

TORBEN ELLERBROK

Die öffentlich-rechtliche Satzung

Beiträge zum Verwaltungsrecht



Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

11



Torben Ellerbrok

Die öffentlich-rechtliche Satzung

Dogmatische und theoretische Grundlagen
einer Handlungsform der Verwaltung

Mohr Siebeck

Torben Ellerbrok, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften in Münster und Genf; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; Juristischer Vorbereitungsdienst am Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg; 2019 Promotion; seit 2019 Habilitand an der Universität Heidelberg.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

ISBN 978-3-16-158325-4 / eISBN 978-3-16-158326-1

DOI 10.1628/978-3-16-158326-1

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Garamond gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Für den Leser beginnt mit diesem Vorwort wohl die Lektüre. Für mich endet eine Dissertationszeit, die rückblickend die Einsicht verfestigt hat, dass wissenschaftliches Arbeiten eine Mischung aus steter Neugier, Zuversicht und einem gewissen Langmut erfordert. Am Ende stehen die Gewissheit, das mir Mögliche getan zu haben, und die Hoffnung, dass die Investition von Zeit und Schaffenskraft es wert war.

Die vorliegende Arbeit entstand insbesondere während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Dort wurde sie im Wintersemester 2018/2019 als Dissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde sie stellenweise überarbeitet, Neuerscheinungen im Schrifttum konnten noch bis Juni 2019 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt zuvörderst Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl, M. A., der die Arbeit betreut und stets gefördert hat. Prof. Dr. Peter Axer hat als Zweitgutachter weitere wertvolle Anregungen gegeben. Die Professoren Dr. Jens-Peter Schneider sowie Dr. Ferdinand Wollenschläger haben dankenswerterweise ermöglicht, dass die Arbeit als „Beitrag zum Verwaltungsrecht“ erscheinen kann.

Die Entstehung begleitet haben eine Fülle von Bibliotheksbesuchern, die man täglich trifft und doch nie kennenlernt. Gespräche habe ich gleichwohl viele geführt – insbesondere mit den Heidelberger Kolleginnen und Kollegen, von denen hier namentlich nur Dr. Lucas Hartmann und Dr. Patrick Hilbert aufgrund ihrer fortwährenden Unterstützung während der Erstellung dieser Arbeit hervorgehoben seien. Ihnen allen sei ganz herzlich gedankt.

Danke sagen möchte ich schließlich meiner Familie und Kristina. Was uns verbindet, ist unsere Heimat.

Mülheim an der Ruhr, im Juli 2019

Torben Ellerbrok

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungen	XXV
Einleitung	1
A. <i>Untersuchungsgegenstand: Die öffentlich-rechtliche Satzung</i>	1
B. <i>Gang der Untersuchung</i>	5
C. <i>Methodische Vorbemerkungen</i>	6
Kapitel 1: Historische Annäherung	7
A. <i>Etymologische Verortung</i>	7
B. <i>Historische Entwicklungslinien</i>	9
C. <i>Fazit</i>	44
Kapitel 2: Die Satzung als Handlungsform und Rechtsquelle	45
A. <i>Wesen und Ziel juristischer Kategorisierung</i>	45
B. <i>Formelle und materielle Definition</i>	48
C. <i>Leitlinien einer Definition</i>	55
D. <i>Wesensprägende Charakteristika</i>	63
E. <i>Fazit</i>	86
Kapitel 3: Die Funktionen der Satzung	89
A. <i>Methodische Verortung und Grenzen des Funktionalismus</i>	89
B. <i>Kategorisierung der Funktionen</i>	91
C. <i>Funktionen der Satzung als Verwaltungshandeln</i>	92
D. <i>Funktionen der Satzung als Normsetzung</i>	97
E. <i>Fazit</i>	116

Kapitel 4: Das Verfassungsrecht als Gewähr und Maß der Satzung ..	119
A. <i>Satzungsautonomie und Selbstverwaltung</i>	119
B. <i>Verfassungsrechtliche Gewähr der Autonomie</i>	124
C. <i>Verfassungsrechtliche Parameter der Autonomie</i>	142
D. <i>Fazit</i>	180
 Kapitel 5: Die Satzungsbefugnis	 181
A. <i>Geltungsgrund der öffentlich-rechtlichen Satzung</i>	181
B. <i>Materielle Voraussetzungen</i>	196
C. <i>Organisatorische Voraussetzungen</i>	207
D. <i>Verfassungsrechtliche Grenzen</i>	226
E. <i>Rechtsfolgen</i>	228
F. <i>Fazit</i>	231
 Kapitel 6: Das Satzungsermessen und seine Grenzen	 233
A. <i>Grundsatz der Gestaltungsfreiheit</i>	233
B. <i>Kompetenzielle Grenzen des Satzungsermessens</i>	238
C. <i>Materielle Grenzen des Satzungsermessens</i>	277
D. <i>Fazit</i>	295
 Kapitel 7: Das Satzungsgebungsverfahren	 297
A. <i>Charakteristika und Ziele</i>	298
B. <i>Rechtliche Grundlagen</i>	301
C. <i>Verfahrensgestaltung</i>	305
D. <i>Verfahrensabschluss</i>	317
E. <i>Satzungsaufhebung und -änderung</i>	333
F. <i>Kodifikationsfähigkeit und -bedürftigkeit</i>	336
G. <i>Fazit</i>	341
 Kapitel 8: Die Fehlerfolgen	 343
A. <i>Grundlagen einer Fehlerfolgenlehre</i>	343
B. <i>Verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	345
C. <i>Maßgaben einer Fehlerfolgenlehre</i>	347

<i>D. Fehlerfolgen von Satzungen</i>	351
<i>E. Bestandskraft von Satzungen?</i>	363
<i>F. Fazit</i>	366
Kapitel 9: Die Satzungskontrolle	369
<i>A. Administrative Kontrolle</i>	369
<i>B. Parlamentarische Kontrolle</i>	386
<i>C. Gerichtliche Kontrolle</i>	387
<i>D. Exkurs: Anspruch auf Satzungserlass oder -ergänzung</i>	406
<i>E. Fazit</i>	409
Kapitel 10: Die Satzung im Europäischen Rechtsraum	411
<i>A. Satzung und Unionsrecht</i>	412
<i>B. Autonome Rechtsetzung in den EU-Mitgliedstaaten</i>	420
<i>C. Autonome Rechtsetzung im EU-Eigenverwaltungsrecht</i>	431
<i>D. Fazit</i>	441
Résumé	443
Literaturverzeichnis	449
Sachregister	499

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungen	XXV
Einleitung	1
A. <i>Untersuchungsgegenstand: Die öffentlich-rechtliche Satzung</i>	1
I. Bereichsübergreifende Form des Rechts	1
II. Handlungsform und Rechtsquelle	3
B. <i>Gang der Untersuchung</i>	5
C. <i>Methodische Vorbemerkungen</i>	6
Kapitel 1: Historische Annäherung	7
A. <i>Etymologische Verortung</i>	7
B. <i>Historische Entwicklungslinien</i>	9
I. Vorklärungen	9
II. Hoch- und Spätmittelalter (888–etwa 1500)	10
1. Selbstrechtsetzung der Städte	11
2. Selbstrechtsetzung der Berufsstände	15
3. Selbstrechtsetzung der Universitäten	16
III. Frühe Neuzeit (etwa 1500–1806)	17
1. Selbstrechtsetzung der Städte	17
2. Selbstrechtsetzung der Berufsstände	19
3. Selbstrechtsetzung der Universitäten	20
IV. Zeitalter des aufkommenden Rechtsstaats (1806–1871)	21
1. Die Entwicklung in Preußen	21
a) Selbstrechtsetzung der Städte	21
b) Selbstrechtsetzung der Berufsstände	24
c) Selbstrechtsetzung der Universitäten	25
2. Die Entwicklung außerhalb Preußens	26
V. Deutsches Reich (1871–1919)	27
1. Selbstrechtsetzung der Gemeinden	27
2. Selbstrechtsetzung der Berufsstände	28

3.	Selbstrechtsetzung der Universitäten	29
4.	Selbstrechtsetzung der Sozialversicherungsträger	29
VI.	Weimarer Republik (1919–1933)	31
1.	Selbstrechtsetzung der Gemeinden	31
2.	Selbstrechtsetzung der Berufsstände	32
3.	Selbstrechtsetzung der Universitäten	33
4.	Selbstrechtsetzung der Sozialversicherungsträger	34
VII.	Nationalsozialismus (1933–1945)	35
1.	Selbstrechtsetzung der Gemeinden	35
2.	Selbstrechtsetzung der Berufsstände	37
3.	Selbstrechtsetzung der Universitäten	38
4.	Selbstrechtsetzung der Sozialversicherungsträger	39
VIII.	Bundesrepublik in den Nachkriegsjahren (ab 1945)	40
1.	Selbstrechtsetzung der Gemeinden	40
2.	Selbstrechtsetzung der Berufsstände	41
3.	Selbstrechtsetzung der Universitäten	42
4.	Selbstrechtsetzung der Sozialversicherungsträger	43
C.	<i>Fazit</i>	44
Kapitel 2: Die Satzung als Handlungsform und Rechtsquelle		45
A.	<i>Wesen und Ziel juristischer Kategorisierung</i>	45
I.	Juristische Kategorisierung durch Begriffe	45
II.	Zweck einer Kategorisierung: Formspezifische Speicherwirkung	46
B.	<i>Formelle und materielle Definition</i>	48
I.	Formelle Definition	49
II.	Materielle Definition	50
III.	Würdigung	51
IV.	Besonderheiten	53
1.	Verwaltungsrechtsschutz	53
2.	Gesetzliche Einordnung	53
C.	<i>Leitlinien einer Definition</i>	55
I.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	56
1.	Explizite Verfassungsvorgaben	56
a)	Schweigen der Verfassung	56
b)	Numerus clausus der Rechtssatzformen	56
2.	Implizite Verfassungsvorgaben	60
II.	Einfach-gesetzliche Vorgaben	61
III.	Weitere Anknüpfungspunkte	62
D.	<i>Wesensprägende Charakteristika</i>	63
I.	Materielle Voraussetzungen	63
1.	Rechtsaktcharakter	64

