

Regierungskommission

Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen



Abschlussbericht

Inhaltsverzeichnis

Kapitel	Seite
A. Überblick	4
B. Die Regierungskommission	6
I. Auftrag	6
II. Zusammensetzung und Aufbau	7
III. Arbeitsweise	8
1. Konkretisierung des Auftrags	8
2. Herangezogene Informationsquellen	9
C. Problemanalysen und Ergebnisse	11
I. Großgenehmigungsverfahren	11
1. Untersuchungsbereich	11
2. Problemlagen	14
a) Vorfeld der Antragstellung / Kommunikation	14
b) Antragstellung	14
c) Raumordnungsverfahren	15
d) Planfeststellungsverfahren	15
e) Klageverfahren	16
3. Reformansätze und -vorschläge – Zusammenstellung der Beschlüsse der Regierungskommission	17
Eine Übersicht der Beschlüsse ist auf Seite 17 abgebildet.	
4. Die Vorschläge der Regierungskommission im Einzelnen	
a) Vorfeld der Antragstellung / Kommunikation	17
b) Antragstellung	18
c) Raumordnungsverfahren	18
d) Planfeststellungsverfahren	19
e) Klageverfahren	21

5. Ressorteigene Organisationsanalysen	22
a) MU (Gewerbeaufsichtsverwaltung)	22
b) MU (Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung)	23
c) MI (Vermessungs- und Katasterverwaltung)	23
II. Förderstruktur	24
1. Problemlagen	24
2. Reformansätze und –vorschläge – Beschlüsse der Regierungskommission	25
III. Regionale Landesentwicklung	26
IV. Digitalisierung der Landesverwaltung	26
D. Anlagen	
1. Bisherige Gutachten in Niedersachsen	28
2. Organisationsanalysen in eigener Ressortverantwortung ohne direkten Bezug zur Regierungskommission	35
2.1 MI (Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz; NLBK)	35
2.2 MI (Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, LAB NI)	36
2.3 MF (Staatliches Baumanagement Niedersachsen, SBN)	37
2.4 MS (Landesbildungszentrum)	38
2.5 MK (Umorganisation der Schulverwaltung)	39
2.6 MW (Straßenbauverwaltung)	40
2.7 MW (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, LBEG)	41
3. Bestehende Arbeitshilfen und Durchführungshinweise bei Genehmigungs-, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren	42
4. Maßnahmenkatalog Gewerbeaufsichtsverwaltung	92
5. Workshopbericht – Vision „Digitale Verwaltung Niedersachsen 2050“	

A. Überblick

Die Niedersächsische Landesregierung hat am 15.01.2019 die Einrichtung der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ beschlossen. Die Landesregierung verfolgt das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung dauerhaft zu sichern. Hierzu sollte die Regierungskommission Empfehlungen zur Vereinfachung und Optimierung der Verwaltung erarbeiten. In diesem Zuge sollte sie weite Teile der Landesverwaltung unter Einbeziehung externer Expertise einer Revision unterziehen (zu den Einzelheiten des Kommissionsauftrags vgl. nachfolgend B.I.). Am 10.03.2020 hat die Regierungskommission einen Orientierungsbericht über den Zwischenstand der Arbeit erstattet. Diesen hat die Landesregierung in der Kabinettsitzung am 17.03.2020 zur Kenntnis genommen.

Die Regierungskommission hat zum Auftakt ihrer Arbeit herausgearbeitet, was es bedeutet, die „Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung“ zu optimieren, insbesondere bei welchen Aspekten der Landesverwaltung sie derzeit die größten Herausforderungen sieht. Dabei stand der ressortübergreifende Untersuchungsansatz im Vordergrund, d.h. mögliche Optimierungen, die nur einzelne Fachverwaltungen betreffen, wurden nicht untersucht. Insoweit war es Aufgabe der jeweiligen Fachressorts, die Fachverwaltungen fortzuentwickeln und dazu die jeweils geeigneten Strukturen zur Erarbeitung von Reformvorschlägen festzulegen. Einige dieser aktuellen ressortspezifischen Reformprozesse sind im Abschnitt C.I.4 sowie in Anlage D.2 dargestellt.

Als größte Herausforderungen und damit als ihre Arbeitsschwerpunkte hat die Regierungskommission identifiziert:

- die zu lange Dauer von Großgenehmigungsverfahren,
- die Förderstruktur des Landes, die aus Sicht der (potenziellen) Förderungsbegünstigten unübersichtlich ist und zudem die möglichen Verwaltungssynergien nicht immer optimal nutzt,
- die Strukturen zur Unterstützung der regionalen Landesentwicklung.

Die Regierungskommission ist dabei methodisch stets so vorgegangen, dass

- **zunächst** eine Analyse der aktuellen **Herausforderungen und Defizite der Verfahren** (Problemlagen) vorgenommen und
- **dann** auf diese Problemlagen bezogene Lösungsansätze für eine Verbesserung der **Verfahren** entwickelt wurden.

Eine Anpassung der **Verwaltungsstrukturen** (z.B. Neuordnung der Ressortzuständigkeiten oder Behördenstandorte bzw. -zuständigkeiten) auf diese zukünftig fortentwickelten Verfahren wäre ein hierauf folgender **dritter** Schritt, **wenn** diese optimierten Verfahren solche Struktur-reformen nahelegen sollten. Von den o.g. Verfahrensoptimierungen unabhängige Struktur-reformen hat die Kommission also nicht geprüft. Zur Begründung dieses methodischen Vorgehens im Einzelnen vgl. Abschnitt B.III.1.)

Im Bereich der Großgenehmigungsverfahren hat die Regierungskommission Ursachen der Verfahrensverzögerungen identifiziert (vgl. Abschnitt C.I.2.) und Reformansätze und -vorschläge entwickelt (vgl. Abschnitte C.I.3. und C.I.4.).

Die Förderstruktur des Landes sollte mit der Zielsetzung optimiert werden, dass das Förderangebot für die Antragsteller transparenter und das Förderverfahren effizienter gestaltet wird. Hierzu schlägt die Regierungskommission eine Reihe von Maßnahmen vor, um insbesondere die Potenziale der NBank möglichst weitergehend zu nutzen (vgl. Abschnitt C.II.).

Im Zusammenhang mit den o.g. Reformansätzen wurden auch die Ämter für regionale Landesentwicklung bzw. die Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung eingebunden (vgl. Abschnitt C.III.).

Die Digitalisierung der Landesverwaltung wurde bei einer Vielzahl von Reformvorschlägen mit einbezogen. In diesem Bereich erschien es darüber hinaus angezeigt, die zukünftigen ganz neuen Möglichkeiten, die die Digitalisierung bietet, näher auszuleuchten. Damit soll eine Basis geschaffen werden, um auf dieser Grundlage die weiteren Chancen, die sich in diesem Bereich für die Fortentwicklung der Verwaltung ergeben, zu nutzen (vgl. Abschnitt C.IV.).

B. Die Regierungskommission

I. Auftrag

Die Einrichtung der Regierungskommission „Moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ erfolgte durch Beschluss der Landesregierung am 15.01.2019.

Die Regierungskommission hat in diesem Einrichtungsbeschluss den Auftrag erhalten,

- eine Bestandsaufnahme der unmittelbaren Landesverwaltung und der mit landesweiten oder regionalen Aufgaben betrauten selbstständigen Einheiten (NBank, Stiftungen und Kammern als Beispiele) vorzunehmen,
- Stärken und Schwächen der gegebenen Organisationsstruktur anhand grundlegender Reformziele/-kriterien zu identifizieren (Kundenorientierung und Transparenz, Reduzierung von Schnittstellen und Hierarchieebenen, Zusammenführung strukturwirksamer Kompetenzen, Verfahrensbeschleunigung, Erhöhung von Effektivität und Effizienz, Unterstützung der regionalen Landesentwicklung),
- die hierzu in den vergangenen Jahren zur niedersächsischen Verwaltung vorgelegten Untersuchungen auszuwerten und Modelle/Erfahrungen anderer Länder zu berücksichtigen,
- die Nutzung digitalisierter Geschäftsprozesse sowie deren Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation und Arbeitsmodelle einzubeziehen,
- Ansatzpunkte für den Verzicht beziehungsweise die Vereinfachung von Aufgaben und für eine optionale oder verbindliche Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Kommunen aufzuzeigen *[siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt B.III.1]*,
- nach eigener Schwerpunktsetzung ergänzende Untersuchungen zu weiteren, sich aus der Kommissionsarbeit ergebenden Struktur-/Einzelfragen zu beauftragen,
- kohärente Vorschläge für eine Reorganisation der staatlichen Verwaltung vorzulegen, die
 - den o. g. Zielsetzungen entsprechen und etwaige Veränderungen für alle betroffenen Behörden darstellen,
 - dabei insbesondere Lösungen für eine stärkere Bündelung von Projektsteuerungs- und Genehmigungskompetenzen bei raumbedeutsamen Infrastrukturvorhaben sowie für Raumordnungs-, Großgenehmigungs- und Zulassungsverfahren aufzeigen, die nicht von den Landkreisen erledigt werden können,
 - eine Organisationsstruktur beinhalten, die die Wahrnehmung strukturwirksamer Planungs-, Förder- und Genehmigungsaufgaben miteinander verzahnt und effiziente Förderverfahren möglichst aus einer Hand sicherstellt, und
 - die für die vorgeschlagenen Veränderungen notwendigen Ressourcenentscheidungen und eine zugehörige Zeit-Maßnahmenplanung darstellen.

Das Potenzial der Digitalisierung in der Verwaltung sollte stets mitbedacht werden, auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung.

Die Bereiche Polizei-, Steuer- und Schulverwaltung sowie Justiz und Hochschulen sollten nicht in die Überlegungen der Regierungskommission einbezogen werden. In den Bereichen der Straßenbau-, Naturschutz- und Wasserwirtschafts- sowie der Gewerbeaufsichtsverwaltung erfolgten Organisationsanalysen in eigener Ressortverantwortung in enger Abstimmung mit der Regierungskommission.

II. Zusammensetzung und Aufbau

Die Regierungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern:

Landesregierung	
StS Dr. Jörg Mielke (Vorsitzender)	Nds. Staatskanzlei
StS Dr. Berend Lindner (Stv. Vorsitzender)	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW)
StS Stefan Muhle	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
StS Stephan Manke	Nds. Ministerium für Inneres und Sport (MI)
StS Rainer Beckedorf, seit 10.02.2020: StS Prof. Dr. Ludwig Theuvsen	Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML)
StS'in Jutta Kremer, seit 01.07.2020: StS Matthias Wunderling- Weilbier	Nds. Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung (MB)
StS'in Doris Nordmann	Nds. Finanzministerium (MF)
StS Frank Doods	Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU)
StS Heiger Scholz	Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS)
StS'in Dr. Sabine Johannsen	Nds. Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK)
Kommunale Spitzenverbände	
Dr. Jan Arning	Niedersächsischer Städtetag (NST)
Dr. Joachim Schwind	Niedersächsischer Landkreistag (NLT)
Dr. Marco Trips	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB)
Wissenschaft	
Prof. Dr. Thurid Hustedt	Hertie School of Governance
Prof. Dr. Jan Ziekow	Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Prof. Dr. Peter Daiser	Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN)
Gewerkschaften und Personalvertretung	
Detlef Ahting	ver.di Landesbezirk Niedersachsen-Bremen
Martin Kalt, seit 11.11.2019: Alexander Zimbehl	NBB Niedersächsischer Beamtenbund und Tarifunion
Hans-Jörg Schrader (MU), seit 01.07.2020: Christian Giesler (StK)	Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der obersten Landesbehörden
Wirtschaft	
Dr. Volker Müller	Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN)
Dr. Torsten Slink	IHK Niedersachsen (IHKN)
Dr. Hildegard Sander	Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen (LHN)

Umweltverbände	
Axel Ebeler	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) Landesverband Niedersachsen e.V.
Elke Meier	NABU Niedersachsen

Die Regierungskommission tagte regelmäßig im Plenum. Die Beschlüsse des Plenums wurden von einem Lenkungsausschuss vorbereitet. Dieser bestand aus:

CdS Dr. Jörg Mielke (Vorsitzender)	Nds. Staatskanzlei
StS Dr. Berend Lindner (Stv. Vorsitzender)	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
StS Stephan Manke	Nds. Ministerium für Inneres und Sport
StS Rainer Beckedorf seit 10.02.2020: StS Prof. Dr. Ludwig Theuvsen	Nds. Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
StS'in Jutta Kremer, seit 01.07.2020: StS Matthias Wunderling- Weilbier	Nds. Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung
Dr. Marco Trips, seit 1.10.2019: Dr. Jan Arning, seit 1.10.2020: Dr. Joachim Schwind	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Zur Unterstützung der Regierungskommission, insbesondere zur Vor- und Nachbereitung der Sitzungen sowie zur Aufarbeitung von Unterlagen wurde eine Geschäftsstelle bei der Niedersächsischen Staatskanzlei eingerichtet.

III. Arbeitsweise

1. Konkretisierung des Auftrags

Die Regierungskommission hat zunächst die aus Sicht der Mitglieder bestehenden Problemlagen und sich daraus ergebenden Reformbedarfe zusammengetragen.

Dabei stand der ressortübergreifende Untersuchungsansatz im Vordergrund. Unabhängig davon, dass bereits der Auftrag selbst einige Verwaltungsbereiche vom Untersuchungsbereich der Regierungskommission ausnahm, war die Kommission auch im Übrigen der Auffassung, dass mögliche Optimierungen, die nur einzelne Fachverwaltungen betreffen, primär in die Zuständigkeit der Fachressorts fallen. Es ist Aufgabe der jeweils zuständigen Ministerien, die Fachverwaltungen fortzuentwickeln und für diesen Reformprozess individuell die jeweils geeigneten Strukturen zur Erarbeitung von Reformvorschlägen festzulegen. Dies betrifft insbesondere auch die Frage, inwieweit einzelne Fachverwaltungen Aufgaben vereinfachen oder hierauf verzichten können (sog. Aufgabenkritik).

Einige dieser aktuellen ressortspezifischen Reformprozesse sind im Abschnitt C.I.5. sowie in Anlage D.2. dargestellt.

Als größte Herausforderungen und damit als ihre Arbeitsschwerpunkte hat die Regierungskommission identifiziert:

- die zu lange Planungsdauer von Großgenehmigungsverfahren (dazu nachfolgend C. I.),
- die Förderstruktur des Landes, die aus Sicht der (potenziellen) Förderungsbegünstigten unübersichtlich ist und zudem die möglichen Verwaltungssynergien nicht immer optimal nutzt, (nachfolgend C. II.) sowie
- die Frage, wie die Beauftragten für regionale Landesentwicklung regionale Planungs- und Entwicklungsprozesse unterstützen können (nachfolgend C. III.).

Die Regierungskommission ist dabei methodisch jeweils zweistufig vorgegangen:

- **Zunächst** wurden die aktuellen **Herausforderungen und Defizite der Verfahren** (Problemlagen) zusammengetragen und analysiert,
- **dann** wurden auf diese Problemlagen bezogene Lösungsansätze für eine Verbesserung der **Verfahren** entwickelt und ggf. vorgeschlagen.

Eine Anpassung der **Verwaltungsstrukturen** (z.B. Neuordnung der Ressortzuständigkeiten oder Behördenstandorte bzw. -zuständigkeiten) auf diese zukünftig fortentwickelten Verfahren wäre ein hierauf folgender **dritter** Schritt, **wenn** diese optimierten Verfahren solche Struktur-reformen nahelegen sollten. Denn Verwaltungsstrukturen müssen nach Auffassung der Regierungskommission immer an die Verwaltungsverfahren angepasst werden und können nicht losgelöst hiervon betrachtet werden. Die Regierungskommission hat sich somit bewusst dagegen entschieden, schon vor einer solchen Verfahrensoptimierung kurzfristige Änderungen der derzeitigen Verwaltungsstrukturen zu prüfen oder vorzuschlagen. Hintergrund ist, dass Struktur-reformen selbst bei optimaler Ausgestaltung erfahrungsgemäß den sicheren kurzfristigen Effekt einer Schwächung der Verwaltungsleistung haben. Dem steht ein erhoffter mittel- bis langfristiger Effekt einer Stärkung der Verwaltungsleistung gegenüber. Die Regierungskommission hält es für nicht angezeigt, diese beiden gegenläufigen Effekte auszulösen, ohne zuvor die Potenziale der Optimierung der Verwaltungsverfahren ausgeschöpft zu haben. Einzige Ausnahme stellt der Auftrag der Regierungskommission an das MI dar, die Zusammenführung der IT-Dienstleister IT.N (MI), SLA (ML) und weiteren IT-Einrichtungen des Landes (Steuer, Justiz, NLWKN, NLQ) zu prüfen und zu bewerten. Dies ist im Einzelnen im Abschnitt C.IV. dargestellt.

Gemäß dem oben in Abschnitt B.I. dargestellten Auftrag aus dem Kabinettsbeschluss vom 15.01.2019 hat die Regierungskommission die **landesunmittelbare** Verwaltung in den Fokus genommen, also insbesondere mögliche Optimierungspotenziale, die in die kommunale Organisationshoheit fallen, nicht untersucht. Anpassungen der landesunmittelbaren Verwaltungsstrukturen durch Verlagerung von Zuständigkeiten an Kommunen hat die Regierungskommission nicht geprüft, da auch diese entsprechend dem o.g. methodischen Ausführungen erst in einem dritten Schritt in Betracht kämen, nachdem die Problemanalyse und -optimierung der Verfahren – auch hinsichtlich der Schnittstellen zum kommunalen Bereich – abgeschlossen ist.

2. Herangezogene Informationsquellen

Die Mitglieder der Regierungskommission haben ihre Erfahrungen und Vorschläge eingebracht. Ziel war es dabei, die Anliegen aus den von ihnen repräsentierten Ministerien und Verbänden zu sammeln und gebündelt zur Diskussion zu stellen.

Daneben wurden eine Reihe weiterer externer Informationsquellen herangezogen:

- In der Vergangenheit wurde eine Reihe von externen Gutachten zu Verwaltungs-reformen in Niedersachsen erstattet. Diese sind zusammengefasst in Anlage D.1.

dargestellt. Diese Gutachten erwiesen sich zu größeren Teilen als für die aktuelle Prüfung wenig nutzbringend. Die Feststellungen mancher Gutachten sind entweder mittlerweile veraltet oder wurden bereits in der Zwischenzeit umgesetzt. Im Übrigen liegen sie teilweise außerhalb des Prüfungsauftrags der Regierungskommission oder entsprechen nicht dem oben zu III.1. dargestellten methodischen Vorgehen.

- Unter den Verwaltungsreformen aus anderen Bundesländern wurde das Behördenstrukturmodell der im Jahre 2000 in Rheinland-Pfalz eingerichteten „Struktur- und Genehmigungsdirektionen“ näher diskutiert. Dabei zeigte sich, dass die Erfahrungen aus dieser Behördenstruktur nicht auf die aktuelle niedersächsische Lage übertragbar erscheinen, insbesondere weil die Struktur- und Genehmigungsbehörden seinerzeit unmittelbar aus den vorherigen rheinland-pfälzischen Bezirksregierungen hervorgingen. Es bestand also seinerzeit eine Ausgangsstruktur für die Neuordnung von Zuständigkeiten, die aktuell in Niedersachsen nicht besteht und bei einer Übertragung des Modells auf Niedersachsen für völlig andere Schnittstellen- und Übergangsprobleme sorgen würde. Das rheinland-pfälzische Behördenstrukturmodell könnte ohnehin derzeit nur als Hintergrundinformation vorgehalten werden, da entsprechend der oben zu B.III.1. dargestellten Vorgehensmethodik zunächst die Verfahren analysiert und optimiert werden sollen, bevor hieran anknüpfende Strukturreformen in Betracht kommen.
- Fragen der Akzeptanz und Effizienz der Vorhabenplanung und Möglichkeiten der Beschleunigung von Verfahrensabläufen sowie zur Verbesserung von Rechts- und Planungssicherheit wurden auch bereits während der 7. Regierungskommission „Europäische Umweltpolitik und Vorhabenplanung“ des MU erörtert. Der zu diesen Themen eigens eingerichtete Arbeitskreis hatte seine Ergebnisse und Empfehlungen im Abschlussbericht vom 01.11.2016 dargelegt. Die dortigen Vorschläge wurden zu Handreichungen für Antragsteller und Behörden zusammengefasst und geben damit Hilfestellungen und Empfehlungen zum Umgang mit der Öffentlichkeit durch Behörden und Vorhabenträger (Umfang der Information, Arten der Kommunikation und Formen der Beteiligung) sowie für eine effiziente Vorhabenplanung (in den Phasen der Projektentwicklung, Projektplanung und dem Genehmigungs- und Zulassungsverfahren). Sie waren für die Überlegungen der Regierungskommission hilfreich und wurden in den weiteren Diskussionen zu Reformansätzen und -vorschlägen der Kommission berücksichtigt.
- Am 26.03.2019 hat die Landesregierung einen Interministeriellen Arbeitskreis (IMAK) „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ beim MW zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich eingerichtet. Dabei wurde eine enge Abstimmung mit der Regierungskommission vereinbart, um etwaige Lösungsvorschläge ggf. auch auf andere Großgenehmigungsverfahren übertragen zu können.
- In den Niederlanden werden große Infrastrukturvorhaben deutlich schneller realisiert als in Deutschland. Dies ist durch die Unterschiede der beiden Staaten in Wirtschafts-, Landes- oder Bevölkerungsstruktur nicht ohne weiteres erklärbar, zumal in beiden Ländern einheitliche europarechtliche Rahmenbedingungen gelten. Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Ursachen dieser unterschiedlichen Dauer der Genehmigungsverfahren (in einem weiten Sinne, also von der Vorbereitungsphase der Vorhabenträger bis einschließlich der Klageverfahren) auf den Grund zu gehen und perspektivisch die besten verfahrensbeschleunigenden niederländischen Ideen zu übernehmen. Dazu hat sie Kontakt mit der Regierung in der niedersächsischen Partnerregion Provinz Groningen aufgenommen. Die aus der Zusammenarbeit mit den Niederlanden und gewonnenen Erkenntnisse sind im Ergebnis in den unter C.I.3.

dargestellten 2. Beschluss eingeflossen. Die Erwägungen im Einzelnen werden dazu im Abschnitt C.I.4 im Zusammenhang mit den einzelnen untersuchten Verfahrensschritten wiedergegeben.

- Zu der von einigen Kommissionsmitgliedern aufgeworfenen Frage, ob es in anderen Bundesländern eine institutionalisierte (also nicht nur fallbezogen eingerichtete) Mediationsstelle gibt, die die Aufgabe hat, in „festgefahrenen“ Großgenehmigungsverfahren die Konfliktlagen aufzulösen, wurde eine Länderumfrage durchgeführt. Diese hatte zum Ergebnis, dass es eine solche institutionalisierte Stelle (auch) in den anderen Bundesländern nicht gibt.
- Mit Schreiben vom 21. Oktober 2020 hatte das Bundeskanzleramt u.a. an Niedersachsen ein Konzeptpapier übersandt, aus dem hervorgeht, dass die Bundesregierung u.a. die Erarbeitung von EU-weit gültigen Leitfäden zu den europarechtlichen Bestimmungen sowie eine Vereinfachung des Vergaberechts auf europäischer Ebene unterstützt. Dieses Schreiben zeigt beispielhaft die Einbettung der niedersächsischen Reformvorschläge in gleichgerichtete Initiativen auf Bundes- und EU-Ebene.

C. Problemanalysen und Ergebnisse

Im Folgenden werden die konkretisierten Untersuchungsbereiche, die Problemanalysen sowie die hierauf bezogenen Beschlüsse der Regierungskommission zu den Bereichen

- Großgenehmigungsverfahren (dazu nachfolgend C.I.),
- Förderstruktur (nachfolgend C.II.) sowie
- regionale Landesentwicklung (nachfolgend C.III.)

im Einzelnen dargestellt. Anschließend werden unter C.IV. Beschlüsse zum Themenbereich Digitalisierung dargestellt sowie ein Ausblick, den die Regierungskommission angestellt hat, um die Chancen der Digitalisierung auch in einer weiter vorausschauenden Perspektive zu nutzen.

I. Großgenehmigungsverfahren

Bis zur Verwirklichung großer Infrastrukturprojekte (von der ersten Planungsidee bis zur ersten Nutzung) vergeht in Deutschland und auch in Niedersachsen zu viel Zeit, teilweise bis zu zehn Jahren und mehr. Diese überlange Planungsdauer liegt nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger und gefährdet die internationale Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens. Von daher ist zu prüfen, wie Großgenehmigungsverfahren beschleunigt werden können, ohne die inhaltliche Qualität der Prüfung zu schwächen. Dies gilt insbesondere auch für Vorhaben zur Umsetzung der Energiewende.

1. Untersuchungsbereich

Die Regierungskommission ist für diesen Themenbereich von der folgenden Definition ausgegangen: Großgenehmigungsverfahren sind solche Verwaltungsverfahren,

- die von Landesbehörden federführend durchgeführt werden oder in denen das Land als Träger öffentlicher Belange Verfahrensbeteiligter ist,
- die eine Genehmigung, Zulassung oder Vorfeststellung zum Inhalt haben,

- in denen raumbedeutsame Vorhaben und Infrastrukturmaßnahmen aufgrund der Vielzahl öffentlicher und privater Interessen einem Planfeststellungsverfahren oder einem besonderen Genehmigungsverfahren unterliegen,
- in denen nach Bundes- oder Landesrecht eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist,
- in denen die Beteiligung der Öffentlichkeit gesetzlich vorgeschrieben ist oder veranlasst wird, und
- deren Gegenstand Vorhaben sind, die für die Entwicklung einer Region (Landkreis, kreisübergreifend) oder großer Teile des Landes wirtschaftlich und/oder räumlich bedeutsam sind.

