

A. Einleitung

I. Problemstellung

Der Verwaltungsakt ist die zentrale Handlungsform der Verwaltung.¹ Durch ihn werden behördliche Anordnungen gegenüber dem Bürger rechtsverbindlich getroffen.² Das Vorliegen eines Verwaltungsakts ist sowohl für das Verwaltungsverfahrenrecht als auch für das Verwaltungsprozessrecht von herausgehobener Bedeutung.³ Aus § 9 VwVfG ergibt sich, dass ein Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes vorliegt, wenn eine Behörde zur Prüfung der Voraussetzungen, zur Vorbereitung oder zum Erlass eines Verwaltungsakts tätig wird. In prozessrechtlicher Hinsicht ist für die Statthaftigkeit von verschiedenen Klagearten das Vorliegen eines Verwaltungsakts erforderlich.⁴ So setzt insbesondere die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO einen Verwaltungsakt als Klagegegenstand voraus.

Seine gesetzliche Regelung findet der Verwaltungsakt in § 35 VwVfG. Die Norm enthält in Satz 1 eine Legaldefinition des Verwaltungsaktbegriffs; in Satz 2 wird die Allgemeinverfügung definiert.⁵ Bei der Allgemeinverfügung handelt es sich nicht um einen selbständigen Rechtsakt, sondern um einen Unterfall bzw. eine besondere Form des Verwaltungsakts im Sinne des Satzes 1.⁶ Die Begriffsmerkmale des § 35 S. 1 VwVfG werden auch für die Allgemeinverfügung vorausgesetzt.⁷ Im Gegensatz zum Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 VwVfG richtet sich die Allgemeinverfügung allerdings nicht an einen bestimmten Adressaten, sondern an eine Vielzahl von Personen.⁸ Daher ergibt sich die besondere Form der

¹ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 1; Bumke, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 35 Rn. 1; Lindner, Öffentliches Recht, § 16 Rn. 933.

² Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 10; Bumke, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 35 Rn. 1; Lindner, Öffentliches Recht, § 16 Rn. 934.

³ Müller, in: Huck/Müller, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 1, 2; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 43 ff.

⁴ Müller, in: Huck/Müller, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 2; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 48; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 13.

⁵ Müller, in: Huck/Müller, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 1; Ziekow, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 20 ff.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 5 ff.

⁶ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 247; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 30.

⁷ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 30; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, § 10 Rn. 465.

⁸ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 249; Ziekow, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 57 ff.; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 162 ff.

Allgemeinverfügung insbesondere aus dem von ihr betroffenen Adressatenkreis.⁹

Zwar richtet sich die Allgemeinverfügung an eine Vielzahl von Personen, jedoch wird diesen gegenüber stets derselbe Lebenssachverhalt geregelt.¹⁰ Den Umstand, dass sich sämtliche von der Allgemeinverfügung Betroffene derselben Regelung ausgesetzt sehen,¹¹ berücksichtigt der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz allerdings grundsätzlich nicht.¹² So wird die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage, der sog. Suspensiveffekt,¹³ nach § 80 Abs. 1, Abs. 5 VwGO in der Regel nur relativ angenommen, d.h. nur für den jeweiligen Kläger bzw. Antragsteller; nicht automatisch auch für die anderen Adressaten.¹⁴

Als aktuelles und besonders öffentlichkeitswirksames Beispiel für die relative Wirkung des Suspensiveffekts kann die Rechtsprechung in Verfahren gegen Allgemeinverfügungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie herangezogen werden. So ordnete beispielsweise das VG München im Rahmen von zwei Anträgen auf vorläufigen Rechtsschutz die aufschiebende Wirkung von Anfechtungsklagen gegen die als Allgemeinverfügung erlassenen vorläufigen Ausgangsbeschränkungen und Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege an.¹⁵ Das Gericht nahm dabei im Sinne der relativen Wirkung des Suspensiveffekts die aufschiebende Wirkung jedoch nur bezüglich der beiden Antragsteller an. Für die weiteren ca. 13 Millionen Einwohner Bayerns galten die Regelungen der Allgemeinverfügung demzufolge weiterhin. Sie alle hätten ebenso vor den Verwaltungsgerichten Rechtsschutz begehren müssen.

