

5. Teil

Handlungsformen der Gemeinde

A. Die Satzung als Rechtsetzungsakt im eigenen Wirkungskreis

- 183 Die kommunalen Gebietskörperschaften können im Rahmen ihrer Aufgaben auch Rechtsnormen, d.h. abstrakt-generelle Regelungen mit unmittelbarer Außenwirkung erlassen.

Die von Gebietskörperschaften erlassenen Rechtsetzungsakte sind, da der Normgeber ein Teil der Exekutive ist, **materielle Gesetze**.¹



Satzungen sind Rechtsnormen, die juristische Personen des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer **Selbstverwaltungsangelegenheiten**, also ihrer eigenen Angelegenheiten im Rahmen der ihnen vom Staat eingeräumten Autonomie erlassen.²

- 184 Die den Gemeinden eingeräumte **Rechtsetzungshoheit** in Selbstverwaltungsangelegenheiten (vgl. Art. 23 S. 1 GO) ist Teil der **Gebietshoheit** der Gemeinde und insoweit – wie überwiegend angenommen wird – **Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie**.³

Hinweis

Sofern also z.B. die Rechtsaufsichtsbehörde eine Satzung der Gemeinde beanstandet und deren Aufhebung verlangt (Art. 112 GO), kann die Gemeinde gegen diese aufsichtliche Maßnahme wegen einer möglichen Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts gerichtlich vorgehen.

- 185 Die wichtigsten Satzungsinhalte sind
- die Benutzung des gemeindlichen Eigentums und der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde, Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO,
 - Satzungen über den Anschluss- und Benutzungszwang bei gemeindlichen Einrichtungen, wie z.B. Kanalisation, Art. 24 Abs. 1 Nr. 2, 3 GO,
 - die Erbringung von Gemeindediensten, Art. 24 Abs. 1 Nr. 4 GO, sowie
 - außerhalb der GO der Erlass von Bebauungsplänen, § 10 Abs. 1 BauGB und von örtlichen Bauvorschriften (z.B. Baugestaltungssatzung, Stellplatzsatzung), Art. 81 Abs. 1 BayBO.

1 Lissack § 3 Rn. 1.

2 Maurer DÖV 1993, 184 ff.; Lissack § 3 Rn. 1.

3 BVerfG NVwZ 1982, 306 ff.; Gern Rn. 248.

B. Die Verordnung als Rechtsetzungsakt im übertragenen Wirkungskreis

Verordnungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Ordnungsgeber aufgrund **spezieller staatlicher Rechtsgrundlage** (vgl. Art. 23 S. 2 GO, Art. 55 Nr. 2 S. 3 BV) letztlich eine ursprünglich in die Kompetenz des Staates fallende abstrakt-generelle Regelung trifft. Klassischer Anwendungsbereich der kommunalen Rechtsverordnung ist die **Gefahrenabwehr**. Gewährung von Sicherheit ist Aufgabe des Staates.⁴

Gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 2 LStVG ist jeglicher Verordnungserlass der Gebietskörperschaft – sei es auf Grundlage des LStVG, sei es auf anderweitiger gesetzlicher Ermächtigung (z.B. Naturschutzrecht, Gaststättenrecht) – **Handeln im übertragenen Wirkungskreis**.



Beispiel Wenn die Gemeinde die Benutzung ihrer Kanalisation oder eines in ihrem Eigentum stehenden Schwimmbades regeln will, muss sie dies in Form einer Satzung tun, da es sich um eine öffentliche Einrichtung im Sinne von Art. 21 GO handelt. Es ist insoweit die Organisationshoheit der Gemeinde berührt. Regelt die Gemeinde hingegen ein Badeverbot für einen Weiher im Gemeindegebiet, ist thematisch eine Angelegenheit der Gefahrenabwehr einschlägig (Art. 27 LStVG), so dass die Verordnung das zutreffende Regelungsinstrumentarium darstellt. Die Gemeinde wird hierbei dann nach Art. 42 Abs. 1 S. 2 LStVG im übertragenen Wirkungskreis tätig. Gefahrenabwehr ist in erster Linie Aufgabe des Staates! ■

Hinweis

Damit kann zwar der Erlass einer Satzung, nicht aber der Erlass bzw. die Aufhebung einer Verordnung tauglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens nach Art. 18a Abs. 1 GO sein.

