

11. Untere Bauaufsicht - höherer Kostendeckungsgrad möglich

Die Bauaufsichten arbeiten nicht kostendeckend. Der ermittelte Zuschussbedarf pro eingegangenen Antrag lag zwischen 17 € und 135 €. Nur der Kreis Nordfriesland wies einen Überschuss von 25 € je Antrag aus. Die Kreise sollten sich bemühen, den Kostendeckungsgrad zu erhöhen.

Die unterschiedlichen Ergebnisse wurden im Wesentlichen durch die Zahl der Stellen, die Effizienz des Personals und die Einnahmen beeinflusst. Die Kreise sollten die Geschäftsprozesse weiter optimieren und die Effizienz des Personals prüfen.

11.1 Einheitliche Vergleichsbasis - zum Thema „Äpfel und Birnen“

Kerngeschäft der unteren Bauaufsicht sind die nach der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO)¹ vorgesehenen Bauantragsverfahren, Genehmigungsfreistellungsverfahren und Bauvoranfragen. Daneben werden in den Bauaufsichten eine Vielzahl weiterer Aufgaben und Dienstleistungen erledigt, wie z. B. Widerspruchs - und Klageverfahren, Abgabe von baufachlichen Stellungnahmen oder das Führen des Baulastenverzeichnisses.

Für den Kreisvergleich wurde eine einheitliche Vergleichsbasis erarbeitet und für die weiteren Auswertungen (Personalstellen, Zuschussbedarfe etc.) und Kennzahlenvergleiche zugrunde gelegt. Dadurch wurden die Befürchtungen einiger Bauaufsichten minimiert, „Äpfel“ mit „Birnen“ zu vergleichen. Die Grundlagen wurden mit den Bauaufsichten abgestimmt. Die ermittelten Kennzahlen basieren auf deren Angaben.

Da die Qualität der Dienstleistungen schwer messbar ist, wurden nur die Bearbeitungszeiten und die eingegangenen Widersprüche näher betrachtet. Die Leistungen der Bauaufsichten wurden somit vorrangig quantitativ geprüft.

Die Auswertungen wurden auf die Antragseingänge des weit überwiegenden Kerngeschäfts als Vergleichsgröße beschränkt. Dies lag daran, dass die jeweilige Summe der weiteren Verfahren in einem annähernd identischen Verhältnis zu der Summe der gewichteten Antragseingänge stand. Insofern konnten sie bei den Auswertungen vernachlässigt werden.

¹ Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22.01.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 6, zuletzt geändert am 17.01.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 3.

11.2 Finanzbedarf - Überschüsse sind möglich

Ausgehend von der einheitlichen Vergleichsbasis hatten die Bauaufsichten einen unterschiedlich hohen Finanzbedarf. Da die Ausgaben regelmäßig höher ausfielen als die Einnahmen, ergab sich ein Zuschussbedarf, der aus allgemeinen Deckungsmitteln des Kreishaushalts auszugleichen war. Lediglich dem Kreis Nordfriesland gelang es, höhere Einnahmen als Ausgaben zu generieren. Dieser Kreis wies durchgängig einen Überschuss aus, der dem allgemeinen Haushalt zugutekam.

Ø - Aufkommen (Rechnungsergebnisse) in den Jahren 2005 bis 2008 - T€ -

	HEI	IZ	NF	OD	OH	PI	PLÖ	RD	RZ	SE	SL
Einnahmen insgesamt	507	412	1.397	1.135	868	881	514	1.032	752	857	1.097
Ausgaben insgesamt	845	755	1.193	1.249	1.627	1.513	1.028	1.529	1.094	1.508	1.222
Ergebnis Zuschussbedarf (-) Überschuss (+)	-338	-343	204	-114	-758	-632	-514	-497	-342	-651	-125
Ø Ergebnis pro Antragseingang* in €	-106	-102	25	-26	-99	-102	-135	-64	-57	-118	-17
Nachrichtlich: Ø Personalausgaben pro Antragseingang* in €	249	216	143	283	197	235	263	190	177	265	158

Die Zahlen sind gerundet.

* Gewichtete Antragseingänge (vgl. Tz. 11.3).

