



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Normenkontrollsache

prozessbevollmächtigt:

- Antragstellerin -

gegen

Stadt Breisach am Rhein,
vertreten durch den Bürgermeister,
Münsterplatz 1, 79206 Breisach am Rhein

prozessbevollmächtigt:

- Antragsgegnerin -

wegen Gültigkeit der 3. Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergütungssteuer der Stadt Breisach vom 22.03.2022

hat der 2. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Morlock, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Hasfeld, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Sagemüller, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Fischer und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Jerxsen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. Februar 2024

für Recht erkannt:

Die Satzung über die 3. Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer der Stadt Breisach am Rhein vom 22.03.2022 wird für unwirksam erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Satzung über die 3. Änderung der Satzung der Stadt Breisach am Rhein (Antragsgegnerin) über die Erhebung einer Vergnügungssteuer (Vergnügungssteuersatzung - VStS) vom 22.03.2022.

Sie betreibt im Stadtgebiet der Antragsgegnerin in der Gaststätte „xxxxx“, xxxxxxxstraße xx, zwei Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit. Auch in anderen Gemeinden ist sie gewerbliche Aufstellerin von Spiel- und Unterhaltungsgeräten in Gaststätten. Außerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin betreibt sie zusätzlich auch Spielhallen.

Der Gemeinderat der Antragsgegnerin beschloss am 22.03.2022 die Satzung über die 3. Änderung der Vergnügungssteuersatzung vom 15.12.2015, zuletzt geändert am 17.11.2020. Diese lautet wie folgt:

§ 1 Änderungen

§ 7 „Erhebungsform und Steuersatz“ wird wie folgt geändert

(1) Der Steuersatz beträgt für jeden angefangenen Kalendermonat der Steuerpflicht für das Bereithalten eines Gerätes (§ 2 Abs. 1)

1. mit Gewinnmöglichkeit an den in § 2 Abs. 1 genannten Orten 25 Prozent der elektronisch gezählten Bruttokasse, mindestens jedoch 425,00 € pro Monat und Spielgerät.

Bei Verwendung von Chips, Token und dergleichen ist der hierfür maßgebliche Geldwert zugrunde zu legen.

2. ohne Gewinnmöglichkeit und

- aufgestellt in einer Spielhalle oder einem ähnlichen Unternehmen im Sinne von § 40 Landesglücksspielgesetz € 50,00
- aufgestellt an einem sonstigen Aufstellungsort € 20,00.

(2) Tritt im Laufe eines Kalendermonats an die Stelle eines Gerätes gemäß Abs. 1 Nr. 2 ein gleichwertiges Gerät, so wird die Steuer für diesen Kalendermonat nur einmal erhoben.

(3) Bei einem Wechsel des Aufstellungsortes eines Gerätes nach Abs. 1 Nr. 2 im Stadtgebiet wird die Steuer für den Kalendermonat, in dem die Änderung eintritt, nur einmal berechnet. Dies gilt entsprechend bei einem Wechsel in der Person des Aufstellers; Steuerschuldner für den Kalendermonat, in dem die Änderung eintritt, bleibt der bisherige Aufsteller.

(4) Ist während eines vollen Kalendermonats die öffentliche Zugänglichkeit des Aufstellungsortes nicht gegeben (z. B. Betriebsruhe, Betriebsferien) oder eine Benutzung des Steuergegenstandes für die in § 2 genannten Zwecke aus anderen Gründen nicht möglich, wird für diesen Kalendermonat keine Steuer erhoben.

§ 2 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt ab 01.04.2022 in Kraft.

Bis zu dem Inkrafttreten dieser 3. Änderungssatzung belief sich der Steuersatz für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit an den in § 2 Abs. 1 VStS genannten Orten auf 24 % der elektronisch gezahlten Bruttokasse, eine Mindestbesteuerung gab es nicht.

Am 23.03.2023 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie macht im Wesentlichen geltend, die Satzung über die 3. Änderung der Vergnügungssteuersatzung sei formell rechtswidrig, da sie nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht worden sei. Sie sei auf der Grundlage der am 15.12.2020 beschlossenen Satzung der Antragsgegnerin

über die Form der öffentlichen Bekanntmachung (im Folgenden: Bekanntmachungssatzung) ausschließlich im Internet bekanntgemacht worden. Die Bekanntmachungssatzung vom 15.12.2020 sei jedoch ihrerseits unwirksam. Sie sei am 14.01.2021 auf der Grundlage der zuvor geltenden Bekanntmachungssatzung im maßgeblichen Bekanntmachungsorgan - dem Stadtanzeiger Breisach - bekanntgemacht worden. Gemäß ihrem § 2 sei die neue Bekanntmachungssatzung aber schon rückwirkend am 01.01.2021 in Kraft getreten. Durch diese Rückwirkung habe sich die neue Bekanntmachungssatzung selbst die Rechtsgrundlage ihrer ordnungsgemäßen Bekanntmachung (nach der alten Bekanntmachungssatzung) entzogen.

Überdies bestünden auch inhaltliche Bedenken gegenüber der neuen Bekanntmachungssatzung, da diese in § 1 Abs. 1 die Form der Bekanntmachung im Internet nur eröffne, „soweit keine sondergesetzlichen Bestimmungen bestehen“, aber in § 1 Abs. 3 eine andere Form der Bekanntmachung (nämlich „zusätzlich im Stadtanzeiger Breisach“) nur für Bauleitpläne anordne, so dass für Satzungen, die keine Bauleitpläne seien, aber gleichwohl „sondergesetzlichen Bestimmungen“ unterlägen, unklar bleibe, welches Bekanntmachungsorgan eigentlich maßgeblich sei.

Die streitgegenständliche Änderungssatzung wäre schließlich auch dann nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht worden, wenn die neue Bekanntmachungssatzung rechtswirksam sein sollte. Denn die von der Antragsgegnerin vorgenommene öffentliche Bekanntmachung im Internet genüge nicht den hierfür geltenden Anforderungen des § 1 Abs. 2 Sätze 4, 5 und 8 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (DVO GemO). Nach § 1 Abs. 2 Satz 4 DVO GemO sei bei der Bekanntmachung im Internet der Bereitstellungstag anzugeben. Die erfolgte Angabe des Bereitstellungstags auf der Internetseite der Antragsgegnerin in der Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“ unter der Überschrift „Öffentliche Bekanntmachung Vergnügungssteuersatzung“ sei bereits deshalb nicht ausreichend, weil sie sich auf die öffentliche Bekanntmachung der „Vergnügungssteuersatzung“ beziehe, nicht aber auf die 3. Änderung der Vergnügungssteuersatzung. Der Normadressat

müsse nach dem Zweck der Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 4 DVO GemO dauerhaft auf der Internetseite der Gemeinde verlässlich erkennen können, an welchem Tag die Rechtsvorschrift bekanntgemacht worden sei, da die Bekanntmachung regelmäßig maßgeblich für den Zeitpunkt des Inkrafttretens sei (§ 4 Abs. 3 Satz 2 GemO). Die Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“ der Antragsgegnerin werde regelmäßig aktualisiert, so dass dort jeweils nur die jüngsten öffentlichen Bekanntmachungen verfügbar seien. Bei der Angabe des Bereitstellungstags handele es sich um eine echte Bekanntmachungsvoraussetzung.

