



## **Änderungsantrag der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Entlastung von Bürokratie in der Kommunal- und Landesverwaltung der Landesregierung: Zitiergebot bei Satzungen**

Abschluss der Arbeit: 8. Juli 2026

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Prüfauftrag und Hintergrund.....                                                                            | 4  |
| II. Gang der Untersuchung.....                                                                                 | 4  |
| III. Untersuchung.....                                                                                         | 4  |
| 1. Derzeit geltendes Zitiergebot, § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG.....                                                  | 4  |
| a) Aktuelle Fassung.....                                                                                       | 5  |
| b) Anwendungsbereich des Zitiergebots nach § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG.....                                         | 5  |
| c) Sinn und Zweck des Zitiergebots.....                                                                        | 6  |
| d) Anforderungen des Zitiergebots.....                                                                         | 6  |
| e) Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Zitiergebot.....                                                      | 9  |
| 2. Änderungsentwurf der Landesregierung.....                                                                   | 9  |
| 3. Änderungsantrag der FDP.....                                                                                | 9  |
| a) Folge einer Änderung zu einer Soll-Vorschrift.....                                                          | 10 |
| aa) Einhaltung der Soll-Vorschrift als Regelfall.....                                                          | 10 |
| bb) Rechtsfolge bei Nichtbefolgung.....                                                                        | 11 |
| b) Zulässigkeit der Änderung zu einer Soll-Vorschrift.....                                                     | 12 |
| aa) Verfassungsrechtliches Zitiergebot für Satzungen?.....                                                     | 13 |
| (1) Satzungen, die auf Autonomie beruhen, § 65 Abs. 1 LVwG.....                                                | 13 |
| (a) Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf.....                                                                           | 13 |
| (b) Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG.....                                                                              | 13 |
| (c) Entsprechende Anwendung verordnungsbezogener Zitiergebote im Falle<br>autonomer Satzungsgewalt?.....       | 14 |
| (d) Zitiergebot als zwingendes Rechtsinstitut?.....                                                            | 15 |
| (aa) Bundesverwaltungsgericht: Zitiergebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG<br>kein zwingendes Rechtsinstitut..... | 16 |
| (bb) Weitere Rechtsprechung und Literatur.....                                                                 | 17 |
| (cc) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....                                                         | 17 |
| (dd) Zusammenfassung und Übertragung auf das satzungsbezogene<br>Zitiergebot.....                              | 18 |
| (e) Zwischenergebnis.....                                                                                      | 18 |
| (2) Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben, § 65 Abs. 2 LVwG.....                                            | 19 |
| (a) Problemaufriss: Rechtsverordnungen im materiellen Sinn<br>(„Etikettenschwindel“).....                      | 19 |
| (b) Berücksichtigung des monistischen Aufgabenmodells.....                                                     | 20 |
| (c) Anknüpfung an Einordnung der Weisungsaufgaben.....                                                         | 21 |
| (d) Bewertung und Folgen.....                                                                                  | 23 |

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| (e) Kein Hinderungsgrund für Ausgestaltung als Soll-Vorschrift.....            | 24 |
| (f) Zwischenergebnis.....                                                      | 25 |
| bb) Ergebnis: Verfassungsrechtliches Zitiergebot für Satzungen.....            | 25 |
| c) Bewertung der Änderung zu einer Soll-Vorschrift.....                        | 25 |
| aa) Fehlende Anwendungsfälle für Abweichung von Soll-Vorschrift.....           | 25 |
| bb) Fehlende Klarheit hinsichtlich der Rechtsfolge.....                        | 25 |
| cc) Unterlaufen der Zwecke des Zitiergebots.....                               | 26 |
| dd) Gegebenenfalls unterschiedliche Anforderungen je nach Satzung.....         | 26 |
| d) Bewertung der Regelung im Übrigen.....                                      | 26 |
| e) Rechtsförmlichkeit.....                                                     | 27 |
| f) Zusammenfassung.....                                                        | 27 |
| 4. Regelungsalternativen.....                                                  | 28 |
| a) Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots.....                         | 28 |
| b) Gestaltung als Ordnungsvorschrift ohne Soll-Vorgabe.....                    | 28 |
| c) Unbeachtlichkeitsregelung.....                                              | 29 |
| Anlage: Entwurf der FDP-Fraktion in rechtsförmlich überarbeiteter Fassung..... | 31 |

## **I. Prüfauftrag und Hintergrund**

Der Wissenschaftliche Dienst ist damit beauftragt worden, den Änderungsantrag der FDP-Fraktion (Umdr. 20/6298), der sich auf den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Entlastung von Bürokratie in der Kommunal- und Landesverwaltung der Landesregierung (Drs. 20/3514) bezieht, zu prüfen.

Inhaltlich geht es dabei um das satzungsbezogene Zitiergebot aus § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG<sup>1</sup>, dessen Anforderungen nach dem Regierungsentwurf durch nähere gesetzliche Vorgaben konkretisiert und so gleichzeitig abgeschwächt werden sollen. Zitiergebot meint in diesem Zusammenhang das Gebot, die Rechtsvorschrift(en) anzugeben, welche die Ermächtigung enthält bzw. enthalten, Satzungen zu erlassen. Gemäß dem Auftrag soll insbesondere untersucht werden, ob eine von der FDP-Fraktion beabsichtigte Änderung der entworfenen konkreteren Fassung des Zitiergebots von einer Muss- in eine Sollvorschrift mit höherrangigem Recht vereinbar ist und ob die von der Fraktion vorgeschlagene Regelung im Übrigen Anlass zu Bedenken gibt. Gegebenenfalls soll ein alternativer Regelungsvorschlag unterbreitet werden, der dem Anliegen des FDP-Antrags Rechnung trägt. Das Anliegen der FDP-Fraktion ist dabei zum einen die Entlastung von Bürokratie durch geringere Zitierungsanforderungen und zum anderen die Beseitigung der Rechtsfolge der Unwirksamkeit der Satzung im Fall eines Verstoßes gegen das Zitiergebot.

## **II. Gang der Untersuchung**

Um die Recht- und Zweckmäßigkeit der entworfenen Änderungen des bislang in § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG normierten Zitiergebots beurteilen zu können, sollen, nach Darstellung der aktuellen Fassung, dessen Anwendungsbereich, Sinn und Zweck und die aus dem Zitiergebot folgenden Anforderungen an Satzungen sowie die Rechtsfolge bei einem Verstoß gegen das Zitiergebot erörtert werden (dazu unter III. 1.). Anschließend werden der Regierungsentwurf und der hierauf bezogene Änderungsantrag der FDP dargestellt (dazu unter III. 2. und 3.).

Sodann soll beleuchtet werden, ob es zulässig wäre, das satzungsbezogene Zitiergebot gemäß dem Änderungsantrag als Soll-Vorschrift zu regeln. Hierfür soll geklärt werden, welche Rechtswirkungen die Änderung der Vorschrift hin zu einer Soll-Vorschrift entfalten würde (dazu unter III. 3. a)) und ob dies mit höherrangigem Recht vereinbar wäre (dazu unter III. 3. b)). Im Anschluss erfolgt die Prüfung, ob die vorgeschlagene Regelung in § 66 Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 2 LVwG aus anderen Gründen Anlass zu Bedenken gibt (dazu unter III. 3. c) bis e)). Abschließend werden Regelungsalternativen betrachtet (dazu unter III. 4.).

## **III. Untersuchung**

### **1. Derzeit geltendes Zitiergebot, § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG**

Zunächst gilt es, das derzeitige (satzungsbezogene) Zitiergebot darzustellen.

---

<sup>1</sup> Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOB. 1992, 243, 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2025 (GVOB. 2025 Nr. 76).

## a) Aktuelle Fassung

Die für das Gutachten maßgeblichen Regelungen aus § 66 LVwG lauten derzeit wie folgt:

### § 66 Form der Satzungen

(1) Satzungen müssen [...]

2. die Rechtsvorschriften angeben, welche zum Erlaß der Satzung berechtigen, [...].

(2) Satzungen sollen

1. in der Überschrift ihren wesentlichen Inhalt kennzeichnen und

2. bei Gemeinden, Kreisen und Ämtern den örtlichen Geltungsbereich angeben; ist der Geltungsbereich nicht angegeben, so gelten die Satzungen für deren gesamten Bezirk.

## b) Anwendungsbereich des Zitiergebots nach § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG

§ 66 LVwG bezieht sich systematisch auf § 65 LVwG. Nach § 65 Abs. 1 LVwG ist eine Satzung eine Anordnung, Festsetzung oder andere Maßnahme zur Regelung einer unbestimmten Anzahl von Fällen, die aufgrund eines Gesetzes im Bereich der eigenen Angelegenheiten der Gemeinden, Kreise, Ämter sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit und der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts getroffen wird. § 65 Abs. 1 LVwG betrifft damit Satzungen im **Autonomiebereich der Selbstverwaltung**. Satzungen werden in der Regel vom Verwaltungsträger in seinem eigenen Bereich, für die sogenannten eigenen Angelegenheiten im Sinne von Selbstverwaltungsaufgaben (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 GO<sup>2</sup>, § 2 Abs. 1 Satz 1 KrO<sup>3</sup>, § 3 Abs. 1 AO<sup>4</sup>) erlassen. Dies greift § 65 Abs. 1 LVwG auf.<sup>5</sup>

Nach § 65 Abs. 2 LVwG können auch **andere Angelegenheiten** als Angelegenheiten i.S.d. § 65 Abs. 1 LVwG durch Satzung geregelt werden. Da insofern gerade nicht die Satzungsautonomie im Bereich der Selbstverwaltung in Rede steht, sieht die Vorschrift vor, dass die Möglichkeit, solche Angelegenheiten durch Satzung zu regeln, ausdrücklich gesetzlich zugelassen sein muss. Hierdurch werden insbesondere die **Weisungsaufgaben** (vgl. § 3 Abs. 1 GO, § 3 Abs. 1 KrO, § 4 AO) erfasst.<sup>6</sup>

---

2 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. 2003, 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2026 (GVOBl. 2026 Nr. 27).

3 Kreisordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. 2003, 94), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. März 2026 (GVOBl. 2026 Nr. 27).

4 Amtsordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. 2003, 112), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2025 (GVOBl. 2025 Nr. 168).

5 *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Januar 2023, LVwG § 65 Anm. 1.

6 *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Januar 2023, LVwG § 65 Anm. 6. Als (Pflicht-)Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung können z. B. die Gefahrenabwehr (§ 162 Abs. 3 LVwG), das Meldewesen (§ 1 Abs. 1 LMG), die Bauaufsicht (§ 58 Abs. 1 LBO) sowie Bundesauftragsangelegenheiten (vgl. § 21 LVwG) genannt werden, hierzu *Lütje/Husvogt*, in: PdK SH B-1, September 2022, GO § 55 Rn. 60 und 63.

Die Formvorgaben des § 66 LVwG sind neben inhaltlichen Vorgaben aus anderen Gesetzen, wie z.B. aus § 2 Abs. 1 Satz 2 KAG<sup>7</sup>, zu beachten.<sup>8</sup>

### c) Sinn und Zweck des Zitiergebots

In der Rechtsprechung des 1., 2. und 6. Senats des Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgerichts wurden wiederholt Sinn und Zweck von § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG angeführt.

Danach erfüllt das Zitiergebot **gegenüber dem Satzungsgeber selbst** eine Funktion, aber auch für die **Adressaten** der Satzung und die zu ihrer Prüfung berufenen **Gerichte**. Sinn und Zweck der Regelung ist nämlich zum einen, dass die die Satzung erlassende Körperschaft sich selbst durch Angabe ihrer Ermächtigungsgrundlage des ihr aufgegebenen Normsetzungsprogramms vergewissert und sich zugleich darauf beschränkt. Zum anderen dient das Zitiergebot der Offenlegung des Ermächtigungsrahmens gegenüber dem Adressaten der Satzung und gegenüber den Gerichten, um eine Kontrolle zu ermöglichen, ob die Satzung mit dem ermächtigenden Gesetz übereinstimmt. Das Zitiergebot statuiert insoweit ein rechtsstaatliches Formerfordernis, das die Prüfung erleichtern soll, ob sich der Satzungsgeber beim Erlass der Satzung im Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung gehalten hat.<sup>9</sup>

### d) Anforderungen des Zitiergebots

Die in § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG statuierte Vorgabe, die Rechtsvorschriften anzugeben, welche zum Erlass der Satzung berechtigen, begründet eine Pflicht zur Angabe der den Satzungsgeber ermächtigenden Rechtsgrundlage.<sup>10</sup> Diese allgemeine Maßgabe gilt es zu konkretisieren.