Ausgehend von dieser Definition haben die Kommissionsmitglieder folgende konkrete Beispielsverfahren benannt, an denen sich nach ihrer jeweiligen Auffassung exemplarisch die erheblichen Verzögerungen zeigen:

Beispielsverfahren	Benannt von	Verzögerung (Verfahrensstadium/Problembeschreibung) Stand August 2019
A 39 (7. Bauabschnitt)	MW	Klageverfahren <i>Verfahrensdauer beim BVerwG</i>
B 3 (Orts- umgehung Celle / Mittelteil)	MW	Klageverfahren <i>Klage anhängig</i>
Hartsalzwerk Siegfried- Giesen (Wieder- inbetrieb- nahme)	MW	Planfeststellungsverfahren <i>fehlendes wasserrechtliches Einvernehmen des Landkreises Hildesheim</i>
Außenems (Anpassung des Fahrt- rinne)	IHK	Planfeststellungsverfahren des Bundes (noch nicht eingeleitet) <i>Einvernehmenserteilung erst im Verfahren durch das Land Niedersachsen (MU/NLWKN)</i> <i>Fachliche Beratung als Träger öffentlicher Belange (MU/NLWKN) und Dienstleistung (MU/NLWKN) (Kommunikationsstörungen zwischen MW und MU/NLWKN und dem Bund). Es wurden drei „Runde Tische“ mit den lokalen Akteuren an der Ems durchgeführt. Weitere Verzögerungsgründe außerhalb der Sphäre des Landes nicht bekannt</i>
Masterplan Ems	IHK	Kein förmliches Großgenehmigungsverfahren <i>Vertrag zwischen Landes-, Bundes- und kommunalen Behörden, den Umweltverbänden und der Meyer Werft; die im Rahmen des Masterplanes zur Durchführung geplanten Maßnahmen sind über das Planungsstadium noch nicht hinaus.</i>

Beispielsverfahren	Benannt von	Verzögerung (Verfahrensstadium/Problembeschreibung) Stand August 2019
Y-/Alpha-E-Trasse	IHKN	Planfeststellungsverfahren <i>Aufgrund anhaltender Widerstände bei der Stadt Lüneburg wurde von MW ein Dialogforum organisiert, aus dem die Alpha-E-Variante hervorging; MW setzt sich für die Umsetzung ein; Federführung bei Deutsche Bahn AG. Im Dialog zur Lösung des Konflikts zwischen Region und DB/Bund ist nicht immer klar, ob „Zusagen“ jeweils in der Umsetzungsmacht des Zusagenden stehen.</i>
SüdLink	IHKN	politisch gewünschter Ausbaustandard <i>Federführung bei BNetzA; politische Entscheidung für den Vorrang der Erdverkabelung machte vollständige Neuplanung erforderlich</i>
Friesenbrücke (Wiederherstellung)	IHKN	Planfeststellungsverfahren <i>Federführung bei Deutsche Bahn AG; Uneinigkeit über Ausbauplanung/schwieriger Abstimmungsprozess zwischen DB, Land und Anrainerkommunen</i>
Emden Außenhafen (Bau des Dalbenliegeplatzes)	IHKN	Antragstellung <i>Federführung bei Bund (WSV); a) Unterschiedliche Interessen zwischen Betreiber und Nutzer b) Schwierigkeiten in der technischen Bauausführung (Bodenverhältnisse)</i>
LNG Terminal Wilhelms- haven	BUND	Antragstellung <i>sehr umfangreicher Abstimmungsbedarf zwischen Zulassungsbehörden und Vorhabenträgerin. Antragstellung ist für März/April 2020 angekündigt.</i>
A 39, (7. Abschnitt)	BUND	Planfeststellungsverfahren <i>mangelhafte Planungsunterlagen (im Beteiligungsverfahren 2014 wurde eine veraltete Verkehrsprognose [Prognose 2025] zugrunde gelegt); Neue Planungsunterlagen mussten aufgrund von Mängeln erarbeitet und es musste ein Planänderungsverfahren durchgeführt werden.</i>
Emden/Ost (380-KV Höchstspannungs- leitung)	BUND	Raumordnungsverfahren <i>nicht ausreichende Berücksichtigung von naturschutzfachlichen und -rechtlichen Belangen (Querung von Natura 2000-Gebieten, nicht ausreichende Betrachtung von Alternativtrassenführungen)</i>
Stade-Landes- bergen (380-KV Höchstspannungs- leitung)	BUND	Planfeststellungsverfahren <i>Mängel bei der Brutvogelkartierung im Beteiligungsverfahren; bereits Thematisierung im IMAK; von hoher Bedeutung für MU als Rechts- und Fachaufsicht der Straßenbauverwaltung</i>
Helmstedt (Genehmigung einer Mono- Klärschlamm- verbrennungs- anlage)	BUND	Antragstellung <i>BImSchG-Verfahren. Antragsteller hat nach Einreichung der Antragsunterlagen den geplanten Standort der Anlage geändert. In der Folge waren neue Antragsunterlagen einzureichen</i>

Diese Verfahren dienten der Regierungskommission als Quelle, um konkret eingetretene Verfahrensverzögerungen aufzuzeigen.

Die o.g. Beschreibung der jeweiligen Verzögerung bei den einzelnen Beispielf Verfahren stellt dabei lediglich das als (zu) lang empfundene Verfahrens stadium dar. Damit ist keine Verantwortungszuschreibung an einzelne Beteiligte oder verfahrensführende Behörden bzw. Gerichte verbunden. Über die inhaltliche Verantwortung für die Verzögerung wäre auch angesichts der häufig gegensätzlichen Verfahrensrollen der Beteiligten kaum Konsens zu erzielen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich Verfahrensverzögerungen im weiteren Verlauf potenzieren können. Je länger ein Verfahren dauert, desto größer ist die Gefahr, dass durch Änderungen der faktischen, fachlichen oder rechtlichen Rahmenbedingungen die den Antragsunterlagen beigefügten Planungsunterlagen ihre Aktualität verlieren und überarbeitet werden müssen. In der Folge müssen geplante Beteiligungsverfahren verschoben oder bereits durchgeführte wiederholt werden. Während der Genehmigungsverfahren zum SüdLink machte beispielsweise die politische Entscheidung für den Vorrang der Erdverkabelung eine vollständige Neuplanung erforderlich.

2. Problemlagen

Die Plenumsmitglieder haben auf Grundlage eines standardisierten Fragebogens detailliert aufgezeigt, warum und wodurch sich Verzögerungen (insbesondere in den Beispielf Verfahren) ergaben. Die Rückmeldungen sind nachstehend zusammenfassend dargestellt.

Teilweise wurde im Rahmen der Rückmeldungen verfahrenübergreifend beklagt, dass die Rechtslagen zu komplex und die umfangreichen Beteiligungsverfahren als solche die Ursache der Verzögerungen seien.

Es ist nicht gänzlich unmöglich, durch systemisch-grundsätzliche Eingriffe in die Genehmigungsstruktur zu Planungsbeschleunigungen zu kommen. Dies kann nur eingeschränkt vom Land mitgestaltet werden, da hierzu Bundesrecht geändert sowie verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen eingehalten werden müssen. Zudem müssen auch bei einer solchen Umgestaltung des Verfahrens die Beteiligungsinteressen der Betroffenen gewahrt werden. Im Einzelnen wird insoweit auf die nachfolgenden Ausführungen zu C.I.4.d) a.E. (Legalplanung/Maßnahmengesetze) C.I.4.e) (Präklusion) und C.I.5.a) (Neuabgrenzung der zu beteiligenden Öffentlichkeit bei Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz) verwiesen.

Aber auch ohne grundlegende Änderung der derzeitigen (bundes-)gesetzlichen Rahmenbedingungen lassen sich aus Sicht der Regierungskommission aufgrund einer Analyse der verfahrensverzögernden Umstände Verbesserungs- und Beschleunigungspotenziale ermitteln.

Die von der Regierungskommission ermittelten verfahrensverzögernden Aspekte sind nachstehend entsprechend dem typischen Gang eines Genehmigungsverfahrens gegliedert. Dieses lässt sich grundsätzlich in folgende Phasen unterteilen:

- a) Vorfeld der Antragstellung / Kommunikation
- b) Antragstellung,
- c) Raumordnungsverfahren,
- d) Planfeststellungsverfahren,
- e) Klageverfahren.

a) Vorfeld der Antragstellung / Kommunikation

Der Begriff des „Genehmigungsverfahrens“ darf nicht auf das verwaltungsförmliche Verfahren verengt werden. Auch die Phase **vor** Antragstellung ist mit in den Blick zu nehmen (vgl. dazu unten C.1.3.a).

b) Antragstellung

Bereits bei der Antragstellung (Beantragung und Einreichung von Erstunterlagen) treten zeitliche Verzögerungen auf. Aus Sicht der Behörden wird eine zügige Erarbeitung dadurch erschwert, dass sich die **Qualität der eingereichten Unterlagen** immens unterscheidet. Es ist vermehrt festzustellen, dass Antrags- und Planungsunterlagen durch die Vorhabenträger nicht vollständig oder zu unpräzise erstellt werden und mehrfacher Korrekturen bedürfen. Hierdurch verzögern sich Verfahren, da eine Bewertung und Prüfung seitens der Genehmigungsbehörden nicht zeitnah erfolgen kann. Dies wird sowohl von Seiten der Umwelt- und Wirtschaftsverbände als auch von Seiten der Behörden bemängelt.

Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass der **Digitalisierungsstandard** auf Seiten der Vorhabenträger und Behörden nicht einheitlich ist und teilweise nicht zeitgemäß erscheint. So müssen Unterlagen zum größten Teil noch analog eingereicht werden. Hierbei entstehen durch Medienbrüche bei der Übermittlung Zeitverzögerungen. In Fällen der Nutzung digitaler Kommunikationswege kommen teilweise unterschiedliche Dateiformate zum Einsatz. Dadurch entsteht ein erneuter Abstimmungsbedarf, der zu weiteren Verzögerungen führt. Ein uneinheitlicher bzw. teilweise unzureichender Digitalisierungsstandard führt auch in den späteren Verfahrensphasen zu Verzögerungen.

c) Raumordnungsverfahren

Bei großen Infrastrukturvorhaben ist dem Planfeststellungsverfahren regelmäßig ein **Raumordnungsverfahren vorgeschaltet**. Raumordnungsverfahren sind eigenständige, förmliche Verfahren der dafür zuständigen Behörden, die der Beurteilung der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Vorhaben und Maßnahmen dienen.

In der planungsstrukturellen Grundkonzeption soll ein Raumordnungsverfahren sowohl den Interessen des Vorhabenträgers wie auch der Öffentlichkeit dienen, indem es dem Vorhabenträger schon zu einem frühen Planungsstand Informationen darüber gibt, ob und ggf. unter welchen Bedingungen sein Vorhaben Chancen auf eine Realisierung hat und welche Unterlagen und Untersuchungen dazu notwendig sind. Damit findet durch ein Raumordnungsverfahren eine Abschichtung von Verfahrensalternativen statt, wodurch das nachfolgende Planfeststellungsverfahren im Ergebnis auf erfolgsversprechende Alternativen fokussiert und damit zügiger durchgeführt werden kann.

Dieser planungsstrukturelle (theoretische) Grundansatz ist in der Praxis häufig nicht oder nur sehr eingeschränkt realisierbar. Sofern es für ein konkretes Großgenehmigungsvorhaben nicht möglich ist, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren parallel zu betreiben, so ergeben sich aus dieser Verfahrensdoppelung erhebliche Gesamtverfahrensverzögerungen, insbesondere durch doppelte Umweltprüfungen. Gerade bei großen Infrastrukturmaßnahmen, führen die in der Praxis weit auseinanderliegenden Zeiträume zwischen beiden Verfahren dazu, dass Planungsunterlagen zwischenzeitlich überarbeitet werden müssen und Planungsdaten überholt sind. Auch nochmalige Beteiligungen der Öffentlichkeit können erforderlich werden.

d) Planfeststellungsverfahren

Sofern Landesbehörden einen hohen **Informationsbedarf** haben, kommt es teilweise zu Verzögerungen. So wurde vom MW für den Bereich der Bundesfernstraßen bemängelt, dass

den Landesbehörden Informationen wie z.B. zu Kompensationsflächen oder Kartierungen anderer Planungsträger und Kommunen nicht bekannt und nicht zentral verfügbar seien. Ähnliche Schwierigkeiten bestehen aus Sicht des ML bei der Beurteilung von Großvorhaben. Hierzu würden Planungs- und Umweltdaten von unterschiedlichsten datenführenden Stellen und Behörden benötigt. Die Beschaffung dieser Daten sei daher teilweise schwierig und zeitaufwändig.

Die Wirtschafts- und Umweltverbände äußerten darüber hinaus Kritik an dem hohen Abstimmungsaufwand innerhalb der Landesverwaltung bei gleichzeitig **fehlender Koordination** zwischen den beteiligten Fachbehörden auf kommunaler und Landesebene. Insbesondere, wenn mehrere Behörden in einem Verfahren involviert seien, führe dies zu vielen zeitbedürftigen Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen.

Seitens der Umweltverbände wurde außerdem ein aus ihrer Sicht **fehlendes einheitliches Genehmigungsverfahren** bei den Landkreisen in Verfahren nach dem Niedersächsischen **Wassergesetz** und nach dem **Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz** kritisiert.

Seitens der Wirtschaftsverbände wurde beklagt, dass es bei Großgenehmigungsverfahren mit ihrer Vielzahl von zu beteiligenden Stellen an einem einheitlichen Ansprechpartner fehle, der sich während des Gesamtzeitablaufs als **Verantwortlicher für die Koordination und den Fortgang des Genehmigungsprojekts** verstehe.

Ferner komme es aus Sicht der IHKN, des MW und MB angesichts der Vielzahl von Landesbehörden, die im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens Stellung nehmen, nicht selten vor, dass „das Land“, vertreten durch **unterschiedliche Landesbehörden**, im Ergebnis **gegensätzliche Stellungnahmen** abgebe. Dies könne auch in Verfahren geschehen, in denen die Verfahrensfederführung beim Bund liege und das Land nur als Träger öffentlicher Belange auftrete. Hier wäre es wünschenswert, wenn es in der Landesverwaltung einen **Koordinator** gebe, der dafür Sorge trägt, dass eine in sich konsistente Stellungnahme „des Landes“ abgegeben wird.

Auch die **Etablierung eines Koordinators auf kommunaler Ebene**, der als Schnittstelle zu Bundes-, Landes- und weiteren Kommunalbehörden agiert, könnte aus Sicht einiger Kommissionsmitglieder zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen. Es habe sich beispielsweise aus Sicht der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG bewährt, wenn Landkreise bzw. kreisfreie Städte einen Koordinator innerhalb ihrer eigenen Verwaltung im Zusammenhang mit ihrer Beteiligung als untere Wasser-, Bodenschutz-, Naturschutz-, Baubehörde etc. bestellt hätten. Insgesamt wurde von Seiten der Verbände deutlich gemacht, dass Verfahrensverzögerungen nicht nur auf der Ebene der Bundes- und unmittelbaren Landesverwaltung, sondern auch im **Handeln kommunaler Behörden** gesehen werden. Diesem Aspekt ist die Regierungskommission nicht weiter nachgegangen, da der Auftrag der Regierungskommission sich darauf richtet, die landesunmittelbare Verwaltung zu untersuchen (vgl. oben B.I.). Die Ermittlung und ggf. Beseitigung etwaiger Verzögerungen im kommunalen Bereich hingegen liegt in der Organisationshoheit der einzelnen Kommunen und unterfällt damit der Kommunalautonomie.

Die Wirtschafts- und Umweltverbände sahen außerdem zum einen eine zunehmend **fehlende Fachkompetenz** in den kommunalen und staatlichen Genehmigungsbehörden. Die hierdurch entstehenden fachlichen Unsicherheiten werden als ein Grund für die langen Entscheidungsprozesse angesehen. Zum anderen wurden **fehlende Personalressourcen** in den kommunalen und staatlichen Genehmigungsbehörden kritisiert. Durch bestehende Personalengpässe könne eine Bearbeitung der umfangreichen und konstruktiven Einwendungen oftmals nicht zeitnah und stringent erfolgen. (Der Frage, inwieweit im kommunalen Bereich zu

wenige Personalressourcen eingesetzt werden, ist die Regierungskommission aus den o.g. Gründen nicht weiter nachgegangen.)

Von Seiten der Verbände wurde angemerkt, dass gerade bei gesellschaftlich kontrovers bewerteten Großgenehmigungsverfahren nicht selten die Diskussionen und Streitfragen über die jeweiligen Pro- und Contra-Argumente zu einer beiderseitigen **Verhärtung der Standpunkte** führen. Um hier zu einer Auflösung der Konfliktlage zu kommen, seien – jenseits der rein rechtlichen Verfahrensregelungen – **Konfliktlösungsmechanismen** zu entwickeln.

e) Klageverfahren

Aus Sicht der Wirtschaftsverbände liegen Verzögerungen bis zum Abschluss von Genehmigungsverfahren insbesondere im **erhöhten Klageaufkommen** durch Umweltverbände und in der **Dauer von Klageverfahren** (z.B. zum 7. Bauabschnitt der A 39 oder zur B 3-Ortsumgehung Celle/Mittelteil) begründet. Das Ende der Genehmigungsverfahren und damit die tatsächliche Inbetriebnahme von Anlagen sei vor diesem Hintergrund zeitlich kaum mehr zu kalkulieren. Aus Sicht der Umweltverbände ergibt sich die Notwendigkeit für Klagen aus der unzureichenden Berücksichtigung von Stellungnahmen und den sich daraus teilweise ergebenden Verstößen gegen Umwelt- und Naturschutzrecht. Der BUND weist des Weiteren darauf hin, dass die erhöhte Klagebereitschaft ihre Ursache auch in den **zu kurzen Fristen für die Abgaben von Stellungnahmen der Öffentlichkeit** und der Verbände (4 bis 6 Wochen) habe.

3. Reformansätze und -vorschläge – Zusammenfassung der Beschlüsse der Regierungskommission

Die Regierungskommission hat diverse Reform- und Lösungsansätze zur Beschleunigung von Großgenehmigungsverfahren entwickelt und hierüber entsprechende Beschlüsse gefasst. Diese sind nachstehend zunächst zusammenfassend und beschränkt auf den jeweiligen Beschlusstenor zusammengestellt. Die Beschlüsse im Einzelnen werden sodann, gegliedert nach den einzelnen Phasen eines Großgenehmigungsverfahrens, mit den jeweiligen Begründungen in Abschnitt C.I.4. erläutert.

Beschlusnummer	Inhaltlicher Schwerpunkt	Textstelle
1	Konsolidierung des Clientmanagements und Serverbetriebs	St. 51
2	Vorschläge aus dem Erfahrungsaustausch mit den Niederlanden	St. 18,27,37
3	Prüfauftrag zur nachträglichen Ausweitung des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsprüfung	St. 23
4	Planerischer Bestandsschutz von Großprojekten	St. 24
5	Übernahme von Handlungsmaßnahmen aus dem Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen	St. 25
6	Aufbau einer digitalen Plattform für die behördenübergreifende Zusammenarbeit	St. 29
7	Verbesserung der landesweiten Datenbasis zur Bündelung der auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene erhobenen Umweltdaten	St. 29

8	Frühzeitiger Beginn der Ausführungsplanung	St. 41
9	Aufbau eines „Internetartenschutz-Portals“	St. 30
10	Förderung der digitalisierten Einwendungserhebung	St. 31
11	Bessere Nutzung von Videokonferenzen	St. 33
12	Prüfauftrag zur „materiellen Präklusion“	St. 36
13	Losgrößen beim Autobahnausbau	St. 42
14	Niedersächsische Förderstruktur	St. 46
15	Stärkung der Ämter für Regionale Landesentwicklung	St. 49

4. Die Beschlüsse im Einzelnen

Nachstehend sind die Beschlüsse im Einzelnen mit Begründung dargestellt, und zwar – analog der Darstellung im Abschnitt C.I.2. – gegliedert nach den typischen fünf Phasen eines Genehmigungsverfahrens:

a) Vorfeld der Antragstellung / Kommunikation

Seit einigen Jahren versuchen die Niederlande, bereits **in einer frühen Verfahrensphase Unterstützung für Großprojekte** zu gewinnen, indem sie schon vor Antragstellung sämtliche Interessengruppen in die Entwicklung und Ausarbeitung der Projektidee einbeziehen. Das Raumplanungsverfahren beginnt dann erst, wenn eine Vorzugsvariante vorliegt, die dem Umfeld bereits vorgestellt wurde.

In dem frühen Verfahrensstadium bis zur Antragstellung werden in den Niederlanden erhebliche Personalressourcen seitens der Vorhabenträger bzw. der Verwaltung eingesetzt. Das kann sogar bedeuten, dass die Vorbereitungsphase länger dauert; dieser Effekt wird aber regelmäßig mehr als kompensiert, weil dafür die Dauer des formalen Verfahrens kürzer ist. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem folgenden Beschluss der Regierungskommission:

2. Beschluss

1. Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die bisherigen Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Niederlanden weiter eingehend zu prüfen und soweit möglich umzusetzen. Hierbei sollen insbesondere die nachfolgenden Beschleunigungsansätze untersucht werden:

- 1.1 Frühzeitige projektbezogene Ressourcenplanung mit dem Ziel, eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung für die Infrastrukturprojekte zu gewährleisten. Hintergrund sind die Vermeidung regelmäßig bestehender Ressourcenprobleme und die damit verbundenen Verzögerungen innerhalb eines Projekts**
- 1.2 Verbesserungsoptionen für das sog. Stakeholdermanagement (Umgang mit den verschiedenen Interessengruppen)**

- 1.3 **Verfahrensbeschleunigungen durch Änderungen des Verfahrensrechts insbesondere zur Vermeidung der Wiederholung von Verfahrensschritten**
 - 1.4 **Maximalfrist für die Entscheidung des Gerichts in Klageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss**
 - 1.5 **Einführung einer sog. „verwaltungsgerichtlichen Schleife“ in das deutsche Recht**
 - 1.6 **Reformbedarf im Hinblick auf die Ermöglichung eines früheren Beginns bauvorbereitenden Maßnahmen**
 - 1.7 **Vergaberechtliche Beschleunigungsmöglichkeiten**
2. **Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung frühzeitig (möglichst ab der auf den Bundesbedarfsplan erfolgenden Rahmenplanung) auf eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung für die Infrastrukturprojekte hinzuwirken.**
 3. **Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der damit verbundenen Ressourcenproblematik Möglichkeiten zu Gewinnung von Fachpersonal zu erörtern; hierbei soll auch die Attraktivität der Tätigkeit im nachgeordneten Bereich im Vergleich zu anderen Institutionen in den Blick genommen werden.**
 4. **Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen während der Planungsphase der Infrastrukturprojekte Finanzmittel für einen frühzeitigen Interessenausgleich der verschiedenen Beteiligten durch das Land zur Verfügung gestellt werden können (über die Infrastrukturmaßnahme hinausgehendes ganzheitliches Konzept, Kompensationsmöglichkeiten unabhängig vom gesetzlichen Anspruch), um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen, Einwendungen und Klagen vorzubeugen und damit die Umsetzung des Infrastrukturprojekts zu beschleunigen.**

Begründung:

I. Vorbemerkung

In den Niederlanden werden große Infrastrukturvorhaben deutlich schneller realisiert als in Deutschland. Dies ist durch die Unterschiede der beiden Staaten in Wirtschafts-, Landes- oder Bevölkerungsstruktur nicht ohne weiteres erklärbar, zumal in beiden Ländern einheitliche europarechtliche Rahmenbedingungen gelten. Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Ursachen dieser unterschiedlichen Dauer der Genehmigungsverfahren (in einem weiten Sinne, also von der Vorbereitungsphase der Vorhabenträger bis einschließlich der Klageverfahren) auf den Grund zu gehen und ggf. perspektivisch die besten verfahrensbeschleunigenden niederländischen Ideen zu übernehmen. Dazu hat sie Kontakt mit der Regierung in der niedersächsischen Partnerregion Provinz Groningen aufgenommen.

Seit einigen Jahren versuchen die Niederlande, bereits **in einer frühen Verfahrensphase Unterstützung für Großprojekte** zu gewinnen, indem sie schon vor Antragstellung sämtliche Interessengruppen in die Entwicklung und Ausarbeitung der Projektidee einbeziehen. Das Raumplanungsverfahren beginnt dann erst, wenn eine Vorzugsvariante vorliegt, die dem Umfeld bereits vorgestellt wurde. Das kann sogar bedeuten, dass die Vorbereitungsphase länger dauert; dieser Effekt wird aber regelmäßig mehr als kompensiert, weil dafür die Dauer des formalen Verfahrens kürzer ist.

In dem frühen Verfahrensstadium bis zur Antragstellung werden in den Niederlanden erhebliche Personalressourcen seitens der Vorhabenträger bzw. der Verwaltung eingesetzt.

II. Durchgeführte Maßnahmen

1. Im ersten Halbjahr 2019 hat ein **Arbeitsgespräch** auf StS-Ebene zum Thema Großgenehmigungsverfahren mit dem Kommissar des niederländischen Königs, Herrn Paas, in Groningen stattgefunden.

