

UNTERRICHTUNG

durch die Landesregierung

**Abschlussbericht der Landesregierung an den Landtag zum Kommunalen
Standarderprobungsgesetz 2010 bis 2015**

Inhaltsverzeichnis:

- A. Berichtspflicht nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz
 - I. Das Kommunale Standarderprobungsgesetz
 - II. Berichtspflicht der Landesregierung
 - III. Zum Sachstand: Informationsmaßnahmen und Antragstellungen zur Umsetzung des Gesetzes
 - 1. Information der Fachöffentlichkeit
 - a) Adressaten des Gesetzes
 - b) Kooperationsvereinbarung Modellregion Kommunales Standarderprobungsgesetz
 - c) Überregionale Fachöffentlichkeit
 - 2. Anträge im Berichtszeitraum von November 2010 bis März 2015
 - 3. Übertragbarkeit von Erprobungen auf das gesamte Land
 - IV. Anmerkungen zu möglichen Einsparungen bei Erprobungen
- B. Bewertung der Befunde und Schlussfolgerungen
 - I. Bewertung der erweiterten Gesetzesinstrumente des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes
 - 1. Erweiterter Anwendungsbereich und stellvertretendes Antragsrecht der kommunalen Landesverbände
 - 2. Verständigungsverfahren gemäß § 2 Absatz 3 KommStEG M-V hat sich bewährt
 - II. Konsultationen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. und des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern
 - III. Bewertung unter Würdigung der Zielstellungen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes
 - 1. Folgerung aus verhältnismäßig kleiner Antragsanzahl
 - 2. Aussagen neuerer überregionaler Untersuchungen
 - a) Begleitforschung im Rahmen des Aktionsprogramms regionaler Daseinsvorsorge „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO)
 - b) Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung
 - c) Studie „Von Hürden und Helden“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung
 - 3. Zwei Zielstellungen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes: Bürokratieabbau und Instrument zum Umgang mit dem demografischen Wandel
 - a) Bürokratieabbau
 - b) Umgang mit dem demografischen Wandel, Verankerung der Zielsetzung in dem Gesetz
 - 4. Vorschlag: Verlängerung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes
 - IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

A. Berichtspflicht nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz

I. Das Kommunale Standarderprobungsgesetz

Der Landesgesetzgeber hat mit dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz (KommStEG M-V) für die Kommunen den rechtlichen Rahmen für befristete Abweichungen von landesrechtlichen Standards geschaffen. Zielstellung des Standarderprobungsgesetzes ist es, neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erproben, auszuwerten und erfolgreiche Modelle für eine landesweite Übernahme zu prüfen. Zu diesem Zweck sollen auf Antrag für einen begrenzten Zeitraum Abweichungen von landesrechtlichen Vorschriften zugelassen werden, soweit nicht höherrangige Rechte oder Rechte Dritter entgegenstehen. Damit soll den kommunalen Körperschaften die Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung ermöglicht werden. So soll getestet werden können, ob damit Aufgaben unbürokratischer, effektiver und kostengünstiger für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und Verwaltungen gestaltet werden können.

Zudem nennt die Begründung des Gesetzes, dass die Kommunen vor dem Hintergrund der veränderten demografischen Rahmenbedingungen die Möglichkeit erhalten sollen, flexibel auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagieren zu können.¹

Die Begründung zum Gesetz führt aus:

„Der Zweck als Erprobungsgesetz soll es ermöglichen, die in den Kommunen vorhandene Sachkompetenz zu erschließen und befördern. Innerhalb des sachlich abstrakt möglichen und im Einzelfall zulässigen Anwendungsbereiches sollen abweichende Möglichkeiten für die Art und Weise einer gesetzlich vorgegebenen 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* möglicherweise besser bekannt sind als dem Landesgesetzgeber, und dass dieses Wissen in Anbetracht der knapper werdenden Ressourcen und der *im Einzelfall noch nicht voraussehbaren Auswirkungen der demographischen Entwicklung* für eine gedeihliche rechtsstaatliche Entwicklung von großer Bedeutung sein kann. Unter den beschriebenen nötigen Voraussetzungen sollen also ausdrücklich Modelle neuer Lösungen erprobt werden können.

Damit allein wäre jedoch trotz verbindlicher konkreter Abgrenzungskriterien eine mögliche schleichende Verantwortungsverlagerung vom Gesetzgeber zur Verwaltung bzw. auf die Kommunen längerfristig nicht auszuschließen, wenn der Gesetzgeber nicht die Ergebnisse dieser Einzelfallabweichungen auswerten und als Grundlage für als sich notwendig herausstellende Korrekturen und sinnvolle Weiterentwicklungen des Landesrechts verwenden könnte.“²

¹ Vergleiche Begründung zu Artikel 1 (KommStEG M-V) § 1 Absatz 1 des am 13.10.2010 vom Landtag angenommenen Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auf Landtagsdrucksache 5/3366, Seite 18.

² Vergleiche Begründung zu Artikel 1 (KommStEG M-V) § 1 Absatz 3 des am 13.10.2010 vom Landtag angenommenen Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auf Landtagsdrucksache 5/3366, Seite 21.

II. Berichtspflicht der Landesregierung

Um dies zu gewährleisten, so die Gesetzesbegründung weiter, sind die Auswirkungen des Gesetzes unter Berücksichtigung seiner Zielstellung als Erprobungsgesetz dem Landesgesetzgeber von der Landesregierung während der Laufzeit und vor Ablauf des befristeten Erprobungsgesetzes formell zu berichten (§ 4 Absatz 2 KommStEG M-V). Damit gelangen die Erprobungsergebnisse zurück in die Wirkungssphäre des Landesgesetzgebers, der so seinerseits für nötig gehaltene Konsequenzen ziehen kann.³

Das Gesetz ist im November 2010 in Kraft getreten. Zwei Berichte der Landesregierung⁴ lagen dem Landtag bereits vor. Nunmehr hat die Landesregierung vor dem Außerkrafttreten des Gesetzes am 31. Dezember 2015 dem Landtag noch einmal abschließend zu berichten.

Diese abschließende Evaluation dient insbesondere dazu, die bisherige Anwendung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes darzustellen, die aus dieser Zusammenfassung gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf die gesetzlichen Zielstellungen auszuwerten und eine fundierte Entscheidung über eine mögliche Verlängerung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes zu ermöglichen.⁵

Für die Zwecke des Berichts sind folgende Fragen als Leitgedanken angenommen worden:

- Waren die gesetzgeberischen Veränderungen gegenüber dem vorlaufenden Standardöffnungsgesetz wirksam?
- Sind die durch das Kommunale Standarderprobungsgesetz eröffneten Möglichkeiten bislang ausgeschöpft worden?
- Welche Folgerungen sind daraus zu ziehen?
- Sollte das Gesetz als Erprobungsgesetz beibehalten werden?

³ Siehe Fußnote 2.

⁴ Landtagsdrucksache 6/1302, Unterrichtung durch die Landesregierung Stand und Auswirkungen des Gesetzes zur Erprobung der Öffnung von landesrechtlichen Standards für kommunale Körperschaften (Kommunales Standarderprobungsgesetz - KommStEG M-V) für den Zeitraum vom 13. November 2010 bis 31. Juli 2012 und Landtagsdrucksache 6/3628, Unterrichtung durch die Landesregierung Zweiter Bericht der Landesregierung an den Landtag zum Stand der Umsetzung des Gesetzes zur Erprobung der Öffnung von landesrechtlichen Standards für kommunale Körperschaften (Kommunales Standarderprobungsgesetz - KommStEG M-V) für den Zeitraum von August 2012 bis Dezember 2014.

