

KERSTIN BATSCHEK

Die Allgemeinverfügung
im Gefüge der
Handlungsformen- und
Maßstabslehre

Beiträge zum Verwaltungsrecht
45

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

45



Kerstin Batschak

Die Allgemeinverfügung im Gefüge der Handlungsformen- und Maßstabslehre

Eine Betrachtung anhand des Gefahrenabwehrrechts

Mohr Siebeck

Kerstin Batschak, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität des Saarlandes; 2021 Erstes Juristisches Examen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität des Saarlandes; 2024 Promotion; Rechtsreferendariat im Bezirk des Pfälzischen Oberlandesgerichts Zweibrücken.
orcid.org/0009-0000-2242-8065

ISBN 978-3-16-200249-5 / eISBN 978-3-16-200250-1

DOI 10.1628/978-3-16-200250-1

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

*Im Gedenken an meinen Großvater,
der das gedruckte Werk nicht mehr in seinen Händen halten konnte.*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes im Wintersemester 2024 als Dissertationsschrift angenommen. Rechtsprechung und Literatur haben bis zum Sommer 2025 Berücksichtigung gefunden. Im Anschluss an die Disputation im November 2024 wurde in wesentlichen Zügen, das vor Abgabe noch nicht erschienene Werk von *Max Malchow* „Die Zulässigkeit der Allgemeinverfügung als Rechtsform befehlender Hoheitsakte“ aufgenommen, da sich diese Dissertation ebenfalls die Betrachtung der Allgemeinverfügung als Handlungsform sowie deren Grenzen und Bedeutung zum Ziel gesetzt hat. Hervorzuheben ist jedoch, dass sich die vorliegende Dissertationsschrift in verschiedenen Ausgangspunkten von der Ansicht *Malchows* unterscheidet und daher teilweise zu anderen Ergebnissen führt.

Mein herzlicher Dank gilt Frau Prof. Dr. Annette Guckelberger für die Betreuung meiner Arbeit und die vielen Erfahrungen, die ich als wissenschaftliche Mitarbeiterin an ihrem Lehrstuhl sammeln durfte. Ohne ihr Vorbild, was das präzise wissenschaftliche Arbeiten anbelangt, wäre mir das Verfassen dieser Dissertationsschrift nicht derart gelungen.

Herrn Prof. Dr. Roland Rixecker danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die kritischen Anmerkungen, die meinen Blick für weitere Fragen im Zusammenhang mit der Allgemeinverfügung geschärft haben.

Ferner danke ich den Herausgebern der Schriftenreihe für die Aufnahme der Arbeit, dem Bundesministerium des Inneren für die Gewährung des Druckkostenzuschusses und allen, die mich beim Korrekturlesen der Arbeit trotz des enormen Zeitdrucks unterstützt haben.

Meinen Eltern Sylvia und Christian Wrobel danke ich für ihre bedingungslose Unterstützung, das Vertrauen in mich und die Möglichkeit, meinen Weg frei wählen zu dürfen.

Und schließlich danke ich meinem Ehemann Lukas Batschak, der den zahlreichen Diskursen über die Allgemeinverfügung gelauscht und mir auf dem langen und anstrengenden Weg bis zur Fertigstellung dieser Arbeit beigestanden und mich immer wieder aufs Neue motiviert und ermutigt hat.

Zweibrücken, im Oktober 2025

Kerstin Batschak

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
<i>Kapitel 1: Einleitung</i>	1
<i>Kapitel 2: Die Allgemeinverfügung im System des Verwaltungsrechts</i>	5
A. Grundordnung nach der Handlungsformenlehre	6
B. Historischer Hintergrund und Kodifikation der Allgemeinverfügung.....	20
C. Gesetzliche Definition der Allgemeinverfügung.....	26
D. Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung	67
E. Anwendbarkeit der §§ 9 ff. VwVfG und besondere gesetzliche Regelungen für Allgemeinverfügungen	96
<i>Kapitel 3: Analyse gefahrenabwehrrechtlicher Allgemeinverfügungen</i>	127
A. Bedeutung und wichtige Grundsätze des Gefahrenabwehrrechts	127
B. Anordnungen aufgrund der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel	147
C. Aufenthaltsverbote	159
D. Versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen	168
E. Infektionsschutzrechtliche Allgemeinverfügungen	205
<i>Kapitel 4: Rechtsschutz im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen</i>	237
A. Anfechtungsklage gegen belastende Allgemeinverfügungen	237
B. Behördliche Reaktionspflicht als Korrektiv zum Individualrechtsschutz bei Allgemeinverfügungen	255
C. Vorläufiger Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen	264
D. Fazit zum Rechtsschutzsystem.....	272

<i>Kapitel 5: Schlussbetrachtung</i>	273
A. Zusammenfassung und zentrale Ergebnisse	273
B. Gesamtfazit	279
 Literaturverzeichnis.....	281
Sachverzeichnis.....	303

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Kapitel 1: Einleitung	1
Kapitel 2: Die Allgemeinverfügung im System des Verwaltungsrechts	5
<i>A. Grundordnung nach der Handlungsformenlehre</i>	6
I. Renaissance der Handlungsformenlehre	6
II. Abgrenzung der Begrifflichkeiten Rechts- und Handlungsform	9
III. Anforderungen an die Handlungsformenlehre	10
IV. Funktionen und Bedeutung der Handlungsformenlehre	11
V. Die Handlungsformwahlfreiheit und ihre Grenzen	13
1. Handlungsleitende Maßstäbe für die Formenwahlfreiheit	14
a) Rechtsmaßstäbe	17
b) Außerrechtliche Maßstäbe	18
2. Schlussfolgerungen	19
<i>B. Historischer Hintergrund und Kodifikation der Allgemeinverfügung</i>	20
I. Der französische <i>acte administratif</i> als Ursprung	20
II. Die Entwicklung in Deutschland von 1800–1850	21
III. Die Entwicklung in Deutschland seit 1850	22
IV. Erste Schritte auf dem Weg zur Kodifikation des VwVfG	23
V. Die Entwicklung während des Nationalsozialismus	24
VI. Kodifikation des VwVfG	24
<i>C. Gesetzliche Definition der Allgemeinverfügung</i>	26
I. Die Allgemeinverfügung als Modifikation des Verwaltungsakts	27
II. Der Einzelfall als allgemeine Voraussetzung des § 35 S. 1 VwVfG	28
1. „Zweiteiliger“ Einzelfallbegriff	29

2. Betrachtung des Einzelfallbegriffs anhand der Systematik in § 35 S. 1 und S. 2 VwVfG.....	31
a) Einzelfall bei konkret-individuellen Regelungen, § 35 S. 1 VwVfG	31
b) Einzelfall bei Allgemeinverfügungen, § 35 S. 2 VwVfG	31
c) Einzelfall bei abstrakt-individuellen Regelungen	32
aa) Begriffsverständnis, Rechtsnatur und rechtliche Anerkennung	33
bb) Kritik an der Konstellation der abstrakt-individuellen Regelung	34
cc) Schlussfolgerungen zur Voraussetzung des Einzelfalls.....	34
d) Zwischenergebnis	34
3. Exkurs: Der verfassungsrechtliche Einzelfallbegriff des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG	35
a) Schutzrichtung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG	35
b) Die Voraussetzungen „allgemein“ und „nicht nur für den Einzelfall“ – ein bloßer Pleonasmus?	36
c) Einzelfall i.S.d. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.....	37
aa) Einzelperson- und Einzelpersonengesetz.....	39
bb) Allgemeinverfügungen in Gesetzesform	39
d) Fazit zum Einzelfallbegriff i.S.d. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG	42
III. Modifikation des Einzelfallbegriffs durch die „besonderen“ Voraussetzungen des § 35 S. 2 VwVfG	42
1. Personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG....	43
a) Nach allgemeinen Merkmalen	43
b) Bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis.....	45
aa) Allgemeiner Sprachgebrauch und Bezugsobjekt	45
bb) Historischer Hintergrund	47
cc) Die verschiedenen Ansichten zum Verständnis von „bestimmbarer Personenkreis“	47
(1) Klarstellungsfunktion der Ergänzung.....	48
(2) Durchgriff auf die vom Personenkreis erfassten Personen.....	48
(3) Stellungnahme	49
c) Zwischenergebnis	50
d) Abgrenzung von Allgemein- und Sammelverfügungen.....	50
aa) Definition der Sammelverfügung	51
bb) Allgemeine Überlegungen zur Abgrenzung	53
cc) Abgrenzung anhand verschiedener Fallkonstellationen.....	54
(1) Individuell unbestimmte bzw. unbestimmbare Adressaten	54
(2) Ausschließlich individuell bestimmte bzw. bestimmbare Adressaten	55

