

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung vollstreckungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/3037

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/4501

Berichterstattung: Abg. André Bock (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/4501, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam sowohl im federführenden Ausschuss als auch im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen mit den Stimmen sämtlicher Ausschussmitglieder zustande.

Der Gesetzesentwurf wurde am 1. März 2019 direkt an den Ausschuss für Inneres und Sport überwiesen und dort am 14. März 2019 von einer Vertreterin des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) mündlich eingebracht und im Sinne der Gesetzesbegründung erläutert. Er dient insbesondere zur Angleichung der Sachaufklärungsbefugnisse der Vollstreckungsbehörden des Landes an die entsprechenden Befugnisse der Vollstreckungsbehörden des Bundes, die durch das Gesetz zur Verbesserung der Sachaufklärung in der Verwaltungsvollstreckung vom 30. Juni 2017 (BGBl. S. 2094) gestärkt wurden.

Von den Fraktionen der SPD und der CDU wurde ein Änderungsvorschlag eingebracht, der im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) die Heilung von Verkündungsmängeln von Satzungen, Verordnungen und öffentlichen Bekanntmachungen regeln soll. Damit soll der jüngeren Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Rechnung getragen werden.

Der federführende Ausschuss führte sowohl zu dem Gesetzesentwurf als auch zu dem Änderungsvorschlag eine schriftliche Anhörung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände durch.

Sowohl der Gesetzesentwurf als auch der Änderungsvorschlag stießen im Ausschuss auf einhellige Zustimmung.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zur Überschrift des Artikelgesetzes:

Die geänderte Überschrift beruht auf dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU.

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 2):

Zu Buchstabe a (Absatz 1 a):

Die Vorschrift regelt, ob ein Verwaltungsakt (Leistungsbescheid) erlassen werden darf und gehört damit nicht zum Vollstreckungsrecht, sondern zum materiellen Recht. Unter rechtssystematischen Gesichtspunkten könnte die Regelung daher im Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) verortet werden (vgl. hierzu die Gesetzesbegründung, Drs. 18/3037, S. 9). Da das MI

mitgeteilt hat, dass die Vorschrift in der Praxis im Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) vermutet würde, soll die Vorschrift aus Sicht des Ausschusses im NVwVG geregelt werden.

Der Ausschuss empfiehlt, Satz 1 sprachlich zu vereinfachen. Anstelle der drei Varianten „(i)st ein Leistungsbescheid erlassen worden, kann ein Leistungsbescheid erlassen werden oder hätte ein Leistungsbescheid früher erlassen werden können“ genügt es, darauf abzustellen, dass die Geldleistung im Allgemeinen durch Leistungsbescheid festsetzbar ist. Diese Formulierung bringt ebenfalls zum Ausdruck, dass ein Leistungsbescheid weder erlassen worden sein muss noch (gegenwärtig) erlassen werden können muss. Im Übrigen sollte die Regelung aus Sicht des Ausschusses redaktionell an § 191 Abs. 1 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) angelehnt werden.

Zu Satz 2 schlägt der Ausschuss redaktionelle Folgeänderungen vor.

Zu Buchstabe b (Absatz 5):

Der Ausschuss empfiehlt, die Verknüpfung der Vollstreckungsschuldneigenschaft mit dem Begriff der „Person“ in § 2 Abs. 5 Nrn. 1 bis 3 NVwVG zu streichen. Denn es stellt sich die juristisch nicht abschließend geklärte Frage, ob auch Personenvereinigungen unter diesen Begriff fallen oder nicht. Um dieses Problem zu vermeiden soll in Anlehnung an § 2 NVwVG a. F. (bis 2011) eine offenere Formulierung gewählt werden, der Personenvereinigungen unterfallen und die damit klarstellt, dass auch gegen Personenvereinigungen vollstreckt werden kann (was wiederum in den §§ 20 und 22 Abs. 2 Satz 6 NVwVG vorausgesetzt wird).

Zu Nummer 4 (§ 8 a Abs. 3):

Zu Buchstabe a (Satz 5):

Der Ausschuss empfiehlt, die Regelung abweichend vom Entwurf als neuen Satz 5 einzufügen. Durch diese Satzanordnung soll klargestellt werden, dass die elektronische Beauftragung nicht den Voraussetzungen des Satzes 4 unterliegt. Dies ist aus technischen Gründen geboten, da ein elektronisches Dokument nicht mit einem eingedruckten Dienstsiegel versehen werden kann.

