

# Die öffentlich-rechtliche Satzung

## Eine Einführung in das Recht einer Handlungsform der Verwaltung

Von Wiss. Mitarbeiter Dr. **Torben Ellerbrok**, Heidelberg\*

### I. Einleitung

Welche Voraussetzungen sind für eine Promotion an meiner Universität zu erfüllen? Wie hoch fallen die Gebühren für die kommunale Abwasserentsorgung aus? Welche Leistungen übernimmt meine Krankenkasse? Auf all diese Fragen vermögen öffentlich-rechtliche Satzungen Antwort zu geben. Öffentlich-rechtliche Satzungen (im Folgenden: Satzungen) verfügen damit über große praktische Bedeutung. Gleichwohl fristen sie in der juristischen Ausbildung regelmäßig ein Schattendasein.<sup>1</sup> Dies hat mehrere Ursachen. Erstens ist die Satzung sowohl eine Handlungsform der Verwaltung<sup>2</sup> als auch eine Rechtsquelle.<sup>3</sup> Aus beiden Perspektiven erscheint sie – aufgrund des jeweiligen Fokus auf den Verwaltungsakt (Handlungsformenlehre) bzw. das Parlamentsgesetz (Rechtsquellenlehre) – mitunter als Randphänomen. Zweitens ist die Satzung in einer Vielzahl unterschiedlicher Sachgebiete anzutreffen. Neben den Kommunen erlassen etwa Kammern freier Berufe (Apothekerkammer, Rechtsanwaltskammer etc.), Sozialversicherungsträger und Wasserverbände Satzungen. Dieses „buntscheckig[e] Bild“<sup>4</sup> erschwert es, einheitliche und allgemeingültige Grundsätze herauszuarbeiten.<sup>5</sup>

Der Beitrag versucht gleichwohl, Grundzüge des Satzungsrechts – auch im Hinblick auf eine Klausurbearbeitung<sup>6</sup> – darzulegen. Dazu werden zunächst die Merkmale der Satzung dargestellt (II.) und ihre Funktionen aufgezeigt (III.). Der Hauptteil des Beitrags widmet sich der Verortung der Sat-

zung im demokratischen Rechtsstaat (IV.), dem Verfahren ihres Erlasses (V.) sowie den inhaltlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten (VI.). Abgeschlossen wird die Darstellung mit einem Blick auf die Satzungskontrolle (VII.).

### II. Merkmale der Satzung

Um den genaueren rechtlichen Maßgaben nachzugehen, ist zunächst zu klären, welche Maßnahmen der Verwaltung der Handlungsform der Satzung zuzuordnen sind.

#### 1. Formelles und materielles Verständnis

Diese Frage lässt sich – wie bei allen Handlungsformen – aus zwei Perspektiven beantworten: Rückt man ein formelles Satzungsverständnis in den Vordergrund, so zeichnet sich eine Satzung zunächst dadurch aus, dass sie als solche bezeichnet und im für eine Satzung vorgegebenen Verfahren erlassen worden ist.<sup>7</sup> Bei einem materiellen Verständnis, dem im Folgenden nachgegangen wird, sind hingegen inhaltliche und organisatorische Kriterien für die Einordnung einer Verwaltungshandlung als Satzung maßgeblich.

#### 2. Merkmale einer Satzung im materiellen Sinne

Eine gesetzliche Definition der Satzung existiert – abgesehen vom schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetz<sup>8</sup> – in Deutschland nicht. Ihre konstitutiven Merkmale sind daher aus dem Verständnis in Wissenschaft, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis und in Abgrenzung zu anderen Handlungsformen der Verwaltung zu entwickeln. Dabei zeigt sich, dass unter einer Satzung, die mitunter auch als „Ordnung“ (z.B. Anstaltsordnung, Berufsordnung, Promotionsordnung) bezeichnet wird, in der Regel eine Zusammenführung mehrerer Satzungs Vorschriften verstanden wird.

#### a) Inhaltliche Merkmale

Satzungsvorschriften zeichnen sich im Wesentlichen durch drei inhaltliche Merkmale aus: Sie sind erstens auf Rechtsverbindlichkeit gerichtet, Satzungen sollen die Rechtslage verändern. Zweitens werden Satzungen einseitig durch eine Verwaltungseinheit erlassen, sie werden mithin nicht durch wechselseitige Willensübereinstimmung vereinbart.<sup>9</sup> Schließ-

\* Dr. Torben Ellerbrok, Mag. rer. publ., ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A.).

<sup>1</sup> Dies illustriert der geringe Stellenwert in den Lehrbüchern. So widmet *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2021, der Satzung 14 Randnummern (Rn. 94–99 und Rn. 844–851), dem Verwaltungsakt 355 Randnummern (Rn. 420–774). Ähnliche Verhältnisse bei *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020 (Satzung: 6 Randnummern [§ 4 Rn. 24–28, 48], Verwaltungsakt: 309 Randnummern [§§ 9–12]).

<sup>2</sup> Zum Begriff der Handlungsform siehe *Ellerbrok*, DVBl. 2021, 1204 (1204). Ausführlich *Reimer*, Zur Theorie der Handlungsformen des Staates, 2008, S. 18 ff.

<sup>3</sup> Dies hat zur Konsequenz, dass die Satzung in den Lehrbüchern zum Allgemeinen Verwaltungsrecht häufig an zwei verschiedenen Stellen behandelt wird, z.B. bei *Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2019, als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts (Rn. 108–111 und Rn. 117) einerseits, als Handlungsform (Rn. 301–305) andererseits.

<sup>4</sup> *Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, 2000, S. 188.

<sup>5</sup> Auch *Ossenbühl*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 105 Rn. 2.

<sup>6</sup> Zu Übungsfällen, in denen eine Satzung behandelt wird, siehe die Nachweise in Fußnote 94.

<sup>7</sup> Dafür *Remmert*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 95. Lfg., Stand: Juli 2021, Art. 80 Rn. 210.

<sup>8</sup> § 65 Abs. 1 LVwG SH: „Satzung ist eine Anordnung, Festsetzung oder andere Maßnahme zur Regelung einer unbestimmten Anzahl von Fällen, die aufgrund eines Gesetzes im Bereich der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise, Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts getroffen wird.“

<sup>9</sup> Vgl. *Röhl*, in: *Schoch* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 2 Rn. 143. Historisch war dies mitunter anders: Geltungsgrund des Stadtrechts im Mittelalter war ein

lich sind Satzungs Vorschriften in der Regel – es gibt Ausnahmen<sup>10</sup> – abstrakt-genereller Natur.<sup>11</sup> Sie treffen eine Regelung für eine im Moment des Satzungs erlasses nicht näher bestimmte Vielzahl möglicher, zukünftig eintretender Fälle (abstrakt) und einen nicht näher bestimmten oder bestimmbareren Personenkreis (generell). Die Außenwirkung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern ist demgegenüber ein typisches, aber kein konstitutives Merkmal von Satzungen<sup>12</sup> wie innerorganisatorische Regelungen (z.B. kommunale Haupt- und Haushaltssatzungen) zeigen.

