Institut für Mittelstandsforschung

IfM BONN

IfM-Materialien

Politikansätze zur Beschleunigung und Vereinfachung von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren

Michael Holz, Olivier Butkowski, Stefan Schneck, Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 310

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Michael Holz
Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 310

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, im Mai 2025

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Politikansätze zur Beschleunigung und Vereinfachung von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren

Policy approaches to speed up and simplify commercial building permit procedures

Michael Holz, Olivier Butkowski, Stefan Schneck, Hans-Jürgen Wolter

IfM-Materialien Nr. 310

Zusammenfassung

Auch wenn sich Baugenehmigungsverfahren von Fall zu Fall stark unterscheiden können, wird deren Länge und Komplexität von den Unternehmen vielfach als Belastung und Investitionshemmnis wahrgenommen. Neben den rechtlichen Grundlagen erweisen sich die Vorgehensweise der kommunalen Baubehörden und die Qualität der Mitwirkung der Antragsteller als wichtige Einflussfaktoren. Mittelständische Unternehmen sind von Komplexität und Länge der Verfahren in besonderem Maße betroffen. Abhilfe könnte eine weitgehende Vereinfachung und Verstetigung der Rechtsvorschriften schaffen. Auf kommunaler Ebene sollten die Etablierung einer „Ermöglichungskultur“, ein effizientes Verfahrensmanagement und die vollständige Verfahrensdigitalisierung angestrebt werden.

Schlagwörter: *Bürokratie, gewerbliche Baugenehmigungsverfahren, KMU*

Abstract

Even though the building permit process can vary greatly from case to case, its length and complexity is often perceived by companies as a burden and an obstacle to investment. In addition to the legal basis, the approach of municipal building authorities and the quality of the applicants' participation prove to be important influencing factors. SMEs are particularly affected by the complexity and length of the process. Extensive simplification and stabilisation of the legal provisions could provide relief. At the municipal level, the establishment of an ‘enabling culture’, efficient process management and the complete digitalisation of processes should be striven for.

JEL: D73, L8, L11

Keywords: *Bureaucracy, Commercial building permit procedures, SME*

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildung und Übersichten II

Kurzfassung III

1 Einleitung 1

2 Das gewerbliche Baugenehmigungsverfahren 2
2.1 Struktur und Inhalt gewerblicher Baugenehmigungsverfahren 2
2.2 Einflussfaktoren auf die Dauer gewerblicher Baugenehmigungsverfahren 4

3 Methodische Vorgehensweise 7

4 Analyse wesentlicher Einflussfaktoren für die Dauer und Komplexität gewerblicher Baugenehmigungsverfahren 8
4.1 Rechtsgrundlagen 8
4.2 Verwaltungsverfahren 9
4.3 Personalausstattung der (Bau-) Behörden 12
4.4 Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren 14
4.5 Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister 16

5 Ausmaß und Auswirkungen der Bürokratiebelastung in Baugenehmigungsverfahren auf die Unternehmen 18
5.1 Bürokratiebelastung in den Baugenehmigungsphasen 19
5.2 Auswirkungen der Baugenehmigungsverfahren auf Investitionsentscheidungen der Unternehmen 22

6 Handlungsempfehlungen 25
6.1 Empfehlungen für den Bereich „Rechtsgrundlagen“ 25
6.2 Empfehlungen für den Bereich „Verwaltungsverfahren“ 27
6.3 Empfehlungen für den Bereich „Personalausstattung der (Bau-) Behörden“ 29
6.4 Empfehlungen für den Bereich „Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren“ 30
6.5 Empfehlungen für den Bereich „Mitwirkung der Antragsteller“ 32

7 Fazit 34

Literatur 37

Anhang 40

Verzeichnis der Abbildung und Übersichten

Abbildung 1:	Phasenstruktur des Baugenehmigungsverfahrens	3
Übersicht 1:	Handlungsempfehlungen für den Bereich „Rechtsgrundlagen“	25
Übersicht 2:	Handlungsempfehlungen für den Bereich „Verwaltungsverfahren“	27
Übersicht 3:	Handlungsempfehlungen für den Bereich „Personalausstattung der (Bau-) Behörden“	29
Übersicht 4:	Handlungsempfehlungen für den Bereich „Kultur im Baugenehmigungsverfahren“	31
Übersicht 5:	Handlungsempfehlungen für den Bereich „Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister“	32
Übersicht A1:	Liste unserer Gesprächspartner	40

Kurzfassung

Langwierige und komplexe Baugenehmigungsverfahren werden von vielen Unternehmen als erhebliche Belastung und Investitionshemmnis wahrgenommen. Auf der Grundlage von Interviews mit Bauämtern, Unternehmen und weiteren Stakeholdern untersuchen wir Belastungswirkungen, Einflussfaktoren und zeigen Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren auf.

Mittelständische Unternehmen besonders betroffen

Die Bürokratiebelastungen im Baugenehmigungsverfahren sind partiell anders gelagert und zum Teil deutlich folgenreicher als bei der „herkömmlichen" Umsetzung von Rechtsvorschriften. Spezifikum und Hauptbelastungsauslöser sind Verzögerungen und Unsicherheiten über die Verfahrenslänge, die nicht nur den Zeit- und Kostenaufwand, sondern auch die psychologischen Kosten stark erhöhen können. Kleinere Unternehmen sind besonders negativ betroffen, da sie nicht nur über weniger Erfahrungen und entsprechendes Fachpersonal, sondern auch über geringere finanzielle „Kostenpuffer" verfügen. Umso wichtiger ist für sie die Auswahl von kompetenten externen Dienstleistern, die in ihrem Auftrag die Abwicklung der Verfahren oftmals weitgehend übernehmen.

Lange Baugenehmigungsverfahren stellen ein Investitionshemmnis dar

Die hohe Komplexität der Baugenehmigungsverfahren führt in Verbindung mit deren schwer kalkulierbaren Länge zu höheren Kosten und Unsicherheiten bei Investitionsprojekten. Hierdurch werden Investitionsentscheidungen der Unternehmen c.p. negativ beeinflusst. Die Unternehmen verlagern tendenziell Investitionen in andere Regionen oder sogar ins Ausland. Bisweilen unterbleibt die Investition ganz oder wird auf später verschoben – insbesondere bei KMU.

Dauer von Baugenehmigungsverfahren hängt von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab

Die rechtlichen Grundlagen haben eine hohe Bedeutung für die Länge von Baugenehmigungsverfahren und sie werden aufgrund der vielfältigen, komplexen und häufig geänderten Vorschriften sowohl von der Wirtschaft als auch von der Verwaltung kritisch gesehen. Wichtig ist aber auch die konkrete Umsetzung der Vorschriften durch die jeweils zuständige Behörde vor Ort. Verfügen Bauämter z.B. über eine gute Humankapitalausstattung und praktizieren sie eine explizite „Ermöglichungskultur" laufen die Verfahren tendenziell deutlich schneller ab.

Daneben ist auch die konkrete Ausgestaltung des Bauvorhabens und die Mitwirkung der Antragsteller von Relevanz. Entsprechend heterogen sind Länge und Komplexität von Baugenehmigungsverfahren. Die *eine* typische Verfahrensdauer oder die *eine* typische Verfahrenskomplexität gibt es nicht.

Höhere Kontinuität und Vereinfachung der Rechtsgrundlagen

Bund und Länder sollten – im Rahmen des Machbaren – möglichst einfache, transparente und dauerhafte gesetzliche Regelungen erlassen. Insbesondere sollten die Bauvorschriften auf ihren eigentlichen Sinn und Zweck – der Errichtung sicherer Gebäude – beschränkt werden. Tatsächlich finden vermehrt prinzipiell sachfremde Überlegungen Einzug in Bauvorschriften, was sowohl deren Komplexität als auch die Änderungsfrequenz deutlich erhöht. Das überfordert neben den Unternehmen auch in zunehmendem Maße die Bauämter selbst.

Kommunen sollten eine Ermöglichungskultur praktizieren

Von zentraler Bedeutung für den Bürokratieabbau ist die Etablierung einer „Ermöglichungskultur“ bei allen Beteiligten. Das schließt ein gutes Informations- und Beratungsangebot der Behörden – hier sind besonders Bauantragsvorkonferenzen zu nennen – mit ein. Die Umsetzung kann allerdings nur gelingen, wenn eine solche Kultur von der Spitze initiiert und vorgelebt wird. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten zur Nutzung von Ermessensspielräumen ermuntert und diese dann auch gegen mögliche Einwände von außen verteidigt werden. Daneben ist gut qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl auf Seiten der Behörden erforderlich. Die Personalkapazitäten können durch Digitalisierung perspektivisch auch durch den Einsatz von KI und die stärkere Zentralisierung zumindest partiell entlastet werden. Hier erweisen sich insbesondere digitale Bauakten als wertvoll. Sie vermeiden lange Postlaufzeiten, stellen Transparenz über den Verfahrensstand her und ermöglichen allen Beteiligten die zeitgleiche Bearbeitung.

Erfahrungsaustausch der Kommunen kann Vorteile „in die Fläche“ tragen

Ein kosteneffizientes und (potenziell) sehr wirksames Instrument kann der regelmäßige Erfahrungsaustausch der Bauämter auf operativer Ebene sein. Die von einigen Kommunen bereits praktizierte Ermöglichungskultur könnte auf diese Weise auch andere Kommunen zur Nachahmung inspirieren, eventuelle bestehende Vorbehalte oder konkrete Umsetzungsfragen können unmittelbar und auf „Augenhöhe“ adressiert werden.

1 Einleitung

Bei der Realisierung von Bauvorhaben sind in der Regel umfangreiche Planungs- und Genehmigungsverfahren zu durchlaufen, die zwar Rechtssicherheit versprechen, aber von den Unternehmen oftmals als zu langwierig und komplex wahrgenommen werden (vgl. Holz et al. 2023). In der Folge ziehen sich Investitionsvorhaben mitunter über mehrere Monate oder gar Jahre hin, ohne dass die Gründe für die Unternehmen erkennbar oder antizipierbar sind. Dadurch können den Unternehmen zum einen erhebliche zusätzliche Kosten entstehen und zum anderen wird die Kalkulation von Investitionsentscheidungen hierdurch erschwert. Sowohl höhere Kosten als auch Unsicherheit wirken sich negativ auf Investitionsvorhaben der Unternehmen aus und machen den Wirtschaftsstandort Deutschland tendenziell unattraktiver.

Darüber hinaus verlangsamen langwierige Genehmigungsverfahren aber auch die „grüne Transformation“ der Wirtschaft. Hierfür müssen oftmals neue Gebäude und Produktionsstätten errichtet und vorhandene modernisiert werden, damit sie den Ansprüchen an energieeffizientere und klimafreundlichere Produktionsprozesse genügen (z. B. Ausbau nachhaltigerer Energieanlagen im Zuge der Energiewende; Bau energieeffizienterer Produktionsanlagen). Ähnliches, wenn auch in etwas geringerem Ausmaß, gilt für den notwendigen Ausbau der digitalen Infrastruktur.

Warum aber gestalten sich viele Genehmigungsverfahren so langwierig? Als mögliche Gründe hierfür werden oft die Vielfalt an rechtlichen Normen und deren zunehmende Komplexität genannt, die sich zudem ständig ändern. Aber auch die Vorgehensweise der zuständigen Verwaltungsbehörden steht oft im Fokus der Kritik.

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, inwiefern gewerbliche Baugenehmigungsverfahren von den Beteiligten als zu komplex, möglicherweise sogar als unberechenbar wahrgenommen werden. Wie wirkt sich die Gesetzgebung und wie das Verhalten der Baubehörden vor Ort auf die Dauer von Bauvorhaben aus? Darüber hinaus wird analysiert, inwiefern die Genehmigungsverfahren mit Kosten-, Zeit- und emotionalen Belastungen verbunden sind und welche Folgen das für Investitionsentscheidungen der Unternehmen hat. Auf Basis der einzelnen Untersuchungsschritte werden schließlich praxisbezogene Handlungsempfehlungen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren abgeleitet.

2 Das gewerbliche Baugenehmigungsverfahren

2.1 Struktur und Inhalt gewerblicher Baugenehmigungsverfahren

Die einem gewerblichen Baugenehmigungsverfahren zugrundeliegenden gesetzlichen Regelungen ähneln sich zwar in ihren Grundzügen, unterscheiden sich im Detail aber in Abhängigkeit vom Bundesland und der Kommune. Im Folgenden orientieren wir uns exemplarisch an den in Nordrhein-Westfalen geltenden Rechts- und Verfahrensvorschriften, wobei wir uns aufgrund der Komplexität der Materie auf einen groben Überblick beschränken.[1]

Grundsätzlich ist für alle Bauvorhaben eine Baugenehmigung erforderlich. Sie wird erteilt, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Die Erlaubnis kann Bedingungen, Auflagen oder sonstige Nebenbestimmungen enthalten. In Nordrhein-Westfalen gibt es zwei unterschiedliche Arten von Baugenehmigungsverfahren: das „vereinfachte Baugenehmigungsverfahren“, welches insbesondere bei Wohngebäuden zur Anwendung kommt, sowie das „Baugenehmigungsverfahren für große Sonderbauten“. Da gewerbliche Bauten i.d.R. den großen Sonderbauten zuzurechnen sind, beschränken wir uns im weiteren Verlauf auf dieses Verfahren.

