

Kapitel 1

Einleitung

I. Die Problemstellung der Arbeit

„Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.“

Mit der Formulierung des § 35 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz¹ werden aus Sicht des Bundesgesetzgebers alle notwendigen Richtschnüre der dogmatischen Einordnung der Allgemeinverfügung vorgegeben. Dennoch eine gesamte Arbeit dem Begriff der Allgemeinverfügung und seiner Geschichte zu widmen, mag auf einen ersten Blick verwundern. Auf den zweiten Blick erschließt sich, dass die gesetzliche Klarstellung aus dem Grund vorgenommen worden war, weil über Fragen der Begriffsbestimmung, der Reichweite sowie der Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten bei Inkrafttreten des VwVfG 1976 ein intensiver Streit herrschte. Mit dem dritten Blick in neuere Literatur und Rechtsprechung offenbart sich, dass trotz der gesetzgeberischen Entscheidung zur Allgemeinverfügung der Streit nicht beendet werden konnte.²

Lediglich Leitgedanken des Rechtsinstituts der Allgemeinverfügung sind als unstrittig geklärt anzusehen. Definiert ist im Gesetz die Überordnung des Verwaltungsakts, womit die Allgemeinverfügung im Verhältnis hierzu kein Aliud wäre. Sie scheint demnach ein bloßer Unterfall zu sein. Folglich ist auch die Allgemeinverfügung eine hoheitliche Regelung durch eine Behörde mit Außenwirkung. Die augenscheinliche Besonderheit der Allgemeinverfügung bezieht sich auf die Adressaten der Regelung und damit auf das Definitionsmerkmal „Einzelfall“. Man könnte § 35 S. 2 VwVfG somit als eine Klarstellung dessen begreifen, was unter das Merkmal in § 35 S. 1 VwVfG fällt.

In jedem Fall stellen Allgemeinverfügungen ein Instrument der Ausübung hoheitlicher Gewalt dar – sie konkretisieren das Verhältnis des Staates zu den Rechtsunterworfenen.³ Daneben stehen dem Staat weitere Handlungsformen zur Verfügung, die jeweils unterschiedliche Voraussetzungen haben können, bzw. mit denen andere rechtliche Folgen verbunden sind. Die Allgemeinverfügung als eine mögliche Form, derer sich der Rechtsstaat in Ausübung seiner Hoheitsgewalt bedienen kann, steht dabei in Konkurrenz und damit gleichsam in einem Spannungsfeld zum (Einzel-)Verwaltungsakt, zur Sammelverfügung und zum Rechtssatz.⁴ Der Begriff des Verwaltungsakts markiert für das gesamte öffentli-

1 BGBl. I 1976, S. 1253. Dazu unten Kapitel 4 II.

2 Vgl. jüngst Weidemann, in: VR 2007, S. 217 (217).

3 Zur Aktualisierung des Rechtsverhältnisses vgl. Buchwald, in: Rechtstheorie 28 (1997), S. 85 (97 f.).

4 Laubinger, in: Arndt u.a. (Hrsg.), FS W. Rudolf, 2001, S. 305 (306).

che Recht eine für das gesamte Recht der öffentlichen Verwaltung zentrale Position ein. Umso schwerer wiegen zahlreiche wie lästige Zweifel.⁵

Der Verwaltungsakt ist die verbreitetste aller relevanten Handlungsformen der Verwaltung im Außenbereich.⁶ Ihn in seinen Grenzen möglichst klar zu umreißen ist daher Kernaufgabe der Verwaltungsrechtswissenschaft. Der Blick in neuere wie auch ältere Literatur zeigt, dass sich Generationen von Rechtswissenschaftlern der Aufgabe gestellt haben. Dennoch ist das Problem bis heute keiner abschließenden Lösung zugeführt. Diese Auffassung soll einleitend ein Zitat aus der Literatur belegen: „Wasserschutzgebiete werden durch Rechtsverordnung festgesetzt, Parkverbotszonen durch Verwaltungsakt, Skihauptabfahrtsstrecken durch Rechtsverordnung, Wasserskistrecken durch Verwaltungsakt, Schutzbereiche durch Rechtsverordnung. Das kann kein Jurist mehr verstehen und erst recht kein Laie, das ist nur noch zu glauben. Hier regiert nicht mehr die blinde Justitia, sondern bereits der blinde Zufall. Von einer Rechtsordnung kann nur noch sehr bedingt die Rede sein.“⁷ Es besteht folglich zumindest Anlass, an der Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit zu zweifeln.

Das aus dem Jahr 1970 stammende Zitat kann auch heute noch Geltung für sich beanspruchen. Bis in die jüngere Zeit hat das Problemfeld Wissenschaft, Rechtsprechung und den Gesetzgeber beschäftigt. In der den abgeklärten und relativ unstrittigen Begriffskern umgebenden Grauzone ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, was ein Verwaltungsakt ist. Anstelle einer klaren Entscheidungshilfe findet sich eine Sammlung an Fallgruppen, die offenkundiger Beleg dafür sind, Verwaltungshandlungen treffsicher und vor allem einfach und zweifelsfrei in eine bestimmte Kategorie der Handlungstypik einzuordnen.⁸ Neuere Beispiele hierfür finden sich in den an späterer Stelle diskutierten Entwicklungen in Kapitel 5 Teil III, aber auch im alltäglichen Erleben. Nicht zuletzt das Instrumentarium zur Bekämpfung der so genannten Vogelgrippe in Deutschland⁹ sowie die polizeilich-präventiven Maßnahmen der Versammlungsverbote im Umkreis des Versammlungsortes des „G8-Gipfels“ in Heiligendamm¹⁰ haben die Allgemeinverfügung häufig ins Blickfeld treten lassen.

Das umfangreiche juristische Bemühen wirft die Frage auf, aus welchem Grund eine so gründliche Differenzierung notwendig ist. Die ausdifferenzierte Dogmatik scheint an den Bedürfnissen der Praxis vorbeizugehen, die einfache und praktikable Lösungen bevorzugt. Die Antwort ist zweigeteilt. Einerseits scheint es mit Blick auf die grundsätzliche Unterscheidung verschiedener

