

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 8

Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt

Versuch einer begrifflichen Abgrenzung

Von

Dr. Dieter Volkmar



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DIETER VOLKMAR

Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 8

Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt

Versuch einer begrifflichen Abgrenzung

Von

Dr. Dieter Volkmar



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1962 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1962 bei Hans Winter Buchdruckerei, Berlin SW 61
Printed in Germany
D 6

Vorwort

Dies erste Werk meines liebsten Schülers muß die einzige selbständige Veröffentlichung bleiben, welche die wissenschaftliche Welt seinem klaren und scharfen Geiste zu verdanken hat. Am 22. Juni 1961 ist Dieter *Volkmar* verschieden.

1931 in Waldenburg i. Schl. als Sohn eines Facharztes geboren, wurde er als Knabe gelähmt und hat sich doch nach dem Verlust seiner Eltern schon während seiner Schulzeit in der Fremde unter äußerlich schwierigen Umständen als kräftige Stütze seiner Stiefmutter und seines Bruders bewährt. Nach der glänzend bestandenem Reifeprüfung am Graf-Friedrich-Gymnasium in Diepholz begann er 1950 das Studium der Rechte in Münster, das er durch ein Semester in Freiburg unterbrach. Schon in seinem ersten Semester ragte er durch sein Verständnis sowohl für rechtsphilosophische als auch für rechtsdogmatische Probleme und die unbeeirrte, klare Methodik ihrer Bewältigung unter seinesgleichen hervor. Von der Studienstiftung des Deutschen Volkes gefördert, nutzte er nach Kräften die vielfältigen Möglichkeiten des Studiums, dessen Schwergewicht er auf das öffentliche, insbesondere auf das Verwaltungsrecht legte. Gleichwohl durchlief er nach gut bestandener erster Staatsprüfung die justizielle Ausbildung zur Freude derer, denen er schwierige Rückstände aufarbeitete. Nach wohl bestandener großer Staatsprüfung übernahm er 1959 die rechtswissenschaftliche Assistentenstelle des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Westfälischen Wilhelms-Universität. In all diesen Jahren seiner Vor- und Ausbildung als Student, als Angehöriger einer studentischen Wohngemeinschaft, als wissenschaftliche Hilfskraft wie als Assistent, hat er seine Arbeitskraft und seine Geistesgaben in unermüdlicher Hilfsbereitschaft allen zugute kommen lassen, die ihm nahestanden. Ich selbst verdanke ihm unter vielem anderen weitgehend die Darstellung des öffentlichen Sachenrechts, der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, des öffentlichen Stiftungsrechts und des Verwaltungsverfahrens in meinem Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Nicht aus Hochmut, sondern aus Gewissenhaftigkeit hat er es verschmäht, seine Inaugural-Dissertation einem dieser von ihm beherrschten Bereiche zu entnehmen.

Es beweist Dieter *Volkmars* Spürsinn für das Wesentliche, daß er die überraschende Ungeklärtheit des für die Rechtstheorie so fundamentalen Begriffes des Einzelaktes und seiner Abgrenzung vom allgemeinen Rechtsatz erkannt hat. Der erste und mindeste Ertrag dieser von der Rechts-

und Staatswissenschaftlichen Fakultät zu Münster 1960 angenommenen und prämierten Dissertation liegt im Nachweis der Unzulänglichkeit bisher gängiger Definitionen. Der nächste, wichtigere Ertrag ist die Abstellung des Einzelfall-Begriffs bei berechtigenden bzw. verpflichtenden Hoheitsakten auf das erlaubte bzw. gebotene reale menschliche Verhalten, bei rechtsgestaltenden Verwaltungsakten auf das geregelte Rechtsverhältnis. In Verbindung mit konsequenten Definitionen der Bestimmtheit und der Unbestimmtheit der Adressaten ergibt sich eine klare und — wie an vielen Beispielen erläutert wird — verfassungs- und verwaltungsrechtlich praktikable Unterscheidung von allgemeinem Rechtsatz und Einzelakt.

Dieter *Volkmar* war dabei, seine 1959 abgeschlossene Schrift für die Drucklegung auf den neuesten Stand der wissenschaftlichen Diskussion zu bringen und dabei auch meinem Hinweis auf die Eigenart intransitiver (meist sachbezogener) Hoheitsakte Rechnung zu tragen, als er auf das Krankenlager geworfen wurde, von dem er sich nicht mehr erheben durfte. Seine handschriftlichen Notizen sind nachträglich in das Manuskript eingefügt, auf weitere Änderungen aber ist verzichtet worden, obwohl es möglich gewesen wäre, neueste Stimmen zu den behandelten Problemen anzuführen. Die Originalität der Schrift sollte durch keine fremde Hand beeinträchtigt werden, zumal solche Hinweise selbst bald veralten, der wissenschaftliche Gehalt des Werkes aber ohnedem Bestand hat.

