

Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden und Landkreise (Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz – KommRegBefrG)

Vorblatt

A. Zielsetzung

Mit dem Gesetz wird der Vorschlag des Landkreistags Baden-Württemberg im Rahmen der Entlastungsallianz aufgegriffen, nach dem Vorbild der Standarderprobungsgesetze in anderen Ländern ein Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz zu schaffen, um in der kommunalen Praxis fortlaufend systematische Entlastungspotentiale identifizieren und überprüfen sowie - über die avisierte Laufzeit der Entlastungsallianz bis zum Jahr 2025 hinaus - entsprechende Deregulierungs- und Entlastungsvorschläge unterbreiten zu können.

Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden, Landkreisen und Zweckverbänden die Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung zu erproben, ohne dass dabei die Erfüllung der Aufgaben oder die Erreichung gesetzlicher Ziele gefährdet wird. Dafür sollen zunächst im Einzelfall neue Lösungen in der Praxis erprobt werden können, um diese dann nach Auswertung der Erprobung bei Bedarf durch Anpassung bzw. Abschaffung der entsprechenden Regelungen landesweit und dauerhaft umsetzen zu können. Ein weiterer Zweck des Gesetzes ist es, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demographischen Entwicklung und des damit einhergehenden Fachkräftemangels die Möglichkeit neuer Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können.

Zu diesem Zweck werden für einen begrenzten Zeitraum Abweichungen von Rechtsvorschriften des Landes zugelassen, um den Gemeinden und Landkreisen die Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung und der kommunalen Zusammenarbeit zu ermöglichen und um zu testen, ob damit Verwaltungsverfahren beschleunigt, vereinfacht und kostengünstiger für die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungen gestaltet werden können.

B. Wesentlicher Inhalt

Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände auf deren Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Regelungen zu befreien. Die ausreichende Erfüllung der Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Regelungen muss sichergestellt sein. Durch Befreiungen von Regelungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben von Menschen entstehen. Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter sowie überwiegende Belange des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen.

Durch das mit diesem Gesetz spezialgesetzlich vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren wird eine rechtsstaatliche Überprüfung der einzelnen Anträge gewährleistet und über die Bekanntmachung erteilter Genehmigungen im Gemeinsamen Amtsblatt für die Bürgerinnen und Bürger Transparenz hergestellt. Auch die kommunalen Landesverbände erhalten ein Antragsrecht. Genehmigungsbehörde ist das jeweils fachlich zuständige Ministerium.

Das Gesetz ist ein bis zum 31. Dezember 2030 befristetes Erprobungsgesetz. Die einzelnen Erprobungen sind auf höchstens vier Jahre angelegt. Das Kommunale Regelungsbefreiungsgesetz schafft damit selbst kein dauerhaftes Recht. Es stellt nur den gesetzlichen Rahmen für die Erprobungen der Kommunen mit dem Ziel, erfolgreiche Erprobungen im jeweiligen Fachrecht landesweit und dauerhaft umzusetzen.

Eine Berichtspflicht gegenüber dem Landtag jeweils zum 31. Dezember 2025, zum 31. Dezember 2028 sowie zum 30. Juni 2030 stellt sicher, dass der Gesetzgeber - im Sinne der Gewaltenteilung - über die Erprobungen und deren Ergebnisse kontinuierlich unterrichtet wird und die für nötig gehaltenen Konsequenzen ziehen kann.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine. Das Gesetz soll bei erfolgreicher Nutzung der mittel- und langfristigen Kostenersparnis für Kommunen, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger dienen.

E. Bürokratievermeidung, Prüfung Vollzugstauglichkeit

Durch das Gesetz ergeben sich keine erheblichen Auswirkungen für die Verwaltung sowie die Bürgerinnen und Bürger. Das Gesetz dient dem Bürokratieabbau und der Entlastung der Kommunen. Das vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren ist ein niederschwelliges, rein verwaltungsinternes Verfahren. Über das Antragsrecht der kommunalen Landesverbände können Anträge gebündelt werden, was zur weiteren Verfahrensvereinfachung führt.

F. Nachhaltigkeits-Check

Auswirkungen auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse sind angesichts des auf die Kommunen beschränkten Anwendungsbereichs sowie der Befristung und des Erprobungscharakters des Gesetzes nicht zu erwarten, weshalb von einem Nachhaltigkeits-Check im Ganzen abgesehen wurde.

G. Digitaltauglichkeits-Check

Das Gesetz steht einer zügigen, digitalen und medienbruchfreien Abwicklung der Verwaltungsverfahren nicht entgegen. Insbesondere kann das vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren digital abgewickelt werden.

H. Sonstige Kosten für Private

Keine.

**Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für
Gemeinden und Landkreise (Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz –
KommRegBefrG)**

Vom

§ 1

Ziel des Gesetzes

(1) Ziel dieses Gesetzes ist es, neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben, auszuwerten und erfolgreiche Modelle für eine landesweite Übernahme zu prüfen. Zu diesem Zweck werden für einen begrenzten Zeitraum Abweichungen von Rechtsvorschriften zugelassen, um den Gemeinden und Landkreisen die Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung und der kommunalen Zusammenarbeit zu ermöglichen und um zu testen, ob damit Verwaltungsverfahren beschleunigt, vereinfacht und kostengünstiger für die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungen gestaltet werden können.

