

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Heimat, Kommunales,  
Bau und Gleichstellung  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Herrn Ministerialdirigent  
Dr. Thomas Wilk  
Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail  
Bauportal@mhkgb.nrw.de

## **Stellungnahme zum Entwurf einer Rechtsverordnung für ein elektronisches Antragsverfahren auf dem Bauportal.NRW**

Sehr geehrter Herr Dr. Wilk,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf einer Rechtsverordnung für ein elektronisches Antragsverfahren auf dem Bauportal.NRW Stellung nehmen zu können. Aufgrund der sehr knapp bemessenen Frist und der daraus resultierenden Schwierigkeiten der Rückkoppelung mit unseren Mitgliedskommunen behalten wir uns weitere Ausführungen vor.

### **I. Allgemeine Ausführungen**

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die Einführung eines digitalen Bauportals.NRW, das es Bauwilligen ermöglicht, ihre Bauantragsunterlagen auch digital einzureichen. Allerdings sind dabei verschiedene Aspekte (bspw. Medienbruchfreiheit) zu berücksichtigen, auf die der Rechtsverordnungsentwurf nur teilweise abzielt.

30.04.2020

Städtetag NRW  
Eva Maria Niemeyer  
Hauptreferentin  
Telefon 0221 3771-287  
evamaria.niemeyer@staedtetag.de  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
www.staedtetag-nrw.de  
AktENZEICHEN:

Landkreistag NRW  
Dr. Andrea Garrelmann  
Referentin  
Telefon 0211 300491-320  
a.garrelmann@lkt-nrw.de  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
www.lkt-nrw.de  
AktENZEICHEN: 63.10.07

Städte- und Gemeindebund NRW  
Martin Stiller/Dr. Cornelia Jäger  
Referent/Referentin  
Telefon 0211 4587-244  
cornelia.jaeger@kommunen.nrw  
Kaiserwerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
www.kommunen.nrw  
AktENZEICHEN: 20.3.1.3-002/003

## 1. Freiwilligkeit des Angebots

Wir begrüßen, dass die Teilnahme am Bauportal für die Kommunen freiwillig ist. Dies ist nicht nur wegen der unterschiedlichen Priorisierung der Thematik in den Städten und Gemeinden sinnvoll, insbesondere auch mit Blick auf die gerade andauernde Epidemielage. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob die technischen und informationellen Voraussetzungen (Ausstattung, Fortbildung, Digitalisierung der rechtlichen Planungsgrundlagen zur digitalen grundstücksscharfen Feststellung der jeweiligen Rechtszustände) in den meisten Bauaufsichtsbehörden so weit fortgeschritten sind, dass Prüfverfahren bereits vollständig digital durchgeführt werden können.

Dennoch halten bereits einzelne Kreise, Städte und Gemeinden ein eigenes digitales Bauantragsverfahren vor, das nicht aufgrund des Bauportals.NRW abgeschafft werden sollte. Hier wurden bereits Investitionen getätigt, Ressourcen gebunden und Verfahren erprobt. In diesen Fällen kann es nur – wie in der Rechtsverordnungsbegründung zu Recht vorgesehen – sinnvoll sein, die kommunalen Lösungen im Einzelfall um die fehlenden Funktionalitäten zu ergänzen, wenn dies für eine bürgerfreundlichere Handhabung erforderlich sein sollte.

Ebenso begrüßt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, dass es den Kommunen überlassen wird, zu entscheiden, welche der drei Optionen der Anbindung sie derzeit wählen wollen. Bzgl. der Anbindung der Kommunen an das Portal werden sich vss. Schwierigkeiten ergeben. Zwar hat einer der großen Fachsoftware Anbieter bereits angeboten, wenn die Rechtsverordnung in Kraft gesetzt ist, die Kommunen hinsichtlich einer Anbindung/Schnittstelle an das Bauportal zu informieren. Jedoch zeigen die Erfahrungen der letzten zwei Jahre, dass bei Softwareproblemen ein schneller und dauerhafter Support nicht immer gegeben ist und insbesondere Schnittstellen nicht immer störungsfrei arbeiten. Fraglich hierbei ist dann aber auch, ob die Softwarehersteller genügend personelle Kapazitäten zur Verfügung stellen kann, um die vermutlich zahlreich auftretenden Rückfragen fristgerecht und fachlich fundiert zu beantworten.

