

Telefon: 233 - 28019
Telefax: 233 - 24235

Referat für Stadtplanung und Bauordnung

Lokalbaukommission
Untere Naturschutzbehörde
Untere Denkmalschutzbehörde
PLAN IV/10

Digitalisierung der Bauakten für das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Hauptabteilung IV und Implementierung in den Arbeitsalltag

Sitzungsvorlagen Nr. 20-26 / V 01705

Anlagen:

1. Kostenübersicht_Abschluss
2. Übersicht Meilensteine
3. Stellungnahme IT-Referat vom 23.11.2020

Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 03.02.2021 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Mit Beschluss vom 17.12.2014 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 00469) hat die Vollversammlung des Stadtrats der Umsetzung des IT-Vorhabens PLAN_ITV_002-Bauaktendigitalisierung zugestimmt. Gegenstand dieses Projekts ist zum einen die Digitalisierung der beim Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission vorgehaltenen Bauakten, zum anderen die Einführung digitaler Sachbearbeitung. Weiter wurde das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, im Laufe des Jahres 2018 zu berichten, ob die formulierten Synergien und Einsparungen erreicht worden sind. In der Bekanntgabe vom 26.09.2018 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 12849) wurde ein Zwischenbericht vorgelegt und ein weiterer Bericht für das Jahr 2020 angekündigt. Dieser wird hiermit vorgelegt. Es wird zum einen dargestellt, welche Ziele bereits erreicht wurden, und zudem vorgeschlagen, welche weiteren Schritte unternommen werden sollten, um ein vollumfängliches digitales Baugenehmigungsverfahren umzusetzen.

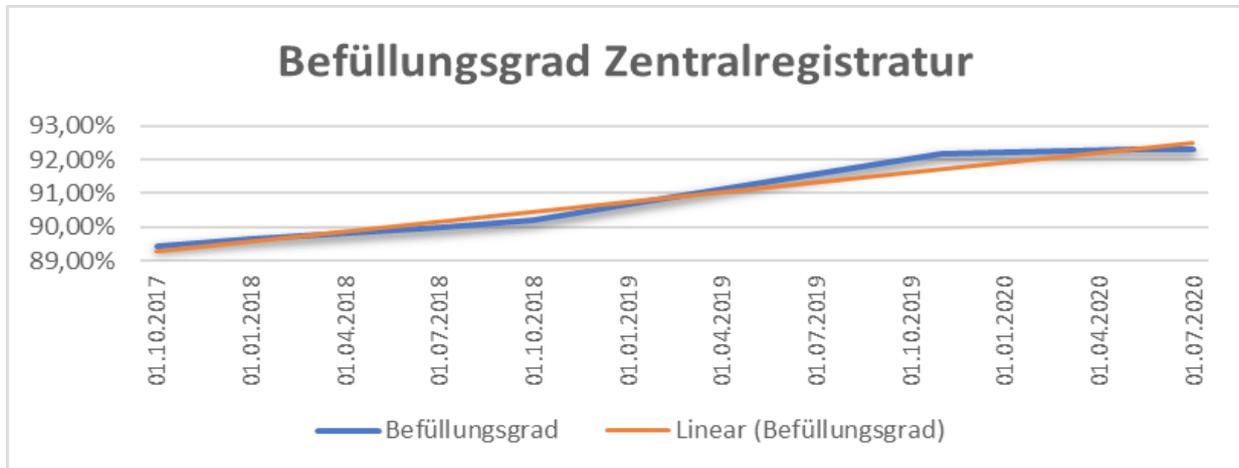
Zuständig für die Entscheidung ist die Vollversammlung des Stadtrates gemäß § 4 Nr. 9 lit. b) der Geschäftsordnung des Stadtrates nach Vorberatung im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung, da die Angelegenheit von stadtweiter Bedeutung ist und insbesondere auch im Hinblick auf referatsunabhängige Aspekte der Digitalisierung Auswirkungen auf andere Referate haben kann.

1. Sachstand Digitalisierung der vorhandenen Bauakten und neu hinzugekommener abgeschlossener Vorgänge (Ableger)

Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV Lokalbaukommission lagern über 300.000 Bauakten in einer automatisierten Zentralregistratur. Diese Akten werden im Rahmen der Sachbearbeitung von Bauanträgen und Vorbescheiden benötigt, um die genehmigte Situation des Bestands oder von Bezugsfällen zu ermitteln. Für die Arbeit der Baubezirke wurden 2019 insgesamt 22.995 Bauakten bereit gestellt und nach Nutzung wieder in die Zentralregistratur gebracht. Ebenso werden diese Bauakten häufig von Eigentümerinnen und Eigentümern nachgefragt, deren eigene Unterlagen nicht (mehr) vorhanden sind. Auch Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser benötigen häufig Informationen aus den Aktenbeständen, die im Rahmen der Akteneinsicht (Art. 29 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz – BayVwVfG) zugänglich gemacht werden. Allein im Jahr 2019 wurde so in 10.700 Fällen Akteneinsicht für Externe gewährt. Zusätzlich werden die Bauakten auch von anderen Referaten und Stellen für unterschiedlichste Aufgabenerfüllungen benötigt und eingesehen oder ausgeliehen, z.B. Kommunalreferat-Bewertungsamt, Sozialreferat-Amt für Migration und Wohnen oder Finanzamt. Im Jahr 2019 wurden über 2.000 Akten an interne und externe Stellen ausgeliehen. Zusätzlich wurden 200 Akten an referatsinterne Stellen (HA I, II und III) ausgeliehen. Nicht zu unterschätzen sind auch die etwa 450-500 Gerichtsverfahren jedes Jahr, in denen fast immer der Bestandsakt im Original an das Verwaltungsgericht München und den Verwaltungsgerichtshof übersandt werden muss und dort teils für Monate oder gar Jahre benötigt wird. Diese Akten sind dann für den eigenen Gebrauch nicht nutzbar oder müssen erst beim jeweiligen Gericht angefordert werden und im Anschluss wieder dorthin gesandt werden. Der Nutzen digitaler Akten liegt bei dieser intensiven Nutzungsfrequenz auf der Hand, da digitale Akten zeitgleich von mehreren Stellen genutzt werden können und kein Verlust oder Verschleiß zu befürchten ist. Die Bauakten sind zudem schneller verfügbar, da die Zeiten für händische Bereitstellung und Transportwege entfallen. Soweit zusätzlich digitale Akteneinsicht angeboten werden kann, können auch externe Personen (Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Entwurfsverfasserinnen und -verfasser) oder Stellen (Behörden, Gerichte) schnell und einfach auf die Bauakten zugreifen.

Da die Zentralregistratur zudem bereits zu ca. 92% befüllt ist, muss der Aktenbestand reduziert, bzw. eine weitere Auslastung gebremst werden. Das automatisierte Aktenverwaltungssystem kann nur bis zu einem Befüllungsgrad von 97 – 98 % effizient arbeiten. Die letzten 2 – 3 % sind nicht befüllbares Restvolumen, das sich auf über 4700 Lagerbehälter verteilt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Befüllungsgrad von 98 % bei gleichbleibender Entwicklung in ca. 5 - 7 Jahren erreicht ist. In weiteren 2 Jahren ist es wahrscheinlich, dass die Zentralregistratur keine weiteren Akten einlagern kann.



Quelle: PLAN HA IV-Zentralregistratur

Hierfür erforderliche Schritte und deren Umsetzungsstand:

1.1. Einrichtung einer Digitalisierungsstelle

1.1.1. Räume und technische Ausstattung

Zunächst war eine Digitalisierungsstelle (Scanstelle) einzurichten. Räume konnten im Dienstgebäude Blumenstr. 19 zur Verfügung gestellt werden, die erforderlichen Hochleistungsscanner stehen nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Beschaffung (aufgrund fehlender Angebotsabgabe musste die Ausschreibung zweimal durchgeführt werden) seit September 2017 zur Verfügung.

1.1.2. Personelle Ausstattung

Die gemäß dem Stadtratsbeschluss vom 17.12.2014 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 00469) befristet eingerichteten Stellen wurden nach und nach besetzt. Zudem kam es leider zu unerwarteten Ausfällen insbesondere der Leitungsstelle. Die übrigen Stellen waren erstmals seit Mitte 2019 zumindest zu gut 90 % besetzt.

1.1.3. Umsetzung / Betrieb der Scanstelle

Die Scanstelle hat bisher 0,9 % der vorhandenen Bauakten eingescannt. Die Akten werden hierfür aufbereitet, d.h. überflüssige Aktenbestandteile werden aussortiert und die übrigen Aktenbestandteile aufgespalten in Unterlagen, die dauerhaft in Papier aufbewahrt werden sollen (Planunterlagen, Bescheide ...) und solche Unterlagen, die rein digital archiviert werden können. Dann werden die Akten gescannt und im Anschluss indiziert, d.h. mit Metadaten für die spätere Nutzung versehen.

Heute werden sowohl anlassbezogen Bauakten eingescannt, z.B. wenn die Originalakten zu Gericht gesandt werden mussten, als auch zur Bearbeitung einzelner Bauanträge. Im Rahmen des Pilotprojekts digitale Akteneinsicht wurde begonnen, den Bereich Waldtrudering systematisch einzuscannen.

Zusätzlich werden im Rahmen der Kapazitäten die neu hinzu gekommenen abgeschlossenen Vorgänge (Ableger) gescannt.

1.1.4. Sonderbetrieb Corona-Pandemie

Seit März 2020 wurde das Scannen der Bestandsakten und Ableger auf ein Minimum reduziert, stattdessen wurden sämtliche neu eingegangenen Bauanträge eingescannt, um im Rahmen der Corona-Pandemie digitale Sachbearbeitung aus dem Homeoffice zu unterstützen. Dies ist mit großem Erfolg gelungen. Obwohl zeitweise 30 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Referats für Stadtplanung und Bauordnung - Lokalbaukommission im Homeoffice tätig waren und ca. 20 % dies aktuell immer noch sind, konnte die Zahl der erteilten Baugenehmigungen im Vergleich des zweiten Quartals 2019 zum zweiten Quartal 2020 sogar von 1960 auf 1996 gesteigert werden.

