

12.05.2015

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU

Gesetz zum Bürokratieabbau in den Kommunen - Kommunales Bürokratieabbaugesetz

A Problem und Regelungsbedarf

Die Aufgaben der Kommunen sind vielfältig und umfangreich. Für die Erledigung dieser Aufgaben gibt es eine Fülle von rechtlichen Regelungen von Land, Bund und EU, die zu beachten und einzuhalten sind. Angesichts der Finanzsituation in den nordrhein-westfälischen Kommunen darf nicht nur die Anhebung von Steuern, Gebühren und Beiträgen und damit auf Ertragssteigerungen in den Fokus genommen werden, sondern es ist auch verstärkt die Aufwandsseite in den Blickpunkt zu nehmen. Vielfältige Bürokratie, Regularien und Standards hindern die Reduzierung von Aufwand und sollen daher in kommunalen Modellversuchen erprobt und hinterfragt werden.

Ein erster Versuch diesen rechtlichen Rahmen zu schaffen erfolgte im Jahr 2006. Im Rahmen zahlreicher Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung und zum Bürokratieabbau wurde im Jahr 2006 das sogenannte Standardbefreiungsgesetz (StaBefrG NRW) auf den Weg gebracht, welches am 8. November 2006 in Kraft trat. Dadurch konnten sich die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben von belastenden landesrechtlichen Vorgaben befreien lassen, wenn sie diese Aufgaben auf alternativem Wege erledigen wollen. Zu den Befreiungstatbeständen des Standardbefreiungsgesetzes gehörten sowohl „Vorgaben für die Erstellung und Fortschreibung von Bilanzen, Plänen und Konzepten“ als auch „organisationsrechtliche Vorgaben“ sowie „Anforderungen an die berufliche Qualifikation oder das Erfordernis einer besonderen Ausbildung“ (§ 1 Abs. 2 StaBefrG NRW).

Das Gesetz trat mit Ablauf des 31. Dezember 2011 außer Kraft. Das Ministerium für Inneres und Kommunales beurteilte die Erfahrungen mit dem Gesetz aufgrund einer entsprechenden Abfrage als ernüchternd (Ressortabfrage Stand: 31.12.2009): „Die Kommunen hatten nur in einem geringen Umfang von den Möglichkeiten dieses Gesetzes Gebrauch gemacht. Es wurden 69 Anzeigen nach dem Standardbefreiungsgesetz bearbeitet.“

Datum des Originals: 12.05.2015/Ausgegeben: 15.05.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen und überzogenen Standardvorgaben betrifft aber die Kommunen und Verwaltungen und sorgt für zusätzliche finanzielle Belastungen. Aufgrund veränderter Sach- und Rechtslagen, des demographischen Wandels sowie der fortschreitenden elektronischen Verwaltung sind weitere Schritte des Landes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auch außerhalb größerer langfristiger Strukturreformen notwendig. Dies und insbesondere der Konsolidierungsdruck der kommunalen Haushalte machen eine weitere Diskussion über landesrechtliche Standards und eine weitere Erprobung einer Standardöffnung in einem vereinfachten und transparenteren Verfahren erforderlich.

Durch zu beachtende landesgesetzliche Personal-, Sach- und Verfahrensstandards werden die Spielräume der kommunalen Selbstverwaltung eingeengt. Bürokratieabbau über die praktische Erfahrung der Kommunen muss wieder vermehrt in den Blickpunkt genommen werden, um die kommunale Selbstverwaltung auch landesgesetzlich zu stärken.

B Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird ein Aspekt zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau umgesetzt. Gemäß Artikel 1 liegt der Schwerpunkt dabei auf der in wesentlichen Teilen weiterentwickelten Erprobung einer Standardöffnung für Kommunen. Damit die Kommunen vermehrt Erprobungen durchführen sind die Erfahrungen aus andern Bundesländern und die Erkenntnisse des alten Standardbefreiungsgesetzes eingeflossen und auch Hemmnisse und Hürden des bisherigen Verfahrens zur Standardbefreiung ersetzt worden. So wurde der Anwendungsbereich deutlich erweitert und das Verfahren in wesentlichen Teilen vereinfacht. Neu in dem Gesetz sind ein Antragsrecht der drei kommunalen Spitzenverbände stellvertretend für ihre Mitglieder sowie ein Verständigungsverfahren zwischen Kommunen und Fachministerium, wenn ein Antrag abgelehnt wird.

