

Vorbericht für die 56. Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses am 13.04.2022

TOP 1: Eröffnung der Sitzung und Feststellung der Tagesordnung

TOP 2: Bestätigung der Niederschrift über die 55. Sitzung am 03.11.2021

Die Niederschrift über die 55. Sitzung wurde per E-Mail am 24.11.2021 versandt.

Es gab eine schriftliche Einwendung zur Niederschrift von Herrn Marske (Landeshauptstadt Magdeburg) per E-Mail vom 25.11.2021:

Zu TOP 6: Erfahrungen mit digitalen Sitzungen der Vertretungen gem. § 56 a KVG LSA

Ich bitte Sie unter TOP 6, 7. Zeile, meinen Wortbeitrag zu streichen, weil er das Thema der Umsetzung des §56a KVG LA in der Landeshauptstadt Magdeburg nicht trifft.

TOP 3: Zensus 2022 – Stand der Vorbereitung einer Kommunalverfassungsbeschwerde (Landesgeschäftsstelle)

Der SGSA hatte angeregt, gegen § 12 Abs. 1 ZensAG LSA eine Kommunalverfassungsbeschwerde einzureichen. Dazu wurden die Verbandsmitglieder um Interessenbekundung gebeten. Die mit dem Verfahren verbundenen Kosten werden zu einem großen Teil vom SGSA getragen. Beschwerdeführer einer Kommunalverfassungsbeschwerde sind die Stadt Haldensleben, die Stadt Merseburg und die Stadt Sangerhausen. Derzeit wird durch Rechtsanwalt Dr. Lück von der Kanzlei Dombert aus Potsdam die Klagebegründung vorbereitet.

Die Kommunalverfassungsbeschwerde muss bis zum 13.05.2022 eingelegt werden.

Im Kern geht es um den möglicherweise nicht ausreichenden Mehrbelastungsausgleich für die Pflichtaufgabe „Durchführung des Zensus“.

Zu prüfen ist daher, ob § 12 Abs. 1 ZensAG LSA mit Art. 87 Abs. 3 LV, hilfsweise mit Art. 87 Abs. 1 und 2 LV unvereinbar und damit nichtig ist.

Artikel 87 Abs. 3 LV gibt vor, dass den Kommunen durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden können. Dabei ist gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen.

Ebenfalls verletzt sein könnte § 6 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA. Danach gehören zum übertragenen Wirkungskreis bei den Gemeinden und Landkreisen die Aufgaben, die ihnen durch Gesetz als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind; dabei sind die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Nach den Prüfungen des SGSA wird jede von den 38 Erhebungsstellen im Land Sachsen-Anhalt mindestens ein Defizit in Höhe von ca. 200.000 € erreichen. Das Defizit könnte sogar

noch höher ausfallen, wenn die eigenen Beschäftigten als Erhebungsbeauftragte (Interviewer) herangezogen werden müssen.

Sollte das Landesverfassungsgericht der Auffassung des SGSA und der Erhebungsstellen folgen, wird die Regelung zum Mehrbelastungsausgleich im § 12 Abs. 1 ZensAG LSA verfassungswidrig und damit nichtig sein. Der Landesgesetzgeber hat dann unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine neue Regelung zum Mehrbelastungsausgleich zu treffen.

*Mit der Bitte um Kenntnisnahme an die Ausschussmitglieder.
(Sobald die Klagebegründung vorliegt, wird diese nachgereicht.)*

TOP 4: Ermittlung des Änderungsbedarfs zum KVG LSA (Landesgeschäftsstelle)

Der Koalitionsvertrag gibt vor, das KVG LSA zu evaluieren und ggf. anzupassen. Im Koalitionsvertrag heißt es dazu:

Eine moderne, verschlankte, rechtssichere und praxisgerechte Modernisierung des Kommunalverfassungsgesetzes (KVG) ist eine wichtige Grundlage für die Arbeit kommunaler Gremien. Die Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik sind daher an die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie anzupassen. Um die Aufgabenwahrnehmung und die Entscheidungsfähigkeit kommunaler Mandate krisenfest zu machen, sind unter breiter Einbeziehung der Kommunalen Gemeinschaft und in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden, die notwendigen Änderungen zur Fortentwicklung der Kommunalverfassung zu erarbeiten.

