.

Sachverhalt

Der VR „Bauordnungsrecht" der Landkreise Baden-Württemberg hat sich im Jahre 1999 mit 14 Landkreisen konstituiert. Gegenstand des Vergleichs waren in den Projektphasen I und II zunächst die Produkte Bauvoranfrage, Baugenehmigungs- und Kenntnisgabeverfahren. Diese Produkte bilden den Schwerpunkt der Tätigkeit der unteren Baurechtsbehörden und wurden deshalb für einen interkommunalen Vergleich als besonders geeignet und vorrangig angesehen.

In der Projektphase III, an der sich noch 8 Landkreise beteiligt haben, wurden schwerpunktmäßig die Produkte „Bauüberwachung (Baukontrolle/Bauabnahme)", „Wiederkehrende Prüfung von Sonderbauten" „Allgemeine Bauberatung" untersucht. Daneben wurden aber auch aktuelle Zahlen zu den „Antrags- und Kenntnisgabeverfahren" erhoben, um diese mit den Daten aus dem Jahr 2003 zu vergleichen.

Nach Erstellung eines Kennzahlensystems und Durchführung einer Probeerhebung folgte von Oktober 2005 bis einschließlich März 2006 die Echterhebung.

Alle innerhalb dieses halbjährigen Zeitraums eingegangenen und durch eine Entscheidung abgeschlossenen Vorgänge (in unserem Amt waren dies 12 Bauvoranfragen, 220 Baugenehmigungsverfahren, 41 Kenntnisgabeverfahren, 281 Baukontrollen und Bauabnahmen, 22 Brandverhütungsschauen und 1593 Bauberatungen) kamen zur Auswertung.

Die Ergebnisse wurden von den 8 teilnehmenden Landkreisen Calw, Heilbronn, Karlsruhe, Ortenau, Rastatt, Rems-Murr, Schwarzwald-Baar und Waldshut in einer ganztägigen Sitzung am 27.06.2006 im Landratsamt Calw analysiert und ausgewertet.

Besonders diskutiert und auf Plausibilität kontrolliert wurden dabei die erstmals erhobenen Werte für „Baukontrolle/Bauabnahme“, „Wiederkehrende Prüfung von Sonderbauten“ und „Allgemeine Bauberatung“. Die aktuell ermittelten Kennzahlenwerte zu „Antrags- und Kenntnisgabeverfahren“ wurden mit den Daten aus dem Jahr 2003 verglichen.

Die Ergebnisse im Einzelnen:

1. Produkt „Baukontrolle, Bauabnahme“

1.1 Einnahmen je Bauüberwachung (Schaubild 1)

Die Betrachtung der Werte zeigt eine große Spanne, die zwischen 17,54 € und 133,83 € liegt. Mit knapp 57 € befinden wir uns nur wenig unter dem Durchschnittswert von 60,46 €.

Ursächlich für die großen Unterschiede sind zum einen die unterschiedliche Handhabung (Gebühren für Baukontrollen werden nur von einigen Landkreisen erhoben) und zum anderen auch die Art und Größe der genehmigten bzw. überwachten Bauvorhaben, deren Abnahme mit 1 vom Tausend der Baukosten zu berechnen ist. Je nach Struktur der Landkreise (ländlicher Raum/Verdichtungsraum) gibt es erhebliche Unterschiede, die sich gebührentechnisch stark auswirken.

Zur Verbesserung der Einnahmen haben wir im neuen Gebührenverzeichnis (gültig ab 01.01.2007) des Schwarzwald-Baar-Kreises die Mindestgebühr für Abnahmen und Baukontrollen auf 100 € (bisher 30,68 €) angehoben. Damit dürfte sich der Kostendeckungsgrad je Bauüberwachung (vgl. unten Ziffer 1.3) deutlich verbessern.

1.2 Kosten je Bauüberwachung (Schaubild 2)

Auch die Betrachtung der Kosten je Bauüberwachung zeigt kein einheitliches Bild. Mit rund 96 € liegen wir deutlich über dem Mittelwert von rund 64 €, wobei insgesamt die Kosten von knapp 30 € bis zum Spitzenwert von ca. 247 € differieren.

