



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
z. Hd. Herrn Jan Kürschner

Datum:
Bearbeitung:
Telefon:
E-Mail:

1. September 2026
Prof. Dr. Utz Schliesky
+49(431) 988-1010
uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung der Befreiung von Kommunen von landesrechtlichen Standards (Bürokratiefreiheitsgesetz)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem oben genannten Gesetzesentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in die Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Geschäftsführender Vorstand



Stellungnahme

zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung der Befreiung von Kommunen von landesrechtlichen Standards (Bürokratiefreiheitsgesetz)

Drucksache 20/4189 vom 4. März 2026

Mit Schreiben vom 29. Mai 2026 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach. Der fachlichen Kompetenz entsprechend beschränken sich die Unterzeichner auf rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Anmerkungen.

I. Allgemeines

Der hiesige Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, kommunale Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts von Bürokratie und landesrechtlichen Standards zu entlasten. Zu diesem Zweck sollen sie für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit erhalten, von bestimmten landesrechtlichen Vorgaben abzuweichen, um neue Formen der kommunalen Aufgabenerledigung zu erproben und Verwaltungsverfahren zu beschleunigen, zu vereinfachen oder kostengünstiger zu gestalten. Gleichzeitig wirkt



der Gesetzesentwurf in seiner derzeitigen Fassung erhebliche rechtliche und praktische Fragen auf. Dies betrifft insbesondere die Bestimmtheit des Begriffs der „Standards“, die Reichweite möglicher Abweichungen von formellen Gesetzen, die Genehmigungsfiktion, den Schutz von Gemeinwohlbelangen und Rechten Dritter sowie die parlamentarische Kontrolle.

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Experimentierklauseln

Da das vorliegende Erprobungsgesetz – genauso wie § 135a GO SH und § 73a KrO SH – als allgemeine kommunale Experimentierklausel einzuordnen ist, richtet sich dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach den hierfür entwickelten Maßstäben. Demnach sind Experimentierklauseln zwar nicht per se verfassungswidrig; durch die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze, ausgeformt durch den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, das Bestimmtheitsgebot sowie das Prinzip der Gewaltenteilung, werden an derartige Instrumente jedoch erhöhte rechtsstaatliche Anforderungen gestellt. Sie sind zulässig, wenn sie auf einer **parlamentarischen Grundlage** beruhen, **hinreichend bestimmt** ausgestaltet sind und die wesentlichen Entscheidungen grundsätzlich **nicht der Exekutive überlassen**.¹

III. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Erprobungsgesetzes

1. Fehlende Begriffsbestimmung für „Standards“

Der in § 2 S. 1 enthaltene Begriff der „Standards“, der zugleich den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes bestimmt, wird im Gesetzesentwurf

¹ Vgl. *Suerbaum*, in: BeckOK KommunalR Bayern, GO Art. 117a Rn. 5; *Heusch*, in: BeckOK KommunalR NRW, GO NRW § 129 Rn. 1.



weder definiert noch näher umschrieben. Damit bleibt unklar, ob nur technische, organisatorische oder verfahrensbezogene Anforderungen gemeint sind oder ob nahezu jede als belastend empfundene landesrechtliche Vorschrift erfasst sein kann. Dadurch wird die Entscheidung, welche landesrechtlichen Vorgaben entbehrlich oder belastend sind, weitgehend in das Antrags- und Genehmigungsverfahren verlagert. Die **Verantwortung für den landesrechtlichen Normbestand** verbleibt jedoch beim Landesgesetzgeber.² Um den o. g. Anforderungen an Experimentierklauseln gerecht zu werden, ist die Einfügung einer Legaldefinition – wie etwa in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern – angezeigt. In jedem Fall beschränken sich die „Standards“ – parallel zum konnexitätsrechtlichen Standardbegriff – auf **besondere Anforderungen**, d. h. solche, die einen spezifischen Bezug zur kommunalen Aufgabenerfüllung besitzen.³ Ausgenommen bleiben insbesondere diejenigen Vorschriften, die die beim Verwaltungsvollzug einzuhaltenden Verfahren oder die Art und Weise der zu erbringenden Verwaltungsleistung zum Inhalt haben (z. B. das LVwG SH).⁴

2. Genehmigungsfiktion

Die Genehmigungsfiktion in § 3 Abs. 2 S. 3 ist der **kritischste Punkt** des Entwurfs.⁵ Die Prüfung, ob Bundesrecht, Unionsrecht, Rechte Dritter oder überwiegende Gemeinwohlbelange entgegenstehen, kann **komplex** sein. Die typische Ausgestaltung von Standarderprobungsgesetzen spricht deshalb für eine **ausdrückliche Genehmigungsentscheidung** und nicht für eine Genehmigung allein durch Fristablauf.⁶ Bei Abweichungen von formellen Gesetzen sollte eine Befreiung

² Bülow, in: PdK SH B-1, GO § 135a 1.2.

³ Vgl. Ziegler, NVwZ 2009, 1455 (1458).

⁴ Vgl. Nordrhein-Westfälischer Landtag, Drucksache 17/2828, S. 2.

⁵ Vgl. auch Plenarprotokoll 20/114 vom 18.3.2026, S. 8537 f.

⁶ Krönke, NVwZ 2025, 961 (963).



nur durch ausdrückliche, schriftlich begründete Entscheidung des zuständigen Ministeriums möglich sein. Wird eine Befreiung nicht ausdrücklich genehmigt, sondern allein durch Fristablauf fingiert, fehlt eine **tragfähige Begründung**. Dadurch werden die parlamentarische und öffentliche Kontrolle sowie die gerichtliche Überprüfung erheblich erschwert.