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO müsse die öffentliche Bekanntmachung zudem auf der Internetseite der Gemeinde so erreichbar sein, dass der Internetnutzer auf der „Startseite“ den „Bereich des Ortsrechts“ erkenne. Die Startseite sei gemäß § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO gleichzusetzen mit der „Internetadresse der Gemeinde“, die gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO GemO in der Bekanntmachungssatzung anzugeben sei. In der Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin sei als „Internetseite der Stadt Breisach am Rhein“ die Adresse „www.breisach.de“ angegeben. Auf dieser Startseite finde sich jedoch kein Hinweis auf das Ortsrecht. Lediglich auf der Unterseite „www.stadt.breisach.de“ finde man versteckt die Unterrubrik „Satzungen“. Bei der Eingabe des Suchbegriffs „Ortsrecht“ werde auf der Internetseite der Antragsgegnerin kein Ergebnis gefunden. Überdies erfolgten Bekanntmachungen der Antragsgegnerin nicht in der Unterrubrik „Satzungen“, sondern in der Unterrubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“. In der Unterrubrik „Satzungen“ seien im Wesentlichen konsolidierte Fassungen verschiedener Satzungen eingestellt, die gemäß dem ausdrücklichen „rechtlichen Hinweis“ am Ende der Seite keine rechtliche Verbindlichkeit haben sollten.

Der Begriff der „Öffentlichen Bekanntmachungen“ sei nicht mit dem in § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO gemeinten „Bereich des Ortsrechts“ gleichzusetzen. Zum Ortsrecht zählten Satzungen, Rechtsverordnungen und Flächennutzungspläne; nur diese abstrakt-allgemeinen Rechtsnormen seien Gegenstand der Regelungen in § 4 GemO, auf die sich wiederum § 1 DVO GemO beziehe. Hingegen seien Gegenstand öffentlicher Bekanntmachungen nicht nur Regelungen

des Ortsrechts, sondern etwa auch Verwaltungsakte, Ausschreibungen, Offenlagen oder Gemeinderatssitzungen. Vor diesem Hintergrund verlange § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO einen Bereich der Internetseite der Gemeinde, in dem sich nur das Ortsrecht befinde, nicht hingegen noch zahlreiche weitere öffentliche Bekanntmachungen. Auch dieser Anforderung genüge die Internetseite der Antragsgegnerin nicht.

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO seien öffentliche Bekanntmachungen während der Geltungsdauer der betreffenden Satzung mit einer angemessenen Verfügbarkeit im Internet bereitzuhalten und gegen Löschung und Verfälschung durch technische und organisatorische Maßnahmen, insbesondere eine qualifizierte elektronische Signatur, zu sichern. Hieraus folge eine doppelte Anforderung. Einerseits müsse die bekanntzumachende Datei technisch und organisatorisch so gesichert werden, dass sie nicht gelöscht oder geändert werden könne. Hierdurch werde - analog einer klassischen Ausfertigung - gesichert, dass der Inhalt der Datei tatsächlich dem vom Satzungsgeber beschlossenen Normtext entspreche. Andererseits müsse die bekanntzumachende (gesicherte) Datei nicht nur einmalig auf der betreffenden Internetseite eingestellt, sondern dauerhaft im Internet verfügbar sein. Dem entspreche in der analogen Welt die Möglichkeit des Normadressaten, einen bekanntgemachten Normtext jederzeit in den Archiven von Mitteilungs-, Gesetz- oder Verkündungsblättern nachlesen zu können.

Die streitgegenständliche Satzung genüge beiden Anforderungen des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO nicht. Es sei nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin jemals eine Datei mit dem Normtext der bekanntzumachenden Satzung hinreichend gesichert, insbesondere qualifiziert elektronisch signiert, in das Internet eingestellt habe. Eine hinreichende Sicherung der Datei mit dem Normtext der bekanntzumachenden Satzung im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO erfordere nicht nur, dass Dritte nicht von außen auf die Internetseite der Gemeinde zugreifen könnten, sondern auch, dass Personen, die berechtigterweise Zugriff auf den Server der Internetseite der Gemeinde hätten, nicht absichtlich oder unabsichtlich die bekanntgemachte Datei löschen oder inhaltlich

ändern könnten. In diesem Sinne diene die qualifizierte elektronische Signatur dem Schutz der signierten Daten.

Überdies sei eine gesicherte Datei mit dem Normtext der bekanntzumachenden Satzung nicht mehr im Internet verfügbar. Dabei könne offenbleiben, ob die von § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO verlangte Bereithaltung im Internet zwingend im Bereich des Ortsrechts oder auch in einem anderen Bereich der Internetseite der Gemeinde erfolgen könne. Denn die streitgegenständliche Änderungssatzung sei überhaupt nicht mehr im Internet verfügbar. Im elektronischen Ratsinformationssystem der Antragsgegnerin seien nur Beschlussvorlagen und Beschlüsse des Gemeinderats eingestellt, nicht aber die bekanntgemachten Satzungen.

Die genannten formellen Mängel führten zur Unwirksamkeit der streitgegenständlichen Änderungssatzung. Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GemO könnten Verletzungen der Vorschriften über die Bekanntmachung von Satzungen nicht unbeachtlich werden.

Die angegriffene Änderungssatzung sei darüber hinaus auch materiell rechtswidrig. Sie verletze die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit von Spielhallenbetreibern und Spielgeräteaustellern, da der Steuersatz von 25 % und die Mindestbesteuerung eine erdrosselnde Wirkung hätten. Zudem fehle es an der erforderlichen Abwälzbarkeit der Vergnügungssteuern auf die Kunden. Die Mindestbesteuerung verstoße auch deshalb gegen das Gebot der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie nicht nach dem Aufstellungsort des Geldspielgeräts in Spielhallen oder Gaststätten differenziere und einer verfassungsrechtlich unzulässigen Besteuerung nach dem Stückzahlmaßstab gleichkomme.

Die Antragstellerin beantragt,

die Satzung über die 3. Änderung der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer der Stadt Breisach am Rhein vom 22.03.2022 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, die streitgegenständliche Änderungssatzung sei formell und materiell rechtmäßig. Sie sei auf der Grundlage einer wirksamen Bekanntmachungssatzung ordnungsgemäß bekanntgemacht worden. Für die Änderung der Bekanntmachungsform sei es denklöglich notwendig, dass die bisherige Bekanntmachungsform aufgehoben, aber noch für die Änderung selbst angewendet werde. Die Argumentation der Antragstellerin würde dazu führen, dass eine neue Bekanntmachungssatzung bereits in der neuen Bekanntmachungsform bekanntgemacht werden müsste, also in einer Form, die zum Zeitpunkt der Bekanntmachung noch nicht satzungsrechtlich wirksam geregelt sei. Überdies hätte eine unzulässige Rückwirkungsanordnung nicht die Gesamtnichtigkeit der Bekanntmachungssatzung, sondern nur deren Teilnichtigkeit in der Weise zur Folge, dass die Bekanntmachungssatzung ab dem Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung wirksam sei.