(3) Kombination aus individuell bestimmten und unbestimmbaren Adressaten	58
dd) Zwischenergebnis	60
ee) Vorschlag für eine gesetzliche Anpassung des § 35 VwVfG	60
2. Sachbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 2 VwVfG	62
3. Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG	64
4. Abgrenzung zwischen den Varianten von Allgemeinverfügungen....	65
 <i>D. Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung</i>	67
I. Bedeutung der Rechtsverordnung als Handlungsform.....	68
II. Besonderheiten der Rechtsverordnung im Vergleich zur Allgemeinverfügung	69
1. Zuständigkeit.....	69
2. Ausfertigung und Verkündung	70
3. Fehlende Begründungspflicht.....	70
4. Vollstreckbarkeit	71
5. Fehlerfolgen	72
6. Rechtsschutz.....	73
III. Die Abgrenzungsproblematik	75
1. Eindeutige Fälle zur Wahl der Allgemeinverfügung als Handlungsform.....	76
a) Personenbezogene Allgemeinverfügungen mit einem nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis	77
b) Sachbezogene und benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen ..	77
c) Gesetzliche Handlungsformgebote	77
2. Grenzfälle zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung....	77
a) Abgrenzungskriterien	78
aa) Vorliegen eines bestimmten Anlasses	78
bb) Geltungsort und -zeitraum.....	80
cc) Begrenzende Funktion von Tatbestandsvoraussetzungen.....	81
b) Einfluss der Maßstabslehre auf den Einzelfall als Grenze	81
c) Vorrangverhältnis zwischen den Handlungsformen?	82
3. Fazit zur Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung.....	83
IV. „Allgemeinverfügung sui generis“ als neue Handlungsform?	84
1. Der Begriff „sui generis“.....	85
2. Normkonkretisierende Allgemeinverfügungen.....	85
a) Festsetzung von Festbeträgen für Arznei- und Hilfsmittel, §§ 35, 36 SGB V	86

b) Festlegung allgemeiner Bedingungen und Methoden für den Netzanschluss und Netzzugang, § 29 Abs. 1 EnWG	88
c) Formvorgaben nach § 23 Abs. 1 TEHG und § 17 Abs. 1 BEHG.....	90
d) Zwischenergebnis	91
3. Schlussfolgerungen zur Allgemeinverfügung sui generis.....	92
4. Die Allgemeinverfügung sui generis als Handlungsform sui generis?.....	93
5. Vorschlag für eine gesetzliche Anpassung des VwVfG	95
<i>E. Anwendbarkeit der §§ 9 ff. VwVfG und besondere gesetzliche Regelungen für Allgemeinverfügungen</i>	96
I. Das Anhörungserfordernis nach § 28 Abs. 1 VwVfG.....	97
1. Beteiligte i.S.d. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG bei Allgemeinverfügungen	98
2. Ausnahme vom Anhörungserfordernis nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG.....	100
a) Abhängigkeit von der Art der Allgemeinverfügung	101
b) Ermessensreduktion bei Grundrechtseingriffen mit erheblichem Gewicht bzw. in Fällen der besonderen Betroffenheit	102
II. Die Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen	102
1. Definition der Bekanntgabe.....	102
2. Wirksamkeit und Existenz von Verwaltungsakten	104
3. Möglichkeiten der Bekanntgabe bei Allgemeinverfügungen.....	106
a) Individuelle Bekanntgabe, § 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG	106
b) Öffentliche Bekanntgabe, § 41 Abs. 3 VwVfG	107
aa) Zulässigkeit der öffentlichen Bekanntgabe.....	107
bb) Kombination der öffentlichen und individuellen Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen.....	109
cc) Form der öffentlichen Bekanntgabe, § 41 Abs. 4 VwVfG... ..	111
III. Das Begründungserfordernis	111
1. Grundsatz nach § 39 Abs. 1 VwVfG	111
2. Ausnahme vom Begründungserfordernis nach § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG.....	112
a) Ansätze zur Einschränkung des § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG	113
b) Fazit zur Einschränkung des § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG	115
c) Verhältnis des § 39 Abs. 2 Nr. 5 zu § 41 Abs. 4 S. 2 VwVfG	117
IV. Begünstigende Allgemeinverfügungen i.S.d. § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG	118
1. Die Legaldefinition des begünstigenden Verwaltungsakts nach § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG.....	118
2. Anwendbarkeit bei personenbezogenen Allgemeinverfügungen....	119

3. Anwendbarkeit bei sachbezogenen Allgemeinverfügungen	120
4. Anwendbarkeit bei benutzungsregelnden Allgemeinverfügungen...	121
5. Fazit zu begünstigenden Allgemeinverfügungen.....	121
V. Die Allgemeinverfügung als Gegenstand einer Zusicherung,	
§ 38 Abs. 1 S. 1 VwVfG	122
1. Anwendungsbereich	122
2. Die Voraussetzung des „bestimmten“ Verwaltungsakts	123
3. Zusicherungsfähigkeit von Allgemeinverfügungen.....	124
4. Allgemeine Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	124
5. Geltendmachung einer zugesicherten Allgemeinverfügung	125
VI. Zusammenfassung zur Anwendbarkeit der §§ 9 ff. VwVfG	126

Kapitel 3: Analyse gefahrenabwehrrechtlicher Allgemeinverfügungen.....	127
---	-----

<i>A. Bedeutung und wichtige Grundsätze des Gefahrenabwehrrechts</i>	127
--	-----

I. Der Gefahrenbegriff im Gefahrenabwehrrecht	129
1. Die konkrete Gefahr als zentrale Voraussetzung.....	129
a) Die konkretisierte Gefahr	130
b) Anwendbarkeit der Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit der konkretisierten Gefahr?	133
c) Der Gefahrenverdacht	134
2. Abgrenzung der konkreten zur abstrakten Gefahr	135
II. Gefahrenabwehrrechtliche Verantwortliche als Adressaten von Allgemeinverfügungen	136
1. Verhaltensverantwortlichkeit	138
2. Nichtverantwortliche	138
III. Die Ermessensentscheidung und bedeutsame handlungsleitende Maßstäbe im Gefahrenabwehrrecht	139
1. Effektivität und Effizienz der Gefahrenabwehr	140
2. Verbot der Aufsichts- bzw. Arbeitserleichterung	142
3. Akzeptabilität	143
4. Implementierbarkeit	145
5. Zeitrichtigkeit und Situationsangemessenheit	145
6. Verhältnismäßigkeit	146
7. Schlussfolgerungen	147

<i>B. Anordnungen aufgrund der polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel</i>	147
--	-----

I. Verbot des Mitföhrens von gefährlichen Gegenständen bzw. Werkzeugen	148
---	-----

1. Die konkrete Gefahr als zentrale Voraussetzung	149
a) Erhöhtes Gewaltniveau in Bahnanlagen	150
b) Erfahrungswissen	150
c) Gefahrpotenzial der mitgeführten Gegenstände	151
d) Zwischenergebnis	152
2. Bestimmtheit derartiger Allgemeinverfügungen	153
3. Verantwortlichkeit	154
4. Verbot des Mitführen von gefährlichen Gegenständen mittels Rechtsverordnung?	154
5. Zwischenergebnis	156
II. Verbot zum Mitführen von Glasflaschen	157
1. Konkrete Gefahr	157
2. Verantwortlichkeit	158
3. Fazit zum Einsatz von Allgemeinverfügungen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel	159
 <i>C. Aufenthaltsverbote</i>	159
I. Zum Begriff der Aufenthaltsanordnung	160
II. Exkurs: Aufenthaltsanordnungen während der Corona-Pandemie	161
III. Ermächtigungsgrundlage für Aufenthaltsanordnungen	161
IV. Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Aufenthaltsverbote	162
1. Doppelte Prognoseentscheidung	163
2. Verantwortlichkeit	165
V. Handlungsformverbot für Allgemeinverfügungen	165
VI. Fazit	168
 <i>D. Versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen</i>	168
I. Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG	170
1. Begriff der Versammlung	170
2. Unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung	171
II. Handlungsformwahl bei Versammlungsverboten nach § 15 Abs. 1 VersG	171
1. Angemeldete bzw. angezeigte Versammlungen	172
a) Grundfall: Anzeige der Versammlung durch Veranstalter	172
b) Wiederkehrende Versammlungen mit gleichbleibendem Veranstalter	173
2. Nichtangemeldete bzw. -angezeigte Versammlungen	173
a) Ersatz- und Umgehungsveranstaltungen	174
b) Spontanversammlungen	174
III. Sonderfall: Generelle Versammlungsverbote für „Coronaspaziergänger“	176