Die Scanstelle hat hierzu einen wesentlichen Beitrag geleistet: für gut 1.500 neue Anträge (Bauanträge, Vorbescheide, WEB und Werbeanlagen) im 2.Quartal 2020 wurden fast 8.000 Pläne eingescannt und indexiert. Hiermit hat die Scanstelle mit der vorhandenen technischen und personellen Ausstattung die maximale Leistungsfähigkeit erreicht.

1.1.5. Ersetzendes Scannen

Um die Zentralregistratur dauerhaft und nachhaltig zu entlasten, müssen die Akten nicht nur digitalisiert werden, sondern die Papierakten müssen auch - soweit rechtlich möglich - vernichtet werden. Man spricht in diesem Fall von ersetzendem Scannen. Dieses ist zulässig, wenn der Inhalt der digitalen Akte mit dem Inhalt der Papierakte übereinstimmt. Das Bayerische E-Governmentgesetz (BayEGovG) regelt dazu in Art. 7 Abs. 3:

Papierdokumente sollen in ein elektronisches Format übertragen und gespeichert werden. Sie können anschließend vernichtet werden, soweit keine entgegenstehenden Pflichten zur Rückgabe oder Aufbewahrung bestehen. Bei der Übertragung ist nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronische Fassung mit dem Papierdokument übereinstimmt.

Um „nach dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronische Fassung mit dem Papierdokument übereinstimmt“, empfiehlt es sich, die sogenannte TR-RESISCAN (technische Richtlinie TR-03138 des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik für das ersetzende Scannen) zu beachten und die technisch-organisatorische Gestaltung des Scan-Prozesses hieran zu orientieren.

Die Einhaltung der TR-RESISCAN ist zwar nicht zwingend vorgeschrieben, aber das einzige bundesweit verfügbare Regelwerk zu dieser Thematik und wird deshalb auch von der Kommentarliteratur und dem IT-Planungsrat zur Anwendung empfohlen.

Die Einhaltung der TR-RESISCAN ist im Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission bisher nicht abschließend geprüft und belegt, ein entsprechendes Projekt wurde für die IT-Projektportfolioplanung für 2021 beim IT-Referat (RIT) angemeldet. Die Arbeiten in der Fachabteilung laufen bereits.

1.2. Nutzung der digitalisierten Bauakten

Sobald die Dokumente digitalisiert sind, werden sie im Dokumentenmanagementsystem des Referats für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission, der sog. E-Akte, übernommen und stehen dort sofort allen Personen mit Zugriffsberechtigung unmittelbar zur Verfügung.

1.2.1. Nutzung innerhalb der städtischen Firewall

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Referats für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus anderen Bereichen des Referats erhalten im Rahmen der datenschutzrechtlichen Vorgaben umfassenden Zugriff auf die E-Akte und können so im Bedarfsfall direkt mit den digitalisierten Unterlagen arbeiten. Weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern innerhalb der städtischen Firewall kann allgemein oder im Bedarfsfall die entsprechende Berechtigung (personenbezogen) zugeordnet werden, sofern die jeweiligen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Der Zugriff kann sowohl allgemein, als auch in Bezug auf einzelne Ordnerbereiche eingerichtet werden. So erhalten Fachstellen in der Regel nur Einsichtsrechte in den Ordner „Antragsunterlagen“ und können somit auch nur die Antragsunterlagen und nicht die weiteren internen Bearbeitungsschritte einsehen.

1.2.2. Pilotprojekt digitale Akteneinsicht

Im Rahmen eines Pilotprojektes wurde untersucht und getestet, wie digitale Akteneinsicht für die Bürgerinnen und Bürger gewährt werden kann, um zunächst einen möglichen workflow und ein Mengengefühl zu entwickeln. Da wie oben beschrieben erst 0,9 % der Bauakten gescannt sind, wurde zunächst ein räumlich abgegrenzter Bereich (Waldtrudering) als Pilotbereich ausgewählt und die Bauakten aus diesem Bereich systematisch, d.h. ohne konkreten Anlass vollständig digitalisiert. Dieser Prozess ist zu ca. 10 % durchgeführt. Noch nicht gescannte Bauakten aus diesem Bereich werden zum Zweck der Akteneinsicht anlassbezogen digitalisiert. Bei der digitalen Akteneinsicht sind neben der Bereitstellung der Akten in digitaler Form datenschutzrechtliche Aspekte und die Datensicherheit zu berücksichtigen: da in den Bauakten auch personenbezogene Daten enthalten sind, muss geprüft werden, ob und in welchem Umfang Akteneinsicht gewährt werden kann und die Person, die Akteneinsicht nimmt, muss zweifelsfrei identifiziert werden. Die Daten können u.a. aufgrund ihres Schutzbedarfs nur in begrenztem Umfang auf einer extern zugänglichen Plattform zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund einer fehlenden Online-Authentifizierung müssen sich die Bürgerinnen und Bürger noch in der Lokalbaukommission ausweisen: die interessierte Person kann über ein Formular, das im Internet angeboten wird, Akteneinsicht beantragen. Sodann wird informiert, wann der Akt zur Verfügung steht. Je nachdem, ob der Bauakt bereits digitalisiert vorliegt oder erst digitalisiert werden muss, dauert das 2 bis 3 Tage. Die antragstellende Person weist sich in der Lokalbaukommission aus und erhält an bereit gestellten Terminals die digitale Akteneinsicht. Zusätzlich bekommt sie einen Link, der einen Download der Unterlagen (auch von zu Hause aus) auf persönliche Endgeräte ermöglicht.

Zielvorstellung: um diese digitale Akteneinsicht flächendeckend zum Einsatz zu bringen, ist zum einen ein umfangreicher bereits digitalisierter Aktenbestand erforderlich, zum anderen wäre eine digitale Identifikation und digitale Bereitstellung mit externem Zugang („von zu Hause aus“), welcher die Schutzbedarfsstufe personenbezogener Daten abdeckt, notwendig. Entsprechende Möglichkeiten sind im Rahmen der Onlineantragstellung bei IT@M grundsätzlich bereits umgesetzt (digitale Identifikation durch BayernID), jedoch noch nicht nachgefragt. Diese Möglichkeiten müssen ggf. im Rahmen weiterer IT-Projekte erweitert bzw. angepasst werden.

Das bisher entwickelte vereinfachte Verfahren wird aber parallel weiterhin im Angebot bleiben müssen, da nicht alle Bürgerinnen und Bürger über geeignete digitale Zugangsmöglichkeiten und die nötige Peripherie verfügen. Aus diesem Grund wird auch auf längere Sicht eine (ggf. digitale) Akteneinsicht vor Ort angeboten werden müssen.

1.2.3. Nutzung der Bauakten durch Behörden oder andere Stellen außerhalb der städtischen Firewall

Auch Behörden oder andere Stellen außerhalb der städtischen Firewall benötigen häufig Bauakten. Beispiele sind die Beteiligung externer Fachstellen wie die Regierung von Oberbayern, Gerichtsverfahren oder Petitionsverfahren beim Landtag. In diesen Fällen müssen die digitalisierten Akten auf sicheren Übermittlungswegen übermittelt oder auf geeigneten sicheren Plattformen bereit gestellt werden (Standard XJustiz). Für Gerichte ist die digitale Übermittlung ab dem 01.01.2022 sogar im Regelfall gesetzlich vorgeschrieben. Eine Umsetzung wurde daher für die Projektportfolioplanung für 2021 angemeldet und eine Lösung soll zusammen mit IT@M erarbeitet werden.

1.3. Zielerreichung im Rahmen des IT-Vorhabens PLAN_ITV_0002-Bauaktendigitalisierung

Im Rahmen des Vorhabens wurde die Scanstelle eingerichtet und in den Stufen 1 bis 5 des Projektplans das Scannen von Bestandsakten und Ablegern getestet und Prozesse sowie Arbeitsanweisungen erarbeitet. Es wurden Bestandsakten sowohl anlassbezogen, als auch systematisch (flächenmäßig vorgegeben) digitalisiert und elektronisch zur Verfügung gestellt. Es wurde ein „Überlaufsystem“ entwickelt, sodass die Scanstelle immer ausgelastet ist, aber stets die Digitalisierung der neu eingegangenen Baufälle Vorrang hat.

Das ursprüngliche Hauptziel, die Zentralregistratur zu entlasten und eine vollständige Befüllung nachhaltig zu verhindern, wurde bisher nicht erreicht. Zum einen ist die Zahl der eingescannten Bauakten noch gering (siehe Ziffer 1.1.3.), zum anderen konnte der Nachweis für ersetzendes Scannen noch nicht geführt werden (siehe Ziffer 1.1.5.). Die bisher gescannten Bauakten wurden aber in Papierform bereits in solche Aktenbestandteile, die dauerhaft in Papier aufbewahrt werden müssen und solche, die rein digital archiviert werden können, aufgeteilt, sodass dann eine endgültige Vernichtung der Papieraktenteile ohne weitere Vorbereitung erfolgen kann.

Digitale Akteneinsicht ist in der oben unter Ziffer 1.2.2. beschriebenen vereinfachten Form bereits möglich, muss aber ebenfalls noch ausgebaut werden, bevor dies anstelle von Akteneinsicht in Papierunterlagen als Standardverfahren angeboten wird. Aktuell sind die Wartezeiten für die Akteneinsicht in die Papierunterlagen (v.a. bedingt durch die Corona-Pandemie) sehr lang. Digitale Akteneinsicht wird hier sehr unmittelbar zur Entlastung beitragen, sobald die Bauakten in digitaler Form vorliegen und die Bürgerinnen und Bürger sich von zu Hause aus identifizieren können und externen Zugriff auf die Daten erhalten können. Die vollumfängliche Umsetzung ist allerdings noch ein mehrjähriger Prozess.