Darüber hinaus sind feste Berichtspflichten der Landesregierung normiert, wodurch die Möglichkeit gegeben werden soll, dass erfolgreiche Erprobungen aufgegriffen und als Grundlage für Gesetzesinitiativen genutzt werden. Die Erleichterungen sollen es für die Kommunen verbessern, dass Standardbefreiungen genutzt werden. Durch vereinfachte Verfahren und transparente Entscheidungen sowie weiteren Erleichterungen und Verbesserungen zum ersten Standardbefreiungsgesetz NRW soll das Thema Bürokratie und Überprüfung von überzogener Bürokratie durch die kommunale Praxis angeschoben werden und die neue Regelung somit zu einem größeren Erfolg geführt werden.

C Alternative

Verzicht auf ein Kommunales Bürokratieabbaugesetz zur kommunalen Standardöffnung und Beibehaltung der gegenwärtigen unzureichenden Rechtslage ohne eine Möglichkeit zur Standardbefreiung für die Kommunen.

D Kosten

Für den Landeshaushalt entstehen keine Kosten. Die Artikel dienen insgesamt einer mittel- und langfristigen Aufwands- und Kostenersparnis bei Adressaten und Anwendern.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales.

F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Artikel 1 kann einen Vollzugsaufwand bewirken, der gegenüber der jetzt noch geltenden Rechtslage leicht gesteigert ist. Es werden indes keine neuen Aufgaben eingeführt, und die Vorgaben sind ein Teil der nötigen Maßnahmen innerhalb der Strategie zur Anpassung an den demographischen Wandel, die letztlich zur gezielten, sachgerechten und flexiblen Einsparung von Ressourcen führen sollen. Dafür ist ein überschaubar leicht erhöhter Vollzugsaufwand sachlich angemessen. Letztlich ist es das Ziel des Gesetzes, die Kommunen von unnötigen bürokratischen Vorgaben durch das Land zu befreien und dadurch gewisse Konsolidierungserfolge zu erzielen und die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.

G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte

Keine.

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU**Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen****Gesetz zum Bürokratieabbau in den Kommunen - Kommunales Bürokratieabbaugesetz****Artikel 1****Gesetz zum Bürokratieabbau in den Kommunen - Kommunales Bürokratieabbaugesetz****§ 1****Zielsetzung, Anwendungsbereich, Standards**

(1) Ziel des 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 kommunalen Körperschaften die Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung zu ermöglichen und im Einzelfall von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards zu befreien 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) Zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung können Gemeinden, Kreise und Zweckverbände auf Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Standards befreit werden, wenn die ausreichende Erfüllung der Aufgabe auch auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Standards sichergestellt ist. Bundesrecht, Recht der Europäischen Gemeinschaften oder Rechte Dritter dürfen nicht entgegenstehen.

(3) Standards im Sinne dieses Gesetzes sind Vorgaben in landesrechtlichen Vorschriften (Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes), die die Art und Weise der Aufgabenerfüllung der Gemeinden, Kreise und Zweckverbände bestimmen. Soweit in den landesrechtlichen Vorschriften bereits Experimentierklauseln

enthalten sind, findet dieses Gesetz keine Anwendung.

§ 2

Antrags- und Genehmigungsverfahren

(1) Der Antrag nach § 1 Absatz 2 Satz 1 kann beim für Inneres zuständigen Ministerium durch den gesetzlichen Vertreter der kommunalen Körperschaft gestellt werden. Im Antrag sind die landesrechtlichen Standards, von denen abgewichen werden soll, und die angestrebte Art und Weise, mit der der Zweck der Vorgabe auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Standards erreicht werden kann, darzulegen.

(2) Über den Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Eingang der erforderlichen Antragsunterlagen durch das jeweils fachlich zuständige Ministerium zu entscheiden. Andernfalls gilt der Antrag als für ein Jahr genehmigt. Dem Antrag soll stattgegeben werden, es sei denn, Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass die Aufgabenerfüllung durch die kommunale Körperschaft nicht gewährleistet werden kann oder eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entstehen würde.