1. Vereinbarkeit genereller Versammlungsverbote mit den Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG.....	178
a) Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG.....	178
b) Systematik des VersG.....	179
c) Unmittelbare Gefährdung i.S.d. § 15 Abs. 1 VersG	179
d) Verstoß gegen den Wesensgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG.....	180
e) Zwischenergebnis.....	181
2. Abgrenzung zu abstrakt-generellen Versammlungsverboten bzw. dem Flächenverbot.....	182
3. Die Einzelfallregelung als Grenze genereller Versammlungsverbote mittels Allgemeinverfügung	183
a) Anforderungen an die Voraussetzung der unmittelbaren Gefährdung bei generellen Versammlungsverboten	183
aa) Fehlende Anzeige als gefahrbegründende Tatsache	185
bb) Heranziehung von Erfahrungswissen	186
cc) Besondere Herausforderungen durch das Pandemiegeschehen.....	187
b) Grenzen für generelle Versammlungsverbote mittels Allgemeinverfügung.....	188
4. Zwischenergebnis.....	189
5. Ermessensentscheidung.....	190
a) Verhältnismäßigkeit	190
b) Effektivität und Effizienz	192
c) Resilienz.....	191
6. Adressaten genereller Versammlungsverbote und die Frage der Verantwortlichkeit.....	193
7. Zusammenfassung zu generellen Versammlungsverboten	196
IV. Versammlungsverbote von Protesten der „Klimakleber“.....	196
1. Weitere Anforderungen an die unmittelbare Gefährdung.....	197
a) Fehlende Anzeige als gefahrbegründende Tatsache	198
b) Heranziehung von Erfahrungswissen	198
c) Versammlungsort, -zeit und -modalitäten als gefahrbegründende Tatsachen	199
2. Adressat der Allgemeinverfügung und Verantwortlichkeit	200
3. Verhältnismäßigkeit genereller Versammlungsverbote von „Klimaklebern“ mittels Allgemeinverfügung	201
4. Zwischenergebnis.....	203
V. Schlussfolgerungen für versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen	204
<i>E. Infektionsschutzrechtliche Allgemeinverfügungen</i>	205
I. Infektionsschutzrecht als Gefahrenabwehrrecht?	206

II.	Die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 IfSG	208
1.	Systematische Betrachtung.....	208
2.	Novellierung des § 28 IfSG seit Beginn der Corona-Pandemie.....	209
3.	Infektionsspezifische Gefahr als Voraussetzung?.....	211
4.	Gefahrenverdacht oder bloßes Risiko?	212
5.	Adressat infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen und Verantwortlichkeit.....	215
6.	Ermessensentscheidung.....	217
7.	Schlussfolgerungen	218
III.	§ 32 S. 1 IfSG als gesetzliche Grundlage für infektionsschutzrechtliche Rechtsverordnungen.....	218
IV.	Handlungsformwahl bei infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen und deren Grenzen.....	220
1.	Infektionsgefahr als Anlasskriterium für Einzelfallregelungen	221
a)	Endivienalat-Urteil – Zentrale Aussagen des BVerwG.....	222
b)	Vergleichbarkeit mit den großflächigen Maßnahmen während der Corona-Pandemie.....	222
2.	Einzelfall trotz millionenfachem Adressatenkreis?	223
3.	Zwischenergebnis	224
4.	Handlungsleitende Maßstäbe für die Wahl der Handlungsform	225
a)	Effektivität und Effizienz	225
b)	Einfluss des handlungsleitenden Maßstabs der Resilienz	226
aa)	Begriffsbedeutung	227
bb)	Vulnerabilität am Beispiel der Corona-Krise	229
cc)	Einflussfaktoren auf die Resilienz.....	230
dd)	Entscheidung am Maßstab der Resilienz	231
5.	Schlussfolgerungen	234
V.	Zusammenfassende Betrachtung.....	235
	Kapitel 4: Rechtsschutz im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen	237
	<i>A. Anfechtungsklage gegen belastende Allgemeinverfügungen</i>	237
I.	Statthaftigkeit der Anfechtungsklage.....	237
II.	Klagebefugnis – Anwendbarkeit der Adressatentheorie bei Allgemeinverfügungen	240
1.	Anwendbarkeit bei personenbezogenen Allgemeinverfügungen	240
2.	Anwendbarkeit bei benutzungsregelnden Allgemeinverfügungen...	242
3.	Anwendbarkeit bei sachbezogenen Allgemeinverfügungen	243
III.	Das Gestaltungsurteil und dessen Umfang bei Allgemeinverfügungen	243

1. Begriff der Teilbarkeit.....	245
2. Ansicht der herrschenden Meinung	247
3. Vordringende Ansicht	251
4. Einschränkende Ansicht	253
5. Zwischenergebnis.....	254
<i>B. Behördliche Reaktionspflicht als Korrektiv zum Individualrechtsschutz bei Allgemeinverfügungen</i>	255
I. Pflicht zur Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG	256
II. Fallgruppen zur Rücknahmepflicht bei Allgemeinverfügungen	258
1. Falsche Handlungsformwahl	258
2. Unbestimmte Allgemeinverfügungen.....	260
3. Allgemeinverfügungen, die in die kollektive Grundrechtsausübung eingreifen	261
III. Fazit	263
<i>C. Vorläufiger Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen</i>	264
I. Die aufschiebende Wirkung ex lege, § 80 Abs. 1 VwGO	264
II. Gerichtlicher Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO	266
1. Einfluss von § 47 Abs. 6 VwGO auf den Umfang des Eilrechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO	267
a) Umfang der Außervollzugsetzung nach § 47 Abs. 6 VwGO	267
b) Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab	268
aa) Rechtsprechungspraxis bis 2015: Abwägungsmodell.....	268
bb) Neue Doktrin nach der Rechtsprechung des BVerwG: materiell-akzessorisches Prüfprogramm	269
2. Schlussfolgerungen für den Umfang der aufschiebenden Wirkung bei Allgemeinverfügungen	271
<i>D. Fazit zum Rechtsschutzsystem</i>	272
<i>Kapitel 5: Schlussbetrachtung.....</i>	273
<i>A. Zusammenfassung und zentrale Ergebnisse</i>	273
I. Die Allgemeinverfügung als etablierte Handlungsform.....	273
II. Anwendbarkeit allgemeiner verfahrensrechtlicher Vorschriften.....	273
III. Die Allgemeinverfügung im Gefüge der Handlungsformenlehre	274
IV. Einfluss der Maßstabslehre auf die Handlungsformwahlfreiheit	274
V. Handlungsformverbote und -gebote für die Allgemeinverfügung	275
VI. Der Einzelfall als Grenze der Allgemeinverfügung	276
VII. Ausgestaltung der Regelung und Einfluss der Maßstabslehre	277

VIII. Rechtsschutz gegen belastende Allgemeinverfügungen	278
IX. Die Allgemeinverfügung in Krisenzeiten	278
<i>B. Gesamtfazit</i>	279
Literaturverzeichnis.....	281
Sachverzeichnis	303

Abkürzungsverzeichnis

bspw.	beispielsweise
ca.	circa
h.M.	herrschende Meinung
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne eines/einer/eine
i.S.v.	im Sinne von
o.g.	oben genannte/n
u.a.	und andere
ü.M.	überwiegende Meinung
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
z.B.	zum Beispiel

Im Übrigen werden die in der Rechtspraxis geläufigen Abkürzungen verwendet, vgl. *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021.

Kapitel 1

Einleitung

Während in der Vergangenheit dem Bürger die Allgemeinverfügung kaum oder nur in bestimmten Bereichen präsent war, wurde diese Handlungsform mit der Corona-Pandemie auf die Tagesordnung katapultiert. Vor der Pandemie kannte der Nichtjurist die Allgemeinverfügung möglicherweise aus dem Bereich von Versammlungsverboten/-einschränkungen,¹ Schwimmverboten in Seen oder Wasserentnahmeverboten bei Niedrigwasser.² Auch als Halter von Tieren kann man von Allgemeinverfügungen betroffen werden, so etwa bei Ausgangssperren für Katzen³ oder Anordnungen von Schutzzonen zur Eindämmung der Schweinepest.⁴ In Zeiten der Corona-Pandemie ergingen hingegen teilweise innerhalb weniger Tage Allgemeinverfügungen, die Regeln für viele Bereiche aufstellten und denen eine flächenhafte Wirkung zukam, sodass *de facto* jeder betroffen wurde.

Daher nahm es die *Tagesschau* im April 2020 zum Anlass, den Begriff der Allgemeinverfügung für die Bürger in einer Liste der „wichtigsten Corona-Begriffe“ darzustellen.⁵ Auch aus den täglichen Berichten der Zeitungen war der Begriff der Allgemeinverfügung nicht mehr wegzudenken.⁶ Gleichzeitig erreichte die Gerichte eine Flut von Eilverfahren, die deutlich divergierend

¹ Bspw. in Bezug auf die Coronaspaziergänger *Kornmeier*, Verbot von Demos vor Politiker-Häusern rechtens?, in: Tagesschau, Artikel v. 21.02.2022.

² WDR, Trotz Regen: Rheinpegel sinkt teilweise schon wieder, Artikel v. 19.08.2022; Tagesschau, Keine Wasserentnahme im Kreis Gießen, Artikel v. 02.08.2023.

³ Tagesschau, Ausgangssperre für Katzen in Walldorf endet früher, Artikel v. 08.08.2023.

⁴ Tagesschau, Oberspreewald-Lausitz weitet Schweinepest-Schutzgebiete aus, Artikel v. 04.08.2023.

⁵ Tagesschau, Die wichtigsten Corona-Begriffe, Artikel v. 08.04.2020. Dort wird die Allgemeinverfügung wie folgt definiert: „Sie ist ein Verwaltungsakt, der sich nicht nur auf einen Einzelfall beschränkt, sondern für eine bestimmte Gruppe oder alle Bürger gleichermaßen gilt. Er ist der Fachbegriff für die von Behörden bundesweit erlassenen weitreichenden Ausgangs-, Kontakt- und Geschäftsbeschränkungen zur Eindämmung der Pandemie.“ Mit vorausschauendem Blick auf die Arbeit lassen sich diesbezüglich schon gravierende Abweichungen zur Definition und Dogmatik der Allgemeinverfügung ausmachen. Die Allgemeinverfügung ist nämlich eine Handlungsform der Behörde zur Regelung eines Einzelfalls und keinesfalls pauschal für bundesweite Beschränkungen zulässig.