2. Außengerichtetheit	64
a) Der Begriff der Außenwirkung	65
b) Konstitutivität der Außenwirkung	66
aa) Meinungsstand	66
bb) Würdigung	67
3. Kooperativität: Einseitigkeit	68
4. Quantität: Allgemeinheit der Regelung	69
a) Sachliche Unbestimmtheit: Die geregelten Fälle	70
b) Persönliche Unbestimmtheit: Der umfasste Personenkreis	72
c) Gesamtbetrachtung	73
d) Konstitutivität	75
5. Rechtsregime: Öffentlich-rechtlich	76
6. Regelung eigener Angelegenheiten	79
II. Organisatorische Voraussetzungen	80
1. Mit Hoheitsgewalt ausgestattete Stelle	81
2. Verselbständigte Verwaltungseinheit außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung	82
a) Ausgangspunkt	82
aa) Träger von Autonomie in der Staatsorganisation	83
bb) Problem: Zwitterstellung	85
b) Ergebnis	86
E. Fazit	86
Kapitel 3: Die Funktionen der Satzung	89
A. <i>Methodische Verortung und Grenzen des Funktionalismus</i>	89
B. <i>Kategorisierung der Funktionen</i>	91
C. <i>Funktionen der Satzung als Verwaltungshandeln</i>	92
I. Ordnungsfunktion	92
II. Entwicklungsfunktion	94
III. Freiheitssichernde Funktion	95
IV. Gleichheitsgewährleistende Funktion	95
D. <i>Funktionen der Satzung als Normsetzung</i>	97
I. Autonomie als Ausdruck (rechts-)staatlicher Effizienz	97
1. Entlastungsfunktion	97
2. Differenzierungsfunktion	100
3. Sachgerechtigkeitsfunktion	102
4. Innovationsfunktion	103
a) Erkenntnis- und Anpassungsfähigkeit	103
b) Wettbewerb als innovationsförderndes Moment	105
5. Durchsetzungsfunktion	106
II. Autonomie als Mittel des Grundrechtsschutzes	107
1. Distanzierungsfunktion	107

2. Mäßigungsfunktion	108
3. Stabilisierungsfunktion	109
III. Autonomie als Integrationsinstrument	110
1. Demokratisierungsfunktion	111
a) Autonomie als „demokratischere“ Normsetzung?	111
b) Autonomie und responsive Demokratie	111
2. Aktivierungsfunktion	114
3. Befriedungsfunktion	115
a) Konfliktbewältigung	115
b) Verwirklichung von Minderheiteninteressen	115
E. Fazit	116
Kapitel 4: Das Verfassungsrecht als Gewähr und Maß der Satzung ..	119
A. Satzungsautonomie und Selbstverwaltung	119
I. Terminologische Abgrenzungen	119
1. Begriff der (Satzungs-)Autonomie	120
2. Begriff der Selbstverwaltung	121
II. Zum Zusammenhang im Einzelnen	123
B. Verfassungsrechtliche Gewähr der Autonomie	124
I. Verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkte	124
1. Autonomie der Kommunen	124
a) Kommunales Selbstverwaltungsrecht	124
b) Kommunales Selbstrechtsetzungsrecht	125
c) Reichweite	126
d) Anwendungsbereich	126
e) Konstitutivität	128
2. Autonomie der sozialen Versicherungsträger	129
3. Autonomie als Ausprägung der Grundrechtsberechtigung	131
a) Rundfunkfreiheit	132
b) Wissenschaftsfreiheit	133
aa) Akademisches Selbstverwaltungsrecht	133
bb) Akademisches Selbstrechtsetzungsrecht	135
cc) Reichweite	136
dd) Konstitutivität	137
c) Allgemeine Handlungsfreiheit	137
4. Sperrwirkung	139
II. Materielle Folgerungen	140
C. Verfassungsrechtliche Parameter der Autonomie	142
I. Demokratieprinzip	142
1. Satzungsgebung als Ausübung von Staatsgewalt	142
2. Legitimationsobjekt	143

a) Satzungsinhalt	143
b) Satzungsgebungsakt	144
3. Legitimationsmodi	145
a) Demokratische Legitimation	145
aa) Legitimation durch das Gesamtvolk	146
(1) Legitimationssubjekt	146
(2) Organisatorisch-personelle Legitimation	147
(3) Sachlich-inhaltliche Legitimation	150
(4) Ergebnis	151
bb) Legitimation durch ein Teilvolk	152
(1) Legitimationssubjekt	152
(a) Ansatz	152
(b) Verfassungsrechtliche Würdigung	152
(2) Organisatorisch-personelle Legitimation	160
(3) Sachlich-inhaltliche Legitimation	163
(4) Ergebnis	163
b) Weitere Legitimationsmodi	164
aa) Institutionell-funktionelle Legitimation	164
bb) Legitimation durch Kontrolle	166
(1) Gerichtliche Kontrolle	166
(2) Administrative Kontrolle	167
cc) Legitimation durch Partizipation	168
dd) Legitimation durch Transparenz und Öffentlichkeit	169
4. Ergebnis	170
a) Defizitäre parlamentsvermittelte Legitimation	170
b) Eigenständige Legitimation mitgliederschaftlich verfasster Satzungsgeber	171
c) Weitere Legitimationsmodi	172
II. Grundsatz der Gewaltenteilung	172
1. Satzungsgebung als Ausübung von Exekutivgewalt	173
2. Normsetzung als verfassungsrechtliches Reservat der Parlamente ..	174
3. Verfassungskonformität exekutiver Normsetzung	175
III. Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG	176
1. Unmittelbare Anwendung	177
2. Entsprechende Anwendung	177
D. <i>Fazit</i>	180
 Kapitel 5: Die Satzungsbefugnis	 181
A. <i>Geltungsgrund der öffentlich-rechtlichen Satzung</i>	181
I. Originäre Satzungsbefugnis	181
1. Ansatz	181
2. Würdigung	184
a) Organisationsgewalt	184

	b) Regelungen mit Außenwirkung	184
	aa) Staatliches Normsetzungsmonopol	184
	bb) Staatliche Normsetzungsautorität	185
II.	Derivative Satzungsbefugnis	188
	1. Dereliktionsansatz	189
	2. Delegationsansatz	190
	a) Ansatz	190
	b) Inkurs: Terminologie	190
	3. Würdigung	192
III.	Ergebnis	196
	<i>B. Materielle Voraussetzungen</i>	<i>196</i>
I.	Ausgangspunkt	196
II.	Kennzeichen des Ermächtigungsakts	196
	1. Innere Ausgestaltung	196
	a) Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß	196
	b) Explizität	199
	2. Äußere Ausgestaltung	199
	a) Kompetenz	199
	b) Rechtsform	201
	aa) Parlamentsgesetz	201
	bb) Verfassungsrecht	201
	cc) Rechtsverordnung	202
	dd) Satzung	204
	ee) Gewohnheitsrecht	205
	c) Zitiergebot	206
	d) Wirksamkeit	206
III.	Ergebnis	207
	<i>C. Organisatorische Voraussetzungen</i>	<i>207</i>
I.	Organisatorische Voraussetzungen	208
	1. Nicht-Souveränität	208
	2. Funktionsfähige Einheit	209
	3. Öffentlich-Rechtlichkeit	209
	4. Selbständigkeit	210
	a) Determinanten	210
	aa) Rechtsfähigkeit	210
	(1) Inkurs: Rechtsfähigkeit von Verwaltungseinheiten	210
	Zivilrechtliche Differenzierung als Ausgangspunkt	211
	Öffentlich-rechtliche Überlagerung?	211
	Schlussfolgerung	213
	(2) Würdigung	213
	bb) Mitgliedschaftliche Organisation	215
	cc) Umfang der Staatsaufsicht	216
	b) Zusammenschau materieller Kriterien	216
	5. Ergebnis	217

II.	Kongruenz mit der „juristischen Person des öffentlichen Rechts“	217
1.	Juristische Personen als Satzungsgeber	218
a)	Arten juristischer Personen des öffentlichen Rechts	218
aa)	Körperschaften des öffentlichen Rechts	218
bb)	Anstalten des öffentlichen Rechts	219
cc)	Stiftungen des öffentlichen Rechts	219
b)	Eigenschaft als Satzungsgeber	220
2.	Nicht-juristische Personen als Nicht-Satzungsgeber	223
3.	Ergebnis	224
III.	Aufgabenbezogene Voraussetzungen	224
D.	<i>Verfassungsrechtliche Grenzen</i>	226
I.	Quantitative Grenzen	226
II.	Qualitative Grenzen	227
E.	<i>Rechtsfolgen</i>	228
I.	Handlungsformenerweiterung	228
II.	Handlungsformenbeschränkung	229
III.	Wehrhaftigkeit der Satzungsbefugnis	230
F.	<i>Fazit</i>	231
Kapitel 6: Das Satzungsermessen und seine Grenzen		233
A.	<i>Grundsatz der Gestaltungsfreiheit</i>	233
I.	Entschließungsfreiheit	233
1.	Grundsatz	233
2.	Beschränkungen	234
II.	Ausgestaltungsfreiheit	235
1.	Grundsatz	235
2.	Beschränkungen	237
a)	Oktroyierte Satzungen	237
b)	Materielle Begrenzung durch den Gesetzgeber	238
B.	<i>Kompetenzielle Grenzen des Satzungsermessens</i>	238
I.	Korrespondenzgebot	238
1.	Grundsätze	238
a)	Sachliche Grenzen	239
b)	Personelle Grenzen	241
c)	Weitere Grenzen	243
2.	Geltungserweiterung	243
a)	Abgrenzung	244
b)	Rechtliche Anforderungen	245
c)	Grenzen	248
aa)	Quantitative Dimension	248
bb)	Qualitative Dimension	248

II.	Allgemeine Kompetenzordnung	249
III.	Parlaments- und Gesetzesvorbehalte als Kompetenzgrenze	250
	1. Parlamentsvorbehalte als absolute Kompetenzgrenze	250
	a) Explizite verfassungsrechtliche Regelungen	251
	b) Wesentlichkeitsrechtsprechung	251
	aa) Voraussetzungen	253
	bb) Rechtsfolge	254
	c) Anwendung auf die Satzungsgebung	255
	aa) Verfassungsrechtlich gewährte Satzungsautonomie	255
	bb) Nicht verfassungsrechtlich gewährte Satzungsautonomie ..	256
	d) Regelungsdichte des Parlamentsgesetzes	257
	2. Gesetzesvorbehalte als relative Kompetenzgrenze	258
	a) Grundrechtsvorbehalte	259
	aa) Grundrechtsbindung	259
	bb) Grundsatz	259
	cc) Anwendung auf die Satzungsgebung	260
	dd) Ausnahmen zugunsten eines bloßen Rechtssatzvorbehalts ..	262
	ee) Ergebnis	263
	b) Weitere Gesetzesvorbehalte	264
	aa) Gesetzesvorbehalt aus Art. 34 S. 1 GG	264
	bb) Gesetzesvorbehalt für eine Satzungsbewehrung	265
	(1) Strafen	265
	(2) Zwangsgelder	266
	cc) Allgemeiner Gesetzesvorbehalt	266
	3. Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm	267
	a) Grundsatz	267
	b) Absenkung der Anforderungen?	268
	aa) Grenze des rechtsstaatlichen Begründungsansatzes	269
	bb) Grenze des demokratischen Begründungsansatzes	271
	(1) Nicht demokratisch organisierte Satzungsgeber	272
	(2) Binnendemokratisch organisierte Satzungsgeber	272
	cc) Verfassungsrechtliche Gewähr als Rechtfertigungstopos ...	274
	c) Zwischenergebnis	274
	d) Abstrakte Satzungsbefugnis als Ermächtigungsgrundlage?	275
IV.	Unionsrecht als Kompetenzgrenze	277
C.	<i>Materielle Grenzen des Satzungsermessens</i>	277
I.	Kollisionsordnung: Die Satzung in der Normenhierarchie	277
	1. Kollisionen mit Normen einer anderen rechtsetzenden Einheit ...	280
	a) Differenzierung nach dem Normtyp	280
	aa) Das Verhältnis zum Verfassungsrecht	280
	bb) Das Verhältnis zu Parlamentsgesetzen	281
	cc) Das Verhältnis zu überörtlichem Gewohnheitsrecht	282
	dd) Das Verhältnis zu Rechtsverordnungen	283
	ee) Das Verhältnis zu Satzungen	285
	ff) Das Verhältnis zu Verwaltungsvorschriften	285

