



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Kemper, Till:*

## **Digitalisierung von Verwaltungen und Bauabteilungen – Rechtliche Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4318123>

In:

Spellerberg, Annette (Hrsg.) (2021):

Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen.

Hannover, 135-146. = Arbeitsberichte der ARL 31.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43189>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Till Kemper

## DIGITALISIERUNG VON VERWALTUNGEN UND BAUABTEILUNGEN – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND DEREN AUSWIRKUNGEN

### Gliederung

- 1 Einleitung und Bestandsaufnahme
  - 2 Rechtliche Rahmenbedingungen und Beispiele
    - 2.1 E-Government-Gesetz
    - 2.2 Onlinezugangsgesetz
    - 2.3 Elektronische Vergabeverfahren
    - 2.4 Digitale Bauverwaltung
  - 3 Fazit
- Literatur

### Kurzfassung

Für die Digitalisierung von Verwaltungen und Bauabteilungen wurden zahlreiche gesetzliche Regelungen und Beschlüsse gefasst. Die Erwartungen an die Potenziale der Digitalisierung in Bezug auf finanzielle wie personelle Einsparungen, Effizienzsteigerung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie größere Teilhabe der Bevölkerung sind groß. Und doch: die Umsetzung hinkt hinterher und auch die Annahme in Verwaltung und Bevölkerung bleibt hinter den Schätzungen zurück. Dennoch steht außer Frage, dass die Digitalisierung voranschreiten wird und muss.

### Schlüsselwörter

Digitale Bauverwaltung – E-Government – E-Vergabe – Fachkräftemangel – Teilhabe – Transparenz

### Digitalisation of administrations and buildings departments

#### Abstract

Numerous rules and resolutions have been drawn up for the digitalisation of administrations and buildings departments. Much is expected of digitalisation in terms of financial and HR savings, increases in efficiency, acceleration of planning and permitting procedures, and greater public participation. However, implementation is lagging behind and acceptance among the administrations and wider population is lower than anticipated. It is nonetheless clear that digitalisation will and must progress.

#### Keywords

Digital Buildings Authority – E-Government – E-Contracting – Skills Shortage – Participation – Transparency

## 1 Einleitung und Bestandsaufnahme

Die Digitalisierung stellt Kommunen vor viele Herausforderungen, die angesichts der meist angespannten Haushaltslagen, insbesondere aber wegen der angespannten Personalstände erhebliche Probleme aufwerfen (BMI 2019). Da die Digitalisierung Voraussetzung für die Teilhabe am Gemeinwesen und für das Bestehen im Wettbewerb ist, müssen Kommunen im Wettbewerb um Einwohner und Unternehmensansiedlungen hier nachsteuern (BMVI 2016). Der Bedarf an digitaler Anbindung wächst im gleichen Maße, wie die Dienste der Daseinsvorsorge in Verwaltung, ÖPNV etc. auf digitale Workflows und Angebote umgestellt werden (Engelke/Hagedorn/Schmitt et al. 2019).

Die digitale Infrastruktur z.B. in Gestalt von Breitbandanschlüssen gehört genauso zur Attraktivität von Kommunen wie digitale Angebote des E-Government, um die Versorgungswege kurz zu halten (BBSR 2019a). Die Corona-Krise hat deutlich gezeigt, wie wichtig digitale leistungsfähige Infrastrukturen in den Kommunen sind. Kommunen, die dies erfolgreich verwirklicht haben, können vom Trend der Reurbanisierung von Kleinstädten profitieren (ebd.). Hinzu kommt, dass sich für größere Unternehmen, insbesondere aus dem industriellen, produzierenden und Logistik-Bereich, der Trend zur Ansiedlung in Kleinstädten verstärkt; dies hängt zum einen mit zunehmenden immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an die Unternehmen zusammen, insbesondere was den Schutz der Umgebung vor Lärm, Staub und Abgasen oder der Verkehrsbelastung angeht. Zum anderen kommen die Möglichkeiten von Gewerbesteuer- und Grunderwerbs-/Mieteinsparungen der Unternehmen hinzu, die sich durch die die Ansiedlung in kleineren Kommunen bieten (BBSR 2019b; IAT 2017; Deutscher Städtetag 2014). Um in dem Standortwettbewerb zu bestehen, müssen Kommunen ihr digitales Angebot verbreitern.

Diesen Anforderungen steht ein Ressourcenproblem insbesondere der kleineren und mittleren Kommunen gegenüber. Insbesondere kleinere und mittlere Kommunen sind personell in den Bauplanungsämtern und Bauämtern spärlich besetzt (Gornig/Michelsen 2017). Dies liegt zum einen an der angespannten Haushaltslage für die entsprechenden Bereiche. Zum anderen hat die natürliche Altersstruktur der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen zu einer erheblichen Ausdünnung des Personalstandes geführt, die durch eine größere Pensionierungswelle in den nächsten Jahren noch verschärft wird (BMI 2019; HSI 2016). Die so entstehenden Lücken können selbst bei hinreichenden finanziellen Mitteln nicht ohne Weiteres aufgefüllt werden, denn es herrscht branchenübergreifend ein erheblicher Fachkräftemangel (Fuchs/Weber 2018). Im Wettbewerb um die spärlich vorhandenen Fachkräfte haben die Kommunen meist das Nachsehen gegenüber der freien Wirtschaft, weil sie nicht die in der freien Wirtschaft angebotenen Gehälter zahlen können. Allein diese angespannte Personalsituation führt dazu, dass die Planungs- und Bauämter stark überlastet sind (Gornig/Michelsen 2017).