⁶ Vgl. etwa nur *Iskandar*, Frankfurt verbietet Hamsterkäufe, in: Frankfurter Allgemeine v. 23.03.2020; *Schug*, Verwaltungsgericht kippt Ausgangssperre, in: Frankfurter Allgemeine v. 16.04.2021.

entschieden wurden und so zu weitreichenden Diskussionen bzgl. der Grenzen der Allgemeinverfügung auch in der juristischen Literatur geführt haben. Die Allgemeinverfügung erlebt seither eine Renaissance,⁷ denn mit dem Ende der Corona-Pandemie ist die Bedeutung der Allgemeinverfügung keineswegs zurückgegangen. Vielmehr zeigen Maßnahmen gegen sog. Klimakleber oder Mithilferverbote von gefährlichen Gegenständen und Glasflaschen, dass die Allgemeinverfügung als Handlungsform für eine effektive Gefahrenabwehr unerlässlich ist.

Obwohl die Allgemeinverfügung in § 35 S. 2 VwVfG legaldefiniert ist, ranken sich um diese Handlungsform eine Vielzahl – wenn auch nicht immer sofort erkennbare – Schwierigkeiten und Probleme, die bereits aus der historischen Entwicklung resultieren (→ Kapitel 2, B.) und während der Pandemie ein „Maximum an Verwirrung“ hervorgerufen haben.⁸ Es bedarf daher einer näheren Betrachtung der Definitionsmerkmale nach § 35 S. 2 VwVfG (→ Kapitel 2, C.), welche an den Einzelfallbegriff des § 35 S. 1 VwVfG anknüpfen und diesen modifizieren. Die Regelung eines Einzelfalls bildet die Grenze des Anwendungsbereichs der Allgemeinverfügung, welche anhand gefahrenabwehrrechtlicher Beispiele im → Kapitel 3 aufzugreifen ist.

Die Allgemeinverfügung reiht sich in ein bestehendes System von Handlungsformen ein, welchem die Handlungsformenlehre Rechnung trägt (→ Kapitel 2, A.). Jeder Handlungsform kommt ein gewisser Einsatzbereich zu und es wird eine unterschiedliche Zielrichtung verfolgt. Es besteht eine große Herausforderung darin, die einzelnen Handlungsformen voneinander abzugrenzen. Insbesondere bei der Differenzierung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung findet sich ein bis zur Entstehungszeit zurückgehender Streit, wonach im Grenzbereich ein fließender Übergang anzunehmen ist. Auch wenn diese Arbeit nicht das Ziel verfolgt, eine abschließende, im Einzelnen völlig trennscharfe Abgrenzung herbeizuführen, soll der Grenzbereich zur abstrakt-generellen Rechtsverordnung (→ Kapitel 2, D.) sowie zum klassischen Verwaltungsakt (→ Kapitel 2, C., I.) und der Sammelverfügung (→ Kapitel 2, C., III.) näher betrachtet werden. Darüber hinaus sollen Abgrenzungskriterien aufgezeigt werden, die im Rahmen einer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen sind. Einen besonderen Fall von Allgemeinverfügungen im Grenzbereich der Anwendbarkeit dieser Handlungsform stellen die in der Literatur immer populärer werdenden *Allgemeinverfügungen sui generis* dar. Deren Rechtsnatur gilt es zu ermitteln und sodann ihre Daseinsberechtigung kritisch zu würdigen (→ Kapitel 2, D., IV.). Bei der Ermessensentscheidung zur Wahl

⁷ Siegel, NVwZ 2020, 577.

⁸ So der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, der gegen juristische Spitzfindigkeiten plädiert, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/5796917/kurz-weist-juristische-spitzfindigkeiten-zurueck <23.9.2025>>.

der Handlungsform, welche auf einer vorgelagerten Ebene zu treffen ist, können handlungsleitende Maßstäbe herangezogen werden (→ Kapitel 2, A., V.). Der Maßstabslehre, welche die Handlungsformenlehre flankiert, kommt in Krisenzeiten besondere Bedeutung zu und wird daher im Kontext der infektionsschutzrechtlichen Allgemeinverfügungen umfassend aufgegriffen (→ Kapitel 3, E., V.).

Die Abgrenzung der Handlungsformen hat nicht nur eine systematische Bedeutung, sondern aus den einzelnen Handlungsformen folgen auch unterschiedliche Verfahrensvorgaben. Daher gilt es, die verwaltungsverfahrensrechtlichen Besonderheiten und Ausnahmeverordnungen in Bezug auf die Allgemeinverfügung darzustellen. Diese betreffen das Anhörungs- und Begründungserfordernis sowie die Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen (→ Kapitel 2, E., I. – III.). Da die Allgemeinverfügung dem Grunde nach ebenfalls ein Verwaltungsakt ist, sind Konstellationen wie begünstigende Allgemeinverfügungen (→ Kapitel 2, E., IV.) oder die Zusicherung einer solchen (→ Kapitel 2, E., V.) nicht von vornherein ausgeschlossen. Bei der Anwendung der allgemeinen Regelungen der §§ 9 ff. VwVfG, die auf konkret-individuelle Verwaltungsakte zugeschnitten sind, müssen einige Besonderheiten beachtet werden.

Das Gefahrenabwehrrecht eignet sich in besonderem Maße als Einsatzgebiet personenbezogener Allgemeinverfügungen. Dieses soll daher als Referenzgebiet für Erwägungen zur Begrenzung von Allgemeinverfügungen herangezogen werden. Dabei soll insbesondere den Fragen nachgegangen werden, ob bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen – wie der Gefahrenbegriff (→ Kapitel 3, A., I.) – die Handlungsformwahl der Behörde beeinflussen. Es erlangen daher folgende Fragen Bedeutung:

1. Besteht für den Einsatz der Allgemeinverfügung ein Handlungsformverbot, welches im Rahmen einer vorgelagerten Ermessensentscheidung zu beachten ist?
2. Folgen aus den Tatbestandsvoraussetzungen beim Handeln mittels Allgemeinverfügung besondere Hürden bzw. was ist bei der Ausgestaltung der Allgemeinverfügung zu beachten, um dem „Einzelfall“ als Grenze der Allgemeinverfügung gerecht zu werden?
3. Inwiefern haben handlungsleitende Maßstäbe Einfluss auf die Wahl der Handlungsform, wenn mehrere Handlungsformen in Betracht kommen?
4. Welchen Einfluss haben handlungsleitende Maßstäbe auf den Einzelfall als Grenze der Allgemeinverfügung?

Da die Allgemeinverfügung eine Regelung an einen nach allgemeinen Merkmalen lediglich bestimmten Personenkreis (§ 35 S. 2 Var. 1 VwVfG) trifft, kommt es zu erhöhten Schwierigkeiten bei der Frage nach der Verantwortlichkeit der Adressaten (→ Kapitel 3, A., II.). Zu diesem Zweck werden als zu analysierende Beispiele das Verbot zum Mitführen gefährlicher Gegenstände sowie Glasflaschen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel

(→ Kapitel 3, B.), das polizeilichen Aufenthaltsverbot (→ Kapitel 3, C.) sowie versammlungsrechtliche (→ Kapitel 3, D.) und infektionsschutzrechtliche (→ Kapitel 5, E.) Allgemeinverfügungen herangezogen.

An die Handlungsform sind teils auch unterschiedliche Rechtsschutzverfahren geknüpft. Zu denken ist etwa an die Anfechtungsklage bei belastenden Allgemeinverfügungen nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO. Im Hinblick darauf ist vor allem die Frage nach dem Umfang der gerichtlichen Aufhebung von Allgemeinverfügungen in den Fokus der Rechtsprechung und Literatur geraten (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Wie zu zeigen sein wird, werden für die verschiedenen Positionen Argumente herangezogen, die auf der Abgrenzung der soeben genannten Handlungsformen basieren. Da die Entscheidung zum Umfang der gerichtlichen Aufhebung einer Allgemeinverfügung weitreichende Konsequenzen hat, ist im Verlauf der Arbeit die umfassende Darstellung des Streitstandes unerlässlich (→ Kapitel 4, A., III.). Der Streit ist sodann aber durch ein verwaltungsrechtliches Korrektiv zu lösen, nämlich einer auf § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG zurückgehende Reaktionspflicht der Behörde in bestimmten Fallkonstellationen (→ Kapitel 4, B.). Ebenso darf in diesem Zusammenhang auch der Eilrechtsschutz nicht vernachlässigt werden, dem nicht nur in Krisenzeiten herausragendes Gewicht zukommt (→ Kapitel 4, C.). Aber auch allgemeine Fragen, wie die Anwendbarkeit der Adressatentheorie im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen gilt es aufzuzeigen (→ Kapitel 4, A., II.).