C. Unterschiede zwischen Satzungen und Verordnungen

Die wesentlichen Unterschiede zwischen Satzung und Verordnung liegen abgesehen vom Regelungsgegenstand (bei der Satzung Selbstverwaltungsangelegenheit; bei der Verordnung überwiegend Regelung staatlicher Rechtsmaterie) und der unterschiedlichen Zuordnung zu den gemeindlichen Wirkungskreisen im Folgenden:

- Das Satzungsverfahren ist in den Art. 23 ff. GO geregelt; für jedwede Rechtsverordnung gelten die Art. 42 ff. LStVG – nur ganz vereinzelt erfolgt hier ein Rückverweis auf die GO (vgl. Art. 51 Abs. 1 LStVG).
- Satzungen können nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, denen das Recht zur Selbstverwaltung eingeräumt ist, erlassen werden. Die Verordnung kann neben den Gebietskörperschaften auch durch eine Staatsbehörde erlassen werden.
- Beim Satzungserlass unterliegt die Gemeinde im eigenen Wirkungskreis unstreitig der Rechtsaufsicht aus Art. 110, 109 Abs. 1 GO; für den Verordnungserlass im übertragenen Wirkungskreis (Art. 42 Abs. 1 S. 2 LStVG) besteht ein Sonderfall der Aufsicht in Art. 46, 49 LStVG in der Zuständigkeit der Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 110 GO).

⁴ Lissack § 3 Rn. 5.

- Eine Rechtspflicht zum Erlass von Satzungen ist gesetzlich nicht vorgesehen. Dies würde auch dem Grundsatz kommunaler Selbstverwaltung zuwider laufen; erlässt die Gemeinde eine Verordnung nicht, zu deren Erlass sie ermächtigt ist, so sieht Art. 46 LStVG hier eine Ersatzvornahme durch die Rechtsaufsichtsbehörde (Art. 110 GO) vor, wenn dies das Wohl der Allgemeinheit zwingend erfordert.
- Wesentlicher Unterschied ist auch das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage;⁵ eine Rechtsverordnung bedarf **stets** einer rechtsgültigen gesetzlichen Ermächtigung (vgl. Art. 55 Nr. 2 S. 3 BV, Art. 23 S. 2 GO); Satzungen bedürfen zunächst in den Fällen des Art. 23 S. 2 GO einer besonderen Ermächtigungsgrundlage (bewehrte Satzungen; Satzungen im übertragenen Wirkungskreis); Art. 23 S. 1 GO ist aber nur dann Rechtsgrundlage zum Satzungserlass, wenn nicht durch die Satzung selbst oder ihre Anwendung im Einzelfall in subjektive Rechte Dritter (insbesondere Grundrechte) eingegriffen wird.⁶ Über den Wortlaut von Art. 23 S. 1 und S. 2 hinaus, bedarf der Satzungserlass immer dann der gesetzlichen Ermächtigung, wenn die Satzung oder deren Vollzug einen Rechtseingriff in Rechte Dritter zulässt.⁷ Eine derartige Rechtsgrundlage stellt dann z.B. Art. 24 GO dar.

D. Rechtmäßigkeitsanforderungen an Satzungen

- 188** Bei Überprüfung einer Satzung wird – vergleichbar der Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts – zunächst nach einer Ermächtigungsgrundlage gefragt, im Anschluss eine formelle und materielle Rechtmäßigkeitsüberprüfung vorgenommen.

Im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit wird das Zustandekommen der Satzung gewürdigt, während die Prüfstation „Materielle Rechtmäßigkeit“ den Inhalt der Satzung in den Blick nimmt.

JURIQ-Klausurtipp

Denken Sie daran, dass Satzungen und Verordnungen regelmäßig mehrere Regelungsgegenstände beinhalten; in der Klausur empfiehlt es sich in diesen Fällen, die einzelnen Ziffern getrennt auf ihre Wirksamkeit (Ermächtigungsgrundlage etc.) zu überprüfen.

Regelmäßiger Klausurgegenstand ist auch die Überprüfung eines Verwaltungsaktes, der seine Rechtsgrundlage in einer gemeindlichen Satzung findet. In diesen Konstellationen müssen Sie die Rechtmäßigkeit der Satzung im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts (!) inzident überprüfen.

