

21. Öffentliche Bekanntmachung im Internet

Neue Regelung im § 27a VwVfG

Durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) v. 31.5.2013 (BGBl. I S. 1388) ist in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein neuer § 27a eingefügt worden. Nach dieser Vorschrift soll, wenn durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet ist, die Behörde deren Inhalt und Unterlagen, auf deren Auslegung Bezug genommen wird, zusätzlich im Internet veröffentlichen. Trotz ihres Standorts im Teil II „Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren“ soll die Vorschrift nach den Erläuterungen des zuständigen Referatsleiters im Bundesinnenministerium (NVwZ 2013 S. 745, 749) nicht nur für Verwaltungsverfahren, d. h. auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtete Verfahren (§ 9 VwVfG), sondern auch außerhalb von deren Anwendungsbereich gelten, im Ergebnis also für die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung.

Anwendungsbereich für Bekanntmachungen der Kommunen

Unmittelbar gilt diese neue Vorschrift für die Kommunen zwar nur dann, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG), d. h. Gesetze nach Art. 84 Abs. 5, 85 und 104a Abs. 3 GG (sog. Bundesauftragsverwaltung). Jedoch

bestimmt das Niedersächsische Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG), dass, von einigen hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen, für die Kommunen die Vorschriften des VwVfG gelten, es sei denn, landesrechtliche Rechtsvorschriften enthielten inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen (§ 1 Abs. 1 und 2 NVwVfG).

Abschließende Regelungen über die Form der Verkündung von Satzungen und Verordnungen der Kommunen sowie deren öffentlicher Bekanntmachungen nach dem NKomVG und der erteilten Genehmigung des Flächennutzungsplans enthält § 11 NKomVG. Diese Veröffentlichungen erfolgen danach im Amtsblatt, in einer Tageszeitung oder im Internet, dort mit nachrichtlichem Hinweis in einer Tageszeitung. Für diesen Bereich entfaltet gemäß § 1 Abs. 2 NVwVfG der neue § 27a VwVfG keine Bedeutung, weil es landesrechtlich entgegenstehende Bestimmungen gibt.

Für öffentliche Bekanntmachungen außerhalb des NKomVG, also z. B. im Zusammenhang mit Wahlen nach dem NKWG, von Straßenwidmungen, -umstufungen und -einziehungen nach dem NStrG, von Zeit, Ort und Tagesordnung der Sitzungen der Einwohnervertretung nach der Verordnung über die Verwaltung gemeindefreier Gebiete oder im Rahmen der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen nach dem NROG, und für ortsübliche Bekanntmachungen der Kommunen, also insbesondere von Gebietsänderungen oder von Zeit, Ort und Tagesordnung von Sitzungen der Vertretung, bestimmten bis zum Inkrafttreten des PlVereinHG am 7.6.2013 die Kommunen selbst und ohne gesetzliche Vorgaben deren Form, regelmäßig durch die Hauptsatzung. Für sie gilt nunmehr der § 27a VwVfG, sie sollen also zusätzlich im Internet veröffentlicht werden.

Für diese öffentlichen und ortsüblichen Bekanntmachungen konnte bisher als maßgebliche Form die Veröffentlichung im In-

ternet vorgesehen werden. Da für diesen Bereich, auch wenn es sich nicht um ein Verwaltungsverfahren handelt, nunmehr § 27a VwVfG Anwendung findet, kommt als alleinige oder maßgebliche Form, gegebenenfalls neben einer nachrichtlichen anderweitigen Bekanntmachung, das Internet nicht mehr in Betracht, weil die Veröffentlichung dort nur zusätzlich erfolgen soll. Diese Rechtslage entspricht der des § 4a Abs. 4 BauGB, wonach bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung im Verfahren der Aufstellung von Bauleitplänen ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden können. Für diese Regelung hat das Nds. OVG (Beschl. v. 4.5.2012, R&R 3/2012 S. 1) aus der Verwendung des Wortes „ergänzend“ im Anschluss an die ganz herrschende Meinung gefolgert, der Bundesgesetzgeber habe die Vorzüge des Internets nicht zum Anlass genommen, diese Publikationsmöglichkeit selbständig neben die bislang praktizierten zu stellen oder sie gar als alleinige Bekanntmachungsform zu etablieren. Dieselbe Schlussfolgerung muss in gleicher Weise aus der Verwendung des Wortes „zusätzlich“ in § 27a VwVfG für öffentliche Bekanntmachungen außerhalb des NKomVG und für ortsübliche Bekanntmachungen gezogen werden. Das Internet kann nur, soll aber zusätzlich zu einer der herkömmlichen Bekanntmachungsformen, wie dem Amtsblatt, der Tageszeitung oder dem Aushang, genutzt werden.

