



KISS

Kommunalrecht Info-Service der Studienfachgruppe

Ausgabe Mai 2022:

- a) Sitzungsniederschriften und Datenschutz
- b) Bekanntmachung einer Satzung – Niederlegung und Anschlag (Urteil des BayVGh vom 13.10.2021)
- c) Das Inkrafttreten von Satzungen und Verordnungen: formeller oder materieller Prüfungspunkt?

KISS ist der Newsletter der Studienfachgruppe „Kommunalverwaltung“. In unregelmäßigen Abständen informieren wir hier über aktuelle Neuerungen, Rechtsprechung oder Gesetzesänderungen im Kommunalrecht, die Auswirkungen auf die Inhalte Ihrer Lehrveranstaltung haben können.

a) Sitzungsniederschriften und Datenschutz

Hinsichtlich des Protokolls einer Gemeinderatssitzung normiert die GO in Art. 54 Abs. 1 GO Folgendes:

¹Die Verhandlungen des Gemeinderats sind niederzuschreiben. ²Die Niederschrift muß Tag und Ort der Sitzung, die Namen der anwesenden Gemeinderatsmitglieder und die der abwesenden unter Angabe ihres Abwesenheitsgrundes, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse und das Abstimmungsergebnis ersehen lassen. ³Jedes Mitglied kann verlangen, daß in der Niederschrift festgehalten wird, wie es abgestimmt hat.

Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO gibt also den Mindestinhalt eines Protokolls an: Tag und Ort der Sitzung, die behandelten Gegenstände, die Beschlüsse, das Abstimmungsergebnis sowie die Namen der anwesenden Gemeinderatsmitglieder und die der abwesenden Mitglieder einschließlich ihres Abwesenheitsgrundes.

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz hat nunmehr darauf hingewiesen, dass die Angabe des Abwesenheitsgrundes „wegen Krankheit abwesend“ ein Gesundheitsdatum im Sinne von Art. 4 Nr. 15 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) ist, dessen Verarbeitung nach Art. 9 Abs. 2 DSGVO nur unter Beachtung besonderer Anforderungen möglich ist. Art. 54 GO erfülle die in Art. 9 Abs. 2 DSGVO genannten Anforderungen an die Verarbeitungsrechtsgrundlage für die Angabe des Abwesenheitsgrund „wegen Krankheit“ nicht.

Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO verlangt zwar ausdrücklich die Angabe des Abwesenheitsgrundes. Da das Unionsrecht aber Anwendungsvorrang vor nationalem Recht besitzt, ist die Norm DSGVO-konform anzuwenden, sodass der Umstand der Erkrankung nicht mehr in die Sitzungsniederschrift aufzunehmen ist.

Da die Gefahr eines Umkehrschlusses besteht, falls nur bei einer Erkrankung kein Grund genannt würde, empfiehlt das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, in die Sitzungsniederschrift künftig generell nur noch die Angaben „entschuldigt“ oder „unentschuldigt“ für jede Form der Abwesenheit aufzunehmen. Nur dies gewährleistet eine DSGVO-konforme Rechtsanwendung.

Die Verarbeitung des Datums „krankheitsbedingt“ außerhalb der Sitzungsniederschrift durch die Gemeindeverwaltung, um ein entschuldigtes oder unentschuldigtes Fehlbleiben festzustellen, ist dagegen am Maßstab von Art. 9 Abs. 2 Buchst. g) DSGVO weiter zulässig. Eine Gemeinde muss prüfen können, ob die Entschuldigung ausreichend ist, da der Gemeinderat gegen Mitglieder, die ihre Teilnahmepflicht an den Sitzungen und Abstimmungen (Art. 48 Abs. 1 GO) ohne genügende Entschuldigung verletzen, ein Ordnungsgeld verhängen kann. Entsprechend darf also nach dem Grund einer Entschuldigung für eine Sitzung gefragt und dieser Grund intern „verarbeitet“ werden. Eine Verwendung und Angabe des Entschuldigungsgrundes im Rahmen der Niederschrift ist damit allerdings, entgegen dem Wortlaut des Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO, nicht mehr möglich. Es bleibt abzuwarten, ob der Gesetzgeber daher eine Änderung der Vorschrift in der GO vornimmt.

