

1. Einleitung und Themenabgrenzung

Gemeinden werden in vielfältiger Weise rechtsetzend tätig, insbesondere in den Bereichen der Planungs- und Leistungsverwaltung. Als fast überall anzutreffende Beispiele für Satzungen sind neben den intern wirkenden Haupt- und Haushaltssatzungen die Betriebssatzungen gemeindlicher Eigenbetriebe sowie baurechtliche Satzungen (wie Bebauungsplan, Veränderungssperre) zu erwähnen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Errichtung und benutzungsrechtlichen Ausgestaltung der Vielzahl kommunaler Einrichtungen einschließlich der Regelung damit verbundener abgabenrechtlicher Fragen.

Die Wegbeschreibung konzentriert sich auf das gemeindliche **Satzungsrecht im engeren Sinne** und das von den Gemeindeorganen hierbei zu beachtende Rechtsetzungsverfahren. Es ist bei **allen Satzungen**, die die Gemeinde aufstellt, gleichermaßen anzuwenden. Die Einhaltung der Vorschriften, die das Aufstellungsverfahren betreffen, ist deshalb erforderlich, weil die Satzungen der Gemeinde der **gerichtlichen Kontrolle** unterliegen (vgl.Nr. 12).

Der von den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen – den Bundes- und Landesgesetzen – abhängige, sehr unterschiedliche **sachbezogene Inhalt** einer Gemeindegatzung kann deshalb ausgeklammert werden. Das heißt, um Beispiele zu nennen: Der als Satzung aufzustellende Bebauungsplan, die Hundesteuersatzung, die Friedhofsbenutzungssatzung oder die Erschließungsbeitragsatzung sind dem jeweiligen **Sachgebiet** – hier also dem Bauplanungs-, dem Kommunalabgabenrecht, dem Friedhofsrecht oder dem dem Erschließungsbeitragsrecht – zuzuordnen. Hier werden nur Begriffe erläutert und Verfahrensabläufe aufgezeigt, die sich auf die **Satzung** als solche beziehen.

Der Vollständigkeit wegen geht die Wegbeschreibung auch der Frage nach, weshalb die Gemeinde ganz allgemein als **Orts-gesetzgeberin** bezeichnet wird, obwohl sie nur Satzungen und Rechtsverordnungen, **nicht** aber auch **Gesetze im formellen Sinne** erlassen kann.

Schrifttum: David „Die Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“ 1991; Gönnerwein „Gemeinderecht“ (1963), 143 ff.; Ipsen „Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden“, Juristenzeitung (JZ) 1990, 789; Hill „Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden“, Gutachten D zum 58. Deutschen Juristentag (1990); Schmidt-Aßmann „Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen“ (1981); Schmidt-Jortzig „Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden“, DVBl. 1990, 920 ff.; Schoch „Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden“, NVwZ 1990, 801 ff. jeweils mit weiteren Nachweisen; Hegele, Das Satzungsrecht der Gemeinden in Sachsen, LKV 1994, 317 ff.; Oerder, Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie, NJW 1990, 2104 ff.; Maurer, Rechtsfragen kommunaler Satzungsgebung, DÖV 1993, 184 ff.; Graf, Die kommunale Satzungshoheit in Abgabenangelegenheiten, ZKF 1991, 126 ff.

2. Die Rechtsgrundlagen

2.1 Die gemeindliche Satzungsautonomie

Die gemeindliche Satzungsautonomie ergibt sich bereits aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Dieses Recht zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in **eigener Verantwortung** – Autonomie im engeren Sinne – schließt auch die Befugnis, Satzungen zu erlassen, mit ein. Hinzu kommt: „Regeln“ umfaßt nach allgemeinem Sprachgebrauch ebenso sehr den Erlaß von allgemeinen Vorschriften wie die Entscheidung in Einzelfällen. Nur eine solche Auslegung des Wortes „regeln“ entspricht dem Charakter des Grundgesetzes, das nicht die Gewalt des demokratischen Staates bei der zentralen Volksvertretung konzentrieren, sondern auch Raum für die Betätigung **lokaler Volksvertretungen** lassen will. Anders formuliert heißt das: Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden ein Rechtsetzungsrecht in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach näherer Bestimmung, insbesondere des Landesrechts (vgl. BVerwGE 6, 247 ff.). Damit können die Gemeinden entsprechend den individuellen örtlichen Besonderheiten den Verwaltungsvollzug lenken sowie das gemeindliche Planungsrecht ausgestalten.

Die Satzungsautonomie gehört insoweit zum unantastbaren **Kernbereich** der Selbstverwaltungsgarantie, als es den Gemeinden (Landkreisen) in ihrem eigenen Wirkungskreis zur sachgerechten Gestaltung und Ordnung kommunalen Lebens in

Wahrnehmung ihrer **Regelungskompetenz** überhaupt gestattet sein muß, allgemeine Regelungen in Form von Satzungen für ihr Gebiet zu erlassen. Das BVerfG (NVwZ 1982, 306 f.) hat die Frage bisher offengelassen, in welchem Umfang die Satzungshoheit zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehört. Richtigerweise läßt sich ein „Kernbereich“ aber nicht gegenständig bestimmen, sondern nur die besondere Bedeutung der Satzungsautonomie für die Selbstverwaltung hervorheben, was für den anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorzunehmenden Rechtsgüterausgleich wichtig ist.

Nach BayVerfGH (NVwZ 1989, 551) gehört das **Recht zum Erlaß von Abgabensatzungen** zum **Kernbereich** der Selbstverwaltung.

2.2 Die Ermächtigung durch das Landesrecht

Die Satzungen der Gemeinden beruhen auf einer speziellen Ermächtigung des jeweiligen Landesgesetzgebers (vgl. BVerfGE 32, 346 ff.). Generell ermächtigt werden die Gemeinden durch Art. 23 Bay; §§ 4 BW; 5 Bran; 3 Verf Bremhvn; 5 Hess; 5 MeVo; 6 Nds; 7 NRW; 24 RhPf; 12 Saarl; 4 Sachs; 6 SachsAn; 4 SchlH; 19 Thür.

Von den allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen in den Gemeindeordnungen sind die **besonderen Ermächtigungsgrundlagen** zu unterscheiden. Sie gehen diesen Bestimmungen vor. Besondere Ermächtigungsgrundlagen sind etwa:

- § 10 BauGB (Bebauungsplan),
- § 16 BauGB (Veränderungssperre),
- § 25 BauGB (Besonderes Vorkaufsrecht),
- Kommunalabgabengesetze (Satzungsvorbehalt für Kommunalabgaben),
- § 132 BauGB (Erschließungsbeitragsatzung),
- Straßengesetze (Reinigungs- und Streupflichtsatzung),
- Wassergesetze (Abwassersatzung).

Das Satzungsrecht der Gemeinden erstreckt sich nicht nur auf Angelegenheiten der gemeindlichen Selbstverwaltung (eigener Wirkungskreis), sondern auch auf die Pflichtaufgaben nach Weisung und Auftragsangelegenheiten (übertragener Wirkungskreis). Für Satzungen im Weisungsbereich (Auftragsangelegenheiten) ist in den meisten Ländern eine Spezialermächtigung erforderlich (Art. 23 Satz 2 Bay; §§ 4 Abs. 1 Satz 2 BW; 5 Abs. 1 Satz 2 Bran; 5 Abs. 1 Satz 2 MeVo; 6 Abs. 1 Satz 2 Nds; 24 Abs. 1 Satz 2 RhPf; 12 Abs. 1 Satz 2 Saarl; 4 Abs. 1 Satz 2 Sachs; 6 Abs. 1 Satz 2 SachsAn).

Grundsätzlich ist das Satzungsrecht von Einzelermächtigungen unabhängig.

