



**Fachhochschule Osnabrück**  
University of Applied Sciences



**LEUPHANA**  
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

---

**Fakultät  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

Prof. Dr. Iris Thye  
Anja Reißland, Dipl.-Kff. (FH)

---

**Zentrum für Demokratieforschung**

Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel  
Dr. Holger Meyer  
Axel Piesker, M.A.

**Statusbericht  
zur wissenschaftlichen Begleitung  
des Gesetzes zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume  
(Modellkommunen-Gesetz – ModKG – )**

---

**Juni 2008**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Fallzahlenanalyse .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>§ 3 ModKG - Modifizierte Vorschriften .....</b>	<b>5</b>
3.1	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz (NPersVG) .....	5
3.2	Niedersächsische Bauordnung (NBauO).....	8
	Unterschriftsbeglaubigung § 92 (2) NBauO/ § 3 Nr. 2 c ModKG .....	8
3.3	Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) .....	11
	Beschränkung der Verbandsbeteiligung auf UVP-pflichtige Vorhaben .....	11
	§ 3 Nr. 3 ModKG/ § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG .....	11
<b>4</b>	<b>§ 4 ModKG - Nicht anwendbare Vorschriften .....</b>	<b>14</b>
4.1	Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG/ § 4 Nr. 2 ModKG .....	14
4.2	Wegfall der Teilungsgenehmigung § 94 NBauO/ § 4 Nr. 4 ModKG .....	15
<b>5</b>	<b>§ 5 ModKG - Abweichende Fristenregelungen.....</b>	<b>18</b>
5.1	Niedersächsische Bauordnung (NBauO).....	18
	Beteiligung einer Behörde im Bauantragsverfahren § 73 (3) NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 c ModKG.....	18
5.2	Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) .....	20
	Verbandsmitwirkung, Ankündigung eine Stellungnahme abgeben zu wollen bzw. Abgabe der Stellungnahme § 60 b (1) Satz 2 und (4) Satz 1, 2, 3 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 b u. c ModKG .....	20
<b>6</b>	<b>§ 6 ModKG - Zuständigkeitsverlagerungen .....</b>	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick.....</b>	<b>25</b>

## 1 Einleitung

Seit dem 01. Januar 2006 findet in Niedersachsen das Gesetz zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume (Modellkommunen-Gesetz – ModKG) Anwendung, welches es fünf Modellkommunen ermöglicht bestimmte landesrechtliche Vorschriften modifiziert anzuwenden oder auszusetzen, mit verkürzten Fristenregelungen zu arbeiten sowie abweichende Zuständigkeitsregelungen zu treffen. Zu den ausgewählten Modellkommunen gehören neben den drei Landkreisen Cuxhaven, Emsland und Osnabrück mit ihren kreisangehörigen Kommunen auch die große selbständige Stadt Lüneburg und die kreisfreie Stadt Oldenburg.

Gemäß § 7 Abs. 1 ModKG sind die Fachhochschule Osnabrück und die Leuphana-Universität Lüneburg im Auftrag der Landesregierung als wissenschaftliche Begleitung mit der fortlaufenden Auswertung der Wirkungen des insgesamt dreijährigen Modellversuchs betraut.

Bereits im Juni vergangenen Jahres legte die wissenschaftliche Begleitung in einem Zwischenbericht eine erste Wirkungsanalyse des ModKG vor. Angesichts des bis dahin relativ kurzen Untersuchungszeitraums von 13 Monaten konnten damals lediglich erste Tendenzen für die verschiedenen Regelungsbereiche aufgezeigt werden. Der nun vorliegende Statusbericht knüpft in seinen Ausführungen an den ersten Zwischenbericht an und berücksichtigt die von den Modellkommunen übermittelten Fallzahlen zum ModKG bis zum 31. März 2008. Während im ersten Jahr der wissenschaftlichen Begleitung noch die fortlaufende, quantitative Analyse der Regelungsbereiche den Schwerpunkt der Untersuchung bildete, sind seitdem vor allem qualitative Aspekte der ModKG-Regelungen beleuchtet worden: Zu diesem Zweck fanden in den Modellkommunen eine Reihe von Experteninterviews zu den unterschiedlichsten Regelungsbereichen statt. Dabei standen die Rechtsbereiche im Fokus, in denen hohe Fallzahlen auftraten. Zudem waren die besonders im Vorfeld der Gesetzgebung konfliktorisch diskutierten Bereiche des NPersVG und der 1. DVO-KiTaG Untersuchungsgegenstand. Der Statusbericht beschäftigt sich daher auch nur mit diesen ausgewählten Regelungen des ModKG. Eine ausführliche Wirkungsanalyse zu den übrigen Regelungsbereichen wird im Endbericht einfließen.

Die Darstellung der Wirkungen im Statusbericht erfolgt zunächst im Rahmen einer Fallzahlenanalyse (Punkt 1) und gliedert sich anschließend – in Anlehnung an die Systematik des ModKG – in die Betrachtung der modifizierten Vorschriften (Punkt 2), gefolgt von den nicht anwendbaren Vorschriften (Punkt 3) und den abweichenden Fristenregelungen (Punkt 4) sowie den Zuständigkeitsverlagerungen (Punkt 5). Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die weitergehende wissenschaftliche Begleitung bis zum Ende des Modellzeitraums am 31. Dezember 2008.

## 2 Fallzahlenanalyse

Die wissenschaftliche Begleitung erhebt in den fünf Modellkommunen weiterhin kontinuierlich die Fallzahlen aller durch das ModKG betroffenen Regelungsbereiche. Einzige Ausnahme bildet der § 4 Nr. 3 ModKG, durch den der § 26 Abs. 2 bis 6 NSchG außer Kraft gesetzt wird. Dieser regelt das Verfahren zur Aufstellung von Schulentwicklungsplänen. Am 21. Juli 2006 beschloss das Kabinett eine Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung, welche die nächste Fortschreibung der Schulentwicklungspläne in Niedersachsen erst zum 1. Januar 2009 vorsieht. In Absprache mit der Staatskanzlei wird diese Regelung daher nicht weiter im Prozess der wissenschaftlichen Begleitung berücksichtigt.

In der Abbildung wird die Gesamtzahl der übermittelten Fallzahlen bis zum 31. März 2008 dargestellt:

Rechtsbereiche	LK Cuxhaven	LK Emsland	LK Osnabrück	Lüneburg	Oldenburg	insgesamt:
1. DVO-KiTaG	1	3	0	1	0	5
NAbfG	0	1	1	0	0	2
NBauO	2.038	8.027	7.955	314	2.372	20.706
NBodSchG	0	0	0	0	0	0
NGO	210	153	141	3	1	508
NKomZG	0	0	1	0	0	1
NLO	0	0	0	/	/	0
NNatG <sup>1</sup>	126	151	52	8	42	379
NNVG	0	0	0	0	0	0
NPersVG	17	3	10	0	11	41
NSpPG	9	30	3	14	26	82
NStrG	2	35	6	0	0	43
NWG	73	86	123	2	0	284
Zuständigkeitsverlagerungen	383	242	455	/	/	1.080
<b>insgesamt:</b>	<b>2.859</b>	<b>8.731</b>	<b>8.747</b>	<b>342</b>	<b>2.452</b>	<b>23.131</b>

Tabelle 1 – Fallzahlenanalyse 01. Januar 2006 bis 31. März 2008<sup>2</sup>

Wie bereits die Fallzahlenanalyse im Zwischenbericht 2007 gezeigt hat, liegt der Anwendungsschwerpunkt des ModKG weiterhin im Bereich der NBauO, in dem rund 90 Prozent aller ModKG-Fälle auftreten. Weitere nennenswerte Fallzahlen liegen für die Rechtsbereiche der NGO mit 508 Fällen, das NNatG mit 379 Fällen, das NWG mit 284 Fällen sowie für den Bereich der Zuständigkeitsverlagerungen mit 1.080 Fällen vor.

Keine Fallzahlen wurden bisher für die modifizierten Vorschriften der NLO und den Großteil der Regelungen des NPersVG gemeldet. Ebenfalls nicht zur Anwendung gekommen sind die abweichenden Fristenregelungen des NBodSchG. Im Bereich der Zuständigkeitsverlagerungen<sup>3</sup> fanden im Durchschnitt bislang 55 Prozent der verlagerten Regelungsbereiche der Modell-Landkreise keine Anwendung.

Für die übrigen Rechtsbereiche sind trotz des fortgeschrittenen Versuchszeitraums nur sehr wenige Fallzahlen übermittelt worden, wodurch die Reliabilität wissenschaftlicher Aussagen erheblich leidet.

<sup>1</sup> Bis zum 30. September 2006 sind die Anzahl der Verfahren bei UVP-pflichtigen Vorhaben erfasst worden, ab dem 01. November 2006 die Anzahl der Beteiligungen.

<sup>2</sup> Die Fallzahlen der Landkreise umfassen ebenfalls die übermittelten Fallzahlen der kreisangehörigen Kommunen.

<sup>3</sup> Im Landkreis Cuxhaven wurden bisher 2 der 10 verlagerten Regelungen nicht berührt (20 %), im Landkreis Emsland 6 der 10 verlagerten Vorschriften (60 %), vgl. auch S. 23 und im Landkreis Osnabrück 15 der 22 verlagerten Vorschriften (68 %).

Die seit dem Zwischenbericht 2007 neu übermittelten Fallzahlen bestätigen zudem den Gegensatz zwischen den drei Modell-Landkreisen und den beiden Modellstädten. Insgesamt wurden deutlich weniger Fälle aus Lüneburg und Oldenburg gemeldet als aus den Landkreisen Cuxhaven, Emsland und Osnabrück. Vor allem im Bereich der NBauO werden in beiden Städten weiterhin deutlich weniger Bauantragsverfahren durchgeführt und somit weniger Behörden beteiligt. Auffällig ist ebenfalls, dass die beiden Städte bisher nur zu weniger als der Hälfte aller Rechtsbereiche Fallzahlen gemeldet haben, während in den Modell-Landkreisen in zwei Drittel der betroffenen Rechtsbereiche Fälle aufgetreten sind.

### 3 § 3 ModKG - Modifizierte Vorschriften

#### 3.1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz (NPersVG)

Durch das ModKG werden seit dem 1. Januar 2006 in drei großen Bereichen NPersVG-Regelungen modifiziert angewendet: So entfällt die Mitbestimmung bzw. die Benehmensherstellung mit dem Personalrat und die Anrufung der Einigungsstelle für insgesamt 27 Regelungen des NPersVG, von denen bisher während des Versuchszeitraums insgesamt 7 Regelungen (26 Prozent) in den Modellkommunen zum Tragen kamen.

Im Einzelnen übermittelte der Landkreis Cuxhaven bis zum 31. März 2008 17 Fälle zu sieben Regelungen, der Landkreis Emsland vier Fälle zu vier Regelungen, der Landkreis Osnabrück neun Fälle zu vier Regelungen und die Stadt Oldenburg<sup>4</sup> elf Fälle zu drei Regelungen. Im Landkreis Cuxhaven kamen somit bisher rund 26 Prozent der modifizierten Regelungen zur Anwendung. In den Landkreisen Emsland und Osnabrück dagegen kamen lediglich 15 Prozent und in der Stadt Oldenburg nur elf Prozent der modifizierten Regelungen zum Tragen. Für die Stadt Lüneburg sind weder für den Zeitraum 2001 bis 2005 noch bis um 31. März 2008 Fälle in diesem Bereich übermittelt worden. Bezogen auf die Gebietskörperschaften in den fünf Modellkommunen ergibt sich folgendes Bild: Zwischen 2001 und 2005 übermittelten 17 der 59 Verwaltungen Fälle zu den vom ModKG betroffenen Regelungen. Seit dem 1. Januar 2006 haben dagegen lediglich 13 Gebietskörperschaften Fälle für diesen Bereich gemeldet.

