

6 Kommunale Satzungen

6.1 Grundlagen

Die Rechtsquellenlehre differenziert hinsichtlich der außenrechtsrelevanten „materiellen Gesetze“ zwischen Verfassungsgesetzen, die sich in originäres Verfassungsrecht und verfassungsändernde Gesetze untergliedern, Parlamentsgesetzen (auch „einfache“ Gesetze genannt) sowie untergesetzlichen (sublegalen) Normen, zu denen Rechtsverordnungen und Satzungen zählen.¹ Verordnungs- und Satzungsgebung stellen dabei dogmatisch zu trennende Ausprägungen exekutiver Normsetzung dar. Während die Verordnungsgebung eine vom (Bundes- oder Landes-)Parlament „abgeleitete“ Normsetzung der Exekutive darstellt und daher dem „Totalvorbehalt“ eines nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten (Parlaments-)Gesetzes unterliegt (Art. 80 GG, Art. 70 LV),² bildet die Satzungsgebung ein wesentypisches Instrument der Eigenorganisation und autonomen Aufgabenbewältigung funktionaler wie kommunaler Selbstverwaltungsträger.³ Die Befugnis zur Satzungsgebung ist insoweit der Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung immanent⁴ und unter dem Begriff der „Rechtsetzungshoheit“ als zentrales Element der sog. objektiven Rechtsinstitutionsgarantie anerkannt.⁵ Die Befugnis der Gemeinden zum Erlass von „Ortsrecht“ in Gestalt von Satzungen folgt somit, soweit diese der Selbstorganisation sowie der Erfüllung der örtlichen Aufgaben dienen, unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV. Einfachgesetzlich ausgestaltet wird sie für die Gemeinden und Kreise durch § 7 GO NRW bzw. § 5 KrO NRW, sodass die Satzungsgebung grundsätzlich ohne zusätzliche sondergesetzliche Ermächtigungen möglich ist.⁶ Die in den genannten Regelungen konkretisierte Regelungshoheit betrifft freilich nur die Organisation und Ordnung des eigenen Aufgabenbereichs und ermächtigt aus sich heraus nicht zu Eingriffen in die Grundrechte Dritter bzw. zu sonstigen grundrechtswesentlichen Maßnahmen. Hier greift

1 Zum Sonderfall der (nach tradierter Lehre innenrechtsbezogenen) „Sonderverordnungen“ zur Regelung der Benutzungsverhältnisse bei einer gemeindlichen Einrichtung → Kap. 8 Rn. 14; aus der Rspr. hierzu zuletzt OVG Koblenz, NVwZ 2020, 170 (172).

2 Allgemein zur Abgrenzung von Rechtsverordnungen vgl. auch *Kirchhof*, in: Starck, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, 1976, S. 50 (86 f.); *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 50 f. mit Verweis auf *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 1 ff.; *Scholler/Scholler*, in: HkWP, Bd. I, § 23 Rn. 5.

3 Vgl. BVerfGE 10, 20 (49 f.); 33, 125 (156 f.); vgl. auch *Mann*, in: BK GG, Art. 28 Rn. 225, Stand: Februar 2018, Lfg. 189; *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.2; *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; vertiefend auch *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 19; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 143; *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 4; eingehende Erläuterung mit verschiedenen Definitionsansätzen bei *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 48 ff.

4 Vgl. *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 219; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 144; *Möstl*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 19; *Burgi*, KommR, § 15 Rn. 1.

5 Hierzu → Kap. 3 Rn. 49.

6 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 5 unter Bezugnahme auf OVG NRW, NVwZ-RR 1998, 198 f.

vielmehr der grundrechtliche Vorbehalt des (formellen) Gesetzes. Eingriffsrelevante Satzungen, wie sie etwa im Bereich der Bauleitplanung oder des kommunalen Abgabenrechts anzutreffen sind, bedürfen mithin einer zusätzlichen formalgesetzlichen Ermächtigung durch den zuständigen Gesetzgeber, wie sie in zahlreichen Einzelgesetzen normiert ist.⁷

6.1.1 Satzungsbefugnis

- 2 Die Regelungen des § 7 GO NRW bzw. § 5 KrO NRW gestalten die verfassungsrechtlich gewährleistete Satzungsautonomie der Gemeinden und Kreise einfachgesetzlich aus. Auch auf der Ebene der Landschaftsverbände ist mit § 6 LVerbO deren Satzungsbefugnis zur Regelung der eigenen Angelegenheiten festgeschrieben.⁸ Die Satzungsbefugnis erstreckt sich regelmäßig über den gesamten Bereich der Selbstverwaltung, d. h. auf Fragen der inneren Ordnung ebenso wie auf die Wahrnehmung der eigenen (örtlichen bzw. kreiskommunalen oder landschaftsverbandlichen) Aufgaben, gleichviel, ob es hierbei um freiwillige oder um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben geht.⁹ Im monistischen Aufgabenkonzept der Landesverfassung sind zugleich auch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung¹⁰ in dieses Selbstverwaltungskonzept einbezogen, auch wenn die Anwendungsfelder für kommunale Satzungen hier aufgrund landesrechtlicher Vorgaben in der Regel eher gering sein werden.¹¹ Allerdings wird dem strukturellen Unterschied zwischen Verordnungs- und Satzungsgebung in der einfachen Gesetzgebung nicht immer vollumfänglich Rechnung getragen. Beispielhaft kann insoweit auf die gesetzliche Ermächtigung zur ordnungsbehördlichen Verordnungsgebung durch § 27 Abs. 1 OBG NRW verwiesen werden. Denn ungeachtet der Qualität der ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ist diese Aufgabe gegenständlich richtigerweise – jedenfalls auch¹² – auf den örtlichen Wirkungskreis bezogen.¹³ Geht es aber in der Sache um den Erlass von „Ortsrecht“, wäre es systematisch stimmig gewesen, anstelle eines Verordnungserlasses einen Satzungserlass vorzusehen. Dass eine Satzungsgebung im Bereich des örtlichen Si-

⁷ Hierzu → Kap. 6 Rn. 7.

⁸ → Kap. 10 Rn. 47 f.

⁹ Vgl. *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, *ÖffR in NRW*, § 2 Rn. 226; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, *Bes. VerwR*, Kap. 2 Rn. 144; *Ellerbrok*, *Die öffentlich-rechtliche Satzung*, 2020, S. 125 f.

¹⁰ Eingehend hierzu → Kap. 3 Rn. 34 f.

¹¹ Vgl. aber z. B. im Bereich des Brandschutzes als gemeindliche Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 2 Abs. 2 BHKG) vereinzelte satzungsrechtliche Regelungsbefugnisse etwa nach § 21 Abs. 1 Satz 3 BHKG.

¹² Vgl. hierzu auch die Rspr. des BVerfG, derzufolge eine Aufgabe nicht hinsichtlich aller ihrer Teilaspekte eine örtliche Angelegenheit darstellen muss, um in den Schutzbereich von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG zu fallen, siehe BVerfG, NVwZ 2018, 140 ff. m. Anm. *Bruening*, unter Verweis u. a. auf BVerfG, NVwZ 2015, 728 ff.