2. Einführung der digitalen Sachbearbeitung in Baugenehmigungsverfahren

2.1. Rahmenbedingungen für die digitale Sachbearbeitung in Baugenehmigungsverfahren

Das Baugenehmigungsverfahren ist ein äußerst komplexes Verfahren:

- mehrere Akteure schon bei der Antragstellung (Bauherrinnen und Bauherrn, Entwurfsverfasserinnen und -verfasser, zusätzliche Fachentwurfsverfasserinnen und -verfasser, Nachbarn die beteiligt werden müssen),
- bis zu 34 unterschiedliche Fachstellen, die in den Verfahren beteiligt werden müssen,
- die Person, an die der Bescheid zugestellt werden muss, ist nicht identisch mit der Person, die den Antrag einreicht,
- unterschiedliche Dokumentformate und großformatige (teils sehr alte) Planunterlagen,
- teils strenge gesetzliche Formvorschriften (z.B. Unterschriften mehrere Beteiligter erforderlich, Zustellung an Nachbarn, zwingende Papierform Baugenehmigung).

Und nicht zuletzt ist zu beachten, dass die Baugenehmigung ein Bescheid mit besonders langer Geltungsdauer ist. Die Baugenehmigung gilt, solange ein Gebäude steht und entfaltet formelle Bestandskraft. Sie ist für den Grundstückseigentümer das dauerhaft verbriefte Recht, das Gebäude in dem genehmigten Umfang zu erhalten und mit der genehmigten Nutzungsart zu nutzen. Insofern kann die Baugenehmigung Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte unmittelbare Rechtswirkung entfalten.

2.2. Abschnitte des Baugenehmigungsverfahrens bei der Digitalisierung

Bei Baugenehmigungsverfahren (und ebenso Vorbescheidsverfahren) sind folgende Abschnitte zu unterscheiden:

- Abschnitt 1: Einreichung des Bauantrags
- Abschnitt 2: Bearbeitung des Bauantrags inklusive Fachstellenbeteiligung
- Abschnitt 3: Baugenehmigungsbescheid
- Abschnitt 4: Dauerhafte Aufbewahrung der Bauakten

2.3. Umsetzung der Digitalisierung im Abschnitt 1: Einreichung des Bauantrags

2.3.1. Technische Umsetzung: Bauantrag online (BAO)

Im Rahmen der stadtweiten E-Government-Strategie wurde das Projekt Bauantrag online (BAO) umgesetzt (IT-Vorhaben PLAN_ITV_0038_Formulare). Aktuell können die gesetzlich vorgeschriebenen Bauantragsformulare online ausgefüllt werden und an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission übermittelt werden. Die Daten werden dann direkt in die Fachanwendung Pro-LBK übernommen. Aktuell ist allerdings zusätzlich die Einreichung der Unterlagen in Papierform erforderlich, vor allem da mehrere Akteure unterschreiben müssen und die Planunterlagen für die weitere Sachbearbeitung und Bescheiderstellung in Papier erforderlich sind. Der Service hat daher noch erheblichen Optimierungsbedarf, wäre aber prinzipiell nutzbar. Da die Prozesse noch nicht abschließend stehen und dementsprechend die digitalen Antragsunterlagen bisher fast immer mit erheblichen Mängeln behaftet sind, wurde dieser Service noch nicht aktiv beworben. Bisher wurde das Angebot auch nur vereinzelt genutzt. Im Zeitraum Juli 2018

bis August 2020 wurden lediglich 50 Bauanträge über diesen Service eingereicht (Gesamtzahl der neuen Bauanträge in diesem Zeitraum: 11.095).

Die Gründe hierfür sind in den Besonderheiten des Baugenehmigungsverfahrens zu suchen, hier zum einen die Vielzahl der beteiligten Akteure, was die Identifikation im Rahmen von digitaler Übermittlung erschwert, bzw. aktuell noch verhindert, zum anderen aber die umfangreichen großformatigen Planunterlagen, die für Sachbearbeitung und Bescheiderstellung benötigt werden. Entgegen der städtischen Digitalisierungsstrategie (vgl. Beschluss vom 24.07.2019, Vorlagen-Nr. 14-20 / V 14953, S. 15/16), kann beim Baugenehmigungsverfahren nicht zuerst das Input-Management und dann das Output-Management erfolgen. Das Baugenehmigungsverfahren muss vielmehr aufgrund seiner Besonderheiten vom Ergebnis her gedacht werden. Der Baugenehmigungsbescheid ist nicht nur ein mehrseitiges DinA4-Papierdokument, sondern zum Baugenehmigungsbescheid gehören immer auch mehr oder weniger umfangreiche Planunterlagen und Nachweise, die den Antragstellerinnen und Antragstellern mit dem eigentlichen Bescheid in einer mit Genehmigungsvermerk versehenen Ausfertigung zugestellt werden müssen und nicht ohne weiteres vor Ort ausgedruckt werden können. Aus diesem Grund geht die Vorstellung, man könne erst einmal den digitalen Bauantrag anbieten (Input-Management) und dann weiter sehen, am Bedarf vorbei. Solange in der Baugenehmigungsbehörde die Planunterlagen nicht ausgeplottet und gefaltet werden können, muss die Antragstellerin oder der Antragsteller wie bisher die Unterlagen in Papier einreichen.

Das verringert die Attraktivität einer digitalen Einreichung für die Antragstellerinnen und Antragsteller erheblich. Zugleich sorgt die parallele Einreichung auch in der Genehmigungsbehörde für zusätzlichen Aufwand, da die eingereichten Papierunterlagen mit den digitalen Unterlagen verglichen werden müssen, um deren Übereinstimmung sicher zu stellen.

Zu den weiter geplanten Schritten siehe unten unter Ziffer 3.

2.3.2. Aktuelle Handhabung für den Pilotbereich

Trotz der Komplexität der Baugenehmigungsverfahren wird im Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission bereits die digitale Sachbearbeitung im Echtbetrieb umgesetzt, soweit jeweils möglich. Seit März 2019 wird in einem Pilotteam (Team 32) und seit Januar 2020 in einem ganzen Pilotbezirk (Baubezirk Ost mit drei Teams) soweit wie möglich digital gearbeitet. Für den Abschnitt „Einreichung des Bauantrags“ bedeutet dies, dass die neu eingehenden Bauantragsunterlagen in der Scanstelle digitalisiert werden und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Pilotbereichs parallel digital und in Papier zur Verfügung gestellt werden. Der Vorteil der behördlichen Digitalisierung in der Scanstelle gegenüber einer Einreichung parallel digital und in Papier besteht darin, dass die Übereinstimmung der digitalen Unterlagen mit den Papierunterlagen nicht geprüft werden muss.

2.3.3. Sonderbetrieb Corona-Pandemie

Aufgrund der aktuellen Situation werden zur Ermöglichung von Homeoffice und Weiterarbeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Risikogruppen angehören, vorübergehend alle neu eingehenden Bauanträge gescannt, auch für die nicht zum Pilotbereich gehörenden Baubezirke Mitte und West.

2.3.4. Alternative: Service „Digitaler Bauantrag“ des Freistaats Bayern

Seit 2018 arbeitet der Freistaat Bayern an einem bayernweiten Service Digitaler Bauantrag. Dieser Service soll im Herbst 2020 in Betrieb gehen. Aktuell wird geprüft, ob es sinnvoll ist, statt des eigenen städtisch entwickelten Web-Services auf den Service des Freistaats umzusteigen. Näheres dazu unten unter Ziffer 3.4.

2.4. Umsetzung der Digitalisierung im Abschnitt 2: Bearbeitung des Bauantrags inklusive Fachstellenbeteiligung

2.4.1. Technische Umsetzung: Pro-LBK und E-Akte

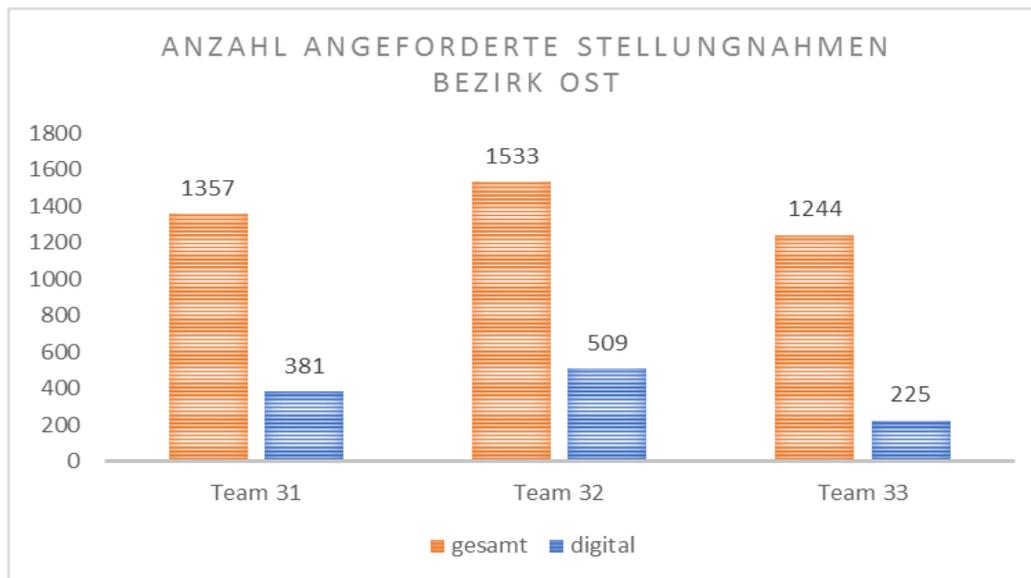
Im Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission wird bereits seit gut 20 Jahren mit einer speziellen Fachanwendung (Pro-LBK) gearbeitet, die mit einem digitalen Dokumentenmanagementsystem (E-Akte) verknüpft ist. Das Fachverfahren wurde aber nur zur Unterstützung der analogen Sachbearbeitung herangezogen und noch nicht für eine vollumfängliche digitale Sachbearbeitung genutzt. So wurden zwar eigene Dokumente mit Hilfe des Fachverfahrens unter Verwendung von Musterbescheiden und Textbausteinen digital erzeugt, die inhaltliche Bearbeitung fand aber weiterhin mit den Papierunterlagen statt, der Papierakt wurde vollständig geführt und zum Zwecke der Akteneinsicht vorgehalten. Alle elektronischen Dokumente werden zum Zweck einer ordnungsgemäßen Aktenführung ausgedruckt und zum Papierakt genommen.