Da der Untersuchungsschwerpunkt beim NPersVG im Zwischenbericht vor allem auf der quantitativen Analyse der durch das ModKG modifizierten Regelungen lag, wird diese Vorgehensweise nun mit Hilfe von Experteninterviews, die mit Vertretern der Personalabteilungen und der Personalräte Ende 2007 und Mitte 2008 in den vier Modellkommunen<sup>5</sup> durchgeführt wurden, um eine qualitative Analyseebene ergänzt. Lediglich die Stadt Lüneburg wird bei dieser Untersuchung nicht berücksichtigt, da sie keine Fälle übermittelt hat.

Im Wesentlichen lassen sich drei relevante Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Analyse festhalten:

**Erstens** kann auf Basis der übermittelten Fallzahlen keine tendenzielle Zunahme von Fällen insgesamt oder für einzelne Regelungen festgestellt werden. Sowohl für den Zeitraum 2001 bis 2005 als auch seit Inkrafttreten des ModKG sind durchschnittlich 21 Fälle pro Jahr für alle fünf Modellkommunen übermittelt worden. Lediglich beim Wegfall der Personalratsbeteiligung zeigt sich bisher eine signifikante Zunahme. Während zwischen 2001 und 2005 im Durchschnitt acht Fälle pro Jahr übermittelt wurden, ergibt sich für den Modellzeitraum mit durchschnittlich zwölf Fällen pro Jahr ein etwas höherer Wert. Dagegen spielt weder die Anrufung der Einigungsstelle (2001-2005) noch die abschließende Entscheidung der Dienststelle (ModKG) eine große Rolle bei der quantitativen Auswertung, da lediglich je ein Fall übermittelt wurde.

Bei der Benehmensherstellung mit dem Personalrat ist ebenfalls keine Zunahme zu verzeichnen, da nach altem Recht im Durchschnitt zehn Fälle und seit Inkrafttreten des ModKG acht Fälle in allen Modellkommunen aufgetreten sind. Allerdings handelt es sich bei diesen Durchschnittswerten lediglich um Richtwerte, da für das alte Recht auf einen Erhebungszeitraum von fünf Jahren, für das ModKG jedoch nur auf zwei Jahre zurückgegriffen werden kann.

**Zweitens** ergeben die in den fünf Modellkommunen durchgeführten Befragungen, dass aufgrund eines Missverständnisses auf Seiten der Verwaltung zu viele Fälle sowohl nach altem als auch nach neuem Recht übermittelt worden sind. Hiervon sind die NPersVG-Regelungen betroffen, bei denen nach altem Recht die Einigungsstelle angerufen wurde und seit Inkrafttreten des ModKG stattdessen

<sup>4</sup> Den Modell-Landkreisen wurden jeweils die übermittelten Fälle der kreisangehörigen Kommunen hinzugerechnet.

<sup>5</sup> Die Interviews wurden jedoch nicht von allen Kommunen unterstützt.

die Dienststelle abschließend entscheidet. Auf Rückfrage wird von den Modellkommunen bestätigt, dass es bisher nur jeweils einen Fall<sup>6</sup> gab, in dem die Einigungsstelle angerufen wurde bzw. die Dienststelle abschließend entscheiden musste. Dies hat zur Folge, dass sich die zum NPersVG übermittelten Fallzahlen im Vergleich zum Zwischenbericht deutlich reduziert haben (siehe Tabelle 2).

	Vorschrift im NPersVG	Modifizierte Regelung nach ModKG	Fallzahlen 2001-2005	Fallzahlen 01.01.06-31.03.08
Mitbestimmung des Personalrats	Umsetzung von Beamten ohne Zustimmung länger als 3 Monate (§ 65 (1) Nr. 10)	Wegfall der Mitbestimmung des Personalrats	7	3
	Ablehnung von Sonderurlaub für Beamte (§ 65 (1) Nr. 17)		5	2
	Umsetzung von Angestellten ohne Zustimmung länger als 3 Monate (§ 65 (2) Nr. 8)		35	12
	Ablehnung Sonderurlaub für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 16)		5	8
Anrufung der Einigungsstelle	Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens auf Beamte (§ 65 (1) Nr. 5)	Keine Anrufung der Einigungsstelle, sondern abschließende Entscheidung der Dienststelle	-	1
	Abordnung eines Beamten länger als 3 Monate (§ 65 (1) Nr. 8)		-	-
	ebenso für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 6)		-	-
	Zuweisung eines Beamten zu einer öffentlichen Einrichtung außerhalb des Anwendungsbereichs des BRRG länger als 3 Monate (§ 65 (1) Nr. 9)		-	-
	ebenso für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 7)		-	-
	Weiterbeschäftigung eines Beamten über die Altersgrenze hinaus (§ 65 (1) Nr. 12)		-	-
	Versagung/ Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit für Beamte (§ 65 (1) Nr. 15)		-	-
	ebenso für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 11)		-	-
	Verzicht auf Ausschreibung "höherwertiger" Dienstposten für Beamte (§ 65 (1) Nr. 16)		-	-
	Aufstellung von Grundsätzen für Beamte über die Durchführung der Fortbildung (§ 65 (1) Nr. 18)		-	-
	ebenso für Angestellte, auch für die Durchführung der Berufsausbildung (§ 65 (2) Nr. 12)		-	-
	Auswahl Beamte für Fortbildungsveranstaltungen, wenn mehr Bewerber als Plätze (§ 65 (1) Nr. 19)		-	-
	ebenso für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 13)		-	-
	Aufstellung des Urlaubsplans (§ 66 (1) Nr. 3)		-	-
	Zuweisung u. Kündigung von Wohnungen (§ 66 (1) Nr. 7)		-	-
	Zuweisungen und Kündigung von Dienst- und Pachtland und Festsetzung der Nutzungsbedingungen (§ 66 (1) Nr. 8)		-	-
	Bestellung und Abberufung von Vertrauens-, Vertrags- und Betriebsärzten und Beauftragten für Arbeitssicherheit (§ 66 (1) Nr. 9)		1	-
	Gestaltung der Arbeitsplätze (§ 67 (1) Nr. 3)		-	-
	Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und zur Erleichterung des Arbeitsablaufs (§ 67 (1) Nr. 4)		-	-
	Anordnung von Mehrarbeit (§ 67 (1) Nr. 7)		-	-
Bestellung und Abberufung von Datenschutzbeauftragten (§ 67 (1) Nr. 9)	-	-		
Behemmensherstellung mit dem Personalrat	Behemmensherstellung bei der Anordnung von Organisationsuntersuchungen (§ 75 (1) Nr. 7)	Wegfall der Behemmensherstellung	37	9
	Behemmensherstellung bei der Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Anmietung von Diensträumen (§ 75 (1) Nr. 14)		15	6
Fallzahlen gesamt	<b>27 Regelungen</b>		<b>105</b>	<b>41</b>

Tabelle 2 - Fallzahlenanalyse – NPersVG

<sup>6</sup> Zwischen 2001 und 2005 gab es einen Fall in der Stadt Oldenburg, in dem die Einigungsstelle angerufen werden musste. Nach neuem Recht hat es einen Fall gegeben, in dem die Dienststelle hätte abschließend entscheiden müssen. Allerdings zog die Beamtin ihre Bewerbung zurück und bewarb sich auf eine andere Stelle, bevor die Dienststelle eine Entscheidung treffen konnte.

**Drittens** zeigen die Experteninterviews, dass eine Verallgemeinerung der Erfahrungen im Umgang mit den modifizierten NPersVG-Regelungen nur sehr schwierig ist, da die Regelungen sehr selten zur Anwendung kommen und lokale Faktoren das Ergebnis beeinflussen. Zum einen wirkt sich das allgemeine Betriebsklima in einer Verwaltung auf die Zusammenarbeit zwischen Personalabteilung und Personalrat aus. Auch persönliche Faktoren beeinflussen die Beziehung zwischen beiden Seiten. Zum anderen scheint auch die Größe der jeweiligen Verwaltung einen Einfluss auf den Umgang mit den NPersVG-Regelungen zu haben. In einer kleineren Kommune geht es beispielsweise insgesamt „familiärer“ zu, die Dienstwege sind kürzer und mögliche Probleme können schon frühzeitig in persönlichen Gesprächen aus der Welt geschafft werden. Obwohl in den meisten Verwaltungen die beiden Parteien um ein gutes Miteinander bemüht sind, lassen sich für die Modellkommunen zwei Gruppen unterscheiden. Die erste Gruppe umfasst die Verwaltungen, in denen das Binnenverhältnis zwischen Personalrat und Personalabteilung intakt ist und der Personalrat frühzeitig bei Entscheidungsprozessen beteiligt wird. Die zweite Gruppe ist dadurch gekennzeichnet, dass das Binnenverhältnis zwischen den beiden Parteien eher als angespannt bezeichnet werden kann.

Der **Wegfall der Personalratsmitbestimmung und -benehmensherstellung** wird in der Regel von Personalräten in den Verwaltungen besonders kritisch gesehen, in denen das Verhältnis zwischen beiden Parteien angespannt ist, da ihnen in diesen Fällen keine Beteiligungsmöglichkeit mehr gegeben ist. In diesen Fällen haben sich die Beziehungen zwischen den beiden Vertretungen durch das ModKG weiter verschlechtert. Hingegen sehen dies Personalräte in Verwaltungen mit einem guten Verhältnis zur Personalabteilung weniger kritisch, da hier aufgrund des guten Betriebsklimas der Personalrat weiterhin informell beteiligt bzw. informiert wird. Lediglich der Wegfall der Personalratsmitbestimmung bei der Umsetzung von Beamten/Angestellten wird bemängelt<sup>7</sup>.

Unabhängig vom Binnenverhältnis sehen Personalabteilungen im **Wegfall der Mitbestimmung** konkrete Arbeitserleichterungen, da Verfahren nun beschleunigt zum Abschluss gebracht werden könnten. Konkrete Zeit- und Kosteneinsparungen seien jedoch schwer messbar.

Die Personalräte dagegen stehen dem Wegfall der Mitbestimmungsrechte eher kritisch gegenüber, da keine Arbeitserleichterungen zu verzeichnen seien und ein starker Einschnitt in die Arbeitnehmerrechte stattfinde. Vor allem Beamte könnten hinsichtlich ihrer Treuepflicht nun in ein stärkeres Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Dienstherrn geraten. Aufgrund des ModKG würden sich die Machtverhältnisse daher einseitig in Richtung Personalabteilung verschieben. Darüber hinaus wurde häufiger die Gefahr geäußert, das ModKG sei nur ein erster Schritt zur schleichenden Aushöhlung der Mitbestimmungsrechte.

Einigkeit zwischen Personalabteilungen und Personalrat herrscht jedoch grundsätzlich bezüglich des **Wegfalls der Benehmensherstellung**, da es sich hierbei häufig um Bagatellfälle handelt, bei denen eine Beteiligung nicht zwingend notwendig sei und somit tatsächliche Verfahrensbeschleunigungen erreicht werden könnten. Zudem handelt es sich um die schwächste Beteiligungsform des Personalrats, so dass die Personalabteilung bereits vor Inkrafttreten des ModKG nicht gezwungen war, die Einwände des Personalrats bei der abschließenden Entscheidung zu berücksichtigen. Aber auch hier gilt: Besteht ein gutes Verhältnis zwischen Personalrat und Personalabteilung, wird der Personalrat weiterhin über geplante Vorhaben informiert.

Obwohl die **Einigungsstelle** zwischen 2001 und 2005 nur einmal angerufen wurde und seit Inkrafttreten des ModKG erst in einer Kommune eine Dienststelle kurz davor stand, einen Fall abschließend zu entscheiden, darf daraus nicht automatisch geschlossen werden, dass die Einigungsstelle funktionslos und damit überflüssig ist. Nach Einschätzung der Interviewpartner wird die Einigungsstelle als ein Instrument mit einer konfliktregulierenden Funktion verstanden, welches dazu beiträgt, bereits im Vor-

---

<sup>7</sup> Experteninterview mit dem Personalrat des Landkreises Cuxhaven am 25. Mai 2008

feld einvernehmliche Lösungen zu finden, da die Bildung einer Einigungsstelle immer mit einem erheblichen Kosten- und Arbeitsaufwand verbunden ist. Allein die Existenz dieses Instrumentes verändere das Verhalten der Akteure, ohne das es im Regelfall zur Anwendung gelange. Ein weiterer Faktor, der mit entscheidend dafür ist, dass bisher sehr selten eine Einigungsstelle angerufen werden musste, ist das gute Verhältnis zwischen Personalrat und Personalverwaltung. Dieses ist nicht regelbar und kann sich daher auch durch einen Wechsel an der Verwaltungsspitze verändern.

