

Cloppenburg, den 12.05.2021

Beratungsfolge	Termin	Beratung
Kreisausschuss	27.05.2021	nicht öffentlich
Kreistag	03.06.2021	öffentlich

Behandlung: öffentlich

Tagesordnungspunkt

Änderung der Hauptsatzung - hier: § 8 - Beamtinnen/Beamte auf Zeit und § 11 - Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen

Sachverhalt:

Es besteht die Notwendigkeit, die Hauptsatzung des Landkreises Cloppenburg an verschiedenen Stellen anzupassen. Darüber hinaus liegt ein Antrag der Gruppe Grüne/UWG vor, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei hybriden Sitzungen der Gremien in Zeiten der Pandemie anders zu gestalten.

1. Änderung § 8 der Hauptsatzung – Beamtinnen/Beamte auf Zeit

Mit Schreiben vom 01.04.2021 ist seitens des Innenministeriums darauf hingewiesen worden, dass die Regelung in § 8 der Hauptsatzung des Landkreises Cloppenburg in der aktuellen Fassung nicht konkret die Anzahl der neben der Landrätin/des Landrates und der allgemeinen Vertreterin/des allgemeinen Vertreters in das Beamtenverhältnis auf Zeit zu berufenden weiteren leitenden Beamtinnen/Beamte benannt worden ist, sondern die Formulierung „bis zu zwei“ gewählt wurde. Dies ist nach den Kommentierungen zu § 108 NKomVG nicht zulässig. Vielmehr muss in der Hauptsatzung eine konkrete Zahl festgeschrieben werden. Diese Stellen sind auch grundsätzlich zu besetzen. Allerdings schließt dies nicht aus, dass von einer Besetzung aus nachvollziehbaren Gründen vorübergehend abgesehen wird (Kommentar Thiele zu § 108, Randnummer 4). Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, in § 8 der Hauptsatzung die Worte „bis zu“ zu streichen. Damit wäre die Anzahl der weiteren leitenden Beamtinnen/Beamte, die in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden können, auf zwei festgeschrieben.

§ 8 der Hauptsatzung würde dann wie folgt lauten (Änderungen in rot):

**§ 8
Beamtinnen/Beamte auf Zeit**

Neben der Landrätin/dem Landrat werden die allgemeine Vertreterin/der allgemeine Vertreter als Erste Kreisrätin/Erster Kreisrat und ~~bis zu~~ zwei weitere leitende Beamtinnen / Beamte in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen.

2. Änderung § 11 der Hauptsatzung – Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen

Insbesondere im Zuge der aktuellen Krisengeschehen – Corona-Pandemie und Geflügelpest - und der erforderlichen Bekanntmachung von zahlreichen Allgemeinverfügungen bzw. tierseuchenbehördlichen Anordnungen ist festgestellt worden, dass zum einen beträchtliche Kosten entstehen und zum anderen die Flexibilität bei den Zeitungen aufgrund der umfangreichen Bekanntmachungen nur begrenzt ist.

Für 2020 und 2021 sind für Bekanntmachungen bis jetzt bereits rd. 63.000 Euro abgerechnet worden, Tendenz weiter steigend.

Bisher hat der Landkreis auf eine „reine“ Bekanntmachung im Internet verzichtet, da die Rechtsprechung des OVG Lüneburg (OVG) insbesondere im Baurecht teilweise entsprechende Bekanntmachungsformen nicht zuließ (vgl. Urteil OVG vom 04.05.2012, Az 1 MN 218/11). Unklar war zudem, ob diese Sichtweise des Gerichts auch auf andere Rechtsgebiete und die dort vorgesehenen Bekanntmachungen ausgedehnt wird. Wie dem Urteil des OVG vom 29.05.2018 (Az 1 KN 53/17) zu entnehmen ist, rückt das OVG von seiner Sichtweise, dass die Bekanntmachung im Internet nicht üblich ist, aber mehr und mehr ab und räumt selbst ein, dass immer mehr Menschen Zugriff auf dieses Medium haben und dass das Internet die Lokalzeitungen als Informationsmedium mehr und mehr einholt.