Die Kommunen müssen daher langfristig Strategien entwickeln, wie sie diesen Personalmangel bewältigen können. Ein Mittel hierfür wäre u. a. die umfängliche Vergabe der Planungs-, Bau- und Versorgungsleistungen, was durch die E-Vergabe vereinfacht wird. Auch geht mit den Ansätzen des E-Government die Einschätzung einher, dass in

einem effektiven Dokumentenmanagement- und Kommunikationssystem mit den Bürgerinnen und Bürgern die Effizienz erheblich gesteigert werden kann (BT DRS 19/10310). Damit aber das Ziel der Effizienzsteigerung erreicht wird, muss zunächst erheblicher Mehraufwand betrieben werden.

## 2 Rechtliche Rahmenbedingungen und Beispiele

Die Bundesregierung hat den Bedarf an E-Government erkannt und bereits Grundlagen für die Digitalisierung gelegt. Exemplarisch werden das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz [EGovG]) vom 25.07.2013, das Gesetz zur Verbesserung des Online-Zugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz [OZG]) vom 14.08.2017, die gesetzlichen Regelungen zur Einführung der E-Vergabe ab 2016 sowie die Initiativen zur Einführung der digitalen Bauverwaltung dargestellt.

### 2.1 E-Government-Gesetz

Bereits zum 25.07.2013 wurde das E-Government-Gesetz (BGBl. IS. 2749), das zuletzt durch Art. 15 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. IS. 1626) geändert wurde, erlassen. Das Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes einschließlich der bundesmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen Aufsicht des Landes unterstehenden Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Bundesrecht ausführen (vgl. §1 Abs. 1 u 2 EGovG). Gemäß Gesetzesbegründung wird E-Government als die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mithilfe von Informations- und Kommunikationstechnik für elektronische Medien verstanden (BT DRS 17/11473).

Es soll den Erwartungen an die Verwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen sowie anderen Verwaltungen elektronische Dienste zu eröffnen, Rechnung tragen. Es wird als Gebot der Bürgernähe bezeichnet, dass staatliche Verwaltungen Bürgerinnen und Bürgern im privaten, ehrenamtlichen und wirtschaftlichen Alltag die Möglichkeit zur Nutzung elektronischer Dienste erleichtern. Gleichzeitig wird jedoch erkannt, dass die vorwiegende Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Verwaltung auf Länderebene stattfindet und daher das E-Government-Gesetz auf Bundesebene nur die wesentlichen Hindernisse für eine E-Kommunikation beseitigen kann, soweit Länder und Behörden Bundesrecht umsetzen. Dies betrifft insbesondere den Ersatz von Schriftformerfordernisse durch Textform, sodass Nachweise in Papierform nicht mehr eingereicht werden müssen, die Einführung elektronischer Formulare und die Eröffnung eines elektronischen Zugangs zur Übermittlung elektronischer Dokumente. Kernelement dafür wird u. a. eine sichere elektronische Identifizierung etwa durch die Online-Ausweisfunktion (eID-Funktion) des neuen Personalausweises sowie eine hinreichend gesicherte Kommunikation bspw. durch die Einführung der DE-Mail (vgl. ebenda) sein. Um zudem die Arbeitsabläufe zu vereinfachen, wurde zum 01.01.2020 die E-Akte eingeführt (§6 i.V.m. Art. 31 Abs. 5 des Gesetzes

zur Förderung der elektronischen Verwaltung). Dies bedeutet die Einführung einer Dokumentenmanagement-Software, die eine mehrfache Sachbearbeiter- und Behördenkommunikation gewährleistet. Um einen hinreichenden Datenschutz zu gewährleisten, soll zudem ein einheitliches Datenschutzverfahren eingeführt werden, das dann von den Bundesbehörden auch überwacht wird. Allein aufgrund der Einführung dieser E-Government-Maßnahmen wird – gesehen auf 30 Jahre – eine Effizienzsteigerung mit einem Gegenwert von bis zu 1 Mrd. EUR jährlich avisiert. Auf Landes- und Kommunalebene werden durch die Änderung des Personalausweisgesetzes, des Berufsbildungsgesetzes, der Handwerksordnung und der Fahrzeug-Zulassungsverordnung mit erleichterten Anmelde- und Einsichtsverfahren jährlich 539.000 EUR eingespart werden. Gleichzeitig wird jedoch erklärt, dass die entstehenden Kosten für die Umsetzung auf Länderebene nicht absehbar sind (vgl. ebenda). Nach Evaluation der Bundesregierung im Jahr 2018 konnte Folgendes festgestellt werden:

