

Fachhochschule Osnabrück
University of Applied Sciences

Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Prof. Dr. Iris Thye

Dipl.-Kff. (FH) Anja Reißland



Zentrum für Demokratieforschung

Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel

Dr. Holger Meyer

Axel Piesker, M.A.

**Wissenschaftliche Begleitung des Gesetzes zur
Erprobung erweiterter Handlungsspielräume in den
Modellkommunen
(Modellkommunen-Gesetz - ModKG -)**

Zwischenbericht

Juni 2007

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Anlagenverzeichnis.....	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
1.1 Vorstellung des Modellkommunen-Gesetzes	1
1.2 Ziele des Modellkommunen-Gesetzes.....	2
1.3 Auswahl der Modellkommunen	3
1.4 Wissenschaftliche Begleitung des Modellkommunen-Gesetzes.....	5
2 Methodische Vorgehensweise	7
3 Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung des ModKG in den Modellkommunen.....	13
3.1 Fallzahlenanalyse	14
3.2 Modifizierte Geltung von Vorschriften.....	16
3.2.1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz §§ 65, 66, 67,70 und 75 NPersVG/ § 3 Nr. 1 a bis d ModKG.....	16
3.2.2 Niedersächsische Bauordnung.....	20
3.2.2.1 Werbeanlagen § 49 (3) Nr. 1 bis 5/ § 3 Nr. 2 a ModKG	20
3.2.2.2 Gaststättenerweiterung um eine Außenbewirtschaftung bis 100 m ² § 69 (4) NBauO/ § 3 Nr. 2 b ModKG	21
3.2.2.3 Unterschriftsbeglaubigung durch die Gemeinde § 92 (2) NBauO/ § 3 Nr. 2c ModKG	25
3.2.3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz Beschränkung der Mitwirkung und des Verbandsklagerechts auf UVP-pflichtige Vorhaben § 60 a Nr. 1, 3 bis 8 NNatG/ § 3 Nr. 3 ModKG	29
3.2.4 Niedersächsisches Straßengesetz Bauliche Anlagen an Straßen § 24 (1) S. 2 sowie (2), (3) und (4) NStrG/ § 3 Nr. 4 a und b ModKG	31
3.2.5 Niedersächsische Gemeindeordnung Leitende BeamtInnen auf Zeit § 81 (3) S. 5 NGO/§ 3 Nr. 5 ModKG	35
3.2.6 Niedersächsische Landkreisordnung BeamtInnen auf Zeit § 62 (2) S. 5 NLO/§ 3 Nr. 6 ModKG.....	37
3.2.7 Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	38
3.2.7.1 Genehmigungs- und Anzeigefordernisse, Bekanntmachungen § 4 (1) S. 1 NKomZG/ § 3 Nr. 7 a ModKG	38
3.2.7.2 Zweckvereinbarung § 5 Abs. 6 S. 1 NKomZG/ § 3 Nr. 7 b ModKG.....	38
3.2.8 Niedersächsisches Wassergesetz Herstellung und wesentliche Änderung baulicher Anlagen § 91 (1) NWG/ § 3 Nr. 8 ModKG	39
3.2.9 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz Haushalt, Rechnungslegung, Prüfung § 2 (3) Nds. AGWVG/ § 3 Nr. 9 ModKG	44
3.3 Nicht anwendbare Vorschriften.....	47
3.3.1 Aussetzung Niedersächsisches Gesetz über Spielplätze	47
3.3.1.1 Kinderspielplätze	48
3.3.1.2 Kleinkinderspielplätze.....	50
3.3.2 Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten § 1 (1), (2) Nrn. 3 u. 4 sowie (3) bis (5) 1. DVO-KiTaG/ § 4 Nr. 2 ModKG	51
3.3.3 Niedersächsisches Schulgesetz Schulentwicklungsplanung § 26 (2) bis (6) NSchG/ § 4 Nr. 3 ModKG	54
3.3.4 Niedersächsische Bauordnung Teilungsgenehmigung § 94 NBauO/ § 4 Nr. 4 ModKG	55

3.4	Abweichende Fristenregelungen	59
3.4.1	Niedersächsische Bauordnung.....	59
3.4.1.1	Genehmigungsfreie Wohngebäude § 69a (4) S. 5 NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 a ModKG	59
3.4.1.2	Beteiligung von Nachbarn, Abgabe einer Stellungnahme § 72 (2) NBauO/ § 5 (1) Nr. 2 b ModKG.....	59
3.4.1.3	Beteiligung einer Behörde im Bauantragsverfahren § 73 (3) NBauO/ § 5 (1) Nr. 2 c ModKG.....	62
3.4.1.4	Zustimmung oder Einvernehmen einer anderen Behörde § 73 (4) NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 d ModKG.....	68
3.4.1.5	Verzicht auf Baulasten, Anhörung der Eigentümer der begünstigten Grundstücke § 92 (3) S. 3 NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 e ModKG	69
3.4.2	Niedersächsisches Naturschutzgesetz.....	72
3.4.2.1	Äußerung einer anzuhörenden Behörde beim Abbau von Bodenschätzen § 19 (2) NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 a, S. 1 u. 2 ModKG.....	72
3.4.2.2	Verbandsmitwirkung, Ankündigung eine Stellungnahme abgeben zu wollen § 60 b (1) Satz 2 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 b ModKG	75
3.4.2.3	Verbandsmitwirkung, Abgabe der Stellungnahme mit der Möglichkeit einer Fristverlängerung § 60 b Abs. 4 Satz 1, 2, 3 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 c ModKG	76
3.4.3	Niedersächsisches Abfallgesetz.....	77
3.4.3.1	Öffentliche Auslegung des Abfallwirtschaftskonzeptes § 5 (2) S. 1 NAbfG/ § 5 (1) Nr. 3 ModKG	78
3.4.3.2	Beteiligung bei der Aufstellung von Schiffsabfallwirtschaftsplänen § 34 (1) S. 2 NAbfG/ § 5 (2) ModKG	80
3.4.4	Niedersächsisches Bodenschutzgesetz Stellungnahme vor dem Erlass einer Verordnung zu Bodenplanungsgebieten § 5 (1) NBodSchG/ § 5 (1) Nr. 4 ModKG.....	83
3.4.5	Der Anhörungsprozess im Verfahren der Planfeststellung nach NWG und NStrG.....	85
3.4.5.1	Neubau, Umgestaltung oder Ausbau von Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen nach § 38 NStrG/ § 5 (1) Nr. 5 ModKG.....	86
3.4.5.2	Planfeststellung nach § 127 NWG/ § 5 (1) Nr. 7 a ModKG	88
3.4.5.3	Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 48 (2) S. 4 NWG/ § 5 (1) Nr. 7 b ModKG	89
3.4.6	Niedersächsische Gemeindeordnung Genehmigungen der Aufsichtsbehörde § 133 (1) S. 2 NGO/ § 5 (1) Nr. 6 ModKG	91
3.4.7	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz Nahverkehrsplan § 6 (4) S. 3 NNVG/ § 5 Nr. 8 ModKG	96
3.5	Zuständigkeitsverlagerungen.....	98
3.5.1	Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Cuxhaven.....	99
3.5.2	Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Emsland.....	102
3.5.3	Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Osnabrück.....	104
3.6	Erste Auswertungen der telefonischen Interviews	109
4	Zusammenfassung und Überblick.....	113
	Literaturverzeichnis	117

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zielgruppen der ModKG-Regelungen	9
Abb. 2: Fallzahlenanalyse bis 31.03.2007	14
Abb. 3: Übersicht über die vom ModKG betroffenen Regelungen des NPersVG	17
Abb. 4: Fallzahlen nach NPersVG	18
Abb. 5: Gaststättenerweiterungen – alle Modellkommunen 2001 - 2005	22
Abb. 6: Verfahrensweise bei Beantragung Gaststättenerweiterung	23
Abb. 7: Gaststättenerweiterungen bis zum 31.03.2007 – alle Modellkommunen	24
Abb. 8: Weg-, Kosten-, Zeitersparnis – Unterschriftsbeglaubigungen	27
Abb. 9: Festlegung von Gebühren für die Unterschriftsbeglaubigung	28
Abb. 10: Anzahl nicht UVP-pflichtige Vorhaben – alle Modellkommunen	29
Abb. 11: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Cuxhaven	39
Abb. 12: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Cuxhaven	40
Abb. 13: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Emsland	40
Abb. 14: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Lingen	41
Abb. 15: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Osnabrück	41
Abb. 16: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Lüneburg	42
Abb. 17: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Oldenburg	42
Abb. 18: wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften in Niedersachsen	44
Abb. 19: Übersicht über die Wasser - und Bodenverbände in den fünf Modellkommunen ...	45
Abb. 20: Kinderspielplätze	48
Abb. 21: Anzahl nicht gebauter Kleinkinderspielplätze	50
Abb. 22: Teilungsgenehmigungen in Deutschland	56
Abb. 23: Teilungsgenehmigungen nach § 94 NBauO 2001-2005	57
Abb. 24: Beteiligung von Nachbarn – bisheriges Recht und bis 31.03.2007	60
Abb. 25: Verfahrensdauer Behördenbeteiligung – Modellkommunen gesamt	63
Abb. 26: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Cuxhaven	64
Abb. 27: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Emsland	64
Abb. 28: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Papenburg	65
Abb. 29: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Osnabrück	65
Abb. 30: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Melle	66
Abb. 31: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Lüneburg	66
Abb. 32: Verzicht auf Baulasten – 2001 bis 2005	69
Abb. 33: Verzicht auf Baulasten bis 31.03.2007	71
Abb. 34: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – Landkreis Cuxhaven	72
Abb. 35: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – LK Emsland bis 30.09.2006	73
Abb. 36: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – LK Emsland ab 01.10.2006	73
Abb. 37: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – Landkreis Osnabrück	74
Abb. 38: Verbandsmitwirkung, Ankündigung einer Stellungnahme	75
Abb. 39: Verbandsbeteiligung, Anzahl abgegebene Stellungnahmen	77
Abb. 40: Fragenkatalog öffentliche Auslegung von Abfallwirtschaftskonzepten	79
Abb. 41: Fristen nach Verwaltungsverfahren- und ModKG	85
Abb. 42: Ablauf des Planfeststellungsverfahrens am Beispiel des Straßenbaus	86
Abb. 43: Fallzahlen Planfeststellungsverfahren - NStrG	87
Abb. 44: Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme - NStrG	87
Abb. 45: Abgabe der Stellungnahmen - NStrG	88
Abb. 46: Planfeststellungsverfahren nach NWG in den fünf Modellkommunen	89
Abb. 47: Wasserschutzgebiete in den fünf Modellkommunen	90
Abb. 48: Genehmigung kommunaler Satzungen durch die Modell-Landkreise nach NGO ...	92
Abb. 49: Genehmigungen nach § 133 NGO für große selbständige und kreisfreie Städte ...	94
Abb. 50: Zuständigkeitsverlagerungen – Landkreis Cuxhaven	101
Abb. 51: Zuständigkeitsverlagerungen – Landkreis Emsland	103
Abb. 52: verlagerte Zuständigkeitsbereiche auf den LK Osnabrück	104

Abb. 53: verlagerte Zuständigkeitsbereiche auf die Gemeinden – LK Osnabrück	106
Abb. 54: Fallzahlen Zuständigkeitsverlagerungen Landkreis Cuxhaven	107
Abb. 55: Fallzahlen nach verlagerten Zuständigkeitsbereichen im LK Emsland	107
Abb. 56: Fallzahlen Zuständigkeitsverlagerungen Landkreis Osnabrück	108
Abb. 57: Durchgeführte Befragungen in den Modellkommunen bis zum 31. März 2007	110
Abb. 58: Durchgeführte Befragungen nach Zielgruppen im Bauantragsverfahren	110
Abb. 59: Zufriedenheit mit dem Bauantragsverfahren	111

Anlagenverzeichnis

Anlage – Unterschriftsbeglaubigungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.....	95
---	----

Abkürzungsverzeichnis

1. DVO-KiTaG	-	Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten
a. F.	-	alte Fassung
Abb.	-	Abbildung
Abs.	-	Absatz
AllGO	-	Allgemeine Gebührenordnung (Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen)
AllgZustVO-Kom	-	Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht
Art.	-	Artikel
AT	-	Arbeitstag
a. T. W.	-	am Teuteburger Wald
BauVorIVO	-	Verordnung über Bauantrag und Bauvorlagen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren
e. V.	-	eingetragener Verein
FB	-	Fachbereich
FD	-	Fachdienst
FStrG	-	Bundesfernstraßengesetz
GastG	-	Gaststättengesetz
GewO	-	Gewerbeordnung
GVBl.	-	Gesetzesverordnungsblatt
i. V. m.	-	in Verbindung mit
KrW-/AbfG	-	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen
LHO	-	Landeshaushaltsordnung
LK	-	Landkreis
ModK	-	Modellkommune(n)
ModKG	-	Modellkommunen-Gesetz
NAbfG	-	Niedersächsisches Abfallwirtschaftsgesetz
NamÄndG	-	Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen
NBauO	-	Niedersächsische Bauordnung
NBodSchG	-	Niedersächsisches Bodenschutzgesetz
NGO	-	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomZG	-	Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
NLO	-	Niedersächsische Landkreisordnung
NLWKN	-	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NNVG	-	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
NPersVG	-	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
NSchG	-	Niedersächsisches Schulgesetz

NSpPG	-	Niedersächsisches Spielplatzgesetz
NStrG	-	Niedersächsisches Straßengesetz
NUVPG	-	Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
NVermG	-	Niedersächsischen Gesetzes über das amtliche Vermessungswesen
NWG	-	Niedersächsisches Wassergesetz
SG	-	Samtgemeinde
SGB	-	Sozialgesetzbuch
TÖB	-	Träger öffentlicher Belange
UVPG	-	Umweltverträglichkeitsprüfung
VO	-	Verordnung
VO-SEP	-	Verordnung zur Schulentwicklungsplanung
VwVfG	-	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZustVO-Wirtschaft	-	Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebiete
ZustVO-Wasser	-	Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts

1 Einleitung

1.1 Vorstellung des Modellkommunen-Gesetzes

- 5 Zum 01. Januar 2006 trat in Niedersachsen das „Gesetz zur modellhaften Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume“ (Modellkommunen-Gesetz – ModKG)¹ in Kraft. Es ermöglicht einem ausgewählten Kreis von Kommunen für die Erprobungsphase von insgesamt drei Jahren (01. Januar 2006 bis 31. Dezember 2008):
- 10
- bestimmte Rechtsvorschriften des Landes modifiziert anzuwenden (vgl. § 3 ModKG)
 - bestimmte Rechtsvorschriften des Landes nicht anzuwenden (vgl. § 4 ModKG),
 - mit verkürzten Fristen zu arbeiten (vgl. § 5 ModKG),
 - zudem wird den drei Modell-Landkreisen ermöglicht, bei einigen Verordnungen abweichende Zuständigkeitsregelungen mit den jeweils kreisangehörigen Kommunen zu treffen (vgl. § 6 ModKG).
- 15

Folgende niedersächsische Landesgesetze und -verordnungen werden von den zuvor genannten Regelungen des ModKG berührt:

- 20
- Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
 - Niedersächsische Bauordnung
 - Niedersächsisches Naturschutzgesetz
 - Niedersächsisches Straßengesetz
 - Niedersächsische Gemeindeordnung
- 25
- Niedersächsische Landkreisordnung
 - Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
 - Niedersächsisches Wassergesetz
 - Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz
 - Niedersächsisches Spielplatzgesetz
- 30
- Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten (1. DVO-KiTaG)
 - Niedersächsisches Schulgesetz
 - Niedersächsisches Abfallgesetz
 - Niedersächsisches Bodenschutzgesetz
 - Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz

35

¹ Modellkommunen-Gesetz in der Fassung vom 8. Dezember 2005, geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. Dezember 2006, Nds. GVBl. S. 571

- Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht
- Verordnung über die Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr
- Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten
- Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten
- Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts.

1.2 Ziele des Modellkommunen-Gesetzes

Im Gesetzesentwurf zum Modellkommunen-Gesetz werden folgende Zielsetzungen des Modellversuchs genannt:

- Entlastung der kommunalen Körperschaften von Vorschriften und damit Schaffung neuer kommunaler Handlungsspielräume,
- Beschleunigung des Verwaltungshandelns und damit Reduzierung der Kosten,
- Bürgerorientierung der Verwaltung sowie
- Unternehmensorientierung zwecks Förderung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung.

Auf Grund des modellhaften Charakters des Gesetzes wird die Anwendung zeitlich bis zum 31. Dezember 2008 befristet.

Für den Fall, dass sich während des Erprobungszeitraums bestimmte Regelungen als nicht geeignet erweisen oder die Eignung bereits frühzeitig feststeht, sieht der Landesgesetzgeber vor, entsprechende Maßnahmen zu treffen. So besteht zum einen die Möglichkeit, den Modellversuch in diesem Punkt abubrechen. Zum anderen kann eine erfolgreich angewandte Regelung auf alle niedersächsischen Kommunen ausgedehnt werden.

Folglich soll bereits während und nach Abschluss der Modellphase entschieden werden, welche gesetzlichen Regelungen sich bewährt haben.²

² Nds. Landtag, Drucksache 15/2011 vom 14.06.2005, S. 6 f.

1.3 Auswahl der Modellkommunen

Die Neuregelungen des Modellkommunen-Gesetzes werden in fünf so genannten Modell-
75 kommunen erprobt, zu denen die Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück und ihre
kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die große selbständige Stadt Lüneburg und
die kreisfreie Stadt Oldenburg zählen.

Die Staatskanzlei orientierte sich bei der Auswahl der Modellkommunen daran, eine mög-
lichst breite Palette verschiedener Körperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden) für den
80 Modellversuch zu gewinnen und darüber hinaus die unterschiedlichen Größen einzelner
kommunaler Körperschaften zu berücksichtigen. Ebenso war die Bereitschaft der Kommu-
nen für die Teilnahme am Modellversuch ausschlaggebend: Alle Modellkommunen waren
aktiv auf das Land mit Vorschlägen zur modellhaften Erprobung zugegangen.³

85 Im Folgenden werden die Modellkommunen hinsichtlich ihrer geografischen Lage und admi-
nistrativen Struktur kurz näher beschrieben.

Landkreis Cuxhaven

Der Landkreis Cuxhaven erstreckt sich zwischen der Nordsee sowie der Weser- und Elb-
90 mündung. Seine Nachbarstädte und -landkreise sind im Norden die Insel Neuwerk (Stadtteil
der freien Hansestadt Hamburg), im Westen die Stadt Bremerhaven und der Landkreis We-
sermarsch, im Süden die Landkreise Osterholz und Rotenburg/Wümme sowie im Osten der
Landkreis Stade.

Mit einer Fläche von 2.072,55 km² ist Cuxhaven der viertgrößte Landkreis in Niedersachsen.
95 Dort leben 205.628 Menschen. Bezogen auf die Einwohnerzahl nimmt der Landkreis den
achten Rang unter den niedersächsischen Landkreisen ein.

Zu den vierzehn Verwaltungseinheiten gehören neben der großen selbstständigen Stadt
Cuxhaven die Stadt Langen, die drei Gemeinden Loxstedt, Nordholz und Schiffdorf sowie die
neun Samtgemeinden Am Dobrock, Bederkesa, Beverstedt, Börde Lamstedt, Hadeln, Ha-
100 gen, Hemmoor, Land Wursten und Sietland. Insgesamt gibt es im Landkreis Cuxhaven 58
Städte und Gemeinden.⁴

Landkreis Emsland

Der Landkreis Emsland, dessen Name aus dem das Kreisgebiet durchquerenden Fluss Ems
105 abgeleitet ist, erstreckt sich von der nordrhein-westfälischen Landesgrenze bei Rheine bis
zur Grenze Ostfrieslands bei Papenburg. Nachbar im Westen sind die Niederlande. Östlich

³ vgl. Nds. Landtag, Drucksache 15/0000 vom 14.06.2005, S. 7

⁴ vgl. Landkreis Cuxhaven (2006)

grenzen die Landkreise Cloppenburg und Osnabrück, im Südwesten der Landkreis Graf-
schaft Bentheim an das Emsland.

110 Mit einer Fläche von etwa 2.888 km² ist der Landkreis Emsland der zweitgrößte Landkreis in
der Bundesrepublik Deutschland. Per Stand zum 31. Oktober 2006 leben etwa 311.000 Ein-
wohner im Landkreis.

115 Neben der großen selbstständigen Stadt Lingen (Ems) gehören zu den insgesamt 19 Ver-
waltungseinheiten, die vier Städte Meppen, Papenburg, Haselünne und Haren (Ems), die
fünf Gemeinden Emsbüren, Geeste, Rhede (Ems), Salzbergen und Twist sowie die neun
Samtgemeinden Dörpen, Nordhümming, Freren, Herzlake, Lathen, Lengerich, Sögel, Spelle
und Werlte.

Landkreis Osnabrück

120 Der Landkreis Osnabrück liegt im Südwesten Niedersachsens, in der Region Weser- Ems.
Mit etwa 359.000 Einwohnern ist er der bevölkerungsstärkste Landkreis in Niedersachsen.
Flächenmäßig erstreckt sich der Landkreis auf etwa 2.121 km². Er grenzt im Norden des
Kreisgebietes an die Landkreise Emsland, Cloppenburg, Vechta und Diepholz sowie südlich
an das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Zu den 21 Verwaltungseinheiten gehören neben
den fünf Städten Melle, Bramsche, Georgsmarienhütte, Bad Iburg und Dissen a. T. W., den
125 zwölf Gemeinden Bad Essen, Bad Laer, Bad Rothenfelde, Belm, Bissendorf, Bohmte, Glan-
dorf, Hagen a. T. W. Hasbergen, Hilter a. T. W., Ostercappeln und Wallenhorst sowie die vier
Samtgemeinden Artland, Bersenbrück, Fürstenau und Neuenkirchen.

Stadt Lüneburg

130 Die Kreisstadt Lüneburg liegt am nordöstlichen Rand der Lüneburger Heide in mitten des
gleichnamigen Landkreises. Ihre Nachbargemeinden sind im Norden die Samtgemeinde
Bardowick und die Gemeinde Adendorf, im Westen die Samtgemeinde Gellersen, im Süden
die Samtgemeinde Ilmenau und die Gemeinde Ostheide sowie im Westen die Gemeinden
Ostheide und die Samtgemeinde Scharnebeck.

135 In der großen selbständigen Stadt Lüneburg leben auf einer Fläche von 70,34 km² 71.932
Einwohner. Damit ist Lüneburg die elftgrößte Stadt in Niedersachsen und Oberzentrum für
Nordostniedersachsen. Bis zum 31. Dezember 2004 war sie Sitz der Bezirksregierung und
beheimatet seitdem die für die Region Lüneburg zuständige Regierungsvertretung.

140 Stadt Oldenburg

Die kreisfreie Stadt Oldenburg liegt im westlichen Niedersachsen und wird im Norden durch
den Landkreis Ammerland, im Westen durch den Landkreis Cloppenburg, im Süden durch
den Landkreis Oldenburg sowie im Osten durch die Landkreise Oldenburg und Weser-

marsch begrenzt.

145 Oldenburg ist mit 102,96 km² und 158.565 Einwohnern hinter Hannover, Braunschweig und Osnabrück die viertgrößte Stadt Niedersachsens. Die kreisfreie Stadt war bis zum 31. Dezember 2004 Sitz der Bezirksregierung Weser-Ems und ist seitdem Standort der gleichnamigen Regierungsvertretung. Seit 2005 gehört die kreisfreie Stadt zur europäischen Metropolregion Bremen/Oldenburg.

150

1.4 Wissenschaftliche Begleitung des Modellkommunen-Gesetzes

Gemäß § 7 Abs. 1 ModKG ist eine fortlaufende Auswertung der Wirkungen des dreijährigen Modellversuchs vorgesehen. Die Landesregierung kann sich hierfür der Hilfe sachkundiger Dritter bedienen.

Mit der wissenschaftlichen Begleitung des Modellkommunen-Gesetzes wurde die Fachhochschule Osnabrück und die Universität Lüneburg beauftragt. Gemeinsam untersuchen beide Auftragnehmer die Wirkungen des Gesetzes. Die empirischen Analysen umfassen dabei sowohl die Implementationsfolgen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen als auch auf Seiten der Verwaltungen in den Modellkommunen. Das zentrale Anliegen der Untersuchung ist es festzustellen, ob und zu welchem Grad die intendierten Ziele tatsächlich erreicht werden und inwieweit nicht-intendierte Wirkungen mit der Anwendung des Gesetzes verbunden sind.

2 Methodische Vorgehensweise

Auf der Grundlage der in Kapitel 1.2 dargestellten Ziele des ModKG sind von der wissenschaftlichen Begleitung verschiedene Instrumente entwickelt worden, mit denen die intendierten sowie nichtintendierten Gesetzeswirkungen erfasst werden.

In der empirischen Sozialforschung lassen sich grundsätzlich zwei Erhebungsmethoden unterscheiden:

- 1) quantitative Methoden
- 2) qualitative Methoden

Die Anwendung der jeweiligen Methode hängt von der zu bearbeitenden Fragestellung ab. Zur Analyse der Auswirkungen des ModKG werden die beiden Erhebungsmethoden kombiniert eingesetzt, da aufgrund des Forschungsgegenstandes eine rein quantitativ angelegte Untersuchung nicht alle relevanten Aspekte des Modellversuchs erfassen kann. Die kombinierte Anwendung quantitativer und qualitativer Erhebungsinstrumente wird als Komplementaritätsmodell des Methoden-Mixes bezeichnet.⁵

Für die **quantitative Erhebung** wurden gemeinsam mit den fünf Modellkommunen Indikatorenlisten erarbeitet, mit denen in den jeweiligen Verwaltungen verschiedene Kennzahlen für die Jahre 2001 bis 2005 sowie für die Laufzeit des ModKG erfasst werden. Die Erhebung für den Zeitraum 2001 bis 2005 ermöglicht einen Vergleich zwischen dem bisherigen Recht und den für die Modellkommunen gültigen Neuregelungen. Mit Hilfe der Indikatorenlisten werden die Auswirkungen des ModKG in den verschiedenen Rechtsbereichen herausgestellt. In erster Linie ist es hiermit möglich, einerseits Fallzahlen, die Auskunft über die Anwendungshäufigkeit und somit Relevanz der Regelung geben, und andererseits Bürokratiekosten zu ermitteln. Vor dem Hintergrund der durch das ModKG formulierten Ziele (siehe hierzu Kapitel 1.2) kann somit der Zielerreichungsgrad der Initiative in einigen Bereichen überprüft werden.

Die in den Modellkommunen implementierten Indikatorenlisten enthalten – je nach Neuregelung und Rechtsgebiet – unterschiedliche Indikatoren. Das gesamte Set umfasst folgende Indikatoren:

- 1) Zahl der Fälle
- 2) Dauer des Verfahrens bzw. des Verfahrensschritts
- 3) Bearbeitungszeit
- 4) Kosten pro Arbeitsstunde
- 5) Kosten pro Fall

⁵ vgl. Behnke/Bauer/Behnke (2005)

6) Gebühreneinnahmen

Für den Fall, dass es zu außergewöhnlichen Vorkommnissen im Verfahren kommt, bieten
205 die Felder „Besonderheiten“ und „Beschwerden“ in der Indikatorenliste für die Sachbearbei-
ter die Möglichkeit, auch qualitative Informationen zu dem jeweiligen Fall aufzunehmen. Da
Fallstatistiken nur sehr selten geführt werden, um das behördeninterne Berichtswesen ein-
zudämmen, wäre es in einigen Teilbereichen nur mit einem ganz erheblichen Arbeitsauf-
wand verbunden gewesen, Fallzahlen für die zurückliegenden Jahre zu erheben. Daher wur-
210 den von den Sachbearbeitern hier Schätzwerte angegeben, um nicht zusätzlich Bürokratie
aufzubauen.

Mit den Modellkommunen sind für die Zusendung der von ihnen erhobenen Daten festgeleg-
te Stichtage vereinbart worden. Der Zeitraum von 01. Januar bis zum 31. März 2006 wurde
215 als Pre-Test-Phase für die Anwendbarkeit der Indikatorenlisten genutzt. Die in dieser Phase
gewonnenen Erkenntnisse führten zu einigen Modifikationen bei den Erhebungsbögen, um
dieses Erhebungsinstrument in der Anwendung so einfach wie möglich zu gestalten. Nach
der Pre-Test-Phase erfolgt die Übermittlung der Indikatorenlisten alle sechs Monate.

220 Werden in den Modellkommunen Anträge auf der Grundlage des ModKG gestellt, erhalten
die durch die Neuregelung betroffenen Personen bei ihrem ersten Behördenkontakt eine
Einwilligungserklärung für eine weiterführende Befragung durch die wissenschaftliche Beglei-
tung. Diese Befragung ist für die wissenschaftliche Begleitung wichtig, um auch den Grad
der Zufriedenheit mit dem ModKG ermitteln zu können. Die Behörden geben personenbezo-
225 gene Daten an die Hochschulen nur weiter, wenn die Betroffenen vorher explizit eingewilligt
haben. Dadurch werden die Bestimmungen des Datenschutzes eingehalten.

Die mit Hilfe der Indikatorenlisten gewonnenen Erkenntnisse geben nicht nur Aufschluss
darüber, welche Rechtsgebiete schwerpunktmäßig durch das ModKG erfasst werden, son-
230 dern zeigen auch, in welchen Bereichen eine rein quantitative Analyse nicht ausreichend ist.
Wie oben bereits angesprochen, werden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung
quantitative und qualitative Erhebungsmethoden kombiniert angewendet. Dabei stellt die
teilstandardisierte Telefonbefragung bereits eine Kombination beider Methoden in einem
Instrument dar, weil der verwendete Interviewleitfaden sowohl geschlossene als auch offene
235 Fragen beinhaltet.

Rechtsgrundlage	ModKG	Zielgruppe		
Werbeanlagen (§ 49 (3) Nrn. 1-5 NBauO)	Modifizierte Geltung von Vorschriften	§ 3 Nr. 2 a	Unternehmen	
Gaststättenerweiterung (§ 69 (4) NBauO)		§ 3 Nr. 2 b	Unternehmen	
öffentliche Beglaubigung der Baulasterklärung (§ 92 (2) NBauO)		§ 3 Nr. 2 c	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Werbeanlagen (§ 24 (1) S. 2 sowie (2), (3) u. (5) NStrG)		§ 3 Nr. 4	Unternehmen	
Genehmigung der Wasserbehörde (§ 91 (1) NWG)		§ 3 Nr. 8	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Nds. Gesetz über Spielplätze	Nicht anwendbare Vorschriften	§ 4 Nr. 1	Unternehmen, öffentliche Träger (Kommunen)	
Vorläufige Untersagung (§ 69 a (4) S. 5 NBauO)	Abweichenden Fristen	§ 5 (1) Nr.1 a	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren (§ 72 (2) sowie § 73 (3) u. (4) NBauO)		§ 5 (1) Nr. 1 b-d	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Äußerung der Eigentümer (§ 92 (3) S. 3 NBauO)		§ 5 (1) Nr.1 e	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Verbandsmitwirkung (§ 60 a Nrn. 1, 3 bis 8 NNatG)		§ 5 (1) Nr. 2 b-c	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Veränderte Fristen nach dem Nds. Naturschutzgesetz (§ 19 (2) S. 2 NNatG)		§ 5 (1) Nr.2 a-c	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Planfeststellungsverfahren (§ 38 (4) Nr. 1 NStrG)		§ 5 (1) Nr. 5	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Planfeststellungsverfahren (§ 127 NWG)		§ 5 (1) Nr. 7	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger	
Zuständigkeitsvereinbarungen (divers. Rechtsgrundlagen)		Zuständigkeitsvereinbarungen	§ 6	Bürger, Unternehmen, private und öffentliche Träger

Abb. 1: Zielgruppen der ModKG-Regelungen

Die vorstehende Abbildung gibt einen Überblick darüber, welche Zielgruppen von den ModKG-Regelungen betroffen sind. Demnach können die drei wesentlichen Zielgruppen

1. Bürgerinnen und Bürger,
2. Unternehmen sowie
3. private und öffentliche Träger (z.B. Vereine, Träger öffentliche Belange)

identifiziert werden. Aufbauend auf dieser Erkenntnis wurden für die jeweilige Zielgruppe und den jeweiligen Regelungsbereich spezielle teilstandardisierte Interviewleitfäden erarbeitet.

Sie bestehen sowohl aus geschlossenen als auch offenen Fragen und dienen dazu, die Erfahrungen und Einschätzungen der drei im Vorfeld identifizierten Zielgruppen zu den ModKG-Regelungen zu erfassen. Wie bereits bei den Indikatorenlisten wurden auch für die Interviewleitfäden die ersten drei Monate als Pre-Test-Phase genutzt, um die Praktikabilität des Erhebungsinstruments zu testen und Modifikationen vorzunehmen.

Bis zum 31. März 2007 wurden 203 telefonische Befragungen durchgeführt, wobei der Großteil der Interviews (rund 75 Prozent) auf die Antragsteller einer Baugenehmigung entfällt.

Um mehr Informationen über die internen Verfahrensabläufe in den Verwaltungen zu erhalten, wurden im Rahmen der **qualitativen Untersuchung** Experteninterviews zu bisher folgenden Regelungen durchgeführt:

- 1) § 3 Nr. 2 b ModKG (Gaststättenerweiterung)
- 2) § 3 Nr. 4 ModKG (bauliche Anlagen an Landes- und Kreisstraßen)
- 3) § 3 Nr. 5 ModKG (Verzicht auf Ausschreibung von Beamten/ Beamtinnen auf Zeit in sonstigen Fällen)
- 4) § 3 Nr. 6 ModKG (Verzicht auf Ausschreibung von Beamten/ Beamtinnen auf Zeit in sonstigen Fällen)
- 5) § 3 Nr. 8 ModKG (Genehmigungen der Wasserbehörde)
- 6) § 3 Nr. 9 ModKG (Prüfung von Wasser- und Bodenverbänden)
- 7) § 4 Nr. 2 (räumliche Mindeststandards in Kitas)
- 8) § 4 Nr. 4 (Wegfall der Teilungsgenehmigung)
- 9) § 5 (1) Nr. 1 b-d (Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren)
- 10) § 5 (1) Nr. 3 (Aufstellung eines Abfallwirtschaftskonzepts)
- 11) § 5 (1) Nr. 6 (Genehmigungen der Kommunalaufsichtsbehörde)
- 12) § 5 (1) Nr. 7 b (Festsetzung von Wasserschutzgebieten)

Experteninterviews stellen eine Methode dar, um das spezielle Wissen von Experten für den Forschungsprozess nutzbar zu machen. Sie dienen also der Rekonstruktion sozialer Situationen oder Prozesse. Allerdings herrscht über den Begriff des Experten keine Einigkeit in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Die Experten weisen jedoch auf zwei wichtige Merkmale hin, die es zu beachten gilt:

Erstens sind sie als Medium zu sehen, durch das der Wissenschaftler Wissen über einen interessanten Sachverhalt erlangt. Ein Interview mit einem Verwaltungsmitarbeiter, der Experte auf einem bestimmten Rechtsgebiet ist, eröffnet beispielsweise Erkenntnisse über die Auswirkungen eines durch das ModKG veränderten Verfahrensschritts auf das Gesamtverfahren, die durch die Auswertung der Indikatorenlisten nicht bekannt geworden wären.

285 Zweitens haben Experten eine besondere, mitunter exklusive Stellung in dem sozialen Kon-
text, der untersucht werden soll.⁶ Für die fünf Modellkommunen besitzen die Verwaltungs-
mitarbeiter insofern eine besondere bzw. exklusive Stellung, da sie zum Beispiel ein durch
das ModKG verändertes Genehmigungsverfahren alleine oder mit einigen wenigen Kollegen
bearbeiten und damit über sehr spezielles und gleichzeitig umfassendes Wissen in einem
Rechtsbereich und einer Modellkommune besitzen.

290

Grundsätzlich lassen sich drei Varianten des Experteninterviews unterscheiden:

- 295 (1) **Explorative Experteninterviews** dienen der Orientierung in einem thematisch neuen
oder unübersichtlichen Feld, tragen zur Schärfung des Problembewusstseins des For-
schers bei oder werden als Vorlauf zur Erstellung eines abschließenden Leitfadens ge-
nutzt.
- 300 (2) **Systematisierende Experteninterviews** dienen der Extraktion von in der Praxis gewon-
nenem, reflexiv verfügbarem und spontan kommunizierbarem Handlungs- und Erfah-
rungswissen. Im Vordergrund steht die systematische und lückenlose Informationsge-
winnung. Der Experte wird hier als Ratgeber mit einem dem Forscher nicht zugänglichen
Fachwissen gesehen, der über „objektive“ Tatbestände aufklärt und seine Sicht der Din-
ge zu einem bestimmten Themenausschnitt erläutert.
- 305 (3) **Theoriegenerierende Experteninterviews** zielen auf die kommunikative Erschließung
und analytische Rekonstruktion der „subjektiven“ Dimension des Expertenwissens.⁷

310

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des ModKG lässt sich diese analytische
Trennung nicht immer aufrechterhalten, so dass eine Kombination aus dem explorativen und
dem systematisierenden Interview zur Anwendung kommt. Da die Befragungen ergebnisof-
fen geführt werden, ziehen die im ersten Teil des Experteninterviews gewonnenen Erkennt-
nisse in der Regel weitere Fragen zum Regelungsbereich nach sich. Ein Beispiel für diese
315 Variante sind die beiden mit der Prüfstelle beim Wasserverbandstag e.V. geführten Inter-
views. Während das erste dazu diente, sich eine Orientierung in diesem Bereich zu verschaf-
fen, trug das zweite Interview dazu bei, die Struktur und die Arbeitsweise der Prüfstelle beim
Wasserverbandstag sowie die möglichen Auswirkungen des ModKG systematisch zu erfassen.

315

Darüber hinaus wurden Experteninterviews ergänzend zur quantitativen Erhebung durchge-
führt, wenn es für einen Regelungsbereich entweder keine bzw. nur geringe Fallzahlen gab
oder wenn die Auswertung der Indikatorenlisten zusätzliche Fragen aufwarf. Als Beispiele

⁶ vgl. Gläser/Laudel (2006)

⁷ vgl. Bogner/Menz (2005)

320 sind hierfür die Befragungen zum NAbfG (Aufstellung eines Abfallwirtschaftskonzepts) sowie der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren zu nennen.