⁵ Vergleiche dazu § 3 Absatz 6 Nummer 2 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 und 2 und § 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II; Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (GGO II) vom 2. Dezember 2008 (AmtsBl. M-V 2009, Seite 2).

III. Zum Sachstand: Informationsmaßnahmen und Antragstellungen zur Umsetzung des Gesetzes

1. Information der Fachöffentlichkeit

a) Adressaten des Gesetzes

Adressaten des Gesetzes sind Gemeinden, Ämter, Landkreise und Zweckverbände sowie der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern.⁶ Um das Gesetz bei diesen Adressaten gezielt bekannt zu machen, erfolgten seit Inkrafttreten fortlaufend flankierende Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen.

So wurde das Gesetz wiederholt landesweit in den Facharbeitsgremien der beiden kommunalen Landesverbände sowie in der Kreisverwaltung der Modellregion Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ausführlich vorgestellt.

Das Justizministerium hat gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. und mit dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern eine ausführliche Informationsbroschüre herausgegeben und im Internet veröffentlicht.⁷

Der gemeinsame Lenkungsausschuss zur E-Government-Initiative Land/Kommunale Landesverbände beschloss zudem im Frühjahr 2014 auf Initiative des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern die Errichtung eines begleitenden E-Government-Portals, um die Transparenz und den Bekanntheitsgrad von Erprobungsanträgen zu vergrößern. Das seit Sommer 2014 bestehende Portal ermöglicht es den Kommunen sich über die gestellten Anträge zu informieren, diese aufzugreifen und ebenfalls einzureichen.

Weiterhin wurden die obersten Verwaltungsstellen der EU-Fonds im Land angeschrieben und um Information gebeten, ob in der dortigen Förderpraxis spezifische landesrechtliche Standards bekannt geworden sind, die die Umsetzung von Förderprojekten auf kommunaler Ebene wesentlich behindern könnten.

b) Kooperationsvereinbarung Modellregion Kommunales Standarderprobungsgesetz

Im Juni 2013 wurde die Kooperationsvereinbarung „Landkreis Mecklenburgische Seenplatte als Modellregion Kommunales Standarderprobungsgesetz“ zwischen dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und dem Justizministerium abgeschlossen. Im Rahmen dieses bis Dezember 2014 befristeten Modellvorhabens wurden im flächengrößten Landkreis Deutschlands auf der Ebene der Fachleute vor Ort Möglichkeiten von Standarderprobungen in den verschiedenen Fachbereichen erwogen. In einem abschließenden Bericht wurde dieses Modellprojekt bewertet. Der Projektzeitrahmen ermöglichte, dass die Ergebnisse der Kooperation in den hier vorliegenden Abschlussbericht zum Gesetz mit einfließen konnten.

⁶ Vergleiche § 1 Absatz 2 und § 3 KommStEG M-V.

⁷ www.mv-regierung.de/jm unter „Themen/Bürokratieabbau“.

c) Überregionale Fachöffentlichkeit

Das Standarderprobungsgesetz wurde in Verbindung mit der besonderen Information über das genannte Modellprojekt auch einer überregionalen Fachöffentlichkeit vorgestellt, wie etwa der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV), der Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt, dem Nationalen Normenkontrollrat und dem Deutschen Landkreistag sowie mit Publikation in der Fachpresse⁸. Im Rahmen eines Expertenworkshops auf Bundesebene im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer wurde das Kommunale Standarderprobungsgesetz vorgestellt und dessen Möglichkeiten und Grenzen diskutiert.⁹

Insgesamt erfolgte mit den oben genannten Zwischenberichten an den Landtag und den hier aufgezählten Maßnahmen in Abstimmung mit Projektpartnern und möglichen Antragstellern somit eine systematische und fortlaufende Information der einschlägigen Fachöffentlichkeit.

2. Anträge im Berichtszeitraum November 2010 bis März 2015

Während der bisherigen Geltungszeit des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes sind bislang insgesamt 38 Anträge auf Befreiung von Vorgaben in landesrechtlichen Vorschriften gestellt worden.

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die Themengebiete und die Ergebnisse aus den 38 Anträgen.

Themengebiet	Anträge gesamt	Genehmigung	Ablehnung	Offen	Rücknahme/ Rückstellung/ Erledigungen
Wahlrecht	20	19	1		
Abfall/Umweltrecht	2		1		1
Brandschutz	3	1			2
Denkmalschutz	1			1	
Jagdrecht	1	1			
Schulrecht	1			1	
Recht der kommunalen Zusammenarbeit	3	2			1
Baurecht	3		2		1
Kataster/ Vermessungsrecht	1		1		
Haushaltsrecht	3		3		
	38	23	8	2	5

⁸ „Gesetzgebung und Gesetzesvollzug rücken näher zusammen“, in: Springer Gabler, Innovative Verwaltung 3/2013, Seite 11 ff.

⁹ Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Diskussionspapier für Workshop im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie am 27. Mai 2014.

Weitere Einzelheiten zu den Anträgen sind der als Anlage beigefügten Übersicht zu entnehmen.¹⁰

Von der Möglichkeit eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung der Genehmigungsbehörde wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

3. Übertragbarkeit von Erprobungen auf das ganze Land

Das Kommunale Standarderprobungsgesetz sieht vor, dass die jeweiligen Genehmigungsbehörden die Ergebnisse und Erfahrungen, die die kommunalen Körperschaften im Rahmen der durchgeführten Erprobungen gewonnen haben, auf ihre Übertragbarkeit auf das ganze Land überprüfen. Das Ergebnis dieser Prüfung fließt in den Bericht der Landesregierung an den Landtag ein.¹¹ Demgemäß sind die von den Fachressorts vorgelegten Erfahrungs- und Auswertungsergebnisse in den Bericht einbezogen worden. Die Erprobungsergebnisse stellen sich danach wie folgt dar.

Im Bereich des Wahlrechts wurden unterschiedliche Erprobungsanträge von verschiedenen Antragstellern genehmigt.¹² Zwei Erprobungsgegenstände wurden erfolgreich erprobt und aufgegriffen. Die Möglichkeit einer abweichenden Gestaltung von Stimmzetteln wurde bereits landesweit übernommen, indem die entsprechende Verwaltungsvorschrift angepasst wurde.¹³ Praktisch bewährt hat sich auch der Verzicht auf die Vorgabe, dass im Wahlraum stets die Schriftführung oder ihre Stellvertretung anwesend sein muss. Eine Übernahme in die Landes- und Kommunalwahlordnung ist beabsichtigt.

Die Erprobungen der Abweichung von der Wahlzeit und des Verzichts auf die Urnenwahl mit Wahlschein sind noch nicht abgeschlossen. Für kommende Bürgermeisterwahlen in verschiedenen Kommunen liegen Genehmigungen zur weiteren Erprobung vor.

Im Bereich des Verfahrensrechts der Zweckverbände hat von der Möglichkeit, Beschlüsse im schriftlichen Umlaufverfahren zu fassen¹⁴, bislang nur ein kommunaler Verband Gebrauch gemacht.

Im Bereich der Personenstandards im Brandschutz wird die Erprobung der Möglichkeit, auch fachkundige Dritte wie bauaufsichtlich anerkannte Prüfsachverständige für Brandschutz mit der Durchführung von Brandverhütungsschauen zu beauftragen¹⁵, in Kürze beginnen, nachdem erforderliche Satzungsanpassungen erfolgt sind. Eine Bewertung dieser Erprobung ist daher noch nicht möglich.

