

Stand: 29.01.2026 13:58:58

Vorgangsmappe für die Drucksache 19/9711

"Gesetzentwurf Bayerisches Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden, Landkreise und Bezirke (Bayerisches Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz - BayKommRegBefrG)"

Vorgangsverlauf:

1. Initiativdrucksache 19/9711 vom 28.01.2026



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Johannes Becher, Andreas Birzele, Ludwig Hartmann, Claudia Köhler, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Benjamin Adjei, Cemal Bozoğlu, Maximilian Deisenhofer, Gülseren Demirel, Toni Schuberl, Florian Siekmann** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)**

Bayerisches Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden, Landkreise und Bezirke (Bayerisches Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz – BayKommRegBefrG)

A) Problem

Die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und Ziele durch Kommunen, Landkreise und Bezirke ist bisher durch sehr detailversessene und mit hohem bürokratischem Aufwand verbundene Handlungsregelungen gekennzeichnet. Dies bindet in vielen Bereichen Personal, das gleichzeitig aufgrund des demographischen Wandels knapper wird und in anderen Bereichen besser und zielgerichteter eingesetzt werden könnte. In Zeiten knapper Kommunalfinanzen wird dies zusätzlich zum zunehmenden Personalmangel ein enormes Problem, das auch die Bürgerinnen und Bürger durch lange Bearbeitungszeiten ihrer Anliegen, lange Wartezeiten in Rathäusern oder eingeschränkte Erreichbarkeit der Verwaltung deutlich spüren.

B) Lösung

Mit dem Gesetzentwurf wird nach dem Vorbild der Standarderprobungsgesetze in anderen Ländern ein Bayerisches Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz (BayKommRegBefrG) geschaffen, um in der kommunalen Praxis fortlaufend systematische Entlastungspotenziale identifizieren und überprüfen sowie entsprechende Deregulierungs- und Entlastungsvorschläge unterbreiten zu können.

Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden, Landkreisen, Zweckverbänden und Bezirken die Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung und des Aufgabenverzichts zu erproben, ohne dass dabei 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 beziehungsweise 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 demografischen 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 landesrechtlichen Vorschriften zugelassen, um den Gemeinden, Landkreisen, Zweckverbänden und Bezirken die Erprobung neuer Lösungen bei der 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.

Das Gesetz eröffnet die Möglichkeit, Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände und Bezirke auf deren Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Regelungen zu befreien. Durch Befreiungen von Regelungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben von Menschen entstehen. Bundesrecht, Recht der Europäischen Union oder Rechte Dritter sowie überwiegende Belange des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen.

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

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 jeweiligen Amtsblatt für die Bürgerinnen und Bürger Transparenz hergestellt.

Auch die kommunalen Spitzenverbände erhalten ein Antragsrecht. Genehmigungsbehörde ist das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium. Das Gesetz ist ein bis zum 30. Juni 2031 befristetes Erprobungsgesetz. Die einzelnen Erprobungen sind auf höchstens vier Jahre angelegt. Das Bayerische 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 2026, zum 31. Dezember 2028 sowie zum 31. Dezember 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

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

Gesetzentwurf

Bayerisches Gesetz zur erprobungsweisen Befreiung von landesrechtlichen Regelungen für Gemeinden, Landkreise und Bezirke (Bayerisches Kommunales Regelungsbefreiungsgesetz – BayKommRegBefrG)

Art. 1

Ziel des Gesetzes

(1) ¹Ziel dieses Gesetzes ist es, neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben, auszuwerten und erfolgreiche Modelle für eine landesweite Übernahme zu prüfen. ²Zu diesem Zweck werden für einen begrenzten Zeitraum Abweichungen von Rechtsvorschriften zugelassen, um den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken die Erprobung neuer Lösungen bei der 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, Landkreisen und Bezirken erprobungshalber zu ermöglichen, den Herausforderungen des demografischen Wandels flexibel und mit örtlich angepassten Lösungen bei der Aufgabenerledigung zu begegnen.

Art. 2

Antragsrecht der Gemeinden, Landkreise und Bezirke; Regelungen

(1) ¹Zur Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung oder des Aufgabenverzichts können Gemeinden, Landkreise und Bezirke auf Antrag im Einzelfall von landesrechtlichen Regelungen für eine bestimmte Zeit befreit werden. ²Bundesrecht, Recht der Europäischen Union oder Rechte Dritter dürfen nicht entgegenstehen.