325 Zusammenfassend betrachtet, liefert der quantitativ ausgerichtete Analyseteil zu den Auswirkungen des ModKG sehr wichtige Informationen über den verwaltungsseitigen Implementationsprozess. Allerdings ist diese Untersuchung für verschiedene Rechtsbereiche nicht ausreichend, da weitere Rahmenbedingungen wie z. B. der Ablauf des Gesamtverfahrens oder eventuelle Besonderheiten in den jeweiligen Modellkommunen ebenso zu erfassen sind, um zu einer möglichst umfassenden Betrachtungsweise zu gelangen. In diesem Kontext sind Experteninterviews mit Vertretern der jeweiligen Fachdienste ein wichtiges Instrument, um das spezielle Wissen über die Auswirkungen des ModKG insbesondere auf die 330 Verwaltung zu dokumentieren. Parallel dazu sind die teilstandardisierten Telefoninterviews mit den drei wesentlichen Zielgruppen weiterzuführen, um feststellen zu können, inwieweit die Neureglungen zur Erhöhung der Unternehmer- und Bürgerfreundlichkeit beitragen. Folglich ist der verwendete Methoden-Mix das geeignete Instrumentarium, um die Auswirkungen des ModKG so umfassend wie möglich zu untersuchen.

335

3 Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung des ModKG in den Modellkommunen

340 Auf Grundlage der in Kapitel 2 dargestellten methodischen Vorgehensweise werden nachfolgend die von der wissenschaftlichen Begleitung erzielten Erkenntnisse über die Wirkungen des Modellkommunen-Gesetzes bis zum Stichtag 31. März 2007 vorgestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass der für eine Evaluation kurze Erhebungszeitraum vom 01. Januar 2006 bis zum 31. März 2007 bisher keine validen verallgemeinerungsfähigen Schlussfolgerungen zulässt.

345

Die Darstellung der Wirkungen erfolgt zunächst im Rahmen einer Fallzahlenanalyse (Kapitel 3.1) und gliedert sich anschließend in Anlehnung an das ModKG in die Betrachtung der modifizierten Geltung von Vorschriften und der nicht anwendbaren Vorschriften (Kapitel 3.2 und 3.3) sowie der abweichenden Fristenregelungen (Kapitel 3.4) und der Zuständigkeitsverlagerungen (Kapitel 3.5). Im letzten Kapitel wird auf die bisher erzielten Ergebnisse bei den Interviews mit den Bürgern, Unternehmen und Trägern öffentlicher Belange eingegangen. (Kapitel 3.6).

355 3.1 Fallzahlenanalyse

Die wissenschaftliche Begleitung führte eine quantitative Erhebung in den fünf Modellkommunen zu den zehn Rechtsbereichen durch, in denen Regelungen durch das ModKG verändert wurden.

360 Die nachfolgende Abbildung zeigt jeweils spezifiziert nach Rechtsgebieten sämtliche von den Modellkommunen übermittelten Fallzahlen bis zum 31. März 2007.⁸

gesetzl. Vorschrift	LK Cuxhaven	LK Emsland	LK Osnabrück	Lüneburg	Oldenburg	insgesamt
NBauO	838 ⁹	2006	1542	82	118	4586
NGO	125	87	89	1	1	303
NNatG	56	99	18	6	23	202
NWG	46	54	90	0	0	190
NSpPG	12	13	2	7	3	37
NPersVG	14	1	16	0	4	35
NStrG	0	18	4	0	0	22
insg.	1091	2278	1760	96	149	5375

Abb. 2: Fallzahlenanalyse bis 31.03.2007¹⁰

365 Die Auswertung zeigt deutlich, dass der Anwendungsschwerpunkt des ModKG im Bereich der NBauO liegt, in dem rund 85 Prozent aller ModKG-Fälle auftraten. Weitere nennenswerte Fallzahlen für den Erhebungszeitraum liegen für die Rechtsbereiche NGO (303), das NNatG (202) und das NWG (190) vor.

Die durch das ModKG modifizierten Vorschriften des NKomZG, des NBodSchG und der NLO wurden in den Modellkommunen bisher nicht angewendet. Für die verbleibenden Rechtsbereiche sind bisher nur wenige Fallzahlen übermittelt worden, wodurch die Belastbarkeit wissenschaftlicher Aussagen erheblich leidet.

375 Die Fallzahlenanalyse verdeutlicht 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. Bezogen auf die NBauO wurden in den beiden Städten deutlich weniger Bauantragsverfahren durchgeführt und somit weniger Behörden beteiligt.

380 Auffällig ist ebenfalls, dass die beiden Städte bisher nur zu etwa der Hälfte der Rechtsbereiche Fallzahlen gemeldet haben. In den Modell-Landkreisen sind bereits in 70 Prozent aller betroffenen Rechtsbereiche Fälle aufgetreten.

⁸ Die Stadt Oldenburg hat für den dritten Versuchszeitraum 01.10.2006 – 31.03.2007 bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes keine Fallzahlen übermittelt

⁹ Bis zum 01. Oktober 2006 wurde hier die Anzahl der Bauantragsverfahren erfasst. Da jedoch in der Regel mehr als eine Behörde pro Antragsverfahren beteiligt wird, liegt die tatsächliche Fallzahl höher als der hier angegebene Wert.

¹⁰ Die Fallzahlen der Landkreise umfassen jeweils die Fallzahlen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

385 Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Wirkungen des ModKG in den Modellkommunen nicht nur vom Faktor "Bevölkerungsdichte" abhängen, sondern offensichtlich auch Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen eine erhebliche Rolle spielen. Innerhalb der ersten 15 Monate des Modellprojekts haben sich deutliche Schwerpunkte in der Anwendung des ModKG und Unterschiede zwischen den Modellkommunen herauskristallisiert, die aller Voraussicht nach auch bis zum Ende des Versuchszeitraums bestehen werden.

3.2 Modifizierte Geltung von Vorschriften

390 Auf Grundlage der Neuregelung nach § 3 ModKG gelten während des Versuchszeitraums bestehende gesetzliche Vorschriften mit bestimmten Modifikationen.

3.2.1 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz §§ 65, 66, 67,70 und 75 NPersVG/ § 3 Nr. 1 a bis d ModKG

395 Die Beteiligung des Personalrats bei bestimmten personellen oder allgemeinen Maßnahmen für Beamtinnen und Beamte bzw. für Angestellte ist in § 65 NPersVG festgelegt. Darüber hinaus werden dort auch die Fälle aufgeführt, in denen die Mitbestimmung nicht erfolgt. In § 66 NPersVG ist die Mitbestimmung des Personalrats bei sozialen und sonstigen innerdienstlichen Maßnahmen, in § 67 NPersVG die Mitbestimmung des Personalrats bei organisatorischen Maßnahmen geregelt. Kommt es in Fällen nach §§ 65, 66 und 67 NPersVG zu keiner
400 Einigung zwischen der obersten Dienstbehörde und der bei ihr bestehenden Stufenvertretung oder - wenn eine Stufenvertretung nicht zu bilden ist - dem bei ihr bestehenden Personalrat, kann die Einigungsstelle gemäß § 70 Abs. 4 NPersVG angerufen werden.

405 Die Einigungsstelle wird gemäß § 71 NPersVG bei jeder obersten Dienststelle für die Dauer der regelmäßigen Amtszeit der Personalräte gebildet. Sie besteht aus sechs Mitgliedern, die je zur Hälfte von der obersten Dienstbehörde und von dem Hauptpersonalrat bestellt werden, und einer oder einem unparteiischen Vorsitzenden, auf die oder den sich beide Seiten einigen. Des Weiteren sind in § 75 NPersVG die Fälle aufgelistet, in denen die Dienststelle das
410 Benehmen mit dem Personalrat herzustellen hat.

Von dem am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Modellkommunen-Gesetz sind insgesamt 27 Regelungen aus dem NPersVG ausgewählt worden, die bis zum 31. Dezember 2008 modifiziert angewendet werden.

415 Abb. 3 gibt einen Überblick über die im Modellzeitraum geänderten Paragraphen des NPersVG. Im Wesentlichen wird durch den § 3 Nr. 1 a bis d ModKG das Beteiligungsverfahren für die unten aufgeführten Regelungen modifiziert. Für einige Vorschriften entfällt die Mitbestimmung des Personalrats bzw. die Benehmensherstellung mit dem Personalrat. Des
420 Weiteren wird bei dem überwiegenden Teil der unten aufgeführten Vorschriften die Einigungsstelle nicht mehr angerufen, sondern es entscheidet nun die Dienststelle abschließend.

	Vorschrift im NPersVG	Modifizierte Regelung nach ModKG	Fallzahlen 2001-2005	Fallzahlen 01.01.06-31.07.07
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	6
	Umsetzung von Angestellten ohne Zustimmung länger als 3 Monate (§ 65 (2) Nr. 8)		35	1
	Ablehnung Sonderurlaub für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 16)		5	2
Anrufung der Einigungsstelle	Übertragung eines höherwertigen Dienstpostens auf Beamte (§ 65 (1) Nr. 5)	Keine Anrufung der Einigungsstelle, sondern abschließende Entscheidung der Dienststelle	-	2
	Abordnung eines Beamten länger als 3 Monate (§ 65 (1) Nr. 8)		-	2
	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)		4	
	Weiterbeschäftigung eines Beamten über die Altersgrenze hinaus (§ 65 (1) Nr. 12)		-	-
	Versagung/ Widerruf der Genehmigung einer Nebentätigkeit für Beamte (§ 65 (1) Nr. 15)		1	-
	ebenso für Angestellte (§ 65 (2) Nr. 11)		3	
	Verzicht auf Ausschreibung "höherwertiger" Dienstposten für Beamte (§ 65 (1) Nr. 16)		-	4
	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)		-	2
	Zuweisung u. Kündigung von Wohnungen (§ 66 (1) Nr. 7)		-	-
	Zuweisungen und Kündigung von Dienst- und Pachtland und Festsetzung der Nutzungsbedingungen (§ 66 (1) Nr. 8)		1	-
	Bestellung und Abberufung von Vertrauens-, Vertrags- und Betriebsärzten und Beauftragten für Arbeitssicherheit (§ 66 (1) Nr. 9)		4	-
	Gestaltung der Arbeitsplätze (§ 67 (1) Nr. 3)		40	3
	Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und zur Erleichterung des Arbeitsablaufs (§ 67 (1) Nr. 4)		-	-
	Anordnung von Mehrarbeit (§ 67 (1) Nr. 7)		27	5
Bestellung und Abberufung von Datenschutzbeauftragten (§ 67 (1) Nr. 9)	4	-		
Benehmensherstellung mit dem Personalrat	Benehmensherstellung bei der Anordnung von Organisationsuntersuchungen (§ 75 (1) Nr. 7)	Wegfall der Benehmensherstellung	37	3
	Benehmensherstellung bei der Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Anmietung von Diensträumen (§ 75 (1) Nr. 14)		15	2
Fallzahlen gesamt	27 Regelungen		188	35

Abb. 3: Übersicht über die vom ModKG betroffenen Regelungen des NPersVG

425 Zwischen 2001 und 2005 wurden aus dem Landkreis Cuxhaven 119 Fälle zu 12 Regelungen, aus dem Landkreis Osnabrück 48 Fälle zu 9 Regelungen, aus dem Landkreis Emsland 14 Fälle zu 6 Regelungen sowie aus der Stadt Oldenburg 7 Fälle zu 4 Regelungen übermittelt. In der Stadt Lüneburg hat es bis zum 31. März 2007 keine Fälle gegeben. Bezogen auf alle fünf Modellkommunen ergibt sich damit eine durchschnittliche Fallzahl pro Jahr von 38. Legt man dann noch zugrunde, dass es in den drei Landkreisen 57 Verwaltungen gibt, in denen 430 Fälle nach dem NPersVG auftreten könnten, hat es zwischen 2001 und 2005 in jeder zweiten Verwaltung einen Fall pro Jahr gegeben.

Dabei entfallen rund 70 Prozent der gemeldeten Fälle auf die vier folgenden Vorschriften:

- 435
- 1) § 67 Abs. 1 Nr. 3 NPersVG (Gestaltung von Arbeitsplätzen) (40 Fälle)
 - 2) § 75 Abs. 1 Nr. 7 (Anordnung von Organisationsentscheidung) (37 Fälle)
 - 3) § 65 Abs. 2 Nr. 8 (Umsetzung von Angestellten) (35 Fälle)
 - 4) § 75 Abs. 1 Nr. 14 (Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Anmietung von Diensträumen) (15 Fälle)

440

Seit Inkrafttreten des ModKG sind von den fünf ausgewählten Kommunen folgende Fallzahlen übermittelt worden:

Modellkommunen	2001 - 2005	01.01.2006 - 31.03. 2007
Landkreis Cuxhaven	119	14
Landkreis Emsland	14	1
Landkreis Osnabrück	48	16
Stadt Lüneburg	-	-
Stadt Oldenburg	7	4
Gesamt	188	35

Abb. 4: Fallzahlen nach NPersVG

445

Bis zum 31. März 2007 gab es im Landkreis Cuxhaven zu neun Regelungen, im Landkreis Osnabrück zu sieben Regelungen, in der Stadt Oldenburg zu zwei Regelungen und im Landkreis Emsland zu einer Regelung Fälle. Insgesamt wurden zwölf modifizierte Vorschriften seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes angewandt (vgl. Abb. 4).

450

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass etwa ein Drittel der durch das ModKG betroffenen Regelungen im Hinblick auf das NPersVG weder zwischen 2001 und 2005 noch bis zum 31. März 2007 angewendet wurden. Betrachtet man nur den Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 31. März 2007¹¹ wird deutlich, dass zu mehr als der Hälfte der ausgewählten Vorschriften keine Fallzahlen gemeldet wurden. 455

¹¹ Allerdings lagen bis zum 21. April noch nicht alle Daten für den dritten Erhebungszeitraum vor.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das NPersVG als einzelnes Gesetz durch das ModKG sehr weit reichend geändert wurde. Allerdings zeigt die bisherige Analyse, dass im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Modellkommunen-Verwaltungen die für das ModKG ausgewählten Regelungen im Vergleichszeitraum selten bis überhaupt nicht angewendet wurden.

Aufgrund der bisher geringen Fallzahlen seit Inkrafttreten des ModKG werden für die weitergehende Analyse Experteninterviews mit den fünf Modellkommunen-Verwaltungen geführt, die genaueren Aufschluss über die Auswirkungen des ModKG in diesem Bereich geben sollen.

465 3.2.2 Niedersächsische Bauordnung

3.2.2.1 Werbeanlagen § 49 (3) Nr. 1 bis 5/ § 3 Nr. 2 a ModKG

470 In § 49 NBauO ist u. a. festgeschrieben, welche Eigenschaften Werbeanlagen aufzuweisen haben und in welchem Bereich sie zulässig sind.

Gemäß Absatz 3 sind Werbeanlagen im Außenbereich grundsätzlich unzulässig und dürfen in diesen nicht erheblich hineinwirken. Unter den Nummern 1 bis 5 werden jedoch Ausnahmen zu Werbeanlagen aufgeführt, die aufgestellt werden dürfen, soweit andere Rechtsvorschriften dem nicht widersprechen. Hierzu zählen:

- 475 1) Werbeanlagen an der Stätte der Leistung,
- 2) Schilder, die Inhaber und Art gewerblicher Betriebe kennzeichnen oder die auf landwirtschaftliche Betriebe, die landwirtschaftliche Produkte zum Verkauf anbieten, hinweisen, wenn die Schilder vor Ortsdurchfahrten auf einer Tafel zusammengefasst sind (Hinweisschilder),
- 480 3) einzelne Schilder bis zur Größe von 0,50 qm, die an Verkehrsstraßen und Wegabzweigungen im Interesse des Verkehrs auf Betriebe im Außenbereich, auf selbsterzeugte Produkte, die diese an der Betriebsstätte anbieten, oder auf versteckt gelegene Stätten hinweisen,
- 485 4) Werbeanlagen an und auf Flugplätzen, Sportanlagen und auf abgegrenzten Versammlungsstätten, soweit sie nicht erheblich in den übrigen Außenbereich hineinwirken,
- 5) Werbeanlagen auf Ausstellungs- und Messegelände.

Durch den § 3 Nr. 2 a ModKG wird diese Liste um eine weitere Ausnahme ergänzt. Schilder, 490 die Inhaber und Art gewerblicher Betriebe in Gewerbegebieten kennzeichnen, sind nun ebenfalls zulässig, wenn die Schilder in einem Umkreis von bis zu drei Kilometern vom Rand des Gewerbegebiets auf einer Tafel zusammengefasst sind (Hinweisschilder).

Zwischen 2001 und 2005 hat es insgesamt 71 Fälle gegeben, bei denen eine Werbeanlage 495 im Außenbereich aufgestellt worden ist. Davon entfallen 10 Fälle auf den Landkreis Cuxhaven, 30 Fälle auf den Landkreis Emsland und 31 Fälle auf den Landkreis Osnabrück. Für die beiden Städte Lüneburg und Oldenburg sind keine Fälle übermittelt worden. Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes ist bisher die Neuregelung in keiner der fünf Modellkommunen zur Anwendung gekommen. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass § 49 NBauO 500 in Verbindung mit § 24 NStrG von den Straßenbaubehörden derzeit unterschiedlich ausgelegt wird, so dass Genehmigungen zur Aufstellung von Werbeanlagen in den Modellkommunen

nen unterschiedlich erteilt werden (siehe Kapitel 3.2.4, S.31).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bis zum 31. März vorliegenden Daten keine Untersuchung der Auswirkungen des ModKG in diesem Rechtsbereich ermöglichen, da derzeit noch keine Fallzahlen aus den Modellkommunen vorliegen.

3.2.2.2 Gaststättenerweiterung um eine Außenbewirtschaftung bis 100 m² § 69 (4) NBauO/ § 3 Nr. 2 b ModKG

510

Für die Erweiterung einer Gaststätte um eine Außenbewirtschaftung war neben der Genehmigung nach dem Gaststättengesetz bisher auch immer eine baurechtliche Genehmigung zu beantragen, da es sich bei der vorgesehenen Nutzungsänderung um eine baugenehmigungspflichtige Baumaßnahme nach der Niedersächsischen Bauordnung handelt. Der Betreiber der Gastwirtschaft musste deshalb stets zwei unterschiedliche Genehmigungsanträge stellen.

Nach der Neuregelung im Modellkommunen-Gesetz bedürfen nun Gaststättenerweiterungen keiner Baugenehmigung mehr, wenn die für den Ausbau in Anspruch genommene Grundfläche von 100 m² nicht überschreitet. Möglich wird diese Gesetzesänderung durch die Erweiterung des § 69 (4) NBauO, der die Art und die Anforderungen genehmigungsfreier Baumaßnahmen regelt.

Zu beachten ist, dass auch beim Bauen ohne Baugenehmigung weiterhin die materiellen Anforderungen des Baurechts vollständig zu berücksichtigen sind.

Die Pflicht des zweiten Genehmigungsantrages – die gaststättenrechtliche Erlaubnis – wird von der Neuregelung nicht berührt.¹²

Darüber hinaus nahmen die Landkreise Osnabrück und Emsland die Möglichkeit nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 ModKG in Anspruch, diese Zuständigkeiten ab dem 01. April 2006 auf ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu übertragen.¹³

530

Nach bisherigem Recht bearbeiteten die Modellkommunen im Rahmen der Gaststättenerweiterung um eine Außenbewirtschaftung folgende Fälle:

535

¹² Die Neuregelung nach ModKG ist ausschließlich für Gaststättenerweiterung auf Privatgrundstücken anzuwenden. Abzugrenzen sind Sondernutzungen, die für die außenwirtschaftliche Nutzungen von öffentlichen Flächen genehmigt werden können.

¹³ vgl. Punkt 3.5 Zuständigkeitsverlagerungen, S. 98

Versuchszeitraum 2001 - 2005			
Modellkommune	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in AT)	mittlere Gebühreneinnahmen (in €)
Landkreis Cuxhaven	¹⁴ 100	30	54,00
- Cuxhaven	0	-	-
Landkreis Emsland	17	13	65,00
- Lingen (Ems)	3	o. A.	max. ¹⁵ 54,00
- Meppen	3	o. A.	¹⁶ 30,00
- Papenburg	1	10	90,00
Landkreis Osnabrück	6	42	295,00
- Melle	0	-	-
Lüneburg	0	-	-
Oldenburg	0	-	-

Abb. 5: Gaststättenerweiterungen – alle Modellkommunen 2001 - 2005

540 Der **Landkreis Cuxhaven** genehmigte in den letzten Jahren eine Vielzahl von Gaststätten-
erweiterungen. Insgesamt wurden in den Jahren zwischen 2001 bis 2005 etwa 20 Fälle im
Jahr bearbeitet mit einer mittleren Genehmigungsdauer für den Bauantrag von 30 Tagen.
Durchschnittlich fielen dabei pro Baugenehmigung 54,00 Euro Bearbeitungsgebühr an. Die
Stadt Cuxhaven meldete nach bisherigem Recht keine Fälle einer Gaststättenerweiterung
um eine Außenbewirtschaftung bis 100 m².

545 Für den fünfjährigen Erhebungszeitraum nach bisherigem Recht übermittelte der **Landkreis
Emsland** 17 Fälle. Die in diesem Zusammenhang benötigte Baugenehmigung wurde etwa
nach 13 Tagen erteilt. Der Antragsteller hatte dafür im Durchschnitt 65,00 Euro Gebühren zu
entrichten. Die **Städte Lingen (Ems) und Meppen** genehmigten im Verlauf der Jahre 2001
550 bis 2005 jeweils drei Bauanträge, für die eine mittlere Verfahrensdauer nicht mehr feststell-
bar ist. Die Kommunen Meppen und Lingen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin,
dass in der Praxis sehr wenige Fälle dieser Art aufträten, da in der Regel die Außenbewirt-
schaftung im Rahmen der Neueröffnung oder Übernahme einer bereits bestehenden Gast-
wirtschaft beantragt würden.¹⁷ Dies bedeutet, dass Außenbewirtschaftungen dort bereits
555 regelmäßig bestehen. Die Möglichkeit einer separaten Antragstellung, wie es das ModKG
regelt, würde von den Gastwirten in den seltensten Fällen in Anspruch genommen.¹⁸ Die
Stadt Papenburg meldete, einen Bauantrag nach etwa zehn Tagen genehmigt zu haben.
Hierfür war eine Gebühr von 90,00 Euro zu entrichten.

560 Während der vergangenen Jahre 2001 bis 2005 wurden sechs baugenehmigungsrechtliche

¹⁴ Die von den Modellkommunen genannten Schätzwerte sind jeweils kursiv geschrieben.

¹⁵ Jedoch wurde in vielen Fällen keine zusätzliche Gebühr erhoben, vgl. Stellungnahme der Stadt Lingen vom 25. Januar 2007

¹⁶ Gebühr für die Vorortabnahme durch das Bauamt Meppen.

¹⁷ vgl. Stellungnahmen der Stadt Lingen vom 25. Januar 2007 und der Stadt Meppen vom 23. Januar 2007

¹⁸ § 3 Nr. 2 b ModKG regelt den Wegfall der Baugenehmigung bei Gaststättenerweiterungen, nicht aber bei Erteilung neuer Konzessionen im Rahmen von Neueröffnungen oder Übernahmen bereits bestehender Gastwirtschaften (vgl. Treffen Lenkungsgruppe am 15.06.2006, Stellungnahme Staatskanzlei)

Prüfungen für Gaststättenerweiterungen beim **Landkreis Osnabrück** bearbeitet.¹⁹ Die Zeit bis zur Erteilung der Genehmigung nahm etwa 42 Tage in Anspruch. Darüber hinaus war eine Gebühr von durchschnittlich 295,00 Euro zu entrichten.

Die **Stadt Melle** übermittelte nach bisherigem Recht keine Fallzahlen.

565

Die **Stadt Lüneburg** bearbeitete in den Jahren 2001 bis 2005 keine Baugenehmigungen im Rahmen einer Gaststättenerweiterung um eine Außenbewirtschaftung bis 100m². Insgesamt schätzt die Stadt die Anzahl der Fälle als sehr gering ein, da in der Regel eine Außenbewirtschaftung in direktem Zusammenhang mit einem Neubau beantragt würde.²⁰

570

Die **Stadt Oldenburg** meldete ebenfalls keine Fallzahlen nach bisherigem Recht.

Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes entfallen neben den Gebühreneinnahmen auch die Behördenlaufzeiten für die bisher zu erteilenden Baugenehmigungen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass sich wegen unterschiedlicher Verfahrensabläufe in den Modellkommunen die Gesamtdauer des Genehmigungsverfahrens nicht automatisch reduziert. Eine Analyse der Verfahrensabläufe in den Modellkommunen nach bisherigem Recht ergab zwei verschiedene Vorgehensweisen:

575

- differenzierte Antragsstellung: Der Gastwirt stellte zwei Anträge; einen auf Erteilung der Baugenehmigung im dafür zuständigen Bereich Bauen der Behörde sowie einen weiteren Antrag zur Erteilung der Gaststättenerlaubnis im Ordnungsamt.
- eine Antragsstellung: Der Gastwirt stellte einen einzigen Antrag bei der zuständigen Behörde. Die Beantragung der zweiten Genehmigung erfolgte auf dem behördeninternen Weg.

580

585

Die nachfolgende Abbildung zeigt, welche Verfahrensweisen in den Modellkommunen bisher zum Tragen kamen:

Modellkommune	Verfahrensweise
Landkreis Cuxhaven	eine Antragsstellung
- Cuxhaven	-
Landkreis Emsland	differenziert
- Lingen (Ems)	differenziert
- Meppen	eine Antragsstellung
- Papenburg	differenziert
Landkreis Osnabrück	differenziert
- Melle	eine Antragsstellung
Lüneburg	eine Antragsstellung
Oldenburg	-

Abb. 6: Verfahrensweise bei Beantragung Gaststättenerweiterung

¹⁹ Rückwirkend könne nach Aussage des Landkreises Osnabrück nicht eindeutig festgestellt werden, ob die zu genehmigende Fläche jeweils maximal 100 m² betrug. (vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück, April 2006)

²⁰ vgl. Stellungnahme Stadt Lüneburg, Januar 2007

590 Folglich wird eine merkliche Reduzierung der Gesamtdauer im Verfahren zur Beantragung einer Gaststättenerweiterung um eine Außenbewirtschaftung bis 100 m² nur erreicht, wenn die zwei notwendigen Genehmigungsanträge zuvor nicht parallel, sondern nacheinander gestellt und bearbeitet wurden.

595 Aus Abb. 7 ist zu ersehen, welche Fallzahlen seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes in den Kommunen auftraten und welche Gebührenauffälle damit verbunden waren. Für die Berechnung der Einsparungen sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der Gastwirte werden, sofern vorhanden, die jeweils angegebenen Werte der Kennzahlenlisten für die Jahre 2001 bis 2005 angenommen.

600

Modellkommune	Fallzahlen	Gesamtersparnis Verwaltung		Gesamtersparnis Gastwirte
		Mittlere Bearbeitungszeit (in h)	Kosten pro Fall (in €)	mittlere Gebühren (in €)
Landkreis Cuxhaven	6	12	o. A.	324,00
- Cuxhaven	0	0	0	0
Landkreis Emsland²¹	5	12,5	279,45	325,00
- Lingen (Ems)	0	0	0	0
- Meppen	3	keine Vergleichswerte zu bisherigem Recht		
- Papenburg	0	0	0	0
Landkreis Osnabrück²²	1	5	260	295,00
- Melle	3	keine Vergleichswerte		bisher keine Gebühr erhoben ²³
Lüneburg	0	0	0	0
Oldenburg	15	keine Vergleichswerte zu bisherigem Recht		
insgesamt	33			

Abb. 7: Gaststättenerweiterungen bis zum 31.03.2007 – alle Modellkommunen

605 Bis zum 31. März 2007 beantragten über alle Modellkommunen hinweg 33 Gastwirte eine Außenbewirtschaftung bis 100 m². Im Hinblick auf die erlangten Einsparungen sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Gastwirte, ist die weitere Entwicklung der Fallzahlen abzuwarten. Weiterhin wird durch die wissenschaftliche Begleitung mit Hilfe der Kennzahlenlisten beobachtet, ob es auf Grund des Wegfalls der baurechtlichen Prüfung zu baurechtswidrigen Zuständen kommt. Bisher hat keine Bauaufsichtsbehörde in den Modellkommunen einen solchen Fall gemeldet.

610

²¹ Meldungen der kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf Grund der Zuständigkeitsverlagerung gemäß § 6 ModKG

²² Meldungen der kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf Grund der Zuständigkeitsverlagerung gemäß § 6 ModKG

²³ vgl. Stellungnahme der Stadt Melle vom 22. Januar 2007

3.2.2.3 Unterschriftsbeglaubigung durch die Gemeinde § 92 (2) NBauO/ § 3 Nr. 2c ModKG

615 Nach § 92 Abs. 1 NBauO handelt es sich bei einer Baulast um eine öffentlich-rechtliche Ver-
pflichtung, mit der sich der jeweilige Grundstückseigentümer zu einem Tun, Dulden oder Un-
terlassen auf seinem Grundstück verpflichtet. Eine Baulast ist durch den Grundstückseigen-
tümer gegenüber der Bauaufsichtsbehörde schriftlich zu erklären. Die in diesem Zusammen-
hang zu leistende Unterschrift muss gemäß § 92 Abs. 2 NBauO öffentlich beglaubigt oder
620 von einer Vermessungsstelle nach § 6 Abs. 1, 2 oder 3 des Niedersächsischen Gesetzes
über das amtliche Vermessungswesen (NVerMG)²⁴ beglaubigt sein, wenn sie nicht vor der
Bauaufsichtsbehörde geleistet oder vor ihr anerkannt wird. Demzufolge können neben der
Bauaufsichtsbehörde auch Notare sowie öffentlich beglaubigte Vermessungsingenieure oder
das Katasteramt die Unterschriftsbeglaubigung vornehmen. Eine Abfrage in den Modell-
625 kommunen ergab, dass etwa 70 Prozent der Beglaubigungen von der Bauaufsichtsbehörde
und etwa 28 Prozent von den Notaren geleistet werden. Die übrigen zwei Prozent der Be-
glaubigungen entfallen auf die Vermessungsstellen.²⁵

Die Neuregelung nach § 3 Nr. 2 c ModKG sieht vor, dass die öffentliche Beglaubigung zu-
sätzlich zu den zuvor genannten Stellen auch von Gemeinden vorgenommen werden kann.
630 Der übrige Verfahrensablauf ändert sich nicht: Nach dem Akt der Unterschriftsbeglaubigung
übermittelt die Gemeinde alle notwendigen Unterlagen an den zuständigen Landkreis, der
wie bisher die Prüfung und die Eintragung der Baulast in das Baulastenverzeichnis vor-
nimmt.

635 Von dieser Vorschriftenänderung betroffen sind lediglich die drei Modell-Landkreise und ihre
kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Alle Städte mit einer eigenen Bauaufsichtsbehör-
de nehmen die Aufgabe der Unterschriftsbeglaubigung nach § 92 Abs. 2 NBauO bereits
wahr.

In der Anlage 1 sind die Anzahl der vorgenommenen Unterschriftsbeglaubigungen und die
640 jeweiligen Bearbeitungszeiten nach bisherigem Recht bei den Aufsichtsbehörden der Land-
kreise sowie die seit dem 01. Januar 2006 bei den kreisangehörigen Städten und Gemein-
den erfassten Werte dargestellt.

Demnach übermittelte der **Landkreis Cuxhaven** keine durchschnittlichen Bearbeitungszei-
645 ten. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Landkreis Cuxhaven geben eine mittle-
re Bearbeitungszeit von fünf Minuten an.

²⁴ vgl. Niedersächsisches Gesetz über das amtliche Vermessungswesen vom 12. Dezember 2002, Nds. GVBl. 2003 S. 5

²⁵ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 08. Februar 2007 und Indikatorenlisten bisheriges Recht, Landkreis Emsland
März 2006

Der **Landkreis Emsland** gibt für das gesamte Verfahren der Baulasteintragung in den Jahren 2001 bis 2005 eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von zwei Stunden an. Die eigentliche Beglaubigung erfordert dagegen in etwa einen Zeitaufwand von 15 Minuten.²⁶ Die Gegenüberstellung der Bearbeitungszeiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zeigt, dass diese höhere Bearbeitungszeiten angeben. Dieses ist durch Beratungsleistungen begründet, um Fragen der Antragsteller zum Verfahren der Baulasteintragung zu klären.

Die vom **Landkreis Osnabrück** angegebenen durchschnittlichen Bearbeitungszeiten von 143 Minuten betreffen ebenso das gesamte Verfahren der Baulasteintragung. Grundsätzlich beträgt die Bearbeitungszeit für den Akt der reinen Unterschriftsbeglaubigung pauschal fünf Minuten.²⁷ Die Gegenüberstellung der Bearbeitungszeiten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zeigt, dass diese häufiger höhere Werte angeben, da Beratungsgespräche mit den Antragsstellern stattfinden.

Für alle Modell-Landkreise ist darauf hinzuweisen, dass der entstehende Mehrarbeitsaufwand bereits vor Beginn des Versuchszeitraums bekannt gewesen ist, da die kreisangehörigen Städte und Gemeinden diese Aufgaben zum ersten Mal übertragen bekommen und folglich mit einer gewissen Einarbeitungsphase zu rechnen war.²⁸

Auf Grundlage der Kennzahlenlisten werden die Unterschriftsbeglaubigungen erfasst, die jeweils vor Ort in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden vorgenommen werden. Mit Hilfe dieser erhobenen Datenmenge können die durchschnittlich eingesparten Wege, Zeiten und folglich auch Wegekosten für die Bürgerinnen und Bürger der Kommune ermittelt werden. Dabei ergibt sich die mittlere Kostenersparnis aus der geplanten Kilometerzahl multipliziert mit der von den Finanzbehörden anerkannten Steuerpauschale von 0,30 €²⁹ Lohnkosten und volkswirtschaftliche Effekte bleiben in dieser Betrachtung außen vor, da hierzu komplexere Berechnungsverfahren erforderlich sind.

Dadurch ergaben sich bis zum 31. März 2007 nachstehende Einsparungen für diejenigen

²⁶ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland, Indikatorenlisten 2001 – 2005, März 2006

²⁷ Auskunft Landkreis Osnabrück, Kennzahlenlisten bisheriges Recht, März 2006

²⁸ Der Landkreis Cuxhaven gibt an, dass für die Beglaubigung der Unterschrift drei Minuten zu veranschlagen sind. (Stellungnahme Landkreis Cuxhaven, 21. Mai 2007)

²⁹ Als einheitliche Berechnungsgrundlage für die Zeit- bzw. Wegberechnungen dient die Internetseite map24.de, mit deren Hilfe jeweils die genauen Wege sowie der Zeitaufwand für die Hin- und Rückfahrt von der Gemeinde vor Ort zum Landkreis ermittelt werden kann. Da aus Datenschutzgründen die Adressen der Grundstückseigentümer, die eine Unterschriftsbeglaubigung vornehmen lassen, nicht auf den Kennzahlenlisten vermerkt wird, war es zunächst nicht möglich die Wege vom Wohnort des Grundstückseigentümer zur Gemeindeverwaltung zu ermitteln. Aus diesem Grund werden alle Grundstückseigentümer im Rahmen der telefonischen Interviews gebeten, zu diesen fehlenden Größen Angaben zu treffen. Aus den mitgeteilten Werten wurde ein durchschnittlicher Hin- und Rückweg zur Gemeinde von zehn km errechnet mit einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 17 Minuten.

Grundstückseigentümer, die ihre Unterschriften vor Ort in der kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde beglaubigen ließen.

Modellkommune	Anzahl Unterschriftsbeglaubigungen (bis 31.03.2007)	Ersparnis für den Grundstückseigentümer			Ersparnis pro Modellkommune insgesamt (in €)
		mittlere Zeit (in min)	mittlerer Hin- und Rückweg (in km)	mittlere Kosten (in €)	
LK Cuxhaven	29	67	74	22	638,00
LK Emsland	148	52	44	13	1.924,00
LK Osnabrück	93	52	52	16	1.488,00

680 **Abb. 8: Weg-, Kosten-, Zeitersparnis – Unterschriftsbeglaubigungen**

Bei den 29 im **Landkreis Cuxhaven** vorgenommenen Unterschriftsbeglaubigungen sparen die Grundstückseigentümer im Durchschnitt 74 km Wegstrecke³⁰ ein. Dies entspricht einer mittleren Zeitersparnis von einer Stunde und sieben Minuten. Die eingesparten Kosten be-
685 laufen sich auf 22,00 Euro. Dadurch reduzierte sich der Aufwand für die Antragsteller im Landkreis Cuxhaven um 638,00 Euro.

Im **Landkreis Emsland** wurden bis zum 31. März 2007 in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden insgesamt 148 Unterschriften beglaubigt, wobei jeder Grundstückseigentümer
690 durchschnittlich 44 km Wegstrecke sparen konnte, was zu einer zeitlichen Entlastung von 52 Minuten bzw. einem Geldwert von 13,00 Euro führte. Die Gesamtersparnis der Antragsteller im Landkreis Emsland beläuft sich damit allein bei den Wegekosten auf 1.924,00 Euro.

695 Im **Landkreis Osnabrück** gaben die kreisangehörigen Städte und Gemeinden an, insgesamt 93 Unterschriftsbeglaubigungen durchgeführt zu haben. Durchschnittlich konnte der Grundstückseigentümer jeweils eine Wegstrecke von 52 km einsparen. Die Zeitersparnis beträgt hier durchschnittlich 52 Minuten. An Wegekosten entfallen jeweils etwa 16 Euro. Da-
700 durch war es möglich eine Gesamtkostenreduktion der Antragsteller von 1.488,00 Euro im Landkreis Osnabrück zu ermitteln.

Keine der drei Bauaufsichtsbehörden der Modell-Landkreise veranschlagte bisher eine Ge-
bühr für die Beglaubigung der Unterschrift, da bereits der Verwaltungsaufwand für das ge-
samte Verfahren der Baulasteintragung auf den Grundstückseigentümer umgelegt wurde.
705 Seit Inkrafttreten dieser ModKG-Neuregelung berechnen sämtliche kreisangehörigen Städte und Gemeinden im **Landkreis Cuxhaven** zusätzliche Gebühren für diesen Verwaltungsakt.

³⁰ Die Wegstrecke setzt sich jeweils aus Hin- und Rückweg zusammen.

710 Im **Landkreis Emsland** berechnen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Beglaubigung der Unterschrift keine Gebühren, obwohl eine Gebühr nach der Allgemeinen Gebührenordnung³¹ (AllGO) erhoben werden könnte. Gemäß Anlage 1 Nummer 13.1 der AllGO können für eine Beglaubigung Gebühren in Höhe zwischen zwei und acht Euro erhoben werden.

715 Im **Landkreis Osnabrück** erheben zwei der 21 kreisangehörigen Städte und Gemeinden den Bürgerinnen und Bürgern eine Gebühr für die Beglaubigung der Unterschrift.

