

Beschlussvorlage	Datum: 03.09.2019	
Entscheidendes Gremium: Bürgerschaft	fed. Senator/-in: OB, Claus Ruhe Madsen bet. Senator/-in:	
Federführendes Amt: Hauptamt, Abt. Personal und Recht	bet. Senator/-in:	
Beteiligte Ämter: Hauptamt, Abt. Verwaltungsangelegenheiten Hauptamt		
Hauptsatzung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock (Erneute Beschlussfassung wegen Urteil VG Schwerin)		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
25.09.2019	Bürgerschaft	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Die Bürgerschaft beschließt die Hauptsatzung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock (s. Anlage 1).

Beschlussvorschriften:

§§ 5 Abs. 2 und 22 Abs. 3 Ziff. 6 KV M-V

bereits gefasste Beschlüsse: s. Anlage 2

Sachverhalt:

Die Hauptsatzung ist wegen aktueller Rechtsprechung, darin so gesehenem Bekanntmachungsfehler bei der Veröffentlichung von städtischem Satzungswerk und den daraus resultierenden nachteiligen Folgen für die Stadt selbst und die betroffenen Bürger neu zu beschließen.

Eine höchst umstrittene Rechtsprechung der 4. Kammer des VG Schwerin hat gravierende Auswirkungen auf das gesamte Ortsrecht der HRO. Die Kammer hat in 27 Parallelverfahren gegen Straßenbaubeiträge gleichlautende Entscheidungen getroffen.

Die einschlägigen Urteile sind noch nicht rechtskräftig. Die Verwaltung hat gegen sämtliche Entscheidungen Berufung eingelegt. Die umstrittenen Mängel, die nach Auffassung des Gerichtes die Nichtigkeit der im dortigen Verfahren maßgeblichen Straßenausbaubeitragsatzung nach sich ziehen soll, liegen bei dem gesamten Satzungswerk der HRO vor.

Setzte sich die Auffassung der 4. Kammer durch, wäre das gesamte städtische Satzungswerk als nichtig anzusehen. Die vermeintlichen Mängel sind heilbar, indem die Satzungen (vorwiegend rückwirkend) neu beschlossen und so verkündet werden, wie vom Gericht als notwendig angesehen.

Dies ist allerdings mit erheblichem Aufwand und zumindest zum Teil mit der Gefahr verbunden, neue Angriffspunkte zu eröffnen.

Die 2. Kammer des VG Schwerin hat sich nicht der Auffassung der 4. Kammer angeschlossen und keine Zweifel an der rechtskonformen Veröffentlichung der in einem dortigen Verfahren maßgeblichen Satzung gehegt. Die 2. Kammer hatte die unter den gleichen Bekanntmachungsbedingungen erlassene Satzung als wirksam angesehen.

Zunächst war beabsichtigt, den Ausgang der Berufungsverfahren abzuwarten, in der Erwartung, der angerufene 1. Senat des OVG Greifswald beurteile die Rechtslage so wie die 2. Kammer des VG Schwerin. In diesem Fall würden die Urteile kassiert und es stellte sich damit heraus, dass kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

Diese Absicht ist jedoch durch zwei nicht so erwartete Entwicklungen durchkreuzt worden. Die 4. Kammer des Verwaltungsgerichtes setzte anhängige Verfahren, in denen die umstrittene Rechtsfrage erheblich für die Entscheidung ist, nicht wie erwartet aus. Dort anhängig gemachte Verfahren werden allem Anschein nach, solange im Berufungsverfahren keine Entscheidung getroffen ist und keine „Heilung“ durch erlassene rückwirkende Satzungen vorgenommen wurde, in erster Instanz gegen die HRO entschieden.

Zudem hat sich der 3. Senat des OVG Greifswald in einem Normenkontrollverfahren zu der Problematik geäußert und sich der Auffassung der 4. Kammer angeschlossen.

Es ist zumindest damit zu rechnen, dass der 3. Senat seine zunächst nur nachrichtlich geäußerte Rechtsauffassung in Zukunft beibehält. Wenn der 1. Senat des OVG zugunsten der HRO entscheiden wollte, wäre er gezwungen die Angelegenheit dem Großen Senat vorzulegen. Diese gesetzliche Verpflichtung führte zu einer weiteren zeitlichen Verzögerung.

Das Gericht hat eine Bestimmung der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung (KV-DVO), die hier lediglich als Ordnungsvorschrift angesehen wird, zum einen äußerst weit ausgelegt und zudem der Nichtbeachtung dieser Auslegung die denkbar gravierendste Rechtsfolge beigemessen, nämlich die Nichtigkeit des verkündeten Satzungswerkes.

Die Unwirksamkeit hat das Gericht angenommen, weil der Stadtanzeiger in dem die Satzung veröffentlicht wurde, „keine hinreichende Angabe der Bezugsmöglichkeiten“ enthielte.

Angegeben hätte nach der Auffassung des Gerichtes werden müssen, dass der Stadtanzeiger einzeln und im Abonnement zu beziehen ist und das unter Angabe einer konkreten Bezugsadresse. Dass im Impressum die Hansestadt Rostock sowie die Pressestelle mit postalischer Anschrift mit Telefon- und Faxnummer angegeben sind und dort Stadtanzeiger auch so wie von der KV-DVO vorgeschrieben einzeln und im Abonnement bezogen werden können, hat das Gericht als unzureichend zurückgewiesen. Auch die seit Mai 1999 (Zeitpunkt ab dem die maßgebliche KV-DVO in Kraft war) veröffentlichten Hauptsatzungen inklusive deren Änderungen wurden in Stadtanzeigern veröffentlicht, die den Anforderungen der 4. Kammer nicht genügen.

