

Die Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG)

Von Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg i. Br.

Der Verwaltungsakt ist nach wie vor die wichtigste behördliche Handlungsform. Ein Unterfall ist die »Allgemeinverfügung«. Diese wirft Grundfragen des Allgemeinen Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrenrechts und des Verwaltungsprozessrechts auf. Der nachfolgende Beitrag gibt einen Überblick zu den studien- und prüfungsrelevanten Problemen und zeigt Lösungen anhand der einschlägigen Rechtsprechung auf.

I. Begriffliche Erfassung und systematische Einordnung

Fall 1: Die zuständige Behörde erlässt eine »Verwaltungsanordnung«, mit der sie zur Vermeidung von Gefahren infolge des Windsurfens für die Windsurfer selbst und für andere Benutzer des Bodensees das Windsurfen auf dem See in bestimmten Bereichen untersagt. Der Windsurf-Club am Bodensee C e. V. ist damit nicht einverstanden und fragt zur Vorbereitung rechtlicher Schritte, was die »Verwaltungsanordnung« eigentlich sei¹.

1. Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm

Rechtliche Regelungen setzen für ihre Adressaten verbindliche Rechtsfolgen. Das gilt für die Einzelfallentscheidung ebenso wie für Rechtsnormen (Gesetz, Verordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift). Die Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt (als dem Prototyp der Einzelfallentscheidung) und Rechtsnorm erfolgt anhand der Merkmale »Sachverhalt« und »Adressat(en)«². Beim **Sachverhalt** ist zwischen **konkreten** und **abstrakten** Regelungen zu unterscheiden; hinsichtlich der **Adressaten** gibt es **individuelle** und **generelle** Regelungen. Daraus ergeben sich vier mögliche Konstellationen:

- die konkret-individuelle Regelung,
- die abstrakt-individuelle Regelung,

- die konkret-generelle Regelung und
- die abstrakt-generelle Regelung.

Die erste Konstellation ist typisch für den Verwaltungsakt (§ 35 Satz 1 VwVfG), die letzte für die Rechtsnorm. Die dritte Konstellation kennzeichnet die Allgemeinverfügung gem. § 35 Satz 2 VwVfG (vgl. I. 3.). Die zweite Konstellation³ wird von § 35 Satz 2 VwVfG nicht erfasst⁴, sondern ist dem Verwaltungsakt-Begriff nach § 35 Satz 1 VwVfG zuzuordnen⁵.

Die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) und Rechtsnorm (i. S. administrativer Rechtsetzung, also insbesondere Rechtsverordnung und Satzung) ist unbestritten. Sowohl die **Vorgaben des VwVfG** (vgl. § 9 VwVfG) als auch das **Klagesystem der VwGO** (vgl. §§ 42 I, 47 I VwGO) beruhen auf der Unterscheidung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm⁶:

- Die **Zuständigkeit** zum Erlass eines Verwaltungsakts ist nicht identisch mit der Zuständigkeit zur Verordnungs- oder Satzungsgebung⁷.

¹ Fall nach VGH BW VBIBW 1987, 377; dazu Bespr. Maurer VBIBW 1987, 361, sowie Bier VBIBW 1991, 81.

² Koch/Rubel/Heselhaus Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2005, § 3 Rdn. 30; Erbguth Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2011, § 12 Rdn. 19; Wallerath Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2009, § 9 Rdn. 30.

³ Als »Klassiker« dazu gilt der »Kühlturmfall« OVG NW OVGE 16, 289: Immer wenn aus dem Kühlturm seines Unternehmens Wasserdampf entweicht und bei frostigen Temperaturen der Niederschlag in einem bestimmten Umkreis gefriert und zu einer Glatteisgefahr wird, muss der betroffene Unternehmer streuen.

⁴ Ausführlich Heyle NVwZ 2008, 390 ff.

⁵ Laubinger in: Festschrift für W. Rudolf, 2001, S. 305 (313); Bull/Mehde Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2009, Rdn. 705.

⁶ VGH BW DÖV 2000, 694.

⁷ Zu den Folgen unten III. 2. am Beispiel von Fall 5.

- Das **Verfahren** der administrativen Rechtsetzung unterscheidet sich deutlich von demjenigen beim Verwaltungsakt (vgl. dazu §§ 10 ff., 35 ff. VwVfG).
- Unterschiedliche Anforderungen bestehen sodann zwischen der **Bekanntgabe** eines Verwaltungsakts (vgl. § 41 VwVfG)⁸ und der Verkündung (Veröffentlichung) einer Rechtsverordnung oder einer Satzung⁹.
- Der Verwaltungsakt erwächst (auch im Falle seiner Rechtswidrigkeit) in **Bestandskraft**, ist damit wirksam (Grenze: Nichtigkeit, § 43 III VwVfG) und verlangt Beachtung¹⁰, während Rechtsverordnung und Satzung (grundsätzlich) nur im Falle ihrer Rechtmäßigkeit wirksam sind.
- Der Verwaltungsakt ist (bei vollstreckungsfähigem Inhalt) ein **Vollstreckungstitel** (vgl. § 3 II lit. a., § 6 VwVG des Bundes und Parallelvorschriften im Landesrecht), kann also unmittelbar im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden, während dies bei Verordnung und Satzung nicht zutrifft.
- Im Verwaltungsprozess kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts mit der **Anfechtungsklage** (§ 42 I VwGO) begehrt werden, bei bestimmten Rechtsnormen steht zu deren Abwehr die Normenkontrolle zur Verfügung (vgl. § 47 I VwGO)¹¹; erstritten wird ein begünstigender Verwaltungsakt mit der **Verpflichtungsklage** (§ 42 I VwGO), eine Normerlassklage ist, soweit sie überhaupt anerkannt wird, als Leistungs- oder als Feststellungsklage statthaft¹².

Diese wichtigen, keineswegs erschöpfend skizzierten Unterschiede¹³ zeigen, dass die Abgrenzung zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm unverzichtbar ist, um im konkreten (Streit-)Fall eine rechtskonforme Lösung erzielen zu können. Dazu soll § 35 Satz 2 VwVfG den »Schlüssel« liefern (vgl. nachf. I. 2.).