Jedes Baugenehmigungsverfahren ist individuell. Ablauf und Inhalt richten sich nach Umfang und Art des geplanten Bauprojekts. Durchgeführt wird das (gewerbliche) Baugenehmigungsverfahren von der zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörde. Sie prüft, ob das Bauvorhaben und die gewünschte gewerbliche Nutzung an dem vorgesehenen Standort planungsrechtlich zulässig sind. Im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Prüfung soll zudem sichergestellt werden, dass von dem Vorhaben und seiner Nutzung keine Gefahren oder unzumutbaren Belästigungen ausgehen. Zu beachten sind hierbei u. a. sicherheitstechnische Anforderungen (Brandschutz, Standsicherheit etc.), gesundheitshygienische Anforderungen (Immissionsschutz, Belichtung etc.) und städtebauliche Vorgaben (Abstandflächen, Stellplätze etc.). Dem Verfahren liegt die Annahme zugrunde, dass es zur Koordination eines solchen komplexen Nutzungs- und Beziehungsgeflechts und zur rechtsbasierten Interessenabwägung zum Vorteil aller des lenkenden Handelns einer überparteilichen Institution bedarf, die ausschließlich dem Allgemeinwohl verpflichtet ist.

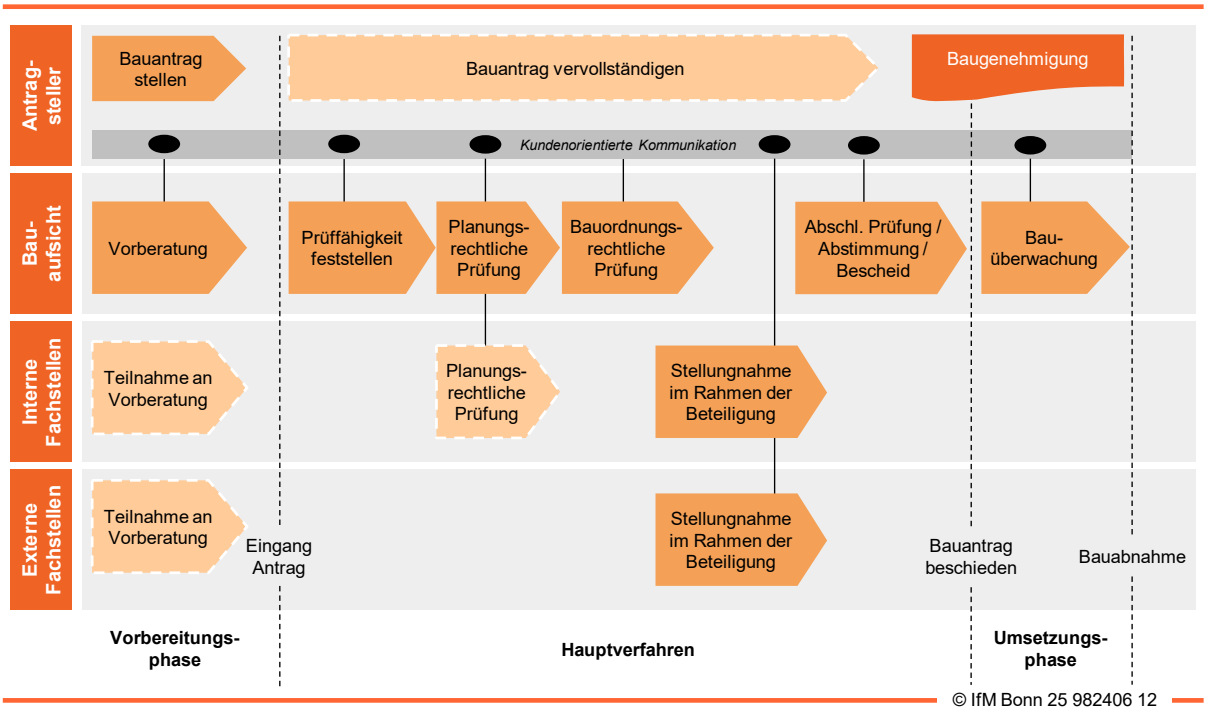
---

[1] Für eine ausführlichere Darstellung des Verfahrens vergleiche Bußwinkel (2024) und MHKBD (2025).

In Anlehnung an Icks/Richter (2001) gliedern wir den Ablauf des Baugenehmigungsverfahren in drei Phasen (vgl. Abbildung 1):

(1) Vorbereitungsphase: Planung des Bauvorhabens bis zur Einreichung aller erforderlichen Antragsunterlagen bei der zuständigen Baubehörde.
(2) Hauptverfahren: Eingang der Antragsunterlagen bis zur abschließenden Entscheidung der Baubehörde.
(3) Umsetzungsphase: Genehmigungserteilung bis Abschluss der Bauarbeiten und zur Abnahme des Bauprojekts.

Abbildung 1: Phasenstruktur des Baugenehmigungsverfahrens



Quelle: In Anlehnung an MHKBG/Partnerschaft Deutschland GmbH (2018).

Die **Vorbereitungsphase** umfasst die Planung des Bauvorhabens gemäß den geltenden Rechtsvorschriften, die Erstellung aller erforderlichen Antragsunterlagen und deren Einreichung bei der zuständigen Baubehörde. Diese Phase ist sehr anspruchsvoll und erfordert spezielles Fachwissen, das insbesondere in kleinen mittelständischen Unternehmen häufig nicht vorhanden ist. Daher werden oftmals externe Dienstleister (Architekt, Bauingenieur, Fachplaner, Beratungsunternehmen etc.) hinzugezogen. Mitunter bieten die Bauämter im Vorfeld Beratungsangebote – hier sind insbesondere Bauvorantragskonferenzen zu nennen – an, um die Zulässigkeit des Vorhabens und Art und Inhalt der erforderlichen Antragsunterlagen im Vorfeld abzuklären (vgl. NKR Baden-Württemberg 2022).

Im **Hauptverfahren** prüft die zuständige Baubehörde die Bauvorlagen auf Richtigkeit sowie Vollständigkeit und entscheidet, ob weitere Entscheidungen, Stellungnahmen oder Gutachten anderer (interner bzw. externer) Behörden, Dienststellen oder Sachverständige eingeholt werden müssen. Hierfür ist eine Frist von zwei Wochen vorgesehen. Die Prüfung endet mit der Eingangsbestätigung, dem Nachfordern von Unterlagen oder der Zurückweisung von Bauvorlagen mit erheblichen Mängeln. Falls – was bei gewerblichen Bauvorhaben die Regel ist (vgl. Icks/Richter 2001; Schade et al. 2005) – weitere Behörden hinzugezogen werden müssen, werden nun deren Stellungnahmen eingeholt. Sobald diese vorliegen, fasst die Bauaufsichtsbehörde deren Ergebnisse mit der eigenen technischen und öffentlich-rechtlichen Prüfung zusammen (vgl. Bußwinkel 2024). Das Hauptverfahren endet mit der Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde, die den Bauantrag entweder genehmigt oder kostenpflichtig zurückweist. Die Dauer des Hauptverfahrens kann stark variieren. Sie hängt beispielsweise von der Komplexität des Vorhabens und der Auslastung der zuständigen Behörden ab. Eine gesetzliche Vorgabe gibt es hier nicht. Im Allgemeinen ist mit einer Gesamtbearbeitungszeit von einigen Wochen bis zu mehreren Monaten zu rechnen (vgl. Bundesarchitektenkammer 2023; MHKBD 2025).

Erst im Anschluss daran kann in der **Umsetzungsphase** mit den Bauarbeiten begonnen werden. Diese beinhaltet (gebührenpflichtige) Bauzustandsbesichtigungen nach Erstellung des Rohbaus und des fertiggestellten Gebäudes. Deren Umfang liegt im Ermessen der Bauaufsichtsbehörde.

2.2 Einflussfaktoren auf die Dauer gewerblicher Baugenehmigungsverfahren

Die Länge und Komplexität von Baugenehmigungsverfahren wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst (vgl. z.B. Fauth/Soibelman 2022, Holz et al. 2023; Holz et al. 2019; Icks/Richter 2001; NKR Baden-Württemberg 2022; Stember/Ebers 2022). Zum Zwecke einer strukturierten Herangehensweise fassen wir diese im Folgenden zu fünf Bereichen zusammen:

- Rechtsgrundlagen,
- Verwaltungsverfahren,
- Personalausstattung der (Bau-) Behörden,
- Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren,
- Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister.

Die **rechtlichen Grundlagen** sollten möglichst transparent und im Zeitablauf stabil sein. Der Umgang mit gesetzlichen Regelungen ist für mittelständische Unternehmen umso schwieriger, je detaillierter und intransparenter diese sind und je öfter diese geändert werden (vgl. z. B. Holz et al. 2019 sowie Rieger-Fels et al. 2024 anhand des Beispiels klimapolitischer Regulierungen). Das gilt auch für die Baubehörden selbst. Zahlreiche Vorgaben, die zudem häufig geändert werden, führen in Ämtern zu Unsicherheiten und verlängern somit tendenziell die Bearbeitungszeiten.

Der Punkt **Verwaltungsverfahren** umfasst Aspekte wie Verfahrensablauf, von den Ämtern angebotene Informations- und Beratungsleistungen und die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens. Der Verfahrensablauf stellt die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in der behördlichen Praxis dar. Eine effiziente Prozessabwicklung ermöglicht tendenziell eine kürzere Dauer des Genehmigungsverfahrens, während ineffiziente Prozesse Verzögerungen nach sich ziehen (vgl. Schade et al. 2005). Von den Bauämtern angebotene Beratungsleistungen – hier sind insbesondere die Bauvorantragskonferenzen zu nennen, in denen sich die Beteiligten vorab über das geplante Bauvorhaben austauschen – erleichtern es den Unternehmen, alle erforderlichen Unterlagen in der gewünschten Qualität einzureichen, was den Umfang an Nachforderungen der Behörden reduziert. Auch der Grad der Digitalisierung und hier vor allem der Einsatz einer digitalen Bauakte hat großen Einfluss auf die Länge des Verfahrens (vgl. Icks/Richter 2001). Das ist insbesondere dann der Fall, wenn – zusätzlich zur eigentlichen Baubehörde – weitere Ämter zu beteiligen sind. Erfolgt die Einreichung und Bearbeitung analog, so ist eine parallele Bearbeitung aller Dokumente in den beteiligten Behörden in Echtzeit ausgeschlossen. Zudem können allein die Postlaufzeiten zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens führen. Auf der anderen Seite ermöglicht die digitale Bauakte einen einfachen und verlustfreien Datenaustausch zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und öffentlichen wie privaten Planungsakteuren und hiermit einhergehend eine deutliche Verfahrensbeschleunigung (vgl. Benner 2017; Krause/Munske 2016).

Im Hinblick auf die **Personalausstattung** ist sowohl die Anzahl der den Baubehörden zur Verfügung stehenden Mitarbeiter als auch deren Qualifikation von Relevanz. Der Umfang der verfügbaren Personalressourcen beeinflusst zum einen unmittelbar die Dauer der Baugenehmigungsverfahren – je höher die Fallzahlen pro Mitarbeiter, desto länger tendenziell die Verfahrensdauern – zum anderen aber auch mittelbar: je geringer diese sind, desto seltener können zusätzliche (eigentlich verfahrensbeschleunigende) Informations- und

Beratungsleistungen angeboten werden. Analog dazu wirkt sich auch das Vorhandensein erfahrenen und gut qualifizierten Personals positiv auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit aus (vgl. Bogumil et al. 2022).

Unter den **Kulturaspekten** subsummiert man die Anreizstrukturen und Leitlinien für die Beschäftigten in den (Bau-) Behörden, sowie deren Kommunikation, Interaktion und Kooperation mit den antragstellenden Unternehmen. Ob sich eine Baubehörde eher als Dienstleister sieht – sich ergo einer "Ermöglichungskultur" verschrieben hat – oder sie ganz als Behörde "in klassischem Sinne" agiert, hat einen erheblichen Einfluss auf die Dauer von Genehmigungsverfahren (vgl. Holz et al. 2023; NKR Baden-Württemberg 2022; Stember/Ebers 2022). Entsprechendes gilt für die internen Strukturen einer Behörde: Haben die Beschäftigten Anreize, ein Genehmigungsverfahren effizient und zügig abzuwickeln oder zieht ein ausgeprägtes Sicherheitsdenken die Verfahren (unnötig) in die Länge (vgl. NKR Baden-Württemberg 2022)? Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch der Austausch zwischen den Behörden von Bedeutung: Eine bessere Vernetzung der kommunalen Bauämter kann helfen, Erfahrungen auszutauschen und interne Prozesse weiter zu verbessern (vgl. Schneider et al. 2024).

Zu guter Letzt hat auch die **Mitwirkung der Antragsteller** selbst Auswirkungen auf die Verfahrensdauer: Werden vorhandene Informations- und Beratungsangebote der Baubehörden nicht genutzt, kann das zur Einreichung unvollständiger oder nicht korrekter Unterlagen führen. Diese wiederum führen zu Nachforderungen der zuständigen Baubehörde und in der Folge zu vermeidbaren Verzögerungen. Ein reger Austausch mit den zuständigen Ämtern (z.B. bei abzusehenden Schwierigkeiten oder Planänderungen) trägt ebenfalls zur Vermeidung von Verzögerungen bei.

3 Methodische Vorgehensweise

Diese Studie verfolgt einen qualitativen empirischen Ansatz. Dazu haben wir Interviews mit Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Expertinnen und Experten geführt. Die Gespräche dienten zur Beurteilung der Auswirkungen a) wesentlicher Einflussfaktoren auf die Dauer und Komplexität gewerblicher Baugenehmigungsverfahren, b) der Bürokratiebelastung in Baugenehmigungsverfahren auf die Unternehmen sowie c) der Identifikation möglicher Lösungsansätze.

Insgesamt haben wir leitfadengestützte Fachgespräche geführt mit[2]

- vier Baubehörden,
- vier Unternehmen,
- zwei spezialisierten externen Dienstleistern (Planung und Genehmigungsmanagement / Architekt),
- drei Industrie- und Handelskammern,
- einem Wirtschaftsverband,
- zwei Kommunalpolitikern und
- zwei Wirtschaftsförderungen.