¹³ Zumindest im Sinne einer „Mischaufgabe“ wohl auch die Gesetzesbegründung zum OBG NRW, vgl. LT-Drs. 2/1441 vom 12. Februar 1954, S. 25 f., wo die „immer stärkere Verflechtung von Aufgaben der Gefahrenabwehr mit der allgemeinen Tätigkeit der Verwaltung“ betont wird und lediglich von einer „nach wie vor [...] erhebliche[n] Staatsbezogenheit“ der solchermaßen veränderten Gefahrenabwehr die Rede ist. Vgl. in diesem Kontext auch die Zuordnung des örtlichen Sicherheitsrechts zur örtlichen Selbstverwaltung in § 184 Buchst. b der Paulskirchenverfassung von 1849 („Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei“).

cherheitsrechts wegen der hiermit verbundenen Grundrechtseingriffe einer formalgesetzlichen Ermächtigung bedarf,¹⁴ steht dabei außer Frage. Von eher akademischer Natur ist dagegen die Frage, ob die allgemeinen Satzungsermächtigungen in § 7 GO NRW und § 5 KrO lediglich deklaratorischer Natur sind, indem sie allein eine verfassungsunmittelbar vorgegebene Kompetenz der kommunalen Selbstverwaltungsträger bestätigen, oder ob ihnen ein konstitutiver Regelungsgehalt zukommt.¹⁵ Ordnet man die „Rechtsetzungshoheit“ der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie und damit der einrichtungsrechtlichen (institutionellen) Dimension der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu, die ihrer Natur nach auf Ausformung durch einfaches Gesetzesrecht angelegt ist,¹⁶ wird man einen ausgestaltenden und damit konstitutiven Regelungsinhalt der § 7 GO NRW, § 5 KrO NRW und § 6 LVerbO bejahen müssen. Gleichwohl handelt es sich bei ihnen auch bei dieser dogmatischen Einordnung um „verfassungsgeschuldete“ Normen, die jedenfalls dem Grunde nach nicht zur Disposition des parlamentarischen Gesetzgebers stehen.

Mit der Satzungsgebung ist den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, ihren Bereich durch „Ortsrecht“ bzw. „Kreisrecht“ in einer Weise zu gestalten, die ihren je eigenen sachlichen Gegebenheiten und den durch ihr Repräsentativorgan entwickelten Vorstellungen entspricht. Allerdings bedienen sie sich in der Praxis nicht selten der Übernahme von Mustersatzungen.¹⁷ Derartige Mustersatzungen tragen zwar durch ihre ständige Anpassung an Rechtsprechung und Rechtsentwicklung zur Rechtssicherheit bei, verringern aber die an sich angestrebte Vielfalt des kommunalen Ortsrechts.¹⁸

6.1.2 Regelungsinhalte

Den Gemeinden und Kreisen steht mit der Satzung eine vielfältig verwendbare Handlungsform zur Verfügung.¹⁹ Satzungen sind etwa ein wichtiges Instrument gemeindlicher Planung (Haushaltssatzung, Bebauungsplan); sie finden sich zudem vielfältig im Kontext der Gestaltung kommunaler Verwaltungsorganisation (Hauptsatzung, Eigenbetriebssatzung). Nicht zuletzt dienen sie der Regelung auch von Außenbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Einwohnern (Benutzungssatzungen für kommunale öffentliche Einrichtungen), wenngleich eingriffsrechtlich relevante Regelungen (Steuer- und Beitragssatzungen) hierbei nicht mehr allein auf die Selbstorganisationsbefugnis der Gemeinde gegründet werden können, sondern entsprechend dem Vorbehalt des Gesetzes einer gesonderten Ermächti-

14 Hierzu → Kap. 6 Rn. 7.

15 Vgl. hierzu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 3; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 1; so schon *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (921); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (195); *Maurer*, DÖV 1993, 184 (190); *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 145 m. w. N.

16 → Kap. 3 Rn. 49.

17 Vgl. jüngst etwa die Mustersatzung für die kommunale Unterschwellenvergabe → Kap. 9 Rn. 144.

18 Vgl. zum Erlass von Mustersatzungen auch *Schink*, ZG 1986, 33 (37 ff.); kritisch *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (923).

19 Vgl. *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.1; *Scholler/Scholler*, in: HkWP, Bd. I, § 23 Rn. 10; *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (195 ff.).

gung durch ein formelles Gesetz bedürfen.²⁰ Aufgrund der unterschiedlichen Bindungswirkungen und Rechtsfolgen der verschiedenen Satzungsinhalte wird teilweise eine Differenzierung zwischen Satzungen im materiellen bzw. engeren Sinne und Satzungen im formellen bzw. weiteren Sinne befürwortet. Unter erstere sollen abstrakt-generelle Regelungen mit Außenwirkung fallen; unter letztere die im Übrigen als Satzungen bezeichneten Regelungen.²¹ Zusätzlicher Erkenntnisgewinn dürfte mit dieser Distinktion nicht verbunden sein.

6.1.3 Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie

- 5 § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW realisieren die verfassungsrechtlich in der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV) verbürgte Satzungsautonomie als Rechtsetzungsbefugnis eines Exekutivorgans im Wege einer „Generalzuständigkeit“. ²² Unbestritten gilt der Vorrang des Gesetzes. Dies wird durch § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW nochmals hervorgehoben („soweit Gesetze nichts anderes bestimmen“). Bei einem Verstoß gegen höherrangiges Recht ist die Satzung damit nichtig, soweit die höherrangigen Normen nichts anderes regeln.²³
- 6 Keine näheren Vorgaben für die kommunale Satzungsgebung ergeben sich aus dem in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG speziell für Verordnungsermächtigungen formulierten Gebot, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zur exekutiven Normsetzung formalgesetzlich festzulegen;²⁴ dieses Gebot ist auf die Ermächtigung demokratischer Gremien von Selbstverwaltungsträgern zum Erlass von Satzungen nicht, auch nicht entsprechend, anwendbar.²⁵ Das ergibt sich neben dem Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG, der sich ausdrücklich nur auf Rechtsverordnungen bezieht, auch aus systematischen Erwägungen. Denn allein bei der Verordnungsgebung handelt es sich um eine delegierte Normsetzung, durch die das Parlament eigene Regelungsbefugnisse weiterreicht, wohingegen die Satzungsgebung der Kommunen eine eigene demokratische Legitimität über die unmittelbar gewählten kommunalen Vertretungskörperschaften für sich in Anspruch nehmen kann.²⁶ Entsprechen-

20 → Kap. 6 Rn. 7.

21 So etwa *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 44; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (187); unter besonderer Berücksichtigung der Haushaltssatzung *Engels/Krausnick*, KommR, Teil 2 § 3 Rn. 6 f.; ausführlich bereits *Gönnenwein*, Gemeinderecht, 1963, S. 152 f.

22 Der von *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579) geprägte Begriff der Generalermächtigung ist dagegen etwas missverständlich, da es jedenfalls nicht um eine Ermächtigung zu grundrechtsbeschränkenden Regelungen geht.

23 Vgl. dazu allgemein *Erichsen*, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. I, 3. Auflage 1982, S. 85 ff.; *Erichsen*, Jura 1995, 550 f.; → Kap. 6 Rn. 13.

24 BVerfGE 12, 319 (325); 21, 54 (62 f.); 33, 125 (157 f.); 49, 343 (362); BVerwG, NVwZ 1990, 867 (868); vgl. zur Rechtsprechung des BVerfG auch *Spanner*, BayVBl. 1986, 225 (229).