Die Gründe für die erheblichen Kostenunterschiede ergeben sich vor allem aus der unterschiedlichen Handhabung der einzelnen Landkreise. Konkret ist festzustellen, dass die Landkreise, die außerhalb von Abnahmen (Rohbau- bzw. Schlussabnahme) zusätzliche Baukontrollen durchführen, höhere Kosten haben, da für diese Kontrollen nur teilweise Gebühren erhoben werden können. Darüber hinaus hängen die Kosten natürlich auch von der Intensität der Kontrollen/Abnahmen ab, da dies zu Unterschieden beim Zeitaufwand führt.

1.3 Kostendeckungsgrad je Bauüberwachung (Schaubild 3)

Hier liegen wir mit einem Kostendeckungsgrad von 58,87 % exakt beim Mittelwert (58,89 %). Aufgrund der in Ziffer 1.1 angesprochenen Erhöhung der Mindestgebühr dürfte sich künftig ein deutlich verbesserter Kostendeckungsgrad ergeben.

2. Produkt „Wiederkehrende Prüfung von Sonderbauten“

Vorab ist anzumerken, dass nur 5 der 8 teilnehmenden Landkreise in der Lage waren zu diesem Produkt auswertbares Zahlenmaterial zu erheben.

2.1 Anteil durchgeführter Prüfungen von Sonderbauten an der Bauüberwachung (Schaubild 4)

Aus den vorliegenden Zahlen lässt sich deutlich herauslesen, dass die Brandverhütungsschau bei den einzelnen Landkreisen mit unterschiedlicher Intensität betrieben wird. 100 % der vorgeschriebenen Brandverhütungsschauen werden nur in einem Landkreis erreicht.

Wesentlicher Faktor für die Intensität der Verhütungsschaun sind die verfügbaren Personalressourcen. Von der Möglichkeit, Sachverständige mit der Durchführung der Brandverhütungsschauen zu beauftragen, haben wir bislang nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht, zumal für die Bauherren dadurch regelmäßig höhere Kosten anfallen.

2.2 Einnahmen je durchgeführter Prüfung von Sonderbauten (Schaubild 5)

Auch bei dieser Kennzahl ist eine große Variationsbreite festzustellen. Mit 70,45 € pro Brandverhütungsschau befinden wir uns hier genau beim Mittelwert.

Ursache für die sehr unterschiedlichen Einnahmen ist, dass zum Teil bei kommunalen Bauten keine Gebühren erhoben werden. Auch wir führen Brandverhütungsschauen bei kommunalen Objekten grundsätzlich gebührenfrei durch.

2.3 Gesamtkosten je durchgeführter Prüfung von Sonderbauten (Schaubild 6)

Auffällig sind zunächst die Extremwerte von 76 € bzw. 1.197 € pro Brandverhütungsschau, die mit einem Fragezeichen versehen werden müssen. Mit ca. 394 € liegen wir relativ hoch, was durch die Mitwirkung von Kreisbaumeister und Kreisbrandmeister bedingt ist.

Maßgeblicher Faktor für die Kosten je Brandverhütungsschau sind die Personalkosten, d. h. wer führt diese durch und mit welcher Anzahl von Personen. Hier operieren die Landkreise sehr unterschiedlich. Zumeist obliegt diese Aufgabe den Kreisbaumeistern, wobei im ersten Durchgang grundsätzlich auch der Kreisbrandmeister dabei ist (so auch bei uns). In anderen Landkreisen führen die Baukontrolleure (mit oder ohne Kreisbrandmeister) die Brandverhütungsschau durch, zum Teil werden externe Sachverständige hiermit beauftragt. Aus diesen Variationen lassen sich die unterschiedlichen Kosten zumindest ansatzweise erklären.

2.4 Zeitaufwand je durchgeführter Prüfung von Sonderbauten (Schaubild 7)

Realistischerweise muss bei einer Brandverhütungsschau von einem Zeitaufwand ausgegangen werden, der deutlich über 3 Stunden liegt (Anfahrt, Besichtigung, Rückfahrt, Protokoll). Insofern ist davon auszugehen, dass die von einigen Landkreisen ermittelten Zahlen korrekturbedürftig sind. Mit 3,32 Stunden pro Brandverhütungsschau liegen wir beim Mittelwert.

3. Produkt „Allgemeine Bauberatung“

Auch hier ist vorab anzumerken, dass nur 5 der 8 teilnehmenden Landkreise in der Lage waren, zu diesem Produkt auswertbares Zahlenmaterial zu erheben.