Dies sollte im Frühjahr 2022 geschehen, ein gewisser Zeitverzug ist bereits gegeben. Die Landesgeschäftsstelle möchte schon im Voraus darauf aufmerksam machen und den Änderungsbedarf vorbereitend abfragen, um diesen frühzeitig im laufenden Abstimmungsprozess einbringen zu können.

Bisher liegt ein Vorschlag der Landeshauptstadt Magdeburg zu § 62 Abs.2 Satz 2 (Wählbarkeit des Hauptverwaltungsbeamten) vor:

"Der Hauptverwaltungsbeamte muss am Wahltag das 21. Lebensjahr vollendet, darf aber noch nicht die Altersgrenze nach § 39 Abs. 1 Satz 1 des Landesbeamtengesetzes erreicht haben," die dynamische Verweisung auf § 39 Abs.1. Satz 1 LBeamtG zu streichen und stattdessen zu formulieren: "Der Hauptverwaltungsbeamte muss am Wahltag das 21. Lebensjahr vollendet, darf aber noch nicht das 67. Lebensjahr erreicht haben."

Dies dient der Rechtsklarheit, weil die dynamische Verweisung auf § 39 LBeamtG von den zufälligen Änderungen der Altersgrenzen abhängt und zu Missverständnissen führen kann.

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Austausch an die Ausschussmitglieder.

TOP 5: Erfahrungsaustausch E-Scooter – Abstellen im öffentlichen Raum (Stadt Merseburg)

Die Firma „Bolt Service“ hat im letzten Jahr ein E-Scooter-Angebot in Merseburg eingeführt. So begeistert wie die überwiegend jugendlichen Nutzer sind, so entgeistert sind viele andere Einwohner. Auf den Verkehrswegen, insbesondere Fußwegen, stehen die Roller „wild“ abgestellt im Weg.

Gibt es einen rechtlichen Ansatz um die Firma zu einer vertraglichen Abstellpflicht der Roller in zugeordneten Räumen zu verpflichten?

Mit den Betreibern derartiger Roller kann eine sog. freiwillige Selbstverpflichtung vereinbart werden. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, wie dies eingefordert werden soll, wenn gegen die freiwillige Selbstverpflichtung verstoßen wird. Da bereits jetzt die Roller „wild“ auf den Gehwegen abgestellt werden, erscheint dies nicht die praktikabelste Lösung zu sein.

In Betracht kommt daher eine Regelung über die Sondernutzung einer Straße, nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 StrG LSA gehören auch Rad- und Gehwege zum Straßenkörper.

Im Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (StrG LSA) heißt es in § 18 Abs. 1: „Die Benutzung einer Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen.“

Gem. § 21 StrG LSA können für Sondernutzungen gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 6 und § 50 Abs. 2 StrG LSA Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu. Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen.

§ 50 Abs. 1 Nr. StrG LSA regelt, dass die Gemeinden durch Satzung Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten und in Gemeindestraßen von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln können. Gem. § 50 Abs. 2 StrG LSA können die Landkreise und Gemeinden die ihnen zustehenden Sondernutzungsgebühren durch Satzung regeln.

Dazu führte das VG Münster aus:

Kommune muss über das Abstellen von E-Scootern entscheiden

Das Verwaltungsgericht Münster hat durch Beschluss vom 09.02.2022 (Az.: 8 L 785/21 – nicht rechtskräftig) der Stadt Münster im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, über den Antrag eines Blinden- und Sehbehindertenvereins, den Geschäftsbetrieb mit Elektrokleinstfahrzeugen im „free-floating-System“ zu untersagen und entsprechende Beseitigungsverfügungen zu erlassen, neu zu entscheiden.