Soweit die Generalermächtigungen jedoch den kommunalen Gebietskörperschaften die Befugnis zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum der Normadressaten verleihen, reicht die Generalermächtigung nicht aus (so die ganz h.M.; Schmidt-Jortzig, KommunalR, Rn. 628 ff.; Schmidt-Abmann, HdKWP III 184 ff.; vielmehr bedarf es, wie der aus den Grundrechten i.V.m. Art. 1 Abs. 3 GG folgende Gesetzesvorbehalt fordert, in solchen Fällen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für die Satzung, die selbst bereits die Voraussetzungen für den Grundrechtseingriff hinreichend bestimmt enthält (BVerfGE 2, 313; 9, 137, BGHZ 61, 15; VGH BW ESVGH 32, 49; VGH München, DÖV 1992, 585; BVerwG, NJW 1993, 411; diff. Bethge, NVwZ 1983, 577; OVG Schleswig, NVwZ 1992, 692 VGH München, NJW RR 1993, 208; VGH BW, DVBl. 1993, 778; kritisch hierzu Lübke-Wolff, DVBl. 1993, 762 (795)). Der sog. klassische Eingriffsvorbehalt gilt also auch für Satzungen und verlangt eine gesetzliche Grundlage, die Art und Richtung des Eingriffs bezeichnet. Auch autonomes Satzungsrecht muß nicht nur den Vorrang, sondern nach Maßgabe der Wesentlichkeitstheorie auch dem Vorbehalt des Parlamentsgesetzes entsprechen.

Eine **Ausnahme** gilt für **gewohnheitsrechtlich** legitimierte Satzungsregelungen. Hauptfall ist die sog. **Anstaltsgewalt**. Sie kann den Erlaß belastender Satzungsregelungen rechtfertigen, soweit der **Anstaltzweck** derartige Eingriffe erfordert (VGH Kassel, DVBl. 1994, 218 (220) – für Friedhofsnutzung; vgl. VGH BW VBIBW 1993, 227 mwN – kein Ausschluß von der Benutzung einer Abfalldeponie; VGH BW, BWGZ 1994, 1922 – Zulässigkeit von Verhaltens- und Haftungsregelungen in Obdachlosenunterkunftsatzung; nicht eindeutig BVerwG DVBl. 1994, 217 – Kontrollpflicht von Abwasseranlagen in Satzungen durch Eigentümer kraft „Quasi-Zustandshaftung“).

Eine **Ausnahme** gilt weiter für **belastende Satzungsregelungen**, die als Annex begünstigender Satzungsregelungen die **Begünstigung** in ihrem Inhalt und Umfang erst **konstituieren oder näher ausgestalten**. Beispiel: Bademützenzwang als Voraussetzung der Zulassung der Einwohner zum Hallenbad (vgl. hierzu auch VGH BW BWVPr 1975, 227 (229); OVG Lüneburg, DÖV 1986, 341; Bleckmann, DVBl. 1987, 1085).

Schrifttum: Oerder „Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie,“ NJW 1990, 2104 ff.

2.3 Der räumliche Geltungsbereich der Satzung

Satzungen sind in ihrem Geltungsbereich als **Ortsgesetze** auf das Gebiet der Gemeinde, die die Satzung erlassen hat, begrenzt (vgl. VGH München, DÖV 1987, 1117). Sie gelten für das gesamte Gemeindegebiet gleichmäßig. Sachlich gerechtfertigte Beschränkungen auf Gebietsteile, auf den Einzugsbereich bestimmter Einrichtungen oder bestimmte Personengruppen sind zulässig. Die Beschränkung muß aber in der Satzung selbst geregelt sein und darf weder gegen das Willkürverbot noch das Gleichbehandlungsgebot verstoßen.

2.4 Personeller Geltungsbereich

Satzungen gelten für alle Einwohner sowie für sonstige Personen, die im Gemeindegebiet Grundstücke besitzen oder ein Gewerbe betreiben oder die sich im Gemeindegebiet aufhalten und gemeindliche Einrichtungen benutzen.

2.5 Die Hauptanwendungsbereiche gemeindlicher Satzungen

Die hauptsächlichsten Anwendungsbereiche der gemeindlichen Satzungen beziehen sich insbesondere auf drei große Gebiete. Namentlich:

2.5.1 Die Massenverwaltung

Zu nennen sind beispielsweise die Abgabensatzungen nach den Vorschriften der Kommunalabgabengesetze, die Benutzungsordnungen für die öffentlichen Einrichtungen sowie die Regelungen zum Anschluß- und Benutzungszwang (vgl. **Wegbeschreibung KB 1**).

2.5.2 Der Bereich Städtebau und das Bauordnungsrecht

Zu nennen sind hier außer der Satzung „Bebauungsplan“ insbesondere die Abrundungs-, Erschließungsbeitrags-, Sanierungs- und Erhaltungssatzung nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und die Gestaltungssatzungen nach den Landesbauordnungen.

2.5.3 Der Bereich Organisationsrecht

Zu nennen sind hier insbesondere die Haupt- und Haushaltssatzung sowie die Sparkassen-, Eigenbetriebs- und Zweckverbandssatzung.

3. Satzungsbegriff

3.1 Was sind Satzungen rechtlich?

Satzungen sind **Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie kraft öffentlichen Rechts mit Wirksamkeit für die ihr Angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden** (Gern, Deutsches Kommunalrecht, 147); sie sind Gesetze im materiellen Sinne. Satzungen regeln grundsätzlich keine Einzelfälle, sondern schaffen allgemein gültige Rechtssätze. Satzungen werden deshalb auch als abstrakt-generelle Rechtsvorschriften bezeichnet (im Unterschied zum Verwaltungsakt als individuell-konkrete Anordnung). Die Allgemeinheit der Regelung ist jedoch kein notwendiges Merkmal der Satzung. Vor allem der Bebauungsplan (§ 10 BauGB) kann sich zur Verfolgung eines Planungsziels auf ein Grundstück beschränken (BVerwG, DVBl. 1969, 276).

Die Satzungen haben einen ambivalenten Charakter. Sie sind einmal Rechtssätze und damit Teil der objektiven Rechtsordnung und zum anderen Gestaltungsmittel der Verwaltung und damit dem Verwaltungshandeln zuzuordnen. Nach der traditionellen deutschen Rechtsquellenlehre werden die Rechtsnormen in formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen eingeteilt. Maßgebend für diese Einteilung ist der Normgeber. Die formellen Gesetze werden vom Parlament, die Rechtsverordnungen von der staatlichen Exekutive und die Satzungen von den kommunalen Gebietskörperschaften und sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften, ferner von rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts erlassen. Die formellen Gesetze und die Rechtsverordnungen sind staatliches Recht, die Satzungen dagegen Selbstverwaltungsrecht.

Die Verleihung von Satzungsautonomie hat ihren Sinn darin, **gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren**, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, **eigenverantwortlich zu überlassen** und dadurch den **Abstand zwischen Normgeber und Normadressaten zu verringern**. Zudem wird der Gesetzgeber davon entlastet, sachliche und örtliche Verschiedenheiten berücksichtigen zu müssen, die für ihn oft schwer erkennbar sind und auf deren Veränderungen er nicht rasch genug reagieren könnte (vgl. BVerfGE 33, 156, Schoch, NVwZ 1990, 802 mwN).

3.2 Die Satzung im Unterschied zu anderen Rechtsinstituten

Von der Satzung zu unterscheiden sind:

a) Gesetze im formellen Sinn

Gesetz im formellen Sinn ist jeder in einem verfassungsmäßigen (förmlichen) Gesetzgebungsverfahren des Bundes oder der Länder zustandegekommener Willensakt der Gesetzgebungsorgane ohne Rücksicht auf seinen materiellen Charakter. Satzungen werden weder von Gesetzgebungsorganen erlassen noch finden auf sie die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren Anwendung.

b) Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen sind in bestimmter Form hoheitlich **einseitig erlassene, abstrakte und in der Regel generelle Anordnungen von Regierungs- oder Verwaltungsorganen**. Die Satzungsautonomie gehört zum Selbstverwaltungsrecht und ist damit Ausdruck einer dezentralisierten Rechtsetzung. Anders formuliert: Satzungsrecht ist Selbstverwaltungsrecht, Verordnungsrecht ist staatliches Recht. Das Verordnungsrecht unterliegt – im Unterschied zum Satzungsrecht – dem Bestimmtheits- und Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Angesichts der Vielzahl der Rechtsnormen besteht die Möglichkeit, daß zwischen einigen von ihnen ein Widerspruch, eine Kollision, besteht.