gg)	Das Verhältnis zu Geschäftsordnungen	286
b)	Differenzierung nach dem Normgeber: Bundesstaatliche Überlagerung	287
2.	Kollisionen mit Normen derselben (satzungsbefugten) Einheit	289
a)	Das Verhältnis zu Rechtsverordnungen	289
b)	Das Verhältnis zu Satzungen	290
c)	Das Verhältnis zur Observanz	290
d)	Das Verhältnis zu Geschäftsordnungen	291
3.	Ergebnis	291
II.	Verfassungsrechtliche Anforderungen	292
1.	Grundrechte	292
2.	Vertrauensschutzprinzip	293
3.	Bestimmtheitsgebot	294
III.	Grenzen des Satzungsermessens „nach unten“	294
IV.	Qualitative Anforderungen	295
D.	<i>Fazit</i>	295
Kapitel 7: Das Satzungsgebungsverfahren		297
A.	<i>Charakteristika und Ziele</i>	298
I.	Verortung zwischen Einzelfallentscheidung und Gesetzgebung	298
II.	Ziele	299
1.	Sachgerechtigkeit	299
2.	Akzeptanz	300
3.	Ergebnisstabilisierung	301
B.	<i>Rechtliche Grundlagen</i>	301
I.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	301
II.	Einfach-gesetzliche Vorgaben	302
1.	Bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrensrecht	302
2.	Allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht	303
3.	Horizontale Sonderregelungen	305
C.	<i>Verfahrensausgestaltung</i>	305
I.	Verfahrenseinleitung	305
II.	Entscheidungsgrundlagen	305
1.	Verfassungsrechtliche Maßgaben	305
2.	Umsetzung	307
III.	Verfahrensrechte	308
1.	Informationsrechte	308
a)	Verfassungsrechtliche Maßgaben	308
b)	Zweckmäßigkeit	308
c)	Umsetzung	308
2.	Mitwirkungsrechte	309

	a) Verfassungsrechtliche Maßgaben	309
	b) Zweckmäßigkeit	310
	c) Umsetzung	311
IV.	Mitwirkungsverbote	313
	1. Verfassungsrechtliche Maßgaben	313
	a) Grundprinzip der unparteiischen Verwaltung	313
	b) Einordnung der Satzungsgebung	314
	2. Zweckmäßigkeit	315
	3. Umsetzung	316
	a) Befangenheitsregelungen	316
	b) Inkompatibilitätsregelungen	316
D.	<i>Verfahrensabschluss</i>	317
I.	Initiativrecht für die Beschlussfassung	317
II.	Beschluss	318
	1. Beschlussbefugnis	318
	a) Mitgliedschaftlich organisierte Satzungsgeber	318
	aa) Zusammensetzung	318
	bb) Delegation der Beschlussbefugnis	320
	b) Nicht mitgliederschaftlich organisierte Satzungsgeber	320
	2. Beschlussfähigkeit	320
	3. Inkurs: Beschlussquorum	321
III.	Ausfertigung und Bekanntmachung	322
	1. Ausfertigung	322
	a) Funktion	322
	b) Zuständigkeit	323
	c) Form	324
	2. Bekanntmachung	324
	a) Verpflichtung	324
	b) Umfang	326
	c) Medium	326
	d) Zeitpunkt	328
IV.	Inkrafttreten und Geltung	329
	1. Spielraum des Satzungsgebers	329
	2. Befristete und bedingte Satzungen	330
	a) Befristung	330
	b) Bedingung	330
V.	Begründung	331
E.	<i>Satzungsaufhebung und -änderung</i>	333
I.	Satzungsaufhebung	333
	1. Explizite, ersatzlose Aufhebung	334
	2. Konkludente Aufhebung durch Ersetzung	335
II.	Satzungsänderung	336

F.	<i>Kodifikationsfähigkeit und -bedürftigkeit</i>	336
I.	Generalkodifikation	336
II.	Bereichsspezifische Kodifikation	338
	1. Kodifikationsfähigkeit und -bedürftigkeit	338
	2. Gesetzesvorbehalt	340
G.	<i>Fazit</i>	341
Kapitel 8: Die Fehlerfolgen		343
A.	<i>Grundlagen einer Fehlerfolgenlehre</i>	343
I.	Fehlerfolge als Sekundärreaktion	343
II.	Grundlagen einer Fehlerfolgenlehre	344
B.	<i>Verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	345
C.	<i>Maßgaben einer Fehlerfolgenlehre</i>	347
I.	Positive Geltungsbedingungen	347
II.	Negative Geltungsbedingungen	348
	1. Erwägungen für eine weitreichende Rechtmäßigkeitsrestitution ...	349
	2. Erwägungen für einen Erhalt rechtswidriger Normen	349
	a) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz	349
	b) Effektivität staatlichen Handelns	350
	c) Demokratische Legitimation des Normgebers	351
	3. Ergebnis	351
D.	<i>Fehlerfolgen von Satzungen</i>	351
I.	Einfach-gesetzliche Ausgestaltungsfreiheit	351
II.	Regelfehlerfolge außerhalb gesetzlicher Anordnung	352
	1. Materielle Fehler	353
	a) Definition	353
	b) Einordnung	353
	2. Fehler im Verfahren	357
	a) Definition	357
	b) Einordnung	357
	c) Differenzierung	358
	aa) Ordnungsvorschriften	359
	bb) Verfassungsgebote Verfahrensvorgaben	359
	cc) Sonstige Verfahrensvorgaben	360
	3. Reichweite der Fehlerfolge	361
	a) Reichweite der konkreten Fehlerhaftigkeit	361
	b) Ausstrahlungswirkung	361
III.	Exkurs: Schicksal auf der Satzung beruhender Verwaltungsakte	362
E.	<i>Bestandskraft von Satzungen?</i>	363
I.	Evidenzmodell	364

II.	Kausalitätsmodell	365
III.	Rügemodell	365
F.	Fazit	366
Kapitel 9: Die Satzungskontrolle		369
A.	<i>Administrative Kontrolle</i>	369
I.	Satzungsgeberinterne Kontrolle	370
	1. Kontrolle durch und im Verfahren	370
	2. Beanstandungsrecht	371
	3. Administrative Nichtanwendungskompetenz	371
	a) Nationales Recht	371
	b) Unionsrecht	374
II.	Aufsichtsbehördliche Kontrolle	375
	1. Kontrollinstrumente	376
	a) Präventive Kontrolle	376
	aa) Beratungspflicht	376
	bb) Genehmigungsvorbehalt	377
	(1) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	379
	(2) Ausübung	380
	(3) Rechtsfolge der (Nicht-)Erteilung	380
	cc) Vorlage- und Anzeigevorbehalt	381
	b) Repressive Kontrolle	382
	2. Kontrollmaßstab	383
	a) Rechtmäßigkeit	383
	b) Zweckmäßigkeit	384
B.	<i>Parlamentarische Kontrolle</i>	386
C.	<i>Gerichtliche Kontrolle</i>	387
I.	Kontrollinstrumente	387
	1. Prinzipalkontrolle	388
	a) Einfach-gesetzliche Eröffnung	389
	aa) Anwendungsbereich	389
	bb) Ausgestaltung	390
	cc) Kontrollleistung	392
	b) Verfassungsrechtliche Defizite	393
	aa) Fristbindung	393
	bb) Beschränkter Anwendungsbereich	394
	c) Konsequenz der defizitären Ausgestaltung	395
	aa) (Atypische) Feststellungsklage	395
	bb) Klageart sui generis	397
	cc) Anpassungen de lege ferenda	397
	2. Inzidentkontrolle	398
	a) Ausgestaltung	398

	b) Kontrollleistung	400
II.	Kontrollgegenstand	400
	1. Willensbildung als Kontrollgegenstand?	400
	2. Anknüpfung an die Ermessensdogmatik	401
	3. Würdigung	402
III.	Kontrollmaßstab	403
IV.	Kontrollintensität	404
	1. Grundsatz: Vollständige Überprüfung	404
	2. Erwägungen für eine Reduktion der Kontrollintensität	404
	3. Würdigung	404
D.	<i>Exkurs: Anspruch auf Satzungserlass oder -ergänzung</i>	406
	Subjektives Recht	406
	Prozessuale Durchsetzung	406
E.	<i>Fazit</i>	409
Kapitel 10: Die Satzung im Europäischen Rechtsraum		411
A.	<i>Satzung und Unionsrecht</i>	412
I.	Satzungen als Instrument zur Durchführung des Unionsrechts	412
	1. Direktiven des Unionsrechts	412
	2. Direktiven der deutschen Rechtsordnung	414
	a) Anwendungsbereich	414
	b) Eignung	414
II.	Unionsrechtliche Determination des Satzungsermessens	415
	1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	415
	2. Reduktion des Satzungsermessens und Unionskompetenzen	416
	3. Wehrhaftigkeit der Satzungsbefugnis	417
B.	<i>Autonome Rechtsetzung in den EU-Mitgliedstaaten</i>	420
I.	Länderberichte	421
	1. Frankreich	422
	2. Italien	423
	3. Spanien	424
	4. Österreich	425
	5. Polen	426
II.	Rechtsvergleichung	428
	1. Bestand autonomer Rechtsetzung	428
	2. Terminologie	430
C.	<i>Autonome Rechtsetzung im EU-Eigenverwaltungsrecht</i>	431
I.	Überblick	431
	1. Rechtsetzung der Europäischen Kommission	431
	2. Rechtsetzung der Europäischen Zentralbank	432
	3. Rechtsetzung von Unionsagenturen	433

a) Erlass von Leitlinien und Empfehlungen	433
b) Mitwirkung an der Normsetzung	435
c) Eigene Normsetzung	435
II. Rechtsvergleichung	436
III. ReNEUAL-Musterentwurf	440
D. <i>Fazit</i>	441
Résumé	443
Literaturverzeichnis	449
Sachregister	499

Abkürzungen

Die in dieser Monographie verwendeten Abkürzungen entsprechen grundsätzlich den in *H. Kirchmer* (Begr.), *Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache*, 9. Aufl., Berlin 2018 aufgeführten Abkürzungen. Darüber hinausgehende oder abweichende Abkürzungen sind im Folgenden aufgeführt.