Der Landesgesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung zu den Formvorschriften für Satzungen auf die Begründung zu den Formvorschriften für Verordnungen verwiesen.<sup>11</sup> Demgemäß beruft sich das Obergerverwaltungsgericht Schleswig darauf, dass aufgrund der bewusst vom Gesetzgeber in Schleswig-Holstein auch für Satzungen in § 66 LVwG eingeführten zwingenden Formvorschriften die Rechtsprechung zu den Anforderungen bei Rechtsverordnungen übertragbar sei.<sup>12</sup> Daraus werden insbesondere folgende Anforderungen abgeleitet:

---

<sup>7</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 2005 (GVOBl. 2005, 270), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2022 (GVOBl. S. 564).

<sup>8</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 5/16 -, juris Rn. 25.

<sup>9</sup> OVG Schleswig, Urteile vom 14. September 2017 - 2 KN 3/15 -, juris Rn. 59, vom 27. Juni 2019 - 2 KN 1/19 -, juris Rn. 34, vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 32 und - 2 KN 5/16 -, juris Rn. 28, vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 39, vom 19. Juli 2024 - 6 LB 1/24 -, juris Rn. 81, vom 9. Oktober 2024 - 6 LB 6/24 -, juris Rn. 76 und vom 12. Januar 2026 - 6 KN 3/24 -, juris Rn. 49; Beschlüsse vom 31. März 2021 - 2 MB 14/20 -, juris Rn. 9 und - 2 MB 15/20 -, juris Rn. 9; vgl. auch Beschluss vom 23. August 2024 - 1 LA 108/21 -, juris Rn. 9.

<sup>10</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 33.

<sup>11</sup> LT-Drs. 5/650, S. 183.

<sup>12</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 12. Januar 2026 - 6 KN 3/24 -, juris Rn. 49; siehe auch *Thiem/Böttcher*, KAG, 30. Lieferung, § 2 Rn. 47f.

Das satzungsrechtliche Zitiergebot verlangt **nicht** stets eine absatz- oder satzgenaue Benennung der Rechtsgrundlage.<sup>13</sup> Wenn eine Satzungsregelung aber in die Rechte der Bürger eingreift (wie z.B. bei der Erhebung einer Abgabe) oder Grundrechte beschränkt sind, sind die Ermächtigungsvorschriften so konkret anzuführen, dass erkennbar ist, **welche einzelne Vorschrift welchen Gesetzes** herangezogen wird.<sup>14</sup> Eine **binnendifferenzierende Zitierung** ist insbesondere dann erforderlich, wenn eine Norm unterschiedliche Rechtsetzungsbefugnisse enthält.<sup>15</sup> Besonders deutlich wird dies dort, wo eine Vorschrift sogar verschiedene Adressaten exklusiv zur Rechtssetzung ermächtigt (vgl. § 3 KAG), was das Vorliegen einer einheitlichen Ermächtigung ausschließt.<sup>16</sup> Hält die zitierte Norm mehrere Ermächtigungsgrundlagen vor, hat der Satzungsgeber mit einer unspezifischen Zitierung nicht bestimmt, von welcher Ermächtigung er Gebrauch macht und damit den Ermächtigungsrahmen nicht transparent gemacht.<sup>17</sup> Sind in einer Norm etwa mehrere Abgabentatbestände vorgesehen, ist auch die Nennung des zutreffenden Absatzes bzw. der zutreffenden Absätze der Norm, gegebenenfalls einschließlich des dazugehörenden Satzes oder der dazugehörenden Sätze, die zur Erhebung der gewählten Abgabe berechtigen, erforderlich.<sup>18</sup> Bei kommunalen Abgaben soll aus § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG zudem folgen, dass nicht nur die genaue Angabe der zur Erhebung der Abgabe berechtigenden Norm des Kommunalabgabengesetzes erforderlich ist, sondern auch deren nach dieser Norm namentlich zutreffende Bezeichnung (z.B. Kurabgabe, Tourismusabgabe).<sup>19</sup>

Die Angabe von „Rechtsvorschriften, welche zum Erlass der Satzung berechtigen“, erfordert gemäß dem Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht außerdem sowohl die Angabe von materiell-berechtigen Normen („wzu berechtigen?“) als auch von formell-berechtigen Normen, insbesondere von Zuständigkeitsvorschriften („wen berechtigen?“), sodass stets auch die Vorschriften zu nennen sind, aus denen sich die **formelle Berechtigung des Trägers der öffentlichen Verwaltung** zum Erlass der Satzung ergibt. Soweit § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG von „berechtigten“ spricht, bezieht sich dieses Verb nach dem Gericht nicht nur auf ein für sich stehendes Recht, sondern zugleich auch auf ein Subjekt, das dieses Recht in Anspruch nehmen kann.<sup>20</sup> Ist zum Beispiel eine Aufgabe mitsamt Satzungsbefugnis auf einen Zweckverband übertragen worden, sind jedenfalls die Normen zu nennen, aus denen die **Berechtigung des ursprünglichen**

---

13 OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 33.

14 OVG Schleswig, Beschluss vom 31. März 2021 - 2 MB 15/20 -, juris Rn. 11.

15 OVG Schleswig, Urteile vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 33, vom 19. Juli 2024 - 6 LB 1/24 -, juris Rn. 81, vom 9. Oktober 2024 - 6 LB 6/24 -, juris Rn. 76 und vom 12. Januar 2026 - 6 KN 3/24 -, juris Rn. 49.

16 OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 39.

17 Vgl. zur Erhebung unterschiedlicher Abgaben OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 33 ff.

18 OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 5/16 -, juris Rn. 29; Beschluss vom 31. März 2021 - 2 MB 15/20 -, juris Rn. 11.

19 OVG Schleswig, Urteil vom 14. September 2017 - 2 KN 3/15 -, juris Rn. 59; VG Schleswig, Urteil vom 3. November 2020 - 4 A 692/17 -, juris Rn. 40; *Thiem/Böttcher*, KAG, 28. Lieferung, § 2 Rn. 47c.

20 OVG Schleswig, Urteil vom 14. Mai 2025 - 6 LB 9/24 -, juris Rn. 81; *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 2. Nr. 2.

**Aufgabenträgers** folgt, die zum Tätigwerden berechtigende Aufgabe und die dazugehörige Satzungsbefugnis auf den Zweckverband zu übertragen.<sup>21</sup>

Das Mitbenennen einer unzutreffenden Grundlage neben der zutreffenden Grundlage bzw. ein **Zitierungsüberschuss** ist in der Regel unschädlich. Ein Verstoß gegen das Zitiergebot liegt bei einem Zitierungsüberschuss aber vor, wenn die Prüfung dadurch mehr als nur unwesentlich erschwert wird oder eine wahllose Überschüttung mit ungeprüften Zitierungen dem Sinn und Zweck des Zitiergebots zuwiderläuft.<sup>22</sup> Eine wahllose Überschüttung kann zum Beispiel vorliegen, wenn in der Einleitungsformel nicht existierende oder nicht einschlägige Normen benannt werden bzw. unklar bleibt, in welcher Gesetzesfassung einzelne Normen gemeint sind – „als ob kumulativ alle irgendwie in Betracht kommenden, sich möglicherweise aber gegenseitig ausschließenden Befugnisnormen zitiert würden.“<sup>23</sup> Zum Teil wird davon ausgegangen, dass eine einschlägige besondere Ermächtigungsvorschrift aus den Fachgesetzen **neben** der allgemeinen Ermächtigungsvorschrift wie z.B. § 4 GO anzugeben ist.<sup>24</sup> Zumindest ist die Nennung der allgemeinen neben einer (einschlägigen und damit vorgehenden) speziellen Ermächtigungsgrundlage nach der Rechtsprechung **unschädlich**.<sup>25</sup>

Es wird außerdem vertreten, dass das Gesetz, aus dem die Vorschrift entstammt, mit der ausgeschriebenen Bezeichnung anzuführen ist.<sup>26</sup> Letztlich ist maßgeblich, dass **keine Zweifel bestehen**, welche Ermächtigungsgrundlage gemeint ist.<sup>27</sup> Eine Angabe der Fundstelle der Rechtsgrundlage im amtlichen Gesetzblatt ist hierfür jedenfalls nicht erforderlich,<sup>28</sup> denn bei korrekter Bezeichnung ist die Ermächtigungsgrundlage ohne weiteres in den Gesetzesblättern zu finden.<sup>29</sup>

---

21 OVG Schleswig, Urteile vom 27. Juni 2019 - 2 KN 1/19 -, juris LS 3 und Rn. 51 ff. und vom 14. Mai 2025 - 6 LB 9/24 -, juris Rn. 81.

22 OVG Schleswig, Urteile vom 9. Oktober 2024 - 6 LB 6/24 -, juris Rn. 76 und vom 12. Januar 2026 - 6 KN 3/24 -, juris Rn. 49; vgl. auch Urteil vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 40 f.; vgl. aber OVG Schleswig, Urteil vom 18. Januar 2018 - 3 KN 4/14 -, juris Rn. 36; *Arndt*, in: PdK SH E-4a, Mai 2020, KAG § 2 Rn. 41.

23 Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 14. Mai 2025 - 6 LB 9/24 -, juris Rn. 91.

24 OVG Schleswig, Beschluss vom 31. März 2021 - 2 MB 14/20 -, juris Rn. 10 f.; *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 2. Nr. 2; vgl. aber OVG Schleswig, Urteil vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 40. Die Angabe der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften, z.B. § 4 Abs. 1 Satz 1 GO, soll genügen, wenn Satzungen nicht in Rechte eingreifen, *Arndt*, in: PdK SH E-4a, Mai 2020, KAG § 2 Rn. 41; vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 18. Januar 2018 - 3 KN 4/14 -, juris Rn. 36.

25 Vgl. zu § 10 BauGB als gegenüber § 4 GO speziellerer Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Bebauungsplänen OVG Schleswig, Urteil vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 40; Beschluss vom 3. August 2024 - 1 LA 108/21 -, juris Rn. 9; vgl. zum Spielraum bei Mitzierungen *Arndt*, in: PdK SH E-4a, Mai 2020, KAG § 2 Rn. 41.

26 VG Schleswig, Urteil vom 26. September 2018 - 4 A 209/17 -, juris Rn. 49; unklar bei *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 2. Nr. 2.

27 Vgl. zu Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1982 - 1 C 23.79 -, juris Rn. 12; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. EL Januar 2026, Art. 80 Rn. 125; *Uhle*, in: BeckOK GG, 65. Edition 1. März 2026, Art. 80 Rn. 37.

28 Vgl. zu Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1982 - 1 C 23.79 -, juris Rn. 12.

29 *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. EL Januar 2026, Art. 80 Rn. 125.



Wird keine konkrete Fassung zitiert, wird im Zweifel davon auszugehen sein, dass der Satzungsgeber sich auf die Fassung der Rechtsgrundlage stützen wollte, die im Zeitpunkt der Satzungsgebung galt.<sup>30</sup>

**Nicht** erforderlich ist die Angabe der Vorschriften, aus denen sich formelle oder materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen ergeben.<sup>31</sup>

### e) Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Zitiergebot

Ein Verstoß gegen § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG in seiner jetzigen Form führt zur Rechtswidrigkeit und damit zur **Unwirksamkeit der Satzung** und zwar in ihrer Gesamtheit.<sup>32</sup>

## 2. Änderungsentwurf der Landesregierung

Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Entlastung von Bürokratie in der Kommunal- und Landesverwaltung der Landesregierung sieht eine Änderung des § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG vor (LT-Drs. 20/3514, S. 6 f.). Demnach soll Nr. 2 in Zukunft lauten:

„2. die Rechtsvorschriften angeben, welche zum Erlass der Satzung berechtigen; greifen die Satzungen in die Rechte von Personen ein oder ermächtigen die Satzungen dazu und haben die zum Erlass der Satzungen berechtigenden Rechtsvorschriften mehrere Gliederungsebenen, ist zusätzlich die jeweils erste Untergliederung (Absatz, Satz oder Nummer) anzugeben, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist,“.

Es soll danach genügen, die zum Satzungserlass rechtfertigenden Vorschriften anzugeben und bei Satzungen, die in Rechte eingreifen oder dazu ermächtigen, soll ohne gesetzlich abweichende Vorgabe zusätzlich (nur) die **erste Untergliederung** angegeben werden müssen. Eine weitergehende Zitiertiefe wäre dann nicht (mehr) erforderlich. Als Rechtsfolge führte ein Verstoß gegen das Zitiergebot weiterhin zur **Gesamtunwirksamkeit** der Satzung.