Wer sich an dieser vorbildlichen Problemerkörterung erfreut hat, wird tief beklagen, daß Dieter *Volkmar* die Wissenschaft nicht noch weit mehr wird bereichern können und Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Broermann* dankbar sein, daß er dies Vermächtnis der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat.

Münster (Westf.), im November 1961

Hans J. Wolff

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

§ 1. Die Aufgabe der Untersuchung	15
§ 2. Anlage und Methode der Untersuchung	17

Erster Teil

Die Unterscheidung zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt in der bisherigen Wissenschaft	24
--	----

Erstes Kapitel:

§ 3. <i>Die geschichtliche Entwicklung des Problems</i>	24
---	----

Zweites Kapitel: Die Lösungsversuche der neueren Wissenschaft

§ 4. Die das Abgrenzungsproblem mittelbar berührenden Theorien	29
A. Die Lehre vom „Individualgebot“ (<i>v. Ihering</i>)	29
I. <i>v. Iherings</i> Fragestellung (29) — II. Die Bedeutung der Lehre <i>v. Iherings</i> (30)	
B. Die Lehre von der „Falleinheit“ (<i>Rosin</i>)	31
I. Der Begriff der Falleinheit (31) — II. der Begriff des Einzel- akts (32)	
C. Die Lehre von der „generellen Norm“ (<i>Jerusalem</i>)	32
§ 5. Die Theorien über das Kriterium des allgemeinen Rechtssatzes	33
A. Die Lehre von der begrifflichen Allgemeinheit der betroffenen Personen (<i>W. Jellinek</i>)	34
I. Die Lehre <i>W. Jellineks</i> (34) — II. Die Lehre <i>E. Jacobis</i> (35)	
B. Die Lehre von der unbestimmten Zahl der betroffenen Personen	36
C. Die Lehre von der Fallmehrheit	38
I. Die Fallmehrheit als Mehrzahl von Fällen (38) — II. Die Fall- mehrheit als bestimmte oder unbestimmte Zahl von Fällen (39)	
D. Die Lehre von der unbestimmten Vielzahl von Fällen	40
E. Die Lehre von der unbestimmten Zahl von Fällen und Adressaten	42

Zweiter Teil

Die rechtstheoretischen Grundlagen der Unterscheidung zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt	
--	--

Erstes Kapitel: Der Adressat des befehlenden Hoheitsaktes

§ 6. Der Begriff des Adressaten	48
A. Die Problemstellung	48
B. Die maßgeblichen Gesichtspunkte	49
I. Der Kreis der abstrakt Verpflichteten (49) — II. Der Kreis der konkret Verpflichteten (50)	
C. Ergebnis	51
§ 7. Die begriffliche Allgemeinheit der Adressaten als Kriterium des all- gemeinen Rechtssatzes	52