Zusätzlich zu diesen 18 Interviews haben wir von sechs Unternehmen und einem Wirtschaftsverband schriftliche Antworten zu unserem Leitfaden erhalten. Die empirische Grundlage unserer Studie basiert somit auf insgesamt 25 mündlichen bzw. schriftlichen Beiträgen, in denen aus unterschiedlicher Perspektive Einschätzungen zur Dauer und Komplexität gewerblicher Baugenehmigungsverfahren bewertet wurden. Inhaltlich haben wir uns dabei an den konzeptionellen Überlegungen zum Ablauf und der Struktur des Baugenehmigungsverfahrens sowie zu den wesentlichen Einflussfaktoren, die seine Dauer und Komplexität beeinflussen, orientiert (vgl. Kapitel 2). Die Interviews wurden mithilfe der Happy Scribe Software transkribiert und von uns gegengelesen.

---

[2] Wir danken allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für den interessanten fachlichen Austausch und die wertvollen Erkenntnisse, die sie uns vermittelt haben. Eine Liste der Interviewpartner, soweit sie einer Veröffentlichung zugestimmt haben, findet sich im Anhang.

4 Analyse wesentlicher Einflussfaktoren für die Dauer und Komplexität gewerblicher Baugenehmigungsverfahren

Ein zentraler inhaltlicher Teil der von uns geführten Fachgespräche sowie auch unserer Studie beschäftigt sich mit der Analyse der in Kapitel 2.2 vorgestellten Einflussfaktoren für die Dauer und Komplexität der Baugenehmigungsverfahren. Diese Faktoren und ihr interdependentes Zusammenwirken sind von zentraler Bedeutung, um die Ausgangs-/Problemlage sowie etwaige Handlungsrestriktionen zu verstehen und auf dieser Grundlage entsprechende Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Wir haben daher mit den teilnehmenden Baubehörden, Unternehmen, Expertinnen und Experten die Bedeutung und aktuelle Qualität[3] der verschiedenen Einflussfaktoren diskutiert. Die Ergebnisse dieser Gespräche, kombiniert mit eigenen Einschätzungen, sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

4.1 Rechtsgrundlagen

Das System der Rechtsgrundlagen ist sehr vielschichtig, komplex und intransparent. Es existiert eine kaum überschaubare Vielzahl von unterschiedlichen Bundes- und Landesgesetzen, Spezialgesetzen, Ausführungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die häufig aufeinander verweisen bzw. miteinander verwoben sind. Die Regulierungsdichte der Bauvorschriften ist zudem sehr hoch. Die Unternehmen sind mit vielfältigen, kostenintensiven Vorgaben konfrontiert, die zum einen die Rentabilität der Baumaßnahmen verringern und zum anderen ihre Freiheits- und Gestaltungsräume übermäßig einschränken. Erschwerend hinzu kommt, dass die zu beachtenden Vorschriften in Abhängigkeit von den Gegebenheiten des Einzelfalls immer wieder neu identifiziert, im Zusammenhang verstanden, ausgelegt und angewandt werden müssen. Für Anwender, die in mehreren Bundesländern tätig sind, können sich zusätzliche Schwierigkeiten aus unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen ergeben. Des Weiteren sind die gesetzlichen Vorschriften oftmals, sowohl hinsichtlich ihres Wortlauts als auch der abzuleitenden Rechtsfolgen, schwer verständlich.

---

3 Mit der „**Bedeutung**“ soll im Wesentlichen das grundsätzliche Ausmaß bzw. die Stärke des Einflusses des jeweiligen Faktors auf die Dauer und Komplexität der Baugenehmigungsverfahren bewertet werden (unabhängig von der konkreten Qualität). Mit der „**Qualität**“ soll darüber hinaus bewertet werden, ob der jeweilige Faktor gegenwärtig eher positiv, negativ oder neutral ausgeprägt ist und entsprechend auf die Verfahren wirkt.

„Wir haben einen Wust von ineinander verzahnten, unüberschaubaren Rechtsgrundlagen.“ (Exp.)

Selbst erfahrene Dienstleister und auch die Bauämter sehen sich immer wieder mit Anwendungs- bzw. Auslegungsschwierigkeiten konfrontiert, die zudem in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

„Ich bin jetzt 25 Jahre in dem Geschäft tätig. Also ich muss sagen, die Bauordnung war früher einfacher in der Anwendung.“ (Bauamt)

Besonders nachteilig wirken sich häufige Änderungen der Bauordnungen und sonstigen Rechtsgrundlagen aus. Hierdurch ergeben sich bei allen Beteiligten Unsicherheiten, wie die geänderten Vorschriften von nun an im Gesamtkontext zu verstehen und anzuwenden sind. Diese Unsicherheit wird durch Faktoren wie fehlende oder (zu) spät bereitgestellte Umsetzungshilfen/Verwaltungsvorschriften, das anfängliche Fehlen von erläuternden Gerichtsurteilen und Gesetzeskommentaren etc. noch verstärkt. Während dieser Übergangszeit benötigen die Behörden mehr Zeit für die Entscheidungsfindung, so dass sich die Dauer der Genehmigungsverfahren erhöht.

4.2 Verwaltungsverfahren

Speziell gewerbliche Baugenehmigungsverfahren sind oftmals sehr komplex und betreffen eine große Anzahl von Behörden und Stakeholdern. Es gilt eine Vielzahl von rechtlichen und technischen Sachverhalten zu bewerten, zu denen die Beteiligten mitunter auch unterschiedliche Auffassungen haben. Entsprechend wichtig ist die Strukturierung des Verfahrensablaufs für eine zügige Abwicklung. Grundsätzlich ist das Baugenehmigungsverfahren im Hinblick auf die Struktur, die einzelnen Untersuchungsschritte und Fristen recht gut aufgestellt. Von Ausnahmen abgesehen – beispielhaft genannt seien hier die Übernahme einiger bewährter Instrumente aus dem Bundesimmissionsschutzrecht (Zulassung des vorzeitigen Baubeginns; Zustimmungsfiktion) – besteht wenig Handlungsbedarf. Allerdings ist die Handhabung des Verfahrensablauf durch die zuständigen Behörden äußerst heterogen und nicht in jedem Fall optimal.

„Das Verfahren ist eigentlich formal gut strukturiert. Wenn das alles liefe, wäre das super. Da muss man gar nicht viel verbessern. Es gibt nur zu wenig Personal und es wird im tatsächlichen Ablauf schlecht gemanagt.“ (Exp.)

Erfolgreiche Kommunen mit schnellen Verfahren zeichnen sich dadurch aus, dass sie den beteiligten Stellen konkrete Bearbeitungsfristen vorgeben, ihre

Einhaltung systematisch überwachen und ggf. auf eine zeitnahe Aufgabenerfüllung hinwirken. Auf diese Weise können etwaige Verzögerungen bei Teilprozessen schnell identifiziert und adressiert werden.[4] Betreiben Kommunen kein explizites Verfahrensmanagement, so können sich in der Addition leicht wochenlange Verzögerungen einstellen.

„Es braucht eine klare Aufgabenverteilung, wer welche Aufgabe hat und bis wann die erledigt sein muss. Wir arbeiten mit Fristenplänen, Wiedervorlagen etc., damit uns nichts aus dem Blick gerät. Wenn Sie das dem Zufall überlassen, dann kriegen Sie das in der Zeit nicht abgewickelt.“ (Bauamt)

In der Praxis beeinträchtigen darüber hinaus auch personal- bzw. fluktuationsbedingte Änderungen von Zuständigkeiten in der Sachbearbeitung im laufenden Verfahren das Verfahrensmanagement und die Verfahrensdauer, da in diesen Fällen zeitaufwändige Einarbeitungsphasen anfallen.

Dem Angebot von effektiven Informations- und Beratungsleistungen der (Bau-) Behörden wird von allen beteiligten Akteuren eine hohe Bedeutung beigemessen. Das gilt insbesondere für sogenannte Bauvorantragskonferenzen (vgl. 2.2), die wesentlich zu einer Verfahrensbeschleunigung bzw. zur Vermeidung von Verzögerungen beitragen können.

„Die Beratung ist Gold wert, weil dann viele Probleme und Verzögerungen von vornherein verhindert werden können.“ (Exp.)

Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Existenz und Qualität entsprechender Angebote. Diese Unterschiede können sogar innerhalb einzelner Regionen beträchtlich sein.

„Unsere Erfahrungen sind da sehr gemischt. Mal kriegt man sehr gute Beratungsleistungen… und manchmal ist die Beratungsleistung leider auch sehr schlecht.“ (Unt.)

Die Qualität der Beratungsleistungen ist zumeist eng mit zwei weiteren wichtigen Einflussfaktoren verknüpft: Zum einen der Personalausstattung (vgl. Kapitel 4.3) und zum anderen dem Selbstverständnis einer Behörde (vgl. Kapitel 4.4). Bauämter, die ein gutes Beratungsangebot bereitstellen, verfügen i.d.R. über

---

4 Nur eingeschränkte Einwirkungsmöglichkeiten haben die Bauämter jedoch auf Behörden, die nicht der eigenen Kommune angehören. Da die Bauämter ihnen gegenüber keine Weisungsrechte haben, können sie nur informell auf eine möglichst schnelle Bearbeitung hinwirken.

quantitativ und qualitativ gute Humankapitalressourcen. Umgekehrt sparen Bauämter, die bereits unter Personalmangel leiden, häufig an diesen Serviceleistungen. Darüber hinaus muss sich ein Bauamt als Dienstleister und nicht „nur“ als Behörde sehen. Entsprechend bieten insbesondere mittelstandsfreundliche Kommunen, die eine explizite „Ermöglichungskultur“ implementiert haben und die bestrebt sind, kurze Verfahrensdauern und eine hohe Serviceorientierung zu gewährleisten, frühzeitige Bauvorantragskonferenzen an und stehen während des gesamten Verfahrens in einem zeitnahen, persönlichen Austausch mit Antragstellern und Dienstleistern.

„Wir sind eine sehr dienstleistungsfreundliche Kommune und machen sehr viel, um Projekte zu beschleunigen. Bei Problemstellungen, die wir erkennen, suchen wir im Regelfall immer das Gespräch und versuchen eine Lösung zu erarbeiten.“ (Bauamt)

Die Nutzung digitaler Bauakten kann – insbesondere bei Beteiligungen mehrerer Behörden – eine erhebliche Beschleunigungswirkung entfalten. Die Vorteile beschränken sich nicht auf den Wegfall zeitraubender Postwege. Noch wichtiger ist, dass die diversen Verfahrensbeteiligten parallel arbeiten können, da sowohl Änderungen an bestehenden als auch neu eingereichte Unterlagen allen Beteiligten unmittelbar zur Verfügung stehen. Zudem werden Kommunikations- und Abstimmungsprozesse zwischen den Verfahrensbeteiligten deutlich erleichtert. Den Unternehmen kommt zudem zugute, dass sie etwaige Verzögerungen schneller erkennen und in ihre Unternehmensplanungen integrieren können.

Allerdings hakt es aktuell noch an der flächendeckenden Einführung der digitalen Bauakte und der vollständigen Digitalisierung des gesamten Baugenehmigungsverfahrens. Als Konsequenz müssen in vielen Kommunen (Antrags-) Unterlagen noch in Papierform und mehrfach ausgedruckt eingereicht werden. Zudem erweist sich gegenwärtig die Verknüpfung der lokalen IT-Systeme mit den in vielen Bundesländern im Aufbau befindlichen digitalen Bauportalen als schwierig. Hier sind neben Hosting- u. a. auch Schnittstellenprobleme zu lösen, damit die über das Portal eingegebenen Daten medienbruchfrei in die lokalen IT-Systeme der Baubehörden eingespeist und weiterverarbeitet werden können. Des Weiteren müssen für die Authentifizierung der Nutzer praktikable, unbürokratische Lösungen gefunden werden.

Andere Elemente der Digitalisierung werden hingegen nicht uneingeschränkt als sinnvoll erachtet. So wird z.B. die Nutzung künstlicher Intelligenz im Zuge des Genehmigungsverfahrens mitunter auch kritisch gesehen. Sicherlich kann

die KI bei der standardisierbaren Überprüfung von eher formellen Aspekten hilfreich sein. Es ist aber zweifelhaft, ob es der KI im erforderlichen Maße möglich sein wird, verantwortungsgerechte Ermessensentscheidungen zu treffen, Güterabwägungen vorzunehmen oder begründete Ausnahmen zuzulassen, die für den schnellen Fortgang der Verfahren mitunter sehr wichtig sind. Das – der KI quasi inhärente – unflexible Beharren auf Vorschriften, kann eher Probleme schaffen und verhindern, dass Verfahren „geschmeidig" ablaufen. Zumindest in näherer Zukunft ist daher von fortgeschrittenen KI-Anwendungen keine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zu erwarten.

„Die digitale Bauakte ermöglicht große Zeitersparnisse. Ansonsten würde ich jetzt nicht sagen, dass das Digitale allein das Allheilmittel ist." (Bauamt)

4.3 Personalausstattung der (Bau-) Behörden

Die Personalausstattung der Baubehörden ist von zentraler Bedeutung für einen möglichst zügigen und reibungslosen Ablauf der Genehmigungsverfahren. Hier ist zunächst der unmittelbare Einfluss zu nennen: Je höher die Fallzahlen pro Mitarbeiter, desto länger tendenziell die Verfahrensdauern.

Darüber hinaus gibt es aber auch einen mittelbaren Effekt: Je geringer die Personalressourcen, desto seltener können zusätzliche (eigentlich verfahrensbeschleunigende) Informations- und Beratungsleistungen angeboten werden (vgl. Kapitel 4.2). Und auch die – einmal implementiert – verfahrensbeschleunigende Digitalisierung des Verfahrens bindet im Übergangszeitraum Humankapital und unterbleibt oftmals, wenn die Beschäftigten schon mit dem Tagesgeschäft aus- bzw. überlastet sind.