Um eine digitale Sachbearbeitung zu ermöglichen, sind verschiedene Schritte nötig: die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen so ausgestattet sein, dass mit großformatigen Plänen überhaupt am Bildschirm gearbeitet werden kann. Im Baugenehmigungsverfahren sind zudem bis zu 34 verschiedene Fachstellen zu beteiligen. Diese agieren teils innerhalb der städtischen Firewall, teils außerhalb. Alle Fachstellen arbeiten mit den unterschiedlichsten Fachanwendungen und sind nicht ohne weiteres bereit, sich auf die von der Bauaufsichtsbehörde vorgeschlagenen Anwendungen für den Datenaustausch einzulassen. Da in den Bauantragsunterlagen personenbezogene Daten enthalten sind und auch aufgrund der Datenmengen scheidet eine Übermittlung per einfacher E-Mail aus.

2.4.2. Digitale Sachbearbeitung im Pilotbereich, insbesondere Fachstellenbeteiligung:

Wie oben bereits erläutert, wird in einem Pilotbereich (Baubezirk Ost) bereits die digitale Sachbearbeitung im Echtbetrieb getestet. Die Bauanträge werden zunächst eingescannt und dem Pilotbereich dann digital und in Papier zur Verfügung gestellt. Die Sachbearbeitung erfolgt dann soweit wie möglich digital. Der Papierakt wird passiv parallel geführt und am Abschluss des Verfahrens der Genehmigungsbescheid mit Planunterlagen in Papier ausgefertigt. Die Arbeitsweisen werden laufend unter technischem und unter fachlichem Blickwinkel evaluiert und angepasst. Dabei konnten wertvolle Erkenntnisse gewonnen und Fortschritte erzielt werden. Für die Beteiligung innerhalb der städtischen Firewall steht bereits eine elektronische Lösung bereit, das sogenannte Ämterbeteiligungsmodul. Soweit Fachstellen bereit sind, mit diesem Modul zu arbeiten, werden sie seit Oktober 2019 nach und nach in der Nutzung durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission geschult und die entsprechenden Nutzerrechte eingerichtet (personenbezogen). Gute Erfahrungen konnten in dieser ersten Phase mit den eigenen Fachstellen im Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Stadtplanung, Untere Naturschutzbehörde, Untere Denkmalschutzbehörde, Sanierung, Statik sowie Vollzug EnEV/EEWärmeG, Versammlungsstätten und Beherbergungsstätten) gemacht werden, aber auch mit der Branddirektion läuft die Beteiligung bereits erfolgreich über dieses Modul. Der workflow

wurde mit der Branddirektion zunächst befristet während der Corona-Pandemie eingerichtet, bewährt sich aber nach Anlaufschwierigkeiten. Auch mit den Bezirksausschüssen im Pilotbereich (Baubezirk Ost) konnte mit Unterstützung des Direktoriums D-II-BA bereits ein digitaler workflow über die BA-Geschäftsstellen eingerichtet werden.



Quelle: PLAN HA IV/02

Obwohl bisher erst 9 von 34 Fachstellen angeschlossen sind, lässt sich erkennen, dass bereits ein signifikanter Anteil der Stellungnahmen digital angefordert und abgegeben wird. Im Pilotteam (Team 32) liegt dieser Anteil bereits bei etwa einem Drittel. Dies liegt daran, dass prioritär die Fachstellen angeschlossen werden, die in besonders vielen Fällen zu beteiligen sind.

2.4.3. Sonderbetrieb Corona-Pandemie

In der aktuellen Situation werden die neuen Bauantragsunterlagen den Bereichen, die nicht zum Pilotbetrieb gehören, zwar digital zur Verfügung gestellt, die digitale Sachbearbeitung ist außerhalb des Pilotbezirks aber bis auf weiteres freiwillig, sowohl für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lokalbaukommission, als auch für die Fachstellen, die bereits digital beteiligt werden können. Grund hierfür ist zum einen, dass zum Teil erhebliche Umstellungen der Arbeitsabläufe erforderlich sind und noch nicht feststeht, ob dauerhaft alle neu eingehenden Anträge gescannt werden können, da die Scanstelle bereits voll ausgelastet ist. Zum anderen können auch nicht aus dem Stand alle Beteiligten geschult und vorbereitet werden, um nicht alle personellen Ressourcen vom eigentlichen Pilotbetrieb abzuziehen.

2.5. Umsetzung der Digitalisierung im Abschnitt 3: Baugenehmigungsbescheid

2.5.1. Technische Umsetzung: in Planung

Eine digitale Bescheiderstellung wurde bisher noch nicht umgesetzt und auch noch kein entsprechendes Vorhaben gestartet, da aktuell in Bayern für die Baugenehmigung (noch) die Papierform gesetzlich vorgeschrieben ist, vgl. Art. 68 Abs. 2 Satz 1 Bayerische Bauordnung – BayBO, die elektronische Form ist vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen. Unabhängig davon ist zudem aufgrund der jahrzehntelangen Rechtswirkung

der Baugenehmigung (siehe oben Ziffer 2.1.) und der Notwendigkeit, die Genehmigungen auf der Baustelle vorzuhalten, aktuell noch von einem sehr geringen Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einem rein digitalen Bescheid auszugehen. Dies kann sich jedoch langfristig gesehen mit zunehmender Digitalisierung und technischem Fortschritt, auch vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der bereits heute vorhandenen digitalen Ausstattung und Möglichkeiten an Baustellen, durchaus verändern.

Für 2021 wurde deshalb eine IT-Initiative über das IT-Projektportfolio angemeldet, die sowohl einen digital signierten Bescheid als auch zumindest eine effektive Umsetzung des aktuell noch teilweise nötigen Medienbruchs ermöglichen soll, siehe dazu unten unter Ziffer 3.

2.5.2. Aktuelle Handhabung im Pilotbereich

Die Erstellung der Baugenehmigungsbescheide läuft bisher unverändert gegenüber der analogen Sachbearbeitung: der Genehmigungsbescheid in Papier wird mit einer Ausfertigung der Planunterlagen, die mit einem (händisch angebrachten) Genehmigungsvermerk versehen sind, mit der Post an die Bauherrinnen und Bauherrn zugestellt.

2.6. Umsetzung der Digitalisierung im Abschnitt 4: Dauerhafte Aufbewahrung der Bauakten

2.6.1. Technische Umsetzung: Pro-LBK und E-Akte, Scanstelle

In der E-Akte können schon heute die Unterlagen der Bauakten dauerhaft elektronisch gespeichert werden.

Dazu werden die elektronischen Dokumente im archivsicheren PDF/A-Format eingescannt bzw. ggf. konvertiert. Zum aktuellen Zeitpunkt (siehe unter Ziffer 3) ist eine Digitalisierung der in Papier ausgefertigten Baugenehmigung inklusive der mit Genehmigungsvermerk versehenen Bauunterlagen erforderlich. Dies ist bereits jetzt in der Scanstelle technisch möglich.

2.6.2. Aktuelle Handhabung im Pilotbereich

Nach Ausfertigung der Baugenehmigung werden die genehmigten Pläne digitalisiert, bevor die Akte dem statistischen Amt zugeleitet wird. So stehen die genehmigten Unterlagen durchgängig zur Verfügung. Nach Bauausführung werden die Papierunterlagen in ein Gesamtdokument gescannt und stehen damit sowohl für Folgeanträge, als auch für die Akteneinsicht digital zur Verfügung. Die Papierakte wird in den dauerhaft aufzubewahrenden und den rein digital archivierten Teil aufgeteilt (siehe oben Ziffer 1.3.).

2.7. Zielerreichung im Rahmen des IT-Vorhabens PLAN_ITV_0002-Bauaktendigitalisierung

2.7.1. Überblick zur Ausstattung Hardware und Software

Die Ausstattung sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lokalbaukommission mit jeweils zwei (teilweise sogar drei) ausreichend großen Monitoren und mobilen Endgeräten ist abgeschlossen. Die Besprechungsräume sind zusätzlich mit touchfähigen Großbildschirmen und LHM-W-LAN ausgestattet. Im Pilotbereich sind zusätzlich auch die Teambesprechungen an mobilen Großbildschirmen möglich. Einer digitalen Sachbearbeitung steht also unter dem Aspekt Hardware nichts im Wege, bzw. wird nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten weiter forciert.

Das bereits verwendete Fachverfahren Pro-LBK bietet die Möglichkeit zur Sachbearbeitung inklusive Fachstellenbeteiligung für Fachstellen, die sich innerhalb der städtischen Firewall befinden. Hierzu dient das Ämterbeteiligungsmodul. Für Fachstellen außerhalb der städtischen Firewall sind noch weitere technische Klärungen mit IT@M erforderlich. Hier wurde für 2021 ebenfalls ein entsprechendes IT-Projekt in die Projektportfolioplanung aufgenommen.