## 3. Änderungsantrag der FDP

Der auf den Gesetzentwurf der Regierung bezogene Änderungsantrag der FDP-Fraktion (LT-Umdr. 20/6298) sieht hingegen folgende Änderung von § 66 Abs. 1 und 2 LVwG vor:

„a) § 66 Absatz 1 Nummer 2 wird gestrichen. Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 2 bis 4.

[...]

c) In § 66 Absatz 2 erhält Nummer 2 folgende Fassung: „2. die Rechtsvorschriften angeben, welche zum Erlass der Satzung berechtigen; greifen die Satzungen in die

<sup>30</sup> VG Schleswig, Urteil vom 26. September 2018 - 4 A 209/17 -, juris Rn. 49; vgl. zu Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1982 - 1 C 23.79 -, juris Rn. 12.

<sup>31</sup> OVG Schleswig, Urteile vom 3. September 2019 - 2 KN 4/16 -, juris Rn. 33, vom 19. Juli 2024 - 6 LB 1/24 -, juris Rn. 81, vom 9. Oktober 2024 - 6 LB 6/24 -, juris Rn. 76 und vom 12. Januar 2026 - 6 KN 3/24 -, juris Rn. 49.

<sup>32</sup> StRspr. des OVG Schleswig, vgl. nur Urteil vom 14. Mai 2025 - 6 LB 9/24 -, juris Rn. 106 m.w.N.; *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 3.; *Thiem/Böttcher*, KAG, 30. Lieferung, § 2 Rn. 47e.

Rechte von Personen ein oder ermächtigen die Satzungen dazu und haben die zum Erlass der Satzungen berechtigenden Rechtsvorschriften mehrere Gliederungsebenen, ist zusätzlich die jeweils erste Untergliederung (Absatz, Satz oder Nummer) anzugeben, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist.“

d) Der bisherige § 66 Absatz 2 Nummer 2 wird Nummer 3.“

Der Unterschied zum Regierungsentwurf liegt darin, dass die überarbeitete Fassung des Zitiergebots in den zweiten Absatz von § 66 LVwG aufgenommen und damit **von einer Muss-Vorschrift zu einer Soll-Vorschrift** werden soll. Nachfolgend ist daher zu untersuchen, welche rechtlichen Auswirkungen dies hätte und wie dies rechtlich zu bewerten ist.

### a) Folge einer Änderung zu einer Soll-Vorschrift

Um eine Bewertung der Änderung des satzungsbezogenen Zitiergebots von einer Muss- zu einer Soll-Vorschrift vorzunehmen, ist zunächst zu klären, welche rechtlichen Auswirkungen dies hätte.

#### aa) Einhaltung der Soll-Vorschrift als Regelfall

Wie weit eine Bindung an eine Soll-Vorschrift besteht und welche Rechtsfolgen sich aus der Nichtbefolgung einer solchen Vorschrift ergeben, ist eine Frage der **Auslegung der jeweiligen Vorschrift**.<sup>33</sup> Der Wortlaut der geplanten Fassung ist insofern unergiebig. Ein Blick in die Gesetzesbegründung zum Landesverwaltungsgesetz zeigt aber auf, dass durch die auf die Form von Satzungen und Verordnungen bezogenen Soll-Vorschriften die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, von der Regelung abzuweichen, wenn **besondere Gründe** hierfür vorliegen.<sup>34</sup> Aus dem Kommentar zum LVwG ergibt sich insoweit nur, dass sich die genaue Beachtung auch dieser Soll-Vorschriften empfehle.<sup>35</sup>

Dass bei einer Soll-Vorschrift bei Vorliegen besonderer Gründe von der Regelvorgabe abgewichen werden kann, aber auch nur dann, entspricht der herkömmlichen Dogmatik. Typischerweise ist bei einer Soll-Vorschrift die gesetzliche Verpflichtung die Regel, es ist regelmäßig nach ihren Vorgaben zu verfahren.<sup>36</sup> Soll-Vorschriften, die gegenüber Verwaltungsbehörden gelten, werden gemeinhin so verstanden, dass eine Bindung an die im Gesetz bestimmte Rechtsfolge besteht und hiervon nur in atypischen Fällen, die einen wichtigen Grund zur Abweichung bilden, abgewichen werden kann.<sup>37</sup> Auch wenn ein Zitiergebot als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist, wird davon ausgegangen, dass es in der

---

<sup>33</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Februar 1986 - 7 B 11.86 -, juris Rn. 6.

<sup>34</sup> LT-Drs. 5/650, S. 179 und 183.

<sup>35</sup> *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 5. Nr. 2.

<sup>36</sup> Vgl. VGH München, Urteil vom 22. November 2007 - 23 N 07.1472 -, juris Rn. 37; OVG Saarlouis, Urteil vom 18. Mai 2011 - 1 A 7/11 -, juris Rn. 48.

<sup>37</sup> BVerwG, Urteile vom 28. Februar 1973 - 8 C 49.72 -, juris Rn. 32 und vom 24. September 1992 - 7 C 6.92 -, juris Rn. 19; *Aschke*, in: BeckOK VwVfG, 70. Edition 1. Januar 2023, VwVfG § 40 Rn. 39; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2022, § 40 Rn. 26.

Regel ebenso verpflichtend ist wie eine Muss-Vorschrift. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann auf das Erfordernis verzichtet werden.<sup>38</sup>

Insofern ist nach der bisherigen gesetzgeberischen Intention davon auszugehen, dass die Veränderung des satzungsbezogenen Zitiergebots von einer Muss- hin zu einer Soll-Vorschrift dazu führen würde, dass grundsätzlich das Zitiergebot **einzuhalten ist** und nur **bei Vorliegen besonderer Gründe** hiervon abgewichen werden darf. Etwas anderes lässt sich auch dem Änderungsantrag nicht entnehmen.

## **bb) Rechtsfolge bei Nichtbefolgung**

Fraglich ist, welche Rechtsfolge die Nichtbefolgung des Zitiergebots als Soll-Vorschrift bewirken würde.

§ 66 Abs. 1 LVwG bestimmt unstreitig den zwingenden Mindestinhalt von Satzungen.<sup>39</sup> Fraglich ist, was für die Soll-Vorschriften in § 66 Abs. 2 LVwG gilt. In Bezug auf die Soll-Vorschriften könnte bezweckt sein, dass die Nichtbefolgung keine Unwirksamkeit der Satzung zur Folge haben soll. Der Kommentar zum LVwG geht davon aus, dass diese Vorschriften nicht zwingend seien<sup>40</sup> und die Nichtbeachtung der Soll-Vorschriften (§ 66 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 LVwG) die Satzung nicht etwa nichtig mache.<sup>41</sup>

Grundsätzlich ist eine solche Gestaltung von Soll-Vorschriften vorstellbar. So hat etwa der VGH Mannheim in einem Urteil zu der Soll-Vorschrift aus § 2a Abs. 6 S. 3 BBauG a.F. entschieden, dass Soll-Vorschriften zwar grundsätzlich einzuhalten seien, aus dem Charakter dieser konkreten Soll-Vorschrift aber folge, dass der Gesetzgeber einen Verstoß gegen die Bestimmung als nicht so schwerwiegend ansehe, dass in jedem Fall eine Nichtigkeit des Bebauungsplans angenommen werden müsse.<sup>42</sup>

Ob auch ein Verstoß gegen Soll-Vorschriften aus § 66 Abs. 2 LVwG nicht die Unwirksamkeit zur Folge haben soll, ist letztlich anhand einer Auslegung zu ermitteln.

Der **Wortlaut** gibt jedenfalls in Bezug auf § 66 Abs. 2 **Nr. 2** LVwG vor, was die Rechtsfolge ist, wenn die Soll-Vorschrift aus Nr. 2 nicht befolgt wird. Dort ist explizit vorgesehen, dass, wenn die Soll-Vorgabe zur Angabe des örtlichen Geltungsbereichs der Satzung nach dem ersten Halbsatz nicht umgesetzt wird, die Satzung für den gesamten Bezirk gilt. Die Unwirksamkeit der Satzung ist somit **nicht** Rechtsfolge des Verstoßes gegen die Soll-Vorgabe.<sup>43</sup> § 66 Abs. 2 **Nr. 1** LVwG lässt sich hingegen **keine** Rechtsfolgenanordnung entnehmen.

---

38 Für ein Zitiergebot in Bezug auf Satzungen *Knierim*, in: BeckOK KommunalR Bayern, 29. Edition 1. Februar 2026, GO Art. 23 Rn. 32.

39 OVG Schleswig, Urteil vom 10. Juni 2021 - 2 KN 2/19 -, juris Rn. 38.

40 *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 1.

41 *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 5. Nr. 2.

42 VGH Mannheim, Urteil vom 23. Februar 1990 - 8 S 2705/88 -, juris Rn. 23.

43 Die Kennzeichnung des wesentlichen Inhalts nach § 66 Abs. 2 Nr. 1 LVwG in Verbindung mit dem örtlichen Geltungsbereich soll für manche Satzungen aber eine solche Bedeutung haben, dass die Rechtsprechung über § 66 Abs. 2 LVwG hinaus eine genügend deutliche Kennzeichnung als Voraussetzung für die Wirksamkeit des Satzungsvorgangs ansieht, hierzu *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Februar 2023, LVwG § 66 Anm. 1. m.w.N.

In **systematischer Hinsicht** ist der Unterschied zwischen § 66 Abs. 1 und 2 LVwG in den Blick zu nehmen. Das Schleswig-Holsteinische Obergerverwaltungsgericht bemüht zur Begründung, dass es sich bei § 66 Abs. 1 LVwG nicht um eine bloße Ordnungsvorschrift handle, den Vergleich mit den Soll-Vorgaben des § 66 Abs. 2 LVwG SH („§ 66 Abs. 1 LVwG ist keine bloße Ordnungsvorschrift, wie der Vergleich mit den Soll-Vorgaben des § 66 Abs. 2 LVwG zeigt.“).<sup>44</sup> Hieraus dürfte zu schließen sein, dass das Gericht die Soll-Vorgaben aus § 66 Abs. 2 LVwG als **bloße Ordnungsvorschriften** einstuft.

Jedenfalls folgt aus der Gesetzessystematik, dass der Gesetzgeber den Vorgaben aus § 66 Abs. 1 LVwG mehr Gewicht einräumt als denjenigen aus dem zweiten Absatz, da bei den Fällen des Absatz 1 keine Abweichungsmöglichkeiten vorgesehen sind und in § 66 Abs. 2 Nr. 2 LVwG sogar explizit eine andere Rechtsfolge als die Unwirksamkeit geregelt ist.

Weiterhin kann die **Gesetzesbegründung** zur Auslegung in den Blick genommen werden. Relevante Aussagen finden sich in der Gesetzesbegründung vom 22. Dezember 1965 zu der damaligen Fassung, die bereits Muss- und Soll-Vorschriften für Satzungen vorsah. Gemäß dem Entwurf eines Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein wird danach zur Begründung des § 65 LVwG a.F. auf die Begründung zu § 55 LVwG a.F. verwiesen.<sup>45</sup> § 55 LVwG a.F. (nunmehr geregelt in § 56 LVwG) sah seinerseits Regelungen zur Form der Verordnungen vor und unterschied dabei wiederum zwischen Muss-Vorschriften in Abs. 1 und Soll-Vorschriften in Abs. 2.

Den Ausführungen zu § 55 LVwG a.F. lässt sich u.a. entnehmen, dass eine Verordnung ebenfalls nicht deshalb unwirksam sein solle, weil die Überschrift nicht [i.S.d. § 55 Abs. 2 Nr. 1 LVwG a.F.] alle Teile der Verordnung kennzeichne. Auch hier genüge eine Soll-Vorschrift, durch die dem Ordnungsgeber aufgegeben werde, zwar eine den Inhalt kennzeichnende Überschrift aufzunehmen, ihn aber dennoch in die Lage versetze, von dieser Regelung abzuweichen, wenn besondere Gründe hierfür vorlägen.<sup>46</sup> Da zur Begründung von § 65 LVwG a.F. auf die Begründung zu § 55 LVwG a.F. verwiesen wird, gelten diese gesetzgeberischen Überlegungen auch für die Soll-Vorschriften in Bezug auf die Form von Satzungen.

Diese Begründung erweckt den Eindruck, als würden die Frage, welche Pflichten die Soll-Vorschriften auslösen sollen, sowie die Frage der Rechtsfolge bei Nichtbefolgung der Soll-Vorschrift miteinander vermengt. Es spricht aber einiges dafür, die Ausführungen so zu verstehen, dass die Regelung als Soll-Vorschrift im Rahmen des § 66 LVwG dazu führen soll, dass ein Verstoß hiergegen **generell nicht zur Unwirksamkeit** führt und dies nicht etwa zusätzlich voraussetzt, dass besondere Gründe für die Abweichung von der Soll-Vorschrift nicht vorgelegen haben.