Vor diesem Hintergrund ist der bereits jetzt – bei allerdings erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Kommunen – erkennbare Personalmangel problematisch. Mittel- bis langfristig ist von einer weiteren Verschärfung der Situation auszugehen. Das ist insbesondere auf den demographischen Wandel und die absehbare Pensionierung eines Großteils der aktuell Beschäftigten zurückzuführen. Zudem hat die Fluktuation der Beschäftigten im Vergleich zu früheren Zeiten deutlich zugenommen. Jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben oftmals nach einigen Jahren das Bedürfnis, sich beruflich zu verändern, in einem neuen Betätigungsfeld neue Erfahrungen zu sammeln oder eine besser dotierte Stelle anzunehmen. Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erfordert jedes Mal viel Zeit und reduziert somit die für die Fallbearbeitung verfügbaren Kapazitäten.

„Spätestens nach sieben, frühestens nach drei Jahren sind die (jungen Mitarbeiter) weg.“ (Bauamt)

Teilweise gehen (Bau-) Behörden daher dazu über, eigene Zuständigkeiten auf externe Gutachter zu übertragen. Diese sind einerseits vom Antragsteller zu bezahlen und verzögern andererseits das Verfahren. Insbesondere da Gutachtenaufträge seitens des Amtes eigenständig an bestimmte – mitunter zeitlich erst später verfügbare – Gutachter vergeben, ohne dass den antragstellenden Unternehmen hierbei ein Mitspracherecht eingeräumt wird.

„Haben die beteiligten Stellen keine Zeit, keine Ressourcen, dann werden die ganz schnell sagen: Habe ich jetzt keine Zeit für. Der soll mal ein Gutachten einreichen.““ (Exp.)

Auch die Qualifikation des vorhandenen Personals ist für eine zügige Verfahrensabwicklung wichtig. Nur qualifizierte und regelmäßig fortgebildete Beschäftigte können Verfahren effizient managen. Hier kommt neben der formalen Qualifikation auch dem im Zeitablauf aufgebauten Erfahrungsschatz der Behördenmitarbeiter eine enorme Bedeutung bei. Dieser versetzt die Beschäftigten in die Lage, die zu begutachtenden Sachverhalte pragmatisch (und dennoch rechtssicher) zu bewerten und vorhandene Beschleunigungs- und Ermessensspielräume zu nutzen. Auch eine von der Führungsebene evtl. angestrebte „Ermöglichungskultur“ (vgl. Kapitel 4.4) setzt genügend erfahrene Behördenmitarbeiter voraus, die die eingeräumten Freiräume auch tatsächlich nutzen können und wollen.

„Je erfahrener die Leute sind, mit denen wir zu tun haben, umso einfacher wird es in der Regel. Die größten Hindernisse haben wir bei Leuten, die wenig Erfahrung mitbringen und die sicher sein wollen, dass ihnen nichts auf die Füße fällt.“ (Exp.)

Das setzt – nicht zuletzt vor dem Hintergrund erhöhter Fluktuation – gute Einarbeitungsphasen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und regelmäßige Fortbildungen voraus, was angesichts der angespannten finanziellen Situation vieler Kommunen keine Selbstverständlichkeit ist. Tatsächlich deutet vieles auf ein im Vergleich zu früheren Zeiten tendenziell sinkendes Qualifikationsniveau hin. Das trifft insbesondere auf Personal mit reinem Verwaltungsstudium zu, die in der Regel über keine oder nur wenig Kenntnisse im Projektmanagement verfügen. Zudem sind sie aufgrund ihres fehlenden fachlichen Hintergrunds auch weniger frei und weniger schnell in der (pragmatischen) Beurteilung von

baulichen Sachverhalten und Genehmigungsfragen als es z.B. bei Beschäftigten mit einer Ingenieurs- oder Architektenausbildung der Fall ist.

„Wenn die Sachbearbeiter eine gute Fachausbildung haben, wenn es zum Beispiel Ingenieure sind, dann kommt man sehr schnell zueinander und dann ist das Verständnis schnell da. Aber oft hat man auch eher Verwaltungsfachangestellte. Die verstehen es so ein bisschen als ihre Aufgabe, für Ordnung zu sorgen, sehr genau und im Zweifel ein bisschen restriktiver zu sein.“ (Unt)

4.4 Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren

Das gewerbliche Baugenehmigungsverfahren als komplexer, interaktiver Prozess erfordert das koordinierte Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren unter Beachtung von Fristen und Zeitrestriktionen. Um einen möglichst schnellen und komplikationslosen Verfahrensablauf zu gewährleisten, spielen verhaltensbezogene Kulturaspekte – wie z. B. eine effiziente Kommunikation, Interaktion und Kooperation – eine wichtige Rolle. Dies gilt sowohl behördenintern im Zusammenwirken der beteiligten Behörden im Rahmen des Hauptverfahrens als auch extern in der gesamten Interaktion mit der antragstellenden Seite. Damit Kommunikations- und Kooperationsprozesse effizient und reibungslos ablaufen können, sollten die verschiedenen Akteure über ein grundlegendes Verständnis der Sichtweisen und Handlungsbedingungen der jeweils anderen Seite verfügen. Auch in diesem Zusammenhang kommt den bereits in Kapitel 4.2 untersuchten Bauantragsvorkonferenzen eine hohe Bedeutung zu: Haben sich die beteiligten Akteure persönlich kennengelernt und ein gemeinsames Grundverständnis des Bauvorhabens und des Genehmigungsverfahrens erzielt, so laufen die Verfahren deutlich schneller ab. Der persönliche Austausch erleichtert einerseits das Einreichen von fehlerfreien und vollständigen Unterlagen und sorgt andererseits dafür, dass im laufenden Verfahren kritische Entscheidungsaspekte schneller geklärt werden können.

Kommunikations- und Kooperationsaspekte spielen auch in der Interaktion der Bauämter mit den zu beteiligenden Behörden eine große Rolle. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für schnelle behördeninterne Prozesse besteht darin, dass die relevanten Behörden effizient und zielgerichtet zusammenarbeiten. Abstimmungs- und Rückkopplungsprozesse erfolgen im Regelfall nicht langwierig unter Einschaltung der Leitungsebenen, sondern direkt auf der Ebene der zuständigen Sachbearbeiter. Auch regelmäßige Abstimmungstermine zwischen Wirtschaftsförderung und Bauverwaltung helfen, bei laufenden Genehmigungsverfahren Schwierigkeiten und Hemmnisse frühzeitig zu erkennen und zu lösen.

Voraussetzung hierfür ist ein entsprechendes Commitment der (kommunalen) Führungsebene (Bürgermeister, Landrat). Mangelt es daran, werden bürokratische Strukturen und Abläufe als gelebte Verwaltungspraxis und im Sinne der Pfadabhängigkeit von Mitarbeitergeneration zu Mitarbeitergeneration weitergegeben.

„Die Notwendigkeit eines Kulturwandels ist sehr hoch, denn das Verfahren wird meist von Misstrauen oder Vorsicht geprägt. Mehr Pragmatismus und weniger Formalismus könnten zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führen.“ (Unt.)

Grundsätzlich ist es Aufgabe eines Bauamtes, rechtssichere Entscheidungen zu treffen, die auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Verwaltungsinterne Vorgaben vermitteln den Bearbeitern Orientierung für das zielgerichtete Abarbeiten relevanter Verfahrensschritte oder für die Auslegung bestimmter Rechtsvorschriften. Nichtsdestotrotz haben die Beschäftigten oftmals Freiheitsgrade, z.B. wie umfangreich sie bestimmte Sachverhalte prüfen und in welchem Ausmaß sie Gutachten und weitere Unterlagen nachfordern. Von diesen Möglichkeiten wird vielfach kein Gebrauch gemacht. Insbesondere wenig erfahrene Mitarbeiter fordern im Zweifel zusätzliche Gutachten an und zeigen sich wenig pragmatisch und flexibel.

„Wir beobachten eine geringe bis keine Bereitschaft der Mitarbeiter der Bauaufsichtsämter, Ermessen auszuüben. Es herrscht die Sorge, damit anfällig für Klagen zu sein. In der Regel wird deshalb möglichst exakt nach Vorschrift vorgegangen.“ (Unt.)

Dies ist zum Teil auf den fehlenden Rückhalt durch die (kommunalen) politischen Entscheidungsträger zurückzuführen. Es mangelt an klaren Signalen, dass die pragmatische Nutzung von Beschleunigungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Rechtrahmens erwünscht ist und politische „Rückendeckung“ genießt. Mitunter müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei schnellen Entscheidungen sogar persönliche Nachteile befürchten. Es ist daher aus ihrer Sicht rational, möglichst vorsichtig zu agieren und sich weitgehend abzusichern. Fortschritte sind nur zu erreichen, wenn Politik und Verwaltungsspitze den Beschäftigten Vertrauen entgegenbringen und ihnen „Rückendeckung“ geben.

„Diese Rückendeckung vom Landrat zu haben: ‚Wenn man das positiv entscheiden kann, dann macht das auch.‘ Und wenn sich dann jemand beschwert, knickt er auch nicht ein. Also so eine Rückendeckung von der Hausspitze ist schon gut.“ (Bauamt)

Wie zuvor aufgezeigt, sehen sich die Baubehörden mit komplexen, häufig geänderten Rechtsgrundlagen und mit eigenen Ressourcenbeschränkungen konfrontiert. Sie müssen daher versuchen, unter den aktuellen Bedingungen und Unwägbarkeiten bestmöglich zu agieren. Es wäre daher sinnvoll, wenn innovative Ansätze, die sich in der Praxis bewährt haben, in anderen Behörden zur Kenntnis genommen und auf die Umsetzbarkeit in ihrem eigenen Umfeld geprüft würden. Hierzu könnte ein (behördenübergreifender) Erfahrungsaustausch auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter beitragen, da diese mit Genehmigungsverfahren konkret befasst sind und am besten über praktische Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten Bescheid wissen. Etwaige (rechtliche) Bedenken hinsichtlich vorgeschlagener Maßnahmen oder praktische Implementationsfragen könnten sodann direkt und kompetent „auf Augenhöhe“ von den zuständigen Experten erörtert werden. Bisher beschränkt sich ein derartiger Erfahrungsaustausch allerdings zumeist auf die Leitungsebene.

„Das voneinander lernen, sich untereinander austauschen hat große Bedeutung. Denn das, was in einer Kommune auf Basis des gegebenen Rechtsrahmens wunderbar funktioniert, könnte in einer anderen genauso super funktionieren.“ (Exp.)

4.5 Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister

Untersuchungen zur Dauer und Komplexität von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren legen den Fokus oftmals auf die Gesetzgebung oder das Verhalten und die Leistungen der (Bau-) Behörden. Dabei gerät die wichtige Rolle der Akteure auf der antragstellenden Seite mitunter etwas aus dem Blickfeld. Tatsächlich kommen den Antragsstellern wichtige Informations- und Mitwirkungspflichten zu (u.a. rechtskonforme Planung von Bauvorhaben; Einreichen von vollständigen, fehlerfreien Unterlagen; Mitwirkung bei der Klärung von kritischen Entscheidungspunkten), deren Einhaltung einen maßgeblichen Einfluss auf die Verfahrensdauer ausübt. Da mittelständische Unternehmen vielfach nicht über ein hinreichendes Fachwissen zur selbstständigen Abwicklung der Baugenehmigungsverfahren verfügen, beauftragen sie zumeist spezialisierte externe Dienstleister, die die Planung des Bauvorhabens sowie die Erstellung und Einreichung der Antragsunterlagen – unter Mitwirkung und in Abstimmung mit den Unternehmen – weitestgehend übernehmen. Entsprechend große Bedeutung kommt der Auswahl dieser Dienstleister, aber auch der Inanspruchnahme von behördlichen Informations- und Beratungsangeboten, zu.

„Wenn Unternehmen gut aufgestellt sind, können sie schon einiges dazu tun, dass Verzögerungen vermieden werden. Das ist jetzt kein Nebenfaktor.“ (Bauamt)

In Anbetracht der großen Vielzahl und Heterogenität der antragstellenden Unternehmen und der von Ihnen beauftragten Dienstleister sind diesbezüglich naturgemäß erhebliche Unterschiede zu konstatieren. Tendenziell zeigt sich, dass speziell kleinere Unternehmen nicht immer hinreichend kompetente externe Dienstleister beauftragen. Die möglichen Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von Kostengesichtspunkten, über mangelnde Verfügbarkeit (vor allem für Brandschutz und Statik) und Informationsasymmetrien bis hin zu mangelnder Sorgfalt oder auch einer gewissen „Naivität“ der kleinen Unternehmen. Demgegenüber verfügen große Mittelständler und Konzerne oftmals über eigene Bauabteilungen, die die Bauverfahren und die rechtlichen Anforderungen sehr genau kennen und die auch bei der Auswahl von kompetenten externen Dienstleistern sehr zielgerichtet vorgehen.

„Kleinunternehmen engagieren gerne Architekten, die dann die Bauleitung komplett übernehmen. Das ist aber ein Unterschied, ob ich die Bauleitung für ein Einfamilienhaus oder für ein gewerbliches Bauprojekt übernehme. Das wird von vielen unterschätzt.“ (Exp.)

Mitunter nehmen mittelständische Unternehmen die vorhandenen behördlichen Informations- und Beratungsangebote nicht in Anspruch oder sie reagieren sehr langsam auf Anfragen und Nachforderungen der Behörden. Schließlich kommt es auch vor, dass Unternehmen sich zu Anfang nicht hinreichend klar machen, wie ihr Bauvorhaben im Detail beschaffen sein soll. In der Folge kommt es zu vielfachen Umplanungen bis in die Genehmigungs- und selbst bis in die Umsetzungs-/Bauphase hinein, wodurch sich dann die Genehmigungserteilung bzw. die Bauabnahme stark verzögert.