Im Rahmen der Pilotphase ergeben sich durch laufende Evaluation Nachbesserungsbedarfe, die im Rahmen des laufenden Service an IT@M und die externen Anbieterfirmen adressiert werden. Leider können die gemeldeten Fehlerbehebungen und die gewünschten Optimierungen aufgrund von Ressourcenengpässen bei den Beteiligten teilweise nur mit langen Wartezeiten und Verzögerungen umgesetzt werden.

2.7.2. Überblick zur Umsetzung des Projektauftrags

Aufgrund der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse wurde der Projektplan angepasst: Entgegen dem ursprünglichen Projektplan werden für die 5 Einführungsstufen die Arbeitsprozesse erarbeitet und pilothaft getestet und soweit zeitlich möglich evaluiert. Sie werden jedoch nicht unmittelbar nach Abschluss der einzelnen Stufen vollumfänglich in den Echtbetrieb überführt. Dies soll erst erfolgen, wenn im Pilotbereich ein durchgängiger digitaler workflow für die gesamte Sachbearbeitung erreicht wurde. Da im aktuellen Stadium noch eine parallele Aktenführung digital und in Papier erforderlich ist und aufgrund von überfälligen Fehlerbehebungen und Optimierungen erhebliche Zugeständnisse an einen flüssigen Betrieb gemacht werden müssen, ist eine vollumfängliche Überführung in den Echtbetrieb nicht zumutbar. Auch die Einbindung der (stadtinternen) Fachstellen erfolgt einfacher in Abschnitten, da jeweils personenscharf Nutzerrechte eingerichtet und gepflegt und die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch der Fachstellen vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission geschult werden müssen.

Die detaillierte Kostenübersicht und die erreichten Projektmeilensteine ergeben sich aus den Anlagen 1 (Kostenübersicht_Abschluss) und 2 (Übersicht Meilensteine).

Zu den im Beschluss vom 17.12.2014 (Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 00469) avisierten Synergien und Einsparungen lässt sich im Einzelnen folgendes sagen:

2.7.3. Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Messbar sind Optimierungen in erster Linie anhand der Gesamt-Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren. Daran lässt sich erkennen, inwiefern die Prozesse effektiv und zügig ablaufen. Aufgrund der Umstellung des Bearbeitungsprozesses von der klassischen auf die digitale Sachbearbeitung in Verbindung mit einem zunächst erhöhten Arbeitsaufwand in Form der rein digitalen Bearbeitung an den Bildschirmen lassen sich bei der Gesamt-Laufzeit bisher keine maßgeblichen Verkürzungen feststellen. Die Gesamtlaufzeit ist überdies von vielen Faktoren wie beispielsweise Personalressourcen, Anzahl des Antragseinganges sowie Schwierigkeit der Anträge abhängig. Teilweise sind sogar Erhöhungen der Laufzeit aufgrund der Umstellung des Bearbeitungsprozesses erkennbar.

Deswegen wird in diesem Zusammenhang auf einen Teilaspekt der Laufzeit Bezug genommen, welcher rein durch die digitale Weitergabe beeinflusst wird.

Im klassischen Arbeitsprozess wird der Bauantrag nach Vollständigkeitsprüfung vom Antragsbüro als Papierakt mittels Boten zur Teamassistenz der Verwaltung des zuständigen Teams gebracht, welche den Antrag der Teamleitung Technik vorlegt. Dagegen wird

bei der digitalen Bearbeitung nach dem Scanvorgang durch die Scanstelle der Bauantrag in der sogenannten e-Akte abgelegt und ist somit sofort für die Teamleitung Technik verfügbar. Der Botengang entfällt somit.

Hierbei ist bei der Messung der Laufzeit eines Bauantrages im Vereinfachten Verfahren im Zeitraum vom 01.04.2019 bis 31.03.2020 (1 Jahr) ab Vorgangsstart bis zur Übernahme des Bauantrages und weiteren Beurteilung in den Baubezirken, Team Technik, durch die Teamleitung Technik anhand der Gegenüberstellung des Pilotteams zu einem klassisch arbeitenden Team eine Laufzeiteinsparung von etwa zweieinhalb Tagen ablesbar. Dieser Wert stellt eine mögliche Effizienzsteigerung dar, die sich aktuell jedoch noch nicht maßgeblich auf die Gesamt-Laufzeit auswirkt.

Team West (Papierakt mit Botengang)		Pilotteam (digitale Vorlage in der e-Akte)	
Quartal	Mittelwert Tage	Quartal	Mittelwert Tage
2. Q. 2019	3,20	2. Q. 2019	2,22
3. Q. 2019	4,35	3. Q. 2019	1,8
4. Q. 2019	4,31	4. Q. 2019	1,49
1. Q. 2020	5,61	1. Q. 2020	1,59
Laufzeitmittel	4,37	Laufzeitmittel	1,78

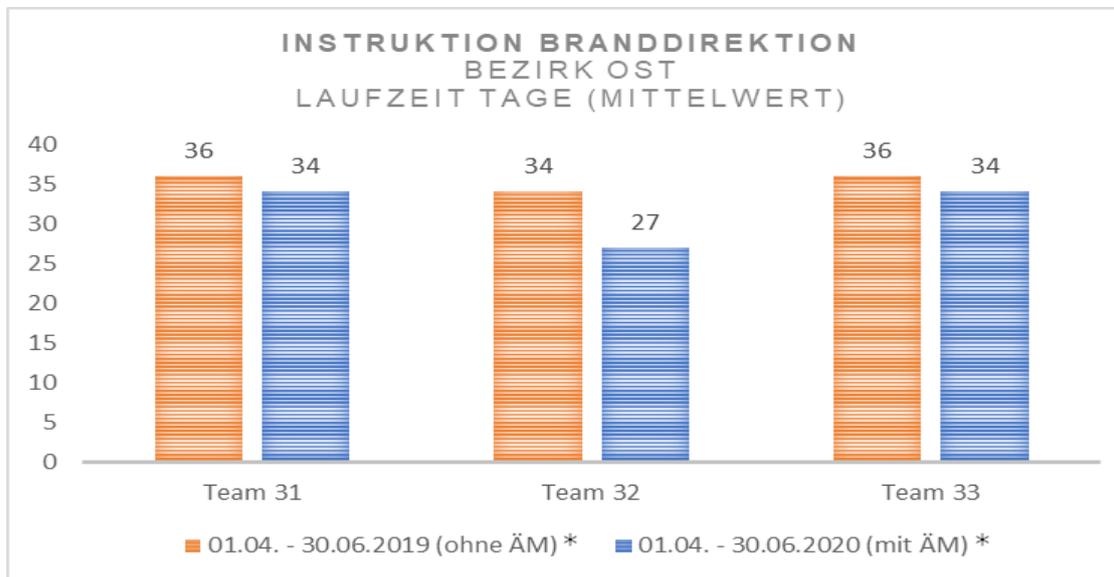
Quelle: PLAN HA IV/02

Im Rahmen der Pilotphase der digitalen Sachbearbeitung ergeben sich laufend Erkenntnisse zu technischem Optimierungspotential (Anpassungen der Verfahrenssoftware), aber auch zu nötigen Fehlerbehebungen. Diese können aus Kapazitätsgründen nicht immer zeitnah umgesetzt werden. Parallel werden sämtliche Prozesse des Baugenehmigungsverfahrens systematisch auf organisatorisches Optimierungspotential untersucht. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Untersuchung des Baugenehmigungsprozesses durch das Revisionsamt im Jahre 2018.

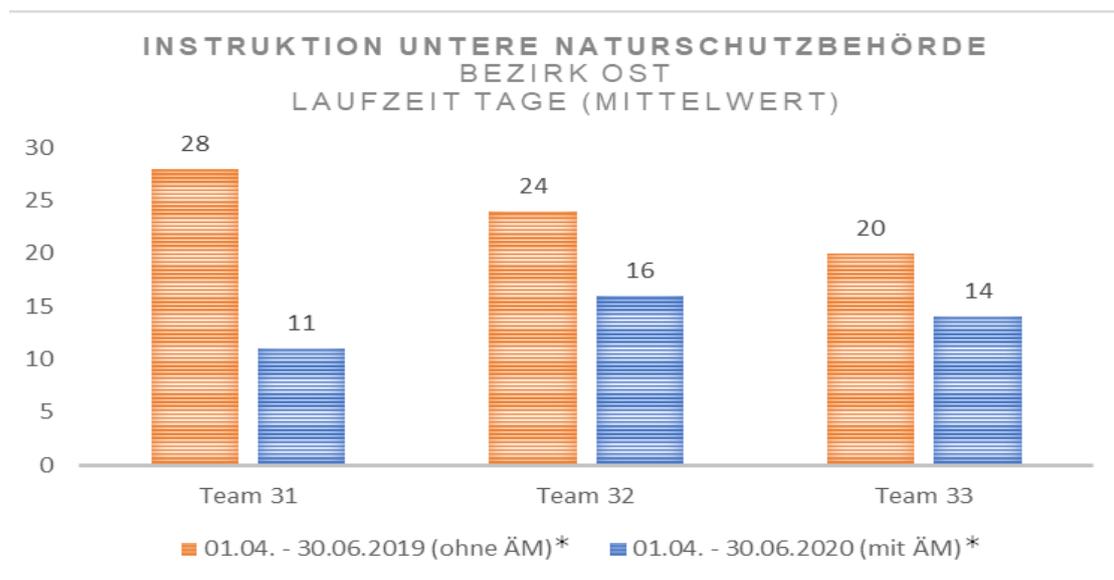
2.7.4. Beschleunigung der Bearbeitungsprozesse durch digitalen Informations- und Datenaustausch

Die digitale Antragstellung kann derzeit noch nicht effektiv eingesetzt werden, siehe oben Ziffer 2.3.1., insbesondere muss aktuell noch parallel in Papier eingereicht werden. Daher sind hier noch keine Beschleunigungseffekte zu erwarten.