Die folgende Übersicht zeigt die Höhe der Gebühren in den einzelnen kreisangehörigen Städten und Gemeinden:

Versuchszeitraum 01. Januar 2006 bis 31.03.2007		
Modellkommune	kreisangehörige Gemeinde	Gebühr pro Beglaubigung (in €)
Landkreis Cuxhaven	Amt Dobrock	3,00
	Beverstedt	Ø 7,90
	Loxstedt	6,00
	Börde Lamstedt	6,00
	Langen	18,00
	Nordholz	³² 22,60
	Schiffdorf	6,00
Landkreis Osnabrück	SG Bersenbrück	1,50
	SG Neuenkirchen	Ø 4,25
	Wallenhorst	6,00

720 **Abb. 9: Festlegung von Gebühren für die Unterschriftsbeglaubigung**

725 In den oben genannten kreisangehörigen Gemeinden müssen die Grundstückseigentümer demnach eine höhere Gebühr für die Eintragung der Baulast entrichten, als dies bisher bei den Bauaufsichtsbehörden des Landkreises der Fall war. Allerdings sind dem finanziellen Mehraufwand die eingesparten Wegekosten³³ und Zeitgewinne entgegenzuhalten, die im Zuge der Beglaubigung vor Ort realisiert werden können.

³¹ vgl. Allgemeine Gebührenordnung vom 07. Juni 1997, zuletzt geändert durch VO vom 24. November 2004, Nds. GVBl. S. 527

³² Nach Auskunft der Kommune rühren die Gebühreneinnahmen aus einem erhöhten Arbeitsaufwand. Es handelt sich um Ausnahmefälle, Stellungnahme Nordholz, März 2007

³³ vgl. Abb. 8, S. 27

3.2.3 Niedersächsisches Naturschutzgesetz Beschränkung der Mitwirkung und des Verbandsklagerechts auf UVP-pflichtige Vorhaben § 60 a Nr. 1, 3 bis 8 NNatG/ § 3 Nr. 3 ModKG

730

Das Modellkommunen-Gesetz berührt die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände. Die nach § 29 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz³⁴ anerkannten Naturschutzverbände sind gemäß § 60 a Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG)³⁵ in einer Reihe von Verfahren zu beteiligen. Soweit sie in ihren satzungsgemäßen Aufgaben berührt sind, ist ihnen über die in § 29 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes geregelte Mitwirkung hinaus, Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die bei der zuständigen Behörde vorhandenen Unterlagen einzuräumen, um die Auswirkungen von Bauvorhaben auf Natur und Landschaft beurteilen zu können.

735

Die Neuregelung gemäß § 3 Nr. 3 ModKG beschränkt die Mitwirkung der anerkannten Verbände für die Fälle nach § 60 a Nr. 1 und 3 bis 8 NNatG auf UVP-pflichtige Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Für alle nicht UVP-pflichtigen Verfahren entfällt somit die Pflicht zur Beteiligung.

740

Die Evaluation der wissenschaftlichen Begleitung erstreckt sich folglich auf die Untersuchung der nicht UVP-pflichtigen Vorhaben nach § 60 a Nr. 1, 3, bis 8 NNatG, deren Genehmigungsverfahren nun ohne Beteiligung der Naturschutzverbände ablaufen. In diesem Rahmen beobachtet die wissenschaftliche Begleitung sowohl Veränderungen auf Seiten der Verfahrensprozesse in den Verwaltungen als auch auf Seiten der Naturschutzverbände.

745

Für die Erfassung der Verfahrensabläufe in den Modellverwaltungen wurden entsprechende Kennzahlenlisten in den Naturschutzbehörden bzw. in den Wasser- und Bauaufsichtsbehörden implementiert und fortlaufend geführt. Bis zum 31. März 2007 bearbeiteten die Modellkommunen die folgende Anzahl nicht UVP-pflichtiger Vorhaben:

750

755

Erhebungszeitraum 01.01. 2006 – 31.03.2007	
Modellkommunen	Fallzahlen
Landkreis Cuxhaven	9
- Stadt Cuxhaven	0
Landkreis Emsland	65
- Stadt Lingen ³⁶	10
Landkreis Osnabrück	14
Stadt Lüneburg	0
Stadt Oldenburg	19

Abb. 10: Anzahl nicht UVP-pflichtige Vorhaben – alle Modellkommunen

³⁴ Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006, I 2833

³⁵ Niedersächsisches Naturschutzgesetz vom 11. April 1994, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2005, Nds. GVBl. S. 210

³⁶ Für die Stadt Lingen gilt ein abweichender Erhebungszeitraum vom 01.04.2006 bis 31.03.2007.

Neben der Anzahl der nicht UVP-pflichtigen Daten wurden ebenfalls Bearbeitungszeiten, Verfahrensdauern und Kosten im Verfahren erhoben. Da die gewonnenen Daten weiterer
760 Untersuchungen bedürfen, wird die wissenschaftliche Begleitung Experteninterviews mit Vertretern der Naturschutzbehörden der Modellkommunen durchführen.

3.2.4 Niedersächsisches Straßengesetz Bauliche Anlagen an Straßen § 24 (1) S. 2 sowie (2), (3) und (4) NStrG/ § 3 Nr. 4 a und b ModKG

765

Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 20 Meter - gemessen vom äußeren Rand der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn - sowie bauliche Anlagen im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung, die über Zufahrten unmittelbar oder mittelbar angeschlossen werden sollen, dürfen gemäß § 24 Abs. 1 Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG)³⁷ außerhalb der Ortsdurchfahrten längs der Landes- und Kreisstraßen nicht errichtet werden. Dies gilt zudem für Aufschüttungen oder Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Werbeanlagen.

770

Durch die Absätze 2, 3 und 5 ist festgelegt, dass bei einer erheblichen Änderung bzw. anderweitigen Nutzung baulicher Anlagen im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung längs der Landes- und Kreisstraßen in einer Entfernung bis zu 40 Metern sowie bei baulichen Anlagen im Sinne der Niedersächsischen Bauordnung auf Grundstücken, die außerhalb der Ortsdurchfahrten über Zufahrten an Landes- und Kreisstraßen unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind, die Zustimmung der Straßenbaubehörde zu Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendigen Genehmigungen erforderlich ist.

780

Durch die Neuregelung nach § 3 Nr. 4 a und b ModKG ist es nun statthaft, dass Werbeanlagen auch in einer Entfernung bis zu 20 Metern vom Fahrbahnrand aufgestellt werden dürfen, sofern sie keine Beeinträchtigung für den Straßenverkehr darstellen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch § 49 NBauO das Aufstellen von Werbeanlagen im Außenbereich regelt (siehe Kapitel 3.2.2.1, S. 20).

785

Die Beschränkungen des § 24 Abs. 2, 3 und 5 gelten jetzt nicht mehr für Werbeanlagen, was zur Folge hat, dass Werbeanlagen nur noch einer Baugenehmigung bedürfen. Darüber hinaus ist im Genehmigungsverfahren gemäß § 24 Abs. 2 S. 1 NStrG nur noch eine Benehensherstellung mit der Straßenbaubehörde herbeizuführen. Für Werbeanlagen außerhalb der Ortsdurchfahrten ist anstelle einer Zustimmung nur noch die Benehensherstellung mit der Straßenbaubehörde erforderlich. Folglich nimmt die Baubehörde die Stellungnahme der Straßenbaubehörde zur Kenntnis und bezieht deren Überlegungen in die Entscheidungsfindung mit ein, ohne dass das Einverständnis der Behörde für die Erteilung der Genehmigung erforderlich ist.

790

795

Aufgrund der beiden im NStrG genannten Straßenarten sind zwei unterschiedliche Behörden

³⁷ Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung vom 24. September 1980, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. November 2004, Nds. GVBl. S. 406

zuständig. Für die Landesstraßen ist der Niedersächsische Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr verantwortlich. Die Kreisstraßen liegen dagegen im Zuständigkeitsbereich der
800 Straßenbaubehörde der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte.

Die Errichtung von Hochbauten jeder Art an Bundesstraßen und Autobahnen wird durch das Bundesfernstraßengesetz³⁸ (siehe § 9 FStrG) geregelt, dessen Rechtsmaterie nicht durch Landesrecht, d. h. das ModKG geändert werden kann. Dies hat zur Folge, dass es für Unternehmen nur schwer nachvollziehbar ist, wann an einer Straße eine Werbeanlagen errichtet
805 werden darf und wann nicht.

In den Jahren 2001 bis 2005 meldete lediglich der Landkreis Emsland drei Fälle gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2, bei denen es sich um eine zulässige Werbeanlage und zwei Zuwiderhandlungen handelte. Nach § 24 Absatz 2, 3 und 5 NStrG gab es insgesamt 49 Fälle. Auf
810 den Landkreis Emsland entfielen dabei 43 und auf den Landkreis Cuxhaven 6 Fälle. Seit Inkrafttreten des ModKG hat es bisher einen Fall nach § 24 Absatz 1 Satz 1 NStrG und acht Fälle nach § 24 Absatz 2, 3 und 5 im Landkreis Emsland gegeben, bei denen eine Werbeanlage außerhalb einer Ortsdurchfahrt entlang einer Landes- oder Kreisstraße aufgestellt wurde.

815 Zu diesem Zeitpunkt ist es aufgrund der geringen Fallzahlen noch nicht möglich, eine Analyse der Neureglung des § 24 NStrG vorzunehmen. Allerdings wird anhand der niedrigen Fallzahlen deutlich, dass bisher wenige Unternehmen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Werbeanlagen in diesem Bereich aufzustellen. Ob es letztendlich an der geringen
820 Relevanz der Regelung für die Unternehmen oder an der Unkenntnis über die neue Modellregelung liegt, kann nicht mit Sicherheit bestimmt werden. Als ebenfalls problematisch erweist sich die Tatsache, dass es auf Seiten der Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr in den regionalen Geschäftsbereichen, die für die Modellkommunen zuständig sind, unterschiedliche Interpretationen des Modellkommunen-Gesetzes gibt. So vertreten die regionalen
825 Geschäftsbereiche Lüneburg und Lingen die Auffassung, dass der § 24 Abs. 1 S. 2 nur in Verbindung mit dem § 49 NBauO anzuwenden ist. Dort ist die Aufstellung von Werbeanlagen im Außenbereich grundsätzlich unzulässig – mit Ausnahme der in § 49 Abs. 3 aufgeführten Ausnahmen sowie des durch § 3 Nr. 2 a ModKG hinzugefügten Ausnahmefalls. In den regionalen Geschäftsbereichen Stade und Osnabrück wird die Änderung so verstanden, dass
830 das Modellkommunen-Gesetz den § 24 Abs. 1 S. 2 NStrG völlig aushebelt und nun alle Werbeanlagen bzw. alle Werbeanlagen, die größer als einen Quadratmeter sind, aufgestellt werden dürfen. Dem Geschäftsbereich Oldenburg war die im Rahmen des ModKG vorge-

³⁸ In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 2003 (BGBl. I S. 286), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. S. 2833)

nommene Neuregelung bisher nicht bekannt, so dass der § 24 NStrG nicht in der modifizierten Form angewendet wurde.

835

Hinsichtlich der Absätze 2, 3 und 5 des § 24 NStrG zeigen die geführten Experteninterviews, dass das veränderte Beteiligungsverfahren für die Straßenbaubehörde keinerlei Veränderungen zum vorherigen Verfahren mit sich bringt. Nach Aussage der zuständigen Geschäftsbereiche besteht seitens der Bauaufsichtsbehörden durchaus ein Interesse, die Stellungnahmen der Straßenbaubehörde mit in die Genehmigungsentscheidung einfließen zu lassen. In Einzelfällen kann es dazu kommen, dass die Bauaufsichtsbehörden die Beteiligung der Straßenbaubehörde vermeiden wollen. Allerdings handelt es sich um Ausnahmen, die es auch vor Inkrafttreten des ModKG gegeben hat.³⁹

840

845

Die mit den für die Kreisstraßen zuständigen Straßenbaubehörden geführten Interviews bestätigten die unterschiedliche Rechtsanwendung, die bereits durch die Befragung der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr ermittelt wurde. Hinsichtlich des § 24 Abs. 1 Satz 2 NStrG bestehen zwischen den befragten Behörden Unterschiede in der Rechtsauslegung. Während die Straßenbaubehörde des Landkreises Emsland die § 24 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit dem § 49 NBauO anwendet und damit nur die Werbeanlagen für zulässig ansieht, welche als Ausnahmen dort aufgeführt sind, geht der Landkreis Osnabrück davon aus, dass durch das ModKG nun die Aufstellung von Werbeanlagen in der bisherigen Anbauverbotszone grundsätzlich zulässig ist. Allerdings weist die Straßenbaubehörde des Landkreises Osnabrück daraufhin, dass die Regelung in der Verwaltungspraxis aufgrund der begrenzten Personalressourcen bereits vor Inkrafttreten des ModKG weniger restriktiv ausgelegt wurde. Die Behörde schritt nur dann ein, wenn von einer Gefährdung des Straßenverkehrs auszugehen war. Nach Auskunft des Landkreises Osnabrück ist es durch die Neuregelung bisher – wenn überhaupt – nur zu einem geringfügigen Zunahme von Werbeanlagen entlang von Kreisstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten gekommen. Auch der Landkreis Emsland weist daraufhin, dass bei den Ausnahmen nach § 49 NBauO die Rechtsgrundlage flexibel ausgelegt wurde. Als Beispiel wurde die Größe der Werbeschilder angeführt. Schilder bis 0,5 qm sind im Außenbereich zulässig. Jedoch verzichtete die Behörde bereits in der Vergangenheit darauf, Fälle zu verfolgen, bei denen die Schilder diese Vorgabe geringfügig überschritten. Insgesamt gab es aber auch im Landkreis Emsland bisher nur wenige Fälle. Für den Landkreis Cuxhaven besitzt diese Regelung bisher keine große Relevanz, da es keine Fälle nach § 24 NStrG Abs. 1 Satz 2 gibt. Der zuständige Fachbereichsleiter gab jedoch an, dass er den § 24 Abs. 1 Satz 2 ebenfalls so anwenden würde, dass nach dem ModKG nun alle Werbeanlagen zulässig sind.

850

855

860

865

³⁹ vgl. Stellungnahmen der regionalen Geschäftsbereiche des niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr Lüneburg, Stade, Lingen, Osnabrück und Oldenburg vom 10., 11. und 12. April 2007

870 Hinsichtlich des § 24 Abs. 2, 3 und 5 sind sich die Straßenbaubehörden der drei Landkreise jedoch einig. An dem Beteiligungsverfahren hat sich durch das ModKG grundsätzlich nichts geändert. Ob nun eine Zustimmung der Straßenbaubehörde oder eine Benehmensherstellung erfolgen, wirkt sich weder auf die Dauer des Verfahrens noch auf den zu betreibenden Aufwand der im Verfahren beteiligten Behörden aus.⁴⁰

⁴⁰ vgl. Stellungnahmen von den Straßenbaubehörden der Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück vom 13. April 2007

875 **3.2.5 Niedersächsische Gemeindeordnung**
Leitende BeamtInnen auf Zeit § 81 (3) S. 5 NGO/§ 3 Nr. 5 ModKG

880 In § 81 Abs. 3 NGO geht es um die Ausschreibungsmodalitäten bei Beamtinnen/Beamten auf Zeit. Entsprechend des § 81 Abs. 3 S. 5 NGO kann die Kommunalaufsicht zulassen, dass von einer Ausschreibung in sonstigen Fällen abgesehen wird. In sonstigen Fällen bedeutet in Bezug auf Satz 4, dass es für den Verzicht einer Ausschreibung einen mehrheitlichen Beschluss des Rates geben muss, da beabsichtigt ist, eine bestimmte Bewerberin/einen bestimmten Bewerber wählen zu wollen. Vorher muss aber bereits sichergestellt sein, dass die Bewerberin/der Bewerber so hoch qualifiziert ist und darüber hinaus von einer breiten Mehrheit im Rat unterstützt wird, dass die Durchführung einer Ausschreibung ein bloßer Formalismus wäre. Der Beschluss über den Ausschreibungsverzicht ist jedoch nur wirksam, wenn er im Einvernehmen mit der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister getroffen wird. Diese/dieser teilt der Kommunalaufsichtsbehörde den Namen der Bewerberin/des Bewerbers mit und beantragt die Zulassung des Verzichts auf Ausschreibung der Stelle. Es ist 885 davon auszugehen, dass der Verzicht auf Ausschreibung einer Stelle in sonstigen Fällen aufgrund des Ausschreibungszwecks und des eng begrenzten Ausnahmetatbestands des Satzes 4⁴¹ ein absoluter Ausnahmefall bleibt.⁴²

890 Mit Inkrafttreten des ModKG ist eine Genehmigung des Ausschreibungsverzichts durch die Aufsichtsbehörde in den fünf Modellkommunen nicht mehr erforderlich. Es reicht aus, dass der Rat im Einvernehmen mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister über das Absehen von der Ausschreibung auch in sonstigen Fällen beschließt. Wenn es in der Frage des Absehens von der Ausschreibung zu keinem Einvernehmen kommt, entscheidet der Rat mit einer Mehrheit von drei Viertel seiner Mitglieder allein.

900 Grundsätzlich kann es für die Modellkommunen zwei unterschiedliche Aufsichtsbehörden geben. Zum einen fungieren die Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück als Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 81 NGO für ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Zum anderen ist nach Abschaffung der Bezirksregierungen das Niedersächsische Innenministerium für die großen selbständigen Städte **Cuxhaven** (LK Cuxhaven), **Lingen** (LK Emsland) und **Lüneburg** (LK Lüneburg) sowie die kreisfreie Stadt **Oldenburg** zuständig.

In den drei Landkreisen hat es zwischen 2001 und 2005 insgesamt 14 Fälle (Landkreis Cuxhaven drei, Landkreis Emsland sechs und Landkreis Osnabrück fünf) gegeben, in denen auf

⁴¹ Die Stelle ist öffentlich auszuschreiben; der Rat kann jedoch im Einvernehmen mit der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister beschließen von der Ausschreibung abzusehen, wenn er beabsichtigt die bisherige Stelleninhaberin oder den bisherigen Stellinhaber zu wählen.

⁴² vgl. Weifelmeier (2002)

eine Ausschreibung verzichtet wurde. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Kreisverwaltung hierfür lag bei vier Stunden pro Fall und die mittlere Verfahrensdauer bei sechs Tagen⁴³. Bei den mittleren Kosten pro Fall ist es sinnvoll, eine differenzierte Bewertung vorzunehmen, da es deutliche Unterschiede gibt. Während für den Landkreis Cuxhaven durchschnittliche Kosten von 1.000 € pro Fall entstehen, liegen die Kosten im Landkreis Emsland und Osnabrück bei jeweils rund 200 €. Seit Inkrafttreten des ModKG hat es in den Modell-

910
915

Landkreisen bisher nur einen neuen Fall in der Stadt Meppen im Landkreis Emsland gegeben. Der Beschluss über den Ausschreibungsverzicht wurde im Einvernehmen mit dem Bürgermeister realisiert.

Von den Städten Cuxhaven, Lingen, Lüneburg und Oldenburg sind bis zum 31. März 2007 keine Fälle gemeldet worden. Nach Einschätzung des zuständigen Mitarbeiters im Niedersächsischen Innenministerium ist bei einem solchen Verfahren vor allem das Erreichen einer Mehrheit im Rat ein sehr zeitaufwändiges Prozedere. Dagegen ist der Genehmigungsaufwand für die Kommunalaufsicht verhältnismäßig gering. Insgesamt beziffert der Mitarbeiter den Arbeitsaufwand der Kommunalaufsicht für die Genehmigung mit rund eineinhalb Stunden. Berücksichtigt man, dass es sich um Ausnahmefälle handelt, ist die Zeit- und Kostensparnis sowohl für die Aufsichtsbehörde als auch für die Kommunen eher zu vernachlässigen.

920
925

Die quantitativen Erhebungsergebnisse und die im Rahmen von Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde in Fällen gemäß § 81 Abs. 3 S. 5 NGO nicht erforderlich ist, da die Antrag stellenden Kommunen in der Regel besser über Personalfragen vor Ort entscheiden können als die Aufsichtsbehörde. Sollte es in diesem Zusammenhang zu Beanstandungen kommen, so hat die Kommunalaufsichtsbehörde auch weiterhin die Möglichkeit, den Vorgang zu prüfen.

930
935

⁴³ Ein Fall wurde bei Errechnung des Durchschnitts nicht berücksichtigt, da er mit 246 Tagen eine weitaus höhere Verfahrensdauer aufwies als die übrigen 13 Fälle, deren Verfahrensdauer zwischen einem Tag und 23 Tagen lagen.

3.2.6 Niedersächsische Landkreisordnung BeamtInnen auf Zeit § 62 (2) S. 5 NLO/§ 3 Nr. 6 ModKG

940 Analog zur NGO regelt § 62 Abs. 2 S. 5 Niedersächsische Landkreisordnung (NLO)⁴⁴ die
Berufung von Beamten/innen auf Zeit für die Landkreise (vgl. Punkt 3.2.5, Seite 35). Nach
§ 3 Nr. 6 ModKG ist keine Genehmigung der Kommunalaufsicht mehr erforderlich, sondern
es entscheidet nur noch der Kreistag im Einvernehmen mit dem Landrat. Wenn kein Einver-
nehmen erreicht werden kann, entscheidet der Kreistag mit drei Viertel seiner Mitglieder al-
945 lein.

Von dieser Regelung sind die drei Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück betroffen.
Dass es sich - wie nach § 81 Abs. 3 S. 5 NGO - um einen absoluten Ausnahmefall handelt,
verdeutlichen die für den Zeitraum 2001 bis 2005 übermittelten Fallzahlen. Während es le-
diglich im Landkreis Osnabrück zwei Fälle (2001 und 2003) gegeben hat, ist diese Regelung
950 in den anderen beiden Landkreisen überhaupt nicht zum Tragen gekommen. Seit Inkrafttre-
ten des Modellkommunen-Gesetzes ist von den Modell-Landkreisen ebenfalls kein Fall ge-
meldet worden.

Nach Auskunft der Kommunalaufsicht im Innenministerium ist der Arbeitsaufwand vergleich-
955 bar mit dem für Genehmigungen gemäß § 81 Abs. 3 S. 5 NGO. Der Prüfaufwand für die Auf-
sichtsbehörde liegt bei etwa eineinhalb Stunden pro Fall. Es ist also auch hier weitaus auf-
wendiger, die im Vorfeld notwendige „breite Mehrheit“ für die Bewerberin/den Bewerber im
Kreistag zu organisieren.

960 Insgesamt kommt es – im Vergleich zur Gesamtdauer des Verfahrens – nur zu einer margi-
nalen Verkürzung der Verfahrensdauer. Auf der anderen Seite kann konstatiert werden, dass
nach Auskunft des niedersächsischen Innenministeriums für den Verzicht auf Ausschreibung
einer Stelle in sonstigen Fällen eine Genehmigung nicht unbedingt erforderlich ist. Die inhalt-
liche Entscheidung würde in der jeweiligen Landkreisverwaltung getroffen. Darüber hinaus
965 biete die zu organisierende „breite Mehrheit“ im Kreistag einen effektiven Schutzmechanis-
mus.

⁴⁴ Nieders. Landkreisordnung in der Fassung vom 30 Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 510)

3.2.7 Niedersächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit

3.2.7.1 Genehmigungs- und Anzeigepflichten, Bekanntmachungen § 4 (1) S. 1 NKomZG/ § 3 Nr. 7 a ModKG

970

Vereinbarungen, durch die eine gemeinsame kommunale Anstalt zustande kommt, und Vereinbarungen über die Beteiligung eines weiteren Trägers an der Anstalt sowie Änderungen im Aufgabenbestand der Anstalt bedürfen gemäß § 4 NKomZG der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Gemäß § 3 Nr. 7 a ModKG ist dafür keine Genehmigung mehr erforderlich. Diese Vereinbarungen werden nur noch der Kommunalaufsichtsbehörde angezeigt und können dort aufgrund von Rechtsgründen binnen zwei Wochen beanstandet werden, wenn der gemeinsamen kommunalen Anstalt keine Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden oder Landkreise übertragen werden sollen.

975

980

Diese Regelung wurde seit ihrem Inkrafttreten am 19. Februar 2004 in den Modellkommunen nicht angewendet. Daher kann eine Analyse der Auswirkungen des ModKG an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.

985

3.2.7.2 Zweckvereinbarung § 5 Abs. 6 S. 1 NKomZG/ § 3 Nr. 7 b ModKG

Inhalt und Zustandekommen der Zweckvereinbarung werden durch § 5 NKomZG geregelt. Dabei können kommunale Körperschaften durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne der ihnen gemeinsam obliegenden Aufgaben zur alleinigen Erfüllung übernimmt. Die Kommunalaufsichtsbehörde muss eine Zweckvereinbarung genehmigen, wenn sowohl Aufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises übertragen werden sollen. Bedingt durch das ModKG sind Zweckvereinbarungen der Kommunalaufsicht lediglich nur noch anzuzeigen. Verstoßen diese gegen Rechtsvorschriften, kann die Vereinbarung von der Kommunalaufsicht beanstandet werden.

990

995

Nach Auswertung der von den Modellkommunen übermittelten Daten hat es zwischen 2001 und 2005 lediglich einen Fall in der Stadt Oldenburg gegeben. Weitere Fälle sind nicht gemeldet worden. Daher ist es derzeit nicht möglich, die Auswirkungen der Neuregelung näher zu untersuchen.

1000

3.2.8 Niedersächsisches Wassergesetz Herstellung und wesentliche Änderung baulicher Anlagen § 91 (1) NWG/ § 3 Nr. 8 ModKG

1005

1010

1015

1020

Gemäß § 91 Abs. 1 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)⁴⁵ bedarf die Herstellung und wesentliche Änderung von baulichen Anlagen, auch von Aufschüttungen und Abgrabungen, in und an oberirdischen Gewässern einer Genehmigung der zuständigen unteren Wasserbehörde. Eine von der Aufsichtsbehörde einzuhaltende Genehmigungsfrist sah der Gesetzgeber bisher nicht vor. Mit der Neuregelung nach § 3 Nr. 8 ModKG gilt nunmehr die Genehmigung als erteilt, wenn die Wasserbehörde nicht binnen drei Wochen nach Eingang des Antrages über ihn abschließend entschieden hat. Nach Ablauf der Frist gilt demnach die Genehmigungsfiktion. Nach Fristablauf können für die Bearbeitung des Verfahrens und den Versand des Genehmigungsbescheides keine Verwaltungsgebühren geltend gemacht werden. Das Genehmigungsverfahren beinhaltet die Beteiligung verschiedener Träger öffentlicher Belange wie Boden- und Unterhaltungsverbände oder Straßenbauämter für die gegebenenfalls kürzere Fristen zur Abgabe der Stellungnahmen festzulegen sind, um die nach Modellkommunen-Gesetz festgelegte Genehmigungsfrist von drei Wochen einhalten zu können.

1025

Die Modellkommunen meldeten zu dieser Bestimmung sowohl Kennzahlen nach bisherigem Recht der Jahre 2001 bis 2005 als auch Daten bis zum 31. März 2007. Die Gegenüberstellung dieser Erhebungswerte kommt zu folgendem Ergebnis:

Landkreis Cuxhaven

Erhebungszeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungsdauer (in AT)	Fälle mit Genehmigungsfiktion	Gebührenausfall (in €)
2001 - 2005 ⁴⁶	267	56	-	-
bis 31.03.2007	42	11,5	0	0

Abb. 11: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Cuxhaven

1030

Für den Zeitraum 2001 bis 2005 übermittelte der **Landkreis Cuxhaven** 11 Fälle, die im Durchschnitt nach 56 Tagen genehmigt werden konnten. Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes verkürzte sich die Genehmigungsdauer pro Verfahren auf 11,5 Tage, so dass es bisher nie zu Fällen mit Genehmigungsfiktion kam. Im Vergleich zu den vorherigen Jahren ist eine deutliche Zunahme der Genehmigungsverfahren nach § 91 NWG festzustellen.

⁴⁵ Niedersächsisches Wassergesetz in der Fassung vom 10. Juni 2004, geändert Artikel 2 des Gesetzes vom 17.04.2004, Nds. GVBl. Nr. 44/2004, S. 664

⁴⁶ Nach Angaben der unteren Wasserbehörde wurden hier nur die Fälle des Fachbereichs Straßenbau/Gewässerbau, jedoch nicht des Fachbereichs Wasserwirtschaft erfasst.

1035 **Stadt Cuxhaven**

Erhebungs- zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungs- dauer (in AT)	Fälle mit Geneh- migungs- fiktion	Prozentsatz	Gebühren- ausfall (in €)
2001 - 2005	o. A.	o. A.	-	-	-
bis 31.03.2007	4	30	3	75 %	o. A.

Abb. 12: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Cuxhaven

1040 Für die Jahre 2001 bis 2005 konnte die untere Wasserbehörde der **Stadt Cuxhaven** keine Angaben zu den Genehmigungen nach § 91 NWG machen, da die Daten nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln gewesen wären. Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes wurden von der Stadt vier Antragsverfahren gemeldet, die durchschnittlich in 30 Tagen genehmigt worden sind. In drei der vier Fälle ist die Genehmigungsfiktion eingetreten, so dass die Stadt keine Gebühren einnehmen konnte. Zu der Höhe des Gebührenaufschlags konnten jedoch keine Angaben gemacht werden.

1045

Landkreis Emsland

Erhebungs- zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungs- dauer (in AT)	Fälle mit Ge- nehmigungs- fiktion	Gebühren- ausfall (in €)
2001 - 2005	259 (52/Jahr)	40	-	-
bis 31.03.2007	40	12	0	0

Abb. 13: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Emsland

1050 In den vergangenen Jahren 2001 bis 2005 bearbeitete der **Landkreis Emsland** 259 Fälle nach § 91 Abs. 1 NWG. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug in etwa 40 Arbeitstage. Die Auswertung der Erhebungsdaten nach neuem Recht zeigt, dass alle 40 Genehmigungen innerhalb der dreiwöchigen Frist ergingen. Die durchschnittliche Genehmigungsdauer hat sich folglich um mehr als die Hälfte der sonst benötigten Zeit reduziert. Eine Nachfrage bei der zuständigen Wasserbehörde ergab, dass die Verkürzung der Genehmigungsdauer auf eine Veränderung im Verfahrensablauf zurückzuführen ist. Voraussetzung für die Bearbeitung eines Genehmigungsantrages sei die Zustimmung des Unterhaltungspflichtigen des betroffenen Grundstückes, auf dem die bauliche Maßnahme stattfinden soll. Das Einholen der Einverständniserklärung, welche teilweise viel Zeit in Anspruch nimmt, übernahm bisher stets der Landkreis. Mit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes wurde dieser Verfahrensschritt auf den Antragsteller übertragen. Die Antragsunterlagen werden nunmehr nur noch bei Vorliegen dieser Erklärung entgegengenommen.⁴⁷

1060

⁴⁷ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland vom 18. Mai 2006

Stadt Lingen

Erhebungs- zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungs- dauer (in AT)	Fälle mit Ge- nehmigungs- fiktion	Prozentsatz	Gebühren- ausfall (in €)
2001 - 2005	47 (10/ Jahr)	28	-	-	-
bis 31.03.2007	10	10	1	10 %	min. 133,00

Abb. 14: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Lingen

1065

Die untere Wasserbehörde der **Stadt Lingen** erteilte in den letzten Jahren jährlich etwa zehn Genehmigungen nach § 91 Abs. 1 NWG mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 28 Tagen. Bis zum 31. März 2007 wurden ebenfalls zehn Genehmigungen erteilt. Der Vergleich zwischen der bisherigen und seit dem Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes

1070

benötigten Verfahrensdauer zeigt eine Beschleunigung um durchschnittlich 18 Arbeitstage. In einem Fall trat die Genehmigungsfiktion ein, da die neu geltende Verfahrensdauer nicht eingehalten werden konnte. Ausgehend von der Annahme, dass für die Erteilung einer Genehmigung nach § 91 Abs. 1 NWG eine Mindestgebühr von 133,00 Euro⁴⁸ veranschlagt wird, hatte die Stadt Lingen mindestens einen Gebührenaufschlag in Höhe dieses Betrages zu

1075

verzeichnen.

Landkreis Osnabrück

Erhebungs- zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungs- dauer (in Wo- chentagen)	Fälle mit Ge- nehmigungs- fiktion	Prozent- satz	Gebühren- ausfall (in €)
2001 - 2005	320 (64/Jahr)	22	-	-	-
bis 31.03.2007	83	18	9	11 %	min. 1.197,00

Abb. 15: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Landkreis Osnabrück

1080

In den Jahren 2001 bis 2005 hat der **Landkreis Osnabrück** 320 Genehmigungen nach § 91 Abs. 1 NWG bearbeitet. Bisher gab der Landkreis Osnabrück das Ziel vor, eine Genehmigungsdauer von 26 Tagen nicht zu überschreiten. Durchschnittlich vergingen vom Tag der Antragstellung bis zur Erteilung der Genehmigung nach bisherigem Recht 22 Tage. Seit Beginn des Versuchszeitraums zum 01. Januar 2006 bis zum 31. März 2007

1085

reduzierte sich die Genehmigungsdauer auf durchschnittlich 18 Tage. Allerdings trat in neun Fällen, das entspricht elf Prozent der Gesamtanzahl der bearbeiteten Verfahren, die Genehmigungsfiktion ein, d.h. die Anträge konnten nicht innerhalb der dreiwöchigen Frist abschließend bearbeitet werden. Als Begründung wurde angegeben, dass nicht alle Stellungnahmen im Rahmen der Behördenbeteiligung rechtzeitig eingingen. Im Genehmigungsbe-

⁴⁸ vgl. Allgemeine Gebührenordnung vom 5. Juni 1997, geändert durch VO vom 24. November 2004, Nds. GVBl. S. 527: nach Anlage zu § 1 Abs. 1, Nr. 92.2 AllGO beträgt die Mindestgebühr für Veränderung baulicher Anlagen in und an oberirdischen Gewässern 130 Euro.

1090 scheid wird eine Mindestgebühr von 133,00 Euro veranschlagt. Insgesamt verzeichnete der
Landkreis Osnabrück bis zum 31. März 2007 somit einen Gebührenaufschlag von 1.197,00 Euro.⁴⁹ Auf Grundlage der Kennzahlenlisten nach bisherigem Recht ist für das Verfahren einer
Genehmigung nach § 91 Abs. 1 NWG eine Bearbeitungszeit von zwei Stunden anzunehmen. Dabei entstehen mittlere Kosten in Höhe von 101,00 Euro pro Fall. In den neun Fällen mit
1095 Fristüberschreitung entstanden dem Landkreis somit tatsächliche Kosten in Höhe von 909,00 Euro, die auf Grund der fehlenden Gebühreneinnahmen nicht ausgeglichen werden konnten.⁵⁰ Im Regelfall erhält der Antragsteller dafür die wasserrechtliche Genehmigung heute im
Durchschnitt vier Tage früher.

1100 **Stadt Lüneburg**

Erhebungs-zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)	Fälle mit Genehmigungsfiktion	Prozentsatz	Gebührenaufschlag (in €)
2001 - 2005	3	15	0	0	0
bis 31.03.2007	0	0	0	0	0

Abb. 16: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Lüneburg

Zwischen 2001 und 2005 wurden in der **Stadt Lüneburg** drei Genehmigungen nach § 91 Abs. 1 NWG erteilt, wobei die Anträge innerhalb von 15 Tagen bearbeitet werden konnten.
1105 Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes hat es keine neuen Fälle gegeben⁵¹.

Stadt Oldenburg

Erhebungs-zeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)	Fälle mit Genehmigungsfiktion	Prozentsatz	Gebührenaufschlag (in €)
2001 - 2005	138 (28/ Jahr)	14 - 30	0	0	0
bis 30.09.2006 ⁵²	-	-	-	-	-

Abb. 17: Genehmigungen der unteren Wasserbehörde – Stadt Oldenburg

1110 In der Vergangenheit genehmigte die Stadt Oldenburg etwa 28 Fälle im Jahr bei einer Verfahrensdauer von 14 bis 30 Tagen. Seit dem Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes wurden keine Fallzahlen übermittelt. Die untere Wasserbehörde gibt jedoch an, dass die Genehmigungen in der Regel innerhalb der dreiwöchigen Frist erteilt werden können. Zu Fristüberschreitungen komme es bei unvollständigen Antragsunterlagen, die jeweils nachgereicht
1115 werden müssen.⁵³

⁴⁹ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück, März 2007

⁵⁰ Angabe Indikatorenlisten 2001 -2005 mittlere Kosten pro Fall 101,00 €

⁵¹ Es wurden die Daten bis zum 30. September 2006 berücksichtigt.

⁵² Im Zwischenbericht berücksichtigt sind die Kennzahlenlisten der Stadt Oldenburg bis zum 30.09.2007. Für den Erhebungszeitraum bis zum 31. März 2007 lagen bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes keine Kennzahlen der Stadt Oldenburg vor.

⁵³ vgl. Stellungnahme der Stadt Oldenburg, Oktober 2006

Insgesamt können die Modellkommunen bisher die Bearbeitung der wasserrechtlichen Genehmigungen innerhalb der Fristverkürzung nach Modellkommunen-Gesetz abwickeln. Gemessen an der Gesamtzahl der Genehmigungen trat in 7,2 Prozent der Fälle die Genehmigungsfiktion ein.

Für § 91 Abs. 4 NWG trifft das Modellkommunen-Gesetz ebenfalls eine abweichende Regelung: Bedarf eine Maßnahme nach § 91 Abs. 1 NWG einer Genehmigung nach Bau-, Gewerbe- oder Immissionsschutzrecht, so entscheidet die für die andere Genehmigung zuständige Behörde auch über die Genehmigung nach Absatz 1. Sie erteilt die Genehmigung im Einvernehmen mit der Wasserbehörde.

Die Neuregelung nach § 3 Nr. 8, Satz 2 ModKG sieht vor, dass anstelle des Einvernehmens das Benehmen mit der Wasserbehörde herzustellen ist. Für eine weitergehende Analyse werden Experteninterviews mit den fünf Modellkommunen-Verwaltungen geführt, die genaueren Aufschluss über die Auswirkungen des Modellkommunen-Gesetzes in diesem Bereich geben sollen.

3.2.9 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz Haushalt, Rechnungslegung, Prüfung § 2 (3) Nds. AGWVG/ § 3 Nr. 9 ModKG

1135

Die Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung der Verbände durch die Prüfstelle beim Wasserverbandstag e.V. erfolgt auf Grundlage des § 2 Abs. 3 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (Nds. AGWVG)⁵⁴ in Verbindung mit den §§ 89, 90, 94 und 95 der Landeshaushaltsordnung (LHO)⁵⁵.

1140

Gemäß § 3 Nr. 9 ModKG ist es nun möglich, die jährliche Prüfung der Wasser- und Bodenverbände in den fünf Modellkommunen bis zu zwei Jahre auszusetzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass es in den letzten drei Jahren bei der Prüfung zu keiner Beanstandung gekommen ist und der Haushaltsplan sowie die Jahresrechnung den Betrag von 15.000 Euro nicht übersteigen.