(2) Ein weiteres Ziel dieses Gesetzes ist es, den Gemeinden und Landkreisen erprobungshalber zu ermöglichen, den Herausforderungen des demografischen Wandels flexibel und mit örtlich angepassten Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung begegnen zu können.

§ 2

Antragsrecht der Gemeinden und Landkreise, Regelungen

(1) Zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung können Gemeinden und Landkreise auf Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Regelungen für eine bestimmte Zeit befreit werden, wenn die ausreichende Erfüllung der Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Regelungen sichergestellt ist. Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter dürfen nicht entgegenstehen.

(2) Regelungen im Sinne dieses Gesetzes sind einzelne Vorschriften in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes, die für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Landkreise erlassen wurden.

§ 3

Antrags- und Genehmigungsverfahren

(1) Der Antrag nach § 2 Absatz 1 Satz 1 kann für eine Gemeinde durch den Bürgermeister und für einen Landkreis durch den Landrat gestellt werden. Der Bürgermeister unterrichtet den Gemeinderat und der Landrat den Kreistag unverzüglich über die Antragstellung. § 24 Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung und § 19 Absatz 1 Satz 2 der Landkreisordnung gelten bei der Antragstellung nicht. Im Antrag sind die landesrechtlichen Regelungen, von denen abgewichen werden soll, die Dauer der Erprobung und die angestrebte Art und Weise, mit der der Zweck der Regelungen auf andere Weise als durch ihre Erfüllung erreicht werden kann, darzulegen.

(2) Über den Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Eingang der erforderlichen Antragsunterlagen durch das jeweils fachlich zuständige Ministerium (Genehmigungsbehörde) zu entscheiden. Dem Antrag soll im Einklang mit den Zielen dieses Gesetzes stattgegeben werden, es sei denn,

- a) Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde oder den Landkreis nicht gewährleistet werden kann oder
- b) es würde eine Gefahr für Leib und Leben von Menschen entstehen oder
- c) es stehen überwiegende Belange des Gemeinwohls entgegen.

Die Genehmigung gilt für die beantragte Dauer als erteilt, wenn die Genehmigungsbehörde über einen vollständigen Antrag nicht innerhalb der in Satz 1 bestimmten Frist entschieden hat.

(3) Beabsichtigt die Genehmigungsbehörde die teilweise oder gänzliche Ablehnung des Antrags, so hat sie vor Ablauf der in Absatz 2 Satz 1 bestimmten Frist zunächst gemeinsam mit dem Innenministerium auf eine Verständigung hinzuwirken. Ist das Innenministerium selbst Genehmigungsbehörde, hat dieses gemeinsam mit dem Staatsministerium auf eine Verständigung hinzuwirken. Sofern kein Einvernehmen erzielt werden kann, wird der Antrag abgelehnt.

(4) Die Genehmigung ist für höchstens vier Jahre zu erteilen. Wird eine Genehmigung erteilt oder gilt sie nach Absatz 2 Satz 3 als erteilt, so ist dies unter Bezeichnung der Regelungen, die Gegenstände der Befreiung sind, und des Zeitraumes der Erprobung im Gemeinsamen Amtsblatt bekannt zu machen.

(5) Der Bürgermeister unterrichtet den Gemeinderat und der Landrat den Kreistag unverzüglich über die Genehmigung. Der Gemeinderat trifft nach § 24 Absatz 1

Satz 2 der Gemeindeordnung und der Kreistag nach § 19 Absatz 1 Satz 2 der Landkreisordnung jeweils als Hauptorgan die erforderlichen Entscheidungen.

§ 4

Antragsrecht der kommunalen Landesverbände

Der Gemeindetag Baden-Württemberg und der Städtetag Baden-Württemberg können jeweils stellvertretend für mehrere Gemeinden und der Landkreistag Baden-Württemberg kann stellvertretend für mehrere Landkreise Anträge nach § 2 Absatz 1 Satz 1 stellen. Für das Verfahren gilt § 3 entsprechend.

§ 5

Allgemeine Übertragbarkeit, Berichtspflicht

(1) Das jeweils fachlich zuständige Ministerium prüft unter Beteiligung des Innenministeriums die allgemeine Übertragbarkeit des Ergebnisses der Erprobung auf die anderen Gemeinden oder Landkreise im Land und stellt das Ergebnis der Prüfung in den Bericht nach Absatz 2 ein.

(2) Die Landesregierung berichtet dem Landtag zum 31. Dezember 2025, zum 31. Dezember 2028 sowie zum 30. Juni 2030 über den Stand und die Auswirkungen des Gesetzes und bewertet die Wirksamkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Zielstellung nach § 1.

§ 6

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Es tritt am 31. Dezember 2030 außer Kraft.