## **b) Zulässigkeit der Änderung zu einer Soll-Vorschrift**

Nunmehr soll untersucht werden, ob die Änderung des Zitiergebots von einer Muss- zu einer Soll-Vorschrift rechtlich zulässig wäre.

---

<sup>44</sup> OVG Schleswig, Urteile vom 3. September 2019 - 2 KN 5/16 -, juris Rn. 26 und vom 14. Mai 2025 - 6 LB 9/24 -, juris Rn. 106.

<sup>45</sup> LT-Drs. 5/650, S. 183.

<sup>46</sup> LT-Drs. 5/650, S. 179.

Dabei wird für die weitere Betrachtung unterstellt, dass das Zitiergebot fortan als Soll-Vorschrift nach der Intention der FDP-Fraktion eine bloße Ordnungsvorschrift darstellen soll, sodass ein Verstoß hiergegen nicht mehr zur Unwirksamkeit der Satzung führte.

Die nachfolgenden Überlegungen dürften aber auch für den Fall, dass mit der Änderung lediglich bewirkt werden soll, dass bei Vorliegen besonderer Gründe vom Zitiergebot abgewichen werden darf, es im Übrigen aber bei der Nichtigkeitsfolge bleibt, fruchtbar gemacht werden können. Auch diese (geringere) Abschwächung des Zitiergebots könnte gegen höherrangiges Recht verstoßen, wenn ein satzungsbezogenes Zitiergebot zwingend und unbeschränkt zu gelten hat.

### **aa) Verfassungsrechtliches Zitiergebot für Satzungen?**

In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob aus Verfassungsrecht die Existenz bzw. das Erfordernis eines satzungsbezogenen Zitiergebots folgt. Sollte dies der Fall sein, könnte dies einer erfolgreichen Abschwächung von § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG entgegenstehen. Dies gilt es aufgrund von Unterschieden zwischen diesen Kategorien erst mit Blick auf Satzungen im Bereich der eigenen Angelegenheiten (dazu unter (1)) und dann im Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (dazu unter (2)) zu untersuchen.

#### **(1) Satzungen, die auf Autonomie beruhen, § 65 Abs. 1 LVwG**

Es soll zunächst für Satzungen im Autonomiebereich der Selbstverwaltung i.S.d. § 65 Abs. 1 LVwG geklärt werden, ob ein solches Zitiergebot aus Verfassungsrecht folgt bzw. verfassungsrechtlich erforderlich ist.

#### **(a) Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf**

In der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung findet sich in Bezug auf Satzungen kein ausdrücklich geregeltes Zitiergebot.

Artikel 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf<sup>47</sup> sieht lediglich für den Erlass von **Rechtsverordnungen** vor, dass in der Verordnung die Rechtsgrundlage anzugeben ist. In der Kommentierung zur Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung wird ebenfalls davon ausgegangen, dass Art. 45 LVerf SH auf Satzungen **nicht anwendbar** sei und die Landesverfassung auch an anderer Stelle keine Regelungen zu Satzungen treffe, weshalb die Vorgaben des einfachen Rechts (vor allem §§ 66 bis 68 LVwG) vorwiegend maßgeblich seien.<sup>48</sup>

#### **(b) Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG**

Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG<sup>49</sup> können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierung durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Satz 1). Die Rechtsgrundlage ist dabei in der Verordnung anzugeben (Satz 3), so dass

---

<sup>47</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014 (GVObI. 2014, 344), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Oktober 2024 (GVObI. S. 749).

<sup>48</sup> *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 45 Rn. 2.

<sup>49</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

auch hier ein Zitiergebot greift. Ist durch ein Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung (Satz 4).

Art. 80 Abs. 1 GG betrifft **Rechtsverordnungen**, die auf der Grundlage einer **bundesgesetzlichen Ermächtigung** ergehen.<sup>50</sup> Ist eine bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vorhanden, darf dies im Falle einer Subdelegation außerdem nicht in einer Satzung münden.<sup>51</sup> Eine unmittelbare Anwendung des Art. 80 Abs. 1 GG auf die **Landesgesetzgebung** scheidet grundsätzlich aus.<sup>52</sup>

Art. 80 GG bezieht sich damit nicht auf die Befugnis von Selbstverwaltungskörperschaften, mittels Satzungen autonomes Recht zu setzen.<sup>53</sup> Satzungen i.S.d. § 65 Abs. 1 LVwG fallen demgemäß nicht in den Anwendungsbereich von Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG.<sup>54</sup>

### **(c) Entsprechende Anwendung verordnungsbezogener Zitiergebote im Falle autonomer Satzungsgewalt?**

Auf Fälle, in denen Satzungen kraft echter autonomer Satzungsgewalt erlassen werden, dürften die Grundsätze aus Art. 80 Abs. 1 GG, die für die Übertragung rechtssetzender Gewalt an die Exekutive durch ihre Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen gelten, nicht zu übertragen sein.<sup>55</sup> Gleiches dürfte für die Grundsätze aus Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf gelten.

Solche **Satzungen** sind Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen **Autonomie** erlassen werden.<sup>56</sup> Ihre Legitimation finden sie in dem Gedanken der kommunalen und funktionalen **Selbstverwaltung**, die ihrerseits Ausfluss des Demokratieprinzips ist.<sup>57</sup> Der Unterschied zwischen Rechtsverordnungen und solchen Satzungen liegt darin, dass Letztere auf der Verleihung von Autonomie beruhen und im Rahmen der Selbstverwaltung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden, während Rechtsverordnungen auf einer **Delegation von Rechtsetzungsmacht auf die Exekutive** beruhen.<sup>58</sup> **Rechtsverordnungen** dürfen nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 4 GG bzw. Art. 45 Abs. 1 Satz 1 und 2 LVerf nämlich nur erlassen werden, wenn der

<sup>50</sup> *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 4.

<sup>51</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 22 ff.; *Trésoret*, in: Freymann/Wellner/Trésoret, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 3. Auflage, Stand: 1. Dezember 2025, § 6a StVG Rn. 92.

<sup>52</sup> Vgl. aber zur Ausdehnung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Landesgesetzgebung, soweit sie auf die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) einwirkt BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 - 2 BvR 329/97 -, juris Rn. 50.

<sup>53</sup> BSG, Urteil vom 19. Dezember 1968 - 2 RU 221/66 -, juris Rn. 13.

<sup>54</sup> Vgl. etwa OVG Koblenz, Urteil vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 26.

<sup>55</sup> Zur Verleihung autonomer Satzungsgewalt an rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts BVerfG, Beschluss vom 2. Mai 1961 - 1 BvR 203/53 -, juris Rn. 28.

<sup>56</sup> BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 -, juris Rn. 103; BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 30.

<sup>57</sup> *Nierhaus*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 86. Lfg. November 1998, Art. 80 Abs. 1 Rn. 166; vgl. auch *Schröder*, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB V, 5. Auflage, § 194 SGB V (Stand: 6. Juni 2025), Rn. 78.

<sup>58</sup> Vgl. *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 45 Rn. 2.

parlamentarische Bundes- bzw. Landesgesetzgeber die Exekutive dazu durch Gesetz ermächtigt und ihr dadurch seine eigene Gesetzgebungsbefugnis partiell übertragen hat. Der Erlass von Rechtsverordnungen stellt also eine „heteronome, vom Gesetzgeber abgeleitete staatliche Rechtssetzung“ dar. Diese darf nur kraft der Ermächtigung und innerhalb von deren gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 45 Abs. 1 Satz 2 LVVerfG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmten Grenzen erfolgen.<sup>59</sup>

Aufgrund der aufgezeigten Unterschiede sind nach ständiger Rechtsprechung die in Art. 80 GG und den entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen enthaltenen Grundsätze nicht auf die Verleihung autonomer Satzungsgewalt an rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts anzuwenden.<sup>60</sup> Art. 80 GG und dessen Grundsätze betreffen, wie auch die landesverfassungsrechtlichen Entsprechungen, nur das herkömmliche Ordnungsrecht der Exekutive. Sie betreffen nicht das auf dem **Gedanken der Selbstverwaltung** beruhende Satzungsrecht von Gebietskörperschaften<sup>61</sup> und Anstalten<sup>62</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem explizit entschieden, dass das **Zitiergebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auf kommunale Satzungen keine Anwendung** findet.<sup>63</sup> Eine solche kommunale Satzung kann erlassen werden, ohne dass ihre Rechtsgrundlage genannt zu werden braucht.<sup>64</sup>

Dies hat zur Folge, dass für Satzungen, die aufgrund autonomer Rechtsetzungsbefugnis erlassen worden sind, ordnungsbezogene verfassungsrechtliche Zitiergebote nicht gelten.<sup>65</sup> Das trifft auch zu, wenn z.B. die Satzungsgewalt einer Gemeinde auf einer speziellen Ermächtigung des Landesgesetzgebers beruht.<sup>66</sup>

Soweit die autonome Satzungsgewalt und damit Fälle von § 65 Abs. 1 LVwG in Rede stehen, sind also weder Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG noch Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVVerf bzw. die daraus folgenden Grundsätze entsprechend anzuwenden.

#### **(d) Zitiergebot als zwingendes Rechtsinstitut?**

Fraglich ist aber, ob etwa aus dem Demokratie- und oder dem Rechtsstaatsprinzip folgt, dass Zitiergebote zwingende Rechtsinstitute sind und insofern vor dem Hintergrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG<sup>67</sup> von einer Geltung auszugehen wäre.

<sup>59</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 29.

<sup>60</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1972 - 2 BvL 36/71 -, juris Rn. 56 und 60; Beschluss vom 10. März 1998 - 1 BvR 178/97 -, juris Rn. 59; BayVerfGH, Beschluss vom 30. August 2017 - Vf. 7-VII-15 -, juris Rn. 100; BSG, Urteil vom 19. Dezember 1968 - 2 RU 221/66 -, juris Rn. 13; OVG Koblenz, Urteile vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 28, vom 20. Januar 2010 - 8 C 10725/09 -, juris Rn. 42 und vom 16. Februar 2017 - 6 A 10137/14 -, juris Rn. 36.

<sup>61</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1972 - 2 BvL 36/71 -, juris Rn. 57.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschluss vom 2. Mai 1961 - 1 BvR 203/53 -, juris Rn. 28.

<sup>63</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 30.

<sup>64</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 30 f.

<sup>65</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 30; OVG Koblenz, Urteile vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 28 und vom 20. Januar 2010 - 8 C 10725/09. OVG -, LKRZ 2010, 107 (110 f.); OVG Magdeburg, Urteil vom 14. Juli 2015 - 3 K 236/13 -, juris Rn. 116.

<sup>66</sup> BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1972 - 2 BvL 36/71 -, juris Rn. 60.

<sup>67</sup> Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sieht vor, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss (sog. Homogenitätsgebot).

Rechtsprechung und Literaturmeinungen existieren insofern zu dem **verordnungsbezogenen** Zitiergebot. Dies soll im Folgenden zunächst näher beleuchtet werden, um dann zu erörtern, ob sich die Erkenntnisse auf das satzungsbezogene Zitiergebot übertragen lassen.

#### **(aa) Bundesverwaltungsgericht: Zitiergebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG kein zwingendes Rechtsinstitut**

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 15. Dezember 2016 (Az. 2 C 31.15) entschieden, dass das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG **nicht zu den zwingenden Rechtsinstituten** gehöre, die aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG unmittelbar auch für das Landesverfassungsrecht gälten.

Das Bundesverwaltungsgericht führt insoweit aus, dass nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen müsse. Zu den jedenfalls zu beachtenden rechtsstaatlichen Grundsätzen gehöre es, dass der parlamentarische Gesetzgeber wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen habe. Dass dem **Zitiergebot** ein ebensolches Gewicht für die Einhaltung der Grundsätze der Staatszielbestimmungen zukomme, sei **nicht ersichtlich**, auch wenn es als „**unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaats**“ bezeichnet worden sei. In beschreibender Hinsicht gehöre das Zitiergebot zur **Verfassungswirklichkeit** des bundesrepublikanischen Rechtsstaats schon allein deswegen, weil es im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verankert sei. Auch wenn das Zitiergebot dem Rechtsstaat gut zu Gesicht stehe, könne es aber **nicht** zu denjenigen Grundsätzen gezählt werden, „**ohne die der Rechtsstaat seinen Halt verlöre**“ und die deswegen vom Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG erfasst würden. Anders als das Bestimmtheitsgebot, welchem im Hinblick auf die Grundrechte wie auch auf das Rechtsstaats-, das Demokratie- und das Gewaltenteilungsprinzip eine materielle Schutzfunktion zukomme, **erschöpfe sich das Zitiergebot in formellen Anforderungen**.<sup>68</sup> Ihm komme einerseits eine Appellfunktion zu, die bewirken solle, dass sich der Verordnungsgeber bei dem Erlass der Verordnung des Ermächtigungsrahmens **gewahrt** werde. Andererseits solle es das Auffinden der Ermächtigungsgrundlage zugunsten des betroffenen Bürgers und somit die Kontrolle des Verordnungsrechts erleichtern. Die Aufhebung oder die Einschränkung des Zitiergebots durch einen Landesverfassungsgeber stelle jedoch **nicht die Grundfesten des Rechtsstaats** in Frage. Sie erschwere allenfalls die Kontrolle materiellen Rechts und bewege sich damit innerhalb des den Landesverfassungsgebern zustehenden Gestaltungsrahmens. In keinerlei Hinsicht würden hierdurch die materiell-rechtlichen Bindungen der Exekutive oder die Befugnis der Gerichte zur Überprüfung und gegebenenfalls Verwerfung von Verordnungsrecht geschmälert werden.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> In einer neueren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht allerdings angeführt, das Zitiergebot sei keine bloße Formsache, BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 31.