1145

Abb. 18 gibt einen Überblick über die Verbände in Niedersachsen sowie ihren Organisationsgrad im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft beim Wasserverbandstag Bremen-Niedersachsen-Sachsen-Anhalt e.V.

	Mitglied beim WVT	Gesamtzahl der Verbände	Organisations- grad in %
Wasser- und Boden- verbände	508	915	55,5 %
Beregnungsverbände	21	271	7,7 %
Verbände der Siedlungs- wasserwirtschaft	89	112	79,5 %
Unterhaltungsverbände	110	110	100 %
Deichverbände	22	22	100 %
Gesamtzahl	750	1430	52,4 %

Quelle: Wasserverbandstag Bremen-Niedersachsen-Sachsen-Anhalt e.V.

Abb. 18: wasserwirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften in Niedersachsen

1165

In den fünf Modellkommunen gibt es insgesamt 115 Wasser- und Bodenverbände⁵⁶, die jedoch nicht alle von der Neuregelung betroffen sind, da ein Großteil der Verbände eine der beiden notwendigen Voraussetzungen zur Aussetzung der Prüfung für zwei Jahre nicht er-

⁵⁴ Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz, vom 6. Juni 1994, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. November 2004, Nds. GVBl. S. 417

⁵⁵ Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. April 2001, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 15. Dezember 2006, Nds. GVBl. S. 597

⁵⁶ Die Prüfstelle beim Wasserverbandstag digitalisiert momentan ihr System zur Erfassung der Haushaltsdaten. Zudem wurden noch nicht alle Wasser- und Bodenverbände in Niedersachsen von der Prüfstelle geprüft, so dass bisher nicht von jedem Verband die Haushaltsdaten vorliegen. Aus diesem Grund erfolgt an dieser Stelle nur eine nähere Analyse der Mitgliedsverbände beim Wasserverbandstag. Im Jahr 2008 wird die Umstellung des Systems sowie die Prüfung aller Verbände abgeschlossen sein, so dass die Liste der Wasser- und Bodenverbände mit ihren jeweiligen Haushaltsdaten komplettiert werden kann.

füllt. Knapp 75 Prozent der Wasser- und Bodenverbände weisen eine Jahresrechnung von mehr als 15.000 € auf.

1170

Abb. 19 zeigt die Verteilung der Verbände auf die drei Modell-Landkreise. In Lüneburg und Oldenburg gibt es keine Verbände, die nur auf das Stadtgebiet beschränkt tätig sind.

Modellkommune	Wasser - und Bodenverbände	Wasser - und Bodenverbände m. einer Jahresrechnung von nicht mehr 5.000€	Wasser - und Bodenverbände m. einer Jahresrechnung von nicht mehr als 15.000 €	Wasser - und Bodenverbände m. einer Jahresrechnung von nicht mehr als 50.000 €
Landkreis Cuxhaven	53 (46,1%)	4 (40%)	20 (64,5%)	35 (53,8%)
Landkreis Emsland	47 (40,9%)	4 (40%)	9 (29%)	23 (35,4%)
Landkreis Osnabrück	15 (13%)	2 (20%)	2 (6,5%)	7 (10,8%)
Gesamt	115 (100%)	10 (100%)	31 (100%)	65 (100%)

Quelle: Wasserverbandstag Bremen-Niedersachsen-Sachsen-Anhalt e.V.

1175

Abb. 19: Übersicht über die Wasser - und Bodenverbände in den fünf Modellkommunen⁵⁷

Knapp 90 Prozent der Wasser- und Bodenverbände sind in den beiden Landkreisen Cuxhaven und Emsland ansässig. Legt man die im ModKG genannte Grenze von 15.000 Euro zugrunde, ergibt sich folgende Verteilung: Mehr als 90 Prozent der Verbände, die eine Jahresrechnung von nicht mehr als 15.000 Euro aufweisen, befinden sich in den **Landkreisen Cuxhaven** und **Emsland**. Im **Landkreis Osnabrück** sind nur zwei Verbände von der Neuregelung betroffen, was darauf zurückzuführen ist, dass es dort im Vergleich zu den anderen Landkreisen deutlich weniger Wasser- und Bodenverbände gibt. Bei beiden Osnabrücker Verbänden wird bereits das vereinfachte Prüfverfahren durchgeführt.

1180

1185

Um als Verband zwei Jahre lange nicht mehr geprüft zu werden, darf es während der letzten drei Jahre keine Beanstandung der Jahresprüfung gegeben haben. Von der Prüfstelle wird kritisch angemerkt, dass die Verbände damit nun die Möglichkeit haben, genau zu kalkulieren, wann sie von der Haushaltsprüfung ausgenommen werden. Zudem vertritt die Prüfstelle die Auffassung, dass die Regelung einen erhöhten Verwaltungs- und Kostenaufwand verursachen wird, da die Verbände die Freistellung von der Prüfung beantragen müssen, über die die Prüfstelle rechtsmittelfähig zu entscheiden hat. In diesem Zusammenhang ist fraglich, wie ein Verband die Entlastung seiner Organe in den Jahren, in denen die Bücher nicht geprüft wurden, begründen kann. Aufgrund der Aussetzung der Prüfung erhält er kein Zertifikat, welches gemäß § 3 Nr. 9 S. 2 ModKG die Voraussetzung der Entlastung ist.

1190

1195

Da ursprünglich für das Jahr 2007 eine Novellierung des niedersächsischen Ausführungsge-

⁵⁷ Hierbei werden nur die Wasser- und Bodenverbände erfasst, die auch Mitglieder beim Wasserverbandstag e.V. sind.

setzes zum Wasserverbandsgesetz und die Umstellung des Archivierungssystems beim Wasserverbandstag geplant waren, sind bisher keine weiteren empirischen Erhebungen durchgeführt worden. Im Rahmen der Novellierung könnte jedoch auf Vorschlag des Wasserverbandstags⁵⁸ die Grenze für die Jahresrechnung von 15.000 auf 50.000 Euro heraufgesetzt werden. Der Vorschlag sieht vor, dass diese Verbände in einem Termin für die jeweils zurückliegenden drei Haushaltsjahre geprüft werden oder dass alternativ jährlich eine Vorlagenprüfung durchgeführt wird. Unter einer Vorlagenprüfung wird ein vereinfachtes Prüfverfahren verstanden, bei dem die zu prüfenden Verbände ihre Unterlagen der Prüfstelle des Wasserverbandstags zustellen. Die Prüfer müssen beim jeweiligen Verband nicht mehr vor Ort präsent sein. Da keine Reisekosten mehr anfallen, lassen sich die Prüfkosten deutlich reduzieren. Auf diese Weise werden bereits die Verbände geprüft, deren Jahresrechnung nicht mehr als 5.000 € beträgt. Insgesamt gibt es in den drei Modell-Landkreisen zehn Verbände, die diese Bedingung erfüllen - jeweils vier in den Landkreisen Cuxhaven und Emsland sowie zwei im Landkreis Osnabrück.

Im Zuge dieser Novellierungsbestrebungen würden nunmehr anstelle der 31 nun 65 Verbände in den ModK einem vereinfachten Prüfverfahren unterworfen werden. Damit kämen mehr als die Hälfte aller Verbände in den Modellkommunen in den Genuss einer vereinfachten Prüfung und die ModKG-Regelung wäre obsolet. Weiterhin bliebe eine regelmäßige Prüfung der Verbände möglich, ohne dass die Verbände genau kalkulieren könnten, wann der nächste Prüfungstermin auf sie zukommt.

⁵⁸ vgl. hierzu den Vorschlag des Wasserverbandstags e.V. zur Novellierung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Wasserverbandsgesetz

3.3 Nicht anwendbare Vorschriften

1220 Auf Grundlage der Neuregelung nach § 4 ModKG finden während des Versuchszeitraums bestimmte Gesetze und Verordnungen gänzlich oder beschränkt auf einzelne Vorschriften in den Modellkommunen keine Anwendung. Davon betroffen sind das Niedersächsische Gesetz über Spielplätze, die Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten, das Niedersächsische Schulgesetz und die Niedersächsische Bauordnung.

1225 3.3.1 Aussetzung Niedersächsisches Gesetz über Spielplätze

Das Niedersächsische Gesetz über Spielplätze (NSpPG), bestimmt die Zuständigkeiten und Verpflichtungen zum Bau und Instandhalten von Spielplätzen. Nach Maßgabe dieses Gesetzes bestehen folgende Verpflichtungen:

- 1230
- Eigentümer, die auf ihren Baugrundstücken ein Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen errichten möchten, werden verpflichtet, **Kleinkinderspielplätze** für Kinder bis sechs Jahren anzulegen und zu unterhalten. Das Gesetz spricht in diesem Sinne von der Pflicht zum Anlegen und Unterhalten **privater Spielplätze**.
(vgl. § 2 Abs. 1 sowie § 6 NSpPG)
- 1235
- Kommunen besitzen die Pflicht zur Anlage **öffentlicher Spielplätze**. Sie sind verantwortlich für das Errichten von **Kinderspielplätzen** für sechs- bis zwölfjährige in den durch Bebauungsplan festgesetzten allgemeinen und reinen Wohngebieten, Misch- und Kerngebieten, soweit Wohnungen allgemein zulässig sind, sowie in Gebieten die den genannten Gebieten, der vorhandenen Bebauung nach vergleichbar sind
- 1240
- Darüber hinaus können die Kommunen durch Satzung gemäß § 6 Abs. 2 NSpPG bei bestehenden Gebäuden die Eigentümer oder die Erbbauberechtigten zum Anlegen und Unterhalten von Spielplätzen für Kleinkinder verpflichten, wenn dies zum Schutz der Kleinkinder allgemein erforderlich ist.
- 1245
- Soweit die Kommunen keine Satzungen erlassen haben, kann ebenso die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 6 Abs. 3 NSpPG bei bestehenden Gebäuden die Eigentümer oder Erbbauberechtigten zum Anlegen und Unterhalten von Spielplätzen verpflichten.
 - Weiterhin verweist § 4 NSpPG auch auf die Pflicht der Kommunen und der Grundstückseigentümer zur Unterhaltung der Kinderspielplätze, um eine gefahrenlose Benutzung der Spielplätze zu gewährleisten.
- 1250

Die Neuregelung nach Modellkommunen-Gesetz sieht die vollständige Aussetzung des Niedersächsischen Gesetzes über Spielplätze vor. Sowohl die Kommunen als auch die Eigen-

1255 tümer von Baugrundstücken können folglich während des Versuchszeitraums in eigenem Ermessen entscheiden, Spielplätze im Rahmen von Bauvorhaben neu anzulegen oder aber bei der Bauleitplanung nicht mehr zu berücksichtigen. Darüber hinaus wäre es ebenfalls möglich, bestehende Spielplätze zurückzubauen oder gänzlich zu beseitigen.

1260 3.3.1.1 Kinderspielplätze

Die nachfolgende Abbildung schlüsselt alle Maßnahmen auf, die während der Laufzeit des ModKG bis zum 31.03.2007 in den Modellkommunen umgesetzt wurden.

Modellkommune	Art der Maßnahme	eingespartes Investitions- volumen (in €)	eingesparte Instandhalt.- kosten (in €) pro Jahr	eingesparte Mittel seitens der Verwal- tung (in € pro Jahr
LK Cuxhaven				
- Stadt Cuxhaven	Neubau (2)	-	-	-
- Stadt Langen	aufgehoben (5)	-	-	-
- SG Hagen	eingespart (4)	50.000,00	7.600,00	80,00
LK Emsland				
- Lingen	Neubau	-	-	-
- Salzbergen	aufgehoben	7.500,00	500,00	2.500,00
- Meppen	eingespart	15.000,00	9.850,00	585,12
	Neubau	-	-	309,08
- SG Nordhümmling	eingespart	10.000,00	500,00	-
	Neubau (für 10.000,00)	-	-	-
- SG Werlte	eingespart	6.000	100,00	1.370,00
LK Osnabrück				
- Bohmte	eingespart	-	500,00	-
- Wallenhorst	aufgehoben	-	1.000,00	-
Lüneburg	Neubau	-	-	-
Oldenburg	aufgehoben	-	15.000,00	3.000,00
	Neubau	-	-	-

1265 **Abb. 20: Kinderspielplätze**

Im **Landkreis Cuxhaven** sind sowohl Kinderspielplätze neu gebaut als auch Spielplätze aufgehoben worden. Ebenso wurden fünf Kinderspielplätze in der Stadt Langen nicht mehr gebaut. Bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes standen noch keine näheren Informationen zur Verfügung.

1270 Im **Landkreis Emsland** traf die kreisangehörige Gemeinde Salzbergen die Entscheidung, einen Kinderspielplatz abzubauen, da in unmittelbarer Nähe eine weitere Spieleinrichtung zur Verfügung steht. Die Stadt Meppen hat aus denselben Gründen einen Spielplatz in einem Baugebiet aufgehoben. In Zusammenhang mit dieser Maßnahme steht aber gleichzeitig
1275 der Neubau eines nahe gelegenen Spielplatzes, der nach Angaben der Kommune nun quali-

tativ hochwertiger gestaltet werden kann als zwei einzelne Spielplätze.⁵⁹ Die Samtgemeinde Werlte hat sich für die Einsparung eines Spielplatzes ausgesprochen, da der Bedarf aufgrund der Altersstruktur der umliegenden Wohnbevölkerung im Bereich des Einzugsgebietes nicht mehr vorhanden sei. Auch eine Nutzung des Platzes über das Einzugsgebiet hinweg, sei wegen der dezentralen Lage nicht mehr gegeben.⁶⁰ Zu den getroffenen Maßnahmen in der Samtgemeinde Nordhümmling sowie in der Stadt Lingen lagen bis zum Abschluss des Zwischenberichtes noch keine näheren Erläuterungen vor.

1285 Im **Landkreis Osnabrück** hat die Gemeinde Wallenhorst einen Waldkinderspielplatz aufgehoben. Nach Angaben der Gemeinde gestaltete sich die Instandhaltung des Spielplatzes auf Grund seiner Lage sehr kostspielig, da die Geräte schneller verwitterten. Hinzu komme, dass im Zuge des demografischen Wandels im Einzugsgebiet des Spielplatzes vornehmlich ältere Bevölkerungsschichten leben und Kinder die Einrichtung nur noch sehr selten nutzen würden. Darüber hinaus befände sich in unmittelbarer Nähe ein weiterer Spielplatz.⁶¹ Die Gemeinde Bohmte hat sich für die Einsparung eines Spielplatzes ausgesprochen, da die Spielgeräte auf dem Spielplatz nicht mehr normengerecht bzw. abgängig seien und somit die Inanspruchnahme des Spielplatzes nach Einschätzung des Spielplatzpaten nicht mehr gegeben sei.⁶²

1295 Die **Stadt Lüneburg** hat im Rahmen der Aussetzung des NSpPG sogar einen Spielplatz neu angelegt, bestehende wurden nicht rückgebaut.

1300 In der **Stadt Oldenburg** kam es zum Rückbau eines Spielplatzes, der aber planungsrechtlich nicht aufgehoben wurde. Ziel ist nach Auskunft der Stadt, flexibel auf demografische Entwicklungen reagieren zu können und somit den Spielplatz gegebenenfalls zu reaktivieren. Weiterhin wurde ein neuer Spielplatz gebaut. Die Anlage erfolgte durch einen Investor auf Grundlage eines städtebaulichen Vertrages, der noch vor der Aufhebung des NSpPG geschlossen wurde. Die Baukostenübernahme erfolgte durch den Investor.

1305 Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass einige Kommunen von ihrem neu erhaltenen Handlungsspielraum bei der Spielplatzgestaltung Gebrauch machen. Alle Kommunen geben an, bei ihren Entscheidungen die örtlichen Gegebenheiten sowie die demografischen Entwicklungen zu berücksichtigen. Allein aus Kostengründen wurden bisher keine Spielplätze geschlossen. Beschwerden hinsichtlich aufgehobener bzw. eingesparter Kinderspielplätze sind

⁵⁹ Stellungnahme Stadt Meppen, 05. April 2007

⁶⁰ Stellungnahme Samtgemeinde Werlte, Mai 2007

⁶¹ Stellungnahme Gemeinde Wallenhorst, April 2007

⁶² Stellungnahme Gemeinde Bohmte, Mai 2007

bisher nicht bekannt geworden.

3.3.1.2 Kleinkinderspielplätze

- 1315 Bis zum 31. März 2007 meldeten die Modellkommunen zwölf Bauvorhaben, bei denen Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen errichtet wurden. Bei der Planung dieser Wohneinheiten haben die Bauträger auf Grund des Modellkommunen-Gesetz die Errichtung von Kleinkinderspielplätzen nicht mehr zu berücksichtigen⁶³ (vgl. auch nachfolgende Tabelle). Es konnte keiner der Bauträger zu den Beweggründen befragt werden, da die im Genehmigungsverfahren ausgehändigten Einwilligungserklärungen für ein Interview nicht zurückgesandt wurden.
- 1320

Modellkommune	Anzahl der Bauvorhaben	Kleinkinderspielplatz
Landkreis Cuxhaven	0	-
Landkreis Emsland	6	nein
Landkreis Osnabrück	0	-
Lüneburg	6	nein
Oldenburg	0	-
Insgesamt	12	

Abb. 21: Anzahl nicht gebauter Kleinkinderspielplätze

⁶³ Ein Bauherr wäre auch nach altem Recht von der Pflicht befreit worden einen Kleinkinderspielplatz anzulegen, da es sich bei der Baumaßnahme um eine Seniorenwohnanlage handelt. Ein weiterer Bauherr errichtete statt des Kleinkinderspielplatzes einen Grillplatz.

1325 **3.3.2 Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten**
§ 1 (1), (2) Nrn. 3 u. 4 sowie (3) bis (5) 1. DVO-KiTaG/ § 4 Nr. 2 ModKG

1330 Die räumlichen Mindeststandards in Horten, Krippen und Kindergärten sind in § 1 der 1. DVO-KiTaG festgelegt. Das Außerkraftsetzen von Teilen der 1. DVO-KiTaG hat im parlamentarischen Anhörungsverfahren zum ModKG erhebliche Kritik bei verschiedenen Verbänden und Organisationen hervorgerufen.⁶⁴ Es wurde bemängelt, dass Kinder nun auf engstem Raum untergebracht werden könnten, um Kosten bei der Kinderbetreuung zu sparen. In diesem Kontext ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bei einem Neubau bzw. bei baulichen Veränderungen einer Kindertagesstätte eine Vielzahl von Auflagen im Bereich des Arbeits- und Brandschutzes zu erfüllen sind, die deutlich höhere Kosten verursachen als die vorgegebenen Mindeststandards in der 1. DVO-KiTaG.

1340 Im Hinblick auf die Kindertagesstätten besteht das Ziel des ModKG darin, durch das Außerkraftsetzen von Teilen der 1. DVO-KiTaG mehr Flexibilität und weniger bürokratischen Aufwand bei der Planung dieser Einrichtungen zu erreichen. Für das ehemalige Landesjugendamt ist - wie für die Träger - die gesetzliche Rechtsgrundlage für den Modellzeitraum nicht mehr anwendbar, so dass nunmehr bei der Entscheidung, ob eine Betriebserlaubnis erteilt wird oder nicht, das Kindertagesstätten-Gesetz (KiTaG) und das Achte Sozialgesetzbuch (SGB VIII) als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Gemäß

1345 § 45 Abs. 2 S. 2 SGB VIII verfährt das ehemalige Landesjugendamt so, dass es bei der Erteilung der Betriebserlaubnis abwägt, ob die geplanten baulichen Änderungen mit dem „Wohl des Kindes“ im Einklang stehen. Als Orientierungswerte dienen dem Landesjugendamt dabei, die in der 1. DVO-KiTaG festgelegten Mindeststandards.

1350 An dieser Stelle wird betont, dass es nicht Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung ist, die pädagogischen Aspekte der Kinderbetreuung in Niedersachsen zu analysieren. Die hier vorgestellten Zwischenergebnisse beruhen auf den vom ehemaligen Landesjugendamt übermittelten Daten sowie auf Interviews, die mit den betroffenen Einrichtungen geführt wurden. Für die Jahre 2001 bis 2005 stehen keine Daten zur Verfügung, da Fallzahlen nur mit sehr großem Aufwand zu ermitteln gewesen wären. Zudem ist eine Vergleichbarkeit zwischen einzelnen individuellen Fällen nahezu unmöglich, da hier ein extrem hohes Aggregationsniveau erreicht würde.

Bis zum 31. März sind fünf Fälle übermittelt worden, die unter die Neuregelungen des Mo-

⁶⁴ vgl. hierzu die Berichterstattung in den Medien sowie die Anhörungsprotokolle zum Modellkommunen-Gesetz

- 1360 dellkommunen-Gesetzes fallen. Drei Fälle waren im Landkreis Osnabrück und jeweils einer im Landkreis Cuxhaven und in der Stadt Lüneburg verortet. Im Landkreis Emsland und in der Stadt Oldenburg sind bisher keine Fälle aufgetreten. Mit drei⁶⁵ der fünf Einrichtungen wurden bisher Interviews zu den geplanten Abweichungen geführt.
- 1365 Bei den Kindertagesstätten handelt es sich um vier Kindergärten und eine Krippe. Vier Einrichtungen stellten einen Änderungsantrag. Da es sich bei der Krippe in Lüneburg um einen Neubau in einem Wohngebiet handelt, lag in dem fünften Fall ein Neuantrag vor. In vier der fünf Kindertagesstätten wurden bauliche Änderungen vorgenommen, die den außerkraftgesetzten § 1 Abs. 1 1. DVO-KiTaG betreffen. In zwei Fällen handelte es sich um eine Unter-
- 1370 schreitung der in der 1. DVO festgelegten Mindeststandards, wobei es im Wesentlichen um ein nicht ausreichendes Raumangebot bzw. eine zu geringe Fläche für die zu betreuenden Kinder ging. Bei dem Neuantrag führte ein Planungsfehler zu einem Missverständnis, das jedoch zwischen Träger und Landesjugendamt geklärt werden konnte, so dass letztendlich die zuvor versagte Betriebserlaubnis erteilt werden konnte. In zwei der vier Fälle geht es um
- 1375 ein nicht ausreichendes Raumangebot im Zusammenhang mit altersübergreifenden Gruppen (siehe § 1 Abs. 5 1. DVO-KiTaG). Nach Angaben des ehemaligen Landesjugendamtes stand für die in einem Fall beantragte Kleingruppe kein eigener Gruppenraum zur Verfügung. In dem anderen Fall war das Raumangebot für die Ganztagsgruppe nicht groß genug. Der Träger beabsichtigte die Aufnahme von Kindern über drei Jahren, ohne die Anforderungen an
- 1380 eine altersübergreifende Gruppe zu berücksichtigen. Nach Angaben des Landesjugendamtes konnte in den genannten vier Fällen durch Beratung eine Anpassung der ursprünglichen Planung des Trägers im Sinne des Kindeswohls erreicht werden. In einem Fall wurde die Erlaubnis nur befristet und für eine andere Einrichtung noch nicht erteilt, da noch offene Fragen zur Anzahl der Erzieher/innen bestehen. Insgesamt gaben die Träger sehr unterschiedliche
- 1385 Gründe für ihre Abweichungen von der 1. DVO KiTaG an. Als Begründung wurden unter anderem die neuen Planungsmöglichkeiten im Rahmen des Modellkommunen-Gesetzes sowie wirtschaftliche Gründe angeführt. In allen vier Fällen wurde von Seiten des Trägers das ursprünglich bestehende Raum- und Platzangebot als ausreichend angesehen.
- 1390 Der zuletzt durch das Landesjugendamt übermittelte Fall stellt bisher einen Einzelfall dar. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen Kindergarten. Jedoch beziehen sich seine Änderungswünsche auf den im § 1 Abs. 3 1. DVO KiTaG geregelten Sachverhalt, der bisher bei mehr als zwei gleichzeitig anwesenden Gruppen zusätzlich zu der Mindestausstattung gemäß Abs. 1 einen abgrenzbaren Bereich vorschrieb, der auch als Mehrzweck- und Bewegungsfläche nutzbar sein sollte. Der Träger wies auf die etwa 20 Meter entfernte Turnhalle
- 1395

⁶⁵ Für die anderen beiden Einrichtungen lagen bis zum 21. April keine Einwilligungserklärungen vor.

hin, die von den Kindern der Einrichtung vier Mal in der Woche für eineinhalb Stunden zur Verfügung steht. Dazu gibt das Landesjugendamt an, dass im Rahmen der Beratung keine Abweichung des Trägers von seiner ursprünglichen Planung erreicht werden konnte, die Betriebserlaubnis dennoch erteilt wurde. Nach Auskunft des Trägers hätte das ehemalige
1400 Landesjugendamt dieser Kompensationsmaßnahme vor Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes nicht stattgegeben.

Die bisherigen Ergebnisse lassen eine allgemeine Analyse der Auswirkungen des ModKG in diesem Bereich nur bedingt zu. Die geringe Fallzahl zeigt, dass es bisher nicht zu einer
1405 spürbaren Verschlechterung der räumlichen Mindeststandards gekommen ist, was unter anderem auch darauf zurückzuführen ist, dass das ehemalige Landesjugendamt den Trägern bei geplanten Veränderungen als Ansprechpartner zur Verfügung steht und gleichzeitig das Wohl des Kindes bei der Entscheidung über eine Betriebserlaubnis berücksichtigt. Jedoch wird auch in den ersten Interviews, die mit den Einrichtungen, die eine Änderung im Modell-
1410 zeitraum vorgenommen haben, geführt worden sind, deutlich, dass Streitpunkte mit dem ehemaligen Landesjugendamt bestehen. Allerdings stehen diese nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Neuregelung im Rahmen des ModKG, sondern sind eher im flexiblen Umgang mit pädagogischen Konzepten zu sehen. Beispielsweise geht es darum, wie viele „Sharing-Plätze“⁶⁶ es in einer Gruppe geben sollte. Insbesondere für kleinere Träger,
1415 die das Kinderbetreuungsangebot weitgehend durch Elternbeiträge finanzieren, kann es schwierig werden, wenn nur eine begrenzte Zahl zugelassen wird. Vor allem Krippen sind dann begehrt, wenn Eltern nach der Geburt wieder schnell auf Teilzeitbasis in den Beruf zurückkehren wollen und deshalb für ihr Kind nur zwei oder drei Tage in der Woche halbtags einen Betreuungsplatz benötigen. Nach Auskunft eines Trägers sind diese „Sharing-Plätze“
1420 auf drei Kinder pro Gruppe beschränkt.

Die hier dargelegten Zwischenergebnisse basieren auf fünf sehr speziellen Fällen, aus denen sich jedoch keine generelle Tendenz ableiten lässt. Insgesamt bleibt also abzuwarten, wie oft die Neureglung bis zum Ende des Modellprojekts noch angewendet wird und damit zu
1425 einer Verbesserung der empirische Basis für die weitere Analyse beitragen kann.

⁶⁶ Sharing-Plätze sind Kita-Plätze, die sich zwei Kinder einen teilen, so dass ein Kind vormittags und das andere nachmittags in einer Einrichtung betreut wird.

3.3.3 Niedersächsisches Schulgesetz Schulentwicklungsplanung § 26 (2) bis (6) NSchG/ § 4 Nr. 3 ModKG

1430 Gemäß § 26 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG)⁶⁷ sind die Landkreise und
kreisfreien Städte dafür verantwortlich, Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet aufzustellen.
Darüber hinaus ist in Verbindung mit der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung (VO-
SEP) festgelegt, wie das Aufstellungs- und Genehmigungsverfahren im Einzelnen erfolgt.
Für den Modellzeitraum sieht § 4 Nr. 3 ModKG vor, auf die Aufstellung und Fortschreibung
von Schulentwicklungsplänen in den fünf Modellkommunen zu verzichten.

1435

Unabhängig vom ModKG hat die Landesregierung im Jahr 2006 den § 8 VO-SEP geändert
und damit festgelegt, dass die Schulentwicklungspläne erst zum 1. Januar 2009 und danach
alle sieben Jahre zum 1. Januar von den Trägern der Schulentwicklungsplanung fortzu-
schreiben sind. Um weitere Erkenntnisse über die Nicht-Anwendung des § 26 Abs. 2 bis 6
1440 NSchG gewinnen zu können, werden am Ende des Modellversuchs Experteninterviews
durchgeführt, die Aufschluss über die Auswirkungen der Aussetzung sowie die konkrete Be-
deutung von Schulentwicklungsplänen in den fünf Modellkommunen geben können.

⁶⁷ Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 3. März 1998, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom
17. Juli 2006, Nds. GVBl. S. 412

3.3.4 Niedersächsische Bauordnung Teilungsgenehmigung § 94 NBauO/§ 4 Nr. 4 ModKG

1445

Die Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) regelt in § 94 die Teilung von Grundstücken, die bebaut sind oder deren Bebauung genehmigt ist. Dort ist auch festgelegt, in welchen Fällen eine Teilungsgenehmigung nicht erforderlich ist und dass die oberste Bauaufsichtsbehörde durch Verordnungen weitere Vorschriften erlassen kann. Gemäß § 4 Nr. 4 ModKG sind Teilungsgenehmigungen in den fünf Modellkommunen bis zum 31. Dezember 2008 nicht mehr erforderlich. Betrachtet man die historische Entwicklung dieser Regelung in Niedersachsen, wird deutlich, dass es in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Vereinfachungen in diesem Bereich gegeben hat. Zudem ist sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in den letzten Jahren das Erfordernis einer Teilungsgenehmigung aus den meisten Bauordnungen und aus dem Baugesetzbuch gestrichen worden.

1450

1455

1460

1465

1470

Durch die Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 1998 ist das Erfordernis einer Teilungsgenehmigung im Außenbereich (§ 34 BauGB), im unbeplanten Innenbereich (§ 35 BauGB) sowie im Geltungsbereich einer Veränderungssperre (§§ 14 ff. BauGB) ersatzlos aufgehoben worden. Im Geltungsbereich eines qualifizierten oder einfachen Bebauungsplans hatten die Gemeinden bis zum Jahr 2004 die Möglichkeit, durch den Erlass einer entsprechenden Satzung eine Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen anzuordnen⁶⁸. Seit Inkrafttreten des Europaanpassungsrechts⁶⁹ ist die bauplanungsrechtliche Teilungsgenehmigung nun endgültig entfallen. Zudem wurde die Bindungswirkung der Teilungsgenehmigung nach § 24 BauGB a.f. abgeschafft, der besagte, dass eine binnen drei Jahre nach der Teilungsgenehmigung beantragte Baugenehmigung nicht aus Gründen versagt werden konnte, die bereits für die Teilungsgenehmigung zu prüfen waren⁷⁰. Gegenwärtig sehen nur noch Nordrhein-Westfalen⁷¹ und Niedersachsen eine gesetzliche Teilungsgenehmigung vor. Abb. 22 gibt einen Überblick darüber, in welchen Bundesländern die Teilungsgenehmigung bereits abgeschafft worden ist.

⁶⁸ vgl. Grziwotz (1997)

⁶⁹ vgl. Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien vom 24. Juni 2004 (BGBl. Jahrgang 2004 Teil I Nr. 31)

⁷⁰ vgl. Deutsches Notarinstitut (2004)

⁷¹ Inzwischen wird auch in Nordrhein-Westfalen über eine Abschaffung der Teilungsgenehmigung diskutiert.

Bundesländer	Bauordnungsrecht
Niedersachsen	Teilungsgenehmigung nach § 94 NBauO erforderlich
Nordrhein-Westfalen	Teilungsgenehmigung nach § 8 BauO NRW erforderlich
Baden-Württemberg	Nicht mehr erforderlich seit 2001
Bayern	Nicht mehr erforderlich seit 1994
Berlin	Nicht mehr erforderlich seit 2003
Brandenburg	Nicht mehr erforderlich seit 2003
Bremen	Nicht mehr erforderlich seit 2003
Hamburg	Nicht mehr erforderlich seit 2006
Hessen	Nicht mehr erforderlich seit 2002
Mecklenburg-Vorpommern	Nicht mehr erforderlich seit 1994
Rheinland-Pfalz	Nicht mehr erforderlich seit k. A.
Saarland	Nicht mehr erforderlich seit 2004
Sachsen	Nicht mehr erforderlich seit 1999
Sachsen-Anhalt	Nicht mehr erforderlich seit 2001
Schleswig-Holstein	Nicht mehr erforderlich seit 1994
Thüringen	Nicht mehr erforderlich seit 2004
Bund	Nicht mehr erforderlich seit 1998 bzw. 2004 ⁷²

Quelle: Deutsches Notarinstitut, Stand: 09. Juni 2006

Abb. 22: Teilungsgenehmigungen in Deutschland

1475

Zwischen 2001 und 2005 wurden in den fünf Modellkommunen insgesamt 19.404 Grundstücksteilungen von den Bauämtern genehmigt. Für den Landkreis und die Stadt Cuxhaven sind 3.788 Fälle gemeldet worden, wobei der überwiegende Teil mit 3.423 Teilungsgenehmigungen auf die Bauaufsichtsbehörde des Landkreises entfällt. Die Landkreise Emsland (7.037) und Osnabrück (6.989) weisen im Vergleich zum Landkreis Cuxhaven deutlich höhere Fallzahlen auf. In der Stadt Lüneburg (455) liegen die Fallzahlen etwa auf dem Niveau der Stadt Cuxhaven, während die kreisfreie Stadt Oldenburg mit 1.605 Fällen deutlich über den beiden großen selbständigen Städten liegt.

1480

1485

Durchschnittlich benötigten die Bauämter etwa zwei Stunden für die Genehmigung und nahmen dafür insgesamt 1.776.352 Euro an Gebühren ein.

⁷² vgl. Deutsches Notarinstitut (2004)

Modellkommune	Fallzahlen	Mittlere Bearbeitungszeit (in Std.)	Gebühreneinnahmen (in €)
LK Cuxhaven	3.423	4	286.726
Stadt Cuxhaven	365	2	43.800
LK Emsland	6.085	1	378.225
Stadt Meppen	482	1,5	⁷³ 35.318
Stadt Lingen	o. A.	o. A.	o. A.
Stadt Papenburg	470	1,5	39.189
LK Osnabrück	5.655	2	719.769
Stadt Melle	1.334	o. A.	140.250
Stadt Lüneburg	455	2	31.462
Stadt Oldenburg ⁷⁴	1.605	2	121.931
Gesamt	19.874	2	1.776.352

Abb. 23: Teilungsgenehmigungen nach § 94 NBauO 2001-2005

1490 Seit dem 1. Juli 2006 werden in den für die Modellkommunen zuständigen Grundbuchämtern
alle Fälle erfasst, die gemäß § 94 NBauO einer Teilungsgenehmigung bedurft hätten. Insgesamt
sind bis zum 23. April 2007 1.615 Fälle übermittelt worden. Die meisten Grundstücksteilungen
erfolgten in den Landkreisen Emsland (771) und Osnabrück (565). Danach folgen
die Stadt Oldenburg mit 176, der Landkreis Cuxhaven mit 63⁷⁵ und die Stadt Lüneburg mit
1495 40 Fällen. Bezogen auf alle Modellkommunen erfolgt die Grundstücksteilung in mehr als 80
Prozent der Fälle aufgrund von Veräußerungen. Etwa zehn Prozent der Grundstücksteilungen
werden aufgrund von Belastung bzw. der Bildung mehrerer selbständiger Grundstücke
durchgeführt. Bei einer genaueren Analyse zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den
Modell-Landkreisen, in denen im Durchschnitt über 85 Prozent der Grundstücksteilungen
1500 aufgrund von Veräußerung erfolgen, und den beiden Städten, bei denen dieser Wert etwas
mehr als 60 Prozent beträgt. Besonders auffällig ist, dass rund 40 Prozent der Grundstücksteilungen
in Oldenburg aufgrund von Belastungen durchgeführt wurden.

Die in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse bestätigen die Entwicklung auf
1505 Bundes- und Landesebene. Nach Auskunft eines Lüneburger Notars seien die existierenden
Mechanismen ausreichend, um den Käufer einer Grundstücksteilfläche in bauplanungsrechtlicher
Hinsicht davor zu schützen, ein unbebaubares Grundstück zu erwerben. In der Regel
seien an diesem Verfahren ein Notar, ein Vermessungsingenieur und die untere Baubehörde⁷⁶
beteiligt. Bei einer Grundstücksteilung verfüge der Notar bzw. Vermessungsingenieur
1510 über ausreichend Erfahrung, um zu erkennen, ob es durch eine Teilung zu einem bau-

⁷³ Für das Jahr 2001 war es nicht möglich, die Gebühren für die Teilungsgenehmigung gesondert zu ermitteln.

⁷⁴ Für die Stadt Oldenburg konnten für das Jahr 2001 keine Daten und für das Jahr 2002 nur Angaben zu den Fallzahlen übermittelt werden. Zudem war es lediglich möglich Gebühreneinnahmen aus den Jahren 2004 und 2005 zu ermitteln.

⁷⁵ Bis zum Stichtag lagen nur die Daten des Grundbuchamtes der Stadt Cuxhaven sowie für die die Stadt Lingen seit dem 01.02.2007 vor. Das Grundbuchamt Otterndorf wird aufgrund der geringen Fallzahlen die Daten erst zum 30.06.2007 übermitteln.

⁷⁶ Bauvoranfrage/Antrag auf Baugenehmigung

rechtswidrigen Zustand komme. Sollte eine uneindeutige Situation bestehen, rät der Notar dem Käufer, sich beim Bauamt zu informieren. Nach Einschätzung des Deutschen Notarinstituts sei das Risiko baurechtswidriger Zustände einer bereits bebauten Teilfläche mit dem Wegfall der Teilungsgenehmigung gestiegen. Der Erwerber solle daher stärker noch als bei
1515 einem normalen Altbaukauf darauf achten, vorab die Baurechtmäßigkeit zu prüfen. Ebenfalls erhöht seien nun die Risiken des Verkäufers, der eine unbebaute Teilfläche veräußert und den bebauten Grundstücksrest behält. Werden hier durch die Teilung baurechtswidrige Zustände geschaffen, droht hier ggf. sogar ein Teilabriss. Allerdings verweist das Deutsche Notarinstitut darauf, dass der Verkäufer im Regelfall einen Bausachverständigen zur Prüfung
1520 einschalten wird⁷⁷.