25 Vgl. *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 144; *Ehlers/Pünder*, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579); *Bleckmann*, DVBl. 1987, 1085 ff.; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (188).

26 Mit abweichender Akzentuierung noch *Köttgen*, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, 1968, S. 123 (129), der die Satzungsgebung gleichermaßen als delegierte Gesetzgebung bewertet und dem Erfordernis einer „besonderen Rechtsgrundlage“ unterstellt.

des gilt hinsichtlich der allein auf Rechtsverordnungen anwendbaren landesverfassungsrechtlichen Parallelregelung in Art. 70 Satz 2 LV.²⁷

Stets bedarf neben dem Vorrang des Gesetzes der (insbesondere grundrechtliche) Vorbehalt des Gesetzes der Beachtung. Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes sagt aus, dass die Exekutive in bestimmten Konstellationen, namentlich im Fall grundrechtsbeschränkender Regelungen, nur aufgrund einer parlamentsgesetzlichen Rechtsgrundlage handeln darf.²⁸ Soweit es um Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Sphäre des Bürgers durch oder aufgrund von Satzungen geht, reichen die Generalzuständigkeitsregelungen in § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW und § 5 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW – gemessen am Maßstab des Vorbehalts des Gesetzes – also nicht aus.²⁹ Daher kann aus der allgemeinen Satzungsautonomie der Gemeinden z. B. keine Befugnis zum Erlass einer Satzung abgeleitet werden, die zielgerichtet – etwa durch ein Verbot der Verwendung von Einwegverpackungen – in das Grundrecht der Berufsfreiheit eingreift.³⁰ Ebenso wenig kann aufgrund der allgemeinen Satzungsautonomie ein in das Grundrecht des Art. 13 GG eingreifendes Recht des Abfallbeauftragten begründet werden, Grundstücke zu Kontrollzwecken zu betreten,³¹ oder eine im Hinblick auf Art. 14 GG relevante Verpflichtung begründet werden, beim Gebäudebau solarthermische Anlagen zwingend einbauen zu müssen.³² In vergleichbarer Weise ist in § 9 GO NRW, § 7 KrO NRW für die Anordnung des Anschluss- und Benutzungszwangs eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage geschaffen worden.³³ Auch die klassische Bauleitplanung findet eine erforderliche formalgesetzliche Fundierung in den Bestimmungen des BauGB, für den Bebauungsplan namentlich in § 10 Abs. 1 BauGB. Erst recht unterliegen Satzungen zur Begründung von Abgabepflichten dem Erfordernis einer formalgesetzlichen Grundlage, wie sie durch § 2 Abs. 1 KAG NRW geschaffen wurde.³⁴ Durchaus folgerichtig enthalten denn auch beispielsweise § 7 Abs. 2 GO NRW, § 5 Abs. 2 KrO NRW für die Schaffung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen eine eigenständige Rechtsgrundlage.³⁵

27 Dietlein, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 1 Rn. 149.

28 Vgl. statt aller Ossenbühl, in: HdBSrR, Bd. V, § 101 Rn. 11; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 75, Stand: Januar 2022, Lfg. 97.

29 Vgl. OVG NRW, NVwZ 1988, 272 (273); Röhl, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 145; Ehlers/Pünder, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 2 Rn. 55; Hellermann, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 2 Rn. 220, 229; Peters, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 5; Ellerbrok, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 198.

30 Vgl. BVerwGE 90, 359 (361 ff.).

31 Vgl. VGH BW, DVBl. 1993, 778 (779); kritisch dazu Lübke-Wolf, DVBl. 1993, 762 (765); vgl. in anderem Zusammenhang etwa auch die spezielle Normierung für ein behördliches Betretungsrecht in Art. 24 Abs. 3 BayGO.

32 Vgl. Funke/Papp, JuS 2010, 395 (398 f.); a. A. Böhm/El-Shabassy, LKRZ 2009, 156 (159 f.).

33 Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 1990, 96; → Kap. 8 Rn. 48 ff.

34 Hierzu eingehend → Kap. 7 Rn. 13 ff.

35 Vgl. zur „Satzungsbewehrung“ etwa Peters, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 13; Wohland, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 1; so bereits Menger, VerwArch 1972, 447 (451); siehe auch NdsOVG, DÖV 1986, 341 (342).

- 8 Ausgehend von den Erwägungen, die dem Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt zugrunde liegen, ist auch die Frage zu beantworten, ob für solche kommunalen Entscheidungen, die sich – ohne in Rechte des Bürgers einzugreifen – in nicht nur nebensächlicher Weise auf dessen Grundrechtsausübung auswirken, eine kommunale Satzung und damit eine Regelung (nur) auf Ebene des sublegalen Rechts als Rechtsgrundlage hinreicht.³⁶ Dies kann insbesondere im Rahmen der kommunalen Leistungsverwaltung Relevanz erlangen. Denn auch die Leistungsgewährung kann im Einzelfall für die Verwirklichung der grundrechtlichen Freiheit der Satzungsadressaten ähnlich bedeutsam und intensiv sein wie ein Freiheitseingriff. Die Rechtsprechung hat sich im Bereich der Leistungsverwaltung heute von einer allzu engen Bindung an den klassischen Eingriffsbegriff gelöst. Zum einen nehmen die Gerichte etwa im Kontext der Zugangsgewährung zu kommunalen Einrichtungen rechtfertigungsbedürftige Eingriffe etwa in die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG nicht erst dann an, wenn bestimmte Äußerungen aktiv untersagt werden; vielmehr reiche es, wenn an Äußerungen „nachteilige Rechtsfolgen [...] geknüpft werden“.³⁷ Zum anderen können Vorgaben in Nutzungsordnungen aber auch „mittelbare“ Grundrechtseingriffe darstellen und auch insoweit dem (grundrechtlichen) Vorbehalt des Gesetzes unterliegen. Entsprechendes hat die Rechtsprechung etwa für eine satzungsrechtliche Vorgabe angenommen, wonach Grabsteine auf kommunalen Friedhöfen nachweislich nicht in Kinderarbeit hergestellt sein dürfen.³⁸ Auch wenn diese Vorgabe nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung von Steinmetzen abziele, entfalte sie doch eine objektiv berufsregelnde Tendenz und unterliege damit den strengen Anforderungen an Eingriffsgesetze. Schließlich hat der Vorbehalt des Gesetzes über die sog. Wesentlichkeitslehre des BVerfG eine erhebliche Ausdehnung erfahren.³⁹ Freilich sollen die Anforderungen an Regelungsdichte und Bestimmtheit eines zu solch grundrechtsrelevanten Maßnahmen ermächtigenden Gesetzes in Konstellationen der Leistungsverwaltung nach teilweise vertretener Auffassung regelmäßig geringer sein als in denen der (traditionellen) Eingriffsverwaltung.⁴⁰ Diese Überlegung erlangt vor allem im Bereich der Nutzungsordnungen kommunaler Einrichtungen Bedeutung, die der Daseinsvorsorge und damit auch der Grundrechtsverwirklichung des Einzelnen dienen und deren Regelungsumfang im Rahmen der Satzungsermächtigung nach §§ 7, 8 GO NRW somit nicht abschließend geklärt ist.⁴¹

6.2 Arten von Satzungen

- 9 Für den Erlass kommunaler Satzungen können über § 7 GO NRW, § 5 KrO NRW hinaus weitere Vorschriften der Gemeinde- bzw. Kreisordnung oder spezialgesetzliche Regelungen des Bundes- und Landesrechts einschlägig sein. Soweit sich aus

36 Vgl. *Bethge*, NVwZ 1983, 577 (579 f.); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (200 f.); *Bleckmann*, DVBl. 1987, 1085 (1086 ff.); *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 30.