Die neue Bekanntmachungssatzung sei auch im Hinblick auf die Regelungen in § 1 Abs. 1 und 3 dieser Satzung hinreichend bestimmt. Nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck dieser Regelungen sei klar, dass § 1 Abs. 3 der Bekanntmachungssatzung nur einen besonderen Fall sondergesetzlicher Bestimmungen im Sinne des § 1 Abs. 1 der Bekanntmachungssatzung regele, nämlich den Fall der Bekanntmachung von Bauleitplänen nach den zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Bekanntmachungssatzung geltenden Regelungen im Baugesetzbuch.

Die streitgegenständliche Änderungssatzung sei entsprechend der Bekanntmachungssatzung ordnungsgemäß im Internet bekanntgemacht worden. Der Bereitstellungstag, der 29.03.2022, sei gemäß § 1 Abs. 2 Satz 4 DVO GemO in der Übersicht der öffentlichen Bekanntmachungen vermerkt. Die Bekanntmachungen seien auf der städtischen Website auch entsprechend den Maßgaben des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO leicht auffindbar. Die von der Antragstellerin geforderte ausdrückliche Bezeichnung des Informationsbereichs als „Bereich

des Ortsrechts“ würde der vom Gesetzgeber bezweckten einfachen Auffindbarkeit öffentlicher Bekanntmachungen zuwiderlaufen. Unschädlich sei es auch, dass der Link zu den öffentlichen Bekanntmachungen in der Kategorie „Aktuelles“ eingeordnet sei, da es sich hierbei nicht um eine eigene Unterseite handle, sondern um eine Kategorie innerhalb der Navigationsleiste, auf die nicht gesondert geklickt werden müsse. Die „Öffentlichen Bekanntmachungen“ seien zudem im Schnellzugriffsbereich auf der Startseite verlinkt. Startseite sei die Seite „www.stadt.breisach.de“ und nicht die Seite „www.breisach.de“. Die letztgenannte Seite stelle nur eine „Weggabelung“ zwischen der Website der Gemeindeverwaltung für rechtliche und kommunalpolitische Angelegenheiten einerseits und dem touristischen Informationsangebot andererseits dar. Für einen Bürger sei erkennbar, dass sich rechtliche Informationen nicht unter „Urlaubsregion Breisach am Rhein“ fänden, sondern unter „Leben & Arbeiten Breisach am Rhein“.

Entgegen dem Vortrag der Antragstellerin sei die Bekanntmachung der streitgegenständlichen Änderungssatzung nach wie vor den Anforderungen des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO entsprechend auf den Internetseiten der Gemeinde, nämlich im Ratsinformationssystem, verfügbar und ohne Weiteres auffindbar. Da es sich bei der Bekanntmachung nur um einen „punktuellen Akt“ handle, würde das Unterlassen einer weiteren Zurverfügungstellung der Satzung im Übrigen nicht zu einem Bekanntmachungsfehler und damit nicht zur Unwirksamkeit der Satzung führen.

Zu Unrecht gehe die Antragstellerin des Weiteren davon aus, die Bekanntmachung sei nach § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO zwingend mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach der eIDAS-Verordnung (VO 910/2014/EU) zu versehen. Diese Verordnung sei vorliegend nicht anwendbar, da das Kommunalabgabenrecht nicht dem Anwendungsbereich des Unionsrechts unterfalle und Art. 2 Abs. 2 und 3 der eIDAS-Verordnung Vorgänge auf Grundlage nationalen Rechts und verfahrensmäßige Formvorschriften ausdrücklich vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehme. Die Regelungen der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung seien deshalb autonom anhand der Sicherungszwecke des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO

auszulegen. Diese Vorschrift erfordere eine qualifizierte elektronische Signatur nicht zwingend. Eine solche werde nur als Regelbeispiel („insbesondere“) für technische und organisatorische Maßnahmen gegen Verfälschungen genannt. Es genügten also auch andere Maßnahmen gegen Verfälschung und Löschung.

Die Website der Gemeinde und damit auch alle Bekanntmachungen auf dieser Seite seien durch ein SSL-Zertifikat der von allen wesentlichen Webbrowser- und Betriebssystemherstellern als „Root Certificate Authority“ anerkannten Zertifizierungsstelle GlobalSign gesichert. Der Zugriff auf die Website erfolge über eine SSL-zertifizierte HTTPS-Verbindung. Dadurch werde zum einen die verschlüsselte Kommunikation ermöglicht, zum anderen die Authentizität der Datenübertragung zwischen Gemeindeforum und Besuchern gewährleistet. Damit sei der gesamte Übertragungsweg zwischen Server und Benutzer sowie die Herkunft seitens der Stadt als Zertifikatinhaberin technisch und organisatorisch sichergestellt. Eine Verfälschung z. B. durch sogenannte Man-in-the-middle-Attacken oder die Umleitung auf den Server eines Angreifers sei ausgeschlossen. Überdies werde bei der von der Website der Antragsgegnerin verwendeten Verbindung per TLS 1.3 das Verfahren des „Galois/Counter Mode“ (GCM) angewendet, wodurch neben der Identifizierung des Servers auch die Integrität und Authentizität der verschlüsselt übertragenen Daten durch kryptographische Maßnahmen überprüfbar gesichert werde.

Die streitgegenständliche Änderungssatzung sei auch materiell rechtmäßig. Die Regelung einer Mindeststeuer verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. In der Rechtsprechung sei anerkannt, dass eine Mindeststeuer für die automatenbezogene Vergnügungssteuer grundsätzlich zulässig sei. Die Mindeststeuer führe zwar zu einer Ungleichbehandlung der Betreiber von Automaten mit geringem Umsatz gegenüber den Betreibern von Automaten mit hohem Umsatz. Diese Ungleichbehandlung sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings durch den Lenkungszweck der Bekämpfung und Eindämmung der Spielsucht gerechtfertigt. Die Mindestbesteuerung bedeute keine Rückkehr zum unzulässigen Stückzahlmaßstab, weil sie nur einen Teil der Besteuerungsfälle erfasse, während grundsätzlich weiterhin der aufwandsbezogene Maßstab greife. Insgesamt unterlägen im Gebiet der Antragsgegnerin bei

sämtlichen Automaten mit Gewinnmöglichkeit nur ca. 6,47 % der Besteuerungsvorgänge und bei Automaten mit Gewinnmöglichkeit außerhalb von Spielhallen nur ca. 11,07 % der Mindeststeuer. Damit sei die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Grenze von 30 % der Besteuerungsvorgänge unterschritten.

Der Vergnügungssteuersatz von 25 % habe auch in Verbindung mit der Mindeststeuer keine erdrosselnde Wirkung. Maßstab hierfür sei nicht die wirtschaftliche Situation der Antragstellerin, sondern die eines durchschnittlichen Betreibers im Gemeindegebiet. Zu betrachten sei deshalb die Entwicklung der Anzahl von Spielgeräten im Gemeindegebiet insgesamt. Nach dem Inkrafttreten der streitgegenständlichen Änderungssatzung habe sich die Gesamtzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten im Stadtgebiet von 121 Ende des Jahres 2021 nur geringfügig auf 118 zum Ende des Jahres 2023 reduziert. Anhaltspunkte für eine erdrosselnde Wirkung seien deshalb nicht ersichtlich. Dies ergebe sich auch, wenn die Stadt Neuenburg am Rhein ergänzend in den Blick genommen würde, die strukturell vergleichbar sei, weil sie im selben Landkreis und ebenfalls unmittelbar an der Grenze zu Frankreich liege und eine ähnliche Größe aufweise. Nach Auskunft der dortigen Stadtverwaltung sei auch dort bei einem Steuersatz von 25 % und einer Mindeststeuer von 425,- EUR seit dem 01.01.2019 kein relevanter Rückgang festzustellen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Akte der Antragsgegnerin, die gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat Erfolg. Er ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.).