Die Auswertung der von den zuständigen Grundbuchämtern erhobenen Daten zeigt deutlich, dass der Großteil der Grundstücksteilungen vorgenommen wird, weil das Grundstück veräußert werden soll. Im Regelfall handelt es sich dabei um Bauland. Der Käufer hat verschiedene
1525 Möglichkeiten, sich davor zu schützen, unbebaubares Land zu erwerben. Zum einen kann er mit dem Instrument der Bauvoranfrage klären, ob die Bebauung des Grundstücks nach seinen Vorstellungen möglich ist. Zum anderen können im Notarvertrag entsprechende Garantie- und Gewährleistungsregelungen verankert werden.⁷⁸

Die gewonnenen Erkenntnisse verdeutlichen, dass der Wegfall der Teilungsgenehmigung bei den Bauämtern zu einem geringeren Arbeitsaufwand, aber auch zu Einbußen bei den
1530 Gebühreneinnahmen führt. Inwieweit es hier zu einer Kompensation durch mögliche gebührenpflichtige Zusatzberatungsleistungen durch die Bauämter kommen wird, ist derzeit nicht abschätzbar. Für die Grundbuchämter ergeben sich durch den Wegfall der Teilungsgenehmigung keine nennenswerten Einsparungen bei der Bearbeitungszeit, da lediglich die Prüfung des Vorhandenseins eines Dokuments entfällt. Eine baurechtliche Prüfung der Teilungsgenehmigung nahm das Grundbuchamt ohnehin nicht vor. Für den Bürger bedeutet die Neuregelung, dass er nicht mehr die untere Bauaufsichtsbehörde aufsuchen muss. Damit entfallen für ihn die Gebühren für die Grundstücksteilung. Schließlich zeigen die wenigen
1535 Rechtstreitigkeiten auf diesem Gebiet, dass die vorhandenen Maßnahmen zum Schutz sowohl des Käufers als auch Verkäufers eines Teilgrundstücks ausreichend sind.
1540

⁷⁷ vgl. Deutsches Notarinstitut (2004)

⁷⁸ vgl. Heller, Hansjörg (1998)

3.4 Abweichende Fristenregelungen

1545 Auf Grundlage der Neuregelung nach § 5 ModKG gelten während des Versuchszeitraums für bestimmte gesetzliche Vorschriften abweichende Fristenregelungen.

3.4.1 Niedersächsische Bauordnung

1550 3.4.1.1 Genehmigungsfreie Wohngebäude § 69a (4) S. 5 NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 a ModKG

1555 Durch § 69 NBauO ist geregelt, dass die Errichtung von Wohngebäuden geringer Höhe, Nebengebäuden und Nebenanlagen für diese Wohngebäude mit Ausnahme von unterirdischen Garagen mit mehr als 100 qm Nutzfläche keiner Baugenehmigung bedürfen. Dies gilt jedoch nur, wenn sie in Baugebieten liegen, für die ein Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 oder 2 des Baugesetzbuches als Kleinsiedlungsgebiete besteht oder als reine, allgemeine oder besondere Wohngebiete festsetzt und darüber hinaus bestimmte Anforderungen erfüllt sind, die sich aus § 69 a Absatz 1 Nummern 1 bis 5 ergeben.+

1560 Die Neuregelung gemäß § 69 a Abs. 4 NBauO legt u. a. fest, dass die Gemeinde dem Bauherrn vorläufig untersagen kann, Gebäude gemäß § 69 a Abs. 1 zu errichten. Über die vorläufige Untersagung hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb eines Monats nach Eingang der Unterlagen zu entscheiden. Nach § 5 Nr. 1 a ModKG wird die Frist, in der über die vorläufige Untersagung entschieden werden muss, auf zwei Wochen verkürzt. Nach Auswertung der von den Modellkommunen übermittelten Daten hat es weder Fälle in den Jahren 2001 bis 1565 2005 noch bis zum 31. März 2007 gegeben. Daher war es bisher nicht möglich, die Auswirkungen der Neuregelung zu untersuchen.

1570 3.4.1.2 Beteiligung von Nachbarn, Abgabe einer Stellungnahme § 72 (2) NBauO/ § 5 (1) Nr. 2 b ModKG

1575 Beabsichtigt die Bauaufsichtsbehörde im Rahmen der Genehmigung eines Bauantrages Ausnahmen vom geltenden Baurecht zuzulassen und berühren diese Ausnahmen die Rechte eines benachbarten Grundstückseigentümers, so sind die Vorschriften des § 72 NBauO zu berücksichtigen, die eine Schutzfunktion für den Nachbarn darstellen. Gemäß § 72 Abs. 2 NBauO muss die zuständige Bauaufsichtsbehörde in einem solchen Fall dem Nachbarn des betroffenen Grundstückes – soweit dieser erreichbar ist – Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist geben.

1580 Die Neuregelung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 b ModKG sieht nunmehr vor, dass die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme vier Wochen betragen soll. Bei dieser Vorschriftenänderung handelt es sich folglich um eine Fristfestsetzung.

Für den Zeitraum zwischen 2001 und 2005 registrierten die Modellkommunen insgesamt 2.087 Nachbarschaftsbeteiligungen (vgl. auch Abb. 24) Davon bearbeitete die Bauaufsichtsbehörde des Landkreises Cuxhaven 87 Prozent der Fälle.

1585 Da der Gesetzgeber bisher keine konkrete Frist vorsah, in welcher der Grundstücksnachbar im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zu beteiligen war, kann anhand der durchschnittlich angegebenen Verfahrensdauer der Jahre 2001 bis 2005 nur empirisch ermittelt werden, innerhalb welchen Zeitraums die Stellungnahmen von den Bauämtern angefordert wurden. (vgl. Abb. 24)

1590 Die Betrachtung zeigt, dass sowohl der Landkreis Emsland als auch die kreisangehörige Stadt Meppen in der Vergangenheit betroffene Grundstückseigentümer mit einer Frist von weniger als vier Wochen beteiligten. Die Städte Melle und Lingen meldeten keine Fälle nach bisherigem Recht, gaben aber ebenfalls an, die Stellungnahmen in der Regel mit einer Frist von weniger als vier Wochen einzuholen. Theoretisch erhalten nun Grundstücksnachbarn in den Modellkommunen während des Versuchszeitraums mehr Zeit zur Abgabe der Stellungnahme als zuvor.

1600 Abbildung 24 zeigt ebenfalls im Vergleich zum bisherigen Recht die durchschnittliche Verfahrensdauer auf, nach der betroffene Grundstückseigentümer tatsächlich bis zum 31. März 2007 beteiligt wurden:

	Fallzahlen		mittlere Verfahrensdauer (in AT)		Veränderung der mittleren Verfahrensdauer im Vergleich zum bisherigen Recht (in AT)
	Bis 31.03.07	2001 - 2005	Bis 31.03.07	2001 -2005	
Landkreis Cuxhaven	36	1.825	18	30	Verkürzung Ø 12
- Cuxhaven	o. A.	⁷⁹ o. A.	o. A.	o. A.	-
Landkreis Emsland	9	⁸⁰ 24	28	10 - 15	Verlängerung Ø 10 - 15
- Lingen	0	-	-	-	-
- Meppen	4	59	13	11	Verlängerung Ø 2
- Papenburg	1	24	-	8	-
Landkreis Osnabrück	-	9	-	42	-
- Melle	3	-	14	-	-
Lüneburg	13	8	28	8	Verlängerung Ø 20
Oldenburg	90	162	20	22	Verkürzung Ø 2
insgesamt	156	2.111			

Abb. 24: Beteiligung von Nachbarn – bisheriges Recht und bis 31.03.2007

1605 Im **Landkreis Cuxhaven** verkürzte sich nach dem Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes die durchschnittliche Verfahrensdauer um zwölf Arbeitstage. Die **Stadt Cuxhaven** meldete Fehlanzeige.

⁷⁹ keine Angaben möglich, Stellungnahme Stadt Cuxhaven, März 2006

⁸⁰ Die Fälle dürften rund doppelt so hoch liegen, da nicht alle Fälle datentechnisch erfasst wurden, Stellungnahme Landkreis Emsland März 2006

1610 Im **Landkreis Emsland** dauerte eine Nachbarbeteiligung im Durchschnitt 28 Arbeitstage. Dies bedeutet eine Verlängerung gegenüber dem bisherigen Verfahren um mehr als zehn bis 15 Arbeitstage. Auch in der **Stadt Meppen** verlängerte sich die durchschnittliche Verfahrensdauer um zwei Arbeitstage. Bis zum 31. März 2007 wurden die Stellungnahmen dennoch fristgemäß im Schnitt nach 13 Arbeitstagen abgegeben. Die Bauaufsichtsbehörde der **Stadt Papenburg** hat in den Jahren 2001 bis 2005 insgesamt 24 Nachbarschaftsbeteiligungen mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von acht Tagen durchgeführt. Die Verfahrensdauer lag somit in der Vergangenheit bereits in der vom Modellkommunen-Gesetz neu festgelegten zweiwöchigen Frist. Seit dem 01. Januar 2006 wurde eine Nachbarbeteiligung durchgeführt, bei der der Grundstückseigentümer von seinem Recht auf Abgabe einer Stellungnahme nicht in Anspruch nahm. Ein Vergleich der mittleren Verfahrensdauer konnte somit nicht stattfinden. Die **Stadt Lingen** bearbeitete im Versuchszeitraum keine Fälle nach § 72 Abs. 2 NBauO.

1620 Der **Landkreis Osnabrück** meldete bisher keine Fälle einer Nachbarschaftsbeteiligung. Die Bauaufsichtsbehörde des Landkreises weist jedoch darauf hin, dass bei Auftreten einer Nachbarbeteiligung die Bauherren in der Praxis gebeten werden, mit dem Einreichen der Antragsunterlagen gleichzeitig eine Zustimmung des Nachbarn beizulegen. Daher müssen die benachbarten Grundstückseigentümer nicht mehr während des Verfahrens zu einer Stellungnahme aufgefordert werden. Die **Stadt Melle** führte seit Inkrafttreten des ModKG drei Nachbarschaftsbeteiligungen mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 14 Tagen durch.

1630 Der Vergleich für die **Stadt Lüneburg** ergab eine Verlängerung der durchschnittlichen Verfahrensdauer um bis zu 20 Tage.

1635 In der **Stadt Oldenburg** beschleunigte sich das Verfahren von durchschnittlich 22 auf 20 Arbeitstage. Insgesamt meldete die Stadt, 90 Grundstückseigentümer bis zum 30. September 2006 über Baumaßnahmen auf angrenzenden Nachbargrundstücken informiert zu haben.⁸¹ Davon erhielt die Bauaufsichtsbehörde in 36 Fällen eine Rückmeldung der Nachbarn; dies entspricht einem Rücklauf von 40 Prozent. Demzufolge machte mindestens jeder zweite Grundstücksnachbar von dem Rechtsmittel der Stellungnahme keinen Gebrauch.

1640 Die Neuregelung zeigt in den Modellkommunen bisher unterschiedliche Auswirkungen. Während einige Modellkommunen nun einen rascheren Rücklauf vermelden, kommt es in anderen teilweise Verzögerungen. Auf Grund der geringen Fallzahlen, ist die weitere Entwicklung

⁸¹ Bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes lagen die Indikatorenlisten der Stadt Oldenburg für den Erhebungszeitraum 01. Oktober 2006 bis zum 31. März 2007 noch nicht vor.

abzuwarten.

1645 **3.4.1.3 Beteiligung einer Behörde im Bauantragsverfahren § 73 (3) NBauO/
§ 5 (1) Nr. 2 c ModKG**

Die materielle Rechtmäßigkeit von Bauanträgen stützt sich auf die im Genehmigungsverfah-
ren unternommenen Stellungnahmen der Fachbehörden. Im Rahmen welcher Fristen diese
1650 Behördenbeteiligungen zu erfolgen sind, regelt § 73 Abs. 3 NBauO. Äußert sich demnach
eine im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligende Behörde nicht innerhalb eines Monats
nach Anforderung der Stellungnahme oder verlangt sie nicht innerhalb dieser Frist unter An-
gabe der Hinderungsgründe eine angemessene Nachfrist für die abzugebende Stellungnah-
me, so kann die Bauaufsichtsbehörde davon ausgehen, dass die Baumaßnahme mit den
1655 von dieser Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Belangen in Einklang steht. Demnach
verfügt die Bauaufsichtsbehörde über die Möglichkeit der Zustimmungsfiktion, da die Bauan-
träge unter den zuvor genannten Voraussetzungen auch ohne die Stellungnahmen der Trä-
ger öffentlicher Belange genehmigt werden könnten.

Die Vorschriftenänderung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 c ModKG sieht eine Reduzierung der Frist
1660 zur Abgabe einer Stellungnahme auf zwei Wochen vor. Weiterhin darf die Bauaufsichtsbe-
hörde eine Nachfrist von bis zu einem Monat gewähren.

Um die veränderten Fristen evaluieren zu können, sind nach Möglichkeit durch die Bauauf-
sichtsbehörden der Modellkommunen in den Kennzahlenlisten sämtliche Träger öffentlicher
1665 Belange namentlich unter Angabe der tatsächlich benötigten Zeitdauer von der Aufforderung
bis zur Abgabe der Stellungnahme zu erfassen.⁸²

Mit Hilfe der Kennzahlenlisten erfolgt zunächst eine Auswertung der durchschnittlichen Ver-
fahrensdauer sämtlicher von den Bauaufsichtsbehörden der Modellkommunen angeforderten
1670 Stellungnahmen.

1675

⁸² Die Abfrage dieser Kennzahlen erfolgte durch die wissenschaftliche Begleitung erstmalig zu Beginn des zweiten Erhebungs-
zeitraums zum 01. April 2006. Auf Grund der hohen Fallzahlen im Rahmen der Behördenbeteiligung gemäß § 73 (3) NBauO
und des dadurch entstehenden großen Erhebungsaufwandes, waren nicht alle Modellkommunen in der Lage die Kennzahlen
rückwirkend für den ersten Erhebungszeitraum zu ermitteln. Darüber hinaus können einige Kommunen die Fallzahlen aus
dem zuvor genannten Grund auch für die aktuellen Erhebungszeiträume nicht liefern.

Modellkommune	2001 - 2005	Mittlere Verfahrensdauer (in Tagen)			
		1. Erhebung 01.01 bis 31.03.06	2. Erhebung 01.04 bis 30.09.06	3. Erhebung 01.10.06 bis 31.03.07	insgesamt (neues Recht)
Landkreis Cuxhaven	-	-	-	12,5	12,5
- Stadt Cuxhaven	-	-	-	-	-
Landkreis Emsland	21,4	15,6	17,8	15,6	16,3
- Stadt Lingen ⁸³	-	12,6	16,4	15,2	14,7
- Stadt Papenburg ⁸⁴	18,3	17,6	16,3	9,9	14,6
- Stadt Meppen	-	-	9,0	11,0	10,0
Landkreis Osnabrück	-	16,3	17,6	17,5	17,1
- Stadt Melle	-	13,5	19,6	20,5	17,9
Stadt Lüneburg	-	-	-	14,0	14,0
Stadt Oldenburg	-	-	-	-	-

Abb. 25: Verfahrensdauer Behördenbeteiligung – Modellkommunen gesamt

1680 Die Auswertung der durchschnittlichen Beteiligungsdauer ergab im **Landkreis Cuxhaven** einen Wert von 12,7 Tagen. Die **Stadt Cuxhaven** konnte keine Angaben zu den Behördenbeteiligungen vornehmen.

1685 Gegenüber den Jahren 2001 bis 2005 hat sich die mittlere Verfahrensdauer im **Landkreis Emsland** nach neuem Recht um etwa fünf Tage reduziert. Durchschnittlich gehen die Stellungnahmen nach 16 Tagen ein. Die kreisangehörige **Stadt Lingen** gibt an, die Stellungnahmen nach etwa 15 Arbeitstagen zu erhalten. In **Meppen** erfolgt die Abgabe der Stellungnahmen regelmäßig in der vom Modellkommunen-Gesetz vorgegebenen 14-tägigen Frist. In der **Stadt Papenburg** hat sich die mittlere Verfahrensdauer gegenüber dem bisherigen
1690 Recht um durchschnittlich vier Tage verbessert.

Die Abgabe der Stellungnahmen bei der Bauaufsichtsbehörde des **Landkreis Osnabrück** erfolgten im Schnitt nach 17 Tagen. Bei der kreisangehörigen **Stadt Melle** gingen die Stellungnahmen die Träger öffentlicher Belange durchschnittlich nach 18 Tagen ein.

1695 Die **Stadt Lüneburg** ermittelt seit dem 01.10.2006 Daten zur Behördenbeteiligung. Durchschnittlich gehen die Stellungnahmen hier nach 14 Tagen ein.

1700 Da nach Angabe der **Stadt Oldenburg** die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Behördenbeteiligungen nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand erhoben werden. Daher ist eine Auswertung für diese Kommune nicht möglich.⁸⁵

Weiterhin kann mit Hilfe der Kennzahlenlisten ausgewertet werden, welche und wie häufig

⁸³ Angaben in Arbeitstagen

⁸⁴ nur Angabe der externen Behördenbeteiligungen

⁸⁵ Stellungnahme der Stadt Oldenburg, Oktober 2006

1705 die im Bauantragsverfahren zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange in der Lage waren, die Stellungnahme innerhalb der nach ModKG vereinbarten zweiwöchigen Frist abzugeben, in der Nachfrist zu antworten oder die Stellungnahmen erst nach Ablauf der Nachfrist einzu-
reichen. Die Untersuchung erfolgt getrennt nach Beteiligungen, die innerhalb der Modellbe-
hörden vollzogen wurden (= verwaltungsinterne Beteiligungen) und Stellungnahmen, die von
anderen Behörden eingingen (= externe Beteiligungen). Der größte Anteil entfällt dabei auf
die interne Behördenbeteiligung.

1710

Untersuchungs- zeitraum		Anzahl der Stellungnahmen						
		Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
intern	Bis 31.03.2006	keine Daten verfügbar ⁸⁶						
	Bis 30.09.2006	keine Daten verfügbar						
	Bis 31.03.2007	252	197	78	47	19	8	3
extern	Bis 31.03.2006	keine Daten verfügbar						
	Bis 30.09.2006	keine Daten verfügbar						
	Bis 31.03.2007	102	72	71	29	28	1	1

Abb. 26: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Cuxhaven

1715 Die Bauaufsichtsbehörde des **Landkreises Cuxhaven** registrierte vom 01. Oktober 2006 bis zum 31. März 2007 insgesamt 354 Behördenbeteiligungen. Im Rahmen der verwaltungsinter-
nen Beteiligungen gingen 78 Prozent der Stellungnahmen innerhalb der 14-tägigen Frist ein. Während 19 Prozent der internen Fachbehörden die Nachfrist nutzten, benötigten drei
Prozent länger als sechs Wochen für die Abgabe der Stellungnahmen. Die Auswertung der
externen Beteiligungen zeigt ein ähnliches Ergebnis. 72 Prozent der Stellungnahmen wurden
nach zwei Wochen gemeldet. Etwa jede dritte Stellungnahme ging in der Nachfrist ein. Die
1720 Nachfrist wurde in nur ein Prozent der Fälle überschritten.⁸⁷

Untersuchungs- zeitraum		Anzahl der Stellungnahmen						
		Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
intern	Bis 31.03.2006	528	328	62	183	35	17	3
	Bis 30.09.2006	1026	599	58	370	36	57	6
	Bis 31.03.2007	890	607	68	236	27	47	5
insgesamt		2.444	1.534	63	789	32	121	5
extern	Bis 31.03.2006	35	6	17	27	77	2	6
	Bis 30.09.2006	65	16	25	34	52	15	23
	Bis 31.03.2007	129	39	30	63	49	27	21
insgesamt		229	61	27	124	54	44	20

Abb. 27: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Emsland

⁸⁶ In diesem Erhebungszeitraum war eine detaillierte Erfassung der Behördenbeteiligungen noch nicht möglich.

⁸⁷ Die Stadt Cuxhaven konnte bisher keine Daten für die Untersuchung der internen und externen Behördenbeteiligungen zur Verfügung stellen.

1725 Die Auswertung der Behördenbeteiligungen für den **Landkreis Emsland** zeigt, dass etwa
Zweidrittel der gesamten internen Stellungnahmen innerhalb der vom Modellkommunen-
Gesetz normierten Frist eingereicht wird. Etwa 30 Prozent der Stellungnahmen gingen in der
Nachfrist ein; bei den übrigen fünf Prozent überschritten die Fachbehörden die Nachfrist. Im
Rahmen der externen Beteiligungen zeigt sich ein etwas anderes Bild. Etwa jede zweite Stel-
1730 lungnahme geht in der Nachfrist sowie jede fünfte Stellungnahme nach Ablauf von sechs
Wochen ein. Innerhalb der neu festgesetzten zweiwöchigen Frist wurden nur etwa 30 Pro-
zent der Stellungnahmen abgegeben.⁸⁸

Die **Stadt Papenburg** erfasst lediglich die externen Behördenbeteiligungen. Die internen
1735 Stellungnahmen können nach Auskunft der Stadt auf Grund der räumlichen Nähe und somit
kurzer Kommunikationswege jeweils innerhalb der neu vom Modellkommunen-Gesetz vor-
geschriebenen zweiwöchigen Frist abgewickelt werden.⁸⁹ Die Auswertung der externen Be-
hördenbeteiligungen zeigt folgendes Bild:

Untersuchungs- zeitraum	Anzahl der Stellungnahmen						
	Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
Bis 31.03.2006	12	6	50	6	50	0	0
Bis 30.09.2006	66	44	67	17	26	5	7,6
Bis 31.03.2007	33	27	82	6	18	0	0
insgesamt	111	77	70	29	26	5	4

1740 **Abb. 28: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Papenburg**

Demnach gingen fast dreiviertel aller Stellungnahmen innerhalb der 14-tägigen Frist ein. Et-
wa jede vierte Stellungnahme traf nach vier Wochen ein und für fünf Prozent der Beteiligun-
gen benötigen die Träger öffentlicher Belange länger als sechs Wochen.

1745

Untersuchungs- zeitraum		Anzahl der Stellungnahmen						
		Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
intern	Bis 31.03.2006	325	196	60	124	38	5	2
	Bis 30.09.2006	613	333	54	254	41	26	4
	Bis 31.03.2007	606	315	52	264	44	27	4
insgesamt		1544	844	55	642	42	58	3
extern	Bis 31.03.2006	110	43	39	55	50	12	11
	Bis 30.09.2006	176	65	37	103	58	8	5
	Bis 31.03.2007	145	49	34	90	62	6	4
insgesamt		431	157	36	248	58	26	6

Abb. 29: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Landkreis Osnabrück

⁸⁸ Für die kreisangehörigen Städte Meppen und Lingen (Ems) ist aus datentechnischen Gründen die Erfassung der Behördenbeteiligungen nicht möglich bzw. nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu erreichen.

⁸⁹ vgl. Stellungnahme der Stadt Papenburg vom 05. September 2006

Die Auswertung der internen Behördenbeteiligung für den **Landkreis Osnabrück** zeigt, dass die Träger öffentlicher Belange etwa die Hälfte der Stellungnahmen innerhalb der zweiwöchigen Frist abgeben. Etwa 42 Prozent der Stellungnahmen gehen in der Nachfrist ein, ein
 1750 geringer Anteil von drei Prozent nach Ablauf der Nachfrist. Bei den externen Behördenbeteiligungen stellt sich das Ergebnis anders dar. Über die Hälfte der Stellungnahmen gehen in der Nachfrist ein, 36 Prozent in dem vorgeschriebenen Zeitraum von zwei Wochen und sechs Prozent mit Überschreitung der Nachfrist.

Untersuchungszeitraum		Anzahl der Stellungnahmen						
		Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
intern	Bis 31.03.2006	208	161	77	44	21	3	1
	Bis 30.09.2006	299	218	73	72	24	9	3
	Bis 31.03.2007	412	327	79	56	14	29	7
insgesamt		919	706	77	172	19	41	4
extern	Bis 31.03.2006	35	6	17	27	77	2	6
	Bis 30.09.2006	65	16	25	34	52	15	23
	Bis 31.03.2007	129	39	30	63	49	27	21
insgesamt		229	61	27	124	54	44	19

1755 Abb. 30: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Melle

Die kreisangehörige **Stadt Melle** beteiligt einen Großteil der Behörden innerhalb der zweiwöchigen Frist (77 Prozent). Etwa 20 Prozent der Stellungnahmen erfolgen in der Nachfrist, vier Prozent mit Überschreitung der Nachfrist. Ein anderes Bild zeigt sich ebenfalls bei den
 1760 eingehenden Stellungnahmen der externen Behörden. Etwa jede zweite Stellungnahme geht in der Nachfrist ein, 27 Prozent innerhalb von zwei Wochen und ein relativ großer Anteil von 19 Prozent erst nach Ablauf der Nachfrist.

Untersuchungszeitraum		Anzahl der Stellungnahmen						
		Insgesamt	14-tägige Frist	%	In der Nachfrist	%	Nachfrist überschritten	%
extern	Bis 31.03.2006	Keine Daten verfügbar ⁹⁰						
	Bis 30.09.2006							
	Bis 31.03.2007	412	327	79	56	14	29	7

Abb. 31: Anzahl und Dauer der Beteiligungen – Stadt Lüneburg

Die **Stadt Lüneburg** meldet für den Erhebungszeitraum vom 01. Oktober 2006 bis zum 31. März 2007 insgesamt 412 externe Behördenbeteiligungen. Ein großer Anteil der Stellungnahmen ging nach 14 Tagen ein (79 Prozent). 14 Prozent der Stellungnahmen trafen in
 1770 der Nachfrist ein, sieben Prozent nach Ablauf der Nachfrist.

⁹⁰ In diesem Erhebungszeitraum war eine detaillierte Erfassung der Behördenbeteiligungen noch nicht möglich.

Die **Stadt Oldenburg** führt seit dem 01. Oktober 2006 Kennzahlenlisten, die näheren Aufschluss über das Verfahren der Behördenbeteiligung geben sollen.⁹¹

1775 Insgesamt kann für alle Modellkommunen festgestellt werden, dass im Rahmen der externen Behördenbeteiligungen die zweiwöchige Frist zur Abgabe einer Stellungnahme im Gegensatz zu den verwaltungsinternen Behördenbeteiligungen viel häufiger nicht eingehalten werden kann. Nach Aussage der Modellkommunen liegt die Ursache hierfür möglicherweise in den Postlaufzeiten sowohl von Behörde zu Behörde als auch innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten.

1780 Angesichts dieser Sachlage ist fraglich, ob die Bauaufsichtsbehörden deshalb die in § 73 Abs. 3 NBauO eingeräumte Möglichkeit in Anspruch nehmen, Stellungnahmen als mit den wahrzunehmenden öffentlichen Interessen in Einklang zu sehen, wenn sie nicht innerhalb der zweiwöchigen Frist eingehen und keine Nachfrist beantragt wird. Eine Abfrage in den
1785 Bauaufsichtsbehörden der Modellkommunen ergab jedoch, dass diese Option in der Praxis nicht zur Anwendung kommt. Die Stellungnahmen werden stets abgewartet, da die fachlichen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange die materielle Rechtmäßigkeit einer Baugenehmigung garantieren. Im Falle etwaiger auftretender Rechtsmängel tragen darüber hinaus die Bauaufsichtsbehörden die Verantwortung, nicht die Träger öffentlicher Belange.⁹²

1790 Dies hat zur Folge, dass die durch das Modellkommunen-Gesetz implementierte Fristverkürzung nicht umfassend untersucht werden kann, da die Fachbehörden in der Praxis davon ausgehen können, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen in jedem Fall von der Bauaufsichtsbehörde berücksichtigt werden und die TÖB daher gegebenenfalls auch nicht
1795 unter dem Druck eines Abgabetermins stehen. Bei der Auswertung der Verfahrensdauer ist nicht feststellbar, ob Stellungnahmen mit Fristüberschreitung darauf zurückzuführen sind, dass die materielle Prüfung tatsächlich nicht in der Zweiwochen-Frist bzw. einer weiteren einmonatigen Nachfrist zu bewältigen war, oder der Vorgang aus anderen Gründen später bearbeitet wurde.

1800 Der Landkreis Osnabrück hat mit Wirkung ab Oktober 2006 entschieden, nicht fristgerecht eingegangene Stellungnahmen, bis auf wichtige Ausnahmefälle, als positive Stellungnahmen anzusehen, um auf diese Weise die vom Modellkommunen-Gesetz initiierte Fristverkürzung tatsächlich realisieren können.⁹³

1805

⁹¹ Bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes lagen die Daten nicht abschließend vor.

⁹² vgl. Stellungnahmen Landkreis Cuxhaven vom 21. November 2006, Landkreis Emsland vom 19. Oktober 2006, Stadt Lingen vom 12. September 2006, Stadt Papenburg vom 05. September 2006, Stadt Meppen vom 31. Oktober 2006, Landkreis Osnabrück 21. September 2006, Stadt Melle vom 22. Oktober 2006, Stadt Lüneburg Dezember 2006, Stadt Oldenburg vom 20. September 2006

⁹³ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 26. September 2006.

Ein Vergleich der ermittelten Prozentwerte für die Behördenbeteiligungen im zweiten Erhebungszeitraum vom 01.04.2006 bis zum 30.09.2006 zeigt jedoch im Landkreis Osnabrück bisher keinen Unterschied zu den berechneten Werten des dritten Erhebungszeitraums vom 01. Oktober 2006 bis 31. März 2007. (vgl. Abb. 29)

1810

3.4.1.4 Zustimmung oder Einvernehmen einer anderen Behörde § 73 (4) NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 d ModKG

1815 Die Regelung nach § 73 Abs. 4 NBauO bezieht sich ebenfalls auf die Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren. Bedarf danach die Baugenehmigung nach landesrechtlichen Vorschriften der Zustimmung oder des Einvernehmens einer anderen Behörde, so gelten diese als erteilt, wenn sie nicht zwei Monate nach Eingang des Ersuchens unter Angabe von Gründen verweigert werden.

1820 Auf Grundlage der Neuregelung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 d ModKG beträgt die Frist zur Verweigerung der Zustimmung oder des Einvernehmens nunmehr einen Monat.

In den Kennzahlenlisten sind folglich nur die Fälle auszuweisen, bei denen eine Zustimmung oder das Einvernehmen einer Behörde notwendig ist⁹⁴ und es sich darüber hinaus um Fälle nach Landesrecht handelt.

1825 Die Modellkommunen meldeten weder für die Jahre 2001 bis 2005 noch bis zum 31. März 2007 Fallzahlen zu dieser Vorschriftenänderung. Aus diesem Grund ist eine Untersuchung der Neuregelung bisher nicht möglich.

1830 Der **Landkreis Emsland** teilte in diesem Zusammenhang mit, dass die Fallzahlen nicht ermittelbar sind, da in der Praxis keine Unterscheidung zwischen der Fachbehördenbeteiligung, der Zustimmung oder dem Einvernehmen erfolge.⁹⁵ Sämtliche Fälle werden in den Kennzahlenlisten der Behördenbeteiligung gemäß § 73 Abs. 3 NBauO aufgeführt.⁹⁶

1835 Ferner teilte der **Landkreis Osnabrück** mit, dass es sich bei der Zustimmung oder dem Einvernehmen nach § 74 Abs. 3 NBauO um Ausnahmefälle handelt, bei denen i. d. R. die Zustimmung oder das Einvernehmen der beteiligten Behörden innerhalb der vom Modellkommunen-Gesetz vorgeschriebenen vierwöchigen Frist eingehen.⁹⁷

1840

⁹⁴ Der Unterschied zu den Behördenbeteiligungen gemäß § 73 Abs. 3 NBauO liegt darin, dass die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange auch negativ ausfallen können und bei nicht fristgerecht eingegangenen Stellungnahmen von einer Zustimmungsfiktion ausgegangen werden kann.

⁹⁵ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland, März 2006

⁹⁶ vgl. 3.4.1.3 Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren gemäß § 73 Abs. 3 NBauO, S. 62

⁹⁷ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 14. April 2007

3.4.1.5 Verzicht auf Baulasten, Anhörung der Eigentümer der begünstigten Grundstücke § 92 (3) S. 3 NBauO/ § 5 (1) Nr. 1 e ModKG

1845 Neben der Übertragung der Unterschriftsbeglaubigung für Baulasten auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden enthält das Modellkommunen-Gesetz auch eine Änderung im Verfahren beim Verzicht auf Baulasten vor. Nach § 92 (3) NBauO kann die zuständige Bauaufsichtsbehörde auf eine im Baulastenverzeichnis eingetragene Baulast verzichten, wenn ein öffentliches und privates Interesse an der Baulast nicht mehr besteht. Stellt unter diesen Voraussetzungen ein Beteiligter einen Antrag, muss die Behörde auf die Baulast verzichten.

1850 Vor dem Verzicht sind gemäß § 93 Abs. 3 Satz 3 NBauO die Eigentümer der begünstigten Grundstücke zu hören. Eine Frist für die Anhörung war bisher im Gesetz nicht geregelt. Der Verzicht wird mit Löschung der Baulast im Baulastenverzeichnis wirksam.

Die Neuregelung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 e ModKG sieht vor, dass für die Eigentümer die Frist zur Äußerung nunmehr zwei Wochen beträgt. Bei der Vorschriftenänderung handelt es sich somit um eine Fristfestsetzung.

1855

Nach bisherigem Recht haben die Landkreise Emsland und Cuxhaven sowie die Städte Oldenburg und Cuxhaven Fälle zu dieser Vorschrift gemeldet:

1860

Zeitraum 2001 bis 2005		
Modellkommune	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in AT)
Landkreis Cuxhaven	25	30
- Cuxhaven	3 - 5	-
Landkreis Emsland	36	-
- Lingen	-	-
- Meppen	-	-
- Papenburg	10	16
Landkreis Osnabrück	-	-
- Melle	-	-
Lüneburg	-	-
Oldenburg	75	12

Abb. 32: Verzicht auf Baulasten – 2001 bis 2005

Im **Landkreis Cuxhaven** erfolgte die Anhörung im Verfahren zum Verzicht auf Baulasten bisher in durchschnittlich 30 Arbeitstagen. Dabei wurde für die letzten fünf Jahre ein Fallaufkommen von 25 geschätzt.

1865

Der **Landkreis Emsland** bearbeitete in derselben Zeit 36 Fälle. Eine mittlere Verfahrensdauer, in der die Eigentümer der begünstigten Grundstücke angehört wurden, übermittelte der Landkreis Emsland nicht. Begründet wurde dies mit dem Vorgehen im

1870

Verfahren beim Verzicht auf Baulasten: Anträge zur Löschung von Baulasten würden demnach nur entgegengenommen, wenn diese von beiden Parteien, also sowohl vom begünstigten als auch belasteten Grundstückseigentümer, eingereicht wurden. Auf Grund dieses Vorgehens wird die Anhörung des begünstigten Grundstückseigentümers überflüssig, da dieser
1875 der Löschung bei Antragseinreichung bereits zugestimmt hat.

In der **Stadt Papenburg** wurden zwischen 2001 und 2005 insgesamt zehn Löschungen beantragt, die in einer durchschnittlichen Verfahrenszeit von 16 Tagen abgewickelt wurden.

In den drei kreisangehörigen Städten **Lingen (Ems) und Meppen** wurden bisher keine Löschungen beantragt. Die Stadt Lingen gibt wie der Landkreis Emsland an, dass Baulasten i.
1880 d. R. nur auf Wunsch der Grundstückseigentümer bei Vorlage übereinstimmender Willenserklärungen aller Beteiligten gelöscht würden.

Ähnlich argumentieren auch der **Landkreis Osnabrück** und die **Stadt Melle**, die ebenso keine Fallzahlen meldeten. Hier wird davon ausgegangen, dass beide Verfahrensbeteiligte in
1885 der Regel gemeinsam den Verzicht auf eine Baulast beantragen. Daher bedürfe es in den seltensten Fällen einer Anhörung.⁹⁸ Die Stadt Melle ergänzt, dass regelmäßige Beratungen vor der Antragstellung erfolgen, um ein gegenseitiges Einvernehmen herbeizuführen. Demzufolge würden ebenfalls alle Beteiligten schon vor der Antragstellung informiert. Eine Anhörung mit einer Fristsetzung wäre somit nicht mehr notwendig.

1890

Die **Stadt Oldenburg** bearbeitete in den letzten fünf Jahren etwa 75 Anträge auf Baulastverzicht. Den begünstigten Grundstückseigentümern wurde für die Anhörung bisher eine Frist von etwa zwölf Arbeitstagen eingeräumt. Seit dem Inkrafttreten des Modellkommunengesetzes müssen die Eigentümer nun in zehn Arbeitstagen gehört werden, folglich würde
1895 sich das Verfahren um zwei Tage beschleunigen. Die Auswertung der Fallzahlen bis zum 31. März 2007 zeigt allerdings eine Verlängerung der Verfahrensdauer um durchschnittlich sieben Tage. (siehe Abb. 33) Grund hierfür sind jedoch Besonderheiten in vier Verfahren, die eine lange Verfahrensdauer bewirkten. Folglich ist die weitere Entwicklung der Verfahrensdauer abzuwarten.

1900

Die übrigen Modellkommunen führten bis zum 31. März 2007 keine Anhörungen durch:

⁹⁸ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 13. April 2007

Zeitraum bis 31. März 2007		2001 bis 2005		Veränderung der mittleren Verfahrensdauer im Vergleich zum bisherigen Recht (in AT)
Modellkommune	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in AT)		
Landkreis Cuxhaven	-	-	30	
- Cuxhaven	-	-	-	
Landkreis Emsland	-	-	-	keine Anhörung notwendig
- Lingen	-	-	-	keine Anhörung notwendig
- Meppen	-	-	-	
- Papenburg	-	16	-	
Landkreis Osnabrück	-	-	-	keine Anhörung notwendig
- Melle	-	-	-	keine Anhörung notwendig
Lüneburg	-	-	-	
Oldenburg	14	19 ⁹⁹	12	Verlängerung Ø 7
insgesamt	14			

Abb. 33: Verzicht auf Baulasten bis 31.03.2007

- 1905 Die bisher erfolgte Auswertung zeigt, dass in den Modellkommunen Landkreis Osnabrück, Emsland sowie in den Städten Melle und Lingen eine Anhörung auf Grund des zuvor beschriebenen Verfahrensablaufes nicht notwendig ist. Auf Grund einer geänderten Verfahrenssteuerung wendet die Verwaltung die Vorschrift folglich nicht mehr an. Weitere Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung wird sein, den Verfahrensablauf in den übrigen Modell-
- 1910 kommunen zu untersuchen, die bisher keine Fallzahlen nach § 92 Abs. 3 NBauO zu verzeichnen hatten.

⁹⁹ In einigen Fällen wurde auf Grund von Besonderheiten im Verfahren die Frist stark überschritten. Berücksichtigt sind die Fallzahlen bis zum 30. September 2006

3.4.2 Niedersächsisches Naturschutzgesetz

1915 3.4.2.1 Äußerung einer anzuhörenden Behörde beim Abbau von Bodenschätzen § 19 (2) NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 a, S. 1 u. 2 ModKG

1920 Bodenabbaugenehmigungen werden gemäß § 19 Abs. 2 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatG) erteilt. Äußert sich eine Behörde, die zu einem Genehmigungsantrag für ein Bodenabbauvorhaben anzuhören ist, nicht innerhalb von zwei Monaten nach Anforderung der Stellungnahme oder verlangt sie nicht innerhalb dieser Frist unter Angabe der Hinderungsgründe eine angemessene Nachfrist für ihre Stellungnahme, so ist davon auszugehen, dass das Vorhaben mit den von dieser Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Belangen im Einklang steht. Unter diesen Voraussetzungen würde demnach die Zustimmungsfiktion gelten.