#### b) Organisatorische Merkmale

Anhand dieser materiellen Merkmale ergibt sich zwar eine Abgrenzung der Satzung zu Empfehlungen und Leitlinien (Rechtsverbindlichkeit), öffentlich-rechtlichen Verträgen (Einseitigkeit) und Verwaltungsakten (abstrakt-genereller Charakter), nicht aber zu Rechtsverordnungen. Diese Differenzierung erfolgt auf organisatorischer Ebene. Denn zum Erlass von Rechtsverordnungen werden – neben der Bundes- und Landesregierung als Kollegialorgane – in erster Linie die Bundes-/Landesministerien und ihre Untergliederungen als Teil der unmittelbaren Bundes- bzw. Landesverwaltung ermächtigt (vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG, auf Landesebene z.B. Art. 43 Abs. 1 S. 1 NVerf). Satzungen werden demgegenüber von Einheiten erlassen, die sich in einer Art „Zwischensphäre“<sup>13</sup> verorten lassen: Einerseits sind sie Teil der öffentlichen Verwaltung,<sup>14</sup> andererseits kommt ihnen ein besonderer Grad organisatorischer Verselbständigung gegenüber der unmittelbaren Staatsverwaltung zu.<sup>15</sup> Häufig sind Satzungsgeber eine juristische Person des öffentlichen Rechts (Anstalt, Körperschaft, Stiftung). Zwingend ist dies allerdings nicht;<sup>16</sup> auch nur teilrechtsfähige Stellen wie Fakultäten bzw. Fachbereiche der Universitäten sind teilweise mit Satzungsgewalt ausge-

stattet.<sup>17</sup>

Besondere Abgrenzungsschwierigkeiten verbleiben, soweit eine „janusköpfige“ Verwaltungseinheit sowohl zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt als auch mit Satzungsgewalt ausgestattet ist (z.B. Gemeinden). Hier ist maßgeblich, von welcher Befugnis die Stelle im konkreten Einzelfall Gebrauch macht.<sup>18</sup>

#### c) Zwischenfazit: Definition der Satzung

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum finden sich verschiedene Definitionsansätze für eine öffentlich-rechtliche Satzung; häufig wird auf eine Äußerung des Bundesverfassungsgerichts<sup>19</sup> zurückgegriffen.<sup>20</sup> Trägt man die oben dargestellten Merkmale zusammen, so bietet sich folgende Definition an:

Eine öffentlich-rechtliche Satzung ist jede Maßnahme, die eine verselbständigte Verwaltungseinheit unter Inanspruchnahme ihrer gesetzlich verliehener Satzungsautonomie zur Anordnung mindestens einer abstrakt-generellen Regelung trifft.<sup>21</sup>

### III. Funktionen der Satzung

Inwiefern es für eine effektive hoheitliche Steuerung der Handlungsform der Satzung überhaupt bedarf, ist eine berechnete Frage. Gegenüber dem Erlass einer Vielzahl von Verwaltungsakten hat eine Satzung als Form exekutiver Normsetzung den Vorteil, dass sich durch ihre allgemeine Geltung eine über den Einzelfall hinausgehende, einheitliche Rechtslage mit nur einem Normsetzungsakt herstellen lässt.<sup>22</sup> Im Vergleich zur Rechtsverordnung liegt das Spezifikum der Satzung darin, dass für Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens – einzelne Gemeinden, Universitäten oder Kammern freier Berufe – in Wahrnehmung weitgehender Gestaltungsfreiheit spezifische Regelungen getroffen werden können. Eine solche Selbstrechtsetzungsbefugnis (Autonomie) hat im Wesentlichen fünf Vorteile:

- Das Parlament und die Ministerien werden durch die Aktivierung der Eigenverantwortlichkeit von abgrenzbaren Subsystemen entlastet. Sie müssen nicht die Vielgestaltigkeit des öffentlichen Lebens in allen Einzelheiten überblicken.<sup>23</sup>

Schwur („conjuratio“), mit dem sich die Bürger dem gemeinsamen Recht unterwerfen; siehe *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 12 f. m.w.N.

<sup>10</sup> Auch *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 826. Daher gegen die Einordnung als begriffsnotwendiges Merkmal der Satzung *Röhl* (Fn. 9), Kap. 2 Rn. 143.

<sup>11</sup> *Geis*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 25 Rn. 4; *Stober*, in: Wolff u.a., Verwaltungsrecht, Bd. 1, 13. Aufl. 2017, § 25 Rn. 56; v. *Schlieffen/Haaf*, Grundkurs Verwaltungsrecht, 2019, S. 126.

<sup>12</sup> *Remmert* (Fn. 7), Art. 80 Rn. 210; zu eng *Geis* (Fn. 11), § 25 Rn. 16.

<sup>13</sup> *Lehner*, ZG 36 (2021), 103 (103).

<sup>14</sup> Daraus ergibt sich zugleich eine Abgrenzung zu privatrechtlichen Satzungen. Denn Verwaltungseinheiten können zwar grundsätzlich auch privatrechtlich handeln, sie können aber nicht eine für den Erlass einer privatrechtlichen Satzung vorausgesetzte privatrechtliche Rechtsform (Verein [§ 25 BGB], Aktiengesellschaft [§§ 2, 23 AktG] etc.) annehmen.

<sup>15</sup> Zu eng hingegen die Begrenzung auf „Selbstverwaltungskörperschaften“ bei *Ipsen* (Fn. 3), Rn. 301.

<sup>16</sup> Zu eng daher *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2018, § 26 Rn. 1.

<sup>17</sup> Auch *Geis* (Fn. 11), § 25 Rn. 5.

<sup>18</sup> Vgl. auch *Maurer/Waldhoff* (Fn. 1), § 4 Rn. 28.

<sup>19</sup> BVerfGE 33, 125 (156): „Satzungen sind Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden.“ Ähnlich zuvor schon BVerfGE 10, 20 (49 f.).

<sup>20</sup> *Detterbeck* (Fn. 1), Rn. 95 und 844; *Gern/Brüning* (Fn. 10), Rn. 826; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 12 Rn. 2; ganz ähnlich *Siegel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2022, Rn. 849.

<sup>21</sup> *Ellerbrok* (Fn. 9), S. 87.

<sup>22</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 72.

<sup>23</sup> BVerfGE 33, 125 (157); *Wallerath*, Allgemeines Verwal-

- Im Vergleich zu einer zentralisierten Rechtsetzung können Satzungsgeber häufig schneller auf einen spezifischen Anpassungsbedarf reagieren.<sup>24</sup>
- Satzungsgeber weisen in der Regel eine besondere Nähe zum Regelungsgegenstand auf. Dies ermöglicht in besonderer Weise Regelungen, die auf die tatsächlichen Verhältnisse in einem Sachbereich bzw. vor Ort abgestimmt sind.<sup>25</sup>
- Die Zahl der Regelungsunterworfenen ist bei Satzungen in der Regel deutlich geringer als bei einem Parlamentsgesetz oder einer Rechtsverordnung. Die Verringerung des „Abstand[s] zwischen Normgeber und Normadressat“<sup>26</sup> eröffnet zusätzliche Möglichkeiten, die Mitwirkung der Rechtsunterworfenen an der Rechtsetzung zu aktivieren.<sup>27</sup> Dies gilt zuvörderst, soweit die Satzungsgewalt – was allerdings nicht zwingend ist – einer Selbstverwaltungskörperschaft (z.B. Gemeinde, Universität) zugewiesen ist, in der stets besondere Beteiligungsrechte bestehen. Mitwirkungsrechte können dabei auch die Normakzeptanz verbessern und die Normbefolgungsbereitschaft erhöhen.<sup>28</sup>
- Die Verleihung von Satzungsgewalt führt zu einer Dezentralisation von Hoheitsgewalt.<sup>29</sup> Ein Netzwerk aus einer Vielzahl von Hoheitsträgern ist resistenter gegenüber internen (Machtmissbrauch) und externen (Umstürzbewegungen) Einflüssen und trägt somit zur politischen Stabilität des Staates bei.<sup>30</sup>