I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Der Antrag ist statthaft, denn bei der angefochtenen Satzung handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit § 4 des baden-württembergischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO).

Die Antragstellerin besitzt auch die erforderliche Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), da sie als Aufstellerin von unter die Satzung fallenden Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit geltend machen kann, durch die Satzung sowie deren behördlichen Vollzug, insbesondere als Steuerschuldnerin nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VStS und als Steuererklärungspflichtige nach § 11 VStS, unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein.

Der Antrag wurde am 23.03.2023 fristgerecht innerhalb der ab dem Tag der Bekanntmachung der Satzung laufenden Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt. Nach den Angaben der Antragsgegnerin wurde die streitgegenständliche Änderungssatzung am 29.03.2022 bekanntgemacht.

II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Die angefochtene Änderungssatzung ist formell rechtswidrig, da sie nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht wurde. Zwar ist die Satzung der Antragsgegnerin über die Form der öffentlichen Bekanntmachung vom 15.12.2020 (im Folgenden: Bekanntmachungssatzung) jedenfalls im maßgeblichen Zeitpunkt der Bekanntmachung der streitgegenständlichen Änderungssatzung wirksam gewesen (dazu im Folgenden unter 1.). Die zu beurteilende Änderungssatzung wurde jedoch nicht gemäß den Maßgaben des § 1 Abs. 2 der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung - DVO GemO - in der auch heute noch geltenden Fassung des Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 (GBl. S. 870) ordnungsgemäß durch Bereitstellung im Internet bekanntgemacht (dazu im Folgenden unter 2.). Dies hat die Unwirksamkeit der Satzung zur Folge (dazu im Folgenden unter 3.).

1. Die Bekanntmachungssatzung vom 15.12.2020, nach deren § 1 Abs. 1 Satz 1 öffentliche Bekanntmachungen der Antragsgegnerin, soweit keine sondergesetzlichen Bestimmungen bestehen, durch die Bereitstellung auf der Internetseite der Antragsgegnerin (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 DVO GemO) erfolgen, war jedenfalls im Zeitpunkt der Bekanntmachung der streitgegenständlichen Satzung wirksam.

a) Ihrer Wirksamkeit zu diesem Zeitpunkt steht nicht entgegen, dass die am 15.12.2020 beschlossene Bekanntmachungssatzung erst am 14.01.2021 gemäß den Bestimmungen der vormaligen Bekanntmachungssatzung im „Stadtanzeiger Breisach“ bekanntgemacht wurde, aber nach ihrem § 2 bereits rückwirkend zum 01.01.2021 in Kraft treten und zugleich die Vorgängersatzung außer Kraft treten sollte. Die Antragstellerin rügt insoweit, mit dem rückwirkenden Inkraftsetzen der neuen Bekanntmachungssatzung sei zugleich die frühere Bekanntmachungssatzung rückwirkend außer Kraft getreten, so dass sich die neue Bekanntmachungssatzung selbst die Grundlage für ihre wirksame Bekanntmachung genommen habe.

Selbst wenn dieser Argumentation zu folgen wäre (vgl. zum rückwirkenden Inkraftsetzen von Bekanntmachungsvorschriften OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.05.2007 - OVG 9 S 16.07 - juris Rn. 4 f.; Driehaus, Abgabensatzungen, 2. Aufl., § 5 Rn. 5), hätte dies nicht die Gesamtnichtigkeit der neuen Bekanntmachungssatzung, sondern allenfalls eine Teilnichtigkeit in der Weise zur Folge, dass die Regelung des § 2 der Bekanntmachungssatzung unwirksam wäre und die Satzung nach der allgemeinen gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 3 Satz 2 GemO am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft getreten wäre, also am 15.01.2021. Einzelne Rechtsfehler haben nicht die Gesamtnichtigkeit einer Satzung zur Folge, wenn die ohne den nichtigen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt (§ 139 BGB analog) und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30.10.2019 - 4 B 37.18 - juris Rn. 6; Urteil vom 11.07.2012 - 9 CN 1.11 - juris Rn. 30; Beschluss vom 28.08.2008 - 9 B 40.08 - juris Rn. 13; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16.09.2009 - 2 S 1466/07 - juris Rn. 60).

Im Fall der Nichtigkeit des § 2 der Bekanntmachungssatzung über das Inkrafttreten dieser Satzung bleibt die Regelungswirkung des § 1 der Bekanntmachungssatzung über die Form der öffentlichen Bekanntmachung weiterhin sinnvoll (vgl. zu einem ähnlichen Fall BVerwG, Urteil vom 25.11.1981 - 8 C 14.81 - BVerwGE 64, 218, juris Rn. 15). Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte ist zudem davon auszugehen, dass der Ortsgesetzgeber die Bekanntmachungssatzung auch ohne die Regelung zum Inkrafttreten erlassen hätte. Die neuen Bekanntmachungsregelungen sollten jedenfalls gemäß der allgemeinen Regelung über das Inkrafttreten von Satzungen nach § 4 Abs. 3 Satz 2 GemO ab dem Tag nach der Bekanntmachung gelten und wurden von der Antragsgegnerin in der Folgezeit auch entsprechend angewandt.

b) Entgegen der Rüge der Antragstellerin ist § 1 Abs. 1 der Bekanntmachungssatzung, wonach öffentliche Bekanntmachungen im Internet erfolgen, „soweit keine sondergesetzlichen Bestimmungen bestehen“, auch nicht deshalb unbestimmt, weil in § 1 Abs. 3 der Bekanntmachungssatzung eine andere Form der Bekanntmachung - nämlich die zusätzliche Bekanntmachung im „Stadtanzeiger Breisach“ - nur für Bauleitpläne angeordnet wird. Hiernach bleibt für Satzungen, die keine Bauleitpläne sind, für die aber gleichwohl „sondergesetzliche Bestimmungen“ gelten, nicht unklar, wie die Bekanntmachung zu erfolgen hat. Vielmehr ergibt sich im Wege der Auslegung nach Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck eindeutig, dass § 1 Abs. 3 der Bekanntmachungssatzung nur einen besonders relevanten Anwendungsfall der in § 1 Abs. 1 der Bekanntmachungssatzung genannten „sondergesetzlichen Regelungen“ ausdrücklich regelt, nämlich - unter Verweis auf §§ 3, 4a und 10 BauGB - den Fall der Bekanntmachung von Bauleitplänen. Dementsprechend wird in § 1 Abs. 3 der Bekanntmachungssatzung auch der zeitliche Anwendungsbereich dieser satzungsrechtlichen Regelung ausdrücklich auf die Geltungsdauer der Sonderregelungen im Baugesetzbuch beschränkt und ergänzend auf mögliche andere sondergesetzliche Bestimmungen verwiesen. Es bleibt daher kein Zweifel, dass die Regelung in § 1 Abs. 3 der Bekanntmachungssatzung nur für Bauleitpläne Anwendung findet und für andere gesetzlich geregelte Sonderfälle nach der allgemei-

nen Vorschrift des § 1 Abs. 1 der Bekanntmachungssatzung die insoweit maßgeblichen sondergesetzlichen Regelungen gelten. § 1 Abs. 1 der Bekanntmachungssatzung wiederholt mit der Bezugnahme auf „sondergesetzliche Bestimmungen“ somit nur den Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 1 DVO GemO und trägt dem Vorrang gesetzlicher Spezialregelungen über die Bekanntmachung Rechnung.