1925 Die Vorschriftenänderung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 a, Satz 1 ModKG sieht vor, die Frist zur Äußerung oder zur Benantragung einer Nachfrist der anzuhörenden Behörde auf einen Monat zu begrenzen. Weiterhin wird geregelt, dass eine Nachfrist bis zu einem Monat gewährt werden kann.

1930 Die Modellkommunen meldeten zu dieser Regelung sowohl Kennzahlen nach bisherigem Recht der Jahre 2001 bis 2005 als auch Daten bis zum 31. März 2007. Die Gegenüberstellung dieser Erhebungswerte kommt zu folgendem Ergebnis:

1935 Landkreis Cuxhaven

Untersuchungszeitraum	Fallzahlen	Anzahl Beteiligungen	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)	Fälle mit Fristverlängerung	Fälle mit Fristüberschreitung / ohne Stellungnahme
2001 - 2005	27	Nicht erhoben	46	0	0
01.01.06 - 31.03. 07	2	6 ¹⁰⁰	38	2	0

Abb. 34: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – Landkreis Cuxhaven

1940 In den Jahren 2001 bis 2005 erteilte der **Landkreis Cuxhaven** 27 Bodenabbaugenehmigungen mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 42 Tagen. Hingegen beanspruchten zwei innerhalb des Modellzeitraums durchgeführte Bodenabbaugenehmigungsverfahren eine Beteiligungsdauer von etwa 38 Tagen, die damit die neue Fristsetzung nach Modellkommunen-Gesetz übertraf. Eine weitergehende Auswertung ist auf Grund der geringen Fallzahlen nicht möglich.

¹⁰⁰ Anzahl der Beteiligungen für ein Bodenabbauverfahren

Landkreis Emsland

Untersuchungszeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)
2001 - 2005	-	42
01. 01. - 30.09.2006	16	26

1945 Abb. 35: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – LK Emsland bis 30.09.2006

1950 Nach bisherigem Recht meldete der **Landkreis Emsland** keine Fälle, da diese nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand erhoben werden könnten. Durchschnittlich wurden die Stellungnahmen aber nach etwa 42 Tagen abgegeben.¹⁰¹ Die vor Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes geltende zweimonatige Frist zur Abgabe einer Stellungnahme wurde somit in der Regel nicht ausgeschöpft. Bis zum 30. September 2006 bearbeitete der Landkreis Emsland 16 Bodenabbaugenehmigungsanträge mit einer durchschnittlichen Beteiligungsdauer von 26 Tagen.

Untersuchungszeitraum	Fallzahlen	Anzahl Beteilig.	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)	Anzahl Beteiligungen		
				innerhalb Monatsfrist	innerhalb Nachfrist (bis zu zwei Monate)	Nachfrist überschritten (nach Ablauf der zwei Monate)
01.10.2006 - 31.03.2007	4	45	17	40 (89 %)	3 (7 %)	1 (2 %)

1955 Abb. 36: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – LK Emsland ab 01.10.2006

1960 Seit dem 01. Oktober 2006 teilen die Modellkommunen darüber hinaus mit, wie viele Behörden in einem Genehmigungsverfahren zum Abbau von Bodenschätzen jeweils in der Lage waren, Stellungnahmen innerhalb der Monatsfrist bzw. Nachfrist abzugeben, und wie viele auch die Nachfrist überschritten oder sogar keine Stellungnahme abgaben. Im letzten halbjährigen Erhebungszeitraum bis zum 31. März 2007 erteilte der Landkreis Emsland vier Bodenabbaugenehmigungen. Bei insgesamt 45 durchgeführten Behördenbeteiligungen wurden 89 Prozent aller Stellungnahmen innerhalb der Monatsfrist abgegeben. Lediglich sieben Prozent, das entspricht drei anzuhörenden Behörden, benötigten länger als einen Monat. Eine Behörde gab keine Stellungnahme ab, eine weitere meldete sich nach 58 Tagen. Ein Großteil der anzuhörenden Behörden bewegte sich daher in dem durch das ModKG bestimmten Zeitrahmen.

1970 Eine Nachfrage bei der Naturschutzbehörde des Landkreises Emsland ergab, dass die vom Gesetzgeber vorgegebene Möglichkeit, nicht fristgerecht eingegangene Stellungnahmen als im Einklang mit den wahrzunehmenden Interessen der anzuhörenden Behörde anzusehen, in der Praxis nicht immer genutzt wird. Besonders wichtige fachliche Stellungnahmen würden

¹⁰¹ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland, Indikatorenlisten 01.01.06 – 31.03.2007

1975 auch bei einer Fristüberschreitung abgewartet. Die Angaben in den Kennzahlenlisten bestätigen diese Aussage. Darüber hinaus nehmen Vor- bzw. Nachläufe im Genehmigungsverfahren häufig viel Zeit in Anspruch, so dass der Fristverkürzung bei der Behördenbeteiligung nach § 19 Abs. 2 NNatG ein geringes Zeitfenster im Gesamtverfahren zukommt.¹⁰²

Landkreis Osnabrück

Untersuchungszeitraum	Fallzahlen	mittlere Genehmigungsdauer (in Tagen)	Fälle mit Fristverlängerung
2001 - 2005	27 (5/Jahr)	46	o. A.
01.01.06 - 31.03.07	1	63	1

Abb. 37: Äußerung beim Abbau von Bodenschätzen – Landkreis Osnabrück

1980 Der **Landkreis Osnabrück** erteilte in den letzten Jahren im Durchschnitt fünf Bodenabbaugenehmigungen im Jahr. Die anzuhörenden Behörden benötigten für die Abgabe der Stellungnahmen durchschnittliche 46 Tage und bewegten sich folglich in der von § 19 Abs. 2 NNatG vorgegebenen zweimonatigen Frist. Angaben zu beantragten Nachfristen oder Fristüberschreitungen liegen nicht vor. Bis zum 31.03.2007 kam es beim Landkreis Osnabrück einmalig zur Beantragung einer Bodenabbaugenehmigung, bei der eine anzuhörende Behörde eine Nachfrist beantragte. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist eine Untersuchung der Neuregelung für den Landkreis Osnabrück bisher nicht möglich.

1985

1990 Die **Städte Lingen, Lüneburg, Oldenburg**¹⁰³ und **Cuxhaven** verzeichneten weder für die Jahre 2001 bis 2005 noch bis zum 31. März 2007 Fälle zur Beantragung einer Bodenabbaugenehmigung nach § 19 Abs. 2 NNatG. Eine Untersuchung der Neuregelung war daher für diese Kommunen bisher nicht möglich. Die Stadt Oldenburg gibt erläuternd an, dass Bodenabbaugenehmigungen in der Regel nur im selten beantragt werden.¹⁰⁴

1995 Für § 19 Abs. 2 Satz 1 NNatG trifft das Modellkommunen-Gesetz ebenfalls eine abweichende Regelung: Bedarf die Bodenabbaugenehmigung nach landesrechtlichen Vorschriften der Zustimmung, des Einvernehmens oder Benehmens einer anderen Behörde, ist davon auszugehen, dass das Vorhaben mit den von dieser Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Belangen in Einklang steht, wenn nicht innerhalb von zwei Monaten nach Anforderung eine Stellungnahme abgegeben oder unter Angabe von Hinderungsgründen eine angemessene Nachfrist beantragt wird.

2000 Die Neuregelung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 a, Satz 2 ModKG sieht vor, dass die Frist zur Abgabe

¹⁰² vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland vom 20. Februar 2007

¹⁰³ Bis zur Veröffentlichung des Zwischenberichtes lagen lediglich die Meldungen der Indikatorenlisten bis zum 30.09.2007 vor.

¹⁰⁴ vgl. Stellungnahme Stadt Oldenburg, Oktober 2006

2005 der Stellungnahme auf einen Monat begrenzt wird. Die Setzung einer Nachfrist ist ebenfalls bis zu einem Monat statthaft. Für eine weitergehende Analyse werden Experteninterviews mit den fünf Modellkommunen-Verwaltungen geführt, die genaueren Aufschluss über die Auswirkungen des Modellkommunen-Gesetzes in diesem Bereich geben sollen.

2010 **3.4.2.2 Verbandsmitwirkung, Ankündigung eine Stellungnahme abgeben zu wollen § 60 b (1) Satz 2 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 b ModKG**

2015 Wie bereits in Kapitel 3.2.3¹⁰⁵ dargestellt, ist den anerkannten Naturschutzverbände im Rahmen von UVP-pflichtigen Vorhaben gemäß § 60 a NNatG Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die bei der zuständigen Behörde vorhandenen Unterlagen zu geben, soweit diese für die Beurteilung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft erforderlich sind. Bei Vorliegen eines solchen Falls ist den Naturschutzverbänden zunächst gemäß § 60 b Abs. 1 Satz 1 NNatG das UVP-pflichtige Vorhaben von der zuständigen Behörde anzukündigen. Die Regelung nach § 60 b Abs. 1 Satz 2 NNatG sieht daraufhin vor, dass die Naturschutzverbände an dem weiteren Verfahren nur beteiligt werden, wenn sie innerhalb eines

2020 Monats nach Zugang der Mitteilung ankündigen, eine Stellungnahme abzugeben. Im Rahmen der Neuregelung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 b ModKG wird diese Ankündigungsfrist auf zwei Wochen reduziert.

2025 Für das bisherige Recht der Jahre 2001 bis 2005 meldeten die Modellkommunen folgende Kennzahlen:

Erhebungszeitraum 2001 – 2005		
Modellkommune	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in Tagen)
Landkreis Cuxhaven	-	-
- Stadt Cuxhaven	-	-
Landkreis Emsland	-	-
- Stadt Lingen	42	5
Landkreis Osnabrück	3	30
Stadt Lüneburg	5	30
Stadt Oldenburg	-	-

Abb. 38: Verbandsmitwirkung, Ankündigung einer Stellungnahme

2030 Sowohl der **Landkreis Cuxhaven** als auch die **Stadt Cuxhaven** meldeten für die Jahre 2001 bis 2005 keine Fallzahlen.

¹⁰⁵ Beschränkung der Mitwirkung und des Verbandsklagerechts auf UVP-pflichtige Vorhaben § 60 a Nr. 1,3 bis 8 NNatG/ § 3 Nr. 3 ModKG, vgl. S. 29

Der **Landkreis Emsland** gab an, dass Naturschutzverbände im Verlauf der Jahre 2001 bis 2005 Stellungnahmen ankündigten. Indikatoren anzugeben, die die Anzahl sowie die Dauer bis zur Ankündigung bestimmen, war nach Auskunft des Landkreises Emsland jedoch nicht möglich, da bei der Erfassung der Verbandsbeteiligung keine Unterscheidung zwischen der Ankündigung und der Abgabe der Stellungnahme¹⁰⁶ erfolgt.

Bei der kreisangehörigen **Stadt Lingen (Ems)** gingen die Ankündigungen durchschnittlich nach 5 Tagen ein. Folglich lag die Dauer der Ankündigung bereits in der Vergangenheit unter der zweiwöchigen von dem Modellkommunen-Gesetz bestimmten Frist.

Der **Landkreis Osnabrück** meldete, drei Ankündigungen auf Stellungnahme eines Naturschutzverbandes während der letzten fünf Jahre erhalten zu haben. Die Dauer der Ankündigung bewegte sich in der sonst üblichen Frist von einem Monat nach § 60 b Abs. 1 Satz 1 NNatG.

Dies trifft ebenfalls für die fünf von der **Stadt Lüneburg** gemeldeten Ankündigungen zu.

Die **Stadt Oldenburg** gab an, im Verlauf der Jahre 2001 bis 2005 keine Ankündigungen auf Stellungnahme der Naturschutzverbände erhalten zu haben.

Seit Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes meldete bisher der Landkreis Emsland, eine Ankündigung eines Naturschutzverbandes auf Stellungnahme innerhalb der neuen zweiwöchigen Frist. Die Stadt Lüneburg erhielt vier Ankündigungen auf Stellungnahmen nach durchschnittlich acht Tagen. Die nach ModKG festgesetzte Frist von zwei Wochen wurde folglich in allen fünf Fällen nicht überschritten.

3.4.2.3 **Verbandsmitwirkung, Abgabe der Stellungnahme mit der Möglichkeit einer Fristverlängerung § 60 b Abs. 4 Satz 1, 2, 3 NNatG/ § 5 (1) Nr. 2 c ModKG**

Nachdem die Naturschutzverbände angekündigt haben, eine Stellungnahme abzugeben¹⁰⁷, können die zu beteiligenden Vereine gemäß § 60 b Abs. 4 Satz 1 NNatG mit einer Frist von zwei Monaten nach Übersendung der Unterlagen eine Stellungnahme abgeben. Nach Satz 2 derselben Vorschrift soll die Frist auf Antrag verlängert werden, wenn dadurch keine Verzögerung des Verfahrens zu erwarten ist. Darüber hinaus kann die Frist gemäß Satz 3 des § 60 b Abs. 4 NNatG verlängert werden, wenn die Behörde dies für sachdienlich hält. Die Neuregelung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 c ModKG sieht vor, die Frist zur Abgabe der Stellungnahme

¹⁰⁶ vgl. auch Punkt 3.4.2.3, Verbandsmitwirkung, Abgabe einer Stellungnahme, S. 76

¹⁰⁷ vgl. auch Punkt 3.4.2.2, Verbandsmitwirkung, Ankündigung auf Abgabe einer Stellungnahme, S. 75

2070 auf einen Monat zu verkürzen. Ebenso kann eine Nachfrist von bis zu einem Monat unter den Voraussetzungen des § 60 b Abs. 4, Sätze 2 und 3 NNatG gewährt werden.

Erhebungszeitraum 2001 – 2005		
Modellkommune	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in Tagen)
Landkreis Cuxhaven	81	90
- Stadt Cuxhaven	-	-
Landkreis Emsland	-	-
- Stadt Lingen	54	15
Landkreis Osnabrück	4	30
Stadt Lüneburg	5	60
Stadt Oldenburg	-	-

Abb. 39: Verbandsbeteiligung, Anzahl abgegebene Stellungnahmen

2075 Der **Landkreis Cuxhaven** erhielt im Verlauf der Jahre 2001 bis 2005 insgesamt 81 Stellungnahmen von anerkannten Verbänden. Die Dauer bis zur Abgabe der Stellungnahme betrug im Durchschnitt drei Monate. Gemäß der bisherigen Regelung nach § 60 b Abs. 4 Satz 1 NNatG überschritten die Verbände die Frist zur Abgabe der Stellungnahme um durchschnittlich einen Monat.

2080 Für den **Landkreis Emsland** waren ebenfalls keine genaueren Werte zu erheben, da bei der Erfassung der Verbandsbeteiligung keine Unterscheidung zwischen der Ankündigung und der Abgabe der Stellungnahme unternommen wurde. Bei der kreisangehörigen Stadt Lingen (Ems) gingen in den Jahren 2001 bis 2005 insgesamt 54 Verbandsstimmungen ein. Im Durchschnitt benötigten die Verbände 15 Tage bis zur Abgabe der Stellungnahme.

2085 Der **Landkreis Osnabrück** meldete, dass insgesamt vier Stellungnahmen innerhalb eines Monats eingingen. Die Stadtverwaltung Lüneburg erreichten die Stellungnahmen etwa nach zwei Monaten, wie es bisher § 60 Abs. 4 Satz 1 NNatG vorsah.

2090 Seit Inkrafttreten des ModKG hat der **Landkreis Cuxhaven** innerhalb der einmonatigen Frist zwölf Stellungnahmen erhalten. Dabei beantragte ein Träger öffentlicher Belange eine Nachfrist. **Der Landkreis Emsland** hat innerhalb der einmonatigen Frist eine Stellungnahme eines Naturschutzverbandes erhalten. Bei der **Stadt Lüneburg** lag eine weitere bereits nach sechs Tagen vor. Der Verband bewegte sich daher in der vom ModKG festgelegten Frist von
2095 zwei Wochen. Ein weiterer Verband ließ trotz Ankündigung keine Stellungnahme folgen.

3.4.3 Niedersächsisches Abfallgesetz

3.4.3.1 Öffentliche Auslegung des Abfallwirtschaftskonzeptes § 5 (2) S. 1 NAbfG/ § 5 (1) Nr. 3 ModKG

2100

Neben einer Reihe von Aufgaben sieht das Niedersächsische Abfallgesetz (NAbfG)¹⁰⁸ die Erstellung eines Abfallwirtschaftskonzeptes durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger¹⁰⁹ vor. Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 NAbfG sind in dem Verfahren der Aufstellung, Fortschreibung oder wesentlichen Änderung die kreisangehörigen Gemeinden sowie die Behörden und Stellen, die als Träger öffentlicher Belange vom Abfallwirtschaftskonzept berührt werden können, frühzeitig zu beteiligen. Neben den Trägern öffentlicher Belange können sich auch privat interessierte Personen bzw. Gruppen in die Planaufstellung einbringen.

2105

Aus diesem Grund ist der Entwurf des Konzeptes gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 NAbfG für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Der Ort und die Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher öffentlich mit dem Hinweis bekannt zu geben, dass Bedenken und Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht und erörtert werden können.

2110

Die Neuregelung nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 ModKG legt fest, dass nunmehr die Entwürfe der Abfallwirtschaftskonzepte nur noch für die Dauer von zwei Wochen öffentlich auszulegen sind. Folglich handelt es sich hierbei um eine zweiwöchige Fristverkürzung.

2115

Die Auswertung der Indikatorenlisten ergab, dass in den Jahren 2001 bis 2005 keine der fünf Modellkommunen ein Abfallwirtschaftskonzept erstellt bzw. fortgeschrieben hat.

2120

Im Rahmen eines kurzen Fragenkataloges wurden die Entsorgungsträger daher befragt, wann ein solches Verfahren voraussichtlich anstehen wird und welche Erkenntnisse bisher aus der vierwöchigen öffentlichen Auslegungsfrist gewonnen wurden.¹¹⁰

2125

Demnach wurde die öffentliche Einsichtnahme gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 NAbfG durch Bürgerinnen und Bürger des Landkreises Cuxhaven genutzt. Allerdings seien die vorgetragenen Anregungen und Bedenken in der Vergangenheit lediglich redaktioneller Art gewesen.

Die Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg mbH gab an, dass bislang ein Lüneburger Vereinsmitglied bei der ersten Aufstellung des Abfallwirtschaftskonzeptes die Möglichkeit zur

¹⁰⁸ vgl. Niedersächsisches Abfallgesetz, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. März 2006, Nds. GVBl. Nr. 10/2006 S.175

¹⁰⁹ vgl. § 6 Abs. 1 NAbfG: Die Landkreise, die kreisfreie Stadt Oldenburg sowie die Städte, Cuxhaven und Lüneburg sind öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 13 Abs.1 KrW-/AbfG.

¹¹⁰ siehe auch Abbildung nächste Seite (Gegenüberstellung ausgewählter Fragen)

Synopse der aus der Befragung zu § 5 Abs. 2 Satz 1 NAbfG hervorgegangenen Antworten der Abfallbehörden:

Fragen	Landkreis Cuxhaven	Landkreis Emsland	Landkreis Osnabrück	Stadt Oldenburg	Stadt Lüneburg
1. Rechtsform/ Organisatorische Zuordnung	- Regiebetrieb, Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft	- Eigenbetrieb – Abfallwirtschaftsbetrieb Emsland, organisatorisch dem Dezernat Bauen, Natur und Umwelt unterstellt	- Abfallwirtschaft Landkreis Osnabrück GmbH (AWIGO) 100%ige Tochtergesellschaft LK Osnabrück	- Eigenbetrieb der Stadt Oldenburg	- Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg mbH (50% Anteile bei Stadt, 50% bei Landkreis)
2. Zeitpunkt Aufstellung neues Konzept bzw. Fortschreibung	- 2009	- 2006 bis 2007 - Verfahren noch nicht beendet	- 2006 bis 2007 - Verfahren noch nicht beendet	- 2006 bis 2007 - Verfahren noch nicht beendet	- zurzeit Verfahren zur Fortschreibung des Konzeptes
3. Möglichkeit zur Einsichtnahme genutzt nach § 5 (2) Satz 1 NAbfG?	- ja, privat und von <u>TÖB</u>	- nein, öffentliche Einsichtnahme nicht in Anspruch genommen (wenig öffentliches Interesse in den letzten Jahren)	- nein, wahrscheinlich wenig öffentliches Interesse	- nein, öffentliche Einsichtnahme nicht in Anspruch genommen - ja, TÖB teilweise	- bei der 1. Aufstellung des Konzeptes ein Bürger eines Lüneburger Vereins Möglichkeit genutzt
4. Art der Anregungen und Bedenken	- redaktioneller Art, keine inhaltlichen Probleme	- keine	- keine	- Stellungnahmen der TÖB	- keine von Bedeutung für die Aufstellung des Plans
5. Nutzung des Erörterungstermins	- ja	- ja, nur von TÖB, die schriftlich eingeladen wurden genutzt	- nein	- ja (insbesondere TÖB)	- nein
7. Relevanz der Neuregelung	- positive Einschätzung der Neuregelung	- geringe Relevanz, da wenig öffentliches Interesse	- wenig Relevanz, da nahezu kein öffentliches Interesse	- Erfahrungswerte liegen noch nicht vor	- sehr gering

2130 Abb. 40: Fragenkatalog öffentliche Auslegung von Abfallwirtschaftskonzepten

Einsichtnahme genutzt habe. Die in diesem Zusammenhang geäußerten Anregungen und Bedenken blieben jedoch ohne Bedeutung für den weiteren Verlauf des Verfahrens. Die übrigen drei Entsorgungsträger der Landkreise Osnabrück und Emsland sowie die Stadt Oldenburg antworteten, die Möglichkeit zur Einsichtnahme sei bisher nicht genutzt worden.
2135 Begründet wurde dies von den Landkreisen Osnabrück und Emsland mit dem geringen öffentlichen Interesse an dieser Planungsmaterie.

Somit nutzten in den Modellkommunen in der Vergangenheit nur vereinzelt Personen(gruppen) das Instrument zur Einsichtnahme im Rahmen der Auslegungsfrist. Dieser
2140 Verfahrensschritt spielte in der Verwaltungspraxis der Entsorgungsträger daher eine untergeordnete Rolle.

Die Stadt Oldenburg gab zu bedenken, dass für die Verfahrensdauer der Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Abfallwirtschaftsplanes letztendlich der Arbeitsumfang maßgeblich sei,
2145 der sich aus der Einarbeitung von Einwänden der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange und deren Abwägung nach dem Erörterungstermin ergibt. Der Landkreis Emsland führte dazu aus, dass parallel zur öffentlichen Auslegung des Konzeptes die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Interessensverbände anzuhören seien. Da deren Frist zur Stellungnahme länger als zwei Wochen betrage, lasse sich durch eine Verkürzung der Auslegungsfrist
2150 keine Verkürzung der gesamten Verfahrensdauer bewirken.

Auf der Grundlage der von den Entsorgungsträgern zur Verfügung gestellten Informationen können nun die Auswirkungen der veränderten Fristenregelung noch einmal empirisch fundiert werden. Die Landkreise Emsland und Osnabrück sowie die Städte Lüneburg und Oldenburg arbeiten aktuell an der Fortschreibung ihrer Abfallwirtschaftskonzepte.¹¹¹ Zu den
2155 aktuellen Verfahren wird derzeit erhoben, welche Personengruppen und TÖB Einsicht in die Planungsunterlagen genommen haben, welche Auswirkungen daraus auf die inhaltliche Planung erwachsen sind und ob es insgesamt zu einer Verfahrensverkürzung gekommen ist.

2160

3.4.3.2 Beteiligung bei der Aufstellung von Schiffsabfallwirtschaftsplänen § 34 (1) S. 2 NAbfG/ § 5 (2) ModKG

Das ModKG berührt das NAbfG darüber hinaus im Rahmen der Erstellung von Schiffsabfallwirtschaftsplänen.
2165

Gemäß § 33 Abs. 1 NAbfG hat der Hafenbetreiber dafür Sorge zu tragen, dass den in den

¹¹¹ Das Amt für Wasser und Abfallwirtschaft Cuxhaven wird im Jahr 2009 das Abfallwirtschaftskonzept fortschreiben.

Hafen einlaufenden Schiffen ausreichende Entsorgungsmöglichkeiten für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände zur Verfügung stehen. Ziel der gesetzlichen Regelung ist, seeverkehrs-
politische Maßnahmen zum Schutz der Meere vor Verschmutzung zu treffen. Der Entsor-
2170 gung von Schiffsabfällen und Ladungsrückständen auf See, insbesondere das illegale Ein-
bringen durch die Schiffsbesatzungen, soll weitgehend vermieden werden.¹¹² Zu diesem
Zweck wird der Hafenbetreiber gemäß § 34 Abs. 1 NAbfG verpflichtet, einen Plan über die
Entladung und Entsorgung der Schiffsabfälle und Ladungsrückstände, d. h. einen Schiffsab-
fallbewirtschaftungsplan aufzustellen sowie diesen durchzuführen, um somit die Entsorgung
2175 weiter zu optimieren. Bei der Aufstellung des Konzeptes sind der öffentlich-rechtliche Ent-
sorgungsträger, die am Hafenort niedergelassenen Beauftragten der regelmäßigen gewerbli-
chen Nutzer und die Betreiber der Entsorgungsanlagen zu beteiligen. Auf diese Weise sollen
Anregungen dieser Bezugsgruppe zur Effizienz der Entladungsvorgänge eingebracht werden
können. Der Plan ist mindestens alle drei Jahre fortzuschreiben sowie an wesentliche Ände-
2180 rerungen des Hafenbetriebes anzupassen.

Auf Grund der Neuregelung nach § 5 Abs. 2 ModKG ist hier eine Fristfestsetzung vorgese-
hen, nach der Stellungnahmen zur Aufstellung von Schiffsabfallwirtschaftsplänen innerhalb
eines Monats abzugeben sind, wenn der Hafen von einer Modellkommune oder von einem
Dritten auf dem Gebiet der Modellkommune betrieben wird.

2185 Im Rahmen der Indikatorenlisten der Jahre 2001 bis 2005 und bis zum 31. März 2007 wur-
den von den Modellkommunen keine Fälle gemeldet. Durch gezielte Nachfragen zur Anwen-
dung der Neuregelung in den Modellkommunen konnten dennoch weitere Informationen ge-
wonnen werden:

- 2190
- In den Zuständigkeitsbereich des **Landkreises Emsland** fällt der Hafen der Stadt Pa-
penburg, dem die Verpflichtung zur Erstellung bzw. Fortschreibung eines Schiffsabfall-
wirtschaftsplanes obliegt. Der Plan wurde durch das Hafen- und Seemannsamt in Pa-
penburg am 09. September 2004 genehmigt.¹¹³ Darüber hinaus entsteht zurzeit der
2195 Euro-Hafen Emsland, für den ebenfalls ein Schiffsabfallwirtschaftsplan erstellt werden
müsste.¹¹⁴
 - Der **Landkreis Osnabrück** ist nach Auskunft des entsprechenden Fachdienstes von
der Neuregelung nach ModKG nicht betroffen.¹¹⁵
 - Der Hafenbetrieb der **Stadt Oldenburg** hat im Jahr 2003 einen Schiffsabfallwirt-

¹¹² vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (2003)

¹¹³ vgl. Stellungnahme Stadt Papenburg vom 07. Juni 2006

¹¹⁴ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland, Treffen Lenkungsgruppe am 15. Juni 2006

¹¹⁵ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 22. Mai 2006

- 2200 schäftsplan erstellt. Eine Änderung des Planes sei aktuell nicht beabsichtigt.¹¹⁶
- Im **Landkreis Cuxhaven** und in der **Stadt Lüneburg** kommt die Vorschrift ebenfalls nicht zur Anwendung.

2205 Da derzeit die Schiffabfallwirtschaftspläne der Modellkommunen nicht fortgeschrieben werden, ist eine weiterführende wissenschaftliche Begleitung in diesem Bereich nicht möglich.

¹¹⁶ vgl. Stellungnahme Stadt Oldenburg vom 09. Juni 2006

3.4.4 Niedersächsisches Bodenschutzgesetz Stellungnahme vor dem Erlass einer Verordnung zu Bodenplanungsgebieten § 5 (1) NBodSchG/ § 5 (1) Nr. 4 ModKG

2210 Das ModKG trifft für das Niedersächsische Bodenschutzgesetz (NBodSchG)¹¹⁷ eine abweichende Fristenregelung im Verfahren zur Ausweisung von Bodenplanungsgebieten.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz, das im März 1998 in Kraft trat, dient dem Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und der Sanierung von Altlasten. Ergänzend zu diesen
2215 bundesgesetzlichen Regelungen verabschiedete das Land Niedersachsen ein Jahr später das Niedersächsische Bodenschutzgesetz. Ziel der einzelnen Bestimmungen ist neben der Altlastensanierung, Prozesse zum vorsorgenden und nachhaltigen Bodenschutz anzustoßen.¹¹⁸ Für Gebiete, auf denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, kann demnach die untere Bodenschutzbehörde¹¹⁹ der Kommunen durch
2220 Verordnung gemäß § 4 Abs. 1 NBodSchG ein Bodenplanungsgebiet festsetzen, um die in dem Gebiet erforderlichen Maßnahmen des Bodenschutzes nach einheitlichen Maßstäben festzusetzen und aufeinander abzustimmen.

Vor dem Erlass oder der wesentlichen Änderung dieser ortsbezogenen Verordnung ist den Behörden und Stellen, die als Träger öffentlicher Belange von der Verordnung berührt werden können, insbesondere den Gemeinden und deren Zusammenschlüssen, Gelegenheit
2225 zur Stellungnahme zu geben. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 NBodSchG ist die Stellungnahme innerhalb sechs Wochen gegenüber der unteren Bodenschutzbehörde abzugeben.

Die Neuregelung nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 ModKG sieht vor, dass nunmehr die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme einen Monat betragen soll. Folglich handelt es sich bei der Regelungs-
2230 änderung nach ModKG um eine zweiwöchige Fristverkürzung.

Einschließlich der Jahre 2001 bis 2005 hat keine der fünf Modellkommunen bis zum 31.03.2007 ein Verfahren nach § 5 Abs. 1 Satz 2 NBodSchG gemeldet. Die Neuregelung war somit in den Modellverwaltungen bis zu diesem Stichtag nicht relevant.
2235

Seit Inkrafttreten des NBodSchG vor acht Jahren ist bislang ein einziges Bodenplanungsgebiet in Niedersachsen im Landkreis Goslar ausgewiesen worden ist. Somit ist § 5 Abs. 1 Satz 2 NBodSchG bisher einmalig zur Anwendung gekommen. Die Stadt und der Landkreis Hildesheim arbeiten aktuell an der Ausweisung des Bodenplanungsgebietes „Innerste“.¹²⁰ Das

¹¹⁷ vgl. Niedersächsisches Bodenschutzgesetz, zuletzt geändert durch Gesetz vom 05. November 2004, Nds. GVBl. Nr. 31 vom 11. November 2004, S. 417

¹¹⁸ vgl. Niedersächsisches Umweltministerium (2002)

¹¹⁹ vgl. § 9 Abs. 3 NBodSchG: Die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Städte Cuxhaven und Lüneburg sind untere Naturschutzbehörden

¹²⁰ vgl. Stellungnahme des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 14. März 2007

2240 Gesamtverfahren zum Erlass oder der wesentlichen Änderung von Bodenplanungsgebieten kann im Vergleich zu der vierwöchigen Beteiligungsfrist der Träger öffentlicher Belange mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

2245 Da in den Modellkommunen derzeit Bodenplanungsgebiete weder bestehen noch eingerichtet werden sollen, ist eine weiterführende wissenschaftliche Begleitung in diesem Bereich nicht möglich.

3.4.5 Der Anhörungsprozess im Verfahren der Planfeststellung nach NWG und NStrG

2250

Das Planfeststellungsverfahren wird bei übergeordneten raumbedeutsamen Fachplanungen durchgeführt. Grundlage dieses förmlichen Verwaltungsverfahrens bilden die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), in dem der Ablauf näher geregelt ist. Zentrale Inhalte der o. g. Paragraphen sind die Regelung des Anhörungsverfahrens (§ 73VwVfG), des

2255

Planfeststellungsbeschlusses (§ 74 VwVfG) sowie die Rechtswirkungen der Planfeststellung (§ 75 VwVfG). Das ModKG betrifft lediglich Teile des § 73 VwVfG. Dort wird u. a. geregelt, dass die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans zur Abgabe einer Stellungnahme auffordern und veranlassen muss, dass der Plan in den Gemeinden, in de-

2260

nen sich das Vorhaben auswirkt, ausgelegt wird. Die Gemeinden haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen.¹²¹ Die Anhörungsbehörde setzt den zu beteiligenden Behörden eine dreimonatige Frist, innerhalb der sie eine Stellungnahme abzugeben haben. Das ModKG führt hier zu Fristverkürzungen:

Frist nach VwVfG	Frist nach ModKG	betroffener Rechtsbereich
Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme und Veranlassung zur Auslegung des Plans innerhalb <u>eines Monats</u> nach Zugang des Plans	Neu: innerhalb von <u>zwei Wochen</u>	§ 38 Abs. 4 Nr. 1 NStrG, § 48 Abs. 2 Satz 4 NWG, § 127 NWG
Auslegung des Plans durch die Gemeinden für die Dauer eines Monats¹²² innerhalb von <u>drei Wochen</u> nach Zugang des Plans	Neu: innerhalb von <u>zwei Wochen</u>	§ 38 Abs. 4 Nr. 1 NStrG ³ § 48 Abs. 2 Satz 4 NWG, § 127 NWG
Frist der Anhörungsbehörde zur Abgabe einer Stellung bis zu <u>drei Monaten</u>	Neu: bis zu <u>zwei Monaten</u>	§ 38 Abs. 4 Nr. 1 NStrG, § 48 Abs. 2 Satz 4 NWG, § 127 NWG

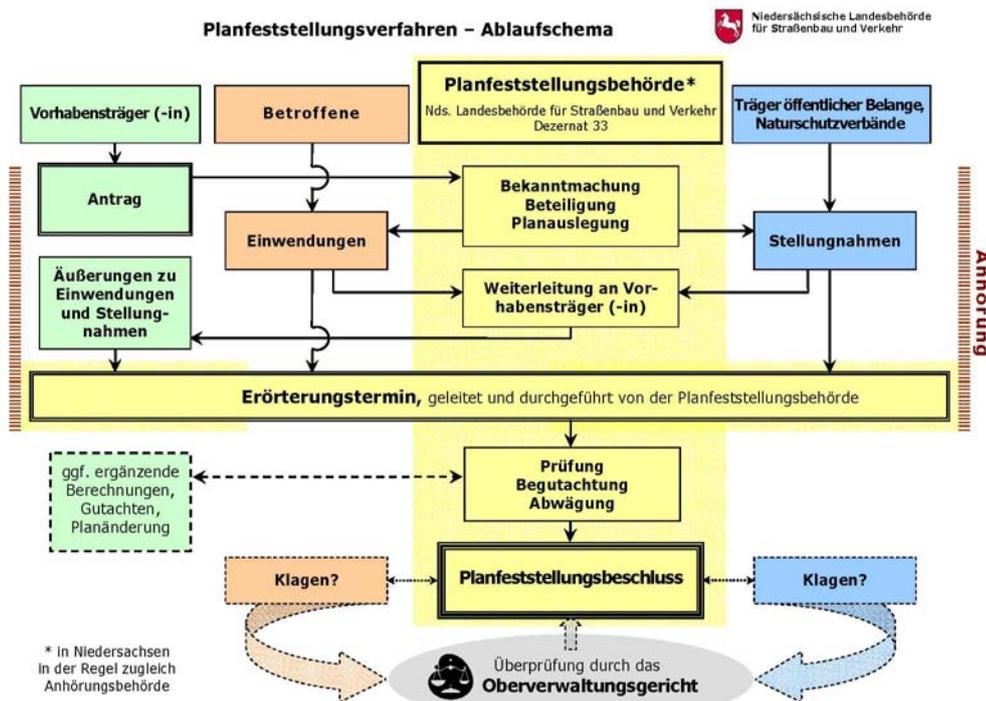
2265

Abb. 41: Fristen nach Verwaltungsverfahren- und ModKG

In der nachfolgenden Grafik ist noch einmal der Verfahrensablauf bei einem Planfeststellungsverfahren schematisch dargestellt.

¹²¹ Wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen, kann auf eine Auslegung verzichtet werden.

¹²² Die Fristverkürzung im Rahmen des § 38 Absatz 4 Nr. 1 NStrG bezieht sich nur auf die Dauer der Auslegung des Plans. Die Frist, innerhalb derer die Auslegung nach Zugang des Plans erfolgen muss, bleibt unberührt und verändert sich nur bei den Verfahren nach §§ 48 und 127 NWG.



2270

Quelle: Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Abb. 42: Ablauf des Planfeststellungsverfahrens am Beispiel des Straßenbaus

2275 3.4.5.1 Neubau, Umgestaltung oder Ausbau von Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen nach § 38 NStrG/ § 5 (1) Nr. 5 ModKG

Die Regelung nach § 38 NStrG befasst sich mit der Verkehrsplanung von Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen. Danach dürfen Landes- und Kreisstraßen nur gebaut oder in ihrer

2280 Trassenführung geändert werden, wenn sie zuvor planfestgestellt sind. Der Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen bedarf ebenso eines Planfeststellungsverfahrens, wenn hierfür eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist oder Verfahren im Außenbereich der Gemeinde geplant sind. Verantwortlich für die Durchführung der Planfeststellungsverfahren sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Bei Landesstraßen erfolgt die Planfest-

2285 stellung seit dem 1. Januar 2005 durch diese Behörden, da zuvor die Bezirksregierungen mit dieser Aufgabe betraut waren.

Sowohl vor in Krafttreten des Modelkommunen-Gesetzes als auch danach führten die Landkreise Osnabrück und Emsland Planfeststellungsverfahren durch (vgl. nachfolgende Tabelle):

2290

2295

Modellkommune	2001 bis 2005	01.01.2006-31.03.2007
Landkreis Cuxhaven	-	-
Landkreis Emsland	28	3
Landkreis Osnabrück	11	2
Stadt Lüneburg	-	-
Stadt Oldenburg	-	-

Abb. 43: Fallzahlen Planfeststellungsverfahren - NStrG

2300 Auf Grund Neuregelung des ModKG gelten für die Modellkommunen während des Versuchszeitraums im Anhörungsverfahren der Planfeststellung veränderte Fristen gemäß § 38 Abs. 4 Nr. 1 NStrG i. V. m. § 73 VwVfG/ § 5 Abs. 1 Nr. 5 ModKG:¹²³ (vgl. Abb. 41, S. 85)

2305 Demnach muss die Anhörungsbehörde gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG innerhalb von zwei Wochen nach dem vollständigen Zugang der Planungsunterlagen die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auffordern.