Der Umsetzungsstand des E-Government-Gesetzes ist gering, auch wenn die Bundesländer teilweise eigene E-Government-Gesetze erlassen haben; die Mehrheit der befragten Verwaltungen gab an, sich noch in der Umsetzung zu befinden. Vielfach wurde auch die Auffassung geäußert, dass eine Umsetzung gar nicht verpflichtend sei (BT DRS 19/10310). Zugleich wurde ermittelt, dass bereits verfügbare elektronische Maßnahmen zur Erleichterung der Behördenkontakte, bspw. die qualifizierte elektronische Signatur, nur von einem geringen Anteil der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in Anspruch genommen werden. Ausweislich der Erhebungen wurde vor allen Dingen der geringe Bekanntheitsgrad des E-Government-Angebots als Grund dafür angeführt. Nur ca. die Hälfte der befragten Verwaltungen hielt die Umsetzung des Gesetzes für praktikabel, 97% der befragten Verwaltungen, die sich selbst als umsetzungsverpflichtet ansahen, sahen sich durch folgende fünf große Herausforderungen gehemmt: fehlendes Budget, fehlende zentral entwickelte IT-Lösungen, Regelungen zum Datenschutz, fehlende Akzeptanz der Nutzer sowie fehlende Digitalisierungskompetenz bei den Beschäftigten der Verwaltung (vgl. ebenda). Dagegen wurde das Kosten-/Nutzenverhältnis von Digitalisierungsmaßnahmen für befriedigend erachtet. Aufgrund dieser Erkenntnisse wurden dann folgende Handlungsempfehlungen gegeben:

- > Harmonisierung zu einer zentralen Koordination und Entwicklung von E-Government-Tools, bspw. durch Einführung einer E-Government-Agentur
- > Förderung der behördeninternen Umsetzung mit gleichzeitigem Fokus auf die Steigerung des Bekanntheitsgrades von E-Government-Maßnahmen
- > Effizienzsteigerung der Datennutzung durch Vereinfachung des E-Governments sowie Öffentlichkeitsarbeit zur Steigerung des Bekanntheitsgrades von E-Government-Maßnahmen
- > Regulierung zur Schaffung von rechtssicherer Verwendung von elektronischen Dokumenten und Nachweisen, bspw. durch Einführung von Fachgesetzen und Verordnungen
- > Einbeziehung neuer Technologien und Entwicklungen zur Öffnung des E-Government

Weitere Evaluierungen dazu gibt es derzeit nicht. In Praxi zeigt sich jedoch, dass vielfach erst ein Entwicklungsstand für bspw. elektronische Akten erreicht ist, der noch nicht der vollen Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Gerade kleine und mittlere Kommunen nutzen digitale Dokumentmanagementsysteme etc. nur spärlich (ebd.).

## 2.2 Onlinezugangsgesetz

Mit dem Online-Zugangsgesetz vom 14.08.2017 wurde das Ziel verfolgt, den Onlinezugang zu Verwaltungsvorgängen weiterhin zu stabilisieren und auszubauen. So verpflichtet das Gesetz Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2020/2022 ihre Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten. Mit dem OZG soll auch die Ende 2018 in Kraft getretene EU-Verordnung (EU 2018/1724) umgesetzt werden, nach der Informationen und Dienste online angeboten werden müssen und ein einheitliches Zugangstor für die Eingabe bestimmter Daten (21 Bündel) einzurichten ist (Single Digital Gateway) (BMJV 2019). Es wurden 600 Verwaltungsvorgänge identifiziert, die digitalisiert werden müssen. Diese wurden in dem OZG-Umsetzungskatalog nach 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen gebündelt und 14 übergeordneten Themenfeldern, wie z. B. Familie und Kind oder Unternehmensführung und -entwicklung zugeordnet. Auf dieser Grundlage wurden das Digitalisierungsprogramm Bund und das Digitalisierungsprogramm Föderal aufgesetzt. Für Letzteres legten Bund und Länder ein arbeitsteiliges Vorgehen (Ressort-Land-Tandems je Themenfeld) auf. Danach übernehmen jeweils einzelne Länder die Federführung bei der Erarbeitung digitaler Lösungen für ein bestimmtes Themenfeld für die definierten OZG-Leistungen mit Unterstützung des federführenden Bundesressorts (Hessen für Steuern und Zoll sowie Mobilität und Reisen; Rheinland-Pfalz ist mit Schleswig-Holstein für Umwelt zuständig und unterstützend beteiligt bei der Bildung). Die Ergebnisse werden u. a. über das FIM-Informationportal gebündelt. Ziel ist die Erstellung eines Portalverbundes für digitale Verwaltungsleistungen. Nach Gesetzesdefinition in § 2 Abs. 1 OZG ist der Portalverbund eine technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund und Ländern, über den der Zugang zu Verwaltungsleistungen auf unterschiedlichen Portalen angeboten wird. Verwaltungsportale sind bereits gebündelte, elektronische Verwaltungsangebote eines Landes oder des Bundes mit entsprechenden Angeboten einzelner Behörden (vgl. § 2 Abs. 2 OZG). Nach § 3 OZG stellt der Portalverbund sicher, dass Nutzer über alle Verwaltungsportale von Bund und Ländern einen barriere- und medienbruchfreien Zugang zu elektronischen Verwaltungsleistungen der Verwaltungsträger erhalten. Dafür sind Nutzerkonten bereitzustellen, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren können (vgl. § 3 OZG). Außerdem sind die Verwaltungsverfahren elektronisch abzusichern (§ 4 OZG). Dazu werden IT-Sicherheits- und Kommunikationsstandards festgelegt. Ein Prototyp des Portalverbundes auf Bundesebene wurde bereits am 20.09.2018 veröffentlicht. Die Supervision über das Gesamtprogramm hat seit Anfang 2020 der IT-Planungsrat, wobei die Koordinierungen der Maßnahmen durch das BMI und die föderale IT-Kooperation (FITKO) erfolgt. Auf Länderebene werden Leitfäden zur Ausgestaltung des OZG erstellt (z. B. SAKD 2019), um die Digitalisierung voranzubringen.