(3) Beabsichtigt das jeweils fachlich zuständige Ministerium die teilweise oder gänzliche Ablehnung des Antrags, so hat sie zunächst gemeinsam mit dem für Inneres zuständigen Ministerium auf eine Verständigung hinzuwirken. Sofern ein Einvernehmen hierzu nicht zu erzielen ist, wird der Antrag abgelehnt.

(4) Die Befreiung ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen. Wird eine Befreiung erteilt, so ist dies unter Bezeichnung der Normen, die Gegenstände der Befreiung sind, und des Zeitraumes der Erprobung im Amtsblatt für Nordrhein-Westfalen amtlich bekannt zu machen.

§ 3

Antragsrecht der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalens können mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden oder Kreise stellvertretend für einzelne oder mehrere Gemeinden oder Kreise Anträge gemäß § 1 Absatz 2 Satz 1 stellen. Für das Verfahren gilt § 2 entsprechend.

§ 4

Allgemeine Übertragbarkeit, Berichtspflicht

(1) Das jeweils fachlich zuständige Ministerium prüft unter Beteiligung des für Inneres zuständigen Ministeriums die generelle Übertragbarkeit des Ergebnisses der Erprobung auf die anderen kommunalen Körperschaften im Land und stellt das Ergebnis der Prüfung in den Bericht gemäß Absatz 2 ein.

(2) Die Landesregierung berichtet dem Kommunalausschuss des Landtags alle zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes und spätestens drei Monate vor dem Außerkrafttreten über den Stand und die Auswirkungen des Gesetzes und bewertet die Wirksamkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Zielstellung gemäß § 1 Absatz 1.

Artikel 2

Änderung der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666) SGV. NRW. 2023, zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änd. kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 19. 12. 2013 (GV. NRW. S. 878), wird wie folgt geändert:

§ 129 wird wie folgt geändert:

Es werden folgende neue Sätze 5 bis 7 angefügt:

Die kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen können mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden oder Kreise stellvertretend für einzelne oder mehrere Gemeinden oder Kreise Anträge auf Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Gesetzes der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen gemäß § 129 stellen.

Die antragstellende Gemeinde hat dem für Inneres zuständigen Ministerium drei Jahre nach Beginn der Erprobung über die Erfahrungen mit der Ausnahme nach der Experimentierklausel zu berichten. Die Landesregierung berichtet dem Kommunalausschuss des Landtags alle zwei Jahre über den Stand und die Auswirkungen der mit der Erprobung neuer Steuerungsmodelle gemachte Erfahrungen und bewertet die Wirksamkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Zielstellung und der generellen Übertragbarkeit der Ergebnisse der Erprobung.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

§ 129

Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel)

Zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit kann das für Inneres zuständige Ministerium im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen zulassen. Darüber hinaus kann es durch Rechtsverordnung Ausnahmen von anderen Vorschriften des Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen zulassen. Die Rechtsverordnung kann Gemeinden auf Antrag und zeitlich befristet eine alternative Aufgabenerledigung ermöglichen, soweit die grundsätzliche Erfüllung des Gesetzauftrages sichergestellt ist. § 5 bleibt hiervon unberührt.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen betrifft die Kommunen und Verwaltungen. Aufgrund veränderter Sach- und Rechtslagen, aber auch des demographischen Wandels sowie der fortschreitenden elektronischen Verwaltung sind weitere Schritte des Landes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auch außerhalb größerer langfristiger Strukturreformen notwendig.

Ziel des Gesetzes ist es, den kommunalen Körperschaften die erweiterte Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung zu erproben, um so dann in der Praxis gefundene, erfolgreiche Verbesserungen landesweit umsetzen zu können. Ein weiterer Zweck des Gesetzes ist es, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demographischen Entwicklung im Land die Möglichkeit neuer Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können.

