

IKS der Baubehörde zur Einhaltung von Baubescheiden

Klagenfurt am Wörthersee, im November 2019



INHALTSVERZEICHNIS

1. Allgemein	4
1.1. Prüfungsauftrag	4
1.2. Prüfungsgegenstand	4
1.3. Prüfungsinhalt und -unterlagen.....	5
2. Gesetzliche Grundlagen	6
2.1. Allgemein	6
2.2. Überwachungspflichten.....	6
2.2.1. Unternehmerbestätigungen	6
2.2.2. Begründeter Verdacht	7
3. IKS der Fachabteilung.....	7
4. Anlassfall	10
5. Zusammenfassung, Feststellungen und Empfehlung	11
6. Ausblick	12



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
BBM	Baubeginnmeldung
BVM	Bauvollendungsmeldung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
K-BO	Kärntner Bauordnung
Landeshauptstadt	Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee
lt.	laut
o.a.	oben angeführt
Pkt.	Punkt
rd.	rund
sog.	sogenannt
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel



1. Allgemein

1.1. Prüfungsauftrag

Gemäß § 89 Abs 1 Klagenfurter Stadtrecht ist es Aufgabe des Kontrollamtes, die Gebarung der Stadt auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften zu überprüfen.

Mit Beschluss des Kontrollausschusses vom 26. Februar 2019 wurde das Kontrollamt beauftragt, die behördliche Kontrolle bescheidmäßig erteilter Auflagen zu überprüfen. Konkret ging es im Anlassfall um einen baubewilligten und -vollendeten Betrieb in der Landeshauptstadt, auf dessen Parkfläche das Fehlen von Bäumen bemängelt wurde.

Es wird festgehalten, dass es sich bei Baubescheiden um hoheitliche Verwaltungsakte handelt, die gegebenenfalls mit Rechtsmittel im Instanzenzug bekämpft werden, weshalb eine inhaltliche Kontrolle von Baubescheiden nicht Gegenstand einer Überprüfung des Kontrollamtes sein kann. Die Prüfkompetenz des Kontrollamtes steht im Zusammenhang mit Gebarungsvorgängen, die dem Voranschlag und Rechnungsabschluss zugrunde liegen. Darüber hinaus geht es um die Frage der Effizienz von Verwaltungsvorgängen sowie der Optimierung von Verwaltungsabläufen.

Im Sinne der geschlechtersensiblen Voranschlagserstellung (Beschluss des Stadtsenates vom 5. März 2014) und der damit verbundenen, entsprechenden Selbstbindung des Kontrollamtes wird – sofern gesetzliche Datenschutzbestimmungen und fachlich-inhaltliche Anforderungen an das Berichtswesen nicht entgegenstehen – auf eine geschlechtergerechte Formulierung Bedacht genommen.

1.2. Prüfungsgegenstand

Gegenstand des Berichtes war die Überprüfung der Ablauforganisation im Bauverfahren mit der Fragestellung, für welche Bereiche nach Fertigstellung des Vorhabens eine gesetzliche Überwachungspflicht zur Einhaltung von Baubescheiden und Auflagen seitens der Behörde besteht und ob in diesem Zusammenhang von der Abteilung Baurecht und Gewerberecht (Fachabteilung) geeignete Abläufe und Verantwortlichkeiten (internes Kontrollsystem – IKS) zur Risikominimierung



festgelegt wurden. Fehlerhaftes oder säumiges Verhalten im Rahmen der Hoheitsverwaltung kann zu Schadenersatzforderungen (z.B. Amtshaftung) gegen die Landeshauptstadt führen aber auch strafrechtliche Konsequenzen auslösen (z.B. Anzeigen gegen einzelne Mitarbeiter bei der Staatsanwaltschaft) und sollte daher tunlichst vermieden werden. Eine inhaltliche Überprüfung von Baubescheiden war systemgemäß nicht Gegenstand des Berichtes (vgl. Pkt. 1.1.).

1.3. Prüfungsinhalt und -unterlagen

Da hoheitliche Verwaltungsakte von der Prüfkompetenz des Kontrollamtes als Einrichtung der nachgängigen Gebarungskontrolle nicht umfasst sind, war zunächst eine inhaltliche Abgrenzung des gegenständlichen Prüfungsauftrages vorzunehmen. Eine vertiefte Organisationsprüfung der Behörde war aufgrund der umfangreichen Aufgabengebiete weder zeitlich noch inhaltlich in einem prüfungsökonomisch vertretbaren Rahmen darstellbar. Die daraus resultierende, notwendige Eingrenzung des Prüfungsgegenstandes führte anlassbezogen zu einer inhaltlichen Fokussierung des vorliegenden Sachverhaltes auf Bauangelegenheiten und dabei auf den Zeitraum nach der Vollendung des Bauvorhabens.