Der Antragsteller hatte zur Begründung des Antrags unter anderem angeführt, dass seine Mitglieder aufgrund ihrer Behinderung in ihrer Mobilität massiv beeinträchtigt seien, indem ihnen als Folge der stationslosen E-Scooter-Verleihsysteme in Münster Hindernisse und Barrieren unvermutet und an ständig wechselnden Orten auf Gehwegen in einer unkontrollierten Vielzahl in den Weg gestellt würden.

Das Gericht gab dem Eilantrag teilweise statt.

In der Begründung des Beschlusses heißt es unter anderem: Der Antragsteller habe keinen Anspruch auf die mit dem Hauptantrag erstrebte Untersagung des Geschäftsbetriebs mit E-Tretrollern im „free-floating-system“ glaubhaft gemacht. Der Erlass von Beseitigungsverfügungen nach dem Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen stehe im Ermessen der zuständigen Behörde. Es sei nicht ersichtlich, dass die vom Antragsteller begehrte vollständige Untersagung des „free-floating-Systems“ die einzig ermessensfehlerfreie Entscheidung wäre.

Dagegen habe der Antrag auf (Neu-) Bescheidung Erfolg, weil die Antragsgegnerin ihr Ermessen nicht rechtsfehlerfrei ausgeübt habe. Angesichts des Umstands, dass allein das Fehlen der für die Nutzung der öffentlichen Verkehrsfläche erforderlichen Sondernutzungserlaubnis zum Erlass von Beseitigungsverfügungen berechtige, sei der pauschale Verweis auf die freiwilligen Selbstverpflichtungserklärungen der Betreiber nicht ausreichend. Denn es fänden sich in der Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin keinerlei Erwägungen zur Belastbarkeit bzw. Tragfähigkeit der Selbstverpflichtungserklärungen. Bei einem der drei Betreiber in

Münster sähen diese noch nicht einmal konkrete Regelungen oder Absprachen im Fall von behindernd abgestellten E-Scootern vor. Die Antragsgegnerin sei selber der Auffassung, dass es immer wieder zu Verkehrsbehinderungen und Gefahrenquellen bis hin zu Unfällen mit Sach- oder Personenschäden komme. Vor diesem Hintergrund fehle es in der Ermessensausübung an Ausführungen zur effektiven Kontrolle der Selbstverpflichtungserklärungen durch die Antragsgegnerin.

Der Verweis auf eine absehbare Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zum 01.04.2022 sei nicht tragfähig, weil derzeit noch nicht einmal solche Anträge der Betreiber vorlägen. Ein Abwarten auf die Entscheidung in der Hauptsache sei dem Antragsteller mit Blick auf das hochrangige Rechtsgut des Gesundheitsschutzes nicht zumutbar.

Anmerkung:

Nach dem Beschluss des Verwaltungsgerichts muss die Stadt Münster neu über den Umgang mit falsch abgestellten E-Scootern entscheiden. Insbesondere die freiwillige Selbstverpflichtungserklärung der Betreiber wurde als unzureichend bemängelt, da diese keine effektive Kontrolle und Beseitigung falsch abgestellter Fahrzeuge bewirke.

Ohnehin hat die Stadt Münster nach einem Ratsbeschluss und vor dem Hintergrund eines Urteils des OVG NRW zum 01.04.2022 die Einführung einer Sondernutzungserlaubnis für stationslose E-Scooter-Verleihsysteme geplant. In diesem Zusammenhang sollen auch Gebühren i. H. von 50 Euro pro Leihfahrzeug die Anzahl der Fahrzeuge im Stadtgebiet begrenzen. Die Stadt muss nun jedoch prüfen, welche kurzfristigen Schritte bereits möglich sind, um das falsche Abstellen der Fahrzeuge zu unterbinden.