Die Verweisung auf § 130 a der Zivilprozessordnung (ZPO) soll um die Absätze 5 und 6 erweitert werden. Dort sind Modalitäten geregelt, die in einem unmittelbaren Regelungszusammenhang zur Übermittlung eines elektronischen Dokuments stehen. Zudem wird die Vorschrift durch die Anpassung der Verweisung stärker an § 753 Abs. 4 Satz 2 ZPO angeglichen.

Zur Erleichterung der Rechtsanwendung empfiehlt der Ausschuss, auf die gemäß § 130 a Abs. 2 Satz 2 ZPO erlassene „Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung“ (ERVV) dynamisch zu verweisen. In diesem Zusammenhang haben sich MI und Justizministerium dafür ausgesprochen, nicht nur auf die Regelungen in Kapitel 2 (§§ 2 bis 5 ERVV: „Technische Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs“) zu verweisen, sondern auch auf die Regelungen in Kapitel 3 (§§ 6 bis 9 ERVV: „Besonderes elektronisches Behördenpostfach“), weil davon auszugehen sei, dass die Übermittlung von der Vollstreckungsbehörde an die Gerichtsvollzieherin/den Gerichtsvollzieher über das elektronische Behördenpostfach erfolge. Diesem Vorschlag ist der Ausschuss mit seiner Empfehlung gefolgt.

Zu Buchstabe b (Sätze 6 und 7):

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Buchstabe a.

Zu Nummer 5/1 (§ 21 a Abs. 1 Satz 1):

Zur leichteren Rechtsanwendung und zur Herstellung von Rechtssicherheit empfiehlt der Ausschuss, in § 21 a Abs. 1 Satz 1 eine Ermächtigung zum Erheben von Meldedaten aufzunehmen (redaktionell angelehnt an § 755 Abs. 1 Satz 1 ZPO), die bisher dort nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Die Erhebung von Meldedaten durch die Vollstreckungsbehörde stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG der hiervon betroffenen Personen dar. Deshalb bedarf sie einer rechtl-

chen Grundlage. Zwar erlauben die §§ 34 und 38 des Bundesmeldegesetzes (BMG) der Meldebehörde, Daten an andere öffentliche Stellen und mithin an die Vollstreckungsbehörde zu übermitteln. In Ergänzung hierzu muss die Vollstreckungsbehörde jedoch ermächtigt werden, diese Daten auch erheben zu dürfen. Dass diese Ermächtigung besteht, soll mit der empfohlenen Formulierung klar gestellt werden. Durch das Wort „auch“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Erhebung von Meldedaten nur ein Beispiel für die Ermittlungsmöglichkeiten ist.

Zu § 21 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 g. F. hat das MI auf ein erst kürzlich bekannt gewordenes Problem hingewiesen: Satz 2 g. F. erlaubt der Vollstreckungsbehörde, die ihr bekannten, dem Steuergeheimnis nach § 30 AO unterliegenden Daten auch zur Vollstreckung von Geldforderungen, die nicht Steuern oder steuerliche Nebenforderungen sind, zu verwenden. Diese im Jahr 2011 in Kraft getretene Regelung stützte sich auf § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO in der seinerzeit geltenden Fassung, wonach die Verwendung der Daten zulässig war, soweit sie durch „Gesetz“ ausdrücklich zugelassen worden ist. Zu diesen Gesetzen wurden nach der damaligen Gesetzesbegründung auch Landesgesetze gerechnet (vgl. Drs. 16/2350, S. 31). Im Jahr 2017 wurde in § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO allerdings das Wort „Gesetz“ durch das Wort „Bundesgesetz“ ersetzt (der Bundesgesetzgeber bezeichnete dies als „Klarstellung“; vgl. BT-Drs. 18/12611 S. 82). Damit ist nach dem (nunmehr eindeutigen) Wortlaut eine landesrechtliche Durchbrechung des bundesrechtlich geregelten Steuergeheimnisses ausgeschlossen. Satz 2 g. F. verstößt mithin gegen vorrangiges Bundesrecht (vgl. Artikel 105 GG). Für Satz 3 g. F. gilt dies allerdings nur teilweise. Soweit § 30 AO durch Landesrecht für entsprechend anwendbar erklärt wird, kann der Landesgesetzgeber auch eine von § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO abweichende Maßgabe erlassen (diese Möglichkeit besteht hingegen nicht, wenn der Bundesgesetzgeber § 30 AO für entsprechend anwendbar erklärt). Das MI hat sich vor diesem Hintergrund dafür ausgesprochen, die notwendigen Änderungen in § 21 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 erst in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen. Zunächst solle innerhalb der Landesregierung vollständig aufgeklärt werden, welche Fälle Satz 3 erfasse (vgl. z. B. § 11 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes [NKAG]), und geprüft werden, ob in den Fällen, die der Kompetenz des Landesgesetzgebers unterfielen, von § 30 AO abgewichen werden solle oder nicht. Diesem Verfahrensvorschlag ist der Ausschuss gefolgt.