Neben den persönlichen Kontaktaufnahmen zu Mitarbeitern diverser Abteilungen wurde umfangreiches Aktenmaterial gesichtet. Als Prüfungsunterlagen dienten insbesondere:

- Gesetzliche Grundlagen,
- Bauakte,
- Unterlagen der Fachabteilung und sonstiger zuständiger Stellen.

Zum Thema IKS verfasste das Kontrollamt bereits im November 2017 einen Bericht mit dem Titel „*Interne Kontrollsysteme: Anforderungen für den Magistrat der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee*“. Darin wurde das Erfordernis interner Kontrollsysteme in der Verwaltung untersucht und empfohlen, aufgrund einer Risikobetrachtung bzw. auf Basis einer IKS-Logik für alle Abteilungen des Magistrates der Landeshauptstadt ein geschlossenes Kontrollsystem zu konzipieren sowie eine verpflichtende Regelung zur Einführung und Anwendung eines IKS vorzusehen.



2. Gesetzliche Grundlagen

2.1. Allgemein

Die Überwachungspflicht der Behörde (Landeshauptstadt) in Bezug auf die Einhaltung von Bescheiden und bescheidmäßig erteilten Auflagen ist in den einzelnen Materiengesetzen unterschiedlich geregelt. Welche gesetzliche Verantwortung die Baubehörde im Baubewilligungsverfahren nach Fertigstellung des Vorhabens zu tragen hat, wird im Folgenden näher behandelt.

Das Baubewilligungsverfahren ist in der Kärntner Bauordnung (K-BO 1996 idgF) und Nebengesetzen/Verordnungen gesetzlich geregelt. Der Sinn und Zweck des Baubewilligungsverfahrens liegt darin, das beantragte Bauvorhaben von der Behörde anhand objektiver Kriterien auf seine Übereinstimmung mit den von der Baubehörde wahrzunehmenden gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen, welche gegebenenfalls durch die Erteilung von Auflagen herzustellen ist. Welcher Zustand durch die Verwirklichung eines Projektes herbeigeführt werden soll, ist von der Baubehörde mit schriftlichem Bescheid zu erlassen, der mit Rechtsmittel im Wege des Instanzenzuges bekämpft werden kann.

2.2. Überwachungspflichten

Nach Vollendung des Bauvorhabens ergeben sich für die Baubehörde insbesondere gesetzliche Überwachungspflichten zu folgenden Themen:

- Unternehmerbestätigungen und Befunde
- Begründeter Verdacht

2.2.1. Unternehmerbestätigungen

Die Baubehörde hat zu überprüfen, ob die Bestätigungen aller mit der Ausführung des Vorhabens betrauten Unternehmer in der erforderlichen Qualität vorliegen sowie für bestimmte Anlagen die Erfüllung der Eignung durch Befunde nachgewiesen ist. Bei nicht oder nicht vollständiger Beibringung hat die Behörde unter Setzung einer angemessenen Nachfrist zur Nachreichung aufzufordern (§ 40 K-BO).



Die Verpflichtung der Behörde bezieht sich auf eine formale Überprüfung, d.h. auf das Vorliegen der erforderlichen Befunde (Atteste) und Bestätigungen. Dabei hat sie sich auch von der benötigten Qualität bzw. Richtigkeit zu überzeugen, d.h. aus den Bestätigungen muss hervorgehen, dass die Ausführung des Vorhabens bewilligungsgemäß bzw. den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend erfolgt ist. Die Erteilung einer Benützungsbewilligung (Kollaudierung) nach abschließender Prüfung der bewilligungsgemäßen Ausführung des Projektes seitens der Behörde ist vom Gesetzgeber seit 1996 nicht mehr vorgesehen.

Mit Vorlage der Unternehmerbestätigungen wird insbesondere die Ausführung des Vorhabens entsprechend der Baubewilligung einschließlich der ihr zugrunde liegenden Pläne, Berechnungen und Beschreibungen bzw. die Einhaltung aller behördlichen und gesetzlichen Vorgaben bestätigt. Der jeweilige Unternehmer haftet damit auch für die Einhaltung bescheidmäßig erteilter Auflagen.