Da die Rechtsordnung auf eine Rechtsfrage nur eine Antwort geben darf, muß es Regeln geben, wie im Falle von Kollisionen zu verfahren ist. Es gelten folgende Kollisionsregeln:

- Höherrangiges Recht bricht nachrangiges Recht.
- Bundesrecht bricht Landesrecht.
- Staatliches Recht bricht Selbstverwaltungsrecht.
- Neues Recht bricht altes Recht.
- Spezielles Recht bricht allgemeines Recht.

c) Allgemeinverfügungen

Eine Allgemeinverfügung ist ein **Verwaltungsakt**, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft (§ 35 Satz 2 VwVfG). Es sind drei Fallgruppen zu unterscheiden:

- Die adressatbezogene Allgemeinverfügung (erster Fall des § 35 Satz 2 VwVfG).
- Die sachbezogene Allgemeinverfügung (zweiter Fall des § 35 Satz 2 VwVfG).
- Die Benutzungsregelung (dritter Fall des § 35 Satz 2 VwVfG).

d) Verwaltungsanordnungen

Verwaltungsanordnungen sind **Regelungen, die innerhalb der Verwaltungsorganisation** von übergeordneten Verwaltungsinstanzen oder Vorgesetzten **an nachgeordnete Behörden** oder Bedienstete ergehen und die dazu dienen, Organisation und Handeln der Verwaltung näher zu bestimmen.

Sie sind keine Rechtssätze im materiellen Sinne und haben nur **innerbehördliche Geltungskraft**. Verwaltungsvorschriften fehlt die für Rechtsvorschriften typische Regelungswirkung im Außenverhältnis (VGH BW ESVGH 20, 10 [11]).

e) Geschäftsordnungen

Geschäftsordnungen sind **innerorganisatorische Rechtssätze zur Regelung der inneren Organisation** der kommunalen Organe und der **Konkretisierung der organschaftlichen (Mitgliedschafts-) Rechte** (BVerwG NVwZ 1988, 1119). Sie haben keinen Rechtsnormcharakter, weil sie anders als gemeindliche Satzungen nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern lediglich organinterne Rechtsbeziehungen regeln (vgl. **Wegbeschreibung RF 2**).

f) Anstaltsordnungen

Anstaltsordnungen sind privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche **Organisations- und Benutzungsordnungen** von Anstalten des öffentlichen Rechts, speziell öffentlichen Einrichtungen im Sinne der Gemeindeordnungen.

g) Ortsgewohnheitsrecht (Observanz)

Es ist im Unterschied zu Satzungen ungeschriebenes Recht, das durch vom örtlichen Rechtsbewußtsein getragene, ständige Übung erzeugt wird (vgl. VerfGH NRW DVBl. 1982, 1043).

3.3 Abgrenzung zu anderen Rechtsquellen

Satzungen sind ebenso wie Rechtsverordnungen abgeleitete Rechtsquellen und materielle Gesetze (Ortsgesetze) mit allgemeinverbindlicher Geltung und Wirkung. Sie haben mit den **Rechtsverordnungen** gemein, daß sie nicht in dem von der Verfassung für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Verfahren zustande kommen, unterscheiden sich aber von den Rechtsverordnungen dadurch, daß sie von einer nichtstaatlichen Stelle erlassen werden (vgl. BVerfGE 10, 20 [49 f.] und 33, 125 [156]).

Die **Rechtsetzungstätigkeit** der Gemeinden ist ungeachtet dessen, daß sie in mancher Hinsicht legislatorischen Charakter aufweist (vgl. BVerfGE 32, 346 [361]), im System der staatlichen Gewaltenteilung (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) kein Akt der Gesetzgebung im Sinne des Art. 20, Abs. 3 GG, sondern dem Bereich der **Verwaltung** zuzuordnen (vgl. BVerfGE 65, 283 [289]). Ungeachtet dieser eindeutigen Klarstellung durch das Bundesverfassungsgericht, werden die Satzungen der Gemeinden als Ortsgesetze und die Gemeinden selbst als **Ortsgesetzgeberinnen** bezeichnet. Zurückzuführen ist das insbesondere darauf, daß die Satzungen der Gemeinden Rechtsnormen sind, die wie **Gesetze nach außen wirken** und über deren Gültigkeit in einem **Normenkontrollverfahren** entschieden werden kann, wenn die in § 47 VwGO näher bezeichneten Voraussetzungen erfüllt sind.

Gesetze im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG sind nicht nur Gesetze im formellen Sinne, sondern auch Satzungen von Gemeinden (vgl. BVerfGE 32, 346 [362] = NJW 1972, 860).

4. Arten gemeindlicher Satzungen

4.1 Satzungen mit generell-abstrakten Regelungen – Satzungen mit Planungscharakter

Nach dem Satzungsinhalt lassen sich Satzungen zunächst im wesentlichen in vier Gruppen einteilen:

- Satzungen enthalten einmal generell-abstrakte Anordnungen mit Außenwirkung, allgemeinverbindliche Regelungen für die Gemeindeeinwohner oder sonstige Personen, die mit der Gemeinde in Verbindung treten. Dazu gehören vor allem die Abgabesatzungen.
- Satzungen können ferner Planungsakte aufnehmen, wobei in erster Linie auf Bebauungspläne hinzuweisen ist (vgl. § 10 BauGB).
- Zu den Satzungen mit Planungscharakter gehört auch die Haushaltssatzung, die den Haushaltsplan einschließlich des Stellenplans, der Verpflichtungsermächtigung, der Steuerhebesätze und der Kreditaufnahmen verbindlich festlegt. Sie besitzt keine Außenwirkung.
- Schließlich sind die Satzungen zu nennen, die Organisationsregelungen für den gemeindeinternen Bereich enthalten, also zum Beispiel die Hauptsatzung und die Eigenbetriebssatzung.

4.2 Pflichten Satzungen – Freiwillige Satzungen

Ob die Gemeinde eine Satzung erlassen will, liegt, wie dargestellt grundsätzlich in ihrem **Ermessen**. Doch ist verschiedentlich der Erlaß von Satzungen vorgeschrieben (z.B. § 132 BauGB). **Zu unterscheiden** sind

- unbedingte Pflichten Satzungen,
- bedingte Pflichten Satzungen und
- freiwillige Satzungen.

4.2.1 Unbedingte Pflichten Satzungen

Unbedingte Pflichten Satzungen sind Satzungen, zu deren Erlaß die Gemeinden **unbedingt verpflichtet** sind, in der Regel die **Hauptsatzung** und die **Haushaltssatzung**.

- Zur **Hauptsatzung** vgl. §§ 4 Abs. 2 BW; – bedingte Pflichten Satzung; 6 Bran; 6 Abs. 1 Hess; 5 Abs. 2 Me-Vo; 7 Abs. 1 Nds; 4 Abs. 3 NRW; 25 Abs. 1 RhPf; 4 Abs. 2 Sachs; 7 SachsAn; 4 Abs. 1 SchIH; 20 Abs. 1 Thür.
- Zur **Haushaltssatzung** vgl. **Wegbeschreibung Fi 2**.

4.2.2 Bedingte Pflichten Satzungen

Bedingte Pflichten Satzungen sind Satzungen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen zu erlassen sind.

Beispiel: Benutzungsgebührensatzung für öffentliche Einrichtungen, soweit nach Kommunalabgabenrecht Benutzungsgebühren erhoben werden sollen.

4.2.3 Freiwillige Satzungen

Bei den freiwilligen Satzungen bestimmen die Gemeinden selbst, ob sie von ihrem Satzungsrecht Gebrauch machen wollen.

Beispiel: Satzung über die Benutzung kommunalen Eigentums oder öffentlicher Einrichtungen (so ausdrückl. § 20 Abs. 2 Thür).

Unabhängig von der Unterscheidung zwischen Pflichten Satzungen, bedingten Pflichten Satzungen und freiwilligen Satzungen bezieht sich die kommunale Rechtsetzung im wesentlichen auf drei gegenständliche Bereiche: Auf grundlegende Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation der Kommunalverwaltung (z.B. Hauptsatzung, Eigenbetriebssatzung, Sparkassensatzung, Haushaltssatzung usw.), auf den Rechtsstatus und die Benutzung von im Eigentum der kommunalen Körperschaften stehenden Sachen (z.B. Satzungen über die Rechtsform und die Benutzung kommunaler Einrichtungen wie Wasserwerke, Kanalisation, Friedhöfe, Fernheizwerke, Schlachthöfe usw.) und auf die personalen Rechtsbeziehungen zwischen Gemeinde/(Land-) Kreis und den orts- bzw. kreisansässigen Bürgern (z.B. Satzungen über Steuern, Gebühren und Beiträge, über Anschluß und Benutzungszwang, als Satzung zu beschließende Bebauungspläne oder Veränderungssperren usw.). Eine Erstreckung der Ortssatzungen auf Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht im Gebiet der kommunalen Körperschaft ihren Wohnsitz haben, deren Grundeigentum oder Gewerbegebiet jedoch in diesem Gebiet liegt, ist z.B. hinsichtlich des Anschluß- und Benutzungszwangs und der Benutzungsordnung zulässig; vgl. etwa § 8 Abs. 3 NRW.