5 Ausmaß und Auswirkungen der Bürokratiebelastung in Baugenehmigungsverfahren auf die Unternehmen

Im vorherigen Kapitel wurde gezeigt, welche Faktoren – auch in ihrem (interdependenten) Zusammenwirken – die Dauer und Komplexität von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren beeinflussen. In Abhängigkeit davon, wie diese Determinanten im Einzelfall konkret ausgeprägt sind und welche (Beschleunigungs-) Beiträge die Verfahrensbeteiligten erbringen, können die Verfahren unterschiedlich lange dauern und von den Unternehmen in unterschiedlichem Maße als belastend wahrgenommen werden. Trotz dieser grundsätzlichen Unterschiede lassen sich Tendenzaussagen zu Art, Umfang und Schwerpunkten der Bürokratiebelastung der Unternehmen treffen. Die Höhe der Bürokratiebelastung („Erfüllungsaufwand“) wird üblicherweise anhand des Zeit- und Kostenaufwands beurteilt, der den Unternehmen bei der Erfüllung von (staatlichen) Rechtsvorschriften entsteht (vgl. Statistisches Bundesamt 2024 und NKR 2024).[5]

Das lässt außer Acht, dass die Umsetzung der Bürokratievorschriften für viele Unternehmen auch emotional sehr kräftezehrend sein und in der Folge vielfältige Emotionen wie z. B. Frust, Wut, Ohnmacht oder Verwirrung auslösen kann. Für die Mehrheit der Unternehmen haben diese „psychologische Kosten“ mindestens die gleiche, wenn nicht sogar eine höhere Bedeutung als Belastungsfaktor als der reine Zeit- und Kostenaufwand (vgl. Holz et al. 2023).

In diesem Kapitel zeigen wir zunächst auf, in welcher Form und in welchem (relativen) Ausmaß die Unternehmen und Dienstleister innerhalb der drei Phasen des Baugenehmigungsverfahren von den so definierten Bürokratiebelastungen betroffen sind. Anschließend skizzieren wir, welche Auswirkungen die Baugenehmigungsverfahren auf die Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen haben.

---

5 Der so definierte (weite) Erfüllungsaufwand geht deshalb deutlich über den Aufwand zur Befolgung der Informations- und Berichtspflichten („Papierkram“) hinaus (vgl. Holz et al. 2019).

5.1 Bürokratiebelastung in den Baugenehmigungsphasen

Bürokratiebelastung in der Vorbereitungsphase

In der Vorbereitungsphase müssen die Unternehmen einen vollständigen, genehmigungsfähigen Bauantrag inkl. aller benötigten Unterlagen bei der zuständigen Baubehörde einreichen. Angesichts der komplexen Rechtslage (vgl. Kapitel 4.1) und der erforderlichen Abstimmungen zwischen Bauherren, Dienstleistern, Fachplanern und Behörden ist der **Zeitaufwand** in dieser Phase am größten. Unternehmen haben die Möglichkeit, einen Großteil der in dieser Phase zu leistenden Arbeiten auf externe Dienstleister auszulagern (und hierfür die entsprechenden Kosten zu tragen).

Der **Kostenaufwand** setzt sich in der Vorbereitungsphase überwiegend aus der Entlohnung für externe Dienstleister, Gutachter etc. sowie aus den eigenen (Personal-) Kosten der Unternehmen zusammen. Er kann in Abhängigkeit von Umfang und Komplexität des Bauvorhabens recht hoch ausfallen, ist jedoch aufgrund vorhandener Gebührenordnungen vergleichsweise gut kalkulierbar.

Psychologische Kosten treten in der Vorbereitungsphase zum einen in der Form des „Genervt-seins“ über die (unnötig) hohe Regulierungsdichte, Intransparenz und Unverständlichkeit der zu beachtenden Rechtsnormen auf. Insbesondere Unternehmen, die über wenig Erfahrung mit Bauprojekten verfügen, spüren mitunter ein gewisses Unbehagen oder eine Unsicherheit, da sie nur schwer einschätzen können, was auf sie zukommt. Werden die Planungen von fachlich ausgewiesenen Experten – seien es externe Dienstleister oder Fachleute im Unternehmen – durchgeführt, sind diese psychologischen Kosten aufgrund von Spezialisierungs- und Gewöhnungseffekten zumeist überschaubar.

„Vor allen Dingen hatten wir auch eine gute Beratung durch einen erfahrenen Projektplaner. Das ist sehr wichtig und kann sehr viel Geld sparen.“ (Unt.)

Bürokratiebelastung im Hauptverfahren

Der **Zeitaufwand**, der im Hauptverfahren bis zur Erteilung der Genehmigung bzw. bis zur Entscheidungsbekanntgabe der Baubehörde anfällt besteht in erster Linie aus – teilweise schwer kalkulierbaren – Wartezeiten. Unvorhergesehene Verfahrensverzögerungen und Wartezeiten können aus vielerlei Gründen entstehen, u. a. aufgrund von eigenen „Nachlässigkeiten“ der Antragsteller, die das Nachreichen von Unterlagen erforderlich machen, aufgrund von Personalknappheit in den Behörden oder aufgrund unvorhergesehener Nachforderungen

von Gutachten seitens der Behörden. Auch Widersprüche, Klagen und langwierige Abstimmungen mit Nachbarn können das Verfahren deutlich verlängern. Unvorhergesehene Ereignisse und Wartezeiten im Hauptverfahren können dazu führen, dass die Erteilung der Baugenehmigung um Monate, in Einzelfällen auch um Jahre verzögert wird.

Durch die Beauftragung von qualifizierten Dienstleistern und die enge Abstimmung mit den (Bau-) Behörden können Verzögerungen oftmals – aber nicht immer – vermieden bzw. deren Dauer verringert werden. Besteht zudem ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen dem Unternehmen als Bauherrn und dem beauftragten externen Dienstleister, so können zusätzliche Zeitersparnisse realisiert werden, da der Dienstleister nicht vor jedem Gespräch mit den Baubehörden den Auftraggeber informieren und sein Einverständnis einholen muss.

Der unmittelbare **Kostenaufwand** in der Hauptphase umfasst die Genehmigungsgebühren der Baubehörden. Diese sind an objektiven (Baugrößen-) Maßzahlen und landeseinheitlichen Gebührensätzen festgemacht und damit gut kalkulierbar. Zudem sind sie im Allgemeinen im Gesamtkontext eher von nachgeordneter Bedeutung. Dies gilt nicht in gleichem Maße für unvorhergesehene Gutachtenkosten und eigene (Personal-) Kosten der Unternehmen für erforderliche Änderungen, Umplanungen und Abstimmungen mit den übrigen Verfahrensbeteiligten.

„Die nicht vorhersehbaren Kosten können ärgerlich sein, wenn z. B. die Behörde mitten im Genehmigungsverfahren sagt: ‚Wir wollen die vollständigen Brandschutzkonzepte und können die als Behörde nicht prüfen, weil wir das Personal nicht haben. Die müssen von einem Dritten geprüft werden und wir entscheiden auch, wer das prüft.‘“ (Unt.)

Speziell diese unvorhersehbaren Ereignisse gehen häufig mit hohen **psychologischen Kosten** einher, wenn die ursprünglichen Bau-, Installations- und Liefer-/Absatzplanungen der Unternehmen nicht mehr umsetzbar sind und möglicherweise sogar Vertragsstrafen drohen, falls das Unternehmen zugesagte Liefertermine nicht einhalten kann. Verzögerungen lösen in den betroffenen Unternehmen häufig das Gefühl einer gewissen Ohnmacht aus, wenn sie wenig direkte Einflussmöglichkeiten auf die Verfahrensdauer haben und die zeitnahe Realisierung ihrer Vorhaben vom Verhalten Dritter abhängt. Das erst recht, wenn die (Verfahrens-) Transparenz und Kommunikation mit den (Bau-) Behörden suboptimal ist oder Unternehmen mit begründeten Rechtsmeinungen bei den Behörden kein Gehör finden.

Bürokratiebelastung in der Umsetzungsphase

Ein erhöhter **Zeitaufwand** in der Umsetzungsphase ist oftmals auf Verzögerungen in der Genehmigungs- oder gar der Vorbereitungsphase zurückzuführen. Da mit dem Bauvorhaben im Regelfall erst nach Erteilung der Baugenehmigung begonnen werden kann (vgl. Kapitel 2.1), verzögert eine verspätete Genehmigungserteilung unmittelbar den Baubeginn. Daraus resultieren oft weitere Verzögerungen, z.B. wenn die beauftragten Baufirmen und Handwerker zeitlich nicht hinreichend verfügbar sind und wichtige Baustoffe und Komponenten zwischengelagert oder verspätet abgerufen werden müssen.

Dieser erhöhte Zeitaufwand geht typischerweise mit steigenden **Kosten** durch die verlängerte Bereitstellung von Baupersonal, -geräten und -material sowie der Baufinanzierung einher. Unter Umständen müssen Unternehmen auch für die Dauer der Verzögerung zusätzliche Lager- oder Produktionshallen anmieten, um den Produktions- und Absatzprozess am Laufen zu halten. Diese verzögerungsbedingten Kosten lassen sich zu Beginn der Investitions- und Bauentscheidung nicht zuverlässig prognostizieren und erschweren daher die Kostenplanung sowie die Kalkulation einer angemessenen Finanzreserve.

„Die zeitlichen Verzögerungen kosten Geld. Die Baugeräte stehen da, die Bauunternehmen haben die Uhr schon eingeschaltet Die Baustellenkosten oder die Haltungskosten steigen, wenn man den Zeitrahmen nicht einhalten kann und dann muss man nachzahlen. Das ist ein Kostenaufwand, den man nicht vorhersehen kann.“ (Unt.)

In einigen (Industrie-) Branchen können zudem hohe zusätzliche Kostenbelastungen durch Vertragsstrafen entstehen, die alle übrigen Kostenpositionen in den Schatten stellen. Zwar werden Unternehmen im Allgemeinen bestrebt sein, keine vertraglichen (Liefer-) Verpflichtungen für Produkte einzugehen, deren Produktionsanlagen noch nicht verfügbar sind. In einigen Industriebranchen mit ausdifferenzierten Zulieferstrukturen, großem zeitlichen (Koordinations-) Druck und hohen spezifischen Investitionssummen, wie z. B. in der Autoindustrie, lassen sich solche Vereinbarungen jedoch häufig nicht vermeiden, wenn Zulieferer einen Produktionsauftrag erhalten oder erneuern wollen.

„Wenn wir unseren Kunden nicht rechtzeitig beliefern, der hat ja tausende von Leuten an so einem Projekt stehen, da muss alles zusammengreifen... Wenn das nicht funktioniert, möchte man nicht derjenige sein, der die Zeitschiene schmeißt und diese Kosten verursacht. Da sprechen wir dann von hohen sechs- oder siebenstelligen Beträgen, die auf einen zukommen.“ (Unt.)

Unabhängig vom behördlichen Genehmigungsverfahren und etwaigen Verzögerungen ist die Umsetzungs- bzw. Bauphase aufgrund der aufwändigen Koordination der Vielzahl der beteiligten Baufirmen für die investierenden Unternehmen oftmals mit großem Stress und hohen **psychologischen Kosten** verbunden. Diese nehmen noch zu, wenn aufgrund von Verzögerungen im Genehmigungsverfahren aufgestellte Planungen kurzfristig revidiert und mit den beteiligten Baufirmen, Handwerkern, Banken etc. neu abgestimmt werden müssen.

5.2 Auswirkungen der Baugenehmigungsverfahren auf Investitionsentscheidungen der Unternehmen

In Abhängigkeit davon, wie die Baugenehmigungsverfahren im Einzelfall ablaufen, nimmt auch die Bürokratiebelastung der Unternehmen unterschiedliche Ausmaße an. Tendenziell werden Bauanträge, die wenige Besonderheiten aufweisen, schneller und komplikationsloser bearbeitet als solche, bei denen neben baurechtlichen Fragen viele kritische Zusatzaspekte wie z. B. Umwelt- und Naturschutz, Nachbarschaftsbelange etc. geklärt werden müssen. Es gibt aber durchaus auch vergleichsweise einfach gelagerte Bauvorhaben, die sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, während in anderen Kommunen selbst komplexe, zeitkritische Bauvorhaben durch ein gutes Zusammenspiel von Antragstellern, Behörden und Baufirmen schnell und effizient genehmigt und umgesetzt werden. Das Ausmaß der erlebten Bürokratiebelastung hat oftmals einen wesentlichen Einfluss auf aktuelle und zukünftige Investitionsentscheidungen der Unternehmen.

Für viele Unternehmen besteht der zentrale Belastungsfaktor in der Unsicherheit über die Verfahrensdauer. Unsicherheit und Verzögerungen erschweren nicht nur die Bau-/Terminplanung sowie die zeitnahe Durchführung von wichtigen Folgeaktivitäten (wie z. B. Anlageninstallation, Lieferverpflichtungen und Marktzugang), sondern können auch vielfältige und sehr hohe zusätzliche Kosten verursachen, die im Vorhinein nicht oder nur schwer kalkulierbar sind. Weiter erhöht wird die Kostenbelastung durch die umfangreichen Bauvorschriften, die das Bauvorhaben verteuern („bürokratischer Erfüllungsaufwand“), wenngleich sie grundsätzlich bekannt und damit leichter kalkulierbar sind. Unsicherheit und hohe Kostenbelastung sind wiederum zwei zentrale Faktoren, die die Investitionsentscheidungen von Unternehmen grundsätzlich negativ beeinflussen und ihre Rentabilität in Frage stellen (vgl. z. B. Nöll/Wiedemann 2008; Kolev/Randall 2024).

Vor dem aktuellen Hintergrund vielfältiger wirtschafts- und geopolitischer Krisen und Unsicherheiten sowie einer – im internationalen Vergleich – hohen Kostenbelastung deutscher Unternehmen (Energiekosten, Steuerbelastung; vgl. DIHK 2025, Eurostat 2024, ZEW 2024, IW Köln 2023) stellen diese bürokratiebedingten Unsicherheiten und Kostenbelastungen ein zusätzliches Investitionshindernis dar, das die Standortattraktivität der betroffenen Regionen negativ beeinträchtigt. Für größere, weniger standortgebundene Unternehmen kann das bedeuten, dass sie (Bau-) Investitionen dann verstärkt in anderen (deutschen) Regionen mit schnellen, komplikationslosen Baugenehmigungsverfahren durchführen oder diese direkt ins Ausland verlagern. Weniger mobile, kleinere Unternehmen werden unter diesen Umständen tendenziell eher auf Bauinvestitionen an ihrem Standort verzichten oder sie auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.