2. Die streitgegenständliche Änderungssatzung ist allerdings formell rechtswidrig, weil sie nicht gemäß den Vorgaben des § 1 Abs. 2 DVO GemO ordnungsgemäß im Internet bekanntgemacht worden ist.

a) Zwar ist aus dem in der Akte der Antragsgegnerin vorhandenen Ausdruck der Übersicht zu den öffentlichen Bekanntmachungen auf der Internetseite „https://stadt.breisach.de/de/breisach_aktuell/aktuelles/oeffentl._bekanntmachungen“ ersichtlich, dass der Bereitstellungstag, der 29.03.2022, dort den Vorgaben des § 1 Abs. 2 Satz 4 DVO GemO entsprechend vermerkt ist. Das Erfordernis einer besonderen Form der Angabe des Bereitstellungsdatums ist den Regelungen des § 1 Abs. 2 DVO GemO nicht zu entnehmen (vgl. hierzu auch VG Schwerin, Urteil vom 04.05.2022 - 4 A 3080/15 - juris Rn. 70). Der Senat folgt auch nicht der Argumentation der Antragstellerin, wonach die erfolgte Angabe des Bereitstellungsdatums deshalb unzureichend sei, weil sie unter der Überschrift „Öffentliche Bekanntmachung Vergnügungssteuersatzung“ erfolgt ist. Denn durch einen Klick auf das entsprechende Feld konnte die streitgegenständliche 3. Änderungssatzung der Vergnügungssteuersatzung aufgerufen werden. Es war also ohne Weiteres ersichtlich, dass sich die Angabe des Bereitstellungsdatums auf die öffentliche Bekanntmachung dieser Änderungssatzung bezog.

b) Entgegen dem Vortrag der Antragstellerin ergibt sich aus den Regelungen des § 1 Abs. 2 DVO GemO auch nicht, dass der Bereitstellungstag dauerhaft auf der Internetseite der Antragsgegnerin vermerkt werden muss. § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO verlangt nur, dass die öffentlichen Bekanntmachungen selbst während der Geltungsdauer mit einer angemessenen Verfügbarkeit im Internet bereitzuhalten sind. Das Erfordernis eines dauerhaften Vermerks des

Bereitstellungstags auf der Internetseite der Antragsgegnerin folgt auch nicht aus dem Zweck der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 4 DVO GemO. Zwar muss der Tag der Bereitstellung der öffentlichen Bekanntmachung dokumentiert und nachweisbar sein. Dies gilt insbesondere für Satzungen, da diese, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, am Tag nach der Bekanntmachung, also am Tag nach der Bereitstellung im Internet (vgl. LT-Drucks. 15/7480, S. 32), in Kraft treten (§ 4 Abs. 3 Satz 2 GemO); auch ist der Tag der Bekanntmachung entscheidend für das Unbeachtlichwerden von Verfahrens- oder Formvorschriften (§ 4 Abs. 4 Satz 1 GemO) und den Ablauf der Frist für die Stellung eines Normenkontrollantrags (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Dies bedeutet aber nicht, dass der Tag der Bereitstellung dauerhaft im Internet dokumentiert sein muss. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat bei einer elektronischen Bekanntmachung vielmehr der Normgeber den Tag der Bekanntgabe im Bestreitensfalle nachzuweisen; er hat also nachzuweisen, wann die Norm auf einer von ihm zu verantwortenden Seite mit dem Willen, sie amtlich bekanntzumachen, ins Internet eingestellt wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 10.10.2019 - 4 CN 6.18 - juris Rn. 16 ff.; vgl. auch allgemein zur Angabe des Bereitstellungstags Niedersächsisches OVG, Urteil vom 25.01.2021 - 8 KN 49/19 - juris Rn. 111, wonach es sich hierbei um eine echte Wirksamkeitsvoraussetzung handelt). Dies ist - etwa durch einen Screenshot der Internetseite mit einem entsprechenden Vermerk in den Akten der Gemeinde (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 2 DVO GemO) - auch möglich, wenn der Bereitstellungstag nicht dauerhaft auf der Internetseite der Gemeinde angegeben wird.

c) Ohne Erfolg beruft sich die Antragstellerin des Weiteren darauf, die öffentlich bekanntgemachte Änderungssatzung werde durch die Antragsgegnerin entgegen den Maßgaben des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO, wonach öffentliche Bekanntmachungen während der Geltungsdauer mit einer angemessenen Verfügbarkeit im Internet bereitzuhalten sind, nicht dauerhaft im Internet bereitgehalten. Ist im Fall einer öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt einer Gemeinde kein Belegstück des Druckwerks verwahrt worden, so betrifft dies die zeitlich nachfolgende Dokumentation der Bekanntmachung, hat aber keine Auswirkungen auf die Bekanntmachung selbst; die unterbliebene Aufbewahrung des Druckerzeugnisses hat nicht die nachträgliche Unwirksamkeit einer

ordnungsgemäß bekanntgemachten Satzung zur Folge (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.06.2004 - 15 A 1535/04 - juris Rn. 10; Driehaus, Abgabensatzungen, 2. Aufl., § 5 Rn. 6).

Dies gilt für eine im Internet bekanntgemachte Satzung jedenfalls dann entsprechend, wenn das Dokument nach der erfolgten Bereitstellung im Internet für einen sich anschließenden angemessenen Zeitraum mit einer angemessenen Verfügbarkeit im Internet bereitgehalten wird (a. A. Bahr in Dietlein/Mehde, BeckOK Kommunalrecht Niedersachsen, § 11 Rn. 20 zu § 11 Abs. 3 Satz 4 des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes, der lediglich kurzfristige technische Störungen als unschädlich ansieht und ansonsten von einem Bekanntmachungsmangel ausgeht). Die Angemessenheit dieses Zeitraums und der Verfügbarkeit ist dabei mit Blick auf das rechtsstaatliche Publizitätsgebot zu bestimmen. Danach hat der zuständige Normgeber das Bekanntmachungsverfahren so auszugestalten, dass es seinen rechtsstaatlichen Zweck erfüllt, der Öffentlichkeit die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.02.1994 - 1 BvL 30/88 - BVerfGE 90, 60, juris Rn. 135; Beschluss vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81 - juris Rn. 36). Der Normadressat muss die Möglichkeit erhalten, vom Erlass und vom Inhalt der Norm Kenntnis zu nehmen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.02.2022 - 4 BN 39.21 - juris Rn. 5; Urteil vom 11.10.2006 - 10 CN 2.05 - BVerwGE 126, 388, juris Rn. 18; Beschluss vom 08.07.1992 - 4 NB 20.92 - juris Rn. 8; Urteil vom 14.12.1973 - IV C 71.71 - BVerwGE 44, 244, juris Rn. 24). Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein (BVerwG, Urteil vom 14.12.2022 - 4 CN 1.22 - juris Rn. 16; Urteil vom 10.10.2019 - 4 CN 6.18 - juris Rn. 13). Dies wäre etwa der Fall, wenn eine Datei mit dem Normtext der bekanntzumachenden Satzung unmittelbar nach ihrer Einstellung im Internet wieder von der Internetseite gelöscht würde.