4.3 Satzungen mit Außenwirkung – Satzungen mit Innenwirkung

Bei den Satzungen ist zum anderen zwischen solchen mit Innen- und solchen mit Außenwirkung zu unterscheiden.

4.3.1 Satzungen mit Innenwirkung sind ausschließlich für die Körperschaft, für ihre Organe und für die Verwaltung verbindlich. Rechte und Pflichten Dritter entstehen nicht. So ergeben sich aus bestimmten Ansätzen im Haushaltsplan, die eine Förderung Dritter zum Inhalt haben, noch keine Ansprüche auf Zuweisung solcher Mittel. Zu den Satzungen mit Innenwirkung gehören die Hauptsatzung, die Organisationssatzung, die Haushaltssatzung, die Betriebssatzung der Eigenbetriebe (vgl. **Wegbeschreibung KB 5**), die Gründungssatzung einer Körperschaft (Zweckverband).

4.3.2 Satzungen mit Außenwirkung sind verbindlich für Dritte, erzeugen Rechte und Pflichten.

4.4 Einzelne Satzungsarten

4.4.1 Hauptsatzung

Die Hauptsatzung enthält alle für die Organisation der Gemeindeverwaltung wesentlichen Regelungen. Es handelt sich also um eine Satzung mit formellen Inhalt. Näheres siehe **Wegbeschreibung KS 2**.

4.4.2 Betriebssatzung der Eigenbetriebe

Eine Betriebssatzung ist zu erlassen, wenn eine Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen als Eigenbetrieb führt. Näheres siehe **Wegbeschreibung KB 5**.

4.4.3 Verbandssatzung des Zweckverbands

Zur Bildung eines Zweckverbands ist eine Zweckvereinbarung erforderlich. Näheres hierzu siehe **Wegbeschreibung S 1**.

4.4.4 Haushaltssatzung

Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

4.4.5 Abgabensatzungen

Soll für die öffentlich-rechtliche Benutzung einer Einrichtung eine Gegenleistung verlangt werden, kommt die Erhebung einer Gebühr in Betracht. Sie muß in einer Abgabensatzung geregelt werden.

Auch Beiträge werden nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder auf Grund einer Satzung erhoben.

5. Über den Inhalt der Satzung

5.1 Inhalt bestimmt sich nach Ermächtigungsnorm

Der Inhalt der einzelnen Satzung bestimmt sich nach dem Gesetz, das die Rechtsgrundlage der zu regelnden Tatbestände bildet. Regelmäßig werden von den Fachministerien und den kommunalen Spitzenverbänden Mustersatzungen erarbeitet, die die Gemeinde übernehmen.

5.2 Bestimmtheitserfordernis von Satzungsermächtigungen

a) Allgemeines

Die Ermächtigung der Gemeinde zum Erlaß von Satzungen ist durch die Regelungen in den Gemeindeordnungen ganz allgemein für den Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten gegeben. Die Bestimmung des **Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG**, daß in der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung anzugeben sind, sind **nicht entsprechend auf die Ermächtigung von Satzungen anzuwenden** (vgl. Waechter, Kommunalrecht 264). Zwar liegt bei dem Erlaß von Satzungen eine Abweichung vom Grundsatz der Funktionentrennung vor, indem die Exekutivbehörde Gemeinde (Landkreis) normsetzend tätig wird. Hier schlägt aber die parlamentsähnliche demokratische Legitimation des gemeindlichen Beschlußorgans gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zu Buche. Die kommunale Volksvertretung verfügt über eine unmittelbare, eigenständige Legitimation.

Außerdem wäre die Aufgabe der Autonomie außerordentlich erschwert oder sogar unmöglich gemacht, wenn die Ermächtigung zur Schaffung autonomen Rechts so bestimmt sein müßte wie die Ermächtigung zum Erlaß von Rechts

verordnungen. Dann würde nämlich entweder die **Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten** in dem autonomen Recht weitgehend unterbunden werden oder die Ermächtigungen müßten einen unmöglichen Umfang annehmen (BVerwGE 6, 247, 251).

Sind Satzungsermächtigungen allerdings mit Eingriffsrechten verbunden, bedürfen sie mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip zusätzlich einer **Bestimmtheit** insoweit, als sich ihnen zweifelsfrei entnehmen lassen muß, welchen Gegenstand die autonome Rechtsetzung betreffen darf (BVerwG, NVwZ 1990, 868).

Die **Ermächtigungen** in den Gemeindeordnungen sind nach h.M. **bestimmt genug**, weil nach dem Willen des Verfassungsgebers nach Art. 28 Abs. 2 GG die Gemeinden beim Erlaß von Satzungen selbst über Inhalt, Zweck und Ausmaß des zu Regelnden entscheiden sollen (BVerwG, DÖV 1958, 581). **Dasselbe gilt für die allgemeinen Steuerfindungsermächtigungen** in den Kommunalabgabengesetzen (BVerwG, NVwZ 1989, 1175).

b) Bestimmtheitsanforderungen an Satzungen mit Bußgeldtatbeständen

Die einem Bürger durch die Satzung auferlegten inhaltlichen Pflichten können auf verschiedene Art und Weise durchgesetzt werden. In Betracht kommen die Mittel des allgemeinen Verwaltungszwangs oder die in der Satzung vorgesehene Verhängung eines Bußgeldes. Demzufolge können Gemeindegatzungen auch **Bewehrungen** enthalten. Die Gemeindeordnungen sehen diese Möglichkeit insbesondere in Form von **Bußgeldandrohungen** bei Zuwiderhandeln gegen Satzung vor (vgl. Art. 24 Abs. 2 Satz 2 Bay; §§ 142 BW; 5 Abs. 3 Bran; 5 Abs. 2 Hess; 5 Abs. 3 MeVo; 6 Abs. 2 Nds; 4 Abs. 2 NRW; 24 Abs. 5 RhPf; 124 Sachs; 6 Abs. 7 SachsAn; 134 Abs. 5 SchlH; 19 Abs. 2, 20 Abs. 3 Thür). Von „bewährten“ Satzungen spricht man daher dann, wenn Bestimmungen beigefügt worden sind, durch die Zuwiderhandlungen gegen in der Satzung ausgesprochene Gebote oder Verbote mit Geldbuße bedroht werden.

Um dem Bestimmtheitsgrundsatz Rechnung zu tragen, müssen die Satzungen die Bußgeldtatbestände im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG einzeln auführen und hinreichend präzisieren.

Hierzu ist auf BVerfG, NVwZ 1990, 751 = BayVBl. 1990, 497 zu verweisen. Es heißt dort unter anderem: Art. 103 Abs. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, daß Tragweite und Anwendungsbereich der Tatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Gleiches gilt für Bußgeldtatbestände (BVerfGE 71 108 [114] = NJW 1986, 1671). Diese Verpflichtung dient einem doppelten Zweck. Es geht **einerseits** um den rechtsstaatlichen Schutz des Normenadressaten: Jedermann soll vorhersehen können, welches Verhalten geboten und mit Strafe oder der Auferlegung eines Bußgeldes bedroht ist. Im Zusammenhang damit soll **andererseits** sichergestellt werden, daß der Gesetzgeber über die Strafbarkeit oder die Bußgeldvoraussetzungen entscheidet. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwehrt, über die Voraussetzungen einer Bestrafung oder Auferlegung eines Bußgeldes selbst zu entscheiden (vgl. BVerfGE 47, 109 [120]; BVerfGE 71, 108 [114]). Anzumerken ist, daß das Bundesverfassungsgericht bereits mit Beschluß vom 23.2.1972, NJW 1972, 860 = MDR 1972, 584 klargestellt hat: „Gemeindegatzungen können Strafbestimmungen enthalten, die auf einer speziellen Ermächtigung des Landesgesetzgebers beruhen. Dem in Art. 103 Abs. 2 GG enthaltenen Gebot der **Gesetzesbestimmtheit** ist jedoch nur Genüge getan, wenn schon aus der Ermächtigung die Grenzen der Strafbarkeit sowie ein Höchstmaß der Strafe für den Bürger voraussehbar sind.“

Ordnungswidrigkeiten sind solche im Sinne des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG). Das aber hat zur Folge, daß die Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes anzuwenden sind. So ist, um nur ein Beispiel zu nennen, bei der Bemessung der Bußgeldandrohung § 17 OWiG zu beachten. Einzelheiten hierzu siehe bei Erich Göhler „Ordnungswidrigkeitengesetz“ (10. Auflage).