Zu Nummer 8 (§ 22 b):

Mit der Vorschrift wird die weitere (und mithin über § 21 a hinausgehende) Vermögensermittlung geregelt, sodass der Ausschuss empfiehlt, dies in der Überschrift zum Ausdruck zu bringen. Zudem soll die Überschrift an die Überschriften der §§ 21 a und 21 b angeglichen werden. Dort ist die Vollstreckungsbehörde in der Überschrift ebenfalls nicht benannt.

Der Ausschuss empfiehlt, Absatz 1 Nr. 2 zu streichen. Für eine solche - das Bundesrecht wiederholende - Regelung fehlt dem Land die Gesetzgebungskompetenz, die als Annex zu Artikel 108 Abs. 5 Satz 1 GG dem Bund zukommt. Von dieser hat der Bund mit dem Erlass des § 93 Abs. 8 Satz 2 AO Gebrauch gemacht.

Mit der zu Absatz 2 Nr. 3 empfohlenen Formulierung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Recht zur Einholung einer Fremdauskunft nur soweit reicht, wie dessen Ausübung zum Zweck der Vollstreckung erforderlich ist. Dadurch wird den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) an die Datenerhebung bei Dritten stellt, Rechnung getragen und die Vorschrift an § 802 I Abs. 1 Satz 2 ZPO angepasst.

Die zu Absatz 3 empfohlene Formulierung dient zur leichteren Verständlichkeit (vgl. auch § 5 b Abs. 2 VwVG) und entspricht der datenschutzrechtlichen Terminologie („erhobenen“ statt „bekannt gewordenen“; vgl. Artikel 4 Nr. 2 der Datenschutz-Grundverordnung).

Zu Nummer 9 (§ 22 c):

Der Ausschuss empfiehlt, die Formulierung in Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 an der bisherigen Vorschrift sowie Nr. 3 des Gesetzentwurfs zu orientieren und deshalb das Wort „befriedigt“ durch das Wort „erfüllt“ zu ersetzen.

Zu Nummer 10 (§ 24):

In Absatz 2 soll die Reihenfolge der Sätze an den (chronologischen) Ablauf des Verfahrens angepasst werden, um das Verständnis der Vorschrift zu erleichtern.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes):

Die Empfehlung zu Nummer 1 Buchstabe b beruht darauf, dass § 64 Abs. 4 die Wirkung von Rechtsbehelfen gegen die Androhung oder Festsetzung von Zwangsmitteln regelt. Dass Einwendungen gegen den durchzusetzenden Verwaltungsakt mit den dafür vorgesehenen Rechtsbehelfen außerhalb des Vollstreckungsverfahrens zu verfolgen sind, soll in einem eigenständigen Absatz 5 geregelt werden, da insoweit ein gegenüber Absatz 4 eigenständiger Regelungsgehalt getroffen wird.

Zu Artikel 5 (Weitere Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes):**Zu Nummer 0/1:**

Der Ausschuss empfiehlt, § 8 a Abs. 3 Satz 4 zu streichen. Ein elektronisches Dokument kann nicht mit einem eingedruckten Dienstsiegel versehen werden (vgl. die Erläuterungen zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a). Da die elektronische Auftragserteilung ab dem 1. Januar 2022 verpflichtend vorgeschrieben ist (vgl. Nummer 1 und Artikel 6), verbliebe für die Regelung in Satz 4 dann kein Anwendungsbereich mehr.

Zu Nummer 1:

Bei der Empfehlung handelt es sich um eine Folgeänderung zu Nummer 0/1 sowie zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Nummer 2:

Es handelt sich bei dem geänderten Änderungsbefehl um eine Folgeänderung zu den Nummern 0/1 und 1 sowie zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a. Zudem soll Satz 5 an § 130 d ZPO angepasst werden.