abl.	ablehnend
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 09.05.2008 (ABl. C 115, S. 47)
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ASR	American Sociological Review
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 22.08.1998 (GVBl., S. 796)
BayKAG	(Bayerisches) Kommunalabgabengesetz vom 04.04.1993 (GVBl., S. 264)
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18.12.2007 (GVBl. I/07, S. 286)
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BerIHKG	Berliner Heilberufekammergesetz vom 02.11.2018 (GVBl., S. 622)
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
DÄBl.	Deutsches Ärzteblatt
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30.01.1935 (RGBl. I, S. 49)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ELJ	European Law Journal
EmscherGG	(Nordrhein-Westfälisches) Gesetz über die Emschergenossenschaft vom 07.02.1990 (GV, S. 144)
EnzEur	Enzyklopädie Europarecht
FG	Festgabe
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14.07.1994 (GV, S. 666)
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
HBKG BW	(Baden-Württembergisches) Gesetz über das Berufsrecht und die Kammern der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Psychologischen Psychotherapeuten sowie der Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten vom 16.03.1995 (GBl., S. 313)
HBKG SH	(Schleswig-Holsteinisches) Gesetz über die Kammern und die Berufgerichtsbarkeit für die Heilberufe vom 29.02.1996 (GVOBl., S. 248)
HdbEPL	The Max Planck Handbooks in European Public Law
HdbSozVersR	Handbuch des Sozialversicherungsrechts

HeilBerG NRW	(Nordrhein-Westfälisches) Heilberufsgesetz vom 09.05.2000 (GV, S. 403)
HG NRW	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14.03.2000 (GV, S. 223)
HGR	Handbuch der Grundrechte
HHG	Hessisches Hochschulgesetz vom 14.12.2009 (GVBl. I, S. 666)
HSpKG	Hessisches Sparkassengesetz vom 24.02.1991 (GVBl. I, S. 78)
HKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. E.	im Ergebnis
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum
KAG NRW	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1969 (GV, S. 712)
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen vom 24.02.2012 (BGBl. I, S. 212)
KrV	Kranken- und Pflegeversicherung
KVerf MV	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13.07.2011 (GVOBl., S. 777)
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 17.06.2014 (GVBl., S. 288)
LStiG RP	(Rheinland-Pfälzisches) Landesstiftungsgesetz vom 19.07.2004 (GVBl., S. 385)
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NHKG	(Niedersächsisches) Kammergesetz für die Heilberufe vom 08.12.2000 (GVBl., S. 301)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (GVBl., S. 576)
NLwKG	Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen vom 10.02.2003 (GVBl., S. 61, 176)
NPflegeKG	(Niedersächsisches) Kammergesetz für die Heilberufe in der Pflege vom 14.12.2016 (GVBl., S. 261)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG NRW	(Nordrhein-Westfälisches) Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden vom 13.05.1980 (GV, S. 528)
ÖstB-VG	(Österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz vom 02.01.1930 (BGBl. 1/1930)
PBKG SH	(Schleswig-Holsteinisches) Gesetz über die Kammer und die Berufsgeschicklichkeit für die Heilberufe in der Pflege vom 16.07.2015 (GVOBl., S. 206)
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 05.02.1794
PrKultbG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung vom 25.07.1957 (BGBl. I, S. 841)
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrStO 1808	Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie vom 19.11.1808 (Gesetzsammlung für Preußen, S. 324)

ReNEUAL	Research Network on EU Administrative Law
ReNEUAL-ME	ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RVO 1912	Reichsversicherungsordnung vom 19.07.1911 (RGBl., S. 509)
SaarlBestattG	(Saarländisches) Gesetz über das Friedhofs-, Bestattungs- und Leichenwesen vom 05.11.2003 (Amtsbl., S. 2920)
SaarlKSVG	(Saarländisches) Kommunalselbstverwaltungsgesetz vom 27.06.1997 (Amtsbl., S. 682)
SKZ	Saarländische Kommunalzeitschrift
SpkG NRW	(Nordrhein-Westfälisches) Sparkassengesetz vom 10.09.2004 (GV, S. 521)
SRH	Sozialrechtshandbuch
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
ThürHeilBG	Thüringer Heilberufegesetz vom 29.01.2002 (GVBl., S. 125)
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Verf	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
WPO	Wirtschaftsprüferordnung vom 05.11.1975 (BGBl. I, S. 2803)
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRph	Zeitschrift für Rechtsphilosophie
zust.	zustimmend

Einleitung

Es ist weder eine neue noch eine besonders aufregende Beobachtung, dass bei einer allein quantitativen Betrachtung der größte Anteil an öffentlich-rechtlichen Rechtssätzen in der Bundesrepublik Deutschland in Satzungen zu finden sein dürfte. In Form von kommunalen Satzungen, Universitätssatzungen oder Satzungen der Sozialversicherungsträger ist Jeder und Jede in ganz unterschiedlichen Lebensbereichen einer Vielzahl satzungsrechtlicher Regelungen unterworfen. Diese Omnipräsenz korrespondiert indes nicht mit einer vergleichbar herausgehobenen Rolle im rechtswissenschaftlichen Diskurs.¹ Eine der Ursachen dürfte dabei in der Zwittereigenschaft der Satzung liegen: Sie ist zugleich Rechtsquelle² und Handlungsform, ebenso Normsetzung wie Verwaltungshandeln. Diese Doppelnatur lässt sie aus beiderlei Perspektive, einerseits derer, die an einer Rechtsquellenlehre anknüpft, andererseits jener, die die Handlungsformen der Verwaltung in den Fokus rückt, als Sonderheit abseits der klassischen Rechtsquellen (Gesetz und Rechtsverordnung) bzw. der typischen einzelfallbezogenen Handlungsformen der Verwaltung (Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Vertrag) erscheinen. Gewissermaßen droht die Satzung trotz ihrer praktischen Bedeutung in einem „Niemandland“ zwischen Rechtsetzung und Verwaltungshandeln zu verschwinden.³ Führt dies dazu, dass die öffentlich-rechtliche Satzung weiterer wissenschaftlicher Bearbeitung harrt, so soll dieser Umstand zum Anlass der vorliegenden Arbeit genommen werden.

A. Untersuchungsgegenstand: Die öffentlich-rechtliche Satzung

I. Bereichsübergreifende Form des Rechts

Die Arbeit widmet sich der öffentlich-rechtlichen Satzung als Form des Rechts. Sowohl auf eine bereichsspezifische als auch auf eine inhaltliche Verengung

¹ Mit demselben Befund schon früher *M. Kleine-Cosack*, Berufsständische Autonomie und GG, 1971, S. 21; *H. Schneider*, in: FS P. Möhring, 1965, S. 521 (522).

² In Anknüpfung an *H. Kelsen*, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 1920, S. 105 und *A. Ross*, Theorie der Rechtsquellen, 1929, S. 292, ist eine Rechtsquelle zu definieren als „Erkenntnisgrund für etwas als Recht“.

³ So auch *T. Vesting*, Die Verwaltung Bd. 35 (2002), S. 433 (434).

wird dabei bewusst verzichtet. Dies führt naturgemäß dazu, dass ein gewisses Abstraktionsniveau zu wahren ist und bereichsspezifische Besonderheiten mitunter ausgeblendet werden müssen. Vorzug einer solchen Vorgehensweise aber ist, dass gerade bereichsübergreifende Strukturen aufgezeigt werden können, die das Wesen der Satzung als einheitliche Handlungsform – unabhängig von ihrem Inhalt – prägen. Gleichwohl werden bestimmte Bereiche des Satzungsrechts schwerpunktmäßig als Referenzfelder herangezogen. Dies sind neben dem klassischen Bereich der kommunalen Satzungsgebung die Satzungsgebung der Universitäten, der Sozialversicherungsträger sowie die Satzungsgebung im Bereich der beruflichen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung. Andere Bereiche, etwa die Satzungsgebung von Rundfunkanstalten, werden nur ergänzend berücksichtigt. Aus dem Untersuchungsrahmen ausgenommen werden soll die Satzungsgebung im Bereich der Religionsgemeinschaften, etwa evangelischer Kirchengemeinden,⁴ die durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV sogar verfassungsrechtlich verankert ist.⁵ Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass das kirchliche Selbstbestimmungsrecht schon angesichts der religiösen Neutralität des Staates keine Besorgung staatlicher Aufgaben bezweckt. Es umfasst nicht Selbstverwaltung und öffentlich-rechtliche Selbstrechtsetzung in einem klassisch staatsrechtlichen Sinne.⁶ Kirchenrechtliche Satzungen sind als Teil des Kirchenrechts anderen dogmatischen Begründungen⁷ und anderen⁸, teilweise – sowohl im Hinblick auf andere kirchenrechtliche Rechtsquellen als auch im Hinblick auf übergeordnete theologische Zielsetzungen⁹ – weitergehenden Bindungen unterworfen. Auch wenn für kirchliche Satzungen zu der

⁴ Vgl. H. U. Anke, in: ders./H. de Wall/H. M. Heinig (Hrsg.), Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, 2016, § 4 Rn. 47 sowie beispielsweise Art. 20 Abs. 1, 25 Abs. 3 Nr. 4 der Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) vom 07.01.2012 (KABl. S. 2, 127), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 15.11.2016 (KABl. S. 399), Art. 7 Abs. 5 S. 1 der Kirchenordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland vom 10.01.2003 (KABl. 2004 S. 86), zuletzt geändert durch Kirchengesetz vom 10.01.2019 (KABl. S. 58).

⁵ Vgl. schon A. Köttgen, DVBl. 1955, S. 445 (449): „Daß ‚ordnen und verwalten‘ für das Staatskirchenrecht die Gesetzgebung einschließt [...] wird heute von niemandem bestritten.“; ebenso A. Frhr. von Campenhausen, in: FG G.-C. von Unruh, 1983, S. 977 (984); K. Hesse, in: J. Listl/D. Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der BRD, Bd. I, 2. Aufl. 1994, S. 521 (535); M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 137 WRV Rn. 50.

⁶ A. Frhr. von Campenhausen, in: FG G.-C. von Unruh, 1983, S. 977 (977).

⁷ So kann die kirchliche Satzungsgewalt – wie es aber der hier vertretene Delegationsansatz voraussetzt (dazu Kap. 5 A.) – nicht vom Staat abgeleitet werden. Auch BVerfGE 66, 1 (19); K. Hesse, in: J. Listl/D. Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der BRD, Bd. I, 2. Aufl. 1994, S. 521 (535).

⁸ So ist etwa die Tätigkeit der Kirchen und Religionsgesellschaften gemäß § 2 Abs. 1 (L)VwVfG vom Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze von vornherein ausgenommen.