Es herrschen divergierende Meinungen zwischen den Personalabteilungen und den Personalräten bei der Einschätzung, ob der Wegfall zu Arbeitserleichterungen führe. Während die Personalabteilungen dies bejahen, sehen die Personalräte bereits in der Option „Anrufung der Einigungsstelle“ eine wesentliche Chance Kompromisslösungen zwischen Personalabteilung und Personalrat zu finden, die nun entfallen würde.

Insgesamt bleibt aus Sicht einiger Personalräte abzuwarten, ob der Informationsfluss zwischen Personalabteilungen und -räten auch nach einer eventuellen Übertragung der Vorschriften auf das gesamte Land Niedersachsen in dieser Form weiterhin bestehen wird. Das Binnenverhältnis sei stets ein labiler Ist-Zustand, der von zukünftigen Entwicklungen und nicht zuletzt von persönlichen Beziehungen zwischen der Personalabteilung und dem Personalrat abhängig und beeinflussbar sei.

Anhand der sehr geringen Fallzahlen wird allerdings deutlich, dass es sich lediglich um einen Randbereich des NPersVG handelt. Da Erfahrungen mit der Anrufung der Einigungsstelle weitgehend fehlen, ist es für den Großteil der modifizierten NPersVG-Regelungen nicht möglich, die Auswirkungen des ModKG zu beurteilen.

### **3.2 Niedersächsische Bauordnung (NBauO) Unterschriftsbeglaubigung § 92 (2) NBauO/ § 3 Nr. 2 c ModKG**

Durch das ModKG ist § 92 (2) NBauO in den drei Modell-Landkreisen Cuxhaven, Emsland und Osnabrück um die Möglichkeit ergänzt worden, die Unterschriftsbeglaubigung im Rahmen einer Baulasteintragung zusätzlich in einer kreisangehörigen Kommune vornehmen zu lassen.

Im **Landkreis Cuxhaven** wurden seit Inkrafttreten des ModKG 86 Unterschriften im Zusammenhang mit der Eintragung einer Baulast in den kreisangehörigen Kommunen beglaubigt. Mehr als 70 Prozent der Fälle entfallen dabei auf die vier Kommunen Loxstedt (19), Am Dobrock (17), Beverstedt (16) und Börde Lamstedt (10). Ein Drittel der zwölf<sup>8</sup> kreisangehörigen Kommunen hat bisher keine Fälle zu dieser Regelung übermittelt.

Der für die im Rahmen der Baulasteintragung erforderliche Vordruck für die Unterschriftsbeglaubigung wird von der unteren Bauaufsichtsbehörde auf Wunsch unterschriftsreif vorbereitet und dem Antragsteller zur Verfügung gestellt, der dann entscheiden kann, wo er die Beglaubigung vornehmen lässt. Wie die Fallzahlenanalyse für diese Regelung zeigt, wird der überwiegende Teil der Unterschriftsbeglaubigungen in den von der Landkreisverwaltung weit entfernten Kommunen durchgeführt. Nach Einschätzung des Landkreises Cuxhavens werden etwa 65 Prozent der Fälle von der unteren Bauaufsichtsbehörde anerkannt, während jeweils 15 Prozent vom Notar und von den kreisangehörigen Gemeinden beglaubigt werden. Bei einem geringen Anteil (ca. fünf Prozent) der Fälle führen Vermessungsingenieure die Unterschriftsbeglaubigung durch. Für den bisherigen Untersuchungszeitraum lässt sich somit eine Gesamtzahl von 580 Fällen errechnen. Nach Einschätzung der unteren Bauaufsichtsbehörde wurden die 15 Prozent der Unterschriftsbeglaubigungen, die seit dem 1. Januar 2006 in den kreisangehörigen Kommunen bearbeitet werden, vor Inkrafttreten des ModKG von der Landkreis-

---

<sup>8</sup> Die große selbstständige Stadt Cuxhaven verfügt über eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

verwaltung durchgeführt. Weitgehend stabil dagegen sind die Anteile geblieben, die auf die Notare und die Vermessungsingenieure entfallen.

Bisher erhoben die kreisangehörigen Kommunen insgesamt Gebühren in Höhe von 720 Euro, so dass im Durchschnitt 8,40 Euro pro Unterschriftsbeglaubigung fällig wurden. Dabei wurden von den kreisangehörigen Kommunen zwischen 0 und 25 Euro für die Beglaubigung veranschlagt.

Wie bereits im Zwischenbericht dargelegt, wird die Möglichkeit, die Unterschriftsbeglaubigung in den kreisangehörigen Kommunen durchführen zu lassen, sowohl von der Verwaltung als auch von den Antragstellern weiterhin positiv bewertet. Die telefonischen Experteninterviews, die mit vier Sachbearbeitern aus den kreisangehörigen Kommunen des Landkreises Cuxhaven durchgeführt wurden, haben ergeben, dass bislang keine Probleme mit dieser Regelung bekannt geworden sind. Die Beglaubigung der Unterschriften erfolgt in der Regel im Einwohnermeldeamt. Bei inhaltlichen Fragen wird der Bürger an das örtliche Bauamt verwiesen. Es kommt jedoch insgesamt sehr selten vor, dass der Antragsteller Fragen zum Inhalt der Baulasterklärung hat. Die eingenommenen Gebühren verbleiben in der jeweiligen Kommune. Eine exakte Verrechnung der Gebühr für die Unterschriftsbeglaubigung mit der Gebühr für die Eintragung in das Baulastverzeichnis erfolgt nicht. Die untere Bauaufsichtsbehörde erhebt lediglich eine leicht verringerte Gebühr. In vielen Fällen wird aber sowieso nur der Mindestsatz von 54 Euro für die Eintragung einer Baulast erhoben. Eine Unterschreitung dieses Gebührensatzes ist nicht möglich, da die Verwaltung dann nicht mehr kostendeckend arbeiten könnte.

Abschließend kann also festgehalten werden, dass die neu geschaffene Möglichkeit von den Bürgerinnen und Bürgern durchaus positiv beurteilt wird. Allerdings sind im Versuchszeitraum im Landkreis Cuxhaven verhältnismäßig wenige Fälle aufgetreten. Die Aufgabe kann ohne Probleme auf die örtlichen Einwohnermeldeämtern übertragen werden, da sich der Arbeitsaufwand bisher in Grenzen hält und der Verwaltungsvorgang nicht zu komplex ist, so dass hierfür umfangreiche Schulungen der SachbearbeiterInnen notwendig wären.

Im **Landkreis Emsland** wurden seit dem 01. Januar 2006 insgesamt 616 Unterschriftsbeglaubigungen im Rahmen einer Baulasteintragung vorgenommen. Während zu Beginn des Versuchszeitraums das Verhältnis der geleisteten Unterschriftsbeglaubigungen zwischen der Kreisverwaltung, den kreisangehörigen Kommunen<sup>9</sup> und den Notaren noch recht ausgeglichen war, werden inzwischen etwa 73 Prozent der Unterschriftsbeglaubigungen in den kreisangehörigen Kommunen durchgeführt, 20 Prozent der Beglaubigungen entfallen auf den Landkreis, die übrigen sieben Prozent auf die Notare.

Die Fallzahlenanalyse zeigt, dass etwa 30 Prozent der aus den kreisangehörigen Kommunen gemeldeten Fallzahlen von der Samtgemeinde Dörpen stammen, die geografisch in größerer Entfernung zur Kreisverwaltung liegt. Für die übrigen kreisangehörigen Kommunen kann jedoch nicht festgestellt werden, dass die Anzahl der gemeldeten Fälle steigt, je weiter die Entfernung zwischen der kreisangehörigen Kommunen und der Kreisverwaltung zunimmt.

Zu Beginn des Verfahrens wird die durch die Kreisverwaltung vorbereitete Baulasterklärung entweder zur Wohnortgemeinde des Antragstellers oder direkt zu ihm nach Hause gesandt. Die letztere Variante hat sich jedoch im Verlauf des Versuchszeitraums als die geeignetere erwiesen. Denn während beim Versenden der Baulasterklärung an die kreisangehörige Kommune, der Bürger sich dort erstmalig mit dem Schriftstück befasst und bei eventuell auftretenden Fragen oder Problemen die Fachkenntnisse des Verwaltungsmitarbeiters nicht ausreichen könnten, kann sich der Bürger dagegen im Vorfeld ausführlich mit der Baulasterklärung beschäftigen, wenn ihm das vorbereitete Schriftstück nach Hause zugestellt wird. Besteht weiterer Erklärungsbedarf, hat der Bürger die Möglichkeit, sich

---

<sup>9</sup> Die Städte Meppen, Lingen (Ems) und Papenburg verfügen über eine eigene untere Bauaufsichtsbehörde.

telefonisch direkt mit dem zuständigen Sachbearbeiter in der Bauaufsichtsbehörde in Verbindung zu setzen. Dadurch bleiben die Beratungsleistungen grundsätzlich in der Hand der Kreisverwaltung, während die kreisangehörige Kommune lediglich mit dem Part der Unterschriftsbeglaubigung befasst ist. Probleme formal fehlerhafter Baulasterklärungen oder fehlende Spezialkenntnisse der Verwaltungsmitarbeiter vor Ort werden somit umgangen.

Im gesamten Kreisgebiet wird für den Akt der Unterschriftsbeglaubigung keine Gebühr erhoben. Das Emsland ist somit der einzige Modell-Landkreis mit einem einheitlichen Vorgehen in allen kreisangehörigen Kommunen. Die Kreisverwaltung legt – wie vor dem Inkrafttreten des ModKG – die gleichen Gebührensätze zugrunde. Sie beinhalten die Kosten für Vorbereitung, Beratung und Eintragung in das Baulastenverzeichnis, wobei die Beglaubigung der Unterschrift nicht gesondert berechnet wird.

Im **Landkreis Osnabrück** wurden seit Inkrafttreten des ModKG insgesamt 360<sup>10</sup> Unterschriftsbeglaubigungen bei der Eintragung einer Baulast durchgeführt. Davon ließen etwa 55 Prozent der Grundstückseigentümer die Unterschrift bei den kreisangehörigen Kommunen<sup>11</sup> beglaubigen, etwa jede dritte Beglaubigung (35 Prozent) wurde weiterhin in der Kreisverwaltung vorgenommen, die übrigen zehn Prozent entfielen auf die Notare. Die Fallzahlenanalyse zeigt zudem, dass aus den im Nord-Landkreis gelegenen Kommunen der höchste Anteil der Fälle stammt, da diese am weitesten von der Kreisverwaltung entfernt liegen.

Zusammen mit der Eingangsbestätigung für die eingereichten Bauantragsunterlagen erhält der Bauherr eine Liste fehlender Unterlagen, darunter eventuell eine beizubringende Baulasterklärung. Den betroffenen Grundstückseigentümern bieten sich nun zwei Möglichkeiten:

- Wie bereits vor Inkrafttreten des ModKG kann er einen Vordruck der Baulasterklärung direkt vor Ort bei der Kreisverwaltung ausfüllen und beglaubigen lassen.
- Der Grundstückseigentümer hat aber auch die Wahl einen passenden Vordruck der Baulasterklärung aus dem Internetangebot des Landkreises herunter zu laden, auszufüllen und die Beglaubigung bei der kreisangehörigen Kommune vornehmen zu lassen.