#### IV. Satzungsbefugnis und demokratische Legitimation

In der Bundesrepublik als demokratischem Rechtsstaat geht „[a]lle Staatsgewalt [...] vom Volke“ aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Dieser Grundsatz gilt auch für die Satzungsgewalt, obgleich diese ihre historischen Wurzeln schon im Recht der Zünfte und Städte im Mittelalter<sup>31</sup> und damit lange vor dem demokratischen Zeitalter findet. Wohl auch deshalb stößt das Konzept einer Autonomie unter dem Grundgesetz auf besondere Schwierigkeiten.

##### 1. Demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns

Nach klassischem Verständnis wird die demokratische Legitimation des Verwaltungshandelns durch eine sachlich-inhaltliche Legitimation und durch eine personelle Legitimation gewährleistet.<sup>32</sup> Eine sachlich-inhaltliche Legitimation wird

tungsrecht, 6. Aufl. 2009, § 4 Rn. 28.

<sup>24</sup> *Stober* (Fn. 11), § 25 Rn. 58. Auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 22), S. 75: „größere Beweglichkeit“.

<sup>25</sup> BVerfGE 33, 125 (156); 146, 164 (212 Rn. 119); *Martini*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 33 Rn. 55.

<sup>26</sup> BVerfGE 33, 125 (156 f.).

<sup>27</sup> BVerfGE 146, 164 (212 Rn. 119); *Geis* (Fn. 11), § 25 Rn. 18; *Stober* (Fn. 11), § 25 Rn. 58.

<sup>28</sup> *Martini* (Fn. 25), § 33 Rn. 56.

<sup>29</sup> *Geis* (Fn. 11), § 25 Rn. 23; *Martini* (Fn. 25), § 33 Rn. 53.

<sup>30</sup> Vgl. *Ellerbrok* (Fn. 9), S. 109 f. m.w.N.

<sup>31</sup> Näher *Ellerbrok* (Fn. 9), S. 10 ff.

<sup>32</sup> Dazu *Dreier/Kuch*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch

erreicht, indem der Entscheidungsinhalt durch eine parlamentsgesetzliche Regelung vorgezeichnet wird. Personelle Legitimation wird hergestellt, indem sich die Auswahl der Entscheidungsträger/-innen über Beststellungsakte auf die parlamentarischen Mandatsträger/-innen zurückführen lässt und damit an das Wahlvolk zurückgebunden wird. Die genaue Austarierung kann dabei unterschiedlich ausfallen, notwendig ist ein insgesamt hinreichendes „Legitimationsniveau“<sup>33</sup>.

##### 2. Spezifika der Satzungsgebung

###### a) Sachlich-inhaltliche Legitimation durch Verleihung der Satzungsbefugnis

Die Satzung zeichnet sich maßgeblich dadurch aus, dass orts-/sachspezifische Regelungen durch aus der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten getroffen werden. Dieser Zielrichtung liefe es zuwider, wie bei einer Rechtsverordnung konkrete gesetzliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Satzung zu verlangen. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG bzw. die landesrechtlichen Entsprechungen finden auf Satzungen keine (analoge) Anwendung.<sup>34</sup> Eine abgeschwächte sachlich-inhaltliche Legitimation wird aber zumindest dadurch gewährleistet, dass eine abstrakte Satzungsbefugnis durch ein Parlamentsgesetz verliehen werden muss. So wird der Satzungsgeber gesetzlich „blanko und auf Vorrat“<sup>35</sup> zum Erlass von Satzungen ermächtigt. Abseits der verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG angelegten Autonomie der Gemeinden<sup>36</sup> und der in der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG zu verortenden Satzungsgewalt der Universitäten<sup>37</sup> steht es dem Gesetzgeber dabei frei, ob er verselbstän-

des Verwaltungsrechts, Bd. 3, 2022, § 60 Rn. 38 f.; *Möllers*, in: Herdegen u.a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 5 Rn. 34 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 93, 37 (67); 107, 59 (87); 130, 76 (124).

<sup>34</sup> BVerfGE 12, 319 (325); 49, 343 (362); BVerwGE 125, 68 (70 Rn. 12); 148, 133 (143 Rn. 27); *Martini* (Fn. 25), § 33 Rn. 71.

<sup>35</sup> *Haug*, NJW 1962, 675 (675).

<sup>36</sup> Umstritten ist, inwieweit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG unmittelbar eine Satzungsbefugnis verleiht (dafür BVerwGE 148, 133 (144 Rn. 28); *Burgi*, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, § 15 Rn. 5 f.; *Detterbeck* [Fn. 1], Rn. 846; *Mann*, in: Kahl/Waldhoff/Walter [Hrsg.], Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 214. Lfg., Stand: Dezember 2021, Art. 28 Rn. 226; *Siegel* [Fn. 20], Rn. 851) oder es einer landesgesetzlichen Umsetzung bedarf (dafür *Ellerbrok* [Fn. 9], S. 128 f.). Jedenfalls besteht, mit Ausnahme der sog. Stadtstaaten, in sämtlichen Bundesländern eine entsprechende einfach-gesetzliche Regelung: § 4 Abs. 1 S. 1 GO BW, Art. 23 Abs. 1 S. 1 BayGO, § 3 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf, § 5 Abs. 1 S. 1 HGO, § 5 Abs. 1 S. 1 KV MV, § 10 Abs. 1 NKomVG, § 7 Abs. 1 S. 1 GO NRW, § 24 Abs. 1 S. 1 GO RP, § 12 Abs. 1 S. 1 SaarKSVG, § 4 Abs. 1 S. 1 SächsGO, § 8 Abs. 1 S. 1 KVG LSA, § 4 Abs. 1 S. 1 GO SH, § 19 Abs. 1 S. 1 ThürKO.

<sup>37</sup> *Geis*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 100 Rn. 32; *Kempen*, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, Kap. 1 Rn. 129.

digten Verwaltungsstellen Satzungsgewalt einräumt.<sup>38</sup> Von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat er etwa für die Handwerksinnungen (§ 55 Abs. 1 HwO), die Kammern freier Berufe, z.B. die Apothekerkammern (exemplarisch für Niedersachsen: § 6 NHKG), Sozialversicherungsträger (§ 34 Abs. 1 S. 1 SGB IV) sowie Wasserverbände (§ 6 Abs. 1 WVG).

#### b) Personelle Legitimation durch Betroffene?

Im Hinblick auf die personelle Legitimation stünde es dem konzeptionellen Ansatz einer Selbstrechtsetzung ebenfalls entgegen, wenn die über die Satzungsgebung entscheidenden Personen durch das Parlament oder die Ministerien bestimmt würden.