5 Renck, in: Merten (Hrsg.), FS Knöpfle, 2003, S. 291 (291).

6 Meyer, in: Schmidt-Aßmann u.a. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre BVerwG, S. 551 (551).

7 Renck, in: JuS 1970, S. 113 (118).

8 Renck, in: Merten (Hrsg.), FS Knöpfle, 1996, S. 291 (291).

9 Vgl. hierzu Scheidler, in: GewArch 2006, S. 194 (196).

10 Hierzu OVG Greifswald, NordÖR 2007, S. 291; BVerfG, NJW 2007, 2168 ff.

Staatsgewalten¹¹ nicht möglich, die Ausgestaltung der rechtlichen Handlungsformen dem freien Spiel oder in jedem Fall der gesetzgeberischen Ausgestaltung zu überlassen. Andererseits werden durch eine Vielzahl anderer gesetzlicher Entscheidungen an das Vorliegen bestimmter Handlungsformen spezifische Rechtsfolgen geknüpft. Die Dogmatik muss sich daher bei aller Notwendigkeit zur Fortentwicklung und Anpassung als Bestandteil der positiven Rechtsordnung am geltenden Recht orientieren. Das wiederum basiert in verschiedenen Rechtszusammenhängen auf der Unterscheidung zwischen (untergesetzlichem) Rechtssatz und Einzelakt, woraus sich folgerichtig auch das Bedürfnis der Unterscheidbarkeit ergibt. An erster Stelle steht das Prozessrecht. Aber auch im materiellen Verwaltungsrecht und im Verwaltungsverfahrenrecht sowie schließlich im Verfassungsrecht werden differenzierte Anforderungen und Folgen fixiert.¹² Die verschiedenen rechtlichen Institute gegeneinander mit nachvollziehbaren Mitteln abzugrenzen entspringt daher nicht zuletzt dem rechtsstaatlichen Verfassungsprinzip. Dabei müssen auch „atypische“ Hoheitsakte, die also nicht bereits auf den ersten Blick klar der einen oder anderen Gruppe zugeordnet werden können, verortet werden.

Die vorliegende Arbeit erhebt nicht den Anspruch, eine „Patentlösung“ für das angerissene Abgrenzungsproblem zu präsentieren. Vielmehr soll dem Problem nachgegangen werden, warum sich bis heute keine hinreichend präzise Abgrenzungsformel finden ließ, die allgemein akzeptiert wird. Dazu ist zunächst eine intensive Auseinandersetzung mit der Entstehung der rechtlichen Kategorien im deutschen Verwaltungsrecht notwendig. Der Begriff der Allgemeinverfügung soll folgend in seiner Entwicklung dargestellt werden. Hierbei wird herausgearbeitet, welche Ansätze und Wege der Abgrenzung in Literatur und Rechtsprechung verfolgt wurden. Der rechtshistorische Ansatz wird durch eine Analyse der jeweiligen Gesetzgebungsbestrebungen abgerundet, wobei ein Schwerpunkt auf den Bereich des Rechtsschutzes gelegt werden soll.

Darüber hinaus werden aktuelle Entwicklungen im Umfeld der Allgemeinverfügung einbezogen werden. Auch in jüngster Zeit sind gerade durch die Rechtsprechung Problemfelder erschlossen worden, die einer kritischen Bewertung zu unterziehen sind.

II. Der methodische Ansatz

Das Problem der Abgrenzung zwischen Einzelakten und allgemeinen Rechtsnormen ist sowohl von theoretischer als auch von praktischer Bedeutung. Theoretische Aspekte bereits aus dem Grund, weil logische Grundlagen der allgemeinen Rechtslehre betroffen sind. Folglich ist die Problematik der Abgrenzung

11 Vgl. unten Kapitel 3 III. 1. b.

12 Vgl. hierzu die Nachweise bei Mutius, in: Menger (Hrsg.), FS H. J. Wolff, 1973, S. 167 (170).

zunächst unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung im positiven Recht,¹³ weshalb auch ein großer Teil insbesondere der älteren Literatur hierauf nicht eingeht und in Ermangelung belastbarer gesetzlicher Grundlagen auch nicht kann. Im Zentrum der Quellen steht vielmehr der systemorientierte Versuch der Rechtswissenschaft, ein möglichst widerspruchsfreies theoretisches Gebäude zu errichten.

Im Verlauf der Diskussion gewinnt außerdem die Frage nach den geltenden einschlägigen Normen eine immer größere Bedeutung. Das positive Recht selbst knüpft an die unterschiedlichen Institute verschiedenartige Voraussetzungen und Rechtsfolgen, weshalb eine Verortung in der einen oder anderen Kategorie zwingend erscheint. In den Vordergrund rückt dabei weniger das Interesse der dogmatischen Konstruktion, sondern die Suche nach dem „richtigen“ Ergebnis in der jeweiligen Streitfrage. Mit Blick auf die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Rechtsinstituten muss im Rahmen der vorliegenden Darstellung Berücksichtigung finden, worin das spezifische Interesse an der Frage liegt. Teilweise besteht das Interesse lediglich aus konventionellen Gründen, insbesondere wenn keine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage erfolgt, teilweise unter einer besonderen Berücksichtigung des zugrunde liegenden streitigen Verfahrens.

Hinter der Frage der Allgemeinverfügung und damit der Abgrenzung zwischen Rechtsnorm und Einzelakt stehen weiterhin – als übergeordnete Probleme – die verfassungsmäßig verankerten Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzesbindung der Verwaltung.¹⁴

Im Rahmen der Bearbeitung erscheint es sinnvoll, den Meinungsstand auf eine zeitliche Achse zu projizieren. Eine Lehrmeinung in der wissenschaftlichen Diskussion steht nicht isoliert von anderen. Vielmehr bedingen sich die theoretischen Gebäude oftmals gegenseitig und nehmen aufeinander Bezug. Als Diskussionsbeitrag will die hier vorgelegte Arbeit die Entwicklung der fraglichen Begriffe somit in den verschiedenen zeitlichen bzw. rechtlichen Epochen darstellen. Dies bietet sich an, um die jeweiligen Problemfelder in den Kontext ihrer begrifflichen Geschichte einzuordnen. Eine Vielzahl der heute mehr oder minder intensiv diskutierten Fragen lässt sich dabei bis in die Ursprünge des deutschen Verwaltungsrechts zurückverfolgen. Die Entwicklungslinien sollen durch die historische Herangehensweise herausgearbeitet werden. Dabei wird versucht, eine enge personale Verknüpfung zu den „Meinungsführern“ herzustellen, die für die begriffliche Entwicklung eine herausragende Position eingenommen haben. Beim Herangehen wird also versucht, auf die verschiedenen Denkansätze konkretisiert und individualisiert durch die jeweiligen Vertreter einzugehen.

13 Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, 1961, S. 15.

14 Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, 1985, S. 241. Vgl. dazu auch Kapitel 3 II. 1.

Damit wird kein vollständiges Bild sämtlicher vertretener Ansätze gezeigt, sondern es wird versucht, entlang einer zeitlichen Entwicklung jeweils neue gedankliche Anstöße zu betonen. Auf diesem Wege kann auch die wechselseitige Beeinflussung der Meinungen nachvollzogen werden. Darüber hinaus soll der Begriff anhand vorhandener gesetzlicher Grundlagen diskutiert werden. Hierbei kann auch die Rechtsprechung besondere Berücksichtigung finden.