Diese neu geschaffene Beglaubigungsmöglichkeit führt jedoch in der Praxis häufiger zu formal fehlerhaften Baulasterklärungen, wenn die Bauaufsichtsbehörde nicht – wie empfohlen – zuvor beteiligt wurde. Formal fehlerhafte Baulasterklärungen liegen dann vor, wenn z. B. in der Baulasterklärung falsche Grundstückseigentümer benannt sind, fehlerhafte Bauabstände eingetragen oder falsche Baulasten erklärt werden. Entdeckt werden diese Fehler i. d. R. erst bei der Prüfung der Baulasterklärungen durch die Bauaufsichtsbehörde, da die Bauantragsunterlagen während des Verfahrens bei der Kreisverwaltung verbleiben und nicht den kreisangehörigen Kommunen zugesandt werden, die somit keine Möglichkeit erhalten, die Richtigkeit der formellen Angaben (z. B. Flurstücksnummer) zu prüfen. Sofern demnach formale Fehler auftreten, muss die Verpflichtungserklärung erneut formuliert, vom betroffenen Grundstückseigentümer ein zweites Mal unterschrieben und bei der kreisangehörigen Kommune oder dem Landkreis beglaubigt werden, was somit zu Doppelarbeiten und zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer gegenüber dem bisherigen Recht führt. Die inhaltliche Prüfung der Baulasterklärung obliegt in beiden Fällen weiterhin der Bauaufsichtsbehörde.

Gebühren für die Beglaubigung der Unterschrift in Höhe von 4,25 bis 6,00 Euro berechneten bisher drei kreisangehörige Kommunen, darunter die Samtgemeinden Bersenbrück und Neuenkirchen sowie die Gemeinde Wallenhorst. Den Grundstückseigentümern dieser Kommunen entstehen dadurch zusätzliche Kosten, da die Bauaufsichtsbehörde lediglich eine Gesamtgebühr für die Eintragung der Baulast erhebt, in der eine Gebühr für die Beglaubigung der Unterschrift nicht gesondert aufgeführt ist.

<sup>10</sup> In der Zeit vom 01. Januar 2006 bis zum 31. März 2007 wurden nur die Fallzahlen der kreisangehörigen Kommunen gemeldet.

<sup>11</sup> Die Stadt Melle verfügt über eine eigene Bauaufsichtsbehörde.

Allerdings ist der finanzielle Mehraufwand den eingesparten Wegekosten und Zeitgewinnen entgegenzuhalten, die im Zuge der Beglaubigung vor Ort realisiert werden können.

Wie bereits im Zwischenbericht 2007 dargelegt, wird die Möglichkeit, die Unterschriftsbeglaubigung in den kreisangehörigen Kommunen durchführen zu lassen, sowohl von der Verwaltung als auch von den Antragstellern weiterhin positiv bewertet. Größere Probleme mit dieser Regelung sind in den Modell-Landkreisen bislang nicht bekannt geworden.

### 3.3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) Beschränkung der Verbandsbeteiligung auf UVP-pflichtige Vorhaben § 3 Nr. 3 ModKG/ § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG

Für die Genehmigungsverfahren der Fälle nach § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG beschränkt das ModKG die Mitwirkung der anerkannten Naturschutzverbände auf UVP-pflichtige Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Evaluation der wissenschaftlichen Begleitung erstreckt sich demzufolge auf die Untersuchung der nicht UVP-pflichtigen Vorhaben gemäß § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG, deren Genehmigungsverfahren nun ohne Beteiligung der Naturschutzverbände erfolgen.

Aus dem Landkreis Cuxhaven wurden zwischen dem 01. Januar 2006 und dem 31. März 2008 insgesamt 47 solcher Verfahren gemeldet, aus dem Landkreis Emsland zusammen mit der großen selbstständigen Stadt Lingen<sup>12</sup> 115 Verfahren. Der Landkreis Osnabrück bearbeitete 40 und die Stadt Oldenburg insgesamt 38 nicht UVP-pflichtige Verfahren.<sup>13</sup> Der Anteil UVP-pflichtiger Genehmigungsverfahren fällt im Gegensatz dazu wesentlich geringer aus: Hier sind in den Modellkommunen bisher insgesamt 15 Verfahren angefallen.

Modellkommune	Nicht UVP-pflichtige Vorhaben	UVP-pflichtige Vorhaben
	§ 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG	
Landkreis Cuxhaven	47	5
- Cuxhaven	0	3
Landkreis Emsland	99	2
- Lingen (Ems)	16	0
Landkreis Osnabrück	40	1
Oldenburg	36	2
Lüneburg	0	2
<b>insgesamt</b>	<b>238</b>	<b>15</b>

**Tabelle 3 – Gegenüberstellung UVP-/ nicht UVP-pflichtige Verfahren 01.01.2006 – 31.03.2008**

Bereits vor Inkrafttreten des ModKG hat in einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Niedersächsischen Landkreis- bzw. Städtetag und den anerkannten Naturschutzverbänden eine Reduzierung der Verbandsbeteiligung für nicht UVP-pflichtige Vorhaben – u. a. auch für nun durch das ModKG betroffene Regelungen – stattgefunden. Die Verbände wurden jedoch weiterhin über die Genehmigungsverfahren informiert. Das ModKG geht insofern mit seiner Verfahrensmodifizierung einen Schritt weiter, da die Naturschutzverbände nun auch nicht mehr über die stattgefundenen nicht UVP-pflichtigen Verfahren informiert werden müssen. Gemessen an der Gesamtzahl der UVP-/nicht-UVP-pflichtigen Fälle

<sup>12</sup> Für die Stadt Lingen gilt ein abweichender Erhebungszeitraum vom 01. April 2006 bis 31. März 2008.

<sup>13</sup> Die Stadt Cuxhaven hat bisher Fehlanzeige gemeldet.

bedeutet dies, dass die Naturschutzverbände in den Genehmigungsverfahren nach § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG nur noch in 6 Prozent der Fälle informiert wurden.

**Aus Sicht der unteren Naturschutzbehörden** führt dieser große Anteil an Nichtbeteiligungs-Fällen zu einer merklichen Reduzierung des Verwaltungsaufwandes pro nicht UVP-pflichtigem Genehmigungsverfahren um etwa ein bis zwei Arbeitsstunden bei durchschnittlich 47,50 Euro Kosten pro Arbeitsstunde, da folgende Arbeitsschritte nicht mehr anfallen:

- Anschreiben der Naturschutzverbände mit der Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme,
- bei Interesse der Naturschutzverbände Vervielfältigung und Zusendung der Planungsunterlagen,
- Überprüfung der Fristeinhaltung und
- Zusendung einer Ausfertigung des Genehmigungsbescheides an die Naturschutzverbände.

Die Verfahrensdauer der nicht UVP-pflichtigen Genehmigungsverfahren reduziert sich rein rechnerisch somit um etwa drei Monate, da bisher i. d. R. das zweistufige Beteiligungsverfahren<sup>14</sup> Anwendung fand: Hierbei wurden die Naturschutzverbände zunächst schriftlich über das Vorhaben informiert und zur Abgabe einer Stellungnahme innerhalb eines Monats nach § 60 b Abs. 1 NNatG aufgefordert. Diese gesetzlich geregelte Frist musste von der unteren Naturschutzbehörde ebenso abgewartet werden wie auch die zweimonatige Frist bis zur Abgabe der Stellungnahme durch die Naturschutzverbände nach § 60 b Abs. 4 NNatG. Diese Arbeitsschritte entfallen nun. Jedoch sind während des Genehmigungsverfahrens auch andere Träger öffentlicher Belange zu beteiligen (z. B. Landwirtschaftskammern, betroffene Gemeinden), so dass sich die Verfahrensdauer der nicht UVP-pflichtigen Vorhaben real um etwa einen Monat reduziert.

Da die Naturschutzverbände nicht mehr an den Verfahren zu beteiligen sind, werden seitens der unteren Naturschutzbehörden auch in sonstiger Weise keine Informationen mehr an die Verbände weitergegeben. In Einzelfällen findet ein Austausch über persönliche Netzwerke statt. Auch von Seiten der Naturschutzverbände sind grundsätzlich keine Anfragen zu den Neuregelungen eingegangen. Lediglich im Landkreis Osnabrück informierte sich ein Ortsverband bei der unteren Naturschutzbehörde über den Rückgang der Beteiligungsfälle und beschwerte sich daraufhin über die Vorschriftenlage des ModKG. Über Gründe der ausbleibenden Reaktionen der Verbände konnten die unteren Naturschutzbehörden nur spekulieren:

- Ursache könnte fehlender Informationsfluss in den Naturschutzverbänden sein, auch aufgrund des weit verbreiteten Ehrenamtes in den Ortsverbänden.
- Die Verbände könnten daher der Annahme unterliegen, dass tatsächlich keine nicht UVP-pflichtigen Verfahren stattgefunden haben.
- Die Verfahren sind eventuell von untergeordneter Bedeutung oder betreffen eventuell nicht den Interessensbereich der Verbände.

Denn nach Auskunft der unteren Naturschutzbehörden zeigt die Verfahrenspraxis der Vergangenheit, dass die angeschriebenen Naturschutzverbände bereits vor Inkrafttreten des ModKG häufig nicht auf Aufforderungen zur Abgabe von Stellungnahmen reagierten bzw. keine Stellungnahmen leisteten. (vgl. auch Reaktion auf UVP-pflichtige Vorhaben, Punkt 4.2, S. 20)

Die **Einschätzungen der Naturschutzverbände** zum Wegfall ihrer Beteiligung bei den nicht uvp-pflichtigen Vorhaben fließen ebenfalls in die Evaluation ein. Bereits im ersten Halbjahr 2006 fand ein Pre-Test statt, für den anerkannte Verbände ausgewählt und zum Wegfall der Verbandsbeteiligung

---

<sup>14</sup> Mit Ausnahme der Stadt Oldenburg, die in Absprache mit den anerkannten Naturschutzverbänden auf den Verfahrensschritt „Ankündigung zur Abgabe einer Stellungnahme“ verzichtet und die notwendigen Unterlagen direkt zuschickt, wodurch sofort die zweimonatige Fristsetzung ausgelöst wird.

befragt wurden. Zu diesem Zeitpunkt bestand seitens der Naturschutzverbände großes Interviewinteresse. Jedoch waren in diesem frühen Stadium des Modellversuchs verständlicherweise nur bedingt wissenschaftlich belastbare Aussagen zu erwarten. Im Ergebnis der geführten Interviews ist jedoch anzumerken, dass einige Naturschutzverbände bis dahin noch nicht über die Neuregelungen des ModKG informiert waren. Bedenken wurden dahingehend geäußert, dass nun eine Kontrollinstanz im Genehmigungsverfahren nicht UVP-pflichtiger Vorhaben verloren gehe. Vor allem sei dadurch die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen gefährdet und die Möglichkeit korrigierend auf Genehmigungsverfahren Einfluss zu nehmen, verwirkt. In Bezug auf die Trennung nach UVP-/ nicht UVP-pflichtigen Vorhaben befürchteten einige Naturschutzverbände, dass gerade der Wegfall der Mitwirkung an vielen kleineren – scheinbar weniger bedeutsamen – nicht UVP-pflichtigen Vorhaben in der Summe zu größeren negativen Auswirkungen führen könne. Die Einflussnahme der Verbände mit ihrem speziellen Vor-Ort-Wissen sei hier von weitaus größerer Bedeutung als bei den zahlenmäßig geringen (großen) UVP-pflichtigen Vorhaben, die ohnehin einem inhaltlich sehr umfangreichen Prüfverfahren der unteren Naturschutzbehörden unterliegen. Es stellte sich die Frage, ob bei der Abgrenzung zwischen Beteiligungs- /Nichtbeteiligungsfällen die Trennlinie zwischen UVP-/ nicht UVP-pflichtigen Verfahren richtig gezogen wurde.

Aktuell finden erneut Interviews mit den Naturschutzverbänden statt, um nach zweieinhalb Jahren Modellversuch die bisherigen Erfahrungen der Verbände mit den Neuregelungen des ModKG in den Endbericht einfließen lassen zu können.

