

**Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis..... II

Literaturverzeichnis..... XII

Abkürzungsverzeichnis ..... XX

A. Einleitung ..... 1

    I. Problemstellung ..... 1

    II. Zielsetzung der Untersuchung ..... 4

    III. Aufbau und Ablauf der Untersuchung ..... 4

B. Verwaltungshandeln durch Allgemeinverfügungen: Allgemeine Grundlagen..... 6

    I. Allgemeinverfügung als Unterfall des Verwaltungsakts ..... 6

        1. Merkmale des Verwaltungsakts nach § 35 S. 1 VwVfG ..... 7

        2. Merkmale der Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG ..... 8

            a) Adressatenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 1 VwVfG ... 8

                aa) Gattungsmäßige Bestimmung des Personenkreises ..... 9

                bb) Beispiele für adressatenbezogene Allgemeinverfügungen ..... 9

            b) Sachbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 2 VwVfG ..... 10

                aa) Mittelbare Auswirkung auf Personen ..... 11

                bb) Beispiele für sachbezogene Allgemeinverfügungen ..... 11

            c) Nutzungsbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 3 VwVfG .... 12

                aa) Regelung für alle potenziellen Nutzer ..... 12

                bb) Beispiele für nutzungsbezogene Allgemeinverfügungen ..... 12

        3. Belastende Allgemeinverfügungen ..... 12

    II. Abgrenzung der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung zu anderen Handlungsformen ..... 13

        1. Abgrenzung zu gebündelten Einzelverfügungen ..... 14

        2. Abgrenzung zum Kettenverwaltungsakt ..... 15

        3. Abgrenzung zur Verfügung mit unbestimmt häufiger Verhaltensanordnung ..... 15

        4. Abgrenzung zur Rechtsnorm ..... 16

            a) Allgemeinverfügung zur Eindämmung der Corona-Pandemie ..... 17

II

b) Verkehrszeichen .....	18
III. Funktionen der Allgemeinverfügung .....	19
1. Vereinheitlichte Konkretisierung .....	19
2. Bündelung .....	19
3. Effektivität der Verwaltung .....	20
4. Vollstreckungstitel .....	20
5. Abschluss des Verwaltungsverfahrens .....	21
6. Rechtsschutzmöglichkeiten .....	21
IV. Besonderheiten des VwVfG beim Erlass von Allgemeinverfügungen .....	22
1. Anhörung betroffener Beteiligter .....	22
2. Öffentliche Bekanntgabe .....	22
3. Begründungserfordernis .....	23
V. Rechtmäßigkeit von Allgemeinverfügungen .....	24
VI. Wesentliche Ergebnisse .....	25
C. Suspensiveffekt der Anfechtungsklage .....	27
I. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen belastende Allgemeinverfügungen .....	28
1. Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO .....	28
2. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO .....	30
a) Schriftliche Begründung der sofortigen Vollziehung .....	31
b) Gerichtliche Interessenabwägung .....	31
II. Bedeutung der aufschiebenden Wirkung .....	32
1. Vollziehbarkeitstheorie .....	32
2. Wirksamkeitstheorie .....	33
3. Verwirklichungshemmungstheorie .....	34
4. Theorie der verfahrensrechtlichen Fiktion .....	34
III. Wirkung des Suspensiveffekts bei Rechtsschutzbegehren gegen Allgemeinverfügungen .....	35
1. Auswirkung auf Aufhebung und Rechtskraft .....	35
2. Relative Wirkung des Suspensiveffekts .....	36
a) Pauschale Annahme der relativen Wirkung .....	36
aa) VG München beim Rechtsschutz gegen Corona-Allgemein-	