Umstritten ist, ob und inwieweit die (personelle) demokratische Legitimation i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG „von unten“<sup>39</sup> durch die Betroffenen erfolgen kann. Dafür ist entscheidend, ob das „Volk“ i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG allein das gesamte Staatsvolk (Bundes- oder Landesvolk) ist, weil nur so die allgemeine und gleiche Beteiligung aller Staatsbürgerinnen und -bürger gewährleistet ist (monistisches Demokratieverständnis) oder ob auch ein „Teilvolk“ der Betroffenen ergänzende demokratische Legitimation vermitteln kann, jedenfalls sofern innerhalb dieses Teilvolks der Grundsatz gleichberechtigter Teilhabe gewährleistet ist (pluralistisches Demokratieverständnis).<sup>40</sup> Soweit man letztere Auffassung teilt und eine entsprechende Legitimation – über den verfassungsrechtlich geregelten Fall der Gemeinden (Art. 28 Abs. 1 und 2 GG) hinaus<sup>41</sup> – anerkennt,<sup>42</sup> ist dies insbesondere für satzungsgebende Körperschaften des öffentlichen Rechts relevant. Denn hier setzt sich das satzungsgebende Organ regelmäßig aus allen Betroffenen (z.B. allen Anrainerinnen

und Anrainern eines Gewässers als „Verbandsversammlung“ eines Wasserverbands [§ 46 Abs. 1 S. 1 WVG]) oder von diesen gewählten<sup>43</sup> Vertreterinnen und Vertretern (z.B. die „Vollversammlung“ einer Industrie- und Handelskammer [§ 5 Abs. 1 IHKG]) zusammen.

Prekär bleibt jedenfalls die demokratische Legitimation der Satzungsgewalt von Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Da diese nicht wie Körperschaften des öffentlichen Rechts über Mitglieder verfügen, die durch Wahl der Entscheidungsträger/-innen eine personelle Legitimation ermöglichen könnten, kann die demokratische Legitimation hier letztlich nur über die gesetzliche Einräumung der Satzungsgewalt vermittelt werden.

## V. Satzungsgebungsverfahren

### 1. Einfach-gesetzliche Grundlagen

Während das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts in den Verwaltungsverfahrensgesetzen breiten Raum einnimmt, hat die Satzung dort keinerlei Aufnahme gefunden. Insbesondere die §§ 10 ff. (L)VwVfG gelten nur für Verwaltungsverfahren, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sind (§ 9 Hs. 1 [L]VwVfG). Dies hat zur Folge, dass es in Deutschland an rechtsgebietsübergreifenden Verfahrensregelungen für den Erlass von Satzungen fehlt.<sup>44</sup>

### 2. Allgemeine Grundsätze

#### a) Initiative, Beteiligung, Beschlussfassung

Aus den unterschiedlichen Regelungen in den jeweiligen Organisationsgesetzen lassen sich aber allgemeine Grundsätze destillieren. Die Satzungsinitiative kann in der Regel von der-/demjenigen ausgehen, der/dem im Hinblick auf die Beratungen des satzungsgebenden Organs eine Antragsbefugnis zusteht.<sup>45</sup> Im (Gemeinde-)Rat/In der Gemeindevertretung, der/die für die Verabschiedung kommunaler Satzungen zuständig ist,<sup>46</sup> sind dies in der Regel alle Mitglieder (exemplarisch: § 30 Abs. 3 S. 1 BbgKVerf).

Im Rahmen des Verfahrens sind – ohne dass dies verfassungsrechtlich zwingend wäre<sup>47</sup> – verschiedentlich Möglich-

<sup>38</sup> *Sachs*, in: Bultmann u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag, 2014, S. 161 (164); a.A. und für das Erfordernis eines verfassungsrechtlich eingeräumten Gestaltungsspielraums *Axer* (Fn. 4), S. 198 f.

<sup>39</sup> Vgl. die bildhafte Formulierung in Art. 11 Abs. 4 Bay. Verfassung: „Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.“

<sup>40</sup> Zum Ganzen *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 7), Art. 20 Rn. 171 ff.; *Köller*, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation, 2009, S. 45 ff. m.w.N.

<sup>41</sup> Von einer „Gemeindevolks-Gesetzgebung“ spricht *Faber*, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1995, S. 75.

<sup>42</sup> Dafür etwa *Martini* (Fn. 25), § 33 Rn. 61; *Trute*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 9 Rn. 25 f., 54 f.; für die Anerkennung einer Betroffenenlegitimation ferner *Dreier/Kuch* (Fn. 32), § 60 Rn. 52 f.; dagegen etwa *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 33; *Dederer*, Korporative Staatsgewalt, 2004, S. 201, 235; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, 1993, S. 216 ff.; *Waldhoff*, in: Kirchhof u.a. (Hrsg.), Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 495 (508 f.). Dann kommt eine kompensatorische Legitimation neben Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG in Betracht, dafür insbesondere *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 326, 383 ff.

<sup>43</sup> Zu Modifikationen im Wahlrecht im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung BVerwGE 161, 323 (328 ff. Rn. 21 ff.); *Kluth*, in: Wolff u.a., Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. Aufl. 2010, § 100 Rn. 20 ff.

<sup>44</sup> Kritisch und für eine Kodifikation *Trips*, Das Verfahren der exekutiven Rechtsetzung, 2006, S. 22 ff. (mit Regelungsvorschlag); für eine „Angebotsgesetzgebung“ *Schneider*, DVBl. 2021, 761 (768). Skeptisch ggü. der Möglichkeit einer allgemeinen Kodifikation des Satzungsgebungsverfahrens *Gößwein*, Allgemeines Verwaltungs(verfahrens)recht der administrativen Normsetzung?, 2001, S. 227 f.

<sup>45</sup> *Ossenbühl* (Fn. 5), § 105 Rn. 52.

<sup>46</sup> Nachweise der landesgesetzlichen Regelungen bei *Geis* (Fn. 11), § 25 Rn. 43.

<sup>47</sup> Auch *Mörtl*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 19 Rn. 18; *Stelkens*, VV-DStRL 71 (2012), 369 (391).

keiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit oder spezifischer Interessenträger vorgesehen (vgl. §§ 3 ff. BauGB).

Die Beschlusskompetenz für eine Satzung ist in der Regel dem obersten Beschlussorgan der satzunggebenden Einheit – in Kommunen dem (Gemeinde-)Rat/der Gemeindevertretung, in Handwerkskammern (§ 105 Abs. 1 S. 2 HwO) und Industrie- und Handelskammern (§ 4 Abs. 2 IHKG) der Vollversammlung – zugewiesen,<sup>48</sup> das insbesondere bei Körperschaften die satzungsunterworfenen Mitglieder repräsentiert. Dass Satzungen von einer Mehrzahl von Personen (mit entsprechendem Mehrheitserfordernis) beschlossen werden, trägt ihrer allgemeinen Geltung Rechnung.