Hinsichtlich der Umsetzung des OZG läuft die Zeit. Bayern hat bereits ein Bürger-service-Portal (BayernID) etabliert, Sachsen schreitet voran, in Rheinland-Pfalz gilt die Kommune Cochem-Zell als Vorbild für das Land, dem sich auch das Saarland anschließen möchte (Piron 2019). In den Kommunen müssen die Expertisen aus den verschiedenen Ressorts einbezogen werden, da die neuen Dienste vom Nutzer / von der Nutzerin aus gedacht funktionieren sollen (Müll anmelden, Hundesteuer zahlen, Volkshochschule buchen, etc.). Für die Anwendungen ist es notwendig, dass die Bürgerinnen und Bürger ein Nutzerkonto erhalten, das sicher und einfach handhabbar sein muss („digitale Identität“). Die eID-Karte ermöglicht auch EU-Bürgerinnen und -Bürgern, digitale Verwaltungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Eine hohe Qualität, Nutzerfreundlichkeit der Leistungen, flächendeckende Verfügbarkeit und hoher Datenschutz und Datensicherheit sind Voraussetzungen für Akzeptanz in der Bevölkerung. Es ist trotz dieser Anstrengungen unrealistisch, dass aus den vielen dezentralen Puzzle-Teilen ein funktionierendes System innerhalb der nächsten drei Jahre etabliert werden kann, zumal weder die Länder noch der Bund Software für die Kommunen zur Verfügung stellt. „Weil eines fehlt: Gemeinsame Schnittstellenstandards und modularisierte, im besten Fall als Open Source bereitgestellte Softwarelösungen sowie eine föderale E-Government-Architektur, die Wiederverwendbarkeit und Kombinierbarkeit solcher Modul-Lösungen unterstützt. Die Architekturfrage wird damit zur Gretchenfrage der OZG-Umsetzung. Wer diese nicht beantwortet, hofft auf ein Wunder, um das OZG erfolgreich, d. h. nutzerorientiert, wirtschaftlich und nachhaltig, in die Fläche zu bringen“ (Nationaler Normenkontrollrat 2019: 6).

Die Verwaltungsleistungen des Staates, der Länder, der Landkreise und der Kommunen sind in unterschiedlichem Maße digitalisiert, in der Bundesrepublik soll bis Ende 2022 die Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern online und ohne Medienbrüche zur Verfügung stehen. Da digitale Medien und Dienste in der alltäglichen Praxis als funktionierend und als Erleichterung wahrgenommen werden, sind sie aus der Gesellschaft nicht mehr wegzudenken (Navigation, Buchung, Online-Banking etc.; Nassehi 2019). Staatliches Handeln ohne digitale Transformation würde auf lange Sicht als ineffizient erscheinen und vermutlich seine Legitimität verlieren. Der Föderalismus in der Bundesrepublik kann hier als Chance für den Wettbewerb von guten Lösungen angesehen werden (z. B. beim OZG), er erschwert zugleich die Standardisierung, die in der Digitalisierung jedoch unabdingbar ist. Auch die kommunale Selbstverwaltung ermöglicht es, sich als innovativ und digital bürgerfreundlich hervorzutun, neue Lösungen anzubieten oder auch hinterherzuhinken – auch weil die finanziellen und personellen Ressourcen nicht ausreichen, den organisatorischen und technischen Erfordernissen nachzukommen. Digitalisierung geht mit einer deutlichen Steigerung von Möglichkeiten, Lösungen, Formen und Varianten einher – um die Weiterverarbeitung der Prozesse zu garantieren, ist jedoch eine höchstmögliche Standardisierung der Schnittstellen notwendig.

