

Wissenschaftliche Begleitung von Erprobungen nach dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz (BbgStEG)

Abschlussbericht

Im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg,
fortgeführt vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg

Projektverantwortung

Prof. Dr. Rainer Voß
Dekan des Fachbereichs BW/WI
Leiter der Forschungsgruppe
„Innovations- und Regionalforschung“

Bahnhofstraße
15745 Wildau
Tel.: 03375 / 508-910
Fax: 03375 / 508-950
E-Mail: rainer.voss@th-wildau.de

Projektbearbeitung

Dr. Martina Brandt
Dr. Ulla Große

Wildau, 30.03.2011

INHALT

1	Evaluationsauftrag.....	4
2	Evaluationskonzept.....	9
3	Gesamtübersicht der Evaluationsaktivitäten.....	13
3.1	Erhebungen und Bewertungen.....	13
3.2	Berichte und Präsentationen.....	15
4	Hauptergebnisse der Evaluation.....	16
4.1	Gesamtübersicht.....	16
4.2	Resümee zu Erfolgsbewertungen und Übertragbarkeitsempfehlungen.....	18
4.2.1	Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“.....	18
4.2.2	Versuch „Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz“.....	20
4.2.3	Versuch „Entscheidung des Schulträgers zu Schulwechsel“.....	24
4.2.4	Versuch „Vereinfachter Verwendungsnachweis“.....	25
4.2.5	Versuch „Aufenthaltsräume“.....	30
4.3	Hauptergebnisse methodisch abweichend evaluierter Versuche.....	30
4.3.1	Versuche „Reihenuntersuchung“ und „Erstuntersuchung“.....	30
4.3.2	Versuch „Abfallbehälter“.....	31
5	Einschätzung zum Instrument der „Standarderprobung“ und Handlungsempfehlungen.....	33

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Versuchsverteilung auf Versuchsgegenstände	5
Tabelle 2: Versuchskommunen und ihre Erprobungen	6
Tabelle 3: Laufzeiten evaluierte Versuche	7
Tabelle 4: Beispiele genutzter Indikatoren und Messgrößen für die Erfolgsbewertung	11
Tabelle 5: Übersicht zur Berichtstätigkeit der Evaluation	15
Tabelle 6: Übersicht zur Bewertung von Versuchserfolg und Übertragbarkeit	17
Tabelle 7: Ergebnisübersicht zu methodisch abweichend evaluierten Versuchen.....	17

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung: Räumliche Verteilung der Versuchskommunen	8
--	---

Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
BbgBAG	Brandenburgisches Bürokratieabbaugesetz
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgGDG	Brandenburgisches Gesundheitsdienstgesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BbgStEG	Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz
EE	Elbe-Elster
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FH	Fachhochschule
GeBOSt	Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
GV	Gemeindeverbände
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVL	Havelland
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
k. A.	keine Angabe
LASV	Landesamt für Soziales und Versorgung
LDS	Landkreis Dahme-Spreewald
LHO	Landeshaushaltsordnung
LISUM	Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg
LK	Landkreis
MASF/MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie, vormals MASGF Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
MdF	Ministerium der Finanzen
MI	Ministerium des Innern
MIL/MIR	Ministerium für Infrastruktur- und Landwirtschaft, vormals Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung
MLUV/MUNR	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz, vormals MUNR Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung
MOL	Landkreis Märkisch-Oderland
o. g.	oben genannt
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OPR	Ostprignitz-Ruppin
PM	Potsdam-Mittelmark
PR	Prignitz
SPN	Spree-Neiße
Stv	Straßenverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVRZV	Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung
Tab.	Tabelle
TF	Teltow-Fläming
TH	Technische Hochschule
UK	örtliche Unfallkommission
UM	Uckermark
vgl.	vergleiche
VK	Versuchskommune
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden

1 Evaluationsauftrag

In allen Bundesländern gibt es vielfältige Bestrebungen, das Verwaltungshandeln effizienter und übersichtlicher zu gestalten, um den erhöhten Erwartungen von Bürgern und Unternehmen, gerecht zu werden und den veränderten demografischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Auch die Brandenburgische Landesregierung, insbesondere ihre Leitstelle für Bürokratieabbau, hat ein Bündel von Maßnahmen initiiert, um Gesetze zu vereinfachen, Verfahren zu beschleunigen und den Service in der Verwaltung zu erhöhen. Bereits vor fünf Jahren trat das Erste Brandenburgische Bürokratieabbaugesetz (1. BbgBAG vom 28. Juni 2006) in Kraft. Es enthält neben zahlreichen einzelnen Erleichterungen auch eine Standardöffnungsklausel, die es Kreisen und Kommunen ermöglicht, auf Antrag für einen begrenzten Zeitraum von landesrechtlichen Vorgaben abzuweichen und alternative Lösungen zu erproben. Kann der Erfolg der Erprobungen in den Versuchskommunen nachgewiesen werden, ist deren landesweite Umsetzung vorgesehen.

Ende Dezember 2010 hat die Landesregierung den Landtag über den Stand der Erprobungen unterrichtet.¹

Im März dieses Jahres stimmte die Landesregierung einem Gesetzentwurf zu, der die Verlängerung des Brandenburgischen Standarderprobungsgesetzes um weitere fünf Jahre vorsieht.²

Die Technische Hochschule Wildau³ [FH] erhielt im Mai 2008 den Auftrag, das Erfolgscolling für ausgewählte Versuche im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes bis Ende März 2011 durch eine wissenschaftliche Begleitung zu unterstützen mit dem Ziel einer fundierten Analyse und Bewertung der einzelnen Versuche sowie des Brandenburgischen Standarderprobungsgesetzes (BbgStEG) insgesamt. Zu klären war im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung, ob die Versuche die Ziele des Standarderprobungsgesetzes erfüllen und ob eine landesweite Umsetzung durch Rechtsänderungen zu empfehlen ist.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden 10 Versuchsgegenstände aus 7 Rechtsbereichen zur Evaluation ausgewählt, die von 28 Kommunen erprobt wurden (vgl. Tab. 1).

¹ http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_2600/2605.pdf

² http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_2900/2904.pdf

³ zum damaligen Zeitpunkt noch Technische Fachhochschule Wildau

Rechtsbereich / Versuchsgegenstand	Anzahl wiss. begleiteter Versuche
Gesundheitsdienstgesetz	
Durchführung kinderärztlicher Reihenuntersuchungen	1
Durchführung Erstuntersuchung	1
Schulgesetz	
Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz	4
Entscheidung Schulträger über vereinfachten Schulwechsel	6
Landeshaushaltsordnung	
Vereinfachung des Nachweisverfahrens im Zuwendungsrecht	1
Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung	
Übertragung von Zuständigkeiten nach Straßenverkehrsrecht	11
Bauordnung	
Verzicht auf Mindesthöhe für Aufenthaltsräume	1
Verzicht auf Mindestabstände der Wertstoff- und Abfallbehälter	1
Naturschutzgesetz	
Befreiung von Genehmigungspflicht für Landschaftsrahmenpläne	1
Wassergesetz	
Befreiung von Genehmigungspflicht für Abwasseranlagen	1
Summe	28

Tabelle 1: Versuchsverteilung auf Versuchsgegenstände

Im Versuchsverlauf entfiel für zwei Versuchsgegenstände die Möglichkeit zu evaluieren. Dies betrifft den Versuch „Befreiung von der Genehmigungspflicht für Landschaftsrahmenpläne“ des Landkreises MOL und den Versuch „Befreiung von der Genehmigungspflicht für Abwasseranlagen“ der Stadt Potsdam. Der Landkreis MOL hatte bis Februar 2011 von der ihm erteilten Genehmigung noch keinen Gebrauch gemacht. Der Versuchsstatus der Erprobung der Stadt Potsdam blieb bis zum Datum des vorliegenden Abschlussberichts der Evaluation unklar.⁴

Die letztendlich evaluierten 8 Erprobungen beinhalteten 26 Versuche, die von 20 Versuchskommunen durchgeführt wurden, darunter 3 Landkreise, 14 Gemeinden und 3 Ämter. Eine Übersicht vermittelt Tabelle 2.

⁴ Unabhängig davon hat die Landesregierung zwischenzeitlich dem Landtag eine Novelle eines Wassergesetzes zugeleitet, durch die die Genehmigungspflicht für Abwasseranlagen durch eine Anzeige ersetzt werden soll.

Versuchs-Kommune	Gesundheitsdienstgesetz		Schulgesetz		LHO	Stv-rechtszust.-VO	Bauordnung	
	Reihen-unters.	Erst-unters.	Schul-konfe-renz	Schul-wechsel	Verwend.nachw.	Zust.über-tragung StVO	Aufenth.räume	Abfall-behälter
Landkreis HVL	x	x						
Stadt Zossen			x	x		x		
Stadt Falkensee				x				
Amt Wustermark				x				
Gem. Dallgow-Döberitz				x				
Stadt Prenzlau			x	x		x		
Amt Ziesar			x					
Gem. Letschin			x					
Gem. Schönwalde-Glien				x				
Landkreis SPN					x			
Stadt Werder						x		
Amt Schlieben						x		
Stadt Teltow						x		
Stadt Bad Liebenwerda						x		
Gem. Kleinmachnow						x		
Stadt Guben						x		
Hansestadt Kyritz						x		
Stadt Wittenberge						x		
Stadt Luckau						x		
Landkreis MOL							x	x

Tabelle 2: Versuchskommunen und ihre Erprobungen

Einen Überblick über die Laufzeiten der evaluierten Versuche vermittelt Tabelle 3.

Die räumliche Verteilung der evaluierten Versuchskommunen veranschaulicht die Abbildung.

Land Brandenburg

Verwaltungsübersicht



Legende

Staatsgrenze	Kreisgrenze	BARNIM Landkreis	Cottbus Kreisfreie Stadt
Landesgrenze	Amtsgrenze, Grenze einer amtsfreien Stadt oder Gemeinde	Potsdam Landeshauptstadt	Jüterbog Amtsfreie Stadt oder Gemeinde
		Prenzlau Sitz der Kreisverwaltung	Rhinow Amtsbezeichnung

© Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg Stand: 31.12.2006



Abbildung: Räumliche Verteilung der Versuchskommunen

2 Evaluationskonzept

Die Differenziertheit des Untersuchungsgegenstandes stellte für die wissenschaftliche Begleitung eine große Herausforderung dar: Die Versuche starteten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und hatten unterschiedliche Laufzeiten. Sie betrafen nicht nur verschiedene Rechtsbereiche wie z. B. Schule, Umwelt, finanzielle Förderung, Straßenverkehr und Bauordnung sondern auch unterschiedliche Verwaltungsebenen und zielten dabei auf Abweichungen von materiellen Regelungen wie auch auf Zuständigkeitsverlagerungen. Vor diesen Hintergrund sollte ein möglichst einheitliches Erhebungsdesign erarbeitet werden bezogen auf

- das Spektrum einzubeziehender Akteure,
- Kriterien und Indikatoren zur Erfolgsbewertung und Übertragbarkeit sowie
- das anzuwendende Methodenspektrum.