A. Die Bedenken gegen die von <i>Jellinek</i> angewandte Methode	52
B. Die Bedenken gegen das von <i>Jellinek</i> gefundene Ergebnis	54
I. Der formale Charakter des Kriteriums (54) — a) Abhängigkeit der „Allgemeinheit“ von der Art der Bezeichnung (54) — b) Unbrauchbarkeit dieses Kriteriums (54) — II. Der Widerspruch zum Gesetz (56)	
§ 8. Die zahlenmäßige Bestimmtheit, Bestimmbarkeit oder Unbestimmtheit der Adressaten	57
A. Der Begriff der zahlenmäßigen Unbestimmtheit	57
I. Objektiv-logische und subjektiv-praktische Ungewißheit über die zahlenmäßige Bestimmtheit (58) — II. Das Kriterium der Unbestimmtheit: a) Theoretische Erwägungen (59) — b) Gesichtspunkte der Praktikabilität (61) — III. Definition (62)	
B. Der Begriff der zahlenmäßigen Bestimmtheit	63
I. Das Kriterium der Bestimmtheit (63) — II. Zahlenmäßige und personmäßige Bestimmtheit (65)	
C. Der Begriff der zahlenmäßigen Bestimmbarkeit	67
I. Praktische Bestimmbarkeit (67) — II. Logische Bestimmbarkeit (68) — III. Bestimmbarkeit nach „Art und Besonderheit“ (68) — IV. Bestimmbarkeit als gattungsmäßige Bezeichnung (68)	
<i>Zweites Kapitel: Der vom befehlenden Hoheitsakt geregelte „Fall“</i>	70
§ 9. Der Fall als „rechtliche Betroffenheit einer Person“	71
A. Die Lehre <i>Obermayers</i>	71
I. Darstellung (72) — II. Kritik (74) — a) Der Mangel der begrifflichen Selbständigkeit des „Falls“ gegenüber dem „Adressat“ (74) — 1. Verkenning von Wesen und Struktur des Hoheitsaktes (77) — 2. Verkenning des adressatlosen Hoheitsaktes (78). — 3. Wegfall der Allgemeinheitsstufen (78) — 4. Außerachtlassung des positiven Rechts (80) — b) Praktische Auswirkungen der Lehre <i>Obermayers</i> (80)	
B. Die Lehre <i>Thomas</i>	81
I. Darstellung (81) — II. Kritik (82)	
§ 10. Der Fall als „realer Lebenssachverhalt“	84
A. Die Notwendigkeit der Präzisierung des Sachverhalts-Begriffs . .	85
B. Die Möglichkeiten der Präzisierung des Sachverhalts-Begriffs . .	87
AA. Die Individualisierung des „realen Lebenssachverhalts“ durch den „rechtsfolgebegründenden Tatbestand“ des Hoheitsaktes	87
I. Die herrschende Lehre von Tatbestand und Rechtsfolge und ihre Bedeutung für den Fall-Begriff	87
a) Die Verknüpfung von Tatbestand und Rechtsfolge (87) — b) Die „Jedesmal wenn-so“-Formel (89)	
II. Die Kritik der herrschenden Lehre	90
a) Die grundsätzliche Kritik <i>Burckhardts</i>	91
b) Die Möglichkeit tatbestandsloser abstrakter Befehle	93
1. Die einschlägigen Äußerungen im Schrifttum (93) — 2. Eigene Stellungnahme (94) — aa) Die Möglichkeit tatbestandsloser abstrakter Verbote (94) — a') Die Tatbestandskonstruktionen <i>Isays</i> (95) — b') Die Bedeutung der Sanktionsdrohung für die Tatbestands-Rechtsfolge-Struktur des Verbotes (100) — c') Der Rechtssatzcharakter der tatbestandslosen abstrakten Verbote (102) — d') Ergebnis (104) — bb) Die Möglichkeit tatbestandsloser abstrakter Gebote (104)	
III. Ergebnis	105

BB. Die Individualisierung des „realen Lebenssachverhalts“ durch Momente der Lebenswirklichkeit	106
I. Die Individualisierung des Sachverhalts durch die „Bestimmtheit“ realer Gegebenheiten	106
a) Die Bestimmtheit der betroffenen Personen	107
b) Die Bestimmtheit des Ortes oder Gegenstandes	108
1. Die Möglichkeit nicht orts- oder gegenstandsbezogener Hoheitsakte (108) — 2. Die Beziehung zwischen der Abstraktheit bzw. Konkretheit des Hoheitsaktes und seiner örtlich-gegenständlichen Bestimmtheit (109) — 3. Die Problematik des Begriffs der „örtlichen Bestimmtheit“ (110)	
c) Ergebnis	111
II. Die Individualisierung des Sachverhalts durch den „Befehlsgegenstand“	111
a) Der Wert der Unterscheidung zwischen dem „Gegenstand“ und dem „Inhalt“ des Befehls	112
b) Die Untauglichkeit dieser Unterscheidung zur Lösung des Problems	112
1. Keine Anwendbarkeit auf alle Hoheitsakte (112) —	
2. Die Möglichkeit „gegenstandsloser“ Anordnungen (113)	
III. Ergebnis	114
C. Ergebnis	115
§ 11. Der Fall als das „geregelte menschliche Verhalten“	115
A. Das geregelte menschliche Verhalten als Ansatzpunkt für die Bestimmung des Fall-Begriffs	116
I. Die Regelung menschlichen Verhaltens als Essentiale des Befehls (116) — II. Das menschliche Verhalten als Gegenstand hoheitlicher Regelung (117)	
B. Die Individualisierung des ge- oder verbotenen Verhaltens durch den Inhalt des Befehls	119
I. Untersuchung der Gebote (120) — a) Das konkret-spezielle (120) — b) Das abstrakt-spezielle (120) — c) Das abstrakt-generelle (121) — d) Das konkret-generelle Gebot (122) — II. Untersuchung der Verbote (125) — a) Das konkret-spezielle (125) — b) Das abstrakt-spezielle (125) — c) Das abstrakt-generelle (126) — d) Das konkret-generelle Verbot (127)	
C. Die inneren Beziehungen zwischen dem normierten Verhalten und dem „geregelten Lebenssachverhalt“	129
I. Die Lehre von der wesensmäßigen Verschiedenheit der Regelung abgeschlossener und der Regelung zukünftiger Sachverhalte (129) — II. Sachverhalts- und Verhaltenstheorie als verschiedene Betrachtungsweisen desselben Gegenstandes (129)	
D. Ergebnis	132
<i>Drittes Kapitel: Adressat und Fall beim berechtigenden und beim rechtsgestaltenden Hoheitsakt</i>	133
§ 12. Der Begriff des rechtsgestaltenden und der des berechtigenden Hoheitsaktes	134
A. Die Wesensverschiedenheit des rechtsgestaltenden und des befehlenden Hoheitsaktes	135
B. Die Wesensverschiedenheit des rechtsgestaltenden und des berechtigenden Hoheitsaktes	136
C. Ergebnis	139