3.1 Durchschnittlicher Zeitaufwand je Beratung (außerhalb/innerhalb von Verfahren) (Schaubilder 8 und 9)

Der Blick auf die beiden Schaubilder zeigt, dass der Zeitaufwand für Beratungen innerhalb und außerhalb von Verfahren nahezu gleich groß ist. Im Durchschnitt liegt der Zeitaufwand je Beratung bei 0,21 Stunden außerhalb bzw. 0,19 Stunden innerhalb von Verfahren.

Die entsprechenden Zeitanteile bei uns betragen 0,15 bzw. 0,14 Stunden. Wir haben damit den geringsten Zeitaufwand vorzuweisen. Dies lässt jedoch keinen Schluss auf die Qualität der Beratung zu.

3.2 Beratungsaufwand in Vollzeitäquivalenten (Schaubild 10)

Der Beratungsaufwand bindet Personalkapazitäten, die oftmals in der Personalbedarfsplanung nicht berücksichtigt werden. Die Darstellung in Vollzeitäquivalenten macht den Beratungsaufwand in Personalstellen deutlich.

Mit 0,28 Stellen befinden wir uns auch hier deutlich unter dem Durchschnitt von 0,67 Stellen.

4. Produkt „Antrags- und Kenntnisgabeverfahren“

4.1 Kostendeckungsgrad Baugenehmigungsverfahren (Schaubild 11)

Auffällig sind zunächst die unterschiedlichen Kostendeckungen, die von 81 % bis zu 231 % reichen. Im Wesentlichen ist dies auf unterschiedliche Bauvolumen mit unterschiedlichen Baukostensummen und daraus resultierend niedrigeren oder höheren Genehmigungsgebühren sowie auf die unterschiedliche Zahl der Genehmigungsverfahren im Erhebungszeitraum zurückzuführen.

Wir liegen mit rund 120 % Kostendeckung beim Baugenehmigungsverfahren im Mittelfeld.

4.2 Kostendeckungsgrad Bauvoranfragen (Schaubild 12)

Bei den Bauvoranfragen fällt auf, dass mit Ausnahme eines Landkreises alle anderen bei weitem keine Kostendeckung erreichen.

Mit ca. 56 % Kostendeckung nehmen wir zwar einen vorderen Platz ein, der mittlere Wert liegt bei ca. 29 %, dennoch musste hier gebührenrechtlich gesteuert werden. In Kenntnis des vorliegenden Ergebnisses haben wir in unserem Gebührenverzeichnis, das seit 01.01.2007 gilt, die Gebühr für den Bauvorbescheid von 1 auf 2 vom Tausend der Baukosten angehoben.

4.3 Kostendeckungsgrad Kenntnisgabeverfahren (Schaubild 13)

Auch bei den Kenntnisgabeverfahren wird bei fast allen Landkreisen keine Kostendeckung erreicht. Verantwortlich dafür ist zum einen das vom Gesetzgeber so gewollte Verfahren, das den Baurechtsbehörden keine Einnahmen ermöglicht, es sei denn, im Rahmen von Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen müssen Entscheidungen getroffen werden.

Auswirkungen auf diese Kennzahl hat natürlich auch die unterschiedliche Behandlung der Kenntnisgabeverfahren in den Landkreisen. Je nachdem, ob in diesen Verfahren mehr oder weniger geprüft und kontrolliert wird und damit ein unterschiedlicher Zeitaufwand anfällt, verbessert oder verschlechtert sich der Kostendeckungsgrad.

Zur Verbesserung der Einnahmen bei Entscheidungen über Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen (nicht nur im Kenntnisgabeverfahren) haben wir in unserem Gebührenverzeichnis die festzusetzenden Gebühren an die jeweiligen Baukosten gekoppelt. Die nach früherem Gebührenrecht geltende Rahmengebühr hat, wie das obige Ergebnis zeigt, nicht zur Kostendeckung geführt.

4.4 Anteil Baugenehmigungen / Bauvorbescheide mit Einsprüchen (Schaubild 14)

Mit einem Anteil von etwa 7 % der mit Einwendungen behafteten Verfahren befinden wir uns in einer (noch) günstigen Situation. Der Durchschnittswert liegt bei 10 %.

