

# Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen

– Aufgaben, Verfahren, Rechtsschutz –

von

Dr. jur. Eberhard Schmidt-Aßmann

ordentlicher Professor  
an der Universität Heidelberg

Verlag Franz Vahlen München

# Übersicht

|  |    |
|--|----|
| <i>Vorbemerkung</i> . . . . .  | 1  |
| <i>A. Kommunale Satzungen</i> . . . . .  | 4  |
| I.    Hauptanwendungsgebiete der Satzung als Handlungsform . .                   | 5  |
| II.   Grundlagen des Satzungsrechts. . . . .                                     | 7  |
| 1.  Autonomie und gemeindlicher Verwaltungsstil . . . . .                        | 7  |
| 2.  Gesetzesvorbehalt bei eingreifenden Satzungen . . . . .                      | 8  |
| 3.  Sonstige Gestaltungsaufgaben von Satzungen . . . . .                         | 9  |
| III.  Maßstäbe der Satzungsgebung: Abwägung und<br>Abwägungsdirektiven . . . . . | 11 |
| 1.  Anforderungen der Abwägungsdogmatik . . . . .                                | 11 |
| 2.  Zum Rechtsanspruch auf den Erlaß von<br>Satzungen . . . . .                  | 13 |
| IV.  Verfahrensfragen der Satzungsgebung . . . . .                               | 14 |
| 1.  Bedeutung des Verfahrensrechts. . . . .                                      | 14 |
| 2.  Befangenheits- und Partizipationsregelungen. . . . .                         | 15 |
| V.   Verfahrensfehler und ihre Sanktionen . . . . .                              | 16 |
| 1.  Gesetzliche Sonderregelungen . . . . .                                       | 17 |
| a)  Regelungen in Gemeindeordnungen . . . . .                                    | 17 |
| b)  Regelungen im Bundesbaugesetz. . . . .                                       | 18 |
| c)  Würdigung . . . . .  | 18 |
| 2.  Verallgemeinerungsfähige Systemgedanken . . . . .                            | 19 |
| 3.  Behebung von Verfahrensfehlern . . . . .                                     | 20 |
| VI.  Umsetzung und Konkretisierung von<br>Satzungsregelungen . . . . .           | 21 |
| 1.  Umsetzung durch Vollzugsakte . . . . .                                       | 21 |
| 2.  Konkretisierung durch satzungsausfüllende<br>Normen. . . . .                 | 22 |
| <i>B. Rechtsverordnungen (Gemeindeverordnungen)</i> . . . . .                    | 25 |
| I.   Grundlagen und Anwendungsgebiete . . . . .                                  | 25 |
| 1.  Anwendungsgebiete . . . . .  | 25 |
| 2.  Konkurrenz zwischen Rechtsverordnung<br>und Satzung . . . . .                | 26 |
| II.  Verfahren der Verordnungsgebung . . . . .                                   | 28 |

|  |        |
|--|--------|
| <i>C. Inneradministrative Rechtsetzungsakte</i> . . . . .                                | 31     |
| I. Grundsätzliche Problematik . . . . .  | 31     |
| II. Organisationsbezogene Regelungen . . . . .   | 33     |
| 1. Geschäftsordnungen. . . . .   | 33     |
| 2. Geschäftsverteilungspläne . . . . .   | 35     |
| III. Gemeindliche Pläne . . . . .  | 36     |
| 1. Flächennutzungspläne . . . . .  | 36     |
| 2. Infrastruktur- und Entwicklungspläne . . . . .  | 38     |
| IV. Anstaltsordnungen. . . . .   | 39     |
| 1. Anstaltsordnung als Organisationsstatut. . . . .                                      | 39     |
| 2. Anstaltsordnung als Benutzungsordnung . . . . .                                       | 40     |
| <br><i>D. Rechtsschutz gegenüber kommunalen Rechtsetzungsakten</i> . . . . .             | <br>45 |
| I. Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren . . . . .  | 45     |
| 1. Rechtsschutzelemente der Normsetzungs-<br>verfahren . . . . .                         | 45     |
| 2. Besondere Kontrollmechanismen . . . . .   | 47     |
| a) Gemeindeinterne Beanstandungsverfahren . . . . .                                      | 47     |
| b) Allgemeine Normenkontrollkompetenz<br>der Gemeindeverwaltung. . . . .                 | 48     |
| c) Aufsichtliche Verfahren . . . . .   | 49     |
| II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen<br>kommunale Rechtsetzungsakte . . . . . | 51     |
| 1. Probleme der Gerichtsschutzform. . . . .  | 52     |
| a) Inzidente Normenkontrolle . . . . .   | 52     |
| b) Prinzipale Normenkontrolle. . . . .   | 52     |
| c) Gerichtsschutz im Normsetzungsverfahren . . . . .                                     | 56     |
| d) Normenergänzungs- und Normenerlaßklagen. . . . .                                      | 57     |
| 2. Maßstäbe und Genauigkeitsgrad gerichtlicher<br>Kontrolle. . . . .                     | 58     |
| a) Einhaltung des Normsetzungsverfahrens. . . . .  | 59     |
| b) Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen<br>(Abwägungsdirektiven). . . . .        | 59     |
| c) Ordnungsgemäßheit der Abwägung. . . . .   | 60     |