<sup>69</sup> BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2016 - 2 C 31.15 -, juris Rn. 28 ff.; noch offengelassen bei Beschluss vom 17. März 2015 - 4 BN 29.14 -, juris Rn. 8 f.; zweifelnd, dass aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip ein Zitiergebot für gemeindliche Satzungen folgt OVG Koblenz, Urteil vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 34.



Die Annahme, dass ein Zitiergebot in Bezug auf Rechtsverordnungen nicht zwingend ist, spiegelt sich auch in der landesverfassungsrechtlichen Wirklichkeit wider. So ist nicht in allen Bundesländern ein entsprechendes Zitiergebot in den Landesverfassungen vorgesehen.<sup>70</sup>

### **(bb) Weitere Rechtsprechung und Literatur**

Diese Rechtsauffassung lässt sich weiteren Gerichtsentscheidungen entnehmen. Verschiedene Oberverwaltungsgerichte waren vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls nicht von der zwingenden Geltung des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. dessen Gedanken für die Landesebene ausgegangen.<sup>71</sup> Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen nimmt an, dass der Gedanke des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG weder als Ausfluss des Gewaltenteilungsgrundsatzes noch als Gebot des Rechtsstaatsgrundsatzes in den Rang von Landesverfassungsrecht gehoben werden kann.<sup>72</sup>

Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat in einer Entscheidung zwar geäußert, dass die Angabe der Rechtsvorschriften, welche zum Erlass der Satzungen berechtigten, insbesondere bei belastenden Eingriffen erforderlich sei, zu denen wegen der möglichen Einschränkung des Eigentumsgrundrechts gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG auch Bebauungspläne gehörten. Das Gericht hat hierbei aber konkret auf § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG Bezug genommen, weshalb den Ausführungen nicht entnommen werden kann, dass hiermit eine **verfassungsrechtliche** Notwendigkeit aufgezeigt werden sollte.<sup>73</sup>

Die Auffassung, dass sich die Geltung des Grundsatzes aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auch für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen nicht aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ergibt, wird schließlich in der Literatur überwiegend geteilt.<sup>74</sup> Zwar ergäben sich aus dem grundgesetzlich verankerten Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 GG) verfassungsrechtliche Anforderungen auch für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen, die, wenn nicht durch die Landesverfassungen ausdrücklich umgesetzt, aus demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen abgeleitet würden und damit auch für den Landesgesetzgeber verpflichtend seien. Dazu zähle das Zitiergebot aber **nicht**.<sup>75</sup>

### **(cc) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht ist in einem Urteil aus dem Jahr 1999 davon ausgegangen, dass eine Missachtung des Zitiergebots aus Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ein unerlässliches

---

<sup>70</sup> BVerwG, Beschluss vom 17. März 2015 - 4 BN 29.14 -, juris Rn. 9 m.w.N.; vgl. auch *Hofer-Dinc*, ZJS 2026, 542 (549).

<sup>71</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 18. November 1986 - 1 BA 39/86 -, juris Ls. 1; VGH München, Urteil vom 12. April 2000 - 19 N 98.3739 -, juris Rn. 28; vgl. aber VGH Kassel, Urteil vom 6. November 2009 - 10 C 2691/08.N -, juris Rn. 41.

<sup>72</sup> StGH Wiesbaden, Urteil vom 15. Juli 1970 - P.St. 548 -, juris Rn. 89.

<sup>73</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 39.

<sup>74</sup> *Kment*, in: Jarass/Piero, GG, 18. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 4; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 80 Rn. 9; *Uhle*, in: BeckOK GG, 64. Edition 15. September 2025, Art. 80 Rn. 3, a.A. *Bartlsperger*, VerwArch. 58 (1967), 249 (270 ff.).

<sup>75</sup> *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 25.

Element des demokratischen Rechtsstaates verletze und hat sich hierbei auf einen Aufsatz von *Bartlsperger* berufen.<sup>76</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dem oben genannten Urteil allerdings **aufgegriffen** und ist in Ansehung dieser Formulierung des Bundesverfassungsgerichts trotzdem zu der Auffassung gelangt, dass die Nichtexistenz eines entsprechenden Zitiergebots auf Landesebene **rechtsstaatlich unbedenklich** wäre. Dennoch soll darauf hingewiesen werden, dass das Bundesverfassungsgericht sowie andere Gerichte dies anders sehen könnten als das Bundesverwaltungsgericht.

#### **(dd) Zusammenfassung und Übertragung auf das satzungsbezogene Zitiergebot**

Das Zitiergebot für Rechtsverordnungen ist nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine rechtsstaatliche Notwendigkeit. Es kann letztlich als wichtiges rechtsstaatliches Formerfordernis,<sup>77</sup> welches aber dennoch nicht zwingend vorgehalten werden muss, angesehen werden. Auf ein entsprechendes Zitiergebot kann demnach auch verzichtet werden.<sup>78</sup> Damit ist zugleich gesagt, dass ein bereits bestehendes Zitiergebot inhaltlich abgeschwächt werden darf.

Diese Überlegungen können auf das satzungsbezogene Zitiergebot übertragen werden. Satzungsbezogene Zitiergebote, wie dasjenige aus § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG, verfolgen mit Blick auf Satzungen letztlich dieselben (rechtsstaatlichen) Zwecke wie Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf hinsichtlich Rechtsverordnungen. Die Aufhebung oder Einschränkung der formellen Anforderung, die Rechtsgrundlage anzuführen, welche zum Erlass der Satzung berechtigt, kann wie beim verordnungsbezogenen Zitiergebot die Kontrolle materiellen Rechts erschweren und gleichzeitig die Appellfunktion in Bezug auf den Satzungsgeber beseitigen oder abschwächen. Es würden hierdurch aber ebenso wenig materiell-rechtliche Bindungen beseitigt noch in Bezug auf Satzungen grundlegende Prüfungs- und Verwerfungsbefugnisse der Gerichte beschnitten. Insofern ist das Vorhalten eines satzungsbezogenen Zitiergebots ebenfalls nicht aus demokratischen oder rechtsstaatlichen Gesichtspunkten verfassungsrechtlich als verpflichtend zu bewerten.

Mit Blick auf Satzungen i.S.d. § 65 Abs. 1 LVwG kommt – wie dargelegt – hinzu, dass bei autonomer Satzungsgewalt keine Notwendigkeit besteht, einen Legitimationszusammenhang zum unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebungsorgan zu dokumentieren.

#### **(e) Zwischenergebnis**

Für Satzungen i.S.d. § 65 Abs. 1 LVwG, die auf Autonomie beruhen, folgt aus Verfassungsrecht weder die Anwendung noch das Erfordernis eines Zitiergebots. Demgemäß wäre sowohl die Abschaffung als auch die Abschwächung des Zitiergebots aus § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG hin zu einer bloßen Ordnungsvorschrift insoweit zulässig.

---

76 BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, juris Rn. 159 unter Berufung auf *Bartlsperger*, VerwArch. 58 (1967), 249 (270); hierzu BVerwG, Beschluss vom 17. März 2015 - 4 BN 29.14 -, juris Rn. 8.

77 *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 80 Rn. 44; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 52.

78 *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 80 Rn. 9.

## (2) Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben, § 65 Abs. 2 LVwG

Fraglich ist, was gilt, wenn Körperschaften des öffentlichen Rechts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind und in diesem Zusammenhang Satzungen erlassen werden.

Nach § 65 Abs. 1 LVwG können auch außerhalb des Bereichs der eigenen Angelegenheiten (§ 65 Abs. 1 LVwG) Angelegenheiten durch Satzung geregelt werden, soweit dies gesetzlich ausdrücklich zugelassen ist. Dies erfasst insbesondere die Weisungsaufgaben (vgl. § 3 Abs. 1 GO, § 3 Abs. 1 KrO, § 4 AO).<sup>79</sup> Für solche Satzungen gelten dann nach der einfach-gesetzlichen Konzeption ebenfalls die Vorgaben aus § 66 LVwG.

### (a) Problemaufriss: Rechtsverordnungen im materiellen Sinn („Etikettenschwindel“)

Es wird in Rechtsprechung und Literatur vertreten, dass das **verordnungsbezogene** Zitiergebot bei Satzungen, die im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises erlassen werden, Geltung beansprucht.<sup>80</sup> Diese Ansicht wird damit begründet, dass es sich hierbei um „**Rechtsverordnungen im materiellen Sinne**“ handle, die in der Form einer Satzung erlassen würden.<sup>81</sup> Die Satzungsgewalt leite sich in diesen Fällen nicht aus dem Selbstverwaltungsrecht ab, sondern es handle sich um gesetzesverlängernde Normsetzung durch die Exekutive.<sup>82</sup>

Der 1. Senat des OVG Koblenz etwa folgt dieser Auffassung nicht. Sinn und Zweck des rheinland-pfälzischen Zitiergebots (Art. 110 Abs. 1 Satz 3 RhPfVerf) sei es, Rechtssätze, die nicht unmittelbar durch Beschlüsse demokratisch gewählter Organe zustande gekommen seien, in eine Legitimationszusammenhang mit dem Grundsatz der demokratischen Gestaltung des Staates und seiner Einrichtungen zu bringen. Ihre demokratische Legitimität erhielten die kommunalen Satzungen durch die Zuständigkeit der unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaften in den Gemeinden. Demokratieprinzip und Rechtsstaatsgebot verlangten folglich keine Anwendung des Art. 110 LV auf kommunale Satzungen. Auch aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip selbst folgten keine darüber hinausgehenden Zitierpflichten.<sup>83</sup>

In der Kommentarliteratur zu Art. 80 GG wird hierzu überwiegend nur ausgeführt, dass Art. 80 GG weder unmittelbar noch analog für Satzungen gelte.<sup>84</sup> Im Übrigen wird in der Literatur mittlerweile in Abkehr vom materiellen Verordnungsbegriff vielfach ein

<sup>79</sup> Friedersen/Stadelmann, in: PdK SH A-15, Januar 2023, LVwG § 65 Anm. 6.

<sup>80</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 21. August 1992 - 6 L 119/90 -, juris Rn. 24; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, 137. EL Januar 2026, § 9 Rn. 1638; vgl. auch Bauer, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 80 Rn. 17; offengelassen bei OVG Koblenz, Urteil vom 20. Januar 2010 - 8 C 10725/09.OVG -, LKRZ 2010, 107 (110 f.); OVG Magdeburg, Urteil vom 14. Juli 2015 - 3 K 236/13 -, juris Rn. 118 ff.; vgl. zur Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz Cornils, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage 2022, RPFVerf Art. 77 Rn. 36; vgl. zur analogen Anwendung von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Schliesky/Schulz, PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 91.

<sup>81</sup> Zur Diskussion siehe etwa OVG Koblenz, Urteil vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 28; OVG Magdeburg, Urteil vom 14. Juli 2015 - 3 K 236/13 -, juris Rn. 118 jeweils m.w.N.; vgl. zu dieser Bezeichnung auch VGH München, Beschluss vom 8. März 2016 - 14 ZB 15.1373 -, juris Rn. 10.

<sup>82</sup> VGH München, Beschluss vom 8. März 2016 - 14 ZB 15.1373 -, juris Rn. 10.