(2) Regelungen im Sinne dieses Gesetzes sind einzelne Vorschriften in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Freistaates Bayern, die für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Landkreise und Bezirke und der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden erlassen wurden.

Art. 3

Antrags- und Genehmigungsverfahren

(1) ¹Der Antrag nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 kann für eine Gemeinde durch die erste Bürgermeisterin oder den ersten Bürgermeister, für einen Landkreis durch die Landrätin oder den Landrat und für einen Bezirk durch die Bezirkstagspräsidentin oder den Bezirkstagspräsidenten gestellt werden. ²Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister unterrichtet den Gemeinderat, die Landrätin oder der Landrat den Kreistag, soweit die Zuständigkeit des Kreistags betroffen ist, die Bezirkstagspräsidentin oder der Bezirkstagspräsident den Bezirkstag, soweit die Zuständigkeit des Bezirkstags betroffen ist, unverzüglich über die Antragstellung. ³Art. 29 der Gemeindeordnung (GO), Art. 22 der Landkreisordnung (LKrO) und Art. 21 Bezirksordnung (BezO) gelten bei der Antragstellung nicht. ⁴Im 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 und ihrer übergeordneten Ziele auf andere Weise als durch ihre Erfüllung erreicht werden können, darzulegen.

(2) ¹Über den Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Eingang der erforderlichen Antragsunterlagen durch das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium (Genehmigungsbehörde) zu entscheiden. ²Dem Antrag soll im Einklang mit den Zielen dieses Gesetzes stattgegeben werden; es sei denn, es würde eine Gefahr für Leib und Leben von Menschen entstehen oder es stehen überwiegende Belange des Gemeinwohls entgegen. ³Die 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) ¹Beabsichtigt die Genehmigungsbehörde die teilweise oder gänzliche Ablehnung des Antrags, so hat sie vor Ablauf der in Abs. 2 Satz 1 bestimmten Frist zunächst gemeinsam mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration auf eine Verständigung hinzuwirken. ²Ist das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration selbst Genehmigungsbehörde, hat dieses gemeinsam mit der Staatskanzlei auf eine Verständigung hinzuwirken. ³Stehen einer Genehmigung Hindernisse entgegen, ist auf mögliche Veränderungen des Antrags hinzuwirken, um eine Genehmigung zu ermöglichen. ⁴Sofern kein Einvernehmen erzielt werden kann, wird der Antrag abgelehnt.

(4) ¹Die Genehmigung ist für höchstens vier Jahre zu erteilen. ²Wird eine Genehmigung erteilt oder gilt sie nach Abs. 2 Satz 3 als erteilt, so ist dies unter Bezeichnung der Regelungen, die Gegenstände der Befreiung sind, und des Zeitraums der Erprobung im BayMBL bekannt zu machen.

(5) ¹Die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister unterrichtet den Gemeinderat, die Landrätin oder der Landrat den Kreistag, soweit die Zuständigkeit des Kreistags betroffen ist, die Bezirkstagspräsidentin oder der Bezirkstagspräsident den Bezirkstag, soweit die Zuständigkeit des Bezirkstags betroffen ist, unverzüglich über die Genehmigung. ²Der Gemeinderat trifft nach Art. 29 GO, der Kreistag nach Art. 22 LKrO und der Bezirkstag nach Art. 21 BezO jeweils als Hauptorgan die erforderlichen Entscheidungen.

Art. 4

Antragsrecht der kommunalen Spitzenverbände

¹Der Bayerische Gemeindetag und der Bayerische Städtetag können jeweils stellvertretend für mehrere Gemeinden, der Bayerische Landkreistag kann stellvertretend für mehrere Landkreise und der Bayerische Bezirkstag kann stellvertretend für mehrere Bezirke Anträge nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 stellen. ²Für das Verfahren gilt § 3 entsprechend.

Art. 5

Allgemeine Übertragbarkeit, Berichtspflicht

(1) Das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium prüft unter Beteiligung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration und der kommunalen Spitzenverbände die allgemeine Übertragbarkeit des Ergebnisses der Erprobung und stellt das Ergebnis der Prüfung in den Bericht nach Abs. 2 ein.