Die Arbeit schließt sodann im Kapitel 5 mit einer Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.

Schon zu Beginn der Arbeit ist erkennbar, dass die Corona-Pandemie ein Sprungbrett geschaffen hat, um bereits lange Zeit bestehende dogmatische Probleme und Aspekte – wie den Endiviensalatfall – wiederaufzugreifen und gleichzeitig neue Gesichtspunkte – wie den Gedanken der Resilienz – heranzuziehen und so altbekannten Problemen neue Konturen zu verschaffen. Gleichzeitig zeigt diese Arbeit aber auch, dass die Handlungsform der Allgemeinverfügung nach wie vor nicht nur ihre Daseinsberechtigung hat, sondern unerlässlich, aber mit ebenso vielen Schwierigkeiten behaftet ist.

Kapitel 2

Die Allgemeinverfügung im System des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht stellt sich als systematisch durchgebildetes Recht dar.¹ Nach *Canaris* zeichnet sich ein System durch die Merkmale der Einheit und der Ordnung aus.² Maßgeblich ist mithin „die Schaffung einer innerlich wertungsmäßig folgerichtigen Grundstruktur von Rechtssätzen und -instituten [Ordnung], die sich auf gewisse Leitideen zurückführen lassen [Einheit]“.³

Ein wichtiges Element des verwaltungsrechtlichen Systems ist die Handlungsformenlehre, welche das Handeln der Verwaltung systematisiert und daher grundlegend zum Verständnis von einzelnen behördlichen Handlungen bzw. Handlungsformen beiträgt. Im Rahmen dieser Arbeit soll die Bedeutung der Handlungsformenlehre darüber hinaus im Hinblick auf aktuelle Geschehnisse herausgestellt werden. Dabei ist die Allgemeinverfügung als eine der Handlungsformen der Verwaltung in das Zentrum der Betrachtung zu setzen, wobei auch eine vergleichende Betrachtung mit anderen Handlungsformen erfolgt.

Damit man die Allgemeinverfügung und das sich um sie wiederum rankende System besser durchdringen kann, ist die Betrachtung der historischen Entwicklung sowie der Kodifikation der Allgemeinverfügung als selbstständige Handlungsform unerlässlich. Auch wenn die Allgemeinverfügung heute unter anderem in § 35 S. 2 VwVfG kodifiziert ist, bestehen im Hinblick auf ihre Definitionsmerkmale noch immer viele Unsicherheiten, welche sodann dargelegt werden. Dass sich um die Allgemeinverfügung ein weitestgehend durchdachtes System herausgebildet hat, verdeutlichen die besonderen gesetzlichen Regelungen für die Allgemeinverfügung. Von besonderem Interesse ist, welche Abweichung der Gesetzgeber mit Hilfe dieser Regelungen zu den Grundstrukturen geschaffen hat und welche Wechselwirkungen die Abweichungen innerhalb des Systems auslösen.

¹ Schmidt-Aßmann, VBlBW 1988, 381. *Peine*, Das Recht als System, S. 13 f. betrachtet hingegen kritisch, dass das Systemverständnis früher selbstverständlich war, jedoch heute einer genaueren Auseinandersetzung bedarf.

² *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff, S. 12. S.a. *Hilbert*, Systemdenken, S. 3 ff. Kritisch dazu, *Peine*, Das Recht als System, S. 20 ff.

³ *Kahl*, in: ders./Ludwigs, HVwR I, § 12 Rn. 17.

A. Grundordnung nach der Handlungsformenlehre

Der Verwaltung stehen eine Vielzahl an Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, die weitestgehend von der Handlungsformenlehre erfasst werden. Der Handlungsformenlehre kommen verschiedene Funktionen zu (→ S. 11 ff.). Letztlich sollen im Rahmen dieser Arbeit allgemeine Grenzen für das verwaltungsrechtliche Handeln aus der Handlungsformenlehre geschlussfolgert werden. Etwaige Grenzen haben nämlich auch Einfluss auf die näher zu betrachtende Handlungsform der Allgemeinverfügung.

Bei der Betrachtung darf die Bedeutung anderer Elemente, wie der sog. Maßstabslehre, nicht verkannt werden. Ihr liegen gewisse Leitideen zugrunde, welche sich nicht nur, aber auch über die Handlungsformenlehre spannen und somit dem Verwaltungsrecht insgesamt eine Einheit vermitteln. Die Maßstabslehre ist sowohl bei der Wahl der Handlungsform als auch bei der Konturierung der Grenzen der Allgemeinverfügung zu beachten.

I. Renaissance der Handlungsformenlehre⁴

Der Mensch strebt nach einer gewissen Ordnung und daher ist es auch nicht erstaunlich, dass das Bedürfnis nach klaren Strukturen für das staatliche Handeln Gegenstand vieler rechtswissenschaftlicher Untersuchungen geworden ist.⁵ Vor allem im Verwaltungsrecht, wo lange Zeit eine Kodifikation des Verwaltungshandels fehlte, fiel es zunächst schwer, eine stringente Ordnung oder ein klares System auszumachen. So kam der Rechtswissenschaft die Aufgabe zu, unter Zugrundelegung der Dogmatik Handlungs- bzw. Rechtsformen⁶ zu entwickeln, die daher auch als Strukturelemente bezeichnet werden.⁷ Darüber hinaus werden nicht nur die in der Praxis entstehenden Handlungsformen von der Rechtswissenschaft erfasst, sondern ebenfalls bewertet, weiterentwickelt und möglicherweise auch abgelehnt.⁸

Generell ist unter einer Handlungsform eine Kategorisierung des der Verwaltung zurechenbaren Tuns oder Unterlassens zu verstehen, wobei das Verwaltungshandeln nach seiner Form differenziert wird.⁹ Mithin sind aus dem

⁴ Diese Wendung übernommen aus *Barczak*, JZ 2022, 981.

⁵ *Von der Hydte*, Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften 3 (1962), 153 (161 f.). Ähnlich auch *Hilbert*, Systemdenken, S. 1, wonach Rechtswissenschaftler ein emotionales Verhältnis zum System haben.

⁶ Zur Unterscheidung der Begrifflichkeiten → S. 9 ff.

⁷ *Goldmann*, Internationale öffentliche Gewalt, S. 440. Vgl. *Hilbert*, Systemdenken, S. 6.

⁸ *Kahl*, in: ders./Ludwigs, HVwR V, § 140 Rn. 13; *Pauly*, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, S. 25.

⁹ *Kahl*, in: ders./Ludwigs, HVwR V, § 140 Rn. 3. Kritisch zum Formenbegriff *Reimer*, Theorie der Handlungsformen, S. 36 ff.

konkreten Handlungsinhalt bestimmte strukturelle Merkmale zu entnehmen.¹⁰ Obwohl diesem Begriffsverständnis eine typologische Betrachtungsweise zugrunde liegt, werden bei der Abgrenzung von Handlungsformen inhaltsbezogene Kriterien herangezogen.¹¹

1895 hat *Otto Mayer* in seinem Werk „Deutsches Verwaltungsrecht“ den Begriff des Verwaltungsakts geprägt¹² und damit den Grundstein der Handlungsformenlehre gelegt, welche noch heute zur weitgehenden Systematisierung verwaltungsrechtlichen Handelns beiträgt.¹³ So wird der Verwaltungsakt trotz Kritik¹⁴ „als nachahmenswertes Beispiel für die Ordnungskraft des systematischen Rechtsdenkens“¹⁵ angesehen und bei der Fortentwicklung der Handlungsformen immer wieder als zentraler Baustein zu einer vergleichenden Betrachtung mit bestehenden Handlungsformen herangezogen.¹⁶ Bereits in den Werken von *Friedrich Franz von Mayer* und *Georg Meyer* fand die Handlungsformenlehre ersten Anklang.¹⁷ Jedoch handelt es sich bei der Handlungsformenlehre lediglich um ein wissenschaftliches System, sodass sich daraus kein positiv-rechtlicher Geltungsanspruch ableiten lässt. Vielmehr hängt dieses Systems von der Relevanz, Bedeutung und Notwendigkeit in der Praxis und Rechtswissenschaft ab.¹⁸ Die Handlungsformenlehre rückte im Laufe der Zeit in juristischen Auseinandersetzungen immer weiter in den Hintergrund, sodass die Literatur von einer „Krise der Formen-Lehre“ ausgegangen ist.¹⁹

Während eingangs von der Renaissance der Allgemeinverfügung gesprochen wurde, geht *Barczak* noch weiter und spricht davon, dass im „Kontext der

¹⁰ Vgl. *Reimer*, Theorie der Handlungsformen, S. 92 ff.

¹¹ *Kahl*, in: ders./*Ludwigs*, HVwR V, § 140 Rn. 3. S. etwa → S. 78 ff.

¹² *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I, S. 79, 84 f.

¹³ *Hoffmann-Riem/Bäcker*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers*, GVwR II, § 32 Rn. 1; *Schmidt-De Caluwe*, Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers, S. 20. Überblick zur historischen Entwicklung → S. 20 ff. sowie zusammenfassend, *Goldmann*, Internationale öffentliche Gewalt, S. 405 ff.