Diesen Anforderungen wurde mit der Entwicklung eines mehrstufigen Bewertungssystems entsprochen. Es unterscheidet zwischen zwei Arten von Bewertungskriterien, die für alle Rechtsbereiche gelten und für alle Standarderprobungen gleichermaßen zur Anwendung gebracht wurden:

- Kriterien zur Erfolgsbewertung der Versuche

Da die Erfolgsbewertung der Versuche vor dem Hintergrund einer landesweiten Übertragung getroffen werden musste, war es nicht ausreichend, sie allein an der Erreichung der Ziele des Standarderprobungsgesetzes festzumachen, vielmehr machte sich ein breiteres Verständnis von Versuchserfolg erforderlich. Ein Versuch wurde deshalb erst dann als erfolgreich bewertet, wenn nachfolgende **drei Bedingungen** gegeben waren:

- Erfüllung mindestens eines Ziels des Standarderprobungsgesetzes⁶
 - Wirtschaftliche Entwicklung gefördert:
 - o unternehmerisches Handeln erleichtert
 - o Existenzgründungen erleichtert
 - Verwaltungsverfahren beschleunigt
 - Kosten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung gesenkt
- Qualitätserhaltung/-verbesserung (Ergebnisgüte des Verwaltungshandelns, Zufriedenheit von Normadressaten und weiteren Betroffenen)
- Verhältnismäßigkeit potenzieller Folgewirkungen

Hierbei wurden nicht nur Folgewirkungen betrachtet, die unmittelbar aus der veränderten Gesetzeshandhabung resultieren, sondern z.B. auch der erforderliche Bera-

⁶ Erstes Gesetz zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen im Land Brandenburg (Erstes Brandenburgisches Bürokratieabbaugesetz – 1. BbgBAG) vom 28. Juni 2006

Gesetz zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg sowie von landesrechtlichen Zuständigkeitszuweisungen (Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz- BbgStEG) Vom 28. Juni 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 07], S.74), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 10], S.125), § 1 (Ziel)

tungs- und Schulungsaufwand in den Kommunen, bei weiteren involvierten Akteuren sowie der Betreuungsaufwand durch die zuständigen Ressorts.

Sofern die Versuchskommunen über die Ziele des BbgStEG hinausgehende Wirkungen erzielen, wurden diese in die Bewertung von Qualität und Folgewirkungen einbezogen.

- Kriterien zur Bewertung der Übertragbarkeit (Empfehlung für landesweite Umsetzung)

Eine Standarderprobung wurde dann zur landesweiten Umsetzung empfohlen, wenn nachfolgende fünf Bedingungen gegeben waren:

- Der Erfolg der/des Versuche/s konnte nachgewiesen werden (siehe oben).
- Die Verhältnismäßigkeit aller zu schaffenden Voraussetzungen für den Erfolg der Standarderprobung war gegeben (Schulung, Controlling, ...).
- Sofern eine Erprobung nicht unabhängig vom Raumtyp (engerer Verflechtungsraum, äußerer Entwicklungsraum) und vom Typ der Versuchskommune (Landkreis/kreisfreie Stadt, Ämter, Gemeinden, jeweils unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl) war, musste der Erfolg für alle Raum- bzw. Kommumentypen nachgewiesen werden.
- In den Fällen, wo die Erprobung nur auf dem Versuch einer einzigen Kommune basierte, konnte deren Repräsentativität belegt werden.
- Die Standarderprobung musste in ausreichender Breite und Tiefe erfolgt sein (Fallzahlen, Erprobungsinhalte).

Für nicht erfolgreiche Versuche wurden die Gründe hinterfragt, da andere Versuchsbedingungen möglicherweise ein anderes Ergebnis ermöglicht hätten.

Für die Anwendung der Bewertungskriterien wurden für jeden der 10 Versuchsgegenstände jeweils spezifische Indikatoren erarbeitet und in den Auftaktgesprächen mit den beteiligten Versuchskommunen diskutiert und anschließend präzisiert. Dabei wurden die spezifischen Rahmenbedingungen in den Rechtsbereichen und die von den Antragstellern formulierten Erprobungsziele, die mit den Zielen des Standarderprobungsgesetzes gespiegelt wurden, berücksichtigt. Eine beispielhafte Übersicht zu genutzten Indikatoren und Messgrößen zu den o. g. Kriterien für den Versuchserfolg vermittelt Tabelle 4.

Erfolgskriterien	Indikatoren	Messgrößen ⁷
Wirtschaftliche Entwicklung gefördert	<ul style="list-style-type: none"> - schnellere Handlungsfähigkeit - Kosteneinsparung - schnellerer Baubeginn 	<ul style="list-style-type: none"> - Fallzahlen - Bearbeitungszeit - Gebühren
Verwaltungsverfahren beschleunigt	<ul style="list-style-type: none"> - Verringerung von Bearbeitungszeiten, Prüfungs-, Controlling-, Anhörungs-, Abstimmungs-, Nachweis- und Informationsaufwand - Anzahl beteiligter Stellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Fallzahlen - Zeitaufwand
Kosten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung gesenkt	<ul style="list-style-type: none"> - geringere Personal- und Sachkosten - geringere Gebühren 	<ul style="list-style-type: none"> - Stellenzahl - Gebühren - Porto
Qualitätserhaltung/-verbesserung	<ul style="list-style-type: none"> - rechtzeitige Mängelerkennung und -beseitigung - Einhaltung Kontrollpflicht - Ergebnis des Gesetzesvollzugs in gleicher Güte - keine Erschwernisse bei Aufgabenerfüllung und organisatorischen Abläufen - Transparenz von Entscheidungen - Zufriedenheit von Antragstellern - Betreuungskontinuität - Bürgernähe 	<ul style="list-style-type: none"> - Fallzahlen ordnungsrechtlicher Maßnahmen - Anzahl Beschwerden - Anzahl Verstöße - Anzahl Widersprüche
Verhältnismäßigkeit potenzieller Folgewirkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Beratungs-, Schulungs-, Anleitungs-, Informations-, Kommunikations-, Abstimmungs- und Steuerungsaufwand sowie Personal- und Sachaufwand - geringere Einnahmen/Gebührenaussfall - Mehrbelastungen - zusätzlicher Finanzbedarf - Informations-/Steuerungsverluste - Stärkung der Eigenverantwortung für komplexes Verwaltungshandeln - Stärkung/Schwächung von Akteurspositionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitaufwand - Gebühren - Stellenzahl - Ausgaben - Anzahl Nachfragen

Tabelle 4: Beispiele genutzter Indikatoren und Messgrößen für die Erfolgsbewertung

Die Ermittlung der Ausprägung der Indikatoren für die Erfolgsfaktoren erfolgte mit Hilfe von Messgrößen und mittels qualitativer Merkmale. Die entsprechenden Informationen wurden mit einem Methodenmix aus Expertengesprächen, Berichts- und Erfassungsbögen, schriftlichen Befragungen, Auswertungen von Berichten der Versuchskommunen an das Ressort und weiterem Schriftmaterial (Evaluationsbericht Vorversuch, Gutachten, ...) empirisch ermittelt.

Für drei Versuche wurde im Versuchsverlauf in Abstimmung mit dem Auftraggeber ein abweichendes Vorgehen der Evaluation vereinbart:

⁷ nach Selbstauskunft der Kommunen

- **Versuch „Abfallbehälter“:** Aufgrund der aus der Novellierung der Brandenburgischen Bauordnung vom 17.09.2008 resultierenden Vereinfachung für das Aufstellen von Wertstoff- und Abfallbehältern (keine Regelungen zum Mindestabstand) hob das MIR die Genehmigung für diese Erprobung mit Bescheid vom 28.05.2009 auf. Eine Evaluation bezüglich einer Erfolgsbewertung und Empfehlung für eine landesweite Übertragung war somit nicht mehr sinnvoll. Die Evaluation wurde deshalb beauftragt, einen Erfahrungsbericht für die von 37 auf etwa 13 Monate verkürzte Laufzeit zu erstellen.

- **Versuche „Reihenuntersuchung“ und „Erstuntersuchung“:** Die TH Wildau, der Auftraggeber, das zuständige Fachressort MASGF und die Versuchskommune kamen zu dem Schluss, dass für diese Versuche des Landkreises Havelland eine Bewertung nach der für alle Versuche zugrunde gelegten Indikatorik nicht mehr sinnvoll ist, weil die dauerhafte Umsetzung der Kooperation zwischen Landkreis und Havellandkliniken bereits durch das Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Land Brandenburg in der Fassung vom 23.04.2008 möglich gemacht wurde⁸ und zudem einer Erprobungsphase längst entwachsen und auch angesichts des in der Region bestehenden Ärztemangels praktisch alternativlos ist. Daher wurde die Evaluation beauftragt, die Entwicklung der Zusammenarbeit des Landkreises mit der Havelland Kliniken GmbH einzuschätzen und darzustellen, wie die Empfehlungen des Evaluationsberichts vom Juni 2006 in der Konzeption der Anträge des Landkreises Havelland für Erprobungen im Rahmen des BbgStEG aufgegriffen wurden, wie sich die Qualität der durchgeführten Untersuchungen entwickelt hat und welche Controllingmaßnahmen durch den Amtsarzt mit welchem Ergebnis durchgeführt wurden.

⁸ Nach dessen Novellierung sind auf Antrag die Durchführung der Schulausgangsuntersuchung sowie die Untersuchung aller Kinder in der Altersgruppe „30. bis 42. Lebensmonat“ durch Dritte möglich.

3 Gesamtübersicht der Evaluationsaktivitäten

3.1 Erhebungen und Bewertungen

Grundlage für das empirische Vorgehen der Evaluation bildete das erarbeitete Evaluationskonzept⁹ mit den jeweiligen versuchsspezifischen Bewertungsindikatoren. Um deren Ausprägung beurteilen zu können, wurde der in Kapitel 2 beschriebene Methodenmix aus qualitativen und quantitativen Untersuchungsmethoden zur Anwendung gebracht. Ein wesentliches Merkmal der Bewertung war die Spiegelung der Bewertungsergebnisse (Fremdsicht) mit der Selbstsicht aller Betroffenen. Pro- und Kontraargumente wurden aufgenommen und vor dem spezifischen Hintergrund der jeweiligen Rechtsbereiche abgewogen. Die Evaluation fühlte sich dabei den von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) erarbeiteten Standards zu Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit von Evaluationen verpflichtet.

Die Evaluation führte insgesamt ca. 80 **Expertengespräche** mit Akteuren aus

- den Versuchskommunen (Einzel- und Gruppengespräche)
- den zuständigen Ressorts (MBSJ, MASGF/MASF, MdF, MIR/MIL, MI, MUNR/MLUV)
- den Staatlichen Schulämtern Wünsdorf, Eberswalde, Brandenburg, Frankfurt
- dem Landesschulbeirat
- ausgewählten Schulleitungen und mit Vorsitzenden von Schulkonferenzen
- dem Landesamt für Soziales und Versorgung
- dem Landesjugendamt
- dem Landesrechnungshof
- dem Landkreistag
- dem Städte- und Gemeindebund
- den beteiligten Landkreisen
- ausgewählten Schutzbereichen der Polizei

Dazu wurden 24 verschiedene Gesprächsleitfäden erarbeitet, die bei Mehrfachnutzung für den jeweiligen Gesprächspartner spezifiziert wurden.

