

# **Kommunales Satzungsrecht**

## **- aktuelle Problemstellungen -**

**Seminar am 17. Mai 2010**

**Dr. Volkmar Kunze**

**Fachdozent für Verwaltungs- und Kommunalrecht  
Oberbürgermeister der Stadt Zeitz**

**[www.volkmar-kunze.de](http://www.volkmar-kunze.de)  
[info@volkmar-kunze.de](mailto:info@volkmar-kunze.de)**

## **Rechtsgrundlagen**

Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)#

Sächsisches Kommunalabgabengesetz (KAG)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)

Verfassung für den Freistaat Sachsen (SächsVerf)

## **Literaturhinweise**

- Gern - Deutsches Kommunalrecht
- Sponer/Tostmann - Kommunalrecht, Reihe „Sächsische Lehrbriefe“
- Dr. Kunze /Skript - Lernhilfe VWWF unter [www.volkmar-kunze.de/downloads](http://www.volkmar-kunze.de/downloads) ...

## **Inhaltsübersicht**

1. Allgemeine Grundlagen
2. Satzung als Rechtsnorm
3. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes
4. Ermächtigung und Bestimmtheitsgrundsatz
5. Arten von Satzungen
6. Geltungsbereich von Satzungen
7. Verfahren zum Erlass von Satzungen
8. Mitwirkung der Aufsichtsbehörde
9. Inhalt der Satzungen
10. Ausfertigung
11. Öffentliche Bekanntmachung
12. Formfehler und deren Heilung
13. Inkrafttreten und Rückwirkung

1. Allgemeine Grundlagen

**Artikel 28 Abs. 2 GG**

Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

**Artikel 82 Abs. 2 SächsVerf**

Träger der Selbstverwaltung sind die Gemeinden, die Landkreise und andere Gemeindeverbände. Ihnen ist das Recht gewährleistet, ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung zu regeln.

## 1. Allgemeine Grundlagen

### ➤ **d.h.**

- **den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein**
- alle **Angelegenheiten** der örtlichen Gemeinschaft
- im Rahmen der Gesetze (Gesetzesvorbehalt – Grenzen)
- in eigener Verantwortung (Selbstbestimmungsrecht)  
**zu regeln**
- **Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung**  
(Steuerrecht nach Art. 106, 6 – Anteile an Umsatzsteuer nach Art. 106, 5a)

## 1. Allgemeine Grundlagen

### Verwaltungsaufbau und Gemeindearten, Abgrenzung zum Landkreis

## Verwaltungsaufgaben

### Staatsaufgaben

- \* unmittelbare
- \* mittelbare

### Kommunale Selbstverwaltung

- \* eigene
- \* Pflicht
- \* Weisung

Charakter daraus abgeleitet: Erfüllungszuordnung

Gesetze

Hoheit der  
Gemeinde

kein „ob“  
aber „wie“

weder „ob“  
noch „wie“

## 1. Allgemeine Grundlagen

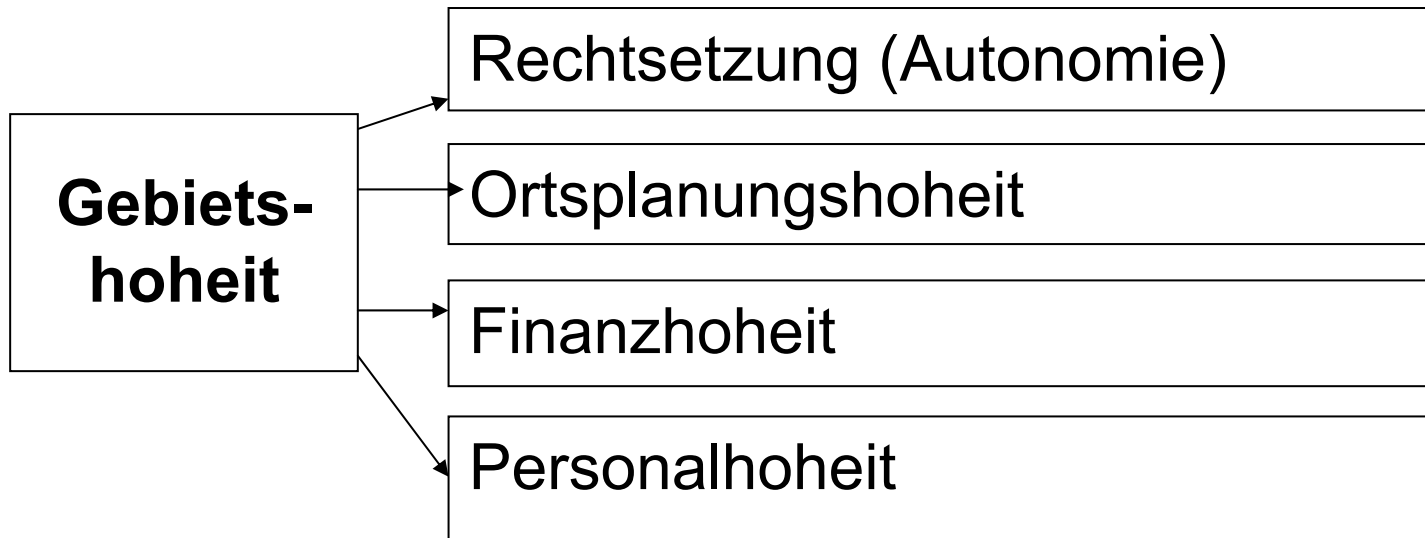
### **Inhalte der Selbstverwaltungshoheit**