37 Vgl. BVerwG, NVwZ 2023, 169 (170).

38 BVerwGE 148, 133 ff.; hierzu unten → Kap. 8 Rn. 41.

39 Hierzu etwa *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 101 Rn. 49, 57 mit Hinweis auf BVerfGE 34, 165 (192); 40, 237 (248 f.); 41, 251 (260 f.); 47, 46 (79); 49, 89 (131).

40 Vgl. etwa *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 118, Stand: Januar 2022, Lfg. 97.

41 → Kap. 8 Rn. 38 ff.

ihnen ergibt, dass der Erlass einer Satzung Pflicht einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbandes ist, spricht man von sog. Pflichtsatzungen. Satzungen, deren Erlass lediglich unter bestimmten Voraussetzungen vorgeschrieben ist, werden als bedingte Pflichtsatzungen bezeichnet. Von beiden sind die freiwilligen Satzungen zu unterscheiden.⁴²

Zu den Pflichtsatzungen gehören etwa die Hauptsatzung als das Verfassungs- und Organisationsstatut der Körperschaften (§ 7 Abs. 3 GO NRW, § 5 Abs. 3 KrO NRW) und die Haushaltssatzung (§ 78 Abs. 1 GO NRW, § 54 KrO NRW).⁴³ Bedingte Pflichtsatzungen sind beispielsweise der Bebauungsplan (§ 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1, § 10 BauGB), die (Eigen-)Betriebssatzung (§ 114 Abs. 1 GO NRW), die Verbandssatzung (§ 7 GkG NRW) und die Sparkassensatzung (§ 6 Abs. 1 SpkG). Freiwillige Satzungen, über deren Erlass die Gemeinden und Gemeindeverbände in eigener Verantwortung entscheiden, sind vielfach in Spezialgesetzen angesprochen, so etwa die Möglichkeit in § 25 Abs. 1 BauGB, durch Satzung ein gemeindliches Vorkaufsrecht zu begründen, oder in § 19 StrWG NRW, durch Satzung Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht zu befreien oder deren Ausübung zu regeln.

6.3 Verfahren

Zuständig für den Erlass von Satzungen ist gem. § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f, g und h GO NRW bzw. § 26 Abs. 1 Satz 2 Buchst. f und g KrO NRW ausschließlich der Rat der Gemeinde bzw. der Kreistag.⁴⁴ Der Erlass von Satzungen gehört zum Kern der Führungsaufgaben des jeweiligen Vertretungsorgans, also zu den sog. Vorbehaltsaufgaben, die nicht delegierbar sind.⁴⁵ Für das Verfahren der Beschlussfassung fehlt es an einer Spezialregelung; es gelten daher die allgemeinen kommunalrechtlichen Vorschriften über die Rats- bzw. Kreistagssitzungen.⁴⁶ Für einzelne Arten von Satzungen können sich jedoch weitere Regeln aus den für sie einschlägigen speziellen Ermächtigungsnormen ergeben.⁴⁷

Kommunale Satzungen unterliegen gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 GO NRW, § 5 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW grundsätzlich keiner aufsichtsrechtlichen Vorlage- oder Genehmigungspflicht. Gesetzlich ausdrücklich vorgesehene Genehmigungsvorbehalte⁴⁸

42 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 9; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 226; ausführlich dazu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 24 ff.

43 Hierzu vertiefend *Bätge*, in: Hofmann/Bätge/Wiesner, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 20. Auflage 2023, Erl. 2.4.1.4 f.

44 Zur umstrittenen Anwendung der Regeln über die Eilzuständigkeit (§ 60 Abs. 1 GO NRW, § 50 Abs. 3 KrO NRW) → Kap. 5 Rn. 80 ff.

45 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 14; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 232; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 146.

46 Ein Überblick über aktuelle Rechtsprechung bezogen auf den Satzungserlass bei *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1511 f.).

47 Etwa für Bauleitpläne, vgl. § 1 Abs. 2 BauGB, die Spezialvorschriften der §§ 2 ff. BauGB; für die Haushaltssatzung § 80 GO NRW; → Kap. 7 Rn. 73 ff.

48 Vgl. etwa § 6 Abs. 1 BauGB für den Flächennutzungsplan sowie § 10 Abs. 2 BauGB für den Bebauungsplan.

oder Anzeigepflichten⁴⁹ dienen grundsätzlich allein der präventiven Rechtmäßigkeitskontrolle; eine weitergehende (kondominiale) Zweckmäßigkeitskontrolle muss sich begründbar aus dem Genehmigungsvorbehalt ableiten lassen.⁵⁰ Sondergesetzliche Genehmigungsvorbehalte erstrecken sich, sofern nichts anderes geregelt ist, auch auf spätere Änderungen der Satzung, nicht aber auf deren Aufhebung.⁵¹ Die erteilte Genehmigung ist ein Verwaltungsakt, der (nur) nach Maßgabe der §§ 48 f. VwVfG NRW rücknehmbar und widerrufbar ist. Nach erfolgter Bekanntmachung der Satzung ist die Aufhebung einer erteilten Genehmigung nicht mehr möglich.⁵² Das Fehlen einer erforderlichen Genehmigung führt aus sich heraus zur Nichtigkeit der Satzung, ohne, dass es auf die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des gemeindlichen Satzungsbeschlusses ankäme.⁵³ Satzungen bedürfen der Ausfertigung durch den Bürgermeister und sind gem. § 7 Abs. 4 Satz 1 GO NRW, § 5 Abs. 4 Satz 1 KrO NRW öffentlich bekanntzumachen.⁵⁴ Damit wird den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips Rechnung getragen, das verlangt, Normen des objektiven Rechts mit Außenwirkung solchermaßen öffentlich zugänglich zu machen, dass der Bürger die Möglichkeit hat, von den Regelungsinhalten sowie den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten Kenntnis zu erlangen.⁵⁵ Die Einzelheiten regelt die von dem für Kommunales zuständigen Ministerium aufgrund § 7 Abs. 5 GO NRW, § 5 Abs. 5 KrO NRW erlassene Bekanntmachungsverordnung,⁵⁶ soweit nicht anderweitig gesetzliche Regelungen besondere Vorgaben zur Bekanntmachung enthalten.⁵⁷ Das Inkrafttreten der Satzung bestimmt sich nach § 7 Abs. 4 Satz 2 GO NRW, § 5 Abs. 4 Satz 2 KrO NRW. Ist kein anderer Zeitpunkt in der Satzung selbst bestimmt, tritt die Satzung demnach mit dem Tage nach der Bekanntmachung in Kraft. Die Geltung kommunaler Satzungen ist regelmäßig unbefristet. Besondere Regelungen hinsichtlich der zeitlichen Geltung enthält § 78 Abs. 3 GO NRW für die Haushaltssatzung.⁵⁸

49 Zwar sind Anzeigepflichten in § 7 GO NRW nicht erwähnt; im Wege des „Erst-Recht-Schlusses“ (argumentum a maiore ad minus) werden sie gleichwohl als milderer Mittel der Rechtskontrolle für zulässig erachtet; vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 15.2; ein praktisches Beispiel hierfür bietet § 80 Abs. 5 GO NRW, der für die Haushaltssatzung nur noch eine Anzeigepflicht vorsieht. Allgemein zu der Tendenz des Gesetzgebers, an Stelle von Genehmigungsvorbehalten Anzeigepflichten einzuführen *Ipsen*, JZ 1990, 789 (792).