## 4 § 4 ModKG - Nicht anwendbare Vorschriften

### 4.1 Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG/ § 4 Nr. 2 ModKG

Durch diese ModKG-Regelung werden u. a. die Raumstandards für Kindertagesstätten außer Kraft gesetzt. Seit dem Zwischenbericht ist kein neuer Fall vom niedersächsischen Kultusministerium<sup>15</sup> übermittelt worden. Somit bleibt es bei den fünf Fällen aus den Jahren 2006 und 2007. Dies hat zur Folge, dass eine Bewertung der ModKG-Regelung sehr schwierig ist und nicht allein auf Basis der quantitativen Ergebnisse erfolgen kann. Daher wurden mit diesen fünf Einrichtungen Interviews geführt, um die Erfahrungen mit dem ModKG abbilden zu können. Bei der Auswertung der Interviewergebnisse wurde jedoch schnell deutlich, dass es sich jeweils um einzelfallspezifische Sachverhalte handelte, die – auch aufgrund der geringen Fallzahlen – keine generelle Beurteilung der ModKG-Regelung zulassen.

Um eine bessere Bewertungsgrundlage zu erhalten, hat die wissenschaftliche Begleitung im Mai 2008 eine Befragung von Kita-Trägern und Fachberatern ohne eigene Einrichtungen durchgeführt, die in den fünf Modellkommunen aktiv sind. Der Großteil der Einrichtungen wird von größeren freien Trägern und Kommunen unterhalten, wobei sich die Struktur von Modellkommune zu Modellkommune unterscheidet. Befragt wurden neben den Jugendämtern der drei Landkreise sowie der Städte Lüneburg, Lingen und Oldenburg auch die Caritas, die Diakonie, das DRK, die AWO, die Paritätischen, die Landesarbeitsgemeinschaft Elterninitiative Niedersachsen/Bremen, der Kindertagesstätten- und Beratungsverband (KIB) Oldenburg, die Internationale Vereinigung der Waldorfkinderergärten Niedersachsen/Bremen sowie die DDB Service GmbH. Da es auch um eine allgemeine Einschätzung zu einer möglichen Übertragung der ModKG-Regelung auf gesamt Niedersachsen ging, wurde je nach Struktur der Landes- oder Bezirksverband befragt. Die auf dieser Ebene für den Kita-Bereich zuständigen Mitarbeiter verfügen über einen sehr guten Überblick, da sie in der Regel mehrere Einrichtungen – auch außerhalb der fünf Modellkommunen – betreuen.

Von den 18 angeschriebenen Organisationen haben bis zum 31. Mai 2008 neun den Fragebogen ausgefüllt wieder zurückgeschickt.

Von den neun befragten Organisationen bewerten fünf die Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG sehr negativ. Lediglich eine Organisation steht der Aussetzung eher positiv gegenüber, während die übrigen drei keine Angabe machen können bzw. der Maßnahme neutral gegenüber stehen. Begründet wird die kritische Haltung mit der Notwendigkeit von räumlichen Mindeststandards als qualitativer Rahmen für die Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit im Land Niedersachsen. Zudem wird befürchtet, dass eine Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG zu einer Herabsetzung der Mindeststandards führt. In diesem Zusammenhang wird auch angemahnt, dass keine einheitlichen Standards in der Kinderbetreuung mehr gewährleistet sind und damit ggf. sehr viele und komplexe Einzelfallentscheidungen des niedersächsischen Kultusministeriums notwendig werden. Ein weiteres Argument ist, dass die räumlichen Standards in Niedersachsen bereits niedriger als im EU-Vergleich seien.

Die neutrale Haltung zur Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG wird vor allem damit begründet, dass es aufgrund der Haltung des ehemaligen Landesjugendamtes, welches die Standards weiterhin als Richtwerte für das Wohl des Kindes zugrunde legt, keine Veränderung zum alten Recht gegeben hat.

Grundsätzlich lassen sich drei Dinge festhalten: **Erstens** führt nach Ansicht der Fachberater vermutlich die eindeutige Haltung des ehemaligen Landesjugendamtes dazu, dass die Träger gar nicht erst versuchen von Standards der 1. DVO-KiTaG abzuweichen. **Zweitens** haben die Interviews ergeben,

<sup>15</sup> Seit dem 01. Januar 2007 ist die Aufsicht und Beratung über Tageseinrichtungen für Kinder und Tagespflege beim Niedersächsischen Kultusministerium angesiedelt. Die finanzielle Förderung wird von der Landesschulbehörde wahrgenommen.

dass das ehemalige Landesjugend seit Inkrafttreten des ModKG etwas flexibler bei der Genehmigung der Betriebserlaubnisse agiert, wobei dies nicht immer eindeutig auf die Gesetzesgrundlage zurückzuführen ist, sondern auch abhängig vom betreuenden Sachbearbeiter sein dürfte.

**Drittens** kommt die ModKG-Regelung in der Stadt Oldenburg nicht zur Anwendung, da sich der Jugendhilfeausschuss<sup>16</sup> gegen eine Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG entschieden hat. An diese Empfehlung haben sich offenbar auch alle Träger bislang gehalten.

#### 4.2 Wegfall der Teilungsgenehmigung § 94 NBauO/ § 4 Nr. 4 ModKG

Durch das ModKG wird der § 94 NBauO nicht mehr angewendet. Damit entfällt die Genehmigung der unteren Bauaufsichtsbehörde bei der Teilung eines Grundstücks. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass durch die Teilung keine baurechtswidrigen Zustände entstehen dürfen.

Seit dem 1. Januar 2006 sind in den fünf Modellkommunen 3.683 Grundstücksteilungen vorgenommen worden, die aufgrund des ModKG keiner Genehmigung der unteren Baubehörde mehr bedürfen. Bis zum 31. März 2008 wurden die meisten Fälle von den Grundbuchämtern im Landkreis Emsland übermittelt. Dort wurden 1.698 Grundstücksteilungen durchgeführt. An zweiter Stelle liegt der Landkreis Osnabrück mit 1.171 Fällen, gefolgt von der Stadt Oldenburg mit 383 und dem Landkreis Cuxhaven mit 315 Fällen. Die wenigsten Grundstücksteilungen (116) wurden in der großen selbständigen Stadt Lüneburg durchgeführt. Damit entfallen fast 80 Prozent der in den fünf Modellkommunen durchgeführten Grundstücksteilungen auf die beiden Landkreise Emsland und Osnabrück.

Wie bereits im Zwischenbericht vorgestellt, kann eine Grundstücksteilung aus drei Gründen erfolgen:

- Bildung mehrerer Grundstücke
- Veräußerung
- Belastung

Bezogen auf den bisherigen Untersuchungszeitraum ergibt sich daraus eine eindeutige Verteilung. Der Hauptgrund für die in fünf Modellkommunen vorgenommenen Grundstücksteilungen ist die Veräußerung. In mehr als 80 Prozent der Fälle verkauft der Eigentümer ein Teilgrundstück oder beide Grundstücke. Dagegen werden lediglich in einem geringen Prozentsatz der Fälle Teilungen durchgeführt, um mehrere Grundstücke zu bilden (acht Prozent) oder Grundstücke zu belasten (elf Prozent). Allerdings variieren diese Werte zwischen den Modellkommunen. Während die Landkreise überdurchschnittlich viele Fälle gemeldet haben, bei denen der Verkauf von Grundstücken im Mittelpunkt steht, liegen die beiden Städte deutlich unter dem Durchschnitt. Dagegen weist die Stadt Lüneburg überdurchschnittlich viele Fälle auf, bei denen es um die Absicht ging, mehrere Grundstücke zu bilden, während die kreisfreie Stadt Oldenburg bei den Fällen, in denen die Teilung erfolgte, um ein Grundstück zu belasten, deutlich über dem Durchschnitt liegt.

Um auch eventuell negative Auswirkungen der ModKG-Regelung erfassen zu können, wurde mit den unteren Bauaufsichtsbehörden der Modellkommunen vereinbart, auch die Fälle zu übermitteln, in denen es infolge des Wegfalls der Teilungsgenehmigung zu baurechtswidrigen Zuständen gekommen ist. Seit dem 01. Januar 2006 sind in den Modellkommunen zehn baurechtswidrige Fälle bekannt geworden. Ein Fall wurde aus der Stadt Lingen, drei Fälle aus der Stadt Papenburg (beide Landkreis Emsland), fünf Fälle aus der Stadt Oldenburg und ein Fall aus dem Landkreis Cuxhaven gemeldet. Verglichen mit dem 1. Januar 2006 durchgeführten Grundstücksteilungen handelt es sich bei dieser Anzahl der Fälle um einen vernachlässigbaren Prozentsatz.

<sup>16</sup> siehe Beschluss des Jugendhilfeausschusses der Stadt Oldenburg vom 18. Januar 2006

Allerdings ist nicht abzuschätzen, wie hoch die Dunkelziffer in diesem Bereich ist und wie viele baurechtswidrige Fälle noch keine Auswirkungen gezeigt haben, da die Grundstücke bislang nicht bebaut wurden.

Im Rahmen der qualitativen Analyse der Auswirkungen der ModKG-Regelung wurde bis zur Erstellung des Zwischenberichts im Juni 2007 ein Experteninterview mit einem Lüneburger Notar und dem Grundbuchamt Lüneburg durchgeführt sowie die wissenschaftliche Literatur zu diesem Themenbereich ausgewertet. Auf Basis dieser Erkenntnisse in Verbindung mit der Entwicklung auf Bundes- und Landesebene kamen die Experten zu dem Schluss, dass auch nach dem Wegfall der Teilungsgenehmigung die vorhandenen Mechanismen ausreichen werden, um die Entstehung baurechtswidriger zu verhindern. Im Herbst 2007 wurden weitere Experteninterviews mit den Vertretern der unteren Bauaufsichtsbehörden in den fünf Modellkommunen und mit dem Vorsitzenden der Landesgruppe Niedersachsen des Bundes der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (BdVI) durchgeführt. Die Ergebnisse der zweiten Interviewrunde relativieren die überwiegend positive Darstellung des Wegfalls der Teilungsgenehmigung. Die unteren Bauaufsichtsbehörden sehen die Aussetzung dieser Regelung tendenziell eher kritisch, da eine Zunahme der baurechtswidrigen Zustände befürchtet wird und die Teilungsgenehmigung als wirkungsvolles Instrument zur Vermeidung dieser Fälle gesehen wird. Jedoch wird angemerkt, dass eine konsequentere Umsetzung des Regulierungsgedankens notwendig ist. Es reiche nicht aus, die Verantwortung auf den Antragssteller und seine Erfüllungsgehilfen zu übertragen, sondern bei möglichen rechtlichen Auseinandersetzungen aufgrund von baurechtswidrigen Zuständen infolge einer „falschen“ Grundstücksteilung sollten die Streitparteien dies privatrechtlich regeln und nicht von der unteren Bauaufsichtsbehörde verlangen, diesen Fehler zu korrigieren. Momentan besteht sogar die Möglichkeit, dass die untere Bauaufsichtsbehörde mit einer Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht überzogen wird, wenn sie den baurechtswidrigen Zustand nach einer Anzeige nicht beseitigt. Deshalb schlägt der Landkreis Cuxhaven vor, dass die untere Baubehörde in diesen Fällen explizit von § 89 NBauO freigestellt wird.

Eine kritische Haltung gegenüber der Abschaffung der Teilungsgenehmigung nimmt der Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure ein. Zum einen wird ebenfalls davon ausgegangen, dass die Zahl der baurechtswidrigen Fälle zunehmen wird, obwohl es sich bei dem Großteil der Grundstücksteilungen um unproblematische Standardfälle handelt. Zum anderen zeigen die Erfahrungen, die z. T. Kollegen aus anderen Bundesländern gemacht haben, dass durch den Wegfall der Teilungsgenehmigung ein gewisses Maß an Rechtssicherheit verlorengegangen ist. Selbst in Fällen, in denen die Rechtslage nicht eindeutig ist, nehmen die Eigentümer nur selten die Beratung der unteren Bauaufsichtsbehörde in Anspruch, sondern nehmen eher ggf. baurechtswidrige Zustände in Kauf. Die Existenz des „mündigen Bürgers“ wird aufgrund der Praxiserfahrungen in diesem Bereich von den Vermessungsingenieuren, aber auch von einigen Baubehörden insgesamt angezweifelt.