Bei der digitalen Sachbearbeitung lässt sich der Beschleunigungseffekt an der Dauer für die Fachstellenbeteiligung bereits ablesen. Hier ist ein deutlicher Unterschied auswertbar zwischen der rein analogen und der digitalen Sachbearbeitung, ausgewertet wurde zum einen die Beteiligung der Branddirektion, zum anderen die Beteiligung der Unteren Naturschutzbehörde im Pilotbezirk:



Quelle: PLAN HA IV/02



Quelle: PLAN HA IV/02

(* ÄM = digitales Ämterbeteiligungsmodul)

2.7.5. Vereinfachung, Arbeitserleichterungen und Kostenersparnisse auf Antragstellerseite

Für die Antragstellerinnen und Antragsteller werden sich Vereinfachungen durch die digitale Antragstellung, die digitale Akteneinsicht und die digitale Sachstandsabfrage ergeben. Diese Vorteile werden sich aber erst nach weiteren Umsetzungsschritten realisieren (medienbruchfreier workflow von Antragstellung bis zum Bescheid, deutlich erhöhter Bestand an digitalisierten Bauakten).

Beschleunigte Kommunikation und Interaktion bei offenen Fragen ist bereits heute per einfacher Mail mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern möglich und wird von den Antragstellerinnen und Antragstellern rege genutzt.

Weitere Verbesserungen werden sich hier durch die Novelle der BayBO ergeben, da viele Formvorschriften abgemildert werden. Dadurch kann künftig bei einzelnen Verfahrensschritten per einfacher Mail („Textform“ statt „schriftlich“) rechtswirksam agiert werden (siehe unten Ziffer 3).

Mit der digitalen Antragstellung werden sich die Kosten für das Ausplotten der Planunterlagen von der Antragstellerseite auf die Genehmigungsbehörde verlagern. Soweit das staatliche Kostenverzeichnis nicht geändert wird, kann dieser zusätzliche Aufwand nicht in Rechnung gestellt werden und stellt für die Antragstellerinnen und Antragsteller somit eine Kostenersparnis dar. Eine Kostenersparnis insgesamt kann sich ergeben, wenn eine vollständige digitale Fachstellenbeteiligung und eine digitale Signatur möglich ist und statt mehrfachen Fertigungen wie bisher (für die Antragstellerinnen und Antragsteller, für den Behördenakt, für die sternförmige Fachstellenbeteiligung im Verfahren) nur noch ein einziges Papierexemplar der Planunterlagen erforderlich ist.

2.7.6. Vorreiterfunktion innerhalb PLAN

Im Rahmen der Fachstellenbeteiligung wurden bereits die meisten Fachstellen innerhalb des PLAN angeschlossen. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden intern geschult, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lokalbaukommission stehen für Fragen und bei Problemen zur Verfügung und tragen so zur Qualifizierung der Kolleginnen und Kollegen und zur weiteren Verbreitung digitaler Sachbearbeitung bei. Der digitale Umgang mit großformatigen Planunterlagen stellt hierbei eine besondere Herausforderung dar.

Im Rahmen der Corona-Pandemie war die HA IV aufgrund der bereits vorhandenen technischen Ausstattung und der Möglichkeit zur Digitalisierung der Neuanträge besonders schnell und wirkungsvoll einsatzbereit.

2.7.7. Platzoptimierung / Verbesserung Arbeitsumfeld

Nachdem bisher die Papierunterlagen noch parallel geführt werden müssen und auch Aktenbestandteile nach dem Scannen noch nicht entsorgt werden können, haben sich noch keine räumlichen Vorteile ergeben.

2.7.8. Imageverbesserung der LBK

Das Image der Lokalbaukommission hängt vorwiegend an den Laufzeiten. Inwieweit auch der Einsatz moderner Kommunikationsformen das Image verbessert, soll nach umfangreicher Einführung der digitalen Sachbearbeitung anhand einer Befragung der Kundinnen und Kunden ermittelt werden.

2.7.9. Einsparung von Personal

Eine Einsparung von Personal kann im Moment noch nicht belegt werden. Potentiale bei der Bereitstellung und dem Transport von Bauakten werden sich erst zeigen, wenn ein substantieller Prozentsatz des Altbestands digitalisiert ist. Dies ist aktuell mit erst 0,9% der Bauakten noch nicht erreicht.

Mögliche Einsparpotentiale bei der Antragserfassung können sich erst zeigen, wenn eine rein digitale Antragstellung in größerem Umfang möglich ist.

Durch laufende Softwareanpassungen und Verfahrensoptimierungen sind Zeitersparnisse möglich, allerdings ist dies ein fließender Prozess, bei dem sich Verbesserungen nur kleinteilig zeigen werden. Nachdem die Arbeitsmenge durch die ständig steigende Zahl an Neuanträgen kontinuierlich anwächst, ist davon auszugehen, dass keine echten Personaleinsparungen möglich sind, aber mit der vorhandenen Personalausstattung ein Teil des Wachstums aufgefangen werden kann.

Das Personal der Scanstelle soll im Projektfortgang zunächst wieder verstärkt die Aufgabe wahrnehmen können, die Bestandsakten zu scannen (siehe unten Ziffer 3.4.). Mittelfristig sollen tatsächlich frei werdende Kapazitäten für die Antragsprüfung genutzt und damit auch neues Stammpersonal gewonnen werden.

3. Weitere Schritte zur vollständigen Zielerreichung

Wie ausgeführt, wurden bereits viele Bausteine bearbeitet und umgesetzt, der Gesamtprozess ist allerdings noch nicht „voll“ effektiv nutzbar. Um das Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abzubilden, sind folgende weitere Schritte erforderlich.

3.1. Novelle der BayBO

Aktuell bestehen im Baurecht sehr strenge Formvorschriften. Dieses Problem wurde vom Freistaat Bayern erkannt und Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen angegangen.

Die BayBO wird derzeit novelliert, die Befassung im Landtag läuft bereits, mit einem Inkrafttreten wird zum Jahreswechsel gerechnet. Im Hinblick auf die Digitalisierung sind folgende Neuerungen enthalten:

Die Nachbarbeteiligung wird neu geregelt. Künftig unterschreibt der Nachbar nicht mehr auf den Bauvorlagen, die bei der Behörde eingereicht werden, sondern die Antragstellerin oder der Antragsteller erklärt im Bauantrag, ob der Nachbar unterschrieben hat. Im Hinblick auf die Digitalisierung ergibt sich hierdurch der Vorteil, dass keine Authentifizierung der Nachbarunterschrift erfolgen muss. Hat der Nachbar nicht zugestimmt, wird ihm eine Ausfertigung der Baugenehmigung (nur des Bescheids ohne Planunterlagen) zugestellt.

Die Baugenehmigung bedarf weiterhin der Schriftform, aber diese kann künftig durch qualifizierte elektronische Form ersetzt werden. Zwar ist davon auszugehen, dass die Antragstellerinnen und Antragsteller kaum auf die Baugenehmigung in Papier verzichten werden (siehe oben unter Ziffer 2.5.1. und sogleich unter Ziffer 3.2.), aber die Vorschrift bietet Raum für eine digitale Signatur (statt händischer Ausfertigung) und digitale Archivierung bei der Behörde in Originalqualität.

Auch die Abstandsflächenübernahme kann künftig in qualifizierter elektronischer Form erfolgen.

Der Bauherrwechsel, die Zustimmung von Fachstellen vor Einleitung eines Baugenehmigungsverfahrens und Nachbareinwendungen können künftig in Textform erfolgen statt in Schriftform. Das bedeutet, dass hier eine einfache E-Mail ausreicht.

Ganz neu eingefügt wird Art. 80a, der die Staatsregierung ermächtigt, zur Digitalisierung der Baugenehmigung oder anderer bauaufsichtlicher Verfahren durch Rechtsverordnung räumlich bestimmte Abweichungen von bestehenden Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften vorzusehen. Eine entsprechende Rechtsverordnung ist im Zusammenhang mit dem oben unter Ziffer 2.3.4. beschriebenen Projekt „Digitaler Bauantrag“ des Freistaats bereits in Vorbereitung und wird wohl zeitgleich mit der BayBO-Novelle zum

Jahreswechsel in Kraft treten.

3.2. Einrichtung eines Plotterzentrums

Von erheblicher Bedeutung ist die Einrichtung eines Plotterzentrums, um die fertigen Bescheide auszuplottern und in Papier auszufertigen. Auch wenn die Papierform bereits mit der Novelle der BayBO entfällt, kann bis auf weiteres nicht auf die Papierform verzichtet werden. Dies hat zwei Gründe: zum einen muss die Baugenehmigung weiterhin zugestellt werden, was zwar rechtlich digital möglich ist (Art. 5 und 6 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, BayVwZVG, i.V.m. Art. 5 De-Mail-Gesetz), aber zusätzlich voraussetzt, dass der Empfänger einen digitalen Zugang eröffnet und mit der digitalen Zustellung einverstanden ist. Schon die Zugangseröffnung ist im Fall der Baugenehmigung nicht trivial, da die Person, die den Antrag stellt, nicht identisch ist mit der Person, die den Bescheid erhält. Den Antrag reicht normalerweise die Entwurfsverfasserin oder der Entwurfsverfasser ein, der Bescheid ist aber an die Antragstellerin / den Antragsteller zuzustellen, das ist die jeweilige Bauherrin oder der jeweilige Bauherr (Art. 68 BayBO). Es ist auch bis auf weiteres davon auszugehen, dass die Bauherrinnen und Bauherren auf den Bescheid in Papier nicht verzichten möchten. Bereits oben (Ziffer 2.1.) wurde erläutert, dass die Baugenehmigung eine sehr lange Wirkungsdauer hat. Die Bauherrin oder der Bauherr müsste also nicht nur in der Lage sein, heute eine sehr umfangreiche Datei zu empfangen, auf privaten Geräten anzusehen und dort auch für Jahrzehnte sicher zu archivieren. Beim Verkauf eines Grundstücks soll die Baugenehmigung an die neuen Eigentümerinnen und Eigentümer übergeben werden. Man kann daher davon ausgehen, dass an einem digitalen Bescheid bis auf weiteres nur in Einzelfällen überhaupt Interesse seitens der Empfängerinnen und Empfänger bestehen wird. Es würde auch dem Grundprinzip der bayerischen E-Government-Strategie, die sich in den einschlägigen Rechtsvorschriften manifestiert (v.a. BayEGovG), widersprechen, die Bürgerinnen und Bürger zu digitalen Handlungsweisen zu verpflichten. Eine entsprechende Verpflichtung ist aktuell in Bayern auch weder allgemein, noch in Bezug auf Baugenehmigungen geplant.