Hier muss nun endlich auch der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene handeln. Es braucht unabhängig von dem Kooperationswillen der Anbieter wirksame Steuerungsinstrumente, um insbesondere das Abstellen von stationslosen Mieträdern und Miet-Elektrokleinfahrzeugen im öffentlichen Straßenraum zu regeln und die Systeme als nachhaltige Mobilitätsform auszugestalten. Das gewerbliche Abstellen von Fahrrädern und E-Scootern sollte bundesweit durch eine Ergänzung der StVO als übermäßige Straßenbenutzung eingestuft werden. Die Bereitstellung der Angebote sollte zudem in den Straßengesetzen von Bund und Ländern klarstellend als Sondernutzung verankert werden.

Eine Sondernutzungserlaubnis kann in Verbindung mit entsprechenden Auflagen im Zuge der Erteilung letztlich auch entzogen bzw. versagt werden. Die Betreiber wären so stärker in der Pflicht, falsch abgestellte E-Scooter kurzfristig umzusetzen. Dieser Anreiz fehlt bislang vielerorts und ist auch durch Kontrollen der Ordnungsämter kaum im erforderlichen Maß zu erzeugen.

S. hierzu auch den KNSA-Beitrag Nr. 448/2020 vom 18.12.2020 „Mietfahrräder dürfen nicht im öffentlichen Straßenraum abgestellt werden“, **Anlage 2**.

Ein Verstoß gegen die Sondernutzungserlaubnis, z.B. bei „wildem“ Abstellen, kann mit dem Widerruf der Erlaubnis geahndet werden.

Mit der Bitte zur Erörterung und zum Einholen eines Meinungsbildes an die Ausschussmitglieder.

TOP 6: Besonderes elektronisches Behördenpostfach – Erfahrungsaustausch
(Stadt Merseburg, Stadt Bernburg)

Seit dem 01.01.2022 gilt die Verpflichtung zur Übermittlung elektronischer Dokumente an Gerichte auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse. Dementsprechend sind die Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Eröffnung eines sicheren Übermittlungsweges verpflichtet (§ 174 Abs. 1 und 3 ZPO i.V.m. § 56 Abs. 2 VwGO und § 6 Abs. 1 ERVV).

Gibt es neue Erfahrungen im Umgang mit oder Entwicklungen zu dem „Behördenpostfach“. Ist eine Erweiterung der einzelnen Zugänge für die Kommunen in Aussicht?

Weitere Probleme im Umgang mit dem beBPo sind die Unterzeichnung von Schreiben an das Gericht. In Papierform unterschrieb der/die bevollmächtigte Justiziar/in. Ist nun die „verantwortende Person“ i.S.d. § 55 a III VwGO weiterhin der/die bevollmächtigte Justiziar/in oder der/die Oberbürgermeister/in? Unterzeichnen die Bevollmächtigten noch handschriftlich und scannen das Dokument?

Hierzu gibt es einen Aufsatz, NVwZ 2022,285, Hoes, „Der elektronische Rechtsverkehr im Verwaltungsrecht“, s. **Anlage 3**.

Mit der Bitte zur Erörterung an die Ausschussmitglieder.

TOP 7: Der Umfang der gerichtlichen Aufhebung einer angefochtenen rechtswidrigen Allgemeinverfügung am Beispiel der Genesenenfrist (Stadt Bernburg)

Gem. § 121 Nr.1 VwGO binden rechtskräftige Urteile, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger. Diese Vorschrift regelt die materielle Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urteile. Zweck dieser Vorschrift ist es zu verhindern, dass die aus einem von einem Verwaltungsgericht festgestellten Tatbestand hergeleitete Rechtsfolge, über die durch Urteil entschieden worden ist, bei unveränderter Sach- und Rechtslage später nochmals erneut zum Gegenstand eines Verfahrens zwischen denselben Parteien oder ihren Rechtsnachfolgern gemacht wird. Anderenfalls wäre damit eine Mehrbelastung der Justiz, die Gefahr widersprechender Entscheidungen und eine daraus erwachsene Gefährdung des Rechtsfriedens verbunden.