Nach den unbestrittenen Angaben der Antragsgegnerin werden öffentliche Bekanntmachungen zumindest für einen Zeitraum von zwei bis drei Wochen im Bereich der „Öffentlichen Bekanntmachungen“ auf der Internetseite der Antragsgegnerin eingestellt. Dieser Zeitraum gewährleistet die rechtsstaatliche Vorgabe, dass der Normbefehl den Adressaten erreichen kann und dieser in

der Lage ist, ihn zu beachten. Es bedarf deshalb vorliegend keiner Entscheidung, ob die Antragsgegnerin nach Ablauf dieses Zeitraums von zwei bis drei Wochen der Vorgabe des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO Rechnung getragen hat, indem sie die Datei mit der bekanntgemachten 3. Änderungssatzung in ihrem Ratsinformationssystem durch ein Büroklammersymbol verlinkt hat, welches neben dem Link zur Beratungsunterlage und dem Beschlusstext der Änderungssatzung eingefügt ist. Problematisch ist insoweit, dass die Bedeutung der Büroklammer nicht erläutert wird und auch sonst nicht ersichtlich ist, dass sich hinter dieser der bekanntgemachte Satzungstext verbirgt.

d) Zweifel an der ordnungsgemäßen Bekanntmachung begründet im vorliegenden Fall ein „rechtlicher Hinweis“ der Antragsgegnerin, den diese auf ihrer Internetseite eingefügt hat, auf der die Satzungen in ihrer konsolidierten Fassung zu finden sind. Dieser „rechtliche Hinweis“ lautet:

„Bei den auf www.breisach.de angebotenen Texten handelt es sich um Arbeits- und Lesefassungen, die regelmäßig aktualisiert werden. Rechtlich verbindlich sind jedoch die gedruckten und amtlich veröffentlichten Fassungen. Sie sind in den jeweils verantwortlichen Ämtern einzusehen bzw. erhältlich.“

Dieser Hinweis, der sich ausdrücklich auf alle „auf www.breisach.de angebotenen Texte[...]“ und damit nicht nur auf die konsolidierten Fassungen bezieht, ist irreführend und widerspricht den Regelungen des § 1 Abs. 1 und 2 DVO GemO i.V.m. der Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin, die, soweit keine Sonderregelungen bestehen, ausschließlich eine öffentliche Bekanntmachung durch Veröffentlichung im Internet vorsehen. Rechtlich verbindlich sind somit nicht die gedruckten, sondern die nach den Regelungen der Bekanntmachungssatzung im Internet amtlich bekanntgemachten Normtexte. Allenfalls im Wege einer Auslegung kann der Hinweis so verstanden werden, dass er sich nur auf die auf der betreffenden Seite eingestellten konsolidierten Fassungen bezieht. Dies bedarf vorliegend aber keiner Entscheidung, da die erfolgte Bekanntmachung der streitgegenständlichen Änderungssatzung jedenfalls an den

im Folgenden dargelegten Mängeln leidet, die ihre Unwirksamkeit zur Folge haben.

e) Die erfolgte Bekanntmachung der angegriffenen Satzung genügt nicht den Anforderungen des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO. Danach müssen öffentliche Bekanntmachungen im Internet auf der Internetseite der Gemeinde so erreichbar sein, dass der Internetnutzer auf der Startseite den Bereich des Ortsrechts erkennt.

aa) Zwar ist der Antragstellerin nicht zu folgen, soweit sie meint, die Startseite müsse ausdrücklich auf den „Bereich des Ortsrechts“ verweisen. Vielmehr ist es nach dem Sinn und Zweck der Regelung, ein einfaches Auffinden der öffentlichen Bekanntmachungen zu ermöglichen (vgl. hierzu auch LT-Drucks. 15/7480, S. 31), ausreichend und darüber hinaus auch sachgerecht, wenn auf der Startseite auf den Bereich der „Öffentlichen Bekanntmachungen“ verwiesen wird. Denn die Regelung des § 1 Abs. 2 DVO zu öffentlichen Bekanntmachungen im Internet bezieht sich nicht nur auf öffentliche Bekanntmachungen des Ortsrechts, sondern ganz allgemein auf öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden, also z. B. auch auf Ausschreibungen oder öffentliche Aufforderungen. Die Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“ entspricht überdies der allgemein üblichen Überschrift in Amtsblättern (dort häufig auch „Amtliche Bekanntmachungen“), unter denen in der Regel ebenfalls nicht nur die öffentlichen Bekanntmachungen zum Ortsrecht, sondern auch sonstige öffentliche Bekanntmachungen zu finden sind.

bb) Die „Öffentlichen Bekanntmachungen“ der Antragsgegnerin sind allerdings nicht - wie von § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO gefordert - auf der Startseite ihres Internetauftritts erkennbar.

Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO GemO ist bei der öffentlichen Bekanntmachung im Internet in der Satzung über die öffentliche Bekanntmachung (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 DVO GemO) die „Internetadresse“ der Gemeinde anzugeben. Die An-

tragsgegnerin hat dieser Anforderung entsprechend in § 1 Abs. 1 ihrer Bekanntmachungssatzung für ihre „Internetseite“ die Internetadresse „www.breisach.de“ angegeben.

Die Antragstellerin sieht diese Internetseite zu Recht als „Startseite“ im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO an und beruft sich - auch insoweit zutreffend - darauf, dass sich auf dieser Internetseite kein Hinweis auf den Bereich des Ortsrechts bzw. der öffentlichen Bekanntmachungen findet und dieser Bereich dort mithin nicht gemäß § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO erkennbar ist. Auf dieser Internetseite befindet sich nur eine Wahlmöglichkeit zwischen der Schaltfläche „Urlaubsregion Breisach am Rhein“, die zu dem touristischen Informationsangebot der Antragsgegnerin führt, und der Schaltfläche „Leben & Arbeiten Breisach am Rhein“, die zur Seite der Stadtverwaltung „www.stadt.breisach.de“ weiterleitet.

Die Antragsgegnerin wendet hiergegen ein, als Startseite im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO sei erst die unter der Schaltfläche „Leben & Arbeiten Breisach am Rhein“ verlinkte Seite der Stadtverwaltung „www.stadt.breisach.de“ anzusehen, da es für den Bürger offensichtlich sei, dass öffentliche Bekanntmachungen nicht bei den Informationen zum Tourismusangebot zu finden seien; § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO verlange nur, dass der Bereich des Ortsrechts von der Internetseite aus „erreichbar“ sei.