#### b) Ausfertigung und Bekanntmachung

Zur Erlangung der Wirksamkeit muss eine Satzung ausgefertigt werden. Dies bedeutet, dass der beschlossene Satzungstext förmlich beurkundet wird. Wie auch die Ausfertigung<sup>49</sup> ist die daran anschließende Bekanntmachung der Satzung eine rechtsstaatliche und damit verfassungsrechtlich gebotene Notwendigkeit.<sup>50</sup> Die genauen Modifikationen der Bekanntmachung hängen dabei vom Kreis der Satzungsunterworfenen ab, die vom Inhalt der Satzung leicht und verlässlich Kenntnis erlangen können müssen, und sind in der Regel spezialgesetzlich geregelt: In kleinen Gemeinden kann ein Aushang genügen (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 3 ThürBekVO), in berufsständischen Kammern ist häufig eine Veröffentlichung in einem Mitgliederblatt vorgesehen (vgl. § 26 Abs. 2 S. 1 HmbKGGH), in großen Städten nehmen Tageszeitungen (§ 1 Abs. 1 S. 1 HKBekVO), vor allem aber Internetportale (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BekanntmVO NRW i.V.m. § 6 Abs. 1 BekanntmVO NRW) diesen Platz ein.

#### c) Genehmigungs-, Anzeige- und Vorlagepflichten

Teilweise ist das Inkrafttreten einer Satzung einfach-gesetzlich unter den Vorbehalt einer Genehmigung durch eine staatliche Behörde gestellt. Dies gilt etwa für Satzungen von Sozialversicherungsträgern (§ 34 Abs. 1 S. 2 SGB IV) oder kommunale Hauptsatzungen (z.B. § 4 Abs. 1 S. 3 GO SH). Durch diese präventive Kontrolle soll die Rechtmäßigkeit<sup>51</sup> von Satzungen sichergestellt werden. Häufiger finden sich indes bloße Vorlage- (z.B. § 21 Abs. 3 S. 1 ThürKO) oder Anzeigepflichten (z.B. § 4 Abs. 3 S. 3 SächsGemO) gegenüber der Aufsichtsbehörde. Fehlt es an einer entsprechenden gesetzlichen Regelung, so ist keine Information der Aufsichtsbehörde über den Erlass oder die Änderung einer Satzung notwendig.

<sup>48</sup> Möstl (Fn. 47), § 20 Rn. 14; Sachs (Fn. 38), S. 161 (167); Wallerath (Fn. 23), § 4 Rn. 32.

<sup>49</sup> Erbuth/Guckelberger (Fn. 16), § 26 Rn. 3; Gern/Brüning (Fn. 10), Rn. 870; Möstl (Fn. 47), § 20 Rn. 14.

<sup>50</sup> Geis (Fn. 11), § 25 Rn. 50.

<sup>51</sup> Äußerst selten und nur bei entsprechender gesetzlicher Regelung (vgl. etwa § 87 Abs. 2 SGB IV) kann darüber hinausgehend auch die Zweckmäßigkeit der Satzung im Rahmen der Genehmigung überprüft werden, näher dazu Ellerbrok (Fn. 9), S. 384 f. m.w.N.

## VI. Satzungsermessen und seine Grenzen

Das „Satzungsermessen“ ist trotz der terminologischen Parallele vom Ermessen beim Erlass eines Verwaltungsakts kategorial verschieden<sup>52</sup> und bezeichnet schlicht die Ausgestaltungsfreiheit des Satzungsgebers. Das Satzungsermessen ist in dreierlei Hinsicht beschränkt, namentlich durch das sog. Korrespondenzgebot (1.), durch den Vorbehalt des Gesetzes im Hinblick auf Grundrechtsbeeinträchtigungen (2.) sowie allgemein durch die Bindung an höherrangiges Recht (3.).

### 1. Korrespondenzgebot

Vorbehaltlich abweichender gesetzlicher Regelungen findet die Satzungsgewalt ihre Grenzen in dem in der Satzungsbefugnis angelegten Wirkbereich (Korrespondenzgebot<sup>53</sup>). Diese Grenzen können örtlicher, personeller und sachlicher Natur sein: Bei Kommunen beschränkt sich die Regelungshoheit in örtlicher Hinsicht auf das Gemeindegebiet.<sup>54</sup> Rechtsanwaltskammern sind in personeller Hinsicht dergestalt eingeschränkt, dass sie Regelungen nur gegenüber ihren Mitgliedern treffen dürfen<sup>55</sup> und Universitäten müssen sich in sachlicher Hinsicht auf die Regelungen zur Gewährleistung des Wissenschafts- und Lehrbetriebs begrenzen<sup>56</sup>. Die genaue Definition der Zuständigkeitsgrenzen ist für den Satzungsgeber insbesondere auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmung seiner Aufgaben vorzunehmen. Überschreitet ein Satzungsgeber diese Grenzen, so ist die Satzung insoweit rechtswidrig.<sup>57</sup>

### 2. Satzungen und Grundrechte

Auch für Satzungen gilt im Hinblick auf einen Eingriff in Grundrechte der Vorbehalt des Gesetzes. Jede Grundrechtsbeeinträchtigung, die durch eine Satzungsvorschrift herbeigeführt oder ermöglicht wird, muss zuvor durch eine parlamentsgesetzliche Norm „freigegeben“ sein.<sup>58</sup> Diese muss in einem „Eingriffsprogramm“<sup>59</sup> bestimmen, in welchem Rahmen ein

<sup>52</sup> Auch Martini (Fn. 25), § 33 Rn. 74: „wesensverschieden“; Ossenbühl (Fn. 5), § 105 Rn. 48.

<sup>53</sup> Urspr. mit diesem Begriff wohl Oebbecke, VerwArch 81 (1990), 349 (367).

<sup>54</sup> BVerwGE 130, 52 (62 Rn. 27); 137, 95 (99 Rn. 21); Geis (Fn. 11), § 25 Rn. 80; Mann (Fn. 36), Art. 28 Rn. 227.

<sup>55</sup> Ausführlich Papenfuß, Die personellen Grenzen der Autonomie öffentlich-rechtlicher Körperschaften, 1991, S. 174 ff. m.w.N.; offener Petersen, NVwZ 2013, 841 (844 ff.).

<sup>56</sup> Vgl. Krausnick, in: Geis (Hrsg.), Hochschulrecht im Freistaat Bayern, Handbuch, 2. Aufl. 2017, Kap. 1 Rn. 191, unter Verweis auf die Beschränkung der Satzungsgewalt auf „Körperschaftsangelegenheiten“ in Art. 13 Abs. 1 BayHSchG. Allgemein Ellerbrok (Fn. 9), S. 239 ff.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Kluth (Fn. 43), § 82 Rn. 83 f.

<sup>58</sup> Detterbeck (Fn. 1), Rn. 847; Möstl (Fn. 47), § 20 Rn. 12; Ossenbühl (Fn. 5), § 105 Rn. 30; Wallerath (Fn. 23), § 4 Rn. 29.

<sup>59</sup> Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, Kap. 6 Rn. 84.

Satzungsgeber Grundrechte einschränken darf.<sup>60</sup> Die Eingriffsgrundlage muss dabei umso bestimmter sein, je intensiver die Grundrechtsbeeinträchtigung wirkt und je weitreichender Interessen der Allgemeinheit berührt werden.<sup>61</sup> Beispiele für solche spezifischen Rechtsgrundlagen sind die Ermächtigungen zum Erlass von Satzungen, die Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde zur Straßenreinigung (vgl. § 41 Abs. 2 S. 1 GemO BW) oder zum Anschluss an und Benutzung des Abwasserleitungssystems (vgl. Art. 24 Abs. 1 S. 2 BayGO)<sup>62</sup> verpflichten.