¹⁰ Siehe Übersicht über die bisher gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz im Zeitraum von November 2010 bis März 2015.

¹¹ Vergleiche § 4 Absatz 1 KommStEG M-V.

¹² Siehe Übersicht über die bisher gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz, Nummern 4 - 8, 14 - 26 und 28 - 29.

¹³ Siehe Verwaltungsvorschrift „Vorbereitung und Durchführung von Wahlen nach dem Landes- und Kommunalwahlgesetz, insbesondere der Europa- und Kommunalwahlen am 25. Mai 2014“ des Ministeriums für Inneres und Sport vom 4. Februar 2014, AmtsBl. M-V Seite 79 ff., 113.

¹⁴ Siehe Übersicht über die bisher gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz, Nummern 10 und 13.

¹⁵ Siehe Übersicht über die bisher gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz, Nummer 34.

IV. Anmerkungen zu möglichen Einsparungen bei Erprobungen

Mit der Erprobung neuer Formen der Aufgabenwahrnehmung können die kommunalen Körperschaften testen, ob damit die Aufgaben unbürokratischer, effektiver und kostengünstiger für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung gestaltet werden können.¹⁶ Die Vorschläge der Antragsteller könnten insofern auch finanzielle Auswirkungen haben. Allerdings haben nicht alle Anträge automatisch Kostenfolgen. So ist zum Beispiel der Verzicht auf die ununterbrochene Anwesenheit der Schriftführung oder ihrer Stellvertretung im Wahlraum für den Antragsteller nahezu kostenneutral, bedeutete aber im Ergebnis dennoch eine praktisch wichtige Verfahrenserleichterung.

Es erscheint insofern sachgerecht, dass eine theoretisch mögliche Effizienzrendite, zu der eine Erprobung bei den Kommunen geführt haben könnte, bei der Einheit verbliebe, die sie sich erarbeitet hat. Im Sinne der Geschäftsprozessoptimierung ist eine regelmäßige Kürzung erzielter Einsparungen häufig kontraproduktiv. Förderlicher ist ihr Einsatz an ohnehin laufenden Einsparungen (z. B. Personalkonzepte), um diese zu flankieren. Erprobungskonzepte könnten in diesem Sinne helfen, Verwaltungsarbeit quantitativ und qualitativ abzusichern oder zu optimieren, indem möglicherweise gewonnene Einsparungen durch Verfahrensvereinfachungen zur besseren Wahrnehmung anderer Pflichtaufgaben eingesetzt werden. Neben diesen konzeptionellen Erwägungen ist praktisch die Anzahl der bislang durchgeführten Erprobungen eher gering und einzelne der erprobten Vorschläge waren wie ausgeführt zum Teil nahezu kostenneutral.

Insgesamt erscheint aus diesen Gründen eine wirtschaftlich detaillierte Untersuchung möglicher Kostenfolgen der bislang durchgeführten Erprobungen für die Bewertung des Standarderprobungsgesetzes bei gegebenem Sachstand nicht weiter zweckdienlich zu sein. Sollte bei einer späteren Erprobung in Folge einer möglichen landesweiten Übertragung hingegen eine vom Einzelfall unabhängige relevante Einsparungsmöglichkeit eröffnet werden, so könnte dies bei der dann denkbaren Anpassung der Fachnormen angemessen berücksichtigt werden.

B. Bewertung der Befunde und Schlussfolgerungen

I. Bewertung der erweiterten Gesetzesinstrumente des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes

In das Kommunale Standarderprobungsgesetz als Nachfolgesetz des Ende 2009 ausgelaufenen Standardöffnungsgesetzes sind die Erfahrungen aus anderen Bundesländern mit ähnlichen Gesetzen sowie die Erkenntnisse aus dem alten Standardöffnungsgesetz eingeflossen. So wurde der Anwendungsbereich des Gesetzes - also der Standards, von denen abgewichen werden darf - deutlich erweitert und der verfassungsrechtlich mögliche Rahmen für Standardabweichungen wurde vollständig ausgeschöpft¹⁷. Im Ergebnis kann mit dem geltenden Standarderprobungsgesetz grundsätzlich von allen landesrechtlichen Vorgaben abgewichen werden, sofern nicht Rechte Dritter oder höherrangiges Recht entgegenstehen. Eine Einschränkung auf Personal- und Sachstandards für bestimmte festgelegte Sachbereiche wie beim Standardöffnungsgesetz besteht nicht mehr.

¹⁶ Vergleiche § 1 Absatz 1 KommStEG M-V.

¹⁷ Vergleiche Begründung zu Artikel 1 (KommStEG M-V) § 1 Absatz 3 des am 13.10.2010 vom Landtag angenommenen Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auf Landtagsdrucksache 5/3366, Seite 19 - 21.

Ferner wurden Vereinfachungen und Änderungen des Verfahrens vorgenommen. Als wesentliche Verfahrensänderungen wurden eingeführt ein stellvertretendes Antragsrecht für die kommunalen Landesverbände¹⁸ sowie ein Verständigungsverfahren¹⁹, sofern die Genehmigungsbehörde beabsichtigt, einen Antrag gänzlich oder teilweise abzulehnen.

1. Erweiterter Anwendungsbereich und stellvertretendes Antragsrecht der kommunalen Landesverbände

Die Gegenüberstellung der Gesamtbilanz von 11 Anträgen in 9 Jahren nach dem Standardöffnungsgesetz als Vorgängergesetz und 38 Anträgen in viereinhalb Jahren nach dem geltenden Kommunalen Standarderprobungsgesetz lässt die Annahme zu, dass die gesetzlichen Verfahrensänderungen und der erweiterte Anwendungsbereich in der Anwendungspraxis auch tatsächlich umsetzbar sind.

Die Erprobungsanträge betrafen die unterschiedlichsten Themenbereiche und es wurden Befreiungen sowohl von Sach-, Verfahrens- und Personalstandards von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes beantragt. Der zur Verfügung gestellte erweiterte Anwendungsbereich wurde von den kommunalen Körperschaften somit genutzt.

Von der Möglichkeit der kommunalen Landesverbände, stellvertretend für mehrere ihrer Mitglieder Erprobungsanträge zu stellen, wurde ebenfalls Gebrauch gemacht. Bei diesen Anträgen zeigte sich, dass die Antragsgegenstände von mehreren Kommunen aufgegriffen und gleichartige Erprobungen beantragt wurden.

2. Verständigungsverfahren gemäß § 2 Absatz 3 KommStEG M-V hat sich bewährt

Zudem zeigt sich, dass bei der Mehrzahl der entschiedenen Erprobungsanträge jeweils ein Verständigungsverfahren durchgeführt wurde. Das Standarderprobungsgesetz sieht vor, dass dieses als eine Art Mediationsverfahren durchzuführen ist, sofern die Genehmigungsbehörde beabsichtigt, einen Antrag teilweise oder gänzlich abzulehnen. Sie hat dann im Rahmen einer mündlichen Beratung gemeinsam mit dem Antragsteller, der Staatskanzlei und der für Deregulierung zuständigen obersten Landesbehörde auf eine Verständigung hinzuwirken. Dies bedeutet in erster Linie, die tatsächlichen Interessenlagen der Antragsteller für eine Veränderung und der obersten Fachbehörde für eine unveränderte Beibehaltung des jeweiligen Status quo gründlich zu hinterfragen und darauf aufbauend dann mögliche Kompromisslinien zu entwickeln, die die Interessenlagen der Beteiligten und die rechtlich möglichen Gestaltungsformen in größtmögliche Übereinstimmung bringen. Damit soll möglichen Beharrungstendenzen von Fachverwaltungen, Anträge wegen der naturgemäß von den bekannten gegebenen Regularien abweichenden Ansätze zunächst abzulehnen, angemessen gegensteuert werden.