I. Formelle Anforderungen

- 189** Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit unterteilt man in die Unterpunkte „Zuständigkeit“, „Verfahren“ und „Form“.

⁵ BayVerfGE 15, 22 ff.

⁶ Lissack § 3 Rn. 20.

⁷ BVerwGE 6, 247 ff.; BayVGH BayVBl 1992, 337 ff.; BVerwGE 90, 359 ff.

1. Zuständigkeit

In der **Zuständigkeit** ist bei Gebietskörperschaften zwischen Verbands- und Organkompetenz zu trennen. Die Verbandskompetenz lässt sich im Regelfall mit der Ermächtigungsgrundlage beantworten (vgl. Art. 23 S. 1, Art. 24 Abs. 1 GO, § 2 Abs. 1 BauGB). Die **Organkompetenz** beim Erlass gemeindlicher Satzungen ergibt sich aus den Art. 29 ff. GO. Regelzuständig ist zum Erlass von Satzungen der Gemeinderat. Eine Zuständigkeit des ersten Bürgermeisters aus Art. 37 GO wird überwiegend abgelehnt. Satzungen erfüllen nicht den Begriff der „laufenden Angelegenheiten“ in Art. 37 Abs. 1 Nr. 1 GO, noch liegt eine dringliche Anordnung im Sinne von Art. 37 Abs. 3 GO vor (gilt nach h.M. nur für die Einzelfallanordnung nach Art. 35 BayVwVfG⁸).

Beispiel Wenn die Gemeinde eine neue Hundesteuersatzung (Art. 3 KAG) erlassen will, ist hierfür der Gemeinderat zuständig. Dem ersten Bürgermeister kommt insofern keine Entscheidungskompetenz zu. Es liegt weder eine laufende Angelegenheit noch eine dringliche Anordnung vor. Ein eventuell bestehender beschließender Ausschuss ist gleichfalls nicht organkompetent. Dies schließt für Satzungen und Verordnungen die Bestimmung des Art. 32 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GO aus. ■

2. Verfahren

Das **Verfahren** der Beschlussfassung richtet sich nach Art. 45 ff. GO. Hier sind die Punkte „Beschlussfähigkeit“, „Beschlussfassung“ zu prüfen (Näheres unter Teil 4 C „Der Geschäftsgang der Gemeinde“).

3. Form

Unter dem Oberpunkt **Form** ist zunächst an ein eventuelles **Genehmigungserfordernis** der Satzung zu denken. Ein solches kann sich aus der GO selbst ergeben (vgl. Art. 117 GO) bzw. aus anderen Gesetzen (vgl. Art. 2 Abs. 3 KAG, § 10 Abs. 2 BauGB).

Vor der Bekanntmachung als abschließendem formellem Akt erfolgt die **Ausfertigung** durch den ersten Bürgermeister, Art. 26 Abs. 2 S. 1 GO.

Ausfertigung bedeutet die **handschriftliche Unterzeichnung** der Originalurkunde der Satzung unter Datumsangabe.⁹



Hierdurch bekundet der erste Bürgermeister, dass der Inhalt der Satzungsurkunde mit dem gemeindlichen Willensbildungsakt übereinstimmt (**Authentizitätsfunktion**) und alle für das Verfahren maßgeblichen Verfahrensvorschriften beachtet wurden (**Legalitätsfunktion**).¹⁰

Die abschließende **Bekanntmachung** verschafft die Publizität der Satzung. Die Bekanntmachung ist in Art. 26 Abs. 2 GO in Verbindung mit den Vorschriften der Bekanntmachungsverordnung (BekV) geregelt.

⁸ Lissack § 4 Rn. 25; Knemeyer Rn. 244.

⁹ Lissack § 3 Rn. 16; Knemeyer Rn. 115.

¹⁰ Bauer/Böhle/Ecker Art. 26 Rn. 8.