In der **Fall 1** zu Grunde liegenden Entscheidung hat der VGH BW festgestellt¹⁴: »Verwaltungsakte und Rechtsnormen weisen in Rechtsvoraussetzungen und Rechtsfolgen gravierende Unterschiede auf. Nur Verwaltungsakte werden nach Ablauf der Rechtsmittelfrist bestandskräftig und sind damit auch dann verbindlich, wenn sie rechtswidrig sind und unaufhebbar waren; demgegenüber erwächst eine Rechtsnorm nicht in Bestandskraft, so dass jeder Normbetroffene noch nach langer Zeit ihre Ungültigkeit geltend machen kann. Ferner ist nur ein Verwaltungsakt, nicht aber eine Rechtsnorm Grundlage für Vollstreckungsmaßnahmen. Schließlich besteht nur bei Verwaltungsakten, nicht aber bei Rechtsnormen die Möglichkeit, ihre Anwendung durch Rechtsmittel¹⁵ einstweilen aufzuschieben (§ 80 Abs. 1 VwGO).«

Die – später aufzuzeigenden (vgl. unten III. 2. a. E.) – rechtlichen Konsequenzen dieser zutreffenden Ausführungen führen den VGH zu der Prämisse¹⁶: »Diese prinzipiellen Unterschiede zwischen Verwaltungsakt und Rechtsnorm lassen es ... nicht zu, dass die Verwaltung eine bestimmte Regelung entweder durch Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) oder durch Rechtsverordnung treffen kann.«

2. Gesetzliche Verankerung der Allgemeinverfügung durch § 35 Satz 2 VwVfG

Die Abgrenzungsproblematik hatte auch der Gesetzgeber des heutigen § 35 VwVfG erkannt. In der Gesetzesbegründung heißt es¹⁷: »Besondere Schwierigkeiten bereitet in der Praxis die Abgrenzung zwischen Rechtsnorm und Allgemeinverfügung, die ein Verwaltungsakt ist.« Ein Anschauungsbeispiel bot der bekannte »Endiviensalat-Fall«¹⁸: In bestimmten Städten und Landkreisen Württembergs waren epidemische Erkrankungen an Typhus abdominalis aufgetreten. Als Infektionsquelle wurde mit größter Wahrscheinlichkeit Endiviensalat identifiziert. Daraufhin ordnete das Landesinnenministerium (mittels Verlautbarung über den Rundfunk) an, dass von sofort an bis auf weiteres in allen von Typhus betroffenen Städten und Kreisen

Nord- und Südwürttembergs der Verkauf von Endiviensalat durch Groß- und Einzelhändler verboten sei. In dem anschließenden Rechtsstreit meinte das BVerwG, das Verkaufsverbot sei rechtlich als »Allgemeinverfügung« zu qualifizieren: »Gegenstand des Verkaufsverbots war ein einzelnes reales Vorkommnis, die konkrete Seuchengefahr, in deren Regelung es sich erschöpfte«; dem Umstand, dass »der Kreis der Adressaten des Verkaufsverbots im Zeitpunkt seines Erlasses nicht genau bestimmbar war«, wurde angesichts der Bekämpfung einer konkreten Gefahr »kein entscheidendes Gewicht beigemessen«¹⁹.

Juristisch korrekt sind diese Ausführungen nicht. Die administrative Regelung hatte nicht die Seuchengefahr als solche zum Gegenstand; geregelt wurde durch das Verbot der Verkauf von Endiviensalat, genauer: eine unbestimmte Vielzahl denkbarer Verkaufsvorgänge mit einer unbestimmten Vielzahl von Adressaten (Verkäufern und Käufern). Das Verbot musste folglich, da abstrakt-generelle Regelung, als **Rechtsvorschrift** qualifiziert werden²⁰.

Im Regierungsentwurf des heutigen § 35 Satz 2 VwVfG (§ 31 Satz 2 RegE) waren die Worte »oder bestimmbar« noch nicht enthalten²¹. Der Bundesrat hat diese Ergänzung bewirkt, trat andererseits aber für die Streichung der Worte »oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft« ein²². Die Bundesregierung akzeptierte die Ergänzung, verhinderte aber die Streichung²³. Unklar blieb in der Entstehungsgeschichte, was mit einem »bestimmbar Personenkreis« genau gemeint ist²⁴.

3. Regelungsgehalt des § 35 Satz 2 VwVfG

§ 35 Satz 2 VwVfG nimmt eine Legaldefinition des Begriffs »Allgemeinverfügung« vor und unterscheidet drei Varianten (Fallgruppen)²⁵:

8 Dazu *Schoch JURA* 2011, 23 ff.

9 Vgl. zur Rechtsverordnung Art. 82 I 2 GG und Parallelbestimmungen im Landesverfassungsrecht; bei Satzungen ist das jeweilige Fachrecht maßgebend, vgl. z. B. zu kommunalen Satzungen *Burgi*, Kommunalrecht, 3. Aufl. 2010, § 15 Rdn. 24 f.; beim Bebauungsplan, der als Satzung ergeht (§ 10 I BauGB), vgl. § 10 III BauGB.

10 Zur Dauer der Wirksamkeit des VA (Abgrenzung zur Erledigung, § 43 II VwVfG) BVerwG NVwZ 2009, 122 (m. Bespr. *Enders* NVwZ 2009, 958) → *Schoch JK* 9/09, VwVfG § 43/5; SächsOVG SächsVBl 2009, 165 → *Schoch JK* 2/10, VwVfG § 43/6.

11 Vgl. dazu *Ehlers* in: ders./Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im ÖR, 2009, § 27 Rdn. 9 ff.

12 Vgl. BVerwG NVwZ 2002, 1505 → *Ehlers JK* 6/03, VwGO § 43/13; *Ehlers* Rechtsschutz im ÖR (Fn. 11) § 24 Rdn. 12.

13 Zu weiteren Unterschieden vgl. die tabellarische Übersicht bei *Laubinger* FS Rudolf (Fn. 5) S. 314 f.

14 VGH BW VBIBW 1987, 377 (380).

15 Hinweis: »Rechtsmittel« ist ein terminologischer Missgriff, es muss »Rechtsbehelf« heißen; vgl. *Schoch*, in: ders./Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: 9/2011, § 80 Rdn. 36, 55.

16 VGH BW VBIBW 1987, 377 (380).

17 BT-Drs. 7/910 S. 57.

18 BVerwGE 12, 87; krit. Analyse dazu durch *Laubinger* FS Rudolf (Fn. 5) S. 306 ff.

19 BVerwGE 12, 87 (89 und 90).

20 *Bull/Mehde* AllgVwR (Fn. 5) Rdn. 701; *Koch/Rubel/Heselhaus* AllgVwR (Fn. 2) § 3 Rdn. 33; *Laubinger* FS Rudolf (Fn. 5), S. 313 und 319; a. A. *Erbguth* AllgVwR (Fn. 2) § 12 Rdn. 23.

21 Vgl. BT-Drs. 7/910 S. 15.

22 BT-Drs. 7/910 S. 102; krit. dazu *Laubinger* FS Rudolf (Fn. 5) S. 318: Verwischung der Grenze zum Rechtssatz. – Vgl. zur Kritik auch Fn. 24.

23 Vgl. BT-Drs. 7/910 S. 109.

24 *Ruffert* in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 21 Rdn. 36, kritisiert, »alles bestimmbar ist letztlich bestimmt, und jede Rechtsnorm richtet sich auch an einen bestimmbar Personenkreis«.

25 Näher dazu mit Fallbeispielen unten II.

- die personenbezogene (adressatenbezogene) Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG),
- die sachbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG) und
- die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung (Benutzungsregelung, § 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG).