Adressaten des Gesetzes sind die Kommunen und die Landesverwaltung. Das Gesetz soll bei erfolgreicher Nutzung der Kostenentlastung für Kommunen und Bürger und der Verfahrensvereinfachung dienen, Aufgaben- oder Kostenübertragungen auf die Kommunen sind damit nicht verbunden. Durch das mit diesem Gesetz spezialgesetzlich vorgesehene Verfahren wird eine rechtsstaatliche Überprüfung der einzelnen Anträge gewährleistet.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 - Gesetz zum Bürokratieabbau in den Kommunen - Kommunales Bürokratieabbaugesetz

Zu § 1

Zu Absatz 1

Das Gesetz ist ein Erprobungsgesetz. Ziel des Gesetzes ist, es den kommunalen Körperschaften neue Formen der Aufgabenerledigung zu ermöglichen. Dafür sollen zunächst im Einzelfall neue Lösungen bei der Aufgabenwahrnehmung erprobt werden können, um so dann in der Praxis gefundene, erfolgreiche Verbesserungen landesweit umsetzen zu können. Hierzu können für eine beschränkte Zeit Rechtsvorschriften verändert angewendet werden, um in der Praxis Erfahrungen zu sammeln, ob auch andere Wege der Aufgabenwahrnehmung möglich sind. Es soll getestet werden können, ob die neuen Aufgabenwahrnehmungen 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 und Bürgern betrachtet werden sollen.

Das Gesetz stellt ein gegenüber der Gesetzeslage in den Jahren 2005 bis 2011 deutlich geändertes und erweitertes Instrumentarium zur Verfügung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die in diesem Zeitraum geltende Gesetzeslage nicht die erhofften Wirkungen zeigte, sodass eine bloße Verlängerung oder nur graduelle Änderung nicht sinnvoll erschien. Ein wesentlicher Zweck des Gesetzes ist es nunmehr auch, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demographischen Entwicklung im Land neue Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können. Es ist notwendig, dass die Erprobungsmaterie einen Beitrag liefern kann, um zu den vielfältigen Anpassungsbedarfen verschiedene Lö-

sungsansätze in einem für alle Beteiligten transparenten Verfahren auf ihre Eignung überprüfen zu können. Aus diesen Gründen erscheint es nach wie vor sinnvoll, mit einem Erprobungsgesetz Möglichkeiten zeitgemäßer Fortentwicklung der Gesetzgebung vorzusehen.

Zu Absatz 2

Kernpunkt des Gesetzes ist, den Kommunen das Recht zu geben, einen Antrag auf Befreiung von landesrechtlichen Standards zu stellen. Mit dem Antrag können die kommunalen Körperschaften im Einzelfall eine Befreiung von belastenden landesgesetzlichen Standards beantragen. Das mögliche Abweichen von den landesrechtlichen Vorgaben ist jedoch nicht völlig beliebig. Erforderlich ist, dass der Zweck im Sinne des leitenden Zieles des landesrechtlichen Standards gewährleistet bleibt. Der Zweck der Norm ist zu wahren.

Der Normzweck kann indes in vielen Fällen grundsätzlich 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 aber ausdrückliche Rechte Dritter, insbesondere Beteiligungsrechte und gesetzlich erworbene subjektive Rechtspositionen, dürfen einer Befreiung von den belastenden Standards nicht entgegenstehen. Dies wäre der Fall, wenn diese Rechte die betroffenen Standards in der vorzufindenden landesrechtlichen Umsetzung ausdrücklich und ohne Ausgestaltungsmöglichkeit fordern, oder sich, etwa im Fall von Beteiligungsrechten, konkret auf den bestehenden Landes-Standard beziehen.

In anderen Gesetzen des Landes enthaltene sogenannte Experimentierklauseln für Kommunen, wie § 129 Gemeindeordnung, gehen als gesetzliche Spezialregelungen für die Aufgabenerfüllung der Kommunen der Öffnungsklausel des Kommunalen Bürokratieabbauerprobungsgesetzes vor. Sie ermöglichen für besondere Bereiche ebenfalls auf Antrag zeitlich befristete Ausnahmen von speziell für die kommunale Aufgabenerfüllung gesetzten Standards, um neue Lösungsansätze für die Aufgabenerfüllung im eingegrenzten Rahmen zu eröffnen, und haben insoweit dieselbe gesetzliche Zielsetzung. Diese Spezialregelungen sind für die dort vorgesehenen sachlichen Anwendungsbereiche vorrangig und abschließend anzuwenden.