4.5 Anteil der Baugenehmigungen / Bauvorbescheide mit Widerspruch/Klage (Schaubild 15)

Durchschnittlich werden etwas mehr als 6 % der Baugenehmigungen und Bauvorbescheide angefochten. Mit einer Quote von weniger als 2 % hält sich die Widerspruchs- und Klagefreudigkeit unserer Bürger (noch) in Grenzen.

4.6 Anteil der erfolgreichen Widersprüche und Klagen (Schaubild 16)

Für die Bewertung dieser Kennzahl muss die relativ geringe Zahl der Verfahren entsprechend gewichtet werden, da ein oder zwei verlorene Prozesse (vielleicht auch nur wegen rechtswidrig versagtem Einvernehmen der Gemeinde) sich auf den Prozentsatz sofort stark auswirken.

Dennoch können wir mit 0 % erfolgreicher Widersprüche und Klagen (d. h. im Erhebungszeitraum ging kein Rechtsstreit für uns verloren) zumindest vermuten, dass die von uns getroffenen Entscheidungen von hoher rechtlicher Qualität waren.

4.7 Verfahrensdauer

Im Vergleichsring wurde neben der Dauer des Verfahrens insgesamt (unten Ziffer 4.8 und 4.9) auch die Dauer einzelner Verfahrensabschnitte getrennt betrachtet. Dabei wurde entsprechend den in der Landesbauordnung (LBO) vorgegebenen Verfahrensfristen unterschieden

a) ab Eingang vollständiger Planunterlagen (§ 54 Abs. 2 LBO)

b) ab Eingang aller Stellungnahmen der beteiligten Behörden (§ 54 Abs. 4 LBO)

bis zur Erteilung des Bauvorbescheides / der Baugenehmigung.

4.7.1 ab Eingang vollständiger Unterlagen i. S. v. § 54, 2 LBO (Schaubild 17)

Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt bei rund 37 Tagen. Bei uns beläuft sich dieser Verfahrensabschnitt auf ca. 34 Tage.

Die Landesbauordnung sieht für die beteiligten Behörden eine Äußerungsfrist von maximal 2 Monaten vor. Im Baugesetzbuch ist den Gemeinden eine Frist von ebenfalls 2 Monaten für die Erteilung des Einvernehmens vorgegeben. Im Hinblick auf diese gesetzlichen Vorgaben sind die von den meisten Landkreisen erzielten Ergebnisse wohl kaum mehr zu unterbieten.

4.7.2 ab Eingang vollständiger Unterlagen i. S. v. § 54, 4 LBO (Schaubild 18)

Hier handelt es sich um die Frist, innerhalb derer die Baurechtsbehörde zu entscheiden hat, sobald ihr alle Bauvorlagen und Stellungnahmen zum Bauvorhaben vorliegen (Entscheidungsfrist). Diese beträgt bei Wohngebäuden 1 Monat, bei sonstigen Vorhaben 2 Monate.

Mit 10,74 Tage liegen wir an der Spitze aller Landkreise, wobei auch der Durchschnittswert von rund 19 Tagen immer noch deutlich unter den gesetzlichen Vorgaben bleibt.

4.8 Durchschnittliche Laufzeit einer Bauvoranfrage (Schaubild 19)

Die durchschnittliche Laufzeit einer Bauvoranfrage liegt bei knapp 60 Tagen, bei uns beträgt diese genau 58 Tage. Die Laufzeit umfasst die Zeit vom Eingang der Bauvoranfrage beim Landratsamt bis zum Postausgang des Bauvorbescheids.

Im Vergleich zu früheren Erhebungen ist generell eine leichte Tendenz zur Verlängerung der Laufzeit festzustellen (bei uns von 51,27 auf 58 Tage). Zurückzuführen ist dies nach übereinstimmender Auffassung der Teilnehmer auf die knappere Personalsituation, zum Teil aber auch auf ein immer komplexer werdendes Rechtssystem (etwa im Naturschutz).

4.9 Durchschnittliche Laufzeit einer Baugenehmigung (Schaubild 20)

Die durchschnittliche Laufzeit eines Baugenehmigungsverfahrens, vom Eingang des Bauantrags im Landratsamt bis zum Postausgang der Baugenehmigung, liegt bei knapp 56 Tagen. Mit exakt 49,95 Tagen (etwas über 1,5 Monate) sind wir hier an der Spitze aller teilnehmenden Landkreise.