„Wir wollten eine neue Anlage mit einem neuen Verfahren an unserem Standort in Deutschland errichten. Dieses Projekt wird jetzt in den USA realisiert. Der wesentliche Grund ist, dass der Zeitpunkt einer Inbetriebnahme in keiner Weise zuverlässig abgeschätzt werden konnte.“ (Unt.)

Dabei erhöhen die vielfältigen geopolitischen Krisen und Unsicherheiten der Gegenwart das Risiko von Internationalisierungsaktivitäten und Auslandsinvestitionen. Es besteht daher *ceteris paribus* ein Anreiz für deutsche Unternehmen, verstärkt in Deutschland (oder der EU) zu investieren, um von Standortvorteilen wie Rechtssicherheit und politischer Stabilität zu profitieren. Ein glaubwürdiges Signal der politischen Entscheidungsträger und der Baubehörden, dass man gewillt ist, Genehmigungsverfahren zügig und in vertrauensvoller Kooperation mit den Antragsstellern durchzuführen, könnte investitionsbereite Unternehmen davon überzeugen, neue Produktionsanlagen in der jeweiligen Region zu errichten.[6] Letztendlich liegt es auch im Interesse der Kommunen sowie der Bürgerinnen und Bürger, wenn es im Gemeindegebiet genügend wettbewerbsfähige Unternehmen gibt, die u. a. mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und mit Gewerbesteuerzahlungen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand sowie zur Attraktivität der Region beitragen.

Kleine Unternehmen sind von den mit einem Baugenehmigungsverfahren verbundenen Belastungen und Unsicherheiten besonders betroffen: Zum einen

---

6 Schnelle und komplikationslose Genehmigungsverfahren sind natürlich nur ein Aspekt bei Investitionsvorhaben. Daneben sind auch die übrigen wirtschaftspolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen wichtig.

aufgrund ihrer – im Vergleich zu großen Unternehmen – begrenzten Ressourcen, zum anderen müssen sie für eine einzelne größere Investition mitunter auf einen erheblichen Teil des ihnen zur Verfügung stehenden Kapitals zurückgreifen. Ein deutlich verzögertes Genehmigungsverfahren kann daher zu Liquiditätsproblemen führen. Es überrascht deshalb nicht, dass kleine Unternehmen eher geneigt sind, das geplante Vorhaben aufzugeben. Verstärkt wird diese Tendenz, wenn die Unternehmen den Eindruck haben, dem Verfahren ohnmächtig, d. h. ohne eigene Einwirkungsmöglichkeiten und ohne das erforderliche Know-how, gegenüberzustehen. Das gilt nicht im gleichen Maße für größere mittelständische Unternehmen. Hier ist die Anfälligkeit für einen Abbruch von Investitionsvorhaben im Allgemeinen geringer, da sie über höhere Personal- und Finanzressourcen sowie häufig auch über mehr Erfahrung mit Baubehörden verfügen. Großunternehmen beschäftigen in der Regel spezialisiertes eigenes Personal, das sich mit dem Baurecht und den Genehmigungsverfahren gut auskennt. Aufgrund ihres im Zeitablauf aufgebauten Erfahrungsschatzes stellen sie sich darauf ein, dass es im Zuge des Verfahrens zu Verzögerungen und unvorhergesehene Kostenbelastungen kommen kann. Sie versuchen, diese Unwägbarkeiten in der Zeit- und Kostenplanung zu berücksichtigen, wenngleich das exakte Ausmaß im jeweiligen Einzelfall oft nur schwer zu kalkulieren ist. Großunternehmen verfügen zumeist auch über ausreichend finanzielle Mittel, um eine zusätzliche externe Rechtsberatung oder spezialisierte Consulting-Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Zudem haben sie im Allgemeinen auch einen leichteren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern auf der Landes- und ggf. auch der Bundesebene, um so politische Unterstützung zur Beschleunigung ihrer Investitionsvorhaben zu erreichen.

6 Handlungsempfehlungen

Die Dauer und Komplexität der gewerblichen Baugenehmigungsverfahren wird von einer Vielzahl von Einflussfaktoren aus den Bereichen „Rechtsgrundlagen“, „Verwaltungsverfahren“, „Personalausstattung der (Bau-) Behörden“, „Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister“ sowie auch durch „Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren“ bestimmt. Auf diese Faktoren haben die beteiligten Stakeholder wie Behörden, Gesetzgeber, Dienstleister und Unternehmen jeweils einen spezifischen Einfluss. Um eine spürbare Beschleunigung und Vereinfachung von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren zu erreichen, ist daher das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure in unterschiedlichen Handlungsfeldern erforderlich. Im Folgenden stellen wir wesentliche Handlungsempfehlungen für die fünf untersuchten Bereiche zusammen.

6.1 Empfehlungen für den Bereich „Rechtsgrundlagen“

Übersicht 1: Handlungsempfehlungen für den Bereich „Rechtsgrundlagen“

Handlungsempfehlungen
• Höhere Kontinuität und Verlässlichkeit der Gesetze → Entscheidungs- und Planungssicherheit für Behörden, Dienstleister und Unternehmen • Umsetzungshilfen für neue Gesetze → erleichtern den Behörden das Verständnis und die Anwendung neuer Rechtsnormen • Entschlackung, Vereinfachung sowie bessere Verständlichkeit und Transparenz der Gesetze und rechtlichen Vorgaben → erleichterte und kostengünstigere Anwendung der Gesetze (Reduzierung des Erfüllungsaufwands) • Beteiligung von Anwendern (Behörden, Kammern, Verbände, Architekten, Fachplaner, Unternehmen etc.) im Gesetzgebungsverfahren (z. B. im Wege von „Praxischecks“) → Verbesserung der Verständlichkeit und Umsetzbarkeit von Gesetzen • Stärkere (bundesweite) Vereinheitlichung der Bauordnungen und baurechtlichen Begrifflichkeiten → Vereinfachung für länderübergreifend agierende Investoren und Dienstleister (besonders in Grenzregionen) • perspektivisch: Verringerung der Regulierungsdichte über eine stärker vertrauensbasierte Regulierung, die nicht alle Details und Eventualitäten regelt und nicht am „worst case“ ansetzt • Kein unüberlegter Abbau von wichtigen Prüfungsrechten (z. B. im Hinblick auf Brandschutz), da nicht abnahmefähige Bauten das Verfahren verlängern

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich der Rechtsgrundlagen sollte eine größere Kontinuität und Verlässlichkeit erreicht werden, um Entscheidungs- und Planungssicherheit für Behörden, Dienstleister und Unternehmen zu gewährleisten. So können „Umsetzungsroutinen“ aufgebaut werden, die höhere Sicherheit bei der Ermessensausübung schaffen und in der Folge die Verfahren sowohl für die Behörden als auch

die Antragsteller beschleunigen und vereinfachen. Erweist sich die Änderung der Rechtsvorschriften als notwendig, so sollten zeitnah praktische Umsetzungs- und Interpretationshilfen zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise können Unklarheiten, Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten und dadurch bedingte Verfahrensverzögerungen reduziert werden.

Hohe Priorität ist zudem der Entschlackung, besseren Verständlichkeit und Transparenz sowie im Idealfall auch der größeren (bundesweiten) Vereinheitlichung der zu beachtenden Bauvorschriften beizumessen, wenngleich hierfür und für die Verringerung der Regulierungsdichte ein längerer Zeithorizont erforderlich ist. Eine Revision der baurechtlichen Vorschriften mit dem Ziel, nicht zwingend notwendige Vorgaben und Standards zu reduzieren, könnte darüber hinaus Bauvorhaben wieder kostengünstiger umsetzbar machen.[7] Einen größere Praxisnähe der Rechtsvorschriften könnte – analog zu aktuellen, praxisbezogenen Bestrebungen zum Bürokratieabbau[8] – durch eine stärkere Beteiligung von wichtigen Anwendergruppen (Behörden, Kammern, Architekten, Fachplaner, Unternehmen etc.) im Gesetzgebungs- bzw. Evaluierungsprozess erreicht werden (vgl. Holz et al. 2023).

Perspektivisch kann der Übergang zu stärker vertrauensbasierten Regelungsinhalten einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Regulierungsdichte und somit zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren leisten. Anstatt die für alle Unternehmen geltenden Rechtsvorschriften am „worst case“, d. h. am Verhalten einer relativ geringen Zahl von „schwarzen Schafen“ zu orientieren, sollte der „Normalfall“ verantwortungsbewussten Verhaltens als Regelungsgrundlage verwendet werden. Ausnahmen sollten Regelungsbereiche sein, die sich mit dem Schutz wichtiger Rechtsgüter wie Leib und Leben befassen. Bringt der Gesetzgeber den Unternehmen mehr Vertrauen entgegen und räumt ihnen höhere Freiheitsgrade zur Zielerreichung ein, verringert dies die Bürokratiebelastung

---

7 Von der Grundidee beispielgebend könnte hier der neu eingeführte „Gebäudetyp E“ im Wohnungsbau sein. Dieser eröffnet den Bauherren sowie den Akteuren der Planungs- und Baubranche neue rechtssichere Spielräume für schnelleres und kostengünstiges Planen und Bauen; auch durch den Verzicht auf kostenintensive Baustandards bzw. die Abweichung von baurechtlichen Anforderungen. Die Gebäudesicherheit, z. B. die Statik oder der Brandschutz, bleibt davon unberührt (vgl. BMWSB 2024).

8 Auf Bundesebene gehört dazu insbesondere der Praxischeck des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), der in ähnlicher Form zunehmend auch von den Bundesländern durchgeführt wird (vgl. BMWK 2023; Holz et al. 2025).

und verbessert in der Regel auch die Effektivität der Zielerreichung (vgl. Blanc 2020).

6.2 Empfehlungen für den Bereich „Verwaltungsverfahren“

Übersicht 2: Handlungsempfehlungen für den Bereich „Verwaltungsverfahren“

Handlungsempfehlungen

• Ausweitung des Angebots von Bauvorantragskonferenzen mit möglichst allen relevanten Akteuren/Fachbehörden → entfaltet große Beschleunigungswirkung
• Bei größeren Vorhaben ggf. Vorbesprechung mit Anwohnern zu den Außenanlagen
• Im Anschluss an Bauvorantragskonferenz Erstellung einer Checkliste für die Antragsteller mit den (voraussichtlich) benötigten Unterlagen → zur Orientierung und (weitgehenden) Vermeidung von Nachforderungen
• Reduzierung des Detailgrads der Antragsunterlagen (z. B. Absichtserklärungen zur Einhaltung von Normen und Standards)
• Einheitliche Antragstellung (Formulare, Unterlagen, Form etc.) auf Landes- oder Bundesebene
• Ermöglichung der Beauftragung von Gutachtern durch den Antragsteller → und nicht (ggf. verspätet) durch die (Bau-) Behörde
• Effizientes Verfahrensmanagement der koordinierenden Baubehörde → sehr wichtig zur Vermeidung von langen Verzögerungen
• Systematische Analyse und Straffung der Verfahrensabläufe → u. a. durch Verzicht auf unnötige und ggf. nur zur Absicherung erstellte Gutachten
• Nutzung von (Gesetzes-) Spielräumen zur Verfahrensbeschleunigung → gemeinsam in Runden Tischen o. ä. pragmatische Lösungen finden, Experimentierklauseln
• Prüfung der Übernahme von innovativen Ansätzen aus dem BImSch-Recht:
  o Feste Fristen für den Ablauf des Verfahrens
  o Zulassung des vorzeitigen Baubeginns
  o Zustimmungsfiktion und Verzicht auf nicht erforderliche Beteiligung von Fachbehörden
  o Genehmigungsunterlagen nicht alle zeitgleich einreichen → Genehmigung plus nachträgliche Auflagen
• Möglichkeit, einzelne Teile des Bauprojekts vor der gesamten Fertigstellung abnehmen zu lassen (z. B. zur Ermöglichung von Installations- oder Produktionsarbeiten)
• Möglichst flächendeckender Einsatz der digitalen Bauakte → große Beschleunigungswirkung
• Ziel: durchgängig digitale Verfahren von der Antragsstellung bis zur Genehmigungserteilung (mit einfacher Authentifizierung der Antragsteller z. B. über den Personalausweis)
• Perspektivisch: Einsatz von KI für Vollständigkeits- und Änderungsprüfungen, ggf. auch zur Entscheidungsvorbereitung in Standardfällen → setzt Personalressourcen für komplexe Bauanträge frei

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wichtiges Element zur Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren ist ein umfassendes Informations- und Beratungsangebot seitens der Bauämter. Insbesondere Bauvorantragskonferenzen sind diesbezüglich sehr effektiv. Sie sollten daher – trotz möglichweise begrenzter Personalressourcen – zum

Standardangebot der Baubehörden gehören. Bei größeren Bauvorhaben könnten im Rahmen einer Bauvorantragskonferenz auch kritische Fragen mit den Anwohnern besprochen und im Idealfall einer Lösung zugeführt werden.[9] Die von den Bauämtern und Fachbehörden für dieses Gesprächsangebot einzusetzenden Personalressourcen erzielen insgesamt einen sehr hohen Nutzen für die Beschleunigung und Vereinfachung der Baugenehmigungsverfahren und schonen im Ganzen betrachtet die Personalressourcen sowohl der Behörden als auch der Antragsteller.