## 2. Wirkung auf bereits etablierte digitale Baugenehmigungsverfahren

Bekanntlich gibt es eine Reihe von Kommunen, u. a. die OWL-Kooperative, die bereits seit vielen Jahren ein digitales Baugenehmigungsverfahren eingeführt haben. In einzelnen Kreisen, Städten und Gemeinden werden bereits jetzt alle eingehenden Bauanträge vollständig digital bearbeitet und beschieden. Daher müssen die Anbieter der digitalen Plattform und des jeweiligen Fachverfahrens entsprechende Anpassungen vornehmen, so dass Anträge, die über das digitale Bauportal.NRW gestellt werden, entsprechend übernommen werden können.

Das kann diese Kommunen vor erhebliche Aufwände stellen, obwohl sie mit ihren eigenen digitalen Leistungen für die Antragswilligen bereits sehr attraktive Angebote für diverse baurechtliche Verfahren zur Verfügung stellen, was das Bauportal.NRW zunächst nicht leisten kann. Für diese Kommunen wird der Erhalt ihres digitalen Angebots solange im Vordergrund stehen, bis das Bauportal all diese Funktionen auch erfüllt. Um die Kosten zu minimieren, sollte das Land einvernehmliche Lösungen mit den Softwareherstellern bzgl. der Schnittstellenproblematik ausloten und Kostenregelungen treffen.

Besondere Probleme ergeben sich für die etablierten Anwender digitaler Verfahren bis zur endgültigen Fertigstellung des Bauportals.NRW daraus, dass die Verordnung nur für Anträge gilt, die über das Bauportal.NRW gestellt werden. Für alle Vorhaben, die nicht über das Bauportal beantragt werden, gelten die bisherigen Anforderungen der Landesbauordnung 2018.

Anders als der aktuelle Entwurf der MBO, der das Schriffterfordernis praxisgerecht minimiert, führt die Verordnung eine Alleinstellung der Authentifizierungserleichterungen und des damit verbundenen Verzichtes des Schriffterfordernisses nur für die Nutzer/innen des Bauportals.NRW ein. Dies führt dies zu massiven

Benachteiligungen der existierenden Verfahren, da diese in der Masse (außer mit qualifizierter elektronischer Signatur (QES)) außen vor bleiben.

Die Verordnung in der jetzigen Fassung erschwert zusätzlich die Anwendung des derzeitigen Mantelbogenverfahrens (Legitimation über ein unterschriebenes Antragsfax ohne Signatur der Bauvorlagen) als digitales Standardverfahren, da nunmehr auch die Rechtsverordnung ausdrücklich darauf verweist, dass der Verzicht auf das Schriftformerfordernis nach Authentifizierung nur für Einreichungen über die Bauplattform zulässig ist. Damit wären die digitalen Praxisbehörden für die Masse ihrer Verfahren und für fast alle gewerblichen Verfahren von einer digitalen Einreichung ausgeschlossen. Gerade für diese Verfahren ist eine Nutzbarkeit des Portals zeitlich noch nicht absehbar, da für die Startphase nur einfache Verfahren vom Bauportal.NRW angenommen werden können. Dies betrifft nach unserer Kenntnis aktuell mindestens 12 untere Bauaufsichtsbehörden in NRW direkt.