3.3. Beachtung der TR-RESISCAN (technische Richtlinie 03138)

Von erheblicher Bedeutung ist die Beachtung der TR-RESISCAN bei den Scanvorgängen (siehe oben Ziffer 1.1.5.). Durch Beachtung der TR-RESISCAN wird sicher gestellt, dass der digitale Akt den Papierunterlagen im Wesentlichen gleichwertig ist. Das ist die Voraussetzung dafür, dass der digitale Akt als vollwertige und ausreichende Aktenführung angesehen werden kann und die parallele Aktenführung in Papier entfallen kann. Ebenso ist dies Voraussetzung dafür, dass vorhandene Originaldokumente vernichtet werden können. Für 2021 wurde daher ein IT-Projekt in die IT-Portfolioplanung aufgenommen, da neben organisatorischen und personellen auch entsprechende technische Maßnahmen im Scanprozess ergriffen werden müssen, um ein revisionssicheres ersetzendes Scannen zu ermöglichen. Die Beachtung der TR-RESISCAN hat über den Aufgabenbereich des Referats für Stadtplanung und Bauordnung – Lokalbaukommission hinaus an allen Stellen in der Stadtverwaltung Bedeutung, an denen Papierunterlagen ersetzend gescannt werden sollen, sodass die hier gewonnenen Erkenntnisse und Lösungen auf andere Bereiche übertragbar sein werden.

3.4. Digitaler Bauantrag

Die digitale Einreichung ist ein weiterer wichtiger Baustein, weil mit zunehmender digitaler Einreichung die Kapazitäten der Scanstelle wieder verstärkt für die Digitalisierung der vorhandenen Bestandsakten genutzt werden können.

Hier ist zu entscheiden, ob weiter der stadteigene WEB-Service optimiert wird oder der Service des Freistaats Bayern genutzt wird. Aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung spricht sehr viel dafür, den nun forcierten und neu entwickelten Service des Freistaats zu nutzen, weil so sicher gestellt ist, dass die angebotenen Formulare jeweils aktuell mit den rechtlichen Rahmenbedingungen konform gehen, bzw. diese Rahmenbedingungen vom Freistaat Bayern auch angepasst werden können, wenn Hindernisse auftauchen, insbesondere unter Anwendung des neuen Art. 80a BayBO (siehe oben Ziffer 3.1.), wonach die Staatsregierung im Rahmen des Pilotprojekts unmittelbar durch Rechtsverordnung abweichende Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formvorschriften vorgeben kann. Zudem berücksichtigt der Service des Freistaats bereits den bundesweit vorgegebenen Standard XBau. Ein weiterer Vorteil ist, dass ein Austausch mit externen Fachstellen, die in der Regel für mehrere Bauaufsichtsbehörden zuständig sind, erleichtert wird, wenn diese mit allen Bauaufsichtsbehörden über die gleiche technische Lösung kommunizieren können. Auch die Digitalisierungsstrategie der Landeshauptstadt München setzt bevorzugt auf Standardlösungen, um Zusatzaufwände bei Betrieb und Einkauf von nicht-standardisierten Lösungen zu verhindern (Beschluss vom 24.07.2019, Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 14953, S. 9).

3.5. Elektronische Signatur

Einen weiteren Baustein stellt die elektronische Signatur für die Baugenehmigungen dar. Aktuell müssten ohne die Möglichkeit einer digitalen Signatur die Bescheide ausgedruckt, die Planunterlagen ausgeplottet sowie dann händisch gestempelt und der Bescheid unterschrieben werden. Zur Archivierung müsste dann dieser Bescheid erneut eingescannt werden, um in der digitalen Akte einen identischen Bescheid zu speichern. Durch Anbringung einer digitalen Signatur kann dieser Schritt ersatzlos entfallen, der Bescheid kann digital signiert und direkt archiviert werden. Das Exemplar für die Antragstellerinnen und Antragsteller muss dann nur noch ausgedruckt, bzw. die Planunterlagen ausgeplottet und bräuchte danach nicht mehr durch eine Sachbearbeitung bearbeitet werden.

Ein entsprechendes IT-Projekt wurde für 2021 angemeldet.

Aber auch auf die Zukunft gerichtet bedarf es zur vollständigen Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens der Möglichkeit der digitalen Bescheiderstellung mit qualifizierter elektronischer Signatur. Daher wurde im Rahmen der IT-Projektportfolioplanung 2021 seitens des Referates für Stadtplanung und Bauordnung ein entsprechendes IT-Projekt bei RIT angemeldet. Wie auch bei der Umsetzung der TR RESISCAN handelt es sich bei der Anforderung der Möglichkeit zur elektronischen Signatur um ein Vorhaben von sicherlich stadtweitem Interesse, bei welchem ggf. die Umsetzung im Rahmen eines stadtweiten IT-Projekts in der Federführung des RIT zu prüfen sein wird.

4. Weitere Rahmenbedingungen

Wie oben aufgeführt, müssen noch einige Voraussetzungen erfüllt werden, um zu einem durchgängigen digitalen Baugenehmigungsverfahren zu kommen. Dies erfordert einen erheblichen Ressourceneinsatz. Sowohl bei IT@M, als auch im Referat für Stadtplanung

und Bauordnung beim GPAM und den Fachbereichen IV/10 und IV/13 der Abteilung IV/1, Zentrale Dienste, sind weitere umfangreiche Arbeiten nötig, um alle Voraussetzungen zu erfüllen. Aus den vorhandenen Kapazitäten können die Arbeiten nur nach und nach geleistet werden. Dies führt zu sehr langen Umsetzungszeiten und verschlechtert die Akzeptanz bei Antragstellerinnen und Antragstellern und den sachbearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Vor allem die aktuell notwendige hybride Aktenführung (teils digital, parallel vollständig in Papier), bindet erhebliche Kapazitäten und reduziert die Mitwirkungsbereitschaft. Wenn Probleme oder ineffektive Abläufe erkannt und Lösungen benannt werden, ist es von großer Bedeutung, dass diese zeitnah umgesetzt werden können und dass vor Ort ausreichend Unterstützung bei Anlaufschwierigkeiten zur Verfügung steht (Schulungen vor Ort, Hotline bei Problemen). Eine Zuschaltung weiterer Ressourcen bei IV/10, Grundsatzangelegenheiten, IT-Fachverantwortung ist daher für den Erfolg des Projekts dringend notwendig.

Auch die Kundenerwartungen insbesondere aus den beteiligten Fachkreisen sprechen für eine beschleunigte Umsetzung der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens. Daher wird seitens des Referats für Stadtplanung und Bauordnung um Unterstützung durch den Stadtrat geworben.

Unbedingt erforderlich ist zudem eine Entscheidung, ob für die Einreichung der Bauanträge der städtische WEB-Service weiter verfolgt und optimiert wird oder stattdessen der nun angebotene Service des Freistaats Bayern genutzt wird. Wie oben unter Ziffer 3.4 dargestellt, ist es aus Sicht des Referats für Stadtplanung und Bauordnung sinnvoller, den Service des Freistaats Bayern zu nutzen.

5. Personelle Ressourcen

5.1. Fachbereiche

5.1.1. Scanstelle

Mit Beschluss des Stadtrats vom 12.12.2014 (Nr. 14-20/V 00469) wurden 6 VZÄ, befristet auf 6 Jahre ab Besetzung, für das Projekt Digitalisierung der Bauakten im Stellenplan der LBK eingerichtet. Eine eigene Scanstelle wurde damit eingerichtet. Hauptaufgabe ist die Vorbereitung der zu scannenden Unterlagen, die Kategorisierung, das tatsächliche Scannen, sowie die Weiterentwicklung der Scansoftware. 4 VZÄ sind bis 2021, 1 VZÄ bis 2022 und 1 VZÄ bis 2023 befristet. Mit Blick auf den erreichten Sachstand bei der Digitalisierung / E-Government (Investitionsschutz), anstehende Folgeprojekte sowie nicht zuletzt vor dem Hintergrund der befristeten Arbeitsverhältnisse und des Vertrauensschutzes der davon betroffenen Beschäftigten leitet die LBK zunächst die Entfristung der 2021 auslaufenden Stellen in die Wege. Die Entfristung der Stellen wird in Abstimmung mit der Referatsgeschäftsleitung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung und dem Personal- und Organisationsreferat separat auf dem Büroweg beantragt. Nach jetzigem Erkenntnisstand müssen die zu entfristenden Stellen zunächst zu Lasten anderer vakanter Stellen aus dem Budget der LBK kompensiert werden.

5.1.2. EDV-Fachbetreuung bei IV/10

Im Bereich IV/10 ist die EDV-Fachverantwortung derzeit mit 0,5 VZÄ (A12) und 1 VZÄ (A11) besetzt.