Die Digitalisierung der Prozesse in den Gemeinden und öffentlichen Verwaltungen trifft auf ein sehr gemischtes Echo. Befürworter des Einsatzes von Algorithmen betonen beispielsweise die gestiegene Transparenz durch Datenverfügbarkeit und Informationen, eine Beschleunigung der Abläufe, eine Arbeitsentlastung von Routinetätigkeiten, eine bessere Vernetzung der Ressorts und nachvollziehbare, sachlich richtige Entscheidungen der Behörden. Skeptiker/Skeptikerinnen befürchten Undurchsichtig-

keit der technischen Prozesse, Kontrolle, mangelnden Datenschutz, Anfälligkeit gegenüber Störungen und Angriffen sowie Expertenwissen und mangelnde demokratische Kontrolle in den Gemeinden (Berg/Giehl/Koch et al. 2019; Opiela/Karr/Thapa et al. 2018; Petrin/Lannuzel/Sibum et al. 2019). Trotz mangelnder Prognosefähigkeit über den Einsatz der digitalen Technologien in der Zukunft hängen negative oder positive Entwicklungen stark von der Aktivität bzw. Passivität der Akteure aus Politik und Verwaltung ab. Notwendige Bedingungen für eine digitale Transformation in den Kommunen bestehen u. a. darin, Daten verfügbar zu machen, Standards zu definieren und Programme zu kontrollieren, die Datensicherheit zu gewährleisten, Akzeptanz zu steigern und technisch kompetente Mitarbeiter/innen einzustellen.

### 2.3 Elektronische Vergabeverfahren

Mit den am 17.04.2014 in Kraft getretenen EU-Vergaberichtlinien (Richtlinie 2014/23/EU; 2014/24/EU; 2014/25/EU) galt die Verpflichtung, bis zum 18.04.2016 die elektronische Vergabe für EU-weite Vergaben einzuführen. Öffentliche Auftraggeber hatten bis Ablauf dieser Frist sicherzustellen, dass alle durchgeführten Tätigkeiten, die den Erwerb von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen für öffentliche Auftraggeber betreffen, ausschließlich mithilfe elektronischer Mittel erfolgen. Zentrale Beschaffungsstellen des Bundes wurden bereits zu früheren Zeitpunkten verpflichtet. Von der Verpflichtung zur Digitalisierung der Vergabeverfahren war der gesamte Prozess, von der Bekanntmachung bis zur Zuschlagserteilung, erfasst. Für Vergabestellen ohne zentrale Funktionen für andere öffentliche Auftraggeber wurde die Frist bis zum 18.10.2018 erweitert. Zur Umsetzung der EU-Richtlinie wurde in Deutschland die Vergabeordnung (VgV), das Signaturgesetz (Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen) und die Signaturverordnung (Verordnung zur elektronischen Signatur) geschaffen. Nach einer Ermittlung der Deutschen Bank wurde durch die Einführung der E-Vergabe ein Einsparpotential von 50 bis 70 Mrd. EUR geschätzt. Ob diese Summe erreicht wurde oder wird, ist unklar. Zu den rein finanziellen Einsparungen kommen auch die Einsparungen von Prozesskosten durch kürzere Durchlaufzeiten, effizientere Verfahrensschritte etc. hinzu. Die E-Vergabe wurde tatsächlich auch auf die unterschweligen Vergaben auf haushaltsrechtlicher Ebene umgesetzt.

Während für EU-Vergaben die Rechtslage klar ist, bestehen für unterschwellige Vergaben auf haushaltsrechtlicher Ebene bei deren Umsetzung Schwierigkeiten. In diesem sogenannten Unterschwellenbereich wurde die E-Vergabe ab dem 01.01.2020 verpflichtend. Dies gilt für solche Dienst- und Lieferleistungsaufträge, die nach den Vergaben der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO) vergeben werden und deren Auftragswert 25.000 EUR netto oder mehr beträgt. Damit die Unterschwellenvergabeverordnung Anwendung findet, ist sie von dem jeweiligen Bundesland durch das Landesvergabegesetz oder Erlasse der Innenministerien vorzusehen. Die Anwendung der UVgO wurde jedoch nicht von allen Bundesländern vorgesehen. In Hessen z. B. findet sie keine Anwendung. Die UVgO gilt seit dem 02.09.2017 (Müller-Wrede 2017).

Eine deutliche Verschlinkung des Vergabeprozesses mittels E-Vergabe ist gegeben. Gleichzeitig beklagen jedoch Kommunen einen erheblichen Schulungsaufwand, da die Unsicherheit gerade in Rechtsfragen groß ist; mit der E-Vergabe gehen die strikten



Anforderungen des Vergaberechtes für öffentliche Auftraggeber einher, welche nicht nur kleine und mittlere Kommunen vor erhebliche Probleme stellen (Die Bundesregierung 2017).

Die zunehmende Implementierung der E-Vergabe begünstigt auch die effiziente Vergabe von Stadtplanungs-, Gebietsentwicklungs- und Contractingleistungen, was die Kommunen bei der Quartiers- und Gebietsentwicklung entlastet. So können etwa Erschließungsträgerleistungsvergaben oder Konzeptausschreibungen für Grundstücke leichter per E-Vergabe einem breiten Wettbewerb anheimgestellt werden (Deutscher Städtetag 2014; ASH 2017; Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Rheinland-Pfalz 2016). Mit der Vergabe von solchen städtebaulichen Maßnahmen wird es Kommunen ermöglicht, das externe Know-how von Gebietsentwicklungsmaßnahmenträgern zu erschließen und so das kommunale Personal in der Bauverwaltung zu entlasten. Auf der anderen Seite besteht sicherlich die Gefahr, dass Investoreninteressen gegenüber den öffentlichen Belangen ein stärkeres Gewicht erlangen. Dies ist jedoch ein Grundproblem, das mit dem Ausbau des Instrumentes der städtebaulichen Verträge durch die Baurechtsnovelle von 2006 (BGBl. IS. 3316.) und 2013 (BT DRS 17/6357) bereits gesehen und in Kauf genommen wurde. Zugleich besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Beschluss eines von privaten Gebietsentwicklungsmaßnahmenträgern entwickelten Bebauungsplans, vielmehr verbleibt die kommunale Planungshoheit bei den politischen Gremien (vgl. § 11 Abs. 5 BauGB). Kommunen sind also gehalten, die Kontrolle zu behalten.