Einzelheiten zu den Anforderungen des verfassungsrechtlichen **Bestimmtheitsgebots** siehe in BVerwG, NVwZ 1990, 867 mwN.

6. Welches Organ beschließt Gemeindegatzungen und welche Verfahrensregeln sind zu beachten?

6.1 Grundsätzlich ist der Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) zuständig

Das Satzungsverfahren unterliegt den dafür in den Gemeindeordnungen der Länder normierten besonderen Regeln.

Nach allen Gemeindeordnungen ist grundsätzlich die **kommunale Vertretungskörperschaft** (Gemeinde- bzw. Stadtrat, Stadtverordnetenversammlung, Gemeinde- bzw. Stadtvertretung) zu Erlaß, Änderung und Aufhebung von Ortssatzungen **zuständig**. Regelmäßig ist auch die Übertragung dieser Zuständigkeit auf **beschließende Ausschüsse** generell, mindestens jedoch für die Hauptsatzung und die Haushaltssatzung ausdrücklich verboten (vgl. Art. 32 Abs. 2 Nr. 2 Bay; §§ 39 Abs. 2 Nr. 3, 14 BW; 35 Nr. 2 Bran; 51 Nr. 6, 7 Hess; 22 Nr. 6, 9 MeVo; 40 Abs. 1 Nr. 4, 8 Nds; 41 Abs. 1 lit. f, g NRW; 32 Abs. 2 Nr. 1, 2 RhPf; 35 Nr. 12 14 Saar; 41 Abs. 2 Nr. 3 Sachs; 44 Abs. 2 Nr. 1 SachsAn; 28 Abs. 1 Nr. 2 SchlH; 26 Abs. 2 Nr. 2 Thür).

Damit soll sichergestellt werden, daß das unmittelbar demokratisch legitimierte Kollegialorgan der Gemeinde, das die unterschiedlichen politischen Meinungen und sozialen Gruppierungen der Bürgerschaft repräsentiert, über die Angelegenheiten von langfristiger und grundsätzlicher Bedeutung – hierzu gehören Satzungen insoweit, als sie eine unbestimmte Vielzahl von Fällen für eine unbestimmte Vielzahl von Personen regeln – selbst entscheidet.

Die meisten Gemeindeordnungen erlauben jedoch, in „eilbedürftigen“ bzw. „dringlichen“ Angelegenheiten, „die keinen Aufschub dulden“, die Entscheidung der Vertretungskörperschaft durch eine **Eilentscheidung** i.d.R. **des Hauptverwaltungsbeamten** der Gemeinde (Bürgermeister) zu ersetzen (zum Eilentscheidungsrecht vgl. **Wegbeschreibung RF 22**).

Diese gesetzlich vorgesehenen Eilentscheidungsbefugnisse beruhen auf der unbestreitbaren Tatsache, daß es in der Praxis immer wieder Situationen gibt (z.B. in Ferienmonaten), in denen aufgrund der Schwerfälligkeit, Langwierigkeit und erhöhten Kosten des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses in einem relativ großen Kollegialorgan die notwendigen Entscheidungen nicht so rechtzeitig getroffen werden können, wie es zur Vermeidung von Nachteilen für die Kommunalverwaltung oder die Bürger notwendig wäre. In solchen Situationen muß ein monokratisches Entscheidungsorgan, jedenfalls aber ein sehr viel kleineres Kollegialorgan (so etwa in Nordrhein-Westfalen der Hauptausschuß gemäß § 60 Abs. 1 Satz 1 NRW, ähn-

lich in Mecklenburg-Vorpommern, § 43 Abs. 2 Satz 2 MeVo; vgl. auch § 58 Abs. 1 RhPf, wonach bei Städten mit Stadtvorstand der Bürgermeister Entscheidungen nur mit Zustimmung des Stadtvorstands treffen darf) vorhanden sein, das zumindest vorläufige Maßnahmen (der Rat kann Eilentscheidungen, die noch keine Rechte Dritter begründet haben, in seiner nächsten Sitzung ohne weiteres wieder aufheben, vgl. etwa § 60 Abs. 1 Satz 4 NRW; auch § 48 Satz 3 RhPf, § 61 Satz 3 Saarl; Genehmigungsvorbehalt in § 37 Abs. 4 Satz 3 MeVo) zu treffen befugt ist.

Ob hierzu allerdings auch der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von **Satzungen** zählt, ist in Rechtsprechung und Schrifttum umstritten (bejahend etwa OVG Münster, SKV 1971, 24 ff.; NWVBl. 1988, 336 (336); Kottenberg/Rehn, GO NRW, § 43 Anm. IV 3; von Loebell, GO NRW, § 43 Rn. 7; Masson/Samper, BayGO, § 37 Anm. 8; Ehlers, NWVBl. 1990, 41 (49); Gern, SächsKommR, Rn. 411; differenzierend Rauball/Pappermann/Roters, GO NRW, § 43 Rn. 12; abl. Hölz/Hien, BayGO, Art. 37 Anm. IV 1; Knemeyer, BayKommR, Rn. 196).

6.2 Formelle und materielle Voraussetzungen

Wenn die Gemeindevertretung eine Satzung beschließen will, muß sie formelle und materielle Voraussetzungen beachten.

I. Formelle Voraussetzungen

1. Zuständigkeit (Geltungsbereich)
2. Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens
 - a. Ordnungsmäßige Einberufung des Gemeinderates
 - b. Beschlußfähigkeit
 - c. Mehrheit
 - d. Kein Ausschluß wegen Befangenheit
 - e. Eventuell Genehmigung der Aufsichtsbehörde (vgl. § 11 BBauG)
 - f. Bezeichnung als „Satzung“ in der Überschrift
 - g. Verkündung in der vorgeschriebenen Form
 - h. Ausfertigung
 - aa. Regelmäßig wird in einer Präambel die Rechtsgrundlage angegeben, obwohl dies – wenn überhaupt – nur als Sollvorschrift vorgeschrieben ist. Das strenge Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG gilt für Satzungen nicht.
 - bb. Auskunft über erfolgte Mitwirkung
 - cc. Datum

3. Inkrafttreten

II. Materielle Voraussetzungen

1. Ermächtigungsgrundlage: Allgemeine Satzungsautonomie oder sondergesetzliche Ermächtigung
2. Sind die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt?
3. Kein Verstoß gegen die Satzungsautonomie
4. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht
Beispiel: Eine Satzung darf nicht Art. 3 GG verletzen, weil die Gemeinde als Glied des demokratischen Staates an die Grundrechte gebunden ist.
5. Bestimmtheit
6. Beachtung der Verwaltungsrechtsgrundsätze

Fehlt eine der genannten Voraussetzungen, dann ist die Satzung ganz oder teilweise nichtig, 139 BGB gilt nicht (vgl. OVG Münster; NJW 1973, 1060), d.h. der durch einen Verfahrensverstoß bedingte Rechtsfehler führt im Grundsatz zur Nichtigkeit der Satzung.

6.3 Satzungs Aufbau

Für den Satzungs Aufbau gibt es im allgemeinen keine Formvorschriften.

Im einzelnen empfiehlt sich folgender Aufbau:

- Überschrift: Bezeichnung als Satzung; Bezeichnung des Inhalts.
- Einleitung: Satzungs ermächtigung; Beschlußvorgang; Beschlußdatum.
- Inhalt: Klare, eindeutige Bestimmungen.
- Schluß: Übergangsbestimmungen; Aufhebung alter Vorschriften; Inkrafttreten; Ausfertigungsformel.

7. Genehmigungsvorbehalt

Bis zum Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) vom 30.1.1935 mußten alle kommunalen Satzungen grundsätzlich von den staatlichen Aufsichtsbehörden genehmigt werden. Die generelle Genehmigungsbedürftigkeit fiel mit der DGO fort; auch die geltenden Gemeindeordnungen gehen vom **Grundsatz der Genehmigungsfreiheit** aus und normieren z.T. lediglich die generelle Pflicht zur Anzeige bzw. zur Vorlage der Satzungsbeschlüsse (so allgemein für alle Satzungen § 4 Abs. 3 Satz 3 BW; § 5 Abs. 3 Satz 2 Bran; § 5 Abs. 2 Satz 3 MeVo; § 4 Abs. 3 Sachs; § 6 Abs. 2 Satz 5 SachsAn Mitteilungspflicht; in Bayern und im Saarland sind Satzungen vorzulegen, Art. 25 Bay; § 12 Abs. 2 Satz 2 Saarl; keine Anzeige- oder Vorlagepflicht besteht in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein; vgl. zum Ganzen Stober, KommunalR, 261).