Eine erste Synopse, die der BdVI über die in den einzelnen Bundesländern gemachten Erfahrung erstellt hat, zeigt jedoch kein eindeutiges Bild. So wurden nach Einschätzung der jeweiligen Landesgruppen in einigen Bundesländern noch keine bzw. keine negativen oder z. T. auch positive Erfahrungen gemacht. Andererseits wird der Wegfall der Teilungsgenehmigung in anderen Bundesländern negativ beurteilt. Anzumerken ist, dass es sich bei der Synopse um einen ersten Überblick handelt. So hat es aus sechs Bundesländern noch keine Rückmeldung zu den Erfahrungen in diesem Bereich gegeben. Schließlich ist aus Sicht des BdVI auch nicht eindeutig geregelt, wer im Falle einer baurechtswidrigen Teilungsgenehmigung regresspflichtig ist, wenn der Vermessungsingenieur daraufhin gewiesen hat, dass der Eigentümer für die Rechtmäßigkeit einer Teilung verantwortlich ist.

Im Zusammenhang mit den Erfahrungsberichten aus den Bundesländern muss den Ergebnissen des Zwischenberichts noch hinzugefügt werden, dass Nordrhein-Westfalen mit der derzeitigen Regelung<sup>17</sup> bisher sehr gute Erfahrungen gemacht und deshalb keine Abschaffung mehr diskutiert. Nach Auskunft des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Bauen und Verkehr hat sich die Teilungsgenehmigung in der Praxis als wirkungsvolles Instrument erwiesen.

Zusammenfassend bleibt zu konstatieren, dass auf die fünf Modellkommunen bezogen bisher nur wenige Fälle bekannt geworden sind, in denen es zu baurechtswidrigen Zuständen aufgrund der fehlenden Teilungsgenehmigung gekommen ist. Verglichen mit dem 1. Juli 2006 durchgeführten Grundstücksteilungen handelt es sich um einen vernachlässigbaren Prozentsatz. Allerdings ist nicht abzuschätzen, wie hoch die Dunkelziffer in diesem Bereich ist und wie viele baurechtswidrige Fälle noch keine Auswirkungen gezeigt haben, da die Grundstücke bislang nicht bebaut wurden.

Schließlich ist es auch nicht eindeutig zu interpretieren, warum es bisher relativ wenige Anfragen und Beratungsgesuche von Architekten, Notaren und Vermessungsingenieuren bei den unteren Bauaufsichtsbehörden gibt. Ob es damit zusammenhängt, dass die Sachverhalte sehr eindeutig sind und kein weiterer Sachverstand mehr erforderlich ist, oder ob dies ein Indikator für das vom BdVI beschriebene Verhalten – keine gesetzliche Pflicht, keine Prüfung mehr - der Grundstückseigentümer ist, kann abschließend noch nicht bewertet werden.

---

<sup>17</sup> In Nordrhein-Westfalen ist eine Teilungsgenehmigung für bebaute Grundstücke gemäß § 8 BauO NRW weiterhin erforderlich.

## 5 § 5 ModKG - Abweichende Fristenregelungen

### 5.1 Niedersächsische Bauordnung (NBauO) Beteiligung einer Behörde im Bauantragsverfahren § 73 (3) NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 c ModKG

Wie der Zwischenbericht bereits gezeigt hat, bildet die Fristverkürzung von vier auf nunmehr zwei Wochen (Nachfrist: vorher angemessen, jetzt vier Wochen) bei der Beteiligung einer Behörde im Bauantragsverfahren gemäß § 73 (3) NBauO weiterhin den Anwendungsschwerpunkt des ModKG, auf den ca. 90 Prozent aller Fallzahlen entfallen.

Durchschnittlich benötigen die Behörden in den einzelnen Modellkommunen zwischen 11 und 21 Tagen für die Abgabe einer Stellungnahme, wobei die verwaltungsinternen Beteiligungen weiterhin zügiger als die externen Beteiligungen erfolgen (mit Ausnahme der Stadt Oldenburg).

Die nachfolgenden Tabellen zeigen- getrennt nach verwaltungsinterner und externer Behördenbeteiligung – das Verhältnis zwischen Stellungnahmen auf, die innerhalb der nach ModKG vereinbarten zweiwöchigen Frist eingingen, in der Nachfrist beantwortet oder nach Ablauf der Nachfrist abgegeben wurden:

Modellkommune	Anzahl verwaltungsinterner Stellungnahmen (01. Januar 2006 – 31. März 2008)						
	Insgesamt	14-tägige Frist	%	innerhalb der Nachfrist	%	Überschreitung der Nachfrist	%
LK Cuxhaven	909	731	81	156	17	22	2
LK Emsland	4.376	2.785	64	1.360	31	231	5
LK Osnabrück	3.321	1.743	52	1.382	42	196	6
- Stadt Melle	1.858	1.402	75	366	20	90	5
Stadt Oldenburg	880	485	55	305	35	90	10
<b>Insgesamt:</b>	<b>11.344</b>	<b>7.146</b>	<b>63</b>	<b>3.569</b>	<b>31</b>	<b>629</b>	<b>6</b>

Tabelle 4 – verwaltungsinterne Beteiligungen<sup>18</sup>

Es wird ersichtlich, dass über die gesamten Modellkommunen hinweg etwa 63 Prozent der verwaltungsinternen Stellungnahmen während der ersten zwei Wochen und 31 Prozent der Stellungnahmen im Rahmen der Nachfrist eingingen. Lediglich sechs Prozent der Behördenbeteiligungen konnten erst nach Ablauf der Nachfrist geleistet werden.

Modellkommune	Anzahl externer Stellungnahmen (01. Januar 2006 – 31. März 2008)						
	Insgesamt	14-tägige Frist	%	innerhalb der Nachfrist	%	Überschreitung der Nachfrist	%
LK Cuxhaven	211	111	53	95	45	5	2
LK Emsland	1379	584	43	697	50	98	7
- Stadt Papenburg	216	144	67	59	27	13	6
LK Osnabrück	842	315	37	470	56	57	7
- Stadt Melle	517	151	29	274	53	92	18
Stadt Lüneburg	104	71	68	32	31	1	1
Stadt Oldenburg	686	435	63	165	24	86	13
<b>Insgesamt:</b>	<b>3.955</b>	<b>1.811</b>	<b>46</b>	<b>1.792</b>	<b>45</b>	<b>352</b>	<b>9</b>

Tabelle 5 – verwaltungsexterne Beteiligungen<sup>19</sup>

<sup>18</sup> In den Städten Meppen, Lingen (Ems), Papenburg, Cuxhaven, Lüneburg und Oldenburg ist aus datentechnischen Gründen die Erfassung der Behördenbeteiligungen nicht möglich bzw. nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu erreichen.

Die Auswertung der verwaltungsexternen Behördenbeteiligungen zeigt ein anderes Bild: Während etwa 46 Prozent der Stellungnahmen innerhalb der ersten zwei Wochen eingingen, wurden 45 Prozent der Stellungnahmen noch innerhalb der vierwöchigen Nachfrist eingereicht. In neun Prozent der Fälle wurde die Nachfrist dagegen überschritten.

Neben der fortlaufenden quantitativen Erhebung der Indikatoren fanden im November vergangenen Jahres Experteninterviews mit Vertretern den unteren Bauaufsichtsbehörden aller Modellkommunen statt. Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse der Befragung vorgestellt.

**Erstens** ergibt sich nach Einschätzung der unteren Bauaufsichtsbehörden lediglich in wenigen Fällen eine substanzielle Beschleunigung des Bauantragsverfahrens. Nur die Stadt Lüneburg weist darauf hin, dass es durch die Fristverkürzung zu einer Beschleunigung des Gesamtverfahrens kommt. Als Ursachen für die geringen Auswirkungen der Fristverkürzung werden genannt:

- bereits vor Inkrafttreten des ModKG schnell durchgeführte Bauantragsverfahren
- unterschiedliche Fristenregelungen (z. B. bei Gemeindebeteiligungen nach BauGB)
- Warten der unteren Bauaufsichtsbehörde auf Stellungnahmen (ungeklärte Haftungsfragen bei fehlerhaften Baugenehmigungen, die auf nicht berücksichtigte Stellungnahmen zurückzuführen sind)
- Verzögerungen bei anderen Verfahrensschritten (z. B. unvollständige Antragsunterlagen, fehlende Exemplare des Bauantrags, um gleichzeitig mehrere Behörden zu beteiligen)

**Zweitens** bestätigten die Gesprächspartner das bereits anhand der Indikatorenlisten aufgezeigte Ergebnis, dass die durch das ModKG neu festgelegten Fristen zur Abgabe einer Stellungnahme von den externen Behörden im Gegensatz zu den verwaltungsinternen Behörden viel häufiger nicht eingehalten werden können. Nach Aussage der Modellkommunen liegen die Ursachen hierfür möglicherweise in:

- den Postlauf- sowie Liegezeiten an Wochenenden und Feiertagen sowohl von Behörde zu Behörde als auch innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten,
- begrenzten Personalkapazitäten und zeitlichen Verschiebungen während Urlaubs- und Krankheitsphasen,
- nicht eindeutigen oder fehlenden Antragsunterlagen, die zusätzliche Kommunikationswege erfordern,
- der unterschiedlichen Komplexität der jeweiligen Bauvorhaben,
- Kommentierungen von Fachbehörden, die auf Stellungnahmen anderer Fachbehörden aufbauen und
- fehlender Akzeptanz für die ModKG-Regelung bei der niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

Zu berücksichtigen sei ebenfalls, dass Fachbehörden eventuell die Stellungnahmen der Modellkommunen bevorzugt bzw. zu Lasten der übrigen niedersächsischen Kommunen bearbeiten, um die durch das ModKG bestimmten kürzeren Fristen einhalten zu können. Somit sind zumindest die quantitativen Erhebungen der externen Behördenbeteiligungen auch unter dem Blickwinkel zu betrachten, dass die Beteiligungsdauer bei Übertragung der Vorschrift auf das gesamte Land Niedersachsen weiter nach oben korrigiert werden müsste.

Obwohl nach Auffassung der Bauaufsichtsbehörden echte Verfahrensbeschleunigungen schwer zu messen seien, lassen sich in einigen Modellkommunen durchaus positive Effekte dieser Regelung

---

<sup>19</sup> Für die Stadt Cuxhaven wird auf eine Erfassung der Behördenbeteiligungen verzichtet, da diese mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand verbunden ist.

erkennen. Da zum einen die Frist von vier auf zwei Wochen verkürzt und die (bisher geltende) angemessene durch eine nun zweiwöchige Nachfrist konkretisiert wurde, sei eine größere Sensibilisierung der Fachbehörden bei der Einhaltung der Fristvorgaben erreicht worden. So sei z. B. der Trend festzustellen, dass Fachbehörden die beantragten Nachfristen nun exakter begründeten und bemüht seien, die Fristvorgaben häufiger einzuhalten. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Neuregelung sich weder negativ auf die Dauer der Bauantragsverfahren auswirkt, noch eine messbare Reduzierung der Verfahrensdauer bedingt.

Davon abzugrenzen sind nicht UVP-pflichtige Bauvorhaben, die derzeit nach § 3 Nr. 3 ModKG ohne Verbandsbeteiligung erfolgen. In diesen Fällen wird eine Verringerung der Bearbeitungszeiten mit einer einhergehenden Beschleunigung des Gesamtverfahrens erreicht. (vgl. auch Punkt 2.3, S.11) Nach Erfahrung der Bauaufsichtsbehörden reagierten die Naturschutzverbände in der Vergangenheit häufiger nicht auf angeforderte Stellungnahmen, so dass auf den Wegfall der Verbandsbeteiligung verzichtet werden könne. Allerdings nehmen nicht UVP-pflichtige Vorhaben nur einen geringen Anteil der gesamten Bauantragsverfahren ein.