Stuttgart, den

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Mit dem Gesetz wird der Vorschlag des Landkreistags Baden-Württemberg im Rahmen der Entlastungsallianz aufgegriffen, nach dem Vorbild der Standarderprobungsgesetze in anderen Ländern ein Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz zu schaffen, um in der kommunalen Praxis fortlaufend systematische Entlastungspotentiale identifizieren und überprüfen sowie - über die avisierte Laufzeit der Entlastungsallianz bis zum Jahr 2025 hinaus - entsprechende Deregulierungs- und Entlastungsvorschläge unterbreiten zu können.

Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden, Landkreisen und Zweckverbänden die Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung zu erproben, ohne dass dabei die Erfüllung der Aufgaben und die Erreichung gesetzlicher Ziele gefährdet wird. Dafür sollen zunächst im Einzelfall neue Lösungen in der Praxis erprobt werden können, um diese dann nach Auswertung der Erprobung bei Bedarf durch Anpassung bzw. Abschaffung der entsprechenden Regelungen landesweit und dauerhaft umsetzen zu können. Ein weiterer Zweck des Gesetzes ist es, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demographischen Entwicklung und des damit einhergehenden Fachkräftemangels die Möglichkeit neuer Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können.

Zu diesem Zweck werden für einen begrenzten Zeitraum Abweichungen von Rechtsvorschriften des Landes zugelassen, um den Gemeinden und Landkreisen die Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung und der kommunalen Zusammenarbeit zu ermöglichen und um zu testen, ob damit Verwaltungsverfahren beschleunigt, vereinfacht und kostengünstiger für die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltungen gestaltet werden können.

Der Zweck als Erprobungsgesetz soll insbesondere auch ermöglichen, die auf kommunaler Ebene vorhandene Sachkompetenz zu erschließen. In der kommunalen Praxis sollen abweichende Möglichkeiten für die Art und Weise einer durch landesrechtliche Vorschriften vorgegebenen Aufgabenerfüllung entwickelt und umgesetzt werden können, sofern nicht bestimmte Ausschlussgründe entgegenstehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass den

Kommunen als Adressaten der Regelungen die konkreten Auswirkungen im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung im Einzelfall besonders und unmittelbar bekannt sind.

II. Inhalt

Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände auf deren Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Regelungen zu befreien. Regelungen in diesem Sinne sind Vorgaben in landesrechtlichen Vorschriften (Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes), die für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Landkreise erlassen wurden. Dabei geht es um Regelungen zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung und somit insbesondere um Verfahrensvorschriften oder Zuständigkeitsregelungen. Eine Abweichung oder Befreiung von einem Gesetzesziel oder von einer Aufgabenübertragung ist nicht möglich. Die ausreichende Erfüllung der Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Regelungen muss sichergestellt sein. Durch Befreiungen von Regelungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben von Menschen entstehen. Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter sowie überwiegende Belange des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen.

Durch das mit diesem Gesetz spezialgesetzlich vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren wird eine rechtsstaatliche Überprüfung der einzelnen Anträge gewährleistet und über die Bekanntmachung erteilter Genehmigungen im Gemeinsamen Amtsblatt für die Bürgerinnen und Bürger Transparenz hergestellt. Auch die kommunalen Landesverbände erhalten ein Antragsrecht. Genehmigungsbehörde ist das jeweils fachlich zuständige Ministerium.

Das Gesetz ist ein bis zum 31. Dezember 2030 befristetes Erprobungsgesetz. Die einzelnen Erprobungen sind auf höchstens vier Jahre angelegt. Das Kommunale Regelungsbefreiungsgesetz schafft damit selbst kein dauerhaftes Recht. Es stellt nur den gesetzlichen Rahmen für die Erprobungen der Kommunen mit dem Ziel, erfolgreiche Erprobungen im jeweiligen Fachrecht landesweit und dauerhaft umzusetzen.

Eine Berichtspflicht gegenüber dem Landtag jeweils zum 31. Dezember 2025, zum 31. Dezember 2028 sowie zum 30. Juni 2030 stellt sicher, dass der Gesetzgeber - im Sinne der Gewaltenteilung - über die Erprobungen und deren Ergebnisse kontinuierlich unterrichtet wird und die für nötig gehaltenen Konsequenzen ziehen kann.

III. Alternativen

Keine.

IV. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine. Das Gesetz soll bei erfolgreicher Nutzung der mittel- und langfristigen Kostenersparnis für Kommunen, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger dienen.

V. Bürokratievermeidung, Prüfung Vollzugstauglichkeit

Durch das Gesetz ergeben sich keine erheblichen Auswirkungen für die Verwaltung sowie die Bürgerinnen und Bürger. Das Gesetz dient dem Bürokratieabbau und der Entlastung der Kommunen. Das vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren ist ein niederschwelliges, rein verwaltungsinternes Verfahren. Über das Antragsrecht der kommunalen Landesverbände können Anträge gebündelt werden, was zur weiteren Verfahrensvereinfachung führt.

VI. Nachhaltigkeits-Check

Auswirkungen auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse sind angesichts des auf die Kommunen beschränkten Regelungsbereichs sowie der Befristung und des Erprobungscharakters des Gesetzes nicht zu erwarten, weshalb von einem Nachhaltigkeits-Check im Ganzen abgesehen wurde.