In manchen Fällen besteht für Satzungen nach den Gemeindeordnungen **Genehmigungspflicht**.

(Vgl. ausdrückl. §§ 7 Abs. 2 Nds; 4 Abs. 1 SchlH und 7 Abs. 2 SachsAn – für die Hauptsatzung).

7.1 Genehmigungspflicht für Satzungen im weisungsfreien Bereich

7.1.1 Die Genehmigung von Satzungen im weisungsfreien, durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung ist **inhaltlich vorgezogene Ausübung staatlicher Aufsicht** durch die Kommunalaufsichtsbehörde (Präventivkontrolle).

Die **Einführung einer Genehmigungspflicht** an sich anstelle lediglich einer Anzeigepflicht zu Lasten der Gemeinden ist mit Blick auf den Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG **mit der Selbstverwaltungsgarantie vereinbar**, soweit sie zur sachgerechten Ausübung der Rechtsaufsicht erforderlich ist (so im Ergebnis auch Hill, GutA D zum 58. DJT 1990, 34; StGH BW BWVBl. 1956, 88).

7.1.2 Die Prüfung der Aufsichtsbehörde hat sich grundsätzlich auf die **Feststellung der Gesetzmäßigkeit der Satzung zu beschränken** (so auch BayVerfGH NVwZ 1989, 551).

Eine **Prüfung der Zweckmäßigkeit** ist nur dann **ausnahmsweise** gestattet, wenn die Genehmigung als sogenannter **Kondominalakt** ausgestaltet ist. Die kondominiale Genehmigung gibt der Aufsichtsbehörde das Recht zur gleichberechtigten und letztverantwortlichen Mitentscheidung über Satzungserlaß und Satzungsinhalt. Die **Ausgestaltung einer Genehmigung als Kondominalakt** ist mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG (NVwZ 1989, 347 - Rastede) allerdings **nur zulässig, wenn im Rahmen einer vorzunehmenden Güterabwägung überwiegende Gründe für eine gleichberechtigte Mitwirkung der staatlichen Genehmigungsbehörde an den mittels des Satzungserlasses wahrzunehmenden örtlichen Angelegenheiten sprechen**.

7.1.3 Fehlt die Genehmigung, ist die Satzung (schwebend) unwirksam. Außerdem ist ihr Vollzug unzulässig. (Vgl. ausdrückl. §§ 122 Abs. 1 Bran; 143 Abs. 1 Hess; 133 Abs. 1 Nds; 119 Abs. 1 RhPf – Vollzugshindernis; 140 Abs. 1 SachsAn; 119 Abs. 2 Sachsen; 123 Abs. 2 Thür – für „Beschlüsse“).

7.1.4 Die Aufhebung einer genehmigungspflichtigen Satzung bedarf nicht der Genehmigung.

Zur Aufhebung von Rechtsnormen bedarf es eines „actus contrarius“ derselben Form und desselben Ranges in der Rechtsakthierarchie. Auf gemeindliche Satzungen bezogen hat das zur Folge, daß diese nur durch formgerechte Satzungen geändert bzw. aufgehoben werden können (OVG Schleswig, NVwZ-RR 2000, 313).

7.2 Genehmigungspflicht für Satzungen im übertragenen Bereich (Weisungsbereich)

Im **Bereich der übertragenen Weisungsaufgaben** unterfällt der **Erlaß von Satzungen nicht der Selbstverwaltungsgarantie** des Art. 28 Abs. 2 GG. Die Gemeinde wird vielmehr insoweit als „verlängerter Arm des Staates“ tätig und besitzt Eigenverantwortlichkeit der Entscheidung nur nach Maßgabe einzelgesetzlicher Zuweisung. Diese Vorgabe impliziert im Zweifel ein kondominiales Mitwirkungsrecht der Genehmigungsbehörde hinsichtlich Satzungserlaß und Satzungsinhalt, soweit die Weisungsbefugnis reicht (vgl. auch Maurer, DÖV 1993, 192).

7.3 Rechtsnatur der Genehmigung.

Die Genehmigung ist ein Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG).

7.4 Genehmigung unter Nebenbestimmungen (vgl. § 36 VwVfG).

Erteilt die Rechtsaufsichtsbehörde die Genehmigung nur unter einer **Maßgabe** (Nebenbestimmung), so bedeutet dies regelmäßig die Verweigerung der Genehmigung, verbunden mit ihrer Erteilung im voraus für den Fall der entsprechenden Abänderung des Satzungsbeschlusses durch den Gemeinderat. Die Abänderung des Satzungsbeschlusses nach Maßgabe der Nebenbestimmung wird teilweise als „Beitrittsbeschluß“ bezeichnet (vgl. OVG Münster, NVwZ 1983, 162; BVerwG, NJW 1987, 1346; ZfBR 1989, 264).

Bei unwesentlichen Änderungen des Satzungstextes kann von einer erneuten Beschlußfassung abgesehen werden. Unwesentlich in diesem Sinne sind Änderungen, die mit der Willensäußerung des Satzungsgebers, sowie sie im materiellen Gehalt des Satzungstextes Ausdruck gefunden haben, noch übereinstimmen (VGH Kassel, VRspr 30, 815).

8. Die Ausfertigung der Satzung

Als Rechtsnorm bedarf die Satzung einer Ausfertigung. Sie dokumentiert, daß der Urkundeninhalt mit dem Willen des Rechtsetzungsberechtigten übereinstimmt und die Voraussetzungen für die Rechtswirksamkeit beachtet sind (OVG Koblenz, NVwZ-RR 1990, 61).

Dies geschieht dadurch, daß das hierfür zuständige Kommunalorgan (meist der Vorsitzende der kommunalen Vertretungskörperschaft) den beschlossenen Normtext unter Angabe des Datums handschriftlich unterzeichnet und damit zum einen als Teil des Rechtsetzungsverfahrens in einer Originalurkunde den Willen des Normgebers nach außen wahrnehmbar macht und zum anderen die Richtigkeit des Normgebungsverfahrens bescheinigt. Erst danach dürfen kommunale Satzungen, um Rechtswirksamkeit zu erlangen, **öffentlich bekanntgemacht werden**.

9. Die Bekanntmachung der Satzung

Satzungen bedürfen zur Rechtswirksamkeit der Publikation. Sie ist unerläßliche Voraussetzung, um dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gebot der Rechtssicherheit zu genügen.

Die Bekanntmachung einer Rechtsnorm ist nicht bloß eine Zutat, sondern integrierter Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens selbst (vgl. BVerfGE 7, 330 [337]). Daher sind Satzungen öffentlich bekanntzumachen (vgl. Art. 26 Bay; §§ 4 Abs. 3 BW; §§ 5 Abs. 3 Bran; 5 Abs. 3 Hess; 5 Abs. 4 MeVo; 6 Abs. 3 Nds; 4 Abs. 4 NRW; 24 Abs. 3 RhPf; 12 Abs. 3 Saarl; § 4 Abs. 1 Satz 1 Sachs; 6 Abs. 2 SachsAn; BekVO SchlH; 21 Abs. 1 Thür). Satzungen sind grundsätzlich mit ihrem vollen Wortlaut bekanntzumachen (vgl. VGH BW ESVG 32, 91).

Eine Ausnahme gilt in den Fällen, in denen eine Bekanntmachung mit vollem Wortlaut **unpraktikabel** (z.B. Haushaltssatzung) oder **unmöglich** (z.B. kartographische Darstellungen) ist. Beispielsweise ist es unpraktikabel, die **Haushaltssatzung** einer Gemeinde **mit dem gesamten Haushaltsplan** öffentlich bekannt zu machen. Die Gesetzgeber tragen dem Rechnung, indem er eine **Auslegung** des Haushaltsplans in den Diensträumen einer Gemeinde zuläßt und nur fordert, daß die Möglichkeit der Einsichtnahme öffentlich bekannt gemacht wird (sog. Ersatzbekanntmachung).