⁹ Zur unterschiedlichen dogmatischen Verortung des Kirchenrechts in der katholischen und der evangelischen Kirche vgl. H. U. Anke, in: ders./H. de Wall/H. M. Heinig (Hrsg.), Handbuch des evangelischen Kirchenrechts, 2016, § 4 Rn. 1 ff.

hier behandelten Satzungsgebung aufgrund einer prägenden Kraft der staatlichen Rechtsquellenlehre¹⁰ durchaus Parallelen bestehen, so weisen sie insgesamt zahlreiche Wesensunterschiede auf. Etwas anderes gilt freilich dort, wo als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierte Religionsgemeinschaften von einer staatlich eingeräumten Satzungsbefugnis Gebrauch machen, etwa bei Monopolfriedhöfen¹¹. Hier gelten (auch) die allgemeinen Grundsätze profaner Satzungsgebung, die in vorliegender Monographie näher untersucht werden.

II. Handlungsform und Rechtsquelle

Ziel der Arbeit ist es, die öffentlich-rechtliche Satzung – wie es auch dem bisherigen Fokus verwaltungs- und insbesondere verwaltungsrechtswissenschaftlicher Forschung entspricht¹² – einerseits als *Rechtsquelle* näher auszuleuchten. Trotz der langen Tradition der Satzungsgebung¹³ bedarf hier näherer Klärung, welche Einheiten mit einer Satzungsbefugnis ausgestattet werden können,¹⁴ auch im Bereich der Fehlerfolgen¹⁵ und des Rechtsschutzes gegen Satzungen als untergesetzliche Rechtsquelle¹⁶ sind Fragen offen, die näherer Betrachtung harren.

Andererseits soll der Blick auch auf die Satzung als *Handlungsform der Verwaltung* gerichtet werden. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, inwieweit die Betrachtung des Verwaltungsrechts unter dem Anknüpfungspunkt einer dezidierten Form noch zeitgemäß ist. Denn unweigerlich zu beobachten ist eine Ausdifferenzierung, Verschmelzung und Aufweichung des tradierten Handlungsformenkanons.¹⁷ Verwaltungshandeln wird in zunehmenden Maße entformalisiert, entwickelt sich weg von bipolaren Anordnungen hin zu einem multipolaren Austarieren oder zeigt Tendenzen, in bestimmten

¹⁰ Vgl. auch *H. U. Anke*, in: ders./H. de Wall/H. M. Heinig (Hrsg.), *Handbuch des evangelischen Kirchenrechts*, 2016, § 4 Rn. 30, 34.

¹¹ Vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 BestG NRW, § 33 Abs. 1 S. 1 ThürBestG; näher *A. Janssen*, *Aspekte des Status von Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts*, 2. Aufl. 2017, S. 337ff.

¹² So auch *M. Sachs*, in: FS U. Battis, 2014, S. 161 (161). Vgl. die Einordnung in den Lehrbüchern, etwa bei *U. Battis*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2002, S. 30f.; *H. Maurer/C. Waldhoff*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 19. Aufl. 2017, § 4 Rn. 24ff., sowie in einschlägigen Handbüchern, etwa *M. Möstl*, in: D. Ehlers/H. Pünder (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl. 2016, §§ 19, 20; *F. Ossenbühl*, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 105.

¹³ Zur historischen Einordnung siehe Kap. 1 B.

¹⁴ Dazu Kap. 5 C.

¹⁵ Dazu Kap. 8.

¹⁶ Dazu Kap. 9 C.

¹⁷ Vgl. nur *E. Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533 (533): „Beobachtungen eines breiten ‚informalen Verwaltungshandelns‘ ziehen zudem die praktische Verwertbarkeit fest gefügter Formen in Zweifel.“ sowie allg. *T. Holzner*, *Konsens im Allgemeinen Verwaltungsrecht*, 2016, S. 70ff. m. w. N.; zur Ausdifferenzierung der klassischen Rechtsquellen *U. Di Fabio*, NZS 1998, S. 449 (449).

Sachbereichen, etwa im Sozialrecht, bereichsspezifische Besonderheiten auszuformen.¹⁸ Indes vermag nur eine ausführliche und sich in kontinuierlichen Abständen selbst überprüfende Vergewisserung über die Handlungsformen der Verwaltung zur Förderung einer (verwaltungsrechtlichen) Systembildung beizutragen.¹⁹ Diese ist keineswegs auf eine Geschlossenheit ausgerichtet,²⁰ sondern schafft eine stabilisierende Grundstruktur, ohne die eine systemkritische Auseinandersetzung²¹ kaum möglich wäre.²² Sie bildet die Grundlage, auf der sich Innovationen und Dynamiken beschreiben, Ausdifferenzierungen vornehmen und gegebenenfalls neue Handlungsformen in das bestehende System einfügen lassen.²³ Systematische Betrachtung und Systembildung hemmen also nicht, sondern befördern die Ausbildung einer modernen, effizienten und innovativen Verwaltungstätigkeit. Hinzu kommt, dass einer systematischen Betrachtung (auch etablierter) Handlungsformen insofern Bedeutung beizumessen ist, als sie Grundlage für eine rechtsvergleichende Betrachtung des Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Union²⁴ und in der Folge – gegebenenfalls – eine Systematisierung des Eigenverwaltungsrechts der Europäischen Union²⁵ und des Unionsverwaltungsrechts zu sein vermag.²⁶

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine strukturbildende Selbstvergewisserung über administrative Handlungsformen von einer Wechselbezüglichkeit zu materiellem Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsorganisationsrecht geprägt ist:²⁷ Auf der einen Seite lassen sich aus den vorzufindenden Regelungen und Strukturen des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsorganisation die Charakteristika der Handlungsform destillieren.²⁸

¹⁸ Im Überblick zu diesen Entwicklungstendenzen vgl. *W. Hoffmann-Riem*, in: ders./E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 33 Rn. 2.

¹⁹ Allg. für eine „Freilegungs- und Verknüpfungsfunktion“ sowie eine „rechtspolitische Begleitungs- und Kritikfunktion“ rechtswissenschaftlicher Systembildung *W. Kahl*, *Die Verwaltung* Beiheft 10 (2010), S. 39 (47f.).

²⁰ Auch *E. Schmidt-Aßmann*, *VBlBW* 1988, S. 381 (382).

²¹ *W. Kahl*, *Die Verwaltung* Beiheft 10 (2010), S. 39 (48).

²² Vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, S. 66: „unverzichtbare Orientierungs-, Stabilisierungs- und Effektivierungsaufgaben“.

²³ *W. Hoffmann-Riem*, in: ders./E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR*, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 33 Rn. 43. Zur Integration neuer Handlungsformen vgl. *J. Kersten/S.-C. Lenski*, *Die Verwaltung* Bd. 42 (2009), S. 501 (522f.).

²⁴ Siehe Kap. 10 B.

²⁵ Vgl. hierzu etwa – auf Basis rechtsvergleichender Untersuchungen – den Musterentwurf für ein EU-(Eigen-)Verwaltungsverfahrenrecht des Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL): *J. P. Schneider/H. C. H. Hoffmann/J. Ziller* (Hrsg.), *ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht*, 2015; auch Kap. 10 C.III.

²⁶ Vgl. *W. Kahl*, *Die Verwaltung* Beiheft 10 (2010), S. 39 (48f.); *E. Schmidt-Aßmann*, *VBlBW* 1988, S. 381 (383).

²⁷ *G. F. Schuppert*, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/ders.* (Hrsg.), *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 65 (111).

²⁸ Dazu Kap. 2 D.

Auf der anderen Seite beeinflusst der Kanon der Handlungsformen aber auch die Entscheidung darüber, wie das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation effektiv und effizient auszugestalten sind.²⁹

B. Gang der Untersuchung

Für die öffentlich-rechtliche Satzung ist die beschriebene Selbstvergewisserung in jüngerer Zeit³⁰ nicht mehr vorgenommen worden. Daraus erwächst ein Bedarf, die Betrachtung der Satzungsgebung unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen und Erkenntnisse in Rechtsprechung und Schrifttum auf einen aktuellen Stand zu bringen. Dem versucht die vorliegende Arbeit nachzukommen, indem sie eine umfassende Einordnung der Satzung vornimmt. Dazu wird die Satzung zunächst historisch verortet (Kapitel 1). Anschließend werden die die Handlungsform charakterisierenden Voraussetzungen herausgearbeitet (Kapitel 2), um die Satzung als Rechtsquelle und Handlungsform in ihren Funktionen im heutigen Verfassungsstaat einordnen zu können (Kapitel 3). Nach Bestimmung der verfassungsrechtlichen Determinanten (Kapitel 4) werden sodann die organisatorischen und materiellen Voraussetzungen der Erteilung einer Satzungsbefugnis aufgezeigt (Kapitel 5). Mit der Begrifflichkeit des Satzungsermessens wird die Reichweite des materiellen Gestaltungsspielraums des Satzungsgebers in den Grenzen von Verfassung und einfachem Gesetzesrecht beschrieben (Kapitel 6). Im Anschluss soll das Satzungsgebungsverfahren nähere Beleuchtung erfahren (Kapitel 7), bevor sich die Arbeit mit den Grundzügen einer Fehlertypologie (Kapitel 8) und der Satzungskontrolle (Kapitel 9) beschäftigt. Abgeschlossen wird die Betrachtung autonomer Rechtsetzung mit einem europäischen Blick auf die autonome Rechtsetzung und einem Blick nach Europa (Kapitel 10).

²⁹ Vgl. für das Verwaltungsverfahren *K. König*, VR 1990, S. 401 (401); allg. zum „Schutz-“ und „Bewirkungsauftrag“ der Formenlehre *E. Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533 (535).

³⁰ Zu berücksichtigen aus früherer Zeit sind insbesondere die Monographien von *W. Dölker*, Anforderungen an Ermächtigungsgrundlagen von Satzungen, 1984; *A. Hamann*, Autonome Satzungen und Verfassungsrecht, 1958; *W. Haug*, Autonomie im öffentlichen Recht, 1961; *S. Hindenlang*, Die Satzung als Rechtsquelle, 1952; *W. Küttner*, Die Rechtsetzungsbefugnis von Selbstverwaltungskörpern, 1965 sowie aus neuerer Zeit die Beiträge von *H. Hill/M. Martini*, Exekutivische Normsetzung, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle* (Hrsg.), GVwR, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 34; *M. Möstl*, Normative Handlungsformen, in: *D. Ehlers/H. Pünder* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, §§ 19, 20; *F. Ossenbühl*, Satzung, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), HStR, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 105.

C. Methodische Vorbemerkungen

Gleichermaßen als Referenzpunkt wie als äußere Einfassung der Überlegungen der vorliegenden Arbeit soll der vorzufindende *normative* Bestand dienen. Die Ausführungen sollen damit zum einen nicht im Rahmen einer theoretischen Herangehensweise zunächst frei am Betrachtungsgegenstand orientiert sein.³¹ Zum anderen sollen sie auch nicht – im Rahmen einer empirischen Herangehensweise – ihren Ausgang im Tatsächlichen, insbesondere in den vielfältigen, durch die Satzung aufgeworfenen Problemstellungen in der Praxis nehmen. Gleichwohl Berücksichtigung finden muss, dass eine in ihrem Ausgangspunkt dogmatische Betrachtung stets Gefahr läuft, durch die und in der Wirklichkeit zur Bedeutungslosigkeit zerrieben zu werden.³² Auch diese muss daher die realen Gegebenheiten berücksichtigen und einbinden.³³ Dies ist für die Satzung zudem deshalb naheliegend, geradezu zwingend, weil ihre positivistische Ausgestaltung weit hinter jener anderer Handlungsformen zurückbleibt. Gleichwohl bleibt diese Arbeit im Kern *rechtlicher* Natur. Dies bedeutet auch, dass einerseits Fragen der Rationalität oder der Richtigkeit von Satzungen³⁴ allenfalls am Rande Bedeutung zugemessen werden soll. Andererseits steht auch eine steuerungsorientierte Sichtweise³⁵ nicht im Zentrum der Arbeit.

