

Studie

IT noch im Bau

[11.11.2013] Eine Studie hat den Stand der IT-gestützten Verwaltung in Baubehörden untersucht. Die Umfrage zeigt: Der Digitalisierungsgrad bei baurechtlichen Verfahren ist nach wie vor gering. Ein Grund liegt im mangelnden Management von Veränderungsprozessen.

Seit gut zwei Jahrzehnten ist Verwaltungsmodernisierung vor allem von zwei Strategien geprägt: Während das Neue Steuerungsmodell auf eine grundlegende Reform von Selbstverständnis und Management der Verwaltungen zielte, beschrieb E-Government das Leitbild einer umfassend technisierten Verwaltungsarbeit. Was ist seither tatsächlich erreicht worden? Wo stehen die Behörden in ihrem Bemühen, den Anforderungen an zeitgemäße Verwaltungsarbeit nachzukommen? Eine repräsentative Studie ermöglicht es, diese Fragen beispielhaft an einem konkreten Handlungsfeld der Kommunalverwaltung zu diskutieren. Dazu haben die Hochschule Harz und das Unternehmen Syncwork, unterstützt vom niedersächsischen Heidekreis als Praxispartner, im Frühjahr 2013 bundesweit alle unteren Bauaufsichtsbehörden befragt. Mehr als 100 Verwaltungen aus 13 Bundesländern haben den umfangreichen Fragebogen beantwortet. Die Ergebnisse zeichnen nicht nur ein realistisches Bild des Status quo der kommunalen Verwaltungsentwicklung, sondern illustrieren gleichzeitig Erfahrungen, Vorgehensweisen und Probleme im Zuge dieser Veränderungsprozesse.

Inhaltliche Tiefenbohrung im Bereich Bauaufsicht

Angesichts des breiten Leistungsspektrums und vielgestaltiger Organisationsformen ist es schwierig, Verwaltungsentwicklung in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Die vorliegende Studie geht daher bewusst einen anderen Weg: Untersucht wurde ein einziger Aufgabenbereich der Kommunalverwaltungen – die untere Bauaufsichtsbehörde. Im Sinne einer inhaltlichen Tiefenbohrung konnte so im Detail skizziert werden, in welchem Maße die Modernisierungsstrategien der vergangenen Jahre das konkrete Verwaltungshandeln tatsächlich verändert haben. Für eine solche Analyse eignet sich die Bauaufsicht in doppelter Hinsicht. Einerseits sind Baubehörden eng mit der sich verändernden Lebenswirklichkeit unseres Landes verbunden. Andererseits bieten die fachlich anspruchsvollen, komplexen und hochgradig kooperativen baurechtlichen Verfahren viele Ansatzpunkte für nahezu alle Modernisierungsbemühungen, von der Mitarbeiterqualifikation über Service-Center, bis hin zu elektronischer Bauakte und Online-Bauportal.

Digitalisierungsgrad nach wie vor gering

Der digitale Bauantrag war eine der viel diskutierten Visionen des frühen E-Government. Bereits Ende der 1990er-Jahre wurden bundesweit mit erheblichem Mitteleinsatz Pilotvorhaben gestartet, um insbesondere das Baugenehmigungsverfahren elektronisch abzubilden. Eineinhalb Jahrzehnte später, so ließe sich annehmen, müsste die digitale Bauaufsicht längst Standard sein. Die Studie zeichnet jedoch ein anderes Bild: Der Digitalisierungsgrad in den baurechtlichen Verwaltungsverfahren ist nach wie vor gering. Kaum zwei Prozent der Verwaltungen wickeln beispielsweise das Baugenehmigungsverfahren vollständig elektronisch ab, kommen also von der Antragstellung bis zur Auslieferung der Bescheide weitgehend ohne die klassische Bauakte in Papierform aus. Unter den Teilnehmern der Umfrage fand sich lediglich eine Bauaufsichtsbehörde, die in der Lage war, auch andere baubezogene Verfahren – vom Bauvorbescheid bis hin zu Kontrollen, Abnahmen, Ordnungsverfügungen, Widerspruchs- und Klageverfahren –