verfügungen .....	36
bb) VG Dresden beim Rechtsschutz gegen ein Versammlungs-	
verbot durch Allgemeinverfügung .....	37
b) Differenzierte Annahme der relativen Wirkung .....	38
aa) Natur der Sache .....	38
bb) Teilbarkeit .....	38
(1) Erforderlichkeit eines gemeinschaftlichen Zusammen-	
wirkens .....	39
(2) Abgrenzbarkeit der Regelung .....	40
(3) Bündelung von Verwaltungsakten .....	41
(4) Rechtmäßigkeit der Regelung .....	43
(5) Umstände für den Erlass der Allgemeinverfügung .....	44
(6) VG München beim Rechtsschutz gegen Corona-Allge-	
meinverfügungen .....	44
cc) Rechtsreflex .....	45
dd) Art der Allgemeinverfügung .....	46
(1) Sach- und nutzungsbezogene Allgemeinverfügungen .....	46
(2) Dingliche Verwaltungsakte .....	47
ee) Organisationsakte .....	48
3. Gründe für die Annahme einer relativen Wirkung des Suspensivef-	
fekts .....	49
a) Betroffene behördliche Regelung .....	49
b) Behördlicher Wille .....	50
c) Subjektiv-rechtliche Rechtsschutzgewährleistung .....	51
d) Individuelle Verhältnisse der Betroffenen .....	51
e) Erscheinungsform der Allgemeinverfügung .....	52
4. Absolute Wirkung des Suspensiveffekts .....	53
a) Suspendierung der Regelung .....	53
b) Einheitlichkeit der sofortigen Vollziehung .....	53
aa) „Willkürliche Grenzziehung“ durch den betroffenen Perso-	
nenkreis .....	54
bb) Unmöglichkeit der Aufspaltung des Verwaltungsakts .....	54
c) Subjektbezogene Unteilbarkeit .....	55
IV. Wesentliche Ergebnisse .....	55

D. Verfassungs- und europarechtliche Einwände gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts .....	57
I. Effektivität des Rechtsschutzes .....	57
1. Tatbestandsvoraussetzungen.....	57
2. Normgeprägter Schutzbereich .....	58
a) Subjektiv-rechtlicher Rechtsschutz .....	58
b) Gesetzgeberische Rechtsschutzausgestaltung .....	59
c) Fehlende effektive Rechtsschutzausgestaltung .....	59
3. Umfassende Nachprüfung des behördlichen Handelns.....	60
4. Angemessene Rechtsschutzausgestaltung .....	61
5. Vermeidung von nicht gerechtfertigter Erschwernis des Rechtsschutzes .....	62
6. Gebot eines ausgewogenen Gerichtsschutzes.....	63
a) Vielzählige bipolare Konfliktlage .....	63
b) Fehlendes verfahrensrechtliches Pendant .....	63
7. Funktionen der aufschiebenden Wirkung .....	64
a) Sicherung des status quo.....	64
aa) Fehlende Offenhaltung des Hauptsacheverfahrens .....	65
bb) Öffentliches Interesse an einer angemessenen Sicherung .....	66
b) Sicherung des materiellen Rechts.....	66
c) Abschließende Zwischenregelung .....	67
aa) Gegenstand des Rechtsschutzbegehrens.....	68
bb) Unvollständige einstweilige Befriedung .....	68
8. Dispositionsmaxime.....	69
a) Klagebegehren gegen die Allgemeinverfügung .....	70
b) Missachtung der Herrschaft über den Streitgegenstand .....	70
9. Funktionsfähigkeit der Rechtspflege.....	71
a) Überlastung der Verwaltungsgerichte .....	71
b) Fehlende Sicherstellung der gerichtlichen Aufgabenerledigung .....	72
10. Angemessenheit der Verfahrensdauer .....	72
a) Staatlicher Verantwortungsbereich .....	73
b) Aushebelung des einstweiligen Rechtsschutzes.....	73
11. Wirksamkeit des Rechtsschutzes in EU-rechtlicher Hinsicht .....	74
a) Volle Wirksamkeit des EU-Rechts.....	74