Bedeutung der Soll-Regelung

Eine Soll-Vorschrift ist regelmäßig zu befolgen, wenn dem nicht sachliche Gründe entgegenstehen. In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Bundestagsinnenausschusses (v. 27.2. 2013, Drs. 17/12525 S. 17 f.), auf dessen Initiative die Einfügung des § 27a VwVfG zurückgeht, wird argumentiert, die Soll-Regelung trage dem Umstand Rechnung, dass noch nicht alle Behörden über die erforderliche Technik verfügten und nicht alle Unterlagen in brauchbarer Form im Internet dargestellt werden könnten. Durch die Veröffentlichung von Unterlagen

im Internet würden diese im Gegensatz zur herkömmlichen Einsichtsgewährung praktisch weltweit und zeitlich unbegrenzt verfügbar. Durch die Soll-Regelung werde auch sichergestellt, dass Unterlagen nicht über das Internet zugänglich gemacht würden, soweit überwiegende Interessen (z.B. der berechtigte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) entgegenstünden. Aus dieser Begründung ergeben sich Anhaltspunkte dafür, wann auf die Veröffentlichung im Internet verzichtet werden kann und eventuell auch muss. Die zusätzliche Veröffentlichung im Internet hat keine konstitutive, sondern nur nachrichtliche Bedeutung. Unterbleibt sie, bleibt die Wirksamkeit der im Übrigen ordnungsgemäß vorgenommenen Bekanntmachung davon unberührt.

Ausschluss des § 27a VwVfG im NVwVfG?

Es könnte erwogen werden, in dem in Vorbereitung befindlichen Gesetz zur Änderung des NVwVfG, durch das die neue allgemeine Pflicht des § 37 Abs. 6 VwVfG zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung bei Verwaltungsakten für Niedersachsen ausgeschlossen werden soll, auch die Regelung des § 27a VwVfG auszuschließen. Dadurch entfielen die grundsätzliche Notwendigkeit der zusätzlichen Veröffentlichung der davon betroffenen öffentlichen und ortsüblichen Bekanntmachungen im Internet und die Kommunen hätten die Möglichkeit, diese Bekanntmachungsform als maßgebliche zu bestimmen. Es erscheint jedoch als nicht sachgerecht, den mit dem PIVereinHG verfolgten Intentionen der Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht auch für Niedersachsen Geltung zu verschaffen. Die Veröffentlichung im Internet als maßgebliche oder sogar alleinige Bekanntmachungsform vorzusehen, begegnet Bedenken. In der Begründung seines oben genannten Beschlusses hat das OVG es als fragwürdig bezeichnet, ob sich der Brauch herausbilden könnte, Bekanntmachungen auf der Homepage der Kommune als ortsüblich i.S. des § 3 Abs. 2 BauGB anzusehen. Es hat das damit begründet, dass es für den noch

immer nicht unbeträchtlichen Teil der Bevölkerung, der sich dem privaten Gebrauch des Internets entziehe, von ganz beträchtlichem Nachteil wäre, von diesen Informationen jedenfalls dann ausgeschlossen zu sein, wenn dieser Publikationspfad als einzig zulässiger und nicht als einer von mehreren oktroyiert würde. Eine ähnliche Motivation liegt der Regelung des § 27a VwVfG zugrunde. In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Bundestagsinnenausschusses (a.a.O.) wird geltend gemacht, dass die parallele öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung im Internet nur in Ergänzung zur herkömmlichen Bekanntmachung in Frage komme, um Bürger, die das Internet nicht nutzen könnten oder wollten, nicht auszuschließen. Angesichts dessen erscheint es als sehr risikobehaftet, Bekanntmachungen konstitutiv und nicht nur zusätzlich im Internet vorzunehmen.

(Robert Thiele)

Rathaus & Recht Nr. 21/2013