<sup>83</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 1. Oktober 2008 - 1 A 10362/08 -, juris Rn. 33 f.

formalisierter Verordnungsbegriff und damit eine **formelle Bestimmung**, ob eine Rechtsverordnung vorliegt, bevorzugt.<sup>85</sup>

Dem Bundesverfassungsgericht ist die Kategorie des „Etikettenschwindels“<sup>86</sup> nicht fremd. So hat es mit Blick auf eine Vorschrift, nach der die Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ eine Satzung erhielt, die von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen wurde und in gleicher Weise geändert und ergänzt werden konnte, angenommen, dass diese in Wirklichkeit eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung enthalte und auf dieser Grundlage keine Satzung, sondern eine nur als Satzung bezeichnete und an Art. 80 GG zu messende **Rechtsverordnung** ergehe.<sup>87</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellte dabei maßgeblich darauf ab, dass der Akt der Rechtsetzung selbst durch eine staatliche Stelle und nicht von der Stiftung im Rahmen einer ihr verliehenen Autonomie erfolge. Der Stiftung könnten Rechtsregeln vorgeschrieben werden, auf deren Ausgestaltung diese selbst keinen Einfluss habe. Dadurch werde der Stiftung ein fremder Wille auferlegt. Gleichzeitig betonte das Bundesverfassungsgericht, dass durch die Zustimmung einer staatlichen Stelle der Charakter der Satzung als einer autonomen Rechtsvorschrift nicht berührt werde, da sie lediglich eine Voraussetzung der Wirksamkeit der Satzung enthalte und der Betätigung der Autonomie Grenzen setze.<sup>88</sup>

Die vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Konstellation unterscheidet sich aber von Satzungsermächtigungen im Rahmen von Weisungsaufgaben, da die Körperschaften des öffentlichen Rechts in diesen Fällen auf Grundlage einer gesetzlichen Satzungsermächtigung **selbst** den Akt der Rechtssetzung vornehmen.

#### **(b) Berücksichtigung des monistischen Aufgabenmodells**

Gemäß dem Gesetzentwurf der Landesregierung soll die Rechtsansicht, dass das verfassungsrechtliche (verordnungsbezogene) Zitiergebot für Satzungen greift, die im übertragenen Wirkungskreis erlassen werden, weil es sich dabei tatsächlich um Rechtsverordnungen in Satzungsform handele, in Schleswig-Holstein **nicht** zur Anwendung kommen.

Entsprechende Gerichtsentscheidungen seien in Bundesländern ergangen, in denen das **dualistische** Aufgabenmodell zugrunde gelegt sei. In Schleswig-Holstein sei, anders als dort, das **monistische** Aufgabenmodell verwirklicht (Art. 54 Abs. 1 und 2 LVerf i.V.m. §§ 2, 3 GO i.V.m. §§ 2, 3 KrO). Damit seien in Schleswig-Holstein verfassungsrechtlich im

---

<sup>84</sup> Siehe etwa *Mann*, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 3; *Nierhaus*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 86. Lfg. November 1998, Art. 80 Abs. 1 Rn. 164; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. EL Januar 2026, Art. 80 Rn. 48; *Uhle*, in: BeckOK GG, 65. Edition 1. März 2026, Art. 80 Rn. 1; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 80 Rn. 32; nur auf Selbstverwaltungsangelegenheiten bezugnehmend *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 80 Rn. 17.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 80 Rn. 16; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 80 Rn. 19; *Uhle*, in: BeckOK GG, 65. Edition 1. März 2026, Art. 80 Rn. 2; *Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG, 8. Auflage 2025, Art. 80 Rn. 35.

<sup>86</sup> Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 14. Juli 2015 - 3 K 236/13 -, juris Rn. 120.

<sup>87</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1959 - 2 BvF 1/58 -, juris Rn. 138 ff.

<sup>88</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1959 - 2 BvF 1/58 -, juris Rn. 141 f.

Ausgangspunkt die Gemeinden für alle in ihrem Gebiet anfallenden öffentlichen Aufgaben zuständig, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt sei – unabhängig davon, ob eine öffentliche Aufgabe nur örtlichen oder aber überörtlichen Charakter habe. Insbesondere am Beispiel gemeindlicher Satzungen sei auch der unmittelbar demokratische Anteil an der Rechtsetzung besonders deutlich, der in der Verordnungsgebung nicht auftrete.<sup>89</sup>

Tatsächlich folgt Schleswig-Holstein nicht dem dualistischen Aufgabenmodell und der damit einhergehenden Unterscheidung zwischen Selbstverwaltungsaufgaben und Staatsaufgaben, sondern dem **monistischen Aufgabenmodell**.<sup>90</sup> Danach sind die Kommunen die ausschließlichen Träger der öffentlichen Gewalt auf ihrem Gebiet und demzufolge berechtigt und verpflichtet, dort alle öffentlichen Aufgaben allein und in eigener Verantwortung zu erfüllen, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Es wird nicht zwischen gemeindlichen und staatlichen Aufgaben unterschieden, sondern von einem **einheitlichen Begriff der öffentlichen Aufgaben** ausgegangen.<sup>91</sup> Länder mit monistischem Aufgabenmodell – wie Schleswig-Holstein – verstehen also alle von der Gemeinde wahrgenommenen Aufgaben als gemeindliche Aufgaben.<sup>92</sup> Durch diese Gestaltung soll das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht auf übertragene Aufgaben ausgedehnt werden und nicht auf die verfassungsrechtlich garantierten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkt sein.<sup>93</sup>

Die staatliche Weisungsbefugnis im übertragenen Wirkungskreis folgt im monistischen Modell nicht bereits aus dem Charakter der Aufgabe als staatliche Aufgabe, sondern erfordert eine **ausdrückliche gesetzliche Normierung**. Fehlt es an einem solchen Gesetz, ist eine Weisung, die die kommunale Aufgabenerfüllung steuern soll, unzulässig. Die Spielräume für kommunales Handeln sind damit im monistischen Aufgabenmodell grundsätzlich größer als im dualistischen Modell.<sup>94</sup> Gleichzeitig hält sich der tatsächliche Autonomiegewinn aufgrund der Möglichkeit einer gesetzlichen Normierung in Grenzen.<sup>95</sup>

### (c) Anknüpfung an Einordnung der Weisungsaufgaben

Ob Satzungen, die in Schleswig-Holstein im Rahmen von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf einer gesetzlichen Grundlage (vgl. § 65 Abs. 2 LVwG) erlassen werden, an dem verordnungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind oder nicht, ist – soweit ersichtlich – gerichtlich nicht geklärt.

---

<sup>89</sup> LT-Drs. 20/3514, S. 21.

<sup>90</sup> Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 54 Rn. 113.

<sup>91</sup> Brüning, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band III, 1. Auflage 2022, § 64 Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 49.

<sup>92</sup> Dreier, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 28 Rn. 81; Hellermann, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band VII, 1. Auflage 2025, § 202 Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 35; Röhl, in: Schoch/Eifert, BesVerwR, 2. Auflage 2024, Kap. 2 Rn. 68.

<sup>93</sup> Hellermann, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band VII, 1. Auflage 2025, § 202 Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 35.

<sup>94</sup> Brüning, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 3, 4. Auflage 2020, 1. Aufgaben der Gemeinden, Rn. 76.

<sup>95</sup> Vgl. Hellermann, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band VII, 1. Auflage 2025, § 202 Kommunale Selbstverwaltung, Rn. 35 spricht insoweit von unechten, bloß formellen oder abgeschwächten Selbstverwaltungsaufgaben.

Dieses Problem knüpft letztlich an die Diskussion zu der strittigen Frage an, ob Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung „ihrem Wesen nach“ (pflichtige) Selbstverwaltungsangelegenheiten, Auftragsangelegenheiten oder eine Aufgabenart sui generis bzw. eine Zwischenform sind.<sup>96</sup>

Je mehr man Weisungsaufgaben dem Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben und damit dem Bereich der Autonomie zuordnet, desto näher liegt auch die Annahme, dass hierauf beruhende Satzungen **nicht** am verordnungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind. Hierzu bestehen verschiedene Auffassungen.

Zunächst kann aus dem Umstand, dass eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Satzungen besteht (vgl. § 65 Abs. 2 LVwG), nicht auf den Charakter der betroffenen Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten geschlossen werden. Zwischen Handlungsform und Aufgabencharakter besteht kein zwingender Zusammenhang.<sup>97</sup>

Das Obergerverwaltungsgericht Schleswig hat in einer Entscheidung vom 20. März 1992 geäußert, dass die zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden und Kreise seien.<sup>98</sup>

*Brüning* etwa sieht die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben als den echten Selbstverwaltungsaufgaben nahe stehend. Er begründet dies damit, dass die ursprünglich staatlichen Aufgaben mit der Übertragung zu Angelegenheiten der Kommunen geworden seien, die diese im eigenen Namen mit eigenem Personal und eigenen Mitteln verwalteten.<sup>99</sup>

In der Kommentierung zur Art. 54 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung wird durch *Ewer* in Anbetracht der Fachaufsicht und Weisungen im Zusammenhang mit Weisungsaufgaben der Selbstverwaltungsscharakter solcher Aufgaben allerdings in Frage gestellt und darin letztlich eine kommunale Aufgabe eigener Art gesehen. Dabei hebt er neben der Fachaufsicht und Weisungen hervor, dass die Verpflichtung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben regelmäßig aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ausschließlich die Bürgermeister, Landräte oder Amtsvorsteher treffe und die Gemeinden und Gemeindeverbände selbst von der Mitentscheidung und Beteiligung ausgeschlossen seien. Darin liege ein wesentlicher Unterschied zu der Erfüllung der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Hierzu etwa VerfG Bbg, Urteil vom 17. Oktober 1996 - 5/95 -, juris Rn. 39; *Brüning*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 3, 4. Auflage 2020, 1. Aufgaben der Gemeinden, Rn. 77; *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Dezember 2022, LVwG § 17 Anm. 1.2; *Oebbecke*, NWVBI 2024, 133 (134), jeweils m.w.N.; vgl. zur Einstufung als Selbstverwaltungsangelegenheiten VerfGH NRW, Urteil vom 15. Februar 1985 - 17/83 -, juris LS 1; OVG Münster Beschluss vom 16. März 1995 - 15 B 2839/93 -, juris LS 1.

<sup>97</sup> *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Auflage 2024, § 15 Rn. 10.

<sup>98</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 20. März 1992 - 1 L 146/91 -, juris Rn. 24; vgl. auch *Schwarz*, in: HK-VerwR, 5. Auflage 2021, VwVfG § 35 Rn. 106 m.w.N.

<sup>99</sup> *Brüning*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 3, 4. Auflage 2020, § 64 B. V. 1. Aufgaben der Gemeinden, Rn. 77.

<sup>100</sup> *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 54 Rn. 113 ff.; gegen die Einordnung als Selbstverwaltung auch *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 48.

*Schliesky/Schulz* und *Burgi* betonen die Austauschbarkeit von Satzung und Rechtsverordnung als Handlungsform, wenn die Gemeinde aufgrund gesonderter Ermächtigung im Bereich der staatlichen Weisungsaufgaben auch eine Satzungsbefugnis eingeräumt bekommt.<sup>101</sup> Diese Austauschbarkeit könnte für die Einschlägigkeit des verordnungsbezogenen Zitiergebots sprechen, damit rechtliche Anforderungen nicht durch die Wahl des Regelungsinstruments unterlaufen werden können. Allerdings könnte man dies auch als bloße Folge der eingeräumten Wahlmöglichkeit hinsichtlich der Handlungsform bewerten.

#### **(d) Bewertung und Folgen**

Das monistische Aufgabenfallmodell führt jedenfalls nicht dazu, dass Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit eigenen (Selbstverwaltungs-)Angelegenheiten in Bezug auf die Autonomie vollständig gleichzusetzen sind. Im Vergleich zu klassischen Selbstverwaltungsaufgaben sind die Weisungsaufgaben mit einer staatlichen Einflussnahme „belastet“<sup>102</sup> bzw. staatlich „aufgeladen“<sup>103</sup>. Ob der Umstand, dass in Schleswig-Holstein das monistische Aufgabenmodell vorherrscht, dazu führt, dass diese Satzungen auch bei Weisungsaufgaben nicht am verordnungsbezogenen, sondern am satzungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind, ist letztlich eine Frage der Rechtsansicht.

Aktuell ergibt sich mit Blick auf die Anforderungen an die Zitierung der Rechtsgrundlage kein Unterschied, selbst wenn man davon ausginge, dass Satzungen im Bereich der Weisungsaufgaben am verordnungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind. Das Obergerverwaltungsgericht Schleswig geht nämlich davon aus, dass § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG in seinem Anforderungsgehalt im Gleichklang mit dem einfachgesetzlichen verordnungsrechtlichen Zitiergebot des § 55 Abs. 1 Nr. 2 LVwG auszulegen sei, welches wiederum vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Zitiergebote nach Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf und Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG auszulegen sei.<sup>104</sup> Erst bei Abschwächung oder Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots müsste sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schleswig-Holstein positionieren, ob das verordnungsbezogene Zitiergebot bei Satzungen im Bereich der Weisungsaufgaben zum Tragen kommt.

Ohnehin dürfte die Relevanz dieser Problematik überschaubar sein. Für Gemeinden ist bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Verordnung das typische Instrument, vgl. § 53 LVwG.<sup>105</sup> Ist eine bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vorhanden, darf dies im Falle einer Subdelegation außerdem nicht in einer Satzung münden.<sup>106</sup> Im Übrigen erfordert § 65 Abs. 2 LVwG stets eine ausdrückliche gesetzliche

---

<sup>101</sup> Daher soll auch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG Anwendung finden *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 91; *Burgi*, Kommunalrecht, 7. Auflage 2024, § 15 Rn. 12.

<sup>102</sup> Vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 17. Oktober 1996 - 5/95 -, juris Rn. 40 f.

<sup>103</sup> *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Dezember 2022, LVwG § 17 Anm. 1.3.2.

<sup>104</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 3. September 2019 - 2 KN 5/16 -, juris Rn. 27.

<sup>105</sup> *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 39 und 47.

<sup>106</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 22 ff.; *Trésoret*, in: Freymann/Wellner/Trésoret, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 3. Auflage, Stand: 1. Dezember 2025, § 6a StVG Rn. 92.

Ermächtigung, um im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung Satzungen erlassen zu dürfen.<sup>107</sup>

Für den Fall der geplanten Änderung des satzungsbezogenen Zitiergebots würde Folgendes gelten:

Sofern man der Rechtsansicht folgt, dass (auch beim monistischen Aufgabenmodell) Satzungen im Rahmen von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung an dem verordnungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind, würde sich die einfach-gesetzliche Änderung des Zitiergebots in § 66 LVwG nicht auf diese Satzungen auswirken. Soweit sich die Anforderungen aus § 66 LVwG an Satzungen und die Anforderungen an Verordnungen unterscheiden, bestünden unterschiedliche Anforderungen, je nachdem, ob eine Satzung im Rahmen von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung erlassen wurde oder nicht.

Folgt man hingegen der im Gesetzentwurf vertretenen Rechtsansicht der Nichtgeltung des verordnungsbezogenen Zitiergebots, wofür **gute Gründe und Anknüpfungen in Rechtsprechung und Literatur** auszumachen sind, ergibt sich insoweit kein Problem und Satzungen i.S.d. § 65 LVwG sind dann allesamt nur den einfach-gesetzlichen satzungsbezogenen Formerfordernissen unterworfen.

#### **(e) Kein Hinderungsgrund für Ausgestaltung als Soll-Vorschrift**

Zur Beantwortung der Frage, **ob** das satzungsbezogene Zitiergebot hin zu einer Soll-Vorschrift verändert werden **darf**, kann aber letztlich dahinstehen, ob das verordnungsbezogene Zitiergebot gilt, wenn Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben ergehen.

Denn entweder geht man davon aus, dass Satzungen, die im Rahmen einer Weisungsaufgabe erlassen werden, genauso wie Satzungen in eigenen Angelegenheiten, **nicht** vom verordnungsbezogenen Zitiergebot erfasst werden. Bei dieser Rechtsauffassung würde § 66 LVwG unterschiedlos in Bezug auf Satzungen in eigenen wie auch in übertragenen Angelegenheiten gelten.

Sollte man hingegen vertreten, dass im Rahmen von Weisungsaufgaben erlassene Satzungen dem **verordnungsbezogenen** Zitiergebot unterfallen, gälte dies **unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des § 66 LVwG**, da insofern maßgeblich wäre, dass diese Satzungen Rechtsverordnungen im materiellen Sinne darstellten und an den Vorgaben für Rechtsverordnungen aus § 56 Abs. 1 Nr. 2 LVwG, Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf zu messen wären. Dieses verordnungsbezogene Zitiergebot würde dann auch nicht nur den Regelfall darstellen, sondern stets für entsprechende Satzungen gelten und ein Verstoß hiergegen würde zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung in Satzungsform führen.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Dabei wird vertreten, dass die allgemeine Satzungsermächtigung aus § 4 Abs. 1 Satz 1 GO vorbehaltlich besonderer Anforderungen aufgrund von grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten ausreicht. In dieser Funktion solle die Zusatzbedeutung des § 4 Abs. 1 Satz 1 GO liegen, die über die deklaratorische Bestätigung der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 verbürgten Satzungsbefugnis hinausgehe, *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 48 ff.



## **(f) Zwischenergebnis**

In Bezug auf Satzungen, die im Rahmen von Weisungsaufgaben ergehen, wird vertreten, dass das verordnungsbezogene Zitiergebot greift. Eine Änderung von § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG hin zu einer Soll-Vorschrift hätte dann mit Blick auf diese Satzungen keine Auswirkungen. Der Gesetzentwurf der Regierung geht allerdings nicht von einer Geltung des verordnungsbezogenen Zitiergebots für solche Satzungen aus und kann hierfür gute Gründe anführen. Unabhängig davon stehen diese Überlegungen der Zulässigkeit einer Änderung von § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG hin zu einer Soll-Vorschrift nicht entgegen.

### **bb) Ergebnis: Verfassungsrechtliches Zitiergebot für Satzungen**

Aus Verfassungsrecht folgt in Bezug auf Schleswig-Holstein nicht die Existenz bzw. das Erfordernis eines satzungsbezogenen Zitiergebots. Allenfalls käme eine Anwendung des verordnungsbezogenen Zitiergebots auf Satzungen, die im Rahmen von Weisungsaufgaben ergehen, in Betracht. Dagegen sprechen aber gute Gründe.

### **c) Bewertung der Änderung zu einer Soll-Vorschrift**

Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit einer Ausgestaltung als Soll-Vorschrift wirft die geplante Änderung Fragen hinsichtlich des Nutzens sowie Bedenken hinsichtlich der Rechtssicherheit auf.

#### **aa) Fehlende Anwendungsfälle für Abweichung von Soll-Vorschrift**

Es erscheint mit Blick auf eine geplante Entbürokratisierung zunächst fraglich, ob die Änderung hin zu einer Soll-Vorschrift diesem Anliegen dient. Das Zitiergebot wäre außer bei Vorliegen besonderer Gründe weiterhin einzuhalten. Die Überlegung, ob besondere Gründe vorliegen, die eine Abweichung zulassen, würde als zusätzliche Überlegung Aufwand erzeugen und nicht entlasten. Außerdem drängen sich keine Fallbeispiele auf, in denen tatsächlich besondere Gründe für die Abweichung vom satzungsbezogenen Zitiergebot vorliegen könnten. Es erscheint jedenfalls höchst unklar, welches ein Anwendungsfall sein könnte.

#### **bb) Fehlende Klarheit hinsichtlich der Rechtsfolge**

Eine echte Veränderung würde sich aber dadurch ergeben, dass die Verschiebung in die Soll-Vorgaben dazu führt, dass ein Verstoß gegen das Zitiergebot nicht mehr die Gesamtunwirksamkeit der Satzung bewirkt.

Da das satzungsbezogene Zitiergebot gerade deshalb zu einer Soll-Vorschrift geändert werden soll, empfiehlt es sich, dies explizit in den Normtext aufzunehmen. Mindestens aber müsste dies aus der Gesetzesbegründung deutlich erkennbar werden. Dabei sollte zugleich ersichtlich werden, dass eine Satzung weder unwirksam sein soll, wenn gar keine Rechtsgrundlagen benannt werden, als auch, wenn zwar Rechtsgrundlagen benannt werden, dies aber den konkreten Anforderungen nicht genügt. Anderenfalls könnten Unklarheiten hinsichtlich der Rechtsfolge entstehen.

---

108 Zur Unwirksamkeitsfolge *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Januar 2023, LVwG § 56 Anm. 1.; *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 45 Rn. 15.

### cc) Unterlaufen der Zwecke des Zitiergebots

Bei dieser Bedeutung der Soll-Vorschrift ist allerdings kritisch zu sehen, dass einerseits die Einhaltung des Zitiergebots nach der gesetzlichen Konzeption den Regelfall darstellen soll, gleichzeitig ein Verstoß hiergegen keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Satzung hätte. Dies birgt die Gefahr eines freigiebigen Umgangs der Satzungsgeber mit den gesetzlichen Vorgaben.<sup>109</sup> Ob das Zitiergebot dann noch die aufgezeigten Zwecke erfüllt, die auch den Interessen des Satzungsgebers dienen,<sup>110</sup> erscheint sehr fraglich.

### dd) Gegebenenfalls unterschiedliche Anforderungen je nach Satzung

Sofern man trotz monistischen Aufgabenmodells in Schleswig-Holstein von der Geltung des verordnungsbezogenen Zitiergebots in Bezug auf Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben ausgeht, würde sich die Änderung hin zu einer Soll-Vorschrift außerdem nur partiell auswirken, nämlich im Hinblick auf Satzungen, die in eigenen Angelegenheiten erlassen wurden. Dies brächte gleichzeitig die Gefahr von Rechtsunsicherheit mit sich, da nunmehr zwischen Satzungen mit Blick auf die Anforderungen des Zitiergebots zu differenzieren wäre und ein Verstoß zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen würde.

### d) Bewertung der Regelung im Übrigen

Nach gutachterlicher Feststellung der Zulässigkeit der Gestaltung als Soll-Vorschrift drängen sich mit Blick auf die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Regelung in § 66 Abs. 2 Nr. 2 Halbs. 2 LVwG – die hinsichtlich der geforderten Zitiertiefe der Version aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung entspricht – auch im Übrigen **keine rechtlichen Bedenken** auf. Wie dargestellt, ist eine Abschwächung des Zitiergebots zulässig und muss das satzungsbezogene Zitiergebot nicht im Gleichklang mit dem verordnungsbezogenen Zitiergebot geregelt werden.

Allerdings gibt es wiederum Bedenken, ob die mit der Änderung erwünschten Vorteile erreicht werden können. Der Entwurf sieht vor, dass, wenn die zum Erlass der Satzungen berechtigenden Rechtsvorschriften mehrere Gliederungsebenen aufweisen, **zusätzlich die jeweils erste Untergliederung** (Absatz, Satz oder Nummer) anzugeben ist. Dies ist gemäß der Entwurfsbegründung so gemeint, dass bei Rechtsvorschriften mit mehreren Absätzen der maßgebliche Absatz zusätzlich zu zitieren wäre. Bei einer Rechtsvorschrift ohne Absätze aber mit mehreren Sätzen wäre der maßgebliche Satz zusätzlich zu zitieren. Sind mehrere Absätze vorhanden und enthält der maßgebliche und damit zu zitierende Absatz mehrere Sätze, müsste aus diesen Sätzen nicht der maßgebliche Satz benannt werden.<sup>111</sup> Dies wird durch die gewählte Formulierung hinreichend klar.

Indes erscheint fraglich, ob dies tatsächlich zu einer Reduzierung von Aufwand führt, zumal vom Satzungsgeber ohnehin zu fordern ist, dass er die zutreffende(n) Rechtsgrundlage(n) auffindet und heranzieht. Sollte eine Rechtsvorschrift unterhalb der ersten

---

<sup>109</sup> Allerdings dürfte ein Verstoß gegen die gesetzliche Soll-Vorgabe zumindest Gegenstand der Kommunalaufsicht bzw. bei Weisungsaufgaben der Fachaufsicht werden können.

<sup>110</sup> LT-Umdr. 20/6639, S. 3.

<sup>111</sup> LT-Drs. 20/3514, S. 22.

Untergliederungsebene ausdifferenzierte Regelungen oder gar mehrere Rechtsgrundlagen enthalten, würde die Nennung nur der ersten Untergliederung den Zwecken eines Zitiergebots entgegenstehen. Der Satzungsgeber hätte außerdem einen geringeren Anreiz, sich über die richtige Rechtsgrundlage zu vergewissern – was auch zu materiellen Fehlern führen mag. Außerdem würden weder von der Satzung betroffene Personen noch Gerichte sicher erkennen können, welche Rechtsgrundlage der Satzung konkret zugrunde gelegt wurde. Dies kann wiederum zu Mehraufwand an anderer Stelle führen.

#### e) Rechtsförmlichkeit

Bei Absatz 1 und 2 des § 66 LVwG handelt es sich bislang jeweils um einen zusammenhängenden Satz, der kumulativ geltende Muss- (Abs. 1) bzw. Soll-Vorgaben (Abs. 2) enthält. Demgemäß würde sich in Anpassung an die bisherige Gesetzessystematik empfehlen, bei der Nr. 1 des Absatzes 2 das „und“ am Ende des Satzes zu streichen und hinter „kennzeichnen“ ein Komma zu setzen. Zusätzlich müsste unter Nr. 2. als letztes Wort „und“ aufgenommen worden und der „.“ gestrichen werden.