Modellkommune	2001 bis 2005	bis 31. März 2007
	Mittlere Verfahrensdauer (in AT)	
Landkreis Cuxhaven	-	-
Landkreis Emsland	5	3
Landkreis Osnabrück	20	2, 11
Stadt Lüneburg	-	-
Stadt Oldenburg	-	-

Abb. 44: Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme - NStrG

2310 Der **Landkreis Emsland** teilte hierzu mit, die Aufforderungen nach bisherigem Recht im Durchschnitt nach fünf Arbeitstagen versandt zu haben. Bei den drei im Versuchszeitraum gemeldeten Anhörungsverfahren erfolgten die Aufforderungen zur Abgabe der Stellungnahmen im Durchschnitt nach drei Tagen. Die vom Modellkommunen-Gesetz vorgegebene zweiwöchige Frist wurde somit nicht ausgeschöpft.¹²⁴

2315 Der **Landkreis Osnabrück** nutze bisher die vom Gesetz vorgeschriebene Frist von durchschnittlich vier Wochen. Bei den zwei seit 01. Januar 2006 gemeldeten Anhörungsverfahren wurden die Aufforderungen nach zwei und elf Tagen versandt. Die vom Modellkommunen-Gesetz vorgegebene Frist wurde damit grundsätzlich eingehalten.

¹²³ vgl. Abb. 41, S. 86

¹²⁴ vgl. Stellungnahme Landkreis Emsland, Indikatorenlisten bisheriges Recht, März 2006

2320 Die zweite Fristenänderung bezieht sich auf § 73 Abs. 3 VwVfG, wonach von dem Verfahren betroffene Behörden ihre Stellungnahmen innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben haben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass nach bisherigem Recht sowohl der Landkreis Emsland als auch der Landkreis Osnabrück diese Fristgrenze bei Weitem nicht ausnutzten.

2325

Modellkommune	2001 bis 2005	bis 31. März 2007
	mittlere Verfahrensdauer (in AT)	
Landkreis Osnabrück	60	o. A.
Landkreis Emsland	30	35, 52
Landkreis Cuxhaven	-	-
Stadt Lüneburg	-	-
Stadt Oldenburg	-	-

Abb. 45: Abgabe der Stellungnahmen - NStrG

Der Landkreis Emsland beteiligte die Behörden mit einer Frist von 30 Arbeitstagen (das entspricht sechs Wochen) und der Landkreis Osnabrück durchschnittlich mit einer Frist von 43 Arbeitstagen (das entspricht 8,5 Wochen). Beide Landkreise bewegten sich folglich bereits in bzw. nahe der vom Modellkommunen-Gesetz normierten Zweimonatsfrist.

2330

Die nach neuem Recht tatsächlich benötigten Zeiträume zur Abgabe der Stellungnahmen können nur bedingt ausgewertet werden, da zum Stichtag 31. März 2007 im Landkreis Emsland ein und im Landkreis Osnabrück beide Anhörungsverfahren zur Planfeststellung noch nicht beendet waren. Ein Verfahren zur Behördenbeteiligung im Landkreis Emsland wurde innerhalb der neuen Frist abgewickelt, das zweite konnte mit einer Fristüberschreitung von zwölf Arbeitstagen abgeschlossen werden.

2335

2340 3.4.5.2 Planfeststellung nach § 127 NWG/ § 5 (1) Nr. 7 a ModKG

Das Planfeststellungsverfahren für den Ausbau oberirdischer Gewässer ist in § 127 NWG festgelegt, jedoch auch bei anderen Ausbauvorhaben anzuwenden (siehe die Verweisung in §§ 87 Absatz 1 Satz 3, 123 Absatz 3). Wie oben bereits dargestellt, gelten die §§ 72 bis 78 VwVfG für die Durchführung des Verfahrens. Darüber hinaus sind das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bzw. das Niedersächsische Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVP) im Planfeststellungsverfahren zu beachten. Die Zuständigkeit für das Verfahren ergibt sich aus § 170 Absatz 1 und der ZustVO-Wasser. Für den Ausbau von Gewässern erster Ordnung und zweiter Ordnung, die in den Anlagen zu § 105 Abs. 1 und 2 NWG aufgeführt sind, ist das NLWKN zuständig. Außerdem liegen der Ausbau von Talsperren und Wasserspeichern (§ 1 Nr. 4 ZustVO-Wasser) sowie ihre Errichtung oder we-

2345

2350

sentliche Änderung im Zuständigkeitsbereich des NLWKN. Für die Durchführung der übrigen Vorhaben einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung sind die unteren Wasserbehörden nach § 168 Abs. 2 NWG zuständig.

2355 Der Antragsteller des Planfeststellungsverfahrens ist der Träger des Vorhabens, bei dem es sich sowohl um Personen des Privatrechts als auch um juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Wasser- und Bodenverbände, Gemeinden, Land Niedersachsen) handeln kann. Durch das ModKG werden hier Fristen im Zusammenhang mit der Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme und der Auslegung des Plans verändert.¹²⁵

2360 Die Auswertung der von den Kommunen übermittelten Daten hat ergeben, dass in den drei Landkreisen 15 Planfeststellungsverfahren zwischen 2001 und 2005 durchgeführt wurden, die im Durchschnitt nach rund neun Monaten abgeschlossen waren. In den Städten Lüneburg und Oldenburg gab es keine Fälle.

2365

Modellkommune	2001 bis 2005		bis 31. März 2007	
	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in AT)	Fallzahlen	mittlere Verfahrensdauer (in AT)
Landkreis Cuxhaven	1	105	-	-
Landkreis Emsland	9	190	1	36
Landkreis Osnabrück	5 ¹²⁶	328 ¹²⁷	-	o. A.
Stadt Lüneburg	-	-	-	-
Stadt Oldenburg	-	-	-	-

Abb. 46: Planfeststellungsverfahren nach NWG in den fünf Modellkommunen

2370 An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass es sich jeweils um Einzelfälle mit entsprechenden Besonderheiten handelt, die nur schwer miteinander vergleichbar sind. Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Dauer der Genehmigungsverfahren zwischen drei und einundzwanzig Monaten variiert.¹²⁸ Seit Inkrafttreten des ModKG hat es lediglich einen Fall im Landkreis Emsland gegeben, so dass es bisher derzeit nicht möglich ist, die Auswirkungen der veränderten Fristen für diese Regelung zu untersuchen.

2375

3.4.5.3 Festsetzung von Wasserschutzgebieten nach § 48 (2) S. 4 NWG/ § 5 (1) Nr. 7 b ModKG

Wasserschutzgebiete werden sowohl zum Schutz des Grundwassers als auch zum Schutz

¹²⁵ vgl. Kommentar zum Niedersächsischen Wassergesetz vom August 2006

¹²⁶ Das im Jahr 2005 begonnene Verfahren war noch nicht abgeschlossen.

¹²⁷ Die Angabe der mittleren Verfahrensdauer erfolgte in Wochentagen.

¹²⁸ vgl. Modellkommunen-Daten 2001-2005

2380 oberirdischer Gewässer festgelegt. Gemäß § 49 NWG sind dort bestimmte Handlungen ver-
boten oder nur beschränkt zulässig und/oder bestimmte Maßnahmen von den Eigentümern
und Nutzungsberechtigten von Grundstücken zu dulden. Der § 48 Abs. 2 NWG regelt in Ver-
bindung mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz das Verfahren zur Festsetzung von Wasser-
schutzgebieten. Bis zum Jahr 2005 waren die Bezirksregierungen für die Durchführung des
2385 Verfahrens zuständig. Nach ihrer Auflösung haben die unteren Wasserbehörden diese Funk-
tion übernommen. Bereits begonnene Fälle werden vom Niedersächsischen Landesbetrieb
für Wasser-, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) zum Abschluss gebracht.¹²⁹ Für die fünf
Modellkommunen gelten in den oben genannten Punkten veränderte Fristen (siehe § 73
VwVfG und Abb. 41 auf S. 85. In der Abb. 47 ist die Zahl der festgesetzten Wasserschutzge-
2390 biete in den fünf Modellkommunen wiedergegeben. Dabei liegen mehr als 80 Prozent der
Wasserschutzgebiete in den beiden Landkreisen Cuxhaven (13) und Osnabrück (24).

Modellkommune	Wasserschutz- gebiete	davon: kommunenüber- greifend
LK Cuxhaven	13	3
LK Emsland	3	0
LK Osnabrück	24	2
Stadt Lüneburg	1	1
Stadt Oldenburg	2	1
Gesamtzahl Wasser- schutzgebiete	43	7

Abb. 47: Wasserschutzgebiete in den fünf Modellkommunen

2395 Die Auswertung der von den Kommunen übermittelten Daten ergibt, dass zwischen 2001
und 2005 keine Wasserschutzgebiete festgelegt worden sind. Im Landkreis Emsland (Stadt
Lingen) wurde bis zum 31. März 2007 ein Verfahren gemeldet.
Die drei Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück planen die bereits existierenden
Wasserschutzgebiete in den nächsten Jahren neu festzusetzen. In der Stadt Lüneburg lau-
2400 fen ebenfalls die ersten Vorbereitungen für die Neufestsetzung eines kommunenübergrei-
fenden Wasserschutzgebiets. Lediglich die Stadt Oldenburg gab an, dass es für ein solches
Vorhaben momentan keine Planungen gibt. Ob die geplante Neufestsetzung der Wasser-
schutzgebiete noch innerhalb des Modellzeitraums vollzogen wird, ist angesichts der insge-
samt sehr langen Verfahrensdauer noch unbestimmt. Insofern kann derzeit nicht abgesehen
2405 werden, ob dieser Regelungsbereich empirisch untersucht werden kann.

¹²⁹ vgl. Haupt/Reffken/Rhode (2006)

3.4.6 Niedersächsische Gemeindeordnung Genehmigungen der Aufsichtsbehörde § 133 (1) S. 2 NGO/ § 5 (1) Nr. 6 ModKG

Die Regelung nach § 133 NGO bestimmt, dass Satzungen, Beschlüsse und andere Maßnahmen der Gemeinde, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen, erst mit der
2410 Genehmigung wirksam werden. Hierzu zählen in erster Line Haushaltssatzungen und Nachtragshaushalte, aber auch Einzelkreditgeschäfte¹³⁰. Bis zum Jahr 2005 waren ebenfalls
Hauptsatzungen genehmigungspflichtig. Gemäß § 133 Abs. 1 Satz 2 gilt die Genehmigung
als erteilt, wenn sie nicht binnen drei Monaten nach Eingang des Genehmigungsantrags bei
2415 der zuständigen Aufsichtsbehörde entschieden ist und die Gemeinde einer Fristverlängerung
nicht zugestimmt hat. In diesen Fällen tritt dann die Genehmigungsfiktion ein. Die Neuregelung nach § 5 (1) Nr. 6 ModKG sieht vor, die Genehmigungsfrist für kommunale Satzungen
auf einen Monat zu verkürzen.

2420 Die drei Modell-Landkreise fungieren, nach Abschaffung der Bezirksregierungen zum 01.
Januar 2005, als Aufsichtsbehörden für ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Genehmigungsbehörde für die großen selbständigen Städte Cuxhaven, Lingen und Lüneburg
sowie die kreisfreie Stadt Oldenburg ist dagegen das Niedersächsische Innenministerium.
Aus diesem Grund werden im Folgenden die Aufsichtsbehörden getrennt betrachtet:

2425

Anmerkung:

Als analoge Regelung zu § 133 Abs. 1 Satz 2 NGO ist in der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) der § 77 Abs. 1 Satz 2 enthalten, der die Genehmigung von Beschlüssen, Satzungen und anderen Maßnahmen der Landkreise durch die Kommunalaufsicht regelt.
2430 Das Modellkommunen-Gesetz sieht für diese Vorschrift keine Veränderung vor, so dass in diesen Fällen weiterhin die Genehmigungsfrist von drei Monaten anzuwenden ist.

Kommunalaufsichtsbehörden der Landkreise:

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Veränderung der mittleren Verfahrensdauer nach bisherigem Recht gegenüber den aktuellen Genehmigungsfristen. Darüber hinaus soll überprüft
2435 werden, ob die Aufsichtsbehörden bis 31. März 2007 die kürzeren Genehmigungsfristen tatsächlich eingehalten haben:

2440

¹³⁰ vgl. hierzu ausführlich Bauer, Peter et al. (1997)

Modellkommune	Mittlere Verfahrensdauer (in AT)		Fälle mit Gewährung einer Fristverlängerung (bis 31.03.2007)	Fälle mit Genehmigungsfiktion (bis 31.03.2007)
	2001 bis 2005	01.01.2006 - 31.03.2007		
LK Cuxhaven (123 Fälle bis zum 31.03.2007)	31	15	7 (6 %)	0
LK Emsland (84 ¹³¹ Fälle bis zum 31.03.2007)	26	14	0	0
LK Osnabrück (89 Fälle bis zum 31.03.2007)	34 ¹³²	15	9 (10 %)	1 (1 %)

Abb. 48: Genehmigung kommunaler Satzungen durch die Modell-Landkreise nach NGO

2445 Der **Landkreis Cuxhaven** verkürzte gegenüber dem bisherigen Recht die mittlere Verfahrensdauer der Genehmigungsverfahren um bis zu 16 Tage. Das entspricht einer Beschleunigung um mehr als die Hälfte der sonst üblichen Bearbeitungszeit. In sechs Prozent der Fälle beantragte der Landkreis eine Fristverlängerung bei den Gemeinden. Zu Fällen, bei denen die Genehmigungsfiktion eintrat, ist es im Landkreis Cuxhaven bis zum 31. März 2007 nicht gekommen.

2450 Für den **Landkreis Emsland** ergab die Auswertung der Indikatorenlisten nach altem Recht eine durchschnittliche Genehmigungsdauer von 26 Tagen. Im Durchschnitt konnten 65 Prozent der Genehmigungen nach einem Monat, 25 Prozent nach dem zweiten Monat und die übrigen zehn Prozent im dritten Monat genehmigt werden. Insgesamt erteilte die Aufsichtsbehörde nach neuem Recht 84 Genehmigungen bis zum 31. März 2007. In keinem Fall wurde eine Fristverlängerung bei einer Gemeinde beantragt. Genehmigungsfiktionen traten ebenso nicht ein. Die durchschnittliche Verfahrensdauer reduzierte sich gegenüber den Jahren 2001 bis 2005 um zwölf Tage auf nunmehr 14 Tage.

2460 Der **Landkreis Osnabrück** erteilte die Genehmigungen im Zeitraum 2001-2005 in durchschnittlich 34 Tagen. Seit dem 01. Januar 2006 beträgt die Bearbeitungszeit im Mittel 15 Tage; dies bedeutet eine Beschleunigung des Verfahrens um mehr als die Hälfte der sonst üblichen Bearbeitungsdauer. In neun Fällen beantragte die Aufsichtsbehörde eine Fristverlängerung bei den Gemeinden. Dieser wurde stets stattgegeben. Die Anträge auf Fristverlängerung entfielen ausschließlich auf den Zeitraum zwischen Januar bis März 2006, in dem 2465 sehr viele Kommunen zeitgleich und jährlich wiederkehrend Genehmigungsanträge für Haushaltssatzungen einreichen. Während der gleichen Zeitspanne diesen Jahres,

¹³¹ In zwei Fällen kam es zu einer Fristüberschreitung von ein bzw. zwei Tagen. Die Genehmigungen wurden dennoch schriftlich an die Gemeinden versandt. Es gingen keine Beanstandung der Gemeinden auf Grund der Fristüberschreitung ein.

¹³² mittlere Verfahrensdauer unter Berücksichtigung der Genehmigungen für Hauptsatzungen bis zum Jahr 2005

vom 01. Januar bis 31. März 2007, kam es dagegen weder zur Beantragung von Nachfristen noch zu einem Fall der Genehmigungsfiktion.

- 2470 Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bis auf wenige Ausnahmen die Aufsichtsbehörden der Landkreise die Genehmigungen nach neuem Recht innerhalb der vom Modellkommunen-Gesetz festgesetzten Frist von einem Monat bewältigen. Da § 86 NGO vorsieht, dass Haushaltssatzungen einen Monat vor Beginn des neuen Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden sollen, entstanden Arbeitspitzen bei
- 2475 den Aufsichtsbehörden. Dennoch kam es in den Modellkommunen nur zu wenigen Fristverlängerungen oder Genehmigungsfiktionen. Als weiterer möglicher Grund für Fristüberschreitungen wurde die Prüfung besonders komplizierter Haushaltssatzungen genannt.¹³³

Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde:

- 2480 Die im Rahmen eines Experteninterviews mit Vertretern des zuständigen Referats im Niedersächsischen Innenministerium gewonnenen Erkenntnisse ergeben für die drei großen selbständigen Städte Cuxhaven, Lingen und Lüneburg sowie für die kreisfreie Stadt Oldenburg ein anderes Bild. Für die Sachbearbeiter sei es bereits jetzt äußerst schwierig, die verkürzte Frist bei der Prüfung der Haushaltssatzung einzuhalten. Hier ergäbe sich das Problem,
- 2485 dass sich die Genehmigungen immer auf eine kurze Periode konzentrieren, die sich erfahrungsgemäß von Dezember bis etwa in den März hinein erstreckt. Dies hätte gegenwärtig zur Folge, dass zum Teil Haushaltssatzungen von anderen Kommunen nicht weiter oder später bearbeitet werden, um zu verhindern, dass die Genehmigungsfiktion bei einer Modellkommune eintritt. Bisher wurden die Fälle nach Eingangsdatum bearbeitet. Aufgrund der
- 2490 unterschiedlichen Fristen sei dies jetzt nicht mehr möglich.

- Ein weiteres Problem ergäbe sich bei der Genehmigung von Krediten, die ebenfalls unter den § 133 NGO fallen. Bei der vorher geltenden Dreimonatsfrist bestand für die Aufsichtsbehörde immer noch die Möglichkeit eine Stellungnahme von der Kommune anzufordern, um
- 2495 Unklarheiten zu beseitigen. Durch die verkürzte Frist sei dies nun nicht mehr möglich, so dass der Aufsichtsbehörde nur noch die Möglichkeit bliebe, die Genehmigung zu versagen und die Kommune aufzufordern, den Kredit noch einmal zu beantragen.

- Darüber hinaus komme erschwerend hinzu, dass erstens die finanzielle Situation der Kommunen sowie zweitens die zahlreichen Ausgliederungen (in Form von GmbHs, Eigenbetrie
- 2500 ben und Beteiligungen) eine genaue und damit zeitintensive Prüfung der Haushaltspläne

¹³³ vgl. Stellungnahme Landkreis Cuxhaven, März 2007

notwendig machen. Dies sei innerhalb der Einmonatsfrist angesichts der zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten im zuständigen Referat so gut wie nicht zu bewerkstelligen.¹³⁴

2505

Die von den Modellstädten übermittelten Daten (siehe Abb. 48, S. 92) bestätigen die Aussagen des Innenministeriums empirisch. So konnte die kommunale Aufsichtsbehörde die Haushaltssatzung der Stadt Cuxhaven für das Jahr 2006 nicht innerhalb der Einmonatsfrist genehmigen. Um die Genehmigungsfiktion zu verhindern, beantragte die Aufsichtsbehörde

2510

eine Fristverlängerung, die von der Stadt auch gewährt wurde. In einem zweiten Fall handelt es sich um die Genehmigung eines Nachtragshaushaltes, die aufgrund des geringeren Umfangs in der vorgegebenen Frist erteilt werden konnte.

Modellkommunen	Mittlere Verfahrensdauer (in AT)		Fälle mit Gewährung einer Fristverlängerung (bis 31.03.2007)	Fälle mit Genehmigungsfiktion (bis 31.03.2007)
	2001 bis 2005	bis 31.03.2007		
Cuxhaven (2 Fälle bis zum 31.03.2007)	o. A.	39	1	-
Lingen (Ems) (6 Fälle bis zum 30.09.2006)	14	17	-	-
Lüneburg (6 Fälle bis zum 30.09.2006)	90	30	-	-
Oldenburg (1 Fall bis 30.09.2006)	63 ¹³⁵	41	1	-

Abb. 49: Genehmigungen nach § 133 NGO für große selbständige und kreisfreie Städte

2515

Die Haushaltssatzung der Stadt Oldenburg wurde ebenfalls nicht innerhalb der Einmonatsfrist genehmigt, so dass die Kommunalaufsicht um die Gewährung einer Fristverlängerung bat. Für die Städte Lingen (Ems) und Lüneburg konnten die Haushaltssatzungen in 17 bzw. 30 Tagen genehmigt werden, da die Fälle nach ModKG vorgezogen wurden. Eine Genehmigungsfiktion trat bisher in keinem Fall ein. Auffällig ist jedoch, dass die Haushaltssatzungen der Stadt Lingen sowohl vor Inkrafttreten des ModKG als auch im Modellzeitraum mit etwa zwei Wochen deutlich schneller als in der im Gesetz vorgegebenen Frist genehmigt werden konnten.

2520

2525

Nach Auswertung der von den Modellkommunen übermittelten Daten konnte durch das ModKG eine zum Teil deutliche Reduzierung der Verfahrensdauer erreicht werden. Während

¹³⁴ vgl. Experteninterview mit Vertretern des Referats „Kommunalaufsicht“ im Niedersächsischen Innenministerium am 26. Februar 2007

¹³⁵ Ohne Berücksichtigung der Fallzahlen für die Genehmigung von Hauptsatzungen

die Landkreise bisher - bis auf wenige Ausnahmen - die einmonatige Frist ohne Probleme einhalten konnten, zeigt sich bei den vier Städten, für die das Niedersächsische Innenministerium zuständig ist, ein differenzierteres Bild. Im Vergleich zu den Vorjahren konnte die Genehmigungsdauer insgesamt verkürzt werden. Allerdings konnten die Genehmigungen für die Städte Cuxhaven und Oldenburg nicht fristgerecht erteilt werden, so dass eine Nachfrist beantragt werden musste. Ferner ist davon auszugehen, dass die ModKG-Haushalte im Vergleich zu den übrigen niedersächsischen Fällen bevorzugt bearbeitet wurden. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass für die vier Städte im Vergleich zu den Landkreisen deutlich weniger Fälle vorliegen (vgl. Abb. 48, S. 92)

3.4.7 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz Nahverkehrsplan § 6 (4) S. 3 NNVG/ § 5 Nr. 8 ModKG

2540 Gemäß § 6 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (NNVG)¹³⁶ wird die Aufstellung eines Nahverkehrsplans geregelt. In Abs. 4 Satz 3 NNVG ist festgelegt, welche Akteure bei der Aufstellung zu beteiligen sind. Hierzu zählen benachbarte Aufgabenträger, kreisangehörige Gemeinden und Samtgemeinden, die Verbandsmitglieder, die Straßenbaulastträger, die Verbände, die die Interessen der Fahrgäste vertreten, sowie die Niedersächsische Landes-

2545 nahverkehrsgesellschaft mbH. Bisher gab es keine Fristsetzung, bis wann die zu beteiligenden Akteure eine Stellungnahme abzugeben haben, so dass die Landkreise und kreisfreien Städte einen Ermessensspielraum bei ihrer Entscheidung hatten.

Durch die Neuregelung gemäß § 5 Nr. 8 ModKG ist jetzt eine Frist eingeführt worden, die den Beteiligten eine Zeitdauer von bis zu zwei Monaten einräumt, eine Stellungnahme zu dem Entwurf des Plans abzugeben.

2550

Bis auf den Landkreis Osnabrück meldete keine der Modellkommunen weder für den Zeitraum zwischen 2001 und 2005 noch bis zum 31. März 2007 Fälle gemäß § 6 Abs. 4 Satz 3 NNVG. Die Landkreise Cuxhaven und Emsland planen für die Jahre 2007 und 2008 eine Neuaufstellung ihrer Nahverkehrspläne.

2555

Den momentan im Einzugsgebiet des **Landkreises Osnabrück** geltenden Nahverkehrsplan stellte die Planungsgesellschaft Nahverkehr Osnabrück GbR (PlaNOS) unter Beteiligung der Kreisverwaltung auf. Der Plan wurde am 13. Dezember 2004 vom Kreistag beschlossen.

2560 Das von der PlaNOS durchgeführte Beteiligungsverfahren habe nach Auskunft des Landkreises drei Monate gedauert. Aktuell sei nicht davon auszugehen, dass bis zum Ende des Versuchszeitraumes 2008 ein neuer Nahverkehrsplan aufgestellt wird.¹³⁷

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Städte Lüneburg und Oldenburg keine Fälle nach dem Modellkommunen-Gesetz darstellen. Die **kreisfreie Stadt Oldenburg** gehört dem Zweckverband Bremen/Niedersachsen an und ist damit nicht zuständig für die Aufstellung eines Nahverkehrsplans. Im Falle der **großen selbständigen Stadt Lüneburg** liegt die Zuständigkeit beim Landkreis, da ein gemeinsamer Nahverkehrsplan für den gesamten Landkreis aufgestellt wird. Die Teilfortschreibung des Lüneburger Nahverkehrsplanes wird derzeit vorangetrieben.

2570

¹³⁶ Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz 28. Juni 1995, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2004, Nds. GVBl. S. 642

¹³⁷ vgl. Stellungnahme Landkreis Osnabrück vom 20. und 23. April 2007

Damit reduziert sich die Zahl der möglichen Fälle von fünf auf drei Modellkommunen. In Anbetracht der Tatsache, dass der Nahverkehrsplan alle fünf Jahre aufgestellt wird, ergeben sich somit maximal drei Fälle im Modellzeitraum. Daher wird es für die wissenschaftliche Begleitung sehr schwierig sein, die Auswirkungen der ModKG-Regelungen in diesem Bereich empirisch zu untersuchen.

2575

3.5 Zuständigkeitsverlagerungen

Gemäß § 6 ModKG können die Modell-Landkreise Cuxhaven, Emsland und Osnabrück in den unten aufgeführten Regelungsbereichen mit ihren kreisangehörigen Städten und Ge-
2580 meinden die Verlagerung von Zuständigkeiten vereinbaren:

- a) Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom)
- b) Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr
2585 (ZustVO-SOG)
- c) Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts (ZustVO-Wirtschaft)
- d) Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen
2590 Rechtsbereichen (ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz)
- e) § 3 der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts (ZustVO-Wasser)

Die Verlagerung verschiedener Aufgabenbereiche soll dazu beitragen, den Handlungsspielraum der kreisangehörigen Kommunen zu erweitern und durch eine Dezentralisierung von kommunalen Serviceangeboten die Bürgerfreundlichkeit weiter zu erhöhen. Die Zuständigkeitsvereinbarungen müssen dem zuständigen Fachministerium angezeigt und können von diesem innerhalb von zwei Wochen nach Zugang beanstandet werden. Die mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden geschlossenen Vereinbarungen enthalten neben den
2595 verlagerten Aufgabenbereichen auch Regelungen über die finanziellen Folgen sowie über die Laufzeit der Zuständigkeitsverlagerungen.
2600

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Vorgaben nehmen die einzelnen Modell-Landkreisen diesen Optionsraum unterschiedlich war. Die Landkreise Cuxhaven und Emsland haben die Vereinbarungen mit ihren Gemeinden vorerst für einen Zeitraum von zwei
2605 Kalenderjahren (01. April 2006 - 31. Dezember 2007) geschlossen, während der Landkreis Osnabrück eine automatische Verlängerung bis zum 31. Dezember 2008 in die Vereinbarungen aufgenommen hat, sofern keiner der Vertragspartner dieser Verlängerung bis zum 30. Juni 2007 widerspricht.¹³⁸

¹³⁸ Nds. GVBl. 9/2006 vom 24. März 2006, S. 115 ff.

2610 **3.5.1 Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Cuxhaven**

Im Landkreis Cuxhaven erfolgte eine Verlagerung der Zuständigkeiten in drei von fünf möglichen Rechtsbereichen. Es wurden keine Aufgaben verlagert, die sich aus der Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts (c) und aus § 3 der Verordnung
2615 über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts (e) ergeben.

Die Entscheidung darüber, welche Zuständigkeiten verlagert werden sollten, traf der Landkreis mit jeder Kommune separat, da die Zuständigkeitsvereinbarungen ebenfalls mit jeder Kommune einzeln geschlossen wurden.

2620

Lediglich in einem Fall machte das Niedersächsische Innenministerium von seinem Recht Gebrauch und beanstandete den Verordnungsentwurf des Landkreises Cuxhaven. Die Zustimmung zur Verlagerung des Aufgabenbereich gemäß § 2 Nr. 8 AllgZustVO-Kom (Aufhebung einer Ehe) auf die kreisangehörigen Kommunen wurde versagt. Das Innenministerium begründete seine Entscheidung damit, dass ein solcher Fall sehr selten in Niedersachsen
2625 vorkommt und somit die kreisangehörigen Gemeinden nicht den erforderlichen rechtlichen Sachverstand bilden könnten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass das Modellkommunen-Gesetz dazu dient, eine Delegation von Aufgaben an die Ortsebene zu erproben. Dies könne jedoch nicht erreicht werden, wenn es in diesem Bereich kaum Fälle gäbe. In einem

2630

anderen Fall konnten die bestehenden Bedenken hinsichtlich der Verlagerung der Zuständigkeiten für die Änderung von Vor- und Familiennamen gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 AllgZustVO-Kom durch ein intensives Gespräch zwischen dem Kreisrat und dem Innenministerium ausgeräumt werden. So bestand letztlich Einigkeit darüber, dass diese Aufgabe aufgrund der Sachnähe zu den übrigen Aufgaben eines Standesamtes und nach einer speziellen
2635 Schulung der Standesbeamten von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden übernommen werden kann.

Abb. 50 gibt einen Überblick darüber, welche Zuständigkeiten vom Landkreis auf die kreisangehörigen Kommunen verlagert wurden. Die große selbständige Stadt Cuxhaven, die aufgrund ihres Status¹³⁹ eine Sonderstellung im Landkreis einnimmt, hat im Rahmen der Zuständigkeitsvereinbarungen Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Fahrlehrergesetzes stehen, auf den Landkreis rückverlagert.
2640

Es gelang allerdings nicht, die fünf ausgewählten Aufgabenbereiche auf alle Kommunen zu

¹³⁹ vgl. § 11 NGO

2645 übertragen. So verzichteten die Samtgemeinden Bederkesa und Hadeln darauf, Zuständig-
keiten nach § 5 Absatz 4 AllgZustVO-Kom zu übernehmen. Als Straßenverkehrsbehörde
befürchteten die Gemeinden ein zusätzliches Konfliktpotenzial mit den Bürgern vor Ort, da
die Kommunen damit auch für die Einrichtung von verkehrsberuhigten Zonen verantwortlich
gewesen wären. Darüber hinaus verzichteten die Samtgemeinden Bederkesa und Hemmoor
2650 auf die Verlagerung der Zuständigkeiten nach § 4 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten
auf den Gebieten der Gefahrenabwehr (ZustVO-SOG). Dort gab es vor allem Bedenken im
Hinblick auf Veranstaltungen rechtsradikaler Gruppen. Durch den Verzicht der oben genann-
ten kreisangehörigen Gemeinden muss der Landkreis damit auch weiterhin Personal für die-
se beiden Aufgabenbereiche weiterhin vorhalten.

2655

Im Hinblick auf die sich ergebenden finanziellen Folgen hat der Landkreis Cuxhaven mit sei-
nen kreisangehörigen Städten und Gemeinden vereinbart, dass Ausgleichszahlungen in den
nächsten Jahren nicht ausgeschlossen sind. Allerdings erfolgt kein Personalübergang vom
Landkreis zu den kreisangehörigen Kommunen.¹⁴⁰

¹⁴⁰ vgl. Bekanntmachung über die Zuständigkeitsvereinbarungen nach Modellkommunen-Gesetz, Nds. GVBl. 9/2006 vom 24.
März 2006, S. 115 - 129 (Landkreis Cuxhaven)

2660

Verlagerte Zuständigkeitsbereiche	Stadt Cuxhaven	Stadt Langen	Gem. Loxstedt	Gem. Nordholz	Gem. Schiffdorf	SG Am Dobrock	SG Bederkesa	SG Beverstedt	SG Börde Lamstedt	SG Hadeln	SG Hagen	SG Hemmoor	SG Sietland	SG Land Wursten
§ 3 (1), 1 AllgZustVO-Kom (Änderung v. Familiennamen)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
§ 5 (4) AllgZustVO-Kom (Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde)		X	X	X		(X)*		(X)*	X		X	(X)*	X	X
Nr. 4.4.2 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz (Erlass von VO nach dem Ladenschlussgesetz)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nr. 4.4.4 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz (Bew. von Ausnahmen im Einzelfall Ladenschlussgesetz)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
§ 4, Nr. 3 ZustVO-SOG (Aufgaben n. d. Versammlungsgesetzes)		X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X
§ 3 (1), Nr. 13 AllgZustVO-Kom (Durchführung d. Fahrlehrergesetzes)	Verlagerung von der Stadt auf den Landkreis													

Abb. 50: Zuständigkeitsverlagerungen – Landkreis Cuxhaven

* Diese Kommunen haben bereits vorher die Aufgaben gemäß § 5 (4) AllgZustVO-Kom wahrgenommen.

3.5.2 Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Emsland

2665

Der Landkreis Emsland traf mit seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden abweichende Zuständigkeitsverlagerungen, die sich auf die Verordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO-Wirtschaft) sowie auf die Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) auswirken. Die übrigen in § 6 ModKG beschriebenen Verordnungen werden von den Zuständigkeitsvereinbarungen im Landkreis Emsland nicht berührt.

2670

Einheitlich für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden verlagerte der Landkreis eine Aufgabe nach der ZustVO-Wirtschaft. Danach können die Kommunen vor Ort Festsetzungen von Messen, Ausstellungen und Großmärkten sowie Spezialmärkten und Jahrmärkten nach Gegenstand, Zeit, Öffnungszeiten und Platz sowie die Entgegennahme der Anzeige über die Nichtdurchführung dieser Veranstaltungen gemäß § 69 Abs. 1 u. 3 GewO treffen. Weiterhin nehmen alle kreisangehörigen Kommunen für den Versuchszeitraum die Aufgaben der Versicherungsämter gemäß § 93 des Vierten Sozialgesetzbuches (SGB IV) wahr. (vgl. § 1 Abs. 1 Ziffer 3 AllgZustVO-Kom).¹⁴¹

2680

Die Abbildung auf der nachfolgenden Seite zeigt im Einzelnen, welche Zuständigkeiten auf die verschiedenen Städte und Gemeinden übertragen wurden.

2685

Insgesamt nahm der Landkreis Emsland einheitliche Zuständigkeitsverlagerungen mit den kreisangehörigen Kommunen vor. Aus diesem Grund müssen in den entsprechenden Fachbereichen des Landkreises keine weiteren personellen Kapazitäten für die Erfüllung dieser Aufgaben bereitgehalten werden.

2690

Die in allen Vereinbarungen getroffenen Regelungen zu den finanziellen Folgen besagen, dass die für die Wahrnehmung der Aufgaben zu erhebenden Verwaltungsgebühren vollständig bei den Kommunen verbleiben. Darüber hinaus finden sich keine weiteren Vereinbarungen über einen Personalaustausch zwischen dem Landkreis und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

¹⁴¹ Die Städte Papenburg, Meppen, Lingen (Ems) sind gemäß § 5 (2) AllgZustVO-Kom bereits für die Aufgaben der Versicherungsämter zuständig

Verlagerte Zuständigkeitsbereiche		Städte					Gemeinden					Samtgemeinden								
		Lingen (Ems)	Meppen	Papenburg	Haren	Haselünne	Emsbüren	Geeste	Rhede	Salzbergen	Twist	Dörpen	Freren	Herzlake	Lathen,	Lengerich	Nordhüml.	Sögel	Spelle	Werite
AllZustVO-Kom - § 1 Abs. 1 Ziffer 3																				
1	Aufgaben der Versicherungsämter (§ 93 SGB IV gemäß § 1 Abs. 1 Ziffer 3 AllZustVO-Kom)				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ZustVO-Wirtschaft – Nr. 1 der Anlage zu § 1 Abs. 1																				
2	Erlaubniserteilung für Reisegewerbe § 55 GewO				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3	Zulassung von Ausnahmen von der Erfordernis der Reisegewerbekarte § 55 a (2) GewO				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	Versagung Reisegewerbekarte § 57 GewO				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	Untersagung reisegewerbekartenfreier Tätigkeiten § 59 GewO				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Festsetzung von Messen, Ausstellungen, Großmärkten sowie Spezialmärkten und Jahrmärkte nach Gegenstand, Zeit, Öffnungszeiten und Platz sowie Entgegennahme der Anzeige über Nichtdurchführung dieser Veranstaltungen § 69 (1,3) GewO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ZustVO-Wirtschaft – Nr. 3.4 der Anlage zu § 1 Abs. 1																				
7	Erlaubniserteilung für Gaststättengewerbe § 2 (1) GastG				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	vorläufige Erlaubniserteilung § 11 GastG				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Versagung der Erlaubnis (§ 4) GastG soweit es sich um Zelt-, Hallen- und Open-Air-Veranstaltungen handelt				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10	Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis, § 15 GastG, soweit es sich um Zelt-, Hallen- und Open-Air-Veranstaltungen handelt				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

3.5.3 Zuständigkeitsverlagerungen im Landkreis Osnabrück

Die Vereinbarungen der Aufgabenübertragungen im Landkreis Osnabrück beziehen sich auf die Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht, auf die Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr sowie auf die Verordnung auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts.

Der Landkreis Osnabrück traf mit jeder kreisangehörigen Stadt bzw. Gemeinde eine individuelle Zuständigkeitsvereinbarung, da kommunenspezifisch einige Aufgabenverlagerungen nicht wahrgenommen werden oder auf Grund der Selbständigkeit der Kommunen bereits vor dem Inkrafttreten des Modellkommunen-Gesetzes zur Anwendung kamen. Eine einheitliche Lösung mit allen kreisangehörigen Kommunen war deshalb nicht möglich.