Zu Absatz 3

Der Absatz 3 enthält eine Legaldefinition für Standards, die belastende landesrechtliche Vorgaben im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 enthalten können. Es sind Vorgaben in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes, die für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Körperschaften erlassen wurden. Es soll eine Befreiung von allen landesrechtlichen Standards möglich sein.

Der Gesetzgeber sieht keine inhaltlich unbegrenzte generelle Öffnungsklausel vor, sondern soll den Kreis der Normen, von denen Ausnahmen zulässig sein sollen, im Ergebnis sachlich begrenzen. Der Gesetzgeber entlässt sich auch im Falle eines Erprobungsgesetzes nicht vollständig und dauerhaft aus seiner gesetzgeberischen Verantwortung.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht spezifische Voraussetzungen sowohl auf der Tatbestands- und Rechtsfolgenseite als auch im Hinblick auf die Transparenz der Anwendungspraxis und die Anbindung an die Tätigkeit des Gesetzgebers vor. Auf der Tatbestandsseite begrenzt der Entwurf den sachlichen Anwendungsbereich der für Ausnahmen in Frage kommenden landesrechtlichen Regelungen sowohl positiv als auch negativ von außen in bestimmbar auslegungsfähiger Weise. Er sieht sachlich Ausnahmen nur für Normen vor, die als „Vorgaben in landesrechtlichen Vorschriften für die Aufgabenerfüllung der Kommunen erlassen wurden“ (§ 1 Absatz 3), und geht dabei von einem bestimmten Adressatenkreis in Verbindung mit dem sachlichen Zweck der einzelnen Regelungen aus. Landesrechtliche Vorgaben etwa für die Aufgabenerfüllung durch Landesbehörden oder direkte Vorgaben etwa für privatwirtschaftliche Unternehmen sind einer Ausnahme nicht zugänglich.

Der so sachlich bestimmte Anwendungsbereich wird tatbestandlich von außen zusätzlich negativ begrenzt. § 1 Absatz 2 Satz 2 sieht ausdrücklich vor, dass „Rechte Dritter nicht entgegenstehen dürfen“. Der Gesetzgeber kommt mit diesem sachlichen Ausschluss zugleich der Wesentlichkeitstheorie nach, indem die wesentliche individuelle Grundrechtssphäre der Bürger sowohl in Gestalt der Freiheitsgrundrechte als auch individueller subjektiver Leistungs- oder Beteiligungsrechte vom Anwendungsbereich ausdrücklich ausgenommen ist.

Die nötige hinreichende Bestimmtheit der Ermessensausübung im Einzelfall und die zu fordernde Begrenzung des Handelns der Exekutive wird durch normativ gesetzte bestimmbare Grenzen gewährleistet. So ist die „angestrebte Art und Weise, mit der der Zweck der Vorgabe auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Standards erreicht werden kann“, bei der Antragstellung für eine Ausnahme darzulegen (§ 2 Absatz 1 Satz 3), damit wird das angestrebte Handeln im Einzelfall erkennbar und bewertbar. Der Zweck als Erprobungsgesetz soll es ermöglichen, die in den Kommunen vorhandene Sachkompetenz zu erschließen und zu befördern. Innerhalb des sachlich abstrakt und im Einzelfall zulässigen Anwendungsbereiches sollen abweichende Optionen für die Art und Weise einer gesetzlich vorgegebenen zulässigen Aufgabenerfüllung entwickelt und umgesetzt werden können, sofern nicht konkrete prüfbare Ausschlussgründe entgegenstehen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Auswirkungen der Art und Weise der Aufgabenerfüllung den Körperschaften als Adressaten der Regelungen im Einzelfall besser bekannt sind als dem Landesgesetzgeber. Unter den beschriebenen nötigen Voraussetzungen sollen also ausdrücklich Modelle neuer Lösungen erprobt werden können.

Der vorliegende Entwurf sieht eine Prüfung der generellen Übertragbarkeit der Ergebnisse der Erprobung auf andere kommunale Körperschaften im Land vor (§ 4 Absatz 1). Das Ergebnis dieser Auswertung und die Auswirkungen des Gesetzes unter Berücksichtigung seiner Zielstellung als Erprobungsgesetz sind dem Landesgesetzgeber von der Landesregierung während der Laufzeit und vor Ablauf des befristeten Erprobungsgesetzes formell zu berichten (§ 4 Absatz 2). Damit gelangen die Erprobungsergebnisse nach prüfbaren Voraussetzungen zurück in die Wirkungssphäre des Landesgesetzgebers, der so seinerseits wieder für nötig gehaltene Konsequenzen ziehen kann und muss.