Den Einstieg als historischer Teil bildet das folgende Kapitel 2, in dem die Herausbildung des Begriffes sowie seiner Grundlagen dargestellt werden soll. Der Abschnitt umfasst dabei die Frühzeit des deutschen Verwaltungsrechts, die Konsolidierung der Begriffe sowie den historischen Bruch während der Zeit des Nationalsozialismus. Im Kapitel 3 soll die Wiederbelebung der Diskussion mit dem Rechtsstaat beleuchtet werden. Damit werden in verstärktem Maße auch Probleme der Rechtspraxis berücksichtigt, wie sie in der umfangreichen Rechtsprechung Ausdruck gefunden haben. Das Kapitel 4 stellt die zentralen Kodifikationen des Verwaltungsrechts in den Mittelpunkt. Schwerpunkt bilden dabei Diskussion und Verabschiedung des VwVfG 1976. Darüber hinaus wird auch auf benachbarte Rechtsgebiete eingegangen. Der anschließende fünfte Abschnitt beinhaltet die rechtliche Entwicklung nach den elementaren gesetzlichen Grundlagen, womit der aktuelle Stand der dogmatischen und rechtspraktischen Diskussion erreicht wird.

Das Kapitel 6 nimmt demgegenüber eine gewisse Sonderstellung ein, da die Darstellung nicht anhand der einzelnen Sachprobleme bzw. einzelner Vertreter erfolgt, sondern Problemfelder des modernen Begriffes übergreifend aufzeigt. Die Abrundung der Arbeit ist notwendig, um den Problemkreis der Allgemeinverfügung aus heutiger Sicht auszuleuchten. Damit wird als Abschluss der Arbeit ein kurzer Ausblick ermöglicht.

III. Zum Problem der Terminologie

1. Gesetz und Einzelakt

Bevor eine Darstellung erfolgen kann, muss zunächst angemerkt werden, dass die Konstruktion der juristischen Gebäude über ihre Begriffe erfolgt. Eine Definition der Begriffe im Sinne einer Verständigung über grundlegende Substanzen wie den Begriff des Verwaltungsakts oder der Rechtsnorm ist jedoch bis heute nur teilweise erfolgt. Man sollte meinen, dass über derart zentrale Fragen des deutschen Verwaltungsrechts weitgehende Klarheit bestehen müsste, damit auf diesem Fundament ein in sich stimmiges Verwaltungsrecht errichtet werden kann. Allein ein oberflächlicher Blick in die heutige Literatur fördert anderes zutage. Es zeigt sich vielmehr, dass in Literatur und Rechtsprechung erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen, die zum Teil durch eine uneinheitliche Terminologie verschleiert und verdeckt werden.

Sowohl dem Gesetz als auch dem hier fraglichen Einzelakt als Verwaltungsakt sind gemeinsam, dass durch sie Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Bür-

ger ausgestaltet werden, die damit den inneren Rechtskreis des Staates verlassen. Daher werden beide in der vorliegenden Bearbeitung auch dem Oberbegriff der hoheitlichen Regelung bzw. Maßnahme, im Kontext der älteren Rechtslage auch dem der Anordnung untergeordnet. Bei der Bestimmung der Begriffe wird regelmäßig von befehlenden Hoheitsakten ausgegangen, da ihnen die größte praktische Bedeutung zukommt und sich die meisten Äußerungen auch auf diesen Bereich begrenzen. Dabei wird nicht übersehen, dass sich daneben auch rechtsgestaltende und erlaubende Regelungen finden können.¹⁵ Gerade in Kontrastierung zum Rechtssatz bietet sich jedoch die Beschränkung an.

Problematisch bei der Begriffsbildung ist, dass es bei einer formalen und einer materiellen Betrachtungsweise unterschiedliche Ansatzpunkte gibt, von denen aus eine Bestimmung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Am anschaulichsten lässt sich das Zerfallen beim Gesetzesbegriff nachvollziehen, der sich, wenn auch nicht unbestritten, in zwei Unterbegriffe gliedert. Gleichzeitig stehen der formale und materielle Begriff nicht im ausschließlichen Gegensatz, sondern überschneiden und ergänzen einander. Regelnde Rechtssätze sind dabei konstituierend für den Gesetzesbegriff in materieller, nicht jedoch in formeller Hinsicht.

Abgrenzungen der äußeren Form nach sind dabei verhältnismäßig einfach vorzunehmen, die materielle Betrachtung wirft jedoch erhebliche Probleme auf. Hierzu ist der Rückgriff auf zugrunde liegende Bestandselemente notwendig, die ihrerseits jedoch nicht vollständig geklärt sind.

Vereinfacht wird das Spannungsfeld deutlich, wenn eine Abgrenzung zwischen den theoretischen rechtlichen Kategorien mit den Begriffspaaren individuell-generell sowie konkret-abstrakt vorgenommen wird. Im Schema stellt sich ein (Einzel)verwaltungsakt als individuell-konkrete Maßnahme dar, während in einer Rechtsnorm eine generell-abstrakte Regelung zu sehen ist.¹⁶ Noch stärker reduziert lässt sich festhalten, dass der Verwaltungsakt den bestimmten Einzelfall regelt, wohingegen die Rechtsnorm die unbestimmte Vielzahl von Lebenssachverhalten erfassen soll. Der Begriff des Falls nimmt somit eine zentrale Position ein, wobei hingegen unklar und umstritten ist, ob er über sachliche und / oder personale Elemente bestimmt wird.

a) Abstraktheit und Konkretheit

Die Abstraktheit und Konkretheit einer Maßnahme bilden dabei grundsätzlich die sachbezogenen Elemente des Fallbegriffs ab. Das Problem der Definition beginnt jedoch bereits mit der sprachlichen Abfassung der trennenden Begriffe, die mindestens eine doppelte Bedeutung aufweisen. Einerseits heißt „konkret“ gegenständlich bzw. anschaulich und bildet damit den Gegensatz zu „abstrakt“

15 Vgl. hierzu Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, 1962, S. 133 ff.

16 Vgl. statt vieler Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 9 Rn. 14.

im Sinne von unanschaulich. So gesehen bezieht sich die Konkretheit oder Abstraktheit auf die in der Anordnung enthaltenen Regelungen, also auf den Anordnungsinhalt. Andererseits hat „konkret“ auch die Bedeutung von tatsächlich vorhanden im Gegensatz zu nicht real bzw. nur gedacht. In der zweiten Bedeutung bezieht sich das Begriffspaar nicht auf den Inhalt der Anordnung, sondern auf deren Bezug zur Wirklichkeit. „Konkret“ ist je nach Auslegung daher eine anschauliche, leicht erfassbare Anordnung oder aber eine tatsächlich, real vorhandene.¹⁷

Der unterschiedlichen Bedeutungsgehalte muss man sich bewusst sein, wenn versucht wird, Kriterien für die Unterscheidung zwischen den Formen der Anordnungen festzulegen. Auch ist der Anknüpfungspunkt für die Abstraktheit oder Konkretheit eines Falls nicht unbestritten. Durch das Abstellen auf verschiedene Aspekte eines zugrunde liegenden Sachverhalts lassen sich dabei in ein und derselben Situation sowohl konkrete als auch abstrakte Elemente ausmachen, was im Rahmen der Darstellung verschiedentlich an Beispielen untermauert wird.

b) Individualität und Generalität

Weniger problematisch ist demgegenüber der personale Fallbezug einer Maßnahme. Durch den Bezug zu einer betroffenen Person im Sinne ihrer Subjektivität, Einzigartigkeit und Einzelhaftigkeit ist das personale Element leicht auszumachen. Herangezogen wird hierbei regelmäßig, ob ein Personenkreis bestimmt oder unbestimmt ist, wobei allerdings der Zeitpunkt der Individualisierung strittig ist.

