

# 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 Endviensalatentscheidung 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
<b>Kapitel 4</b>	<b>Die Kodifizierung des allgemeinen Verwaltungsverfahrens.....</b>	<b>203</b>
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 Legaldefinition 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 normauserlösenden 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 Gemeindegebrauch .....	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 Frequenzuteilung 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