Zu § 2

Zu Absatz 1

Den Antrag, von landesrechtlichen Standards befreit zu werden, kann für die Kommunen der jeweilige gesetzliche Vertreter stellen. Den Antragsteller trifft die Darlegungslast, als sie aus ihrer Kompetenz die Art und Weise darzulegen hat, mit der der Schutzzweck der Vorgabe vor Ort auf andere Weise als durch die Erfüllung des Standards erreicht werden kann. Die kommunalen Körperschaften verfügen als diejenigen, die die Standards vollziehen müssen,

über Erkenntnisse, ob eine Zweckerreichung auch mit anderen Mitteln als die Erfüllung des Standards möglich erscheint. Sie trifft nur die Pflicht, diesen Punkt in dem Antrag schlüssig nachvollziehbar darzulegen, eine Beweislast trifft sie insoweit nicht.

Zu Absatz 2

Die Zuständigkeit über den Befreiungsantrag der kommunalen Körperschaft zu entscheiden, liegt nunmehr bei dem jeweils fachlich zuständigen Fachministerium. Die Entscheidung über den Befreiungsantrag der kommunalen Körperschaft 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 keine der genannten höheren Risiken zu besorgen sind und das in § 1 Absatz 2 Satz 2 genannte höherrangige Recht oder Rechte Dritter nicht entgegenstehen. 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 Einzelfalles führen dazu, dass ausnahmsweise eine Ermessensentscheidung zu treffen ist.

Die Beweislast dafür, ob einer der Ablehnungsgründe vorliegt, trifft die zuständige 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 kommunale Körperschaft nicht gewährleistet ist oder durch die Befreiung von Standards Gefahren für Leib und Leben eines Menschen oder sonstiger hoher Rechtsgüter entstehen würde. Neben den oben genannten höherwertigen Risiken läge zudem ein Ablehnungsgrund vor, wenn Tatsachen erkennen lassen, dass eine Befreiung von Standards die Aufgabenerfüllung kostenseitig auf andere Stellen außerhalb der kommunalen Körperschaft abwälzen würde, da dann die Aufgabenerfüllung nicht mehr „durch die kommunale Körperschaft gewährleistet“ wäre.

Zu Absatz 3

Diese Regelung eröffnet die Möglichkeit, eine Moderatoren- und Vermittlerposition zwischen den Antragstellern und der Fachbehörde wahrzunehmen. Diesem Zweck dient der Verständigungsauftrag, der nach allgemeinen Grundsätzen zumeist im Wege einer mündlichen Beratung mit den Verfahrensbeteiligten oder durch eine Antragsänderung stattfinden wird. Eine solche Moderatorenfunktion kann dazu beigetragen, dass viele der gestellten Erprobungsanträge genehmigt werden können.

Mit dem Innenministerium wird die Stelle der Landesregierung, die zentral federführend die Belange der Kommunen behandelt, in den Entscheidungsprozess um die streitige Experimentierklausel verantwortlich mit einbezogen. Damit wird das Instrument sinnvoll organisatorisch mit dem Gesamthandeln der Landesregierung koordiniert und die Wahrnehmung etwaiger Schnittstellen wird gewährleistet. Bei nicht herzustellendem Einvernehmen verbleibt die Letztentscheidung bei der Genehmigungsbehörde, die den Antrag ablehnt.

Zu Absatz 4

Der Befreiungszeitraum im Einzelfall ist wegen des experimentellen Charakters des Gesetzes auf höchstens fünf Jahre festgelegt. Dieser Zeitraum lässt genügend Zeit, um neue Formen der Aufgabenerledigung auszuprobieren und um Erfahrungen zu sammeln. Die Bekanntmachung im Amtsblatt, veranlasst durch die Genehmigungsbehörde, dient der Information der Bürger, der Wirtschaft und der anderen kommunalen Körperschaften. Im Nebenzweck kann möglicherweise das Interesse bei anderen kommunalen Körperschaften an der Erprobung geweckt werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung ist ein Einzelbaustein zur Gewährleistung der Transparenz der Gesetzeswirkungen auch gegenüber den Bürgern.