¹⁸ Vergleiche § 3 KommStEG M-V.

¹⁹ Vergleiche § 2 Absatz 3 KommStEG M-V.

Die bisher durchgeführten Verständigungsverfahren führten zwar nicht immer dazu, dass die beantragten Erprobungen vollumfänglich genehmigt wurden. Gleichwohl wurde dieses Verfahren im Rahmen des Modellprojekts Landkreis Mecklenburg-Vorpommern von den Projektteilnehmern ausdrücklich als vorteilhaft benannt. Es habe sich gezeigt, dass dieses einem Mediationstermin ähnliche Dialogverfahren das Finden von Kompromisslösungen wesentlich erleichtern könne. Es fördere die konzentrierte Auseinandersetzung mit den Argumenten der Beteiligten und verbessere durch „Perspektivwechsel“ die Kenntnis der wesentlichen Aspekte für eine sachliche Entscheidungsgrundlage.

Zudem nahmen die Fachministerien mehrfach das dem Antrag zugrundeliegende Anliegen auf, um dies in geplanten Gesetzesnovellen zu berücksichtigen.

Ebenso zeigte sich, dass der gemäß § 2 Absatz 3 KommStEG M-V gesetzlich vorgesehene Kreis der an dem Verständigungsverfahren zu beteiligenden Stellen sich bewährt hat. Insbesondere mit der Einbeziehung der Staatskanzlei in den Entscheidungsprozess um streitige Erprobungsanträge wurden die Wahrnehmung möglicher Schnittstellen und eine organisatorische Koordinierung mit dem Gesamthandeln der Landesregierung gewährleistet.

II. Konsultationen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. und des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern

In Vorbereitung des Abschlussberichts wurden die beiden kommunalen Landesverbände, als Adressaten und Antragsteller des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes, um eine kurze Einschätzung des Erprobungsgesetzes und eine Positionierung hinsichtlich einer Verlängerung des Gesetzes gebeten.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. führt in seiner Stellungnahme vom 19. März 2015 unter anderem aus:

„... die Möglichkeit in Zweckverbandsvorständen Umlaufbeschlüsse durchzuführen, hat bereits einige Sitzungen in den Kommunalen Anteilseignerverbänden und im Zweckverband Elektronische Verwaltung eingespart. Das sind Abweichungen von Verfahrensstandards, die erst mit dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz möglich wurden.

Weiter hat der Verband die Hoffnung, dass es in der Zukunft auch immer mal wieder einzelne Initiativen geben wird, um Standardabweichungen zu erproben. Für diese Fälle bietet dieses Gesetz ein relativ kurzfristiges und leicht handhabbares Instrumentarium. Die Vergangenheit zeigt, dass *sowohl der Gesetz- als auch der Verordnungsgeber immer länger brauchen, um selbst einhellig festgestellte gesetzgeberische Missstände nach überschaubarer Zeit wieder zu beenden.*

Insofern halten wir eine Entfristung des Standarderprobungsgesetzes für sinnvoll, selbst wenn auch uns die Anzahl der durchgeführten Verfahren enttäuscht hat. Da die von uns beantragten Verfahren aber in einem zügigen fairen Verfahren zu einer Erleichterung geführt haben, hat sich gezeigt, dass das im Standarderprobungsgesetz vorgesehene Verfahren funktioniert.

Nach Auffassung des Städte- und Gemeindetages hat sich das Verfahren zum Standarderprobungsgesetz bewährt.“

In der Ausführung des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern vom 24. März 2015 wird dargelegt:

„...Aus den Landkreisen sind im Berichtszeitraum leider nicht so viele Anträge eingegangen, wie ursprünglich erhofft. Ein Grund mag in der bisweilen sehr starken Beanspruchung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachämtern oder Fachdiensten der Kreisverwaltungen liegen, die für eine über das „Tagesgeschäft“ hinausgehende Beschäftigung mit Fragen der Standarderprobung wenig Raum ließ. In Diskussionen haben wir außerdem manchmal gespürt, dass ein in der Vergangenheit liegendes erfolgloses Bemühen um Deregulierung und Bürokratieabbau den für eine Antragstellung nach dem aktuellen KommStEG grundsätzlich zunächst einmal erforderlichen Optimismus beeinträchtigt hat. Häufig wurde hierbei jedoch außer Acht gelassen, dass das geltende Gesetz einen wesentlich größeren Anwendungsbereich aufweist, als frühere landesgesetzliche Regelungen.

Trotz dieser Hindernisse betrachtet der Landkreistag das KommStEG weiterhin als eine Chance, um in wichtigen Teilbereichen zu einer Entlastung der kommunalen Ebene und einer Steigerung der Effektivität der öffentlichen Verwaltung beizutragen. Wir plädieren daher für seine Verlängerung.“

Festzustellen ist, dass beide kommunalen Landesverbände sich gegen ein Auslaufen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes zum Ende des Jahres und für eine Beibehaltung aussprechen. Allerdings unterscheiden sich die Landesverbände dabei, wie diese Beibehaltung erfolgen sollte. Während der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern für eine Verlängerung plädiert, schlägt der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. eine Entfristung des Standarderprobungsgesetzes vor. Unter dem noch folgenden Gliederungspunkt C.III.4 werden diese Vorschläge der kommunalen Landesverbände weitergehend erörtert. Darüber hinaus bestätigen insbesondere die Ausführungen des Städte- und Gemeindetages die oben unter B.I vorgenommenen Wertung, dass sich die Verfahrensregelungen des Standarderprobungsgesetzes bewährt haben.

III. Bewertung unter Würdigung der Zielstellungen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes

Nach der Darlegung des Umsetzungsstandes, der Bewertung der Tauglichkeit des erweiterten gesetzlichen Instrumentariums und der Konsultationsergebnisse aus Sicht der Gesetzesadressaten soll nun eine Gesamtbewertung vorgenommen werden.

1. Folgerung aus verhältnismäßig kleiner Antragsanzahl

Die Zahl an Erprobungsanträgen ist im Vergleich mit dem Standardöffnungsgesetz zwar deutlich höher, dennoch erscheint die Anzahl der gestellten Anträge insgesamt eher gering.

Der Ertrag aus dem Projekt Landkreis Mecklenburgische Seenplatte als Modellregion Kommunales Standarderprobungsgesetz mit einer trotz systematischer Suche nach Erprobungsmöglichkeiten eher geringen Antragsanzahl spiegelt das Ergebnis aus dem Gesamtverlauf des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes wieder.

Wie sich im Laufe des Modellprojekts herausstellte, bedeutete die systematische Suche nach Ansätzen von Standarderprobungen für die Mitarbeiter in den Fachämtern eine zusätzliche Arbeit, die neben vielfältige andere Aufgaben trat. Erwartungen, dass sich im Laufe des gesetzmäßigen praktischen Vollzugs auf Kreisebene bereits in den Fachämtern eine ganze Anzahl von dort als "zu bürokratisch und somit hinderlich" wahrgenommenen Normen des Landesrechts hätten zeigen müssen, und diese demzufolge aus dem laufenden Betrieb heraus konkret zu benennen gewesen wären, haben sich damit nicht bestätigt.

Dass somit trotz intensiver und systematischer Suche vor Ort durch Fachleute aus der Praxis und besondere Hilfestellung bei der Antragstellung eine eher kleine Anzahl von Erprobungen beantragt wurde, lässt zumindest auch die Folgerung schlüssig erscheinen, dass die Rahmenseetzungen durch landesrechtliche Standards die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung nicht in dem Maße unnötig hemmen, wie dies bislang - allerdings ohne nähere Untersuchung - öfter in pauschaler Form angenommen wurde.