Es bedarf daher eines zusätzlichen Absatzes in § 6 der Verordnung, dass bis zur umfassenden Inbetriebnahme des Bauportal.NRW für bereits etablierte und ausgereifte digitale Verfahren bei schriftlicher Legitimation über ein Antragsformular bei der Bauaufsicht die Erleichterungen nach § 6 Abs. 1 bis 3 ebenfalls gelten. Dies entspräche auch der Intention der Begründung der VO, nach der „bestehende kommunale Lösungen im Sinne eines Investitionsschutzes nicht abgelöst, sondern passgenau um fehlende Funktionalitäten ergänzt werden.“

Zur Lösung dieses Problems schlagen wir folgende Ergänzung zu § 6 der Verordnung vor:

*(5) Für den Zeitraum bis zur vollständigen Fertigstellung und Abschluss der Erprobungsphase des Bauportal.NRW gilt der Entfall der Schriftform und Formerfordernisse für Bauvorlagen nach den Absätzen 1 bis 3 entsprechend für andere digitale Baugenehmigungsverfahren, wenn auf andere Weise die Identität der Beteiligten sichergestellt und eine sichere Datenübertragung gewährleistet ist.*

### **3. Einbindung des Bauportals in andere Lösungen/weitere OZG-Leistungen/Standardvorgaben**

Grundsätzlich wird die Einführung eines digitalen Bauportals.NRW von Seiten der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt; dennoch wäre es wünschenswert, wenn sich diese Portallösung nahtlos in die bereits bestehenden Portallösungen des Landes integrieren würde. Wir sind daran interessiert, dass eine einheitliche Portallösung und nicht mehrere Portallösungen nebeneinander entstehen. Zumindest sollte gewährleistet werden, dass eine Anbindung des Bauportals.NRW an das Service-Portal.NRW zukünftig möglich ist.

Mittelfristig würden wir es begrüßen, wenn in das digitale Bauportal.NRW weitere OZG-Leistungen integriert werden würden (bspw. Teilungserklärungen). Hier sollte eine enge Abstimmung mit dem für die OZG-Umsetzung in NRW zuständigen KDN erfolgen. So wird nach unserer Kenntnis bereits diskutiert, hinsichtlich der geplanten Zielportale für die OZG-Leistungen (und entsprechend den einzelnen LeiKa-Leistungen), bestimmte Leistungen aus dem Themenfeld Bauen & Wohnen/Bauaufsicht ebenfalls auf dem Landesportal Bauportal.NRW zu platzieren. Das halten wir für sinnvoll.

Um eine Vereinheitlichung im Bausektor zu erreichen, wäre eine Klarstellung in der Rechtsverordnung, dass das Bauportal.NRW den XBau-Standard nutzt, zielführend.

### **4. Formerfordernis für die Baugenehmigung**

In der Rechtsverordnung wird keine Aussage dazu getroffen, ob auch eine Abweichung von den Formerfordernissen hinsichtlich der Baugenehmigung vorgesehen ist. Auch die Möglichkeit einer digitalen Signa-

tur ist nicht vorgesehen, weshalb die Baugenehmigung nach derzeitiger Rechtslage nach wie vor unterschrieben in Papierform versendet werden müsste. In der Folge müssten die (nur) elektronisch vorliegenden Bauvorlagen für die Baugenehmigung erstmals ausgedruckt werden, was einerseits einen (möglichst zu vermeidenden) Medienbruch darstellt, andererseits für die Bauaufsichtsbehörden zusätzlichen finanziellen, Arbeits- und Ressourcenaufwand bedeutet und besonders bei Plänen größer DIN A 3 auch technisch problematisch ist.

Angelehnt an beispielsweise das behördliche Justizpostfach, sollte überlegt werden, im Rahmen des Bauportals eine Art „Dokumentensafe/Postbox“ bereit zu stellen, in welches entsprechende Dokumente rechtssicher und rechtswirksam von berechtigten Stellen (z. B. Kommunen) zugestellt werden können.

## **5. Informationsbedarf der unteren Bauaufsichtsbehörden bei Einführung**

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es ausdrücklich, dass die Bauaufsichtsbehörden nach Abschluss der Entwicklung des Assistenten und vor einer Freischaltung im Detail über die Funktionen, Anforderungen und Anschlussmöglichkeiten des Bauportal.NRW informiert werden sollen.