2.2.2. Begründeter Verdacht

Bei Vorliegen eines konkret begründeten Verdachtes konsenswidriger Bauausführung hat die Behörde auch nach Beendigung derselben zu prüfen, ob Vorhaben ohne oder abweichend von der Baubewilligung und den ihr zugrundeliegenden Unterlagen ausgeführt oder vollendet wurden (§ 34 Abs 2 K-BO). Ohne entsprechenden Anlass ist eine Überwachung des Vorhabens (samt Auflagen) durch die Behörde nicht gefordert.

3. IKS der Fachabteilung

Laut Geschäftseinteilung des Magistrates der Landeshauptstadt (Erlass des Bürgermeisters vom 11. Oktober 2010 idF des Erlasses der Bürgermeisterin vom 7. Mai 2019 mit Zustimmung des Stadtsenates) fallen Bau- und Grundstücksangelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich der Fachabteilung.

Zur Einhaltung der unter Pkt. 2.2. beschriebenen gesetzlichen Überwachungspflichten hat die Fachabteilung folgende Maßnahmen getroffen:

Aus der Geschäftseinteilung der Fachabteilung, Gruppe Bau- und Grundstücksangelegenheiten (Stand: Juni 2018), ist zu entnehmen, dass der Ablauf im Bauverfahren bzw. die Bearbeitung von Bauakten auf



zwei rechtskundige sowie drei mit der Baukontrolle betraute Mitarbeiter (sog. „Außenbeamte“) und drei bautechnische Amtssachverständige/Bausachbearbeiter aufgeteilt ist. Zusätzlich zum Zuständigkeitsbereich ist je Mitarbeiter auch eine Vertretungsregelung schriftlich festgelegt. Die örtliche Zuständigkeit innerhalb der Landeshauptstadt wurde mittels „Baugebietseinteilung“ fixiert.

Für die verschiedensten Verfahrensstufen wurden von der Fachabteilung Formulare entwickelt, die sowohl für den internen Gebrauch aber auch für Bürger (Bauwerber, -leiter, beteiligte Unternehmer,...) zur Verfügung stehen. Alle Akten werden mit einem digitalen Bauaktenprogramm verwaltet, welches durch eine laufende Nummerierung gekennzeichnet ist. Jeder einzelne Verfahrensschritt wird im dazugehörigen Bauakt schriftlich festgehalten.

Aus den dem Kontrollamt von der Fachabteilungsleitung vorgelegten Unterlagen über wesentliche Dienstbesprechungspunkte und abteilungsinterne Dienstanweisungen der letzten Jahre geht prüfungsrelevant insbesondere hervor:

- Für Schreibkräfte und Verhandlungsleiter: *„Bei Erteilung der Baubewilligung (Amt + Bus) sind die Formulare für BBM samt BVM und Unternehmerbestätigungen dem Bauwerber mitzugeben – Schreibkräfte sind zuständig für das Vorhandensein dieser Bestätigungen“.*
- *„Auch das Auffordern der fehlenden Fertigstellungsmeldungen, fehlender Unternehmerbestätigungen und fehlender Atteste gehört zu den Aufgaben der Außenbeamten (siehe Geschäftseinteilung der Gruppe Bau). Um fehlende Atteste oder Unternehmerbestätigungen nachfordern zu können, muss vorher festgestellt werden, welche Atteste und Unternehmerbestätigungen nicht fehlen, sondern bereits im Akt sind. Diese Feststellung (durch Auflisten aller vorhandenen Unternehmerbestätigungen und Atteste) hat daher vom Außenbeamten zu erfolgen. Unklarheiten betreffend die Vollständigkeit oder Richtigkeit einer Unternehmerbestätigung oder eines Attests, sind mit dem bautechnischen Amtssachverständigen abzuklären.“*

Zur Feststellung der Vollständigkeit wurde von der Fachabteilung ein Vordruck entwickelt, auf dem das Vorliegen von Attesten und Unternehmerbestätigungen vom zuständigen Mitarbeiter mit Datum zu versehen und abzuheben ist. Ob die Unterlagen der geforderten Qualität entsprechen, ist laut Angaben der Fachabteilung von bautechnischen Amtssachverständigen oder anderen magistratsinternen



Abteilungen in Sachverständigenfunktion (insbesondere Vermessung, Stadtplanung, Entsorgung, Straßenbau und Verkehr oder Berufsfeuerwehr) zu beurteilen.