Die Zuschussbedarfe variierten zwischen 17 € pro Antragseingang beim Kreis Schleswig-Flensburg und 135 € beim Kreis Plön. Der Kreis Nordfriesland erzielte pro Antragseingang einen Überschuss von 25 €. Der durchschnittliche Zuschussbedarf aller Kreise von 2005 bis 2008 betrug 65 € pro Antragseingang.

Die Personalausgaben beliefen sich von 143 € pro Antragseingang beim Kreis Nordfriesland bis auf 283 € beim Kreis Stormarn. Für alle Kreise ergaben sich durchschnittliche Personalausgaben von 206 € pro Antragseingang.

Der Kreis Schleswig-Flensburg hatte bei den Personalausgaben den zweitgeringsten Wert und gleichzeitig mit 17 € pro Antragseingang auch den geringsten Zuschussbedarf. Dem Kreis Stormarn gelang es dagegen mit den höchsten Personalausgaben, den zweitgeringsten Zuschussbedarf mit 26 € pro Antragseingang zu erzielen. Die überdurchschnittlich hohen Personalausgaben wurden durch überdurchschnittlich hohe Gebühreinnahmen gedeckt.

Die Einnahmenseite können die Bauaufsichten nur sehr begrenzt beeinflussen. Die festzusetzenden Baugebühren werden durch die Baugebührenverordnung weitgehend vorgegeben. Auf die Zahl und Verfahrensart der Anträge haben sie ebenfalls keinen Einfluss. Insofern ist zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Bauaufsichten die Ausgabenstruktur zu analysieren.

Die zum Teil erheblichen Unterschiede der Finanzbedarfe der Bauaufsichten wurden zum Anlass genommen, die Entwicklung des Arbeitsvolumens und des Personals näher zu betrachten.

11.3 Rückläufiges Antragsvolumen

Die Bearbeitung der einzelnen Verfahren (Kerngeschäft) ist unterschiedlich arbeitsintensiv. Das schlägt sich in der unterschiedlichen Höhe der Genehmigungsgebühren nieder. Der undifferenzierte Vergleich aller Verfahrensarten wäre daher unzureichend. Deshalb wurden für die Prüfung die Verfahrensarten anhand des Schwierigkeitsgrades und des Bearbeitungsaufwands gewichtet. Für Genehmigungsfreistellungsverfahren wurde der Faktor 1, für Vorbescheide und vereinfachte Baugenehmigungsverfahren der Faktor 3 und für Regelverfahren der Faktor 5 berücksichtigt.

Antragseingänge insgesamt (gewichtete Zahlen)

Kreis	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung in %		
							2005/2008	2005/2009	2005/2010
HEI	3.503	3.118	2.978	3.122	3.377	3.405	-10,88	-3,60	-2,80
IZ	3.663	3.650	3.146	2.999	2.676	2.562	-18,13	-26,95	-30,06
NF	8.701	7.814	8.097	7.593	7.027	7.419	-12,73	-19,24	-14,73
OD	5.262	4.051	3.937	4.418	4.071		-21,17	-22,63	
OH	8.926	7.074	7.347	7.446			-16,58		
PI	7.211	5.965	6.137	5.515	5.361		-23,52	-25,66	
PLÖ	4.734	3.825	3.265	3.425			-27,65		
RD	9.491	7.039	7.315	7.214			-23,99		
RZ	6.963	5.881	5.646	5.311	5.048		-23,73	-27,50	
SE	6.229	5.410	5.158	5.360	5.355		-13,95	-14,03	
SL	8.670	6.889	7.012	7.037			-18,84		

Alle Kreise bis auf den Kreis Steinburg verzeichneten 2006 den stärksten Rückgang der Antragszahlen. Dieser dürfte insbesondere auf die Abschaffung der Eigenheimzulage ab 01.01.2006 zurückzuführen sein. Beim Kreis Steinburg erfolgte der sichtbare Antragsrückgang erst ab 2007.

Insgesamt waren bei allen Kreisen die Antragseingänge im Vergleich zu 2005 zum Teil stark rückläufig. Insbesondere die Genehmigungsfreistel-

lungverfahren sind von 2005 bis 2008 mit Werten zwischen 24 % und 52 % stark zurückgegangen.