Die **Auswertung von Schriftmaterial** umfasste:

- Anträge der Versuchskommunen und Genehmigungen durch die Ressorts
- Dokumentationen von Erfahrungsaustauschen der Versuchskommunen
- Sachstands- und Ergebnisberichte der Versuchskommunen an die Ressorts
- Ergebnisse der Befragung von Schulkonferenz-Mitgliedern durch das MBSJ
- Protokolle von Schulkonferenzen
- Evaluationsbericht der Universität Lüneburg zum Modellvorhaben „Gesundheitsamt der Zukunft“ des Landkreises Havelland vom Juni 2006

⁹ vgl. Tabelle 5 (Seite 15)

- Bericht des Landkreises Havelland zur Durchführung der Schuluntersuchungen der 10. Klassen im Landkreis Havelland durch Ärztinnen und Ärzte der Havelland Kliniken, Standorte Nauen und Rathenow im Schuljahr 2006/07 vom September 2007
- Auswertung des Landkreises zu Schuluntersuchungen der 6. Klassen im Schuljahr 2006/07 und der Untersuchungen der Kinder in Kindertagesstätten im Schuljahr 2007/08 durch Ärztinnen und Ärzte der Havelland Kliniken und des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes vom April 2009
- Dokumentationen zu Versuchsfällen
- Prüfvermerk des LASV zu einer Zuwendung im Versuch
- Prüfmitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg zum Versuch
- Gutachten der FH Potsdam im Auftrag des MIL zum Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“

Für ***schriftliche Befragungen*** wurden insgesamt 14 verschiedene Fragebögen für folgende Akteure erarbeitet, versandt und ausgewertet:

- Schulleiter¹⁰ und Vorsitzende der Schulkonferenzen beteiligter Schulen
- alle Versuchskommunen (Erfassungsbögen der Evaluation 2009 und 2010)
- Eltern als Antragsteller für Schulwechsel
- die Staatlichen Schulämter Brandenburg, Eberswalde, Wünsdorf
- ausgewählte Ressorts (MBSJ, MIL)
- alle zuständigen Polizei-Schutzbereiche
- Antragsteller (Unternehmen, Bürger und Vereine) im Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“
- Planungsbüros, Bauunternehmen und Wohnungsbaugesellschaften im Landkreis MOL
- Landesrechnungshof
- Landesbetrieb Straßenwesen
- Landesamt für Soziales und Versorgung
- Landkreis MOL als Versuchskommune

Darüber hinaus ließ sich die Evaluation von ausgewählten Versuchskommunen (Versuche Schulwechsel und Aufenthaltsräume) jährliche Statistik- bzw. Berichtsbögen zuarbeiten. Teilweise wurden Fachinformationen telefonisch von ausgewählten Experten eingeholt (z. B. Brandenburgische Kommunalakademie).

¹⁰ Die im Bericht aus Gründen der Lesbarkeit ausschließlich verwendete männliche Form bezieht selbstverständlich die weibliche Form mit ein.

3.2 Berichte und Präsentationen

Die Evaluation dokumentierte neben dem Evaluationskonzept¹¹ ihre Bewertungen in zwei Zwischenberichten, 6 Berichten zu spezifischen Versuchsgegenständen und dem vorliegenden Abschlussbericht (vgl. Tabelle 5).

Nr.	Titel	Datum
	Wissenschaftliche Begleitung der Erprobungen nach dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz. Konzept der TH Wildau.	März 2009
1	Bericht 2009; Teil 1: Erhebungsstand und bisheriger Versuchsverlauf aus der Sicht der Kommunen (inkl. Erfahrungsbericht zu Versuch „Abfallbehälter“)	24.06.2009
2	Bericht 2009, Teil 2: Bewertung des Versuchs „Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz“	24.06.2009
3	Einschätzung zur Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis Havelland und der Havelland Kliniken GmbH zur Qualitätssicherung in den Versuchen „Reihenuntersuchung“ und „Erstuntersuchung“	16.10.2009
4	Bericht 2010: Erhebungsstand und bisheriger Versuchsverlauf aus der Sicht der Kommunen	06.07.2010
5	Bewertung des Versuchs „Vereinfachter Verwendungsnachweis“	29.11.2010
6	Bewertung des Versuchs „Schulwechsel“	11.01.2011
7	Bewertung des Versuchs „Zuständigkeitsübertragung StVO“	15.03.2011
8	Bewertung des Versuchs „Aufenthaltsräume“	24.03.2011
9	Abschlussbericht	31.03.2011

Tabelle 5: Übersicht zur Berichtstätigkeit der Evaluation

Das Evaluationskonzept, der erreichte Zwischenstand bzw. ausgewählte Evaluationsergebnisse wurden auf sechs Veranstaltungen präsentiert:

- in der Projektgruppe „Modellregionen“ am 16.09.2008
- in der Projektgruppe „Evaluierung BbgStEG“ am 25.06.2008, 07.07.2009 und 10.11.2010
- im Gesprächskreis Bürokratieabbau am 08.10.2008
- in einer Gesprächsrunde mit dem Auftraggeber und Vertretern des MIL am 10.12.2010, wofür ein umfangreiches Handmaterial erarbeitet wurde.

Die Präsentationen zum Bericht „Zuständigkeitsübertragung StVO“ und zum Abschlussbericht der Evaluation sind für Mai 2011 vor den Versuchskommunen und der Projektgruppe „Evaluierung BbgStEG“ geplant.

¹¹ vgl. auch: Brandt, M., Große, U.: Bewertungsproblem als Herausforderung bei Programmevaluationen – methodische Lösungsbeiträge. In: Wissenschaftliche Beiträge 2009/2010 der Technischen Hochschule Wildau [FH], S. 39 - 48

4 Hauptergebnisse der Evaluation

4.1 Gesamtübersicht

Von den evaluierten 8 Erprobungen (26 Versuche von 20 Versuchskommunen) wurden fünf mit der zweistufigen Bewertungsmethodik evaluiert. Davon wurden zwei als erfolgreich, zwei als eingeschränkt erfolgreich und eine als nicht erfolgreich bewertet (vgl. Tabelle 6). Die Einschränkungen bezogen sich auf störende Versuchsbedingungen und Teile von Erprobungsinhalten.

Eine Bewertung zur landesweiten Übertragbarkeit war nur für die vier Erprobungen zu treffen, die nach der mehrstufigen Bewertungsmethodik evaluiert wurden und denen ein Versuchserfolg bescheinigt werden konnte. Wie aus Tabelle 6 ersichtlich wird, wurden nur eingeschränkte Übertragbarkeitsempfehlungen ausgesprochen, wobei sich die Einschränkungen auf folgende Aspekte bezogen

- andere Kommumentypen
- Zuständigkeitsübertragung nur auf Antrag von Kommunen
- Zuständigkeitsübertragung nur für ausgewählte Erprobungsinhalte

Erprobung / Versuche	Bewertung Versuchserfolg	Begründung	Bewertung landesweite Übertragbarkeit
Zuständigkeitsübertragung StVO (11 Versuche)	eingeschränkt erfolgreich	<ul style="list-style-type: none"> - In Einzelfällen Verfahrensbeschleunigung und Kostensenkung - Qualitätserhalt unter Vorbehalt (Bewertung Verkehrssicherheit) und teilweise unter Mitwirkung von oder „Auslagerung“ an Externe - Sehr viele Folgewirkungen, nur für Teilaufgaben verhältnismäßig 	Übertragbarkeitsempfehlung beschränkt auf Zuständigkeiten für Vorgänge des ruhenden Verkehrs und ohne überörtlichen Bezug
Schul-Konferenz (4 Versuche)	erfolgreich	<p>Alle Erfolgskriterien erfüllt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - (zumindest) ein BbgStEG- Ziel erreicht - Qualitätserhalt, viele Belege für Qualitätsverbesserung - Kein Beleg für potenziell mögliche negative Folgewirkungen - Erhöhter Aufwand für Schulträger verhältnismäßig 	Übertragbarkeitsempfehlung mit Einschränkungen
Zuständigkeitsübertragung Schulwechsel (6 Versuche)	erfolgreich	<ul style="list-style-type: none"> - In geringem Maße vorhandene Einsparpotenziale hinsichtlich Verfahrensbeschleunigung und Kostensenkung wurden ausgeschöpft - Qualitätserhalt, in einigen Fällen Qualitätsgewinn - Zusatzaufwand für Schulträger verhältnismäßig 	Übertragbarkeitsempfehlung mit Einschränkungen

Vereinfachter Verwendungs- Nachweis (1 Versuch)	eingeschränkt erfolgreich	<ul style="list-style-type: none"> - Teilweise Erreichung zweier BbgStEG-Ziele - Beibehaltung der Qualität - Keine negativen Folgewirkungen - Aber: störende Versuchsbedingungen verhinderten das vollständige Erreichen der theoretisch möglichen Verminderung von Verwaltungsaufwand (rückwirkende Genehmigung, Informationsdefizite, unzureichendes Formblatt, Verzögerungen durch Fristverlängerungen, Probleme mit dem Sachbericht) 	Übertragbarkeitsempfehlung beschränkt auf Landkreise und kreisfreie Städte
Aufenthaltsräume (1 Versuch)	nicht erfolgreich	<ul style="list-style-type: none"> - Versuchsregelung im Landkreis kaum bekannt - Keine praktische Erprobung zur Qualitätsbeurteilung (Einhaltung Schutzziel „gesundes Wohnen“) - Unverhältnismäßige Folgewirkung (Gebühreneinnahmeverlust) 	- entfällt

Tabelle 6: Übersicht zur Bewertung von Versuchserfolg und Übertragbarkeit

Für die übrigen drei Erprobungen praktizierte die Evaluation – wie in Kapitel 2 beschrieben – ein abweichendes Vorgehen, indem zu spezifischen Fragen ein Erfahrungsbericht / eine Analyse erarbeitet wurde (vgl. Tabelle 7).

Erprobung / Versuche	Einschätzungen zu
Reihenuntersuchung Erstuntersuchung (je 1 Versuch)	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsentwicklung der Schuluntersuchungen und Maßnahmen - Controlling- und Qualitätssicherungsmaßnahmen - Zusammenarbeit zwischen Landkreis und Havelland Kliniken GmbH
Abfallbehälter (1 Versuch)	<ul style="list-style-type: none"> - Ausmaß der Erprobungswirkungen - Zielerreichung

Tabelle 7: Ergebnisübersicht zu methodisch abweichend evaluierten Versuchen

4.2 Resümee zu Erfolgsbewertungen und Übertragbarkeitsempfehlungen

4.2.1 Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“

Im Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“ wird 12 Kommunen¹² für zum Teil unterschiedliche Erprobungszeiträume die Zuständigkeit für bestimmte Vorschriften der StVO übertragen. Dabei gibt es in Abhängigkeit von der Größe der Versuchskommune Abweichungen, die in § 5 Abs. 1 und 2 BbgStEG geregelt sind. Es wurden vier Genehmigungen nach § 5 Abs. 1 für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern erteilt. Sie betreffen die Städte Teltow, Werder, Prenzlau und Guben. Diese können im Versuchszeitraum eine eigene (Untere) Straßenverkehrsbehörde bilden. Diese Behörden sind außerhalb des Versuches bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Ihre Zuständigkeit bezieht sich auf:

- § 44 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 29 Abs. 2 und § 30 Abs. 2 der Straßenverkehrsordnung (Sachliche Zuständigkeit für Veranstaltungen)
- § 45 der Straßenverkehrsordnung (Verkehrszeichen und -einrichtungen)
- § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3, 4, 4a, 4b, 5a, 5b, 6, 8 bis 12 der Straßenverkehrsordnung (Ausnahmegenehmigung und Erlaubnisse).