¹⁴ So etwa *Krause*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, S. 111, der die Fixiertheit auf den Verwaltungsakt als Hinderungsgrund für die Entwicklung eines umfassenden Handlungssystems sieht.

¹⁵ *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 103.

¹⁶ *Hoffmann-Riem*, in: ders./*Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, GVwR II, § 33 Rn. 30 f.; *Bauer*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, GVwR II, § 35 Rn. 7, 22; *Winföffer*, in: *Kahl/Ludwigs*, HVwR V, § 142 Rn. 24; *Ehlers*, Liber amicorum Erichsen, S. 1; *Erichsen/Knoke*, NVwZ 1983, 185; *Meyer*, in: ders./*Borgs-Maciejewski*, VwVfG, § 35 Rn. 2; *Knauff*, in: *Schoch/Schneider*, VwVfG, Vorb. § 35 Rn. 1; *Meyer*, FG 50 Jahre BVerwG, S. 551; *Kempen*, Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung, S. 19.

¹⁷ *Mayer*, Grundsätze des Verwaltungs-Rechts, S. 114 ff.; *Meyer*, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts I, S. 26 ff.

¹⁸ *Ellerbrok*, DVBl. 2021, 1204 (1205); *Kahl*, in: ders./*Ludwigs*, HVwR V, § 140 Rn. 3 sowie *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), 190 (207, 210), die die Handlungsformen als praktische Zweckschöpfungen ansehen.

¹⁹ *Barczak*, JZ 2022, 981.

Pandemie [...] die Handlungsformen der Verwaltung zurück in den Fokus gerückt [sind]. Die Folge ist eine Renaissance der Handlungsformenlehre“.²⁰ Als Grund für bestehende Diskussionen, insbesondere zur Allgemeinverfügung, sieht er die Wahl dieser Handlungsform ohne Stringenz und ganz nach Belieben der Verwaltungsbehörde, wenn nicht sogar durch Zufälligkeit.²¹ In Anbetracht dieser erschreckenden Feststellung erscheint die Wiederbesinnung auf die Grundsätze der Handlungsformenlehre nicht nur notwendig, sondern sogar zwingend geboten. Sie wird nämlich auch als „Herzstück des allgemeinen Verwaltungsrechts“ angesehen.²²

Zwar finden sich in der Literatur Bestrebungen, das Verwaltungsrecht an Krisenzeiten²³ – zu denken ist nicht nur an die Corona-Pandemie, sondern etwa auch an die Flüchtlingskrise²⁴ von 2015/16, Finanz- und Wirtschaftskrisen,²⁵ die Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf Gas infolge des Ukrainekriegs²⁶ oder den Klimawandel – anzupassen. Es wird von einem „Verwaltungsrecht im Krisenmodus“²⁷, „Ausnahmeverwaltungsrecht“²⁸, „Pandemieverwaltungsrecht“²⁹ oder „Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft“³⁰ gesprochen. Doch wird dabei verkannt, dass das rechtsstaatliche Denken sowie das verwaltungsrechtliche System vom Regel-Ausnahmeverhältnis geprägt ist und daher auch in Krisenzeiten zunächst von dem Grundfall bzw. Normalzustand auszugehen und sich dieser genaustens vor Augen zu führen ist, bevor besondere Ausnahmen erwogen werden.³¹ Der Rückgriff auf bestehende und etablierte Handlungsformen hat dabei den Vorteil einer schnellen Reaktionsmöglichkeit. Die Wahl der Handlungsform muss also „normalitätsbezogen“ sein, denn die Rück-

²⁰ Barczak, JZ 2022, 981; Hildebrandt, in: Frevel/Heinicke, Managing Corona, S. 23.

²¹ Barczak, JZ 2022, 981 (982). S.a. Barczak, in: Hill/Mehde, Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 177 (180).

²² Kahl, in: ders./Ludwigs, HVwR V, § 140 Rn. 1.

²³ Vgl. die kritische Betrachtung des Wortes „Krise“ Lepsius, Die Verw 55 (2022), 309 (315 f., 318).

²⁴ So auch Barczak, in: Bitburger Gespräche 2022, 1 (3), der des Weiteren den Terrorismus und Naturkatastrophen nennt.

²⁵ Lepsius, Die Verw 55 (2022), 309 (320 f.).

²⁶ Vgl. Fontana, VerfBlog v. 16.10.2022.

²⁷ Siegel, NVwZ 2020, 577 ff.; s.a. Lepsius, Die Verw 55 (2022), 309 ff.

²⁸ Von der Terminologie abweichend, Kaiser, Ausnahmeverfassungsrecht, S. 66; a.A. Augsberg, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR I, § 8 Rn. 69. S.a. Leitmeier, DÖV 2020, 645 (646); Barczak, in: Bitburger Gespräche 2022, 1 (3); Dreier, in: Bitburger Gespräche 2022, S. 23 ff.

²⁹ Goldhammer, ZÖR 77 (2022), 93 (100).

³⁰ Rixen, VVDStRL 80 (2021), 37 ff.; ders., Die Verw 55 (2022), 345 (346).

³¹ Leitmeier, DÖV 2020, 645 (645 f.); Lepsius, Die Verw 55 (2022), 309 (330 ff.); Böckenförde, NJW 1978, 1881 (1888). Zur Abkehr von dieser Regelungsstruktur im Versammlungsrecht, vgl. Sinder, NVwZ 2021, 103 (105).

besinnung auf den Normalzustand überdauert Krisenzeiten.³² Jedoch ist zu beachten, dass besondere Maßnahmen, die in Krisenzeiten vorherrschen, durchaus zur neuen Normalität werden können.³³

In einer Zeit der Ungewissheit und vielleicht auch Unsicherheit, wie etwa der Corona-Krise, helfen die sich aus der Handlungsformenlehre ergebenden Strukturen und die Ordnung bei Entscheidungen. Sie dienen daher nicht nur der Kontrolle, sondern „die Relationalität der Kriterien [kann] Erkenntnisdefizite auffangen“.³⁴ In Krisenzeiten kommt es zwar vermehrt zu Entscheidungskonflikten in vielen Bereichen, jedoch bestehen diese auch im Normalzustand, liegen aber in der Regel nicht in einer derartigen Vielzahl und ohne so großen Zeitdruck vor.³⁵ Somit sind in Krisenzeiten vorrangig bereits etablierte Handlungsformen zu ergreifen. Zwar werden typischerweise während Krisenzeiten bestehende Grundordnungen hinterfragt, jedoch ist die Grundordnung der Handlungsformenlehre im verwaltungsrechtlichen System fest verankert.

II. Abgrenzung der Begrifflichkeiten Rechts- und Handlungsform

Neben dem Begriff der Handlungsform findet sich auch vielfach der Begriff der Rechtsform. Häufig werden die Begriffe Handlungs- und Rechtsform als Synonyme verwendet, während zum Teil in der Literatur auch zwischen diesen differenziert wird.³⁶ Geprägt wurden die Begriffe unter anderem von *Hoffmann-Riem*, wonach von einer Rechtsform zu sprechen ist, „soweit ein bestimmter Typ des Verwaltungshandelns rechtlich näher ausgestaltet worden ist [...]“, mithin „Gussformen“ von Recht vorliegen.³⁷ Kennzeichnend ist, dass Rechtsformen selbst auch Recht sind.³⁸ Beispielsweise enthalten Rechtsverordnungen abstrakt-generell und damit für jeden verbindliche Regelungen. Aber auch der Verwaltungsakt mit seinem konkret-individuellen Regelungsgehalt begründet, ändert oder hebt ein Rechtsverhältnis auf und führt damit eine

³² *Barczak*, JZ 2022, 981; *ders.*, in: Bitburger Gespräche 2022, 1; *ders.*, in: Hill/Mehde, Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 177 (178); *Kersten/Rixen*, Der Verfassungsstaat, S. 16. S.a. *Rixen*, RuP 2020, 109 (110).

³³ *Barczak*, in: Bitburger Gespräche 2022, 1 (10); *ders.*, Der nervöse Staat, S. 609.

³⁴ *Heinig u.a.*, JZ 2020, 861 (866).

³⁵ *Rixen*, Die Verw 55 (2022), 345 (358).

³⁶ So auch *Pauly*, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 25 (32); *Hoffmann-Riem/Bäcker*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, § 32 Rn. 9; *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), 190 (206 ff.); *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 35 Rn. 3; *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 34. Vgl. den Überblick der verschiedenen Begriffsverständnisse bei *Reimer*, Theorie der Handlungsformen, S. 38 f.

³⁷ *Hoffmann-Riem/Bäcker*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, § 32 Rn. 9 f. Dies bildlich mit einem Kleid vergleichend, *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), 190 (207 f.).

³⁸ *Pauly*, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 25 (32). Zumindest ange deutet bei *Guckelberger*, in: Kahl/Mager, Verwaltungshandeln, 155 (157).