11.4 Heterogene Stellenentwicklung

Das Personal der Bauaufsichten setzt sich aus der Leitungsebene, der Verwaltung (Registratur, Baulasten, Widersprüche etc.), den Bau- und Brandschutzingenieuren und den Baukontrolleuren zusammen. Die Ist-Besetzungen zum 31.12. des jeweiligen Jahres offenbarten unterschiedliche Stellenentwicklungen:

Entwicklung Personalstellen in VZK Bauaufsicht insgesamt

Kreis	jeweils 31.12.						Veränderung in %		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005/2008	2005/2009	2005/2010
HEI	13,33	13,58	11,58	11,56	11,64	11,80	-13,30	-12,68	-11,48
IZ	14,60	14,20	13,05	13,05	11,72	11,57	-10,60	-19,73	-20,75
NF	21,42	21,39	20,84	20,88	21,07	22,86	-2,50	-1,63	+6,72
OD	19,27	19,46	20,08	20,01	19,15		+3,84	-0,62	
OH	27,75	26,95	26,76	25,21			-9,15		
PI	24,65	24,10	24,97	24,62	23,42		-0,12	-4,99	
PLÖ	17,57	17,07	17,34	17,15			-2,39		
RD	26,26	26,26	25,06	23,21			-11,62		
RZ	18,90	18,85	18,99	18,64	18,54		-1,38	-1,90	
SE	25,67	25,27	24,42	24,67	24,67		-3,90	-3,90	
SL	22,41	20,50	20,06	20,55			-8,30		

Im Vergleich 2005 zu 2008 bzw. 2009 war bei allen Kreisen ein Rückgang des Gesamtpersonalbestands festzustellen. Die Kreise hatten somit auf die rückläufigen Antragszahlen reagiert, allerdings die meisten nicht im Umfang des Antragsrückgangs. Die obigen Stellenveränderungen in den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen gab es zu 87 % bzw. 83 % bei den Bauingenieuren. Diese sind primär für die Antragsengänge zuständig.

Auch der Kreis Plön hat sein Bauingenieurpersonal deutlich reduziert. Durch Zuwächse im Verwaltungsbereich wurden diese Veränderungen aber fast kompensiert, sodass der Gesamtpersonalbestand annähernd unverändert blieb.

11.5 Ungleiche Personalausstattung und -auslastung wurde sichtbar

Um zu beurteilen, ob die Personalausstattung angesichts der vorliegenden Fallzahlen zumindest annäherungsweise stimmig ist, wurden die Antrags-

eingänge (Input) zunächst mit dem dafür zur Verfügung stehenden Gesamtpersonal in Beziehung gesetzt.

Gewichtete Antragsgänge pro VZK

Kreis	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ø - Wert 2005 - 2008	Ø - Wert 2005 - 2009
HEI	263	230	257	270	290	289	254	261
IZ	251	257	241	230	228	221	245	242
NF	406	365	389	364	334	325	381	372
OD	273	208	196	207	213		221	219
OH	322	262	275	295			289	
PI	293	248	246	224	229		252	248
PLÖ	269	224	188	200			221	
RD	361	268	285	311			306	
RZ	368	312	297	285	272		316	307
SE	243	214	211	217	217		222	221
SL	387	336	350	342			355	

Der Kennzahlendurchschnitt für 2005 bis 2008 betrug 281 gewichtete Antragsgänge pro Vollzeitkraft (VZK).

Die Kennzahlenwerte zeigen eine sehr heterogene Personalausstattung der Kreise. Die Durchschnittswerte von 2005 bis 2008 reichten von 221 Antragsgängen pro VZK bei den Kreisen Stormarn und Plön bis zu 381 beim Kreis Nordfriesland.

In den einzelnen Kennzahlen spiegelte sich auch die unter Tz. 11.4 dargestellte ungleichmäßige Stellenentwicklung wider. So konnte der Kreis Dithmarschen durch die Reduzierung des Personals die Bearbeitung von 263 Anträgen pro VZK auf 290 in 2009 steigern. Der annähernd unveränderte Personalbestand und die rückläufigen Antragsgänge beispielsweise bei den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Stormarn hingegen führten zu einer deutlich abnehmenden Gesamteffizienz.