§ 13. Adressat und Fall beim berechtigenden Hoheitsakt	139
A. Der Begriff des Adressaten	139
B. Der Begriff des Falles	140
I. Das geregelte Verhalten als Kriterium (140) — II. Beispiele (140) — III. Definition (141)	
§ 14. Adressat und Fall beim rechtsgestaltenden Hoheitsakt	142
A. Der Begriff des Adressaten	142
B. Der Begriff des Falles	143
I. Unbrauchbarkeit des „geregelten Verhaltens“ als Kriterium (144) — II. Einzelbeispiele: Das gestaltete Rechtsverhältnis als „Fall“ (144) — III. Ergebnis (147)	

Dritter Teil

Die Unterscheidung zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt im positiven Recht 148

<i>Erstes Kapitel: Der Begriff des Einzelfalles im Sinne der Lehre vom Verwaltungsakt</i>	149
§ 15. Die Lehre vom Verwaltungsaktcharakter der abstrakt-speziellen Hoheitsakte	150
§ 16. Der abstrakt-spezielle Hoheitsakt als Einzelfallregelung im Sinne von § 25 VGVO	152
A. Die teleologischen Gründe für die Ausweitung des Fall-Begriffs 152	
I. Die Notwendigkeit des Erlasses abstrakt-spezifischer Anordnungen (152) — II. Der Verwaltungsaktcharakter dieser Anordnungen als Voraussetzung für die Möglichkeit ihres Erlasses (154)	
B. Die dogmatisch-systematischen Gründe für die Ausweitung des Fall-Begriffs	155
I. Das Problem der Inkongruenz der §§ 25 VGVO und 40 prPVG (155) — II. Die Lösung des Problems (157) — a) Die Vor- und Entstehungsgeschichte des prPVG (157) — b) Die Lösung des Widerspruchs durch die extensive Auslegung des Fall-Begriffs (160)	
C. Ergebnis	160
§ 17. Der abstrakt-spezielle Hoheitsakt als Einzelfallregelung im Sinne von § 29 ndsSOG	161
A. Die Inkongruenz der §§ 29 ndsSOG und 40 prPVG	161
I. Die Problemstellung (161) — II. Die Lehre des Schrifttums von der sachlichen Übereinstimmung der beiden Vorschriften (162)	
B. Die Auslegung des Fall-Begriffs in § 29 ndsSOG	162
I. Die Gründe für eine restriktive Auslegung des Fall-Begriffs: Logische Interpretation (162) — II. Die Gründe für eine extensive Auslegung des Fall-Begriffs (162) — a) Genetische Interpretation (162) — b) Teleologische Interpretation (163)	
C. Ergebnis	163
<i>Zweites Kapitel: Die Abgrenzung von Verordnung und Allgemeinverfügung</i>	165
§ 18. Der Begriff der Allgemeinverfügung	166
A. Die unterschiedlichen Auffassungen in Wissenschaft und Rechtsprechung	166
I. Die Allgemeinverfügung als konkrete Anordnung für eine unbestimmte Zahl von Personen (167) — II. Die Allgemeinverfügung	

als konkrete Anordnung für eine bestimmte Zahl von Personen (167)

B. Eigene Stellungnahme: Die zwei Arten der Allgemeinverfügung 167
 I. Die Allgemeinverfügung als Regelung einer bestimmten Zahl von Fällen durch Befehl an eine bestimmte Zahl von Personen (168) — a) Die Regelung einer bestimmten Zahl von Fällen als Einzelfallregelung im Sinne von § 25 VGVO (168) — b) Die zahlenmäßige Bestimmtheit des Adressatenkreises als Indiz für die Konkretheit der Regelung (169) — II. Die Allgemeinverfügung als Regelung eines einzelnen Falles durch Befehl an eine unbestimmte Zahl von Personen (170) — a) Die konkret-generellen Anordnungen und ihr Charakter als Verwaltungsakt (171) — b) Die konkret-generellen Anordnungen im Polizeirecht (171)

C. Ergebnis 175

§ 19. Der Rechtscharakter umstrittener Hoheitsakte 176

A. Der Rechtscharakter der Verkehrsanordnungen 176
 I. Die amtlichen Verkehrszeichen (176) — a) Der abstrakt-generelle Charakter der Anordnung (177) — b) Die ordnungsmäßige Verkündung der Anordnung (179) — c) Ergebnis (182) — II. Die Verkehrsregelungen durch Polizeibeamte und Farbzeichen (182) — III. Anhang: Befehle für das Verhalten an bestimmten Orten (183)