Zu Nummer 3:

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Nummer 2.

Zu Nummer 4:

Die Änderung ist durch die empfohlenen Änderungen redaktionell entbehrlich.

Zu Artikel 5/1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Die hier als Artikel 5/1 empfohlene Änderung des § 180 Abs. 7 NKomVG beruht auf dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU in der Vorlage 1. Dieser wurde wie folgt begründet:

„Artikel 6 sieht die Anfügung eines (neuen) Absatzes 7 in § 180 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vor und reagiert damit insbesondere auf die jüngsten Entscheidungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (OVG) vom 19. April 2018 (4 KN 368/15) sowie vom 4. Mai 2018 (4 KN 258/17) zu Verkündungsmängeln

von Satzungen und Verordnungen. Den jeweiligen Urteilen lag der Sachverhalt zugrunde, dass eine Naturschutzgebietsverordnung zwar im amtlichen Verkündungsblatt der jeweiligen Kommune erschien, dieses jedoch nur ein einziges Mal gedruckt wurde. Das OVG judizierte jeweils, dass eine solche Verkündung nicht den Anforderungen des § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG (Erscheinen des amtlichen Verkündungsblatts in ausreichender Auflage) entspreche und erklärte die entsprechenden Naturschutzgebietsverordnungen für unwirksam. Da die beiden entschiedenen Fälle keine Einzelfälle sind und formwirksames Ortsrecht ein Erfordernis des Rechtsstaats ist, wird der Verkündungsmangel durch den § 180 NKomVG nun neu angefügten Absatz 7 unter bestimmten Voraussetzungen für unbeachtlich erklärt.

Zu Satz 1:

Der dem § 180 NKomVG neu angefügte Absatz 7 betrifft alle Kommunen, die sich in ihren Hauptsatzungen dazu entschieden haben, als ausschließliche Publikationsform für die Veröffentlichung ihres Ortsrechts das amtliche Verkündungsblatt zu wählen. Durch diesen neuen Absatz 7 wird der Verkündungsmangel in Gestalt des bislang nicht in ausreichender Auflagenstärke vorhandenen amtlichen Verkündungsblatts und damit nicht wirksam veröffentlichten Ortsrechts bis zum Tag der ersten OVG-Entscheidung am 19. April 2018 für unbeachtlich erklärt.

Die Norm beschränkt sich von ihrem Anwendungsbereich her nicht bloß auf Satzungen, sondern sieht die Unbeachtlichkeit von Verkündungsmängeln auch bei Verordnungen, öffentlichen Bekanntmachungen der Kommune sowie für die Erteilung von Genehmigungen für Flächennutzungspläne vor. Hintergrund ist, dass § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG zwar unmittelbar nur für Satzungen gilt, § 11 Abs. 6 Satz 1 NKomVG die Anwendung jedoch auch auf das vorgenannte Ortsrecht ausweitet. Insofern besteht auch diesbezüglich ein Erfordernis, entsprechende Verkündungsmängel für unbeachtlich zu erklären.

Als Bezugsdatum für die Unbeachtlichkeit ist der 19. April 2018 und damit der Tag der ersten OVG-Entscheidung zu wählen, da die Kommunen bis zu diesem Zeitpunkt hinsichtlich ihrer bisherigen Veröffentlichungspraxis gutgläubig waren. Ein Gutgläubenschutz über dieses Datum hinaus kommt nicht in Betracht, da die Kommunen ab der Veröffentlichung der Entscheidung die Möglichkeit hatten, hiervon Kenntnis zu nehmen und für die danach anstehenden kommunalen Verkündungen entsprechend den tragenden Gründen dieser Entscheidung die Auflagenhöhe der kommunalen Amtsblätter im Sinne des § 11 Abs. 2 Satz 1 NKomVG auf ein ausreichendes Maß zu erhöhen.

Die durch den neu aufgenommenen Absatz 7 bewirkte rückwirkende Unbeachtlichkeit von Verkündungsmängeln für vor dem 19. April 2018 erfolgte Verkündungen ist verfassungskonform. Mit dieser Vorschrift ändert der Gesetzgeber rückwirkend Rechtsfolgen, die zuvor aufgrund einer durch die Fachgerichtsbarkeit getroffenen Gesetzesauslegung des bisher geltenden Rechts ausgeurteilt wurden. Dies ist unter den strengen Voraussetzungen der sog. „echten Rückwirkung“ zulässig (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013, 1 BvL 5/08, BVerfGE 135, 17 f.).