(2) Die Staatsregierung berichtet dem Landtag zum 31. Dezember 2026, zum 31. Dezember 2028 sowie zum 31. Dezember 2030 über den Stand und die Auswirkungen des Gesetzes und bewertet die Wirksamkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Zielstellung nach Art. 1.

Art. 6

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

¹Dieses Gesetz tritt am in Kraft. ²Es tritt am 30. Juni 2031 außer Kraft.

Begründung:**Zu Art. 1 – Ziel des Gesetzes****Zu Abs. 1**

Das Gesetz ist ein Erprobungsgesetz. Ziel des Gesetzes ist es, den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken die Möglichkeit zu geben, neue Formen der Aufgabenerledigung und des Aufgabenverzichts 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, 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. Art. 26 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit – KommZG). An die Stelle der ersten Bürgermeisterin oder des ersten Bürgermeisters, der Landrätin oder des Landrats, der Bezirkstagspräsidentin oder des Bezirkstagspräsidenten tritt im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes jeweils die oder der Verbandsvorsitzende, an die des Gemeinderats, Kreistags oder Bezirkstags die Verbandsversammlung.

Zu Abs. 2

Ein weiteres Ziel des Gesetzes ist es, im Rahmen der Vorbereitung auf die Folgen der demografischen Entwicklung die Möglichkeit neuer Wege bei der Aufgabenerfüllung ausprobieren zu können. Abs. 2 bietet den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken 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 Bayerischen 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 Art. 2 – Antragsrecht der Gemeinden, Landkreise und Bezirke; Regelungen**Zu Abs. 1**

Kernpunkt des Gesetzes ist, den Gemeinden, Landkreisen und Bezirken 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 Aufgabenerfüllung durch die Kommunen betreffen. Auch ein Aufgabenverzicht kann Gegenstand einer Befreiung sein. Das mögliche Abweichen von den landesrechtlichen Vorgaben ist jedoch nicht völlig beliebig. Ziel und Zweck der Regelung müssen gewahrt bleiben und durch die Antragsteller auch weiterhin erreicht werden.

Der Zweck der Regelung kann häufig auch erhalten bleiben, wenn geeignete andere Mittel zur Erreichung dieses Zieles eingesetzt werden. 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. Ist ein Aufgabenverzicht Gegenstand einer beantragten Regelungsbefreiung, darf durch den Verzicht auf die Aufgabe das übergeordnete Ziel des die Regelung beinhaltenden Gesetzes bzw. der Rechtsverordnung oder der Verwaltungsvorschrift als Ganzes nicht gefährdet werden. Dies ist im Rahmen der Entscheidung über den Antrag zu beachten. Höherrangiges Recht wie das Bundesrecht, das Recht der Europäischen Union 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 Union oder Rechte Dritter verstoßen würden, müssten in jedem Fall abgelehnt werden.

In anderen Landesgesetzen enthaltene sogenannte Erprobungsparagrafen oder Experimentierklauseln für Kommunen, wie z. B. Art. 117a GO, Art. 103a LKrO, Art. 99a BezO oder Art. 31 des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBiG), gehen als gesetzliche Spezialregelungen für die Aufgabenerfüllung der Kommunen den Regelungen des Bayerischen Kommunalen Regelungsbefreiungsgesetzes vor. Solche Spezialregelungen sind für die dort vorgesehenen sachlichen Anwendungsbereiche vorrangig und abschließend anzuwenden.

Zu Abs. 2

Abs. 2 enthält eine Legaldefinition für Regelungen, die belastende landesrechtliche Vorgaben enthalten können. Regelungen sind einzelne Vorschriften in Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Freistaates Bayern, die für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden, Landkreise und Bezirke und der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden erlassen wurden. Eine Abweichung oder Befreiung von einem Gesetzesziel ist nicht möglich. Der Anwendungsbereich umfasst nicht nur Personal-, Sach- und Verfahrensregelungen, sondern grundsätzlich alle landesrechtlichen Regelungen, welche die kommunale Aufgabenerfüllung und die Erfüllung der Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden betreffen. Es wird klargestellt, dass sich der Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf die Erfüllung staatlicher Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis erstreckt, insbesondere auch durch die Landratsämter und Bezirke.