elektronisch durchzuführen. Allerdings müssen auch diese Verwaltungen nach wie vor Medienbrüche in der Kommunikation mit ihren Kunden bewältigen: Selbst die Pioniere mit teils langjährigen E-Government-Erfahrungen berichten von maximal einem Drittel elektronisch eingereicherter Bauanträge. Weitere zehn Prozent der Bauaufsichtsbehörden haben bislang zumindest entsprechende Einführungsprojekte gestartet. Diesen Aktiven steht die große Mehrzahl der Verwaltungen gegenüber, die entweder erst in den kommenden Jahren mit der Umstellung auf eine vollständig elektronische Bearbeitung beginnen wollen (46 Prozent zählen zu diesen Abwartenden) oder dies bisher gänzlich ausschließen (42 Prozent Traditionalisten).

Erfolgsfaktoren Steuerung und Personal

Die Gründe für diesen Befund sind, so legen es die Umfrageergebnisse nahe, zunächst im verwaltungsinternen Management der Veränderungsprozesse zu suchen. So wurden als Erfolgsbedingungen für Modernisierungsprojekte vor allem zwei Aspekte betont – eine nachhaltige Steuerung durch die Verwaltungsleitung sowie ausreichend qualifiziertes Personal, insbesondere in den Querschnittsbereichen. Genau diese Voraussetzungen scheinen aber in vielen Fällen nicht gegeben zu sein: In zwei Dritteln aller befragten Verwaltungen fehlen verbindliche Planungen für Veränderungsprojekte. Damit werden entsprechende Aktivitäten allein davon abhängig, in welchem Maße sich einzelne Verantwortliche in den Fachorganisationen engagieren und über welche Durchsetzungskraft sie verfügen. Befragt danach, in welchen Aspekten sich ihre Verwaltung verändern müsse, benennen die Aktiven vor allem die Steuerung der Verwaltungstätigkeit und deuten damit auf problematische Erfahrungen in Entwicklungsprojekten hin. Dagegen sehen die beim IT-Einsatz eher zögerlichen Kommunen die Beschaffung von geeignetem Personal als wichtigstes Hindernis für ein eigenes Engagement.

Aber auch verwaltungsexterne Rahmenbedingungen erweisen sich als hinderlich: Beispielsweise bewerten zwei Drittel aller Befragten die Formvorschriften im Baurecht als zu strikt und die Regelungen für deren elektronische Umsetzung als nicht praxisgerecht. Zudem deuten die Kommentare der Befragten an: Auch nach Jahren juristischer Diskussionen und gesetzgeberischer Initiativen sind die Verwaltungen noch höchst unsicher, wie die elektronische Bearbeitung von Verwaltungsverfahren rechtskonform umgesetzt werden kann; zentrale Unterstützungsstrukturen fehlen.

Handlungsempfehlungen weisen den weiteren Weg

In einem weiteren Untersuchungsbereich der Studie weisen die Aussagen der Befragten ebenfalls eine deutliche Streuung auf: Offensichtlich bewerten die Verantwortlichen in den Bauaufsichtsbehörden die Bedürfnisse und Voraussetzungen ihrer Kunden sehr unterschiedlich. Das erklärt sich nicht allein aus regionalen Unterschieden. Stattdessen könnten Stereotype die Sicht auf Veränderungen in der Gesellschaft verstellen. So scheint es der Mehrheit der Bauaufsichtsämter, als wären ihre Kunden nicht sonderlich daran interessiert, die Bearbeitung der baurechtlichen Verwaltungsaufgaben innovativ zu verändern.

Neben ausführlichen Analysen enthält die Studie auch spezifische Handlungsempfehlungen: Erst wenn Verwaltungsentwicklung ebenenübergreifend konsequent gesteuert und in intensiver Kooperation gestaltet sowie mit nachhaltiger Unterstützung der Leitungsebene begleitet wird, kann es gelingen, die Mehrheit der Verwaltungen zu aktiven Modernisierern zu machen.

()

Dieser Beitrag ist in der November-Ausgabe von Kommune21 erschienen. Hier können Sie ein Exemplar bestellen oder die Zeitschrift abonnieren.

Stichwörter: Fachverfahren, Studie, Bauwesen, Hochschule Harz, Syncwork