



Steffen Wandschneider

Die Allgemeinverfügung
in Rechtsdogmatik
und Rechtspraxis



PETER LANG

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1	Einleitung.....	1
I.	Die Problemstellung der Arbeit	1
II.	Der methodische Ansatz	3
III.	Zum Problem der Terminologie	5
1.	Gesetz und Einzelakt.....	5
a)	Abstraktheit und Konkretheit.....	6
b)	Individualität und Generalität	7
c)	Schematische Definition der Allgemeinverfügung	7
2.	Der Wandel der Begriffe.....	8
3.	Das Problem der Begriffsvielfalt	8
IV.	Überblick über den aktuellen Meinungsstand	9
Kapitel 2	Die Herausbildung des Begriffes der Allgemeinverfügung	19
I.	Die Entstehung der Begriffe „Verwaltungsakt“ und „Allgemeinverfügung“ im deutschen Recht.....	19
1.	Der dogmatische Weg zum Verwaltungsakt als Einzelakt.....	19
a)	Die französischen Ursprünge des Verwaltungsakts	20
b)	Die Aufnahme des Begriffs in die deutsche Rechtswissenschaft	21
aa)	Friedrich Franz von Mayer.....	22
bb)	Paul Laband.....	23
cc)	Georg Meyer	25
dd)	Edgar Loening.....	26
ee)	Otto von Sarwey.....	27
ff)	Rudolf von Ihering	27
gg)	Heinrich Rosin.....	29
2.	Die Begriffsprägung des Verwaltungsaktes durch Otto Mayer...	31
a)	Zur Bedeutung Otto Mayers	31
b)	Der Verwaltungsakt als Einzelakt.....	32
c)	Die Wirkung des Verwaltungsakts	33
d)	Begriffsschärfe und Formalismus.....	34
3.	Der Begriff der Allgemeinverfügung bei Richard Thoma	35
a)	Rezeption des französischen Rechts	35
b)	Umsetzung in deutsche Rechtsbegriffe.....	37
c)	Zur Bedeutung der Arbeiten Thomas	41
4.	Weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	42
a)	Verwaltungsakte in Gesetzesform	42
b)	Die „Generalverfügung“ im besonderen Gewaltverhältnis	44
5.	Die dogmatische Weiterentwicklung und Konsolidierung der Begriffe im Kaiserreich.....	46
a)	Paul Laband.....	46

b)	Karl Kormann	47
c)	Fritz Fleiner	48
d)	Hans Kelsen – Eine Fundamentalkritik	49
e)	Walter Jellinek	51
6.	Frühe rechtliche Regelungen des Verwaltungsakts und der Allgemeinverfügung	54
a)	Gesetzliche Regelungen zum Verwaltungsakt und zur Allgemeinverfügung	54
aa)	Exemplarische Regelungen zum allgemeinen Polizeirecht	55
(1)	Die Rechtslage in Preußen	55
(2)	Das Polizeistrafrecht in Bayern im 19. Jahrhundert	60
(3)	Das badische Recht	62
bb)	Regelungen im besonderen Gefahrenabwehrrecht	66
(1)	Vorschriften zur Bekämpfung von Krankheiten	66
(a)	Das Reichsseuchengesetz	66
(b)	Das Reichsviehseuchengesetz	69
(c)	Das Reichsimpfgesetz	71
(2)	Das Reichsvereinsgesetz	72
cc)	Verfügungen bei Wandel des Staatsverständnisses	73
b)	Die Bedeutung der Verwaltungsakte im Rechtsschutz	74
aa)	Die Herausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit	74
bb)	Der Zugang zum Gericht	75
cc)	Der Verwaltungsakt als Zugangsvoraussetzung	76
dd)	Reichsrechtliche Regelungen	80
7.	Fazit	81
II.	Die Entwicklung der Rechtsbegriffe in der Weimarer Republik und im „Dritten Reich“	83
1.	Die Weimarer Republik	84
a)	Verwaltungsrechtliche Darstellungen	85
aa)	Otto Mayer	85
bb)	Julius Hatschek	87
cc)	Walter Jellinek	88
dd)	Die Kontroverse zwischen Hermann Heller und Carl Schmitt	90
ee)	Das Lehrbuch „Deutsches Verwaltungsrecht“	92
ff)	Das Handbuch des Deutschen Staatsrechts	93
b)	Fortschritte im Kodifizierungsstand zum Verwaltungsrecht	95
aa)	Die Gesetzgebung in Thüringen	96
bb)	Die Versuche der Gesetzgebung in Württemberg	98
cc)	Exemplarisch: Das preußisches Polizeiverwaltungsgesetz 1931	101
c)	Der Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte	103
d)	Fazit	105