Für eine erfolversprechende Einführung ist es unserer Einschätzung aber nicht ausreichend, wenn eine Information lediglich in schriftlicher Form erfolgt. Dies wird der Schwierigkeit der Einführung und Nutzung eines digitalen Bauantragsverfahrens nicht gerecht. Andernfalls ist es für die Kommunen nicht bzw. nur schwer möglich, sich an diesem Verfahren zu beteiligen. So hat auch die Einführung/Erprobung des digitalen Gewerbe-Service-Portals.NRW bestätigt, dass es bei der Anwendung des Portals diverse Rückfragen gegeben hat. Nur durch eine hinreichende Information und Unterstützung wird der Großteil der Kommunen in die Lage versetzt werden, sich dem Bauportal.NRW anzuschließen, was für einen flächendeckenden Einsatz des Portals in NRW wünschenswert wäre.

Wir halten es daher für notwendig, Schulungen für die unteren Bauaufsichtsbehörden durchzuführen. Bei Einführung des Gewerbe-Service-Portals.NRW und der Möglichkeit für Gewerbetreibende, ihre Gewerbeanzeige nur digital über dieses Portal einzureichen, hat es Präsenzs Schulungen für die Gewerbeämter in allen fünf Regierungsbezirken gegeben. Diese waren vom KDN (Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister) organisiert. So wäre es denkbar, die unteren Bauaufsichtsbehörden per Webinar/Videoschle mit den Funktionen des Bauportals.NRW (sowohl aus Sicht des Bauwilligen bzw. Antragsstellers/Front-End) als auch aus Sicht der Behörde (Back-End) zu informieren und mit ihnen in der Videoschle einen fiktiven Anwendungsfall zu besprechen, so dass die Behörden in diesem Zuge direkte Nachfragen stellen können. Das MHKBG NRW könnte die Schulungen der Bauaufsichtsämter in Kooperation mit dem KDN und kommunalen Rechenzentren sowie Software-Anbietern durchführen.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, während der Einführung des Antragsassistenten auf dem Bauportal.NRW eine Informationshotline zu installieren.

Sinnvoll erscheint es jedenfalls - wie bereits vom Ministerium geplant -, zunächst das Infoportal online zu stellen und dann den Antragsassistenten in einem zweiten Schritt einzuführen, so dass sich die unteren Bauaufsichtsbehörden zunächst mit dem Infoportal vertraut machen können und abwägen können, inwieweit eine Beteiligung/ein Anschluss sinnvoll erscheint.

Gerne werden wir als Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände unsere Kommunen über die Vorteile des Bauportals.NRW informieren und sie dazu ermuntern, ihre Baugenehmigungsverfahren zukünftig nicht nur analog sondern auch über diese Plattform abzuwickeln.

## 6. Digitalisierung von Bebauungsplänen

In diesen Kontext gehört auch die Digitalisierung von Bebauungsplänen, für deren Förderung das Ministerium nach Klärung innerhalb der Landesregierung die Zuständigkeit übernommen hat.

Da digital veröffentlichte Bebauungspläne Genehmigungsverfahren deutlich erleichtern und beschleunigen können, möchten wir die Errichtung des Bauportals.NRW nochmals als Gelegenheit nutzen, uns nach dem Sachstand der in Aussicht gestellten Unterstützung zu fragen.

Nach der bisherigen Planung sollen über Geobasis NRW und mit technischer Unterstützung durch IT.NRW von den Kommunen zugeliferte digitale Pläne nach einheitlichen Standards INSPIRE-konform aufbereitet und über ein Portal digital zur Verfügung gestellt werden. Mit Blick auf die laufenden Aktivitäten der Landesregierung und auf der Grundlage der Vereinbarung im Koalitionsvertrag, die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen und ihre Nutzerfreundlichkeit für Bürgerinnen und Bürger und den Kontakt der Wirtschaft zur Verwaltung zu verbessern, besteht ein offenkundiger Bedarf, Pläne und Planinhalte in geeigneter Form digital und in Open-Data-Formaten bereitzustellen. Dies betrifft auch die Digitalisierungsprozesse in den Themenbereichen Stadtentwicklung, Landschaftsplanung und Bauaufsicht.