⁹ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 249; Siegel, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 347 ff.

¹⁰ Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 201 ff.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 31 ff; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, § 10 Rn. 464 ff.

¹¹ Stuhlfauth, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 126 ff.; Ziekow, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 57 ff.

¹² Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 31 Rn. 11; Mann/Wahrendorf, Verwaltungsprozessrecht, § 24 Rn. 388.

¹³ Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO Großkommentar, § 80 Rn. 34; Schenke, Verwaltungsprozessrecht, § 25 Rn. 1014; Kotulla, Die Verwaltung 2000, 521 (521).

¹⁴ BVerwGE 64, 347 (353); OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 93 (94); Bostedt, in: Fehling/Kastner/Störmer, HK-VerwR, § 80 VwGO Rn. 20; Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 31 Rn. 11; Mann/Wahrendorf, Verwaltungsprozessrecht, § 24 Rn. 388.

¹⁵ VG München, Beschluss vom 24. März 2020 – M 26 S 20.1252, juris; VG München, Beschluss vom 24. März 2020 – M 26 S 20.1255, juris.

Wiederum das VG München ordnete in einem auf einstweiligen Rechtsschutz gerichteten Verfahren die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage gegen ein von der Landeshauptstadt München zur Eindämmung der Corona-Pandemie als Allgemeinverfügung für das gesamte Stadtgebiet erlassenes Verbot des Konsums alkoholischer Getränke im öffentlichen Raum lediglich für den Antragsteller an.¹⁶ Der BayVGH bestätigte diese Entscheidung.¹⁷

Die Annahme der relativen Wirkung des Suspensiveffekts nach § 80 Abs. 1 VwGO ist jedoch keinesfalls auf Verfahren, die eine Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zum Gegenstand haben, beschränkt, sondern findet grundsätzlich auch in sonstigen Rechtsschutzverfahren gegen Allgemeinverfügungen statt. Beispielsweise entschied das OVG Lüneburg, dass gegen ein Nutzungsverbot und eine Beseitigungsanordnung für eine aus ca. 15 Bau- und Campingwagen bestehenden sog. Wagenburg in Form einer Allgemeinverfügung nur jeder einzelne Betroffene wirksam Eilrechtsschutz begehren könne.¹⁸

Des Weiteren vertrat zum Beispiel das BVerwG in einem auf Aufhebung einer Allgemeinverfügung in Form eines Planfeststellungsbeschlusses¹⁹ gerichteten Verfahren die Ansicht, dass die aufschiebende Wirkung in Bezug auf jeden Kläger gesondert geprüft werden müsse.²⁰

Das VG Dresden stellte die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs gegen eine Allgemeinverfügung des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, welche öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel im gesamten Stadtgebiet Heidenau für eine bestimmte Zeit untersagte, lediglich für den Antragsteller wieder her.²¹ Das BVerfG bestätigte diese Entscheidung.²²

Zwar kann man oftmals schon mit dem Rechtsschutzbegehren von einem oder wenigen Betroffenen Druck auf die handelnden Behörden ausüben, doch stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, ob die Annahme einer relativen Wirkung des Suspensiveffekts beim Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen ange-

¹⁶ VG München, Beschluss vom 28. August 2020 – M 26b E 20.3956, juris.

¹⁷ VGH München, Beschluss vom 01. September 2020 – 20 CS 20.1962, juris.

¹⁸ OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 93 (95).

¹⁹ Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 74 Rn. 124.

²⁰ BVerwGE 64, 347 (353).

²¹ VG Dresden, Beschluss vom 28.8.2015 – 6 L 815/15, BeckRS 2015, 51219.

²² BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. August 2015 – 1 BvQ 32/15, juris.

sichts der Tatsache, dass allen Betroffenen gegenüber derselbe Lebenssachverhalt geregelt wird,²³ haltbar ist.