Neben der Kennzahl „Antragsgänge pro VZK“ (Input) wurde in einer weiteren Auswertung auch der jeweilige „Output“ der Kreise betrachtet. Hierzu wurde die Anzahl der beschiedenen (= genehmigte und abgelehnte) Verfahren ins Verhältnis zum Gesamtpersonal gesetzt.

Beschiedene Verfahren (gewichtete Werte) pro VZK

Kreis	2005	2006	2007	2008	Ø - Wert
HEI	245	244	242	248	245
IZ	199	235	208	196	210
NF	361	356	353	335	351
OD	221	236	200	194	213
OH	232	235	206	223	224
PI	239	274	226	192	232
PLÖ	234	187	163	166	188
RD	290	290	243	288	278
RZ	366	305	284	288	311
SE	230	207	183	189	203
SL	401	441	385	375	401

Der Kennzahlendurchschnitt von 2005 bis 2008 betrug 261 gewichtete beschiedene Verfahren pro VZK.

Auch diese Kennzahlen offenbarten erhebliche Unterschiede zwischen den Kreisen. So reichten die durchschnittlichen Fallzahlenwerte von 188 beschiedenen Verfahren pro VZK beim Kreis Plön bis zu 401 beim Kreis Schleswig-Flensburg.

Hierbei war auffällig, dass der Kreis Schleswig-Flensburg mehr Verfahren pro VZK beschieden hat, als Eingänge vorhanden waren. Ferner wurde festgestellt, dass der Kreis Ostholstein nur 79 % der Antragseingänge beschieden hat.

Der Kreis Schleswig-Flensburg hatte den abweichenden Wert auf den Umstand zurückgeführt, dass im Erhebungszeitraum ein erheblicher Arbeitsrückstand abgearbeitet werden konnte. Dieser resultierte aus Anträgen, die vor 2005 eingegangen sind.

Beim Kreis Ostholstein wurden 21 % des Antragsvolumens „auf andere Weise“ erledigt. Hierbei handelte es sich meist um Antragsrücknahmen. Den Rücknahmen ging im Vorfeld eine kurze Durchsicht der Antragsunterlagen auf Genehmigungsfähigkeit voraus. Bei offensichtlich fehlender Genehmigungsfähigkeit wurde der Antragsteller telefonisch unterrichtet und eine gebührenfreie Rücknahme des Antrags empfohlen. Insofern führte jeder 5. Antrag zu einem Aufwand (Prüfungstätigkeit), aber zu keinen Erträgen. Der Kreis subsumierte dies unter die Rubrik „Bürgerfreundliche Verwaltung“.

Inzwischen wurde vom Kreis Ostholstein mitgeteilt, dass durch eine einheitliche Gebührenrichtlinie die „Bürgerfreundliche Antragsrücknahme“ aufgegeben wurde. Diese Maßnahme erhöhte den Kostendeckungsgrad.

11.6 Fazit

Ob und in welcher Höhe die Bauaufsichten Zuschüsse benötigen oder - wie Nordfriesland - Überschüsse erwirtschaften, wurde im Wesentlichen durch die Zahl der Stellen, die Effizienz des Personals und die Einnahmen beeinflusst.

So hatten die Kreise Schleswig-Flensburg, Nordfriesland, Herzogtum Lauenburg und Rendsburg-Eckernförde sowohl bei den Input- als auch bei den Output-Fallzahlen die höchsten Durchschnittswerte. Gleichzeitig wiesen sie zusammen mit dem Kreis Stormarn auch die geringsten Zuschussbedarfe bzw. im Fall des Kreises Nordfriesland sogar Überschüsse auf. Offensichtlich konnten die hohen Werte bei den beschiedenen Verfahren bzw. bei den Antragseingängen pro VZK den Zuschussbedarf reduzieren.