Allerdings setzt der Ansatz voraus, dass mit einem oder mehreren Adressaten einer hoheitlichen Maßnahme die betroffenen Personen auch feststehen. Gerade bei Maßnahmen mit Sachbezug kann der Betroffene nicht ohne weiteres bestimmt werden, da dingliche Rechtsakte ihre Wirkungen nur mittelbar, „durch die Sache hindurch“, zeitigen.

c) Schematische Definition der Allgemeinverfügung

Gesetz und Einzelakt sind damit in den obigen Dualismen umrissen. Damit verbleiben zwei mögliche Kombinationen der Begriffspaare,¹⁸ wobei die hier zu diskutierende Allgemeinverfügung dann als generell-konkrete Maßnahme umschrieben wird. Da § 35 S. 2 VwVfG die Allgemeinverfügung aber immer noch als Einzelfallregelung begreift, entstehen erheblich Abgrenzungsprobleme: Wie lässt sich der normtechnisch und rechtstheoretisch notwendige Einzelfallbezug herstellen, wenn gleichzeitig eine Vielzahl an Lebenssachverhalten betroffen ist? Abgrenzungsprobleme entstehen darüber hinaus durch das besondere Recht

17 Vgl. Jaag, Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, 1985, S. 67.

18 Auf die individuell-abstrakte Maßnahme wird nur am Rande eingegangen werden.

der Behörde, eine Allgemeinverfügung auch durch öffentliche Bekanntmachung in Kraft treten zu lassen. Allein aus der besonderen Form der Bekanntmachung kann somit nicht auf einen Rechtssetzungsakt geschlossen werden. In schwierigen Fällen sind die Verortungshilfen allerdings nur bedingt tauglich, wenngleich sie bis heute überwiegend zur Abgrenzung herangezogen werden.

Die Probleme entstehen insbesondere dann, wenn neue durch die Rechtspraxis hervorgebrachte Phänomene in die vorhandenen Kategorien gefasst werden sollen. Hierbei sind folglich weitere Abgrenzungskriterien zu entwickeln und auf den gegebenen Problembereich der Maßnahmen anzuwenden.

2. Der Wandel der Begriffe

Die Begriffe der Allgemeinverfügung und des Verwaltungsakts sind einem kontinuierlichen Wandel unterworfen gewesen. Die eindeutige und widerspruchsfreie Einordnung zeitgenössischer Werke ist somit wegen eines teilweise abweichenden Begriffsverständnisses schwierig. Soweit daher Ausführungen in ihrer eigentümlichen Terminologie dargestellt und zitiert werden, wird auf das abweichende Begriffsverständnis hingewiesen.

3. Das Problem der Begriffsvielfalt

Abschließendes Problem der Terminologie ist, dass die Begriffe des Verwaltungsakts und des Gesetzes von einer Vielzahl anderer rechtlicher Begriffe umlagert werden, wovon die Allgemeinverfügung nur einer ist.

Der Verwaltungsakt wird dabei regelmäßig als Einzelpersonenverwaltungsakt aufgefasst, um hierdurch gerade eine Grenze zur Allgemeinverfügung zu setzen. Neben den beiden Begriffen steht weiterhin die Sammelverfügung als „Bündel“ oder „Büschel“ von Einzelakten, ohne dass hierdurch die Qualität einer Allgemeinverfügung als generelle Regelung erreicht wird.

Der nur sprachlich mit der Allgemeinverfügung verwandte Begriff der Generalverfügung wird lediglich im ersten Teil der Arbeit in seinem historischen Kontext verwandt werden.

Auch auf Seiten des Gesetzes sind aufgrund der oben angedeuteten Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz weitere Begriffe zu berücksichtigen. So wird der Begriff des Gesetzes hier weitgehend parallel mit Rechtsnorm und Rechtssatz gebraucht, womit der inhaltliche Aspekt in den Vordergrund rückt. Von besonderer Bedeutung sind dabei Rechtsverordnungen als materiell-gesetzliche Regelungen jenseits des Parlamentsgesetzes. Insbesondere diese bereiten als Maßnahme der Verwaltung aufgrund der ähnlichen Form die größten Probleme der Abgrenzung zur Allgemeinverfügung. Dem gegenüber spielen Satzungen als weitere Form der untergesetzlichen Rechtssetzung im Rahmen der Bearbeitung eine untergeordnete Rolle.

IV. Überblick über den aktuellen Meinungsstand

Der „normale“ Verwaltungsakt, mögliche Sammelverfügungen und dem Wortlaut des § 35 S. 2 1. Alt VwVfG nach auch die personenbezogene Allgemeinverfügung bilden Instrumente zur Regelung des Einzelfalles. Die Abgrenzung zum Rechtssatz trennscharf zu vollziehen ist bis heute nicht gelungen, worin das grundsätzliche Problem der Definition des Einzelfalles liegt.¹⁹ Die Terminologie beinhaltet dabei einen relativ gefestigten Kern, wohingegen über die genaue Wortwahl und vor allem auch über Inhalt und Ausdeutung der Begriffe Streit herrscht. Ohne die Ansichten umfassend darlegen zu wollen, soll folgend der Versuch unternommen werden, einen exemplarischen Überblick zum aktuellen Streitstand zur Allgemeinverfügung anhand des Merkmals des Einzelfalles zu geben. Bei der Vielzahl der verfügbaren Bücher muss die Auswahl unvollständig bleiben, wobei ein klarer Schwerpunkt auf die Literatur zum Allgemeinen Verwaltungsrecht gesetzt wurde. Die Diskussion detaillierter Ausführungen zum Allgemeinverfügungsbegriff erfolgt an späterer Stelle unter Einordnung in die jeweilige Epoche.