Dies trifft indes nicht zu. § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO konkretisiert vielmehr, wie der Bereich des Ortsrechts auf der Internetseite der Gemeinde erreichbar sein muss, nämlich so, dass der Internetnutzer auf der Startseite den Bereich des Ortsrechts „erkennt“. Zwar mag es nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 DVO GemO, der die Begriffe „Internetadresse“ (in § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO GemO), „Internetseite der Gemeinde“ und „Startseite“ (in § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO) in einem Atemzug verwendet, vertretbar erscheinen, zwischen der „Internetadresse“ und der „Startseite“ zu differenzieren. Der Sinn und Zweck des § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO GemO, der die Gemeinde im Fall der öffentlichen Bekanntmachung im Internet verpflichtet, die „Internetadresse“ anzugeben, spricht jedoch dafür, die unter dieser Internetadresse zu findende Internetseite auch als

Startseite im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO anzusehen. Startseite im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO ist mithin die Internetseite der Gemeinde, deren Internetadresse sie gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 DVO GemO in ihrer Satzung über die öffentliche Bekanntmachung angegeben hat. Die nach dieser Vorschrift erforderliche Angabe der Internetadresse dient gerade dazu, Unklarheiten bei der Bestimmung der Startseite zu vermeiden.

Die dargelegte Auffassung der Antragsgegnerin hätte dagegen eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge, die im Hinblick auf das rechtsstaatliche Publizitätsgebot Bedenken begegnet. Auch der Gesetzgeber hat deshalb bei der Neuregelung des § 1 Abs. 2 DVO GemO unter Verweis auf das Rechtsstaatsprinzip betont, dass die Internetseite der Gemeinde in redaktioneller Hinsicht die gebotenen Anforderungen an eine leichte Auffindbarkeit der Informationen und eine einfache Navigation für den Nutzer erfüllen muss (vgl. LT-Drucks. 15/7480, S. 31). Wie dies umzusetzen ist, nämlich so, dass von der Startseite aus der Bereich des Ortsrechts erkennbar ist, hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 2 Satz 5 DVO GemO ausdrücklich geregelt. Diese Norm ist deshalb auch nicht als bloße Ordnungsvorschrift zu verstehen, sondern als echte Wirksamkeitsvoraussetzung einer öffentlichen Bekanntmachung.

f) Nicht erfüllt ist vorliegend auch das Erfordernis des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO, wonach öffentliche Bekanntmachungen gegen Löschung und Verfälschung durch technische und organisatorische Maßnahmen, insbesondere eine qualifizierte elektronische Signatur, zu sichern sind. Denn die auf der Internetseite der Antragsgegnerin eingestellte Datei der öffentlich bekanntzumachenden 3. Änderungssatzung war nicht qualifiziert elektronisch signiert. Dies hat einen wesentlichen Bekanntmachungsmangel zur Folge.

aa) Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin regelt § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO das Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur nicht als Regelbeispiel, sondern als Mindestanforderung der nach dieser Vorschrift notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Sicherung öffentlicher Bekanntmachungen gegen Löschung und Verfälschung. Dies legt bereits der Wortlaut der Vorschrift („insbesondere“) nahe. Hätte der Verordnungsgeber

eine qualifizierte elektronische Signatur nur als ein Beispiel für die genannten technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Sicherung gegen Löschung und Verfälschung regeln wollen, wäre zu erwarten gewesen, dass er den Einschub nicht mit dem Wort „insbesondere“, sondern mit dem Wort „etwa“ oder „zum Beispiel“ eingeleitet oder den Einschub durch den Zusatz „oder in vergleichbarer Weise“ ergänzt.

Maßgeblich spricht die Entstehungsgeschichte des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO dafür, dass es sich bei der qualifizierten elektronischen Signatur um ein Mindestanforderung handelt. Die Einfügung der Regelungen über die öffentliche Bekanntmachung im Internet in die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung erfolgte durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28.10.2015 (GBl. S. 870). Sie beruht auf einem Antrag der Fraktion GRÜNE und der Fraktion der SPD zur Änderung des Gesetzentwurfs der Landesregierung (Anlage 1 zu der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Innenausschusses, LT-Drucks. 15/7480). Darin wird ausgeführt, die Bekanntmachung im Internet müsse bestimmte datenverarbeitungstechnische Standards erfüllen; die Dokumente müssten mit einer elektronischen Signatur versehen sein, so dass ihre Echtheit und Unverfälschtheit gewährleistet sei.

Vorbild für die in § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO getroffene Regelung waren bereits geltende Vorschriften über die Internetbekanntmachung in anderen Bundesländern (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 4 des niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 13.10.2011, § 5a Abs. 3 Satz 3 der hessischen Bekanntmachungsverordnung vom 01.10.2013, § 9 Abs. 2 Satz 5 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 17.06.2014). Nach diesen Regelungen sind die bekanntgemachten Satzungen „durch technische und organisatorische Maßnahmen zu sichern“. Keine dieser Vorschriften enthält wie die baden-württembergische Regelung eine Bezugnahme auf eine qualifizierte elektronische Signatur. Auch hieraus ergibt sich, dass der baden-württembergische Landesgesetzgeber der qualifizierten elektronischen Signatur des öffentlich bekanntgemachten Dokuments eine besondere Bedeutung beigemessen hat.

Das Verständnis, dass es sich hierbei um ein Mindestfordernis handelt, entspricht auch dem Sinn und Zweck des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO. Eine qualifizierte elektronische Signatur gewährleistet nicht nur die Authentizität des Dokuments, sondern schützt dieses wirksam vor einer Verfälschung, und zwar auch durch diejenigen, die berechtigterweise Zugriff auf dieses Dokument haben, wie etwa Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung. Eine qualifizierte elektronische Signatur ist insoweit Ersatz für eine Verkörperung der Bekanntmachung durch ein amtlich verantwortetes und gedrucktes Amtsblatt, das in gleicher Weise nachträglich nicht mehr verfälscht werden kann.

Maßnahmen wie die Sicherung der Website der Gemeinde durch ein SSL-Zertifikat bzw. über eine HTTPS-Verbindung oder eine Verbindung per TLS 1.3 (auch unter Nutzung des „Galois/Counter Mode“), auf die sich die Antragsgegnerin beruft, betreffen dagegen nur den Übertragungsweg bzw. den Schutz der Internetseite vor unberechtigtem Zugriff durch Dritte, sie verhindern jedoch nicht, dass Personen, die berechtigterweise Zugriff auf den Server der Internetseite der Gemeinde haben, wie etwa Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung, absichtlich oder unabsichtlich das bekanntgemachte Dokument inhaltlich ändern.

Insofern vermag die Antragsgegnerin dem Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur nicht entgegenzuhalten, dass auch im Fall einer Internetbekanntmachung eine ausgefertigte Fassung der Satzung in Papierform vorhanden ist. Denn diese ermöglicht nicht den Nachweis, welche Textfassung vom Ortsgesetzgeber tatsächlich bekanntgemacht wurde und ob diese mit der ausgefertigten Fassung übereinstimmt.

Schließlich erleichtert das ausdrücklich geregelte Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur es nicht nur den betroffenen Bürgern zu prüfen, ob erforderliche Maßnahmen gegen eine Verfälschung der bekanntgemachten Norm getroffen wurden, sondern die Regelung schafft insoweit auch Klarheit und Rechtssicherheit für den Ortsgesetzgeber. Das Vorhandensein einer qua-

lifizierten elektronischen Signatur ist ohne erhebliche Schwierigkeiten feststellbar. Mit diesem Begriff verweist die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung auf einen allgemein anerkannten und in der Europäischen Union einheitlich geregelten Standard, nämlich den Standard der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.07.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (im Folgenden: eIDAS-Verordnung). Nach der Definition in Art. 3 Nr. 12 eIDAS-Verordnung ist die qualifizierte elektronische Signatur eine fortgeschrittene elektronische Signatur, die von einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit erstellt wurde und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Signaturen beruht. Gemäß Art. 25 Abs. 2 der eIDAS-Verordnung hat eine qualifizierte elektronische Signatur die gleiche Rechtswirkung wie eine handschriftliche Unterschrift. Sie ermöglicht insbesondere auf Dauer die Prüfung, ob das signierte elektronische Dokument seit der Erzeugung der qualifizierten elektronischen Signatur unverändert geblieben ist (vgl. Ulrich in Schoch/Schneider, VwGO, § 55a Rn. 69 ff.).