Grundsätzlich seien drei Unterschiede bei niederländischen und deutschen Großgenehmigungsverfahren deutlich geworden:

- a) In den Niederlanden werde viel Zeit für Vorgespräche verwendet. In diesen werden bereits erste Verhandlungsmöglichkeiten ausgelotet und Problemstellungen gelöst. Grundsätzlich entspräche diese Vorgehensweise auch stark der niederländischen Mentalität, die sich nur in Teilen mit der deutschen vergleichen ließe.
 - b) In den Niederlanden können Verfahrensschritte parallel abgearbeitet werden, wie Umweltprüfungen parallel anstatt vor Gesprächen mit Betroffenen und einer Trassenwahl bauvorbereitende Ausschreibungen noch vor Rechtskraft der Genehmigung. Hierdurch werde Zeit gespart.
 - c) Bei Gerichtsverfahren ist in den Niederlanden zum einen nur eine Instanz vorgesehen und damit eine bis zwei Instanzen weniger vorhanden als in Deutschland. Zum anderen ist die Streitmentalität geringer als in Deutschland, was auch mit den vorhergehenden Beteiligungsprozessen zu tun haben kann. Hierdurch ergeben sich generell weniger Gerichtsverfahren. Darüber hinaus scheine es so, dass die Interpretation von EU-Recht, insbesondere bei Präklusionsverfahren, weitaus liberaler handgehabt werde, als dies in Deutschland der Fall sei.
2. Workshop Infrastrukturverfahren vom 21. bis 22. Januar 2020 in Groningen, NL.

Um grundlegende Unterschiede in den deutschen und den niederländischen Infrastrukturverfahren näher zu betrachten, fand vom 21. bis 22. Januar 2020 ein Workshop von deutschen und niederländischen Teilnehmern auf Arbeitsebene statt. Hierbei wurden die Unterschiede insbesondere anhand konkreter Infrastrukturverfahren untersucht und erörtert. Ziel war es, auf Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse zu prüfen, ob ggf. zumindest Teilelemente aus den Niederlanden in das deutsche Verfahren übertragbar sind.

Teilnehmer des Workshops waren auf deutscher Seite drei Vertreter des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (Abteilung Verkehr), acht Vertreter der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) aus den Bereichen Planung, Planfeststellung und

Bau sowie ein Vertreter der Staatskanzlei, eine Vertreterin der Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN) und ein Vertreter der Industrie- und Handelskammer (IHK). Auf niederländischer Seite nahmen Vertreter der Provinz Groningen, der Provinz Drenthe und von Rijkswaterstaat teil.

In dem zweitägigen Workshop in Groningen wurden die deutsche und die niederländische Verfahrensweise verglichen, Unterschiede und deren Ursachen im Bereich Planung, Genehmigungsverfahren und Bau herausgearbeitet. Dabei wurde deutlich, dass sich sowohl der Verfahrensaufbau als auch die Verfahrensweise in allen Bereichen teils deutlich unterscheiden. Ein Vergleich der einzelnen Abschnitte war daher in einigen Phasen nur schwer möglich, insbesondere die Betrachtung der einzelnen Verfahrensweisen im Hinblick auf eine etwaige Übertragbarkeit gestaltet sich aufgrund des unterschiedlichen Verfahrensaufbaus schwierig.

Es konnten jedoch die nachfolgenden Kernaussagen zu den Unterschieden zwischen dem niederländischen und dem deutschen Verfahren herausgearbeitet werden:

a) Politischer Einfluss

- Grundlegende Entscheidungen wie die Variantenwahl werden von politischen Gremien getroffen, die im späteren Verfahren nicht anfechtbar sind und einen hohen Stellenwert genießen. Allerdings sind hiermit auch Probleme verbunden: der Entscheidungsweg, insbesondere der Weg zur Linie, ist geprägt von vielen Unwägbarkeiten, da der politische Einfluss und damit die Lenkung durch politische Interessen der Parlamentarier eine große Rolle spielen. In Niedersachsen basieren die Verfahrensergebnisse einschließlich der raumordnerisch festgestellten Trasse rein auf fachlichen Argumenten.
- Verschiedene niederländische politische Ebenen (Reich, Provinz, Gemeinde), deren Interessen von einem Infrastrukturprojekt betroffen sind, treffen gemeinsame Entscheidungen und tragen finanzielle Anteile, um die eigenen Interessen bei dem Projekt zu wahren. Die anteilige Finanzierung ist letztlich eine Verhandlungslösung.

b) Planung/Ressourcen

- Der Fokus liegt in den Niederlanden nicht allein auf dem separaten Projekt (z.B. Straße) sondern in der Gesamtheit der Umgebung (weitere Aspekte wie Städtebau u.ä. werden mit besonderem Gewicht mitbetrachtet); Finanzmittel werden nicht allein für die einzelne Infrastrukturmaßnahme sondern für ein ganzheitliches Konzept zur Verfügung gestellt, um ein den verschiedenen Interessen gerecht werdendes Ergebnis zu erzielen. Hierbei sind Kompensationsmöglichkeiten unabhängig vom gesetzlichen Anspruch vorgesehen und werden in die Projektkosten eingeplant.
- Die personelle und finanzielle Ausstattung für ein Projekt ist in den Niederlanden gesichert (ausreichende Ressourcen stehen ab Einstellen des Projekts in den MIRT (mehrjähriger Infrastrukturplan) bzw. ab der Startentscheidung zur Verfügung)
- In den Niederlanden wird mit der Startentscheidung ein Projektteam eingesetzt. Es stehen dabei ausreichend Finanzmittel zur Verfügung, um das Projektteam angemessen und ausreichend zusammenzustellen. Auch die

Genehmigungsbehörden sind ausreichend ausgestattet. In Niedersachsen wird das Personal der NLStBV dagegen nicht projektbezogen eingesetzt. Die Stellen werden jährlich mit dem Landeshaushalt für die Behörde festgelegt. Dies erfolgt in der Regel ohne konkreten Blick auf die zu planenden Maßnahmen. Im Rahmen der konkreten Projektbearbeitung bestehen in Niedersachsen regelmäßig Ressourcenprobleme. Dies betrifft sowohl eigenes Personal als auch zu beauftragende Dritte (Fachplanungsbüros). Kommt es in laufenden Planungen oder in Planfeststellungsverfahren zu Verzögerungen aufgrund von Ressourcenengpässen, hat dies entscheidende Auswirkungen auf die Dauer. Daten bzw. Unterlagen veralten und müssen wieder überarbeitet werden. Dies gilt sowohl für Engpässe bei eigenem Personal, wie auch für Personal bei den Genehmigungsbehörden oder bei beauftragten Ingenieurbüros.

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird in den Niederlanden früher und intensiver durchgeführt. Das sog. Stakeholdermanagement (der Umgang mit den verschiedenen Interessengruppen) ist in den Niederlanden deutlich ausgeprägter und wird schon vor Beginn der näheren Planung mit erheblich mehr Gewicht betrieben, sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht. Die Akzeptanz gegenüber großen Infrastrukturprojekten ist generell höher. Auch gibt es in den Niederlanden i.d.R. quantitativ weniger Einwendungen und Klagen.
- Die Planunterlagen sind in Deutschland umfangreicher bzw. detaillierter als in den Niederlanden, insbesondere hinsichtlich der technischen Planung. Vieles wird in den Niederlanden der späteren Ausführungsplanung überlassen. In Deutschland ist dies aber zunehmend auch aufgrund der Rechtsprechung des BVerwG, das jüngst bemängelt hat, dass Punkte im Planfeststellungsbeschluss nicht abschließend geregelt, sondern der Ausführungsplanung überlassen wurden, nicht möglich.

[Die Abschnitte **c**) bis **e**) der Begründung (= Verfahrensrecht/Rechtsweg/Bau) sind im Zusammenhang mit den entsprechenden Phasen des Genehmigungsverfahrens in Abschnitt C.1.4. d) und e) dargestellt]

Folgendes Fazit ist aus den Erfahrungen ableitbar:

Trotz der deutlichen Unterschiede in den Rahmenbedingungen (Rechtsgrundlagen und -anwendung, Verfahrensaufbau, Mentalität) konnten in dem Workshop aus der niederländischen Verfahrensweise Beschleunigungsansätze für deutsche Verfahren herausgearbeitet werden.

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere daraus, dass Deutschland zum einen sehr rechtsformal ausgerichtet ist. Daneben finden sich deutliche Unterschiede in der Mentalität der Bürgerinnen und Bürger. Dies betrifft vor allem die grds. Haltung zu neuen (Infrastruktur-) Projekten und die hieraus resultierende Klagebereitschaft. Während in den Niederlanden die Beschränkung der Gerichtskontrolle auf wesentliche Punkte sowie die Anwendung der materiellen Präklusion akzeptiert wird, besteht in Deutschland eine ausgeprägte Klagekultur sowie die Forderung nach sehr enger und noch verschärfender Anwendung europarechtlicher

Vorschriften. Dies hat Auswirkungen auf den Umfang und die Detaillierung der Planung, um keine entsprechenden Angriffspunkte zu bieten.

Im Hinblick auf die Unvollständigkeit von Antragsunterlagen wurde diskutiert, wie dem durch eine intensivere frühzeitige Beratung für **Antragsteller und Vorhabenträger** und ggf. dem Angebot von Leitfäden entgegengewirkt werden kann. Für die derzeitigen Verfahren existiert eine große Zahl von Leitfäden, Verwaltungsvorschriften usw. Diese richten sich an unterschiedliche Adressatenkreise mit unterschiedlichen Vorkenntnissen und Informationsbedarfen. Sie sind in Anlage D.3 zusammengestellt. Da man ohnehin nicht ohne Weiteres davon ausgehen kann, dass das Informationsformat „Leitfaden“ in jedem Fall und für jeden Adressaten angemessen ist, lassen sich keine allgemeingültigen Aussagen darüber treffen, inwieweit die Überarbeitung von zusätzlichen oder überarbeiteten Leitfäden zielführend ist. Zumindest muss vorher feststehen, welche Verfahrensänderungen (zum Beispiel auf Grundlage der Beschlüsse der Regierungskommission) nun erfolgen werden. Wichtig ist in jedem Fall, dass sowohl die Öffentlichkeit als auch betroffene Antragsteller und Vorhabenträger stets über die Abläufe der Großgenehmigungsverfahren und insbesondere über zukünftig geplante Verfahrensänderungen informiert werden.

Damit die Antragsteller optimal planen können, wurde von den Wirtschaftsverbänden vorgeschlagen, dass eine **gesetzliche Stichtagsregelung für Antrags- und Planungsdaten** sowie für Scopingtermine und Antragskonferenzen geschaffen wird. Die Umweltverbände lehnten eine gesetzliche Stichtagsregelung ab und verwiesen darauf, dass maßgebliches Kriterium für die Vollständigkeit von Antragsunterlagen das Erfüllen der rechtlichen Anforderungen sein müsse. Die Regierungskommission hat im Hinblick auf die Scopingtermine beschlossen.

3. Beschluss:

Der Landesregierung wird empfohlen, zu prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Beschränkung der nachträglichen Ausweitung des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsprüfung rechtlich zulässig und geeignet wäre, das Verfahren zu beschleunigen. Bei positivem Ergebnis sollten hierfür die notwendigen Rechtsänderungen auf Bundesebene angestoßen werden.

Begründung:

Die Umweltverträglichkeitsprüfung dient der Sicherstellung einer wirksamen Umweltvorsorge bei öffentlichen und privaten Vorhaben nach einheitlichen Grundsätzen. Die Auswirkungen der geplanten Vorhaben auf die Umwelt sind frühzeitig und umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten und sollten so früh wie möglich berücksichtigt werden.

Gemäß § 15 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterrichtet und berät die zuständige Behörde den Vorhabenträger in sog. Scopingterminen frühzeitig über Inhalt, Umfang und Detailtiefe der Angaben, die der Vorhabenträger voraussichtlich in den UVP-Bericht aufnehmen muss (Untersuchungsrahmen).

Damit bei Großgenehmigungsverfahren die Planungen schneller fortgesetzt werden können, könnte es zielführend sein, im Anschluss an Scopingtermine weitere Änderungen des

Untersuchungsrahmens nur zuzulassen, wenn sich gewichtige neue oder andere Sachverhalte als zum Zeitpunkt des Scopingtermins ergeben haben.

Eine solche Regelung würde die Flexibilität des Untersuchungsrahmens nicht grundsätzlich beeinträchtigen, aber ggf. die Verbindlichkeit der Festlegungen erhöhen. Die Festlegung des Untersuchungsrahmens soll bereits für den Antragsteller und Interessenvertreter frühzeitig für möglichst umfassende Klarheit des Untersuchungsrahmens sorgen. Dennoch muss er im weiteren Fortschritt des Planungsprozesses überprüft und wenn notwendig inhaltlich und methodisch an neue Erkenntnisse angepasst werden. Andernfalls könnten Defizite in der Antragstellung/Sachverhaltsermittlung die Folge sein und die spätere Genehmigung wegen fehlerhafter Umweltverträglichkeitsprüfung wird angreifbar. Die unzureichende Sachverhaltsermittlung war in den letzten Jahren einer der Hauptgründe für Klagen durch Dritte und damit für erhebliche zeitliche Verzögerungen.

Zu prüfen wäre, ob und ggf. in welchem Umfang eine Beschränkung der nachträglichen Ausweitung des Untersuchungsrahmens der Umweltverträglichkeitsprüfung rechtlich zulässig und geboten wäre und, wenn ja, ob sie geeignet wäre, das Verfahren zu beschleunigen.

Ferner hat die Regierungskommission im Hinblick auf eine **Stichtagsregelung** für die Daten, die in der Straßenplanung für die Erstellung der Planfeststellungsunterlagen zugrunde gelegt werden, folgenden Beschluss gefasst.

4. Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, sich auf Bundesebene für einen planerischen Bestandsschutz bei Großprojekten einzusetzen.

Begründung:

Dem Planfeststellungsbeschluss liegen zahlreichen Daten zugrunde, deren Erhebung in der Regel komplex, zeitaufwändig und hochgradig detailliert erfolgt. Prognosen über künftige Verkehrsströme und der Höhe des möglichen Verkehrsaufkommens, insbesondere aber Natur- und Umweltschutzanalysen können sich im Verlauf eines mehrjährigen Planfeststellungs-verfahren entscheidend verändern.

Eine Stichtagsregelung vor dem Planfeststellungsbeschluss würde diese Veränderungsdynamik gegebenenfalls nicht mehr vollständig abbilden. Andererseits ist eine Erhöhung der Planungssicherheit für Großprojekte von besonderer Bedeutung und ein Ziel der Regierungskommission.

Grundsätzlich ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (Erlass des Planfeststellungsbeschlusses) der Stichtag für die zu berücksichtigende Sach- und Rechtslage.

Eine Vorverlegung des Stichtages (bezüglich des zugrunde zu legenden Sachverhalts und der geltenden gesetzlichen Regelungen) wäre mit dem Unionsrecht nicht vereinbar. Zudem sind derzeit nach bundesdeutschem Recht Rechtsänderungen und gerichtliche Entscheidungen bis zur Behördenentscheidung zu berücksichtigen. Gerade dies führt häufig zur Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen.

Für den Fall einer Rechtsänderung während einer mehrjähriger Planungszeit wäre es in vielen Fällen planungsbeschleunigend, wenn die bislang zwangsläufig darauffolgende Überarbeitung der Planungen erleichtert oder entfallen könnte.

Der Bundesrat berät derzeit einen Entschließungsantrag über ein Maßnahmenpaket zur Planungsbeschleunigung bei Vorhabenträgern, Behörden und Gerichten", in dem die Bundesregierung gebeten wird, eine Regelung einzuführen, die für gesamtwirtschaftliche relevante Großprojekte planerischen Bestandsschutz gewährt. Dieser Antrag geht noch über den derzeit in Beratung befindlichen Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Beschleunigung von Investitionen (Investitionsbeschleunigungsgesetz) hinaus.

b) Antragsstellung

Schon für die erste Kommunikation zwischen Antragstellern und Genehmigungsbehörden, aber auch für die weiteren Verfahrensschritte, wurde von den meisten Kommissionsmitgliedern eine **Modernisierung der digitalen Infrastruktur** als dringend erforderlich und als Optimierungschance angesehen. Bereits der **Umstieg von analogen auf digitale Unterlagen** könnte bei der Einbringung und Prüfung von Anträgen Zeit einsparen und eine Beschleunigung herbeiführen. Bei der Umsetzung sollte eine enge Abstimmung zwischen Antragstellern und Genehmigungsbehörden angestrebt werden, um Schnittstellenprobleme möglichst zu vermeiden und den Beschleunigungsprozess nicht z.B. aufgrund von unterschiedlichen Dateiformaten unnötig zu verlangsamen. Vgl. hierzu auch die Reformansätze im Abschnitt „d) Planfeststellungsverfahren“.

In rechtlicher Hinsicht wird allein die Digitalisierung der Antragstellung durch das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz; OZG) unterstützt. Diesem Gesetz zufolge müssen bis 31.12.2022 alle Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden. Die Ermöglichung einer elektronischen Antragstellung in Großgenehmigungsverfahren ist daher gesetzlich gefordert. Von dieser gesetzlichen Verpflichtung nicht erfasst, aber aus den oben genannten Gründen wünschenswert, ist die Digitalisierung auch der auf die Antragstellung folgenden Verfahrensschritte und Geschäftsprozesse.

c) Raumordnungsverfahren

Das Nds. Raumordnungsgesetz enthält in § 9 bereits jetzt die Ermächtigung, **von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens abzusehen**. Diese Vorschrift hat aber einen geringen Anwendungsbereich, gerade im Bereich der Großgenehmigungsverfahren.

Es existieren bereits jetzt verschiedene Verzahnungsmöglichkeiten zwischen beiden Verfahren. Hierüber hinausgehend befindet sich derzeit das „Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen“ im Gesetzgebungsverfahren des Bundes. Dazu hat die Regierungskommission folgenden Beschluss gefasst.

5. Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen, dessen Entwurf die Bundesregierung beschlossen hat, zu unterstützen, insbesondere soweit das Raumordnungsverfahren und das Planfeststellungsverfahren stärker miteinander verzahnt und wo möglichst zusammengelegt werden sollen. Hierzu sind in der Folge insbesondere Handlungsempfehlungen für die Praxis zu erarbeiten.

Begründung

Es ist üblich, Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren nacheinander durchzuführen. Beide Verfahren folgen im Wesentlichen den gleichen Prozessschritten. Nach der Antragsstellung erfolgt die Beteiligung betroffener Behörden, die Veröffentlichung der Unterlagen, die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen und anschließend die Erstellung des Abschlussdokuments.

Dieser Ablauf führt zu Mehrfachbefassungen der Behörden sowie der Öffentlichkeit. Zudem ziehen schon kleine Änderungen in dem einen oder anderen Verfahren jeweils Neuplanungen nach sich. Dieses Vorgehen ist weder ressourcen- noch zeitsparend. In der Zusammenarbeit der Behörden untereinander sowie mit allen beteiligten externen Akteuren erkennt die Regierungskommission bei beiden Verfahrensschritten Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung.

Die Bundesregierung plant im Rahmen ihres Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen Beschleunigungen von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen durch Veränderungen von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren herbeizuführen.

Das Gesetz sieht u. a. vor, das Raumordnungsverfahren künftig nur noch auf Antrag des Vorhabenträgers der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme durchgeführt werden sollen. Damit soll der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme künftig im jeweiligen Einzelfall individuell entscheiden können, ob er die Durchführung eines vorgelagerten Raumordnungsverfahrens für sich als zielführend oder entbehrlich erachtet.

Neben dem Vorhabenträger ist nach dem Gesetzentwurf ausnahmsweise die für Raumordnung zuständige Landesbehörde antragsberechtigt, wenn zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme zu raumbedeutsamen Konflikten führen wird. Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde frühzeitig Kenntnis von einem Antrag auf Durchführung eines Zulassungsverfahrens für eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme erhält, um zeitnah selbst entscheiden zu können, ob sie die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einleitet. Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren sollen zudem stärker miteinander verzahnt werden.

Eine bundesgesetzliche Regelung würde automatisch auch das Verfahren in Niedersachsen beeinflussen. Die bislang auf den alten Regeln beruhende Zusammenarbeit zwischen den Behörden verändert sich mit dem von Bund vorgesehenen Gesetz. Für die Praxis sind daher Handlungsempfehlungen und Konkretisierungen zügig einzuführen, hierbei sollen insbesondere alle Möglichkeiten der Digitalisierung ausgeschöpft werden.

Die Umweltverbände hatten im Vorfeld auf das Risiko hingewiesen, dass das Planfeststellungsverfahren bei Entfall eines Raumordnungsverfahrens unnötig umfangreich wird. Daher dürfe der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren nur im Ausnahmefall erfolgen.

Die Umweltverbände messen dem Raumordnungsverfahren eine hohe Bedeutung bei, insbesondere im Hinblick auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die ergebnisoffene und gleichermaßen vertiefte Untersuchung der vernünftigerweise in Betracht kommenden Alternativen. Aus ihrer Sicht dürfen diese Funktionen nicht in Frage gestellt werden. Sie sehen es als erforderlich an, zu analysieren, aus welchen Gründen bisher keine enge zeitliche Verzahnung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren erfolgt. Aus

ihrer Sicht seien Strategien zu entwickeln, um eine engere Verzahnung beider Verfahren zu realisieren und die vom Gesetzgeber intendierte Möglichkeit der Abschtung in den Umweltprüfungen nutzbar zu machen. Es sei sicherzustellen, dass in beiden Verfahren der unterschiedliche Detaillierungsgrad und die originäre Aufgabe gewahrt werden, um einen zügigen Ablauf zu gewährleisten. Hierzu gehöre auf Ebene des Raumordnungsverfahrens auch eine ergebnisoffene und gleichermaßen vertiefte Untersuchung der vernünftigerweise in Betracht kommenden Alternativen. Der Beteiligung im Raumordnungsverfahren komme im Sinne einer möglichst frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit eine hohe Bedeutung zu. Die nochmalige Beteiligung der Öffentlichkeit sei im Planfeststellungsverfahren aufgrund der nun konkret erkennbaren Betroffenheiten erforderlich.

d) Planfeststellungsverfahren

Der Erfahrungsaustausch mit den Niederlanden hat ebenfalls Ansätze für eine Beschleunigung von Klageverfahren zutage gefördert. Hierzu hat die Regierungskommission mit Verweis auf den 2. Beschluss beschlossen (vgl. C.I.3. sowie C.I.4. a) u. e):

2. Beschluss:

- 1. Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die bisherigen Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Niederlanden weiter eingehend zu prüfen und soweit möglich umzusetzen. Hierbei sollen insbesondere die nachfolgenden Beschleunigungsansätze untersucht werden:**

[...]

- 1.3 Verfahrensbeschleunigungen durch Änderungen des Verfahrensrechts insbesondere zur Vermeidung der Wiederholung von Verfahrensschritten**

[...]

Begründung:

In dem zweitägigen Workshop in Groningen wurden die deutsche und die niederländische Verfahrensweise verglichen, Unterschiede und deren Ursachen im Bereich Planung, Genehmigungsverfahren und Bau herausgearbeitet. Dabei wurde deutlich, dass sich sowohl der Verfahrensaufbau als auch die Verfahrensweise in allen Bereichen teils deutlich unterscheiden. Ein Vergleich der einzelnen Abschnitte war daher in einigen Phasen nur schwer möglich, insbesondere die Betrachtung der einzelnen Verfahrensweisen im Hinblick auf eine etwaige Übertragbarkeit gestaltet sich aufgrund des unterschiedlichen Verfahrensaufbaus schwierig.

Es konnten jedoch die nachfolgenden Kernaussagen zu den Unterschieden zwischen dem niederländischen und dem deutschen Verfahren herausgearbeitet werden:

- Die Linienbestimmung ist in den Niederlanden deutlich straffer geregelt als in Deutschland. Für die Linienfindung wird in Niedersachsen ein Raumordnungsverfahren und anschließend ein Linienbestimmungsverfahren durchgeführt. Beide Verfahren sind verwaltungsintern bindend für die Planfeststellungsbehörde, jedoch nicht durch Dritte angreifbar. In den

Niederlande wird die Linie durch einen Parlamentsbeschluss festgelegt. Die Linie kann allerdings in dem später stattfindenden Planfeststellungsverfahren von Dritten angegriffen werden und ist ggf. somit weit nach ihrer Feststellung und hierauf ausgerichteten weiteren Planung Gegenstand eines Klageverfahrens. Dieser Beschluss ist intern und extern verbindlich und kann im späteren Beschlussverfahren nicht mehr angefochten werden. Die Variantendiskussion ist in den Niederlanden somit bereits im frühen Stadium des Planungs- bzw. Genehmigungsverfahrens beendet, während sie sich in Deutschland bis in die Klageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss fortsetzt.