Battis nutzt die Begriffspaare abstrakt / konkret sowie generell / individuell, um als konkret-individuelle bzw. abstrakt-generelle Maßnahme *typische* Verwaltungsakte bzw. Rechtsnormen darzustellen. Mit Blick auf die konkret-generellen Anordnungen als „Mischform“ wird festgestellt, dass nicht jede hiervon notwendig als Allgemeinverfügung und damit als Unterfall des Verwaltungsakts zu charakterisieren sei. Erfasst würden nur solche, „bei denen gewisse konkrete Elemente trotz einer begrenzten Erweiterung des Adressatenkreises dessen Bestimmung erlauben“. Die Abgrenzung sei zwar im Einzelfall strittig, trotzdem würde die Allgemeinverfügung zu den anerkannten Instituten des Verwaltungsrechts zählen.²⁰

Für *Bull / Mehde* ist der Verwaltungsakt zwar die typische individuelle Verwaltungshandlung, aber die Zusammenfassung mehrerer Einzelfälle unter dem „Dach“ eines Verwaltungsakts sei zulässig. Hierfür habe die Rechtsprechung den Begriff der Allgemeinverfügung entwickelt, um praktischen Bedürfnissen zu entsprechen.²¹ § 35 S. 2 VwVfG lasse daher den „bestimmbaren“ Personenkreis genügen, wobei der Begriff sehr weit sei, da auch ein im Gesetz abstrakt beschriebener Personenkreis bestimmbar sein könnte. Gemeint sei „aber ein enger Begriff, der jedenfalls die Konkretheit, den Bezug auf einmal (zeitlich!) abgegrenzte Lebenssituationen unausgesprochen“ mitenthielte. Die Endiviensalat-

19 Vgl. Laubinger, in: Arndt u.a. (Hrsg.), FS W. Rudolf, 2001, S. 305 (309).

20 Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2002, S. 119 f.

21 Bull / Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl. 2009, Rn. 700.

entscheidung,²² die sich auf „ein einzelnes reales Vorkommnis“ berufe, wirke daher etwas gekünstelt. Das Gericht erkenne die Zweifel selbst, setze sich jedoch darüber hinweg. Als zweite Abweichung werde vom Gesetz schließlich der dingliche Verwaltungsakt zugelassen. Um allerdings nicht alle lokal (statt nach Adressaten) bestimmten Geschehenseinheiten als Einzelfälle anzusehen, setzen sich *Bull / Mehde* anschließend mit ausgewählter Rechtsprechung zu raumbezogenen Anordnungen auseinander. Insgesamt sehen sie jedoch die Tendenz, die dogmatischen Qualifikationsfragen zu hoch zu bewerten.²³

Die Frage, ob im jeweiligen Fall eine Rechtsnorm oder ein Verwaltungsakt vorliege, darf nach *Detterbeck* nicht offen bleiben. Dazu stellt er nicht auf die Kriterien konkret, abstrakt, individuell und generell ab, sondern will die äußere Form des Verwaltungshandelns als maßgeblich ansehen. Auf den Inhalt dürfe nur abgestellt werden, wenn die Form nicht ermittelt werden könne. Hiermit werde aber nicht die Frage beantwortet, ob die Behörde auch in der gewählten Form handeln durfte. Formverstöße führten, soweit sie nicht gesetzlich ausdrücklich zugelassen seien, zur Rechtswidrigkeit.²⁴ Auch innerhalb der Verwaltungsakte müsse differenziert werden. § 35 S. 2 VwVfG komme dabei eine Klarstellungs- und Rechtsfolgenfunktion zu. So würden die Allgemeinverfügungen klar den Verwaltungsakten zugeordnet, bei deren Vorliegen besondere Vorschriften angewandt werden dürften. Allgemeinverfügungen lägen – neben den dinglichen Verwaltungsakten – dann vor, wenn sich die Regelung an einen „bestimmten oder (nicht notwendig individuell) bestimmbar Personenkreis“ richten würde. *Detterbeck* geht folgend von einem Dreiklang von Einzelverwaltungsakt, Sammelverfügung und Allgemeinverfügung aus, wobei eine Zweifelsregelung zugunsten der Einzelverwaltungsakte bestehe.²⁵

Erbguth grenzt den Verwaltungsakt über den Einzelfall von der typischen Rechtsnorm über die Begriffspaare abstrakt / konkret sowie generell / individuell ab. Dabei regeln konkret-individuelle Regelungen die Einzelfälle, wohingegen abstrakt-generelle Anordnungen das typische Erscheinungsbild der Rechtsnormen hätten. Mit Blick auf die hier untersuchten konkret-generellen Regelungen wird aufgezeigt, dass ein Teil unter den Begriff der Allgemeinverfügung gefasst werde. Die Voraussetzungen des § 35 S. 2 VwVfG „ersetzen [dabei aber] das Merkmal des Einzelfalls“.²⁶ Läge daher eine generelle Regelung vor, sei diese an § 35 S. 2 VwVfG zu messen, ob es sich nach der Legaldefinition um einen Verwaltungsakt handle. Die Abgrenzung sei mit Blick auf die Sonderreg-

22 Vgl. ausführlich unten Kapitel 3 II. 1.

23 *Bull / Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8. Aufl. 2009, Rn. 705.

24 *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2009, S. 160 f. Rn. 479 ff.

25 *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2009, S. 154 ff. Rn. 467 ff.

26 *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2007, § 12 Rn. 21.

lungen für die Allgemeinverfügung gegenüber dem „normalen“ Verwaltungsakt von Bedeutung. Anschließend werden die drei Regelungsalternativen mit Beispielen untersetzt.²⁷

Auch im Lehrbuch von *Erichsen / Ehlers* wird der Verwaltungsakt entlang der Parameter des Regelungsinhalts und des Regelungsadressaten von der Rechtsnorm abgegrenzt. Konkret-individuelle Regelungen seien dabei stets Verwaltungsakte. Bei konkret-generellen Regelungen, also denjenigen, die sich in einem bestimmten Fall an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richten, würden durch § 35 S. 2 VwVfG die Anforderungen an das Merkmal des Einzelfalls „gelockert“, wengleich die gesetzliche Formulierung als wenig geglückt gesehen wird. Bei den adressatenbezogenen Allgemeinverfügungen müsse der Personenkreis bei Erlass nicht bestimmt oder nur überschaubar sein. Das Merkmal des Einzelfalls würde bei der Allgemeinverfügung kraft gesetzlicher Anordnung nicht über den Adressaten, sondern durch den Bezug zum konkreten Sachverhalt hergestellt. „Adressatenbezogen ist nicht der Einzelfall, sondern die Lockerung der Anforderungen dieses Kriteriums.“²⁸ Die sachbezogenen Allgemeinverfügungen seien zwar auf die Sache bezogen, jedoch mit Blick auf „Rechte und Pflichten von Personen im Kontext der Sache“. Die rechtliche Verortung einzelner Maßnahmen wird eher kasuistisch vorgenommen.²⁹

Faber geht von der These aus, dass der Begriff des Einzelfalls aus drei Merkmalen zusammengesetzt ist: „Der Einzelfall betrifft den einzelnen Gegenstand (er ist „konkret“) und eine einzelne Person (er ist „individuell“);“ wahrscheinlich spiele auch die zeitliche Erstreckung eine Rolle. Im Idealfall regele der Verwaltungsakt daher auch „punktuell“. Problematisch werde es, wenn der Kreis der Betroffenen in ähnlicher Weise generalisiert werde, wie es im Gesetz zu geschehen pflege. Solange die Regelungen aber durch ihren konkreten Gegenstand eine „größere Nähe zum Verwaltungsakt“ hätten, sei es verfassungs-