Eine darüber hinausgehende 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 in Hinblick auf den rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt in Ausprägung des Demokratieprinzips und im Hinblick auf das gesetzgebungstechnische 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 Union oder Rechte Dritter sowie überwiegende Belange des Gemeinwohls dürfen nicht entgegenstehen.
- Durch das mit diesem Gesetz spezialgesetzlich vorgesehene Antrags- und Genehmigungsverfahren nach Art. 3 wird eine rechtsstaatliche Überprüfung der einzelnen Anträge gewährleistet und über die Bekanntmachung erteilter Genehmigungen im BayMBI. für die Bürgerinnen und Bürger Transparenz hergestellt.

- Die in Art. 5 Abs. 1 vorgesehene Prüfpflicht der Staatsministerien und die in Art. 5 Abs. 2 geregelte Berichtspflicht der Staatsregierung 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. 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 Art. 3 – Antrags- und Genehmigungsverfahren

Zu Abs. 1

Den Antrag, von landesrechtlichen Regelungen befreit zu werden, kann nach Satz 1 für eine Gemeinde die erste Bürgermeisterin oder der erste Bürgermeister, für einen Landkreis die Landrätin oder der Landrat und für einen Bezirk die Bezirkstagspräsidentin oder der Bezirkstagspräsident stellen.

Die Zuständigkeit der Landrätin oder des Landrats bzw. der Bezirkstagspräsidentin oder des Bezirkstagspräsidenten besteht selbstverständlich auch für Anträge, die sich auf die Aufgaben der Landkreise oder der Bezirke im übertragenen Wirkungskreis beziehen.

Der Gemeinderat ist nach Satz 2 über die Antragstellung unverzüglich zu unterrichten; für den Kreistag und den Bezirkstag gilt dies nur, soweit dessen Zuständigkeit betroffen ist. Mit dieser Antragsberechtigung wird insbesondere die Möglichkeit eröffnet, ohne einen vorherigen Beschluss des Gemeinderats, Kreistags oder Bezirkstags eine Befreiung zu beantragen. Diese spezialgesetzlich geregelte, von der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung nach Satz 3 ausdrücklich abweichende Möglichkeit der Antragstellung durch die erste Bürgermeisterin oder den ersten Bürgermeister, die Landrätin oder den Landrat oder die Bezirkstagspräsidentin oder den Bezirkstagspräsidenten 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 und ihrer übergeordneten Ziele vor Ort auf andere Weise als durch die Erfüllung dieser Vorgabe erreicht werden können. Die Kommunen verfügen als diejenigen, die die Regelungen vollziehen müssen, über Erkenntnisse, ob eine Zweckerreichung auch mit anderen Mitteln als der 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 Staatsministerium (Genehmigungsbehörde) zu richten und mit einer Angabe zur beantragten Dauer der Erprobung zu versehen.

Zu Abs. 2

Genehmigungsbehörde ist nach Satz 1 das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium; 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 Abs. 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 Abs. 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). Sofern ein Antrag auch den Geschäftsbereich eines anderen Staatsministeriums berührt, beteiligt die Genehmigungsbehörde dieses auf geeignete Weise an der Entscheidung.

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 Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Bundesrecht, Recht der Europäischen Union oder Rechte Dritter nicht entgegenstehen und keine der in Art. 3 Abs. 2 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 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. Durch eine Befreiung von Regelungen dürfen die Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen Kosten auch nicht auf andere Stellen außerhalb der antragstellenden Kommune abgewälzt werden; dies gilt insbesondere im Falle eines Aufgabenverzichts. 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 Art. 36 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) 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 Art. 2 Abs. 1 Satz 2 und Art. 3 Abs. 2 Satz 2) vorzunehmen. Liegen Versagungsgründe vor und können diese auch nicht im Rahmen eines Verständigungsverfahrens nach Abs. 3 ausgeräumt werden, ist der Antrag innerhalb der Entscheidungsfrist abzulehnen, um den Fiktionseintritt zu vermeiden. Satz 3 ist im Übrigen eine abschließende Spezialregelung; Art. 42a BayVwVfG findet keine Anwendung.