Abb. 53 (Seite 106) zeigt, welche Aufgaben nunmehr im Zuge der Verlagerung in den jeweiligen Kommunen wahrgenommen werden.¹⁴²

Auf Grundlage des § 6 Abs. 1 Satz 1 ModKG wurde darüber hinaus die Zuständigkeit für

- Aufgaben nach dem Wohnungsbindungsgesetz (§ 1 Abs. 1 Ziff. 8 AllgZustVO-Kom),
- Aufgaben nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz (§ Abs. 1 Ziff. 9 AllgZustVO-Kom) sowie
- Aufgaben nach dem Wohnraumförderungsgesetz (§ Abs. 1 Ziff. 10 AllgZustVO-Kom)

von den Gemeinden auf den Landkreis übertragen (vgl. nachfolgende Abbildung).

verlagerte Zuständigkeitsbereiche		SG Artland	SG Bersenbrück	Stadt Bramsche
Aufgabenverlagerung auf den Landkreis (AllgZustVOKom)				
1	Aufgaben nach dem Wohnungsbindungsgesetz	X	X	X
2	Aufgaben nach dem zweiten Wohnungsbaugesetz	X	X	X
3	Aufgaben nach dem Wohnraumförderungsgesetz	X	X	X

Abb. 52: verlagerte Zuständigkeitsbereiche auf den LK Osnabrück

Die Bestimmungen nach dem Staatsangehörigkeitsgesetz (Staatsangehörigkeitsfeststellungen) sollten aus Gründen der Bürgerorientierung ebenfalls vor Ort in die kreisangehörigen Gemeinden und Städte verlagert werden. Der Vorschlag auf Übertragung wurde jedoch durch das Niedersächsische Innenministerium laut Erlass vom 08. März 2006 beanstandet. In diesem Bereich wird von Seiten des Landes und des Bundes also eine vollkommen gegensätzliche Aufgabenverlagerung präferiert.

¹⁴² Die in der Abb. 53, Seite 105 mit dem Symbol „o“ gekennzeichneten Felder bedeuten, dass die Aufgabe aufgrund der Selbständigkeit der Gemeinde bereits vor dem Inkrafttreten des ModKGs wahrgenommen wurde.

2725 Zu den finanziellen Folgen der Zuständigkeitsverlagerungen werden in den Vereinbarungen zwischen dem Landkreis Osnabrück und den Kommunen differenzierte Regelungen getroffen: Die Kosten für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben tragen die Kommunen selbst. Soweit in diesem Zusammenhang Gebühreneinnahmen erzielt werden, stehen diese in den Fällen bei Änderung von Familien- und Vornamen (§ 1 Abs. 1 der Vereinbarungen) sowie in
2730 den Fällen nach dem Vereins- und Versammlungsgesetz (§ 1 Abs. 2 der Vereinbarungen) den Kommunen zu. Sämtliche Einnahmen aus der Erfüllung der Aufgaben nach der ZustVO-Wirtschaft fließen zu 38 Prozent an den Landkreis und zu 62 Prozent an die Kommunen (§ 1 Abs. 3 der Vereinbarungen). Für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben nach dem Wohnraumförderungsgesetz (§ 1 Absatz 4 Ziffer 3) erstattet die Kommune dem Landkreis
2735 einen Pauschalbetrag von 500,00 Euro für die Bearbeitung je Vor- und Hauptantrag. Alle Kosten, die durch die nach § 1 Absatz 4 Ziffern 1 bis 3 verlagerten Aufgaben von den Kommunen auf den Landkreis entstehen, trägt der Landkreis. Gleichzeitig erhält er im Gegenzug alle Gebühren, die im Rahmen dieser Tätigkeiten erhoben werden.¹⁴³

¹⁴³ vgl. Bekanntmachung über die Zuständigkeitsvereinbarungen nach ModKG, Nds. GVBl. 9/2006 vom 24. März 2006, S. 134 - 168 (Landkreis Osnabrück)

Nr.	verlagerte Zuständigkeitsbereiche																					
		SG Artland	Gem. Bad Essen	Stadt Bad Iburg	Gem. Bad Laer	Gem. Bad Roth.	Gem. Belm	SG Bersenbrück	Gem. Bissendorf	Gem. Bohmte	Stadt Bramsche	Stadt Dissen	SG Fürsten.	Stadt GM-Hütte	Gem. Glandorf	Gem. Hagen	Gem. Hasbergen	Gem. Hilter	Stadt Melle	SG Neuenkr.	Gem. Ostercapeln	Gem. Wallenhorst
AllgZustVO-Kom																						
1	Änderung von Familiennamen und Vornamen (NamÄndG)	o	x	x	x	x		o	x		o	x	x	o	x	x	x	x	o	x	x	o
ZustVO-SOG																						
2	Melde- und Auskunftsspflicht ausländischer Vereine und Ausländervereine (Vereinsgesetz)	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x
3	Fälle nach dem Gesetz für Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)	o	x				x	o		x	o	x	o	x	x	x			o	x	x	
ZustVO-Wirtschaft																						
Gaststättenrecht																						
4	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge nach dem Gaststättenrecht; Erlass von Auflagen für erlaubnispflichtige sowie erlaubnisfreie Betriebe gemäß (§ 1 ZustVO-Wirtschaft i. V. m. Ziffer 3.4 Anlage 1 ZustVO-Wirtschaft)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
5	Überprüfung von Betrieben hinsichtlich der Einhaltung gaststättenrechtlicher Bestimmungen einschließlich der Nieders. Sperrzeitverordnung gem. (§ 1 ZustVO-Wirtschaft i. V. m. Ziffer 3.4 Anlage 1 ZustVO- Wirtschaft)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
ZustVO-Wirtschaft																						
Gewerberecht																						
1	Bearbeitung und abschließende Entscheidung von Konzessionen zur Betreibung von Privatkrankenanstalten § 30 GewO	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
2	Bearbeitung und abschließende Entscheidung zum Betreiben von Spielhallen § 33 i GewO	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
3	Überprüfung von Spielhallen hinsichtlich der Einhaltung der Spielverordnung	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
4	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge zum Betreiben eines Geschäftes als Pfandleiher oder Pfandvermittlers § 34 GewO	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
5	Überprüfung von Gewerbetreibenden hinsichtlich der Einhaltung der Pfandleiherverordnung	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
6	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge § 34 a GewO (Bewachung)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
7	Überprüfung der Gewerbetreibenden hinsichtlich der Einhaltung der Bewachungsverordnung	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
8	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge § 34 b GewO (Versteigerer)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
9	Überprüfung der Gewerbetreibenden hinsichtlich der Einhaltung der Versteigererverordnung	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
10	Überprüfung der Zulässigkeit von Gewerbetreibenden § 38 GewO	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
11	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge § 55 ff. GewO (Reisegewerbe)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
12	Überprüfung der Gewerbetreibenden hinsichtlich der Einhaltung reisegewerblicher Bestimmungen	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
13	Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge auf Festsetzung von Messen, Ausstellungen, Groß-, Jahr- und Spezialmärkten nach § 69 GewO, Änderung und Aufhebung der Festsetzung nach § 69 b GewO sowie Untersagung der Teilnahme an der Veranstaltung gemäß § 70 a GewO gem. § 1 ZustVO-Wirtschaft i.V.m. den Ziffern 1 und 1.12 Anlage 1 ZustVO-Wirtschaft	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x	x	x	x
14	Untersagung einer Tätigkeit nach § 15 Abs. 2 GewO, wenn dies ohne die erforderliche Erlaubnis, Genehmigung, Bewilligung etc. ausgeübt wird, außer bei vorherigen Widerrufs- bzw. Rücknahmeverfahren	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
15	Untersagung der reisegewerbekartenfreien Tätigkeit § 59 GewO	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
16	Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gaststättengesetz und der Gewerbeordnung, die im Zusammenhang mit den in vorgenannten Aufgaben stehen	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o
17	Aufgaben nach dem Blindenwarenvertriebsgesetz (Erteilung von Blindenwarenvertriebsausweisen, Überprüfung bei der Einhaltung der Bestimmungen)	o	x	x	x	x	x	o	x	x	o	x	o		x			x	o	x	x	o

Abb. 53: verlagerte Zuständigkeitsbereiche auf die Gemeinden – LK Osnabrück

Um den kreisangehörigen Kommunen eine gewisse Einarbeitungsphase zu ermöglichen, haben sich die wissenschaftliche Begleitung die Niedersächsische Staatskanzlei und die Modell-Landkreis darauf verständigt, eine quantitative Erhebung mit Hilfe der bereits für die §§ 3, 4 und 5 verwendeten Indikatorenlisten erst ab dem 01. Februar 2007 durchzuführen.

2745 Aufgrund des sehr kurzen Erhebungszeitraums wird deshalb auf eine detaillierte Auswertung der Fallzahlen für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Zwischenbericht verzichtet, da auf Basis der bisher erhobenen Daten keine Analyse der Auswirkungen der Zuständigkeitsverlagerungen durchgeführt werden kann.

Modell-kommune	§ 3 (1), 1 Allg-ZustVO-Kom (Änderung v. Familiennamen)	§ 5 (4) AllgZustVO-Kom (Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde)	Nr. 4.4.4 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz (Bew. v. Ausn. Im Einzelfall Ladenschlussgesetz)	§ 4, Nr. 3 ZustVO-SOG (Aufgaben n. d. Versammlungsgesetzes)
LK Cuxhaven	8	25	1	2

2750 **Abb. 54: Fallzahlen Zuständigkeitsverlagerungen Landkreis Cuxhaven**

Bis zum 20. April 2007 sind aus fünf kreisangehörigen Kommunen des **Landkreises Cuxhaven** insgesamt 36 Fälle gemeldet worden, die sich auf vier der sechs verlagerten Rechtsbereiche verteilen. Dabei betreffen die meisten Fälle (25) die gemäß § 5 AllgZustVO-Kom verlagerten Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde. Zum § 3 Abs. 1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom (Änderung von Familiennamen) sind 8 Fälle und zur Aufgabenverlagerung im Rahmen des Versammlungsgesetzes sowie des Ladenschlussgesetzes jeweils 1 Fall übermittelt worden.

2755

Modell-kommune	Erlaubniserteilung für Gaststätten-gewerbe gemäß § 2 Abs. 1 GastG	vorläufige Erlaubnis-erteilung gemäß § 11 GastG	Erlaubniserteilung für Reisegewerbe gemäß § 55 Abs. 2 GewO	Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Großmärkten usw. gemäß § 69 Abs. 1 u. 3 GewO
LK Emsland	21	2	7	7

Abb. 55: Fallzahlen nach verlagerten Zuständigkeitsbereichen im LK Emsland

2760 Die kreisangehörigen Städten und Gemeinden des **Landkreises Emsland** meldeten nach den ersten zwei Monaten 37 Fälle. Dabei sind die meisten Fälle (23) im Bereich der Erlaubniserteilung nach § 2 Abs. 1 Gaststättengesetz (GastG)¹⁴⁴ sowie der vorläufigen Erlaubniserteilung nach § 11 GastG zu verorten. In sieben verschiedenen Kommunen wurde bisher eine Veranstaltung gemäß § 69 Abs. 1 und 3 Gewerbeordnung (GewO)¹⁴⁵ genehmigt. In sieben weiteren Fällen wurde eine Reisegewerbeerlaubnis gemäß § 55 Abs. 2 GewO erteilt.

2765

¹⁴⁴ Gaststättengesetz vom 05. Mai 1970, zuletzt geändert durch Art. 149 v vom 31. Oktober 2006, I 2407

¹⁴⁵ Gewerbeordnung, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 19. Dezember 2006 I 3232

verlagerte Zuständigkeitsbereiche	Fallzahlen
Festsetzung von Messen, Ausstellungen, Groß-, Jahr- und Spezialmärkten nach § 69 GewO	2
Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge nach §§ 30, 33 i, 34 a, 34 b, 55 ff GewO	8
Überprüfung von Gewerbetreibenden hinsichtlich der Einhaltung der Bewachungsverordnung	1
Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge nach dem Gaststättenrecht; Erlass von Auflagen für erlaubnispflichtige sowie erlaubnisfreie Betriebe	17
Änderung von Familiennamen und Vornamen gemäß dem Gesetz zur Veränderung von Familiennamen und Vornamen	3
insgesamt	31

Abb. 56: Fallzahlen Zuständigkeitsverlagerungen Landkreis Osnabrück

- 2770 In den ersten zwei Monaten des Erhebungszeitraums sind in elf kreisangehörigen Kommunen des **Landkreises Osnabrück** insgesamt 31 Fälle gemeldet worden. Die Hälfte der Fälle betraf die Bearbeitung und abschließende Entscheidung über Anträge nach dem Gaststättenrecht. Eine geringe Anzahl von Fällen entfiel auf das Gewerberecht sowie auf das Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen (NamÄndG)¹⁴⁶. Zu den übrigen
- 2775 Rechtsbereichen sind bisher keine Fälle aufgetreten.

¹⁴⁶ Gesetz über die Änderung von Familiennamen und Vornamen, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 2 G v. 19.2.2007 I 122

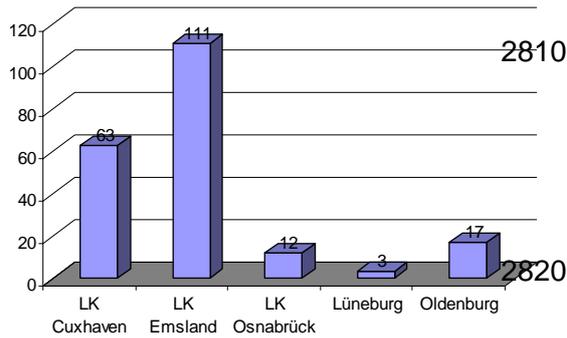
3.6 Erste Auswertungen der telefonischen Interviews

Bei der nachfolgenden Analyse handelt es sich um eine vorläufige Auswertung der bis zum
2780 31. März 2007 durchgeführten Telefonbefragungen. Bisher lassen sich zwei Tendenzen er-
kennen. Zum einen wurden die meisten Interviews mit Gesprächspartnern aus den beiden
Modelllandkreise Cuxhaven und Emsland (85 Prozent) durchgeführt. Aus den übrigen Mo-
dellkommunen war der Rücklauf bei den Einwilligungserklärungen gering, sodass hier nur
wenige Telefoninterviews stattfinden konnten. Zum anderen lag der thematische Schwer-
2785 punkt der Befragungen bisher eindeutig im Bereich der NBauO und hier insbesondere auf
der Fristverkürzung der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren. Zu den übrigen Neu-
regelungen wurden lediglich 51 Interviews geführt, wobei auch hier der Schwerpunkt auf
veränderten Vorschriften der NBauO lag (Unterschriftsbeglaubigung und Nachbarschaftsbe-
2790 teiligung). Damit waren die meisten Interviewpartner Antragsteller eines Bauantrages.

Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass bei der Fristverkürzung der Behörden-
beteiligung im Bauantragsverfahren mit Abstand die meisten Fälle aufgetreten und somit
auch die meisten Einwilligungserklärungen verschickt wurden. Allerdings hängt diese Kon-
zentration der Interviews auch mit der Struktur des ModKG zusammen. Insgesamt sind hier
2795 drei wesentliche Gründe zu nennen:

- Erstens traten in allen anderen Bereichen bisher wenig bis überhaupt keine Fälle auf.
Dadurch bedingt konnten nur wenige Einwilligungserklärungen an die Betroffenen ver-
schickt werden.
- Zweitens konnten zu einer Vielzahl der Regelungen keine Interviews durchgeführt wer-
2800 den, da es sich um Veränderungen handelte, die interne Verwaltungsabläufe betrafen
und somit keine Außenwirkung entfalteten (z.B. NPersVG, NLO, NGO, NKomZG).
- Und drittens wurden durch das ModKG zum Teil Verfahrensabläufe in der Verwaltung
verändert, über die der Bürger bzw. der Unternehmer keine Kenntnis erlangte.

2805 Insgesamt wurden 206 telefonische Befragungen durchgeführt, die sich wie folgt auf die Mo-
dellkommunen verteilen:



2825 n= 206

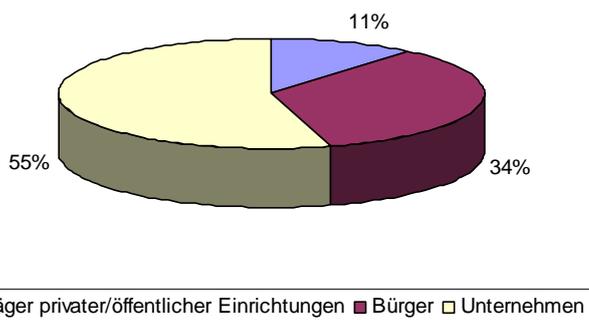
Abb. 57: Durchgeführte Befragungen in den Modellkommunen bis zum 31. März 2007

Befragungsergebnisse für das Bauantragsverfahren

2830 Da der Implementationsschwerpunkt des ModKG eindeutig auf der Fristverkürzung der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren lag, werden im Folgenden nur Befragungsergebnisse vorgestellt, die sich auf diese Neuregelung beziehen. Von einer Darstellung der Auswertungen aller durchgeführten Interviews wird abgesehen, da sich die Ergebnisse nicht wesentlich von den hier vorgestellten unterscheiden.

2835

Etwa drei Viertel der 206 Befragungen wurden bis zum 31. März 2007 mit Antragstellern eines Bauantrags geführt. Abb. 58 zeigt die Verteilung nach Interviewzielgruppen.



n=154

Abb. 58: Durchgeführte Befragungen nach Zielgruppen im Bauantragsverfahren

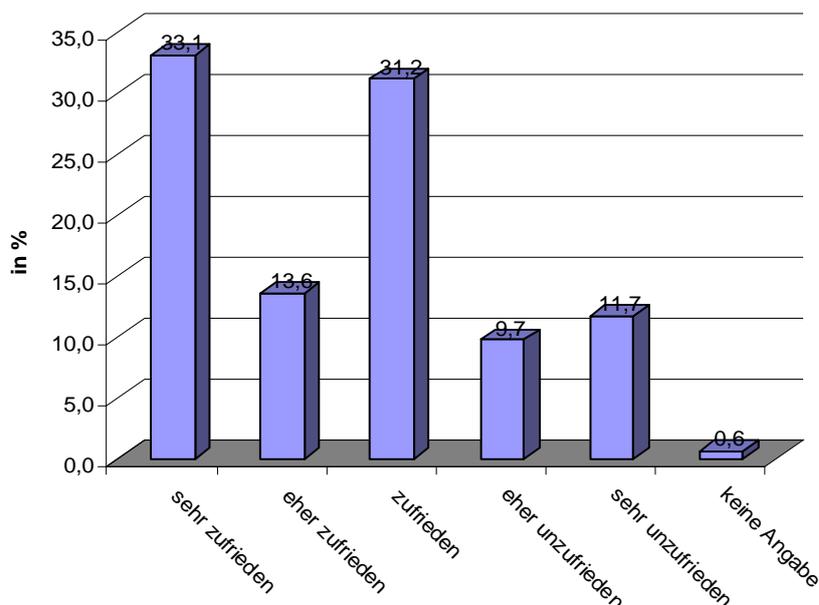
2850

Mehr als die Hälfte der Telefoninterviews wurde mit Unternehmen geführt, bei denen es sich um Kleinunternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitern handelte: Daran wird deutlich, dass die Regelung eine besondere Bedeutung für die lokale Wirtschaft besitzt. Insgesamt bietet die NBauO ein Modernisierungspotenzial, welches zur Entlastung kleiner und mittelständi-

2855 scher Unternehmen beitragen und somit die regionale Wirtschaft stärken kann¹⁴⁷.

Etwa 34 Prozent der Befragten waren Privatpersonen, während jeder zehnte Antragsteller eine private oder öffentliche Einrichtung (z.B. Vertreter eines Vereins, einer Schule, eines Verbandes) vertrat.

2860 Obwohl die Neuregelung bisher nicht vollständig von den unteren Bauaufsichtsbehörden implementiert wurde, beurteilten 77 Prozent der Befragten den Verfahrensablauf als gut oder zufriedenstellend (siehe Abb. 59). Anhand der angeführten Gründe wird jedoch deutlich, dass die Zufriedenheit auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist. Am häufigsten wurden
2865 die allgemein guten Erfahrungen mit der Verwaltung genannt, gefolgt von der kurzen Verfahrensdauer, den positiven Erfahrungen mit dem Sachbearbeiter sowie der guten Beratung durch die untere Bauaufsichtsbehörde.

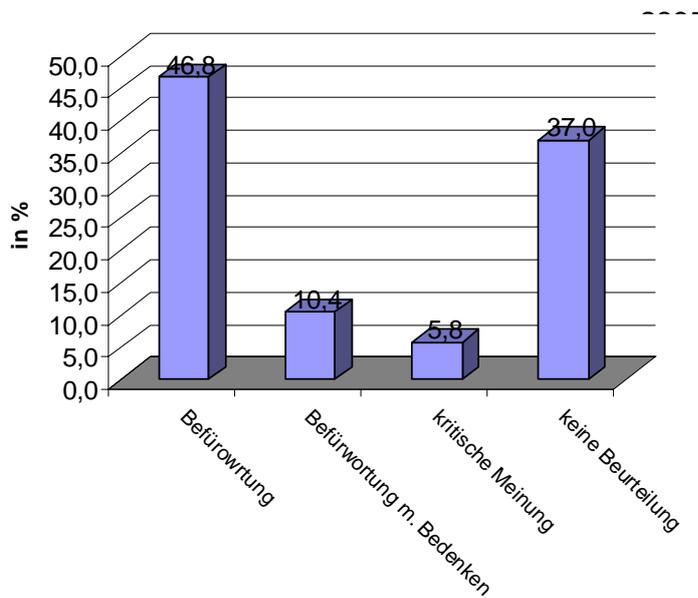


n=154

2885 **Abb. 59: Zufriedenheit mit dem Bauantragsverfahren**

Insgesamt stößt die Initiative des Landes Niedersachsen, Bürokratie abzubauen, Verfahren zu beschleunigen und die Bürger- und Unternehmerfreundlichkeit weiter zu erhöhen auf eine große Zustimmung bei den Befragten (siehe Abb. 60). Jeder zweite Antragsteller befürwortete den Modellversuch grundsätzlich. Allerdings äußerte jeder Zehnte seine Bedenken darüber, dass das Gesetz auch vollständig in der Verwaltungspraxis umgesetzt wird. 37 Prozent der Befragten sahen sich aufgrund fehlender Kenntnis nicht in der Lage, eine Beurteilung über das ModKG abzugeben.
2890

¹⁴⁷ siehe hierzu das Fallbeispiel aus dem Landkreis Osnabrück im ARD-Magazin Fakt (Sendung vom 02.10.2006)



2910 n=154

Abb. 60: Beurteilung des ModKG durch die Befragten

Im Hinblick auf den Bekanntheitsgrad des ModKG fällt auf, dass für knapp 70 Prozent der Interviewpartner das ModKG unbekannt war. Diejenigen, die über den Modellversuch dennoch informiert waren, verwiesen auf die lokalen Printmedien, in denen vordringlich in der Startphase über das ModKG berichtet wurde. Mittlerweile stellen alle Kommunen Hinweise zum ModKG auch auf ihren Internetseiten bereit. Zudem werden die Bürger und Unternehmen durch Hinweistafeln am Straßenrand, durch Informationsbroschüren und über spezielle Briefköpfe auf das Modellprojekt aufmerksam gemacht.

2920

4 Zusammenfassung und Überblick

Wie bereits im empirischen Teil dargelegt, handelt es sich bei diesem Bericht um eine vorläufige Wirkungsanalyse des ModKG. Angesichts der relativ kurzen Untersuchungsperiode von 13 Monaten können hier lediglich erste Tendenzen für die verschiedenen Reglungsbereiche aufgezeigt werden. Mit abgesicherten Ergebnissen ist erst nach Abschluss des Modellversuchs zu rechnen.

Modifizierte Geltung von Vorschriften

2930

Für die im Rahmen des ModKG modifiziert anzuwendenden Vorschriften sind zwei maßgebliche Entwicklungen erkennbar, da in nennenswertem Umfang bisher nur Fälle für den § 3 Nr. 2c ModKG (Unterschriftsbeglaubigung) und den § 3 Nr. 8 ModKG (wasserrechtliche Genehmigung) übermittelt wurden.

2935

Erstens wird die neu geschaffene Möglichkeit, die Unterschriftsbeglaubigung für die Baualterklärung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden der drei Modelllandkreise vornehmen zu lassen, von den Antragstellern rege genutzt und wie erwartet positiv beurteilt. Die Dezentralisierung dieses Verfahrensschritts empfinden Bürger wie Unternehmer gleichermaßen als ein Dienstleistungsangebot, das nunmehr ortsnah angeboten wird und dadurch sowohl die Wege zur Behörde verkürzt als auch eine gewisse Kostenersparnis bewirkt.

2940

Zweitens zeigt die Fristverkürzung bei der Erteilung wasserrechtlicher Genehmigungen gemäß § 91 (1) NWG, dass der Großteil der Verfahren innerhalb der neu vorgegebenen Drei-Wochen-Frist abgeschlossen wurde. Lediglich bei einem geringen Anteil trat eine Genehmigungsfiktion ein. Die verkürzte Verfahrensdauer ist teilweise auf eine Veränderung des Verfahrensablaufs zurückzuführen. So hat beispielsweise der Landkreis Emsland den Verfahrensschritt „Beteiligung der Grundstückseigentümer“ und damit Mehraufwand auf die Antragsteller verlagert, um die Genehmigung innerhalb der Drei-Wochen-Frist erteilen zu können. Bis zum Ende des Modellprojekts gilt es daher zu klären, welche Auswirkungen diese Verlagerung auf Seiten der Antragsteller hat.

2945

2950

Eine weitere Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung wird es sein, die kürzlich im Rahmen studentischer Forschungsprojekte erhobenen Daten zum Beteiligungsausschluss der Naturschutzverbände bei nicht uvp-pflichtigen Verfahren auszuwerten. Es gilt zu ermitteln, ob es hier zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer und zu einem verringerten Bearbei-

2955

tungsaufwand auf Seiten der Verwaltung kommt. Die bereits vorliegenden Ergebnisse sind dabei durch Experteninterviews in den jeweiligen Naturschutzbehörden zu validieren.

- 2960 Aufgrund der Umstellung des Archivierungssystems bei der Prüfstelle des Wasserverbandtags und der geplanten Novellierung des Nds. AGWVG sind die Auswirkungen des veränderten Prüfverfahrens noch nicht weiter untersucht worden. Einerseits hat die Prüfstelle bisher nicht alle Wasser- und Bodenverbände mit ihren Haushaltsdaten erfasst. Andererseits geht der vorliegende Novellierungsvorschlags über den inhaltlichen Regelungsgehalt des
- 2965 ModKG hinaus. Hier bleibt also abzuwarten, wann und in welcher Form das Gesetz für das gesamte Bundesland Niedersachsen geändert wird.

Nicht anwendbare Vorschriften

- 2970 Im Rahmen des ModKG werden seit dem 01. Januar 2006 vier Vorschriften nicht mehr angewendet, wobei eindeutige Ergebnisse bisher nur beim Wegfall der Teilungsgenehmigung festzustellen sind. Bei den unteren Bauaufsichtsbehörden entfielen hier einerseits der Prüfaufwand, auch die Gebühreneinnahmen für die Genehmigung der Grundstücksteilung. Den Antragstellern blieben wiederum Behördengang und Gebührenrechnung erspart. Bereits in
- 2975 den vergangenen Jahren erfolgte auf Europa-, Bundes- und Länderebene die weitgehende Aufhebung der Teilungsgenehmigung. Lediglich in Niedersachsen und NRW ist die baubehördliche Überwachung noch vorgesehen. Seit Inkrafttreten des ModKG sind noch keine Fälle bekannt geworden, in denen der Wegfall der Teilungsgenehmigung zu baurechtswidrigen Zuständen geführt hat.

- 2980 Hinsichtlich der Aussetzung des NSpPG nutzten die Kommunen die Möglichkeit, Spielplätze aufzugeben bzw. nicht zu bauen sehr differenziert. Dabei wurden die demografische Entwicklung sowie die Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt. Die Schließung eines Spielplatzes allein aus Kostengründen kam nicht vor. Einen näheren Aufschluss über nicht gebaute bzw.
- 2985 stillgelegte Spielplätze werden die Befragungen in den jeweiligen Modellkommunen ergeben.

- Über die Nicht-Anwendung von Teilen der 1. DVO-KiTaG können derzeit noch keine abschließenden Aussagen getroffen werden. Die in den Modellkommunen festgestellten fünf Fälle sind sehr speziell und untereinander kaum vergleichbar. Die restriktive Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes „Wohl des Kindes“ durch das Landesjugendamt und dessen Rechtsnachfolger im Zuge der Betriebserlaubniserteilung hat dazu geführt, dass die in den
- 2990 einzelnen Einrichtungen getroffenen Abweichungen von der 1. DVO-KiTaG nur in engen Grenzen verliefen.

2995 Die Landesregierung entschied am 21. Juli 2006, die Fortschreibung der Schulentwicklungspläne in allen niedersächsischen Kommunen bis zum 01. Januar 2009 auszusetzen. Damit handelt es sich nicht mehr um eine Regelung, die für die Modellkommunen spezifisch ist. Dennoch wird die wissenschaftliche Begleitung bis zum Abschluss des Modellversuchs eine Befragung der Schulträger und Schulen in den fünf Modellkommunen durchführen, um die
3000 Auswirkungen auch in diesem Bereich zu ermitteln und festzuhalten, inwieweit dieses Instrument auf freiwilliger Basis fortgeführt wird.

Abweichende Fristenregelung

3005 Insgesamt bestehen 16 Regelungsbereiche, in denen eine abweichende Fristenregelung zur Anwendung kommt. Allerdings kann aufgrund der übermittelten Fallzahlen nur für drei Bereiche eine erste Wirkungsanalyse des ModKG vorgenommen werden. Auch hier liegt der Schwerpunkt eindeutig auf der NBauO. Die meisten Fälle traten im Zusammenhang mit der Fristverkürzung bei der Behördenbeteiligung im Bauantragsverfahren (§ 5 (1) Nr. 1c ModKG)
3010 auf. Im Zuge der Untersuchung stellte sich heraus, dass die Bauaufsichtsbehörden die Zustimmungsfiktion regelmäßig nicht nutzten, sondern behördliche Stellungnahmen auch nach Überschreitung der Frist berücksichtigten oder diese gar abwarteten.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation in den Modellkommunen ist eine allgemeingültige Aussage zur neugeregelten Nachbarschaftsbeteiligung (§ 3 (1) Nr. 1b ModKG) nur sehr schwer zu treffen. Insgesamt existieren in den fünf Modellkommunen zehn Bauaufsichtsbehörden, wobei für vier keine Vergleichszahlen vorlagen, drei Behörden eine Verlängerung bei der Beteiligungsdauer meldeten und zwei angaben, dass sich die Beteiligungsdauer verkürzte. In einer Bauaufsichtsbehörde übernahm der Antragsteller die Aufgabe, die
3015 Einverständniserklärung des Nachbarn einzuholen, um sie dann mit dem Bauantrag zusammen einzureichen. Daran wird deutlich, dass die Wirkungsweise der Neureglung sehr stark von der Verfahrensweise der jeweiligen Verwaltungen vor Ort abhängt.

Die gewonnenen Erkenntnisse zur verkürzten Frist bei Genehmigungen gemäß § 133 NGO (§ 5 (1) Nr. 6 ModKG) ergeben ebenfalls ein differenziertes Bild. Während die Landkreise als
3025 kommunale Aufsichtsbehörde für ihre kreisangehörigen Gemeinden und Städte die Genehmigungen bis auf wenige Ausnahmen innerhalb der neu festgelegten Frist erteilten, stellte sich die Situation beim Innenministerium, unter dessen Zuständigkeit die Städte Cuxhaven, Lüneburg, Lingen und Oldenburg fallen, anders dar. So konnten zwar bisher fast alle Genehmigungen fristgerecht erteilt werden. Nach Angabe der Mitarbeiter/innen des zuständigen
3030 Referats im Innenministerium ist dies jedoch nur möglich, weil die zu genehmigenden Haus-

3035 halte vorgezogen und bevorzugt bearbeitet wurden. Insofern wurde hier vom Prinzip der Bearbeitung nach Eingangsstempel abgewichen, um den Eintritt von Genehmigungsfiktionen zu verhindern. Nach Auskunft des Innenministeriums tritt insbesondere bei der Prüfung kommunaler Haushaltspläne eine temporäre Überlastungssituation ein, da die Haushalte von den Kommunen regelmäßig zum Jahresende vorgelegt werden. Zudem sei der Prüfaufwand bei den Haushalten kreisfreier und großer selbständiger Städte höher als beispielsweise für eine kreisangehörige Einheitsgemeinde.

Zuständigkeitsverlagerungen

3040

Zu den Zuständigkeitsverlagerungen können bisher noch keine Ergebnisse präsentiert werden, da die quantitative Erhebung in Absprache mit den Modellkommunen und der niedersächsischen Staatskanzlei erst seit dem 01. Februar 2007 durchgeführt wird.

3045 Auswertung der durchgeführten Telefonbefragungen

Wesentliche Ergebnisse der telefonischen Befragung sind, dass sich die Interviews zum einen auf die beiden Landkreise Cuxhaven und Emsland und zum anderen auf Antragsteller im Bauantragsverfahren konzentrierten.

3050 Zudem zeigte die Befragung, dass der Großteil der Antragsteller das ModKG trotz der Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen und der in der Anfangsphase stattgefundenen Berichterstattung in den Medien nicht kannte.

3055 Ein ebenfalls eindeutiges Ergebnis ist, dass der überwältigende Teil der Befragten mit dem Ablauf der Verwaltungsverfahren insgesamt zufrieden war. Dieses ist jedoch nicht allein auf die Fristverkürzung durch das ModKG, sondern vor allem auf andere „weiche“ Faktoren (z.B. positive Erfahrungen mit der Verwaltung oder dem Sachbearbeiter) zurückzuführen.

3060 Anhand der mit Hilfe der Indikatorenlisten und im Rahmen der telefonischen Befragung gewonnenen Daten wird deutlich, dass der Implementationsschwerpunkt des ModKG im Bereich der NBauO liegt. Für den Großteil der Regelungen konnte aufgrund geringer Fallzahlen bisher keine Wirkungsanalyse vorgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass dieses auch im weiteren Verlauf der wissenschaftlichen Begleitforschung nicht möglich sein wird, da etliche Regelungen des ModKG auf Landesnormen zurückgreifen, die nur selten zur Anwendung gelangen. Nachdem nunmehr die für die kommunale Ebene anwendungsrelevanten
3065 ModKG-Vorschriften identifiziert sind, kann in dieser Hinsicht eine vertiefte Wirkungsanalyse erfolgen.

Literaturverzeichnis

Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie (2006): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Verlag Ferdinand Schöningh; Paderborn.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. VS Verlag; Wiesbaden. S. 33-70.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. VS Verlag; Wiesbaden.

Grziwotz, Herbert (1997): Änderungen des Baugesetzbuchs und Vertragsgestaltung. In: Deutsche Notar Zeitschrift, S. 917-938.

Haupt, Johann-Albrecht/Reffken, Hermann/Rhode, Erich (2006): Niedersächsisches Wassergesetz (NWG). Kommentar. Kommunal- und Schulverlag; Wiesbaden.

Heller, Hansjörg (1998): Grundstücksteilung nach der Änderung des BauGB – Auswirkungen auf die Vertragsgestaltung. In: Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, Heft 4, 1998, S. 225-227.

Landkreis Cuxhaven (2006): Verwaltungsbericht 2001-2006. Cuxhaven.

Niedersächsischer Landtag (2005): Gesetzentwurf zur modellhaften Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume (Modellkommunen-Gesetz - ModKG -). LT-Drs.15/2011 vom 14.06.2005.

Wefelmeier, Christian (2002): Kommentar zum § 81 NGO. In: Blum, Peter/Lentz, Andrea (Hrsg.): Kommunalverfassungsrecht Niedersachsen: Kommentare. Kommunal- und Schul-Verlag; Wiesbaden.

Internetquellen:

DNotl – Deutsches Notarinstitut (2006): Grundstücksteilung – Übersicht über landesrechtliche Genehmigungserfordernisse [<http://www.dnoti.de/arbeitshilfen.htm#Immobilienrecht>] (abgerufen am 04.04.2007).

DNotl – Deutsches Notarinstitut (2004): Wegfall der bauplanungsrechtlichen Teilungsgenehmigung – Folgen für Teilflächenveräußerung. In: DNotl-Report 21/2004. S. 174-176. [<http://www.dnoti.de/Report/2004/rep2104.htm>] (abgerufen am 05.04.2007).

Niedersächsisches Umweltministerium (2003): Schiffsabfallentsorgung in Niedersachsen gesetzlich geregelt. [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1450328_L20.pdf] (abgerufen am 19.03.2007).

Niedersächsisches Umweltministerium (2002): Bodenschutz in Niedersachsen. [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1381328_L20.pdf] (abgerufen am 01.02.2007).

Anlage - Unterschriftsbeglaubigungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Landkreis Cuxhaven

Untersuchungszeitraum	Modellkommune/ Fallzahlen	mittlere Bearbeitungszeit (in Min)	Gebühreneinnahmen (in €)	
2001 bis 2005	Landkreis o. A.			
01.01.2006 - 31.03.2007	SG Am Dobrock	5	3,00	
	SG Beverstedt	9	Ø 7,90	
	Nordholz	6	Länger als 5	22,60*
	Loxstedt	1	5	6,00
	Schiffdorf	4	5	6,00
	Börde Lamstedt	3	5	6,00
	Langen	1	5	18,00
Insgesamt	29			

* Ausnahmefälle mit erhöhtem Arbeitsaufwand. Im ersten Erhebungszeitraum 2006 wurden keine Gebühren für die Ausstellung der Beglaubigung erhoben.

Landkreis Emsland

Untersuchungszeitraum	Modellkommune/ Fallzahlen	mittlere Bearbeitungszeit (in Min)	Gebühreneinnahmen (in €)	
2001 bis 2005	2.956 (ca. 591/Jahr)	120	437.353	
01.01.2006 - 31.03.2007	Werlte	12	5	0
	Herzlake	5	60	0
	Sögel	9	17	0
	Lengerich	8	5	0
	Twist	10	10	0
	Rhede	2	7	0
	Nordhümmling	2	18	0
	Haren	13	48	0
	Geeste	15	5	0
	Haselünne	13	5	0
	Dörpen	45	5	0
	Freren	8	15	0
	Lathen	3	5	0
Salzbergen	3	5	0	
Insgesamt	148			

Landkreis Osnabrück

Untersuchungs- zeitraum	Modellkommune/ Fallzahlen	mittlere Be- arbeitungszeit (in Min)	Gebühren- einnahmen (in €)
2001 bis 2005	1911 (382/Jahr)	5	437.353,00
01.01.2006 - 31.03.2007	Wallenhorst	6	60
	Bohmte	15	10
	Artland	7	60
	Neuenkirchen	4	5
	Glandorf	1	15
	Dissen	7	270
	Bad Essen	7	15
	Bersenbrück	20	30
	Hilter	9	5
	Fürstenau	7	5
	Hasbergen	1	60
	Bad Laer	4	2
	Bad Rothenfelde	1	5
	Bad Iburg	1	5
	Bramsche	3	5
Insgesamt	93		