Aufgrund der übermittelten Indikatorenlisten der Modellkommunen wurden Träger öffentlicher Belange identifiziert, die theoretisch mindestens einmal pro Monat in Bauantragsverfahren beteiligt werden. Für diese finden im 3. Quartal dieses Jahres Befragungen zu den Auswirkungen der Fristverkürzungen statt, deren Ergebnisse in den Endbericht einfließen werden.

## **5.2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) Verbandsmitwirkung, Ankündigung eine Stellungnahme abgeben zu wollen bzw. Abgabe der Stellungnahme § 60 b (1) Satz 2 und (4) Satz 1, 2, 3 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 b u. c ModKG**

Den anerkannten Naturschutzverbänden ist im Rahmen UVP-pflichtiger Vorhaben gemäß § 60 a NNatG Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in die bei der zuständigen Behörde vorhandenen Unterlagen zu geben, soweit diese für die Beurteilung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft erforderlich sind. Das ModKG beschränkt nun die Frist zur Ankündigung einer Stellungnahme von bisher einem Monat auf zwei Wochen sowie die Frist zur Abgabe der Stellungnahme von bisher zwei Monaten auf einen Monat. Eine Nachfrist wurde bisher gestattet, wenn die zuständige Behörde dies für sachdienlich hielt. Nun kann eine Fristverlängerung von bis zu einem Monat gewährt werden.

Wie bereits in Absatz 2.3, S. 11 dargestellt, sind in den Modellkommunen bisher 15 Verfahren bearbeitet worden. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist es daher schwer möglich, wissenschaftlich belastbare Aussagen zu den Auswirkungen der Fristverkürzungen auf die Naturschutzbehörden zu treffen. Jedoch zeigt die Auswertung der in den Indikatorenlisten detailliert dargestellten Verbandsbeteiligungen, dass in 62,5 Prozent der Fälle Naturschutzbehörden nicht auf die Anforderungen zur Abgabe einer Stellungnahme reagierten bzw. keine Stellungnahmen abgaben (vgl. Tabelle 6). In den meisten Fällen beteiligen sich die Naturschutzverbände folglich nicht an den Verfahren. Begründet wurde dies nur bei einem Verfahren in der Stadt Cuxhaven. Hier gab ein Verband an, aufgrund der neuen verkürzten Fristen nicht mehr in der Lage zu sein, eine Stellungnahme zu leisten.

Modellkommune	Anzahl angeschriebener Naturschutzverbände (01.01.2006 – 31.03.2008)	Anzahl der Verbände mit Rückmeldung	Anzahl der Verbände, ohne Rückmeldung
LK Cuxhaven	47 (4 Verfahren)	21 (45 %), davon 17 fristgerechte Stellungnahmen (81 %)	26 (55 %)
LK Emsland	10 (1 Verfahren)	3 (30 %), alle Stellungnahmen fristgerecht eingegangen	7 (70 %)
LK Osnabrück	12 (1 Verfahren)	3 (25 %), alle Stellungnahmen fristgerecht eingegangen	9 (75 %)
Stadt Lüneburg	4 (2 Verfahren)	2 (50 %) eine Stellungnahme fristgerecht abgegeben	2 (50 %)
<b>Insgesamt:</b>	<b>73 (8 Verfahren)</b>	<b>29 (40 %)</b>	<b>44 (60 %)</b>

**Tabelle 6 – Verbandsbeteiligung – UVP-pflichtige Verfahren<sup>20</sup>**

Warum relativ häufig keine Stellungnahmen geleistet werden, ist daher auch Gegenstand der aktuell stattfindenden Interviews mit den anerkannten Naturschutzverbänden.

In den Fällen, in denen die Naturschutzverbände auf die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme reagierten bzw. Stellungnahmen abgaben, geschah dies in der Regel während der zweiwöchigen bzw. einmonatigen Frist oder zumindest während der Nachfrist. Nur in einem Fall wurde die Nachfrist um zwei Tage überschritten.

<sup>20</sup> Die Tabelle zeigt ausschließlich die UVP-pflichtigen Vorhaben, für die aus den Modellkommunen eine detaillierte Aufstellung der Verbandsbeteiligungen gemeldet wurde. Die Indikatoren werden erst seit dem 01. Oktober 2006 in dieser Form erhoben. Für insgesamt 7 Verfahren lagen keine detaillierten Aufschlüsselungen vor: LK Cuxhaven (1), Cuxhaven (3), LK Emsland (1) Oldenburg (2)

## 6 § 6 ModKG - Zuständigkeitsverlagerungen

§ 6 ModKG erlaubt den Modell-Landkreisen Cuxhaven, Emsland und Osnabrück für ausgewählte Regelungsbereiche abweichende Zuständigkeitsverlagerungen mit ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu treffen.

### Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Cuxhaven

Bis zum 31. März 2008 sind in den kreisangehörigen Kommunen des Landkreises Cuxhaven 332 Fälle in den verlagerten Zuständigkeitsbereichen aufgetreten. Eindeutiger Schwerpunkt hinsichtlich der Fallzahlen liegt auf der Aufgabenverlagerung der Straßenverkehrsbehörde. Etwa 90 Prozent der seit dem 1. Februar 2007 gemeldeten Fälle stammen aus diesem Bereich. Aus diesem Grund wurden im Mai 2008 mit Sachbearbeitern aus sieben kreisangehörigen Kommunen Interviews zu den Erfahrungen mit den verlagerten Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde geführt. Alle befragten Kommunen geben übereinstimmend an, dass es sinnvoll sei, die Aufgaben auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden zu verlagern. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass die neuen Zuständigkeiten z. T. sehr komplex und umfangreich und daher mit einem großen Arbeitsaufwand verbunden sind. In allen Kommunen wurde das bestehende Aufgabenportfolio der zuständigen Sachbearbeiter erweitert, ohne dass es Kompensationsmaßnahmen gegeben hat. Nach Einschätzung der sieben Kommunen übersteigt der zusätzliche Arbeitsaufwand die eingenommenen Gebühren. Aufgrund der fehlenden Kompensationsleistungen für die verlagerten Zuständigkeiten ist die kommunale Ebene jedoch nicht bereit, weitere Aufgaben zu übernehmen.

Darüber hinaus hat es seit dem 01. Januar 2008 verschiedene Veränderungen bei den Zuständigkeitsvereinbarungen gegeben.

**Erstens** kam es zu einer Rückverlagerung von Aufgaben auf den Landkreis. Bis zum 31. Dezember 2007 nahmen noch alle 13 kreisangehörigen Kommunen (Ausnahme: Stadt Cuxhaven) die Aufgaben nach § 3 AllgZustVO-Kom (Änderung von Familiennamen) wahr. Seit dem 1. Januar 2008 bieten lediglich die Samtgemeinden Am Dobrock und Bederkesa diese Dienstleistung an. Ähnlich stellt sich die Situation bei § 4 Nr. 3 ZustVO-SOG (Aufgaben nach dem Versammlungsgesetz) dar. Bis zum 31. Dezember 2007 machten elf der 13 kreisangehörigen Kommunen von der Möglichkeit Gebrauch, diese Dienstleistung vor Ort anzubieten. Seit dem 1. Januar 2008 nehmen nur noch die beiden Samtgemeinden Am Dobrock und Hagen diese Aufgaben wahr. Hinsichtlich der Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde entschied sich die Samtgemeinde Hagen ab dem 1. Januar 2008 für eine Rückverlagerung auf den Landkreis, während die Gemeinde Schiffdorf diese Aufgaben neu übernahm.

**Zweitens** führte die Föderalismusreform im Jahr 2006 dazu, dass den Ländern die Zuständigkeit zugesprochen wurde, die Ladenöffnungs-/schlusszeiten selbständig per Gesetz zu regeln. Am 1. April 2007 trat das Niedersächsische Gesetz der Ladenöffnungszeiten in Kraft. Durch die Änderung der ZustVO-SOG am 23. März 2007 werden nun die Ausnahmen beim Ladenschluss von den Gemeinden in Niedersachsen selbst geregelt, so dass die vom Landkreis auf die kreisangehörigen Kommunen verlagerte Zuständigkeit seit dem 1. April 2007 nicht mehr Bestandteil des Modellversuchs ist.

**Drittens** wurden für das letzte Jahr des Modellzeitraums mit dem Großteil der kreisangehörigen Kommunen zusätzliche Zuständigkeitsvereinbarungen geschlossen. Seit dem 1. Januar 2008 nehmen elf Kommunen Aufgaben nach Nr. 1.12 der Anlage zu § 1 ZustVO-Wirtschaft (Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Großmärkten) und acht Kommunen Aufgaben nach Nr. 1.15 der Anlage zu

§ 1 ZustVO-Wirtschaft (Zulassung von Ausnahmen für die Versteigerung leicht verderblicher Waren) wahr.

Insgesamt ist es im Landkreis Cuxhaven zu einer weiteren Zersplitterung der Zuständigkeiten für die verlagerten Aufgaben gekommen, da es in keinem Bereich gelungen ist, alle Zuständigkeiten auf die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden zu verlagern. Dies hat dazu geführt, dass nicht alle kreisangehörigen Kommunen ihren Bürgern das gleiche Serviceangebot zur Verfügung stellen und der Landkreis weiterhin Fachpersonal für diese Aufgaben vorhalten muss. Die uneinheitliche Verfahrensweise bei der Verlagerung bzw. Rückgabe der Zuständigkeiten ist darauf zurückzuführen, dass es nicht immer möglich war, die Stadt- und Gemeinderäte von der Position des Hauptverwaltungsbeamten zu überzeugen. Während der Umgang mit den verlagerten Zuständigkeiten mit den Bürgermeistern abgestimmt war, hat es offenbar keine Absprache mit den Räten gegeben, so dass einige kreisangehörige Kommunen nicht wie vereinbart, ihre Zuständigkeiten wieder zurückgaben bzw. der Verlagerung neuer Zuständigkeiten zustimmten.

### **Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Emsland**

Der Landkreis Emsland hat als einziger Modell-Landkreis mit seinen kreisangehörigen Kommunen einheitliche Aufgabenverlagerungen für neun Vorschriften des Gaststätten- und Gewerberechts nach Nr. 1 bzw. Nr. 3.4 der Anlage zu § 1 Abs. 1 ZustVO-Wirtschaft sowie für Aufgaben der Versicherungsämter nach § 1 Abs. 1 Ziffer 3 der AllgZustVO-Kom getroffen.<sup>21</sup> Aus diesem Grund werden in den entsprechenden Fachbereichen des Landkreises keine weiteren personellen Kapazitäten für die Erfüllung dieser Aufgaben bereitgehalten.

Insgesamt sind im **Bereich des Gaststätten- und Gewerberechts** in der Zeit vom 01. Februar 2007 bis zum 31. März 2008 in den kreisangehörigen Kommunen 242 Fälle aufgetreten. Etwa 68 Prozent der gemeldeten Fallzahlen entfallen dabei auf die (vorläufige) Erlaubniserteilung nach dem Gaststättenrecht. Die übrigen Fälle betreffen das Gewerberecht im Bereich der Festsetzung von Messen und Märkten gemäß § 69 Abs. 1 und 3 GewO (22 Prozent) und der Erlaubniserteilung für Reisegewerbe gemäß § 55 Abs. 2 GewO (10 Prozent).

Von den insgesamt neun übertragenen Aufgaben fanden somit bisher sechs Vorschriften in den kreisangehörigen Kommunen keine Anwendung. Hierbei handelt es sich jedoch um die mit der Erlaubniserteilung für Reise- und Gaststättengewerbe zusammenhängenden Aufgaben möglicher Ver sagungen, Rückrufe bzw. Widerrufe von Erlaubnissen, die eher Ausnahmen bilden.

Die **Aufgaben der Versicherungsämter** stellen insofern eine Besonderheit dar, da sie bereits vor Inkrafttreten des ModKGs von den kreisangehörigen Kommunen erfüllt worden sind. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass nach § 16 Abs. 1 SGB I auch alle Gemeinden Anträge auf Sozialleistungen entgegennehmen und somit entsprechendes Beratungspersonal vor Ort bereithalten müssen, weshalb der Landkreis Emsland bereits bisher darauf verzichtete – neben den Gemeinden – zusätzliches Fachpersonal einzusetzen. Trotzdem bot der Landkreis regelmäßige Sprechtage mit Vertretern der Deutschen Rentenversicherung an.