- Anders als in Deutschland werden in den Niederlanden Verfahrensschritte nicht wiederholt, Mängel werden im nachfolgenden Verfahrensschritt behoben. So ergibt sich anders als in Deutschland keine Dauerschleife im Genehmigungsverfahren, sondern es geht immer einen Schritt weiter.
- In Deutschland hat der Planfeststellungsbeschluss Konzentrationswirkung, d.h. er ersetzt alle anderen behördlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen oder Zustimmungen, die für das Vorhaben ansonsten erforderlich gewesen wären. In den Niederlanden besteht dagegen keine Konzentrationswirkung der Projektgenehmigung, es bedarf zusätzlich verschiedener Einzelgenehmigungen (z.B. naturschutzrechtliche und wasserrechtliche Genehmigungen)
- Die einzelnen Schritte werden in den Niederlanden überwiegend parallel durchgeführt (z.B. Umweltprüfungen parallel zu Gesprächen mit Betroffenen und Trassenwahl, Ausschreibungen noch vor Erlass und Rechtskraft der Genehmigungen); dies ist aufgrund der geltenden Vorschriften und auch Richtlinien des Bundes in Deutschland so derzeit nicht möglich und auch äußerst risikoreich (nicht zuletzt in Bezug auf vergebliche Ausgaben)
- In NL ist der Detaillierungsgrad der Genehmigungsplanung deutlich geringer und somit auch der Ressourceneinsatz bis dorthin (geringere Detailplanung führt zu geringerem Zeitaufwand).

Folgendes Fazit ist aus den Erfahrungen ableitbar:

Trotz der deutlichen Unterschiede in den Rahmenbedingungen (Rechtsgrundlagen und -anwendung, Verfahrensaufbau, Mentalität) konnten in dem Workshop aus der niederländischen Verfahrensweise Beschleunigungsansätze für deutsche Verfahren herausgearbeitet werden.

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere daraus, dass Deutschland zum einen sehr rechtsformal ausgerichtet ist. Daneben finden sich deutliche Unterschiede in der Mentalität der Bürgerinnen und Bürger.

Dies betrifft vor allem die grds. Haltung zu neuen (Infrastruktur-) Projekten und die hieraus resultierende Klagebereitschaft. Während in den Niederlanden die Beschränkung der Gerichtskontrolle auf wesentliche Punkte sowie die Anwendung der materiellen Präklusion akzeptiert wird, besteht in Deutschland eine ausgeprägte Klagekultur sowie die Forderung nach sehr enger und noch verschärfender Anwendung europarechtlicher Vorschriften. Dies hat Auswirkungen auf den Umfang und die Detaillierung der Planung, um keine entsprechenden Angriffspunkte zu bieten.

Der IMAK „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ strebt einen **digitalen Austausch** von Argumenten und Prüfergebnissen aus Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren an. Hieran anknüpfend hat die Regierungskommission beschlossen:

6. Beschluss:

Die Kommission empfiehlt der Landesregierung, den Aufbau einer digitalen Plattform für die behördenübergreifende Zusammenarbeit mindestens in den Bereichen Planung, Bau, Denkmalschutz und Immissionsschutz vorzunehmen.

Begründung

Die Regierungskommission sieht die Möglichkeit, dass über ein gemeinsames Netzwerk ein unkomplizierter Austausch von Stellungnahmen und Unterlagen eine deutliche Beschleunigung erreicht.

Über ein solches Netzwerk können in Genehmigungsverfahren gegenseitige Stellungnahmen sowie der Austausch von digitalen Planungsunterlagen deutlich beschleunigt werden. Ferner wird eine verbesserte landesweite Datenbasis zur Bündelung der auf Landes- und Kommunalebene erhobenen Umweltdaten angestrebt. Die Regierungskommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

7. Beschluss:

- 1. Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, im Rahmen von Gesprächen auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass die von Bundesbehörden erhobenen Umweltdaten zukünftig in standardisierten Formaten an die zuständigen Behörden der Landes- und kommunalen Verwaltung übermittelt werden.**
- 2. Ergänzend wird der Landesregierung empfohlen,**
 - a) zu prüfen, inwieweit eine landesgesetzliche Regelung möglich ist, öffentliche und private Vorhaben-/Planungsträger zu verpflichten, erhobene Umweltdaten zur (landes-)behördlichen Verwendung an das NLWKN zu übermitteln.**
 - b) eine kostenfreie Abrufbarkeit von Daten aus Fachinformationssystemen und anderen Systemen (Katasterverwaltung des Landes, LBEG usw.) zu prüfen,**
 - c) digital aufbereitete Daten aus Kompensationsverzeichnissen jederzeit zugreifbar zu halten,**
 - d) die Aufnahme von Kompensationsflächen nach NWaldG und Baurecht in die allgemeinen Verzeichnisse zu Kompensationsflächen zu prüfen.**

Begründung:

Die Regierungskommission sieht in einer transparenten und von allen am Verfahren beteiligten Partner gemeinsam geteilten Datenbasis eine wesentliche Voraussetzung für effiziente und damit zügige Verfahren. Die Komplexität und die Uneinheitlichkeit der bisherigen digitalen und zum Teil nicht digitalen Informationssysteme erschwert die Handhabbarkeit der Datenströme und damit den Gesamtüberblick der beteiligten Akteure.

Zudem hätte eine Verbesserung der Datenbasis den Vorteil, dass Daten zur Verfügung stehen und automatisch abrufbar sind und damit bei Beginn der Planungen aufgrund der Kenntnis von Artenvorkommen Abschätzungen zu Realisierbarkeit und erforderlicher Vorgehensweise vorgenommen werden können (und aufgrund der vorhandenen Daten Doppelprüfungen im ersten Stadium vermieden werden). Eigene (weitergehende/speziellere) Erkundungen können so gezielter vorgenommen werden.

Ziel muss es daher sein, die im Rahmen von Anträgen vorgelegten und erfassten (Umwelt-)Daten für die Weiternutzung aller beteiligten Akteure zugänglich zu machen.

Die IHKN weist darauf hin, dass die gemäß Beschlussvorschlag 2.a) zu prüfende Verpflichtung (auch) privater Vorhaben-/Planungsträger keinesfalls mit einem unverhältnismäßigen bürokratischen Mehraufwand für die Unternehmen verbunden sein dürfe.

Eine besondere Herausforderung sind die **artenschutzrechtlichen Anforderungen**, bei deren Erfüllung bei Vorhabenträgern und Behörden zum Teil große Unsicherheiten bestehen. Standardisierungen und Vollzugshinweise würden die Prüfung des Artenschutzes im Rahmen der Zulassungsverfahren erheblich erleichtern.

Auch aus Sicht der Umweltverbände stellen aktuelle Datenbestände für eine fundierte Prüfung von Artenschutzbelangen, aber auch für die Erstellung weiterer Umweltgutachten wie UVP-Bericht eine essentielle Voraussetzung dar.

Die Bundesregierung baut derzeit im Rahmen der Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ein zentrales „Internet-Artenschutzportal“ auf, welches den digitalen Zugang zu relevanten Informationen erleichtert. Damit sollen den zuständigen Behörden wichtige Informationen zum Artenschutz an die Hand gegeben werden.

Die Regierungskommission sieht darin einen ersten guten Schritt. Jedoch bietet dieses Vorhaben keine rechtsverbindliche sowie schnell verständliche und damit handhabbare Verfahrensbeschleunigung. Etwaige Unsicherheiten bei der Bestimmung und Behandlung von Arten werden damit nicht verschwinden. Eine spürbare Beschleunigung wird damit nicht erreicht. Besser wäre es daher eine Technische Anleitung Artenschutz voranzutreiben. Die Regierungskommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

9.Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Bundesebene weiter zu unterstützen, insbesondere soweit ein zentrales „Internet-Artenschutzportal“ aufgebaut werden soll. Die Kommission empfiehlt der Landesregierung darüber hinaus, die Entwicklung einer Technischen Anleitung (TA) Artenschutz weiter zu forcieren und aktiv weiter zu verfolgen.

Begründung:

Eine Herausforderung sind die artenschutzrechtlichen Anforderungen, bei deren Erfüllung bei Vorhabenträgern und Behörden zum Teil große Unsicherheiten bestehen. Standardisierungen und Vollzugshinweise würden die Prüfung des Artenschutzes im Rahmen der Zulassungsverfahren erheblich erleichtern.

Die Bundesregierung baut derzeit im Rahmen der Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ein zentrales „Internet-Artenschutzportal“ auf, welches den digitalen Zugang zu relevanten Informationen erleichtert. Damit soll den zuständigen Behörden wichtige Informationen zum Artenschutz an die Hand gegeben werden.

Die Regierungskommission sieht darin einen ersten guten Schritt. Jedoch bietet dieses Vorhaben keine rechtsverbindliche sowie schnell verständliche und damit handhabbare Verfahrensbeschleunigung. Etwaige Unsicherheiten bei der Bestimmung und Behandlung von Arten werden damit nicht verschwinden. Eine spürbare Beschleunigung wird damit nicht erreicht. Besser wäre es daher eine Technische Anleitung Artenschutz voranzutreiben.

Das Bundesverfassungsgericht betont in seinem Beschluss vom 23. Oktober 2018 (1 BvR 2523/13), dass naturschutzfachlich allgemein anerkannte standardisierte Maßstäbe und rechenhaft handhabbare Verfahren im Natur- und Artenschutz regelmäßig fehlen. Notwendig ist daher eine Technische Anleitung (TA) Artenschutz, mit der den Behörden konkrete Entscheidungsparameter vorgegeben werden können.

Die Regierungskommission sieht in einer TA Artenschutz erhebliches Beschleunigungspotenzial. Bislang fehlt es allerdings noch an einer Entwurfsfassung, entlang derer Details zügiger diskutiert werden können.

Dass die verfahrensbeschleunigenden Potenziale der Digitalisierung nicht genutzt werden, ist nach den Feststellungen des IMAK nicht nur ein Problem der verwaltungspraktischen oder technischen Umsetzung, sondern teilweise rechtlich begründet: Einwendungen zu Planfeststellungsverfahren gehen analog ein, weil sie nach geltendem (Bundes-)Recht schriftlich oder zur Niederschrift erhoben werden müssen. Die analogen Einwendungen werden zurzeit (von Hand) digitalisiert. Hier waren und sind Rechtsänderungen vorzunehmen. In diesem Bereich hat es während der Arbeit der Regierungskommission infolge der COVID-19-Pandemie eine dynamische bundesgesetzliche Entwicklung gegeben: Mit dem Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz) wurde zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie befristet bis 31.03.2021 u.a. die Möglichkeit geschaffen, Einwendungen mit einfacher Mail zu erheben. Die Regierungskommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

10. Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die digitalisierte Einwendungserhebung zu fördern, und sich dafür einzusetzen, dass die mit dem Planungssicherstellungsgesetz zur Verfügung gestellten Instrumente zumindest in Teilen auch über den 31.03.2021 hinaus gelten.

Begründung:

Die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren ist der Regierungskommission ein besonderes Anliegen. Sie ist überzeugt davon, dass auf diese Weise Verfahren schneller und effizienter durchgeführt werden können.

Die Einwendungserhebung ist noch nicht in allen Verfahren digital möglich, obwohl diese, sofern sie mit qualifizierter elektronischer Signatur erfolgt, rechtlich zulässig wäre (vgl. § 126 a BGB).

Mit dem Planungssicherstellungsgesetz wurde zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie befristet bis 31.03.2021 u.a. die Möglichkeit geschaffen, Einwendungen mit einfacher Mail zu erheben. Zu diesem Gesetz gibt es einen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD für den Innenausschuss des Bundestags mit der Bitte zu prüfen, welche der insgesamt befristet zur Verfügung gestellten Instrumente sich in der praktischen Anwendung so bewähren, dass sie auch außerhalb der zu bewältigenden Ausnahmesituation sinnvoll eingesetzt werden können.

Die Regierungskommission regt in diesem Zusammenhang an, nach Evaluation dieser Regelung, sich für eine unbefristete Weitergeltung einzusetzen oder alternativ zumindest ein Onlineportal mit benutzerfreundlich gestalteten Formularen sowie ein verfahrensbezogenes Nutzerkonto unter Verwendung eines elektronischen Identitätsnachweises zur Authentisierung aufzubauen.

Über den o.g. Bereich hinaus werden zukünftig verfahrensverzögernde Brüche zwischen digitaler und analoger Bearbeitung durch den Ausbau der **elektronischen Aktenführung** und Vorgangsbearbeitung verringert. Durch § 10 des Niedersächsischen Gesetzes über digitale Verwaltung und Informationssicherheit (NDIG) vom 24.10. 2019 wird sichergestellt, dass auch in Bereichen, in denen die elektronische Akte bisher nicht eingeführt worden ist, ab 2026 alle neuen Akten des Landes grundsätzlich nur noch elektronisch geführt werden. Dieses Datum beschreibt perspektivisch die letzte Frist, in der die letzte Behörde auf ein elektronisches Aktenführungssystem umgestellt sein muss, um insgesamt eine rein elektronische Verfahrensdurchführung zu ermöglichen.

Die Regierungskommission ist sich einig, dass (auch) im Bereich der Großgenehmigungsverfahren eine elektronische Aktenführung der an solchen Verfahren beteiligten Behörden zur Verfahrensbeschleunigung beiträgt.

Die Regierungskommission war bereits in einer frühen Phase ihrer Arbeit zu der Einschätzung gekommen, dass die Ermöglichung und Bereitstellung von **Videokonferenzen und digitalen Austauschplattformen** Möglichkeiten sein könnten, um **Informationen flexibler und kundenfreundlicher auszutauschen**. Entsprechende Ideen waren bereits im „Arbeitskreis zur Beschleunigung u. Vereinfachung von Genehmigungsverfahren nach BImSchG“, der 7. Regierungskommission des MU und dem IMAK „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“ des MW entwickelt worden bzw. wurden nun hiermit verknüpft. Es lässt sich festhalten, dass ein höherer Digitalisierungsstandard eine Erleichterung für beide Seiten darstellen würde, sowohl für Antragsteller als auch für Behörden. Als Resultat könnte die Antragsstellung, Nachbearbeitung und Genehmigung schneller ermöglicht werden. In diesem Bereich wurde die konzeptionelle Entwicklungsarbeit der Regierungskommission von den tatsächlichen Entwicklungen überholt. Denn die

einsetzende Covid-19-Pandemie ließ zwischenzeitlich die bislang üblichen Konsultationsformate in Form von Präsenzveranstaltungen nicht mehr zu. Der Bund hat hierauf durch das Planungssicherstellungsgesetz vom 20.5.2020 reagiert; das Land z.B. durch eine entsprechende Anpassung des Nds. Raumordnungsgesetzes (NROG). Die Kommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

11. Beschluss:

- 1. Die Ermöglichung und Bereitstellung von Videokonferenzen und digitalen Austauschplattformen ist eine Möglichkeit, um Informationen intern flexibler auszutauschen.**

Der Landesregierung wird empfohlen, die technischen Voraussetzungen für eine bessere Nutzung von Videokonferenzen zu schaffen, um interne Verfahrensbeschleunigungen beispielsweise bei der Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde zu ermöglichen.

- 2. Niedersachsen setzt sich für die dauerhafte Möglichkeit von Online-Konsultationen auch für nicht in § 1 des Planungssicherstellungsgesetzes genannte Verfahren ein.**

Der Landesregierung wird empfohlen, sich auf Bundesebene für eine Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes einzusetzen.

Begründung:

Mit dem Planungssicherstellungsgesetz des Bundes (PlanSiG) ist für die Öffentlichkeitsbeteiligung während der Covid-19-Pandemie eine Möglichkeit digitaler Beteiligungsformate eröffnet worden. Als Ersatz für zwingend durchzuführende Erörterungstermine, Antragskonferenzen und mündliche Verhandlungen besonderer Verwaltungsverfahren sind Online-Konsultationen, Video- und Telefonkonferenzen vorgesehen. Dort, wo Termine mit physischer Anwesenheit der Beteiligten in das Ermessen der Behörde gestellt sind, soll wegen der Covid-19-Pandemie auf die Durchführung verzichtet werden dürfen. Bekanntmachungen und Unterlagen sollen zudem über das Internet zugänglich gemacht werden.

Positive Erfahrungen mit digitalen Verfahrensbeschleunigungen wurden bislang zuvorderst im internen Bereich von Verwaltungen und zwischen Behörden gemacht. Die aktuelle Covid-19-Pandemie bietet die Chance, Regelungen des Planungsrechtes für eine dauerhafte digitale Anwendung zu erproben. So bieten Videokonferenzen und Internetplattformen die Möglichkeit, Informationen unabhängig vom Ort auszutauschen. Die aufwändige Suche nach geeigneten Sitzungsorten entfällt, ebenso würden weitere Kosten für die Miete etc. eingespart werden können.

Zwar sind Videokonferenzen nicht für alle Erörterungstermine geeignet, da die Zahl der Teilnehmer und die Komplexität der zu verarbeitenden Informationen (teils an mehreren Tagen) nicht nur die aktuelle Technik, sondern auch die Teilnehmer selbst überfordern würden. Jedoch böten sich Termine mit überschaubaren Teilnehmerzahlen an. Zudem ist daran zu denken, Teilnehmer per Video dazu zuschalten, denen eine physische Anwesenheit

nicht zuzumuten oder die anderweitig verhindert wären. Dieses Vorgehen erspart gegebenenfalls spätere Einwendungen und würde sich verfahrensbeschleunigend auswirken.

Die geänderte Rechtslage durch das Planungssicherstellungsgesetz des Bundes schafft während der Geltungsdauer des Gesetzes die rechtliche Möglichkeit von Online-Konsultationen. Mit einer verlängerten Geltungsdauer ließe sich das Instrument besser erproben und langfristig dauerhaft etablieren.

Die Regierungskommission hat beschlossen, dass in geeigneten Fällen die Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung die Rolle eines **Koordinators für den Fortgang des Gesamtgenehmigungsprojekts** übernehmen sollen. Zu den Einzelheiten siehe unten Abschnitt C.III.

Ein grundsätzlicher Schulungsbedarf oder Personalmangel in den Landesbehörden wird aus Sicht der Fachressorts nicht gesehen. Es bestehen bereits ausgewogene **Weiterbildungs- und Qualifizierungskonzepte** für das bestehende Fachpersonal. Zudem liegt der Personalbestand sowie das Halten und Gewinnen von Fachkräften vor dem Hintergrund des demografischen Wandels im Fokus der Landesverwaltung. Die Fachressorts versuchen bereits durch **ressortspezifische Personalkonzepte** einem Personalmangel entgegenzuwirken. So wurde beispielsweise die personelle Ausstattung der Genehmigungsstellen in den zuständigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern durch vier neue Stellen ab 2020 verstärkt.

Für die Problemlage, in gesellschaftlich kontrovers bewerteten Großgenehmigungsverfahren beiderseits „**verhärtete**“ **Positionen aufzubrechen**, wurden in der Vergangenheit neben einer Diskussion am runden Tisch in Einzelfällen auch **Mediatoren** eingesetzt. Die Regierungskommission ist der Frage nachgegangen, ob es Erfahrungen dazu gibt, eine solche Mediatorenfunktion zu institutionalisieren, also nicht nur fallweise einen Mediator auszuwählen. Hierzu wurde eine Umfrage unter den anderen Bundesländern gemacht. Die Rückmeldungen ergaben, dass auch in den anderen Ländern nur teilweise Erfahrungen mit Mediationsverfahren in solchen Konstellationen vorhanden waren und die Bewertung dazu sehr differenziert ausfiel. In Teilen wurde von positiven Erfahrungen berichtet, zu anderen Verfahren wurde darauf hingewiesen, dass die Mediation eher weitere Verzögerungen nach sich zogen. In keinem Bundesland ist Mediation förmlich als Option zur Streitbeilegung vorgeschrieben oder institutionalisiert.

Die Regierungskommission verweist hierzu auf den „Leitfaden Großprojekte“ des BMVI vom 21.03.2018.¹ In diesem werden zur Klärung streitiger Auseinandersetzungen in Großprojekten neben einer Mediation weitere außergerichtliche Streitbeilegungsmethoden (z.B. interne Konfliktlösungsmechanismen, Schlichtungsverfahren oder Adjudikation) beschrieben. Welche dieser alternativen Streitbeilegungsmethoden für das jeweilige Projekt am besten geeignet ist, sollte anhand der konkreten Gegebenheiten entschieden werden. Die Idee einer fest institutionalisierten Mediation wird daher nicht weiterverfolgt.

Sämtliche vorstehend genannten Reformansätze zielen darauf, das existierende System der Planfeststellung durch die zuständige Genehmigungsbehörde zu verbessern und zu beschleunigen. Einen deutlich weitergehenden Ansatz stellt die sog. **Legalplanung** dar, die dieses Verfahren der Genehmigung durch die Exekutive (mit anschließender Überprüfung dieser Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte) insgesamt durch ein anderes Verfahren ersetzt:

¹ abrufbar unter: www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/leitfaden-grossprojekte.html

Insoweit hat die Bundesregierung zur schnelleren Umsetzung umweltfreundlicher Verkehrsprojekte den Entwurf eines „Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch **Maßnahmengesetz** im Verkehrsbereich“ (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz) vorgelegt. In diesem Gesetz ist eine Liste von ausgewählten Verkehrsprojekten enthalten, die durch Gesetz des Bundestages genehmigt werden können. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um ausgewählte Eisenbahn- und Wasserstraßenprojekte des vordringlichen Bedarfs zur Engpassbeseitigung, also solche, die mit höchster Umsetzungspriorität verbunden sind. Das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz soll eine Vorgabe enthalten, durch die zwingend eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Im Übrigen würden vergleichbare Schritte wie bei einem Planfeststellungsverfahren durchlaufen, so etwa auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Erteilung des Baurechts qua Gesetz hat zur Konsequenz, dass der **Gesetzgeber selbst** die Verantwortung für die Planung, einschließlich der angemessenen Beteiligung aller Beteiligten übernimmt. Im Vergleich zu den bisherigen Planfeststellungsverfahren der Exekutive, in dem bisher die Verwaltungsgerichte in langjährigen Gerichtsverfahren überprüfen, ob die Exekutive die Vorgaben des Gesetzgebers beachtet hat, entfällt bei der Legalplanung die Beteiligung der Verwaltungsgerichte. Entsprechend der sog. Stendal-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1996 dürften dem Bund hohe Hürden für den Einsatz des Instruments der Legalplanung gesetzt sein. Dieses Instrument kann nur in solchen Projekten eingesetzt werden, die eine hohe verkehrspolitische Bedeutung haben und bei denen durch die Wahl des Verfahrens eine tatsächliche Beschleunigung zu erwarten ist. Die Initiative des MW, auch die für das Land Niedersachsen entscheidenden Projekte (Fahrrinnenanpassung der Unter- und der Außenweser als einheitliches Projekt, die Vertiefung der Außenems und Projekte der Energieinfrastruktur [Hochspannungstrassen]) in den Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen, hat sich im Bundesratsplenum am 20.12.2019 nicht durchgesetzt. Das Gesetz wurde inzwischen vom Deutschen Bundestag beschlossen; die Möglichkeit der Legalplanung für Außen- und Unterweser hat dabei Berücksichtigung gefunden.

Das Instrument der Legalplanung wurde von den Wirtschaftsverbänden begrüßt.

Nach Ansicht der Umweltverbände ist durch das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz nicht mit einer Beschleunigungswirkung zu rechnen, da nach wie vor alle Schritte eines Planfeststellungsverfahrens zuzüglich einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden müssen. An diese Vorplanung – ein Planfeststellungsverfahren wäre bereits abgeschlossen – schließt sich das Gesetzgebungsverfahren an. So sei mit einer längeren Genehmigungsdauer zu rechnen. Gegen die Genehmigungsgesetze sei Rechtsschutz nur noch vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Damit finde eine Verlagerung von Bundesverwaltungs- zu Bundesverfassungsgericht statt, auch das werde zu Verzögerungen führen. Aus Sicht der Umweltverbände stellt das Aushebeln des Verwaltungsrechtswegs und damit einer umfangreichen Überprüfung der fachrechtlichen Vorgaben eine Aushöhlung des Rechtsstaates dar und verstößt gegen die Aarhus-Konvention, Europa- und Verfassungsrecht.

Wirksame Mittel zur Beschleunigung von Planungsverfahren liegen nach Ansicht der Umweltverbände in einer Stärkung der Bürgerbeteiligung, einer umfassenden und ergebnisoffenen Alternativenprüfung einschließlich Nullvariante, einer Ermittlung der Bedarfe in einer Bundesnetzplanung und einer strikten Priorisierung, einer Erhöhung der Planungskapazitäten der zuständigen Behörden sowie der Beteiligung der Naturschutzverbände und der konsequenten Anwendung von EU-Naturschutz- und Umweltrecht.

e) Klageverfahren

Zur Beschleunigung von Klageverfahren hatte das MW zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur weiteren Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich im Bundesrat einen Antrag eingebracht, der eine **Wiederaufnahme der materiellen Präklusion** vorsieht. Dadurch sollten Einwendungen im Gerichtsverfahren, die nicht schon im Verwaltungsverfahren vorgetragen wurden, ausgeschlossen werden. Bis zum Urteil des EuGH vom 15.10.2015 war es erforderlich, binnen zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist eines Planentwurfes Einwendungen vorzutragen. Wurde dies versäumt oder wurden konkrete Bedenken bis dahin nicht geäußert, war man daran gehindert, diese Einwendungen im späteren Gerichtsverfahren geltend zu machen. Der EuGH hatte diese Regelung seinerzeit für mit dem europäischen Recht für unvereinbar erklärt, weil er darin eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle gesehen hat. Das vorgegebene Ziel, im Rahmen des Umweltschutzes weitreichenden Zugang zu Gerichten zu gewähren, wäre nach Auffassung des Gerichts dadurch konterkariert worden. Gleichwohl hielt der EuGH Verfahrensvorschriften gegen missbräuchliches oder unredliches Verhalten für möglich und hat in einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 2017 eine österreichische Präklusionsregelung für verfahrensdienlich erachtet, sofern diese verhältnismäßig ist.