Mit der 1. Var. will der Gesetzgeber die Abgrenzung zur Rechtsnorm erleichtern, die 2. Var. soll der Klarstellung bei Regelungen zur »Gestaltung der öffentlich-rechtlichen Qualität einer Sache« dienen (z. B. Widmung, Umstufung, Einziehung einer Straße), und die 3. Var. zielt auf die Zuordnung der Verkehrszeichen zur Allgemeinverfügung²⁶.

Die durch § 35 Satz 2 VwVfG kreierte Allgemeinverfügung stellt im Rahmen der Handlungsformen bzw. Rechtsakte der Verwaltung keine eigenständige Kategorie dar, sondern ist als ein **Unterfall des Verwaltungsakts** zu begreifen²⁷. Dies machen schon die Eingangsworte der Bestimmung (»Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt . . . «) deutlich. § 35 Satz 2 VwVfG greift nur das Merkmal »Einzelfall« des § 35 Satz 1 VwVfG auf²⁸ und ordnet **konkret-generelle Regelungen** positivrechtlich (d. h. unabhängig von rechtstheoretischen Klassifizierungen) dem Verwaltungsakt zu²⁹. Richtet sich eine behördliche Regelung an eine unbestimmte Vielzahl von Personen für *einen* bestimmten Sachverhalt, will das Gesetz eine solche Regelung als Verwaltungsakt in Gestalt der Allgemeinverfügung verstanden wissen; nur die abstrakt-generelle Regelung soll als Rechtsnorm qualifiziert werden (können)³⁰.

Bei **Fall 1** hat der VGH BW betont, der Adressatenkreis sei in keiner Weise bestimmbar. Eine Allgemeinverfügung könne daher nur vorliegen, wenn die Maßnahme »eine konkrete, räumlich begrenzte Verkehrssituation« regle. Das sei jedoch wegen des Bezugs zu einem »größeren räumlichen Bereich mit unterschiedlichen örtlichen Verhältnissen« nicht der Fall. Die Verwaltungsanordnung, die den Gemeingebrauch beim Benutzen des Bodensees zum Windsurfen beschränke, stelle keine Allgemeinverfügung (sondern einer Rechtsverordnung) dar³¹.

Abzugrenzen ist die Allgemeinverfügung von der sog. **Sammelverfügung**. Ein derartiger »Sammelverwaltungsakt« ist lediglich ein Bündel selbstständiger Verwaltungsakte. Diese enthalten jeweils eine konkret-individuelle Regelung (§ 35 Satz 1 VwVfG) gegenüber feststehenden und benannten Einzelpersonen, wobei es sich um sachlich gleich lautende oder gleichartige Regelungen handelt³². In der Praxis spielt die Sammelverfügung keine große Rolle.

II. Erscheinungsformen der Allgemeinverfügung

Fall 2: Die zuständige Gefahrenabwehrbehörde (Ordnungsbehörde, Polizei[verwaltungs]behörde) hat eine Allgemeinverfügung erlassen, nach der sich Angehörige der »Punk-Szene« innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf einem bestimmten Platz der Stadt S nicht aufhalten dürfen. Die Punker P1 und P2 wollen wissen, was von der Verfügung rechtlich zu halten ist³³.

Fall 3: Schreinermeister M betreibt auf seinem am F-Feldweg gelegenen Grundstück eine Schreinerei. Die zuständige Gemeinde G zieht den als öffentliche Straße gewidmeten F-Feldweg ein, weil der Weg jede Verkehrsbedeutung verloren habe. M erhebt Widerspruch und überträgt das Grundstück mit der Schreinerei auf seinen Sohn N. Der Widerspruch wird zurückgewiesen; nun klagt M³⁴.

Fall 4: Künstler K spielt Laute und bestreitet seinen Lebensunterhalt durch Straßenmusik. Als K unlängst in X vor etwa 150 Zuhörern musizierte, händigten ihm städtische Ordnungskräfte ein »Merkblatt für Straßenmusikanten« aus, nach dem – unter Hinweis auf die städtische Verordnung zur Sicherung der öffentlichen Gesundheit und Ordnung – das an sich willkommene Musizieren zu bestimmten Zeiten und an

bestimmten Standorten nicht gestattet ist. K möchte wissen, ob er sich daran halten muss³⁵.

1. Personenbezogene Allgemeinverfügung

Die personenbezogene Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmaren Personenkreis richtet (§ 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG). Der Hauptstreitpunkt zu dieser Regelung rankt um die Frage, ob die **Identität der Adressaten** im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme vorliegen muss oder ob die Bestimmbarkeit auch bei einem Verzicht auf diese Anforderung bejaht werden kann.

Nach einer strengen Auffassung verlangt die personenbezogene Allgemeinverfügung (in Abgrenzung zur Rechtsnorm), dass die **Identität** (nicht: die Zahl) der Personen, an die die Regelung gerichtet ist, im Zeitpunkt ihres Erlasses feststeht; der Adressatenkreis müsse »geschlossen« sein, andernfalls sei die Regelung als Rechtssatz zu qualifizieren³⁶. Dem tritt die h. M. mit Hinweis darauf entgegen, dass die Bestimmbarkeit nach **allgemeinen Merkmalen** und damit **gattungsmäßig** (z. B. alle Hauseigentümer, alle Hundehalter, alle Fahrradfahrer) erfolgen könne; der »Einzelfall« (d. h. die Abgrenzung zur Rechtsnorm) werde durch den Bezug zum konkreten Sachverhalt (und nicht über den Adressatenkreis) hergestellt³⁷.

Ein in diesem Zusammenhang gern angeführtes Beispiel ist das Demonstrationsverbot; es wendet sich – im Unterschied zur Auflösung einer bereits stattfindenden Versammlung – an die potentiellen Teilnehmer einer (nach Ort, Zeit, Umständen etc.) bestimmten Versammlung³⁸. Ein weiteres ausbildungs- und prüfungsrelevantes Beispiel ist die von der Stadt Köln erlassene Ordnungsverfügung, nach der das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen in bestimmten Bereichen der Kölner Innenstadt während der Karnevalszeit untersagt worden war³⁹. Als Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG wurde in der Praxis auch z. B. eine Verfügung qualifiziert, die den Besuchern eines Flugplatzes in einem eng begrenzten räumlichen Bereich bestimmte Verhaltenspflichten auferlegte⁴⁰.

26 BT-Drs. 7/910 S. 57.

27 Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 9 Rdn. 29; Detterbeck Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2011, Rdn. 466; Kopp/Ramsauer VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 35 Rdn. 157.

28 U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 35 Rdn. 267, spricht von einer Teil-Legaldefinition des Merkmals »Einzelfall«. Konsequenz: Eine Allgemeinverfügung muss alle anderen fünf Merkmale des VA-Begriffs (dazu Kahl JURA 2001, 505/506 ff.) erfüllen.