Da der Landkreis nach der AllgZustVO-Kom aber faktisch weiterhin für die Aufgaben der Versicherungsämter zuständig ist, wurden sie auf Grundlage des ModKGs nun auch formell den kreisangehörigen Kommunen übertragen. In der Praxis ergeben sich folglich keine Veränderungen der Verantwortlichkeiten und des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung. Auch die regelmäßigen Sprechtage der Deutschen Rentenversicherung bei der Kreisverwaltung finden weiterhin statt.

---

<sup>21</sup> Die selbständigen Gemeinden Meppen und Papenburg sowie die große selbständige Stadt Lingen (Ems) übernahmen ausschließlich die Aufgabe der Festsetzung von Messen und Märkten gemäß § 69 Abs. 1 und 3 GewO, da die übrigen übertragenen Aufgaben gemäß ZustVO-Wirtschaft bereits vor Inkrafttreten des ModKG in der Hand dieser Städte lagen.

## Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Osnabrück

Der Landkreis Osnabrück ist der einzige Modell-Landkreis, der gemäß § 6 ModKG von der Möglichkeit Gebrauch machte, sowohl Aufgaben auf seine kreisangehörigen Kommunen zu verlagern als auch Zuständigkeiten der Gemeinden beim Landkreis zu bündeln.

In beide Richtungen fanden jedoch keine einheitlichen Aufgabenverlagerungen mit den insgesamt 21 kreisangehörigen Kommunen statt, da sich einige Gemeinden nur teilweise am Modellversuch beteiligen oder die Aufgaben auf Grund ihrer Selbständigkeit gemäß § 12 NGO bereits vor Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes ausübten.

Dies führt zu einer großen Zersplitterung der Zuständigkeiten: Insgesamt elf der 21 Gemeinden (52 Prozent) übernahmen nicht alle **Aufgabenverlagerungen des Landkreises**. Vor allem an der Ausführung des Versammlungsgesetzes, des Vereinsgesetzes und des Gesetzes der Änderung von Familiennamen und Vorname beteiligten sich die Kommunen häufiger nicht. Die Gemeinden Glandorf und Hagen üben als einzige Kommunen sämtliche verlagerten Zuständigkeitsbereiche des Gaststätten- und Gewerberechts nicht aus.

In der Zeit vom 01. Februar 2007 bis zum 31. März 2008 wurden somit aus den kreisangehörigen Kommunen insgesamt 141 Fallzahlen übermittelt. Die Schwerpunkte liegen dabei bei der Bearbeitung und abschließenden Entscheidung über Anträge nach dem Gaststättenrecht (48 Prozent) und bei der Bearbeitung und abschließenden Entscheidung über Anträge auf Festsetzung von Messen usw. gemäß § 69 GewO (28 Prozent).

Der Landkreis Osnabrück meldete in weiterer Zuständigkeit für die Kommunen, die nicht alle verlagerten Aufgaben wahrnehmen, 28 Fälle.

Die zentralisierten **Aufgabenverlagerungen auf den Landkreis** wurden mit den drei selbstständigen Gemeinden SG Bersenbrück, Artland und der Stadt Bramsche für die Regelungsbereiche des Wohnungsbindungsgesetzes, des Zweiten Wohnungsbaugesetzes und des Wohnraumförderungsgesetzes nach § 3 Abs. 1 Ziffer 8, 9 und 10 AllgZustVO-Kom getroffen. In der Zeit vom 01. Februar 2007 bis zum 31. März 2008 hat der Landkreis Osnabrück insgesamt 314 Fälle nach dem Wohnraumförderungsgesetz bearbeitet. Die übrigen beiden Gesetze sind bisher nicht zur Anwendung gekommen.

Wird allein für den Bereich aller verlagerten Zuständigkeitsbereiche die Anzahl der in den Kommunen bearbeiteten Fälle denen des Landkreises gegenübergestellt, bedeutet dies, dass die Kreisverwaltung bis zum 31. März 2008 etwa 40 Prozent mehr Fälle betreute als vor Inkrafttreten des ModKG.

Zu den weiteren Auswirkungen der Verlagerungen finden aktuell Experteninterviews mit den kreisangehörigen Kommunen statt, deren Ergebnisse in den Endbericht einfließen werden.

## 7 Zusammenfassung und Ausblick

Wie bereits im Zwischenbericht festgestellt wurde, hat sich der Trend bei der Fallzahlenentwicklung in den meisten Regelungsbereichen weiter fortgesetzt. Der überwiegende Anteil der übermittelten Fälle entfällt auf die Niedersächsische Bauordnung, insbesondere auf die § 73 (3) NBauO (Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren) sowie § 94 NBauO (Grundstücksteilungen). Darüber hinaus haben sich die Zuständigkeitsverlagerungen (§ 6 ModKG), die seit dem 01. April 2006 in den drei Modell-Landkreisen erfolgt sind, aber nach Absprache mit der Staatskanzlei und den betroffenen Modellkommunen erst seit dem 01. Februar 2007 mit Fallzahlen in die Analyse einfließen, als weiterer – wenn auch im Vergleich zur NBauO nicht so bedeutender – Schwerpunkt herauskristallisiert.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Großteil der ModKG-Regelungen bisher sehr selten oder überhaupt nicht angewendet worden ist (siehe Tabelle 1). Daher ist es für diese Rechtsbereiche nicht möglich, eine Wirkungsanalyse durchzuführen. Im Folgenden werden kurz die relevanten Analyseergebnisse für die im Statusbericht dargestellten ModKG-Regelungen vorgestellt.

Obwohl das NPersVG mit 27 Einzelregelungen den am umfangreichsten modifizierten Rechtsbereich darstellt, sind bisher sehr wenige Fälle von den Modellkommunen übermittelt worden. Beispielsweise fehlen weitgehend Erfahrungen mit der Anrufung der Einigungsstelle, so dass es hier nicht möglich ist, die Auswirkung des ModKG zu beurteilen. Viel entscheidender scheint in diesem Zusammenhang zu sein, wie vertrauensvoll Personalrat und Personalabteilung vor Ort zusammenarbeiten. Ein gutes Verhältnis zwischen beiden Parteien ermöglicht auch einen unbürokratischeren Umgang in eventuellen Problemfällen.

Die neu geschaffene Möglichkeit, Unterschriftsbeglaubigungen für eine Baulasterklärung in den kreisangehörigen Kommune vornehmen zu lassen, trägt nach Auswertung der Interviews mit BürgerInnen und Verwaltungen zu einer Verbesserung der Kundenfreundlichkeit bei, da diese Dienstleistung nun wohnortnäher angeboten werden kann.

Die Beschränkung der Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände auf UVP-pflichtige Vorhaben trägt nach Einschätzung der unteren Naturschutzbehörden zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung bei. Hingegen werden die Naturschutzverbände in ihren Beteiligungsrechten beschnitten. Eine abschließende Bewertung kann aufgrund der derzeit laufenden Interviews mit den anerkannten Naturschutzverbänden noch nicht erfolgen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Naturschutzverbände bereits durch die Unterzeichnung einer Rahmenvereinbarung im Jahr 1999 freiwillig auf eine Beteiligung an bestimmten Verfahren verzichtet haben. Es bleibt aber abzuwarten, wie es die Verbände bewerten, dass sie aufgrund des ModKG nicht mehr über die in der Rahmenvereinbarung festgelegten Fälle informiert werden. Im Hinblick auf die Fristverkürzung (Ankündigung zur Abgabe einer Stellungnahme und Abgabe einer Stellungnahme) ist zu konstatieren, dass bisher nur sehr wenige UVP-pflichtige Vorhaben in den Modellkommunen durchgeführt worden sind. Insgesamt wird der Effekt der Fristverkürzung als marginal eingeschätzt, da in solchen Verfahren auch die TÖB beteiligt werden müssen, für die diese ModKG-Regelung nicht gilt.

Eine Analyse der Auswirkungen der Aussetzung von Teilen der 1. DVO-KiTaG ist aufgrund der geringen Fallzahlen nicht möglich. Vermutlich ist diese Entwicklung darauf zurückzuführen, dass das niedersächsische Kultusministerium die Standards bei Änderungen der Betriebserlaubnis weiterhin als Maßstab zugrunde legt und die Träger gar nicht erst versuchen, von diesen Vorgaben abzuweichen.

Hinsichtlich des Wegfalls der Teilungsgenehmigung zeigt sich ein differenziertes Bild. Einerseits folgt Niedersachsen dem landes- und bundesweiten Trend und setzt die Deregulierung des Baurechts weiter fort. Andererseits wird ein bauordnungsrechtliches Instrument abgeschafft, das sich nach Einschätzung verschiedener Experten in der Praxis durchaus bewährt hat. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen dieser ModKG-Regelung sind aufgrund des mit drei Jahren knapp bemessenen Untersuchungszeitraums kaum möglich.

Durch die Fristverkürzung bei der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren lassen sich durchaus positive Effekte erkennen, die sich jedoch nur selten in einer messbaren Verfahrensbeschleunigung niederschlagen. Dies hängt u. a. auch damit zusammen, dass die unteren Bauaufsichtsbehörden Genehmigungen bereits vor Inkrafttreten des ModKG relativ zügig erteilt haben. Dennoch haben die Fristverkürzung und die Konkretisierung der Nachfrist offenbar zu einer stärkeren Sensibilisierung der Behörden geführt, die neuen Fristen wirklich einzuhalten.

Die Möglichkeit der Zuständigkeitsverlagerungen wurde von allen Modell-Landkreisen genutzt. Obwohl nicht in allen Landkreisen eine flächendeckende Verlagerung von Aufgaben erreicht werden konnte, wird die Maßnahme bisher durchweg positiv bewertet, da verschiedene Dienstleistungen nun bürgernäher angeboten werden können.

Bis zum Ende des Modellversuchs sind noch verschiedene Punkte durch die wissenschaftliche Begleitung zu bearbeiten.

**Erstens** ist geplant, im Januar 2009 die Verwaltungen in den fünf Modellkommunen ein weiteres Mal zu ihren Erfahrungen mit dem ModKG zu befragen. Im Wesentlichen geht es darum, bei den unteren Bauaufsichtsbehörden (Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren) und Naturschutzbehörden (Wegfall und Beschränkung der Verbandsbeteiligung) sowie dem niedersächsischen Innenministerium (Genehmigung der Haushaltssatzung) noch einmal nachzufragen, ob sich ihre Einschätzungen zu den ModKG-Regelungen seit Herbst 2007 geändert haben.

**Zweitens** wird im Sommer 2008 eine Befragung der Träger öffentlicher Belange (TÖB), die gemäß § 73 (3) NBauO, § 29 NNatG und § 91 NWG beteiligt werden müssen, durchgeführt. Ziel ist es, auch die Erfahrungen der TÖB mit dem ModKG in die Wirkungsanalyse einfließen zu lassen.

**Drittens** erfolgt bis zum Endbericht eine umfassende Auswertung der für den Erhebungszeitraum 1. April bis 31. Dezember 2008 übermittelten Fallzahlen.

**Viertens** erfolgt eine Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse der von der wissenschaftlichen Begleitung durchgeführten Telefoninterviews. Die Schwerpunkte der Analyse liegen aufgrund der zurückgeschickten Einwilligungserklärungen in den Bereichen

- Fristverkürzung der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren,
- Unterschriftsbeglaubigungen für eine Baulasterklärung und
- Zuständigkeitsverlagerungen.

**Fünftens** werden im Sommer 2008 die im Rahmen einer Diplomarbeit durchgeführten Interviews zum Wegfall und zur Beschränkung der Beteiligung der Naturschutzverbände ausgewertet.

Im Sommer 2009 werden dann sämtliche Analyseergebnisse ausführlich im Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung dargestellt.