Auch die Landesregierung plant eine erneute Änderung des Nds. Kommunalverfassungsrechts (NKomVG) und will damit weitere Anpassungen bei den Bekanntmachungsvorschriften des § 11 NKomVG vornehmen (vgl. LT-Drs. 18/9075). In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf führt die Landesregierung aus, dass mit den geplanten Anpassungen auch dem geänderten Informationsverhalten der Bevölkerung Rechnung getragen werden soll. Das Internet sei im Alltag längst zu einer selbstverständlichen Informationsquelle in allen Lebensbereichen geworden. Das gelte auch für die kommunalen Rechtsvorschriften. Informationen zu kommunalen Satzungen und Verordnungen würden mittlerweile vorrangig auf der jeweiligen Internetseite der Kommune gesucht.

Es gibt aber leider immer noch Urteile des OVG wie z.B. die Entscheidung vom 20.02.2019 (Az. 4 KN 251/16) die deutlich machen, dass eine reine Internetbekanntmachung dann nicht zulässig ist, wenn Spezialgesetze (im Urteil eine Bestimmung im Nds. AusfG zum BNatG) etwas anderes vorgeben. Insofern ist der Gesetzgeber gefordert, um entsprechende Hindernisse für eine „digitale Verwaltung“ in seinen Bestimmungen auszuräumen.

Alternativ zur Veröffentlichung in den Tageszeitungen und im Internet besteht die Möglichkeit der Herausgabe eines eigenen gedruckten Amtsblattes, ggf. auch zusammen mit den Kommunen des Landkreises. Dies wird allerdings verwaltungsseitig nicht befürwortet. Das gedruckte Amtsblatt ist nach der Rechtsprechung des OVG in ausreichender Zahl zu veröffentlichen, was neben der redaktionellen Zusammenstellung ebenfalls wieder zusätzliche Kosten insbesondere für den Druck und den Vertrieb verursachen dürfte. Zudem wird es nicht so häufig erscheinen wie eine Tageszeitung, so dass sich das Problem der schnellen Bekanntmachung bei dringenden Veröffentlichungen nicht verbessern würde. Man wird für eilige Bekanntmachungen (z.B. tierseuchenbehördliche oder epidemische Veröffentlichungen) dann auf die Tageszeitungen nicht verzichten können, wenn nicht ständig Sonderdrucke des Amtsblattes herausgegeben werden sollen.

Die-Form der Internetbekanntmachung wird bereits in einigen Landkreisen, teils in unterschiedlichem Umfang, praktiziert. Teilweise werden auch Mischformen gewählt, d.h. bestimmte Bekanntmachungen erfolgen in den Tageszeitungen, bestimmte andere wiederum im Internet. Eine Mischung der Bekanntmachungsformen stößt aber auf rechtliche Bedenken.

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf führt die Landesregierung aus (vgl. LT-

Drs. 18/9075, S. 17, zu Nummer 3, Buchstabe a), dass das Gesetz den Kommunen für die Verkündung ihrer Rechtsvorschriften drei strikt voneinander getrennte Verkündungsarten zur Verfügung stellt (Anmerkung: Tageszeitungen, Verkündungsblatt oder Internet). Die Kommunen müssen sich durch Regelung in ihrer Hauptsatzung für eine Verkündungsart entscheiden. Mischformen der drei Verkündungsarten seien nicht zulässig.

Der Landkreis Cloppenburg sollte aus Verwaltungssicht somit zu einer ausschließlichen Internetbekanntmachung mit Hinweisbekanntmachung in den drei bisherigen Tageszeitungen übergehen, um hierdurch auch die Kosten der bisherigen und ausschließlichen Veröffentlichung in der Presse zu senken. Die Internetbekanntmachung ist aus Verwaltungssicht mittlerweile eine zeitgemäße Veröffentlichungsform, die von zahlreichen Bürgerinnen und Bürger genutzt wird und ggf. über entsprechende Kontakte im Familien-, Freundes- oder Bekanntenkreis genutzt werden kann. Die Bedeutung des Internets dürfte zudem im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung weiter zunehmen. Die Hinweisbekanntmachung sorgt in der Übergangszeit auch noch für eine gewisse, wenn auch kürzere, Information der Bevölkerung durch die Tageszeitungen. Der Gesetzgeber nennt das Anstoßfunktion, die dann interessierte Bürgerinnen und Bürger zum Nachlesen im Internet anregt.