Diese Feststellung aus dem Modellprojekt erscheint übertragbar auf die Bewertung der ebenfalls verhältnismäßig kleinen Anzahl an Erprobungsanträge im Gesamtverlauf des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes. Zudem wird der Befund dadurch bekräftigt, dass auch seitens der kommunalen Facharbeitsgemeinschaften, die im Laufe der Geltungszeit des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes informiert wurden, nur wenige spezifisch weitergehende Meldungen von dort als hinderlich wahrgenommenen Standards erfolgten. Eine weitere Unterstützung erfährt die Folgerung dadurch, dass vonseiten der angesprochenen obersten Verwaltungsstellen der EU-Fonds im Land [siehe oben unter A.III.1 a)] keine spezifischen landesrechtlichen Standards benannt worden sind, die aus den Erfahrungen in der dortigen Förderpraxis als für die Umsetzung von Förderprojekten auf kommunaler Ebene besonders hinderlich erscheinen.

2. Aussagen neuerer überregionaler Untersuchungen

Eine Bestätigung erhält dieser Befund durch neuere überregional praxisbasierte empirische und wissenschaftliche Untersuchungen.

a) Begleitforschung im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO)

So hat etwa die Begleitforschung im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO)²⁰ in den Folgerungen ihres Projektberichts Aussagen zu einer nur ganz allgemein gehaltenen Forderung nach "mehr Standardflexibilisierung" getroffen.

In diesem Forschungsprojekt wurden zu verschiedenen Infrastrukturbereichen Zukunftsperspektiven und rechtliche Rahmenbedingungen mit einer Vielzahl von Vertretern aus der Praxis und Wissenschaft, wie Vertreter aus Modellregionen, Vertretern der Länder- und Bundesressorts sowie Experten aus fachlich zuständigen Behörden und Einrichtungen, untersucht.

²⁰ Abschlussberichtsentswurf der Begleitforschung Fachinformation im Rahmen des MORO-Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vom Dezember 2014, Auftragnehmer Quaestio Forschung & Beratung, Bonn.

Im Entwurf zum Projektendbericht heißt es:

„Oft sind die Fachgesetze oder Fachplanungen bei genauerer Betrachtung jedoch flexibler als die häufig formulierte Kritik erwarten lässt. Insofern führt hier ein auf die Flexibilisierung und Deregulierung von Fachgesetzen fixierter gerichteter Diskurs nicht weiter. Es ist bislang nicht so, dass vor Kreativität und Innovationsgeist strotzende lokale Akteure massenhaft an den zu engen Vorgaben scheitern.“²¹

b) Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung

Zu einem teilweise ähnlichen, allerdings differenzierteren Ergebnis kommt eine im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer durchgeführte „Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung“.²² In den Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen des Untersuchungsberichts wird dargelegt, dass:

„...Eine zentrale Erkenntnis der Studie ist, dass es in den untersuchten Daseinsvorsorgebereichen nur wenige Standards gibt, die einer Einführung alternativer Angebotsformen entgegenstehen. Diese Feststellung deckt sich mit dem Ergebnis der im Rahmen des Vorhabens durchgeführten Befragung der Länder (Raumordnungsministerien) und steht auch nicht im Widerspruch zu den Erfahrungen der Praxis (Modellvorhaben), wonach im Einzelfall eine Prüfung der Rechtskonformität angezeigt ist. ...“²³

Ergeben habe sich differenzierend weiter, dass primäre Qualitätsstandards auf Länderebene in den meisten Infrastrukturbereichen nur selten alternative Angebotsformen hemmen. Entscheidend sei vielmehr, dass häufig sogenannte sekundäre Erfüllungsstandards als Hemmnis für alternative Angebotsformen wirken.²⁴ Diese können auf Bundes- und Länderebene zum Beispiel sein Versicherungs- und Haftungsregelungen, widerstreitende Vorstellungen des Gesetzgebers hinsichtlich der Organisation des öffentlichen Lebens oder das Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Regelungsbereichen, die durch ihre innere Logik integrierte, interinstitutionelle Angebote erschweren.²⁵

²¹ Siehe Fußnote 20, Seite 120

²² Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung - Kurzzusammenfassung - vom September 2014, Auftragnehmer IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, die KCW GmbH, die GERT GUTSCHE RÜMENAPP Stadtentwicklung und Mobilität GbR sowie die BTU Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg, Lehrstuhl Stadttechnik Prof. Dr. Koziön.

²³ Siehe Fußnote 22, Seite 38.

²⁴ Siehe Fußnote 22, Seite 36 f.

²⁵ Siehe Fußnote 22, Seite 37.

c) Studie „Von Hürden und Helden“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung

Zu einem abweichenden Resultat kommt auf den ersten Blick eine weitere aktuelle Studie. In dieser Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung wird aufgezeigt, welche Hemmnisse neuen Lösungen im Bereich der Daseinsvorsorge im Wege stehen und wie diese mit Beharrlichkeit aus dem Weg geräumt wurden. Zusammenfassend wird dort ausgeführt, dass:

„...In ländlichen, demografisch schrumpfenden Gemeinden gehen Bürgermeister, Behörden, Kassenärzte, engagierte Bürger, Vereine und andere zivilgesellschaftliche Organisationen andere Wege, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Häufig behindern jedoch starre Auflagen, Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften den Tatendrang vor Ort.“²⁶

Bei den in der Studie vorgestellten Beispielen für innovative Ideen im Bereich der Daseinsvorsorge und der rechtlichen und bürokratischen Hindernisse wird indes erkennbar, dass es sich bei diesen Hemmnissen zum Teil auch, wie in der vorgenannten Untersuchung des IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, um sogenannte sekundäre Erfüllungsstandards handelt, wie zum Beispiel hemmende Versicherungsregelungen beim öffentlichen Nahverkehr mit Privatautos²⁷. Grundsätzlich wird in der Studie der Bedarf für mehr rechtliche Freiräume gesehen. Ausdrücklich erwähnt wird in der Studie, dass einige Bundesländer wie etwa Mecklenburg-Vorpommern bereits reagiert hätten und über Standarderprobungsgesetze rechtliche Freiräume geschaffen hätten.²⁸ Weiter wird dazu ausgeführt, dass allein die Möglichkeit, Normen und Vorgaben in Frage zu stellen, ein wichtiges Signal und eine Voraussetzung dafür seien, dass neue Versorgungsformen entstehen könnten.²⁹

Diese Ausführungen der Studie stützen indes die im Folgenden unter Punkt B.III.3.b) vorgenommene Würdigung des Standarderprobungsgesetzes im Hinblick auf die Zielstellung zum Umgang mit dem demografischen Wandel.

3. Zwei Zielstellungen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes: Bürokratieabbau und Instrument zum Umgang mit dem demografischen Wandel

Die vorgenannten differenzierenden Darlegungen sind insgesamt vor den Erprobungs-Zielstellungen des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes zu sehen.

Diese verfolgen wie bereits eingangs dargestellt zwei Zielstellungen:

- Zum einen soll mit dem Gesetz erreicht werden, dass neue Maßnahmen zum Bürokratieabbau erprobt werden, um diese auszuwerten und erfolgreiche Modelle dann landesweit zur Anwendung zu empfehlen,
- Zum anderen sollen Kommunen vor dem Hintergrund der veränderten demografischen Rahmenbedingungen die Möglichkeit erhalten, flexibel auf die Herausforderungen des demografischen Wandel reagieren zu können.