Soweit für die Untersuchung des Verfassungsrecht maßgeblich ist, so geht die Arbeit aus Gründen der Übersichtlichkeit vorrangig auf die Regelungen des Grundgesetzes ein. Angesichts der strukturellen Ähnlichkeit lassen sich die Überlegungen anhand des Grundgesetzes – soweit erforderlich – aber weitgehend auf das Landes(verfassungs)recht übertragen.

Im Hinblick auf die Literatur wird vorrangig das *deutsche* öffentlich-rechtliche Schrifttum ausgewertet. Dieselbe Eingrenzung gilt für die berücksichtigte Rechtsprechung. Denn Gegenstand dieser Arbeit soll die öffentlich-rechtliche Satzung deutscher Prägung sein und das öffentliche Recht weist nach wie vor eine besondere Verbindung zum Nationalstaat auf.³⁶ In zeitlicher Hinsicht wird ganz überwiegend auf die Literatur und Rechtsprechung unter der Verfassungsordnung des Grundgesetzes zurückgegriffen. Soweit teilweise ältere Literatur, insbesondere aus der Zeit der Weimarer Reichsverfassung nachgewiesen wird, so geschieht dies vor dem Hintergrund, dass diese Ausführungen auf verfassungstheoretischen Grundlagen beruhen, die unter der positivierten Verfassungsordnung des Grundgesetzes ebenso Gültigkeit haben.

³¹ Vgl. E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964, S. 14.

³² Vgl. W. Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 21.

³³ W. Brohm, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, S. 38.

³⁴ Eine stärkere Ausrichtung der Handlungsformenlehre auf diese Gesichtspunkte fordert insb. W. Hoffmann-Riem, in: ders./E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), GVwR, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 33 Rn. 56 ff.

³⁵ Ausf. E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 14 ff.

³⁶ Vgl. auch Kap. 10 A.

Kapitel 1

Historische Annäherung

Ein in der Geschichte zu findendes (Rechts-)Verständnis bedeutet keineswegs, dass dieses zwingend auch heute fortgilt.¹ Rechtliche Verordnungen und Bewertungen sind veränderlich. Sie stehen stets im Kontext ihrer Zeit und sind geprägt durch deren politische, rechtliche und tatsächliche Situation. Gleichwohl soll die historische Entwicklung der heute vorzufindenden Satzungsgebung im Folgenden nachgezeichnet werden, weil unser heutiges Verständnis der Satzung ganz entscheidend durch ihre historische Entwicklung vorgezeichnet ist.² Denn die Satzung ist keine bloß normativ *konstruierte*, sondern eine geschichtlich *gewordene* Rechtsform. Unser heutiger Erkenntnisstand fußt auf dem Erkenntnisgewinn und der Fortentwicklung vergangener Epochen. Erst aus dem Blick auf die historischen Vorläufer eröffnet sich der vollständige Bewertungsmaßstab heutiger Betrachtung. Vor diesem Hintergrund sind im Folgenden die historischen Entwicklungslinien der Handlungsform der Satzung aufzuzeigen (B.). Zuvor aber soll noch eine kurze etymologische Verortung des Begriffs „Satzung“ vorgenommen werden (A.).

A. Etymologische Verortung

Der heutige Begriff der „Satzung“ lässt sich auf den mittelniederdeutschen Begriff „*sattunge*“ bzw. den mittelhochdeutschen Terminus „*satzunge*“ zurückführen. Diesem kamen im ursprünglichen Gebrauch mehrere Bedeutungsvarianten zu. So wurde er zum einen für jenes Rechtsinstitut verwandt, das wir heute als Verpfändung bezeichnen.³ In diesem Wortsinne findet sich etwa in einer mittelalterlichen Predigt, die dem Franziskaner *Berthold von Regensburg* zugeschrieben wird, der Ausspruch: „dû bist in der schar ouch: wuocher

¹ Vgl. nur *F. Stier-Somlo*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen*, Bd. 1, 1919, S. 18: „Dies bedeutet [...], daß die vor der Entstehung des modernen Staates liegende Entwicklung und eine etwaige ursprüngliche Rechtsmacht der Städte für die Beurteilung ihrer Rechtsbeziehungen zum heutigen Staate nicht mehr verwertet werden darf und daß lediglich die aus der Eigenart des modernen Staates fließende Rechtslage maßgebend sein kann.“

² Auch *A. Kiess*, *Rechtsverordnung und Satzung*, 1961, S. 35.

³ Vgl. *K. G. Nock*, *Wesen und Grenzen der kommunalen Satzungen*, 1963, S. 22 mit Fn. 3.

ist untriuwe, satzunge ist untriuwe, steln ist untriuwe, ez ist eht allez samt untriuwe.“⁴ In mittelalterlichen Urkunden wurde mitunter ein „satzunge-rêht“ eingeräumt, das nach heutigem Sprachgebrauch einem Pfandrecht entspricht.⁵ Auch im Sachsenspiegel findet sich der Begriff in dieser Bedeutung.⁶ Gleichermaßen wird er dort aber auch verwandt für die Festsetzung bzw. Festnahme eines Verbrechers. So legte *Eike von Repgow* im Dritten Buch des Sachsenspiegels in Art. 88 §2 dar: „Swenne man aber einen vervesten man âne hanthafte tât gevangen vor gerichte bringet, unde der saczunge uber in bitet, der her versachet: die vestunge sal man gezûgen ê der saczunge mit deme richtêre und mit den dingwarten [...]“.⁷

Neben diesen Begriffsbedeutungen als „Pfandrecht“ und „Festnahme“ bestand seit jeher auch eine dem heute gebräuchlichen Verständnis vergleichbare Bedeutung, namentlich als Sammlung bestimmter Regelungen. So taucht in der Bibelübersetzung *Martin Luthers* der Begriff der Satzung an zahlreichen Stellen als Begriff für das von Gott dem jüdischen Volk gegebene Recht auf.⁸ Dass mit dem Begriff der Satzung in diesem Sinne nicht allein das göttliche oder kanonische Recht bezeichnet wurde, illustriert etwa die Wortwahl von *Friedrich Rudolph Ludwig von Canitz*, der in seinem Ende des 17. Jahrhunderts entstandenen Gedicht „Der Hofmann“ den Protagonisten fragen lässt: „Dient mir das, was ich weiß von Satzung und Gerichten, zu nichts, als nach der Kunst, der Bauren Streit zu schlichten?“⁹ In diesem Sinne verwendete später auch *Friedrich Schiller* im Jahr 1790 den Begriff: „[...] und gaben seinen Gesetzen das Gepräge von Sanftmuth und Milde, das sie von den Satzungen des Drako und Lykurgus so schön unterscheidet.“¹⁰ Spätestens ab dem 19. Jahrhundert hat sich die Bedeutung des Begriffs der Satzung auf das letztere Verständnis verengt,¹¹ das ihm heute (ausschließlich) beigemessen wird.

⁴ Zitiert nach: *F. Pfeiffer* (Hrsg.), *Berthold von Regensburg – Vollständige Ausgabe seiner Predigten mit Anmerkungen und Wörterbuch*, Bd. 1, 1862, S. 85 f.

⁵ Vgl. dazu *M. Lexer*, *Mittelhochdeutsches Handwörterbuch*, 1872, Bd. 2, Lemma „satzunge-rêht“, Sp. 617 m. w. N.

⁶ Vgl. *E. von Repgow*, *Sachsenspiegel*, etwa 1230, Drittes Buch, Art. 5 §5: „Stirbt aber ein phert oder ein vihe binnen saczunge âne jenes schult, der ez under ime hât“ (zitiert nach: *J. Weiske* [Hrsg.], *Der Sachsenspiegel [Landrecht]*, 11. Aufl. 1929, S. 90).

⁷ *E. von Repgow*, *Sachsenspiegel*, etwa 1230, Drittes Buch, Art. 88 §2 (zitiert nach: *J. Weiske* [Hrsg.], *Der Sachsenspiegel [Landrecht]*, 11. Aufl. 1929, S. 130).

⁸ Vgl. *M. Luther*, *Biblia*. Die gantze Heilige Schrifft Deudsch, 1545; etwa im 3. Buch Mose, Kap. 18, Vers 4: „Sondern nach meinen Rechten sollt ihr thun, und meine Satzungen sollt ihr halten, das ihr drinnen wandelt; denn ich bin der Herr, euer Gott.“; ähnlich auch im Lukas-Evangelium, Kap. 1, Vers 6: „Sie waren aber alle beide fromm vor Gott, und gingen in allen Geboten und Satzungen des Herrn untadelig.“

⁹ Zitiert nach: *J. U. König* (Hrsg.), *Des Freiherrn von Canitz Gedichte*, 2. Aufl. 1734, S. 245.

¹⁰ *F. Schiller*, *Die Gesetzgebung des Lykurgus und Solon* (zitiert aus: *Schiller's sämtliche Werke in Einem Bande*, 1834, S. 1054).