Den übrigen sechs betrachteten Versuchskommunen (vgl. Tab. 1) mit weniger als 20.000 Einwohnern wurden Genehmigungen nach § 5 Abs. 2 BbgStEG erteilt und damit Teilaufgaben Unterer Straßenverkehrsbehörden übertragen:

- § 44 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 29 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung
- § 45 Straßenverkehrsordnung, soweit es sich um straßenverkehrsrechtliche Anordnungen
 - a. über das Halten und Parken,
 - b. im Zusammenhang mit Veranstaltungen nach § 29 Abs. 2 der Straßenverkehrsordnung,
 - c. im Zusammenhang mit Arbeiten im Straßenraum,
 - d. der Verhütung außerordentlicher Schäden an Gemeindestraßenhandelt. Die Buchstaben b und c gelten nicht, wenn Anordnungen für den Bezirk mehrerer amtsfreier Gemeinden oder Ämter zu erteilen sind.
- § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3, 4, 4a, 4b, 5a, 5b, 6, 8 bis 10, 12 der Straßenverkehrsordnung
- § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 der Straßenverkehrsordnung, soweit es sich um Ausnahmen von Verboten oder Beschränkungen des Haltens und Parkens sowie zum Befahren von Fußgängerbereichen und Fahrradstraßen handelt.

Rechtsgrundlage ist § 4 Abs. 1 der Straßenverkehrsrechtszuständigkeitsverordnung (StVRZV) vom 26. Februar 1999 (GVBl. II S. 166), die zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 28. Juni 2006 (GVBl. I S. 74, 87) geändert worden ist.

¹² Die Erprobungskommune Finsterwalde wurde in der Evaluation nicht betrachtet.

Resümee zum Versuchserfolg

Der bis zum 31.08.2011 laufende Versuch „Zuständigkeitsübertragung StVO“¹³ umfasst eine Vielzahl völlig unterschiedlicher Verwaltungsverfahren: Verkehrsrechtliche Anordnungen zu Baumaßnahmen, Anordnungen von Verkehrszeichen, Erlaubnisse für Veranstaltungen, Ausnahmegenehmigungen z. B. zur Aufstellung von Containern oder zum Befahren von Straßen bei Verkehrseinschränkungen, Befreiung von der Helm- bzw. Gurtpflicht sowie Parkerleichterungen für Schwerbehinderte. Zudem war die Zuständigkeit für ruhende und fließende Verkehre mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten für Unfallkommissionen und Verkehrsschauen für Kommunen mit über bzw. unter 20.000 Einwohnern unterschiedlich geregelt. Dementsprechend verschieden waren die Anzahl jeweils involvierter Akteure, die regionale Reichweite und die Folgewirkungen dieser Verwaltungsvorgänge.

Im Evaluationsbericht¹⁴ erfolgte eine differenzierte Darstellung der Versuchsbeiträge

- zur Zielerreichung im Sinne des angezielten Bürokratieabbaus (Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, Kostensenkung),
- der notwendigen Aktivitäten zur Qualitätssicherung der Verwaltungsvorgänge
- und der eingetretenen Folgewirkungen.

Dabei wurde deutlich, dass

- nur in wenigen Fällen Beiträge zum Bürokratieabbau nachweisbar waren (einige Unternehmen schneller handlungsfähig, wenige Verfahren beschleunigt, in Ausnahmefällen Kostenersparnis für Antragsteller)
- ein Qualitätserhalt im Versuchsverlauf gegeben war (diese Aussage gilt vorbehaltlich, dass es den „großen“ Versuchskommunen gelingt, die Indizien für eine Verschlechterung der Verkehrssicherheit zu entkräften), aber bei Vorgängen zum fließenden Verkehr bzw. mit überörtlichem Bezug unter Mitwirkung Externer (Landkreise, MIL, Polizei) bzw. unter „Auslagerung“ solcher Vorgänge an die Landkreise zustande kam
- die Verhältnismäßigkeit der eingetretenen Folgewirkungen nicht für alle übertragenen Zuständigkeiten gegeben war

Prüft man, für welche der sehr unterschiedlichen Verwaltungsvorgänge alle drei Erfolgskriterien positiv bewertet werden konnten, so sind sie ganz überwiegend auf Verwaltungsvorgänge ohne überörtlichen Bezug gerichtet und betreffen den ruhenden Verkehr. Einen Versuchserfolg kann die Evaluation in der Gesamtabwägung von Zielerreichung, Qualität und Folgewirkungen daher nur für diese Vorgänge bescheinigen. Für Verwaltungsvorgänge mit überörtlicher Reichweite sowie für Vorgänge mit Bezug zum fließenden Verkehr gilt dies - insbesondere aufgrund der nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand beherrschbaren Folgewirkungen - nicht. Der Versuch insgesamt wird daher als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

¹³ Befundung durch die Evaluation erfolgte vertragsgemäß vor dem Versuchsende

¹⁴ vgl. Bericht 7 der Evaluation

Resümee zur landesweiten Übertragbarkeit

Die Evaluation konnte nur für Vorgänge des ruhenden Verkehrs und ohne überörtliche Bezüge eine Verhältnismäßigkeit der zu schaffenden Erfolgsvoraussetzungen konstatieren, wobei der für eine größere Bürgernähe entstehende Mehraufwand politisch akzeptiert sein muss. Für diese Vorgänge ist die Erprobung in ausreichender Breite und Tiefe im Versuchszeitraum durch alle Kommumentypen erfolgt, obgleich es keine Erprobung für eine Kommungröße unter ca. 17.600 Einwohnern im engeren Verflechtungsraum gegeben hat. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse empfiehlt die Evaluation eine landesweite Übertragung der Zuständigkeiten nur für Vorgänge des ruhenden Verkehrs und ohne überörtlichen Bezug.

Da die Paragraphen der StVO teilweise nur ruhende, teilweise nur fließende und teilweise beide Verkehre betreffen, kann nur in der rechtlichen Umsetzung festgelegt werden, welche konkreten Vorgänge übertragen werden. Hier wären auch die im Versuchsverlauf sichtbar gewordenen Regelungslücken zu schließen (Befugnis zur Ahndung festgestellter Ordnungswidrigkeiten, Informationspflichten, ggf. Fachaufsicht, ...).

Für den Übertragungsfall haben sich aus dem Evaluationsprozess eine Reihe von Hinweisen ergeben¹⁵. Sie betreffen z. B. die Einbindung betroffener Akteursgruppen in die Entscheidungen zur Übertragbarkeit und die Behebung von Kommunikationsdefiziten.

Eine Verlängerung der Versuchsdauer wäre aus Sicht der Evaluation rein inhaltlich nicht zu begründen. Sie erscheint aber ggf. sinnvoll bis zur endgültigen gesetzlichen Regelung der Übertragung, um eine mehrfache Änderung von Zuständigkeiten zu vermeiden.

Die Entscheidung über den Zeitpunkt der Übertragung ist auch im Zusammenhang mit den Überlegungen bezüglich einer Funktional-/Gebietsreform zu sehen, die neue Regelungen für eine Aufgabenverteilung erwarten lässt. Die Erprobungserfahrungen mit Zuständigkeitsübertragungen könnten insgesamt hilfreich für diese neuen Regelungen sein.

4.2.2 Versuch „Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz“

Am Versuch „Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz“ waren die Städte Zossen und Prenzlau, das Amt Ziesar und die Gemeinden Letschin¹⁶ beteiligt. Sie erprobten im Zeitraum von zwei Schuljahren (2007/2008 und 2008/2009) in Abweichung von § 90 Abs. 1 und § 91 BbgSchulG die Mitwirkung des Schulträgers als zusätzliches stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz. Gemäß § 90 Abs. 1 BbgSchulG ist der Schulträger nicht Mitglied der Schulkonferenz. Er ist vielmehr gemäß § 75 Abs. 4 als Gast zu den Beratungen der Schulkonferenz einzuladen.

¹⁵ vgl. Kapitel 5.2 in Bericht 7 der Evaluation

¹⁶ Die Versuchskommune Kloster Lehnin wurde in der Evaluation nicht betrachtet.

Resümee zum Versuchserfolg

Da die Erfüllung aller Erfolgskriterien belegt werden konnte, ist die Erprobung des Versuchs „Schulträger als stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz“ als Erfolg zu bewerten:

- Mit der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren (zwischen Schule und Schulverwaltungsamt bzw. innerhalb der Kommunalverwaltung) wurde (zumindest) ein mit dem Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz verfolgtes Ziel erreicht.
- Die Qualität von Schulkonferenzarbeit blieb erhalten und es gibt darüber hinaus viele Belege für eine Qualitätsverbesserung in der Zusammenarbeit von Schulen und Schulträgern über die Schulkonferenzarbeit im engeren Sinne hinaus. Die Ausgestaltung der vom Schulgesetz vorgegebenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Schulträger und Schule ist durch die stimmberechtigte Mitwirkung des Schulträgers an der Schulkonferenz in vielen Fällen befördert worden. Im Einzelfall auf persönlicher Ebene bestehende Kooperationsbarrieren konnten im Versuchszeitraum durch die stimmberechtigte Teilnahme des Schulträgers an der Schulkonferenz dagegen nicht überwunden werden.
- Es konnte keine der potenziell möglichen negativen Folgewirkungen belegt werden. Der unstrittig mit der regelmäßigen Teilnahme des Schulträgers in der Schulkonferenz verbundene erhöhte Aufwand wird von allen Versuchskommunen angesichts der durch den Versuch erreichten vielfältigen Qualitätswirkungen (vgl. Kapitel 5.1.2) positiv reflektiert und kann daher als verhältnismäßig bewertet werden.

Diese Einschätzung der Evaluation korrespondiert mit der Selbstsicht der Versuchskommunen sowie mit der Einschätzung der in den Versuch involvierten Schulleiter und Schulkonferenz-Vorsitzenden. Alle vier Kommunen sind mit dem Versuchsverlauf zufrieden (zwei „zufrieden“ und zwei „eher zufrieden“).¹⁷ Dazu hat sicher auch die externe Unterstützung für die Versuchskommunen beigetragen. Diese wird für die Antragsphase von den Versuchskommunen dreimal mit „gut“ und einmal mit „mittel“, für die Versuchsdurchführung durchgehend mit „gut“ bewertet.¹⁸

In der Befragung von Mitgliedern der Schulkonferenz (Schulleiter, Lehrer, Eltern, Schüler) durch das MBS vom Schuljahresende 2007/2008 hatte die ganz überwiegende Mehrheit von 76% keinerlei Bedenken gegen eine stimmberechtigte Mitwirkung des Schulträgers an der Schulkonferenz geäußert. Unter den Personen, die Bedenken hatten, überwog mit 60% die Gruppe der Lehrkräfte/Schulleiter (die mit insgesamt 44 Prozent am Rücklauf beteiligt war).