Eine Besonderheit wurde beim Kreis Stormarn festgestellt. Er hatte überdurchschnittlich hohe Personalausgaben und sowohl die Input- als auch die Output-Werte waren deutlich unterdurchschnittlich. Trotz dieser niedrigeren Kennzahlen wies er mit 26 € pro Antragseingang nach dem Kreis Schleswig-Flensburg den zweitniedrigsten durchschnittlichen Zuschussbedarf auf. Dies war auf das überdurchschnittlich hohe Gebührenaufkommen zurückzuführen.

Der Kreis Nordfriesland zeigt, dass Bauaufsichten auch Überschüsse erwirtschaften können. Daher sollten sich alle Kreise bemühen, den Kostendeckungsgrad dauerhaft zu erhöhen.

Da die Höhe der Baugebühreneinnahmen nur bedingt beeinflusst werden kann, sollten insbesondere die Kreise mit unterdurchschnittlichen Kennzahlenwerten ihre Geschäftsprozesse und die Effizienz des Personals optimieren.

11.7 Stellungnahmen

Der **Landkreistag** problematisiert, dass die Qualität der Dienstleistungen der Bauaufsicht nur eingeschränkt (Bearbeitungszeiten und eingegangene Widersprüche) betrachtet wurde. Entscheidender sei die Umsetzung der gesetzlich und untergesetzlich definierten Standards.

Ferner sei es problematisch, dass viele Entwurfsverfasser unvollständige, nicht prüf- und genehmigungsfähige Unterlagen einreichen würden. Die relativ langen Bearbeitungszeiten würden zum Teil auch dadurch verursacht, dass die Entwurfsverfasser Anträge unmittelbar vor den Ferienzeiten abgeben. Da die Bauaufsichten in den Ferienzeiten nicht voll besetzt seien,

könne mit einer Abarbeitung dieser Arbeitsspitzen erst nach Ende der Ferienzeiten begonnen werden. Zudem würde nicht berücksichtigt, dass neue Mitarbeiter in den Bauaufsichten etwa 1½ bis 2 Jahre benötigen, bis das durchschnittliche Arbeitspensum geleistet werden könne.

Eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit gehe in der Regel zulasten von Kundenorientierung und Leistungsqualität. Darüber hinaus ließe sich nach aktuellsten Erkenntnissen feststellen, dass ein kostendeckendes Arbeiten auch beim Kreis Nordfriesland nicht mehr möglich sei.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Qualität der Dienstleistungen nur schwer messbar ist. Eine inhaltliche Prüfung der Sachbearbeitung, in der auch mögliche Ermessensentscheidungen zu beurteilen sind, obliegt der zuständigen Fachaufsicht. Daher erfolgte eine Aussage über die Qualität der Aufgabenerledigung lediglich anhand der messbaren Mengenindikatoren „Bearbeitungszeiten“ und „rechtsichere Entscheidungen“ (eingegangene Widersprüche). Die vorgebrachten Hinweise zu den Bearbeitungszeiten, der Einarbeitung neuer Mitarbeiter sowie den unvollständigen Unterlagen gelten grundsätzlich für alle Kreise. Sie können deswegen den Kennzahlenvergleich nicht infrage stellen.

Die Einschätzung des Landkreistages, eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit gehe in der Regel zulasten von Kundenorientierung und Leistungsqualität, wird vom LRH nicht geteilt. Bereits der behauptete Umstand, dass viele Entwurfsverfasser unvollständige Unterlagen einreichen, sollte zum Anlass genommen werden, durch geeignete Maßnahmen (beispielsweise Informationsschreiben, „Runder Tisch“, sofortige Vollständigkeitsprüfung) gegenzusteuern. Dies könnte nicht nur die Wirtschaftlichkeit dauerhaft steigern, sondern auch die Bearbeitungszeiten verkürzen.

Zu der Aussage, dass nach aktuellsten Feststellungen ein kostendeckendes Arbeiten im Bereich der Bauaufsicht nicht mehr möglich sein soll, liegen dem LRH keine Erkenntnisse vor. Insbesondere fehlen Erkenntnisse über die Berechnungsgrundlagen, die zu dieser Aussage geführt haben. Nach dem Zwischenbericht des Kommunalen Benchmarking weist der Kreis Nordfriesland aber nach wie vor die höchsten Fallzahlen je VZK auf.