

Fall 6: Zulässigkeit der Anfechtungsklage / Statthaftigkeit

Sachverhalt:

Nach dem Verzehr eines Kuchens des Lebensmittelherstellers C wurden in Hessen mehrere Personen mit Beschwerden in Krankenhäuser eingeliefert. Es besteht der Verdacht, dass Ursache hierfür die Verunreinigung dieses Produkts des Herstellers mit gesundheitsgefährdenden Bakterien ist. Daraufhin erlässt der Gesundheitsminister des Landes in einer Pressekonferenz die Anordnung, dass allen Lebensmittelhändlern in Hessen der Weiterverkauf dieses Produkts bis auf Weiteres untersagt wird.

Lebensmittelhändler L in der hessischen Stadt S möchte gegen diese Anordnung vorgehen. Ist für eine Klage des L der Verwaltungsrechtsweg eröffnet und die Anfechtungsklage statthaft?

I. Einordnung

Stellt eine behördliche Maßnahme die Regelung eines „Einzelfalls“ im Sinne von § 35 VwVfG dar?

II. Gliederung

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweg
gem. § 40 I VwGO (+)

2. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage
Liegt ein **Verwaltungsakt** gem. § 35 VwVfG vor?

- a) Maßnahme einer Behörde (+)
- b) Auf dem Gebiet des öff. Rechts (+)
- c) Regelung

d) Einzelfall

⇒ Unterscheiden: Betroffener Personenkreis (individuelle oder generelle Regelung) und erfasster Sachverhalt (konkrete oder abstrakte Regelung).

Verwaltungsakte sind auch die **konkret-generellen Regelungen**.

⇒ Hier keine abstrakte Regelung, da anlassbezogen und die Regelung auf diesen konkreten Sachverhalt beschränkt (a.A. vertretbar).

⇒ Die Maßnahme regelt einen Einzelfall.

e) Auf Außenwirkung gerichtet (+)

3. Ergebnis

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet und die Anfechtungsklage ist statthaft.

III. Lösung

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Der Verwaltungsrechtsweg ist gem. § 40 I VwGO eröffnet. Die streitentscheidenden Normen sind hier die des hessischen Polizeigesetzes, insbesondere die polizeiliche Generalklausel gem. § 11 HSOG⁶, und damit öffentlich-rechtlich. Es liegt daher eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor. Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit ist diese nichtverfassungsrechtlicher Art. Eine abdrängende Sonderzuweisung greift nicht ein.

2. Statthaftigkeit der Anfechtungsklage

Die Anfechtungsklage ist gem. § 42 I VwGO statthaft, wenn die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehrt wird. Die Anordnung des Ministers könnte einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 VwVfG darstellen.

⁶ Inhaltsgleich zu den polizeilichen Generalklauseln der anderen Bundesländer, z.B. Art. 11 BayPAG; § 8 NRWPolG, § 3 SÄPolG.

a) Maßnahme einer Behörde

Das Verbot ist die Maßnahme einer Behörde, denn das Ministerium nimmt dabei Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr (§ 1 IV VwVfG).

b) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Wie oben festgestellt, stellt dies eine öffentlich-rechtliche Maßnahme dar.

c) Regelung

Eine Regelung gem. § 35 VwVfG liegt vor, wenn die Setzung einer Rechtsfolge beabsichtigt ist. Die Anordnung beinhaltet das Verbot an alle Lebensmittelhändler in Hessen, dieses Produkt weiterhin zu verkaufen. Diese Rechtsfolge wurde gesetzt, so dass eine Regelung vorliegt.

d) Einzelfall

Es müsste ein Einzelfall geregelt sein. Das Kriterium des Einzelfalls dient der Abgrenzung des Verwaltungsakts gegenüber den Rechtsnormen.