- 195 Wichtig ist dabei die Einhaltung einer **strengen Chronologie**. Der Ausfertigungsakt nach Art. 26 Abs. 2 S. 1 GO hat zwingend der Bekanntmachung zeitlich voranzugehen. Erfolgt die Bekanntmachung vor der Ausfertigung der Satzung, so ist diese **nichtig**.¹¹

Hinweis

Denken Sie bitte daran, dass dieses Problem gerne in Baurechtsklausuren auftaucht. Prägen Sie sich bitte ein, dass es im Verhältnis von Ausfertigung und Bekanntmachung eine strenge Chronologie zu beachten gilt. Wird die Ausfertigung erst nach der Bekanntmachung vorgenommen, so ist der Rechtsetzungsakt regelmäßig unwirksam, da er an einem Verfahrensfehler nach Landesrecht leidet. Denken Sie hier aber in baurechtlichen Klausuren an eine eventuelle Heilung in einem ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB.

- 196 Das Inkrafttreten der Satzung ist schließlich in Art. 26 Abs. 1 GO geregelt.

Hinweis

Rückwirkung von Satzungen

Beim rückwirkenden Inkrafttreten von Satzungen sind zwei Fälle zu unterscheiden:

Die **echte Rückwirkung** betrifft die Fallgestaltung, dass ein in der Vergangenheit liegender abgeschlossener Sachverhalt rückwirkend in eine Rechtsgrundlage einbezogen werden soll.¹² Diese Rückwirkung ist grundsätzlich unzulässig.¹³ Ausnahmen sind nur dann denkbar, wenn mit dem Neuerlass der Regelung zu rechnen war und demnach der Betroffene keinen Vertrauensschutz genießt.¹⁴ Diese Konstellation ist insbesondere im Abgabenrecht relativ häufig – da der betroffene Abgabenschuldner mit seiner Heranziehung zu einer Gebühr/Beitrag rechnen musste, ist die echte Rückwirkung hier ausnahmsweise zulässig.

Die **unechte Rückwirkung** (tatbestandliche Rückanknüpfung) betrifft dagegen die Fallgestaltung, dass die Satzung ihre Geltung auf Fälle erstreckt, die in der Vergangenheit begonnen, aber zeitlich noch nicht abgeschlossen sind.¹⁵ Diese Form der Rückwirkung wird als allgemein zulässig erachtet.¹⁶

Beispiel Stellt die Gemeinde z.B. drei Jahre nach Abschluss von Kanalherstellungsarbeiten fest, dass sie eine Unternehmerrechnung bei der Beitragskalkulation übersehen hat und erlässt sie daraufhin nach Feststellung der Unwirksamkeit ihrer Satzung in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eine erneute Satzung mit Rückwirkung, so liegt darin ein Fall echter Rückwirkung, da die Satzung mit der Möglichkeit der Beitragserhebung an die in der Vergangenheit liegende und bereits abgeschlossene Maßnahme der Kanalherstellung anknüpft. ■

11 BayVGH BayVBl 1993, 530 ff.

12 BVerfGE 13, 261 ff.; BVerfGE 22, 241 ff.

13 Bauer/Böhle/Ecker Art. 22 Rn. 82.

14 BVerfGE 13, 261 ff.

15 BVerfGE 11, 139 ff.; BVerfGE 22, 241 ff.

16 Bauer/Böhle/Ecker Art. 22 Rn. 81, 82; Lissack § 3 Rn. 29, 30.

II. Materielle Anforderungen

1. Ermächtigungsgrundlage

Zunächst bedarf es einer rechtsgültigen **Ermächtigungsgrundlage**,¹⁷ deren Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Art. 23 S. 1 GO kann nur dann Rechtsgrundlage zum Satzungserlass sein, wenn die Satzung oder deren Vollzugsakt **nicht** in Rechtspositionen (insbesondere Grundrechte) Dritter eingreift. Greift die Satzung selbst oder deren Vollzugsakt in Rechte Dritter ein (rechtseingreifende Satzung), so bedarf es über Art. 23 S. 1, S. 2 GO hinaus einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung.¹⁸ Diese kann z.B. in Art. 24 Abs. 1 GO oder auch §§ 2 Abs. 1, 1 Abs. 2 BauGB oder auch Art. 81 Abs. 1 BayBO erblickt werden. Unter Umständen ist an dieser Stelle zu prüfen, ob die Ermächtigungsgrundlage ihrerseits rechtsgültig ist, d.h., ob sie vereinbar ist mit GG, BV oder sonstigem Bundes- oder Landesrecht. 197

Hinweis

Prägen Sie sich ein, dass Art. 23 S. 1 GO nur ganz ausnahmsweise taugliche Rechtsgrundlage für den Satzungserlass sein kann. Sobald die Satzung – wie regelmäßig – in geschützte Rechtspositionen Dritter eingreifen kann, bedarf es einer spezialgesetzlichen Ermächtigung. An dieser Stelle müssen Sie insbesondere an die in Art. 24 GO geregelten Fälle denken.