2.	Das Verwaltungsrecht im „Dritten Reich“	106
a)	Wandel in der wissenschaftlichen Darstellung.....	107
aa)	Ludwig von Köhler	107
bb)	Hans Frank: Deutsches Verwaltungsrecht	109
cc)	Theodor Maunz	110
dd)	Otto Koellreutter	112
ee)	Arnold Kötting.....	112
ff)	Ulrich Scheuner.....	113
b)	Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz im „Dritten Reich“	114
c)	Fazit.....	117
Kapitel 3	Die Wiederbelebung der Diskussion unter dem Grundgesetz...	119
I.	Wissenschaftliche Bearbeitungen	120
1.	Auffassungen der Lehliteratur	121
a)	Robert Nebinger	121
b)	Ernst Forsthoff	122
c)	Hans Peters.....	125
d)	Kurt Egon von Turegg	125
e)	Hans Julius Wolff	127
f)	Wilhelm Merk.....	128
2.	Allgemeinverfügungsspezifische Bearbeitungen	129
a)	Eberhard von Hofacker.....	129
aa)	Die Formellen Unterschiede	130
bb)	Die Materielle Bestandteile von Verordnung und Allgemeinverfügung	131
(1)	Der Begriff der Verordnung	131
(2)	Der Begriff der Allgemeinverfügung bei Hofacker.....	132
b)	Klaus Obermayer	135
aa)	Der Gegensatz von Verwaltungsakt und Rechtssatz	136
bb)	Die Abgrenzung von Rechtssatz und Allgemeinverfügung ..	137
c)	Dieter Volkmar	137
aa)	Rechtstheoretische Unterschiede	138
(1)	Der Adressat des befehlenden Hoheitsaktes	138
(2)	Der geregelte Fall	140
bb)	Die Unterscheidung im positiven Recht	143
(1)	Die Modifizierung des Einzelfallbegriffes in der Lehre zum Verwaltungsakt.....	144
(2)	Die Abgrenzung von Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung	144
d)	Karl-Christian Zahn	146
e)	Norbert Niehues	148
f)	Manfred Abelein	150

g)	Albert von Mutius	152
aa)	Die formellen Unterschiede	153
bb)	Die materiellen Unterschiede	154
(1)	Ausschließlich personale Regelungen	155
(2)	Unmittelbar nur dingliche Regelungen	156
(3)	Uneindeutige bzw. „gemischte“ Regelungen.....	157
II.	Praxisprobleme der Allgemeinverfügung bis zum VwVfG	158
1.	Die Endivienalatentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts	159
a)	Sachverhalt und Problemstellung	159
b)	Die Lösungen durch den VGH Stuttgart und das Bundesverwaltungsgericht	160
c)	Kritik und Bewertung	162
2.	Der Streit um verkehrliche Anordnungen	162
a)	Die Hauptrichtungen des Streits	164
aa)	Die Einzelakttheorie	164
bb)	Die Rechtsnormtheorie.....	165
cc)	Die Theorie der Verkehrszeichen als Tatbestandsmerkmale.	165
dd)	Die Theorie der Doppelnatur („Januskopftheorie“).....	166
b)	Monographische Bearbeitungen	166
aa)	Ulrich Schmidt	166
bb)	Michael Lanzl.....	168
cc)	Rolf Haarkötter.....	169
dd)	Robert Fritz	171
ee)	Wolf-Dieter Hees	173
(1)	Der rechtstheoretische Ansatz bei Hees.....	173
(2)	Der positivrechtliche Ansatz	173
c)	Zusammenfassung.....	174
3.	Der Plan als Rechtsinstitut unter besonderer Berücksichtigung der Bebauungspläne	175
4.	Einzelne Probleme aus dem Wasserrecht	176
5.	Die Schutzbereichsanordnungen nach § 2 SchutzbereichsG	180
6.	Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	181
7.	Die Rechtsnatur von Organisationsakten.....	183
a)	Kommunale Gebietsänderungen.....	183
b)	Schulische Organisationsakte	185
8.	Zusammenfassung.....	185
III.	Gesetzliche Regelungen mit Bedeutung für die Allgemeinverfügung	186
1.	Die Regelungen im Grundgesetz	186
a)	Das Verbot des Einzelfallgesetzes.....	187
aa)	Probleme der Normauslegung.....	187
bb)	Die Norm im Verfassungsleben	189