50 Vgl. auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 16; *Röhl*, in: Schoch/Eifert, Bes. VerwR, Kap. 2 Rn. 147; *Fallack/Sommer*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 7 Rn. 12.

51 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 15.

52 Vgl. BVerwG NJW 1987, 1344 (1345); hierzu und zur Frage einer Genehmigung unter bestimmten Maßgaben siehe *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 16.1. und 17.

53 *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 18, dort auch zur Unanwendbarkeit der Präklusionsklausel des § 7 Abs. 6 GO NRW.

54 Siehe zu Rechtsproblemen rund um Ausfertigung und Bekanntmachung auch *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1513 ff.).

55 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 22.

56 Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht (BekanntmVO) vom 26. August 1999 (GV. NRW. S. 516); vgl. ausführlich dazu *Müller*, VR 2013, 225 (227 ff.).

57 *Wobland*, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 4; zur Bekanntmachung auch *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 235; zu Problemen im Rahmen der COVID-19-Pandemie *Meyer*, NVwZ 2020, 1302 (1307).

58 → Kap. 7 Rn. 83; zur Anwendung auf die Kreise vgl. § 53 KrO NRW.

6.4 Fehler und Fehlerfolgen

Verstöße gegen höherrangiges Recht und zwingende Verfahrens- und Formvorschriften führen grundsätzlich zur Unwirksamkeit einer Rechtsnorm.⁵⁹ Dagegen bleiben Verstöße gegen bloße Ordnungsvorschriften, die keine zwingenden Verfahrensvorgaben aufweisen, grundsätzlich ohne Auswirkungen.⁶⁰ Bezieht sich der Rechtsverstoß nur auf einen abgegrenzten Teil der Satzung, erfasst die Nichtigkeit nur diesen Teil, sofern die Satzung ohne diesen vernünftigerweise noch bestehen kann.⁶¹

Zur Reduzierung langfristiger Rechtsunsicherheit, wie sie etwa nach der Aufhebung von langjährig vollzogenen Satzungen im Bereich des Bauplanungs- oder Kommunalabgabenrechts offenbar geworden war, wurden zunächst im Baurecht (jetzt §§ 214 ff. BauGB) sowie in Anlehnung daran in der Gemeinde- und Kreisordnung (§ 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW) Unbeachtlichkeits- bzw. Rückklauseln normiert.⁶² Danach sind Verstöße gegen kommunale Verfahrens- und Formvorschriften – mit Ausnahme des Fehlens einer vorgeschriebenen Genehmigung und der nicht ordnungsgemäßen Bekanntmachung (vgl. § 7 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 Buchst. a und b GO NRW, § 5 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 Buchst. a und b KrO NRW) – innerhalb von sechs Monaten nach der Verkündung der Satzung zu rügen, sofern der Mangel nicht bereits vorher⁶³ durch Beanstandung des Bürgermeisters oder Landrats oder Rüge eines Dritten geltend gemacht wurde.⁶⁴ Nach Fristablauf ist die Satzung insoweit nicht mehr angreifbar, sofern beachtet wurde, i. S. d. § 7 Abs. 6 Satz 2 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 Satz 2 KrO NRW bei der öffentlichen Bekanntmachung auf diese Folge hinzuweisen.⁶⁵ Ob die dagegen unter Bezug auf Art. 19 Abs. 4 GG und das Gebot der Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns (Art. 20 Abs. 3 GG) erhobenen Bedenken⁶⁶ angesichts der gegenläufigen Verfassungsprinzipien der Rechtssicherheit und der Funktionsfähigkeit kommunal-

59 Siehe *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26 m. w. N.; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖfR in NRW, § 2 Rn. 237.

60 Vgl. *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 359; *Brüning*, Dt. KommR, § 14 Rn. 74; näher hierzu *Geis*, KommR, § 8 Rn. 37.

61 Vgl. *Brüning*, Dt. KommR, § 14 Rn. 77; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26; *Becker/Sichert*, JuS 2000, 348 (352); zur weiterführenden Frage der Normprüfungs- sowie Normverwertungskompetenz *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26.1 ff.

62 Siehe hierzu allgemein *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 65 ff.; *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2810); *Schmidt-Aßmann*, Die kommunale Rechtssetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 16 ff.; *Morlok*, Die Folge von Verfahrensfehlern am Beispiel kommunaler Satzungen, 1988, S. 24 ff., 221 ff.; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 365 f.; zu aktuellen Problemen auch *Bätge*, DVBl. 2020, 1510 (1512 f.).

63 Auch für die Beanstandung durch den Hauptverwaltungsbeamten gem. § 54 Abs. 2 GO NRW, § 39 Abs. 2 KrO NRW gilt insoweit die Frist von sechs Monaten; vgl. *Wilhelm*, NVwZ 1984, 424 (425).

64 Vgl. zum Verhältnis der „Jedermann-Rüge“ aus § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW und dem Beanstandungsrecht des Bürgermeisters und der Kommunalaufsicht allgemein auch *Lange*, DVBl. 2017, 928 (930 f.).

65 Dazu vertiefend *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 65, Stand: April 2025, Lfg. 60; *Wobland*, in: Dedy/Sommer, GO NRW, § 7 Erl. 5.

66 Vgl. hierzu *Schmidt-Aßmann*, VR 1978, 85 (85 ff.); *Schmidt-Jortzig*, ZG 1987, 193 (205 f.) m. w. N.; *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925 f.) m. w. N.; *Maurer*, DÖV 1993, 184 (193).