Zur Handlungspflicht der Baubehörde im konkret begründeten Verdachtsfall besteht laut Auskunft der Fachabteilung eine langjährig geübte Praxis. Einlangende Beschwerden – egal in welcher Form – werden schriftlich per E-Mail an den gebietsmäßig zuständigen Außenbeamten und in Kopie an den zuständigen Baujuristen und die Abteilungsleitung weitergeleitet, mit dem Auftrag zur Durchführung eines Ortsaugenscheins mit Aktenvergleich und anschließendem Bericht an den Auftraggeber (Abteilungsleitung, Baujurist oder Bausachverständiger). Bei Bestätigung des Verdachts im Rahmen eines Ortsaugenscheins wird ein entsprechendes Verfahren zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes eingeleitet. Eine schriftliche Regelung über den Ablauf der Baukontrolle im Beschwerdefall liegt nicht vor.

Laut Stellungnahme der Fachabteilungsleitung entspricht die Vorgehensweise im konkret begründeten Verdachtsfall einer jahrzehntelang geübten Praxis. Eine diesbezügliche Dienstanweisung zur Verschriftlichung dieser Praxis ist in Vorbereitung.

Das Kontrollamt stellte fest, dass von der Fachabteilung Prozesse und Verantwortlichkeiten festgelegt wurden, um ihren unter Pkt. 2.2. näher umschriebenen gesetzlichen Verpflichtungen nach Fertigstellung des Bauvorhabens nachzukommen und bestehende Risiken zu reduzieren.

Ergänzend wird festgehalten, dass bei der Baubehörde – und zwar bei jedem einzelnen Sachbearbeiter sowie der Fachabteilungsleitung – neben konkreten Verdachtsfällen auch viele Anzeigen oder Beschwerden einlangen, die in andere Zuständigkeiten fallen oder zivilrechtlich – nicht baurechtlich – relevant sind (lt. Angaben ca. $\frac{1}{3}$ aller Beschwerden). Laut Auskunft der Fachabteilung haben in den letzten Jahren die sog. „Bürgerserviceagenden“, wie die Bearbeitung von Beschwerden bzw. Anzeigen, die Berichterstattungen an politische Gremien, die Volksanwaltschaft, Medien und andere Behörden stark zugenommen und hat sich damit auch der Aufgabenbereich der für das Bauverfahren zuständigen Mitarbeiter der Fachabteilung ausgeweitet bzw. verändert. Da sich der zeitliche Aufwand auf die o.a. Serviceagenden verlagert hat, verbleibt für die primäre Tätigkeit der Baubehörde, die Bearbeitung von



Bauakten, immer weniger Zeit und leidet somit unter Umständen auch die Verwaltungseffizienz aus Sicht des Antragstellers darunter.

Im Jahre 2018 wurden von der Fachabteilung rd. 600 Baubewilligungen im Bereich der Landeshauptstadt erteilt. Über die Anzahl von konkreten Verdachtsfällen und Anzeigen bzw. sonstige Servicetätigkeiten wurde bis dato keine Statistik geführt.

Laut Stellungnahme der Fachabteilungsleitung langen rd. 15 bis 20 Beschwerden/Anzeigen täglich in schriftlicher Form, per E-Mail, persönlich oder telefonisch bei der Fachabteilung ein. Zusätzlich werden noch Anfragen fachlicher Natur gestellt.

Um die Bearbeitung von Bauakten als primären Zuständigkeitsbereich der Baubehörde wieder in den Vordergrund zu rücken, wird die Einrichtung einer internen Anlaufstelle empfohlen, mit dem Ziel, dass nur noch jene Beschwerden von der Fachabteilung einer näheren Bearbeitung unterzogen werden müssen, die auch in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

4. Anlassfall

Es handelte sich um ein Bauverfahren im Zusammenhang mit der Errichtung eines Betriebes (Grundbescheid vom **29. Juli 1987**). Als Auflage wurde unter anderem für die Außengestaltung ein Bepflanzungsplan vorgeschrieben, bei dessen Überprüfung (Kollaudierungspflicht bis 1996, vgl. Pkt. 2.2.1.) letztendlich nach Fertigstellung keine Einwände festgestellt wurden.

Dem Bauakt war zu entnehmen, dass nach Einlangen einer Beschwerde über eine nicht ordnungsgemäße Bepflanzung des Parkplatzes/Außenanlage im September 2017 (konkret begründeter Verdacht) von der Fachabteilung ein Ortsaugenschein vorgenommen und anhand des bewilligten Lageplanes der Zustand auf seine Rechtmäßigkeit überprüft wurde. Dabei wurde festgestellt, dass 13 der behördlich vorgeschriebenen Bäume entfernt wurden.