VII. Digitaltauglichkeits-Check

Das Gesetz steht einer zügigen, digitalen und medienbruchfreien Abwicklung der Verwaltungsverfahren nicht entgegen. Insbesondere kann das vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren digital abgewickelt werden.

VIII. Sonstige Kosten für Private

Keine.

B. Einzelbegründung

Zu § 1 – Ziel des Gesetzes

Zu Absatz 1

Das Gesetz ist ein Erprobungsgesetz. Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden und Landkreisen die Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung zu erproben. Dafür sollen zunächst im Einzelfall neue Lösungen bei der Aufgabenwahrnehmung erprobt werden können, um dann mögliche in der Praxis gefundene, erfolgreiche Verbesserungen landesweit und dauerhaft durch entsprechende Rechtsänderungen umsetzen zu können. Zu diesem Zweck können für eine beschränkte Zeit Rechtsvorschriften verändert angewendet werden, um so in der Praxis Erfahrungen zu sammeln, ob auch andere Wege der Aufgabenwahrnehmung oder der kommunalen Zusammenarbeit möglich sind. Es soll getestet werden können, ob diese neuen Wege zu einer Beschleunigung und Vereinfachung des jeweiligen Verfahrens und zu einer Senkung der Kosten beitragen können, wobei nicht nur die direkten Kosten der Verwaltung selbst, sondern auch die von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern betrachtet werden sollen.

Die klarstellende Aufnahme der kommunalen Zusammenarbeit in den Anwendungsbereich des Gesetzes dient der Umsetzung der Zielsetzung des Koalitionsvertrags, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken und durch Schaffung einer Experimentierklausel Anreize dafür zu setzen, dass auf kommunaler Ebene wo möglich Maßnahmen gebündelt werden, um Kapazitäten für zusätzliche Aufgaben freizumachen.

Das Gesetz gilt für Zweckverbände entsprechend (vgl. § 5 Absatz 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit). An die Stelle des Bürgermeisters oder Landrats tritt im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes jeweils der Verbandsvorsitzende, an die des Gemeinderats oder Kreistags die Verbandsversammlung.

Zu Absatz 2

Ein weiteres Ziel des Gesetzes ist es, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demographischen Entwicklung die Möglichkeit neuer Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können. Absatz 2 bietet den Gemeinden und Landkreisen im Hinblick auf den Umgang mit den Folgen des demografischen

Wandels und insbesondere des damit verbundenen Fachkräftemangels ein Instrument, mit dem sie auf die mit diesem Wandlungsprozess einhergehenden Folgen flexibler reagieren können. Als ein langfristiger Prozess verlangt der demografische Wandel fortlaufende Anpassungen und Wandlungen in vielen Bereichen. Die mit dem Kommunalen Regelungsbefreiungsgesetz mögliche Erprobung regional angepasster Lösungen zur Gestaltung des demografischen Wandels soll dazu beitragen, auch auf zukünftige und nicht immer vorhersehbare Anpassungsbedarfe besser reagieren zu können.

Zu § 2 – Antragsrecht der Gemeinden und Landkreise, Regelungen

Zu Absatz 1

Kernpunkt des Gesetzes ist, den Gemeinden und Landkreisen das Recht zu geben, einen Antrag auf Befreiung von landesrechtlichen Regelungen zu stellen. Die Kommunen können nach Satz 1 im Einzelfall eine Befreiung von belastenden landesrechtlichen Regelungen beantragen, welche die kommunale Aufgabenerfüllung betreffen. Das mögliche Abweichen von den landesrechtlichen Vorgaben ist jedoch nicht völlig beliebig. Erforderlich ist, dass die ausreichende Erfüllung der kommunalen Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung der Regelungen sichergestellt ist; andernfalls ist der Antrag abzulehnen (vgl. § 3 Absatz 2). Ziel und Zweck der Norm müssen also gewahrt bleiben und durch die Antragsteller auch weiterhin erreicht werden.

Der Normzweck kann häufig auch erhalten bleiben, wenn geeignete andere Mittel zur Erreichung dieses Zieles eingesetzt werden und so eine ausreichende Erfüllung der Aufgabe gewährleistet wird. Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, diese anderen Mittel und Wege auszuprobieren, und greift damit einen der grundlegenden strukturellen Ansätze der Deregulierung auf, wonach für eine Vielzahl von möglichen Fällen Zielvorgaben gegeben werden, die Umsetzung dieser Zielvorgaben jedoch im Einzelfall vor Ort entschieden werden kann. Damit kommt auch der Charakter des Gesetzes als Erprobungsgesetz zum Ausdruck.