## 2.4 Digitale Bauverwaltung

Unter diesem Begriff wird u. a. die Einführung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens (a) sowie die digitale Stadtplanung (b) subsumiert. Der IT-Planungsrat hat am 05.10.2017 die verbindliche Anwendung des Standards XPlanung und XBau in IT-Verfahren im Anwendungsfeld Planen und Bauen, der auch mit den üblichen BIM-Tools (Building Information Modeling) kompatibel ist, beschlossen. Für die Entwicklung und Implementierung, die bis Februar 2023 abgeschlossen sein soll, ist die XLeitstelle verantwortlich („Entscheidung 2017/37 – Standardisierungsagenda: Austausch im Bau- und Planungsbereich“).

### a Digitales Baugenehmigungsverfahren

Ähnlich wie bei den Vergabeprozessen wird mit der Einführung eines digitalen Baugenehmigungsverfahrens eine Beschleunigung des Verwaltungsvorgangs und eine zusätzliche Effizienzsteigerung auch bei der personellen Abarbeitung erwartet. Insbesondere soll die Auswertung von Bauanträgen effizienter und damit das Baugenehmigungsverfahren schneller geschehen (XLeitstelle 2018). In der endgültigen Umsetzungsphase soll es möglich sein, dass der digitale Bauantrag z. B. auf Verstöße gegen die Festlegungen des örtlichen Bauplanungsrechts automatisch geprüft wird und alle für das Bauvorhaben potenziell relevanten Inhalte des Bebauungsplans in einem Prüfprotokoll dokumentiert werden. Zugleich sollen das geplante Gebäude, die vorhandene Bebauung, der Bebauungsplan sowie die Baubeschränkungen dreidimensional visuell dargestellt und auf das Einfügen überprüft werden (Eichhorn 2011).

Die Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens wird z.B. vom Land NRW bis 2021 an Modellprojekten geplant. Hierzu wurde eine Vereinbarung mit den Kommunen zu digitalen Baugenehmigungsverfahren eingeführt. Bei einer Evaluierung im Juni 2018 wurde ermittelt, dass von 191 Kommunen der unteren Bauaufsichtsbehörden 24 eine Fachsoftware zur vollständigen elektronischen Abwicklung des Baugenehmigungsverfahrens einsetzen. 40% der unteren Bauaufsichtsbehörden stellen der Bauherrschaft und den Entwurfsverfassern auf elektronischem Wege Informationen z.B. über eine eigene Homepage zur Verfügung. 15% eröffnen die Möglichkeit, Bauanträge auf elektronischem Weg einzureichen. 90 der unteren Bauaufsichtsbehörden führen jedoch die Bauakten ausschließlich oder hauptsächlich in Papierform – dies ist immer noch nahezu die Hälfte. 30% sehen jedoch eine Digitalisierung von Altakten vor. Die Beteiligung von Fachdienststellen zur Stellungnahme geschieht überwiegend noch auf dem Postversandweg, sodass hier das eigentliche Zeiteinsparpotenzial nicht genutzt wird. 23 der Kommunen bieten den Antragstellenden einen Online-Zugang zur Bearbeitungsübersicht und/oder eine Online-Plattform zur Einsichtnahme in die vollständige Verfahrensakte oder in Teile davon. Grundsätzlich ist eine hohe Bereitschaft zu erkennen (MHKBG 2018).

### **b Digitale Stadtplanung**

Bei der digitalen Stadtplanung geht es um den Einsatz digitaler Medien für die Verbesserung der Stadtentwicklung. Unter dem Stichwort „XPlanung“ hat Hamburg hier wesentliche Ansätze geliefert und entwickelt diese kontinuierlich fort. Von der Implementierung der XPlanung erhofft man sich eine bessere Zusammenarbeit der Gebietskörperschaft und der Behörden, eine größere Transparenz bzgl. der komplexen Regelungssachverhalte z.B. bzgl. des Umweltschutzes sowie eine zügigere Abwicklung der Planungsverfahren (XLeitstelle 2018). So kann etwa durch 3D-Visualisierung den Betroffenen von Anfang an die geplante Bebauung transparenter vermittelt werden, was zum Ausräumen von Missverständnissen beiträgt. Weiterhin werden diverse Formate zur besseren Partizipation der Bürgerinnen und Bürger getestet. Außerdem wird mit dem Einsatz digitaler Lösungen die Erwartung verbunden, die Komplexität von Planungsprozessen und Einwendungen von Betroffenen besser bewältigen zu können, was zugleich zu einer Entlastung der Verwaltung führen könnte (BBSR 2018).