Übrigens: Landkreisordnung und Bezirksordnung kennen eine Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GO entsprechende Regelung dagegen nicht, sodass sich dort das Problem einer DSGVO-konformen Anwendung nicht stellt.

b) Bekanntmachung einer Satzung – Niederlegung und Anschlag (Urteil des BayVGh vom 13.10.2021)

Der BayVGh hat sich in seinem Urteil vom 13.10.2021 (14 N 20.749) mit der amtlichen Bekanntmachung einer Satzung nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 Alt. 1 GO befasst, also mit der Alternative, dass die „Satzung in der Verwaltung der Gemeinde niedergelegt und die Niederlegung durch Anschlag an den für öffentliche Bekanntmachungen allgemein bestimmten Stellen (Gemeindetafeln)“ bekanntgegeben wird (§ 37 Variante 4 des Geschäftsordnungsmusters).

In dem zugrundeliegenden Fall hatte die Gemeinde diese Alternative bestimmt, aber dann nicht die Tatsache der erfolgten Niederlegung selbst, sondern die komplette Satzung (es ging dabei um eine Satzung bezüglich einer Veränderungssperre für einen Grünordnungsplan) an der Gemeindetafel ausgehängt.

Der BayVGh bestätigt in seinem Urteil seine bisherige Rechtsprechung (BayVGh, BayVBl. 2000, 695) sowie die – soweit ersichtlich einhellige – Meinung in der Literatur (z. B. Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Art. 26 GO, Erl. 18). Der BayVGh führt aktuell dazu aus (BeckRS 2021, 33563, RdNrn. 19, 20, 22):

„Durch den Anschlag des gesamten bekanntzumachenden Texts der Veränderungssperre von 8. April 2019 bis 8. Mai 2019 an die Gemeindetafel wird nach den vorliegend einschlägigen Bekanntmachungsvorschriften der bayerischen Gemeindeordnung (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO) nicht die dort vorgesehene Bekanntmachung durch Niederlegung bewirkt, weswegen darin auch keine „ortsübliche“ Bekanntmachung i.S.v. § 16 Abs. 2 Satz 1 BauGB liegt. Zwar stand der Antragsgegnerin der Bekanntmachungsweg des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO als solcher zur Verfügung, weil weder sie selbst noch die Verwaltungsgemeinschaft, der sie angehört, ein Amtsblatt haben. Sie war aber auch verpflichtet, diese Form der Bekanntmachung so vorzunehmen, wie das Gesetz es vorschreibt. [...] Jedoch hat die Antragsgegnerin mit dem Anschlag des gesamten Satzungstexts keine nach Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GO vorgesehene Bekanntmachungsalternative gewählt. Diese Art und Weise der Bekanntmachung der Veränderungssperre ist unwirksam, weil sie gegen Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO verstößt. Durch Anschlag des gesamten bekanntzumachenden Texts wird keine Bekanntmachung durch Niederlegung gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO bewirkt. Vielmehr verlangt diese Vorschrift, dass der bekanntzumachende Text in der Verwaltung niedergelegt ist und eben diese Niederlegung durch Anschlag an den Gemeindetafeln bekannt gemacht wird [...]. Dagegen widerspricht der Anschlag eines vollständigen Satzungstextes an die Gemeindetafeln nicht nur dem klaren Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO, sondern stellt für den Bürger auch ein unnötig beschwerliches und damit unzumutbares Angebot der Kenntnisnahme dar [...] und genügt deshalb Art. 26 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 Alt. 1 GO nicht.“

Das Urteil bestätigt somit die bisherige Rechtsmeinung, dass im Falle der Bekanntmachung durch Niederlegung und Anschlag an die Gemeindetafel genau nach dem Wortlaut des Gesetzes zu verfahren ist. An die Gemeindetafel darf damit nur ein Hinweis angebracht werden, dass die bekanntzumachende Vorschrift in der Gemeindeverwaltung niedergelegt wurde, wo dann auch Einsicht genommen werden kann.

c) Das Inkrafttreten von Satzungen und Verordnungen: formeller oder materieller Prüfungspunkt? „Es kommt drauf an...“

Das Inkrafttreten von Satzungen und Verordnungen ist unterschiedlich geregelt. Die Gemeindeordnung regelt in ihrem Art. 26 Abs. 1 das Inkrafttreten von Satzungen folgendermaßen:

¹Satzungen treten eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. ²In der Satzung kann ein anderer Zeitpunkt bestimmt werden, in bewehrten Satzungen und anderen Satzungen, die nicht mit rückwirkender Kraft erlassen werden dürfen, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag.

Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GO lässt der Gemeinde also die Möglichkeit („...kann...“), unter den dort genannten Voraussetzungen selbst einen Zeitpunkt für das Inkrafttreten festzulegen. Tut die Gemeinde dies nicht, gilt der Grundsatz des Satzes 1, so dass eine derartige Satzung eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft tritt.

Nutzt die Gemeinde das ihr eingeräumte Ermessen, selbst einen Zeitpunkt festzulegen, tut dies aber in fehlerhafter Weise, erlangt eine Satzung allerdings trotzdem Gültigkeit: Ist eine nach Abs. 1 unzulässige Inkrafttretensregelung in der Satzung normiert worden, so ist diese Satzungsbestimmung zunächst nichtig (BeckOK KommunalR Bayern/Dietlein/Knierim, 13. Ed. 1.2.2022, GO Art. 26 Rn. 4). In diesem Moment „springt“ aber Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GO ein, der dann einen Bekanntmachungstermin eine Woche nach der Bekanntmachung der Satzung festlegt. Grund ist, dass durch die falsche Regelung des Inkrafttretens die Norm „nur“ teilnichtig in diesem Bereich ist, im Übrigen aber wirksam ist und dann nach der gesetzlichen Frist des Abs. 1 Satz 1 in Kraft treten kann (BVerwG NVwZ 2003, 1389).

Schon hier sind letztlich die Argumente für einen formellen oder einen materiellen Prüfungspunkt zu erkennen: Geht es nur um die Festlegung eines (formalen) Zeitpunkts in der Satzung, kann ein formeller Aspekt, wenn es dagegen um die Erlangung der Gültigkeit einer Norm zum konkret festgelegten Zeitpunkt geht, kann ein materieller Aspekt angenommen werden.

Was bei einer Satzung durch diese Konstellation aber nicht passieren kann, ist, dass sie niemals eine Gültigkeit erlangt: Entweder bestimmt die Gemeinde einen (rechtmäßigen) Zeitpunkt nach Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GO oder es gilt die gesetzliche Regelung des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GO.

Eine andere Vorgehensweise gibt es beim Inkrafttreten von Verordnungen, was in Art. 50 Abs. 1 LStVG geregelt ist:

In jeder Verordnung muss der Zeitpunkt bestimmt werden, an dem sie in Kraft tritt.

Anders als in Art. 26 Abs. 1 GO lässt der Gesetzgeber der Gemeinde hier kein Wahlrecht, ob sie selbst einen Inkrafttretenszeitpunkt bestimmen möchte, sondern gibt vor, dass ein solcher Zeitpunkt bestimmt werden muss. Hält sich die Gemeinde nicht an diese Vorgabe, ist es nicht möglich, dass die Verordnung in Kraft tritt.

Einen Ausweg, wie ihn Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GO für Satzungen vorsieht, kennt das LStVG nicht, weshalb eine Verordnung, die ohne eine Abs. 1 genügende Bestimmung des Inkrafttretenszeitpunkts bekannt gemacht wird, damit nicht zur Geltung kommt (BeckOK PolR Bayern/Engelbrecht, 18. Ed. 1.3.2022, LStVG Art. 50 Rn. 4).

Die Frage, ob ein fehlendes (oder falsches) Inkrafttretensdatum daher ein formeller oder ein materieller Mangel ist, ist letztlich zweitrangig. Beachtlicher sind die Folgen, die sich daraus ergeben: Gerade bei der Verordnung sind aufgrund des Art. 50 Abs. 1 LStVG Mängel beim Inkrafttreten gleichbedeutend mit einer fehlenden Gültigkeit der Norm. Bei der Satzung ist dies wegen des möglichen Rückgriffs auf Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GO ausgeschlossen.

Klausurtyp: Letztlich kann das Inkrafttreten sowohl auf der formellen oder auf der materiellen Seite angesprochen werden. Da es – sofern das Inkrafttreten in einem Fall problematisiert ist – typischerweise um eine Frage der Gültigkeit der Satzung/Verordnung geht, empfiehlt es sich aber, dies als materiellen Punkt zu prüfen.