### II. Im Einzelnen

#### ***§ 2 Begriffsbestimmungen***

##### **§ 2 Abs. 4:**

Ein Hinweis auf die BauPrüfVO und die nach dieser Bestimmung erforderlichen Bauvorlagen sollte klarstellend noch aufgenommen werden.

#### ***§ 4 Authentifizierung und Beschränkung des Anwenderkreises***

##### **§ 4 Abs. 1:**

Hier könnte es sinnvoll sein, die Formulierung um den Hinweis zu ergänzen, dass eine qualifizierte Anmeldung beim Servicekonto.NRW (über die Online-Ausweisfunktion) zu erfolgen hat, um deutlich zu machen, dass eine bloß einfache Anmeldung über das Servicekonto.NRW (allein mit E-Mail Adresse) nicht ausreichend ist. Ausführungen dazu finden sich zwar überzeugend in der Rechtsverordnungsbegründung, sollten aber auch direkt im Rechtsverordnungstext verankert sein, um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen. Nur die qualifizierte Anmeldung über das Servicekonto.NRW kann eine möglichst risikolose Anwendung gewährleisten, so dass es nicht zu Identitätstäuschungen kommt. Erst mit dieser höheren Anforderung an die Authentifizierung kann aus unserer Sicht auf das Schriftformerfordernis verzichtet werden. Entsprechende Voraussetzungen müssen auch für benannte Vertretungsberechtigte nach dem Gesellschaftsrecht erfolgen. Als Ergänzung sollte daher in § 4 aufgenommen werden, dass eine Synchronisation mit der Kammerabfrage erfolgt.

##### **§ 4 Abs. 2:**

Bei der elektronischen Antragstellung tritt nur eine Person/Organisation als Antragstellende/r auf. Sie legt, falls sie nicht Antragsteller/in ist, eine Vollmacht vor. Falls ein/e Entwurfsverfassende/r mit Bauvorlageberechtigung notwendig ist, muss diese/r den Antrag stellen und eine Vollmacht vorlegen. Somit sollte in § 4 Abs. 3 Satz 1 durch die Formulierung ...“Die Vertreter **oder** Entwurfsverfassenden...” klargestellt werden, dass nur eine Person beteiligt ist.

**§ 4 Abs. 3:**

Aus der Formulierung wird nicht klar deutlich, ob es für den/die Vertreter/in und Entwurfsverfassenden ausreichend ist, die Vollmacht bzw. den auf dem Bauportal.NRW zur Verfügung gestellten Vordruck zum Nachweis der Bevollmächtigung herunter zu laden und einfach dort wieder elektronisch hochzuladen oder ob diese schriftlich übermitteln muss. Allerdings ist nur dann ein medienbruchfreies Verfahren denkbar, wenn die Vollmacht auch elektronisch übermittelt werden kann und das Original nur im Bedarfsfall vorgelegt werden muss. Dementsprechend wäre ein entsprechender Hinweis in § 6 (Schriftform und Formerfordernisse) sinnvoll.

***§ 5 Gewährleistung der Datenintegrität***

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände begrüßt es, dass die Hoheit an den kommunalen Daten bei den Kommunen bleiben soll.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass die Absätze in § 5 fehlerhaft nummeriert sind.

Eine große Anzahl von Bauaufsichtsbehörden hat uns informiert, dass sie derzeit noch nicht über ein revisions-sicheres Ablagesystem verfügt und dass somit eine Entgegennahme von Daten aus dem Bauportal derzeit noch nicht erfolgen kann. Allerdings ist die Einführung entsprechender Systeme zeitnah beabsichtigt oder schon in der Umsetzungsphase. Auch ist die Frage noch offen, ob die zum Einsatz kommende Fachsoftware (beispielsweise ProBauG) der Definition eines revisions-sicheren Ablagesystems entspricht (wobei die Ablage in ProBauG erst der zweite Schritt sein kann, wenn der digital eingegangene Antrag mit einem Aktenzeichen versehen ist).