Höherrangiges Recht wie das Bundesrecht, das Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter, insbesondere Beteiligungsrechte und gesetzlich erworbene subjektive Rechtspositionen, dürfen einer Befreiung von den belastenden Regelungen nach Satz 2 nicht entgegenstehen. Dies wäre der Fall, wenn diese Rechte die betroffenen Regelungen in der bestehenden landesrechtlichen Umsetzung ausdrücklich und ohne Ausgestaltungsmöglichkeit fordern, oder sich,

etwa im Fall von Beteiligungsrechten, konkret auf die bestehende Regelung beziehen. Anträge auf Abweichungen, die gegen das Bundesrecht, das Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter verstoßen würden, müssen in jedem Fall abgelehnt werden.

In anderen Gesetzen des Landes enthaltene sogenannte Erprobungsparagrafen oder Experimentierklauseln für Kommunen, wie z. B. § 11 des Kindertagesbetreuungsgesetzes, gehen als gesetzliche Spezialregelungen für die Aufgabenerfüllung der Kommunen den Regelungen des Kommunalen Regelungsbefreiungsgesetzes vor. Solche Spezialregelungen sind für die dort vorgesehenen sachlichen Anwendungsbereiche vorrangig und abschließend anzuwenden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält eine Legaldefinition für Regelungen, die belastende landesrechtliche Vorgaben enthalten können. Regelungen sind einzelne Vorschriften in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes, die für die Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Landkreise erlassen wurden. Sie dienen dazu, die Aufgabenerfüllung näher zu konkretisieren. Dabei geht es um Regelungen zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung und somit insbesondere um Verfahrensvorschriften oder Zuständigkeitsregelungen. Eine Abweichung oder Befreiung von einem Gesetzesziel oder von einer Aufgabenübertragung ist nicht möglich. Der Anwendungsbereich umfasst nicht nur Personal-, Sach- und Verfahrensregelungen, sondern grundsätzlich alle landesrechtlichen Regelungen, welche die kommunale Aufgabenerfüllung nach Maßgabe der Gesetze betreffen. Eine Befreiung von landesrechtlichen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung durch Landesbehörden oder von Vorgaben, die für privatwirtschaftliche Unternehmen oder für alle Bürgerinnen und Bürger gelten („Jedermanns-Pflichten“), ist allerdings nicht möglich.

Es bestehen - auch angesichts der langjährigen Praxis der entsprechenden Standarderprobungsgesetze anderer Länder - keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die vorgesehene, inhaltlich weit gefasste Öffnungsklausel aus dem rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt in Ausprägung des Demokratieprinzips und aus dem gesetzgebungstechnischen Bestimmtheitsgebot:

- Das Gesetz ist befristet und geht von einem sachlich zwar weiten, aber im Ergebnis bestimmten - auf die Kommunen beschränkten - Adressatenkreis aus.

- Die im Gesetz enthaltene Öffnungsklausel enthält eine konkrete Zweckbestimmung. Die Erprobung soll es ermöglichen, die in den Kommunen vorhandene Sachkompetenz zu erschließen, mit dem Ziel, sich als sinnvoll herausstellende Korrekturen im Landesrecht zu identifizieren und landesweit und dauerhaft durch entsprechende Rechtsänderungen umzusetzen.
- Durch Befreiungen von Regelungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben von Menschen entstehen. Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter sowie überwiegende Belange des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen.
- Durch das mit diesem Gesetz spezialgesetzlich vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren nach § 3 wird eine rechtsstaatliche Überprüfung der einzelnen Anträge gewährleistet und über die Bekanntmachung erteilter Genehmigungen im Gemeinsamen Amtsblatt für die Bürgerinnen und Bürger Transparenz hergestellt.
- Die in § 5 Absatz 1 vorgesehene Prüfpflicht der Ministerien und die in § 5 Absatz 2 geregelte Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag stellen sicher, dass der Gesetzgeber über den Erprobungsprozess und dessen Ergebnisse kontinuierlich unterrichtet wird. Damit gelangen die Erprobungsergebnisse nach prüfbaren Voraussetzungen zurück in die Wirkungssphäre des Gesetzgebers, der so seinerseits wieder für nötig gehaltene Konsequenzen ziehen kann und muss. Einer übermäßigen Verantwortungsverlagerung von der Legislative auf die Exekutive wird vorgebeugt. Die landesweite und unbefristete Rechtsetzung durch Gesetz bleibt - ganz im Sinne der Gewaltenteilung - in der Verantwortung des Gesetzgebers. Das Gesetz schafft als Erprobungsgesetz kein dauerhaftes Recht, sondern lediglich den Rahmen für befristete Erprobungen.

Zu § 3 – Antrags- und Genehmigungsverfahren

Zu Absatz 1

Den Antrag, von landesrechtlichen Regelungen befreit zu werden, kann nach Satz 1 für eine Gemeinde der Bürgermeister und für einen Landkreis der Landrat stellen. Gemeinderat oder Kreistag sind nach Satz 2 über die Antragstellung unverzüglich zu unterrichten. Mit dieser Antragsberechtigung wird insbesondere die Möglichkeit eröffnet, ohne einen vorherigen Beschluss des Gemeinderats oder Kreistags eine Befreiung zu beantragen. Diese spezialgesetzlich geregelte, von der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung nach Satz 3 ausdrücklich

abweichende Möglichkeit der Antragstellung durch den Bürgermeister oder Landrat stellt eine entscheidende Verfahrensvereinfachung dar.