b)	„Gewaltenteilung“, Wesentlichkeitstheorie und Delegationsrecht	191
c)	Die Rechtswegsgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	194
d)	Zusammenfassung.....	195
2.	Das allgemeine Verwaltungsrecht	195
3.	Die Regelungen zum Gerichtsverfahren.....	196
a)	Die Militärregierungsverordnungen Nr. 141 und Nr. 165.....	197
b)	Das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht 1952	199
c)	Die Verwaltungsgerichtsordnung 1960	199
4.	Das besonderes Verwaltungsrecht	202
Kapitel 4	Die Kodifizierung des allgemeinen Verwaltungsverfahrens.....	203
I.	Diskussionen im Vorfeld	203
1.	Die Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung.....	203
2.	Die Staatsrechtslehrertagung 1958	204
3.	Der 43.Deutscher Juristentag 1960 in München.....	204
II.	Das Gesetzgebungsverfahren zum VwVfG.....	205
1.	Der Entwurf zum VwVerfG 1963 und die revidierte Fassung 1966.....	205
2.	Die Regierungsentwürfe 1970 und 1973	208
3.	Die verabschiedete Fassung.....	210
a)	Die Legaldefintion der Allgemeinverfügung.....	210
b)	Die Sonderregelungen für die Allgemeinverfügung im VwVfG	211
III.	Weitere Kodifikationen.....	212
1.	Das allgemeine Abgabenrecht und steuerrechtliche Vorschriften	212
a)	Die Normierung der Abgabenordnung 1977	212
b)	Die Allgemeinverfügung im Steuerrecht.....	213
2.	Das allgemeine Sozialrecht.....	215
a)	Die Verabschiedung des SGB X.....	215
b)	Einzelne Praxisbeispiele der Allgemeinverfügung im Sozialrecht.....	216
aa)	Das Beschäftigungsverhältnis als Grundlage des Versicherungsverhältnisses	216
bb)	Das Arbeitskampfrecht.....	216
cc)	Entscheidungen mit Rechtssatzcharakter im Sozialrecht	217
c)	Festsetzung von Festbeträgen für Arznei- und Verbandsmittel	218
aa)	Der Vorlagebeschluss des Bundessozialgerichts	219
bb)	Die Folgen der Vorlage.....	222
cc)	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts	222
dd)	Fortgang und Ergebnis des Verfahrens	224

d)	Die Bedeutung der Rechtsprechung im Allgemeinen Verwaltungsrecht	224
Kapitel 5	Die Fortentwicklung in Literatur und Rechtsprechung	225
I.	Die Rezeption der gesetzlichen Grundlagen.....	225
1.	Die Konsolidierung der Diskussion in der herrschenden Auffassung	225
a)	Verwaltungsakt, Allgemeinverfügung und Sammelverfügung .	225
b)	Allgemeinverfügung und Rechtsakt	226
c)	Die Arten der Allgemeinverfügung	227
aa)	Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung.....	227
bb)	Die sachbezogene Allgemeinverfügung	228
cc)	Die Benutzungsregelung	229
d)	Darstellung der Kasuistik.....	229
2.	Kritik an der gesetzlichen Regelung der Allgemeinverfügung .	230
a)	Notwendigkeit der verfassungskonforme Auslegung durch Reduktion der Norm	230
b)	Die These der Verfassungswidrigkeit.....	231
II.	Monographische Darstellungen	232
1.	Ulrich Triebel.....	232
a)	Problematische Allgemeinverfügungen.....	233
b)	Vorschlag zur begrifflichen Neubestimmung.....	234
2.	Gilbert-Hanno Gornig.....	237
a)	Die Allgemeinverfügung als „ein“ Verwaltungsakt	237
aa)	Die personenrechtlichen Allgemeinverfügungen	238
bb)	Die sachenrechtlichen Allgemeinverfügungen	238
b)	Abgrenzungsfragen	239
c)	Einzelfragen und Fazit	240
3.	Tobias Jaag.....	240
a)	Die formale Qualifizierung der Hoheitsakte.....	241
b)	Die verfahrensseitige Behandlung der Rechtsakte	243
c)	Hoheitsakte im Grenzbereich.....	244
d)	Fazit.....	245
4.	Christian Schäfer.....	246
a)	Die Geltung des § 35 S. 2 3. Alt. VwVfG für gemeindliche Einrichtungen	246
b)	Voraussetzung und Anwendungsbereich.....	247
5.	Stefan Friedrich König.....	248
III.	Weitere Entwicklung nach dem VwVfG 1976.....	251
1.	Die Auswirkungen des VwVfG auf bisherige Rechtsprechung	251
a)	Verkehrsschilder und Verkehrseinrichtungen	251
aa)	Die Rechtsnatur der verkehrlichen Anordnungen.....	251