***§ 6 Schriftform und Formerfordernisse***

Nicht nachvollziehbar ist der in Abs. 1 Satz 4 angeordnete Entfall des „Vordrucks“ für das Freistellungsverfahren. Damit entfallen auch die dort vermerkten Informationen.

Zu klären wäre auch, über welchen elektronischen Zugang nachgereichte Unterlagen / Bauvorlagen an die Bauaufsicht erfolgen sollen. Nach § 6 Absatz 3 Satz 2 soll die Bauaufsicht dies bestimmen; aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände wäre aber zumindest ein Vorschlag des Ministeriums wünschenswert, wie dies gehandhabt werden kann.

Ausweislich der Begründung wurden die Risiken, die durch Verzicht auf Schriftformerfordernisse auftreten können, bewertet. Dazu ist noch anzumerken, dass das unter Ziffer 3 in der Begründung aufgeführte Risiko des Ausfalls von Baugebühren nicht unerheblich ist. Denn, wie hier aufgeführt, werden die Stadtkassen bei Fehlen eines eindeutigen Zahlungspflichtigen Probleme haben, bei „gebührenpflichtigen Negativbescheiden“ bei Nichtzahlung doch die Gebühren einzutreiben.

Insofern wäre eine Übermittlung des geplanten Vollmachtvordruckes vor Erlass der Rechtsverordnung mit der Möglichkeit, hierzu ergänzend Stellung zu beziehen, hilfreich.

Denn nach unserem Verständnis muss, wenn eine bauvorlageberechtigte Person (vgl. § 4 Absatz 2 Satz 2) gefordert wird, die entwurfsverfassende Person den Antrag in das Portal einstellen - und nicht der/die Antragsteller(in). Hier ist die Frage, ob der im Portal ebenfalls auszufüllende Vollmacht-Vordruck dann die ausreichende Rechtsgrundlage sein kann, um ggfs. den/die Vollmachtgeber(in) als Kostenpflichtigen zu identifizieren und hieraus zu vollstrecken.

### **§ 7 Zugang und Eingang elektronischer Unterlagen**

Abs. 1 enthält die Verpflichtung, werktätlich die Unterlagen abzurufen. Dies würde den Samstag beinhalten. Vorgeschlagen wird, eine Begrenzung auf den Zeitraum von Montag bis Freitag vorzunehmen. Insbesondere, weil dies auch fristrelevant (Vorprüfung) ist.

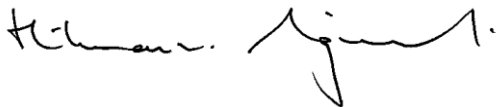
Unklar ist bislang, in welcher Form die Daten abgerufen werden. Soweit kein automatisiertes Auslesen von Stammdaten in die Fachverfahren möglich ist, führt das Herunterladen von PDF-Dateien o. ä. dazu, dass die Behörde die Dokumente am Ende doch ausdruckt, um den Antrag in ihrem eigenen Verfahren zu erfassen und/oder zu bearbeiten.

### **§ 8 Datenverarbeitung**

Ist § 8 Absatz 2 Satz 2 so zu verstehen, dass das Bauportal.NRW auch für die Beteiligung von anderen Fachbehörden genutzt werden kann? Und damit dann auch neben den personen- und unternehmensbezogenen Daten auch die Bauvorlagen ausgetauscht werden können?

Zukünftig sollten die kommunalen Spitzenverbände und Kommunen noch enger in die Weiterentwicklung des Bauportals.NRW einbezogen werden. Schon bei Einführung des Modellprojekts Digitales Baugenehmigungsverfahren hatten wir die Bildung eines begleitenden Fachbeirats unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, der Baukammern und weiterer Praktiker/innen angeregt. Gerne stehen wir dafür und für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen