



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Die öffentlich-rechtliche Satzung“**

Dissertation vorgelegt von Torben Ellerbrok

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Axer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **I. Anlass der Untersuchung**

Die meisten normativen Regelungen in der Bundesrepublik dürften nicht etwa in Parlamentsgesetzen oder Rechtsverordnungen, sondern in öffentlich-rechtlichen *Satzungen* zu finden sein – jener Rechtsform, die etwa von Städten und Gemeinden, Universitäten, Berufskammern und Sozialversicherungen verwendet wird. Trotz dieser überragenden Bedeutung im Tatsächlichen wurde die öffentlich-rechtliche Satzung als Handlungsform in den Rechtswissenschaften bisher kaum eingehend untersucht. Dies liegt – erstens – an ihrer Vielgestaltigkeit, die eine übergreifende Betrachtung vor besondere Herausforderungen stellt. Zweitens hat die Satzungsgebung weder im Grundgesetz noch in den Verwaltungsverfahrensgesetzen Aufnahme gefunden, sodass sie eine normorientierte Wissenschaft leicht aus den Augen verliert. Schließlich ist Satzungsgebung abstrakt-generelle *Rechtssetzung* durch die – typischerweise *gesetzesvollziehende* – Verwaltung. Die Satzung ist damit ein Hybrid, das sowohl aus staats- als auch aus verwaltungsrechtlicher Perspektive in einem Randbereich des Aufmerksamkeitsfeldes liegt. Dieses Defizit in der rechtswissenschaftlichen Forschung war Anlass der Dissertation.

Damit bewegt sich die Untersuchung keineswegs auf „alten Pfaden“. Zwar lässt sich eine Ausdifferenzierung, Verschmelzung und Aufweichung des tradierten Handlungsformenkanons beobachten. Verwaltungshandeln wird in zunehmenden Maße entformalisiert. Jedoch vermag nur eine kontinuierliche Vergewisserung über die Handlungsformen der Verwaltung zur Förderung einer (verwaltungsrechtlichen) Systembildung beizutragen. Diese schafft eine stabilisierende Grundstruktur, ohne die eine dogmatische und insbesondere auch systemkritische Auseinandersetzung kaum möglich wäre. Sie bildet die Grundlage, auf der sich Innovationen und Dynamiken beschreiben, Ausdifferenzierungen vornehmen und gegebenenfalls neue Handlungsformen in das bestehende System einfügen lassen. Systematische Betrachtung und Systembildung hemmen also nicht, sondern befördern die Ausbildung einer modernen, effizienten und innovativen Verwaltungstätigkeit.

## **II. Zielsetzung**

Die Monographie verfolgt das Ziel, die öffentlich-rechtliche Satzung als eine der etablierten Rechtsformen des deutschen Verwaltungsrechts umfassend und bereichsübergreifend zu untersuchen. Sie widmet sich dabei zum einen den dogmatisch-theoretischen Grundlagen der Satzung, etwa der seit Langem umstrittenen Frage, ob es sich bei der Einräumung von Satzungsgewalt um einen Regelungsverzicht des Staates (Dereliktionsansatz) oder um eine Übertragung von Regelungsgewalt (Delegationsansatz) handelt. Sie sucht aber zum anderen auch konkret zu benennen, welche Kautelen bei der Satzungsgebung zu berücksichtigen sind, etwa inwiefern eine justiziable Pflicht zur Aufklärung der tatsächlichen Gegebenheiten vor dem Erlass einer Satzung besteht. Die Arbeit will damit freilich nicht Ratgeber für die Praxis sein, sondern möchte handlungsformspezifische, aber vom konkreten Inhalt der Satzung unabhängige Strukturen aufzeigen.

### III. Aufbau

In der Monographie werden in insgesamt *zehn Kapiteln* nahezu sämtliche Aspekte der Handlungsform ausgeleuchtet. Nach einem Abriss über die bis heute fortwirkenden, geschichtlichen Ursprünge autonomer Rechtsetzung (Kapitel 1) widmet sich die Arbeit zunächst einer genaueren Definition der Satzung (Kapitel 2). Im Anschluss an die Funktionen (Kapitel 3) werden dann die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen der Satzungsgebung erörtert (Kapitel 4), bevor die Anforderungen an die Übertragung der Satzungsgewalt (Kapitel 5) und die konkreten Grenzen des in einer Satzung Regelbaren (Kapitel 6) vermessen werden. Die folgenden Kapitel widmen sich der Ausarbeitung bereichsübergreifender Strukturen im Hinblick auf das Satzungsgebungsverfahren (Kapitel 7), die Fehlerfolgen (Kapitel 8) und die administrative, parlamentarische und gerichtliche Kontrolle (Kapitel 9). Abgeschlossen wird die Untersuchung mit einem europäischen Blick auf die Satzung und einem Blick nach Europa (Kapitel 10). Hier werden also sowohl die Einwirkungen des Unionsrechts auf die Satzungsgebung beleuchtet als auch eine Untersuchung vergleichbarer Strukturen in ausgewählten europäischen Rechtsordnungen sowie im europäischen Eigenverwaltungsrecht vorgenommen.

### IV. Zusammenfassung einiger Ergebnisse

Exemplarisch sollen fünf Ergebnisse der Arbeit herausgestellt werden:

**Kapitel 2** widmet sich einer Definition der Satzung. Dies ist insofern notwendig, als sich gerade im Sozialrecht neue, als „Richtlinien“ bezeichnete Rechtsetzungsinstrumente herausgebildet haben, deren Verhältnis zur klassischen Satzungsgebung noch weithin unklar ist. Die Arbeit versucht hier Trennschärfe hinsichtlich der genauen Grenzen der öffentlich-rechtlichen Satzung zu schaffen. Da die Satzung weder im deutschen Verfassungsrecht noch – mit historisch begründeter Ausnahme in Schleswig-Holstein (vgl. § 65 LVwG SH) – im einfachen Gesetzesrecht näher definiert oder konturiert wird, muss sich eine solche Definition letztlich durch Verwaltungspraxis, Verwaltungsjudikatur und Verwaltungswissenschaft ergeben.

Dabei ist zunächst – wie auch bei anderen Handlungsformen – zwischen einer formellen und einer materiellen Definition unterscheiden. Nach einer formellen Definition lässt sich eine Handlung als Satzung einordnen, wenn ein Rechtsakt „als Satzung erlassen“ wurde, wofür insbesondere spricht, dass sie das für Satzungen vorgesehene Verfahren durchlaufen hat und als Satzung firmiert. Die Arbeit hält demgegenüber – mangels einer Qualifikationshoheit von Satzungsgebern – grundsätzlich einen materiellen Satzungs-begriff für vorzugswürdig. Dabei zeichnet sich die Satzung dadurch aus, dass sie einseitig erlassen wird und darauf gerichtet ist, einen Sachverhalt abstrakt-generell zu regeln. Auf eine Außenwirkung kommt es nicht an, wofür insbesondere die gesetzliche Einordnung von Organisationsakten als „Hauptsatzung“ spricht.

Durch diese inhaltlichen Charakteristika ist die Satzung freilich noch nicht von anderen Rechtsquellen wie insbesondere der Rechtsverordnung geschieden. Der maßgebliche Unterschied liegt hier in der organisatorischen Verortung des rechtsetzenden Hoheitsträgers: Die Satzung kennzeichnet, dass sie durch eine verselbständigte Verwaltungseinheit außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung erlassen wird (dezentralisierte Rechtsetzung). Die Rechtsverordnung wird hingegen durch eine Stelle erlassen, die im konkreten Fall in die Weisungsketten der unmittelbaren Staatsverwaltung eingebunden ist (dekonzentrierte

Rechtsetzung). Letztlich führt dies zur folgenden Definition der öffentlich-rechtlichen Satzung, die den weiteren Ausführungen zugrunde gelegt wird:

„Eine öffentlich-rechtliche Satzung liegt vor, wenn eine Handlung auf die Satzung mindestens einer abstrakt-generellen Regelung gerichtet ist, gleich ob mit oder ohne Außenwirkung, und einseitig von einer nicht der unmittelbaren Staatsverwaltung angehörenden, sondern verselbständigten Verwaltungseinheit als Trägerin von Hoheitsgewalt ausgeht.“

**Kapitel 4** hat die verfassungsrechtlichen Maßgaben der Satzungsgebung zum Gegenstand. Hier stellt sich zunächst die Frage, inwiefern das Grundgesetz selbst zur Verleihung von Satzungsgewalt verpflichtet. Dies wird – nach eingehender Würdigung – bejaht für Gemeinden und Gemeindeverbände sowie für Hochschulen. Für Kommunen ergibt sich dies aus dem Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, der verlangt, dass diese ihre Angelegenheiten „regeln“ können. „Regeln“ meint dabei nicht nur die einzelfallbezogene Regelung, sondern gerade die abstrakt-generelle Regelungsbefugnis in Gestalt der Satzung. Aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes ergibt sich dabei, dass die Satzungsbefugnis von Kommunen nicht – wie nach verbreiteter Auffassung im Schrifttum – verfassungsunmittelbar verliehen wird. Vielmehr verpflichtet das Grundgesetz die Länder zu entsprechenden Satzungsermächtigungen an die Kommunen.

Neben den Kommunen sind die Hochschulen weitere Körperschaften, denen ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf die Ausstattung mit Satzungsgewalt zukommt. Zwar wurde die Aufnahme eines expliziten Selbstverwaltungs- und Selbstrechtsetzungsrechts in den Beratungen des Parlamentarischen Rats abgelehnt. Die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG erfordert jedoch eine „organisatorische Einkleidung“ von Wissenschaft in der Gestalt von Hochschulen. Diesen kann letztlich nur durch eine entsprechende Selbstrechtsetzungsbefugnis im Bereich von Forschung und Lehre eine hinreichende Staatsferne gewährleistet werden. Die Satzungsbefugnis wird damit zur „Wirkungskomponente“ der grundrechtlich abgesicherten universitären Freiheit.

Eine verfassungsrechtliche Autonomiegarantie von Rundfunkanstalten (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) und Sozialversicherungsträgern (Art. 87 Abs. 2 und 3 GG) wird in der Untersuchung abgelehnt. Es steht dem Gesetzgeber aber frei, auch über die verfassungsrechtlichen Garantien hinaus Satzungsautonomie zu verleihen, soweit ein „ausgliederungsfähiges Sonderinteresse“<sup>1</sup> besteht. Die Übertragung von Satzungsgewalt auf selbständige Verwaltungseinheiten, die vergleichbar Satelliten – mit gewissem Abstand, aber doch steter Verbindung – die unmittelbare Staatsverwaltung umgeben, weist dabei eine Vielzahl von Vorteilen auf: Das Parlament wird entlastet, die Möglichkeiten zur Einbindung der Bürgerinnen und Bürger wird verstärkt und bereichsspezifische, ausdifferenzierte Regelungen werden ermöglicht. Satzungsgebung schafft damit Nähe: Sachnähe, räumliche Nähe und Bürgernähe. Dies sind Aspekte, die in einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft in Zukunft eine wichtige Rolle spielen und die Bedeutung der Satzungsgebung tendenziell noch stärken werden.

Besonderer Aufmerksamkeit im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Kautelen bedarf die Vereinbarkeit der Satzungsgebung mit dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG [i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG]). Denn wird Hoheitsgewalt auf verselbständigte Verwaltungseinheiten ausgelagert und darf – um das Wesen der Autonomie zu wahren – die materielle, parlamentsgesetzliche Steuerung über die Beschreibung des Aufgabengebiets nicht

---

<sup>1</sup> R. Breuer, Die Verwaltung Bd. 10 (1977), S. 1 (10).

wesentlich hinausgehen, so ist die Rückführbarkeit der Entscheidung über den Erlass von Satzungen auf den Willen des Gesamtvolkes als Souverän notwendig defizitär. Die Arbeit schließt sich allerdings der auch in Teilen des Schrifttums vertretenen Auffassung an, dass das grundgesetzliche Demokratieprinzip offen dafür ist, zumindest an den Rändern der Staatsverwaltung von einem strikt parlamentszentrierten System der auf das Gesamtvolk zurückgehenden „Legitimationsketten“ abzuweichen und auch eine Legitimation durch ein Teilvolk – etwa Gemeindeeinschwohnerinnen und -einswohner, aber auch die Mitglieder einer Berufskammer, eines Wasserverbandes etc. – in Betracht kommt. Diese kann dann eine demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vermitteln, die anderweitige Defizite aufzuwiegen vermag.

**Kapitel 6** widmet sich – unter anderem – den der Satzungsgebung durch das Grundgesetz gezogenen Grenzen. Dazu zählen insbesondere die Grundrechtsvorbehalte. In der Untersuchung wird dafür eingetreten, dass eine Satzung keine solche gesetzliche Grundlage darstellen kann. Daraus folgt, dass jede Grundrechtsbeschränkung durch eine Satzung – etwa die Erhebung von Grundsteuern durch eine kommunale Satzung oder die Auferlegung von Werbeverboten durch die Satzung einer Berufskammer – einer dezidierten gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Dies sichert die parlamentarische Legitimation von Grundrechtseingriffen und die Steuerungsfähigkeit des Gesamtstaates. Für den wesentlichen Zweck der Satzungsgebung, freiverantwortlich auszugestaltende Regelungsräume zu schaffen, bedeutet es aber eine ganz wesentliche Einschränkung. Teilweise entgegengewirkt werden kann dem im Hinblick auf die notwendige Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage: Soweit der Satzungsgeber über eine eigene demokratische Legitimation „von unten“ verfügt, wie dies etwa bei Gemeinden (Gemeindevertretung/-rat), Hochschulen (Senat) oder der Industrie- und Handelskammer (Vollversammlung) der Fall ist, rechtfertigt diese eigenständige Legitimation eine Reduktion der Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Eingriffsermächtigung. Der Gesetzgeber kann hier also größere Ausgestaltungsspielräume zulassen als bei der Verordnungsgebung und damit den Funktionen der Satzungsgebung Rechnung tragen.

In **Kapitel 7** wird das Verfahren der Satzungsgebung untersucht. Erläutert wird also etwa, welche Informationsgrundlage bei der Regelungsfindung geschaffen werden muss, wer über den Satzungserlass entscheidet und ob Satzungen auch ausschließlich im Internet bekannt gemacht werden dürfen. Erstaunlicherweise hat – wiederum abgesehen von rudimentären Regelungen in Schleswig-Holstein (§§ 66 ff. LVwG SH) – das Satzungsgebungsverfahren in den derzeit geltenden Verwaltungsverfahrensgesetzen keine Aufnahme gefunden. Dies hat vielfach zur Forderung einer allgemeingültigen Kodifikation des Satzungsgebungsverfahrens geführt. Die Untersuchung stellt sich diesem Desiderat im Ergebnis entgegen: Zwar lassen sich durchaus Parallelen bei unterschiedlichen Satzungsgebern ziehen. Die konkreten Maßgaben für die Satzungsgebung sind aber – je nach Satzungsgeber – sehr unterschiedlich. So muss die Bekanntmachung in einer Großstadt auf andere Weise erfolgen als in einem Wasserverband mit wenigen Mitgliedern. Eine Mitwirkung von „Betroffenen“ ist bei einem deutschlandweit tätigen Satzungsgeber anders zu organisieren als in einer Universität. Eine Generalkodifikation machte somit derart viele bereichsspezifische Konkretisierungen notwendig, dass ihr eigentlicher Zweck, Übersichtlichkeit und Stabilität zu schaffen, verfehlt würde. Positiver stellt sich die Untersuchung bereichsspezifischen Kodifikationen des Satzungsgebungsverfahrens gegenüber.

Das sich der europäischen Perspektive zuwendende **Kapitel 10** konstatiert, dass auch die Gestaltungsfreiheit der Satzungsgeber wie Gemeinden und Sozialversicherungen aufgrund des

umfassenden Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unter zunehmendem Einfluss der europäischen Rechtsetzung steht. Die Vorgaben der Europäischen Union in Gestalt von Richtlinien, zu deren effektiver Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, wirken dabei tendenziell zentralismusfördernd und stehen einer partikularen Rechtsetzung durch eine Vielzahl von Satzungsgebern entgegen.

Die rechtsvergleichende Betrachtung anderer EU-Mitgliedstaaten zeigt sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten auf: So ist etwa in Österreich oder Spanien eine vergleichbare Gestaltungsfreiheit von Gemeinden, wie sie die grundgesetzliche Selbstverwaltungsgarantie für Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) in Deutschland impliziert, weitgehend unbekannt. Zugleich lassen sich Parallelen ausmachen, etwa bei der akademischen Satzungsgebung, die in allen untersuchten Rechtsordnungen vergleichbar ausgestaltet ist. Auf Ebene der Europäischen Union weisen insbesondere die sich in neuester Zeit entwickelnden Ansätze einer eigenen Rechtsetzung der Unionsagenturen, etwa der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), Parallelen zur Satzungsgebung deutscher Prägung aus. Eine rechtliche Durchdringung der Satzungsgebung, wie sie in der vorliegenden Dissertation geleistet wird, kann in diesem europäischen Kontext eine zusätzliche Funktion erfüllen: Sie kann Ausgangspunkt sein, deutsche Aspekte in die noch unterentwickelte Systematisierung des europäischen Eigenverwaltungsrechts einzubringen. Das strikt rechtsvergleichende Vorgehen des internationalen Forschungsnetzwerks „ReNEUAL“ (Research Network on EU Administrative Law), das zuletzt erste Regelungsvorschläge für ein EU-Eigenverwaltungsverfahren ausbuchstabiert hat, demonstriert dies.

## **V. Résumé**

Die Dissertation führt eine Vielzahl sowohl grundsätzlicher, als auch detailbezogener und bereichsspezifischer Erwägungen zur Satzungsgebung in den Rechtswissenschaften zusammen und zeichnet daraus ein ausdifferenziertes Bild der „Handlungsform Satzung“. Damit wird ein Beitrag zu einem steuerungs- und auch auf europäischer Ebene anschlussfähigen Verwaltungsrecht geleistet. Denn die Satzung wird auch in Zukunft ein unverzichtbares Instrument rechtsstaatlich-demokratischer Verwaltung in der Bundesrepublik bleiben.