²⁶ Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung in Zusammenarbeit mit dem GeneraliZukunftsfonds, „Von Hürden und Helden“ vom Januar 2015, Seite 8; einzusehen unter <http://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/von-huerden-und-helden.html>.

²⁷ Siehe Fußnote 26, Seite 18.

²⁸ Siehe Fußnote 26, Seite 12.

²⁹ Siehe Fußnote 26, Seite 12.

a) Bürokratieabbau

Die mit dem Standarderprobungsgesetz eröffnete Möglichkeit, Alternativen zu bestehenden Vorgaben in landesrechtlichen Vorschriften auszuprobieren, um zu prüfen, ob damit Bürokratie abgebaut werden könnte, scheint als generell nachsorgendes Instrument, mit dem erst im Nachhinein bei bereits bestehenden Vorschriften geprüft wird, nur teilweise zielführend zu sein. Zudem können mit der Möglichkeit des Erprobungsgesetzes nur punktuell einzelne Standards auf unnötige Bürokratie hin überprüft werden.

In den Fachauswertungen zum Verlauf des Modellprojekts mit dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte wurde daher erörtert, dass möglicherweise der Abbau von unnötiger Bürokratie zielführender durch präventive Maßnahmen erreicht werden könnte. Dies betrifft Maßnahmen, die bereits bei der Erstellung oder der - praktisch häufigen - Änderung von Vorschriften dazu führen können, dass verstärkt von vornherein nicht notwendige Bürokratie vermieden und passgenauere Regelungen erlassen werden.

So könnten die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die von der Regelung Betroffenen sowie die Prüfung von Alternativ- und Vereinfachungsmöglichkeiten bereits bei der Erarbeitung von Vorschriften, etwa durch eine verbesserte frühzeitige Verbandskonsultation, dazu beitragen, durch weniger belastende Regelungen die Bürokratiebelastung zu senken.³⁰

Es würde aus Sicht der Modellregion daher für sinnvoll erachtet, eher einen Schwerpunkt auf den präventiven Bürokratieabbau zu legen, statt im Wege der Nachschau Belastungen durch Bürokratie verringern zu wollen. Vonseiten des Landkreises wurde hinsichtlich der Verteilung des Aufwandes beim Bürokratieabbau ein Verhältnis von etwa 75 % bei Erstellung oder Änderung von Regelungen (d. h. präventiv) zu 25 % bei der Deregulierung (d. h. nachsorgend) vorgeschlagen. Hervorgehoben wurde seitens des Landkreises, dass sich bei besonders vollzugsintensiven Tätigkeiten eine geeignete überschaubare Evaluation vor anstehenden Änderungen der einschlägigen Regelungen anbiete.

Hinsichtlich der nachlaufenden Prüfung von vermeidbaren Belastungen in Regelungen wurden seitens des Landkreises die Vorteile eines dem Verständigungsverfahren nach dem kommunalen Standarderprobungsgesetz vergleichbaren Verfahrens ausdrücklich hervorgehoben. Dieses verbessere die ergebnisorientierte Suche nach Ausführungsalternativen maßgeblich (siehe dazu oben unter B.I.2). Dies könne zwischen den Vollzugs- und Fachaufsichtsbehörden als ein Instrument bei der Erarbeitung von praktisch besonders vollzugsrelevanten Verordnungen - als dem von der Landesregierung steuerbaren Exekutivrecht - und noch mehr bei deren späteren Änderungen eine wesentliche Rolle spielen.

³⁰ Vergleiche § 4 Absatz 2 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung II; Richtlinien zum Erlass von Rechtsvorschriften und weiteren Regelungen durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (GGO II) vom 2. Dezember 2008 (AmtsBl. M-V 2009 Seite 2).

b) Umgang mit dem demografischen Wandel, Verankerung der Zielsetzung in dem Gesetz

Die mit dem Standarderprobungsgesetz geschaffene Möglichkeit erscheint hingegen als generell nachsteuerndes Instrument grundsätzlich dafür geeignet, dass die Kommunen auf die mit dem zunehmenden demografischen Wandel einhergehenden Folgen flexibel reagieren können. Die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur - durch eine älter werdende Bevölkerung bei einer sinkenden Einwohnerzahl - und der Bevölkerungsverteilung im Land Mecklenburg-Vorpommern haben bei knapper werdenden öffentlichen Ressourcen Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche. Gerade die kommunalen Körperschaften werden durch die Veränderungen der demografischen Rahmenbedingungen im Bereich der Daseinsvorsorge vor große Herausforderungen gestellt.

Als ein Prozess verlangt der demografische Wandel fortlaufende Anpassungen und Wandlungen in vielen Bereichen. Im Rahmen der Gestaltung des demografischen Wandels im Land könnte die mit dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz eröffnete Möglichkeit, der Erprobung regional angepasster Lösungen dazu beitragen, auf kommende und nicht immer vorhersehbaren Anpassungsbedarfe des Wandels besser reagieren zu können.

Bislang ist dieses Ziel zwar in der Gesetzesbegründung enthalten, in dem Gesetzestext selbst aber nicht. Eine Verankerung in dem Gesetz selbst würde die Bedeutung dieses Ziels hervorheben und verdeutlichen, dass die Ermöglichung größerer Handlungsspielräume zur Gestaltung der demografischen Herausforderungen stärker im Mittelpunkt des Erprobungsgesetzes rücken sollte. Mit der stärkeren Gewichtung dieses Zwecks können Projekte und Maßnahmen mit der strategischen Ausrichtung auf den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels unterstützt werden.

Das Kommunale Standarderprobungsgesetz würde noch deutlicher einen Baustein zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels darstellen und Handlungsoptionen ermöglichen, auf diesen Wandel regional angepasst reagieren zu können.

Zugleich würde die Beibehaltung der Möglichkeit der Erprobung von Standards für den Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels als nachsorgendes Instrument für die Kommunen Optionen offen halten für parallel laufende Prozesse in interministeriellen Arbeitsgruppen sowie für andere Prozesse und Programme.

4. Vorschlag: Verlängerung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes

Unter Würdigung der bisherigen Ausführungen und vorgenommenen Wertungen wird daher vorgeschlagen, das Kommunale Standarderprobungsgesetz insbesondere zum Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels als Erprobungsgesetz zu verlängern.

Das Kommunale Standarderprobungsgesetz ist aufgrund seines Erprobungscharakters befristet. Einer befristeten Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes stehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Die Konstruktion des Gesetzes, die gewährleistet, dass das Standarderprobungsgesetz verfassungsrechtlich zulässig ist³¹ wird nicht verändert.

³¹ Vergleiche Begründung zu Artikel 1 (KommStEG M-V) § 1 Absatz 3 des am 13.10.2010 vom Landtag angenommenen Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau auf Landtagsdrucksache 5/3366, Seite 19 - 21.

So bleiben die spezifischen Voraussetzungen sowohl auf der Tatbestands- und der Rechtsfolgende Seite als auch in Hinblick auf die Transparenz der Anwendungspraxis und die Anbindung an die Tätigkeit des Gesetzgebers unverändert bestehen.

Insbesondere wird durch einen befristeten Erprobungscharakter gewährleistet, dass der Gesetzgeber nicht vollständig und dauerhaft aus seiner gesetzgeberischen Verantwortung entlassen wird. Durch die bestehenden Berichtspflichten der Exekutive gegenüber dem Landtag gelangen die Erprobungsergebnisse zurück in den Wirkungskreis des Landesgesetzgebers.