Rechtsfolge herbei.³⁹ Handlungsformen hingegen sind „typische [durchaus auch rechtlich geprägte] Erscheinungsformen einer Handlungspraxis der Verwaltung [...], die [noch] nicht zu einer Rechtsform kondensiert sind oder die sich nicht auf die Wahl einer bestimmten [in bestimmter Weise rechtlich ausgestalteten] Rechtsform begrenzen“.⁴⁰ Als Beispiel sind die hoheitliche Warnung sowie Pläne zu nennen.⁴¹ Häufig wird der Begriff der Handlungsform als Oberbegriff, der die Rechtsformen und das sonstige Verwaltungshandeln umfasst, angesehen.⁴²

Die heute anerkannten Rechtsformen sind: der Verwaltungsakt, der öffentlich-rechtliche Vertrag, die innerdienstliche Weisung, die Rechtsverordnung und die Satzung sowie nach wohl h.M. auch die Verwaltungsvorschrift.⁴³ Aus der Stellung der Allgemeinverfügung als Modifikation des Verwaltungsakts ergibt sich, dass auch sie eine anerkannte Rechtsform ist.⁴⁴ Diese muss daher ebenfalls den Anforderungen der Rechtsformenlehre gerecht werden. Da im Rahmen dieser Arbeit die Differenzierung zwischen diesen Begrifflichkeiten keinen ausschlaggebenden Mehrwert zeitigt, sollen die Begriffe der Handlungs- und Rechtsform als Synonyme gebraucht werden.

III. Anforderungen an die Handlungsformenlehre

In der Literatur werden fünf zentrale Anforderungen an die Handlungsformenlehre gestellt: Ein System bzw. eine Grundordnung erfordert eine *stringente Struktur*, da es nur so für Außenstehende verständlich und nachvollziehbar ist. Daher müssen die Handlungsformen eine gewisse *Eindeutigkeit* besitzen und sich damit bereits begrifflich abgrenzen lassen.⁴⁵ Für das Kriterium der *Übersichtlichkeit* sorgt eine begrenzte Anzahl an Handlungsformen, wobei für die Sicherstellung der Funktionen ein gewisses Abstraktionsniveau notwendig

³⁹ Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 102; Meyer, FG 50 Jahre BVerwG, S. 551.

⁴⁰ Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR II, § 33 Rn. 14. Weitergehend hingegen, Pauly, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 25 (34), der den Begriff der Handlungsform als Oberbegriff für die Rechtsformen und das sonstige Verwaltungshandeln ansieht.

⁴¹ Spitzlei, Verwaltungshandeln, S. 16; Hoffmann-Riem/Bäcker, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, § 32 Rn. 12; Köck, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, § 36 Rn. 33 f.; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 141 f.

⁴² Pauly, in: Becker-Schwarze, Wandel der Handlungsformen, 25 (34); Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 142.

⁴³ Hoffmann-Riem, in: ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, GVwR II, § 33 Rn. 11; Ellerbrok, DVBl. 2021, 1204 (1206). Ausführungen zur Einordnung der Verwaltungsvorschrift als Handlungsform, Möstl, in: Ehlers/Pünder, Allg. VerwR, § 20 Rn. 32 ff.

⁴⁴ Zum Begriff der Modifikation → S. 28.

⁴⁵ Ellerbrok, DVBl. 2021, 1204 (1205). Zur Darstellung der „begrifflichen Abgrenzung“ von Verwaltungsakt und anderen Handlungsformen, Bumke, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II, § 34 Rn. 22.

Sachverzeichnis

- Abgrenzung Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung 29, 68, 75
 - Abgrenzungskriterien 78
 - äußere Form 238
 - Einzelfall als Grenze 76
 - Endiviensalatfall 79
 - historische Entwicklung 23, 25, 26
 - konkrete Gefahr 81
- Abgrenzungskriterien 78
 - situationsangepasst 81, 83
- abstrakte Gefahr *Siehe* Gefahr
- abstrakt-generelle Regelungen 68
- abstrakt-individuelle Regelungen 32
- acte administratif 20
- Adressaten
 - bestimmt/bestimmbare 55
 - unbestimmte/unbestimmbare 54
- Adressatentheorie 240
- Akutphase 216, 219, 233, 234, 277
- Akzeptanz 13, 18, 111, 143, 231
- allgemeine Merkmale 43, 79, 277
- Allgemeinverfügung
 - Aufhebung 122
 - begünstigende 118, 273
 - benutzungsregelnde 64, 77, 99, 242, 250
 - in Gesetzesform 39
 - Modifikation 28
 - normkonkretisierend 84, 85, 276
 - personenbezogene 43, 53, 90, 98, 240
 - sachbezogene 62, 77, 87, 98, 243, 249
 - Teilbarkeit *Siehe* Teilbarkeit von Verwaltungsakten
 - unbestimmte 260
 - unvollkommene Legaldefinition 28
 - Vorteile 49
- Allgemeinverfügung sui generis 11, 84, 276
 - Gesetzesvorschlag 95
- Amtsermittlungsgrundsatz 130
- Anfechtungsklage 237, 278
- Anhörung 25, 49, 55, 97
- Anlassgesetz 38
- Anzeigepflicht von Versammlungen 172, 175, 185, 198
- Aufenthaltsbeschränkung 161
- Aufenthaltsverbot 135, 160, 275
 - doppelte Prognoseentscheidung 163
- Aufhebung von Allgemeinverfügungen
 - Siehe* Allgemeinverfügung
- Aufhebung von Verwaltungsakten 243, 252
- Auflösung einer Versammlung 175, 197
- aufschiebende Wirkung 87, 264, 266, 271
- Ausgangsbeschränkungen 79, 92, 161, 224
- Ausnahmezustand 226
- außerrechtliche Maßstäbe 18, 231
- Auswahlermessungen 14
- Bahnanlagen 150
- Begriffspaare 42, 53
 - individuell/generell 29
 - konkret/abstrakt 29
- Begründung 49, 70
 - von Rechtsverordnungen 70
- begünstigende Allgemeinverfügung
 - Siehe* Allgemeinverfügung
- Bekanntgabe 25, 49, 55, 70, 103
- Bekanntgabeadressaten 240, 243
- benutzungsregelnde
 - Allgemeinverfügung *Siehe* Allgemeinverfügung
- besonders Betroffene 59, 60, 63, 102, 241, 274
- bestimmbarer Personenkreis 45, 101, 241
- Bestimmbarkeit 41
- bestimmter Anlass 78, 150, 158, 221, 277

- bestimmter Personenkreis 31, 45, 77, 101, 167, 242, 276
 Bestimmtheitsgebot 78, 152, 201
 Beteiligter 98, 240
 Betroffener 98
 Bewirkungssperre 17
 Brokdorf-Beschluss 179
 Bündel von Allgemeinverfügungen 63, 67, 87
 Bündel von Einzelverfügungen 27, 33, 51
 Bundesanzeiger 87, 90
 Corona-Pandemie 8, 67, 79, 84, 92, 144, 161, 238, 278
 Coronaspaziergänger 176
 Darlegungslast 242
 Dauerverwaltungsakt 167
 Demonstration 48, 54
 drohende Gefahr *Siehe* Gefahr
 dynamisches Geschehen 68, 146, 187, 205, 225, 229
 effektive Gefahrenabwehr 49, 57, 82, 140, 167, 192, 216, 252
 Effektivität 18, 140, 192, 225, 249
 Effizienz 18, 140
 Eilversammlungen 172
 Eingriffsschwelle 131
 Einzelfall 16, 62, 215, *Siehe* Grenzfall
 – als Grenze 82, 183, 220, 274, 276
 – Lebenssachverhalt 29
 – personelle Komponente 29
 – sachliche Komponente 29
 – verfassungsrechtlicher Einzelfallbegriff 35
 – zweiteiliger Einzelfallbegriff 29, 78, 276
 Einzelpersonengesetz 39
 Emissionshandelsrecht 273
 Endiviensalatfall 79, 222
 Entlastungsfunktion 12
 Epidemie 223
 Epidemiegesetz 236
 Erfahrungswissen 150, 157, 186, 199
 erga omnes Wirkung 246, 250, 252, 267, 271, 278
 Ermessensentscheidung 14, 56, 58, 76, 81, 136, 139, 190, 217, 220, 231, 274, *Siehe* Verfahrensermessens
 – Anhörung 100
 – Anhörungserfordernis *Siehe* besonders Betroffene
 – Begründung 112, 189
 – Bekanntgabe 106
 – Ermessensreduktion auf Null 102
 – Fehlerfolgen 72
 – Zusicherung 125
 Ermessensreduktion auf Null 257, 278
 Ersatz- und Umgehungsveranstaltungen 174
 Existenz eines Verwaltungsakts 104, 243, 248
 Exklusivitätsverhältnis 83
 Feuerwerksverbot 67, 124
 flächendeckende Maßnahmen 217, 219, 278
 Flächenverbot von Versammlungen 182
 Flexibilität 18
 formeller Verwaltungsaktbegriff 238
 Formenwahlfreiheit 13, 15
 Gefahr 128
 – abstrakte 129, 155
 – drohende 130, 206
 – infektionsspezifische 211
 – konkrete 129, 148, 149, 212, 277
 – konkretisierte 130
 – unmittelbare Gefährdung *Siehe* unmittelbare Gefährdung
 Gefahrenabwehrrecht 127, 273
 Gefahrenverdacht 132, 134, 162, 212
 Gefahrenvorfeld 131
 Gefahrerforschungseingriff 214
 Gefahrerforschungsmaßnahmen 134
 gefährliche Gegenstände 150
 Geltungsort 78, 80
 Geltungszeitraum 78, 80
 Generalklausel 147, 208
 Generalverfügung 22
 Gesetzesvorschlag *Siehe* Sammelverfügung
 – Allgemeinverfügung sui generis 95
 – Begründungserfordernis 116
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 256

- Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns 14, 17, 255
- Gestaltungsurteil 243
- Gewaltenteilungsgrundsatz 35, 68, 86, 249, 254, 278
- Glasflaschenverbot 66, 78, 157, 242
- Glaubensfreiheit 262
- Gottesdienstverbote 262
- Grenzfall 16, 88, 139, 183, 224
- fließende Grenze 49, 75, 83, 220
- Handlungsform 6
- etablierte Handlungsform 8
- numerus clausus 11, 93
- *sui generis* 11, 93
- Handlungsformenlehre 84, 270, 274
- Kontrollfunktion 12
- Orientierungs- und Entlastungsfunktion 12
- Speicherfunktion 12
- Handlungsformgebot 13, 77, 85, 89, 92, 236, 239, 275
- Handlungsformverbot 13, 134, 135, 143, 152, 165, 168, 178, 258, 275
- Handlungsformwahl 217, 248, 253, 258, 275, 278
- Handlungsformwahlfreiheit 13, 56, 58, 75, 136, 139, 166, 220, 274
- falsche Handlungsformwahl 72
- Fehlerfolgen 72
- Grenze 95
- mittelbare Steuerung 144
- handlungsleitende Maßstäbe 15, 81, 275, 278
- Akzeptanz 18, 143
- außerrechtliche Maßstäbe 18
- Effektivität 18, 140, 192, 225
- Effizienz 18, 140
- Flexibilität 18
- Implementierbarkeit 18, 145, 226
- Rechtsmaßstäbe 17
- Resilienz 19, 193, 227
- Vulnerabilität 19
- Zeitrichtigkeit 18, 145
- Hinzuziehung zum Verwaltungsverfahren 98
- Identifizierbarkeit 46
- Implementierbarkeit 18, 145, 226
- Individualrechtsschutz 244, 254, 265, 278
- individuell/generell 29
- Indizwirkung 218
- Infektionsgefahr 79, 183, 221
- Infektionsrisiko 213
- Infektionsschutzrecht 206, 273
- infektionsschutzrechtliche Regelungen 79
- Infektionsschutzverordnung 218
- Inhaltsadressat 98, 240
- inter partes Wirkung 74, 278
- je-desto-Formel 130
- kassatorische Entscheidung 243
- Klagebefugnis 240
- Adressatentheorie 240
- Klarheit 93
- Klimakleber 196
- Kodifikation 23, 24
- kollektive Grundrechtsausübung 261, 278
- kollektiver Rechtsschutz 251
- konkret/abstrakt 29
- konkrete Gefahr 81, *Siehe* Gefahr
- konkretisierte Gefahr *Siehe* Gefahr
- Konsumverbot von Cannabis 148
- Kontakt- und Aufenthaltsgebot 133
- Kontrollfunktion 12
- Kooperationsgespräch 185, 198
- Krise 8, 231
- Lebenssachverhalt 29, 78
- Legaldefinition 24, 26, 95, 273
- unvollkommene Legaldefinition 28
- Legislative 35
- Maskenpflicht 67
- Massenverfahren 52
- Maßstabslehre 6, 15, 275
- Mitführverbot 66, 148, 157, 246
- Modifikation des Verwaltungsakts 28, 43, 273
- Montagsspaziergänger 176
- Nichtigkeit 72
- von Rechtsverordnungen 72, 74
- Nichtigkeitsdogma 72

- Nichtverantwortlicher *Siehe*
 - Verantwortlichkeit
- Normalzustand 8, 228
- Normenkontrollverfahren 239, 252, 267
 - Abwägungsmodell 268
 - materiell-akzessorisches Prüfprogramm 269
- normkonkretisierende Allgemeinverfügung 84, 85
- Opportunitätsprinzip 139
- Optionenräume 15, 275
- Orientierungsfunktion 12
- Pandemie 223
- personelle Komponente 31, 34, 56, 78, 166, 276
- personenbezogene Allgemeinverfügung
 - Siehe* Allgemeinverfügung
- Planfeststellungsverfahren 107, 113, 121
- Platzverweisung 55, 65, 71, 84, 137, 160, 215
- Polizei- und Ordnungsrecht 23, 128, 208, 273
- polizeilicher Notstand 136, 154, 216
- Prognoseentscheidung 129
- Prozessökonomie 256, 260, 278
- Reaktionspflicht der Behörde 205, 255, 278
 - adressatenübergreifender Rechtswidrigkeitsgrund 258
 - Rücknahme der Allgemeinverfügung 256
- Recht auf Gehör 97
- Rechtsform 9
- Rechtsklarheit 13, 26, 61, 96, 103
- Rechtsmaßstab 17
- Rechtsschutz 73
 - Anfechtungsklage 74
 - aufschiebende Wirkung
 - Siehe* aufschiebende Wirkung
 - Normkontrollverfahren 73
- Rechtssetzung 68
- Regel-Ausnahmeverhältnis 8
- Renaissance der Allgemeinverfügung 7, 235
- Renaissance der Handlungsformenlehre 8, 274
- Resilienz 19, 193, 227, 279
- Richtigkeitskriterien 15
- Rigidität und Flexibilität 13
- Risiko 206, 213
- Risikoverwaltungsrecht 206
- Risikovorsorge 213
- sachbezogene Allgemeinverfügung
 - Siehe* Allgemeinverfügung
- sachliche Komponente 34, 62, 78, 276
- Sachverhaltsaufklärung 97
- Sammelverfügung 27, 32, 50, 63, 167, 248, 252, 275, 276, *Siehe* Bündel von Einzelverfügungen
 - Gesetzesvorschlag 61
- Sammelverwaltungsakt *Siehe* Sammelverfügung
 - self-executing 92
 - Sicherheitsrecht 128
 - Situationsangemessenheit 146
 - Sitzblockaden 197
 - Sondernutzungserlaubnis 119
 - Sonderregelungen 25, 49, 52, 96, 162, 274, *Siehe* besonders Betroffene
 - Anhörung *Siehe* Anhörung
 - Begründung *Siehe* Begründung
 - Bekanntgabe *Siehe* Bekanntgabe
 - sozialadäquates Verhalten 158
- Speicherfunktion 12
- Spontanversammlungen 174, 176, 192
- statusgestaltender Verwaltungsakt 62
- Steuerrecht 52
- Straßenkünstler 119
- sui generis 11
- Suspensiveffekt 265, 267
- Teilbarkeit von Verwaltungsakten 245, 265
 - personelle/subjektive 246, 266
 - sachliche/materielle 246
- Transparenz 97
- Umdeutung 73, 75
- Umweltrecht 273
- unbestimmter Personenkreis 48, 95
- unmittelbare Gefährdung 171, 179
- Untunlichkeit 108, 114
- Veränderungssperre 63, 77, 102

- Veranstalter einer Versammlung 172
- veranstalterlose Versammlungen 194
- Verantwortlichkeit 136
 - bei Versammlungsverboten 193, 200
 - Nichtverantwortliche 215
 - Nichtverantwortlicher 138
 - Verhaltensverantwortlicher 138, 159
- Verbot der Arbeitsserleichterung 193
- Verbot der Aufsichtserleichterung 142
- Verbot des Einzelfallgesetzes 35
- Verbreitungsgefahr 211
- Vereinigungsfreiheit 261
- Verfahrensermessens 14, 76, 217
- Verfügung 23, 27
- Verhaltensverantwortlicher 154, *Siehe* Verantwortlichkeit
- Verhältnismäßigkeit 146, 190, 201
- Verkehrszeichen 64, 121, 250
- Verkündung 70
- Verordnungsermächtigung 69, 148
- Versammlung 170
- Versammlungsfreiheit 261
- Versammlungsrecht 273
- Versammlungsverbot 169, 277
 - generelles 177, 197
- Versicherungsrecht 52
- Verwaltungsakt 7, 27, 31
 - äußerer Form 238
 - gleichartige Verwaltungsakte größerer Zahl 52
 - Modifikation *Siehe* Modifikation des Verwaltungsakts
 - Teilbarkeit *Siehe* Teilbarkeit von Verwaltungsakten
- Verweilverbot 66
- Vollstreckbarkeit 71, 225
- vorläufiger Rechtsschutz 264
- Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes 17
- Vulnerabilität 19, 227, 229
- Waffen- und Messerverbotszonen 155
- Wesensgehaltsgarantie 180
- wiederkehrende Versammlungen 173
- Wirksamkeit eines Verwaltungsakts 104
- Zeitrichtigkeit 18, 145
- Zitiergebot 68
- Zusicherung 122, 273
- Zuständigkeit 69