b) Fehlende Sicherstellung von EU-Rechtspositionen der sonstigen Betroffenen .....	74
II. Effektivität des Schutzes materieller Grundrechtspositionen .....	75
1. Grundrechtsfunktionen .....	76
a) Abwehrfunktion .....	76
b) Leistungs- und Schutzfunktion .....	76
2. Grundrechtsschutz durch Verfahren und Organisation .....	77
a) Freiheitssichernde Verfahrensdimension der materiellen Grundrechte .....	77
b) Effektiver Schutz materieller Grundrechte durch Ausgestaltung des Verfahrens .....	78
3. Entwertung materieller Grundrechtspositionen .....	78
a) Perpetuierung eines grundrechtswidrigen Zustands .....	78
b) Fehlende grundrechtsfreundliche Anwendung des § 80 Abs. 1 VwGO .....	79
III. Effektivität des Unionsrechts .....	79
1. Beeinträchtigung der Tragweite und Wirksamkeit des Unionsrechts .....	80
a) Eingriff in EU-Rechtspositionen der sonstigen Betroffenen .....	80
b) Übermäßig erschwelter Schutz der sonstigen Betroffenen .....	81
2. Fehlende Kohärenz des Rechtsschutzes .....	81
3. Schutz durch nationale Verfahrensausgestaltung .....	82
IV. Rechtsstaatsprinzip .....	83
1. Gesetzesauslegung .....	83
a) Systematik .....	83
b) Wortlaut .....	84
c) Historie .....	85
aa) Schaffung vollendeter Tatsachen .....	85
bb) Aufschiebende Wirkung für jeden Verwaltungsakt .....	86
d) Sinn und Zweck .....	86
2. Gerichtliche Kontrolle des hoheitlichen Handelns .....	87
3. Kompensation der Überlegenheit der Verwaltung .....	88
a) Aufschiebende Wirkung als „Gegengewicht“ .....	88
b) Herbeiführung von „Waffengleichheit“ .....	89

4. Untersuchungsgrundsatz.....	89
a) Schutzbedürfnis der Bürger gegenüber dem Staat .....	90
b) Ungenügende Sachverhaltsermittlung .....	90
aa) Fehlende Berücksichtigung der sonstigen Betroffenen .....	90
bb) Fehlender Ausgleich der besonderen behördlichen Überle-	
genheit .....	91
5. Rechtsbindung der Verwaltung hinsichtlich sämtlicher Handlungs-	
formen .....	92
a) Schaffung von vollendeten Tatsachen .....	92
b) Unumkehrbare rechtswidrige Zustände .....	92
V. Gewaltenteilungsgrundsatz .....	93
1. Behandlung der Allgemeinverfügung als Vielzahl von Einzelverfü-	
gungen .....	94
a) Eingriff in den Funktionsbereich der Verwaltung .....	94
b) Beschränkung der Rechtsprechung auf bloße Rechtskontrolle .....	95
c) Fehlende Abgrenzung zu anderen Handlungsformen .....	96
2. VG Leipzig beim Rechtsschutz gegen Ladenöffnungszeiten an	
Sonn- und Feiertagen .....	97
a) Behördlich nicht beabsichtigte Regelung .....	97
b) Verleihung eines grundrechtswidrigen Inhalts.....	98
3. Funktionen der Allgemeinverfügung .....	98
a) Vereinheitlichte Konkretisierung.....	98
b) Bündelung.....	99
VI. Allgemeiner Gleichheitssatz .....	99
1. Der relative Suspensiveffekt als staatliche Behandlung .....	100
2. Ungleichbehandlung der Betroffenen .....	101
3. Vergleichbarkeit der Betroffenen .....	101
a) Vergleichsmaßstab .....	102
aa) Erlass der Allgemeinverfügung als Bezugspunkt .....	102
bb) Prozessuales Verhalten der Betroffenen als Bezugspunkt.....	102
b) Beurteilung der Vergleichbarkeit .....	103
4. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung der Betroffenen .....	104
a) Willkürliche Ungleichbehandlung .....	104