Dem Gutachten wird eine nach den Regeln der Rechtsförmlichkeit angefertigte Entwurfsfassung als Anlage beigelegt.

#### f) Zusammenfassung

Einer Änderung des in § 66 Abs. 1 Nr. 2 LVwG statuierten satzungsbezogenen Zitiergebots (Muss-Vorschrift) hin zu einer Soll-Vorschrift steht kein höherrangiges Recht entgegen. Höherrangiges Recht zwingt insbesondere nicht dazu, Verstöße gegen ein landesgesetzliches satzungsrechtliches Zitiergebot zwingend mit der Unwirksamkeit der Satzung zu sanktionieren. In Bezug auf Satzungen, die im Rahmen von Selbstverwaltungsangelegenheiten erlassen werden (vgl. § 65 Abs. 1 LVwG), folgt aus Verfassungsrecht auch nicht eine unmittelbare Geltung eines satzungsbezogenen Zitiergebots.

Allerdings existiert eine Rechtsauffassung in Rechtsprechung und Literatur, wonach Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben (vgl. § 65 Abs. 2 LVwG) dem verordnungsbezogenen Zitiergebot unterfallen, da es sich um Rechtsverordnungen im materiellen Sinne handele. Folgte man dieser Ansicht, würde trotz der Satzungsform das Zitiergebot für Rechtsverordnungen (§ 56 Abs. 1 Nr. 2 LVwG, Art. 45 Abs. 1 Satz 3 LVerf) gelten und sich eine Änderung des § 66 LVwG **insoweit** nicht auswirken. Da das verordnungsbezogene Zitiergebot nicht lediglich eine Soll-Vorschrift ist und ein Verstoß gegen die Vorschrift zugleich die Unwirksamkeit der Rechtsverordnung zur Folge hat,<sup>112</sup> würden die Anforderungen und Rechtsfolgen des Zitiergebots je nachdem, ob eine Satzung in eigenen oder übertragenen Angelegenheiten erlassen wurde, unterschiedlich ausfallen. Ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schleswig-Holstein dieser streitbaren Rechtsauffassung folgen würde, kann nicht mit letzter Sicherheit prognostiziert werden. Es gibt aber insbesondere vor dem Hintergrund des monistischen Aufgabenmodells **gute Gründe** dafür, dass in Schleswig-Holstein das verordnungsbezogene Zitiergebot **nicht** für Satzungen im Rahmen von Weisungsaufgaben gilt.

<sup>112</sup> *Friedersen/Stadelmann*, in: PdK SH A-15, Januar 2023, LVwG § 56 Anm. 1.; *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 45 Rn. 15.

## 4. Regelungsalternativen

Im nachfolgenden Abschnitt sollen Regelungsalternativen beleuchtet werden.

### a) Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots

Als einschneidendste Regelungsalternative kommt die Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots in Frage.<sup>113</sup> Es handelt sich bei dem satzungsbezogenen Zitiergebot nach der hiesigen gutachterlichen Einschätzung nicht um eine rechtsstaatliche Notwendigkeit.

Für die Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots spricht insbesondere, dass Unklarheiten hinsichtlich der Zitiertiefe und -breite beseitigt wären und Satzungen nicht mehr allein aufgrund eines Verstoßes gegen das Zitiergebot zu Fall gebracht würden.

Hiergegen spricht allerdings, dass der Satzungsgeber dann nicht mehr (auch) aufgrund des Zitiergebots gehalten wäre, sich über seine Rechtsgrundlagen zu vergewissern. Dies könnte zu mehr Fehlern in den zu erlassenden Satzungen führen.<sup>114</sup> Hinzukommen die Aspekte der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere bei belastenden Eingriffen,<sup>115</sup> und der Bürgernähe. Durch die Angabe der Ermächtigung für die Satzung ist dem Bürger deutlich leichter bzw. gegebenenfalls überhaupt erst möglich, die Rechtsgrundlagen zu prüfen.<sup>116</sup> Auch für die Gerichte würde die Prüfung erschwert.<sup>117</sup>

Sollte man, anders als im Gesetzentwurf der Regierung, zudem der Rechtsansicht folgen, dass Satzungen, die im Zuge der Aufgabenerfüllung nach Weisung (vgl. § 65 Abs. 2 LVwG) erlassen werden, wie Rechtsverordnungen zu behandeln sind, würde für derartige Satzungen (weiterhin) das verordnungsbezogene Zitiergebot gelten. Insofern würde bei einer Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots für einen Teil der Satzungen das Problem der richtigen Zitierung der Rechtsgrundlage nicht beseitigt werden. Außerdem würde sodann für einen Teil der Satzungen ein Zitiergebot gelten, während für die übrigen Satzungen keines gilt. Dies würde zu Herausforderungen für Satzungsgeber und zu unterschiedlichen Standards bei Satzungen führen.

### b) Gestaltung als Ordnungsvorschrift ohne Soll-Vorgabe

Eine weitere Möglichkeit wäre, das satzungsbezogene Zitiergebot auf anderem Wege als durch die Aufnahme in die Soll-Vorgaben in eine **bloße Ordnungsvorschrift** zu wandeln. Da Anwendungsfälle für eine Abweichung von der Soll-Vorgabe nur schwer zu finden sein dürften und die Prüfung dessen ein weiterer Prüfungsschritt wäre, dürfte das Ziel der Entlastung der Verwaltung hierdurch noch mehr gefördert werden können. Hierfür müsste gesetzlich vorgesehen werden, dass die Rechtsvorschriften, die zum Erlass der Satzung berechtigen, anzugeben sind, ein Verstoß hiergegen aber nicht zur Nichtigkeit der Satzung führt. Ein Verstoß gegen das Zitiergebot wäre dann ohne Auswirkungen auf die Wirksamkeit

---

<sup>113</sup> LT-Umdr. 20/5821, S. 2.

<sup>114</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 31.

<sup>115</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 2. März 2023 - 1 KN 19/18 -, juris Rn. 39.

<sup>116</sup> *Brüning*, Dt. KommunalR, 5. Auflage 2025, § 14 Rn. 38.

<sup>117</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 - 9 CN 2.22 -, juris Rn. 31.

der Satzung, was Anliegen des Änderungsantrags ist.<sup>118</sup> Zur Kritik hinsichtlich einer Wandlung in eine Ordnungsvorschrift wird auf die Ausführungen unter III. 3. c) cc) verwiesen.

### **c) Unbeachtlichkeitsregelung**

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hat als weitere Möglichkeit eine Ausdehnung von § 4 Abs. 3 GO vorgeschlagen.

Die Vorschrift lautet derzeit:

Ist eine Bebauungsplansatzung oder eine sonstige städtebauliche Satzung nach dem Baugesetzbuch oder nach dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften über die Ausfertigung und Bekanntmachung oder von Verfahrens- und Formvorschriften dieses Gesetzes zustande gekommen, so ist die Verletzung unbeachtlich, wenn sie nicht schriftlich innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung der Satzung gegenüber der Gemeinde unter Bezeichnung der verletzten Vorschrift und der Tatsache, die die Verletzung ergibt, geltend gemacht worden ist. Diese Rechtswirkungen treten nur ein, wenn auf sie bei der Bekanntmachung hingewiesen worden ist. Satz 1 gilt nicht, wenn die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzung verletzt worden sind.

Insofern wird als Regelungsinhalt angedacht, dass die Verletzung von Form- und Verfahrensfehlern nicht nur im Falle von Bebauungsplänen und sonstigen städtebaulichen Satzungen, sondern auch bei allen anderen Satzungen innerhalb eines Jahres schriftlich geltend gemacht werden muss.<sup>119</sup>

§ 4 Abs. 3 GO bezieht sich allerdings, entsprechend seinem Standort in der Gemeindeordnung, nur auf gemeindliche Satzungen und auf die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die der Gemeindeordnung entspringen.

Eine Regelung, die die Rechtsfolge von § 66 LVwG in ihrer Gesamtheit betreffen soll, wäre daher in das Landesverwaltungsgesetz aufzunehmen, zum Beispiel in einem neu zu schaffenden Absatz 3. Es müsste dann vorgesehen werden, dass die Verletzung des Zitiergebots gegenüber dem jeweiligen Satzungsgeber geltend zu machen ist.

Dies hätte zur Folge, dass bei einem richtigen Hinweis auf die drohende Unbeachtlichkeit bei der Bekanntgabe der Satzung und bei Ausbleiben einer fristgerechten Rüge die Verletzung des Zitiergebots unbeachtlich bliebe. Die Satzung wäre dann als von Anfang an rechtmäßig und damit wirksam zu behandeln.<sup>120</sup>

Sollte allerdings ein Verstoß gegen das Zitiergebot durch einen Einzelnen wirksam geltend gemacht werden, würde dies zugunsten jedermann Geltung entfalten<sup>121</sup> und zwar

---

<sup>118</sup> Ein Verstoß gegen die gesetzliche Vorgabe des Zitiergebots könnte wohl aber zumindest Gegenstand der Kommunalaufsicht bzw. bei Weisungsaufgaben der Fachaufsicht werden.

<sup>119</sup> LT-Umdr. 20/5821, S. 2.

<sup>120</sup> Vgl. *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 269.

<sup>121</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1982 - 4 N 6.79 -, juris Rn. 6; *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 267.

rückbezogen auf den Zeitpunkt des Satzungserlasses.<sup>122</sup> Sollte der Verstoß vorliegen, wäre die Satzung als von Anfang an nichtig zu behandeln.<sup>123</sup>

Für diese Lösung spricht, dass nach Ablauf der Frist zur Geltendmachung des Verstoßes gegen das Zitiergebot Rechtssicherheit herrschen würde. Gleichzeitig würde es nicht die Abschaffung des rechtsstaatlich wünschenswerten satzungsbezogenen Zitiergebots bedeuten. Im Vergleich zu einer Änderung des Zitiergebots hin zu einer bloßen Ordnungsvorschrift würde die Einhaltung des satzungsbezogenen Zitiergebots zudem nicht gleichermaßen an Bedeutung verlieren. Es bestünde weiterhin ein ausgeprägter Anreiz, dem Zitiergebot zu entsprechen.

Gegen diese Lösung spricht, dass im Gegensatz zu den Varianten der Abschaffung des satzungsbezogenen Zitiergebots oder der Gestaltung als bloße Ordnungsvorschrift nicht direkt bei Erlass der Satzung Rechtssicherheit herrscht. Außerdem würde hierdurch dem Bürger zugemutet werden, einen Verstoß gegen das Zitiergebot rechtzeitig zu erkennen und gegenüber dem Satzungsgeber zu bezeichnen.<sup>124</sup>

Wiederum ist zu erwähnen, dass eine Rechtsansicht existiert, wonach Satzungen im Bereich der Weisungsaufgaben am verordnungsbezogenen Zitiergebot zu messen sind und sich bei Befolgung dieser Rechtsansicht eine entsprechende Unbeachtlichkeitsregelung auf diese Satzungen nicht auswirken würde.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

Dr. Merschmann

---

<sup>122</sup> Vgl. *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 246.

<sup>123</sup> Vgl. *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 246.

<sup>124</sup> Vgl. *Schliesky/Schulz*, in: PdK SH B-1, Dezember 2011, GO § 4 Rn. 240.

## **Anlage: Entwurf der FDP-Fraktion in rechtsförmlich überarbeiteter Fassung**

In Artikel 1 Änderung des Landesverwaltungsgesetzes wird Nummer 2 wie folgt neu gefasst:

„§ 66 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 2 wird gestrichen.

bb) Die bisherigen Nummern 3 bis 5 werden die Nummern 2 bis 4.

cc) In der neuen Nummer 2 wird das Wort „Beslußfassung“ durch das Wort „Beschlussfassung“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

(2) Satzungen sollen

1. in der Überschrift ihren wesentlichen Inhalt kennzeichnen,

2. die Rechtsvorschriften angeben, welche zum Erlass der Satzung berechtigen; greifen die Satzungen in die Rechte von Personen ein oder ermächtigen die Satzungen dazu und haben die zum Erlass der Satzungen berechtigenden Rechtsvorschriften mehrere Gliederungsebenen, ist zusätzlich die jeweils erste Untergliederung (Absatz, Satz oder Nummer) anzugeben, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist und

3. bei Gemeinden, Kreisen und Ämtern den örtlichen Geltungsbereich angeben; ist der Geltungsbereich nicht angegeben, so gelten die Satzungen für deren gesamten Bezirk.“