Nach Einleitung eines Mängelbehebungsverfahrens wurde der Fachabteilung schriftlich mitgeteilt, dass die Maßnahmen zur Mängelbehebung eingeleitet werden, jedoch um Aufschub bis in das Frühjahr



2018 ersucht werde, da im Winter eine Baumpflanzung nicht sinnvoll erschien. Es wurde auch bekannt gegeben, dass in diesem Bereich immer wieder Bäume abgestorben waren.

Im Juni 2018 langte bei der Fachabteilung die schriftliche Mitteilung ein, dass die fehlenden Bäume nachgepflanzt wurden, was vom zuständigen Außenbeamten der Fachabteilung am darauffolgenden Tag nach einer Begehung an Ort und Stelle bestätigt wurde.

5. Zusammenfassung, Feststellungen und Empfehlung

Die Überprüfung des Kontrollamtes hatte das Vorhandensein eines internen Kontrollsystems der Fachabteilung im Bauverfahren zum Inhalt, konkret bezogen auf die Wahrnehmung der Überwachungspflichten betreffend die Einhaltung von Baubescheiden und Auflagen für den Zeitraum nach Fertigstellung eines Bauvorhabens.

Das Kontrollamt stellte fest, dass die Fachabteilung zur Einhaltung ihrer gesetzlichen Überwachungspflichten schriftliche Regelungen über die Zuständigkeit der einzelnen Mitarbeiter, prozessbezogene Arbeitsabläufe sowie Kontrollaktivitäten festgelegt hat. Zur Einhaltung der Überprüfungspflicht von konkret begründeten Verdachtsfällen liegen keine allgemeinen schriftlich verfassten Regelungen vor. Dazu bezog sich die Fachabteilung auf eine jahrzehntelang geübte Praxis, wobei im Einzelfall Handlungsaufträge laut Auskunft schriftlich ergehen und einer Berichtspflicht unterliegen.

Bezogen auf den Anlassfall stellte das Kontrollamt fest, dass die Fachabteilung nach Einlangen der konkret begründeten Beschwerde im September 2017 eine genaue Aufnahme an Ort und Stelle mit Planvergleich vornahm und ein Mängelbehebungsverfahren einleitete. Im Juni 2018 wurde von der Baubehörde die Nachpflanzung der fehlenden Bäume festgestellt, womit der bescheidgemäße Zustand wieder hergestellt war.

In den letzten Jahren hat sich der Aufgabenbereich der für das Bauverfahren zuständigen Mitarbeiter der Fachabteilung durch die Zunahme von „Bürgerserviceagenden“ (Bearbeitung von Anzeigen, Beschwerden, Berichterstattung an verschiedene Adressaten) ausgeweitet bzw. verändert.



Das Kontrollamt empfiehlt die Einrichtung einer internen Anlaufstelle, um die Bearbeitung von Bauakten als primären Zuständigkeitsbereich der Baubehörde wieder in den Vordergrund zu rücken mit dem Ziel, dass nur noch jene Beschwerden von der Fachabteilung einer näheren Bearbeitung unterzogen werden müssen, die auch in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

6. Ausblick

Ein anzustrebender Wegfall von aufwändigen, bisher durch alle Sachbearbeiter in der Fachabteilung durchgeführten Beschwerdeerledigungen würde eine vermehrte Konzentration auf die Kernkompetenzen ermöglichen, und so zu einer Steigerung der Effizienz auf Abteilungsebene führen.

Darüber hinaus erscheint die Schaffung einer zentralen Einheit innerhalb des Magistrates, mit der Aufgabe, sich vorweg um Anliegen der Bürger zu kümmern und diese im Bedarfsfalle an die fachlich zuständigen Stellen weiterzuleiten, als sinnvoll. Dies erhöht letztlich die Servicequalität für den Bürger und würde im Sinne einer zukünftig verfolgten Kommunikationsstrategie zu einem verbesserten Image der Landeshauptstadt führen.

Dieser Bericht wurde mit der Leiterin der Fachabteilung in der Schlussbesprechung vom 6. November 2019 besprochen und von dieser mit den im Bericht eingearbeiteten Stellungnahmen (kursiv, blau) in der vorliegenden Form zur Kenntnis genommen.

Die Prüfer

Der Kontrollamtsdirektor