Besonders problematisch ist das Zusammenspiel von § 3 Abs. 2 S. 3 und § 4. Stellt z. B. ein kommunaler Landesverband einen Antrag **für mehrere Kommunen gleichzeitig** und entscheidet das zuständige Ministerium innerhalb von drei Monaten nicht, gilt die Genehmigung für alle betroffenen Kommunen als erteilt, ohne dass die zuständigen kommunalen Vertretungsorgane zuvor zwingend befasst waren (§§ 3 f.). Der Entwurf sollte deshalb **klarstellen**, dass Verbandsanträge nur für solche Kommunen Wirkung entfalten können, die dem Antrag ausdrücklich zugestimmt haben.

3. Schutz der Rechte Dritter

Der Entwurf nennt als Ablehnungsgründe nur die Gefahr für Leib und Leben sowie überwiegende Gemeinwohlbelange (§ 3 Abs. 2). **Rechte Dritter** werden **nicht** ausdrücklich genannt. Dies ist problematisch, weil vermeintlich bloß bürokratische Anforderungen zugleich subjektive Rechte, Beteiligungsmöglichkeiten, Transparenz, Umweltbelange, soziale Mindeststandards oder faire Wettbewerbsbedingungen sichern können.⁷ Möglicherweise liegt die fehlende Erwähnung darin begründet, dass die Verfasser des Gesetzesentwurfs – wie der Gesetzgeber in Hessen⁸ – davon ausgegangen sind, der Schutz von Rechten Dritter gehöre als **Unterrubrik** zu überwiegenden Gemeinwohlbelangen. Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden, ist eine

⁷ Z. B. § 87 LVwG, § 109 LVwG, §§ 14 f. LBO und §§ 8 ff. LNatSchG.

⁸ Hessischer Landtag, Drucksache 21/2623, S. 9.



legislatorische Klarstellung („ ... überwiegende Belange des Gemeinwohls, insbesondere Rechte Dritter, ...“) angezeigt.

Darüber hinaus stellt sich in diesem Kontext die Frage nach dem **Rechtsschutz natürlicher Personen**, und zwar insbesondere für die Konstellation, bei der das zuständige Ministerium entgegen den gesetzlichen Vorgaben eine Genehmigung erteilt, durch die von drittschützenden Standards abgewichen werden darf. Als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG bzw. § 106 Abs. 1 LVwG SH ist die Genehmigung grundsätzlich einer Drittanfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zugänglich. Problematisch ist jedoch die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis, die voraussetzt, dass eine Verletzung eigener subjektiver Rechte durch die angegriffene Genehmigung zumindest möglich erscheint. Soweit der drittschützende Standard erst im Rahmen der späteren kommunalen Umsetzung gegenüber dem Bürger zur Anwendung kommt, spricht vieles dafür, dass die Rechtsverletzung nicht bereits durch die ministerielle Genehmigung selbst erfolgt. Der Bürger wäre dann grundsätzlich auf den Rechtsschutz gegen die nachfolgende kommunale Maßnahme zu verweisen. Etwas anderes gilt indes, wenn bereits die gesetzliche Genehmigungsschranke nach **§ 3 Abs. 2 selbst drittschützenden Charakter** besitzt und die unter Verstoß gegen diese Schranke erteilte Genehmigung deshalb unmittelbar eine mögliche Verletzung subjektiver Rechte begründet. Auch insoweit versäumt es der Gesetzesentwurf, die erforderlichen rechtlichen Erwägungen näher darzulegen. Für diesen Fall ist die Klagebefugnis – zur Vermeidung von Popularklagen – jedenfalls auf diejenigen Personen beschränkt, bei denen in absehbarer Zeit eine konkrete eigene Betroffenheit durch die Anwendung der Standardbefreiung zu erwarten ist.



IV. Fazit

Das Ziel, Kommunen bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung stärker einzubeziehen, ist **grundsätzlich zu begrüßen**. Der vorliegende Entwurf greift jedoch in seiner derzeitigen Ausgestaltung **zu weit**. Er lässt den zentralen Begriff der „Standards“ unbestimmt, sichert Rechte Dritter nicht ausdrücklich, verlagert wesentliche Prüfungs- und Entlastungsverantwortung auf die kommunale Ebene und enthält mit der Genehmigungsfiktion einen rechtlich besonders problematischen Mechanismus. Darüber hinaus erscheint es fragwürdig, Bürokratieabbau durch zusätzliche Sonderregelungen, die **wiederum „Bürokratie“** und vor allem eine **unklare Rechtslage** nach sich ziehen, erreichen zu wollen. Am Ende wird die für Bürger und Unternehmer unabdingbare Rechtssicherheit gefährdet. Der richtige Weg ist es vielmehr, die Vielzahl materieller Anforderungen abzubauen, überflüssige Regelungen zu vermeiden und die anachronistischen deutschen Verwaltungsstrukturen zu modernisieren.⁹ Der Gesetzesentwurf sollte im Ergebnis daher **nicht unverändert übernommen** werden. Er sollte vielmehr zu einem klar begrenzten, transparenten und rechtsschutzsicheren Erprobungsmodell weiterentwickelt werden.

Kiel, den 1. September 2026

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

Luisa Aline Hiller

Geschäftsführende Wiss. Mitarbeiterin

Alexander Nicolas Bock

Geschäftsführender Wiss. Mitarbeiter

⁹ Dazu eingehend *Schliesky*, DÖV 2025, 809 ff.