ler Verwaltung durchgreifen, ist zweifelhaft.⁶⁷ Unterbleibt die Beanstandung bzw. schriftliche Rüge eines Bürgers, so stellt sich die Frage, ob die Norm nach Ablauf der sechs Monate nunmehr als rechtmäßig anzusehen ist.⁶⁸ Dagegen ist zunächst einzuwenden, dass Rechtmäßigkeit und Gültigkeit einer Rechtsnorm nicht vom Verhalten Privater abhängen dürfen.⁶⁹ Des Weiteren ist zu bedenken, dass zum traditionellen Bestand der Verwaltungsrechtsdogmatik die Annahme gehört, dass Rechtsnormen, die gegen höherrangiges Recht verstoßen, nichtig, d. h. unwirksam sind.⁷⁰ Diese Sicht liegt auch § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO zugrunde und ist Voraussetzung für die – allgemein anerkannte – Zulässigkeit inzidenter richterlicher Normenkontrolle. Hiervon für §§ 214 ff. BauGB, § 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW abzugehen, besteht – entgegen anderslautender Stimmen in der Literatur⁷¹ – auch angesichts der Rezeption der traditionellen Rechtsauffassung durch den Gesetzgeber⁷² kein Anlass. Denn als Rechtsfolge der Unbeachtlichkeitsanordnung normiert § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW allein die Sanktionslosigkeit der Verfahrens- und Formfehler. Die Rechtslage bleibt daher unverändert; eine Heilung tritt nach dem Gesetzeswortlaut mangels nachträglicher Erfüllung der jeweils verletzten Verfahrens- und Formvorschriften gerade nicht ein.⁷³ Durch die genannten Vorschriften wird vielmehr nur die Berücksichtigung bestimmter Verfahrensmängel bei der Beurteilung der Wirksamkeit von Satzungen ausgeschlossen.⁷⁴ Die Unbeachtlichkeitswirkung tritt dabei nach § 7 Abs. 6 GO NRW bzw. § 5 Abs. 6 KrO NRW sechs Monate nach der Verkündung der Satzung ein. Maßgeblicher Zeitpunkt des Fristbeginns ist somit die Bekanntmachung nach Maßgabe von § 7 Abs. 4 und 5 GO NRW bzw. § 5 Abs. 4 und 5 KrO NRW; die Fristberechnung richtet sich nach den §§ 187 ff. BGB. Bis zum Fristablauf ist eine formell fehlerhafte Satzung „schwebend unwirksam“.⁷⁵ Die Unbeachtlichkeitswirkung ist dabei nicht nur auf ein gerichtliches Verfahren beschränkt, sondern wirkt umfassend. Sie kann sich grundsätzlich auf alle Verfahrens- und Formerfordernisse der GO NRW bzw. der KrO NRW beziehen. Darüber hinaus sind ebenfalls Verstöße gegen Verfahrens- und Formanforderungen umfasst, die auf die aufgrund der GO NRW bzw. KrO NRW erlassenen Rechtsvorschriften sowie die von der Vertretungskörperschaft erlassene Geschäftsordnung zurückgehen.⁷⁶

67 Vgl. *Hill*, DVBl. 1983, 1 (7) für den Verstoß gegen kommunale Mitwirkungsverbote.

68 Vgl. *Schäfer*, NJW 1978, 1292 (1293); *Neuhausen*, StuGB 1980, 69 (72) zu § 155a BBauG a. F. (jetzt § 214 BauGB).

69 Vgl. *Maurer*, in: FS für Otto Bachof, 1984, S. 215 (231); *Maurer*, DÖV 1993, 184 (193 f.); *Hill*, DVBl. 1983, 1 (4 f.); *Hill*, Gutachten zum 58. DJT, 2010, Teil D, S. 51 f.

70 Vgl. etwa *Hill*, DVBl. 1983, 1 (4); hierzu auch *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2806 ff.).

71 So etwa *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 70; *Hill*, DVBl. 1983, 1 (5 f.).

72 Vgl. zu § 155a BBauG a. F. BT-Drs. 8/2885, S. 35 f., 45 f.

73 Siehe auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 29 m. w. N.; *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 62, Stand: April 2025, Lfg. 60.

74 Vgl. *Maurer*, in: FS für Otto Bachof, 1984, S. 215 (231 ff.); *Wilhelm*, NVwZ 1984, 424 (425); wohl auch *Ossenbühl*, NJW 1986, 2805 (2810); *Hill*, DVBl. 1983, 1 (193 f.).

75 So auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 31; *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 71; *Schäfer*, NJW 1978, 1292 (1293); *Becker/Sichert*, JuS 2000, 348 (352).

76 Siehe auch *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 32.

Im Hinblick auf die Unvereinbarkeit des Satzungsinhalts mit höherrangigem Recht, also dessen materielle Rechtswidrigkeit, bestehen im kommunalen Satzungsrecht – mit Ausnahme des Baurechts – keine besonderen Ausnahmen zum Grunddogma der Nichtigkeit ohne Heilungsmöglichkeit.⁷⁷ Bedeutung haben hier vor allem der Verstoß gegen Gesetze, die in der Normenhierarchie der Satzung vorgehen, sowie insbesondere der Verstoß gegen spezielle Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG in Form der Normenklarheit und speziell des Bestimmtheitsgrundsatzes.⁷⁸ Entfällt ein einmal eingetretener Verstoß gegen höherrangiges Recht nachträglich, weil etwa das entgegenstehende Gesetz geändert wurde, so wird die Satzung hierdurch nicht nachträglich wirksam. Der Satzungsgeber muss die Satzung vielmehr erneut erlassen, wenn er den Satzungsinhalt bei geänderter Rechtslage aufrechterhalten möchte. Nach herrschender Meinung führt die Nichtigkeit einer Satzung allerdings nicht dazu, dass die Verwaltung ohne Weiteres befugt wäre, die Satzung unangewendet zu lassen; vielmehr muss sie – soweit die Satzung nicht durch die Aufsichtsbehörde oder ein Gericht für nichtig erklärt worden ist – auf die Aufhebung der Satzung durch die Vertretungskörperschaft hinwirken; die Verwaltung hat insoweit zwar eine Normprüfungs- aber keine Normverwerfungskompetenz.⁷⁹

Ist die ursprünglich erlassene Satzung wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht materiell rechtswidrig und damit nichtig, stellt sich in einigen Konstellationen die Frage nach der Möglichkeit einer „Reparatur“. Diese kommt mangels Heilungsmöglichkeit nur durch das Inkraftsetzen einer neuen, ihrerseits umfassend rechtmäßigen Satzung in Betracht. Im kommunalen Satzungsrecht liegt insbesondere bei Abgabensatzungen gerade auch eine in der Vergangenheit liegende Sachverhalte erfassende Reparatur im (finanziellen) Interesse der Kommunen.⁸⁰ Denn hat sich die ursprüngliche Abgabensatzung als unwirksam herausgestellt, so sind alle aufgrund der Satzung ergangenen Einzelakte, insbesondere Steuer-, Gebühren-, oder Beitragsbescheide, rechtswidrig und somit (falls nicht bereits formelle Bestandskraft eingetreten ist) anfechtbar. Regelmäßig wird insoweit eine Ersetzung der nichtigen Satzung durch ein auf den Erlasszeitpunkt des nichtigen Satzungsrechts rückwirkendes Inkraftsetzen einer neuen, rechtmäßigen Satzung zu prüfen sein. Ein solches Vorgehen unterliegt allerdings den engen Grenzen des aus Art. 20 Abs. 3 GG und den Prinzipien der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes abzuleitenden Rückwirkungsverbots, wobei sich im Einzelfall diffizile verfassungsrechtliche Probleme stellen können.⁸¹ Soweit entsprechenden Ersetzungsregelungen „echte“ Rückwirkung zukommt, wird ein rückwirkendes Inkraftsetzen aufgrund der Schutzinteressen der Betroffenen allenfalls ausnahmsweise zulässig

⁷⁷ Siehe zu den baurechtlichen Ausnahmen § 214 Abs. 2, 3 Satz 2 Halbsatz 2, § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 3 BauGB.

⁷⁸ Ausführlich hierzu *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 77.

⁷⁹ NdsOVG, NVwZ 2000, 1061 (1062); SaarlOVG, NVwZ 1993, 396; *Fallack/Sommer*, in: Kleebaum/Palmen, GO NRW, § 7 Rn. 29; *Peters*, in: BeckOK KommR NRW, § 7 GO NRW Rn. 26.1.