In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht eine solche echte Rückwirkung als zulässig angesehen, wenn überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, eine rückwirkende Beseitigung erfordern (vgl. BVerfGE a. a. O. S. 22; 13, 261, 272; 18, 429, 439; 88, 384, 404; 95, 64, 87; 101, 239, 263 f.; 122, 374, 394 f.).

Dabei ist zunächst hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die Gesetzesänderung das Gebot der Rechtssicherheit berührt, also sie das Vertrauen des Rechtsverkehrs in die von der Fachgerichtsbarkeit festgestellten Rechtsfolgen enttäuscht, festzustellen, dass sich ein solches Vertrauen des Rechtsverkehrs in den Nichtbestand der kommunalen Vorschriften vor der oben genannten Entscheidung nicht gebildet hat. Im Gegenteil hielten alle Teilnehmer des Rechtsverkehrs die betroffenen kommunalen Vorschriften für wirksam. Sie vertrauten auf deren Bestand, die Verwaltung knüpfte an die Vorschriften Verwaltungsakte, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen nahmen entsprechende private Dispositionen vor.

Voraussetzung für das gebildete Vertrauen des Rechtsverkehrs in den Bestand der kommunalen Vorschriften war, dass diese Vorschriften auf der Homepage der Kommunen verfügbar waren (und weiterhin sind). Dabei ist zu berücksichtigen, dass grundsätzlich die Möglichkeit einer papierlosen Verkündung kommunaler Rechtsvorschriften in § 11 Abs. 1 Satz 2 (dritte Alternative) NKomVG als Verkündungsform gesetzlich vorgesehen ist. Bürgerinnen und Bürger, die im Zweifel darüber sind, ob eine kommunale Vorschrift gilt oder nicht, werden dies heutzutage in aller Regel zuerst auf der Homepage der Kommune recherchieren. Wer keinen Zugang zum Internet hat, wird den unmittelbaren Kontakt zur Kommune aufnehmen und so über die Rechtslage informiert werden. Dass es einen Personenkreis von nennenswerter Größe gibt, der einerseits das Amtsblatt (so es denn in großer Auflage erscheinen würde) in Papierform beziehen würde, aber (gleichzeitig) andererseits außerstande ist, die Vorschriften auf der Homepage der Kommune zu recherchieren, kann nicht angenommen werden.

Weder in der Fachliteratur noch in der Instanzgerichtsbarkeit ist vor der oben genannten Entscheidung des OVG vom 19. April 2018 das Problem der mangelnden Rechtswirksamkeit der hier betroffenen kommunalen Vorschriften wegen zu geringer Auflage der entsprechenden kommunalen Amtsblätter angesprochen worden. Auch in der oben genannten konkreten Entscheidung weist das OVG darauf hin (a. a. O. Rn. 22), dass seine Feststellung der Nichtigkeit wegen zu geringer Auflage des Amtsblattes nicht etwa aufgrund einer Rüge des Antragstellers in jenem Verfahren erfolgte, sondern dass dies von Amts wegen durch das Gericht geprüft wurde.

Diesem aus den vorgenannten Gründen geringen bzw. eher theoretischen „Vertrauen“ in die (auf rein formalen Gründen beruhende) Nichtigkeit der betroffenen Vorschriften stehen überragende Belange des kommunalen Gemeinwohls gegenüber, die die Aufrechterhaltung bzw. Herstellung der vom Rechtsverkehr angenommenen Wirksamkeit der Vorschriften zwingend erfordern. Wenn es bei der durch die oben genannte Entscheidung des OVG ausgelösten Rechtslage verbliebe, wäre das Kommunalrecht in den betroffenen Kommunen seit etwa 2012 nichtig, denn die Regelungsstruktur der Verkündungsalternativen des § 11 NKomVG ist am 1. November 2011 in Kraft getreten. Die Rechtsfolgen einer solchermaßen weitgreifenden Nichtigkeit des Kommunalrechts wären unübersehbar. Regelmäßig würde ein schlichtes Wiederholen der Verkündung im jeweiligen kommunalen Amtsblatt (nun in „ausreichender Auflage“) nicht genügen. Beispielhaft gäbe es folgende Rechtsprobleme:

Wenn kommunale Rechtsnormen (wie dies regelmäßig geschieht) anordnen, dass sie „am Tag nach der Verkündung“ wirksam werden, so ließe sich eine ex-tunc-Wirkung nicht erzielen. Damit würden z. B. Abgabenbescheide für vergangene Veranlagungszeiträume in der Luft hängen. Für alle Arten von kommunalen Planungen und Festsetzungen würde sich die Frage stellen, ob hieran anknüpfende Verwaltungsakte unwirksam oder zumindest aufzuheben sind.