29 Ruffert in: Erichsen/Ehlers (Fn. 24) § 21 Rdn. 35; Detterbeck AllgVwR (Fn. 27) Rdn. 464 f.

30 OVG Saarland NVwZ 2011, 190 (191) → Schoch JK 7/11, VwVfG § 35 S. 2/11.

31 VGH BW VBIBW 1987, 377 (381); zustimmend Maurer VBIBW 1987, 361 (362 f.).

32 Detterbeck AllgVwR (Fn. 27) Rdn. 469; Kopp/Ramsauer VwVfG (Fn. 27) § 35 Rdn. 158, 163; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 28) § 35 Rdn. 277; Laubinger FS Rudolf (Fn. 5) S. 316.

33 Fall nach VGH BW NVwZ 2003, 115 = DÖV 2003, 127 = VBIBW 2003, 31.

34 Fall nach BayVGH NVwZ-RR 2010, 507.

35 Fall nach VGH BW NJW 1987, 1839 = VBIBW 1987, 137.

36 Laubinger FS Rudolf (Fn. 5) S. 315 und 318; ferner Obermayer NJW 1980, 2386 (2389); unentschieden Kahl JURA 2001, 505 (511).

37 Maurer AllgVwR (Fn. 27) § 9 Rdn. 30; Ruffert in: Erichsen/Ehlers (Fn. 24) § 21 Rdn. 36; Peine Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2011, Rdn. 401; Kopp/Ramsauer VwVfG (Fn. 27) § 35 Rdn. 161; U. Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 28) § 35 Rdn. 282.

38 Detterbeck AllgVwR (Fn. 27) Rdn. 468; Erguth AllgVwR (Fn. 2) § 12 Rdn. 23; Wallerath AllgVwR (Fn. 2) § 9 Rdn. 35.

39 OVG NW BeckRS 2010, 46197.

40 VGH BW NVwZ 2004, 119.

In der Entscheidung zu **Fall 2** hat der VGH BW unentschieden gelassen, ob das Aufenthaltsverbot als Allgemeinverfügung oder als Rechtsnorm zu qualifizieren sei, da es auf jeden Fall (mangels »Gefahr«) rechtswidrig sei. Der VGH hat jedoch in Betracht gezogen, dass sich die Regelung an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Adressatenkreis richtet und sie deshalb die Merkmale einer personenbezogenen Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG erfüllt⁴¹.

2. Sachbezogene Allgemeinverfügung

Die sachbezogene Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache betrifft (§ 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG). Nicht selten wird insoweit von einem adressatlosen dinglichen Verwaltungsakt⁴² oder von einer adressatlosen sachbezogenen Allgemeinverfügung gesprochen⁴³. Juristisch korrekt sind derartige Redewendungen nicht. Einen »adressatlosen« Verwaltungsakt gibt es nicht; denn staatliche (behördliche) Rechtsakte regeln menschliches Verhalten⁴⁴. § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG bestimmt korrekterweise nicht, dass die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache »geregelt« wird, sondern dass der Verwaltungsakt diese Eigenschaft »betrifft«. Folglich hat die sachbezogene Allgemeinverfügung **personale Auswirkungen**, indem der Rechtszustand der Sache Rechte und Pflichten von Personen begründet⁴⁵.

Beispiele dazu bietet in erster Linie das Recht der öffentlichen Sachen, vor allem das Straßenrecht. Eine Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 Var. 2 VwVfG ist z. B. die Widmung einer Straße⁴⁶, ferner die Umstufung einer Straße⁴⁷ und die (Teil-)Einziehung (Entwidmung) einer Straße⁴⁸. Ein weiteres ausbildungs- und prüfungsrelevantes Beispiel ist die Straßen(um)benennung⁴⁹. In der Praxis ist mehrfach die Schutzbereichsanordnung nach § 2 SchutzbereichG als Allgemeinverfügung (und nicht als Rechtsverordnung) qualifiziert worden⁵⁰.

Fall 3 bietet ein interessantes Beispiel für die sachbezogene Allgemeinverfügung. Als Entwidmung einer öffentlichen Sache (Straße, Weg, Platz) findet im Straßenrecht die Einziehung einer bislang öffentlichen Straße statt, wenn diese jede Verkehrsbedeutung verloren hat⁵¹. Der BayVGH erkannte, dass es sich bei der straßenrechtlichen Einziehungsverfügung um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt handele, »der zu einem bestimmten Zeitpunkt mit Wirkung für die Allgemeinheit den Rechtsstatus eines Wegs als öffentliche Straße beendet«⁵².

3. Benutzungsregelung

Die Benutzungsregelung in Gestalt der Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der die Benutzung einer öffentlichen Sache durch die Allgemeinheit betrifft (§ 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG). Während die sachbezogene Allgemeinverfügung den *Status* als »öffentliche Sache« schafft und damit die prinzipielle Benutzbarkeit durch die Allgemeinheit ermöglicht, statuiert die **Benutzungsregelung** die Rechte und Pflichten der Benutzer⁵³. Das Gesetzesmerkmal »Sache« umfasst – i. S. d. Rechts der öffentlichen Sachen – auch Sachgesamtheiten; Anwendungsfälle des § 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG sind neben den Regelungen durch Verkehrszeichen (s. u. V.) Regelungen zur Benutzung öffentlicher Anstalten und sonstiger Einrichtungen (z. B. Museen, Bibliotheken, Badeanstalten)⁵⁴.

Bei der Benutzungsordnung in Gestalt einer Allgemeinverfügung handelt es sich in Bezug auf den Adressatenkreis um eine generelle Regelung; den Einzelfallbezug erlangt die Benutzungsregelung durch die konkrete Sache (Anstalt, Einrichtung etc.). Häufig geht es um kommunale Einrichtungen. Benutzungsordnungen können allerdings auch durch Satzungen⁵⁵ oder privatrechtlich durch Allgemeine Geschäftsbedingungen gestaltet werden⁵⁶. § 35 Satz 2 Var. 3 VwVfG hat in Bezug auf die

Benutzung öffentlicher Einrichtungen keine allzu große praktische Bedeutung⁵⁷.

In der Entscheidung zu **Fall 4** sah der VGH BW in dem Merkblatt nicht nur einen unverbindlichen Hinweis, sondern attestierte ihm Regelungscharakter, weil das Musizieren zu genau festgelegten Zeiten »gestattet« werde und die Darbietung der Straßenmusik an bestimmten Standorten untersagt werde. Der Handlungsform nach liege eine Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 Satz 2 Var. 3 LVwVfG vor; der Kreis der Adressaten sei zwar genereller Natur, werde jedoch nach allgemeinen Merkmalen (»Straßenmusikanten«) bestimmt⁵⁸.

III. Zulässigkeit des Handelns durch Allgemeinverfügung

Fall 5: Die in Gibraltar ansässige Gesellschaft W betreibt auf Grund einer Lizenz der dortigen Aufsichtsbehörde Pokerspiele im Internet. Die für die Untersagung öffentlicher Glücksspiele im Internet im Land L zuständige Landesbehörde veröffentlichte im Amtsblatt folgende »Allgemeinverfügung: Das Veranstalten und Vermitteln öffentlicher Glücksspiele in Telemedien-Angeboten privater Anbieter auf dem Gebiet des Landes L wird hiermit untersagt. Ein solches Veranstalten oder Vermitteln ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieser Allgemeinverfügung einzustellen.« W fragt nach der Rechtmäßigkeit der Regelung⁵⁹.