B. Der Rechtscharakter des Fluchtlinien- bzw. Bebauungsplanes .. 184
 I. Der Streitstand (184) — a) Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (185) — b) Die Kritik des Schrifttums (186) — 1. Die Kritik Obermeyers (186) — 2. Die Kritik Forsthoffs (187) — II. Eigene Stellungnahme (188) — a) Der abstrakt-generelle Charakter des Planes (189) — b) Die rechtssatzmäßige Verkündung des Planes (191) — c) Ergebnis (192)

C. Der Rechtscharakter gebietlicher Organisationsakte 192
 I. Der Streitstand (193) — a) Die Lehre vom Verwaltungsaktcharakter der Gebietsänderungsakte (193) — b) Die Lehre vom materiellen Verordnungscharakter der Gebietsänderungsakte (194) — c) Die Lehre vom Doppelcharakter der Gebietsänderungsakte (195) — II. Eigene Stellungnahme (196) — a) Die Gebietsänderung als Einzelfallregelung (196) — b) Die Gebietsänderung als abstrakt-generelle Regelung (198) — c) Ergebnis (199)

D. Der Rechtscharakter der Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages 200
 I. Der Streitstand (200) — II. Eigene Stellungnahme (202)

E. Der Rechtscharakter preisrechtlicher Anordnungen 203
 I. Die Preisfestsetzungen für Waren (203) — a) Für gattungsmäßig bezeichnete Waren (203) — b) Für den bestimmten Artikel eines Herstellers (204) — II. Die Preisfestsetzungen für Miet- und Pachträume (205)

F. Sonstige Anordnungen 208
 I. Der Rechtscharakter der viehseuchenpolizeilichen Anordnungen (208) — II. Der Rechtscharakter der Zeitungsbeschlagnahme (210) — III. Der Rechtscharakter des Filmverbots (211)

Drittes Kapitel: Allgemeines Gesetz und Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG 212

§ 20. Die bisherigen Abgrenzungsversuche 212

A. Darstellung 212
 I. Die Lehre Hildegard Krügers (215) — II. Die Lehre Hamanns (216) — III. Die Lehre Kleins (217)

B. Kritik	218
I. Die Bedenken gegen die Lehre H. Krügers (218) — II. Die Bedenken gegen die Lehre Hamanns (220) — III. Die Bedenken gegen die Lehre Kleins (221) — a) Der Ansatz (221) — b) Die Auslegung des Begriffs des Einzelfallgesetzes (223) — c) Die Definition des Einzelpersonengesetzes (225) — d) Ergebnis (228)	
§ 21. Versuch einer eigenen Lösung	228
A. Die abstrakt-spezielle Anordnung als Einzelfallregelung im Sinne von Art. 19 I 1 GG	228
B. Der Begriff des Einzelfallgesetzes im Hinblick auf die Regelung einer bestimmten Zahl von Fällen	230
I. Die Problemstellung (231) — II. Der Lösungsversuch (232) — a) Das Kriterium der Kenntnis von der Person der Betroffenen (233) — b) Das Kriterium des Verwaltungsaktcharakters der konkreten Regelung (234)	
C. Ergebnis	237
D. Exkurs: Die Bedeutung von Art. 19 I 1 GG für die enteignungsrechtliche Einzeleingriffslehre	237
a) Die Kritik der Einzeleingriffslehre auf Grund von Art. 19 I 1 GG (237) — b) Die Nichtidentität von Einzeleingriff und Einzelfallregelung i. S. von Art. 19 I 1 GG (238)	
§ 22. Das Problem des „getarnten“ Individualgesetzes	240
A. Der Streitstand	240
I. Äußerungen zu Art. 19 I 1 GG (240) — II. Die älteren Äußerungen zum Problem der getarnten Einzelfallregelung (243) — a) Schrifttum (243) — b) Rechtsprechung (244)	
B. Eigene Stellungnahme	247
I. Die Unbeachtlichkeit der Tarnung (247) — II. Der Begriff des getarnten Individualgesetzes (248) — a) Die Frage der Einheitlichkeit des Individualgesetz-Begriffs (248) — b) Die Begriffsbestimmung und ihre Bedeutung (250)	
C. Die „lex Schörner“ als Anwendungsfall des Problems	253
I. Der Streitstand (253) — II. Eigene Stellungnahme (255) — a) Bedenken gegen die Ansichten H. Krügers und Kleins (255) — b) Die „lex Schörner“ als inhaltlich abstrakt-generelles Gesetz (256)	

Vierter Teil

§ 23. Ergebnisse	257
<i>Schrifttumsverzeichnis</i>	261
<i>Personenregister</i>	267
<i>Sachregister</i>	269