⁸⁰ Ausführlich hierzu *Geis*, KommR, § 8 Rn. 24 ff.; *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 85 ff.

⁸¹ Zum Rückwirkungsverbot vgl. etwa BVerfGE 11, 139 (145 f.); 30, 367 (386); 101, 239 (263); 123, 186 (257); 132, 302 (318); 135, 1 (13 Rn. 38); 148, 217 (255 Rn. 135).

sein;⁸² die Rechtsprechung nennt insoweit namentlich zwingende Gründe des gemeinen Wohls, aber auch Sonderkonstellationen eines fehlenden schutzbedürftigen Vertrauens des Einzelnen.⁸³ Im Bereich kommunaler Abgabensatzungen soll es nach der Rechtsprechung etwa dann an der Schutzwürdigkeit fehlen, wenn sich der Bürger bereits aufgrund der nichtigen Abgabensatzung auf eine Abgabe dieser Art und für diesen Tatbestand grundsätzlich einstellen musste und er deshalb nicht damit rechnen konnte, auf Dauer von dieser Abgabe verschont zu bleiben,⁸⁴ aber auch im Fall einer unklaren und verworrenen Rechtslage.⁸⁵ Entsprechendes soll auch gelten, wenn der Bürger – wie im Fall von Beitrags- oder Gebührensatzungen – Sondervorteile entgegengenommen hat, deren Unentgeltlichkeit er grundsätzlich nicht erwarten kann, und deshalb auf jeden Fall mit einer entsprechenden Vorteilsabschöpfung rechnen muss.⁸⁶ Freilich bleibt diese Reparaturmöglichkeit auf die fehlerbehafteten Bestimmungen beschränkt, sodass „bei Gelegenheit“ solcher rückwirkenden Mängelbeseitigungen nicht zugleich schon vormalig rechtmäßige Regelungen durch neue Regelungen zum Nachteil des Beitragspflichtigen ersetzt werden dürfen.⁸⁷

6.5 Rechtsschutz

- 17 Neben den verwaltungsinternen Kontrollmöglichkeiten eines Satzungsbeschlusses wie Widerspruch und Beanstandung durch das gemeindeinterne Organ (§ 54 GO NRW bzw. § 39 KrO NRW) sowie aufsichtsrechtlichen Maßnahmen bestehen auch gerichtliche Kontrollmöglichkeiten kommunaler Satzungen.

6.5.1 Rechtsschutz der Satzungsadressaten

- 18 Eine gerichtliche Überprüfung kommunaler Satzungen von Seiten der Satzungsadressaten kann als inzidente Normenkontrolle und als prinzipale Normenkontrolle stattfinden.
- 19 Wird Rechtsschutz gegen einen aufgrund einer Satzung ergangenen Vollzugsakt begehrt, hat das Gericht in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit der Satzung inzident zu prüfen. Als statthafte Rechtsschutzform kommt hierfür eine gegen den Vollzugsakt erhobene Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO) in Betracht. Denn eine materiell oder formell rechtswidrige Satzung ist nichtig und kann daher – von Fällen der Unbeachtlichkeit gem. § 7 Abs. 6 GO NRW, § 5 Abs. 6 KrO NRW, §§ 214 ff. BauGB abgesehen⁸⁸ – nicht Rechtsgrundlage des angegriffenen

82 BVerfGE 13, 261 (271); 45, 142 (167 f.); 101, 239 (262 f.); 132, 302 (318 Rn. 42); 135, 1 (13 Rn. 37, 21 Rn. 60); 148, 217 (255 Rn. 135).

83 Vgl. etwa VerfGH Bayern, BayVBl. 2005, 399 (400); allg. auch BVerfGE 13, 261 (272); 18, 429 (439); 30, 367 (387); 88, 384 (404); 95, 64 (86 f.); 122, 374 (394); 135, 1 (22 Rn. 62).

84 BVerfG, NVwZ 2010, 313 (314 f.); zur Zulässigkeit eines rückwirkenden Inkraftsetzens von Abgabensatzungen vgl. auch BVerwGE 50, 2 (7 ff.) 67, 129 (130 ff.).

85 Vgl. etwa VerfGH Bayern, BayVBl. 2005, 399 (400); allg. auch BVerfGE 13, 261 (272); 18, 429 (439); 30, 367 (388); 50, 177 (193 f.); 88, 384 (404); 122, 374 (394); 126, 369 (393 f.); 135, 1 (22 Rn. 62).

86 BVerfG, NVwZ 2010, 313 (314).

87 OVG NRW, NVwZ-RR 1991, 664 ff., das allerdings Reparaturmöglichkeiten für lückenhafte Regelungen nicht ausschließt.

88 → Kap. 6 Rn. 14.

Einzelaktes sein und bleibt im betreffenden Verfahren außer Betracht. Eine allgemein verbindliche Feststellung der Nichtigkeit des Rechtssatzes erfolgt im Rahmen der Inzidentkontrolle allerdings nicht.⁸⁹ Aus der Sicht der Betroffenen ist diese Form des Rechtsschutzes auch insofern nachteilig, als sie eine Überprüfung der für unwirksam gehaltenen Satzung erst nach Ergehen des Ausführungsaktes ermöglicht.⁹⁰

Für einen unmittelbaren Angriff gegen eine Satzung und ggf. eine allgemeine Nichtigkeitsklärung der Norm ist das Verfahren der prinzipialen Normenkontrolle des § 47 Abs. 1 VwGO vorgesehen. Es ist gem. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO kraft Bundesrechts gegenüber baurechtlichen Satzungen⁹¹ statthaft. Von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, die prinzipiale Normenkontrolle auch für andere (insbesondere auch kommunale) Satzungen vorzusehen, hatte NRW lange Zeit keinen Gebrauch gemacht. Diese defizitäre Situation wurde mit Erlass des § 109a JustG NRW zum 1. Januar 2019 beendet.⁹² Seitdem ist die untergesetzliche Normenkontrolle durch das OVG NRW auch in NRW vollumfänglich möglich. Grenzen ergeben sich hier freilich aus der Fristbindung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.⁹³

Die umfassende Eröffnung der Normenkontrolle nach § 47 VwGO hindert aufgrund der anders gelagerten Schutzrichtung nicht daran, anstelle dieses objektiven Normenkontrollverfahrens den Weg der Feststellungsklage gem. § 43 VwGO mit dem Ziel der inzidenten Feststellung der Unwirksamkeit der Satzung zu wählen. Das Klagebegehren wäre in diesem Fall auf die Feststellung gerichtet, dass auf Grundlage der Satzung ein Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und der Gemeinde nicht besteht. Das Bestehen oder Nichtbestehen des Rechtsverhältnisses hängt insofern von der Wirksamkeit der Satzung ab, die selbst nur Vorfrage der Entscheidung ist und somit lediglich zu einer inzidenten Normenkontrolle führt. Eine solche Feststellungsklage führt dementsprechend anders als der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO nicht zur Feststellung der Nichtigkeit der Satzung mit Inter-omnes-Wirkung.⁹⁴

89 Vgl. *Ossenbühl*, in: HdBStR, Bd. V, § 105 Rn. 63; *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 400; *Hellermann*, in: Dietlein/Hellermann, ÖffR in NRW, § 2 Rn. 246; *Schenke*, NVwZ 2016, 720 (720 ff.).