1. Wahl der behördlichen Handlungsform

Soweit das Gesetz der Verwaltung für die Aufgabenerledigung keine bestimmte Handlungsform vorschreibt, besteht nach h. M. **behördliches Auswahlermessen**⁶⁰. Prinzipiell kann folg-

41 Vgl. Nachw. oben Fn. 33.

42 VGH BW NVwZ 1992, 196 = VBIBW 1992, 140 (141) → *Erichsen JK* 9/92, VwVfG § 35 S. 2/7; BayVGH BayVBl 1988, 496 und BayVBl 1995, 726 = NVwZ-RR 1996, 344; *Bull/Mehde* AllgVwR (Fn. 5) Rdn. 702.

43 BayVGH BayVBl 2010, 599 → *Schoch JK* 3/11, VwVfG § 35 S. 2/10; OVG NW NJW 1987, 2695 → *Erichsen JK* 3/88, VwVfG § 35 S. 2/6; OVG NW NVwZ-RR 2008, 487 = DÖV 2008, 296 = NWVBl 2008, 184 → *Schoch JK* 8/08, VwVfG § 35 S. 2/9; OVG SH Die Gemeinde SH 1992, 122.

44 *Laubinger* FS Rudolf (Fn. 5) S. 320 f.

45 *Kahl JURA* 2001, 505 (511); *Maurer* AllgVwR (Fn. 27) § 9 Rdn. 31; *Peine* AllgVwR (Fn. 37) Rdn. 405; *Ruffert* in: *Erichsen/Ehlers* (Fn. 24) § 21 Rdn. 37.

46 BayVGH BayVBl 1998, 596; OVG NW NWVBl 1989, 26; VG Karlsruhe NVwZ-RR 1999, 220.

47 ThürOVG ThürVBl 2005, 184 (185).

48 NdsOVG NdsVBl 1995, 75 (76).

49 OVG Berlin LKV 1994, 298; OVG NW NJW 1987, 2695 → *Erichsen JK* 3/88, VwVfG § 35 S. 2/6; *Schoch JURA* 2011, 344 (345).

50 BVerwGE 70, 77 = NVwZ 1985, 39 (m. Bespr. *Tiemann* NVwZ 1985, 26) = DÖV 1985, 108; BVerwG DVBl 1985, 118; VGH BW NVwZ 1989, 978 (979).

51 *von Danwitz* in: *Schmidt-Aßmann/Schoch* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rdn. 49.

52 BayVGH NVwZ-RR 2010, 507. – Die Klage blieb mangels subjektiver Rechtsverletzung (§ 115 I 1 VwGO) erfolglos, da M im maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage, der letzten Verwaltungsentscheidung (Widerspruchsbescheid), nicht mehr Eigentümer gewesen ist.

53 *Detterbeck* AllgVwR (Fn. 27) Rdn. 471.

54 *Erbguth* AllgVwR (Fn. 2) § 12 Rdn. 23; *Maurer* AllgVwR (Fn. 27) § 9 Rdn. 32; *Ruffert* in: *Erichsen/Ehlers* (Fn. 24) § 21 Rdn. 38; *Wallerath* AllgVwR (Fn. 2) § 9 Rdn. 38 ff.

55 Vgl. z. B. OLG Hamm NVwZ 2010, 1319 → *Schoch JK* 4/11, GO NW § 8/3: Alkoholverbot in öffentlicher Einrichtung durch gemeindliche Satzung.

56 *Gurlit* in: *Erichsen/Ehlers* (Fn. 24) § 35 Rdn. 33.

57 Vgl. etwa VGH BW NVwZ 1994, 920 (921): Kommunale Grillplatzordnung wurde nicht vom Gemeinderat beschlossen, daher keine Satzung, sie wurde auch nicht als Polizeiverordnung erlassen, daher Allgemeinverfügung bzgl. der öffentlichen Einrichtung »Grillplatz«.

58 VGH BW VBIBW 1987, 137 (139). – In der Sache wurde die via Merkblatt getroffene Regelung für rechtmäßig erklärt, da die Straßenmusik auch bei Berücksichtigung ihrer kommunikativen Funktion im Fußgängerbereich eine erlaubnispflichtige Sondernutzung sei.

59 Fall nach OVG Saarland NVwZ 2011, 190 → *Schoch JK* 7/11, VwVfG § 35 S. 2/11.

60 Näher zu den Handlungsformen der Verwaltung *Remmert* in: *Erichsen/Ehlers* (Fn. 24) § 17 Rdn. 1 ff.

lich auch die Allgemeinverfügung zum Einsatz gelangen. Dies ist von vornherein nur ausgeschlossen, wenn gesetzlich eine bestimmte Handlungsform vorgeschrieben ist. Das ist z. B. im Polizei- und Ordnungsrecht bezüglich der *Verordnung* zur Bekämpfung der Gefahren in einer unbestimmten Anzahl von Fällen für eine unbestimmte Anzahl von Personen der Fall⁶¹; ein Beispiel aus dem Kommunalrecht ist der durch *Satzung* anzuordnende Anschluss- und Benutzungszwang an bestimmte öffentliche Einrichtungen⁶².

Maßgeblich bestimmt also das jeweilige *Fachrecht*, ob und inwieweit Verwaltungsaufgaben in einer gesetzlich vorgegebenen Handlungsform (Rechtsform) wahrzunehmen sind⁶³. Mit Blick auf § 35 Satz 2 VwVfG verfügt die Verwaltung bei der Benutzungsregelung (3. Var.) über die größten »Freiheitsgrade« (s. o. II. 3.). Das erwähnte Beispiel der Benutzungsordnung für einen gemeindlichen Grillplatz hat deutlich gemacht, dass die Gemeinde durch Verordnung, Satzung oder Allgemeinverfügung agieren konnte⁶⁴.

2. Zulässige Wahl der Allgemeinverfügung

Liegt eine fachgesetzliche Festlegung einer bestimmten Handlungs-/Rechtsform nicht vor und will die Behörde mittels eines Verwaltungsakts in Gestalt der Allgemeinverfügung agieren, steht diese nach Maßgabe des § 35 Satz 2 VwVfG zur Verfügung⁶⁵. Diese Bestimmung normiert – inhaltsneutral – **Strukturvorgaben** für den Einsatz des Handlungsinstruments »Allgemeinverfügung«: Eine konkret-generelle Regelung muss getroffen werden. Folglich setzt die rechtliche Zulässigkeit der von der Behörde gewählten *Form* der Allgemeinverfügung voraus, dass *inhaltlich* keine abstrakt-generelle Regelung ergeht; sollte dies der Fall sein, müsste mittels Rechtsnorm agiert werden, die Wahl der Form der Allgemeinverfügung wäre rechtlich nicht zulässig⁶⁶.