Falls der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf verabschiedet wird, kann auf die Hinweisbekanntmachung in den Tageszeitungen verzichtet werden. Im Gesetzentwurf führt die Landesregierung hierzu aus, dass der Hinweis in den Tageszeitungen keine Verkündungsvoraussetzung ist, d.h. fehlt der Hinweis ist die vorgenommene Veröffentlichung trotzdem rechtswirksam, da der Hinweis lediglich als Anstoßfunktion dient. Inzwischen sei davon auszugehen, so führt die Landesregierung in der Begründung weiter aus, dass sich die Internetbekanntmachung im Bewusstsein der Bevölkerung auch für das Orts- und Kreisrecht als verlässliches Informationsmedium etabliert habe. Deshalb könne auf den rechtlichen Hinweis in der Tageszeitung verzichtet werden.

Da bisher nur ein Gesetzesentwurf der Landesregierung vorliegt, ist der Landkreis nach der zurzeit geltenden Rechtslage allerdings verpflichtet, in seiner Hauptsatzung entsprechende Hinweisbekanntmachungen zu regeln. Das bietet sich wegen der beschriebenen Anstoßfunktion gerade in der Übergangsphase an. Sollte der vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung umgesetzt werden, könnte mittelfristig geprüft werden, ob sich die Internetbekanntmachung dann auch im Landkreis Cloppenburg soweit etabliert hat, dass auf die Hinweisbekanntmachung verzichtet werden kann. Dann könnte zu diesem Zeitpunkt die Hauptsatzung entsprechend angepasst werden.

Die gegenwärtige Pandemie und die Geflügelpest zeigen aber auch, dass man künftig wohl noch nicht vollständig auf entsprechende Hinweise in der Presse verzichten können, wenn sichergestellt werden muss, dass die Bevölkerung auf wichtige Bekanntmachungen im Internet aufmerksam gemacht werden muss. Das kann, auch wenn die Hinweisbekanntmachung durch die geplante Gesetzesänderung entfällt, aus Sicht der Kreisverwaltung aber auf freiwilliger Basis ausreichend sichergestellt werden. Falls sich eine entsprechende Notwendigkeit bei bestimmten Bekanntmachungen ergeben sollte, kann auch weiterhin eine freiwillige Bekanntmachung in allen Tageszeitungen erfolgen. Im Einzelfall kann dann auch entschieden werden, ob eine vollständige Veröffentlichung oder eine verkürzte Information über den wesentlichen Inhalt zweckmäßig und ausreichend ist. Diese freiwilligen Veröffentlichungen würden sich nicht auf die Rechtswirksamkeit der Bekanntmachung auswirken. Hierfür ist allein die in der Hauptsatzung vorgesehene Form der Bekanntmachung (wie z.B. Internet) maßgeblich. Diese auch weiterhin bestehende Möglichkeit könnte durch einen entsprechenden Hinweis in der Hauptsatzung verdeutlicht werden.

§11 der Hauptsatzung würde dann wie folgt lauten (Änderungen in rot bzw. bisheriger Text gestrichen):