Darauf aufbauend sah der Vorschlag des MW eine Präklusionsregelung mit Einwendungsfristen von zwei Monaten vor. Dies sollte einerseits den berechtigten Interessen der Bürger wie auch der Umweltverbände an einer sorgfältigen Prüfung der Planung entgegenkommen. Auf der anderen Seite sollte es diese aber zu einer konzentrierten Mitarbeit anhalten und ausschließen, dass möglicherweise Argumente in missbräuchlicher Weise zurückgehalten werden, um im Gerichtsverfahren bessere Chancen auf eine Projektverzögerung zu erhalten. Gerichtsverfahren gegen Verkehrsprojekte könnten so zukünftig schneller abgeschlossen und umgesetzt werden.

Dieser Antrag hat im Bundesratsplenium am 20.12.2019 keine Mehrheit gefunden. Damit ist die politische Diskussion zum Thema „materielle Präklusion“ weiter offen. Die Regierungskommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

12. Beschluss:

Die Kommission bittet die Landesregierung darum, dass Thema „materielle Präklusion“ weiter zu verfolgen und auf die tatsächlichen Beschleunigungspotenziale zu prüfen.

Begründung:

Die Regierungskommission hält es für erforderlich, Planungsverfahren zu beschleunigen. Die „materielle Präklusion“ kann dafür ein geeignetes Mittel sein. Mit dieser werden Einwendungen im Gerichtsverfahren, die im Genehmigungsverfahren bereits bekannt, aber nicht vorgetragen wurden, ausgeschlossen.

Die Regierungskommission spricht sich dafür aus, dass Einwendungen bereits frühzeitig in das Verfahren eingebracht und im Rahmen der Entscheidungsfindung geprüft werden. Die Qualität der Einwendungen und Stellungnahmen bei Großgenehmigungsverfahren ist dabei von entscheidender Bedeutung. Eine frühzeitige und umfassende Sachverhaltsklärung und Einbindung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie Verbänden können hierzu einen Beitrag leisten.

Die Wiedereinführung der „materiellen Präklusion“ auch im engeren Rahmen des EU-Rechtes und der Vorgaben des EuGHs wird kontrovers bewertet. Einwendungsrechte können die Prüfung und Planung verbessern, sollten aber nicht zu Verzögerungen von Genehmigungsvorhaben führen. Dies ist nur bei einer frühzeitigen Berücksichtigung und Geltendmachung von Einwendungen zu erreichen.

Die Regierungskommission hat das Bewusstsein der in der Kommission selbst als Mitglieder vertretenen Partner für die Tragweite des Themas geschärft. An verschiedenen Beispielen wurde die gesamtgesellschaftliche Bedeutung deutlich. Aus Sicht der Umweltverbände muss vermieden werden, dass durch die materielle Präklusion bestehende Einwendungsrechte eingeschränkt werden. Die Kommission ist sich einig, dass berechtigte Einwendungen inhaltlich im Verfahren angemessen berücksichtigt werden müssen. Dies muss unabhängig von allen Überlegungen zur Präklusion oberste Priorität haben. Wenn die angemessene Berücksichtigung berechtigter Einwendungen frühzeitig gewährleistet ist, entsteht durch die materielle Präklusion keine Beschränkung der Einwendungsrechte.

Die Kommission sieht durch die „materielle Präklusion“ durchaus Auswirkungen auf wichtige Rechtsgüter wie Umweltschutz, Mobilität und Wirtschaftsförderung, so dass die Auseinandersetzung mit diesem Thema künftig auch stärker als bisher im politischen Raum und damit gesamtgesellschaftlich geführt werden sollte, um einen Konsens zu erzielen.

Ergänzend ist insoweit auf den Umgang der Niederlande mit dem Thema hinzuweisen. Der Erfahrungsaustausch mit den Niederlanden hat darüber hinaus weitere Ansätze für eine Beschleunigung von Klageverfahren zutage gefördert. Hierzu hat die Regierungskommission mit Verweis auf den 2. Beschluss beschlossen (vgl. C.I.3 u. C.I.4)

2. Beschluss:

- 2. Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die bisherigen Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit den Niederlanden weiter eingehend zu prüfen und soweit möglich umzusetzen. Hierbei sollen insbesondere die nachfolgenden Beschleunigungsansätze untersucht werden:**

[...]

- 1.4 Verfahrensbeschleunigungen durch Änderungen des Verfahrensrechts insbesondere zur Vermeidung der Wiederholung von Verfahrensschritten**
- 1.5 Maximalfrist für die Entscheidung des Gerichts in Klageverfahren gegen einen Planfeststellungsbeschluss**
- 1.6 Einführung einer sog. „verwaltungsgerichtlichen Schleife“ in das deutsche Recht**
- 1.7 Reformbedarf im Hinblick auf die Ermöglichung eines früheren Beginns bauvorbereitenden Maßnahmen**
- 1.8 Vergaberechtliche Beschleunigungsmöglichkeiten**

Begründung:

In dem zweitägigen Workshop in Groningen wurden die deutsche und die niederländische Verfahrensweise verglichen, Unterschiede und deren Ursachen im Bereich Planung, Genehmigungsverfahren und Bau herausgearbeitet. Dabei wurde deutlich, dass sich sowohl der Verfahrensaufbau als auch die Verfahrensweise in allen Bereichen teils deutlich unterscheiden. Ein Vergleich der einzelnen Abschnitte war daher in einigen Phasen nur schwer möglich, insbesondere die Betrachtung der einzelnen Verfahrensweisen im Hinblick auf eine etwaige Übertragbarkeit gestaltet sich aufgrund des unterschiedlichen Verfahrensaufbaus schwierig.

Es konnten jedoch die nachfolgenden Kernaussagen zu den Unterschieden zwischen dem niederländischen und dem deutschen Verfahren herausgearbeitet werden:

- In den Niederlanden ist nur eine Gerichtsinstanz gegen Infrastrukturgenehmigungen vorgesehen. Für dieses Gericht besteht gesetzlich eine Maximalfrist von einem Jahr, innerhalb derer es über die Klagen entschieden haben muss. Bei Projekten, auf die das niederländische Krisen- und Wiederaufbaugesetz Anwendung findet, ist diese Frist sogar auf sechs Monate verkürzt. In der Regel wird die Frist vom Gericht auch eingehalten. Dies ist aufgrund dreier wesentlicher Unterschiede zu Deutschland möglich:
 - Zum einen unterscheidet sich der gerichtliche Prüfungsmaßstab beider Länder. Während in Deutschland die Planung und die darauf ergangene Genehmigung sowohl hinsichtlich des ordnungsgemäßen Verfahrens als auch ihres fachlichen Inhalts eingehend geprüft und die Anwendung des aktuellsten Stands von Wissenschaft und Technik erörtert wird, ist der Prüfungsmaßstab in den Niederlanden deutlich niedriger. Im niederländischen Gerichtsverfahren erfolgt keine fachlich-inhaltliche Prüfung, sondern lediglich eine Prüfung des Verfahrens auf Verfahrensfehler.
 - Zum anderen findet die vom EuGH als europarechtswidrig erklärte materielle Präklusion im niederländischen Verfahrensrecht weiterhin Anwendung (Klagerecht nur sofern vorher im Verwaltungsverfahren Einwendungen erhoben wurden).
 - Schließlich ist das Gericht in den Niederlanden ebenso wie die Behörden personell angemessen ausgestattet.
- Der in den Niederlanden bestehende geringere Prüfungsmaßstab, die Anwendung der materiellen Präklusion sowie die angemessene personelle Ausstattung des Gerichts dürften erheblich zu der Einhaltung der niederländischen gesetzlichen Frist für die gerichtliche Entscheidung beitragen
- In den Niederlanden besteht ein weiteres, aus erster Einschätzung bedeutend zeitsparendes Instrument: die sog. verwaltungsrechtliche Schleife. Dies bedeutet, dass Fehler, die nicht zur Aufhebung der Genehmigung führen, von der Verwaltung innerhalb des Gerichtsverfahrens behoben werden können, ohne die Verfahrensschritte des Genehmigungsverfahrens noch einmal zu durchlaufen, im Gerichtsverfahren somit eine „Schleife“ zur Mangelbeseitigung gezogen wird. In Deutschland kann zwar das gerichtliche Verfahren bis zur Mangelbeseitigung ruhend gestellt werden, jedoch ist zur

Fehlerbehebung i.d.R. ein Planänderungsverfahren unter erneuter Durchführung aller Verfahrensschritte eines Planfeststellungsverfahrens erforderlich.

- In Deutschland ist das bestehende Regelwerk (z.B. die Leistungsphasen der HOAI) auf eine serielle Bearbeitung (alles der Reihe nach) ausgerichtet. In den Niederlanden wurden die Regelwerke ca. 2005 auf eine parallele Verfahrensweise umgestellt, um die Gesamtplanungsdauer zu minimieren. In Verbindung mit kurzen, in der Maximaldauer begrenzten Genehmigungsverfahren sowie der Rückkopplung zwischen Genehmigungsbehörde und Planungsträger im Zuge des Verfahrens mit der Möglichkeit, einzelne Bestandteile im Laufe des Verfahrens nachzuarbeiten, entsteht regelmäßig frühzeitig Planungssicherheit für die nachfolgenden Prozesse.
- Dadurch kann frühzeitig abgeschätzt werden, ob und zu welchen Anpassungen es im Zuge des Genehmigungsprozesses kommen wird. Dies kann bei der Bauvorbereitung bereits berücksichtigt werden, ohne nachfolgende Änderungen erwarten zu müssen. Somit wird üblicherweise bereits vor Erlangung des Baurechts mit der Bauvorbereitung begonnen. Auch die Vergabeverfahren werden teilweise bereits vor Erlangung des Baurechts eingeleitet.
- In Deutschland erfolgt mit der Aufnahme der Projekte in den Bedarfsplan lediglich die Planungsfreigabe. Die Finanzierungszusage durch den Bund wird erst nach rechtskräftigem Baurecht und anschließender Aufnahme in den Straßenbauplan erteilt. Aufgrund des aktuellen Haushaltsrechts (BHO, LHO) dürfen Ausschreibungen erst veröffentlicht werden, wenn die Finanzierung gesichert ist (i.d.R. nach Aufnahme in den Straßenbauplan). In den Niederlanden steht die Finanzierungssicherheit mit Aufnahme des Projektes in den MIRT und die Mittel werden in gesamter Höhe bereitgestellt. Eine zusätzliche Freigabe vor Vergabe von Planungs- oder Bauleistungen ist nicht erforderlich.
- Reversible Vorbereitungs- und Baumaßnahmen werden in den Niederlanden bereits vor der Entscheidung des Gerichts über Klagen gegen die Genehmigung durchgeführt; das (vor allem finanzielle) Risiko, im Falle einer erfolgreichen Klage die Maßnahmen wieder rückgängig machen zu müssen, wird häufig eingegangen. Dies ist jedoch auch unkritisch, da das Gericht aufgrund der gesetzlichen Frist maximal innerhalb eines Jahres seine Entscheidung trifft. Durch eine entsprechende Regelung aus dem Planungsbeschleunigungsgesetz des Bundes, das am 7. Dezember 2018 in Kraft getreten ist, ist es in Niedersachsen ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen möglich, mit reversiblen Maßnahmen bereits nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens zu beginnen.
- Ausschreibungen erfolgen in den Niederlanden standardmäßig im Rahmen einer Funktionsvergabe an Generalunternehmen anstatt wie in Niedersachsen in einer detaillierten Ausschreibung als Fach-/Teillosvergabe mit umfassender Baubeschreibung, Leistungsverzeichnis, Ausführungsplanung etc.
- In den Niederlanden besteht ein Integrales Projektmanagement (IPM) mit einheitlicher Projektstruktur für Infrastrukturprojekte. Dem niederländischen Projektleiter sind üblicherweise ein Contract-manager (schließt die Verträge),

ein finance-manager (Finanzsteuerung), ein stakeholder-manager (Ansprechpartner für die von der Baumaßnahme Betroffenen) sowie ein technical-manager (Bautechnik und -betreuung) zugeordnet. Fehlendes Personal wird auf dem Markt "ausgeliehen", wobei es seinen Arbeitsplatz in der öffentlichen Verwaltung hat und wie "eigenen Leute" eingesetzt und in die Prozesse eingebunden wird (bspw. als stakeholder-Manager). Dies hat allerdings den Nachteil, dass mit dem Weggang des temporär ausgeliehenen Personals auch das Wissen aus dem Projekt verlorenght. In Niedersachsen besteht dagegen eine individuelle Projektstruktur, in Abhängigkeit der vorhandenen Personalressourcen bzw. der Auslastung der einzelnen Mitarbeiter. Fehlendes Personal wird nicht als solches „ausgeliehen“ und wie eigenes eingesetzt, sondern Aufgaben können nur als eine Vergabe ganzer Leistungen (z.B. Bauüberwachung) mit vorausgeschaltetem Vergabeverfahren an Dritte vergeben werden. Der EU-Schwellenwert wird hierbei häufig überschritten, sodass umfangreiche Vergabeverfahren für Ingenieur-Verträge erforderlich werden.

- In Niedersachsen werden kurze Bauzeiten üblicher Weise über kurze vertragliche Bauzeiten, die Vereinbarung von Vertragsstrafen und Beschleunigungsvergütungen realisiert. In den Niederlanden ist die Bauzeit dagegen bereits ein Wertungskriterium und die Sanktionen bei Verstoß in der Ausführung sind hoch.

Folgendes Fazit ist aus den Erfahrungen ableitbar:

Trotz der deutlichen Unterschiede in den Rahmenbedingungen (Rechtsgrundlagen und -anwendung, Verfahrensaufbau, Mentalität) konnten in dem Workshop aus der niederländischen Verfahrensweise Beschleunigungsansätze für deutsche Verfahren herausgearbeitet werden.

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere daraus, dass Deutschland zum einen sehr rechtsformal ausgerichtet ist. Daneben finden sich deutliche Unterschiede in der Mentalität der Bürgerinnen und Bürger.

Dies betrifft vor allem die grds. Haltung zu neuen (Infrastruktur-) Projekten und die hieraus resultierende Klagebereitschaft. Während in den Niederlanden die Beschränkung der Gerichtskontrolle auf wesentliche Punkte sowie die Anwendung der materiellen Präklusion akzeptiert wird, besteht in Deutschland eine ausgeprägte Klagekultur sowie die Forderung nach sehr enger und noch verschärfender Anwendung europarechtlicher Vorschriften. Dies hat Auswirkungen auf den Umfang und die Detaillierung der Planung, um keine entsprechenden Angriffspunkte zu bieten.

Dabei weisen die o.g. Beschlusstenor benannten Prüfpunkte 1.6 und 1.7 bereits über das Klageverfahren hinaus.

Zum oben im Hinblick auf den Erfahrungsaustausch mit den Niederlanden genannten Prüfungsbereich 1.7 „Vergaberechtliche Beschleunigungsmöglichkeiten“ gab die Landesvertretung der Handwerkskammern (LHN) zu bedenken, dass im Bereich des Vergaberechts Beschleunigungsmaßnahmen sinnvoll sein können, dabei aber die Bieterrechte – insbesondere in dem für viele Handwerksbetriebe bedeutsamen Unterschwellenbereich – und deren ohnehin schon geringe Rechtsschutzmöglichkeiten nicht weiter beschnitten werden sollten.

Die verbreitete Vorstellung, dass bis zur Rechtskraft des Planfeststellungsverfahrens bzw. bis zum Abschluss des Klageverfahrens das Gesamtvorhaben nicht weiterbetrieben werden kann, ist so rein rechtlich nicht zutreffend. Die Regierungskommission hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

8. Beschluss:

Ein frühzeitiger Beginn der Ausführungsplanung kann zu einem beschleunigten Abschluss eines Großgenehmigungsverfahrens beitragen. Den Vorhabenträgern wird empfohlen, im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen frühzeitig (ggf. auch vor Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses) mit der Ausführungsplanung zu beginnen. Weitergehende gesetzliche Änderungen werden nicht für erforderlich gehalten.

Begründung:

Der Ansatz, dass ein frühzeitiger Beginn einer Ausführungsplanung (bereits vor Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses) zur Beschleunigung von Großgenehmigungsverfahren beiträgt, wurde von den Fachressorts MU und MW bestätigt und bewertet. Im Ergebnis eröffnen die bestehenden gesetzlichen Regelungen bereits einen frühzeitigen Beginn der Ausführungsplanung. Auch vor dem Hintergrund eines gleichlautenden Verbesserungsvorschlages im Rahmen der 7. Regierungskommission des MU wird aber keine Notwendigkeit weiterer Rechtsänderungen gesehen.

Der Beginn der Ausführungsplanungen für Bundesfernstraßenprojekte ist grundsätzlich immer dann sinnvoll und möglich, wenn die Planung im Planungsverlauf bzw. Planfeststellungsverfahren hinreichend gesichert ist. Der wirtschaftliche Einsatz von Ressourcen (Personal und Planungsmittel für Ingenieurbüros (DILAU)) gebietet es, Doppelplanungen aufgrund von möglichen Änderungen der Planung im Genehmigungsverfahren zu vermeiden. Auch lange Zeiträume aufgrund von Klageverfahren bis zum Baubeginn bergen das Risiko von neuen gesetzlichen Vorgaben bzw. Änderungen im Regelwerk. Es erfolgt deshalb bei jedem Projekt eine konkrete Risikoabschätzung, wann und mit welchem Gewerk die Ausführungsplanung startet. In der Regel erfolgt dies für Ingenieurbauwerke.

Auch im Bereich der Gewerbeaufsichtsverwaltung (Genehmigungen nach BImSchG bzw. Planfeststellungsbeschlüsse nach KrWG) bestehen bereits gesetzliche Regelungen, um vor der Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses nicht nur mit der Ausführungsplanung, sondern zudem mit Ausführungsmaßnahmen (also der Errichtung) zu beginnen. Erforderlich ist hierfür ein entsprechender Antrag des Vorhabenträgers, auf dessen Grundlage die Behörde den vorzeitigen Beginn zulassen kann. Damit wird bereits sehr frühzeitig den Interessen der Anlagen- bzw. Deponiebetreiber an einer zeitnahen Umsetzung ihres Vorhabens Rechnung getragen.

Nach Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (BImSchG) bzw. nach Erlass des abfallrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses (KrWG) gelten die allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen. Das heißt, trotz Anfechtung der Zulassungsentscheidung durch Dritte kann auf Antrag des Genehmigungsinhabers über das Instrument

einer Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit mit der Umsetzung des Vorhabens begonnen werden.

Insgesamt reduziert eine gründliche Vorbereitung und Prüfung der Antragsunterlagen durch Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden spätere Änderungen der Projektausgestaltung im Genehmigungsverfahren. Trotz eines immer bestehenden Restrisikos durch mögliche Gerichtsverfahren oder Rechtsänderungen, sollte aufgrund der durch die Gespräche mit den Genehmigungsbehörden und Anhörungsverfahren zu erlangenden Rechtssicherheiten und Verlässlichkeit der Vorhabenplanung auch im Vertrauen darauf, möglichst frühzeitig mit der Umsetzung begonnen werden.

Weitere Gesetzesänderungen erscheinen daher für einen frühzeitigen Beginn (ggf. vor einem unanfechtbaren Planfeststellungsbeschluss) der Ausführungsplanungen nicht erforderlich. Dies ist für den Vorhabenträger zwar mit dem (auch finanziellen) Risiko verbunden, dass noch Änderungen erforderlich werden oder im Falle einer späteren Aufhebung von Genehmigungsbescheid bzw. Planfeststellungsbeschluss durch verwaltungsgerichtliches Urteil ggf. ein Rückbau erforderlich wird.

Darüberhinausgehende gesetzliche Regelungen, die Vorhabenträgern bzw. Genehmigungsinhabern eine eigene Risikoabschätzung abnehmen oder vor dem Risiko späterer Änderungen absichern, werden daher nicht für erforderlich gehalten.

Die Regierungskommission hat ferner das Beschleunigungspotenzial in der Ausführungsphase, konkret im Autobahnbau, im Hinblick auf die dort bislang gewählten Losgrößen untersucht, hierzu jedoch dann im Ergebnis folgenden Beschluss gefasst:

13. Beschluss:

Die Regierungskommission verzichtet auf eine weitere und vertiefte Betrachtung der Vorschläge, Losgrößen bei Ausschreibungen im Autobahnbau zu erweitern.

Begründung:

Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen (§ 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB).

Das GWB schreibt öffentlichen Auftraggebern vor, Leistungen grundsätzlich in der Menge aufgeteilt (so genannte Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (so genannte Fachlose) zu vergeben. Eine weitere Verlängerung der Baulose würde den bereits jetzt schon eingeschränkten Bieterkreis noch weiter reduzieren.

5. Ressorteigene Organisationsanalysen

In einigen Verwaltungsbereichen finden parallel zur Prüfung der Regierungskommission Organisationsanalysen in eigener Ressortverantwortung statt. Diese sind in Anlage D.3. in einer Übersicht dargestellt.

Die nachfolgenden Zwischenergebnisse aus den ressorteigenen Untersuchungen sind besonders hervorzuheben, da sie Schnittstellen zur Arbeit der Regierungskommission, insbesondere hinsichtlich der Optimierung des Verfahrensmanagements bei großen Genehmigungsverfahren, aber auch mit Blick auf die Bürgerfreundlichkeit des Verwaltungshandelns aufweisen:

a) MU (Staatliche Gewerbeaufsichtsverwaltung)

Vom MU wurden im **Bereich der Staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung** Projekte mit dem Ziel initiiert,

- die Zulassungs- und Anzeigeverfahren in den Bereichen Immissionsschutz und Gentechnikrecht sowie
- den Informationsaustausch zwischen den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern und Kommunalbehörden in den Bereichen Abfall- und Chemikalienrecht

durch eine stärkere Digitalisierung effizienter zu gestalten.

Zudem hat das MU gemeinsam mit dem MS eine Arbeitsgruppe gegründet, die die Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten und gesetzlichen Aufgaben aus den Bereichen Arbeits- und Umweltschutz sowie technischem Verbraucherschutz untersucht. Ziel ist es, konkrete Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der erforderlichen Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie des vorhandenen Personals zu benennen. Als ein Zwischenergebnis wurden 12 Stellen identifiziert, die aufgrund signifikanter Effizienzsteigerungen durch konsequente Digitalisierung von Arbeitsabläufen sowie landeseinheitliche Vorgaben zur Aufgabenwahrnehmung für den betreffenden Aufgabenbereich nicht mehr benötigt werden. Es ist beabsichtigt, diese Stellen für andere neue bundesgesetzlich vorgegebene Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes zu nutzen.

Darüber hinaus hat die Staatliche Gewerbeaufsichtsverwaltung gemeinsam mit Vertretern der Wirtschaft Möglichkeiten zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) untersucht und einen Maßnahmenkatalog erarbeitet (abgedruckt als Anlage D.4.). Zum aktuellen Stand der einzelnen Maßnahmen ist hervorzuheben:

- Die Berichte der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter zur Zusammenarbeit mit anderen Behörden in Genehmigungsverfahren wurden termingerecht vorgelegt. Sie werden zurzeit ausgewertet (vgl. Maßnahme Nr.5).
- Auf der Grundlage der in dem durchgeführten Pilotprojekt zur Digitalisierung von Genehmigungsverfahren gewonnenen Erfahrungen mit dem Produkt „IT.N-SharePoint“ werden derzeit auch mit einer weiteren Anwendung aus dem IT.N-Warenkorb („IT.N-Box“) Erkenntnisse für den digitalen Austausch von größeren Datenmengen in Genehmigungsverfahren gewonnen. Ein adäquater Ersatz der für eine zwischenbehördliche Zusammenarbeit dringend benötigten XFall-Schnittstelle kann damit jedoch nicht erreicht werden (vgl. Maßnahme Nr. 10).
- Im September 2020 hat MU eine Bundesratsinitiative zur Änderung des BImSchG und der 9. BImSchV in den Bundesrat eingebracht. Mit der Gesetzesänderung soll zum einen erwirkt werden, dass in die Öffentlichkeitsbeteiligung neben den anerkannten Verbänden nur noch die tatsächlich betroffene Öffentlichkeit einbezogen werden muss. Des Weiteren sind Erleichterungen für die Planung von Erörterungsterminen vorgesehen (vgl. Maßnahmen Nr. 11 und 12).

Weitere einzelne Maßnahmen aus dem o.g. Maßnahmenkatalog wurden bereits umgesetzt bzw. befinden sich in der Realisierung.

b) MU (Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltung) Aktualisierung ist von MU angefordert

Der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) befindet sich zurzeit in einer Untersuchung zur Optimierung von Abläufen und Strukturen. In Anlehnung an die Regierungskommission werden wasserwirtschaftliche Zulassungsverfahren auf ihre Raumbedeutsamkeit, die Verfahrensdauer und auf das Optimierungspotential unter Einbeziehung der Möglichkeiten der Digitalisierung untersucht.

Erste Ergebnisse der Untersuchungen **sollen Mitte 2020 vorgestellt werden. Ob und inwieweit sie von der Regierungskommission berücksichtigt werden können, richtet sich nach dem konkreten Datum, zu dem diese Ergebnisse vorliegen.**

c) MI (Vermessungs- und Katasterverwaltung)

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung (VKV) soll auf der Grundlage des bereits erarbeiteten „Fachlichen Zukunftskonzeptes VKV 2025“ digital online und bürgernah ausgerichtet werden. Die Verwaltungsabläufe im dafür zuständigen Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung (LGLN) sollen noch stärker digitalisiert werden, so dass in der Zielsetzung alle Geschäftsprozesse online abgewickelt werden können. Damit werden auch die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erfüllt. Es sollen die Prozesse verschlankt sowie die Kommunikation und die Bürgerfreundlichkeit verbessert werden. Das Konzept soll sukzessive bis 2025 umgesetzt werden.