Des Weiteren kann ein effizientes Verfahrensmanagement der federführenden Baubehörde deutlich zur Ablaufbeschleunigung beitragen. Dieser Punkt wird umso bedeutsamer, je mehr Fachbehörden und Antragsteller koordiniert werden müssen. Wichtige Impulse können auch von der Übernahme von innovativen Ansätzen aus dem Bundesimmissionsschutzrecht ausgehen. Zu nennen wären hier beispielsweise feste Fristen für die Gesamtverfahrensdauer, die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns oder die Zustimmungsfiktion bei der Beteiligung von Fachbehörden. Auch könnten einzelne (abgeschlossene) Teile des Bauvorhabens bereits vor der Fertigstellung des Gesamtprojekts von der Bauaufsichtsbehörde abgenommen werden, so dass diese Teile bereits für Installations- oder Produktionsarbeiten genutzt werden können.

Schließlich kommt auch der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens – vor allem in Form der digitalen Bauakte – eine große Rolle bei der Verfahrensbeschleunigung zu. Mittelfristig sollte es grundsätzlich möglich sein, das gesamte Verfahren von der Antragstellung bis zur Genehmigungserteilung digital abzuwickeln. Aktuell stehen dem vielfach Schnittstellenprobleme im Wege, die vor allem im Hinblick auf die medienbruchfreie Einspeisung der (Antrags-) Daten aus den Landesbauportalen in die IT-Systeme der zuständigen Baubehörden auftreten. Ebenso bestehen oftmals noch Schwierigkeiten hinsichtlich der Authentifizierung der Antragsteller, die sich ggf. unter Nutzung des digitalen Zugangs des Personalausweises beheben ließen. Perspektivisch könnte der verstärkte Einsatz von „Künstlicher Intelligenz“ (KI) zumindest die Prüfungen der Vollständigkeit oder zwischenzeitlicher Änderungen der eingereichten

---

9 Durch den unmittelbaren persönlichen Austausch können einvernehmliche Lösungen u. U. leichter und schneller gefunden werden als in formellen, eher „unpersönlichen“ und konfrontativen Verfahren. Vgl. hierzu auch die auf frühzeitige Beteiligung und Interessenausgleich beruhende Kooperationskultur in Dänemark, die dazu beiträgt, Großprojekte schneller und im Konsens umzusetzen (vgl. Siegert 2019).

Unterlagen erleichtern. Die knappen Personalressourcen der Bauämter könnten sich dann stärker auf die inhaltliche Prüfung der Bauanträge konzentrieren.

6.3 Empfehlungen für den Bereich „Personalausstattung der (Bau-) Behörden“

Übersicht 3: Handlungsempfehlungen für den Bereich „Personalausstattung der (Bau-) Behörden“

Handlungsempfehlungen
• Nutzung von Digitalisierungs- und KI-Anwendungen zur Einsparung von Personalressourcen • Prüfung einer stärkeren Zentralisierung der kommunalen Zuständigkeit für Baugenehmigungsverfahren unter Gewährleistung eines effizienten Informations- und Beratungsangebots für die Unternehmen • Angemessenes Weiterbildungsbudget, das regelmäßige Fortbildungen für die Mitarbeiter der Bauämter ermöglicht → reduziert fachliche Unsicherheit und ermöglicht schnellere, rechtssichere Entscheidungen • Know-how und Erfahrung der altersbedingt ausscheidenden Mitarbeiter nutzbar machen • Etablierung von Projektmanagern in Baubehörden mit größeren, komplizierten (Industrie-) Bauvorhaben bzw. entsprechende Nachqualifizierung • Partielle Entlastung der stark beanspruchten Gutachter durch genauere Prüfung, ob Gutachten im konkreten Fall tatsächlich notwendig sind • Stärker standardisierte Anforderungen an die Gutachteninhalte; Aufbau einer digitalen Plattform zur Vermittlung von Unternehmen und Sachverständigen; Einsatz von KI-Tools

Quelle: Eigene Darstellung.

Die quantitative Verfügbarkeit und Qualifikation des Personals in den (Bau-) Behörden ist ein zentraler Einflussfaktor für die Dauer und Komplexität der Baugenehmigungsverfahren. Angesichts des demographischen Wandels und der erhöhten Fluktuation der Mitarbeitenden sehen sich viele Behörden vor große – und zukünftig weiter zunehmende – Herausforderungen gestellt. Aufgrund des in vielen Wirtschaftsbereichen bestehenden Fachkräftemangels lässt sich die Personalknappheit häufig nicht einfach durch die Ausbildung oder Rekrutierung von Fachkräften aus anderen Bereichen lösen.

In Ergänzung zu den zuvor skizzierten Einsatzmöglichkeiten von Digitalisierungsanwendungen sollte daher eine stärkere Zentralisierung der kommunalen Zuständigkeiten für die Durchführung von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren ins Auge gefasst werden. In vielen Bundesländern – insbesondere in den großen Flächenländern – ist die Zuständigkeit aktuell auf eine sehr große Zahl

von mitunter recht kleinen Kommunen verteilt.[10] Eine Zuweisung der Zuständigkeit auf eine höhere staatliche Ebene (z.B. Kreis- oder Regierungsbezirksebene) könnte neben Personalressourcen auch (Fix-) Kosten für Hard- und Softwareausrüstung, Gebäude, Heizung etc. einsparen. Im Wege einer stärkeren Zentralisierung könnten die größeren Einheiten außerdem leichter Lern- und Skaleneffekte realisieren, spezialisiertes Know-how für komplexe Sonderbauten aufbauen und Vertretungsregelungen erleichtern. Auch nach einer derartigen Umstrukturierung muss aber gewährleistet sein, dass ortsansässige Unternehmen Zugriff auf gute Informations- und Beratungsleistungen der Behörden haben.

Angesichts der häufigen Rechtsänderungen und der gestiegenen Personalfluktuation sollten die Kommunen außerdem ein angemessenes Weiterbildungsbudget bereitstellen, damit die Mitarbeitenden in den Baubehörden regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen und so ihr Fachwissen auf dem aktuellen Stand halten können. Im Idealfall finden die Baubehörden auch innovative Wege, wie sie den großen Erfahrungsschatz der altersbedingt ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterhin nutzbar machen können (etwa durch „ehrenamtliche Beratertätigkeit“, Coaching- oder Austauschprozesse für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).

6.4 Empfehlungen für den Bereich „Kulturaspekte im Baugenehmigungsverfahren“

Kulturellen Aspekten kommt im Baugenehmigungsverfahren eine hohe Bedeutung zu. Kommunen, die die Etablierung einer Ermöglichungskultur auf ihre Fahnen geschrieben haben, zeigen, dass auch unter den derzeit vorherrschenden rechtlichen Rahmenbedingungen deutliche Beschleunigungspotenziale realisiert werden können. Um eine Verwaltung, die aktuell eine bürokratische Vorgehensweise praktiziert, in Richtung einer „Ermöglichungskultur“ zu entwickeln, bedarf es einer bewussten Entscheidung und eines starken – systematisch in die Verwaltung hineinwirkenden – Impulses von Seiten der politischen Führungsebene der Kommunen. Die Beschäftigten in den (Bau-) Behörden müssen

---

[10] In Nordrhein-Westfalen, zum Beispiel, müssen gemäß der Landesbauordnung und der Gemeindeordnung NRW alle (kreisangehörigen) Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern eine untere Bauaufsichtsbehörde einrichten. In Bayern existieren gegenwärtig insgesamt 138 untere Bauaufsichtsbehörden in Landratsämtern, kreisfreien Gemeinden (Städten) und Großen Kreisstädten. Daneben wurden einzelnen kreisangehörigen Gemeinden bestimmte Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden übertragen („Delegationsgemeinden“).

genug „Rückendeckung“ von der Leitungsebene erfahren und zugleich zu verfahrensbeschleunigenden Ermessensentscheidungen ermutigt und befähigt werden.

Übersicht 4: Handlungsempfehlungen für den Bereich „Kultur im Baugenehmigungsverfahren“

Handlungsempfehlungen
• Etablierung einer „Ermöglichungskultur“ in den Kommunen → politische Führung (Bürgermeister, Landrat etc.) als wichtiger Impulsgeber • „Rückendeckung“, Befähigung und Ermutigung der Mitarbeitenden in den (Bau-) Behörden zur verfahrensbeschleunigenden Ermessensausübung • ggf. Schaffung von praktikablen Anreizen zur Verfahrensbeschleunigung (Belobigung, Prämien?) • Einführung eines digitalen Feedbacksystems zur regelmäßigen Erfassung der Zufriedenheit der Antragsteller mit den Genehmigungsverfahren • Ämterübergreifende Koordination und Beschleunigungskultur • (behördeninterne) Vorgabe von Kennzahlen, maximalen Bearbeitungszeiten bzw. externe Zertifizierung → setzen wichtige Anreize zur Verfahrensbeschleunigung und positives (unsicherheitsreduzierendes) Signal für die Antragsteller • Transparenz, Erreichbarkeit, persönliche Kommunikation zwischen Behörden und Antragstellern von Verfahrensanfang bis -ende • Behördenübergreifender Erfahrungsaustausch der Bauamtssachbearbeiter zu Beschleunigungsmöglichkeiten • Regionale Pakte für Verfahrensbeschleunigung (Selbstbindung) zur Veränderung des Mindsets in den Kommunen • Schaffung eines Lern-Mechanismus auf Landesebene, um konkrete Positiv- und Negativbeispiele unter Beteiligung von Wirtschaft, Dienstleistern und Behörden zu untersuchen und zielgerichtet Verbesserungen zu erarbeiten und zu verbreiten • Förderung eines offeneren gesellschaftlichen Klimas gegenüber gewerblichen Bauvorhaben

Quelle: Eigene Darstellung.

Selbst wenn die politische Leitung gewillt ist, eine „Ermöglichungskultur“ zu implementieren bzw. zu stärken, bedarf es konkreter Umsetzungs- und Anreizmechanismen, die die gewünschten Verhaltensveränderungen in der Verwaltung bewirken. Eine Reihe von Kommunen hat hierbei gute Erfahrungen mit einer externen Zertifizierung gemacht. Diese gibt einerseits klare Beschleunigungs- und Service-Ziele vor und macht andererseits das Kreativitäts- und Innovationspotenzial in den Behörden zur Zielerreichung nutzbar. Zugleich repräsentiert sie ein glaubwürdiges Signal, das eventuelle Unsicherheiten bei den Antragstellern über die zu erwartende Verfahrensdauer abbauen und so vertrauensbildend wirken kann.

Da alle Kommunen vom Grundsatz her mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind, wäre es zudem hilfreich, wenn auf regionaler Ebene ein

Erfahrungsaustausch der Bauamtssachbearbeiter zu Beschleunigungsmöglichkeiten organisiert würde. Bauämter mit erprobten innovativen Ansätzen können so beispielgebend für andere Behörden sein. Zugleich könnten eventuelle Bedenken oder Umsetzungsschwierigkeiten unmittelbar auf operativer Ebene besprochen werden.[11] Auf Landesebene könnte darüber hinaus ein Lern-Mechanismus geschaffen werden, um konkrete Positiv- und Negativbeispiele unter Beteiligung von Wirtschaft, Dienstleistern und Behörden zu untersuchen und zielgerichtete Verbesserungen zu erarbeiten und zu verbreiten. Auch die Förderung eines offeneren gesellschaftlichen Klimas gegenüber Innovation, Investition und gewerblichen Bauvorhaben könnte dazu beitragen, einen „Kulturwandel" in Richtung einer „Ermöglichungskultur" zu erleichtern.

6.5 Empfehlungen für den Bereich „Mitwirkung der Antragsteller"

Übersicht 5: Handlungsempfehlungen für den Bereich „Mitwirkung der antragstellenden Unternehmen und externen Dienstleister"

Handlungsempfehlungen
• Auswahl eines kompetenten Fachplaners/Architekten durch die Unternehmen von großer Bedeutung • Schnelle und effiziente Abstimmungsprozesse in bzw. zwischen Unternehmen und Dienstleister sowie auch mit den (Bau-) Behörden → u. a. schnelle Rückmeldungen, schnelles Nachreichen von Unterlagen • Vertrauensvolle, persönliche Kommunikation mit den (Bau-) Behörden → insbesondere durch die Inanspruchnahme von Bauvorantragskonferenzen bzw. das Hinwirken darauf • Bei Unklarheiten sollten sich die Antragsteller frühzeitig an die Baubehörden wenden und nicht alles zu Ende „durchplanen" • Möglichst frühzeitig Klarheit über die genaue Ausgestaltung des Bauvorhabens verschaffen → Vermeidung von Verzögerungen durch nachträgliche Änderung der Antragsunterlagen • In stockenden Verfahren ggf. Nutzung der lokalen Wirtschaftskammer als Mediator • Aktive Mitarbeit bei Maßnahmen des Bürokratieabbaus (z. B. Praxischecks)

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die antragstellenden Unternehmen und die von ihnen beauftragten externen Dienstleister können wesentlich zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. So sollte der Antragsteller die von den Baubehörden angebotenen Informations- und Beratungsleistungen (Bauvorantragskonferenzen) in Anspruch nehmen. Er sollte sich bereits in der (frühen) Vorbereitungsphase zwecks Klärung an die

---

[11] So strebt z. B. der 2024 geschlossene Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier einen engen Austausch von Expertenwissen innerhalb und zwischen Behörden und Gebietskörperschaften an, um die vorhandene Expertise in der Region zu nutzen (vgl. Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier 2024).

Baubehörden wenden und nicht vorab alles zu Ende „durchplanen“. Eine spätere Revision der Pläne bzw. Unterlagen kann größere Verzögerungen auslösen. Generell sollte die antragstellende Seite bestrebt sein, mit den (Bau-) Behörden eine vertrauensvolle, persönliche Kommunikation und „Arbeitsbeziehung“ aufzubauen. Auf dieser Grundlage können Verzögerungen oder Schwierigkeiten im Verfahrensablauf oftmals vermieden bzw. schnell und einvernehmlich gelöst werden.