¹¹ Vgl. *J. Grimm/W. Grimm*, *Deutsches Wörterbuch*, Bd. VIII, Sp. 1841, Lemma Satzung

B. Historische Entwicklungslinien

I. Vorklärungen

Bei dem folgenden geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der Satzung ist dreierlei zu beachten. *Erstens* ist zu bedenken, dass jede historische Beschreibung aus der Perspektive der Gegenwart vorgenommen wird. Sie ist also unweigerlich geprägt von einem heutigen Rechts- und Begriffsverständnis und einem Erkenntnisstand der Gegenwart.¹² Augenfällig wird dies insbesondere bei der Begriffsverwendung: Moderne Kategorien zur Beschreibung des Rechts wurzeln teilweise in einer späteren Entwicklung, sodass ihre Verwendung die politischen Umstände dieser Zeit vernachlässigt und die tatsächlichen Gegebenheiten nur unzureichend beschreibt.¹³ Umgekehrt bereitet aber auch die Verwendung der zeitgenössischen Begriffe insofern Schwierigkeiten, als eine historische Einordnung schwierig ist, soweit keine „Übersetzung“ in die heutige Kategorisierung vorgenommen wird.¹⁴ Im Folgenden soll ein Verständnis zugrunde gelegt werden, das Satzungen als abstrakt-generelle Regelung einordnet, die selbständig durch eine Einheit unterhalb einer übergeordneten, staatlichen Gewalt erzeugt werden.¹⁵ *Zweitens* ist auf das Verhältnis zwischen Autonomie, verstanden als Recht zur Selbstrechtsetzung,¹⁶ und Selbstverwaltung hinzuweisen: Beide Konzepte sind nach heutigem Verständnis – wie später aufzuzeigen sein wird¹⁷ – nicht wesensnotwendig miteinander verbunden. Gleichwohl steht die Satzungsbefugnis zur Selbstverwaltung zumindest in einem „instrumentalen Verhältnis“¹⁸, historisch und faktisch ist sie regelmäßig mit der Einräumung von Selbstverwaltung verbunden.¹⁹ In einer historischen Verortung kann die Satzungsgebung von einem Konzept der Selbstverwaltung daher (noch) nicht strikt unterschieden werden. Die Historie der Satzung ist mithin auch Auszug aus der Geschichte der Selbstverwaltung. Schließlich *drittens* soll sich die folgende Betrachtung historischer Entwicklungslinien auf die Selbstrechtsetzung in den Städten bzw. Gemeinden, Berufen, Universitäten und Sozialversicherungen und damit auf vier aus heutiger Perspektive zentrale Anwendungsbereiche des Satzungsrechts beschränken. Diese Begrenzung liegt darin begründet, dass der geschichtlichen Aufarbeitung im Kontext dieser Arbeit nur eine dienende Funk-

(1892): »[I]n neuester Zeit hat sich das Wort besonders unter dem Schutze der Puristen (Verdeutschung für Statut) wieder mehr befestigt.«

¹² Vgl. H. Heller, Staatslehre, 4. Aufl. 1970, S. 28.

¹³ Vgl. M. Pilch, Der Rahmen der Rechtsgewohnheiten, 2009, S. 249.

¹⁴ So auch R. Koselleck, Der Staat Beiheft 6 (1983), S. 7 (13).

¹⁵ Ausf. Kap. 2 D.I. und II.

¹⁶ Der Begriff der Autonomie bezeichnet in dieser Arbeit – wie später näher erläutert wird (siehe Kap. 4 A.I.1.) – spezifisch die Kompetenz zur Setzung abstrakt-genereller Normen.

¹⁷ Ausf. Kap. 4 A.II.

¹⁸ R. Hendl, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 294.

¹⁹ Ebenso M. Wentzel, Autonomes Berufsausbildungsrecht und GG, 1970, S. 103.

tion zukommen kann. Daher bleiben insbesondere Bereiche, denen heute keine Bedeutung mehr zukommt, etwa die Autonomie des Adels,²⁰ außen vor. Dies berücksichtigend soll nunmehr die Entwicklungsgeschichte autonomer Rechtsetzung – beginnend mit dem Hochmittelalter und endend mit den Nachkriegsjahren in der Bundesrepublik – überblicksartig aufgezeigt werden. Da diese Arbeit sich der Satzung als Handlungsform deutscher Prägung widmet, bleibt der Blick dabei auf das Gebiet der heutigen Bundesrepublik beschränkt.²¹

II. Hoch- und Spätmittelalter (888 – etwa 1500)

Im Mittelalter wurde Recht grundsätzlich als natur- oder gottgegeben angesehen, sodass es durch Urteil oder Weistum zu *finden* war.²² Erst langsam begann sich die Auffassung durchzusetzen, dass Recht nicht allein durch Erkenntnis, sondern auch durch Vereinbarung nach eigenem Entschluss, mit anderen Worten willkürlich,²³ gesetzt werden konnte. Ausgehend von der überkommenen Vorstellung von Recht als der Verschriftlichung unverrückbarer Grundsätze,²⁴ etablierte sich zunehmend die Vorstellung von einer Anpassungsfähigkeit und damit einer „Mobilisierung des Rechts“.²⁵ So stand es nach germanischer Auffassung einem Verband zu, sein Recht selbst zu setzen, solange das Recht eines höheren Verbandes nicht entgegenstand.²⁶ Dass eigene Angelegenheiten auf einer Ebene unterhalb der obersten Herrschaftsgewalt selbständig in Form von abstrakt-generellen Normen geregelt werden, ist mithin kein Phänomen der Moderne. Vielmehr lässt sich seit dem Mittelalter ein vielgestaltiges Bild autonomer Rechtsetzung beobachten,²⁷ das im Folgenden näher dargestellt werden soll.

²⁰ Vgl. dazu W. Haug, Autonomie im öffentlichen Recht, 1961, S. 12 ff.; S. Meder, *Ius non scriptum*, 2. Aufl. 2009, S. 148 f.; O. von Gierke, *Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart* Bd. 5 (1878), S. 583 ff.

²¹ Eine europäische Perspektive auf die Historie der Selbstverwaltung nehmen etwa G. Melis/A. Meniconi, in: A. von Bogdandy/S. Cassese/P. M. Huber (Hrsg.), *IPE*, Bd. V, 2014, § 88 Rn. 15 ff. ein.

²² Vgl. W. Ebel, *Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland*, 2. Aufl. 1958, S. 20 f.; H. Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre*, 2. Aufl. 1948, S. 53.

²³ Zum Bedeutungswandel des Begriffs der Willkür vgl. P. Kirchhof, in: T. Maunz/G. Dürig (Begr.), *GG*, Art. 3 Abs. 1 Rn. 430 (Stand: 2015).

²⁴ Vgl. M. Pilch, *Der Rahmen der Rechtsgewohnheiten*, 2009, S. 221: „Insbesondere ist vieles von dem, was im Mittelalter *prima facie* als *lex* oder Gesetzesrecht greifbar ist, nicht Gesetz im modernen Sinn, sondern in Schriftform gebrachte Gewohnheit, die – gerade dadurch, daß sie in Schriftform gebracht wurde – der Gefahr ausgesetzt war, überholt zu werden.“ (Hervorh. i. Orig.).

²⁵ W. Ebel, *Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland*, 2. Aufl. 1958, S. 21.

²⁶ Ob darin tatsächlich ein Vorläufer heutiger Selbstverwaltung zu sehen ist, ist freilich nicht eindeutig zu entscheiden; in diese Richtung U. Bender, *Theorien der gemeindlichen Selbstverwaltung*, 1962, S. 90; O. von Gierke, *Deutsches Privatrecht*, Bd. 1, 1895, S. 144.

²⁷ So auch H. Peters, in: G. Anschütz/R. Thoma (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. II, 1932, S. 270. Die Satzung ist damit deutlich „älter“ als die Rechtsverord-

Sachregister

Kursive Seitenzahlen verweisen bei mehreren angegebenen Fundstellen auf Hauptfundstellen.

- § 47 VwGO *siehe* Prinzipalkontrolle
§ 55a SGG 356, 389f., 398
§ 114 S. 1 VwGO 401
§ 139 BGB 362
- Absolutismus 17
Abwägungsfehlerlehre 401
Akteneinsicht 308
Allgemeine Handlungsfreiheit 137f.
Allgemeinheit
– ~ der Satzung 69ff.
Allgemeinverfügung 73, 436
Amt (Kommunalrecht) 62, 127
Amtshaftungsanspruch 264f.
Anhörung 312
Anstalt des öffentlichen Rechts 124, 219
– ~ als Satzungsgeber 220ff.
Anstaltsgewalt 205, 263
Anwaltskammer *siehe* Rechtsanwaltskammer
Anwendungsvorrang des Unionsrechts 374, 415f.
Anzeigevorbehalt 381f.
Äquivalenzprinzip (EU) 413
Art. 3 Abs. 1 GG *siehe* Gleichbehandlungsgebot
Art. 19 Abs. 4 GG 387f., 406
Art. 31 GG 287ff.
Art. 52 GrCh 277
Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG *siehe* Bestimmtheitsgebot
Art. 100 Abs. 1 GG 346
Ausfertigung 322ff.
– Fehlerfolgen 348
Ausschuss der Regionen 418
Außenwirkung 64ff.
- Autonomie
– Begriffsverständnis 119ff.
- Beanstandungsrecht 371, 383
Bedingung 330
Befangenheit 103, 313ff.
Befriedungsfunktion 115ff.
Befristung 330
Begründung 331ff.
Bekanntmachung 324ff.
– Fehlerfolgen 348, 360
– Internet 328
– Medium 326
– Umfang 326
– Zeitpunkt 328
Beleihung 78, 209
Beratungspflicht 376
Beschluss
– ~fähigkeit 320f.
– ~quorum 321f.
– Delegation der Beschlussbefugnis 320f.
– Initiativrecht 317
– Zuständigkeit 318f.
Bestandskraft 363ff.
Bestimmtheitsgebot
– ~ des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG 176ff., 202, 246
– ~ des Grundrechtsvorbehalts 267ff.
– rechtsstaatliches ~ 294
Bewehrung
– Gesetzesvorbehalt 265ff.
Bismarck'sche Reformen 29
Bundesrecht
– Geltungsvorrang 287
– Zuordnung von Satzungen 288f.

- conjuratio* 12
- Dekonzentration 197
- Delegation
- ~sansatz 190
 - Begriff 190ff.
- Delegierte Rechtsakte (EU) 431, 436
- Demokratie 142ff. *siehe auch* Legitimation
- Demokratisierungsfunktion 111ff.
 - responsive ~ 111ff., 168f.
- Dereliktionsansatz 189
- Deutsche Gemeindeordnung (1935) 35
- Deutsches Reich 27ff.
- Dezentralisation 197
- Differenzierungsfunktion 100ff.
- Distanzierungsfunktion 107ff.
- Durchführungsrechtsakte (EU) 432, 436
- Effektivitätsprinzip (EU) 412
- Eigenverwaltungsrecht der EU 431ff., 440
- Entlastungsfunktion 97ff.
- Entscheidungsgrundlagen 305ff.
- Ermessensfehlerlehre 401
- Ersatzvornahme 383
- EU-Agenturen *siehe* Unionsagenturen
- Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung 428
- Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde 434
- Europäische Zentralbank 432, 436
- Europarat 411
- Exit-Option 109
- Fakultät
- ~ als Satzungsgeber 20, 223f.
- Fehlerfolgen
- Materielle Fehler 353ff.
 - Reichweite 361ff.
 - Teilnichtigkeit 361f.
 - Verfahrensfehler 357ff.
 - verfassungsrechtliche Vorgaben 345ff.
- Feststellungsklage 395, 408
- Formenwahlfreiheit 78, 229f.
- ~ bzgl. des Vollzugs des Unionsrechts 412ff.
- Frankreich 422f.
- Frühe Neuzeit 17ff.
- Funktionalismus 89ff.
- Geltungsbedingungen
- negative ~ 348ff.
 - positive ~ 347f.
- Genehmigung 377ff.
- Aufhebung 380f.
 - Maßstab 383ff.
 - Rechtswirkungen 380
 - Teil~ 380
 - verfassungsrechtliche Zulässigkeit 379f.
- Geschäftsordnung
- ~ in der Normenhierarchie 286, 291
- Gesetzesvorbehalt
- ~ des Art. 34 S. 1 GG 264
 - ~ für eine Satzungsbeziehung 265
 - allgemeiner ~ 266
 - Definition 250
 - Grundrechtsvorbehalt 259ff., 277
- Gewaltenteilung 172ff.
- Gewohnheitsrecht
- ~ in der Normenhierarchie 282, 290f.
 - Satzungsbefugnis durch ~ 205
- Gleichbehandlungsgebot 95, 229, 234, 247, 292f., 406
- Gneist, Rudolf von* 121
- Grossmann, Otto* 55
- Grundrechte
- Grundrechtsbindung 192, 259
 - Grundrechtsvorbehalt 259ff., 277
 - Verhältnismäßigkeit des Eingriffs 292
- Handwerkskammer
- ~ in Frankreich 423
 - Entwicklung 28, 32, 38, 41
- Hobbes, Thomas* 295
- Hochschule
- Landesverfassungsrecht 42
 - Satzungsautonomie 135f.
 - verfassungsrechtliche Stellung 133ff.
 - Wesentlichkeitsrechtsprechung 255
- Humboldt, Wilhelm von* 25
- Industrie- und Handelskammer
- ~ in Frankreich 423
 - ~ in Italien 424
 - ~ in Polen 428
 - ~ in Spanien 425