Abkürzungen

ALR	= Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (seit 1866; bis 1910: Archiv für öffentliches Recht) (zitiert nach Band und Seite)
bayGO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern v. 25. Januar 1952
bayLKrO	= Landkreisordnung für den Freistaat Bayern v. 16. Februar 1952
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGSt	= Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen (zitiert nach Jahr und Seite)
bayPAG	= Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern v. 16. Oktober 1954
bayVf	= Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. Dezember 1946
bayVfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
bayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
bayVwBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter (NF seit 1955) (zitiert nach Jahr und Seite)
berIVGG	= Berliner Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit v. 8. Januar 1951
BezVwG	= Bezirksverwaltungsgericht
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), herausgegeben von B. Dennewitz u. a., Hamburg 1950 ff.
BVfG	= Bundesverfassungsgericht
BVwG	= Bundesverwaltungsgericht
bwPolG	= Baden-württembergisches Polizeigesetz v. 21. November 1955
bwVBl	= Baden-württembergisches Verwaltungsblatt (zitiert nach Jahr u. Seite)
DöV	= Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt. Fortsetzung des Reichsverwaltungsblatts (zitiert nach Jahr und Seite)
ESVGH	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des hessischen und des württemberg-badischen VGH (zitiert nach Band und Seite)
GastG	= Reichs-Gaststättengesetz v. 28. April 1930
GewO	= Gewerbeordnung für das Deutsche Reich v. 1869 i. d. F. v. 26. Juli 1900
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949
GrünhZ	= Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Herausgegeben von C. S. Grünhut (1874—1916) (zitiert nach Band und Seite)
GS	= Preußische Gesetzsammlung (1907—1945; bis 1906: Gesetzsammlung für die Königlich Preußischen Staaten)
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
heGO	= Hessische Gemeindeordnung v. 25. Februar 1952

heLKrO	= Hessische Landkreisordnung v. 25. Februar 1952
HePolG	= Hessisches Polizeigesetz v. 10. November 1954
HeVGH	= Verwaltungsgerichtshof für das Land Hessen in Kassel
JZ	= Juristenzeitung (zitiert nach Jahr und Seite)
ndsSOG	= Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung v. 21. März 1951
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (seit 1947) (zitiert nach Jahr und Seite)
nwGO	= Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 1952 i. d. F. v. 28. Oktober 1952
nwLKrO	= Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 21. Juli 1953
nwOBG	= Nordrhein-westfälisches Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden — Ordnungsbehörden-gesetz — v. 16. Oktober 1956
prFluchtIG	= Preußisches Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften v. 2. Juli 1875
prPVG	= Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz v. 1. Juni 1931
RdA	= Recht der Arbeit (Zeitschrift seit 1948) (zitiert nach Jahr und Seite)
rhpLVG	= Landesverwaltungsgericht (jetzt OVG) für Rheinland-Pfalz in Koblenz
rhpPVG	= Polizeiverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz v. 26. März 1954
RNaturschG	= Reichsnaturschutzgesetz v. 26. Juni 1935
RStAngG	= Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz v. 22. Juli 1913
RuPrVwBl.	= Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt (seit 1927) (zitiert nach Jahr und Seite)
schlhPolG	= Polizeigesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 23. März 1949
StVO	= Straßenverkehrsordnung v. 1937 i. d. F. der Bekanntmachung v. 29. März 1956 und der VO v. 25. Juli 1957
VG	= Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit: Bayern v. 25. September 1946; Bremen v. 5. August 1947; Hessen v. 1946 i. d. F. v. 30. Juni 1949; Württemberg-Baden v. 16. Oktober 1946, für Baden-Württemberg i. d. F. v. 12. Mai 1958
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VGVO	= Verordnung Nr. 165 der Militärregierung — Britisches Kontrollgebiet — über Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (seit 1924) (zitiert nach Heft und Seite)
VwArch.	= Verwaltungsarchiv (1893—1942 und seit 1957) (zitiert nach Band und Seite)
VwRspr.	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Herausgegeben von G. Ziegler (seit 1949) (zitiert nach Band und Seite)
wbVGH	= Verwaltungsgerichtshof für das (ehemalige) Land Württemberg-Baden in Stuttgart
WRV	= Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
wüEVRO	= Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Entwurf eines Gesetzes mit Begründung, Stuttgart 1931, ErgBd. 1936
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (105. Band 1949 ff.) (zitiert nach Band und Seite)

Einleitung

§ 1. Die Aufgabe der Untersuchung

Die Frage nach der begrifflichen Abgrenzung zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt betrifft ein Problem von zugleich theoretischer und praktischer Bedeutung.