Hinzu tritt ein weiterer »Formvorbehalt« in Gestalt des Gesetzesvorbehalts. Da die Allgemeinverfügung lediglich einen Unterfall des Verwaltungsakts darstellt, muss die Behörde befugt sein, durch diese Handlungsform zu agieren⁶⁷. Die sog. **VA-Befugnis** unterliegt dem Vorbehalt des Gesetzes, da sich dieser nicht (mehr) nur auf den (belastenden) Inhalt eines Verwaltungsakts erstreckt, sondern auch auf den Einsatz gerade dieser Handlungsform⁶⁸.

In der Entscheidung zu **Fall 5** erkannte das Gericht, dass die Behörde zu Unrecht in der Form der Allgemeinverfügung gehandelt hatte, da inhaltlich eine abstrakt-generelle Regelung getroffen worden war. Der Personenkreis war ohnehin generell gefasst. Ein konkreter Sachverhalt lag ebenfalls nicht vor, da nicht nur bereits existierende Glücksspielangebote im Internet verboten werden sollten, sondern die Regelung – auch – unbefristet in die Zukunft gerichtet war. Danach musste eine als materieller Rechtssatz zu qualifizierende abstrakt-generelle Regelung getroffen werden (Verordnung); die handelnde Behörde hatte jedoch nur für Einzelfallregelungen eine Zuständigkeit⁶⁹.

In der Entscheidung zu **Fall 1** wurde die »Verwaltungsanordnung« der Form nach als Allgemeinverfügung qualifiziert. In der Sache habe die Beschränkung des Windsurfens auf dem Bodensee als abstrakt-generelle Regelung jedoch durch Rechtsverordnung erfolgen müssen. Deshalb wurde die gewählte Form der Allgemeinverfügung als rechtswidrig beurteilt⁷⁰.

IV. Erfassung der Allgemeinverfügung durch VwVfG und VwGO

1. Besonderheiten nach dem VwVfG

Da es sich bei der Allgemeinverfügung um einen Verwaltungsakt handelt, gelten für die Allgemeinverfügung nach dem VwVfG alle Vorschriften, denen der **Verwaltungsakt** unter-

liegt⁷¹. Dies sind die Bestimmungen zu Teil I (§§ 1 ff. VwVfG), Teil II (§§ 9 ff. VwVfG) und Teil III (§§ 35 ff. VwVfG). Die Eigenart der Allgemeinverfügung als konkret-generelle Regelung hat den Gesetzgeber jedoch veranlasst, einige Sonderregelungen zu treffen:

- Von einer **Anhörung** Betroffener Beteiligter kann abgesehen werden, wenn die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will (§ 28 II Nr. 4 VwVfG).
- Einer **Begründung** bedarf es nicht, wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben wird (§§ 39 II Nr. 5 VwVfG).
- Die **öffentliche Bekanntgabe** einer Allgemeinverfügung ist zulässig, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist, ebenso wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist (§ 41 III VwVfG).

Bestehen derartige speziell für die Allgemeinverfügung geschaffene Bestimmungen nicht, bleibt es bei den für jeden Verwaltungsakt geltenden gesetzlichen Anforderungen.

2. Geltung der VwGO

Verwaltungsprozessual sind für die Allgemeinverfügung in der VwGO keine Sonderregelungen getroffen. Es gelten diejenigen Bestimmungen, die bei einem **Verwaltungsakt** anwendbar sind⁷². Besonderheiten können sich, wie sogleich am Beispiel der Regelung durch Verkehrszeichen gezeigt werden kann (V), aus dem Zusammenwirken von VwGO und VwVfG ergeben.

Im Falle der **Anfechtung** einer Allgemeinverfügung ist deren *Form* maßgebend, so dass (ggf. nach einem erfolglosen Widerspruchsverfahren) die Anfechtungsklage statthaft ist (§ 42 I VwGO). Das gilt immer, wenn die Behörde in jener Gestalt des Verwaltungsakts gehandelt *hat*, unabhängig davon, ob sie in dieser Form handeln *durfte*⁷³. Eine als Allgemeinverfügung getroffene behördliche Maßnahme bleibt verwaltungsprozessual auch dann ein – nach § 42 I VwGO anfechtbarer – Verwaltungsakt, wenn dem Inhalt nach eine abstrakt-generelle Regelung getroffen worden ist, die lege artis als Rechtsnorm hätte ergehen müssen⁷⁴. Die Einordnung der Allgemeinverfügung als Verwaltungsakt hat im Falle der Anfechtung zudem zur Folge, dass nach § 80 I VwGO die **aufschiebende Wirkung** ausgelöst wird. Da die vorgenommene »Regelung« vorläufig suspendiert ist, treten die Rechtswirkungen der Allgemeinverfügung generell (und nicht nur gegenüber dem Rechtsbehelfsführer) nicht ein⁷⁵.

61 Vgl. dazu *Schoch JURA* 2005, 600 ff. – Ohne das gesetzliche Handlungsformgebot wäre der Einsatz der Allgemeinverfügung zur Bekämpfung abstrakt-genereller Gefahren aus den im Text unter III. 2. genannten Gründen unzulässig.

62 Vgl. dazu *Pielow/Finger JURA* 2007, 189 ff.

63 *Bier VBIBW* 1991, 81 (82).

64 Vgl. dazu oben Fn. 57.

65 *Bier VBIBW* 1991, 81 (83).

66 VGH BW NVwZ 2003, 115 = DÖV 2003, 127 = VBIBW 2003, 31; OVG Saarland NVwZ 2011, 190 (191) → *Schoch JK* 7/11, VwVfG § 35 S. 2/11; *Heyle NVwZ* 2008, 390 (391).

67 *Ehlers K&R* 2001, 1 (3f.).

68 Ausführlich dazu *Schoch JURA* 2010, 670 ff.

69 OVG Saarland, NVwZ 2011, 190 (191 und – zur Zuständigkeit – 192) → *Schoch JK* 7/11, VwVfG § 35 S. 2/11.

70 VGH BW VBIBW 1987, 377 (381).

71 *Maurer AllgVwR* (Fn. 27) § 9 Rdn. 33; *Kopp/Ramsauer VwVfG* (Fn. 27) § 35 Rdn. 158; *U. Stelkens* in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 28), § 35 Rdn. 271.

72 Insbesondere §§ 42, 43 II 2, 68 ff., 80 VwGO.

73 VGH BW VBIBW 1987, 377 (378); *Maurer VBIBW* 1987, 361 (363).

74 *Bier VBIBW* 1991, 81 f.; *Ehlers K&R* 2001, 1 (2).

75 *Schoch* in: *ders./Schmidt-Aßmann/Pietzner* (Fn. 15), § 80 Rdn. 51.