bb)	Bekanntgabe und Kenntnis	253
cc)	Rechtsbehelfe und Aufhebung.....	255
dd)	Fazit	256
b)	Die Schutzbereichsanordnungen nach dem SchutzbereichsG...	257
c)	Die wasserrechtlichen Schutzgebiete.....	258
2.	Ausgewählte Problemfelder im Spannungsfeld zwischen Einzelakt und Rechtsnorm	258
a)	Die normauslösenden Bekanntgaben im Umweltrecht.....	259
aa)	Die verkehrlichen Beschränkungen aus Gründen des Immissionsschutzes.....	259
bb)	Die Unterschreitung der Mehrwegquote nach VerpackVO 1998.....	263
b)	Benutzungsregelungen öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch	266
aa)	Einzelne Nutzungsprobleme öffentlicher Gewässer.....	268
bb)	Beschränkungen der Nutzung öffentlicher Straßen	270
c)	Entscheidungen zur Verkehrsfähigkeit von Produkten	275
d)	Der Antrag nach Art. 136 Abs. 5 WRV i.V.m. Art. 140 GG ...	279
e)	Die Frequenzzuteilung im Telekommunikationsrecht	280
IV.	Fazit.....	281
Kapitel 6	Die Anwendungsprobleme der Allgemeinverfügung.....	283
I.	Die verfahrensseitige Behandlung der Allgemeinverfügung	283
1.	Die Rechtsprobleme beim Erlass der Allgemeinverfügung	283
a)	Mitwirkungsverbote beim Erlass von Allgemeinverfügungen..	283
b)	Die Anhörung Beteiligter.....	285
c)	Zusicherung und Allgemeinverfügung	286
d)	Bekanntgabe und Wirksamkeit.....	288
2.	Die Probleme bei der Aufhebung von Allgemeinverfügungen .	291
a)	Die Anwendbarkeit der Vorschriften.....	291
b)	(Einzel-)Verwaltungsakte mit Drittwirkung.....	293
c)	Allgemeinverfügungen als Verwaltungsakte mit Drittwirkung	294
d)	Das Wiederaufgreifen des Verfahrens	298
3.	Allgemeinverfügung und Verwaltungsvollstreckung.....	299
II.	Die Probleme des Rechtsschutzes.....	301
1.	Der Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen.....	301
a)	Die Anfechtungsklage.....	302
b)	Die Widerspruchs- und Klagebefugnis.....	303
c)	Die Fristenbindung.....	305
d)	Die Kontrolldichte der Entscheidung	307
e)	Der vorläufige Rechtsschutz	308
f)	Die Rechtsfolge des erfolgreichen Verfahrens	311

2.	Der Rechtsschutz durch Erlass einer Allgemeinverfügung.....	315
3.	Exkurs: Der Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen	315
a)	Das Normenkontrollverfahren	315
b)	Die Inzidentkontrolle von Rechtsverordnungen.....	317
aa)	Die Feststellungsklage	317
bb)	Die Inzidentkontrolle im Anfechtungsverfahren	319
c)	Die Verfassungsbeschwerde	319
Kapitel 7	Ergebnisse und Erkenntnisse	321
I.	Die divergierenden Argumentationsstränge	321
II.	Die anscheinende Unmöglichkeit der Abgrenzung	323
III.	Zur kritischen Würdigung der neueren Rechtsprechung.....	326
Anhang	329
I.	Historische Gesetzestexte (Auszüge).....	329
1.	Gefahrenabwehrrecht	329
a)	Allgemeines Preußisches Landrecht 1794.....	329
b)	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz 1850.....	329
c)	Bayerisches Polizeistrafgesetzbuch 1861	330
d)	Bayerisches Polizeistrafgesetzbuch 1871	332
e)	Badisches Polizeistrafgesetzbuch 1863	333
f)	Reichsviehseuchengesetz 1894.....	334
g)	Reichsseuchengesetz 1900.....	336
h)	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz 1931.....	337
2.	Verwaltungsverfahrenrechtliche und -prozessuale Normen	339
a)	Preußisches Landesverwaltungsgesetz 1883	339
b)	Landesverwaltungsordnung Thüringen 1926	341
c)	Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung Württemberg 1931 .	343
d)	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes für Württemberg 1931	344
II.	Literaturverzeichnis	345