2. Vereinbarkeit mit der Ermächtigungsgrundlage und mit höherrangigem Recht

Danach ist zu prüfen, ob die Satzung von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist. 198

Schließlich ist zu prüfen, ob die Satzung selbst gegen höherrangiges Recht (Bundes- oder Landesrecht, BV, GG) verstößt und ob sie die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie das Bestimmtheitsgebot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrt. Art. 80 Abs. 1 GG ist dabei kein Beurteilungskriterium, da er sich allein an den Erlass von Rechtsverordnungen (auf bundesgesetzlicher Grundlage) wendet.¹⁹

JURIQ-Klausurtipp

Die Satzungsüberprüfung wird insbesondere in den Rechtsmaterien des kommunalen Abgabenrechts und im Bereich der öffentlichen Einrichtungen, Art. 21 GO relevant. Daher sollte Ihnen das Prüfungsschema einer Satzung geläufig sein.

3. Exkurs: Inhaltliche Anforderungen an den Erlass von Rechtsverordnungen

Auch hier unterteilt man die Prüfung in die beiden Oberpunkte „Formelle Rechtmäßigkeit“ und „Materielle Rechtmäßigkeit“. 199

¹⁷ *Knemeyer* Rn. 92.

¹⁸ *Knemeyer* Rn. 93.

¹⁹ *Knemeyer* Rn. 94.

In der Prüfstation „**Formelle Rechtmäßigkeit**“ ergibt sich die Verbandszuständigkeit regelmäßig aus der Ermächtigungsgrundlage selbst (sofern die Ermächtigungsgrundlage eine Mehrfachkompetenz schafft, ist in Art. 44 LStVG ein Subsidiaritätsprinzip²⁰ verankert, das allerdings als Sollvorschrift ausgestaltet ist und auf Zweckmäßigkeit Gesichtspunkte abstellt); für die Organkompetenz ist auf Art. 42 Abs. 1 LStVG zu verweisen. Der erste Bürgermeister hat hier anders als bei Satzungen eine Notverordnungskompetenz in Art. 42 Abs. 2 LStVG.

Das Verfahren beurteilt sich auch im Verordnungsbereich ausschließlich nach Art. 45 ff. GO.

Bei der „Form“ der Verordnung ist Art. 45 Abs. 2 LStVG zu beachten, wonach die Verordnung ihre Ermächtigungsgrundlage nennen soll. Ein Verstoß hiergegen ist nach h.M. unbeachtlich,²¹ da Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG weder direkt (gilt nur für bundesrechtliche Verordnungen) noch über Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG (Homogenitätsgebot) gilt. Bezüglich der Bewehrung einer Verordnung (Bußgeldtatbestand) gilt es Art. 4 Abs. 1 LStVG (zwingendes Zitiergebot) zu beachten, wonach die Ermächtigungsgrundlage zwingend zu bezeichnen ist. Ein Verstoß hiergegen führt wegen Verstoßes gegen Art. 4 Abs. 1 LStVG und Art. 104 Abs. 1 BV zur Nichtigkeit der Verordnung.