V. Verkehrszeichen als besonderer Anwendungsfall der Allgemeinverfügung

Fall 6: R ist Sportradfahrer. Vor etwa zehn Jahren zog er aus Norddeutschland in die süddeutsche Stadt S. Vor 20 Jahren hatte die zuständige Behörde für eine Kreuzung in S ein Verkehrsverbot für Fahrräder (StVO Zeichen 254) angeordnet. Begründet wurde dies mit der geringen Breite (5,50 m) der in die Kreuzung führenden Straße und mit der steilwinkligen Verschränkung der Straße mit den Straßenbahngleisen, die – was zutrifft – die Sturzgefahr für Radfahrer erhöhe. Unlängst befuhr R erstmals jene Straße und sah sich dem Verkehrsverbot gegenüber. Tags darauf erhob R Widerspruch/Klage, der/die als verfristet zurückgewiesen worden ist. R fragt, ob dies rechtens ist⁷⁶.

Rechtsfragen zur Allgemeinverfügung, einschließlich des Rechtsschutzes, lassen sich besonders plastisch am Beispiel der Regelung durch Verkehrszeichen aufzeigen. Die nachfolgend behandelten drei Problemkreise beziehen sich auf den Straßenverkehr⁷⁷.

1. Allgemeinverfügung und Rechtsschutz

Der vormals lang andauernde Streit um die Qualifizierung von **Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen** als Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung) oder als Rechtsnorm wurde 1979 vom BVerwG beendet. Das Gericht entschied⁷⁸: »Verkehrsregelungen durch amtliche Vorschriftszeichen sind Verwaltungsakte in der Form von Allgemeinverfügungen ... Entscheidend ist, ... dass Verkehrszeichen eine konkrete örtliche Verkehrssituation betreffen und eine situationsbezogene Verkehrsregelung zum Inhalt haben. Sie vertreten gleichsam die Stelle von Polizeivollzugsbeamten.«

Dieser auf **Verkehrszeichen** bezogenen Entscheidung hat sich die obergerichtliche Rechtsprechung alsbald angeschlossen⁷⁹. Das BVerwG hat seine Judikatur fortentwickelt und auch Regelungen durch **Fahrbahnmarkierung** (Sonderfahrstreifen für Linienomnibus)⁸⁰, speziell die Verkehrsregelung durch **Lichtzeichenanlage** (Ampel)⁸¹ und auch ein **Radweg-Benutzungsgebot** als Allgemeinverfügungen qualifiziert⁸², die Dauerwaltungsakte darstellten. Die Konsequenz hieraus ist, dass die Abwehr (Aufhebung) derartige Regelungen gerichtlich mit der **Anfechtungsklage** (§ 42 I VwGO) zu verfolgen ist. Das – eher seltene – Begehren auf (Wieder-)Aufstellung eines Verkehrszeichens ist der Rechtsschutzform nach als **Verpflichtungsklage** zu qualifizieren⁸³.

Die **Klagebefugnis** (§ 42 II VwGO) ist bei der Anfechtungsklage in der Regel unproblematisch. Die Möglichkeit der Verletzung in eigenen Rechten (Art. 2 I GG) besteht bei einem Verkehrsteilnehmer, der geltend macht, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch ihn treffende Verkehrsbeschränkung (z. B. nach § 45 I StVO) seien nicht gegeben; zur behördlichen Ermessensausübung kann die Abwägung der eigenen Interessen mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen, geltend gemacht und verlangt werden⁸⁴. Bei der Verpflichtungsklage kann die Klagebefugnis (§ 42 II VwGO), d. h. ein möglicher Anspruch auf den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen insbesondere von Straßenanliegern, auf § 45 I StVO mit dem Vortrag gestützt werden, der Schutz der Wohnbevölkerung z. B. vor Lärm und Abgasen gebiete eine (bestimmte) Maßnahme⁸⁵.

In der Entscheidung zu **Fall 6** war die Anfechtungsklage als statthafte Rechtsschutzform unproblematisch. Zur Klagebefugnis wurde festgestellt⁸⁶: Bereits durch sein einmaliges Befahren der betreffenden Straße mit dem Fahrrad sei R »Adressat des Verkehrsverbots geworden, wodurch er in rechtlich beachtlicher Weise belastet wurde. Insofern

kommt zumindest eine Verletzung der allgemeinen Freiheitsgewährleistung nach Art. 2 I GG in Betracht.«

2. Wirksamkeit der Verkehrsregelung und Anfechtungsfrist

Befolgung kann eine verkehrsregelnde Anordnung nur verlangen, wenn sie für den Adressaten wirksam geworden ist (vgl. § 43 I VwVfG). Dies setzt die ordnungsgemäße Bekanntgabe des Verwaltungsakts (vgl. § 41 VwVfG) voraus⁸⁷. Für die Bekanntgabe von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen hat das BVerwG entschieden, es erfolge eine besondere Form der **öffentlichen Bekanntgabe** nach der StVO (insbesondere § 39 I und § 45 IV) durch Aufstellen des Verkehrsschildes⁸⁸.

Diese Feststellung zur äußeren Wirksamkeit beantwortet aber noch nicht die Frage, wann die verkehrsregelnde Anordnung gegenüber dem einzelnen Verkehrsteilnehmer wirksam wird. Dazu hatte das BVerwG ursprünglich erkannt, betroffen werde ein Verkehrsteilnehmer von der Allgemeinverfügung erst dann, wenn er sich erstmalig der Regelung des Verkehrszeichens gegenübersehe; damit beginne für ihn die Anfechtungsfrist zu laufen⁸⁹. Später hat das Gericht gemeint, falls Verkehrszeichen von einem durchschnittlichen Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon »mit einem raschen und beiläufigen Blick« erfasst werden könnten, äußerten sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnehme oder nicht; dies entspreche der Wirkung vergleichbarer anderer öffentlicher Bekanntmachungen⁹⁰.

Diese Einlassungen des BVerwG konnten vernünftigerweise nur so verstanden werden, dass das Wirksamwerden von Verkehrszeichen und damit die an die Bekanntgabe des Verwaltungsakts anknüpfende **Anfechtungsfrist** (§§ 70 I, 74 I VwGO) nicht mehr von der konkreten Möglichkeit des einzelnen Verkehrsteilnehmers zur Wahrnehmung des Verkehrszeichens abhängt. Praktische Konsequenz: Mangels Rechtsbehelfsbelehrung wird mit der Aufstellung des Verkehrszeichens die Anfechtungsfrist von einem Jahr (§ 58 II VwGO) in Gang gesetzt⁹¹; danach sind Rechtsbehelfe verfristet.

76 Fall nach VGH BW VBIBW 2011, 275 → *Schoch JK* 12/11, VwGO § 70/7.

77 Zur Parallele beim Schiffsverkehr (Schifffahrzeichen als Allgemeinverfügung) instruktiv BVerwG NVwZ 2007, 340.

78 BVerwGE 59, 221 (224 f.).

79 Vgl. z. B. VGH BW VBIBW 1994, 415; HessVGH NJW 1999, 1651 und 2057 → *Erichsen JK* 00, VwGO § 42 II/22.

80 BVerwGE 92, 32 = NJW 1993, 1729 = DVBl 1993, 612 = DÖV 1993, 823.

81 BVerwG NVwZ 1994, 784; OVG NW NJW 1996, 3024.

82 BVerwG NJW 2004, 698 = DVBl 2004, 518 = BayVBl 2004, 567 → *Ehlers JK* 8/04, VwGO § 42 II/26.

83 VGH BW NVwZ-RR 1998, 682: Klage auf Aufstellung des Verkehrszeichens »Rechtsabbeigegebot« im Bereich einer Straßenkreuzung.