„§ 11 –Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen

- (1) Satzungen, Verordnungen und ~~öffentliche sonstige~~ Bekanntmachungen ~~des Landkreises~~ werden - ~~soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist~~ – im Internet unter der Adresse www.lkclp.de in den Tageszeitungen „Münsterländische Tageszeitung“ und „Nordwest-Zeitung“ verkündet bzw. bekannt gemacht. ~~Auf die Bereitstellung im Internet unter Angabe des Bereitstellungstages und auf die Internetadresse ist in folgenden Tageszeitungen ohne Rechtswirkung hinzuweisen: Münsterländische Tageszeitung, Nordwest-Zeitung und Generalanzeiger. Ergänzend aber ohne Rechtswirkung wird die Bekanntmachung in der Tageszeitung „Generalanzeiger“ veröffentlicht und im Internet unter der Adresse www.lkclp.de bereitgestellt.~~
~~Gleiches gilt für ortsübliche Bekanntmachungen.~~
Im Einzelfall können Bekanntmachungen ohne Rechtswirkung auch ganz oder teilweise in den genannten Tageszeitungen veröffentlicht werden.
- (2) Die gesetzlich vorgeschriebene Veröffentlichung von Plänen, Karten, Zeichnungen und dergleichen als Bestandteile von Satzungen, Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen erfolgt, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist, durch Auslegung im Kreishaus während der Dienststunden. Auf die Auslegung wird unter Angabe des Ortes, des Zeitpunktes und der Dauer der Auslegung in der Bekanntmachung hingewiesen. Die Dauer der Auslegung beträgt zwei Wochen, soweit nichts anderes vorgeschrieben ist.
- (3) Die öffentliche Zustellung von Schriftstücken erfolgt aufgrund des Niedersächsischen Verwaltungszustellungsgesetzes vom 23.02.2006 (Nds. GVBl. S. 72) in der jeweils geltenden Fassung i.V.m. § 10 des Verwaltungszustellungsgesetzes vom 12.08.2005 (BGBl. I S. 2354) durch Aushang der zuzustellenden Schriftstücke an der Bekanntmachungstafel im Eingangsbereich des Kreishauses in 49661 Cloppenburg, Eschstraße 29.“

Bei der Umstellung der Hauptsatzung sind die Ämter nochmals ausdrücklich auf die Rechtsprechung zum Naturschutzrecht (und evtl. zum Baurecht) hinzuweisen. Fachamtsseitig ist zu Beginn der Umstellung prüfen, ob die von ihnen anzuwendenden Bekanntmachungsvorschriften spezielle Regelungen enthalten, die eine ausschließliche Veröffentlichung im Internet nicht zulassen. Bei Zweifelsfragen wären das Rechtsamt und ggf. auch das Nds. Innenministerium zu beteiligen.

Anmerkung:

Als Anlage ist ein Entwurf für die 2. Änderungssatzung der Hauptsatzung des Landkreises Cloppenburg vom 20.12.2016, zuletzt geändert durch die 1. Änderungssatzung vom 13.06.2017, beigefügt. In diese Änderungssatzung ist auch die unter Vorlage V-KA/21/654/1 vorgeschlagene Ergänzung der Hauptsatzung berücksichtigt.

Mit dem Protokoll des Kreistages wird eine Lesefassung der geänderten Hauptsatzung übersandt.

Beschlussvorschlag:

Dem Kreistag wird folgende Beschlussfassung empfohlen:

Die Hauptsatzung des Landkreises Cloppenburg vom 20.12.2016, zuletzt geändert durch die 1. Änderungssatzung vom 13.06.2017, wird wie folgt geändert:

1. **§ 8 erhält folgende Fassung:**

§ 8 Beamtinnen/Beamte auf Zeit

Neben der Landrätin/dem Landrat werden die allgemeine Vertreterin/der allgemeine Vertreter als Erste Kreisrätin/Erster Kreisrat und zwei weitere leitende Beamtinnen / Beamte in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen.

3. **§ 11 Abs. 1 erhält folgende Fassung:**

§ 11 –Verkündungen und öffentliche Bekanntmachungen

(1) Satzungen, Verordnungen und öffentliche Bekanntmachungen des Landkreises werden - soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist – im Internet unter der Adresse www.lkclp.de verkündet bzw. bekannt gemacht. Auf die Bereitstellung im Internet unter Angabe des Bereitstellungstages und auf die Internetadresse ist in folgenden Tageszeitungen ohne Rechtswirkung hinzuweisen: Münsterländische Tageszeitung, Nordwest-Zeitung und Generalanzeiger.

Gleiches gilt für ortsübliche Bekanntmachungen.

Im Einzelfall können Bekanntmachungen ohne Rechtswirkung auch ganz oder teilweise in den genannten Tageszeitungen veröffentlicht werden.

Anlagenverzeichnis:

Anlage_Entwurf Aenderungssatzung Hauptsatzung