Siehe hierzu Art. 65 Abs. 3 Bay; §§ 81 Abs. 4 BW; 78 und 5 Abs. 6 Bran; 97 Abs. 5 Hess; 48 Abs. 3 MeVo; 86 Abs. 2 Nds; 66 Abs. 6 NRW; 97 Abs. 2 RhPf; 86 Abs. 4 Saarl; 76 Abs. 4 Sachs; 94 Abs. 3 SachsAn; 79 Abs. 3 SchlH; 57 Abs. 3 Thür. Die Bekanntmachungsart wird in der Hauptsatzung oder in der Bekanntmachungssatzung bestimmt.

10. Rechtsfolgen bei Fehlern

Satzungen unterliegen zahlreichen Verfahrens- und Formanforderungen insbesondere der Gemeindeordnungen. **Keine Anwendung** finden die Vorschriften des **VwVfG** (BVerwG, NVwZ 1988, 42). So **unterliegen** sie grundsätzlich ohne besondere gesetzliche Anordnung **weder der Begründungspflicht** wie Verwaltungsakte **noch sind die Ermessensregeln des VwVfG zu beachten** (vgl. Gern/Schönhoff, VBIBW 1985, 43; BVerwG, aaO, Hill aaO, 65). Dasselbe gilt auch für Rechtsverordnungen der Gemeinde.

10.1 Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften

Satzungen, die **unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften der Gemeindeordnungen** zustande kommen, sind **rechtswidrig** (vgl. Ipsen JZ 1990, 794; Maurer Bestandskraft von Satzungen in Püttner (Hrsg.) Festschr. Bachof (1984), 231) und **schwebend unwirksam** (vgl. hierzu Ossenbühl, NJW 1986, 2805). Eine **Ausnahme** gilt für **Verfahrensverstöße** gegen **nicht wesentliche** Verfahrensvorschriften (**Ordnungsvorschriften**), die dadurch gekennzeichnet sind, daß sie auf den Satzungsinhalt ohne Einfluß bleiben und keinen Rechtsschutzgehalt für objektive oder subjektive Rechte entfalten. Die Wesentlichkeit bestimmt sich nach dem Rechtsschutzgehalt der Verfahrensvorschrift für objektive und subjektive Rechte. Sie führen nur zur Unwirksamkeit der Satzung, wenn sie auf das Ergebnis, d.h. auf den Satzungsinhalt von Einfluß waren oder sein konnten.

Für **Satzungen** mit **wesentlichen Verfahrensfehlern** oder mit unwesentlichen, aber zu Ungültigkeit führenden Verfahrensfehlern sehen die Gemeindeordnungen aus Gründen der Rechtssicherheit in unterschiedlicher Weise eine **Heilung** (Präklusionsvorschriften) vor.

Die **meisten Gemeindeordnungen** folgen dabei dem sog. **Rügemodell**. Hierbei werden **bestimmte Verfahrens- und Formvorschriften für unbeachtlich erklärt**, wenn sie nicht **innerhalb einer Frist** – in der Regel ein Jahr nach Bekanntmachung – entweder **von bestimmten Amtsträgern** (Bürgermeister/Kommunalaufsicht) **oder Dritten gerügt** werden (vgl. §§ 4 Abs. 4 BW; 5 Abs. 4 Bran; 5 Abs. 4 Hess; 5 Abs. 5 MeVo; 6 Abs. 4 Nds; 4 Abs. 6 NRW; 24 Abs. 6 RhPf; 12 Abs. 5 Saarl; 4 Abs. 4 Sachs; 6 Abs. 4 SachsAn; 21 Abs. 4 Thür). Manche Länder fordern einen Hinweis in der Satzung auf diese Rechtsfolgen (vgl. §§ 4 Abs. 4 BW; 24 Abs. 6 RhPf; 12 Abs. 5 Saarl; 4 Abs. 4 Sachsen; 21 Abs. 4 Thür).

Bayern besitzt eine Heilungsvorschrift nur für Verstöße gegen die **Befangenheitsvorschriften**. Nach Art. 49 Abs. 3 hat ein solcher Verstoß die Ungültigkeit eines Beschlusses zur Folge, wenn er für das Abstimmungsergebnis entscheidend war.

Nicht der Heilung unterliegen in manchen Ländern besonders schwere Verstöße gegen Verfahrensvorschriften, z.B. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz, die Ausfertigungspflicht, die Genehmigungspflicht oder die Bekanntmachungsregeln (vgl. §§ 4 Abs. 4 Satz 2 BW; 5 Abs. 4 Bran; 5 Abs. 5 MeVo; 6 Abs. 4 Nds; 4 Abs. 6 NRW; 12 Abs. 5 Saarl; 6 Abs. 4 SachsAn; 21 Abs. 4 Thür).

Bebauungspläne sind hinsichtlich ihrer Heilungsmöglichkeit nach §§ 214, 215 BauGB zu beurteilen.

10.2 Nichtigkeit

Verstöße gegen materielles Recht führen zur Nichtigkeit der Norm. Im Gegensatz zum fehlerhaften Verwaltungsakt, der vernichtbar oder nichtig sein kann, gibt es diese Abstufung bei Rechtsnormen nicht.

11. Inkrafttreten, Geltungsdauer und rückwirkende Änderung von Gemeindefestsetzungen

11.1 Zum Inkrafttreten der Satzung

Satzungen treten **in Kraft**

- zu dem im Gesetz bestimmten Zeitpunkt,
- zu dem in der Satzung selbst bestimmten Zeitpunkt,
- mit öffentlicher Bekanntmachung,
- am Tage nach öffentlicher Bekanntmachung.

(Vgl. Art. 26 Bay; §§ 4 Abs. 3 BW; Art. 26 Abs. 1 Bay; § 5 Abs. 5 Bran; 5 Abs. 3 Hess; 5 Abs. 4 MeVo; 6 Abs. 5 Nds; 4 Abs. 4 NRW; 24 Abs. 3 RhPf; 12 Abs. 4 Saarl; 4 Abs. 3 Sachs; 6 Abs. 5 SachsAn; LVO SchlH v. 12.6.1979 (GVOBl., 378); 21 Abs. 2 Thür).

11.2 Über die Geltungsdauer der Satzung

Satzungen treten **außer Kraft**

- durch Zeitablauf (z.B. Haushaltssatzung oder Satzung über Veränderungssperre),
- durch Aufhebung,
- durch nachträgliche Nichtigkeit,
- bei Gegenstandslosigkeit,
- durch den Erlaß neuer, entgegenstehender oder ranghöherer Normen.

11.3 Rückwirkung von Satzungen

Zur Zulässigkeit von rückwirkenden Satzungsänderungen siehe BVerwG, KStZ 1978, 149; BVerwG, ZfBR 1983, 287 und BVerwG, DÖV 1983, 941 = NVwZ 1983, 612.

11.3.1 Grundsatz

Satzungen – von einzelgesetzlichen Verboten abgesehen – können grundsätzlich auch **mit rückwirkender Kraft erlassen werden**. Soweit Satzungen keine Belastungen des Bürgers enthalten, ist die Rückwirkung immer zulässig. Problematisch ist die Zulässigkeit der **Rückwirkung bei belastenden Satzungsregelungen**.

11.3.2 Echte Rückwirkung – Unechte Rückwirkung

Bisher wurde aufgrund der **Rechtsprechung des BVerfG** zwischen **echter Rückwirkung**, und **unechter Rückwirkung**, unterschieden.

Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Satzung nachträglich ändernd in abgewinkelte, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreift (vgl. BVerfGE 11, 139 ff.). Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet.

Unechte Rückwirkungen werden **grundsätzlich** für **zulässig** gehalten, sofern nicht eine Abwägung zwischen dem Interesse des Einzelnen und dem Interesse der Allgemeinheit zu einem anderen Ergebnis führt (BVerfGE 36, 73). Jedoch können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Das ist dann der Fall, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen.

Eine echte Rückwirkung ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig. Das Rückwirkungsverbot ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips. Der Rechtsstaat kann seine Aufgabe als Ordnungsfaktor des sozialen und staatlichen Lebens nur erfüllen, wenn das Recht auf Beständigkeit und Dauerhaftigkeit hin angelegt ist. Darauf, daß das Recht verlässlich ist, müssen sich die dem Recht unterworfenen Bürgerinnen und Bürger sowie juristische Personen verlassen können. Nur dann werden sie das Recht auch als für sich verbindlich anerkennen. Das Vertrauen in die Fortgeltung des Rechts bildet damit die Grundlage der rechtsstaatlichen Ordnung und des Rechts überhaupt.