Zwar bestehen im Bereich des Kommunalrechts Experimentierklauseln die unbefristet gelten, wie § 42b der Kommunalverfassung und § 45 der Gemeindehaushaltsverordnung. Allerdings ist bei diesen Klauseln der sachliche Anwendungsbereich auf einen sehr speziellen Vorgabebereich bei strikter Fachaufsicht begrenzt und daher erheblich enger als beim Kommunalen Standarderprobungsgesetz. Der demgegenüber sehr viel weitere sachliche Anwendungsbereich des Standarderprobungsgesetzes korrespondiert hingegen zur Wahrung der parlamentarisch notwendigen Letztkontrolle mit einer Befristung des Gesetzes. Zudem führen Verlängerungen von Befristungen dazu, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig überprüft und bewertet werden müssen und damit ein verfassungsrechtlich bedenklicher „Automatismus“ vermieden wird. Vor diesem Hintergrund wird die Anregung des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V., das Gesetz vollständig zu entfristen, nicht aufgegriffen.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In Auswertung der dargelegten Ergebnisse der Umsetzung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes und der vorgenommenen Bewertung ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Die Weiterentwicklungen im Kommunalen Standarderprobungsgesetz gegenüber dem vorlaufenden Standardöffnungsgesetz sind praktisch nutzbar. Der weite Anwendungsbereich sowie die Verfahrensregelungen und insbesondere das einer Mediation ähnliche Verständigungsverfahren haben sich im Modellprojekt und gemäß den Ausführungen der kommunalen Landesverbände in der Konsultation bewährt und stellen geeignete Gesetzesinstrumente für das Erprobungsgesetz dar.
- Die Gesamtzahl der gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz ist zwar im Vergleich zur Antragszahl nach dem Standardöffnungsgesetz höher, dennoch bleibt die Nutzung der eröffneten Möglichkeiten trotz eines Modellprojekts, zahlreicher Informationen und anderer Hilfestellungen hinter den mit der Neufassung des Gesetzes verbundenen Erwartungen zurück.
- Dieser Befund lässt die Schlussfolgerungen zu, dass Rahmensetzungen durch landesrechtliche Standards die Kommunen bei der Aufgabenwahrnehmung nicht in dem Maße unnötig hemmen, wie dies bislang ohne nähere Untersuchung in pauschaler Form angenommen wurde, und dass Schwerpunkte zum Bürokratieabbau eher im präventiven Bereich zu sehen sind.

- Gleichwohl bietet das Kommunale Standarderprobungsgesetz vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein mögliches Instrument für den notwendigen Maßnahmenkatalog zur Gestaltung des Umgangs mit diesem Wandel an, das beibehalten und genutzt werden sollte.
- Die Landesregierung empfiehlt dem Landtag daher eine Verlängerung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes mittels Gesetzentwurf zur Verlängerung des Kommunalen Standarderprobungsgesetzes.

**Anlage zum Abschlussbericht der Landesregierung an den Landtag zum Kommunalen Standarderprobungsgesetz 2010 bis 2015
(Stand: 14.04.2015)**

Übersicht über die bisher gestellten Anträge nach dem Kommunalen Standarderprobungsgesetz im Zeitraum von November 2010 bis März 2015

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
1	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Abweichung von den Haushaltsvorschriften der Kommunalverfassung - KV M-V für das städtebauliche Sondervermögen „Altstadtsanierung“	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Anwendungsbereich der spezialgesetzlichen Experimentierklausel des § 42b Kommunalverfassung - KV M-V. Das Kommunale Standarderprobungsgesetz wird durch die speziellere Regelung verdrängt.	
2	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Abweichung von den Haushaltsvorschriften der Kommunalverfassung - KV M-V für das städtebauliche Sondervermögen „Regimentsvorstadt“	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Anwendungsbereich der spezialgesetzlichen Experimentierklausel des § 42b Kommunalverfassung - KV M-V. Das Kommunale Standarderprobungsgesetz wird durch die speziellere Regelung verdrängt.	
3	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Abweichung von den Haushaltsvorschriften der Kommunalverfassung - KV M-V für das städtebauliche Sondervermögen „Stadtumbau Parchim Weststadt“	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Anwendungsbereich der spezialgesetzlichen Experimentierklausel des § 42b Kommunalverfassung - KV M-V. Das Kommunale Standarderprobungsgesetz wird durch die speziellere Regelung verdrängt.	

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
4	Städte- und Gemeindegremien für die Städte: Rostock, Altdamm, Demmin, Friedland, Neustrelitz, Stavenhagen, Ueckermünde, Röbel/Müritz und Amt Röbel-Müritz	Ministerium für Inneres und Sport	Verzicht auf Wahlscheinwähler bei Urnenwahl	Genehmigung, soweit alle vorgesehenen Wahlräume barrierefrei sind und Mitteilungspflicht bis zum 60. Tag vor der Wahl	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		<ul style="list-style-type: none"> - Stadt Rostock befristet auf - 4 Jahre, also bis Juni 2016 - Stadt Röbel/Müritz für die Bürgermeisterwahl am 14.10.2012 und die Stichwahl am 28.10.2012 - Stadt Ueckermünde für die Bürgermeisterwahl am 07.10.2012
5	Städte- und Gemeindegremien für die Städte und Amt siehe oben Nummer 4	Ministerium für Inneres und Sport	Kein Wahlscheinerfordernis für Wählerinnen und Wähler, die bei der Gemeindegremienwahl ihre Stimme abgeben und diese Wahl als Urnenwahl durchzuführen	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Erforderliche Kontrolle und Absicherung des Wahlablaufs durch die Öffentlichkeit, der über die Wahlgrundsätze in weiten Teilen Verfassungsrang hat, kann nicht vergleichbar hergestellt werden.	

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
6	Städte- und Gemeindegremien für die Städte und Ämter siehe oben Nummer 4	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung, verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zur Information der Bürgerinnen und Bürger und Zählung der Wählerinnen und Wähler, die nach 17.00 Uhr ihre Stimme abgeben wollten	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		<ul style="list-style-type: none"> - Stadt Rostock befristet auf 4 Jahre, also bis Juni 2016 - Stadt Röbel/Müritz für die Bürgermeisterwahl am 14.10.2012 und die Stichwahl am 28.10.2012 - Stadt Ueckermünde für die Bürgermeisterwahl am 07.10.2012
7	Städte- und Gemeindegremien für die Städte und Ämter siehe oben Nummer 4	Ministerium für Inneres und Sport	Präsenz im Wahlvorstand	Genehmigung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		<ul style="list-style-type: none"> - Stadt Rostock befristet auf 4 Jahre, also bis Juni 2016 - Stadt Röbel/Müritz für die Bürgermeisterwahl am 14.10.2012 und die Stichwahl am 28.10.2012 - Stadt Ueckermünde für die Bürgermeisterwahl am 07.10.2012

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
8	Städte- und Gemeindegremien für die Städte und Ämter siehe oben Nummer 4	Ministerium für Inneres und Sport	Andere Farbe für Stimmzettel, Wahlschein und Stimmzettelumschläge	Genehmigung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		<ul style="list-style-type: none"> - Stadt Rostock befristet auf 4 Jahre, also bis Juni 2016 - Stadt Röbel/Müritz für die Bürgermeisterwahl am 14.10.2012 und die Stichwahl am 28.10.2012 - Stadt Ueckermünde für die Bürgermeisterwahl am 07.10.2012
9	Landkreis Nordwestmecklenburg	Ministerium für Inneres und Sport	Befreiung vom Personalstandard nach dem Geoinformations- und Vermessungsgesetz, nach dem das Kataster- und Vermessungsamt von Beamtinnen und Beamten mit besonderer fachlicher Qualifikation geleitet werden muss	Zurückweisung/ Ablehnung		Unzulässigkeit des Antrages	