84 BVerwGE 92, 32 (35) = NJW 1993, 1729 (1730); BVerwG NJW 2004, 698 = DVBl 2004, 518 = BayVBl 2004, 567 (568) → *Ehlers JK* 8/04, VwGO § 42 II/26; HessVGH NJW 1999, 2057 → *Erichsen JK* 00, VwGO § 42 II/22; OVG NW NJW 1996, 3024 (3025).

85 VGH BW NVwZ-RR 1998, 682.

86 VGH BW VBIBW 2011, 275 (276) → *Schoch JK* 12/11, VwGO § 70/7.

87 Näher zu dem Zusammenhang zwischen äußerer und innerer Wirksamkeit des Verwaltungsakts *Schoch JURA* 2011, 23.

88 BVerwGE 102, 316 (318 f.) = NJW 1997, 1021 (1022) = DVBl 1998, 93 = DÖV 1997, 506 = JZ 1997, 780 (m. Anm. *Hendler*) → *Erichsen JK* 97, VwVfG NW § 41/1; dazu Bespr. *Mehde JURA* 1998, 297; ferner *Hansen/Meyer NJW* 1998, 284, mit Erwiderung *Mehde NJW* 1999, 767.

89 BVerwGE 59, 221 (226).

90 BVerwGE 102, 316 (318 f.); vgl. auch w. Nachw. o. Fn. 89.

91 HessVGH NJW 1999, 2057 → *Erichsen JK* 00, VwGO § 42 II/22; im Anschluss daran z. B. VGH BW JZ 2009, 739 (m. Anm. *Bitter/Goos*).

Das BVerfG hat diese Rechtsprechung aus Gründen eines **wirksamen Rechtsschutzes** (Art. 19 IV GG) nicht akzeptiert und angedeutet, dass es auf den »Sichtbarkeitsgrundsatz« für die Verkehrsteilnehmer⁹² ankommen könne⁹³. Daraufhin hat das BVerwG seine vormalige Rechtsprechung »klargestellt« und erkannt, die Anfechtungsfrist für einen Verkehrsteilnehmer werde erst ausgelöst, wenn sich der Betreffende erstmals der Regelung des Verkehrszeichens gegenübersehe; ansonsten entstünde ein Konflikt mit der Rechtsweggarantie des Art. 19 IV GG, weil ein erstmals später als ein Jahr mit dem Verkehrszeichen konfrontierter Verkehrsteilnehmer keinen Rechtsschutz mehr erlangen könne, während er zuvor mangels individueller Betroffenheit keine Klagebefugnis habe⁹⁴.

In der Entscheidung zu **Fall 6** hat sich der VGH BW der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG angeschlossen. Die Frist für die Anfechtung des Verkehrsverbotes begann für R erst zu laufen, als er erstmals auf das Verkehrszeichen getroffen ist⁹⁵. Der Rechtsbehelf des R war demnach nicht verfristet.

3. Durchsetzung der Verkehrsregelung mittels Vollstreckung

Die Durchsetzung einer mittels Verkehrszeichen getroffenen Regelung erfährt im Fall des Abschleppens eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs ihre rechtsstaatliche »Nagelprobe«. Die Rechtsprechung qualifiziert die Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme regelmäßig als **Ersatzvornahme** (Ausnahme: Sicherstellung), da *Verbotszeichen* auch ein *Wegfahrgebot* enthielten, das analog § 80 II 1 Nr. 2 VwGO⁹⁶ sofort vollziehbar sei⁹⁷.

Problematisch ist auf Grund der neueren Rechtsprechung zum Wirksamwerden einer verkehrsregelnden Anordnung durch Verkehrszeichen (oben V. 2.) das Aufstellen mobiler (Halte- oder Park-)Verbotsschilder mit anschließendem Abschleppen eines ursprünglich ordnungsgemäß abgestellten

Fahrzeugs. Dazu meint die Rechtsprechung bislang, die Durchsetzung der Verkehrsregelung hänge nicht von deren vorheriger subjektiver Kenntnisnahme durch den Verkehrsteilnehmer ab⁹⁸. Diese Rechtsprechung ist zweifelhaft (geworden). Teilweise wird die Ersatzvornahme für rechtmäßig erachtet, wenn zwischen der Aufstellung des Verkehrsschildes und der Inkraftsetzung des Verbots eine Frist von mindestens 72 Stunden liege⁹⁹. Ob dies mit Art. 19 IV GG vereinbar ist, wird möglicherweise erst vom BVerfG geklärt werden. Eine Lösung könnte in folgender Differenzierung liegen: Auf der *Primärebene* des behördlichen (polizeilichen) Handelns muss der Verkehrsteilnehmer die Vollstreckung (d. h. das Abschleppen des Fahrzeugs) des nachträglich wirksam gewordenen Wegfahrgebots dulden; auf der *Sekundärebene* der Kostentragung ist das Vertrauen des Verkehrsteilnehmers auf den Fortbestand der Situation des erlaubten Parkens zu berücksichtigen¹⁰⁰, so dass die Kostentragung grundsätzlich entfallen dürfte.

92 Instrukтив dazu BVerwG NJW 2008, 2867 (2868).

93 BVerfG-K NJW 2009, 3642; dazu U. Stelkens NJW 2010, 1184.

94 BVerwG JZ 2011, 152 (m. Anm. Ehlers) = NJW 2011, 246 → Ehlers JK 4/11, VwGO § 58 I/2. – Allg. Maurer in: Festschrift für Schenke, 2011, S. 1013 ff.

95 VGH BW VBIBW 2011, 275 → Schoch JK 12/11, VwGO § 70/7.

96 Vgl. insoweit Darstellung und Kritik bei Schoch in: ders./Schmidt-Abmann/Pietzner (Fn. 15) § 80 Rdn. 146 ff.

97 VGH BW DÖV 2002, 1002 = VBIBW 2003, 74; OVG Hamburg NJW 2005, 2247 → Schoch JK 1/06, Pol.- u. OrdR Ersatzvornahme/4; OVG MV LKV 2006, 225; OVG SH NVwZ-RR 2003, 647 → Schoch JK 2/04, LVwG SH § 238 I/1.

98 BVerwGE 102, 316 (319), w. Nachw. o. Fn. 89; VGH BW NJW 2007, 2058.

99 SächsOVG NJW 2009, 2551 = SächsVBl 2009, 185 → Schoch JK 1/10, Pol.- u. OrdR Ersatzvornahme/5.

100 OVG Hamburg NVwZ-RR 2010, 263 (265) will Vertrauensschutz nur »in gewissem Umfang« gewähren.