Echte belastende Rückwirkungen werden nur dann für **zulässig** gehalten, wenn der Einzelne **kein schutzwürdiges Vertrauen** am Fortbestand der bisherigen Regelung hat oder zwingende Gründe des gemeinen Wohls die Rückwirkung fordern (BVerfGE 72, 200 (258) mwN).

Eine **echte Rückwirkung** ist nach der Rechtsprechung hiernach konkret **zulässig**, wenn

- dies gesetzlich zugelassen ist (z.B. Änderung der Realsteuerhebesätze oder Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung),
- in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge von der Satzung zurückbezogen wird, mit einer solchen Regelung zu rechnen war (BVerfGE 8, 274) oder
- die Rechtslage unklar und verworren oder lückenhaft ist oder in dem Maße systemwidrig und unbillig, daß ernsthafte Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit bestehen (BVerfGE 11, 64) oder
- eine Norm nichtig ist und durch eine gültige Norm ersetzt wird oder
- durch rückwirkende Satzungsänderung kein oder nur ganz unerheblicher Schaden verursacht wird (BVerfGE 30, 367) oder
- zwingende Gründe des gemeinen Wohls, die dem Gebot der Rechtssicherheit übergeordnet sind, eine Rückwirkungsanordnung rechtfertigen (BVerfGE 2, 380, 72, 200 [258]).

Unabhängig von der Frage, ob der Schutz des Vertrauens in eine einmal gegebene Rechtslage einer rückwirkenden Veränderung entgegensteht, kann es zwingende Gründe des allgemeinen Wohls geben, die diese Rückwirkung erfordern (BVerfGE 13, 215; BVerfGE 13, 261; BVerfGE 21, 117; BVerfGE, 67, 1; BVerfGE 72, 200). Eine echte Rückwirkung kommt in erster Linie für den Ersatz von Abgabensatzungen in Frage, die aus formellen Gründen unwirksam geworden sind (BVerwG, NJW 1976, 1176).

11.3.3 Rückwirkung im Verwaltungsgerichtsverfahren

Rückwirkenden Satzungen kommt in der kommunalen Praxis eine große Bedeutung zu. Speziell in Verwaltungsgerichtsverfahren wird nicht selten die **Nichtigkeit einer Satzung** festgestellt. In diesen Fällen kann die Gemeinde im Verlauf des Gerichtsverfahrens eine **neue Satzung mit Rückwirkung erlassen** und damit die **Rechtswidrigkeit des ursprünglichen Verwaltungsakts**, der auf die Satzung gestützt wurde, **heilen** (BVerwG NJW 1976, 1115).

12. Satzungen unterliegen der gerichtlichen Kontrolle

12.1 Abstrakte (prinzipale) Normenkontrolle

Durch die abstrakte Normenkontrolle wird eine bereits wirksame Satzung auf ihre allgemeine Gültigkeit überprüft.

Satzungen können in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen, Sachsen, Thüringen, Schleswig-Holstein sowie teilweise in Rheinland-Pfalz im abstrakten **Normenkontrollverfahren** nach § 47 VwGO i.V.m. den **Ausführungsgesetzen zur VwGO** bzw. den Gerichtsorganisationsgesetzen durch den Verwaltungsgerichtshof bzw. des OVG überprüft werden. Ist die Satzung nichtig, stellt der VGH die Nichtigkeit fest. Entsprechendes gilt für die Teilnichtigkeit. Ein solches Verfahren kann jeder beantragen, der durch die Anwendung der Satzung einen Nachteil rechtlicher oder tatsächlicher Art erlitten hat oder in absehbarer Zeit mit einer solchen Benachteiligung rechnen muß.

12.2 Konkrete (inzidente) Normenkontrolle

Weiterhin sind die **Verwaltungsgerichte** in jedem gerichtlichen Verfahren nach dem Rechtsstaatsprinzip berechtigt und verpflichtet, über die Gültigkeit von Ortsrecht inzident, das heißt mit Wirkung nur für den zu entscheidenden Fall selbst zu entscheiden, soweit nicht ein Entscheidungsmonopol eines Verfassungsgerichts besteht, sog. konkrete (inzidente) Normenkontrolle (vgl. VGH München DÖV 1980, 458; VGH BW NVwZ 1985, 351 – für Normenkontrollverfahren; VGH BW VBIBW 1988, 407 – für den Kommunalverfassungskonflikt).

12.3 Kein Anspruch auf Erlass einer fehlerfreien Satzung

Im übrigen besitzt der Bürger materiell-rechtlich grundsätzlich **keinen (abstrakten) Anspruch auf Erlass einer (fehlerfreien) Satzung**. Dem klagenden Bürger fehlt deshalb in diesen Fällen regelmäßig die Klagebefugnis.

13. Haftungsbeschränkungen durch kommunale Satzung?

Gemeinden werden oft ein Interesse daran haben, ihre Haftung durch Satzung zu beschränken. Dabei muß zwischen der Haftung aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis einerseits und der Amtshaftung andererseits unterschieden werden.

Anders als bei Beschränkungen der Haftung aus sonstigen verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen ist die Haftungsbeschränkung durch kommunale Satzung im Hinblick auf die Amtshaftung gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG streitig (befürwortend BayVGH, DVBl. 1985, 903 (904); abl. die überwiegende Ansicht, vgl. BGHZ 61, 7 (12 ff.); Rüfner, DÖV 1973, 808 (809); Erichsen, VerwArch 65 (1974), 219 (225); Seibert, DÖV 1986, 9577 ff.; differenzierend Reiter, BayVBl. 1990, 711). In seiner Entscheidung vom 17.5.1973 verneint der BGH die Zulässigkeit einer derartigen Haftungsbeschränkung mit folgenden Erwägungen „Die Haftung aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG kann durch Ortschaftsatzung nicht dahin beschränkt werden, daß die Gemeinde auch für amtspflichtwidriges leicht fahrlässiges Verhalten ihrer hoheitlich tätigen Bediensteten nicht eintreten soll. Nach Art. 34 GG trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht. In Rechtsprechung und Schrifttum ist anerkannt, daß der Gesetzgeber innerhalb gewisser Grenzen Ausnahmen vom Prinzip der Staatshaftung vorsehen kann ... Dies gilt indessen nicht für die Satzungsgewalt der Gemeinden. Die Befugnis der Gemeinden zur Rechtsetzung besteht nicht originär; sie muß vom Staat besonders verliehen werden ... Namentlich das gesamte Beamten- und Staatshaftungsrecht liegt außerhalb der Reichweite des kommunalen Satzungsrechts ... Die Gemeinden können daher ohne besondere gesetzliche Grundlage diese sie nach Art. 34 GG „grundsätzlich“ treffende Haftung nicht mit der Folge ausschließen, daß die sich aus § 839 BGB ergebende Verantwortlichkeit auf den Beamten selbst zurückfiele ... Die in den Gemeindeordnungen enthaltenen generellen Ermächtigungen für die Gemeinden, „ihre eigenen Angelegenheiten“ durch Satzung zu regeln, haben im wesentlichen nur organisationsrechtliche Bedeutung ... Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger bedürfen dagegen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung. Jedenfalls insoweit, als der Bürger nach Maßgabe der einschlägigen landesrechtlichen Regelung einem kommunalen Anschluß- und Benutzungszwang unterworfen werden kann, hat sich der Gesetzesvorbehalt auch auf die Regelung der „Staatshaftung“ für die Rechtsverletzungen zu erstrecken, die der Bürger in diesem Benutzungsverhältnis durch pflichtwidriges Vorgehen von Amtsträgern hinnehmen muß. Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen ermächtigt in § 9 die Gemeinden nur dazu, für bestimmte kommunale Einrichtungen den Anschluß- und Benutzungszwang durch Satzung zu regeln. Darin liegt nicht auch die Ermächtigung, über die Regelung der Anstaltsordnung und die sich daran knüpfenden besonderen schuldrechtlichen Bindungen zu den Benutzern hinaus die haftungsrechtlichen Folgen einer Verletzung allgemeiner Amtspflichten von der Gemeinde fernzuhalten ...“.

Schrifttum: Becker/Sichert, Einführung in die kommunale Rechtsetzung am Beispiel gemeindlicher Benutzungssatzungen, JuS 2000, 144 ff.