Der dynamische Ausbau der Digitalisierung beim LGLN zeigt sich an folgenden Einzelprojekten:

- Im Februar 2019 hat das LGLN die erste Stufe eines Geoportals freigeschaltet, über das gegenwärtig Standardpräsentationen, Kartenauszüge und definierte Geobasisdaten zum Download mit elektronischem Bezahlfverfahren angeboten werden.
- Mit BORIS.NI mobile entwickelt das Landesamt eine Anwendung im responsiven Design. Damit werden die Bodenrichtwerte für verschiedenste Anwendungen, zu denen auch die Grundsteuerbemessung zählt, auf sämtlichen mobilen Endgeräten zur Verfügung stehen.
- Das LGLN bietet seit 01.10. 2019 für alle Endverbraucherinnen und -verbraucher den Satellitenpositionierungsdienst (SAPOS) unentgeltlich an.
- Auch beziehen zahlreiche Kommunen mit dem Baulücken- und Leerstandskataster des LGLN wertvolle Planungsgrundlagen. Anderen Landesbehörden werden Geobasisdaten für neue Angebote wie den Daseinsvorsorgeatlas (MB), das Haltestellenkataster (MW), die Waldbrandeinsatzkarte (MI) oder den Denkmalatlas (NLD) zur Verfügung gestellt. Das LGLN unterstützt hier den Aufbau der Systeme und damit die Digitalisierung auch anderer Landesbehörden und wird damit sukzessive zum zentralen Geodatendienstleister der Niedersächsischen Landesverwaltung.

Dieser Überblick zeigt beispielhaft die Vielfalt der Bereiche, in denen die Digitalisierung voranschreitet. Die o.g. digitalisierten Servicefunktionen des LGLN leisten für die jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer Beiträge zur Verfahrenseffektivierung und -beschleunigung. Dies kann z.B. auch für Großgenehmigungsverfahren relevant sein.

Zur weitergehenden Bedeutung der Digitalisierung siehe auch unten IV.

II. Förderstruktur

1. Problemlagen

In Niedersachsen werden Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Kommunen und sonstige Organisationen durch eine Vielzahl von finanziellen Förderungen unterstützt. Die einzelnen Förderungen unterscheiden sich nach Zweck, Umfang, Zielgruppe usw. untereinander erheblich. In organisatorischer Hinsicht sind jeweils unterschiedlichste Ministerien, Behörden und sonstige Stellen bei Antragstellung, Prüfung, Bewilligung und Abwicklung der einzelnen Fördermaßnahmen involviert.

Nach Ansicht der Vertreter der Wirtschaftsverbände führt diese Heterogenität dazu, dass es **keine zentrale Anlaufstelle** gebe, bei der ein (potenzieller) Förderungsempfänger klären könnte, welche Förderungen für ihn in Betracht kommen könnten. Wenn die in Betracht kommenden Förderungen nicht transparent und den potenziellen Empfängern bekannt sind, drohe, dass sie nicht vollständig zielgerichtet beantragt und gewährt würden.

Verstärkt würde dieser unbefriedigende Zustand dadurch, dass aus Sicht der Wirtschaft auch **über das Internet keine befriedigende Gesamtdarstellung** der in Betracht kommenden Landesförderungen zu erlangen sei.

Auch die Landesregierung möchte, dass Förderprogramme den potenziell Geförderten vollständig bekannt gemacht werden und von diesen dann auch entsprechend dem Förderzweck genutzt werden.

Darüber hinaus hat sie auch unter dem Gesichtspunkt der **Schonung von Verwaltungsressourcen** (insbesondere Fachpersonal) ein Interesse daran, dass die Förderstruktur möglichst so organisiert ist, dass Schnittstellen vermieden und mögliche Synergien zwischen verschiedenen Förderprogrammen genutzt werden. Denn bei aller Heterogenität gibt es auch strukturelle Gemeinsamkeiten der Förderungen untereinander. Die übergreifenden (z.B. haushaltsrechtlichen) Regelungen sind bei fast allen Förderungen gleich und auch die einzelnen Verfahrensschritte der Antragstellung, Prüfung, Bewilligung und Abwicklung weisen strukturelle Parallelen auf.

Sofern bei einzelnen Förderungen unterschiedliche Behörden und Einrichtungen an der Entscheidungsfindung beteiligt sind (**Mehrfachbeteiligungen**) kann dies zu kostenineffizienten Doppelprüfungen führen und sich verfahrensverzögernd auf die Bearbeitung auswirken.

2. Reformansätze und –vorschläge – Beschlüsse der Regierungskommission

Zur Bewältigung der vorgenannten Herausforderungen steht grundsätzlich die NBank zur Verfügung, die das zentrale Institut für das Fördergeschäft des Landes darstellt. Als Förderbank bietet die NBank Unternehmen und Kommunen den Mehrwert, dass Zuschussförderungen des Landes bedarfsgerecht durch Bankinstrumente wie Darlehen und Beteiligungen ergänzt werden können.

Angesichts der Vielgestaltigkeit der Förderungen in Niedersachsen ist es aus Sicht der LHN in einem ersten Schritt von großer Bedeutung, an einer zentralen Stelle, wie der NBank, für alle potenziellen Antragsstellerinnen und Antragsteller die Förderprogramme und die zuständigen Ansprechpartner bzw. Förderstellen transparent zu machen. Nur auf diesem Wege können die mit den Förderprogrammen verbundenen Zielsetzungen erreicht und allen Antragstellern gleiche Chancen auf die für ihn in Frage kommenden Fördermöglichkeiten gegeben werden.

Auch in diesem Bereich ist eine pauschale Zuständigkeitsverlagerung verfehlt. Auch hier muss zunächst eine sorgfältige Analyse vorangehen, in welchen Bereichen die Verfahren ineffizient

oder aus Nutzersicht suboptimal erscheinen, was dann zu einer Zuständigkeitsverlagerung auf die NBank führen kann. Dabei ist der Fokus insbesondere auf solche Förderungen zu legen,

- die derzeit von Behörden/Stellen bewilligt werden, welche nur wenige Förderungen gewähren, so dass das Vorhalten von Fachexpertise tendenziell ineffizient sein könnte,
- die bereits bei der NBank verwaltet werden, was eine organisatorische Zusammenlegung mit ähnlichen Förderungen sinnvoll erscheinen könnte. Hierbei soll darauf geachtet werden, dass aus Nutzersicht doppelte Ansprechpartner vermieden und Effizienzgewinne entstehen.

Die derzeitige Förderstruktur und auch die einzelnen Förderungen sind zum großen Teil historisch gewachsen. Dies führt dazu, dass die existierenden unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahren nur teilweise darauf beruhen, dass für jede einzelne Förderung das Verfahrens- und Organisationsmodell in rationaler Analyse der konkreten Besonderheiten dieser Förderung mit alternativen Organisationsformen (und möglichen Synergien mit anderen Förderungen) abgewogen worden wäre.

Als ersten Schritt einer rationalen Analyse und Reform der Förderstruktur war eine **Gesamtübersicht** der Landesförderungen erforderlich.

Hierzu hatte die Regierungskommission zunächst festgestellt, dass eine aktuelle Gesamtliste sämtlicher Förderungen des Landes nicht existiert, bzw. dass zu den Förderrichtlinien, die die jeweiligen einzelnen Förderungen ausgestalten, zwar Gesamtzusammenstellungen vorhanden sind, diese aber (da die Gesamtdarstellungen zu anderen Zwecken geführt werden) keinen untereinander deckungsgleichen Gesamtbestand ausweisen.

Die Regierungskommission hat daher mit Unterstützung aller Fachressorts eine Gesamtübersicht aller (ca. 200) Förderrichtlinien erstellt, die u.a. Bezeichnung, Zielgruppe, Laufzeit Bewilligungsbehörde und sonstige beteiligte Stellen ausweist, vgl. Anlage D.3. des Orientierungsberichts vom 10.03.2020, abgedruckt auch als LT-Drucksache 18/06197, dort S. 42 bis 91),

Auf der Basis der bestehenden Förderstrukturen hat die Regierungskommissionen unter der Leitlinie, die NBank als zentrales Förderinstitut des Landes weiter auszubauen und die bereits vorhandene Banklizenz der N-Bank zukünftig stärker zu nutzen, folgenden Beschluss gefasst:

14. Beschluss:

- 1. Die Regierungskommission begrüßt die Überlegungen, mit der NBank eine stärkere Ausschöpfung des förderpolitischen Potenzials in Niedersachsen zu erreichen.**

Die Landesregierung wird gebeten, zu prüfen, ob die NBank in den folgenden Bereichen

- **Finanzierung von Kommunen und kommunalnahen Unternehmen**
- **Förderung von bezahlbarem Wohnraum**
- **Infrastruktur**
- **Zugang zu Förderprogrammen der EIB / EU-Fördermittel**
- **Finanzierung von Investitionen und Liquiditätsbedarf von KMU**
- **Beteiligungsportfolio**
- **KfW-Durchleitungsgeschäft**

weitere Geschäftsfelder erschließen kann.

Dabei ist zu berücksichtigen, ob und inwieweit die NBank hierfür weiteres Eigenkapital vom Land benötigt.

- 2. Die Regierungskommission begrüßt eine Ausweitung der Richtlinienabwicklung durch die NBank bei thematischen Überschneidungen zu bestehenden Förderprogrammen, die das Fördermanagement insgesamt effizienter, effektiver und transparenter gestaltet.**

Begründung:

Vorbemerkung:

Die NBank übernimmt bei einer Ausweitung der Richtlinienabwicklung hinsichtlich der Erteilung von Förderbescheiden lediglich die technische Abwicklung. Die Entscheidung über Form und Art einer eventuellen Bescheidübergabe verbleibt wie bisher bei dem fachlich zuständigen Ressort.

Zu 1.)

Vorschläge zu den möglichen förderpolitischen Zuständigkeiten:

1. Finanzierung von Kommunen und kommunalnahen Unternehmen

Im Sinne einer bedarfsgerechten Begleitung der Kommunen bei der Bewältigung von Herausforderungen wie Digitalisierung, Energiewende oder nachhaltige kommunale Infrastruktur kann die Ausweitung des Förderauftrags der NBank auf die allgemeine Kommunalfinanzierung oder Kassenkredite sinnvoll sein.

Dazu gehört auch die Ausweitung der Darlehensvergabe an kommunalnahe Unternehmen.

2. Förderung von bezahlbarem Wohnraum

Neben dem Engagement in der sozialen Wohnraumförderung könnte ein Ausbau der Fördertätigkeit in der weiteren Wohnraumförderung sinnvoll sein, da die N-Bank über hohe Expertise in der Wohnraumförderung verfügt.

3. Infrastruktur

Ein Ausbau der Darlehensbereitstellung in diesem Segment und die Übernahme entsprechender Ko-Finanzierungen durch die NBank könnte die Finanzierungsbereitschaft der Geschäftsbanken erhöhen, da zugleich ein positives Engagement des Landes signalisiert wird.

Die Förderung von Infrastruktur-Vorhaben, in 2019 mit einem Fördervolumen von EUR 424 Mio. ist bereits der volumenmäßig größte Förderbereich. Dieser Bereich wird derzeit aber hauptsächlich über Zuschüsse bedient.

4. Zugang zu Förderprogrammen der EIB / EU-Fördermittel

Durch die Stärkung der NBank im Bereich der Bankprodukte / Förderdarlehn könnte sich das Land Niedersachsen den Zugang zu dieser Art von Fördervorhaben der EU (oder anderen Mittelgebern) erschließen. Die Europäische Investmentbank fokussiert dabei besonders auf die Förderung von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

5. Finanzierung von Investitionen und Liquiditätsbedarf von KMU

Die Erfahrungen in der Corona-Krise zeigen den Bedarf für den Vertriebsweg über die Hausbanken. Die NBank arbeitet bereits daran, die technischen Erfordernisse für diesen Vertriebsweg bereit zu stellen, um die Umstellung des bestehenden Liquiditätskredits auf das Hausbankenverfahren zu ermöglichen. Neben dieser schnellen Lösung sollten die notwendigen Investitionen in eine technische Plattform und ein Ausbau des Hausbankgeschäfts erwogen werden.

6. Beteiligungsportfolio

Das bestehende Beteiligungsmanagement der NBank könnte durch die Übertragung von Beteiligungen in der bisherigen Trägerschaft des Landes und der Nord/LB auf die NBank gestärkt werden.

7. KfW-Durchleitungsgeschäft

Die Abwicklung der KfW- Durchleitungsgeschäfte der Nord/LB könnte übernommen werden, da die NORD/LB diese mittelfristig nicht fortführen wird. Hierbei werden Kreditmittel der KfW über die Hausbanken an die Endkunden weitergereicht.

Zu 2.)

Eine kurzfristige Ausweitung der Richtlinienabwicklung durch die NBank, die das Fördermanagement insgesamt effizienter, effektiver und transparenter gestaltet, kann und soll bei thematischen Überschneidungen erfolgen. Es bestehen Richtlinien, deren Fördergegenstand sich überschneidet und neben den Ressorts ähnlich in der NBank bearbeitet werden.

Zu einer Neugestaltung gibt insbesondere die neue Förderperiode der EU Gelegenheit.

Dabei sind insbesondere die Overheadkosten der N-Bank und übernommenen Lasten (z.B. anfallende Pensionslasten der übernommenen Beamtenschaft) angemessen durch das Land zu berücksichtigen.

Das MB und die Kommunalen Spitzenverbände legen Wert darauf, dass bei einer Prüfung zur Effizienzsteigerung auch die Frage der regionalen Einbindung der kommunalen Ebene durch die Ämter für regionale Landesentwicklung sowie die fachlichen Synergien zu weiteren Bewilligungsbehörden mitbetrachtet werden.

In Umsetzung des o.g. Ziels, die Förderstrukturen in Niedersachsen transparenter zu gestalten, soll die o.g. von der Regierungskommission erstellte ressortübergreifende Liste der Förderrichtlinien des Landes unter Einbindung aller Ressorts aktualisiert und diese Liste um Zuwendungen ergänzt werden, die nicht auf Förderrichtlinien, sondern auf fachrechtlichen Vorschriften beruhen, um auch insoweit Transparenz im Sinne einer Gesamtübersicht aller Zuwendungen des Landes zu erzielen. Ideal wäre es, wenn hierfür eine niedersächsische

Förderplattform entwickelt würde, über die sich Förderinteressierte aus Niedersachsen, insbesondere Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und regionale Akteure einen schnellen Überblick über potenzielle Förderprogramme und die entsprechenden Akteure/Anlaufstellen verschaffen können. Wesentliche Anforderung an die Förderplattform und die dahinterstehende Datenbank ist die Aktualität der Parameter der Förderprogramme.

III. Regionale Landesentwicklung

Mit der Errichtung der Ämter für regionale Landesentwicklung zum 01.01.2014 hat die damalige Landesregierung in den Regionen eine neue Verwaltungseinheit in der Gebietskulisse der ehemaligen Regierungsbezirke geschaffen. Damit wurde der Situation Rechnung getragen, dass Niedersachsen das zweitgrößte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland ist, mit gleichzeitig sehr heterogener Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsstruktur bei gleichzeitiger Zugehörigkeit zu drei Metropolregionen als wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kraftzentren. Die Frage der gleichwertigen Lebensverhältnisse sowie die notwendige differenzierte Betrachtung der Wachstums- und Entwicklungspotenziale schaffen für die Ämter für regionale Landesentwicklung die strategischen Grundlagen, die sich in den regionalen Handlungsstrategien wiederfinden. Die Landesbeauftragten und die Ämter für regionale Landesentwicklung sind zu gleichermaßen kompetenten und einheitlichen Ansprechpartnern für Kommunen und Unternehmen wie für die übrigen regionalen Akteure geworden. Das belegen die Rückmeldungen der kommunalen Partner ebenso wie der Wirtschaftsverbände und der Wirtschaft selbst.

Vor diesem Hintergrund hat die Regierungskommission ein Verfahrensmodell beschlossen, um den Landesbeauftragten und den Ämtern für regionale Landesentwicklung bei großen Genehmigungsverfahren und dringenden regionalpolitischen Konfliktfällen in Landeszuständigkeit eine zentrale Rolle zuzuweisen, um so idealerweise den Konfliktausgleich zu verbessern und damit im Ergebnis auch das Gesamtverfahren zu beschleunigen. Der Beschluss lautet:

15. Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, wie folgt zu verfahren:

- 1. Für die Projektkoordination und federführende Projektleitung von großen Genehmigungsverfahren und von dringenden regionalpolitischen Konfliktfällen in Landeszuständigkeit wird ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der aus dem Chef der Staatskanzlei (Leitung) sowie den Staatssekretärinnen und Staatssekretären des MW (Stellv. Leitung), MU, ML und MB besteht.**
- 2. Die Landesbeauftragten für regionale Landesentwicklung erstatten jeweils zu Beginn jedes Quartals auf Basis ihrer Kenntnisse über MB Bericht an den Lenkungsausschuss, bei welchen Großgenehmigungsverfahren nach ihrer Einschätzung besondere Beschleunigungspotentiale bzw. bei welchen regionalpolitischen Konfliktfällen Bedarf an Projektleitung besteht die sich deshalb für eine zentrale Projektkoordinierung eignen. Die fachlich zuständigen Ressorts geben zu den Berichten unverzüglich Voten ab.**
- 3. Der Lenkungsausschuss schlägt auf Basis dieser Berichte und Voten und/oder aufgrund von Hinweisen aus den Regionen des Landes der Landesregierung vor, für welches Genehmigungsverfahren oder regionalpolitischen**

Konfliktfall die oder der örtlich zuständige Landesbeauftragte für regionale Landesentwicklung die federführende Projektleitung übernehmen sollte.

- 4. Sofern die Landesregierung einen entsprechenden Beschluss fasst, übernimmt ab diesem Zeitpunkt bis zur Rechtskraft der von der zuständigen Stelle erteilten Genehmigung (Zustimmung, Erlaubnis etc.) über das Großprojekt der oder die Landesbeauftragte die vom Kabinett übertragene Koordinierungs- und Leitungsfunktion. Eine Veränderung der fachlichen und verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten erfolgt damit nicht.**
- 5. Die oder der Landesbeauftragte kann sich für die Erfüllung seiner bzw. ihrer Aufgaben nach Ziffer 4 jederzeit von allen Behörden des Landes über den Sachstand des Verfahrens sowie etwaige Verfahrenshindernisse informieren lassen. Sie oder er darf immer, wenn es aus ihrer bzw. seiner Sicht der Verfahrensbeschleunigung dient, Beteiligte zu Besprechungen zusammenerufen.**
- 6. Die oder der Landesbeauftragte berichtet dem Lenkungsausschuss zu Beginn jedes Quartals und den fachlich zuständigen Ministerien auf deren Wunsch direkt über den Fortgang des Verfahrens. Sofern der oder die Landesbeauftragte Kenntnis von weiteren Beschleunigungspotentialen erlangt, schlägt sie bzw. er die aus ihrer bzw. seiner Sicht erforderlichen Abhilfemaßnahmen den zuständigen Ressorts vor.**
- 7. Kommt das fachlich zuständige Ministerium dem Vorschlag nicht nach und hilft es der Verzögerung auch nicht auf andere Weise ab, so entscheidet der Lenkungsausschuss darüber, welche Maßnahmen er der Landesregierung vorschlägt.**
- 8. Die aufgeführten Maßnahmen sollen zwei Jahre nach Einsetzungsbeschluss der Landesregierung evaluiert werden.**

Unabhängig von dem o.g. Beschluss bleiben die Ämter für regionale Landesentwicklung und die Beauftragten der Landesregierung für regionale Entwicklung weiterhin die zentralen Ansprechpartner für alle Fragen der Entwicklung und Förderung mit Regionalbezug. Die o.g. zusätzliche Aufgabe ergänzt diese Funktion und rundet sie ab.

IV. Digitalisierung der Landesverwaltung

Wie oben zu C.I.3. dargestellt, unterstützt die Digitalisierung der Landesverwaltung die Ziele der Regierungskommission in vielerlei Einzelaspekten. Sowohl durch die von den einzelnen Ressorts durchgeführten Digitalisierungsmaßnahmen als auch durch die kontinuierliche ressortübergreifende Umsetzung des OZG und des NDIG im Rahmen des von der Landesregierung hierzu aufgelegten Programms wandelt sich die Verwaltungskultur grundlegend.

Insbesondere im Abschnitt C.I.4.d) hat die Regierungskommission diverse Beschlüsse gefasst, die ausdrücklich auf die fortschreitende Digitalisierung der Verfahren bezogen sind.

Darüber hinaus hat die Regierungskommission die Konsolidierung des Clientmanagements und des Serverbetriebs als grundlegende strukturelle Möglichkeit, ressortübergreifend die Digitalisierung zu unterstützen, erkannt. Hierzu hat sie folgenden Beschluss gefasst:

1. Beschluss:

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung des Clientmanagements und des Serverbetriebs sukzessive umzusetzen.

Begründung:

In seiner 4. Sitzung am 11.11.2019 hat das Plenum der Regierungskommission „Eine moderne Verwaltung für ein modernes Niedersachsen“ das MI mit der Prüfung und Bewertung der Idee beauftragt, die IT-Dienstleister der Landesverwaltung (z. B. IT.N, SLA, Steuer-RZ, ZIB (Justiz), NLWKN, NLQ) zu einer Einrichtung zusammenzuführen.

Die Regierungskommission schließt sich dem Prüfungsergebnis des MI an, dass keine vollständige organisatorische Zusammenführung der IT-Dienstleister erfolgen, sondern der von der Landesregierung eingeschlagene Weg der Konsolidierung des Clientmanagements und des Serverbetriebs im Rahmen der technischen und finanziellen Möglichkeiten fortgesetzt werden soll.

In den großen Fachverwaltungen, also der Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung, ist das Clientmanagement jeweils bereits zentralisiert. Insofern besteht hier kein weiterer akuter Handlungsbedarf.

In der Allgemeinen Verwaltung werden hingegen die ca. 23.500 IT-Arbeitsplätze von ca. 26 IT-betreibenden Stellen administriert. Diese befinden sich in einem gemeinsamen Sicherheitsverbund, der ihnen die Nutzung von zentralen Diensten (wie z.B. E-Mail-Dienst, zentraler Internetzugang) ermöglicht. Die beschriebene heterogene Administration in einem gemeinsamen Sicherheitsverbund ist angesichts der heutigen Anforderungen an die Informationssicherheit überprüfungsbedürftig.

Außerdem sollte in der Allgemeinen Verwaltung ein einheitliches Ausstattungs- und Qualitätsniveaus geschaffen werden, um den zukünftigen Anforderungen der Digitalisierung gerecht werden zu können. Zudem sollten angesichts der anstehenden Ruhestandswelle die Fachkräfte, die für das Clientmanagement eingesetzt werden, organisatorisch so weit wie möglich zusammengefasst werden, um Synergieeffekte zu erzielen.

Von den 23.500 IT-Arbeitsplätzen der Allgemeinen Verwaltung werden bereits ca. 12.000 Arbeitsplätze von IT.N zentral mit dem standardisierten NiedersachsenClient (NIC) betreut. Es wird vorgeschlagen, den Clientbetrieb der übrigen 11.500 Arbeitsplätze ebenfalls zum IT.N zu verlagern.

Die Verlagerung des Clientmanagements ist ein komplexer Vorgang und sollte daher schrittweise erfolgen. Es wird empfohlen, mit denjenigen (i.d.R. kleineren) Dienststellen zu beginnen, die aufgrund eines Mangels an Personalressourcen zunehmend Probleme haben, das Clientmanagement unter den heutigen Sicherheitsanforderungen eigenständig zu betreiben.

Hinsichtlich des Serverbetriebs hat IT.N bei Dataport hochmoderne Flächen in zwei Rechenzentren von Dataport angemietet, um die veralteten Rechenzentren abzulösen. Die Regierungskommission empfiehlt den Ressorts, ihre derzeit in großer Anzahl in dezentralen Standorten betriebenen Server in das neue Rechenzentrum von IT.N bei Dataport zu verlagern. Dies sollte nicht nur aus Gründen der Informationssicherheit, sondern insbesondere aus Klimaschutzgründen erfolgen, da die neuen Rechenzentrumsflächen i.d.R. deutlich weniger Energie verbrauchen als die derzeitigen Standorte.

Nach Ansicht der Regierungskommission gibt es über die bisher konkret geplanten Digitalisierungsmaßnahmen hinaus weitere Potenziale, die die Digitalisierung bietet.

Hintergrund ist, dass die Verwaltung und auch die Regierungskommission bzw. die in ihr repräsentierten Behörden und Verbände methodisch Optimierungspotentiale in aller Regel nur durch eine Bewertung der heutigen informationstechnischen Möglichkeiten der Verwaltung feststellen. Dies führt zu einem eher reaktiven Reformansatz.

Angesichts der Tatsache, dass sich der Einsatz von Informationstechnologien bei Unternehmen, Verbänden und in der allgemeinen Bevölkerung dynamisch fortentwickelt und die marktgängigen Softwareleistungen immer neue Dimensionen erreichen (Stichwort: künstliche Intelligenz), muss der Reformansatz nach Ansicht der Regierungskommission erweitert werden.

Die Digitalisierung wird demnächst ganz neue Potenziale für Reformüberlegungen bieten. Zum Beispiel wird eine Volldigitalisierung eines Genehmigungsverfahrens von der Antragstellung bis zur Genehmigung dazu führen, dass das Verfahren personell „überall“ bearbeitet werden kann. Damit verlieren z.B. Standortfragen jedenfalls für die Verfahrensführung an Bedeutung.