Aus dem Grundrechtsvorbehalt resultieren allerdings insofern Schwierigkeiten, als die Möglichkeit, Angelegenheiten „selbst“ orts-/sachspezifisch zu regeln, erhebliche Einschränkungen erfährt. Damit rückt die Frage in den Fokus, ob und inwieweit schon die abstrakte Verleihung von Satzungs Gewalt dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Grundrechtseingriffe Genüge tut. Dies ist grundsätzlich abzulehnen, weil in dieser Norm weder Reichweite noch Grenzen möglicher Grundrechtseingriffe abgesteckt sind.<sup>63</sup> Eine Ausnahme kann aber gelten, sofern und soweit schon im Aufgaben- und Wirkungsbereich der satzunggebenden Stelle die Möglichkeit spezifischer Grundrechtseingriffe angelegt ist – etwa bei berufsständischen Kammern im Hinblick auf berufsregelnde Vorschriften (Art. 12 Abs. 1 GG) – und die Eingriffsintensität nur gering ausfällt.<sup>64</sup>

### 3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die kommunale Satzungsautonomie besteht gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ausdrücklich nur „im Rahmen der Gesetze“. Aber auch Satzungen aller anderen Satzungsgeber müssen mit höherrangigem Recht vereinbar sein.<sup>65</sup>

#### a) Zuordnung der Satzung zum Bundes- bzw. Landesrecht

Dazu ist zunächst im Hinblick auf die Regelung des Art. 31 GG – „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ – festzustellen, ob es sich um eine dem Bundes- oder dem Landesrecht zugehörige Satzung handelt. Dies richtet sich nach der organisatori-

schen Eingliederung des Satzungsgebers,<sup>66</sup> für die im Zweifelsfall die Zuordnung der Aufsichtsbehörde einen Anhaltspunkt gibt.<sup>67</sup> Kommunale Satzungen sind Bestandteil des Landesrechts.<sup>68</sup> Verstößt eine dem Landesrecht zugehörige Satzung gegen eine bundesrechtliche Norm, gleich welcher Rechtsnatur, so ist sie insoweit rechtswidrig und nach überwiegender Auffassung<sup>69</sup> schon auf Grundlage des Wortlauts des Art. 31 GG („bricht“) nichtig.

#### b) Verhältnis zu anderen Rechtsquellen

Im Verhältnis zu anderen Rechtsquellen derselben Organisationsebene (Bundes- bzw. Landesrecht) ist die Satzung nachgeordnet. Dies bedeutet, dass nicht nur Verfassungs- und Gesetzesnormen, sondern auch Normen aus Rechtsverordnungen gegenüber Satzungen Vorrang genießen.<sup>70</sup> Dies ergibt sich zwar weder aus einer rechtsgebietsübergreifenden, positiv-rechtlichen Regelung noch lässt sich eine solche Hierarchie aus der unterschiedlichen demokratischen Legitimation begründen<sup>71</sup>. Es bestehen allerdings in verschiedenen Gesetzen Einzelregelungen, die eine Bindung des Satzungsgebers an Rechtsverordnungen normieren (vgl. § 67 Abs. 1 LVwG SH, ferner § 42f Abs. 1 HwO). Diese stellen keine Ausnahmebestimmungen dar. Vielmehr sprechen sie für einen gewohnheitsrechtlichen Grundsatz, der den Vorrang von Rechtsverordnungen gegenüber Satzungen stützt.<sup>72</sup> Verstößt eine Satzung gegen höherrangiges Recht derselben Organisationsebene, so ist sie – sofern nicht einfachgesetzliche Ausnahmen bestehen<sup>73</sup> – ebenfalls nichtig.<sup>74</sup>

Dabei bezieht sich die Nichtigkeit bei Verstößen gegen höherrangige materielle Rechtsnormen nicht auf die gesamte Satzung, sondern (nur) auf die unmittelbar gegen die höherrangige Vorschrift verstoßende Satzungenvorschrift. Die Nichtigkeit strahlt aber auf weitere Satzungenvorschriften aus,

<sup>60</sup> BVerwGE 125, 68 (70 f. Rn. 13).

<sup>61</sup> Vgl. BVerwGE 148, 133 (143 Rn. 26).

<sup>62</sup> Zum Anschluss- und Benutzungszwang siehe *Brüning*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 64 Rn. 222 ff. m.w.N.

<sup>63</sup> Auch BVerwGE 148, 133 (144 Rn. 28); BayVG, DVBl. 2017, 459 (460 Rn. 40 f.).

<sup>64</sup> *Martini* (Fn. 25), § 33 Rn. 70; ferner *Ellerbrok* (Fn. 9), S. 258 ff.

<sup>65</sup> Dies ergibt sich (zumindest) im Hinblick auf dem Bundesrecht zugehörige Satzungen aus Art. 20 Abs. 3 GG. Dabei ist strittig, ob die Satzung hier als Teil der Ausübung vollziehender Gewalt an „Recht und Gesetz“ gebunden ist (dafür *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth* [Hrsg.], *Grundgesetz*, 16. Aufl. 2020, Art. 20 Rn. 51, 54; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* [Hrsg.], *Grundgesetz*, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 95 f.) oder aber als Teil einer materiell verstandenen „Gesetzgebung“ an die verfassungsmäßige Ordnung mit der durch sie begründeten Normenhierarchie (dafür *Sachs* [Fn. 38], S. 161 [170]).

<sup>66</sup> *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 30.

<sup>67</sup> Vgl. auch *Stelkens*, *Jura* 2016, 1013 (1019).

<sup>68</sup> *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig (Begr.), *Grundgesetz*, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 31 Rn. 27; *Ipsen* (Fn. 3), Rn. 117.

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 147, 253 (353 Rn. 231); *Gubelt/Hanschel* (Fn. 68), Art. 31 Rn. 41; *Jarass* (Fn. 65), Art. 31 Rn. 5; *März*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 66), Art. 31 Rn. 43. A.A. *Jürgensen*, *Die Theorie vom Geltungsbeendigungsanlass*, 2021, S. 40 ff. m.w.N.

<sup>70</sup> *Wallerath* (Fn. 23), § 4 Rn. 82.

<sup>71</sup> Auch *Heintzen*, *Die Verwaltung* 29 (1996), 17 (29 f.).

<sup>72</sup> *Heintzen*, *Die Verwaltung* 29 (1996), 17 (40 f.).

<sup>73</sup> Insbesondere im Kommunalrecht (z.B. § 4 Abs. 4 S. 1 GemO BW, § 5 Abs. 4 S. 1 HGO, § 10 Abs. 2 S. 1 NKomVG) bestehen Vorschriften, die auch bei Verstößen gegen gesetzliche (Verfahrens-)Vorgaben eine fortbestehende Wirksamkeit einer Satzung vorsehen.