Ohne Erfolg hält die Antragsgegnerin der Heranziehung der eIDAS-Verordnung entgegen, der Anwendungsbereich dieser Verordnung sei im Bereich des Kommunalabgabenrechts bzw. des gemeindlichen Satzungsrechts nicht eröffnet. Abgesehen davon, dass dies auch in anderen Rechtsgebieten, die auf den Begriff der qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne der eIDAS-Verordnung Bezug nehmen, nicht der Fall ist, wie etwa im Verwaltungsprozessrecht (vgl. § 55a VwGO) oder im Verwaltungsverfahrenrecht (vgl. § 3a VwVfG), kommt es nicht darauf an, ob die Anwendung der eIDAS-VO europarechtlich vorgegeben ist, sondern darauf, dass auf die Standards dieser Verordnung Bezug genommen werden soll.

Hiervon ist im Fall des § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO auszugehen. Die eIDAS-Verordnung wurde am 23.07.2014 erlassen, ihre wesentlichen Bestimmungen galten ab dem 01.07.2016 (vgl. Art. 52 Abs. 2 der eIDAS-Verordnung). Die eIDAS-Verordnung ersetzte die zuvor geltende Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1999 über gemeinschaftliche

Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (sog. Signaturrechtlinie). Umgesetzt wurde diese Richtlinie in Deutschland seit dem 22.05.2001 durch das Signaturgesetz - SigG -. Mit Einführung der eIDAS-Verordnung wurde die Signaturrechtlinie aufgehoben; das Signaturgesetz wurde durch das Vertrauensdienstegesetz abgelöst, das die Durchführung der Vorschriften über Vertrauensdienste in der eIDAS-Verordnung regelt und am 29.07.2017 in Kraft getreten ist.

Die Einfügung der Regelungen über die öffentliche Bekanntmachung im Internet in die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung erfolgte durch Gesetz vom 28.10.2015 und damit etwa ein Jahr nach dem Erlass der eIDAS-Verordnung zu einem Zeitpunkt, zu dem der Begriff der qualifizierten elektronischen Signaturen bereits in dem damals geltenden § 2 Nr. 3 SigG legaldefiniert war.

Vor diesem Hintergrund erscheint es fernliegend, dass mit dem Begriff der qualifizierten elektronischen Signatur in § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO etwas Anderes gemeint sein könnte als der einheitliche europäische Standard zunächst der Signaturrechtlinie, die durch das Signaturgesetz in nationales Recht umgesetzt wurde, und der nachfolgenden eIDAS-Verordnung. Zugleich ergibt sich aus der Verwendung des Begriffs der qualifizierten elektronischen Signatur und dem hiermit verfolgten Ziel der Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens, dass § 1 Abs. 2 Satz 8 DVO GemO nicht statisch auf einen zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Vorschrift geltenden Standard verweist, sondern als dynamische Verweisung zu verstehen ist.

Dabei bleibt das über die Anforderung einer qualifizierten elektronischen Signatur hinausgehende Erfordernis „technischer und organisatorischer Maßnahmen“ auch bei dem Verständnis sinnvoll, dass es sich bei der qualifizierten elektronischen Signatur um eine Mindestvoraussetzung handelt. Denn das technische Erfordernis einer qualifizierten elektronischen Signatur hindert nur die Verfälschung des Dokuments und sichert dessen Authentizität, schützt das Dokument aber nicht davor, dass dieses nachträglich gelöscht wird. Die Gefahr einer nachträglichen Löschung der öffentlichen Bekanntmachung kann auch

durch technische und organisatorische Maßnahmen nicht ausnahmslos ausgeschlossen werden. Insbesondere gibt es hierfür nach Kenntnis des Senats keine standardisierten Vorgaben, auf die die Verordnungsregelung allgemein hätte Bezug nehmen können. Welche technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung der Löschung eines Dokuments angezeigt sind, kann vielmehr - auch angesichts der fortschreitenden technischen Entwicklungen - nicht abstrakt-generell beantwortet werden.

bb) Fehlt es an einer qualifizierten elektronischen Signatur, so betrifft dies nicht, wie die Antragsgegnerin meint, lediglich den der Bekanntmachung nachfolgenden Zeitraum, sondern die Bekanntmachung selbst, die in diesem Fall an einem wesentlichen Fehler leidet. Zwar dient die qualifizierte elektronische Signatur dem Schutz vor Verfälschung und betrifft insoweit tatsächlich den der eigentlichen Bekanntmachung nachgelagerten Zeitraum. Die qualifizierte elektronische Signatur gewährleistet jedoch auch die Authentizität des Dokuments, ermöglicht es also nachzuvollziehen, ob die öffentliche Bekanntmachung im Internet durch einen Berechtigten veranlasst wurde. Insofern ist sie Ersatz für ein amtlich verantwortetes, gedrucktes Amtsblatt. Die qualifizierte elektronische Signatur gewährleistet als Ersatz für ein gedrucktes Amtsblatt im Sinne des Publizitätsgebots die verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht. Nur wenn die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung der Löschung und Verfälschung des Dokuments einschließlich einer qualifizierten elektronischen Signatur bereits bei der Einstellung in das Internet, also der öffentlichen Bekanntmachung ergriffen werden, erhält die Öffentlichkeit in verlässlicher Weise die Möglichkeit, von dem Erlass und dem Inhalt einer Rechtsnorm Kenntnis zu nehmen.

3. Die dargelegten Bekanntmachungsfehler führen zur Unwirksamkeit der Satzung. Insoweit kann dahinstehen, ob die Antragstellerin mit ihrer Antragschrift vom 23.03.2023 den Fehler einer nicht ordnungsgemäßen Bekanntmachung den Anforderungen des § 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 GemO entsprechend innerhalb eines Jahres seit der Bekanntmachung ausreichend gerügt hat. Denn die Verletzung von Vorschriften über die Bekanntmachung von Satzungen kann nach

§ 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GemO nicht im Sinne des nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GemO unbeachtlich werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Voraussetzungen für eine Zulassung der Revision liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich

der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Morlock

Hasfeld

Sagemüller

Dr. Fischer

Jerxsen

Beschluss vom 27.02.2024

Der Streitwert des Verfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG auf 13.000,- EUR festgesetzt.

Der Streitwert für ein Normenkontrollverfahren gegen eine Vergnügungssteuersatzung entspricht nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg regelmäßig dem Jahresbetrag der strittigen Steuer (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.08.2018 - 9 BN 6.18 - juris Rn. 17; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.12.2021 - 21.12.2021 - juris Rn. 149 mwN). Dieser belief sich hier nach den unbestrittenen Angaben der Antragstellerin auf 13.000,- EUR.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Morlock

Sagemüller

Dr. Fischer