Auch der Einsatz künstlicher Intelligenz wird neue Möglichkeiten für den effektiven Einsatz von Verwaltungspersonal bieten.

Um die Perspektiven und Chancen der Digitalisierung in der o.g. weiteren Perspektive im Einzelnen auszuleuchten, hat die Regierungskommission dieses Themenfeld in einem Workshop unter Leitung von Prof. Dr. Daiser unter breiter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis ausarbeiten lassen. Zusammensetzung und Vorgehensweise dieses Workshops sowie die daraus erzielten Ergebnisse sind in Anlage D.5. dargestellt.

D. Anlagen

1. Bisherige Gutachten Niedersachsen

(Bezug: Nr. 1 der Anlage zum KabBeschluss vom 15.01.2019)

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
03.09.2004 (beauftragt durch den Gesprächskreis Weser-Ems)	Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen – Funktion, Aufgaben, Organisation von „Regierungsbüros“	Prof. Dr. Hesse	Infolge der Auflösung der Bezirksregierung ist die Einrichtung von Regierungsbüros an den ehemaligen Standorten geplant – Regionen fürchten Verlust der Einflussnahme auf die Regierungsarbeit, wenn die staatliche Ebene nur noch mit „Büros“ in den Regionen vertreten ist	Einrichtung von Regierungsbüros infolge des Systemwechsels (von 3- auf 2-Stufigkeit) notwendig Materieller Ergänzungsbedarf in vier Bereichen: 1. Zuweisung „harter“ Kompetenzen (z. B. Raum- und Bauordnung, Kommunalaufsicht) 2. Klar definiertes Initiativrecht für neue Aufgaben und Projekte 3. Prozedurale Integration in das übrige Verwaltungshandeln (regionale Koordination von Fachpolitiken und Behördentätigkeiten, Schlichtungsverfahren) 4. Formale Aufwertung der Regierungsbüros und deren Amtsträger

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
06.02.2006 (beauftragt durch MI - VM)	Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung - Vergleichsanalyse und Aufgabenkritik	Prof. Dr. Hesse	Durchführung einer systematischen Aufgabenkritik im Bereich der Raumordnung und Landesplanung (Ausweisung von staatl. Kernaufgaben des Bereichs, Privatisierungspotentiale, Optimierungsmöglichkeiten in der Aufgabenteilung Staat/Kommunen, ableitbare Reorganisationsmaßnahmen, Lösung für Vernetzung staatl. und kommunaler Aufgaben) Vergleich mit anderen Flächenländern (NW, BY, BW)	<p>Aufgabenkritische Kürzungspotentiale (auch im Hinblick auf Personal) zurzeit begrenzt</p> <p>Auflösung des Konflikts zwischen Raumordnung und Wirtschaft durch Anpassung der Geschäftsverteilung (Verlagerung der Raumordnung in das MW)</p> <p>Vereinfachung der interministeriellen Koordination (Auflösung des IMAK)</p> <p>Erstellung einer Fördermitteldatenbank</p> <p>Aufwertung der Regierungsvertretungen</p> <p>Regionalisierung von Fördermitteln (regionale Budgetierung)</p> <p>Maßstabsvergrößerung der Regionalplanung</p> <p>Befristeter Personalvorbehalt und Entwicklung eines mittelfristig zu verwirklichenden Personalkorridors</p>

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
03.03.2006 (Auftraggeber Stiftung und Verein Westfalen- Initiative)	Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen	Prof. Dr. Bogumil	<p>Analyse der Verwaltungsstrukturreform in NI mit drei Zielen:</p> <p>Detaillierte Darstellung der Reform in NI unter besonderer Berücksichtigung der Sonderbehörden, des Wegfalls der BezReg und der Kommunalisierungsbemühungen</p> <p>Analyse der Durchsetzungs- und Implementierungsstrategie</p> <p>Erste Analyse der Praxiserfahrungen, insbes. Auf den Wegfall der Mittelinstanzen</p>	<p>Ziel, Personalkosten auf Landesebene zu verringern, zu gering (nur 3,2% der Landesbediensteten)</p> <p>Abschaffung der BezReg ist nicht Ergebnis einer Aufgabenkritik sondern von strukturellen Vorgaben</p> <p>Führt zu Problemlagen (wachsender Ressortegoismus, Anwachsen/Verfestigung von Sonderbehörden, Anstieg der Gerichtsverfahren durch Wegfall des Widerspruchsverfahrens, negative Entwicklungen in Aufsichtsbereichen wie Kommunalaufsicht und Naturschutz)</p> <p>Regierungsvertretungen nicht leistungsfähig</p> <p>Geringe Kommunalisierung von Aufgaben</p> <p>Rückschluss auf NRW: Land braucht unbedingt eine Mittelinstanz, aber auch hier Reformbedarf</p>

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
01.12.2008 (beauftragt durch MI – VM)	Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008)	Prof. Dr. Hesse	<p>Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Regierungsvertretungen anhand der Erfahrungen seit 2005/6 bis 2008 und vor dem Hintergrund folgender Fragen:</p> <p>Erfüllen die RV den zugedachten Auftrag</p> <p>Welchen Ruf und Bekanntheit genießen die RV bei den Ministerien und Behörden</p> <p>Sind Ressourcen und Kompetenzen sinnvoll und ausreichend</p> <p>Reformbedarfe und Verbesserungsmöglichkeiten</p>	<p>Organisation und Aufgaben sind grds. geeignet, Entwicklungsbedarf im Personalbereich</p> <p>Wesentliche Probleme sind in der begrenzten Funktionalität begründet</p> <p>Trotz Fortschritte institutionelle Hemmnisse</p> <p>Schwierigkeiten der objektivierten quantitativen Erfolgsmessung</p> <p><u>3 Verbesserungsvorschläge:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mittelfristige Auflösung 2. Fortschreibung und Ausbau (umfassender Koordinierungsauftrag i. R. der regionalen Ressortabstimmung) 3. Profilierung als Entwicklungsagenturen (Zusammenfassung aller erforderlichen Beratungs-, Betreuungs-, Kommunikations- und Koordinationsfunktionen zusammen, die im Kontext komplexer Ordnungs- und Genehmigungsverfahren erforderlich werden)

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
01.11.2009	Konzeptpapier: Nachhaltige Landes- und Regionalentwicklung in Niedersachsen	StS Ripke (ML)	Optimierung der Behördenstruktur im Hinblick auf das Zusammenwirken der Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL) mit den Regierungsvertretungen, der NBank, dem NLWKN und den Grundbuchämtern	<p>Bündelung von Planungs-, Genehmigungs- und Förderprozessen für landesbedeutsame Projekte (z. B. Infrastrukturmaßnahmen, Gewerbe- und Industrieprojekte, Energieprojekte) in den 14 GLL</p> <p>Implementierung von Regionalmanagern in den Ämtern</p> <p>Bildung eines Dezernats „Nds. Regionalzentrums“ aus den beteiligten Ressorts in den Ämtern</p>
03.05.2010 (beauftragt durch MI – VM)	Untersuchung des Fördermanagements in Niedersachsen	AFC Management Consulting AG	Überprüfung der Notwendigkeit, ob drei Bewilligungsbehörden (LWK, NLWKN, GLL) für Fördermaßnahmen erforderlich sind oder ob und unter welchen Voraussetzungen eine Verschlankung des Fördermanagements möglich ist. Dabei wird die NBank einbezogen	Eine Konzentration von den zurzeit bei verschiedenen Behörden (einschl. NBank) durchgeführten Fördermaßnahmen bei der einen oder anderen Behörde wird von den Gutachtern <u>nicht</u> empfohlen. Insbesondere die Bindung von Fachpersonal (know-How) an die Bewilligungsprozesse lässt keine signifikanten Synergiepotentiale erkennen.

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
30.05.2010 (beauftragt durch MI – Abtlg. 3)	Kommunalstrukturen in Niedersachsen	Prof. Dr. Hesse	Erstellung eines Gutachtens über den Stand und Zustand der nds, Kommunalstrukturen mit dem Ziel, die Grundlagen der letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreform in Niedersachsen (Weber/70er) zu überprüfen und erforderlichenfalls Anregungen zu ihrer Fortentwicklung vorzutragen. Erstellung einer Bestandsaufnahme und Vergleich mit Entwicklungen in anderen Flächenländern	Entwicklung von Handlungsoptionen zur Reorganisation der kommunalen Strukturen, insbes. Beibehaltung Status Quo Erweiterte interkommunale Kooperation Punktueller Anpassungen und selektive Gebietsreformen Gesamtansatz (Fusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen)
31.12.2012 (beauftragt durch MI – Abtlg. 3)	Kommunalstrukturen in Niedersachsen Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, zugleich: Abschlussbericht	Prof. Dr. Hesse	Erstellung eines Gutachtens zunächst auf einer umfassenden Bestandsaufnahme, Erarbeitung und Analyse zeitnaher Empirien (zum Stichtag 31.12.2012), Bewertung nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis sowie Vergleich mit anderen Flächenländern und Ableitung von Handlungsempfehlungen	Entwicklung von Handlungs- und zukunftsfähigen Kommunalstrukturen in bestimmten Regionen (18 benannte Regionen)
01/2013	Aufsatz: „Handlungsoptionen und Grenzen kommunaler Selbstverwaltung: eine Fallstudie“ in ZSE 1/2013	Prof. Dr. Hesse	Zusammenfassung aus vorausgegangenen Gutachten zu den Kommunalstrukturen in NI	s. o.

Datum	Inhalt	Gutachter	Untersuchungsgegenstand	Kurzfassung Kernaussagen
01.07.2016	Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung- Bundesländervergleich des Aufgabenbestandes	Prof. Dr. Grohs	Erstellung eines Bundesländervergleichs zur Evaluation der Ämter für regionale Landesentwicklung in Ergänzung zum Gutachten von Prof. Bogumil. Ziel des Bundesländervergleiches ist es, zunächst aus den Erfahrungen anderer Bundesländer mit der Wahrnehmung des gegenwärtigen Aufgabenbestandes der Ämter für regionale Landesentwicklung Folgerungen für die optimale Aufgabenansiedlung und -wahrnehmung zu ziehen.	ÄrL institutionell stärken und dem Leitbild eines einheitlichen Ansprechpartners des Landes für regionale Belange nähern Potential für eine strategische Steuerung von Regionsbelangen
17.01.2018 (beauftragt durch StK)	Die niedersächsischen Ämter für regionale Landesentwicklung – Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Evaluation Wissenschaftliches Abschlussgutachten	Prof. Dr. Bogumil Prof. Dr. Grohs	erste Erkenntnisse über die Wirkungen der neuen Verwaltungseinrichtungen zu erheben. im Sinne einer begleitenden Evaluation Optimierungsvorschläge im laufenden Prozess erarbeiten	bisheriger Aufgabenzuschnitt ist unzureichend 3 Zukunftsmodelle: Modell 1 = Konsolidierung des Status quo zzgl. 16 Stellen Modell 2 = Anreicherung der Regionalentwicklungsaufgaben mit wichtigen Genehmigungsaufgaben, UVP und Planfeststellungsverfahren sowie Aufgaben im Bereich Förderung Modell 3 = wie 2, zusätzlich mit Aufgaben der Kommunalaufsicht Modell 2 wird präferiert bisherige Ansiedlung in der StK sollte überprüft werden – Vorschlag: Verlagerung der Zuständigkeit in das MI

2. Organisationsanalysen in eigener Ressortverantwortung ohne direkten Bezug zur Regierungskommission

2.1 MI (Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz; NLBK)

Beschreibung

Der staatliche Brand- und Katastrophenschutz in Niedersachsen wird reorganisiert. Dies betrifft die bestehenden Strukturen der Referate 34 und 35 im Innenministerium, der Niedersächsischen Akademie für Brand- und Katastrophenschutz und der Ämter für Brand- und Katastrophenschutz (ehemals Dezernate 23) in den Polizeidirektionen. Hintergrund sind die Erfahrungen der Jahre 2004-2019. Nach Auflösung der Bezirksregierungen verteilten sich die Aufgaben der Bezirksregierungen auf das Ministerium und die zeitgleich eingerichteten Dezernate 23 in den Polizeidirektionen.

In Anerkennung und ausdrücklicher Würdigung der bisherigen Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den betroffenen Dienststellen geht es bei der beabsichtigten Reform nicht um eine Kürzung des Personal- und Ressourceneinsatzes. Vielmehr zielt das Vorhaben auf eine effektive Vorbereitung auf gegebene und künftige Herausforderungen. Dazu zählen insbesondere veränderte landesweite Lagebilder und neue zentrale Zuständigkeiten, ferner ein gesteigener planerisch-konzeptioneller Aufwand u. a. im Zusammenhang mit dem Schutz Kritischer Infrastrukturen und der Zivilen Verteidigung, die Sicherstellung des flächen-deckenden Brandschutzes² (vgl. Bericht der Strukturkommission im Auftrag des Landtages) sowie das Erfordernis einer verbesserten und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter attraktiven Personalentwicklung.

Ziel

Ziel der Maßnahme ist die Konzentration der Kompetenzen des Brand- und Katastrophenschutzes sowie eine zukunftsorientierte Positionierung des Landes Niedersachsen in diesen Bereichen. Niedersachsen soll durch die Reorganisation den steigenden konzeptionellen und planerischen Anforderungen besser gerecht werden, flexibler auf sich verändernde Lagebilder reagieren können und seine Attraktivität als Arbeitgeber für die Zukunft festigen.

Zur Erreichung dieser Ziele wird ein zentrales Landesamt an den Liegenschaften der NABK in Celle und Loy gegründet. Dieses soll zum 01.01.2021 seinen Betrieb aufnehmen. Zurzeit wird als Arbeitstitel die Bezeichnung „Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz (NLBK)“ benutzt.

Dies soll sowohl die Abarbeitung lagebedingter Ereignisse als auch die alltägliche Bearbeitung der landesseitigen Aufgaben konzentrieren und in hoher Qualität garantieren.

Zur Erreichung dieser Ziele wird ein zentrales Landesamt an den Liegenschaften der NABK in Celle und Loy gegründet. Dieses soll zum 01.01.2021 seinen Betrieb aufnehmen; es soll die Bezeichnung „Niedersächsisches Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz (NLBK)“ führen.

² Bericht der Strukturkommission „Einsatzort Zukunft – Niedersachsen stellt sich den Herausforderungen der Zukunft zur Sicherstellung des Brandschutzes vom 21.05.2019, MI (Drs. 18/3971)

Das NLBK soll zum einen die laufende Bearbeitung der landesseitigen Regelaufgaben bündeln und optimieren und zum anderen die professionelle Abarbeitung lagebedingter Ereignisse sicherstellen.

Sachstand

Es wurde eine Projektorganisation aufgestellt, die alle betroffenen Stellen als auch die zu beteiligenden Verantwortungsträger sowie die Personalvertretungen, Gleichstellungsbeauftragten und Schwerbehindertenvertrauenspersonen einbezieht. Diese Projektorganisation hat im Juni 2019 ihre Arbeit aufgenommen.

Hierzu werden die Bereiche „Krisenmanagement“, „Haushalt“, „Personalentwicklung“, „EU-Angelegenheiten“ im Rahmen gesonderter Projektgruppen bearbeitet und die Ergebnisse einem Aufbaustab zur Verfügung gestellt, der den Aufbau des neuen Landesamtes plant und umsetzt. Dies betrifft insbesondere die Themen „Aufgabenkritik“, „Rechtsvorschriften“, „Schnittstellen“ und „Flächenpräsenz“ die als besonders wichtig für den Erfolg der Reorganisation angesehen werden. Weiterhin setzt sich der Aufbaustab unter anderem mit dem Thema „Corporate Design“ und der räumlichen und personellen Situation des neuen Landesamtes auseinander. Im Zuge der Reorganisation wird die Einführung der E-Akte im neuen Landesamt zum 01.01.2021 geplant.

Auch wenn die Bildung des neuen Landesamtes zum 01.01.2021 dem Zeitplan nachvollzogen wird, verbleiben innerorganisatorische Gesichtspunkte, die in der neuen Struktur (weiter) bearbeitet werden müssen. Dabei sind, was den Umsetzungsgrad anbetrifft, die außergewöhnlichen Belastungen aus der mehrmonatigen Stabsarbeit während der Corona-Pandemie zu berücksichtigen, die in wesentlichen Teilen von dem von der Reorganisation betroffenen Personal geleistet worden ist

Ausblick

Die verbleibenden Aufgabenstellungen bezüglich der erforderlichen Gesetzänderungsverfahren, der Aufstellung und Umsetzung der Aufgabenverteilung und des Personalkonzeptes für das MI und das NLBK, der Bemessung der finanziellen Sachkostenanteile sowie der Aufstellung des Haushalts des neuen Landesamtes für das Jahr 2021 und der Aufstellung der MIPLA werden **angegangen und erforderlichenfalls** im Jahr 2021 weiter vorangetrieben bzw. abgeschlossen. Ebenso wird die Ausgestaltung des Dienstbetriebs des neuen Landesamtes durch Erarbeitung von Geschäftsordnung, Arbeitszeitverfügungen und weiteren internen Verfügungen und Dienstanweisungen vorgenommen. Der räumliche Bedarf und dessen genaue Umsetzung werden aufgrund der Überleitung des Dienstbetriebes fortlaufend festzulegen sein.

2.2 MI (Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, LAB NI)

Beschreibung

Im Bereich des Asyl- und Ausländerrechts (MI, Abt. 6) sind zur weiteren Optimierung des Rückführungsvollzuges in der Zeit von Januar bis Juli 2019 die landesinternen Verwaltungsstrukturen auf Verbesserungspotenziale überprüft worden.

Für aufenthaltsbeendende Maßnahmen sind die kommunalen Ausländerbehörden zuständig, hiervon ist auch die Einleitung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme umfasst. In diesem Kontext war festzustellen, dass es große Unterschiede bei der Anzahl der eingeleiteten Abschiebungen gab. Zur konsequenten Durchsetzung der Ausreisepflichtung war zu

erwägen, den Rückführungsvollzug wirksamer und effizienter zu gestalten und zu überprüfen, ob Optimierungspotentiale hinsichtlich der landesinternen Verwaltungsstrukturen bestehen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Januar 2019 ein Projekt vom MI initiiert, um Effizienzpotentiale zu identifizieren und in Abstimmung unter anderem mit der AG KSV zu optimieren.

Projektteilnehmer waren: MI, LAB NI, AG KSV, Mitarbeiter kommunaler Ausländerbehörden.

Ziel

Ergebnis des im Januar 2019 vom MI initiierten Projekts ist, dass der Rückführungsvollzug durch Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle bei der LAB NI weiter begleitet und unterstützt werden soll, um die Effizienz im Rückführungsprozess durch Bündelung von Fachwissen zu erhöhen.

Die LAB NI verstärkt durch diese zentrale Beratungsstelle deshalb ihre bisherigen Aktivitäten in den Bereichen Passersatzpapierbeschaffung, Identitätsklärung, Unterstützung der kommunalen Ausländerbehörden in ausgewählten Einzelfällen z.B. bei ausländischen Mehrfach- und Intensivstraftätern (aMIT), sowie Ausweitung der Bearbeitung von Dublin-Fällen.

Sachstand

In dem Projekt von Januar bis Juni 2019 wurde zunächst der Ablauf des Rückführungsvollzugs dargestellt sowie vorhandene Herausforderungen und entsprechende Schnittstellen identifiziert. Auf dieser Grundlage wurde sodann ein Feinkonzept entwickelt, welches Vorschläge zur Optimierung des Rückführungsvollzugs und Umsetzungsvorschläge enthält.

Auf der Grundlage des Feinkonzepts ist seit dem 01.07.2019 bei der LAB NI eine zentrale Beratungsstelle eingerichtet worden, die die kommunalen Ausländerbehörden bei Fragen des Rückführungsvollzugs unterstützt.

Ziel ist es, dadurch Fachwissen zu bündeln und für die kommunalen Ausländerbehörden vorzuhalten, um die Verfahrensweise bei Rückführungsmaßnahmen insbesondere bei besonderen Einzelfällen zu optimieren und eine gute Vernetzung zu Behörden und Stellen des Bundes (ZUR, Bundespolizei, AA) zu erreichen.

Die neuen Aufgaben erforderten eine Anpassung der aufbauorganisatorischen Struktur der LAB NI. Der Organisationserlass für die LAB NI ist insofern angepasst worden.

Ausblick

Das Projekt „Weitere Zentralisierung des Rückführungsvollzuges“ konnte wie geplant im Juni 2019 abgeschlossen werden. Eine Umsetzung der Projektergebnisse hat mit der Einrichtung der Zentralen Beratungsstelle bei der LAB NI zum 01.07.2019 stattgefunden.

Im Jahre 2020 wird eine Evaluierung der bisherigen Zusammenarbeit durchgeführt. Diese soll auch Rückmeldungen der kommunalen Ausländerbehörden berücksichtigen.

2.3 MF (Staatliches Baumanagement Niedersachsen, SBN)

Beschreibung / Ziel

Bei der Organisationsanalyse des SBN wird u.a. untersucht, ob ein zweistufiger Verwaltungsaufbau die Leistungsfähigkeit der staatlichen Bauverwaltung dauerhaft besser sichert. Ziel ist es, Optimierungspotentiale (Termine, Kosten, Qualität, Wirtschaftlichkeit) zu erschließen.

Das staatliche Baumanagement soll als qualifizierter Partner rund um die Immobilien des Landes und des Bundes in Niedersachsen zukunftsfest aufgestellt werden. Dafür muss die Effizienz der Abläufe zwischen allen beteiligten Akteuren weiter verbessert und zukunftsfähige Strukturen geschaffen werden, unter Berücksichtigung der Chancen der Digitalisierung im Bauwesen, insbesondere BIM (Building Information Modeling; deutsch: Bauwerksdatenmodellierung).

Sachstand

Am 19. Mai 2020 hat das Kabinett das von der Projektgruppe unter Begleitung der „Partnerschaften Deutschland“ entwickelte „Strategische Handlungskonzept für die Neuausrichtung des Staatlichen Baumanagements Niedersachsen (SBN)“ zur Kenntnis genommen. Zugleich hat sie das darin enthaltene Zehn-Punkte-Programm beschlossen mit dem Sofortmaßnahmen auf den Weg gebracht werden, die kurzfristig umzusetzen sind und eine schnelle Verbesserung der Effizienz ermöglichen. Die Sofortmaßnahmen haben unterschiedliche Themen im Blick, um die Ziele zu erreichen. Dazu zählen der Abbau von Verfahrenshindernissen oder Doppelprüfungen, die Anhebung von Wertgrenzen und die Schaffung klarerer Verantwortlichkeiten, die Einführung eines Kommissionsverfahrens, um Haushaltsunterlagen schneller vorlagereif zu machen, eine klare Abgrenzung von Bauunterhaltung und kleinen Baumaßnahmen sowie Pilotprojekte einer zweistufigen Bauverwaltung.

Konkret wurden folgende Einzelmaßnahmen im Zehn-Punkte-Programm beschlossen:

1. Pilotprojekte im Landesbau zur Umsetzung zweistufiger Verfahrensabläufe und zur ganzheitlichen Projektabwicklung großer Baumaßnahmen

Große Baumaßnahmen des Landes sind häufig technisch anspruchsvoll, die Verfahrensabläufe komplex und wegen der Vielzahl der beteiligten Institutionen schwer zu steuern. An beispielhaften Pilotprojekten soll innerhalb des SBN die operative Verantwortung im Bauamt gestärkt werden und die fachaufsichtliche Begleitung entfallen. Zur ganzheitlichen Projektabwicklung großer Baumaßnahmen (Unterbringungsbedarf, Beratung, Planung, Bau, Betrieb) werden diese im Geschäftsbereich MF zudem in einem Bauamt gebündelt.

2. Pilotprojekte im Bundesbau zur Umsetzung interdisziplinärer und standardisierter Planungen

Im militärischen Bundesbau sind häufig wiederkehrende Bauaufgaben anzutreffen, die nicht zwingend vor Ort geplant und vorbereitet werden müssen. Durch eine zentrale Bündelung von Fachwissen in interdisziplinären Projektteams können Synergien gehoben, der Anteil an Eigenerledigung gesteigert und die Integration digitaler Projektdaten (BIM, Produktdatenmanagement [PDM]) vereinfacht werden.

3. Ressortabstimmungen für eine verbindliche Ressourcenplanung

Der parallele Investitionshochlauf zur Stärkung der öffentlichen Infrastruktur erschwert die konzentrierte und zielgerichtete Projektdurchführung, da die vorhandenen Planungskapazitäten ohne vorherige Priorisierung der Baumaßnahmen ausgelastet werden. Durch jährliche Ressortabstimmungen wird das Verhältnis von vorbereitenden Planungen und tatsächlich durchzuführenden Baumaßnahmen optimiert.

4. Flexiblere Ämterstrukturen für eine zeitgemäße Personalgewinnung

Durch den erheblichen Aufgabenzuwachs für die acht Ämter des SBN sind einige Organisationseinheiten sehr groß geworden und in ihren Leitungsspannen schwierig zu führen. Durch eine flexiblere Geschäftsordnung kann die Einrichtung von temporären Teams mit flachen Hierarchien erleichtert werden.