Zu § 3

Neu in das Gesetz aufgenommen wurde ein Antragsrecht für die kommunalen Spitzenverbände stellvertretend für ihre Mitglieder. Mit der Aufnahme dieses Antragsrechtes können in den Fachgremien der kommunalen Verbände eine Erprobungen im Sinne des Gesetzes gezielt erörtert und durch eine gemeinsame Antragstellung mehr Gewicht verliehen werden. Die Antragsstellung durch die kommunalen Spitzenverbände bietet die Möglichkeit, das Verfahren zu beschleunigen und die beteiligten kommunalen Körperschaften zu entlasten. Als ein Baustein sollen die mit dem stellvertretenden Antragsrecht verbundenen Verfahrenserleichterungen dazu beitragen, dass die kommunalen Körperschaften von der Möglichkeit des Gesetzes, neue Formen der Aufgabenwahrnehmung auszuprobieren, vermehrt Gebrauch machen können.

Satz 2 stellt klar, dass für die Anträge der kommunalen Spitzenverbände stellvertretend für ihre Mitglieder dieselben Verfahrensvorschriften gelten, wie für einen Befreiungsantrag, der von einer kommunalen Körperschaft gestellt wird. Dies unterstreicht zudem, dass Träger der Anträge die jeweiligen Körperschaften bleiben. Für sie als die in § 1 Absatz 2 genannten Aufgabenträger, ist die Antragsberechtigung vorgesehen.

Zu § 4**Zu Absatz 1**

Mit der Pflicht des für das Fachgesetz zuständige Ministerium, die Allgemeingültigkeit der gemachten Erfahrungen bei der Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung zu überprüfen und als gesetzgeberische Entscheidungshilfe zu verwenden, wird noch einmal an die Zielstellung des Gesetzes gemäß § 1 Absatz 1 angeknüpft. Das Ergebnis der Prüfung fließt in den Bericht der Landesregierung an den Landtag gemäß § 4 Absatz 2 ein und kann die Grundlage für gesetzgeberische Aktivitäten bilden.

Zu Absatz 2

Die Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag wurde erweitert. Es besteht eine zweijährige Berichtspflicht.

Das Genehmigungsverfahren eröffnet in § 2 Absatz 3 das Recht der Wahrnehmung einer Moderatoren- und Vermittlerposition zwischen dem Antragssteller und der Fachbehörde, wobei insbesondere mündliche Beratungen mit allen Verfahrensbeteiligten zur Verständigung und Schlichtung bei unterschiedlichen Auffassungen beitragen.

Zu Artikel 2 – Änderung der Gemeindeordnung

Neu in das Gesetz aufgenommen wird ein Antragsrecht für die kommunalen Spitzenverbände stellvertretend für ihre Mitglieder, Ausnahmen im Rahmen des Anwendungsbereichs des §129 zu beantragen. Mit der Aufnahme dieses Antragsrechtes können in den Fachgremien der kommunalen Verbände mögliche Experimente im Sinne des Gesetzes gezielt erörtert werden und durch eine gemeinsame Antragstellung mehr Gewicht verliehen werden.

Die bisherige Regelung des §129 lässt es offen, wie aufgrund der mit den Ausnahmen gemachten Erfahrungen das Ziel der qualitätssteigernden Innovation im Kommunalrecht erreicht werden soll. Daher sind eine Berichtspflicht der antragstellenden Gemeinden und die regelmäßige Berichterstattung des Ministeriums für Inneres und Kommunales an den Landtag vorgesehen. Auf diese Weise wird einerseits die mit der Erprobung neuer Steuerungsmodelle gemachten Erfahrungen zuverlässig dokumentiert. Andererseits entsteht für den

Gesetzgeber dadurch ein Anlass zur Prüfung, ob und in welcher Form die gemachten Erfahrungen in die gesetzliche Regelform überführt werden sollen.

Zu Artikel 3:

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper
André Kuper
Ralf Nettelstroth

und Fraktion