Auch hier sind die Werte gegenüber früheren Erhebungen aus den gleichen Gründen wie bei der vorigen Kennzahl leicht angestiegen (bei uns von 45,10 auf 49,95 Tage).

Grundsätzlich werden die Genehmigungsverfahren – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass vielfach das Einvernehmen der Gemeinde eingeholt oder eine Fachbehörde angehört werden muss – immer noch schnell abgewickelt. Bei weiteren Personalreduzierungen wird sich dieser Standard aber so nicht halten lassen.

Stellungnahme der Verwaltung

Die jetzt abgeschlossene Projektphase III brachte für alle Teilnehmer wertvolle neue Erkenntnisse.

Für die erstmals verglichenen Produkte „Baukontrolle/Bauabnahme“, „Wiederkehrende Prüfung von Sonderbauten“, und „Allgemeine Bauberatung“ konnten erstmals Daten ermittelt und verglichen werden, die zuverlässige Aufschlüsse geben über Aufwand, Kosten, Einnahmen usw. und so zur Transparenz der untersuchten Bereiche beitragen.

Dabei zeigte sich aber auch, dass die Erhebung der Zahlen relativ aufwendig und mit mehr Arbeit als zunächst vermutet verbunden war. Auch die Definition der Grundzahlen, die für eine präzise Datenermittlung unerlässlich ist, war relativ aufwendig. Trotz dieser Schwierigkeit gelang es fast allen Landkreisen die notwendigen Grundzahlen zu ermitteln, wobei einzelne Werte nach wie vor kritisch hinterfragt werden müssen.

Für alle Teilnehmer lieferte sicherlich die Besprechung der Werte im Rahmen der Projektsitzungen die wichtigsten Erkenntnisse. Gerade in der Diskussion im Gremium konnten verschiedene Vorgehensweisen, gute Beispiele, gute und schlechte Werte, sowie die Gründe dafür, erläutert bzw. nach Ursachen gesucht werden. Dabei stand immer im Mittelpunkt die Frage, was kann vom Besten beim jeweiligen Handlungssegment gelernt werden und wie können die Ergebnisse zur Verbesserung der eigenen Steuerung und Leistung beitragen.

Das zum wiederholten Male ermittelte Produkt „Antrags- und Kenntnisgabeverfahren“ war insoweit interessant, als der Vergleich mit früheren Erhebungen möglich war. Dabei zeigte sich, dass bei früheren Erhebungen Kosten und Aufwand nur unzureichend ermittelt worden waren und die jetzt erzielten Ergebnisse die tatsächlichen Verhältnisse weitaus realitätsnaher abbilden.

Deutlich wurde aber auch der innere Zusammenhang zwischen dem inzwischen allgemein durchgeführten Personalabbau und Qualitätskriterien wie Rechtssicherheit, Bearbeitungszeiten und Verfahrensdauer. Der hier bestehende Zielkonflikt zwischen der Notwendigkeit der Kostensenkung einerseits und der Kundenzufriedenheit andererseits muss durch eine gesamtheitliche Betrachtung der Produkte und der verschiedenen Anforderungen gelöst werden. Eine einseitige Fixierung auf die Kosten führt unweigerlich zu Einbußen bei der Leistungserbringung, die in aller Regel dann auch mit Problemen im Mitarbeiterbereich (z. B. Motivationsverlust, Überforderung) einhergeht. Insofern können Kennzahlen im Rahmen der Steuerung von Prozessen hilfreich sein, allerdings nur dann, wenn diese richtig interpretiert und durch ein dauerhaft lokales Berichtswesen ergänzt werden.

Interkommunale Vergleiche über Kennzahlen zeigen, wo die Teilnehmer im Einzelnen stehen. Sie eröffnen die Möglichkeit voneinander zu lernen. Sie sollen motivieren und aktivieren. Sie haben nicht den Zweck, „Hitlisten“ aufzustellen oder Teilnehmer, die in Teilbereichen schlechter abschneiden, an den Pranger zu stellen. Aus diesem Grunde wurde unter den Teilnehmern des Vergleichsrings auch vereinbart, die Daten der jeweils anderen Landkreise nur anonymisiert bekannt zu geben.

Der Ausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.