Die Aufgabe hat sich in den letzten Jahren stark verändert und ausgeweitet. Der Betreuungsaufwand der Anwender/innen der Fachanwendung Pro-LBK verändert sich und

nimmt ebenso quantitativ zu, da laufend Anpassungen notwendig sind, die im Vorfeld getestet werden müssen und bei denen die Anwender/innen bei auftretenden Problemen im Echtbetrieb kurzfristig unterstützt werden müssen. Zusätzlich werden Schulungen der Mitarbeiter/innen der HA IV zum Umgang mit neuen Anwendungen organisiert (e-Akte, pdf-Studio). Zusätzlich werden im Rahmen der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens neue Prozesse entwickelt, die technischen Anforderungen werden formuliert und neue Versionen getestet. Dabei müssen sämtliche vorhandenen Arbeitsabläufe hinterfragt und in sinnvolle digitale Arbeitsweisen transformiert werden. Die internen Regelungen werden entsprechend überarbeitet und angepasst, auch juristisch. Für sämtliche Fachstellen müssen die Nutzungsrechte sichergestellt und laufend aktuell gehalten werden. Weiter muss sicher gestellt werden, dass auch die Anwendungen der Fachstellen jeweils mit unseren Versionen identisch und kompatibel sind und bei akuten Problemen geholfen wird.

Zudem sind die Anforderungen an andere IT-gestützte Systeme gestiegen und bringen komplexe Verbindungen mit erhöhtem zentralen Betreuungsaufwand bei vorhandenen Systemen und Folgeprojekten hervor, wie die hauptabteilungsweite Ausweitung auf alle Teams sowie weitere Verfahren in der HA IV (z.B. Bußgeldverfahren) und andere Abteilungen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung (z.B. Sanierungsgenehmigung). Außerdem werden im Baugenehmigungsverfahren sukzessive die elektronischen Schnittstellen zu anderen Dienststellen innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung sowie den Bezirksausschüssen geschaffen.

Um diese Aufwände meistern zu können, ist die Zuschaltung einer zusätzlichen Kapazität (1 VZÄ) erforderlich. Die Anmeldung war im Zuge des Eckdatenbeschlusses 2021 vorgesehen. Die LBK wird diesen Bedarf nun ggf. vorübergehend durch Kapazitätsumschichtungen aus eigenem Budget einrichten, oder bei nächster Gelegenheit im Stadtrat anmelden, z.B. Eckdatenbeschluss 2022.

Zur Umsetzung der TR-RESISCAN steht bisher etwa 0,25 VZÄ Jurist zur Verfügung. Je nach weiterer Entwicklung (Umsetzung als Referatsvorhaben oder als stadtweites IT-Vorhaben) wird evtl. die Zuschaltung von 0,5 VZÄ Jurist erforderlich.

5.2. GPAM

Wie bereits oben ausgeführt sind zur vollständigen Digitalisierung des gesamten Baugenehmigungsverfahrens gegenwärtig noch einige Bausteine erforderlich, welche im IT-Projektportfolio 2021 seitens des Referates für Stadtplanung und Bauordnung über das GPAM als einzelne Projektinitiativen bei RIT zur Bearbeitung und Umsetzung für 2021/2022 angemeldet wurden.

Angesichts der Komplexität und dem untereinander bestehenden hohen Vernetzungsgrad dieser einzelnen Bausteine, muss im Rahmen der Projektabwicklung ein besonderes Augenmerk auf das Termin- und Ressourcenmanagement sowie die Steuerung einzelner Meilensteine innerhalb dieses Geflechts gelegt werden. Der hierfür notwendige Ressourcenbedarf für die IT-Projektleitung übersteigt die im GPAM für die Projektabwicklung zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich. Der Aufwand hierfür wird auf insgesamt 250 PT (Personentage) für eine extern zu beauftragende Projekt-/Programmleitung und Steuerungsunterstützung geschätzt, wobei hiervon ca. 100 PT im Jahr 2021 und ca. 150 PT im Jahr 2022 anfallen werden. Der für externe Unterstützung/Beratung geschätzte Aufwand für 2021 von 100 PT wurde bereits im Zuge der IT-Projektportfoliomeldung an it@M gemeldet. Eine Ressourcenzusage steht noch aus.

Eines der für das IT-Projektportfolio für 2021 angemeldeten Projekte hat die Umsetzung der TR RESISCAN zum Ziel. Die TR RESISCAN führt entlang eines strukturiert gestalteten und klar definierten Scanprozesses die sicherheitsrelevanten technischen und personellen sowie organisatorischen Maßnahmen, die beim sog. ersetzenden Scannen zu berücksichtigen sind, in einem Regelwerk zusammen. Dabei werden Ziele der Rechtssicherheit und der Informationssicherheit gleichermaßen berücksichtigt.

Daher müssen bei der Umsetzung der TR RESISCAN zur Sicherstellung der Compliance die Belange der Informationssicherheit im Allgemeinen und die Anforderungen der IT-Sicherheit im Speziellen gleichermaßen besondere Berücksichtigung finden. Es bedarf daher zur erfolgreichen Umsetzung dieses IT-Projekts der engen Einbindung des im GPAM angesiedelten IT-Sicherheitsbeauftragten des Referates für Stadtplanung und Bauordnung. Zur Umsetzung der TR RESISCAN stehen im GPAM jedoch nur begrenzt Ressourcen des IT-Sicherheitsbeauftragten i.H.v. ca. 50 PT (25 PT 2021 und 25 PT 2022) zur Verfügung.

Je nach weiterer Entwicklung (weitere Umsetzung als IT-Projekt des Referates für Stadtplanung und Bauordnung oder ggf. als stadtweites IT-Projekt unter der Federführung von RIT) wird hier eine Aufstockung um jeweils 75 PT in 2021 und 2022 (IT-Projekt in Eigenregie) bzw. jeweils 40 PT in 2021 und 2022 (stadtweites IT-Projekt) erforderlich sein. Die Aufstockung ist über die Zuschaltung und Beauftragung externer Ressourcen zu bewerkstelligen und wird it@M als Bedarf an externer Beratung nachgemeldet.

Die Sitzungsvorlage wurde dem IT-Referat zur Mitzeichnung zugeleitet. Die Beschlussziffern 2 und 3 wurden entsprechend den Änderungswünschen des IT-Referats angepasst, im übrigen wurde der Vorlage zugestimmt. Die Stellungnahme ist als Anlage beigefügt.

Beteiligung der Bezirksausschüsse

Die Satzung für die Bezirksausschüsse sieht in der vorliegenden Angelegenheit kein Anhörungsrecht der Bezirksausschüsse vor.

Die Bezirksausschüsse der Stadtbezirke 1-25 haben Abdruck der Vorlage erhalten.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Bickelbacher und der zuständigen Verwaltungsbeirätin Frau Stadträtin Mirlach ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

Ich beantrage Folgendes:

1. Der Stand der Umsetzung des IT-Vorhabens PLAN_ITV_002-Bauaktendigitalisierung wurde bekannt gegeben. Die Bauaktendigitalisierung ist eingerichtet und angelaufen, zur Implementierung in den Arbeitsalltag (digitales Baugenehmigungsverfahren) sind einige Teilschritte erarbeitet oder begonnen, weitere Schritte sind erforderlich.
2. Von den Ausführungen zu den weiteren, als notwendig erachteten Schritten wird Kenntnis genommen. Soweit 2021 hierfür Projektanfragen bei IT@M erfolgt sind, erfolgt eine Zu-oder Absage dieser Projekte im Rahmen des aktuell laufenden Projektportfolioplanungsprozesses insbesondere auch in Abhängigkeit davon, ob hierfür IT-Budget bereitgestellt werden kann.
3. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung wird beauftragt, für die Einreichung der Bauanträge zusammen mit dem IT-Referat zeitnah zu prüfen, ob und in welchem Umfang der vom Freistaat Bayern über das Bayernportal angebotene Service „Digitaler Bauantrag“ nutzbar und technisch integrierbar ist. In Abhängigkeit des Ergebnisses erfolgt die Umsetzung und Bereitstellung als Online-Angebot.
4. Das IT-Referat wird gebeten, aufgrund der breiten Betroffenheit der gesamten Stadtverwaltung, die Behandlung der Anforderungen aus der TR RESISCAN als stadtweites IT-Projekt in der Federführung des IT-Referates zu prüfen und ggf. ein stadtweites IT-Projekt mit Beteiligung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung hierzu umgehend aufzusetzen.
5. Das IT-Referat wird gebeten, aufgrund der ebenfalls breiten Betroffenheit der gesamten Stadtverwaltung, die Behandlung der Anforderungen zur qualifizierten elektronischen Signatur als stadtweites IT-Projekt in der Federführung des IT-Referates zu prüfen und ggf. ein stadtweites IT-Projekt mit Beteiligung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung umgehend aufzusetzen.
6. Der Stadtrat nimmt von den Ausführungen zum eingesetzten Personal unter Ziffer 5 Kenntnis. Das im Projekt eingesetzte Personal ist von besonderer Bedeutung für den weiteren Erfolg des Projektes. Die Entfristung der Scanstellen wird daher in einem separaten Verfahren beim Personal- und Organisationsreferat beantragt.
7. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig entschieden.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister/-in

Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk
Stadtbaurätin

IV. Abdruck von I. - III.

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. WV Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV

zur weiteren Veranlassung.

Zu V.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Direktorium HA II
3. An die Bezirksausschüsse 1 bis 25
4. An das IT-Referat
5. An das POR
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 3
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – SG 4 GPAM
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA I
9. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA II
10. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA III
11. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung – HA IV
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
12. Mit Vorgang zurück zum Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA IV/1

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3