Das Problem der Abgrenzung dieser beiden Grundtypen hoheitlicher Willensäußerungen ist insofern theoretischer Natur, als seine Wurzeln im Bereiche der Logik und der allgemeinen Rechtslehre liegen. Das bedeutet einmal, daß es prinzipiell in jeder Rechtsordnung unabhängig von ihrer positiven Ausgestaltung auftaucht¹; zum anderen, daß seine exakte Lösung auch für eine bestimmte positive Rechtsordnung nur durch eine Klärung der rechtstheoretischen Grundlagen möglich ist.

Die Abgrenzung des allgemeinen Rechtssatzes vom Einzelakt besitzt aber — jedenfalls in unserer Rechtsordnung — zugleich auch eine außerordentliche praktische Bedeutung. Im deutschen Staats- und Verwaltungsrecht liegt der Gegensatz zwischen diesen beiden Grundformen staatlichen Handelns zwei überaus wichtigen praktischen Fragen zugrunde:

Einmal ist er bestimmend für das schon sehr früh diskutierte Problem, ob zum Wesen und Begriff des Rechtssatzes und damit auch des Gesetzes im materiellen Sinne eine irgendwie geartete „Allgemeinheit“ gehöre, ob also nur in irgendeinem Sinne „allgemeine“ oder „generelle“ Anordnungen als Rechtssätze anzusprechen seien. Daraus entwickelte sich die „berühmte Streitfrage des deutschen Staatsrechts“² nach der Zulässigkeit von Individualgesetzen, die heute wenigstens für den Bereich der Einschränkung von Grundrechten in Art. 19 Abs. I S. 1 GG eine ausdrückliche Regelung gefunden hat. Gerade dadurch aber, daß das Grundgesetz in dieser Bestimmung die „allgemein“ und die „für den Einzelfall geltenden“ Gesetze einer verschiedenen rechtlichen Behandlung unterwirft, ist eine saubere und praktikable Grenzziehung zwischen beiden Arten von Gesetzen zu einer durch das positive Verfassungsrecht gestellten Aufgabe geworden, deren Lösung in dem einen oder anderen Sinne weitreichende praktische Konsequenzen nach sich zieht. Es sei nur daran erinnert, daß in der Diskussion über den Enteignungsbegriff Stimmen laut geworden sind, die die vom Reichsgericht in ständiger Rechtspre-

¹ Vgl. *Kelsen*: Allgemeine Staatslehre, S. 232.

² *Dürig*: JZ 1954, 7.

chung vertretene und in leicht modifizierter Form auch vom Bundesgerichtshof übernommene Einzeleingriffslehre unter Hinweis auf Art. 19 I 1 GG als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar bezeichnen³.

Der zweite praktische Hauptanwendungsfall des hier zu untersuchenden Begriffsgegensatzes ist die Unterscheidung und Abgrenzung von Verordnung und Allgemeinverfügung im Verwaltungsrecht. Die verschiedene Regelung, die unser geltendes Recht beiden Arten hoheitlicher Willensäußerung insbesondere hinsichtlich ihrer Kundgabe und ihrer gerichtlichen Anfechtbarkeit zuteil werden läßt, zwingt auch hier zu einer scharfen und sauberen Grenzziehung, die jedoch oft erhebliche Schwierigkeiten bereitet. So ist z. B. die Einordnung der amtlichen Verkehrszeichen in die eine oder andere Kategorie immer noch stark umstritten, und auch der Rechtscharakter des Fluchtlinienplanes ist neuerdings wieder zum Gegenstand einer lebhaften Auseinandersetzung geworden⁴.

Man sollte nun meinen, daß in Anbetracht der großen Bedeutung der eben angedeuteten Fragen über die fundamentalen Begriffe des allgemeinen Rechtssatzes und des Einzelaktes längst Einigkeit erzielt wäre. Eine nähere Betrachtung der einschlägigen Literatur und Judikatur ergibt jedoch das Gegenteil und läßt erhebliche Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt dieser Begriffe erkennen, die durch eine unklare und uneinheitliche Terminologie teils verdeckt, teils erst wirklich oder scheinbar hervorgerufen werden. Soweit die in Frage stehenden Begriffe überhaupt definiert oder wenigstens umrissen werden, herrscht zwar in gewissen Punkten weitgehende Übereinstimmung. Wenn jedoch verschiedentlich ein und dieselbe praktische Frage unter Zugrundelegung ein und derselben Definition genau entgegengesetzt beantwortet wird, so zeigt das, daß diese Definition noch Unklarheiten in sich birgt und derselbe Wortlaut mehreren sachlichen Deutungen Raum gibt⁵.