Zu Abs. 3

Satz 1 eröffnet dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) als Kommunalministerium die Möglichkeit, eine Moderatoren- und Vermittlerposition zwischen der antragstellenden Kommune und der Genehmigungsbehörde wahrzunehmen. Ist das StMI selbst Genehmigungsbehörde, obliegt diese Rolle nach Satz 2 der Staatskanzlei. Das Verständigungsverfahren ist jeweils vor Ablauf der in Abs. 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 bringen. Die Regelung wird also von dem Grundsatz getragen, dass eine Erprobung zu ermöglichen und zu fördern ist. Dieser Ansatz wird durch Satz 3 nochmals hervorgehoben. Stehen einer Genehmigung Hindernisse entgegen, ist demnach zunächst auf mögliche Veränderungen des Antrags hinzuwirken, um eine Genehmigung zu ermöglichen. Eine entsprechende Initiative, gemeinsam mit der antragstellenden Kommune eine Genehmigungsfähigkeit des Antrags zu erreichen, kann die Genehmigungsbehörde selbstverständlich bereits im Rahmen der Antragsprüfung ergreifen; im Erfolgsfall würde das Verständigungsverfahren entbehrlich. 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 4 die Letztentscheidung bei der Genehmigungsbehörde, die den Antrag ablehnt.

Zu Abs. 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 BayMBL 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 Abs. 2 Satz 3 als erteilt gilt, hat die Genehmigungsbehörde dies in ihrem Amtsblatt bekannt zu machen.

Zu Abs. 5

Die Regelung verdeutlicht, dass die nach der Gemeindeordnung, der Landkreisordnung und der Bezirksordnung bestehenden Rechte des Gemeinderats, des Kreistags und des Bezirkstags nach Durchlaufen des Genehmigungsverfahrens gewahrt bleiben sollen. Nach Satz 1 ist der Gemeinderat unverzüglich über die Genehmigung zu unterrichten; für den Kreistag und den Bezirkstag gilt dies nur, soweit dessen Zuständigkeit betroffen ist.

Nach Satz 2 treffen der Gemeinderat, der Kreistag oder der Bezirkstag 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, des Kreistags oder des Bezirkstags eine erteilte Befreiung nicht umgesetzt werden kann. Aber selbst dann wäre ein Teil der Zielsetzung des Gesetzentwurfes dadurch erfüllt, dass das jeweilige Staatsministerium 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 Art. 4 – Antragsrecht der kommunalen Spitzenverbände

Satz 1 beinhaltet ein Antragsrecht für den Bayerischen Gemeindetag, den Bayerischen Städtetag, den Bayerischen Landkreistag und den Bayerischen Bezirktetag, das jeweils stellvertretend für mehrere Mitglieder dieser Verbände ausgeübt werden kann. Dieses Antragsrecht schließt Anträge ein, die sich auf die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden beziehen. Mit dem Antragsrecht der kommunalen Spitzenverbände 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 Spitzenverbände mögliche Erprobungen im Sinne des Gesetzes gezielt zu erörtern und diesen durch eine gemeinsame Antragstellung mehr Gewicht zu verleihen. Dabei bietet die zugelassene Bündelung einzelner, gleichlautender Anträge durch die kommunalen Spitzenverbände 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 Aufgabenträgerschaft gebunden ist. Die Entscheidung über das Ob und den Umfang eines Erprobungsantrags kann nicht durch die Entscheidung der kommunalen Spitzenverbände 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 Spitzenverbände 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 Spitzenverband zu richten, der den Antrag stellvertretend für mehrere seiner Mitglieder gestellt hat.

Zu Art. 5 – Allgemeine Übertragbarkeit, Berichtspflicht

Zu Abs. 1

Das jeweils fachlich zuständige Staatsministerium prüft unter Beteiligung des StMI und der kommunalen Spitzenverbände die allgemeine Übertragbarkeit des Ergebnisses der Erprobung neuer Formen der Aufgabenerledigung auf die anderen Kommunen des Freistaates Bayern. Mit der Pflicht des für das Fachgesetz zuständigen Staatsministeriums, 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 Art. 1 Abs. 1 angeknüpft. Das Ergebnis der Prüfung fließt in den Bericht der Staatsregierung an den Landtag nach Abs. 2 ein und kann die Grundlage für eventuelle gesetzgeberische Aktivitäten bilden.

Zu Abs. 2

Die Staatsregierung berichtet dem Landtag nach Inkrafttreten des Gesetzes dreimal über den Stand und die Auswirkungen des Gesetzes unter Berücksichtigung der Zielstellung nach Art. 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 Art. 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.