Es dürfte auch nicht ohne Weiteres möglich sein, die formunwirksamen Rechtsvorschriften von den kommunalen Gremien nun noch einmal neu - diesmal mit Rückwirkung - zu erlassen. Damit würden alle den kommunalen Rechtsnormen der betroffenen Jahre zugrundeliegenden innerkommunalen Konflikte aus der Vergangenheit kommunalpolitisch wieder aufleben. Der seinerzeit durch Diskurs und Abwägung der verschiedenen öffentlichen und privaten Belange erreichte Rechtsfrieden wäre in jedem dieser Einzelfälle zerstört und die eigentlich längst erzielten Ergebnisse müssten nun sämtlich neu verhandelt werden. Ferner müssten im Zweifel diverse Verfahrens- und Beteiligungsschritte wiederholt werden.

Die Problematik der echten Rückwirkung müsste dann für jede Rechtsnorm von der betroffenen Kommune gegenüber den (im Zweifel dann massenhaft mit diesen Problemen befassten) Verwaltungsgerichten dargelegt werden. Hierbei droht für einen nicht absehbaren Zeitraum Rechtsunsicherheit in den verschiedensten betroffenen kommunalen Regelungsbereichen.

Diese flächendeckenden Rechts- und Planungsunsicherheiten in praktisch allen Bereichen, zu denen in den betroffenen Kommunen Verkündungen erfolgten, erscheinen im Interesse der betroffenen Kommunen und insbesondere im Interesse der Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, nicht hinnehmbar. Diese Unsicherheiten zu vermeiden ist ein überragender Belang des Gemeinwohls, der die mit dem neuen § 180 Abs. 7 NKomVG verbundene echte Rückwirkung verfassungsrechtlich rechtfertigt.

Hervorzuheben ist, dass Verkündungsmängel nur dann unbeachtlich sind, wenn bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens die Möglichkeit zur Kenntnisnahme auf der Internetseite der Kommune bzw. bei Mitgliedsgemeinden auf der Internetseite der Samtgemeinde bestand und aus Gründen der dauerhaften Verfügbarkeit des Ortsrechts weiterhin besteht. Insofern ist es der jeweiligen Kommune versperrt, den Verkündungsmangel dadurch unbeachtlich werden zu lassen, dass sie das bereits veröffentlichte Ortsrecht nun erst nachträglich auf ihrer Internetseite zum Abruf bereitstellt. Vielmehr können nur diejenigen Kommunen von der Gesetzesänderung profitieren, die die Publikation im Internet bereits in der Vergangenheit als parallele Ergänzung zur Verkündung im amtlichen Verkündungsblatt genutzt haben. Zudem sind Verkündungsmängel nur dann unbeachtlich, wenn die Kommune ihr Ortsrecht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits vollständig veröffentlicht hat.

Zu Satz 2:

Satz 2, demzufolge § 11 Abs. 3 NKomVG keine Anwendung findet, ist erforderlich, um die Kommunen insoweit von den strengen Anforderungen dieser Norm an die vorzunehmende Internetpublikation zu befreien. So ist es auch nicht geboten, dass die Bereitstellung auf der Internetseite der Kommune den strengen Vorgaben des § 11 Abs. 3 NKomVG entspricht. Entscheidend ist vielmehr, dass jedermann ab dem Zeitpunkt der Verkündung einer Rechtsvorschrift die Möglichkeit hatte und auch weiterhin hat, die vollständigen Inhalte des jeweiligen Ortsrechts auf der Internetseite der Kommune zur Kenntnis zu nehmen.