hemmer-Methode: Verwaltungsakte können nur Regelungen beinhalten, die einen Einzelfall betreffen. Daraus ist jedoch *nicht* zu schließen, dass Rechtsnormen keinen Einzelfall regeln können. I.d.R. werden Rechtsnormen zwar nicht die Regelung eines Einzelfalls beinhalten. Dies ist aber nicht zwingend so. Vielmehr kann durch Gesetz vorgesehen sein, dass untergesetzliche Rechtsnormen (Rechtsverordnungen, Satzungen) auch Einzelfälle regeln können. Dies ist z.B. bei Bebauungsplänen der Fall, die gem. § 10 BauGB als Satzung ergehen. Auch können formelle Gesetze ausnahmsweise einen Einzelfall regeln, v.a. durch sog. Maßnahmegesetze. Das Verbot des Einzelfallgesetzes gem. Art. 19 I S. 2 GG muss dem nicht entgegenstehen.

Als Abgrenzungsmerkmale kommen zwei Aspekte in Betracht:

aa) Zum einen der **Personenkreis**, der von der Regelung betroffen ist. Eine Regelung kann an eine bestimmte Person oder zumindest an einen bestimmmbaren Personenkreis gerichtet sein (**individuelle** Regelung). Eine Regelung kann jedoch auch so gefasst sein, dass sie sich an einen unbestimmten Kreis von Personen wendet. Dann handelt es sich um eine **generelle** Regelung.

hemmer-Methode: Eine individuelle Regelung beinhaltet die Baugenehmigung an den Bauherrn, das Hausverbot gegenüber einer bestimmten Person usw. Gegenbeispiel ist ein durch die Polizei ausgesprochenes Aufenthaltungsverbot an alle Personen, die bestimmte Merkmale erfüllen, z.B. die so gekleidet sind, dass sie der Punker-Szene zuzurechnen sind.

bb) Zum anderen kann an den **geregelt Sachverhalt** angeknüpft werden. Betrifft die Regelung nur einen Fall, indem dieser durch Ort, Zeit und weitere Merkmale festgelegt ist, so liegt eine **konkrete Regelung** vor. Ist die Regelung dergestalt, dass sie eine Vielzahl von Sachverhalten erfasst, so handelt es sich um eine **abstrakte Regelung**.

hemmer-Methode: Ob eine Regelung konkret oder abstrakt ist, hängt insbesondere von deren sprachlicher Fassung ab. Ist die Situation, für die die Regelung gelten soll, direkt festgelegt („Die für den 20.01. auf dem Rathausplatz der Stadt S angemeldete Versammlung wird verboten“), so liegt eine konkrete Regelung vor. Ist die Situation nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmt („Versammlungen, die eine ausländerfeindliche Zielrichtung verfolgen, sind im Gebiet der Stadt S verboten“), so handelt es sich um eine abstrakte Regelung.

Fraglich ist nun, ob der betroffene Personenkreis (individuell/generell) oder der geregelte Sachverhalt (konkret/abstrakt) ausschlaggebend für das Merkmal „Einzelfall“ ist.

Sicher ist, dass eine Regelung, die sowohl generell als auch abstrakt ist, keinen Einzelfall im Sinne des § 35 VwVfG betrifft und demnach kein Verwaltungsakt sein kann.

cc) Hinsichtlich der individuellen oder generellen Regelung ist zu beachten, dass § 35 S. 2 VwVfG die sog. Allgemeinverfügung ausdrücklich als Verwaltungsakt bezeichnet. **§ 35 S.2 VwVfG** beinhaltet drei Alternativen:

- die **adressatenbezogene** Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 1 VwVfG,
- die **sachbezogene** Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 2 VwVfG,
- die **benutzungsregelnde** Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Alt. 3 VwVfG.