aa) „Willkürliche Grenzziehung“ .....	105
bb) Ungerechtfertigte Ausgrenzung.....	105
b) Unverhältnismäßige Ungleichbehandlung.....	106
aa) Ausmaß der Ungleichbehandlung .....	106
bb) Fehlende Legitimität der Ungleichbehandlung .....	107
VII. Wesentliche Ergebnisse .....	108
E. Konzeption eines Suspensiveffekts mit absoluter Wirkung beim Rechts- schutz gegen Allgemeinverfügungen .....	110
I. Gesetzliche Argumente für eine absolute Wirkung des Suspensivef- fekts .....	110
1. Vollziehbarkeits- und abgewandelte Wirksamkeitstheorie .....	110
a) Vorläufige Unwirksamkeit gegenüber sonstigen Betroffenen .....	111
b) Rechtliche Begründung .....	111
aa) Schwebezustand der Allgemeinverfügung .....	111
bb) Vorläufige Unwirksamkeit.....	112
(1) Erledigung der Allgemeinverfügung auf andere Art und Weise .....	113
(2) Vorläufigkeit.....	113
2. Aufschiebende Wirkung als funktionales Äquivalent zu § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO .....	114
a) Wortlaut des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO .....	115
b) Rechtszustand vor Erlass der Allgemeinverfügung.....	116
3. Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung im Rahmen des Normenkontrollverfahrens .....	117
a) Charakterisierung als objektives Rechtsschutzverfahren.....	117
aa) Allgemein verbindliche Unwirksamkeit einer Rechtsnorm .....	117
bb) Vorläufige Aussetzung des Normvollzugs mit genereller Wirkung .....	118
b) Allgemeinverbindlichkeit des Suspensiveffekts beim Rechts- schutz gegen Allgemeinverfügungen .....	119
aa) Erst-Recht-Schluss.....	119
bb) Bedeutung des Erst-Recht-Schlusses.....	120
4. Behördlich gewählte Handlungsform .....	121

a) Behördliche Vorteile beim Handeln durch Allgemeinverfügung .....	121
b) Suspensiveffekt unter Beachtung der durch § 35 S. 2 VwVfG vorhandenen behördlichen Vorteile .....	122
5. Pauschalisierung im Verwaltungsverfahren.....	123
a) Pauschale Behandlung der Betroffenen durch Vorschriften des VwVfG.....	123
b) Suspensiveffekt im Lichte der Pauschalisierung .....	124
6. Kollektivierungsansätze in der VwGO .....	125
a) Kollektive Rechtsverfolgung in der VwGO .....	125
b) Kollektivierung des Suspensiveffekts .....	126
II. Behördliche und gerichtliche Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts .....	127
1. Vorläufige behördliche Aufhebung der Allgemeinverfügung .....	127
a) Behördliche Durchsetzung der Allgemeinverfügung gegenüber sonstigen Betroffenen .....	127
b) Analoge Anwendung der §§ 48, 49 VwVfG i.V.m. dem Rechts- gedanken der §§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG, 158 Abs. 2 BGB.....	128
aa) Behördliche Aufhebung von Verwaltungsakten .....	128
bb) Analoge Anwendbarkeit der §§ 48, 49 VwVfG .....	129
cc) Vorläufigkeit der Aufhebung .....	130
dd) Ermessensreduzierung auf Null .....	131
2. Behördliche Vollziehungshemmung .....	132
a) Rechtsbindung der vollziehenden Gewalt .....	132
b) Unterprinzip der Rechtsstaatlichkeit.....	132
3. Erlass der Allgemeinverfügung mit Bedingungen .....	133
a) Eintritt und Entfall des Suspensiveffekts als auflösende und aufschiebende Bedingung.....	133
aa) Suspensiveffekt als künftiges ungewisses Ereignis.....	134
bb) Innere Wirksamkeit der Allgemeinverfügung .....	134
b) Nebenbestimmung .....	135
c) Konkludente Regelung .....	136
4. Analoge Anwendung von § 47 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 VwGO.....	136
a) Vergleichbare Interessenlage .....	137
b) Planwidrige Regelungslücke .....	137