Schließlich ist klarzustellen, dass durch die Gesetzesänderung die Trennung zwischen den einzelnen Verkündungsformen amtliches Verkündungsblatt, Tageszeitung und Internet, wie sie § 11 NKomVG vorsieht, bestehen bleibt. Mischformen (etwa in Form eines elektronischen amtlichen Verkündungsblatts) bleiben weiterhin unzulässig.“

Zu der in Satz 1 enthaltenen Voraussetzung der Heilung der fehlerhaften Verkündung empfiehlt der Ausschuss, bei der Bereitstellung im Internet nicht an den „Zeitpunkt des Inkrafttretens“ anzuknüpfen. Das Rechtsstaatsprinzip (Artikel 20 Abs. 3 GG, Artikel 1 Abs. 2 NV) verlangt, dass Rechtsvorschriften förmlich verkündet, d. h. der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein (ständige Rechtsprechung des BVerfG; vgl. nur BVerfGE 65, 283, 291). Dieser Maßstab gilt auch für die rückwirkende Heilung von Verkündungsmängeln (VGH Mannheim, NVwZ 1985, 59, 60). Nach den Darlegungen in der Begründung des Änderungsvorschlags ist davon auszugehen, dass sich die Betroffenen Kenntnis von den kommunalen Rechtsvorschriften verschaffen konnten und können, wenn diese auf der Homepage der Kommune verfügbar waren und weiterhin sind. Es wäre aber verfassungsrechtlich zumindest bedenklich, wenn dadurch die Heilung auch solcher Satzungen ermöglicht würde, bei denen die Möglichkeit der Kenntnisnahme im Zeitraum zwischen der (fehlerhaften) Verkündung und dem späteren Inkrafttreten (das z. B. als schonender Ausgleich für entfallende Rechtspositionen gewählt wurde) tatsächlich nicht bestand. Im Übrigen würde durch das Abstellen auf das Inkrafttreten die Heilungsvorschrift bei (bezogen auf den Verkündungszeitpunkt) rückwirkend in Kraft tretenden Satzungen generell ausscheiden. Dies ist aber nach Mitteilung des MI nicht beabsichtigt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Ausschuss auf Vorschlag des MI, bei der Veröffentlichung im Internet nicht auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens, sondern auf den Zeitpunkt der (fehlerhaften) Verkündung nach § 11 Abs. 5 abzustellen. Dadurch soll die Regelung im Übrigen auch für die „Bekanntmachungen nach § 11 Abs. 6 Satz 1“ anwendbar werden, bei denen der Änderungsentwurf ebenfalls auf das „Inkrafttreten“ abstellt, ohne dass erkennbar wäre, welcher Zeitpunkt damit gemeint sein könnte.

Um die Lesbarkeit und damit die Anwendbarkeit von Satz 1 zu erleichtern, empfiehlt der Ausschuss, die „Verkündungen und Bekanntmachungen nach § 11 Abs. 6 Satz 1“ aus Satz 1 herauszulösen und in einen neuen Satz 3 zu verlagern.

Ergänzend schlägt der Ausschuss zu Satz 1 Halbsatz 1 redaktionelle Änderungen vor: Die Satzung soll in der Einzahl genannt werden. Die Bereitstellung im Internet soll redaktionell an § 11 Abs. 3 Satz 1 („auf einer Internetseite“) und Satz 4 („dauerhaft“) angelehnt werden. Da die Möglichkeit der

Kenntnisnahme bei einer solchen Bereitstellung auch von § 11 Abs. 3 Satz 1 unterstellt wird, bedarf sie hier keiner weiteren Erwähnung. Die Empfehlungen zu Halbsatz 2 sind ebenfalls redaktioneller Natur.

Die Empfehlung zu Satz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass § 11 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 hier ohnehin keine Anwendung findet, weil es sich bei der fehlerhaften Verkündung im amtlichen Verkündungsblatt (§ 11 Abs. 2) auch infolge der Heilung nicht um eine Verkündung im Internet (§ 11 Abs. 3) handelt. Stattdessen sollen die bei der Heilung ergänzend anzuwendenden Regelungen über die zu nutzende Internetseite (§ 11 Abs. 3 Sätze 5 und 6 Halbsatz 2) für entsprechend anwendbar erklärt werden.

Satz 3 enthält die aus Satz 1 herausgelöste Regelung für „Verkündungen und Bekanntmachungen nach § 11 Abs. 6 Satz 1“. Der Ausschuss empfiehlt, hier den Wortlaut aus § 11 Abs. 6 Satz 1 zu übernehmen; die Verweisung wird dadurch entbehrlich.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten):

Die Empfehlung beruht auf dem Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU in der Vorlage 1.