¹⁷ Bewertungsskala im Erfassungsbogen der Evaluation: völlig zufrieden – eher zufrieden – eher unzufrieden – völlig unzufrieden

¹⁸ Bewertungsskala im Erfassungsbogen der Evaluation: fünfstufig von „sehr gut“ bis „sehr schlecht“

In der Befragung der Evaluation vom April 2009 plädierten 71 Prozent der befragten Schulkonferenz-Vorsitzenden und Schulleiter dafür, das Brandenburger Schulgesetz dahingehend zu ändern, dass der Schulträger stimmberechtigtes Mitglied der Schulkonferenz ist. Unter diesen 15 Befürworter von 21 Befragten sind auch fünf, die zu Beginn des Versuches überwiegend oder teilweise Bedenken gegen eine stimmberechtigte Mitwirkung des Schulträgers hatten. Die fünf anderen Personen, die zu Versuchsbeginn überwiegend oder teilweise Bedenken gegen eine stimmberechtigte Mitwirkung des Schulträgers hatten, plädierten aufgrund negativer Erfahrungen im Versuch (zu unregelmäßige Teilnahme des Schulträgers bzw. von persönlichen Animositäten belastete Arbeit) gegen eine solche Gesetzesänderung¹⁹. Eine telefonische Rückfrage ergab, dass im Falle einer zufriedenstellenden Zusammenarbeit mit dem Schulträger auch hier ein Votum für das Stimmrecht abgegeben worden wäre.

Resümee zur landesweiten Übertragbarkeit

Da der Versuch erfolgreich war und die Erprobung inhaltlich in einer ausreichenden Breite und Tiefe erfolgte, der Versuchserfolg aber nicht für alle Kommumentypen belegt und angenommen werden kann, wurde eine Empfehlung für eine landesweite Umsetzung mit zwei Einschränkungen ausgesprochen:

Klärung der Sinnfälligkeit eines Stimmrechts für Landkreise und kreisfreie Städte als Schulträger in der Schulkonferenz

Da keine Kommunen mit mehr als sechs Schulen in ihrer Trägerschaft (z. B. Landkreise und kreisfreie Städte) in den Versuch involviert waren, liegen für diese keine Erfahrungen vor, ob positive Wirkungen in gleichem Ausmaß und mit vertretbarem Aufwand zu erzielen wären und wie ggf. eine regelmäßige Teilnahme an den Schulkonferenzen aller Schulen gesichert werden könnte.

Bei einer landesweiten Umsetzung käme es wahrscheinlich zu einer Ungleichbehandlung der o. g. Kommunen sowie der entsprechenden Schulen, weil diese Träger mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht die erforderliche regelmäßige Teilnahme gewährleisten können. Wie gewichtig diese Ungleichbehandlung zu bewerten ist (nur als formal oder auch als inhaltlich) und ob sie letztendlich in Kauf genommen werden könnte, hängt davon ab, inwieweit hier andere – der geringeren räumlichen Nähe entsprechende – tragfähige Formen der Zusammenarbeit zwischen Träger und Schule entwickelt worden sind, die zu vergleichbaren positiven Wirkungen führen wie im Versuch.

Die Evaluation schlägt daher folgende alternative Möglichkeiten vor, um diese Unklarheiten auszuräumen:

¹⁹ Für die sechste Stimme gegen eine Änderung des Schulgesetzes fehlt die Angabe zu Erwartungen bzw. Bedenken zu Versuchsbeginn.

- Workshop mit Landkreisen und kreisfreien Städten sowie Vertreter von deren Schulen, auf dem die Versuchsergebnisse und ihre Erfolgsvoraussetzungen vorgestellt und ihre Übertragbarkeit diskutiert und bewertet werden,
- Durchführung einer Studie, die das Spektrum aller Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Schule und Schulträger für Landkreise und kreisfreie Städte näher bestimmt, deren Ziele sowie die gegenwärtigen Teilnahmevoraussetzungen dieser Schulträger an Schulkonferenzen aufhellt oder
- Erprobung der stimmberechtigten Teilnahme solcher Kommunen an Schulkonferenzen im Rahmen des BbgStEG

Beseitigung bislang unklarer Rechtstatbestände

Unabdingbar vor der landesweiten Übertragung sind:

- die Klärung der Rechtsfestigkeit der doppelten Einflussnahme des Schulträgers durch das (zusätzliche) Stimmrecht beispielsweise auf die Bestellung von Schulleiter und deren Stellvertreter sowie
- die Klärung der konkreten Ausgestaltung des Stimmrechts (an Person oder an Organisation gebunden, Vertretungsregelung, Stimmzahl)

Im abschließenden Erfahrungsaustausch der Versuchskommunen am 28.05.2009 bestand Konsens, dass seitens der Versuchskommunen eine Stimme präferiert und die Stimmenparität von drei bzw. fünf Stimmen als praktisch nicht realisierbar eingeschätzt wird.

Im Falle einer landesweiten Umsetzung ist zudem eine umfassende Information von Schulen und Schulträgern zu empfehlen: Wichtige Voraussetzungen für die Erschließung der Erfolgspotenziale sind nach Auskunft der Versuchskommunen die Motivation der Beteiligten, der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und die Akzeptanz bei den Mitgliedern der Schulkonferenzen. Hier spielt die Information von Schulträgern, Schulleiter und Schulkonferenz-Vorsitzenden über die erfolgreiche Erprobung und ihre zahlreichen positiven Ergebnisse eine wichtige Rolle. Dies wird auch durch die Tatsache belegt, dass achtundvierzig Prozent der von der Evaluation befragten Schulkonferenz-Vorsitzenden und Schulleiter zu Beginn des Versuches ganz oder teilweise Bedenken gegen die stimmberechtigte Mitwirkung des Schulträgers hatten, sich am Ende der Erprobung dann aber die Hälfte von diesen für eine stimmberechtigte Teilnahme des Schulträgers an der Schulkonferenz und eine entsprechende Änderung des Schulgesetzes aussprach. Diese Informationsaufgaben könnten das MBS, die Staatlichen Schulämter, die kommunalen Spitzenverbände und das LISUM ausführen.

Bis zur Klärung bezüglich einer landesweiten Übertragung sollten die Versuchskommunen die Möglichkeit erhalten, die Erprobungen weiter zu führen.

4.2.3 Versuch „Entscheidung des Schulträgers zu Schulwechsel“

Im Versuch „Entscheidung des Schulträgers zu Schulwechsel“ erprobten 6 Kommunen für den Zeitraum vom 01.08.2007 bis 30.06.2010 in Abweichung vom landesrechtlichen Standard selbst die Entscheidung über Ausnahmen zur Schulbezirksregelung von Grundschulen zu treffen (und nicht wie bisher die Staatlichen Schulämter), und zwar die Gemeinden Dallgow-Döberitz, Schönwalde-Glien und Wustermark sowie die Stadt Falkensee in Zusammenarbeit (4 benachbarte Standorte) und die Städte Prenzlau und Zossen jeweils für ihr Territorium. Diese Kommunen erprobten damit eine Zuständigkeitsverlagerung. Rechtsgrundlage ist § 106 Abs. 4 BbgSchulG in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 9. November 2006 (GVBl. I S. 127).

Resümee zum Versuchserfolg

Der Versuch „Schulwechsel“ mit dem Charakter einer Zuständigkeitsverlagerung hatte per se ein geringes Einsparpotenzial hinsichtlich Verfahrensbeschleunigung und Kostensenkung (als im BbgStEG genannte Bürokratieabbauziele). Das wurde auch von einzelnen Versuchskommunen sowie einem Vertreter der Genehmigungsbehörde so reflektiert. Die bestehenden Einsparpotenziale bezüglich Verfahrensdauer und Kosten wurden im Versuch ausgeschöpft. Eine Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens gab es in folgenden Fällen:

- persönliche Vorsprache führte zu vollständiger Antragslage
- vor Zugang des schriftlichen Bescheids erfolgte eine telefonische Vorabinformation
- vollständiger schriftlicher Antrag (im Falle der Nichtbeteiligung des Staatlichen Schulamts)
- unmittelbares und zügiges Handeln nach Abschluss der Einschulungsuntersuchungen.

Die Kosteneinsparung der Verwaltung blieb mangels quantitativer Daten in der Gesamtbilanz fraglich. Die Kostenersparnis für Antragsteller war aufgrund der Wohnortnähe in den Fällen von persönlicher Vorsprache gegeben.

Der Qualitätserhalt war nach den Evaluationsergebnissen in allen Versuchskommunen gewährleistet, wobei Kommunen dafür im Einzelfall Unterstützung bei größeren Versuchskommunen bzw. dem Staatlichen Schulamt einholten. In einigen Fällen kam es durch Bürgerberatung und Einbeziehung der Antragsteller zu einem (mit höherem Bearbeitungsaufwand erkauften) Qualitätsgewinn für Antragsteller.

Die Verhältnismäßigkeit potenzieller Folgewirkungen war gegeben. Den Staatlichen Schulämtern entstand durch die Beantwortung vereinzelter fachlicher Nachfragen ein geringer Zusatzaufwand. Die Bürgernähe stieg, die Kommunen profitierten für ihre Aufgabenerfüllung

als Schulträger in vielfältiger Weise und schätzen dafür den ihnen entstandenen Zusatzaufwand als verhältnismäßig ein. Daher wird dem Versuch ein Erfolg bescheinigt.

Resümee zur landesweiten Übertragbarkeit

Der Versuch war erfolgreich und die Erprobung erfolgte in einer ausreichenden Breite und Tiefe. Der Versuchserfolg konnte aber nicht für alle Kommumentypen belegt bzw. angenommen werden. Gleiches gilt für die Verhältnismäßigkeit der zu schaffenden Erfolgsvoraussetzungen für alle Kommunen. Daher konnte keine uneingeschränkte Empfehlung für eine landesweite Umsetzung ausgesprochen werden.

Die Evaluation empfiehlt eine Übernahme auf Antrag für die bisher erprobten Kommumentypen. Damit Kommunen entscheiden können, ob sie diese Aufgabe übernehmen wollen, sollten ihnen die Versuchsergebnisse vorgestellt werden. Auf einer solchen Beratung könnten auch Ämter und kreisfreie Städte dazu Stellung nehmen, ob die Zuständigkeitsverlagerung für sie vorteilhaft und gewollt ist und sie sich für eine Erprobung zur Verfügung stellen würden, sofern nach dem Auslaufen des derzeitigen Standarderprobungsgesetzes eine solche Möglichkeit wieder besteht.

Im Falle einer landesweiten Übertragung sollte die erprobte Regelung, dass der abgebende Schulträger Herr des Verfahrens ist, beibehalten werden. Bezüglich der Einbindung bzw. Information des jeweils zuständigen Staatlichen Schulamts bei Einschulungsverfahren bzw. bei Verfahren im laufenden Schuljahr ist eine Rücksprache mit den Schulämtern anzuraten. Dabei sollte auch der Controllingprozess betrachtet werden mit dem gesichert wird, dass alle vom Einwohnermeldeamt aufgelisteten Kinder im Einschulungsverfahren persönlich in der zuständigen Grundschule vorgestellt werden.