Sollte es im Zuge eines Genehmigungsverfahrens dennoch zu längeren Verzögerungen oder Unstimmigkeiten mit den Baubehörden kommen, kann die lokale Wirtschaftskammer kontaktiert und um Vermittlung gebeten werden. Aufgrund ihrer Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Bauleitplanung der Kommunen sind die lokalen Wirtschaftskammern im Allgemeinen gut mit den Baubehörden vernetzt und können so als Mediator auf eine Beschleunigung von stockenden Verfahren hinwirken.

7 Fazit

Gewerbliche Baugenehmigungsverfahren können in Deutschland langwierig und komplex sein. Dies ist für die betroffenen Unternehmen vielfach mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Darüber hinaus können die Unwägbarkeiten des Verfahrens und ggf. erforderliche Anpassungen der Bau-, Finanz- und Folgeplanungen erhebliche psychologische Kosten bei den Unternehmerinnen und Unternehmern verursachen. Tendenziell sind kleinere Unternehmen hiervon stärker betroffen: Sie haben im Allgemeinen wenig Erfahrung mit dem Verfahrensablauf und nur in den seltensten Fällen speziell qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diesen Bereich. Darüber hinaus verfügen sie über geringere Ressourcen zum Abfedern von unvorhergesehenen (zusätzlichen) Kostenbelastungen.

Sowohl Aufwand als auch Unsicherheiten können sich – insbesondere bei zeitkritischen Vorhaben – negativ auf Investitionsentscheidungen der Unternehmen auswirken. In der Aggregation kann sich so eine Skepsis gegenüber Investitionsvorhaben in Deutschland einstellen, die einmal aufgebaut nicht so leicht zu revidieren ist. Das gilt insbesondere für kleinere Unternehmen. Aber auch für Großunternehmen kann es einen kritischen Entscheidungspunkt geben, an dem aktuelle Vorhaben verlagert oder zukünftig direkt an anderen (ausländischen) Standorten durchgeführt werden.

Die Dauer von Baugenehmigungsverfahren kann sich zwischen einzelnen Kommunen – selbst in derselben Region – stark unterscheiden. Das liegt nur in geringem Maße an unterschiedlichen (landesrechtlichen) Regelungen. Ursächlich sind zumeist divergierende Vorgehensweisen der lokalen Behörden: Auf der einen Seite gibt es Bauämter, die eine „Ermöglichungskultur“ praktizieren, die eng mit den Antragstellern zusammenarbeiten und durchaus vorhandene Ermessensspielräume nutzen, um mögliche Hindernisse aus dem Weg zu räumen. Auf der anderen Seite finden sich allerdings auch Bauämter, die stark vom Sicherheitsdenken geprägt sind.

Hinzu kommt, dass viele Bauämter personell unterbesetzt sind. Das hat unmittelbar zur Folge, dass Anträge nicht zeitnah bearbeitet werden können oder mitunter auch eigene Prüfschritte „ausgesourct“ werden, indem z. B. die Beibringung von externen Gutachten gefordert wird. Entsprechend stellt das Humankapital auf Seiten der Behörden eine wichtige Schlüsselressource für schnellere Genehmigungsverfahren dar. Indirekt kommt hinzu, dass wichtige Instrumente zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren – beispielhaft genannt sei

hier die Durchführung von Bauvorantragskonferenzen – in Bauämtern mit unzureichender Personaldecke seltener angeboten werden. Auch im Bereich der Verfahrensdigitalisierung und der Einführung einer digitalen Bauakte haben viele Kommunen noch Rückstände. Die kommunale Ebene ist somit ein zentraler Akteur für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

Aber auch die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene können wichtige Beiträge zur Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren leisten: Sie sollten möglichst einfache und transparente gesetzliche Regelungen schaffen, die im Idealfall auch längere Zeit unverändert bleiben. Selbstverständlich muss die Einhaltung von wichtigen Sicherheitsstandards (Statik, Brandschutz etc.) gewährleistet werden. Speziell der Bereich der Bauvorschriften wird aber zunehmend durch im Prinzip sachfremde Vorgaben (beispielhaft genannt sei hier die Vorgabe von Energieeffizienzstandards im Zuge der angestrebten CO_2-Neutralität) verkompliziert und fortwährend geändert. Tatsächlich ist hier mittlerweile eine Regulierungsdichte erreicht worden, der es selbst den Behörden fast unmöglich macht, damit umzugehen.

Last but not least müssen auch die antragstellenden Unternehmen und die von ihnen beauftragten Dienstleister ihre Mitwirkungs- und Informationspflichten im Verfahren schnell und effizient erfüllen. Nur wenn alle Verfahrensbeteiligten jeweils eigene Beschleunigungsbeiträge erbringen kann es gelingen, die Baugenehmigungsverfahren wirksam zu beschleunigen und zu vereinfachen und so zur Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Bauinvestitionen in Deutschland beizutragen.

Es stimmt zuversichtlich, dass es bereits einige Kommunen gibt, die die Baugenehmigungsverfahren im Allgemeinen schnell und komplikationslos durchführen – wenngleich sie oftmals noch eher Ausnahmefälle darstellen. Unternehmen, die regelmäßig Bauanträge stellen, sind sich jedoch der bestehenden Unterschiede zwischen den Kommunen durchaus bewusst und berücksichtigen diesen Faktor auch bei ihren Standortentscheidungen. Die Bauämter sollten daher im Allgemeinen einen Anreiz haben, wirtschaftsfreundlich zu agieren: Wer eine Ermöglichungskultur praktiziert und – im Rahmen des rechtlich Möglichen – die Baugenehmigungsverfahren zügig abwickelt, kann mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und in der Folge mit höheren Gewerbesteuereinnahmen rechnen.

Zwar kann eine Ermöglichungskultur nicht verordnet werden. Dennoch ist es zwingend, dass sie von der Spitze her (Bürgermeister, Landrat) initiiert und

vorgelebt wird. Es ist von zentraler Bedeutung, dass innerhalb der gesamten Verwaltung eine Vertrauenskultur gepflegt wird: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten ermutigt werden, von bestehenden Ermessensspielräumen Gebrauch zu machen und ihnen sollte bei möglichen Beschwerden aus der Bevölkerung der Rücken gestärkt werden. Daneben sind ausreichende personelle Kapazitäten von essenzieller Bedeutung. Nun liegt es grundsätzlich in der Hand der Kommunen, hier für Abhilfe zu sorgen. Dem steht zum einen der bestehende Fachkräftemangel entgegen – es ist auch für die Gemeinden nicht einfach, entsprechend qualifiziertes Personal zu gewinnen. Zum anderen verzerrt das aktuelle System der kommunalen Finanzierung die Budgetentscheidungen zu Gunsten von (durch Bund und Länder geförderten) Sachausgaben. Langfristig wäre – gerade im Hinblick auf die Personalausstattung der Bauämter – eine Reform der kommunalen Finanzierung sinnvoll. Statt die Kommunen mit hohen Förderquoten in bestimmte Sachausgaben zu drängen, sollte lieber die grundlegende Finanzausstattung der Kommunen gestärkt werden.

Für die nähere Zukunft bietet es sich an, Foren für das gegenseitige Lernen und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch der Bauämter zu organisieren. Die „Vorreiterkommunen“ könnten dabei praktische Wege und Handlungsoptionen aufzeigen, wie langjährige, eher bürokratisch ausgerichtete Verwaltungspraktiken aufgebrochen und wirtschaftsfreundlicher ausgestaltet werden. Auf diesem Wege könnten die bereits existierenden guten Beispiele mit verhältnismäßig geringem Aufwand, aber großer Anschaulichkeit und (potenziell) hoher Wirksamkeit in die Fläche getragen werden.

Literatur

Benner, J. (2017): XPlanung 5.0 - Struktur und Konzepte. Hrsg: IT-Planungsrat. Beschluss2017-23, Standardisierungsagenda Anlage 4.

Blanc, F. (2020): Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust: Avoiding Vicious Circles, in: De Benedetto, M.; Lupo, N.; Rangone, N. (Hrsg.): The Crisis of Confidence in Legislation, Oxford, S. 307-334.

Bogumil, J.; Gerber, S.; Vogel, H.-J. (2022): Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR): ZEFIR-Materialien Band 19, Bochum.

Bundesarchitektenkammer (2023): Berufspolitische Befragung 2023, Ergebnisse aus der bundesweiten Befragung selbstständig tätiger und abhängig beschäftigter Mitglieder der Architektenkammern der Länder zu aktuellen berufspolitischen Themen im Jahr 2023, 13.09.2023, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2023): BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks, 16.08.2023, Berlin.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2024): Einfaches Bauen. Gebäudetyp E – Leitlinie und Prozessempfehlung, Berlin.

Bußwinkel, B. (2024): Die Baugenehmigung 2024. Ratgeber für Bauherren und Architekten, 8. neu überarbeitete Auflage, Schloß Holte-Stukenbrock.

Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) (2025): Energiepreise bedrohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, 13.01.2025, https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/tdw/top-themen/energiepreise-bedrohen-wettbewerbsfaehigkeit-der-deutschen-industrie-127034 (zuletzt abgerufen am 24.03.205).

Eurostat (2024): Electricity price statistics, Data extracted in October 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics#Electricity_prices_for_non-household_consumers (zuletzt abgerufen am 24.03.2025).

Fauth, J.; Soibelman, L. (2022): Conceptual Framework for Building Permit Process Modeling: Lessons Learned from a Comparison between Germany and the

United States regarding the As-Is Building Permit Processes, Buildings, 12. Jg., 638, S. 1-25.

Holz, M.; Icks, A.; Kranzusch, P.; Löher, J.; Pahnke, A. (2025): Praxischecks – ein wirksames Instrument zum Abbau bürokratischer Belastungen?, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 308, Bonn.

Holz, M.; Icks, A.; Nielen, S. (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Bonn.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Icks, A.; Richter, M. (2001): Möglichkeiten und Maßnahmen zur Beschleunigung von Baugenehmigungen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 151, Bonn.

Industrie- und Handelskammern im Rheinischen Revier (Hrsg.) (2024): Pakt für Planungsbeschleunigung im Rheinischen Revier, Aachen.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) (2023): Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich. Eine Zusammenstellung im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln.

Kolev, A.; Randall, T. (2024): The effect of uncertainty on investment: Evidence from EU survey data, European Investment Bank (EIB): EIB Working Paper 2024/02, Luxemburg.

Krause, K.U.; Munske, M. (2016): Geostandards XPlanung und XBau, in: ZfV-Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 5/2016.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBD) (2025): Bauportal.NRW – Alles zum Bauen in Nordrhein-Westfalen, https://bauportal.nrw, zuletzt abgerufen am 05.02.2025.Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2024): Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie – Momentum nutzen, Wirkung steigern, Jahresbericht 2024, Berlin.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) und Partnerschaft Deutschland GmbH (2018): Musterprozess Baugenehmigungsverfahren, Workshop Digitales Baugenehmigungsverfahren Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: 27.11.2018 .

Nöll, B.; Wiedemann, A. (2008) Investitionsrechnung unter Unsicherheit. Rendite-/Risikoanalyse von Investitionen im Kontext einer wertorientierten Unternehmensführung, München.

Normenkontrollrat (NKR) Baden-Württemberg (Hrsg.) (2022): Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen. Projektorientierte Verfahrenssteuerung, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg in Kooperation mit dem Landratsamt Rems-Murr-Kreis, Stuttgart.

Rieger-Fels, M.; Schlepphorst, S.; Dienes, C.; Akalan, R.; Icks, A.; Wolter, H.-J. (2024): Die unternehmerische Akzeptanz von Klimaschutzregulierung, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 305, Bonn.

Siegert, S. (2019): Beschleunigung von Planungsverfahren – Kann Deutschland von Dänemark lernen?, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) Sonderheft, 39. Jg., S. 468-475.

Schade, F.D.; Jann, W.; Wegrich, K.; Fleischer, J.; Husted, T.; Tiessen, J. (2005): Bürokratieabbau in Ostdeutschland, Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, BBR-Online Publikation, Mai 2005.

Schneider, S; Schlömer-Laufen, N.; Reiff A. (2024): Bürokratische Belastungen von KMU im Baugewerbe im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen, IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 307, Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2024): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden.

Stember, J.; Ebers, M. (2022): Der schwierige Weg zur „unternehmerfreundlichen“ Verwaltung. Empirische Ergebnisse eines Projektseminars am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt, WIFÖ-WISSEN – Das Magazin für die kommunale Wirtschaftsförderung, Sonderheft 12/2022.

ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim (2024): Hochsteuerland Deutschland verliert im internationalen Wettbewerb. Hohe Steuerbelastung macht Deutschland unattraktiv für Unternehmen und Fachkräfte, 28.02.2024, https://www.zew.de/das-zew/aktuelles/hochsteuerland-deutschland-verliert-im-internationalen-wettbewerb (zuletzt abgerufen am 24.03.2025).

Anhang

Wir möchten allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern herzlich danken, die ihre Expertise und Erfahrungen in die Erstellung dieser Studie eingebracht haben.

Übersicht A1: Liste unserer Gesprächspartner

Dr. Ulrich Biedendorf	Industrie- und Handelskammer (IHK) zu Düsseldorf
Hagen Breitling	Bürgermeister der Stadt Nagold
Silke Hauser	Industrie- und Handelskammer (IHK) Mittlerer Niederrhein
Mona Kirn	Wirtschaftsbeauftragte der Stadt Nagold
Christine Lippert	Stadt Fürth – Referat Bauwesen
Dr. Matthias Mainz	Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen (IHK NRW)
Catrin Schiffer	Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)
Gunter Schwalbe	Stadt Nagold – Bauverwaltungsamt
Dr. Steffen Wehrens	Consult Gesellschaft für Umwelt- und Managementberatung (GfBU)
ohne namentliche Erwähnung	Architekt
ohne namentliche Erwähnung	Baubehörde
ohne namentliche Erwähnung	Baubehörde
ohne namentliche Erwähnung	Landrat
ohne namentliche Erwähnung	Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WFG) Sankt Augustin

Die teilnehmenden Unternehmen werden zur Wahrung ihrer Anonymität nicht namentlich genannt.