27 Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2007, § 12 Rn. 22 f. Dort auch die personenbezogene Allgemeinverfügung an einen gattungsmäßig bestimmten Personenkreis. Anders die Voraufgabe, die mit der Formulierung des Abstellens auf die unbestimmte Personenzahl als bestimmbarer Personenkreis leicht widersprüchlich geriet: Bei der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung mit ihrem „bestimmten oder bestimmbar“ Personenkreis stehe dieser bei Erlass der Maßnahme noch nicht fest, könne aber anhand objektiver Merkmale gattungsmäßig bestimmt werden. Die Bestimmbarkeit müsse somit auch nicht zum Zeitpunkt des Erlasses einer Maßnahme gegeben sein. Als Beispiel hierfür wird das Verbot einer geplanten Demonstration benannt, bei dem die Maßnahme einen „bestimmten Sachverhalt betrifft, aber an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet ist.“ Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1. Aufl. 2005, § 12 Rn. 21, 23 sowie Fn. 49. Hervorhebungen nicht im Original.

28 Ruffert, in: Erichsen / Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, S. 616.

29 Vgl. Ruffert, in: Erichsen / Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, S. 617. Dort insbesondere der Hinweis auf die Änderung der Rechtsauffassung gegenüber der Voraufgabe in Fn. 97.

rechtlich unbedenklich, die Maßnahmen den Verwaltungsakten „gleichzustellen“, wie es der Gesetzgeber bei den Allgemeinverfügungen angeordnet habe. Bei den dinglichen Allgemeinverfügungen werde der „Mangel“ an persönlicher und zeitlicher Bestimmtheit durch einen Zugewinn an Konkretheit ausgeglichen, der in dem Bezug auf die öffentliche Sache und damit ihrem infrastrukturellen Charakter liege.³⁰ Die Begriffe Verwaltungsakt und Rechtssatz stehen danach nicht als unvermittelte Gegensätze, sondern als Endpunkte eines Kontinuums mit zahlreichen Übergangserscheinungen.³¹

Für *Giemulla / Jaworsky / Müller-Uri* kommt es einerseits darauf an, ob ein „einzelner Sachverhalt oder eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geregelt wird, mit anderen Worten, ob die Regelung konkret oder abstrakt ist“, was anhand einer „Jedesmal wenn...“, dann -Faustformel“ bzw. an der kategorischen Fassung des Gebots bestimmt wird. Andererseits sei entscheidend, ob sich die Regelung an eine zum Zeitpunkt des Erlasses bestimmte Zahl von Adressaten richte.³² Die konkret-individuelle Regelung sei „stets“ Verwaltungsakt, die abstrakt-generelle „stets“ Rechtsnorm, was für die Verwaltungsakte zwei Seiten später jedoch mit Blick auf die wählbare Handlungsform zurückgenommen wird.³³ Dies zeigt, dass die Begriffe rein materiell definiert werden. Mit Blick auf die Allgemeinverfügung soll nach *Giemulla / Jaworsky / Müller-Uri* auch im Anschluss an die Enddivensalatentscheidung das Einzelfallkriterium „in die Zukunft geöffnet“ und „die Regelung des Verwaltungsakts für Zu- und Abgänge im unmittelbaren personalen Adressatenkreis freigegeben werden“. Die Regelung durch Allgemeinverfügung werden zum Teil noch als zulässig angesehen, wenn „der Adressatenkreis bei Erlass noch unbestimmt, aber *doch schon etwas mehr* individualisiert ist, als dies i.d.R. beim Rechtssatz der Fall ist.“³⁴

Götz' sachverhaltsbezogene Darstellung des Verwaltungsrechts setzt sich zunächst mit der Rechtsnatur des Verkehrszeichens auseinander, wobei aufgezeigt wird, dass sich eine Rechtsnorm begrifflich einfacher begründen lasse, sich jedoch die „Konstruktion“ als Verwaltungsakt durchgesetzt habe. Der Einstieg werde insbesondere durch § 35 S. 2 VwVfG ermöglicht, der die Allgemeinverfügung als Unterfall des Verwaltungsakts definiere, weshalb auch sämtliche Merkmale des S. 1 einschließlich desjenigen der Einzelfall-Regelung zutreffen müssten. Durch die Benennung der drei Alternativen im Gesetz werde gleichzeitig klargestellt, dass bei Vorliegen eines der Merkmale die Verwaltungsaktei-

30 Faber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1995, S. 176 f.

31 Faber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1995, S. 179.

32 Giemulla / Jaworsky / Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2004, S. 136 Rn. 241.

33 Giemulla / Jaworsky / Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2004, S. 137, 139 Rn. 242 f.; 250.

34 Giemulla / Jaworsky / Müller-Uri, Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2004, S. 142 Rn. 259. Hervorhebung nicht im Original.

genschaft nicht wegen des fehlenden Merkmals der Einzelfallregelung verneint werden muss.³⁵ Hinter dem weiten Begriff der Allgemeinverfügung stehe das rechtspolitische Anliegen, in Grenzfällen die für die Verwaltung praktikablere Form des Verwaltungsakts zu nutzen.³⁶

Für *Haurand* soll über den Einzelfall zu Rechtsnormen abgegrenzt werden, die eine unbestimmte Zahl von Fällen und eine unbestimmte Zahl von Personen betreffen. Demgegenüber liege ein Verwaltungsakt bei individuell-konkretem Charakter der Maßnahme vor. Individuell soll eine Regelung aber dann sein, wenn sie sich an einen individuell bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richte.³⁷ Die Regelung könne zudem konkret-genereller Natur sein und damit eine mehr oder weniger unbestimmte Personenzahl betreffen. Werde dabei maßgeblich auf den Sachverhalt abgestellt, so spreche dies eher für einen Verwaltungsakt. Dass es auf den Sachverhalt ankomme, ließe sich der Regelung über die Allgemeinverfügung bzw. den dinglichen Verwaltungsakt in § 35 S. 2 VwVfG entnehmen.³⁸