Letztlich ist die Übertragung der Zuständigkeit eine politische Entscheidung. Bei einer landesweiten Übertragung stiege die Zahl der mit der Bearbeitung von Anträgen auf Besuch einer anderen als der zuständigen Grundschule befassten Mitarbeiter und die Vertreterregelung im Urlaubs- und Krankheitsfall wäre schwieriger zu handhaben. Dem stünden eine Reihe von Vorteilen für die Bürger sowie die positiven Folgewirkungen für Kommunen als Schulträger und für die Staatlichen Schulämter gegenüber. Im Übertragungsfalle müsste auch die Frage der Ressourcen für die Aufgabenerledigung thematisiert werden.

4.2.4 Versuch „Vereinfachter Verwendungsnachweis“

Im Versuch „Vereinfachter Verwendungsnachweis“ hatte der Landkreis Spree-Neiße (SPN) für den Erprobungszeitraum vom 01.01.2006 bis zum 31.12.2008 die Möglichkeit, die Verwendung von Landesfördermitteln, die von Zuwendungsgebern aus den Geschäftsbereichen des MBS oder des MASGF gewährt wurden, anstelle des zahlenmäßigen Verwendungsnachweises mit einem Sachbericht und einer einfachen Verwendungsbestätigung nachzuweisen. Rechtsgrundlage ist § 44 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) in Verbindung

mit den Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (GV) – VVG (Nummer 7 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G; Anlage 5.1 VVG zu § 44 LHO)).

Resümee zum Versuchserfolg

Da die - zumindest teilweise - Erreichung zweier Ziele des BbgStEG unter Beibehaltung der Qualität und ohne negative Folgewirkungen belegt werden konnte, wäre die Erprobung des Versuchs „Vereinfachter Verwendungsnachweis“ als Erfolg zu bewerten. Weil aber mehrere störende Versuchsbedingungen bewirkten, dass die theoretisch mögliche Verminderung von Verwaltungsaufwand nicht vollständig erreicht wurde, wird der Versuch anhand der Erfolgskriterien als eingeschränkt erfolgreich bewertet:

Der Ersatz des zahlenmäßigen Nachweises durch eine Verwendungsbestätigung führte in etwas mehr als der Hälfte der Fälle zu einer Beschleunigung bei zwei Schritten des Verwaltungsverfahrens: der Erstellung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsempfänger und der Prüfung des Verwendungsnachweises durch den Zuwendungsgeber. Damit wurde das Verwaltungsverfahren in Teilen beschleunigt und der Verwaltungsaufwand reduziert. Analog wurden Personalressourcen gespart. Die damit einhergehende Kostensenkung konnte nicht quantifiziert werden.

Die vorgenommenen Prüfungen und Befragungen belegen eine sachgerechte Verwendung sowie ordnungsgemäße Verwaltung der Zuwendungen in gleicher Qualität wie bei der Nutzung des zahlenmäßigen Nachweises. Zusätzliche Prüfaufwände bzw. bei Stichprobenprüfungen festgestellte Unregelmäßigkeiten als negative Folgewirkungen des Versuches sind nicht bekannt geworden.

Die von der Versuchskommune ebenfalls angestrebte Erhöhung der Eigenverantwortung des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der sachgerechten Mittelverwendung und Mittelverwaltung wurde teilweise erreicht und ist positiv zu bewerten. Diese Einschätzung wird von der Versuchskommune geteilt.²⁰

Auch der Landesrechnungshof attestiert einen Versuchserfolg. Er teilt mit: „Das Ziel der Senkung des Verwaltungsaufwandes durch die Verringerung der Bearbeitungszeit bei den Zuwendungsgebern und beim Zuwendungsempfänger ist erreicht worden. (...) Einen Qualitätsverlust der Verwendungsbestätigung gegenüber dem bisherigen Verwendungsnachweis konnte der Landesrechnungshof nicht feststellen.“²¹

Folgende Versuchsbedingungen haben die Erprobung behindert:

²⁰ Landkreis Spree-Neiße, Dez. II/Zentrales Controlling: Befreiung von der Anwendung landesrechtlicher Standards. Ergebnisbericht zur Anwendung der Verwendungsbestätigung im Landkreis Spree-Neiße. Stand Oktober 2009, S. 8 und S. 13

²¹ Landesrechnungshof Brandenburg: Mitteilung an das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie über die Prüfung der Erprobung von Verwendungsbestätigungen als Nachweis der Verwendung von Zuwendungen an den Landkreis Spree-Neiße im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie. Potsdam 7. Juli 2010, S. 21

- Die Genehmigung der Erprobung durch das MdF vom Juni 2007 wurde rückwirkend erlassen und erforderte in einigen Fällen die nachträgliche Beantragung und nachträgliche Zulassung der Verwendungsbestätigung (Zusatzaufwände). Damit waren auch Zuwendungen für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 in den Versuch einbezogen, für die zu Versuchsbeginn bereits Bescheide vorlagen. Der damit verbundene Zusatzaufwand verringerte sich im Laufe der Erprobung. Für das letzte Versuchsjahr 2008 wurde bis auf zwei Ausnahmen bereits in den Bescheiden die Verwendungsbestätigung zugelassen.
- Es gab Informationsdefizite bei den Versuchsbeteiligten. Einerseits waren nicht alle Beteiligten auf Seiten von Zuwendungsgebern rechtzeitig bzw. ausreichend über den Versuch bzw. die Konsequenzen für ihre Arbeitsaufgabe informiert. Andererseits gab es auch seitens des Zuwendungsempfängers Unsicherheiten in der Umsetzung des Versuches. Der aus Informationsdefiziten resultierende Zusatzaufwand verringerte sich im Laufe der Erprobung.
- Das im Versuch verwendete Formblatt der Verwendungsbestätigung enthielt nicht alle für die Prüfung durch den Zuwendungsgeber erforderlichen Angaben. Damit begründeten Prüferinnen die Notwendigkeit einiger Rückfragen bzw. das Anfordern weiterer Angaben gegenüber dem Landkreis. Das Formular wies nur aus, dass Rückforderungen bestehen. Der Anteil der Landesmittel (bei der Mischfinanzierung aus Mitteln des Landkreises, des Landes sowie sonstigen Mitteln) und die Höhe der zurück zu fordernden Landesmittel waren aber nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die Höhe ggf. anfallender Zinsen.
- Im Versuch führten insbesondere vom Landkreis SPN beantragte und vom Zuwendungsgeber zugelassene Fristverlängerungen zur Vorlage der Mittelabrechnung sowie die in einigen Fällen verzögerte Bearbeitung beim Zuwendungsgeber (nach Eigenauskunft temporär zu geringe Prüfkapazität vorhanden) zu einem verzögerten Abschluss von Verwaltungsverfahren.
- Probleme mit dem Sachbericht wurden irrtümlich der Erprobung angelastet. Neben der Verwendungsbestätigung, die im Versuch anstelle des zahlenmäßigen Nachweises genutzt wurde, gehört zum Verwendungsnachweis ein Sachbericht, dessen Inhalt in der Anlage zur VVG (Verwendungsnachweis) in der VV LHO § 44 grundlegend geregelt ist. Dieser Sachbericht wurde im Rahmen der Erprobung nicht verändert. Hier bestand aber nach Angaben des Zuwendungsempfängers einer der größten Konfliktpunkte in der Erprobungszeit, da Nachforderungen durch die Zuwendungsgeber erhoben wurden. Nachforderungen zum Sachbericht wurden vom Landkreis SPN in gleicher Weise wie die Nachforderungen zum Verwendungsnachweis als „teilweise unverändertes Controllingverhalten der Zuwendungsgeber“ bewertet, welches die

gewünschte Reduzierung von Verwaltungsaufwand verhinderte.²² Zuwendungsgeber machten im Gespräch mit der Evaluation geltend, dass die nachgeforderten Angaben zur Evaluation des Förderprogramms, aus dem die Zuwendung erteilt wurde, unumgänglich waren. Es wurde deutlich, dass den Sachberichten in der Praxis über ihre Rolle in der Verwendungsnachweisführung eine weitere Funktion zukommt: Für die Evaluation der entsprechenden Förderprogramme muss von den Zuwendungsgebern eine Checkliste des MdF bedient werden, die bestimmte, auch zusätzliche Angaben bzw. Aufbereitungen von Informationen erfordern.²³

Unabhängig von der Evaluation schätzt die Versuchskommune den Versuch als nur teilweise erfolgreich ein: Die Ziele „konnten nicht in vollem Umfang“ erreicht werden.²⁴ Sie bewertet das getestete Instrument der Verwendungsbestätigung als sehr gut und hat trotz der Hürden, die im Versuch bewältigt werden mussten weiterhin „eine positive Sicht“ auf die Verwendungsbestätigung. Aus ihrer Sicht würde eine längere Erprobungsdauer nicht zu neuen Erkenntnissen führen. Der Erfolg der Anwendung der Verwendungsbestätigung als Verwaltungsvereinfachung hänge vielmehr von der „konsequenten Akzeptanz dieses vereinfachten Instruments“ beim Zuwendungsgeber ab.²⁵

Resümee zur landesweiten Übertragbarkeit

Die Ausprägung der vier Übertragbarkeitskriterien lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Versuch war eingeschränkt erfolgreich, wobei der vollständige Versuchserfolg durch störende Versuchsbedingungen verhindert wurde.
- Der Aufwand zur Schaffung der notwendigen Erfolgsvoraussetzungen ist verhältnismäßig.
- Der Erfolgsnachweis wurde für einen Landkreis erbracht und ist auf die anderen Landkreise und kreisfreien Städte übertragbar. Für im Ausnahmefall als Zuwendungsempfänger fungierende andere Kommumentypen ist keine diesbezügliche Aussage möglich.
- Breite und Tiefe der Erprobung waren ausreichend.

Somit wird die Empfehlung für eine landesweite Umsetzung auf Landkreise und kreisfreie Städte beschränkt. Dabei sollten folgende Hinweise berücksichtigt werden:

- Die Verwendungsbestätigung sollte nur in neu erlassenen Bescheiden zugelassen werden.

²² Landkreis a.a.O., S. 13

²³ Zur Vorbereitung dieser Evaluation werden nach Auskunft des LJA den Zuwendungsempfängern im Bereich der Jugendarbeit seit 2006 vom LJA online-Fragebögen vorgegeben, da es dem Zuwendungsgeber unmöglich ist, „mehrere Hundert lyrische Sachberichte zu prüfen“ Geschätzt fielen jährlich ca. 700 Sachberichte zur Jugendarbeit an. Dieses Instrument zum Erstellen strukturierter Sachberichte kam im Versuch unverändert zum Einsatz.

²⁴ Landkreis a.a.O., S. 12

²⁵ Landkreis a.a.O., S. 12f

- Das verwendete Formblatt der Verwendungsbestätigung ist in der vorliegenden Form mangelhaft und daher zu qualifizieren.
- Die rechtzeitige und fachliche Information aller Beteiligten (bis zum Sachbearbeiter) bei Zuwendungsgeber, Zuwendungsempfänger und Prüfinstanzen ist sicher zu stellen.