II. Zielsetzung der Untersuchung

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Problemstellung liegt das Ziel der Untersuchung darin, verfassungs- und europarechtliche Einwände gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts beim Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen aufzuzeigen. Darüber hinaus sollen gesetzliche Argumente für eine absolute Wirkung²⁴ des Suspensiveffekts dargestellt sowie behördliche und gerichtliche Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung der absoluten Wirkung erläutert werden. Die Untersuchung sieht zudem vor, Grenzen der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts zu beschreiben. Als Ausgangspunkt für die verschiedenen Überlegungen dienen die vorhandenen Ansichten in Rechtsprechung und Literatur zu der Wirkung des Suspensiveffekts, welche in der Arbeit systematisch dargestellt werden. In diesem Kontext erfolgt auch eine Erläuterung der Gründe für die Annahme der relativen Wirkung des Suspensiveffekts.

Sofern die Arbeit den Begriff der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts gebraucht, soll hiermit das Gegenstück zu der bereits dargestellten relativen Wirkung beschrieben werden; also ein Suspensiveffekt, der nicht nur im Verhältnis zum Kläger bzw. Antragsteller greift, sondern automatisch auch zu jedem anderen Adressaten der Allgemeinverfügung.²⁵

III. Aufbau und Ablauf der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Abschnitte untergliedert.

Im einleitenden ersten Abschnitt werden die Problemstellung und die Zielsetzung der Untersuchung beschrieben.

Der zweite Abschnitt befasst sich mit den allgemeinen Grundlagen des Verwaltungshandelns durch Allgemeinverfügungen. Hierbei erfolgt insbesondere eine Darstellung der Merkmale der Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, der

²³ von Alemann/Scheffczyk, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 35 Rn. 191.

²⁴ VGH München DVBl 1982, 210 (213); Müller, in: Huck/Müller, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 69; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO Kommentar, § 80 Rn. 51.

²⁵ VGH München DVBl 1982, 210 (213); Müller, in: Huck/Müller, VwVfG Kommentar, § 35 Rn. 69; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO Kommentar, § 80 Rn. 51.

Abgrenzung zu anderen Handlungsformen sowie der Funktionen der Allgemeinverfügung. Auf diese grundlegenden Erläuterungen zur Allgemeinverfügung wird unter anderem im Rahmen der Überlegungen zu den verfassungs- und europarechtlichen Einwänden gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts zurückgegriffen.

Im nächsten Teil der Untersuchung folgt neben einer Ausführung zu der Bedeutung des Suspensiveffekts insbesondere eine systematische Darstellung der vorhandenen Ansichten zu dessen Wirkung. Daran anschließend werden die Gründe für die Annahme der relativen Wirkung des Suspensiveffekts beschrieben. Diese Erläuterungen bilden sowohl den Ausgangspunkt als auch die inhaltliche Grundlage für die nachfolgenden Überlegungen zu den Einwänden gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts und der Konzeption eines Suspensiveffekts mit absoluter Wirkung.

Der vierte Abschnitt beschäftigt sich sodann mit den verfassungs- und europarechtlichen Einwänden gegen die relative Wirkung des Suspensiveffekts. Hierbei werden die verfassungs- und europarechtlichen Aspekte dargestellt, die gegen die Annahme einer relativen Wirkung des Suspensiveffekts sprechen.

Der daran anschließende Teil der Arbeit behandelt die Konzeption eines Suspensiveffekts mit absoluter Wirkung beim Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen. Dazu werden zunächst verschiedene gesetzliche Argumente für eine absolute Wirkung des Suspensiveffekts erläutert. Anschließend erfolgt die Beschreibung von behördlichen und gerichtlichen Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung der absoluten Wirkung in rechtspraktischer Hinsicht. Darüber hinaus werden demgegenüber auch die Grenzen der absoluten Wirkung des Suspensiveffekts aufgezeigt.

Im abschließenden Abschnitt werden die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse der Untersuchung zusammengefasst.