

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

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 Verfahrens	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) Getroffene 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) Unmögliche 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 Grund- rechte	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 erschwerter 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 Überlegenheit	91
5. Rechtsbindung der Verwaltung hinsichtlich sämtlicher Handlungsformen	92
a) Schaffung von vollendeten Tatsachen	92
b) Unumkehrbare rechtswidrige Zustände	92
V. Gewaltenteilungsgrundsatz	93
1. Behandlung der Allgemeinverfügung als Vielzahl von Einzelverfügungen	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