Ipsen geht bei der Bestimmung des Einzelfalls von der Enddiviendentscheidung aus. Eine Einzelfallregelung im Sinn von § 35 S. 1 VwVfG liege stets vor, wenn der Adressat individuell bestimmt ist, wenn sie sich also an eine bestimmte Person richtet. Der Einzelfallcharakter werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Maßnahme an mehrere oder gar eine Vielzahl von Personen gerichtet werde. Die Adressaten der Maßnahme können oder müssen dann die Regelung nach den Umständen auf sich beziehen. Die Abgrenzung zur Norm falle dort schwer, wo die Adressaten nicht mehr individuell bestimmt sind. *Ipsen* will zur Abgrenzung darauf abstellen, wer den Adressaten individualisiere. Nehme die Behörde selbst die Individualisierung vor, so sei die Maßnahme individuell, müsse der Adressat diese erst auf sich selbst beziehen, also den Akt der Individualisierung selbst leisten, so liege keine Einzelfallregelung vor. Nach *Ipsen* kann daher in der benannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts keine Einzelfallregelung vorliegen. Jedoch könne ein Verwaltungsakt als Allgemeinverfügung auch nach § 35 S. 2 VwVfG angenommen werden. Die Bejahung des Verwaltungsakts in Form der Allgemeinverfügung sei wegen der Lockerung des Gesetzes nicht schon aufgrund des Umstandes ausgeschlossen, dass die Behörde den Adressaten nicht vollständig individualisiert habe. Das Urteil könne den schwächeren Anforderungen ohne weiteres genügen.³⁹

35 So Götz, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1997, S 134 f. zu Fall 52.

36 Götz, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 1997, S 135.

37 Haurand, in: DVP 2007, S. 221 (222). Der Beitrag ist der überarbeitete und ergänzte Abschnitt seines Lehrbuchs, weshalb die Darstellung in diesem Abschnitt erfolgt.

38 Haurand, in: DVP 2007, S. 221 (223).

39 Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2007, S. 108 f.

Für *Koch / Rubel / Heselhaus* regelt der Verwaltungsakt als Instrument des Gesetzesvollzugs Einzelfälle. Die konkret-generellen Maßnahmen bereiten dabei Probleme, was angesichts der gesetzlichen Regelung in § 35 S. 2 VwVfG nicht auf den ersten Blick verständlich sei. Wenn die Adressaten einer Regelung „nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar“ sind, so handele es sich zweifelsfrei um eine generelle Regelung. Hinsichtlich des geregelten Sachverhalts sei für die Allgemeinverfügung keine Abweichung vom „normalen“ Verwaltungsakt zugelassen, mithin Konkretheit gefordert. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Endviensalatfall sei daher falsch, weil nicht nur der Adressatenkreis generell sei, sondern auch der Sachverhalt der „bis auf weiteres“ verbotenen Verkaufsvorgänge abstrakt sei.⁴⁰ Die strittigen Verkehrszeichen werden wie in der herrschenden Auffassung als benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 3. Alt. VwVfG behandelt. Ohne die Vorschrift müssten die Verkehrszeichen allerdings als Rechtsverordnungen angesehen werden, da der Adressatenkreis aller Verkehrsteilnehmer generell sei und der geregelte Sachverhalt als unbestimmbar häufig wiederkehrender Verkehrsvorgang abstrakt sei.⁴¹

Maurer zieht aus erkenntnistheoretischen Gründen generell-konkrete Maßnahmen vollständig in Zweifel. Die Offenheit des Adressatenkreises führe „zwangsläufig zu einer zukunftsorientierten Regelung und damit zu einer (noch) unbestimmten Zahl gedachter Fälle“. Trotz der Bedenken stellt *Maurer* die Konstellation der generell-konkreten Regelung entsprechend der herrschenden Lehre unter Einbeziehung des Anlasses in den Regelungsgegenstand dar.⁴² Der Allgemeinverfügung, der ein eigener Unterabschnitt gewidmet ist, steht *Maurer* folglich mit gewisser Skepsis gegenüber. So sieht er den Anwendungsbereich des traditionellen Begriffs der Allgemeinverfügung durch § 35 S. 2 VwVfG mit seinen drei Fallgruppen erheblich erweitert. Zunächst müsse bei der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung der betroffene Personenkreis nicht mehr bei Erlass feststehen. Ferner werde bei den dinglichen Verwaltungsakten, woran die Gesetzgebung zwar nicht terminologisch aber inhaltlich anknüpfe, die Konkretheit der Regelung durch den Sachbezug hergestellt. Schließlich wird mit Blick auf die Verkehrszeichen als klassischem Streitpunkt vertreten, dass diese „nunmehr de lege lata als Allgemeinverfügungen zu behandeln sind“, sich lediglich dem Votum der Gesetzesbegründung zu § 35 S. 2 VwVfG gebeugt wird.⁴³ *Maurer* will sich in den problematischen Fällen grundsätzlich nicht an den zwei Begriffspaaren „festklammern“, sondern weitere Gesichtspunkte wie die zeitli-

40 Koch / Rubel / Heselhaus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3.Aufl. 2003, S. 85, § 3 Rn. 33 f.

41 Koch / Rubel / Heselhaus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3.Aufl. 2003, S. 87, § 3 Rn. 36.

42 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 9 Rn. 17.

43 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 9 Rn. 31 ff., 35.

che oder räumliche Geltung, den Grad der inhaltlichen Differenziertheit und Komplexität, die Auswirkungen der Maßnahme sowie die Vollzugsfähigkeit und -bedürftigkeit der Regelung einbeziehen.⁴⁴

Peine will die Konkretheit der Regelung in den Vordergrund stellen und damit auf die Individualität als entscheidendes Abgrenzungskriterium zum Rechtsatz grundsätzlich verzichten. Zwar würden mit „konkret“ in der Regel bestimmbare Personen erfasst, aber nicht ausschließlich: „Einen Einzelfall bildet auch ein einzelner Lebenssachverhalt. Dieser Lebenssachverhalt mag unter dem Aspekt der beteiligten Personen zwar „generell“ sein, ist aber in Ansehung des geregelten Lebenssachverhalts individuell.“⁴⁵ *Peine* hält es ferner für angebracht, in den problematischen Fällen nicht bei den gegebenen Abgrenzungskriterien stehen zu bleiben, sondern wie *Maurer* zusätzlich Aspekte zu berücksichtigen. Die Allgemeinverfügung wird darüber hinaus als „Spezialfall des Verwaltungsakts“ in einem eigenen Abschnitt berücksichtigt. Auch für adressatenbezogene Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 1. Alt. VwVfG müsse der Personenkreis bei Erlass des Verwaltungsakts noch nicht objektiv feststehen. Damit würde der Verwaltungsaktbegriff insgesamt erweitert. Die Allgemeinverfügung enthalte ein „Bündel von Einzelverfügungen, gerichtet an eine Vielzahl von Adressaten“. Durch benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen will *Peine* schließlich die Lücke füllen, die die Abschaffung des besonderen Gewaltverhältnisses in Bezug auf die Benutzungsregelungen von öffentlich-rechtlichen Anstalten hinterließ. Dabei müsse jedoch die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt werden, nach der eine Regelung durch Rechtssatz zu treffen sein kann.⁴⁶

Für *Sproll* bringt das Begriffsmerkmal „Einzelfall“ zum Ausdruck, dass der Verwaltungsakt ein Instrument der Exekutive ist, um die abstrakt-generellen Anordnungen der Gesetze im Vollzug auf den Einzelfall anzuwenden und damit auch zur Rechtsnorm abzugrenzen. Bei der Abgrenzung sei primär auf formelle Kriterien – insbesondere die eindeutige äußere Gestalt – und sekundär auf den materiellen Gehalt abzustellen. Die materielle Abgrenzung bestimme sich auf Grundlage des geregelten Falls – konkret oder abstrakt – und des individuell oder generell betroffenen Personenkreises.⁴⁷ Der Streit um Allgemeinverfügungen als konkret-generelle Maßnahmen sei durch den Gesetzgeber entschieden worden. Von der Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 1. Alt. VwVfG seien auch Fälle eines noch nicht feststehenden Adressatenkreises umfasst. Der Personenkreis müsse daher nicht konkret feststellbar sein, vielmehr genüge es, wenn er

44 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 9 Rn. 19.