- Entwicklung 25, 28, 38, 42
- Informationsgewinnung 102, 310
- Inkompatibilität 316f.
- Inkrafttreten 329ff.
- Italien 423f.
- inra novit curia* 399

- Juristische Person 217

- Karlsbader Beschlüsse 25
- Kodifikation 336
 - ~ der Fehlerfolgen 366
 - bereichsspezifische ~ 338ff.
 - General~ 336ff.
 - Gesetzesvorbehalt 340
- Kommunale Satzungsbefugnis
 - ~ in Frankreich 422
 - ~ in Italien 423
 - ~ in Österreich 425
 - ~ in Polen 426
 - ~ in Spanien 424
 - ~ und Wesentlichkeitsrechtsprechung 255f.
 - Reichweite 126, 239ff.
 - verfassungsrechtliche Grundlage 125ff.
- Kontrollintensität 404ff.
- Kontrollmaßstab
 - ~ der gerichtlichen Kontrolle 403
 - ~ der Staatsaufsicht 383ff.
- Körperschaft des öffentlichen Rechts 124, 218f.
 - ~ als Satzungsgeber 220ff.
- Korrespondenzgebot 238ff.
 - Fehlerfolge 353
 - Geltungserweiterung 243ff.
 - personelle Grenzen 241ff.
 - sachliche Grenzen 239ff.
 - territoriale Grenzen 243
 - zeitliche Grenzen 243
- Kürrecht 12, 18

- Landesrecht
 - Zuordnung von Satzungen 288f.
- Landesverfassungsrecht 6, 42, 124, 172, 177, 203, 282
- Landkreis 126
- Landschaftsverband 128
- Landwirtschaftskammer 41, 225

- ~ in Frankreich 423
- Legitimation
 - ~ durch Kontrolle 166ff.
 - ~ durch Partizipation 168f.
 - ~ durch Transparenz 169f.
 - ~ für Regelungen ggü. Dritten 245
 - ~smuster im Grundgesetz 61
 - ~sniveau 147, 150, 163, 170f., 245
 - autonome ~ 152ff.
 - demokratische ~ 145ff.
 - instutionell-funktionelle ~ 164ff.
 - kollektive personelle ~ 148f.
 - organisatorisch-personelle ~ 147ff., 160ff.
 - Output~ 143f.
 - sachlich-inhaltliche ~ 150ff., 163f.
- Legitimationskettenmodell 100, 147

- Meistbegünstigungsprinzip 53
- Minderheitenschutz 115, 162
- Mittelalter 10ff.
- Mustersatzung 64, 101, 238, 392

- Nationalsozialismus 35ff.
- Netzwerkstruktur 110
- Nichtanwendungskompetenz 371ff.
- Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) 419
- Nicht-Satzung 52, 80, 348ff.
- Normenkontrolle
 - abstrakte ~ 395
 - konkrete ~ 346
 - verwaltungsgerichtliche ~ *siehe* Prinzipalkontrolle
- Normerlassklage 406ff.
- Normsetzungsautorität des Staates 185ff.
- Normverwerfungskompetenz *siehe* Nichtanwendungskompetenz
- Normwiederholungsverbot 279
- Numerus clausus
 - ~ der Legitimationsmuster 60f.
 - ~ der Rechtssatzformen 56ff.

- Observanz *siehe* Gewohnheitsrecht
- Öffentlichkeit 308, 359, 370
 - ~sbeteiligung 309ff.
 - Legitimation durch ~ 169
- Österreich 425f.
- Oktroyierte Satzung 237f.
- Ordnungsvorschriften 359

- Originäre Satzungsbefugnis 181 ff.
- Output-Legitimation 143 f.
- Parlamentsvorbehalt 250
- Partizipation 111 ff., 309 ff.
- Legitimation durch ~ 168 f.
- Paulskirchenverfassung 26, 182
- Pflichtsatzung 234 f.
- Polen 426 ff.
- Potsdamer Konferenz 40
- pouvoir municipal* 22
- Preuß, Hugo 31
- Preußische Gemeindeordnung (1850) 24
- Preußische Städteordnung (1808) 21 ff.
- Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz (1933) 35
- Prinzipalkontrolle 356, 388 ff.
- ~ durch Feststellungsklage 395 ff.
 - Anwendungsbereich 389 f., 394
 - Ausgestaltung 390 ff.
 - Fristbindung 393
 - Kontrollgegenstand 400 ff.
 - Optionsrecht 394
 - Tenorierung 391 f.
- Qualifikationshoheit
- ~ des Gesetzgebers 53 f.
- Ratsverfassung 14
- Rechtsanwaltskammer 417
- Entwicklung 24, 28
- Rechtsfähigkeit 210 ff.
- Rechtsvergleichung 428 ff.
- Rechtsverordnung
- ~ in der Normenhierarchie 283 ff., 289
 - Abgrenzung 83 ff., 197
 - Satzungsbefugnis durch ~ 202 f.
 - Sperrwirkung 285
- Reichsverfassung (1871) 27
- Reichsversicherungsordnung (1912) 30
- Religionsgemeinschaften 2 f.
- ReNEUAL-Musterentwurf 338, 440 f.
- Revidierte Städteordnung (1831) 23
- Rückwirkung 329
- Rundfunkfreiheit 107, 132 f.
- Samtgemeinde 127
- Satzung
- ~ als Handlungsform 45
 - ~ als Rechtsform 45
 - ~ im Grundgesetz 56
 - ~ in der Normenhierarchie 277 ff.
 - ~sautonomie 120
 - ~sermesssen 233 ff.
 - ~soktroi *siehe* Oktroyierte Satzung
 - ~svorbehalt 229
 - Änderung 336
 - Aufhebung 333 ff.
 - Begriffsbedeutung 7 ff.
 - formelle Definition 49 f.
 - Funktionen 92 ff.
 - Geltungsgrund 181 ff.
 - Geschichte der ~ 9 ff.
 - gesetzliche Definition 61
 - materielle Definition 50
 - Pflicht ~ 234 f.
 - privatrechtliche ~ 77
 - qualitative Anforderungen 295
 - Religionsgemeinschaften 2 f.
 - Selbstbindung 94, 230
- Satzungsbefugnis
- Entzug 231
 - Explizität 199
 - inhaltliche Konkretisierung 196
 - Kompetenz 199 ff.
 - materielle Voraussetzungen 196 ff.
 - organisatorische Voraussetzungen 208 ff.
 - qualitative Grenzen 227 f.
 - quantitative Grenzen 226 f.
 - Rechtsform 201 ff.
 - Subdelegation 204
 - Wehrhaftigkeit der ~ 230, 417
 - Wirksamkeit 206, 362
- Satzungserlass
- Anspruch auf ~ 406
 - prozessuale Durchsetzung 406 ff.
- Schwur *siehe* conjuratio
- Selbstverwaltung
- Begriff 121 f.
 - Verhältnis zur Autonomie 123 f.
- self-executing* 95, 236, 388
- Sozialversicherung 238, 240, 303
- Entwicklung 29, 34, 39, 43
 - Prinzipalkontrolle von Satzungen 389 f.
 - Satzungsautonomie 129 ff.
 - verfassungsrechtliche Stellung 129 ff.

- Spanien 424 f.
- Speicherwirkung
- ~ einer Handlungsform 46 f.
 - ~ einer Kodifikation 339
 - ~ materielle 92
- Staatsaufsicht 216, 375 ff.
- Anzeigevorbehalt 382
 - Beratung 376
 - Genehmigungsvorbehalt 377 ff.
 - Maßstab 383 ff.
 - repressive ~ 382 f.
 - Vorlagevorbehalt 381
- Stein, Freiherr vom* 21
- Stein'sche Reformen *siehe* Stein, Freiherr vom
- Stiftung des öffentlichen Rechts 219 f.
- ~ als Satzungsgeber 220 ff.
- Strafbewehrung 265
- Subdelegation 204 f.
- Subsidiarität 294
- Teilnichtigkeit 361 f.
- Triepel, Heinrich* 190
- ultra vires* 239
- Unionsagenturen 433, 436
- Empfehlungen 433
 - Legitimation 438 f.
 - Leitlinien 433
- Unionsgrundrechte 277
- Unionsrecht
- administrative Nichtanwendungs-kompetenz 374 f.
 - Anwendungsvorrang 374, 415 ff.
- Universität *siehe* Hochschule
- Unternehmensvereinigung
- Kammern als ~ 417
- Untersuchungsgrundsatz 307
- Verbandsgemeinde 127
- Verfassung des Deutschen Reichs (1919)
- siehe* Weimarer Reichsverfassung
- Verfassungsbeschwerde
- Kommunal~ 129, 230
 - Rechtssatz~ 395
- Verfassungsidentität 417
- Vertrag
- ~ über Normsetzung 235
 - Abgrenzung zur Satzung 69
- Vertrauensschutz 293, 349 f.
- Verwaltungsverfahrensgesetz 303
- Verwaltungsvorschrift 237
- ~ im Grundgesetz 56
 - ~ in der Normenhierarchie 285
- Voice-Option 109
- Vorlagevorbehalt 381 f.
- Weimarer Reichsverfassung 182
- Kommunale Selbstverwaltung 31
 - Sozialversicherungen 34
 - Wissenschaftsfreiheit 33
- Weimarer Republik 31 ff.
- Wesentlichkeitsrechtsprechung 99, 251 ff.
- für Satzungsgeber 229
- Wirtschafts- und Sozialausschuss 418 f.
- Wissenschaftsfreiheit 108, 133 ff.
- Zitiergebot
- ~ der Ermächtigungsgrundlage 206
- Zunft 14, 24
- Rechtsetzung der ~ 15, 19
- Zwangsgeld 266
- Zweckmäßigkeit 384 ff.
- Zweckverband 124, 127