<sup>74</sup> Für die Nichtigkeit als Regelfehlerfolge auch *Lange* (Fn. 20), Kap. 12 Rn. 28; *Möstl* (Fn. 47), § 20 Rn. 15; differenzierend für Verfahrensfehler *Ellerbrok*, (Fn. 9), S. 357 ff. Für eine Vernichtbarkeit als Regelfehlerfolge *Jürgensen* (Fn. 69), S. 150 ff.

soweit sie nicht eigenständig sinnvoll sind oder als verbleibender „Torso“ gegen höherrangiges Recht verstoßen würden.<sup>75</sup>

## VII. Satzungskontrolle

### 1. Verschiedene Arten der Kontrolle

Eine Kontrolle von Satzungen erfolgt zunächst durch die Aufsichtsbehörden. Die Möglichkeiten sind dabei einfachgesetzlich näher ausgestaltet. Neben präventiven Genehmigungserfordernissen<sup>76</sup> verdienen hier vor allem die Ermächtigungen zu einem repressiven Eingreifen bis hin zur behördlichen Aufhebung der Satzung (vgl. § 86 Abs. 6 S. 2 StBerG) Beachtung. Die wichtigste Form der Satzungskontrolle erfolgt aber durch die Gerichte.

### 2. Gerichtliche Kontrolle

#### a) Prinzipalkontrolle

In bestimmten Fällen ist eine Klage unmittelbar gegen eine Satzung (bzw. einzelne Satzungen) möglich. Diese prinzipale Normenkontrolle kommt gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bundeseinheitlich gegen Satzungen nach dem Baugesetzbuch in Betracht. Das sind insbesondere Bebauungspläne (§ 10 Abs. 1 BauGB), daneben Veränderungssperren (§ 16 Abs. 1 BauGB), Sanierungs- (§ 142 Abs. 3 BauGB) und Erhaltungssatzungen (§ 172 Abs. 1 BauGB). Für andere Satzungen hat der Bundesgesetzgeber in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ein Optionsrecht vorgesehen, auf dessen Grundlage die Länder entscheiden können, ob und inwieweit vor dem jeweiligen Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof eine Normenkontrolle gegen landesrechtliche Satzungen zulässig ist. Mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg, in denen Satzungen in Ermangelung einer kommunalen Ebene eine geringere Bedeutung zukommt, haben davon sämtliche Bundesländer Gebrauch gemacht.<sup>77</sup> Auch wenn im Rahmen der Zulässigkeit<sup>78</sup> eine (bevorstehende) Verletzung in eigenen Rechten geltend gemacht werden muss (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO),<sup>79</sup> dem Gerichtsverfahren also ein „subjektiv[-]

rechtliche[r] Filter“<sup>80</sup> vorgeschaltet ist, wird/werden im Rahmen der Begründetheit die angegriffene(n) Satzungen vollständig sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Verstößt eine Satzungenvorschrift gegen höherrangiges, nicht unbedingt drittschützendes Bundes- oder Landesrecht, erklärt das Oberverwaltungsgericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof sie gem. § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO allgemein verbindlich (erga omnes-Wirkung) für unwirksam. Vereinzelt haben Gerichte allerdings nur eine Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht festgestellt und so eine befristete Fortgeltung ermöglicht.<sup>81</sup> Dies kommt allenfalls in spezifischen Ausnahmefällen in Betracht, insbesondere wenn durch die Aufhebung eine rechtliche Situation entstünde, die noch weiter von einem rechtmäßigen Zustand entfernt wäre.<sup>82</sup>

Neben dem nationalen Recht ist auch das unmittelbar anwendbare Unionsrecht grundsätzlich<sup>83</sup> Teil des gerichtlichen Prüfungsmaßstabs im Rahmen der Normenkontrolle. Angesichts des Anwendungsvorrangs (nicht: Geltungsvorrangs) des Unionsrechts wird/werden die angegriffene(n) Vorschrift(en) bei einem Verstoß nur für unanwendbar erklärt.<sup>84</sup>

#### b) Inzidentkontrolle

Soweit Gerichte einen Vollzugsakt kontrollieren, der auf einer Satzung beruht, müssen sie inzident als Vorfrage die Rechtmäßigkeit der Satzung überprüfen. Denn verstößt eine

---

Öffentlichen Recht, 2. Aufl. 2021, § 32 Rn. 38 ff.; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2021, Rn. 962 ff. Aus der Rspr. beispielhaft VGH BW, NVwZ-RR 2016, 945 (945 f. Rn. 18 ff.). Eine Privilegierung gilt gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO für Behörden. Insoweit genügt, dass die Behörde mit einer Satzungenvorschrift befasst ist oder sie in sonstiger Weise zu beachten hat, vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2017, 331 (332 Rn. 7 ff.).

<sup>80</sup> *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1999, 103 (103).

<sup>81</sup> BSGE 94, 38 (46 f. Rn. 19 f.); für eine Bestimmung einer Rechtsverordnung NdsOVG, NVwZ-RR 2001, 742 (749).

<sup>82</sup> Für zulässig erachtend *Panzer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, Vor § 47 Rn. 11; *Würtenberger/Heckmann*, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 539; *Ziekow*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, Großkommentar, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 357; *Zimmermann*, JA 2018, 249 (252); kritisch und eine Fortgeltung allenfalls zulassend, soweit die Aufhebung einen „Notstand“ zur Folge hätte, zuletzt BVerwGE 167, 137 (141 f. Rn. 20). Allg. dazu ferner *Jürgensen* (Fn. 69), S. 190 ff. m.w.N.

<sup>83</sup> Für eine Differenzierung im Hinblick darauf, ob eine Unionsrechtsnorm generell in allen Fallkonstellationen (dann Prüfungsmaßstab) oder nur unter zusätzlichen Voraussetzungen, etwa eines grenzüberschreitenden Sachverhalts, anwendbar ist, *Hoppe*, in: Eyermann (Begr.), VwGO, Kommentar, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 31; *Jeremias*, NVwZ 2014, 495 (496). Gegen eine solche Einschränkung *Redeker*, in: Redeker/v. Oertzen, VwGO, Kommentar, 17. Aufl. 2022, § 47 Rn. 20. <sup>84</sup> *Panzer* (Fn. 82), § 47 Rn. 113; *Unruh*, in: Fehling/Kastner/Störmer (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, VwGO § 47 Rn. 100.

<sup>75</sup> Vgl. *Zimmermann*, JA 2018, 249 (250); ferner BVerwG, NVwZ 2019, 320 (321 f. Rn. 15); BayVGH, DVBl. 2018, 321 (325 Rn. 48); *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021, § 30 Rn. 19.

<sup>76</sup> Siehe dazu schon oben V. 2. c).

<sup>77</sup> Baden-Württemberg (§ 4 AGVwGO BW), Bayern (Art. 5 BayAGVwGO, allerdings mit Einschränkung für örtliche Bauvorschriften in Art. 5 S. 2 BayAGVwGO), Brandenburg (§ 4 Abs. 1 BbgVwGG), Bremen (Art. 7 BremAGVwGO), Hessen (§ 15 HAGVwGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 13 GerStrukGAG MV), Niedersachsen (§ 75 NJG), Nordrhein-Westfalen (§ 109a JustizG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 4 AGVwGO RP), Saarland (§ 18 SaarlAGVwGO), Sachsen (§ 24 SächsJG), Sachsen-Anhalt (§ 10 AGVwGO LSA), Schleswig-Holstein (§ 67 LJG SH) sowie Thüringen (§ 4 ThürAGVwGO).