Materielle Rechtskraft bedeutet, dass künftig ohne Rücksicht auf die Frage, ob das Gericht „richtig“ entschieden hat, die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger an formell rechtskräftige Entscheidungen gebunden sind, soweit über den Streitgegenstand entschieden wurde. Grundsätzlich gilt das auch für Beschlüsse nach § 80 Abs. 5 und 7 VwGO und § 123 VwGO, soweit sie der materiellen Rechtskraft fähig sind.

Vor dem Hintergrund der Beschlüsse des VG Magdeburg (1 B 26/22 MD) und VG Halle (im Wege der einstweiligen Anordnung 1 B 41/22 HAL) zur Geltung der „Genesenenfrist“ – 3 Monate oder 6 Monate wegen des Verweises in der Corona-Schutzmaßnahmen-Ausnahmeverordnung, auf die die Eindämmungsverordnungen der Städte verweisen –, ist die Frage zu diskutieren, ob verwaltungsgerichtliche Urteile, die grundsätzlich nur für den Einzelfall gelten, dennoch eine Wirkung für die Allgemeinheit insoweit haben können, dass man die umstrittene Regelung für alle nicht mehr anwendet.

Dazu gibt es einen Aufsatz in der NVwZ 2022, 273, Schenke, „Der Umfang der gerichtlichen Aufhebung einer angefochtenen rechtswidrigen Allgemeinverfügung“, s. **Anlage 4**.

Im Beschluss des VG Halle führen die Richter aus: „Zur Vermeidung weiterer Rechtsstreitigkeiten weist das Gericht daraufhin, dass sämtliche von der Antragsgegnerin vor dem 15. Januar 2022 erteilten Genesenennachweise mit den darin festgelegten Zeiträumen von 6 Monaten ab dem Tag der positiven Testung nach wie vor Gültigkeit besitzen.“

Der Beschluss des VG Halle ist als **Anlage 5** beigefügt.

In der Pressemitteilung zum Beschluss des VG Magdeburg wird darauf hingewiesen, dass die Entscheidung nur für die am Verfahren Beteiligten gilt.

Die Pressemitteilung ist als **Anlage 6** beigefügt.

Beschlüsse nach § 123 VwGO erwachsen jedoch analog § 121 VwGO nur in eingeschränktem Umfang in formelle und materielle Rechtskraft. Dies ergibt sich aus der analog § 80 Abs. 7 VwGO bestehenden Möglichkeit zur Änderung der Beschlüsse von Amts wegen oder auf Antrag.

Mit der Bitte zur Erörterung an die Ausschussmitglieder.

TOP 8: Aktuelle Informationen der Landesgeschäftsstelle

8.1 Konsultationsvereinbarung 2021

S. hierzu Rundschreiben vom 10.01.2022 und die Konsultationsvereinbarung, **Anlagen 7, 8**

8.2 Entwurf der KomBesVO

S. hierzu Rundschreiben vom 03.03.2022, **Anlage 9**

Entwurf KomBesVO, **Anlage 10**

Stellungnahme des SGSA wird nachgereicht

8.3 Änderung Ladenöffnungszeitengesetz Sachsen-Anhalt

S. hierzu Rundschreiben vom 24.03.2022, **Anlage 11**

TOP 9: Anfragen und Anregungen der Mitglieder

TOP 10: Festlegung von Zeit und Ort der nächsten Sitzung

Terminvorschlag für die 57. Ausschusssitzung: doodle-Abfrage für September 2022? Sitzungsort: Landesgeschäftsstelle oder auf Wunsch anderer Sitzungsort; sofern mit Blick auf die Corona-Pandemie erforderlich auch alternativ als Videokonferenz

Anlagen