Ergänzend ist zu empfehlen, dass der Zuwendungsgeber mit dem Zuwendungsbescheid bereits verbindliche und spezifizierte Vorgaben für den Sachbericht macht. Denn der Sachbericht wird in der Praxis nicht nur für die Verwendungsnachweisführung, sondern auch zur Datensammlung hinsichtlich der Evaluationspflichten von Zuwendungsgebern gegenüber dem MdF genutzt. Die nochmalige Einarbeitung in den Vorgang und die zusätzliche Aufbereitung und/oder Interpretation von Zahlenmaterial verursacht - auch außerhalb des Versuchs - erheblichen Aufwand beim Zuwendungsempfänger. Für beide Seiten wäre es rationeller, die für Evaluationszwecke erforderlichen Angaben nicht nachträglich abzufordern.

Die Erprobung war auf Zuwendungen aus Landesmitteln begrenzt. Der Landesrechnungshof regte an, diese Beschränkung der Erprobung auf die Zuwendungen aus Landesmitteln zu überdenken. Mit den geänderten Bestimmungen der EU aus dem Jahre 2009 für die Verwaltung und Abrechnung aus dem Europäischen Sozialfonds könne der Verwendungsnachweis für die Förderprogrammverwaltung und die Zuwendungsempfänger einfacher gestaltet werden.²⁶

²⁶ LRH a.a.O., S. 21

4.2.5 Versuch „Aufenthaltsräume“

Im Versuch „Aufenthaltsräume“ erprobt der Landkreis Märkisch-Oderland (MOL) für den dreijährigen Erprobungszeitraum 01.05.2008 bis 31.05.2011 den Verzicht der Regelung der Mindesthöhe von Aufenthaltsräumen und der Mindestgröße der Belichtungsöffnungen und zielt damit auf eine Senkung materieller Standards im Bauordnungsrecht. Rechtsgrundlage ist § 40 Abs. 1 und Abs. 2 der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO). Die Regelungen finden im Geltungsbereich von Bebauungsplänen keine Anwendung. Hier ist § 40 BbgBO zu beachten.

Resümee zum Versuchserfolg

Der Versuchserfolg kann nur eingeschränkt beurteilt werden, da die Versuchsregelung offensichtlich nicht ausreichend im Landkreis bekannt war. Die aus Sicht der Antragsteller positiven Effekte wie geringere Bearbeitungszeiten der Bauanträge und Kostenersparnisse aufgrund entfallener Gebührenzahlungen für Abweichungsverfahren konnten zwar erreicht werden, die Kommune bewertet die für sie damit verbundenen Einnahmeverluste jedoch als nicht akzeptabel. Die Gewährleistung der Einhaltung des Schutzziels „gesunde Wohnverhältnisse“ kann nur aus theoretischen Überlegungen Befragter, nicht aber aus praktischer Erprobung eingeschätzt werden. Die Befragten sprechen sich mehrheitlich für eine Beibehaltung der bisherigen rechtlichen Regelungen aus. Der Versuch wird daher insgesamt als nicht erfolgreich bewertet und eine Verlängerung wird nicht empfohlen. Diese Einschätzung wird von der Versuchskommune geteilt.

Die Frage der landesweiten Übertragbarkeit stellt sich aufgrund fehlenden Versuchserfolgs nicht.

4.3 Hauptergebnisse methodisch abweichend evaluierter Versuche

4.3.1 Versuche „Reihenuntersuchung“ und „Erstuntersuchung“

Der Landkreis Havelland war im Rahmen des Versuchs „Erstuntersuchung“ von der Verpflichtung befreit, die Bescheinigung über die Erstuntersuchung nach § 32 des Jugendarbeitsschutzgesetzes (JArbSchG) auszustellen. Diese wurden im Versuchszeitraum von Januar 2007 bis Dezember 2009 von den Ärzten der beauftragten Havelland-Klinik direkt und abschließend ausgestellt und dem Schüler ausgehändigt. Rechtsgrundlage war das Jugendarbeitsschutzgesetz (BGBl. 1976 I S. 965) nach den Vorgaben des § 8 Abs. 3 Satz 1 des BbgGDG in Verbindung mit dem Erlass der Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen vom 17. November 1992.

Im Versuch „Reihenuntersuchung“ war der Landkreis Havelland von der Verpflichtung zur eigenständigen Durchführung der Reihenuntersuchungen befreit. Diese wurden von der Havelland Kliniken GmbH als technischem Erfüllungsgehilfen des Landkreises vor Ort durchge-

führt, mit der der Landkreis bereits seit 2004 kooperiert. Rechtsgrundlage war das Brandenburgische Gesundheitsdienstgesetz (BbgGDG) vom 3. Juni 1994 (GVBl. I S. 178) in Verbindung mit § 2 Abs. 1 bis 4 Kinder- und Jugendgesundheitsdienst-Verordnung vom 25. Februar 1997 (GVBl. II S. 96).

Die Einschätzungen der Evaluation zu den Versuchen „Reihenuntersuchung“ und „Erstuntersuchung“ beinhalten, dass

- die meisten Empfehlungen zur Sicherung der Qualität der Untersuchungsergebnisse aus dem Evaluationsbericht zum vorgeschalteten Modellprojekt in die Ausgestaltung des Vertrags zwischen dem Landkreis und den Kliniken eingeflossen sind,
- zwar keine belegbare Einschätzung zur Qualitätsentwicklung der Schuluntersuchungen nach dem Schuljahr 2006/07 möglich ist, aber dennoch von einer etwa gleichen Qualität wie zuvor festgestellt ausgegangen werden kann,
- die erreichte Untersuchungsqualität insgesamt positiv zu bewerten ist und alle vertraglich festgeschriebenen Aktivitäten zur Qualitätssicherung durch den Landkreis geleistet wurden,
- das Aushändigen der Erstbescheinigungen nach Jugendarbeitsschutzgesetz im Versuch „Erstuntersuchung“ durch die untersuchenden Klinikärzte im geplanten Umfang problemlos realisiert wurde und von den Beteiligten positiv reflektiert wird,
- sich das realisierte Controlling aus vier Komponenten bewährte und künftig weiter geführt wird und insgesamt
- ein guter Stand der Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis und der Havelland Kliniken GmbH zur Qualitätssicherung kinder- und jugendärztlicher Untersuchungen zu konstatieren ist.

Für künftige Aktivitäten zur Qualitätssicherung werden zwei Hauptansatzpunkte gesehen: die Sicherstellung der Einarbeitung und Qualifizierung, wenn neues Personal mit der Durchführung von Untersuchungen betraut wird und der gezielte Aufbau von Kommunikationsroutinen.

4.3.2 Versuch „Abfallbehälter“

In Abweichung vom geltenden Bauordnungsrecht wollte der Landkreis Märkisch-Oderland im Zeitraum vom 01.05.2008 bis 31.05.2011 den Verzicht auf die Anforderung von Mindestabständen für Wertstoff- und Abfallbehälter zu Aufenthaltsräumen und zu Grundstücksgrenzen erproben. Rechtsgrundlage war § 39 BbgBO. Die Erprobung zielte auf eine Senkung materieller Standards im Bauordnungsrecht.

Aufgrund der Tatsache, dass im Zuge der Novellierung der Brandenburgischen Bauordnung vom 17. September 2008 auch die in § 39 enthaltenen Anforderungen für das Aufstellen von Wertstoff- und Abfallbehältern vereinfacht wurden und nun geringere Anforderungen bestehen als im Versuch erprobt wurden, hat das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung die Genehmigung für diese Erprobung aufgehoben. Mit Bescheid des MIR vom 28.05.2009

wurde dem entsprechenden Antrag der Versuchskommune vom 26.03.2009 stattgegeben. Mit der o. g. Novellierung sind nun in der Brandenburgischen Bauordnung, wie in neun weiteren Bundesländern, keine Regelungen zum Mindestabstand von Wertstoff- und Abfallbehältern enthalten.

Die im Erfahrungsbericht der Evaluation zum Versuch „Abfallbehälter“ dargestellten Erkenntnisse aus der (verkürzten) Versuchsdurchführung beinhalten, dass

- die Auswirkungen der Erprobung wesentlich geringer ausfielen als erwartet (drei Versuchsfälle),
- die Ziele nach dem Standarderprobungsgesetz nur in „geringem Maße“²⁷ erreicht werden konnten,
- das von der Versuchskommune darüber hinaus verfolgte Ziel, die Vorschrift von Regelungen zu befreien, die im Wesentlichen verhaltensbedingt zu Störungen der öffentlichen Ordnung führen und denen mit privatrechtlichen Instrumentarien bzw. dem allgemeinen Ordnungsrecht begegnet werden kann, mit der erfolgten Änderung der Brandenburgischen Bauordnung vom 17.09.2008 erreicht wurde und
- der Versuch das bei den Bürgern zu entwickelnde Verständnis für die Nutzungsmöglichkeiten des Privatrechts befördert hat.

²⁷ Bewertungsskala: keine – geringe – mittlere – hohe Zielerreichung

5 **Einschätzung zum Instrument „Standarderprobung“ und Handlungsempfehlungen**

Das Brandenburgische Standarderprobungsgesetz mit seiner zum Zeitpunkt der Verabschiedung bundesweit einmaligen thematisch weit angelegten Erprobungsklausel ermöglicht es Kommunen, eigene Ideen für mehr Service und Bürgernähe vor Ort auszuprobieren. Viele Kommunen nutzten die Chance, Alternativen zu bestehenden Auflagen bei der Aufgabenerfüllung zu entwickeln, die Qualität der Regulierung zu verbessern und in den Behörden das Bewusstsein für besseren Service und die Sensibilität für Bürgerinteressen zu erhöhen. Davon zeugt die Bandbreite der gestellten Anträge mit Bezug auf zahlreiche Rechtsfelder.

Wie die Evaluationsergebnisse zeigen, trägt das Standarderprobungsgesetz in zweifacher Hinsicht zur Qualitätssicherung beim Bürokratieabbau bei. Zum einen ist es ein geeignetes Mittel, kommunale Initiativen dahingehend zu prüfen, ob sie tatsächlich zu einer Vereinfachung von Verwaltungsverfahren führen. Zum anderen wird im Zuge der Erprobung deutlich, welche Erfolgsvoraussetzungen in welchen Handlungsfeldern im Falle einer landesweiten Übertragung zu schaffen sind. Auch andere Bundesländer haben mit Interesse das Brandenburger Vorgehen verfolgt, das Land Mecklenburg-Vorpommern hat inzwischen ebenfalls ein Gesetz erlassen, das weitgehend dem aktuellen Brandenburgischen Standarderprobungsgesetz entspricht.

Bezüglich der durch die Evaluation positiv bewerteten Erprobungen hat die Landesregierung inzwischen begonnen, landesweite Regelungen auf den Weg zu bringen (Änderung des Schulgesetzes, die den Schulträgern landesweit die stimmberechtigte Mitwirkung in der Schulkonferenz ermöglicht).

Die Antragstellung der Kommunen hatte weitere, über die Erprobungen hinausgehende, positive Wirkungen. Einige Regelungswünsche wurden zum Teil schon im Zuge des Antragsverfahrens oder während der Erprobung von den Fachressorts aufgegriffen und durch sie eine entsprechende Gesetzesinitiative gestartet (z. B. Beauftragung von Dritten mit der Durchführung von Reihenuntersuchungen bei schulpflichtigen Kindern durch Änderung des Gesundheitsdienstgesetzes). In einem anderen Fall wurde der Gesetzgeber durch die Antragstellung auf ein Problem aufmerksam und hat aus der Mitte des Landtags eine landesweite Regelung getroffen (durch Änderung der Bauordnung nun Genehmigungsfreiheit von Wintergärten mit bis zu 20 anstatt bislang mit bis zu 15 Quadratmetern Grundfläche).