Die antragstellende Kommune hat nach Satz 4 die landesrechtlichen Regelungen, von denen abgewichen werden soll, zu benennen und die Art und Weise darzulegen, mit der der Schutzzweck der Regelungen vor Ort auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Vorgabe erreicht werden kann. Die Kommunen verfügen als diejenigen, die die Regelungen vollziehen müssen, über Erkenntnisse, ob eine Zweckerreichung auch mit anderen Mitteln als die Erfüllung der Regelung möglich erscheint. Die antragstellende Kommune trifft nur die Pflicht, diesen Punkt in dem Antrag schlüssig nachvollziehbar darzulegen. Sie hat also lediglich eine Darlegungslast, eine Beweislast trifft sie insoweit nicht. Der Antrag ist an das jeweils fachlich zuständige Ministerium (Genehmigungsbehörde) zu richten und mit einer Angabe zur beantragten Dauer der Erprobung zu versehen.

Zu Absatz 2

Genehmigungsbehörde ist nach Satz 1 das jeweils fachlich zuständige Ministerium; dieses hat über die Anträge zwingend innerhalb von drei Monaten nach Eingang der erforderlichen Antragsunterlagen zu entscheiden. Diese Vorgabe dient – im Interesse der Kommunen – der Verfahrensbeschleunigung. Die Genehmigungsbehörde übermittelt der antragstellenden Kommune unverzüglich eine Eingangsbestätigung. Sofern die Genehmigungsbehörde feststellt, dass bei einem Antrag erforderliche Angaben im Sinne von Absatz 1 Satz 4 fehlen, ist die antragstellende Kommune unverzüglich hierüber zu unterrichten. Es ist ihr Gelegenheit zu geben, erforderliche Angaben nachzureichen. Die Dreimonatsfrist beginnt erst zu laufen, sobald der Genehmigungsbehörde sämtliche erforderliche Angaben vorliegen; nach Absatz 1 Satz 4 sind dies wie dargestellt Angaben zu den landesrechtlichen Regelungen, von denen abgewichen werden soll, die Dauer der Erprobung und die angestrebte Art und Weise, mit der der Zweck der Vorgabe auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Regelungen erreicht werden kann (vollständiger Antrag).

Die Entscheidung über den Befreiungsantrag der Kommune wird durch die materielle Soll-Vorschrift mit eingeschränkten Versagungsgründen des Satzes 2 im Sinne des Gesetzeszieles geleitet. Die Soll-Vorgabe dient ausdrücklich dazu, im Grundsatz die Erprobungen zu ermöglichen, wenn nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter nicht entgegenstehen und keine der in Satz 2 genannten höheren Risiken zu besorgen sind.

Nur soweit einer oder mehrere der genannten Versagungsgründe vorliegen, ist ein Antrag abzulehnen. Ansonsten ist eine beantragte Befreiung zu erteilen, es sei denn,

besondere Umstände des Einzelfalls führen dazu, dass ausnahmsweise - im Rahmen des begrenzten Ermessens - eine ablehnende Entscheidung zu treffen ist. In jedem Fall hat die Genehmigungsbehörde umfassend darzulegen, ob einer der Versagungsgründe vorliegt.

Die Beweislast dafür, ob ein Versagungsgrund vorliegt, trifft die Genehmigungsbehörde. Dies ist, da die Versagungsgründe auf ein deutlich erkennbares hohes Risikoprofil abstellen, sachlich angemessen.

So müssen Tatsachen vorhanden sein, die die Annahme rechtfertigen, dass die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde oder den Landkreis und die Erreichung der gesetzlichen Regelungsziele nicht gewährleistet werden kann (z. B. wenn eine Befreiung von Regelungen die Aufgabenerfüllung kostenmäßig auf andere Stellen außerhalb der antragstellenden Kommune abwälzen würde) oder durch die Befreiung von Regelungen eine Gefahr für Leib und Leben von Menschen entstehen würde oder überwiegende Belange des Gemeinwohls - wie z. B. das ordnungsgemäße Bekanntmachungs- und Beurkundungswesen oder der einheitliche Vollzug des Landesbeamtenrechts (insbesondere Besoldungs-, Versorgungs-, Laufbahnrecht) - entgegenstehen. Die Gemeinwohlformel trägt der Erkenntnis, dass vielfach widerstreitende öffentliche Interessen aufeinandertreffen, mit einem Abwägungsmodell Rechnung. Die Frage, ob ein Erprobungsantrag aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls abgelehnt werden kann, kann nur das Ergebnis einer Abwägungsentscheidung sein, bei der in Rechnung zu stellen ist, dass eine Ablehnung allenfalls in Betracht kommt, wenn Gründe des öffentlichen Interesses von besonderem Gewicht dies rechtfertigen.

Bei der Genehmigungsentscheidung sind jeweils die Zielrichtung des Gesetzes und somit der Erprobungscharakter zu berücksichtigen. Eine flächendeckende Abweichung vor einer etwaigen landesweiten Umsetzung wäre daher im Regelfall kritisch zu sehen.