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
10	<p>Städte- und Gemein- detag für:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zweckverband Elektronische Verwaltung in M-V - Zweckverband Kommunales Studieninstitut M-V - Kommunalen Anteilseigner- verband Nordost der E.Dis AG - Kommunalen Anteilseigner- verband WEMAG 	Ministerium für Inneres und Sport	Erprobung Beschlüsse des Vorstandes beziehungsweise Verbandsversammlung in einem schriftlichen Umlaufverfahren zu fassen.	<p>Genehmigung für Umlaufverfahren für Beschlüsse des Vorstandes für die Zweckverbände:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zweckverband Elektronische Verwaltung in M-V - Kommunalen Anteilseigner- verband Nordost der E.Dis AG - Kommunalen Anteilseignerverband WEMAG <p>Noch offen, Städte- und Gemein- detag wird geänderten Antrag zu Umlaufverfahren für Beschlüsse der Verbandsversammlung stellen für den</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zweckverband Kommunales Studieninstitut M-V 	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		4 Jahre
11	Kommunaler Anteilseignerverband der WEMAG	Ministerium für Inneres und Sport	Wegfall der Beschlussfassung der Mitgliedsgemeinden bei Aufgabenerweiterung des Anteilseignerverbandes	Erledigung, der mit dem Antrag erstrebte Zweck wurde auf anderem Wege erreicht	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
12	Amt Crivitz	Ministerium für Inneres und Sport	Möglichkeit einer zweiten stellvertretenden Amtswehrführerin oder eines zweiten stellvertretenden Amtswehrführers nach dem Brandschutzgesetz	Erledigung der mit dem Antrag erstrebte Zweck wurde auf andere Weise erreicht			
13	Kommunaler Sozialverband	Ministerium für Inneres und Sport	Erprobung Beschlüsse der Verbandsversammlung in einem schriftlichen Umlaufverfahren zu fassen	Genehmigung			4 Jahre
14	Stadt Boizenburg/Elbe	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 12.10.2014 und mögliche Stichwahl am 26.10.2014
15	Amt Bützow-Land für die Gemeinde Steinhagen	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 22.02.2015 und mögliche Stichwahl am 08.03.2015
16	Stadt Malchin	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 10.05.2015 und mögliche Stichwahl am 31.05.2015

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
17	Amt Eldenburg Lübz für die Stadt Lübz	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015
18	Stadt Plau am See	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015
19	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Verzicht auf Wahlscheinwähler bei Urnenwahl	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015
20	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015
21	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Präsenz im Wahlvorstand	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
22	Stadt Parchim	Ministerium für Inneres und Sport	Andere Farbe für Stimmzettel, Wahrschein und Stimmzettelumschläge	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 26.04.2015 und mögliche Stichwahl am 10.05.2015
23	Amt Seenlandschaft Waren für die Gemeinde Jabel am See	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Ergänzungswahl zur Gemeindevertretung am 29.03.2015
24	Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen für die Gemeinde Dorf Mecklenburg	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 01.03.2015
25	Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen für die Gemeinde Dorf Mecklenburg	Ministerium für Inneres und Sport	Präsenz im Wahlvorstand	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 01.03.2015
26	Amt Dorf Mecklenburg-Bad Kleinen für die Gemeinde Dorf Mecklenburg	Ministerium für Inneres und Sport	Andere Farbe für Stimmzettel, Wahrschein und Stimmzettelumschläge	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 01.03.2015
27	Stadt Wittenburg	Ministerium für Inneres und Sport	Keine Wahl eines Gemeindeführers und Stellvertreters	Antrag wurde zurückgenommen, da der mit dem Antrag erstrebte Zweck auf andere Weise erreicht wurde	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
28	Amt Plau am See für die Gemeinde Barkhagen	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 07.06.2015 und mögliche Stichwahl am 21.06.2015
29	Amt Bützow-Land für die Gemeinde Klein Belitz	Ministerium für Inneres und Sport	Verkürzung der Wahlzeit	Genehmigung			Bürgermeisterwahl am 14.06.2015 und mögliche Stichwahl am 28.06.2015
Anträge des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte im Rahmen der Modellregion							
30	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	Keine Verfahrensbeteiligung von Naturschutzverbänden bei weniger als 10 Alleebäumen	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Verletzung der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände (das Kommunale Standarderprobungsgesetz lässt eine Verletzung von Rechten Dritter nicht zu)	
31	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Keine Einreichungspflicht des Energie- und Wärmebedarfsausweises bei der Bauaufsichtsbehörde	Antrag wurde zurückgenommen im Hinblick auf die geplante Novellierung der Landesbauordnung, nach der die Vorlage des Energie- und Wärmebedarfsausweises bei der Bauaufsichtsbehörde entfallen soll	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
32	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Keine Einreichungspflicht von Prüfbescheinigungen und Erweiterung des Zeitraums von wiederkehrenden Prüfungen technischer Anlagen	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Kein Bürokratieabbau oder Verfahrenserleichterung für Bürger oder Verwaltung, Sicherheit durch längere Prüfzyklen werden durch Wartungsverträge nicht gewährleistet	
33	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Genehmigung von Werbeanlagen bis zur Größe von 3,80m Höhe x 2,80 m Breite durch Gemeinde als Genehmigungsbehörde	Ablehnung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt	Keine erkennbare Vereinfachung oder Verkürzung des Genehmigungsverfahrens für Bürgerinnen und Bürger oder Verwaltung	
34	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Inneres und Sport	Durchführung von Brandverhütungsschauen auch durch anerkannte Prüfingenieurinnen für Brandschutz und anerkannte Prüfindenieure für Brandschutz und Brandschutzingenieurinnen und Brandschutzingenieure	Genehmigung	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		4 Jahre
35	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Unterrichtung des Landesamtes für Kultur und Denkmalpflege Mecklenburg-Vorpommern bei sogenannten blauen Bodendenkmalen erst nach Erteilung der Baugenehmigung	Beratung zwischen Landkreis und dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur <i>Noch offen</i>			

Lfd. Nr.	Antragsteller	Zuständigkeit	Antragsgegenstand	Verfahrensstand	Verständigungsverfahren gemäß § 2 Abs. 3 KommStEG	Begründung zu den nicht genehmigten Anträgen	Befristung
36	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus	Verbot der Entsorgung von Pflanzenresten durch Verbrennen auf privat genutzten Grundstücken	Zurückstellung des Antrages im Hinblick auf die geplante Änderung der Pflanzenabfalllandesverordnung und Landkreis prüft Allgemeinverfügung zum Verbrennungsverbot von Pflanzenabfällen gemäß § 62 Kreislaufwirtschaftsgesetz in den Städten aufgrund der dort ausreichend vorhandenen Entsorgungsmöglichkeiten zu erlassen	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		
37	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	Verlängerung der Aufstellung des Abschussplanes für das Schalenwild in einen dreijährigen Rhythmus	Genehmigung, dass Wald-eigenjagdbesitzer weiter jährliche Abschusspläne und die übrigen Jagdberechtigten 3-Jahrespläne aufstellen	Verständigungsverfahren wurde durchgeführt		4 Jahre
38	Landkreis Mecklenburgische Seenplatte	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Verfahrensvereinfachung in der Richtlinie zur Förderung von Projekten und Begegnungen im Rahmen des Schüleraustausches mit Staaten Mittel- und Osteuropa sowie Israel	im Genehmigungsverfahren			