5. Projektvereinbarungen zur Reduzierung von Projektstörungen durch Planungsänderungen

Die Verfahrensabläufe bei großen Hochbauprojekten sind komplex und werden häufig durch nachträgliche Änderung von Projektzielen schwer beherrschbar. Durch frühzeitigere und verbindliche Festlegung von Projektzielen sollen alle Projektbeteiligten (Ressorts, Nutzer, MF, SBN) an der gemeinsamen Projektverantwortung gemessen werden können. Zudem soll durch die Festlegung eines „Redaktionsschlusses“ der zeit- und kostenintensive Umplanungsaufwand während der Bauphase minimiert werden.

6. Kommissionsverfahren zur Bündelung von Entscheidungen

Bei großen Baumaßnahmen im Landesbau gibt es eine Vielzahl von Beteiligten, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten in das Verfahren eingebunden sind. Durch das Kommissionsverfahren sollen die Belange des Nutzers, des Ressorts, der Bauverwaltung, des Haushaltsbeauftragten und des Landesrechnungshofs zeitgleich im Sinne einer „Antragskonferenz“ erörtert und abschließend entschieden werden. Die Erfahrungen im Hochschulbau, wo das Verfahren seit längerem praktiziert wird, haben gezeigt, dass der Projektablauf dadurch gestrafft werden kann.

7. Wertgrenzanhebung zur Verkürzung von Verfahrensabläufen

Derzeit sind Baumaßnahmen ab 2 Mio. € im Haushaltsplan einzeln nachzuweisen und unterliegen den Verfahrensregeln für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten nach der RL Bau. Durch die Anhebung der Wertgrenze auf 5 Mio. € können die Verfahrenszeiträume verkürzt und weniger formal gestaltet werden. Durch den Verzicht auf einen parlamentarischen Vorbehalt wird die präventive Mitwirkung des Nds. Landtags reduziert, die Anhebung wird daher zunächst auf 3 Jahre befristet.

8. Erweiterte Definition der Bauunterhaltungsleistungen für eine klare Zuordnung der Verantwortung

Die begriffliche Abgrenzung zwischen (konsumtiven) Bauunterhaltungsleistungen und (investiven) großen und kleinen Baumaßnahmen ist in der LHO nur sehr allgemein geregelt. In der Praxis werden zur Klärung der Zuständigkeiten und Finanzierungswege häufig erhebliche Zeiträume benötigt. Durch eine konkrete Definition der Leistungsabgrenzung können Prozesse schneller beginnen.

9. Bündelung von Haushaltsmitteln zur Erleichterung des Haushaltsvollzugs

Innerhalb größerer Liegenschaften werden Bauaufträge regelmäßig aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen abgewickelt. Durch die Zusammenführung dieser Mittel können bei der Vergabe Wirtschaftlichkeitsvorteile generiert und die Mittelbewirtschaftung deutlich erleichtert werden.

10. Konzentration von Ressourcen im Zubau zur Reduzierung des Prüfumfangs

Die Regelungen und Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO führen zu einem hohen baufachlichen Prüfumfang, dem häufig keine relevanten Prüfungsergebnisse gegenüberstehen. Um die vorhandene Expertise im SBN auf die relevanten Projekte zu konzentrieren, soll eine baufachliche Mitwirkung nur noch ab einer Förderquote von mehr als 50 % und einer Fördersumme von über 5 Mio. € erforderlich sein. Eine Evaluation soll nach 3 Jahren erfolgen.

Die Anhörung des Landesrechnungshofs ist bereits erfolgt und die erforderlichen Änderungen der Verfahrensregeln sind vorbereitet. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen hat in seiner Sitzung am 30.09.2020 die vorgelegte Landtagsvorlage mit ihren Anlagen zur Kenntnis genommen und für die vorgesehene befristete Änderung der VV zu § 24 und 54 LHO und der damit verbundenen Anhebung der Wertgrenze zwischen kleinen und großen Neu-, Um-, und Erweiterungsbauten auf 5 Mio. € die Zustimmung gegeben.

Ausblick

Bei der Umsetzung des 10-Punkte-Programms wurde Wert daraufgelegt, dass die Maßnahmen kurzfristig umzusetzen sind und schnell greifen sollen. Die Regelungen sind im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof zeitlich befristet und mit einem ausdrücklichen Evaluationsvorbehalt versehen. Mit der Umsetzung der Maßnahmen wurde nach Zustimmung der parlamentarischen Gremien bereits begonnen. Mittelfristig, mit einem Betrachtungszeitraum bis ins Jahr 2025, soll die Neuausrichtung des SBN noch weitergehend erfolgen. Das Strategische Handlungskonzept zeigt die wesentlichen Ziele in den Handlungsfeldern Organisation und Kommunikation auf. In einer zweiten Stufe wird es u. a. darum gehen die wirtschaftlichen Formen der Eigenerledigung zu stärken und die Erfahrungen aus den Pilotprojekten in die Aufbauorganisation einfließen zu lassen.

Das Ziel ist es mit den vorgesehenen Maßnahmen die Baumaßnahmen des Landes in einem stabilen Kosten- und Terminrahmen auszuführen, schneller in die Baudurchführung zu kommen und die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns dabei stets im Blick zu behalten.

2.4 MS (Landesbildungszentrum)

Beschreibung

Mit der „Zukunftsoffensive Inklusion mit den Landesbildungszentren (LBZ)“ soll Kindern und Jugendlichen mit einer Sinnesbeeinträchtigung und daraus resultierender Kommunikationsbeeinträchtigung eine inklusive und wohnortnahe Förderung und Beschulung zuteilwerden.

Eine Herausforderung besteht darin, innerhalb bestehender Strukturen zu beginnen und eine grundlegende Neuausrichtung der LBZH zu erreichen.

Ziel

Mit der Zukunftsoffensive wurde ein Veränderungsprozess für eine grundlegende Neuausrichtung der LBZ insbesondere unter dem Aspekt der Inklusion eingeleitet. Zentrales Anliegen ist dabei die fachlich-inhaltliche Weiterentwicklung der Leistungsangebote der LBZ, die in der Folge ggf. auch zu strukturellen Veränderungen führen kann.

Das Projekt Zukunftsoffensive gliedert sich in mehrere Teilprojekte.

Sachstand

Insgesamt gibt es bisher 6 Teilprojekte, weitere befinden sich in der Planungsphase.

Die Teilprojekte der Zukunftsoffensive beschäftigen sich mit der Weiterentwicklung der von den LBZ erbrachten Leistungen für sinnesbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche unter Inklusionsaspekten.

Die Ergebnisse aller Teilprojekte sind in den LBZ in der Umsetzung. Zum Teil ergeben sich daraus strukturelle Änderungen, wie z. B. die Einstellung des Angebots der beruflichen Rehabilitation im LBZ für Hörgeschädigte (LBZH) Osnabrück, Veränderungen in der Abteilungsstruktur der LBZ oder der Aufbau von dezentralen Stützpunkten zur Stärkung der Präsenz in der Fläche zur Unterstützung hörbeeinträchtigter Kinder und deren Eltern, damit

die Angebote der Beratung und pädagogischen Audiologie besser und weniger zeitaufwendig zu erreichen sind. Der Einsatz eines Hörmobils im Flächenland Niedersachsen ist in Vorbereitung.

Die Beratungsangebote einschließlich des Mobilen Dienstes stehen im Fokus der Ressourcenplanung in den LBZ. Dabei werden die neuen technischen Möglichkeiten (z.B. Digitalisierung) genutzt, wie es auch für die Unterrichtsangebote der LBZ gilt.

Mit den durch die Pandemie geänderten Rahmenbedingungen hat sich die Elternarbeit intensiviert. Auf die positiven Entwicklungen soll aufgebaut und weiterhin ein verstetigter reger Austausch ermöglicht werden.

Ausblick

Das Projekt läuft 10 Jahre und ist als kontinuierlicher Prozess angelegt. Eine Umsetzung der sich aus dem Projekt möglicherweise ergebenden erforderlichen strukturellen Veränderungen der LBZ unter Inklusionsaspekten wird daher schrittweise erfolgen.

Die vorhandenen Verwaltungsstrukturen in den LBZ sollen gemeinsam mit dem Träger optimiert werden. Es sollen Entscheidungs- und Zustimmungsvorbehalte des Trägers definiert, das Controlling durch den Träger optimiert und die Austausche zwischen den LBZ und dem Träger intensiviert werden.

Die Weiterentwicklung der Angebote der Mobilen Dienste in den Förderschwerpunkten Hören und Sehen erfolgt gemeinsam mit MK.

Initiativen zur Weiterentwicklung der inhaltlichen Angebote unter Berücksichtigung von Qualifizierungsmaßnahmen des Personals werden von allen LBZ in Kooperation mit der Trägerbehörde kontinuierlich ergriffen.

2.5 MK (Umorganisation der Schulverwaltung)

Beschreibung

Das Kultusministerium und sein Geschäftsbereich befinden sich in einem Veränderungsprozess, der seinen Ursprung im Jahr 2016 hat. Damals wurde im Auftrag des Kultusministeriums die Online-Befragung „Mehr Zeit für gute Schule“ durchgeführt. In den vielschichtigen Ergebnissen der Online-Befragung trat eines deutlich zutage: Die Unterstützung durch die Behörden wurde in allen abgefragten Tätigkeitsbereichen von den Lehrkräften und Schulleitungen, die an der Befragung teilgenommen haben, als besonders niedrig wahrgenommen.

Auf In der Koalitionsvereinbarung wurde entsprechend festgelegt, dass die Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) als Dienstleister für die Schulen und Kitas neuorganisiert und serviceorientiert weiterentwickelt sowie stärker an das Kultusministerium angebunden werden soll. Die Anbindung an das Kultusministerium soll verbessert werden. Das Kultusministerium hat daraufhin in seinem Geschäftsbereich eine Organisationsuntersuchung durchgeführt, ausgewertet und einen Prozess der Neuordnung des Geschäftsbereichs des MK eingeleitet. **Dieser Prozess wird im Rahmen eines Projektes vom 01.11.2019 bis im 30.11.2020 begleitet.**

Ziel

Mit der Neuordnung des Geschäftsbereichs hat sich das MK zum Ziel gesetzt, die Steuerungs- und Dienstleistungsqualität seines Geschäftsbereichs zu steigern, um die Schulen, Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder sowie Studienseminare für die

Lehrerausbildung wirksamer in ihrer Arbeit und Qualitätsentwicklung zu unterstützen. Alle Ableitungen, die sich nunmehr im Prozess bis Ende 2020 ergeben, stehen unter der Prämisse, diese Serviceleistungen zu optimieren. Es geht darum, dass die Abnehmer auf das fachliche Knowhow der Schulverwaltungsbehörden besser, schneller, unkomplizierter zugreifen können. Dabei ist ein Ziel, neben der Serviceorientierung auch eine wertschätzende Kommunikationskultur zu etablieren. Beratung und Unterstützung müssen auch als ebensolche empfunden und wahrgenommen werden. Die Neuordnung erfolgt in zwei Strängen: organisatorisch-strukturelle Schritte und parallel inhaltliche Neukonzeptionen, die ineinandergreifen.

Sachstand

Die Landesregierung hat am 1.9.2020 beschlossen, die Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) als landesweit tätige Behörde mit Ablauf des 30.11.2020 aufzulösen und zum 1.12.2020 vier regionale Landesämter in Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Osnabrück mit direkter Anbindung an das MK einzurichten. Damit wurde der diesbezügliche Beschluss des Kabinetts aus Juli letzten Jahres konkretisiert und umgesetzt. Die regionalen Landesämter heißen „Regionale Landesämter für Schule und Bildung“ mit der amtlichen Abkürzung RLSB verbunden mit dem jeweiligen Standort (Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Osnabrück). In jedem RLSB wird ein zusätzliches Dezernat für zentrale Dienstleistungsaufgaben aufgebaut. Die gewählte neue Behördenbezeichnung bringt den Regionalitätsgedanken dieser Behörden zum Ausdruck und beinhaltet die Kernaufgaben des Kultusbereichs: Schule und Bildung.

Durch die Einrichtung von vier RLSB werden Entscheidungswege verkürzt und zusätzlich wird den Schulträgern eine in der jeweiligen Region verankerte kompetente Ansprechperson mit Entscheidungsbefugnis gegenübergestellt. Eine landesweit einheitliche Vorgehensweise wird durch die Vorgabe landesweiter Standards für die Aufgabenerledigung durch das MK sichergestellt.

Das MK hat den Auftrag, seinen Geschäftsbereich von einem „Drei-Ebenen-System“ (Kultusministerium, Zentrale der Niedersächsischen Landesschulbehörde und Regionalabteilungen der Niedersächsischen Landesschulbehörde) auf ein „Zwei-Ebenen-System“ (Kultusministerium, vier Landesämter sowie NLQ) zu reduzieren. Hier sind im organisatorischen Sinne Steuerungsebenen gemeint. Die gesamten zentralen Steuerungsaufgaben, die bisher in der NLSchB wahrgenommen wurden, werden in das MK verlagert. Im MK wurde ein Referat S „Steuerung im Geschäftsbereich, koordinierende Planung und Prozessunterstützung im MK“ eingerichtet. Durch Referat S erfolgt eine vertikale Prozesssteuerung in den Geschäftsbereich unter Anwendung von Steuerungsinstrumenten wie Zielvereinbarungen und neuen Kommunikationsroutinen mit den RLSB und dem NLQ. Diese neue Aufbaustruktur des Geschäftsbereichs wird daher vor allem den notwendigen Ausgleich zwischen ortsnahe Entscheidungsanforderungen durch die RLSB und dem NLQ und dem zentralen Steuerungsinteresse des MK verbessern. Zudem wird im Kultusministerium eine horizontale Prozessunterstützung implementiert, um die Steuerung zu optimieren.

Der Beschluss der Landesregierung vom 1.9.2020 bezieht sich auch auf eine Verlagerung der Aufgaben des Fachbereichs II des NLJA „Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder“ als gemeinsame einvernehmliche Entscheidung von MS und MK als oberste Landesjugendbehörde. Diese Aufgaben sind derzeit dem MK zugeordnet und sollen zum 1.12.2020 in das RLSB Hannover verlagert werden. Die Aufgaben werden von dort aus als zentrale landesweite Aufgaben wahrgenommen mit Außenstellen an den Standorten in den RLSB Braunschweig, Lüneburg und Osnabrück.

Ausblick

Die RLSB übernehmen ab 1.12.2020 in der Rechtsnachfolge die Aufgaben der NLSchB als nachgeordnete Schulbehörden. **An einer Weiterentwicklung wird bis zum Projektende am 30.11.2020 gearbeitet.** Eckpunkte wie Regionalität, Augenhöhe von Schulaufsicht und

Beratung sowie Bildung von multiprofessionellen Teams werden dabei eine besondere Rolle spielen. Ebenso eine intensiviert und aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit mit dem NLQ.

2.6 MW (Straßenbauverwaltung)

Beschreibung

Aufgrund des Übergangs der Autobahnverwaltung auf den Bund zum 01.01.2021 wird die NLStBV ca. 900 Mitarbeiter an den Bund abgeben. Diese Personalfuktuation und der dieser zugrundeliegende Aufgabenwegfall ist Anlass für eine Organisationsänderung der NLStBV.

Ziel

Mit der geplanten Organisationsänderung sollen die verbleibenden Aufgaben im Wesentlichen flexibler – insbesondere hinsichtlich der regionalen Zuständigkeit – bearbeitet werden. So sollen Aufgaben vermehrt überregional bearbeitet werden - aber auch ggf. abweichend von der grundsätzlichen regionalen Zuständigkeit dort, wo entsprechende Kapazitäten vorhanden sind. Es wird eine überregionale Bündelung von Aufgaben und eine Optimierung der standortübergreifenden Kooperationen angestrebt.

Sachstand

Auf Grundlage eines Grobkonzeptes wurde das von einem Projektteam erstellte Feinkonzept im September 2020 mit konkreten Arbeitspaketen veröffentlicht.

Für das erste Arbeitspaket „Optimierung der Aufgabenzuordnung und Integration neuer Aufgaben im zGB 1“ ist die Gremienbeteiligung erfolgt. Die Umsetzung des Konzepts **ist noch für Oktober 2020 vorgesehen.**

Ausblick

Der vom Projektteam avisierte Zeitplan sieht eine dreistufige Umsetzung der Arbeitspakete vor. Das Projektende ist für den 31. Dezember 2021 vorgesehen.

Die Organisationsänderung wird in Teilen zum 01.01.2021 in Kraft treten.

2.7 MW (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie, LBEG)

Beschreibung

Das LBEG hat seit 2015 eine Organisationsanalyse mit dem Ziel der Optimierung der fachlichen Arbeit, administrativer Querschnittsaufgaben sowie der Aufbauorganisation durch Reorganisation zum 01.07.2019 durchgeführt.

Ziel

- Optimierung der Führungsspannen
- Konzentration von Themenschwerpunkten in Referaten
- Bündelung von Kompetenzen und Reduzierung der Schnittstellen

Sachstand

Die Reorganisation auf Grundlage der Untersuchung aufbauorganisatorischer Aspekte wurde zum 01.07.2019 umgesetzt.

Ausblick

Im Zeitraum 2017-2021 sind/werden als Ergebnis der Aufgabenkritik im Einklang mit der Reorganisation

- weitere Maßnahmen in Form von Projekten und Aufträgen zur Prüfung, Optimierung etc. durchgeführt,
- parallel ggf. der Maßnahmenkatalog auf Grundlage neuer Erkenntnisse modifiziert oder erweitert - auch im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) – und
- ein Strategie- und Controlling-Prozess entwickelt und eingeführt.

4. Maßnahmenkatalog Gewerbeaufsichtsverwaltung

AK Genehmigungen BImSchG Niedersachsen / Aktionsplan (Stand 04.11.2019) Das ist ein Dokument des AK und wurde bis heute nicht aktualisiert! Daher können weder von MU noch von hier Aktualisierungen zu den Nrn. 11 und 12 vorgenommen werden. Dies ist aber im Text dazu geschehen.

	was	wer	wie	wann
1	Personalressourcen der Behörden prüfen und ggf. anpassen	Minister	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse und Personalbedarfsplan, erfolgt: <ul style="list-style-type: none"> o 15 Stellen in den GAÄ, davon je 2 in den Z-Ämtern für Genehmigungsverfahren - Durch die Fachabteilung wurde der Personalschlüssel überprüft und zusätzliches Personal im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens angemeldet 	erledigt
		Verbände/ Kammern	<p>→ Unterstützung Verbände, Kammern: Gemeinsamer Brief an MP, MF, MW und Fraktionsvorsitzende über die Ergebnisse des AK, u.a. zum Thema Personalbedarf</p> <p>Ein gemeinsamer Brief des VCI Nord, IHK, UVN mit der Unterstützung der Forderung nach 15 zusätzlichen Stellen in den GAÄ wurde am 0.04.2019 an MP Weil, Minister Althusmann und Hilbers sowie die Fraktionsvorsitzenden versandt.</p> <p><u>Teilerfolg:</u></p>	erledigt

			Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens wurden für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren <u>4 Stellen</u> als befristete Zuweisung für 5 Jahre zugesagt.	Aktueller Stand
2	4-Augen-Prinzip	Minister	Klarstellung zum Erlass: Entscheidung über das Verfahren (Anzeige, Genehmigung) erfolgt zweckmäßig (so viel wie nötig, so wenig wie möglich) → Große Dienstbesprechung der GAV am 20.02.2019 – Klarstellung gegenüber der Behördenleitung GAV.	erledigt
3	Zusammenwirken mit Abt. 2, Abt.6 und Fachbehörden verbessern: <ul style="list-style-type: none"> • Antragskonferenz • Fristen • Vollständigkeit 	Minister	Gespräch mit Leitung Fachbehörden: a) Appell /Sensibilisieren b) Zielvereinbarungen c) Analyse der lfd. Verfahren (zum Baurecht und den komm. Spitzenverbänden siehe auch Punkt 5) → Zur Vorbereitung der Gespräche werden zunächst die laufenden Verfahren analysiert (siehe Punkt 5).	läuft
4	Zusammenwirken mit kommunalen Spitzenverbänden und anderen Behörden <ul style="list-style-type: none"> • Antragskonferenz 	Minister	Gespräch mit kommunalen Spitzenverbänden: a) Appell /Sensibilisieren b) Analyse der lfd. Verfahren (siehe Punkt 5)	läuft

	<ul style="list-style-type: none">• Fristen• Vollständigkeit		<p>➔ Ministerbrief, Veröffentlichungen nutzen. mit Hinweis auf die neu zu erfassenden Kennzahlen (siehe 5.) Zur Vorbereitung des Gespräches werden zunächst die laufenden Verfahren analysiert (siehe Punkt 5).</p>	
--	---	--	--	--

6	Anzahl und Umfang der Gutachten optimieren:	MU	In neuen Gesetzgebungsverfahren frühzeitig auf die 1:1 Umsetzung von EU-Recht achten, um national initiierte zusätzlich Gutachten soweit wie möglich zu vermeiden.	laufend
6.1	Notwendigkeit, Inhalt, Zielsetzung und Zeitpunkt von Gutachten frühzeitig abstimmen	GAÄ	<p>So früh wie möglich im Prozess verankern, entsprechende Informationen bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Qualitätszirkel BImSchG Genehmigungsverfahren am 23.01.2019 (v. Mirbach) ➔ Qualitätszirkel der Behördenleitungen am 05.02.2019 (Rottmann) ➔ Große Dienstbesprechung GAV am 20.02.2019 (Schulze-Wolfering) <p>Bestätigung: Antragskonferenz spielt eine wesentliche Rolle zur Festlegung von Art und Umfang, daher:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Antragsteller sollte eine konkrete Vorstellung des geplanten Vorhabens geben ○ Zu beteiligende Behörden müssen ausreichend und fachkompetent vertreten sein, ggf. Koordinator (siehe Punkt 3+4) 	<p>erledigt</p> <p>erledigt</p> <p>erledigt</p>
6.2	Verfügbarkeit von Gutachtern verbessern	Kammern, Verbände	<p>Verweis auf die Internetdatenbank ReSyMeSa - Recherchesystem Messstellen und Sachverständige sowohl nach Themenbereich und/oder Bundesland recherchierbar:</p> <p>https://www.resymesa.de/resymesa/Allgemein/Home</p>	laufend

7	<p>Clearing Stelle schaffen (aus Sicht der Kammern und Verbände erforderlich)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anlaufstelle für Vorhabenträger bei stockenden Verfahren - organisatorische Überprüfung (wo hakt es?) 	Minister	<p>Bei „festgefahrenen“ Verfahren sollten die Antragsteller weiterhin direkt Kontakt aufnehmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Verbände, Kammern b) Minister 	erledigt
8	<p>Vorhabenträger vorbereiten und unterstützen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neue gesetzliche Anforderungen - Fachliche /jur. Kompetenz - Konzeptpapier, ggf. Vorbereitung UVP - Genehmigungsleitfaden, Checklisten, Best-Practise - Erstberatung, Antragskonferenz - Besonderheiten - Übersicht anerkannter Gutachter 	Verbände, Kammern	<p>Angebot überprüfen, weiterentwickeln und Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informationsveranstaltungen, - Workshops, - Arbeitshilfen <p>kontinuierlich anbieten</p> <ul style="list-style-type: none"> - IHK: Schulung Programm zur elektronischen Antragstellung von Genehmigungen nach BImSchG (25.02.19) 	laufend
9	Veröffentlichung im Ministerialblatt	Minister	<p>Gespräch mit Staatskanzlei: Anpassung der Redaktionszeiten (Schnittstelle Digitalisierung in der Verwaltung...)</p> <p>→ Ministergespräch oder Staatssekretärsrunde</p> <p>Ein Gespräch mit der StK hat auf der Arbeitsebene am 13.06.2019 stattgefunden. Eine zügige Veröffentlichung im Ministerialblatt wird sichergestellt.</p>	erledigt

10	Digitalisierung	GAÄ, Kommunen, MU	<p>Pilotprojekt GAÄ H, Ce, Lü abschließen, auswerten, ausrollen bei Partnerbehörden...</p> <p>Aktuelle Herausforderung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitale Austauschplattform (share point) - Verschlüsselungssoftware <p>Mittlerweile liegen der Zwischen- und Endbericht des GAA H vor (04.03.2019 und 17.06.2019): Elektronische Weiterleitung der Antragsunterlagen scheitert teilweise (organisatorisch / technisch, z.B. Einrichten der elektronischen Postfächer)</p>	2019 ff
		8.Reg.Komm.	<p>UAK Digitalisierung von Genehmigungsverfahren (-> Veröffentlichung von Antragsunterlagen) Start am 09.01.2019 erfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veröffentlichung von Antragsunterlagen im Internet für Jedermann wird weiterhin sehr kritisch gesehen - vollumfängliche Umsetzung von ELIA wäre hilfreich 	2019 ff

11	Jedermann / Betroffene Öffentlichkeit , + Kriterien festlegen	Minister	Bundesratsinitiative vorbereiten Thema für Ministerkonferenz? → Referat 38 hat den Entwurf einer BR-Initiative erarbeitet; die hausinterne Abstimmung ist abgeschlossen. Die finale Fassung wird z.Zt. erarbeitet.	01.HJ 20
12	Erörterungstermin: Fakultativ Braucht Kriterien, mehr Flexibilität schaffen	Minister	Bundesratsinitiative vorbereiten, Thema für Ministerkonferenz? → Große Dienstbesprechung GAV am 20.02.2019 → Referat 38 bereitet BR-Initiative vor. Die unter der lfd. Nr.11 erwähnte BR-Initiative wird auch eine Regelung beinhalten, die zukünftig eine flexible Handhabung der Bekanntmachung des Erörterungstermins ermöglicht.	erledigt 01. HJ 20