## **3 Fazit**

Das Erfordernis umfänglicher Digitalisierung der Verwaltung auf kommunaler Ebene ist vom Gesetzgeber erkannt. Aufgrund der föderalen Struktur bzgl. Zuständigkeiten und Umsetzung bedarf es einer Vielzahl von Regelungen. Auch wenn gemeinhin der Nutzen von Digitalisierung zur Effizienzsteigerung der Verwaltungsabläufe und zur Verbesserung der Kommunikation mit der Verwaltung erkannt ist, gibt es diverse Faktoren, die einer zügigen Umsetzung der Digitalisierung der Verwaltung entgegenstehen. Zum einen ist dies die Personalknappheit und die hohe Auslastung des vorhandenen Personals in den jeweiligen Verwaltungen. Die finanziellen und personellen Ressourcen etwa für die Fachbereiche Bauen und Wohnen sind derzeit vielerorts nicht so beschaffen, dass eine zügige Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen durch

Einkauf externer Dienstleister sichergestellt werden kann. Der teilweise zögerlichen Umsetzung der digitalen Prozesse steht auch ein Nutzerdefizit gegenüber. So sind die Möglichkeiten des E-Government wohl noch nicht hinreichend bekannt. Daneben dürfte auch das Verhalten der möglichen Nutzer eher bremsend wirken. So ist die Annahme von E-Government-Systemen zwar im geschäftlichen Bereich erkennbar, im privaten jedoch weniger. Kommunen im ländlichen Raum stehen vor einem besonderen Dilemma: Bürgerinnen und Bürger im gehobenen Alter, die dort verstärkt ansässig sind, nehmen digitale Lösungen schlecht an und sind auf die herkömmlichen Verwaltungsangebote angewiesen. Um eine altersbedingte Bevölkerungsreduktion zu verhindern, sind Kommunen im ländlichen Raum jedoch darauf angewiesen, jüngere Bürgerinnen und Bürger, insbesondere Pendlerinnen und Pendler oder solche, die im Homeoffice arbeiten, anzusiedeln – dies erfordert wiederum eine gute digitale Erschließung und digitale E-Government-Angebote. Kommunen, die die digitale Transformation weit vorantreiben, müssen dagegen darauf achten, weniger digital affine Bevölkerungsgruppen nicht auszugrenzen.

Neben diesen strukturellen Problemen kommen noch weitere Faktoren hinzu, z. B. fehlende Rechtssicherheit wegen der Regelungsvielfalt. Hier besteht weiterhin Harmonisierungsbedarf, den jedoch die Bundesregierung bereits durch die Einführung des Portalverbundes, der Digitalisierungsprogramme und des IT-Planungsrates angeht. Aufgrund der Verschiebung der Fachkräfte in die freie Wirtschaft und der hohen Auslastung des Personals in den zuständigen Behörden werden gerade kleine und mittlere Kommunen vielfach auf die Hinzuziehung externer Dienstleister angewiesen sein, um die anstehenden Verwaltungsprozesse zügig abzuwickeln – je digitaler die Verwaltung, desto höher der Schulungsaufwand für das ohnehin stark ausgelastete Personal. Insbesondere bei Vergabeverfahren ist zu beobachten, dass eine zunehmende Unsicherheit der zuständigen Behörden im Vergaberecht existiert und daher auf externe Dienstleister zurückgegriffen wird.

---

## Literatur

ASH – Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Hessischer Städtetag (Hrsg.) (2017): Vergabe öffentlicher Grundstücke 2017: Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. Wiesbaden.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 28/2017.

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-28-2017-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-28-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (27.05.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019a): Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 15/2019.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019b): Neue Räume für die produktive Stadt. Dokumentation des Fachgespräches am 14. März 2019. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2019.

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2018-2022/bk-01-2019-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2018-2022/bk-01-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (27.05.2020).

Berg, M.; Giehl, Ch.; Koch, M.; Memmel, M.; Spellerberg, A.; Walter, R. (2019): Gutachterliche Stellungnahme zu den Auswirkungen künstlicher Systeme im Speziellen und der Digitalisierung im Allgemeinen auf das kommunale Leben in Rheinland-Pfalz 2050. Unveröffentlichtes Manuskript.

- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat** (2019): Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor. Berlin. = MORO Praxis Heft 13.
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz** (2019): Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen.  
<http://www.gesetze-im-internet.de/ozg/> (05.01.2020).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (Hrsg.) (2016): Schnelles Internet im ländlichen Raum. Berlin. = MORO Praxis Heft 5/2016.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2016/moro-praxis-5-16-dl.pdf;jsessionid=A7C00B09B854846F42606FB07EF380D4.live21303?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2016/moro-praxis-5-16-dl.pdf;jsessionid=A7C00B09B854846F42606FB07EF380D4.live21303?__blob=publicationFile&v=3) (27.05.2020).
- Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen Rheinland-Pfalz** (Hrsg.) (2016): Kommunale Grundstücksgeschäfte und Konzeptvergaben. Hinweise zu vergabe- und baurechtlichen Aspekten sowie zum EU-Beihilferecht und Gemeinderecht.  
[https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen\\_und\\_Wohnen/Bezahlbares\\_Wohnen\\_und\\_Bauen/Kommunale\\_Grundstuecksgeschaefte\\_und\\_Konzeptvergaben.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Bezahlbares_Wohnen_und_Bauen/Kommunale_Grundstuecksgeschaefte_und_Konzeptvergaben.pdf) (15.04.2020).
- Deutscher Städtetag** (Hrsg.) (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Positionspapier des Deutschen Städtetages. 2013. Berlin/Köln.  
[http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/mat\\_flaechenmanagement\\_gesamt.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/mat_flaechenmanagement_gesamt.pdf) (27.05.2020).
- Die Bundesregierung** (Hrsg.) (2017): Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Vergaberechts 2017.  
[https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-2017.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/monitoring-bericht-der-bundesregierung-zur-anwendung-des-vergaberechts-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (27.05.2020).
- Eichhorn, T.** (2011): XPlanung – Erfahrungen aus Hamburg.  
[https://www.sakd.de/fileadmin/standardisierung/XPlanung/int\\_inf\\_man/2011\\_11\\_30\\_XPlanung\\_Erfahrungen\\_aus\\_Hamburg.pdf](https://www.sakd.de/fileadmin/standardisierung/XPlanung/int_inf_man/2011_11_30_XPlanung_Erfahrungen_aus_Hamburg.pdf) (15.04.2020).
- Engelke, D.; Hagedorn, C.; Schmitt, H.-M.; Buechel, C.** (2019): Raumwirksamkeit der Digitalisierung – Ergebnisse einer breit angelegten Delphi Umfrage.  
[https://zenodo.org/record/3459432#.Xs\\_F-jozaUk](https://zenodo.org/record/3459432#.Xs_F-jozaUk) (28.05.2020).
- Fuchs, J.; Weber, B.** (2018): Fachkräftemangel: Inländische Personalreserven als Alternative zur Zuwanderung. Nürnberg. = IAB-Discussion Paper 7/2018.  
<http://doku.iab.de/discussionpapers/2018/dp0718.pdf> (27.05.2020).
- Gornig, M.; Michelsen, C.** (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. In: DIW Wochenbericht 2017 (11), 211-219.
- HSI – Hessisches Statistisches Landesamt** (Hrsg.) (2016): Personal des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden.
- IAT – Institut Arbeit und Technik** (Hrsg.) (2017): Produktion zurück ins Quartier. Neue Arbeitsorte in der gemischten Stadt. Forschungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.  
<https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/2017/Produktion-zurueck-ins-Quartier.pdf> (27.05.2020).
- MHKBG – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hrsg.) (2018): Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Müller-Wrede, M.** (Hrsg.) (2017): VgV/UVgO – Kommentar. Köln.
- Nassehi, A.** (2019): Theorie der digitalen Gesellschaft. München.
- Nationaler Normenkontrollrat** (Hrsg.) (2019): Monitor Digitale Verwaltung #3.  
<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1675854/b0a14cedf388ddb05f2b9b9e3827b32d/2019-09-26-monitor-digitale-verwaltung-3-data.pdf> (15.04.2020).
- Opiela, N.; Karr, R. M.; Thapa, B.; Weber, M.** (2018): Exekutive KI 2030 – Vier Zukunftsszenarien für Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung. Berlin.  
<https://www.oeffentliche-it.de/publikationen?doc=84404&title=Exekutive%20KI%202030%20-%20Vier%20Zukunftsszenarien%20f%C3%BCr%20KI%20-%20Intelligenz%20in%20der%20%C3%B6ffentlichen%20Verwaltung> (27.05.2020).
- Petrin, J.; Lannuzel, T.; Sibum, D.; Altröck, U.; Burgdorff, F.** (2019): Nachdenken über die Stadt von übermorgen. Bonn. = BBSR-Online-Publikation11/2019.
- Piron, R.** (2019): OZG – Ein Landkreis legt die Blaupause vor.  
<https://kommunal.de/ozg-cochem-zell> (27.05.2020).

SAKD – Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (Hrsg.) (2019): Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen.

[https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019\\_04\\_komm\\_OZG-Leitfaden\\_1-3\\_final.pdf](https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019_04_komm_OZG-Leitfaden_1-3_final.pdf) (15.04.2020).

XLeitstelle (Hrsg.) (2018): Handreichung XPlanung XBau.

[https://www.xleitstelle.de/downloads/Handreichung\\_XPlanung-XBau\\_1.pdf](https://www.xleitstelle.de/downloads/Handreichung_XPlanung-XBau_1.pdf) (09.12.2020).

---

## **Autor**

*Dr. Till Kemper ist Rechtsanwalt und Partner bei HFK Rechtsanwälte PartGmbH, einer überregionalen Baurechtskanzlei mit sechs Standorten in Deutschland. Als Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht, Verwaltungs- und Vergaberecht sowie als Mediator berät er öffentliche und private Auftraggeber in Planungs- und Quartiersentwicklungsverfahren. Er ist Lehrbeauftragter an der European Business School und der Universität Tübingen sowie Autor und Referent insbesondere zu Themen der Digitalisierung in der Bauwirtschaft.*