Die Genehmigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, sofern dieses Gesetz keine Spezialregelung trifft und die Voraussetzungen des § 36 LVwVfG vorliegen.

Satz 3 sieht eine Genehmigungsfiktion vor. Trifft die Genehmigungsbehörde über einen vollständigen Antrag innerhalb von drei Monaten ab Eingang beziehungsweise ab Vollständigkeit keine Entscheidung, gilt die Genehmigung für die beantragte Dauer als erteilt. Diese Vorgabe dient der Verfahrensbeschleunigung. Im Interesse der antragstellenden Kommunen soll sichergestellt werden, dass innerhalb von drei Monaten abschließend über vorliegende Anträge entschieden wird. Angesichts der Genehmigungsfiktion sind die Genehmigungsbehörden angehalten, eine schnelle

Prüfung möglicher Versagungsgründe (insbesondere nach § 2 Absatz 1 Satz 2 und § 3 Absatz 2 Satz 2) vorzunehmen. Liegen Versagungsgründe vor und können diese auch nicht im Rahmen eines Verständigungsverfahrens nach Absatz 3 ausgeräumt werden, ist der Antrag innerhalb der Entscheidungsfrist abzulehnen, um den Fiktionseintritt zu vermeiden. Satz 3 ist im Übrigen eine abschließende Spezialregelung; § 42a des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

Zu Absatz 3

Satz 1 eröffnet dem Innenministerium als Kommunalministerium die Möglichkeit, eine Moderatoren- und Vermittlerposition zwischen der antragstellenden Kommune und der Genehmigungsbehörde wahrzunehmen. Ist das Innenministerium selbst Genehmigungsbehörde, obliegt diese Rolle nach Satz 2 dem Staatsministerium. Das Verständigungsverfahren ist jeweils vor Ablauf der in Absatz 2 Satz 1 bestimmten Dreimonatsfrist durchzuführen und zu beenden. Dies dient im Interesse der antragstellenden Kommunen der Verfahrensbeschleunigung und soll eine zügige Entscheidung über den Antrag gewährleisten.

Das Verständigungsverfahren ermöglicht es, die tatsächlichen Interessenlagen der antragstellenden Kommune für eine Befreiung einerseits und die Interessen der Genehmigungsbehörde für eine Beibehaltung der Rechtslage andererseits zu ermitteln, zu hinterfragen und darauf aufbauend mögliche Kompromisse zu entwickeln, welche die Interessenlagen der Beteiligten und die rechtlich möglichen Gestaltungsformen in größtmögliche Übereinstimmung bringt. Die Regelung wird also von dem Grundsatz getragen, dass eine Erprobung zu ermöglichen und zu fördern ist. Das Verständigungsverfahren wird – schon wegen der kurzen Entscheidungsfrist – in der Regel im Wege einer kurzen mündlichen Beratung mit den Verfahrensbeteiligten (Telefon- oder Videokonferenz) stattfinden.

Kann ein Einvernehmen nicht erzielt werden, verbleibt nach Satz 3 die Letztentscheidung bei der Genehmigungsbehörde, die den Antrag ablehnt.

Zu Absatz 4

Der Befreiungszeitraum im Einzelfall ist wegen des experimentellen Charakters des Gesetzes nach Satz 1 auf höchstens vier Jahre festgelegt. Dieser Zeitraum lässt genügend Zeit, um neue Formen der Aufgabenerledigung auszuprobieren und Erfahrungen zu sammeln. Die Befristung der Erprobungen unterstreicht noch einmal den Grundsatz, dass das Gesetz selbst kein dauerhaftes Recht schafft, sondern nur

den gesetzlichen Rahmen für die Erprobungen der Kommunen stellt, mit dem Ziel, erfolgreiche Erprobungen im jeweiligen Fachrecht landesweit und dauerhaft umzusetzen. Eine Einzelfallbefristung wird nicht automatisch durch das Außerkrafttreten des Gesetzes begrenzt, sodass auch im letzten Geltungsjahr des Gesetzes noch Erprobungen möglich sind.

Die Pflicht zur Bekanntmachung im Gemeinsamen Amtsblatt nach Satz 2 ist zur Gewährleistung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes erforderlich. Die Bekanntmachung ist durch die Genehmigungsbehörde zu veranlassen. Sie dient der Information der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der anderen Kommunen über die Abweichung von Regelungen und damit der Transparenz. Im Nebenzweck kann möglicherweise das Interesse bei anderen Kommunen an der Erprobung geweckt werden.

Auch wenn die Genehmigung durch Eintritt der Genehmigungsfiktion nach Absatz 2 Satz 3 als erteilt gilt, hat die Genehmigungsbehörde dies im Gemeinsamen Amtsblatt bekanntzumachen.

Zu Absatz 5

Die Regelung verdeutlicht, dass die nach der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung bestehenden Rechte des Gemeinderats und des Kreistags nach Durchlaufen des Genehmigungsverfahrens gewahrt bleiben sollen.