#### Garantie der kommunalen Selbstverwaltung

- Allzuständigkeit
- Eigenverantwortlichkeit
- Satzungsrecht

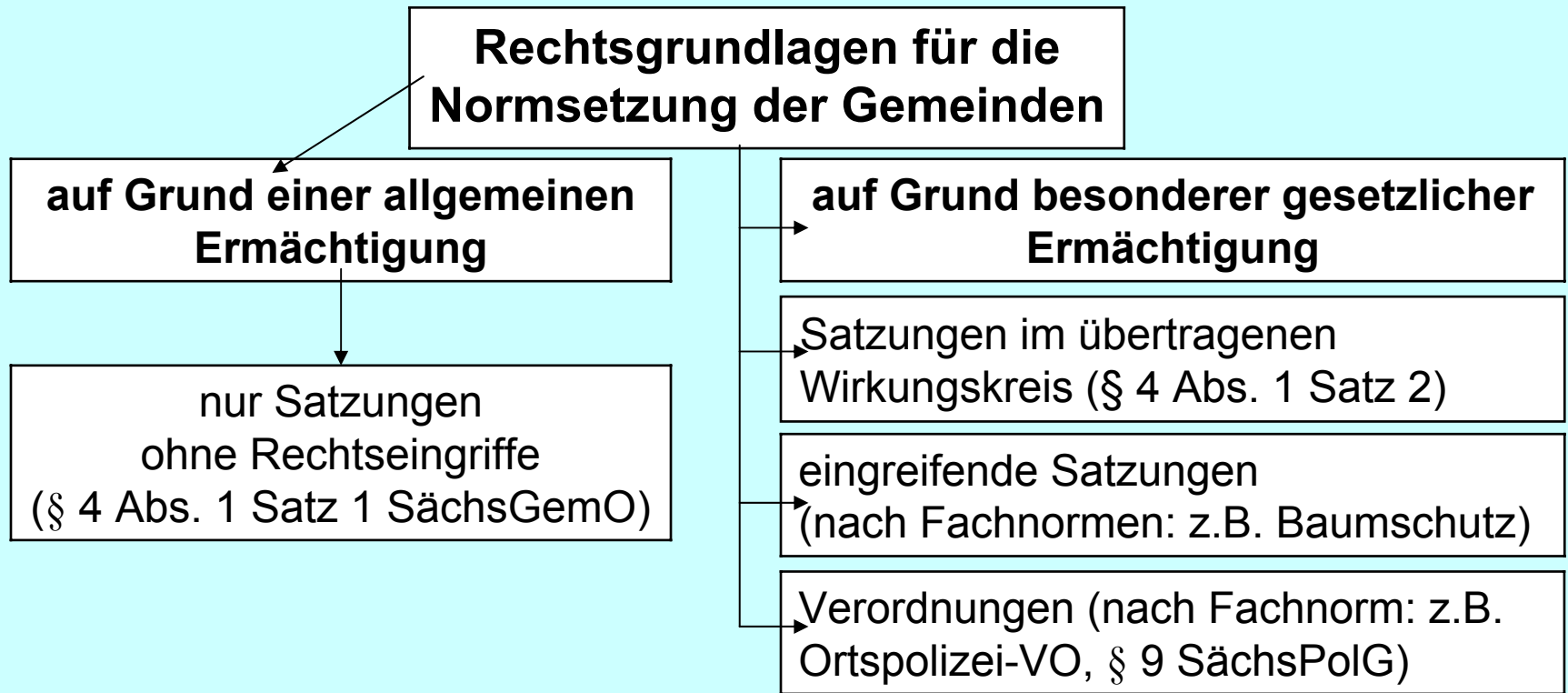
## 1. Allgemeine Grundlagen

### Die Gemeinde als Hoheitsträger nach Artikel 28 Abs. 2 GG



## 1. Allgemeine Grundlagen

Die Gemeinden sind nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 82 Abs. 2 SächsVerf berechtigt, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln



## 2. Satzung als Rechtsnorm

### **Satzungsrecht der Gemeinden nach § 4 SächsGemO**

Weisungsfreie Angelegenheiten können die Gemeinden durch Satzung regeln, soweit Gesetze und Rechtsverordnungen keine Vorschriften enthalten. Damit werden Satzungen zu Gesetzen im materiellen Sinn“.

#### **Eine Satzung ist eine**

#### **\* Rechtsvorschrift, die**

- \* von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
- \* auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung
- \* zur Regelung weisungsfreier Angelegenheiten erlassen worden ist.

## 2. Satzung als Rechtsnorm

## Satzungsbegriff

liegt Satzung vor?

**Weisungsfreie Aufgaben kann die  
Gemeinde durch Satzung regeln  
§ 4 Abs. 1 SächsGemO**

**Spezialregelung  
z.B. § 10 BauGB**

### **Allgemeiner Begriff**

- \* öffentlich-rechtliche  
Regelung
- \* allgemeinem Inhalts
- \* von selbständigem Ver-  
waltungsträger (juristische  
Person des öffentlichen  
Rechts)
- \* kraft Satzungsautonomie
- \* in eigenen Angelegenheiten

bei erlassenen  
Satzungen auch in  
formeller Hinsicht  
(Bezeichnung als  
Satzung,  
Satzungsverfahren  
durchgeführt)

## 2. Satzung als Rechtsnorm

## Satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit

- \* Satzungsautonomie heißt satzungsrechtliche Gestaltungsfreiheit
- \* Kommunale Körperschaft ist Organ der Exekutive, deshalb keine legislative „Gesetzgebung“, möglich, aber materielle Verwaltungstätigkeit, d.h. Bindung an das Gesetz
- \* Der normativ unantastbare Satzungsinhalt wird durch den Kernbereich der Selbstverwaltung bestimmt, im übrigen ergeben sich die Grenzen aus dem „Rahmen der Gesetze“, d.h. aus der Gesamtrechtsordnung
  - Verfassungsrecht
  - Rechtsstaatsprinzip
  - öffentlich-rechtliche Kompetenzordnung
  - weitere verfassungsmäßig zustande gekommenen Normen

**d.h. Grundsatz von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes**

### 3. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes

#### **Vorrang des Gesetzes**

d.h. die gesamte verordnete Rechtsordnung geht vor!

Satzungsrecht folgt als materielles Recht dem formellen Recht

Satzungsrecht kann in der Rechtsordnung kein neues Recht begründen!

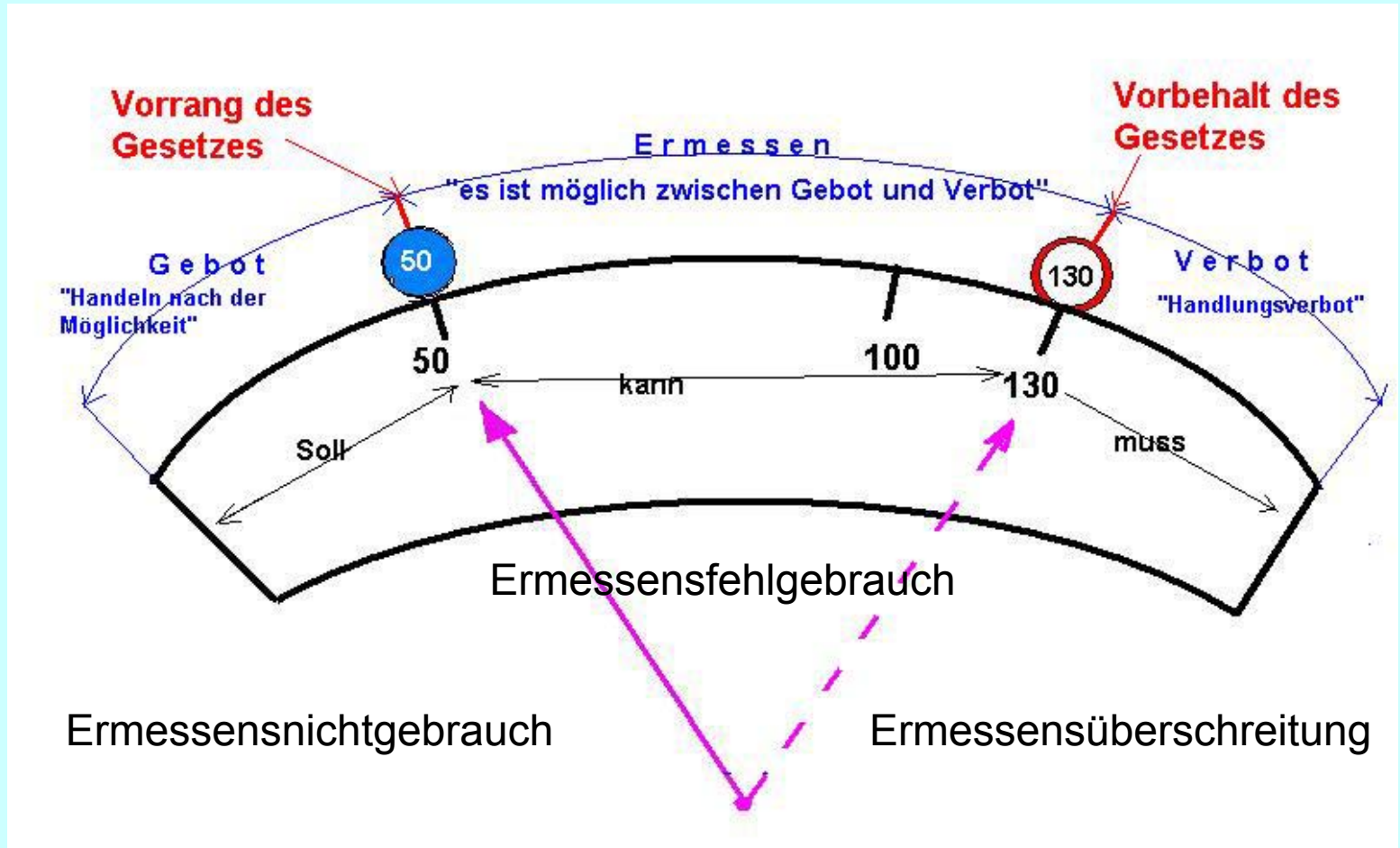
#### **Vorbehalt des Gesetzes**

d.h. die Rechtsordnung gibt Rahmenbedingungen

Das Satzungsrecht wird als Ermessensrecht ausgeübt!

Das Satzungsrecht ist i.d.R. Gestaltungsrecht!

### 3. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes



## **4. Ermächtigung und Grundsatz der Bestimmtheit**

### **Ermächtigung zum Erlass von Satzungen**

- auf Grund einer allgemeinen Ermächtigung
- auf Grund einer speziellen Ermächtigung
- auf Grund einer Verpflichtung

### **Grundsatz der Bestimmtheit**

- Regelungen müssen eindeutig sein
- nur in Ausnahmefällen Wiedergabe von Gesetzestexten
- unbestimmte Rechtsbegriffe meiden

## 5. Arten von Satzungen

- im eigenen Wirkungskreis
- auf gesetzlicher Verpflichtung
- Satzungen zum Anschluss- und Benutzerzwang

## 5. Arten von Satzungen

- im eigenen Wirkungskreis  
(Ermessenssatzungen, Benutzungssatzungen)
- mit gesetzlicher Verpflichtung  
(Pflichtsatzungen, Haushaltsatzung, Hauptsatzung, Bebauungspläne u.a.)
- Satzungen zum Anschluss- und Benutzerzwang  
(Begriffe; zulässige Verpflichtungsbereiche)

## 6. Geltungsbereich von Satzungen

- **sachlicher Geltungsbereich**  
(rechtlicher Bereich einer Ermächtigung)
- **räumlicher Geltungsbereich**  
(Gemeindegebiet, Gebiet einer Zweckvereinbarung, Gebiet eines Zweckverbandes)
- **zeitlicher Geltungsbereich**
  - \* gesetzlich bestimmter Zeitpunkt
  - \* Befristung
  - \* Zeitpunkt der Satzungsbestimmung
  - \* Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung

## 7. Verfahren zum Erlass von Satzungen

- Satzungsinitiative
- Vorverfahren
- Vorberatung in Ausschüssen
- Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat

Gemeinderat ist generell zuständig

Übertragungsverbot nach § 41 Abs. 2 SächsGemO  
und nach § 53 Abs. 2 SächsGemO

## 8. Mitwirkung der Aufsichtsbehörden

- Anzeigepflicht nach § 4 Abs. 3 SächsGemO
- Überprüfung auf Rechts- und Gesetzmäßigkeit
- **Prüfgegenstände:**
  - \* Ermächtigung
  - \* klare und eindeutige Festlegungen im Satzungstext
  - \* Beschlussfassung
  - \* Einhaltung von Spezialbestimmungen wie:
    - Vorverfahren
    - Mindestinhalt
    - Genehmigungsvorbehalte

## 8. Mitwirkung der Aufsichtsbehörden

### - § 111 Abs. 3 SächsGemO Wesen und Inhalt der Aufsicht

(1) Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

## 8. Mitwirkung der Aufsichtsbehörden

### - § 111 Abs. 3 SächsGemO Wesen und Inhalt der Aufsicht

(2) Die Aufsicht über die Erfüllung von Weisungsaufgaben erstreckt sich auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung (Fachaufsicht), soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

## 8. Mitwirkung der Aufsichtsbehörden

### - § 111 Abs. 3 SächsGemO Wesen und Inhalt der Aufsicht

(3) Die Aufsicht ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden.

### *präventive Rechtsaufsicht*

## 9. Inhalt von Satzungen

### Überschrift:

- Bezeichnung als Satzung
- Bezeichnung des Inhalts
- Name der Gemeinde

### Einleitung:

- Beschlussdatum
- Satzungsermächtigung
- Hinweis auf den Träger des Satzungsrechts

## 9. Inhalt von Satzungen

### **Inhalt:**

- klare und eindeutige Regelung
- übersichtliche Gliederung
- Wiederholung von gesetzlichen Regelungen möglich, wenn das der Klarstellung dient

### **Schluss:**

- Übergangsbestimmungen
- Inkrafttreten
- Aufhebung alter Vorschriften
- Ort und Datum der Ausfertigung

## 9. Inhalt von Satzungen

### Ordnungswidrigkeiten

Ermächtigung nach § 124 SächsGemO

Ermächtigung außerhalb der SächsGemO

- Zwangsmittel (Regelungserfordernis)
  - \* Zwangsgeld (nur wenn vom Gesetzgeber ermöglicht)
  - \* Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang (bedarf der gesetzlichen Ermächtigung, im eigenen Wirkungskreis nur ausnahmsweise)

## Übungsaufgaben:

Entwerfen Sie eine Gliederung und benennen Sie die Grundinhalte einer

Satzung über die Reinigung der Gehwege und die Streupflicht in der Gemeinde Elbstein

Satzung über die Benutzung der Freizeitanlage Elbstein

Satzung über die Verleihung eines Kritikerpreises

## 10. Ausfertigung

Die Ausfertigung erfolgt regelmäßig nach Beschlussfassung, es sei denn, es liegt ein Genehmigungsvorbehalt vor (z.B. bei Haushaltsatzung).

### § 4 Satzungen

(3) Satzungen sind durch den Bürgermeister auszufertigen ...

Satzungen sind der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich nach ihrem Erlass anzuzeigen.

## 11. Öffentliche Bekanntmachung

(3) Satzungen sind durch den Bürgermeister ... öffentlich bekanntzumachen. Sie treten am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft, wenn sie keinen anderen Zeitpunkt bestimmen.

- + nach der Bekanntmachungssatzung
- + Einrücken ins Amtsblatt der Gemeinde .
- + Einrücken in die bestimmte Tageszeitung
- + Aushang, Hinweis auf Aushang (vgl. §§ 186 ff. BGB)  
KomBekVO für Gemeinden unter 5.000 Einwohner

## 12. Formfehler und deren Heilung

### § 4 SächsGemO

(4) Satzungen, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften zustande gekommen sind, gelten ein Jahr nach ihrer Bekanntmachung als von Anfang an gültig zustande gekommen. Dies gilt nicht, wenn .....

## 12. Formfehler und deren Heilung

### Heilung von Formfehlern

Grundsatz:

Fehlerhafte Satzungen sind nichtig!

formelle Mängel (falsche Beschlussfassung, oder Bekanntmachung, mangelnde Ermächtigung, fehlende Genehmigung)

materielle Mängel (Kollision mit höherrangigen Normen, unklarer oder unmöglicher Inhalt, Sittenwidrigkeit)

Bei Teilfehlerhaftigkeit tritt Teilnichtigkeit ein!

## 12. Formfehler und deren Heilung

Form- und Verfahrensfehler führen regelmäßig zur Nichtigkeit !

aber:

nach § 4 Abs. 4 SächsGemO ist nach einem Jahr der Fehler nicht mehr anfechtbar, es sei denn, eine der beschriebenen Ausnahmebestimmungen trifft zu!

Den Bürgern steht über die abstrakte oder inzidente Normenkontrolle der Rechtsschutz gegen Satzungen zu!

## 13. Inkrafttreten und Rückwirkung

Eine Satzung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

Die Satzung kann auch einen anderen Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmen.

Die Satzung kann auch ein „Verfallsdatum“ bestimmen.

**Eine Satzung kann auch mit Wirkung für die Vergangenheit Wirksamkeit erlangen, wenn**

- die Satzung keine beschwerenden Bestimmungen enthält oder
- die Beschwerden den Adressanten bekannt waren!

## Besonderheiten für die Hauptsatzung

### Besondere Vorschriften für die Hauptsatzung

§ 22 Quorum für Einwohnerversammlungen

§ 25 Quorum für Bürgerbegehren

§ 29/3 Zahl der Mitglieder im Rat

§ 41/1 Bildung beschließender Ausschüsse

§ 43/1 Bildung beratender Ausschüsse

§ 43/3 Vorsitz in beratenden Ausschüssen

§ 45/1 Bildung eines Ältestenrates

§ 47 Bildung sonstiger Beiräte

§ 51/2 Hauptamtlichkeit der Bürgermeister in  
Gemeinden von 2.000 bis 5.000 Einw.

## Besonderheiten für die Hauptsatzung

### Besondere Vorschriften für die Hauptsatzung

§ 51/8 Abwahlverfahren in Großstädten

§ 53/2 dauernde Erledigung bestimmter Aufgaben

§ 55/1 Zahl der Beigeordneten

§ 64/2 Gleichstellungsbeauftragte

§ 65/1 +

§ 66/2 Einführung der Ortschaftsverfassung

§ 67/2 Übertragung weiterer Aufgaben auf den  
Ortschaftsrat

## Besonderheiten für die Hauptsatzung

### Besondere Vorschriften für die Hauptsatzung

§ 69/2 Möglichkeit der Durchführung von  
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf  
Ortschaftsebene

§ 70 Bildung von Stadtbezirken

§ 71/1 Zahl der Mitglieder der Stadtbezirksbeiräte

## Übungsaufgabe „Geschirrmobil“:

Bearbeiten Sie bitte die Übungsaufgabe nach den Hinweisen des Arbeitsblattes!

## Zusammenfassung

Satzungsrecht ist örtlich-materielle Rechtsetzung

Satzungsrecht ist Exekutivrecht

Die Gemeinden sind an Recht und Gesetz gebunden

Satzungsrecht ist örtliches Gestaltungsrecht

Satzungen sind ein Mittel der Rechtsordnung innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung nach Artikel 28 GG sowie Artikel 82 Abs. 2 SächsVerf

Ich bedanke mich für Ihre  
Aufmerksamkeit!