Demgemäß besteht die Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung ausschließlich in einer Klärung der Begriffe. Sie will versuchen, allgemeinen Rechtssatz und Einzelakt so klar und eindeutig voneinander abzugrenzen, daß ihre verschiedenen praktischen Erscheinungsformen ohne große Schwierigkeiten als das eine oder andere erkannt und entsprechend rechtlich behandelt werden können. Die Erkenntnis, daß es sich hier nicht um einen absoluten, sondern lediglich um einen relativen Gegensatz handelt, steht diesem Versuch nicht entgegen, wie es gelegentlich behauptet worden ist⁶. Der Umstand, daß die Prototypen beider Katego-

³ Vgl. hierzu unten § 21 D und die dort angeführten Nachweise.

⁴ Vgl. die Nachweise unten § 19 A I und B I.

⁵ Dies gilt etwa für die Definition der (Polizei-)Verordnung als „Befehl, der für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet ist.“ Unter einheitlicher Zugrundelegung dieser Definition werden z. B. die amtlichen Verkehrszeichen teils als Verordnung, teils als Allgemeinverfügung angesehen; vgl. hierzu näher unten § 19 A I a.

⁶ Vgl. etwa *Bornhak*: Staatsrecht², S. 468.

rien nicht übergangslos nebeneinander stehen, sondern durch eine Vielzahl von Zwischenstufen miteinander verbunden sind, ist logisch durchaus vereinbar mit der Möglichkeit, „irgendwo in der Mitte zwischen den beiden Polen die Schnittlinie zu ziehen“⁷. Wenn sich das positive Recht diese Unterscheidung zu eigen gemacht hat, so kann die Rechtswissenschaft nicht umhin, sie zu untersuchen und unter Beseitigung von Unklarheiten in einer praktikablen Form zu verdeutlichen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich zugleich eine negative Abgrenzung der dieser Untersuchung gestellten Aufgabe. Was über die Klärung der Begriffe des allgemeinen Rechtssatzes und des Einzelaktes hinausgeht, liegt außerhalb ihres Rahmens. Dies gilt insbesondere von der Theorie und vom Begriff des Rechtssatzes schlechthin. Als Gegenstand der Untersuchung kommt er immer nur in Betracht, soweit seine „Allgemeinheit“ in Rede steht⁸; im übrigen, etwa als möglicher Gegensatz zur Verwaltungsverordnung oder zur „Maßnahme“⁹, erfordert er keine Behandlung. Ebenso wenig ist hier auf die Frage der Zulässigkeit von Individualgesetzen als solche einzugehen. Ziel der Untersuchung ist es nicht zu ermitteln, wo das geltende Recht die „Allgemeinheit“ einer hoheitlichen Anordnung fordert und wo nicht, sondern zu klären, welches die Merkmale sind, durch die ein Hoheitsakt¹⁰ als „allgemeine“ oder aber als „Einzel“-Anordnung ausgewiesen wird.

§ 2. Anlage und Methode der Untersuchung

Durch den doppelten, sowohl die allgemeine Rechtslehre als auch das positive Recht betreffenden Charakter der Fragestellung ist auch die

⁷ Thoma: Handbuch II, S. 126.

⁸ Da es hier nur um den Gegensatz zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt geht, liegt auch die Frage nach dem Begriff der allgemeinen Gesetze als Schranke des Grundrechts der freien Meinungsäußerung (Art. 118 I 1 WRV, Art. 5 II GG) außerhalb der gestellten Aufgabe; siehe hierzu auch unten § 20 B III a.

⁹ Daß sich die von Forsthoff (Maßnahme-Gesetze) mit dem Begriff „Maßnahmegesetze“ aufgeworfene Problemstellung mit der der Abgrenzung von allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt nicht deckt, ist durchweg anerkannt; vgl. außer Forsthoff selbst (Maßnahme-Gesetze, S. 223 f.) etwa Menger: Gesetz, S. 21 f., 24; Hans Schneider: Einzelfallgesetze, S. 161, 163; Scheuner: DöV 1960, 602 f.; Zeidler: JZ 1960, 391 f.; Maunz in Maunz-Dürig: GG, Art. 20 Rdnr. 103—107; wohl auch das BVfG im Urteil v. 29. 7. 1959: BVfGE 10, 89 (108); unklar Neumann: Wirtschaftslenkende Verwaltung, S. 57 ff. Die juristische Relevanz des Begriffs „Maßnahmegesetz“ wird heute von der überwiegenden Ansicht mit Recht prinzipiell in Zweifel gezogen; vgl. z. B. BVfG, a. a. O., S. 108 sowie Hans Schneider, a. a. O., S. 162; Scheuner, a. a. O.; Zeidler, a. a. O., S. 392, und Maunz, a. a. O., Rdnr. 107.

¹⁰ Der Terminus „Hoheitsakt“ soll im folgenden zur Bezeichnung einer hoheitlichen Willensäußerung schlechthin gebraucht werden. Er umschließt daher sowohl den Gegensatz zwischen allgemeinem Rechtssatz und Einzelakt als auch die Unterscheidung zwischen formellem Gesetz und Verordnung.