Beispiel Eine Verordnung über einen Leinenzwang für Kampfhunde enthält neben dem Grundtatbestand der Leinenpflicht auch einen Bußgeldtatbestand. Eine Ermächtigungsgrundlage nennt die Verordnung weder für den Grund- noch für den Bußgeldtatbestand. In derartigen Konstellationen ist hinsichtlich des Grundtatbestands auf Art. 45 Abs. 2 LStVG abzustellen; der Verstoß bleibt damit unbeachtlich. Für den Bußgeldtatbestand gilt es hingegen, Art. 4 Abs. 1 LStVG zu beachten. Bei Nichtnennung der Ermächtigungsnorm ist dieser Teil der Verordnung unwirksam. ■

JURIQ-Klausurtyp

Beachten Sie in Klausuren, dass Sie regelmäßig Grundtatbestand und Bußgeldtatbestand in Verordnungsklausuren zu überprüfen haben. Denken Sie hierbei daran, dass Ihnen das Problem „Benennung der Rechtsgrundlage/Zitiergebot“ **zweifach** begegnet. Prägen Sie sich bitte auch ein, dass Sie bei Unwirksamkeit eines Verordnungsteils den Vorrang der Teilnichtigkeit (bei entsprechender Teilbarkeit der Verordnung, die zu prüfen ist) vor der Feststellung der Gesamtnichtigkeit zu beachten haben.

In der Prüfstation „**Materielle Rechtmäßigkeit**“ ist darauf zu verweisen, dass die Verordnung stets besonderer gesetzlicher Ermächtigung bedarf (Art. 55 Nr. 2 S. 3 BV, Art. 23 S. 2 GO).²² Für die Ermächtigungsgrundlage gilt Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG analog, das Bestimmtheitsgebot ist auf landesrechtliche Verordnungen anders als das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG anzuwenden.²³ Im Übrigen muss auch hier die Ermächtigungsgrundlage rechtsgültig, die Verordnung von dieser gedeckt sein und die Verordnung mit höherrangigem Recht vereinbar sein.

Die Aufhebung einer Rechtsverordnung erfolgt nach Art. 48 S. 1 LStVG ebenfalls im Wege einer Verordnung (actus contrarius).

²⁰ Lissack § 3 Rn. 33.

²¹ Lissack § 3 Rn. 36.

²² Knemeyer Rn. 127.

²³ Lissack § 3 Rn. 38.

4. Rechtsfolgen bei Verstößen

Sofern eine Satzung/Verordnung an einem Rechtsfehler leidet, ist diese grundsätzlich **nichtig und damit unwirksam**. Anders als bei Verwaltungsakten, die nur ganz ausnahmsweise nach Art. 44 BayVwVfG nichtig sind, ist die Nichtigkeit bei abstrakt-generellen Rechtssetzungsakten die Regel. Die Konstellation, dass der Rechtsakt zwar rechtswidrig, aber wirksam ist, – so der Regelfall bei Verwaltungsakten – ist hier grundsätzlich nicht bekannt. Zu beachten gilt es schließlich, dass ein Verwaltungsakt, der aufgrund einer nichtigen Satzung erlassen wurde, grundsätzlich nur rechtswidrig ist.²⁴ Die Nichtigkeit des Art. 44 BayVwVfG wird hier nur dann ausgelöst, wenn der Verwaltungsakt absolut gesetzlos ist (sein Erlass ist unter keinen Umständen denkbar und dies ist auch für jedermann offensichtlich, z.B. Erlass durch eine Landesbehörde bei bundesgesetzlicher Zuständigkeit²⁵).

Hinweis

Wegen dieser zwingenden Nichtigkeit bei Satzungen/Verordnungen gibt es im Baurecht die weit reichenden Vorschriften über den Planerhalt in den §§ 214 ff. BauGB.

Rechtmäßigkeitsüberprüfung einer Satzung

I. Ermächtigungsgrundlage

📌 Spezialgesetz oder Generalklausel Art. 23 GO **Rn. 197**

II. Formelle Rechtmäßigkeit

1. Zuständigkeit

📌 Trennung von Verbandskompetenz und Organkompetenz **Rn. 190**

2. Verfahren

Prüfung des Verfahrens zum Satzungserlass am Maßstab von Art. 45 ff. GO

3. Form

📌 Schriftform; Ausfertigung (Art. 26 Abs. 2 GO); Bekanntmachung, Art. 26 Abs. 2 GO; Inkrafttreten, Art. 26 Abs. 1 GO **Rn. 192 193 194**

III. Materielle Rechtmäßigkeit

1. Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

📌 Rechtsgrundlage nennen, auf die die Satzung gestützt ist **Rn. 197**

2. Rechtsgültigkeit der Ermächtigungsgrundlage

3. Satzung von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt

📌 Erfüllung der materiellen Vorgaben **Rn. 198**

4. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht

Verfassungsrechte: Grundrechte (GG, BV)