Die erzielten Erfolge beim Bürokratieabbau aus der Anwendung des Standarderprobungsgesetzes stellen sich jedoch nicht im Selbstlauf ein, sondern erfordern ein strukturiertes und begleitetes Vorgehen. Mit Blick auf den Gesamtprozess von der Beantragung der Versuche bis zum Versuchsende werden diesbezüglich im Folgenden einige Handlungsempfehlungen formuliert. Sie resultieren insofern aus einer eingeschränkten Sicht, als die Beauftragung der Evaluation erst nach Versuchsbeginn erfolgte und die Befundung vertragsgemäß in mehre-

ren Fällen bereits vor Versuchsende²⁸ zu leisten war. Sie resultieren aus der Evaluierung der Versuchspraxis und richten sich an Genehmigungsressorts und Versuchskommunen sowie an die Leitstelle Bürokratieabbau als Auftraggeber.

Vorbereitung von Versuchen

Es empfiehlt sich, die Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde so zu gestalten, dass die Erteilung der Bescheide in akzeptablen Zeiträumen und ohne wiederholte Rückfragen in großen Zeitabständen zu Teilaspekten des Antrags erfolgt. Im Ablehnungsfall sollte eine höhere Akzeptanz durch bessere Vermittlung der Ablehnungsgründe angestrebt werden. Mehrere Kommunen bedauerten gegenüber der Evaluation, dass sie nur einen kleinen Teil ihrer Versuchsanträge bewilligt bekamen, einen sehr hohen Aufwand für den Schriftverkehr mit dem Fachressort tätigen mussten und zudem sehr lange auf eine Entscheidung warteten. Zudem waren aus der Sicht von Kommunen die Ablehnungsgründe nicht in jedem Fall nachvollziehbar und im Falle mehrfacher Antragstellungen die Versuche mit dem geringsten Potenzial für einen Bürokratieabbau genehmigt worden.

Genehmigung von Versuchen

Vor der Genehmigung von Versuchen empfiehlt es sich, die Repräsentativität der Antragstellenden Versuchskommunen für den erprobten Gegenstand zu prüfen (Kommunentypen, -größen, räumliche Verteilung). Dadurch können Versuche ausgeschlossen werden, bei denen von Anfang klar ist, dass sie mangels repräsentativer Erprobungserfahrungen nicht landesweit übertragen werden können. Gegebenenfalls sollten weitere Kommunen zur Mitwirkung an der Erprobung gewonnen werden (über Versuchskommunen bzw. kommunale Spitzenverbände).

Die Beratung der Versuchskommunen in der Phase der Antragstellung sollte darauf gerichtet sein, die im BbgStEG genannten Bürokratieabbauziele (Verfahrensbeschleunigung, Kostensenkung, ...) unmittelbar als Versuchsziele zu verfolgen und nicht vorrangig vermittelt über kommunale Ziele. Andernfalls wird eine Erfolgsbewertung bezüglich des Bürokratieabbaus erschwert.

Die Genehmigung von Versuchen im Rahmen des Standarderprobungsgesetzes, die Zuständigkeitsübertragungen zum Gegenstand haben, sollte überdacht werden, wenn diese zu einer Vervielfältigung von Verwaltungsträgern führen. Vor dem Hintergrund der Diskussion über künftige Verwaltungsstrukturen im Rahmen einer Funktionalreform werden sonst falsche Signale gesetzt. So „können Fragen einer Funktionalreform letztlich nicht auf Grundlage einzelfallbezogener Versuchsanordnungen beantwortet werden, hier bedarf es vielmehr eines Gesamt- und Bewertungszusammenhangs, der die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und der kommunalen Ebene insgesamt in den Blick nimmt.“²⁹

²⁸ zweimal 2 Monate, einmal 3 Monate und einmal 5 Monate vor Versuchsende

²⁹ Schriftliche Antwort des Landkreistags Brandenburg auf die Fragen der Evaluation vom 18.03.2011

Bereits bei der Genehmigung von Versuchen sollten die Zeitschiene und das Prozedere für den Übertragungsfall berücksichtigt werden, um ein zwischenzeitliches Zurückfallen in den „ursprünglichen“ Rechtszustand nach dem Ende der Erprobung zu verhindern bzw. eine verlängerte Versuchslaufzeit ohne weitere Erprobungsnotwendigkeit zu vermeiden.

Durchführung von Versuchen

Zu Beginn einer Erprobung ist es erforderlich, die Versuchsregelung mit allen Betroffenen zu kommunizieren, um den Versuchserfolg nicht durch gestörte Versuchsbedingungen zu gefährden (z. B. Prüfbehörde bzw. Antragsteller ohne Kenntnis der Versuchsregelung). Hier sind nicht nur die Versuchskommunen in der Pflicht, auch die zuständigen Fachressorts müssen die nötigen Informationen an die betroffenen nachgeordneten Einrichtungen durchstellen.

Die Versuchskommunen benötigen für die Erprobung je nach Versuchsgegenstand ein sehr unterschiedliches Maß an Begleitung und Unterstützung. Diese sollte folglich sehr flexibel gehandhabt werden. Die Versuchskommunen sahen eine externe Unterstützung durch die Ressorts und die Verwaltungsebenen, die Zuständigkeiten abgegeben hatten, in vielen Fällen als notwendig und hilfreich an.

Für eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Versuchskommunen und Genehmigungsbehörden entsprechend § 2 Abs. 4 BbgStEG (Antragsteller berichtet Genehmigungsbehörde über Erprobungsergebnisse, Genehmigungsbehörde wertet Ergebnisse mit Antragsteller aus) sollten seitens der Genehmigungsbehörde frühzeitig Vorgaben zu Terminen, Inhalt und Form der Berichterstattung an die Versuchskommunen gemacht werden. Die Versuchserfahrungen zeigen, dass andernfalls Schaden für die Versuchsqualität und die Zufriedenheit von Beteiligten eintreten kann. Geschätzt wurde von Kommunen, wenn ihr Feedback zu diesem geplanten Vorgehen eingeholt und berücksichtigt wurde.

Es hat sich bewährt, den Erfahrungsaustausch für Versuchskommunen zu Versuchsbeginn gegenstandsübergreifend zu organisieren und im späteren Verlauf jeweils bezogen auf Versuchsgegenstände, die von mehreren Kommunen erprobt werden.

Übertragung von Versuchen

Die Handlungsempfehlungen der Evaluation bezüglich der landesweiten Umsetzung der Erprobungen (vgl. Kapitel 4.2) bezogen sich auf die

- Klärung der Sinnfälligkeit für andere Kommumentypen
- Beseitigung unklarer Rechtstatbestände
- Gewährleistung des Erhalts positiver Erprobungseffekte
- Qualifizierung von Verwaltungsf formularen (Formblätter)
- Sicherstellung der umfassenden Information aller Beteiligten

- Ausgestaltung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung
- Sinnfälligkeit der Fortsetzung der Erprobungen
- Behebung von Kommunikationsdefiziten
- Einbettung von Entscheidungen in den Kontext der Überlegungen zur Funktional-/Gebietsreform

Im Falle der Zuständigkeitsübertragungen handelt es sich letztendlich um eine politische Entscheidung, die stets auch die Frage der Neuverteilung von Ressourcen nach sich zieht. Deren abschließende Betrachtung war nicht Gegenstand der Evaluation.

Ausgestaltung der Evaluation

Im Falle einer externen Evaluation hat sich eine Abstimmung mit den Fachressorts bezüglich der für Bewertungen zu erhebenden Befunde bewährt, um Doppelerhebungen und unverhältnismäßige Belastungen für Versuchskommunen, Antragsteller und ggf. weitere Beteiligte zu vermeiden. Gleiches gilt für die Ausstattung der Evaluation mit einem Legitimationsschreiben des Auftraggebers für die Durchführung der zahlreichen Befragungen bzw. Expertengespräche mit Externen.

Die Evaluationsabsicht sollte - ebenso wie das Evaluationsziel - durch den Auftraggeber frühzeitig und ausführlich mit den Versuchskommunen und weiteren Beteiligten kommuniziert werden. Das praktizierte Vorgehen der Evaluation, die versuchsspezifischen Bewertungsindikatoren mit den Kommunen abzustimmen, hat sich bewährt.

Wenn die Evaluation erst Monate nach Erprobungsbeginn startet, birgt dies die Gefahr, dass manche Aktivitäten aus der Zeit vor Evaluationsbeginn nicht bewertbar sind, da die benötigten Daten und Informationen im nachhinein nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand beschaffbar sind. Endet der Evaluationsauftrag vor Versuchsende, kann sich die Evaluation nur auf ein vorläufiges Versuchsergebnis beziehen. Erprobungs- und Evaluationszeitraum sollten also möglichst synchronisiert werden.

Die Evaluationsberichte sollten so terminiert werden, dass sie rechtzeitig zur Entscheidungsfindung bezüglich Übertragung oder Versuchsverlängerung wegen weiterer Erprobungsnotwendigkeit vorliegen. Praxisvertreter erklärten gegenüber der Evaluation Interesse, auf der Wissensbasis des Evaluationsberichts in die Entscheidung einbezogen zu werden. Unbefriedigend für alle Beteiligten ist der Fall, dass Evaluationsberichte in Entscheidungen und Berichtspflichten von Ressorts und der Leitstelle aufgrund nicht abgestimmter Terminalschiene nicht mehr einbezogen werden können.

Umgang mit Evaluationsergebnissen

Es hat sich bewährt, die Evaluationsergebnisse Versuchsbeteiligten zeitnah zur Verfügung zu stellen. Nicht allein die Bewertung von Versuchserfolg und Übertragbarkeit kann hilfreich

für weitere Entscheidungen sein, sondern auch die strukturierte Aufbereitung und Dokumentation der erhobenen Informationen, Daten und Einschätzungen zu Versuchsverlauf und -ergebnissen. Es wäre daher zu prüfen, ob Evaluationsergebnisse neben den unmittelbar am Versuch beteiligten Kommunen und Genehmigungsressorts einem breiteren Kreis betroffener Akteure (z. B. abgebende Verwaltungsebene bei Zuständigkeitsübertragung, Anzuhörende bei veränderten Verwaltungsvorgängen) verfügbar gemacht werden sollten.

Es empfiehlt sich, die praktischen Evaluationserfahrungen und die Nutzbarkeit der Evaluationsberichte zwischen Auftraggeber und Evaluation zu kommunizieren als Beitrag zur Qualitätssicherung künftiger Vorhaben für beide Seiten (Ausgestaltung von Ausschreibungen, Entwicklung und Umsetzung von Evaluationskonzepten).

Umgang mit abgelehnten Versuchen

Aus dem Antragsgeschehen erhält die Leitstelle Bürokratieabbau ein detailliertes Bild darüber, welche Handlungsbedarfe und -möglichkeiten Akteure vor Ort aus ihrer Praxis sehen. Insofern sind auch abgelehnte Versuchsanträge für Handlungsansätze und Strategien wertvoll und sollten deshalb entsprechend aufbereitet und genutzt werden.