Die sachbezogene sowie die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung haben zunächst überhaupt keinen Adressatenkreis, denn sie betreffen unmittelbar nur eine Sache. Adressaten einer solchen Regelung gibt es erst dann, wenn eine Person diese Sache benutzt.

dd) Hieraus ist zu schließen, dass es für das Merkmal der Regelung nicht darauf ankommt, dass der betroffene Personenkreis bestimmbar (individuelle Regelung) oder nur nach allgemeinen Aspekten umschrieben ist (generelle Regelung). Verwaltungsakt ist auch eine konkret-generelle Regelung.

hemmer-Methode: Umgekehrt betrifft auch eine abstrakt-individuelle Regelung einen Einzelfall im Sinne des § 35 VwVfG. Bsp. der sog. Kühlturmfall: „Immer wenn (= abstrakte Regelung) die Temperatur unter 5° C fällt, ist der Kraftwerksbetreiber K verpflichtet, eine bestimmte Straße zu streuen“.⁷

Keine Einzelfallregelungen sind daher lediglich die abstrakt-generellen Regelungen. Nur eine Regelung, die sowohl einen unbestimmten Adressatenkreis betrifft als auch eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten betrifft, kann kein Verwaltungsakt sein.

ee) Fraglich ist, ob die durch den Minister getroffene Regelung abstrakt und generell ist.

Die Abstraktheit betrifft die Frage der erfassten Sachverhalte. Dies sind die (potenziellen) Verkäufe dieses Kuchens durch die Lebensmittelhändler in Hessen. Dies ist eine Vielzahl von Situationen, die durch die Regelung erfasst werden.

Allerdings ist für die Frage nach konkreter oder abstrakter Regelung auch auf die Anlassbezogenheit abzustellen. D.h. wird die Regelung auf einen bestimmten Anlass hin erlassen und soll sie insbesondere zeitlich auch hierauf beschränkt sein, so kann darin der eigentlich geregelte Sachverhalt gesehen werden.

Anlass ist hier der Verdacht von bakteriellen Verunreinigungen eines bestimmten Lebensmittel und die Tatsache, dass Personen mit Beschwerden in Krankenhäuser eingeliefert wurden. Dies ist ohne Zweifel ein konkreter Anlass. Zudem erfolgte die Anordnung „bis auf Weiteres“. Dies unterstreicht die Anlassbezogenheit, auch wenn damit keine genaue zeitliche Begrenzung erfolgte. Sieht man dies als den geregelten Sachverhalt an, so handelt es sich um eine konkrete Regelung.

hemmer-Methode: So das BVerwG im sog. Endviensalat-Fall, vgl. BVerwGE 12, 87, 89f. Das gegenteilige Ergebnis ist jedoch ebenso vertretbar. Es kommt darauf an, ob man die Verkäufe oder die (mögliche) bakterielle Verunreinigung als den geregelten Sachverhalt ansieht.

Damit liegt eine konkrete, keine abstrakte Regelung vor. Dass es sich um eine generelle Regelung handelt (unbestimmter Adressatenkreis) und nicht um eine individuelle, ändert nichts an der Einzelfallbezogenheit. Es liegt daher die Regelung eines Einzelfalls i.S.v. § 35 VwVfG vor.

e) Außenwirkung

Da das Verbot auch Außenwirkung beinhaltet, ist es ein Verwaltungsakt.

⁷ Die Existenz abstrakt-individueller Regelungen wird aber z.T. überhaupt bestritten, vgl. Maurer, § 9 Rn. 20.

Die Anfechtungsklage ist statthaft.

3. Ergebnis

Für eine Klage des L ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, und statthafte Klageart ist die Anfechtungsklage.

IV. Zusammenfassung

- Bei der Regelung eines „Einzelfalls“ i.S.v. § 35 VwVfG kann nach dem betroffenen Personenkreis (**individuell oder generell**) und nach dem geregelten Sachverhalt (**konkret oder abstrakt**) unterschieden werden.

V. Vertiefung

- Hemmer/Wüst, Basics Öffentliches Recht, Rn. 42 ff.

- Um eine Einzelfallregelung handelt es sich auch dann, wenn der betroffene Personenkreis unbestimmt ist, aber ein konkreter Sachverhalt geregelt wird (konkret-generelle Regelung). Dies ergibt sich schon aus der Bestimmung über die Allgemeinverfügung gem. § 35 S. 2 VwVfG.
- Ein Einzelfall ist nur dann nicht geregelt, wenn die Regelung **abstrakt und generell** ist.