Verfassungsprinzipien des Rechtsstaatsprinzips: Verhältnismäßigkeit,

Bestimmtheit; Landes- und Bundesgesetze

📌 Prüfungsmaßstab **Rn. 198**

IV. Rechtsfolgen bei Rechtsverstößen

Grundsätzlich Nichtigkeit;

Ausnahme Heilungsvorschriften wie z.B. §§ 214, 215 BauGB

📌 Nichtigkeitsdogma bzw. ausnahmsweiser Planerhalt, Teil- oder Gesamtnichtigkeit **Rn. 200**

²⁴ BVerwGE 19, 284ff.; BVerwGE 27, 141ff.; Kopp/Ramsauer § 44 Rn. 30.

²⁵ BVerwG DVBl 1974, 565ff.; Kopp/Ramsauer § 44 Rn. 14.

III. Überprüfung kommunaler Satzungen: Problem der Verwerfungskompetenz

- 201** Oft stellt sich in der Praxis das Problem, dass ein Verwaltungsakt behördlich (Widerspruchsverfahren) bzw. gerichtlich zur Überprüfung gestellt wird, der auf einer kommunalen Satzung beruht. Es ist dann die Frage aufgeworfen, ob ein Verwaltungsgericht oder eine Verwaltungsbehörde den Verwaltungsakt aufheben kann, wenn die zugrunde liegende Satzung wegen Rechtsfehlern nichtig ist. Man spricht hier von **inzidenter Normverwerfung**.
- 202** Unstreitig ist, dass ein Gericht eine Norm (Satzung, Verordnung) inzident im Gerichtsverfahren prüfen darf und bei Feststellen der Nichtigkeit der Satzung auch den hierauf beruhenden Verwaltungsakt aufheben darf.²⁶ Im gerichtlichen Verfahren kommt es an dieser Stelle zur Stufenprüfung, d.h. im Rahmen der Rechtsgrundlage des Verwaltungsaktes (Satzung) ist deren Rechtmäßigkeit zu untersuchen. Ist die Satzung **nichtig**, ist der VA, der auf dieser Grundlage erlassen wurde, regelmäßig **rechtswidrig**.

JURIQ-Klausurtipp

Da unstreitig ist, dass ein Verwaltungsgericht eine untergesetzliche Norm (Satzung bzw. Verordnung) überprüfen und für nichtig erachten darf, müssen Sie auf diese Rechtsfrage in Klausuren nicht zwingend explizit eingehen.

- 203** Der Verwaltung steht ein solches Normverwerfungsrecht nicht zu.²⁷ Dies wird als zu weit reichender Eingriff der Exekutive in den gemeindlichen Wirkungsbereich gesehen. Der Exekutive verbleibt hier nur die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit einer **behördlichen Normenkontrolle** nach § 47 Abs. 2 VwGO bzw. die Information der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Verwaltungsbehörde darf nicht aus eigener Machtvollkommenheit die Satzung der Gemeinde als nichtig behandeln und rechtliche Schlüsse hieraus ziehen.

JURIQ-Klausurtipp

Die Frage der Befugnis zur inzidenten Normverwerfung ist häufiger Prüfungsgegenstand. Denken Sie hieran bitte z.B. auch in Fällen, in denen ein Landratsamt als Bauaufsichtsbehörde einen Bebauungsplan der Gemeinde für nichtig erachtet und infolgedessen nicht anwendet.

IV. Rechtsschutz

1. Prinzipale Normenkontrolle, § 47 VwGO

» Dieses Problem begegnet Ihnen in gleicher Weise im Bereich der Rechtsverordnungen. «



- 204** Diese Möglichkeit besteht gegen Satzungen nach dem BauGB direkt über § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; für die übrigen Satzungen und Verordnungen eröffnet Art. 5 AGVwGO, § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eine Rechtsschutzmöglichkeit. **Zuständiges Gericht** ist in Bayern über § 184 VwGO, Art. 1 Abs. 1 AGVwGO der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entscheidet dabei aber nur „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“, d.h. im Vollzug der angegriffe-

²⁶ Lissack § 3 Rn. 47 ff.

²⁷ Lissack § 3 Rn. 50.