45 Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2008, § 7 Rn. 123.

46 Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2008, § 7 Rn. 133.

47 Sproll, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1997, S. 240 f. § 8 Rn. 58 ff.

gattungsmäßig abgegrenzt werde. Die gattungsmäßige Umschreibung ergebe sich in der Regel aus dem konkreten Ereignis, das Anlass zur Regelung gebe.⁴⁸

Ule / Laubinger gehen davon aus, dass bei Normen als Gegenstück zum Einzelfall eine „unbestimmte Vielzahl von Fällen“ geregelt wird. Bei Einzelfallregelungen ist der Kreis der Adressaten, an den sich die Regelung wendet, geschlossen. Dies gelte auch für die Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, deren Adressaten zum Zeitpunkt ihres Erlasses feststehen. Dagegen sei der Kreis der Personen, der durch eine Rechtsnorm betroffen wird, offen: er sei oder könne doch in jedem Augenblick seiner Geltung ein anderer sein. Jedoch bestünden über die Frage, ob bestimmte Anordnungen als Rechtsvorschriften oder als Allgemeinverfügungen aufzufassen seien, erhebliche Meinungsverschiedenheiten.⁴⁹

Für *Wallerath* sind jene Fälle der Allgemeinverfügung unproblematisch, in denen der betroffene Personenkreis zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung zwar nicht namentlich bekannt, jedoch zahlenmäßig fest umgrenzt ist. Schwierigkeiten würden jene Fälle bereiten, in denen der Personenkreis veränderbar sei, wozu als Beispiel auf die Enddividualentscheidung verwiesen wird. Die Praxis sei hier weitgehend auf die Regelung durch Verwaltungsakt angewiesen, weshalb Rechtsprechung und Schrifttum die Ausweitung des Begriffs in unterschiedlichem Umfang akzeptiert hätten. Hierin zeigt sich erneut *Walleraths* Verständnis des Verwaltungsakts als Zweckschöpfung. Er rechtfertigt die Ansicht zusätzlich dadurch, dass die personenbezogene Allgemeinverfügung ihr wesentliches Gepräge durch die „konkrete Situation“, die Anlass der Regelung sei, erhalte. Die Bestimmbarkeit des Personenkreises hätte keine eigene Bedeutung. Eine den Einzelfall betreffende Regelung liege somit vor, wenn sie lediglich eine (oder mehrere) bestimmte Personen *oder* ein konkretes Ereignis oder eine dingliche Regelung gemäß § 35 S. 2 2. bzw. 3. Alt. VwVfG enthalte.⁵⁰

Nach *Wolff / Bachof / Stober / Kluth* regelt der Verwaltungsakt einen Einzelfall, „indem er ein bestimmtes menschliches Verhalten erlaubt, gebietet oder verbietet, eine bestimmte Leistung gewährt, ein bestimmtes Rechtsverhältnis gestaltet, etwas bestimmtes festsetzt oder feststellt, den rechtlichen Zustand einer bestimmten Sache oder eines bestimmten Sachteils gestaltet oder sich so auf mehrere bestimmte Verhaltensweisen, Leistungen, Rechtsverhältnisse, Sachen oder Sachverhalte bezieht. Es ist damit also die Konkretheit der Regelung, das heißt ihre Bezogenheit auf einen einzelnen oder mehrere bestimmte Sachverhalte gemeint (Konkretisierungsfunktion).“⁵¹ Somit komme es in erster Linie auf die Konkretheit der Anordnung an, weshalb auch Regelungen eines oder mehrerer bestimmter Sachverhalte, durch welche unbestimmt viele Personen betroffen

48 Sproll, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bd. 1, 1997, S. 240 f. § 8 Rn. 71 ff.

49 Ule / Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht, 4.Aufl. 1995, § 48 Rn. 11 ff.

50 Wallerath, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5.Aufl. 2000, § 7 I 5.

51 Wolff / Bachof / Stober / Kluth, Verwaltungsrecht Bd. 1, 12.Aufl. 2007, S. 513.

werden, Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung seien. Die Feststellbarkeit der betroffenen Personen sei daher ohne rechtliche Bedeutung. Es sei somit nicht erforderlich, dass sich die Maßnahme, um Verwaltungsakt und nicht Rechtssatz zu sein, an einen zum Zeitpunkt ihres Erlasses „feststehenden oder feststellbaren“ Personenkreis richten müsse. Der Grund hierfür liege darin, dass § 35 S. 2 VwVfG auch dingliche Verwaltungsakte und insbesondere die Benutzung einer Sache „durch die Allgemeinheit“ erfasse.⁵²

Nach *W. Wolff* sind für das Verhältnis zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm die zwei Strukturelemente der Regelung, der Adressatenkreis und der geregelte Sachverhalt, von Bedeutung. Jede Regelung richte sich nämlich an eine oder mehrere Personen und regele zugleich einen Sachverhalt. Mit Blick auf die konkret-generelle Regelung wird festgestellt, dass die „Mischform“ Abgrenzungsschwierigkeiten bereite. Eine vermittelnde Rolle komme hier der Allgemeinverfügung zu, die allerdings zu Gunsten des Verwaltungsakts wirke. Anhand des Beispiels des Endiviensalatfalls wird die Regelung eines bestimmten Sachverhalts bei einem unbestimmten und zum Zeitpunkt des Erlasses auch nicht bestimmbar Personenkreises der Allgemeinverfügung und damit dem Verwaltungsakt zugeordnet.⁵³ Die Allgemeinverfügung sei dabei keine selbständige Handlungsform sondern Unterfall des Verwaltungsakts. Weiterhin sieht *W. Wolff* durch den Gesetzgeber den Gegenstandsbereich der Allgemeinverfügung erheblich ausgeweitet, indem für heftig umstrittene Rechtsakte die Handlungsform der Allgemeinverfügung verbindlich vorgeschrieben würde.⁵⁴

52 Wolf / Bachof / Stober, Verwaltungsrecht Bd. 2, 6.Aufl. 2000, S. 44.

53 W. Wolff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.Aufl. 2004, S 154.

54 W. Wolff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.Aufl. 2004, S. 155.