Um sämtliche Angriffspunkte zu beseitigen, die aus den Urteilen heraus bekannt sind, ist zuerst die Hauptsatzung neu zu beschließen und so zu veröffentlichen, wie es das Gericht als geboten ansieht, nämlich in einem Stadtanzeiger, der das wie und wo der Bezugsmöglichkeiten (einzelne Exemplare/Abonnement unter Angabe postalischer Adresse) konkret wiedergibt.

Die Hauptsatzung ist für den Erlass von Ortsrecht deshalb von zentraler Bedeutung, weil zwingend dort nach der KV-DVO festzulegen ist, in welcher Form Satzungen öffentlich bekannt gemacht werden. Um überhaupt wirksam Satzungen erlassen zu können, ist diese Festlegung vorab zu treffen.

Die KV-DVO enthält einen abschließenden Katalog von Formen, aus dem für die HRO nur drei in Betracht kommen (Internet, Tageszeitung, amtliches Bekanntmachungsblatt). In der HRO wird seit jeher mittels des Stadtanzeigers Ortsrecht bekannt gemacht.

Solange nicht in der Berufungsinstanz die Urteile aufgehoben wurden, werden Satzungen rückwirkend neu beschlossen und sodann in Stadtanzeigern veröffentlicht, die genau die Hinweise auf die Bezugsmöglichkeiten des Stadtanzeigers enthalten, wie sie von der 4. Kammer als erforderlich angesehen werden. Dies, um so schnell als möglich in Gerichtsverfahren keine Angriffsfläche mehr zu bieten und weiterhin, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, „sehenden Auges“ gestützt auf nichtiges Satzungswerk und somit ohne Rechtsgrundlage Abgaben einzufordern oder in Rechte der Bürger einzugreifen. Damit werden auch Irritationen und Behördenfrust verhindert. Die gezeigte Praxis der 4. Kammer, trotz der anhängigen Berufungen weitere Verfahren nicht auszusetzen, sondern zu entscheiden, wird sich für die Kläger in den meisten Fällen als Pyrrhussieg erweisen.

Die HRO ist gezwungen entweder gegen solcherlei Entscheidungen Berufung einzulegen und zwischenzeitlich die reklamierten Mängel zu heilen oder die Entscheidung hinzunehmen, zu heilen und erneut Bescheide zu erlassen. In der Berufungsinstanz herrscht Anwaltszwang. Diejenigen, die in erster Instanz nicht anwaltlich vertreten waren, werden gezwungen, einen Anwalt zu mandatieren und falls keine weiteren materiellen Rechtsprobleme bestehen, werden sie in zweiter Instanz unterliegen und haben neben den Belastungen aus dem Ursprungsverfahren die höheren Kosten der zweiten Instanz inklusive der Anwaltskosten zu tragen.

Das wird vermieden, wenn ungeachtet der nach wie vor hier vertretenen abweichenden Rechtsauffassung zu der Veröffentlichungsproblematik die Bedenken des VG ausgeräumt werden, indem die angeblich unwirksamen Satzungen neu beschlossen und so veröffentlicht werden, wie das Gericht meint, es sei von der KV DVO so vorgegeben und für die Wirksamkeit des veröffentlichten Rechts von grundsätzlicher Bedeutung.

Der Beschluss der Hauptsatzung ist dabei der erste Schritt, um sämtliche noch relevante vom Gericht erhobene Einwände auszuräumen.

Zur Beschlussfassung ist die Hauptsatzung in der Fassung gestellt, wie sie zuletzt am 25.04.2018 im Städtischen Anzeiger veröffentlicht wurde, wobei zusätzlich die letzte Änderung berücksichtigt ist, die in der konstituierenden Sitzung der 7. Bürgerschaft beschlossen wurde (Erhöhung der Zahl der Mitglieder in den Ausschüssen von zehn auf elf).

Sollte die Entscheidung der 4. Kammer von dem OVG M-V, entgegen der hier gehegten Erwartung, bestätigt werden, wäre das Satzungswerk ohnehin neu zu beschließen.

Finanzielle Auswirkungen:

Nicht bezifferbar.

Der Beschluss soll unnötige Rechtsstreite vermeiden, die nur deshalb erhoben werden, um von der umstrittenen Rechtsauffassung zu profitieren, nach der das gesamte Satzungswerk der Stadt nicht existierte. Wie hoch die Anzahl derer ist, die sich aufgrund der erwähnten Rechtsprechung, wenn auch nur kurzfristige Vorteile erhoffen (Rechtsadressaten und Anwälte), kann nicht eingeschätzt werden. Genauso wenig ist einzuschätzen, wie viele durch die Beseitigung der Angriffsfläche davon abgehalten werden, Bescheiden zu widersprechen oder gegen Widerspruchsbescheide zu klagen.

Claus Ruhe Madsen

Anlage/n:

- Anlage 1: Hauptsatzung der Hanse- und Universitätsstadt Rostock
- Anlage 2: bereits befasste Beschlüsse
- Anlage 3: Urteil - Verwaltungsgericht Schwerin (4. Kammer), Az. 4 A 1828/16 SN
- Anlage 4: Urteil - Verwaltungsgericht Schwerin (2. Kammer), Az. 2 A 341/16 SN
- Anlage 5: Synopse