90 Ob dies in jedem Fall zumutbar ist, erscheint fraglich; vgl. aber BVerfGE 31, 364 (367 ff.); dagegen von *Mutius*, VerwArch 1972, 207 (210 f.).

91 Siehe insbesondere §§ 10, 16 Abs. 1, § 25 Abs. 1 Nr. 1, §§ 132, 142 Abs. 3 Satz 1, § 165 Abs. 6 Satz 1 BauGB.

92 GV. NRW. 2018 S. 770 ff.

93 Nach § 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW ist § 109a JustG NRW nicht auf Rechtsvorschriften (und damit auch auf Satzungen) anzuwenden, die vor dem 1. Januar 2019 bekannt gemacht wurden. Mit Blick auf die Fristbindung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO dürfte der Übergangsregelung heute kein relevanter praktischer Anwendungsbereich mehr zukommen.

94 *Lange*, KommR, Kap. 12 Rn. 93; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage 2024, § 18 Rn. 8; *Paal*, in: Rehn/Cronauge u. a., GO NRW, § 7 Rn. 10, Stand: April 2025, Lfg. 60; *Michael*, ZJS 2014, 621 (622).

6.5.2 Rechtsschutz der kommunalen Satzungsgeber gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen

- 22 Auf der anderen Seite besteht eine Rechtsschutzmöglichkeit der Kommunen im Hinblick auf bereits erlassene Satzungen gegen aufsichtsrechtliche Maßnahmen. Insofern kommt vor allem eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO gegen die aufsichtsbehördliche Maßnahme in Betracht. Statthaft ist die Anfechtungsklage allerdings nur in den Fällen, in denen es sich bei der aufsichtsbehördlichen Maßnahme um einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG NRW handelt. Zweifelhaft ist die Verwaltungsaktqualität der Aufsichtsmaßnahme allein im Hinblick auf die Außenwirkung. Diese ist aber aufgrund der eigenständigen Rechtssubjektivität der Gemeinden und Gemeindeverbände (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV) anzunehmen. Aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 78 Abs. 2 LV folgt auch die Klagebefugnis der Kommunen. Die Begründetheit setzt voraus, dass die aufsichtsbehördliche Maßnahme rechtswidrig ist. Da die Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig allein die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns überwacht, ist die Aufsichtsmaßnahme also rechtswidrig, wenn die in Rede stehende Satzung rechtmäßig ist.⁹⁵

6.5.3 Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte

- 23 Über längere Zeit hinweg wurde die Frage einer etwaigen Reduzierung der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte im Bereich des kommunalen Satzungsrechts kontrovers diskutiert.⁹⁶ Dies sollte etwa durch eine Ergänzung oder Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung bewirkt werden.⁹⁷ Berechtigte Kritik an diesem Ansatz ist jedoch vor allem mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an den Rechtsschutz i. S. v. Art. 19 Abs. 4 GG geltend gemacht worden.⁹⁸ Auch der Vorschlag, unbestimmte Rechtsbegriffe nur noch im Rahmen einer Willkürkontrolle auf deren Vertretbarkeit hin verwaltungsgerichtlich zur Überprüfung zu stellen, indem in den Gemeindeverfassungen dem satzungsgebenden Organ generelle Beurteilungsspielräume eingeräumt werden,⁹⁹ konnte sich zu Recht nicht durchsetzen. Auch gegen diesen Ansatz spricht die grundgesetzliche Garantie gerichtlichen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, die eine generelle Sperre der letztentscheidenden Norminterpretation durch die Gerichte nicht zulässt.¹⁰⁰ Die Debatte hat denn auch weder auf der Ebene des Prozessrechts durch den Bundesgesetzgeber noch auf der Ebene des Gemeindeverfassungsrechts durch den jeweiligen Landesgesetzgeber Durchschlagskraft erlangt. Besonderheiten ergeben sich nach Auffassung der Rechtsprechung immerhin im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolle von Bebauungsplänen und Abgabensatzungen. Hier wird dem Klä-

⁹⁵ Vgl. auch *Funke/Papp*, JuS 2010, 395 (396).

⁹⁶ Vgl. allgemein zu Fragen der Reduzierung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte *Püttner*, in: Götz/Klein/Starck, Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richterlicher Kontrolle, 1985, S. 131 ff.; *Papier*, DÖV 1986, 621 (621 ff.); speziell zur „Stärkung“ des kommunalen Satzungsrechts gegenüber der gerichtlichen Kontrolle *Ipsen*, JZ 1990, 789 (793 ff.); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925 f.); *Oebbecke*, NVwZ 2003, 1313 (1313 ff.).

⁹⁷ Vgl. *Schmidt-Eichstaedt*, DVBl. 1985, 645 (648 f.).

⁹⁸ Vgl. *Ipsen*, JZ 1990, 789 (795); *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (925).

⁹⁹ So etwa *Schmidt-Jortzig*, DVBl. 1990, 920 (926).

¹⁰⁰ *Ellerbrok*, Die öffentlich-rechtliche Satzung, 2020, S. 405 f.; *Papier*, DÖV 1986, 621 (624).

ger eine gesteigerte Mitwirkungspflicht auferlegt; die Tatsachengerichte sind auch unter Beachtung des Amtsermittlungsgrundsatzes des § 86 VwGO nicht dazu verpflichtet, sich gleichsam „ungefragt“ auf Fehlersuche zu begeben.¹⁰¹ Das soll insbesondere im Fall inzidenter Satzungskontrolle Bedeutung erlangen, wenn der Kläger keine Bedenken gegen die formelle oder materielle Wirksamkeit der Satzung erheben hat.¹⁰² Bei der Kontrolle von Abgabensatzungen soll es zudem sachgerecht und ausreichend sein, die Kalkulation des Abgabensatzes nur auf substantiierte Einwände hin zu überprüfen.¹⁰³ Auch bei Bebauungsplänen soll es in der Regel nicht erforderlich sein, ohne entsprechende Rüge in die Fehlersuche einzutreten.¹⁰⁴ Das BVerwG betont freilich, dass die Mahnung vor einer ungefragten Fehlersuche keinen Rechtssatz darstelle, sondern eine Maxime richterlichen Handelns umschreibe, die die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes nicht in Frage stelle; eine umfassende Prüfung des Satzungsrechts stellt insoweit keinen Verfahrensfehler dar.¹⁰⁵

101 Vgl. dazu insbesondere BVerwG, NVwZ 2002, 1123 (1125); NVwZ 2007, 223; ZfBR 2017, 675 (677 Rn. 29); kritisch aber etwa *Breunig*, in: BeckOK VwGO, § 86 Rn. 57.1.

102 BVerwG, Beschluss vom 11. Januar 2008 – 9 B 54.07 – BeckRS 2008, 32136, Rn. 7.

103 BVerwG, NVwZ 2002, 1123 (1125).

104 BVerwG, NVwZ 1999, 986 (987); SaarLOVG, Urteil vom 23. Mai 2019 – 2 C 44/18 – BeckRS 2019, 10211, Rn. 18 m. w. N.

105 BVerwG, NVwZ 2007, 223; Beschluss vom 17. Mai 2018 – 4 B 20.18 – BeckRS 2018, 10439; SaarLOVG, Beschluss vom 16. Mai 2019 – 4 L 115/18 – BeckRS 2019, 10585, Rn. 17.