5. Unionsrechtskonforme Auslegung.....	138
a) Volle Wirksamkeit des EU-Rechts.....	138
b) Gefährdung des unionsrechtlich Geforderten .....	139
6. Streitgenossenschaft.....	139
a) Alle Betroffenen als Kläger bzw. Antragsteller .....	140
b) Verpflichtung aus demselben Grund .....	140
c) Klageerhebung bzw. Antragstellung.....	141
aa) Gemeinschaftliche Klageerhebung bzw. Antragstellung .....	141
bb) Klageerhebung bzw. Antragstellung eines einzelnen Be-	
troffenen .....	142
d) Verfahrensführung der sonstigen Betroffenen .....	143
e) Dauer .....	143
f) Kostentragung.....	144
7. Gewillkürte Prozessstandschaft.....	145
a) Zulässigkeit der gewillkürten Prozessstandschaft.....	145
b) Voraussetzungen der gewillkürten Prozessstandschaft .....	146
aa) Wirksame Zustimmung oder Ermächtigung .....	146
bb) Schutzwürdiges Interesse des Ermächtigten .....	147
cc) Offenlegung.....	147
dd) Ausübung des Rechts .....	148
c) Dauer .....	148
d) Kostentragung.....	149
8. Anfechtungsklage bzw. einstweiliger Rechtsschutzantrag mit	
Schutzwirkung zu Gunsten der sonstigen Betroffenen .....	149
a) Vertrag mit Schutzwirkung zu Gunsten Dritter als Ausgangs-	
punkt .....	149
b) Rechtliche Anforderungen.....	150
aa) Regelungsnähe .....	150
bb) Einbeziehungsinteresse .....	151
cc) Erkennbarkeit .....	152
dd) Schutzbedürftigkeit.....	152
III. Grenzen der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts .....	153
1. Allgemeinverfügungen zur Eindämmung bzw. Verhinderung von	
konkreten Gefahren.....	153

a) Besondere Verbindung der Betroffenen .....	154
aa) Zugehörigkeit zu einer Personengruppe .....	154
bb) Gegenseitig vertrauensvolle Beziehung .....	155
(1) Rechtliche Schicksalsgemeinschaft .....	155
(2) Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme .....	156
b) Nutzen des Eingriffs .....	156
aa) Schutz der Allgemeinheit .....	156
bb) VG Frankfurt a.M. beim Rechtsschutz gegen das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung während des Gottesdienstes .....	157
2. Unverhältnismäßiger Eingriff gegenüber dem Kläger bzw. Antragsteller .....	158
a) Aufschiebende Wirkung als Ausgleich .....	158
b) Beispiele für eine besondere Betroffenheit des Klägers bzw. Antragstellers .....	159
aa) Untersagung der Abgabe von Getränkebehältnissen .....	159
bb) Durchfahrtsverbot in der Zeit der Amphibienwanderung .....	160
3. Betrachtung des betroffenen Personenkreises .....	161
a) Geteilter Adressatenkreises .....	161
b) Aufenthaltsverbot für Fußballfans .....	162
c) Kontaktverbot zur Eindämmung der Corona-Pandemie .....	163
IV. Wesentliche Ergebnisse .....	163
F. Zusammenfassung .....	166
I. Verfassungs- und europarechtliche Einwände gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts .....	167
II. Gesetzliche Argumente für eine absolute Wirkung des Suspensiveffekts .....	168
III. Behördliche und gerichtliche Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts .....	169
IV. Grenzen der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts .....	169