<sup>78</sup> Ausführlich zu den einzelnen Voraussetzungen *Eibenstein*, JuS 2021, 218 ff.; *Mann/Lang*, Jura 2022, 693 (694 ff.).

<sup>79</sup> Näher *Ehlers*, in: Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im

Satzung gegen höherrangiges Recht und ist daher nichtig,<sup>85</sup> stellt sie keine taugliche Rechtsgrundlage für einen Vollzugsakt dar. Sie ist vom Gericht unmittelbar außer Anwendung zu lassen (Nichtanwendungskompetenz), wodurch der Rechtsschutz – im Vergleich zu Parlamentsgesetzen, bei denen im Wege der konkreten Normenkontrolle eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht zu erfolgen hat (vgl. Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG) – erheblich effektuiert wird. Die Feststellung über die Rechtswidrigkeit der Satzung erwächst allerdings nicht in Rechtskraft (§ 121 VwGO). In anderen Gerichtsverfahren ist die Wirksamkeit daher stets neu zu beurteilen. Eine entsprechende gerichtliche Entscheidung dürfte aber gewisse faktische Vorwirkungen entfalten.<sup>86</sup>

### c) Unzulänglichkeiten der Rechtsschutzgestaltung

Auch wenn damit weitreichender Rechtsschutz gegen Satzungen eröffnet ist, verbleiben doch gewisse Leerstellen. So scheidet gegen sozialrechtliche Satzungen (etwa Satzungen einer Krankenkasse) in Ermangelung einer dem § 47 VwGO entsprechenden Regelung im Sozialgerichtsgesetz<sup>87</sup> ein prinzipaler Rechtsschutz ebenso aus wie gegen dem Bundesrecht zuzuordnende Satzungen (etwa die Satzungen einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts). Durch die Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG)<sup>88</sup> verfassungsrechtlich geboten ist ein unmittelbarer Rechtsschutz gegen eine Satzung allerdings nur in Ausnahmefällen,<sup>89</sup> etwa wenn Satzungsunterworfenen bereits durch eine bestimmte Satzungsvorschrift ohne weiteren Vollzugsakt in ihren Rechten betroffen sind oder es ihnen nicht zuzumuten ist, zunächst einen Vollzugsakt – z.B. einen Steuerbescheid oder eine Ordnungsverfügung – abzuwarten<sup>90</sup>. Insoweit behilft sich die Rechtsprechung damit, dass sie als „heimliche Normenkontrolle“<sup>91</sup> eine (atypische) Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 Var. 1 VwGO (bzw. für sozialrechtliche Satzungen § 55 Abs. 1 Nr. 1 SGG) für zulässig erachtet, die auf die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses gerichtet ist.<sup>92</sup> Dabei ist bislang nicht abschließend geklärt,

worin das feststellungsfähige Rechtsverhältnis in dieser Konstellation liegt.<sup>93</sup>

### VIII. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat grundlegende Strukturen der Satzung aufgezeigt, die das Grundverständnis für die exekutive Normsetzung schärfen und für eine Klausurlösung<sup>94</sup> fruchtbar gemacht werden können. Davon abgesehen lohnt sich eine Beschäftigung mit der Satzung, weil sie als orts- und sachspezifische, betroffenennahe Regelung für eine Vielzahl der Anfragen an einen Rechtsstaat in einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft und mit mannigfaltigen Verwaltungsaufgaben Antworten bereithält.

---

Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, 2011, S. 709 (716).

<sup>93</sup> Ein gesetzlich geregeltes Rechtsverhältnis zwischen Satzungsgeber und Satzungsunterworfenem (konkret: das auf der Pflichtmitgliedschaft beruhende Wahlrecht gem. § 5 Abs. 1 IHKG) als Anknüpfungspunkt heranziehend BVerwGE 152, 204 (206 f. Rn. 18). Allgemein für die Berechtigung des Normgebers zum Erlass einer entsprechenden Satzung als Anknüpfungspunkt *Schenke*, NVwZ 2016, 720 (723 f.); *Schenke* (Fn. 79), Rn. 1166; dies ablehnend etwa *Happ*, in: *Eyermann* (Fn. 83), § 43 Rn. 9a.

<sup>94</sup> In Ausbildungszeitschriften wird die (kommunale) Satzung u.a. in folgenden Übungsklausuren behandelt: *Böhm/v. Leeuwen*, Jura 2021, 1237 ff. (Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme); *Brand/Kobitzsch*, Jura 2012, 981 ff. (Ortsbild); *Drescher/Klamet*, JuS 2020, 855 ff. (Sondernutzung im Fußgängerbereich); *Hahn*, ZJS 2017, 64 ff. (Festlegung von Surfzonen); *Herrmann*, Jura 2010, 149 ff. (Nutzung eines Spielparks); *Janson/Blenk*, JuS 2018, 461 ff. (Fraktionszuwendungen); *Ludwigs/Hainthaler*, Jura 2021, 832 ff. (Verfahren der Satzungsauflösung); *Reimer/Danne*, JA 2015, 37 ff. (Stellplatzpflicht). Übungsklausuren zur Satzung finden sich ferner bei *Brethauer u.a.*, 40 Klausuren aus dem Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2020, 8. Klausur (Satzungsgebungsverfahren) und 15. Klausur (Abgabensatzung); *Reimer*, in: *Seidel/Reimer/Möstl*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2019, Fall 19 (Abgabensatzung); *Seidel*, ebd., Fall 15 (Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme).

<sup>85</sup> Siehe die Nachweise in Fn. 69 und Fn. 74.

<sup>86</sup> *Lange* (Fn. 20), Kap. 12 Rn. 91: „Vorbildfunktion“.

<sup>87</sup> Ausnahmsweise sieht das SGG eine prinzipiale Normenkontrolle in § 55a SGG für Satzungen i.S.d. § 22a Abs. 1 SGB II vor.

<sup>88</sup> Diese gilt auch für öffentlich-rechtliche Satzungen, vgl. BVerfGE 115, 81 (92); *Ernst*, in: v. Münch/Kunig (Fn. 68), Art. 19 Rn. 128; *Schmidt-Aßmann*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Fn. 7), Art. 19 Abs. 4 Rn. 70.

<sup>89</sup> Gegen eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers, die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle allgemein einzuführen, auch BVerwG, NVwZ-RR 2020, 236 (237 Rn. 10); kritisch-ablehnend dazu *Hufen* (Fn. 70), § 19 Rn. 3.

<sup>90</sup> Zuletzt – im Hinblick auf eine Rechtsverordnung – BVerwGE 166, 265 (270 Rn. 22 und 272 Rn. 29).

<sup>91</sup> *Hufen* (Fn. 70), § 19 Rn. 3 und § 30 Rn. 8.

<sup>92</sup> Vgl. BVerwGE 152, 204 (206 Rn. 17); BSGE 112, 257 (259 Rn. 11); entsprechend für eine Rechtsverordnung BVerwGE 111, 276 (278). Kritisch-ablehnend *Ellerbrok* (Fn. 9), S. 395 ff.; *Geis*, in: *Baumeister u.a.* (Hrsg.), *Festschrift für*