Nach Satz 1 hat der Bürgermeister den Gemeinderat und der Landrat den Kreistag unverzüglich über die Genehmigung zu unterrichten. Nach Satz 2 treffen der Gemeinderat und der Kreistag jeweils als Hauptorgan die erforderlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Befreiung, die regelmäßig eine wichtige Angelegenheit der jeweiligen Kommune darstellen dürften. Insbesondere können die kommunalen Gremien auch darüber entscheiden, ob eine einmal erteilte Befreiung von einer landesrechtlichen Regelung von der Kommune weiter praktisch umgesetzt werden soll. Damit kann auf mögliche problematische Reaktionen vor Ort angemessen reagiert werden.

Es besteht die Möglichkeit, dass durch die Ablehnung des Gemeinderats oder Kreistags eine erteilte Befreiung nicht umgesetzt werden kann. Aber selbst dann wäre ein Teil der Zielsetzung des Gesetzentwurfes dadurch erfüllt, dass das jeweilige Ministerium die im Genehmigungsverfahren gewonnen Erkenntnisse gegebenenfalls umsetzt und in eine Gesetzesinitiative einbringt. Zudem können die kommunalen Gremien bei ihrem Beschluss auf die bereits im Genehmigungsverfahren durch die

Genehmigungsbehörde geprüften und gewichteten Entscheidungsgründe zurückgreifen und so auf besserer Sachgrundlage entscheiden.

Zu § 4 – Antragsrecht der kommunalen Landesverbände

Satz 1 beinhaltet ein Antragsrecht für den Gemeindetag Baden-Württemberg, den Städtetag Baden-Württemberg und den Landkreistag Baden-Württemberg, das jeweils stellvertretend für mehrere Mitglieder dieser Verbände ausgeübt werden kann. Damit können die beteiligten Kommunen entlastet und die Hürden für eine Antragstellung möglichst niedrig gehalten werden. Mit diesem Antragsrecht wird die Möglichkeit geschaffen, in den Fachgremien der kommunalen Landesverbände mögliche Erprobungen im Sinne des Gesetzes gezielt zu erörtern und durch eine gemeinsame Antragstellung mehr Gewicht zu verleihen. Dabei bietet die zugelassene Bündelung einzelner, gleichlautender Anträge durch die kommunalen Landesverbände die Möglichkeit, das Verfahren für die einzelnen Kommunen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Das stellvertretende Antragsrecht unterstreicht, dass die Antragsberechtigung ausdrücklich an die direkt verantwortliche kommunale Aufgabenträgerschaft gebunden ist. Die Entscheidung über das Ob und den Umfang eines Erprobungsantrags kann nicht durch die kommunalen Landesverbände ersetzt werden, da sie insoweit im Rahmen einer Beauftragung nur stellvertretend für ihre jeweiligen Mitglieder tätig werden

Satz 2 stellt klar, dass für die Anträge der kommunalen Landesverbände stellvertretend für mehrere Mitglieder dieselben Verfahrensvorschriften gelten, wie für einen Befreiungsantrag, der von einer Kommune gestellt wird. Träger der Anträge bleiben die jeweiligen Kommunen als verantwortliche Aufgabenträger. Der Genehmigungsbescheid ist unter Benennung der Erprobungskommunen an den kommunalen Landesverband zu richten, der den Antrag stellvertretend für mehrere seiner Mitglieder gestellt hat.

Zu § 5 – Allgemeine Übertragbarkeit, Berichtspflicht

Zu Absatz 1

Das jeweils fachlich zuständige Ministerium prüft unter Beteiligung des Innenministeriums die allgemeine Übertragbarkeit des Ergebnisses der Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung auf die anderen Kommunen des Landes. Mit

der Pflicht des für das Fachgesetz zuständigen Ministeriums, die Allgemeingültigkeit der bei der Erprobung gemachten Erfahrungen zu überprüfen und als gesetzgeberische Entscheidungshilfe zu verwenden, wird noch einmal an die Zielstellung des Gesetzes nach § 1 Absatz 1 angeknüpft. Das Ergebnis der Prüfung fließt in den Bericht der Landesregierung an den Landtag nach Absatz 2 ein und kann die Grundlage für eventuelle gesetzgeberische Aktivitäten bilden.

Zu Absatz 2

Die Landesregierung berichtet dem Landtag nach Inkrafttreten des Gesetzes dreimal über den Stand und die Auswirkungen des Gesetzes unter Berücksichtigung der Zielstellung nach § 1. Die dritte Berichterstattung ein halbes Jahr vor dem Außerkrafttreten des Gesetzes soll dem Gesetzgeber die Entscheidung ermöglichen, ob das Gesetz verlängert werden soll.

Zu § 6 – Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Das Gesetz soll so bald wie möglich in Kraft treten. Als Erprobungsgesetz ist das Gesetz zu befristen. Die Regelung zur Befristung in Satz 2 (und nicht im Schlussartikel eines Artikelgesetzes) gewährleistet, dass der Normadressat die wichtige Information über das Geltungsende direkt aus dem Gesetz erfährt, und dient damit der Rechtsklarheit.