



24.03.2026

Wichtige neue Entscheidung

Verwaltungsprozessrecht: Zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Verwaltungsprozess bei zivilrechtlichem (Teil-)Anerkenntnis

Art. 3 Abs. 1 GG, § 132 Abs. 2 Nr. 1, § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO

Allgemeinverfügung „Veranstaltungsverbote und Betriebsuntersagungen anlässlich der Corona-Pandemie“ vom 16.03.2020

Untersagung der Öffnung von Ladengeschäften

Fortsetzungsfeststellungsklage

Fortsetzungsfeststellungsinteresse

Aktenführungspflicht

Aktenvorlage

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 23.02.2026, Az. BVerwG 3 B 5.25

Orientierungssatz der LAB:

Wurde bei Erlass einer Allgemeinverfügung eine Akte dazu nicht geführt oder wird im Verwaltungsprozess eine Akte nicht vorgelegt, kann daraus nicht von vornherein auf ein willkürliches Handeln geschlossen werden.

Hinweis:

Der Kläger, ein Juwelier, der in seinem Ladengeschäft auch Edelmetalle ankauft, wandte sich zunächst mit Anfechtungsklage und zuletzt mit Fortsetzungsfeststellungsklage gegen die Allgemeinverfügung „Veranstaltungsverbote und Betriebsuntersagungen anlässlich der Corona-Pandemie“ vom 16.03.2020. Bei dieser

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie LinkedIn eingestellt.

Allgemeinverfügung handelte es sich um einen der ersten Rechtsakte zur Bewältigung der Corona-Krise, die in Bayern – noch vor den insgesamt 17 Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen – erlassen wurden. Die Allgemeinverfügung war von 18.03.2020 bis 30.03.2020 in Kraft.

Das Verwaltungsgericht München hatte erstinstanzlich die Fortsetzungsfeststellungsklage mit Urteil vom 16.11.2022, Az. M 26b K 20.1221, juris, als unbegründet abgelehnt, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) die Berufung gegen dieses Urteil mit Beschluss vom 04.01.2024, Az. 20 ZB 23.199, nicht veröffentlicht, zugelassen. Während des Berufungsverfahrens führte der Kläger zugleich vor dem Landgericht München I eine Schadensersatzklage wegen der Allgemeinverfügung, die auch ihm die Öffnung seines Ladengeschäfts während ihrer Geltung untersagt hatte. Das Landgericht verurteilte den auch im Verwaltungsprozess beklagten Freistaat Bayern mit Teilerkenntnis- und Endurteil vom 18.09.2024 unanfechtbar zu einer Geldzahlung in bestimmter Höhe und wies die Klage im Übrigen, insbesondere soweit sie darüberhinausgehende Feststellungsanträge umfasste, ab. Im Verwaltungsprozess bestätigte der Beklagte sein Anerkenntnis dessen, dass die durch die Allgemeinverfügung vom 16.03.2020 untersagte Öffnung des Ladengeschäfts des Klägers rechtswidrig gewesen sei, erkannte aber nicht an, dass die Allgemeinverfügung insgesamt rechtswidrig gewesen wäre.

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16.11.2022 wurde vom BayVGh mit Beschluss vom 22.11.2024, Az. 20 B 24.15, juris, als unzulässig geworden zurückgewiesen. Den Erlass eines (Teil-)Anerkenntnisurteils zog der BayVGh nicht in Erwägung: Gegenstand der Klage sei die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung als solcher, eine Beschränkung dieser Feststellung auf einzelne Geschäfte wie das des Klägers komme nicht in Betracht.

Über die gegen die Berufungsentscheidung erhobene Nichtzulassungsbeschwerde entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit dem vorliegenden Beschluss vom 23.02.2026. Der Kläger hatte mit der Nichtzulassungsbeschwerde eine Reihe von Fragen im Kontext des (ihm vom BayVGh abgesprochenen) Fortsetzungsfeststellungsinteresses aufgeworfen, denen er grundsätzliche Bedeutung im Sinne des

§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO beimaß. Das BVerwG beantwortet diese Fragen bündig u.a. wie folgt:

- Es sei nicht ersichtlich, warum ein Anerkenntnis seitens des Beklagten, dass die angegriffene Allgemeinverfügung gegenüber dem Kläger rechtswidrig war und er ihm den entstandenen Schaden zu ersetzen hat, bei einer Gewichtung des Grundrechtseingriffs im Rahmen des für eine Fortsetzungsfeststellungsklage erforderlichen Feststellungsinteresses nicht sollte berücksichtigt werden können.
- Inwiefern die (vom Kläger im Lauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens besonders hervorgehobene) unterbliebene Führung oder Vorlage von Akten stets ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Allgemeinverfügung nach deren Erledigung begründen sollte, sei weder dargelegt noch ersichtlich.
- Wenn bei einem Verwaltungshandeln objektive Willkür (Art. 3 Abs. 1 GG) naheliegt, muss dessen nachträgliche gerichtliche Kontrolle möglich sein. Ob Willkür vorliege oder naheliege, hänge in tatsächlicher Hinsicht vom festgestellten oder geltend gemachten Lebenssachverhalt ab; ob davon ausgehend das Handeln als willkürlich zu bewerten sei, sei eine Rechtsfrage. Welche Anknüpfungstatsachen vorliegen müssen, um ein objektiv willkürliches Handeln geltend machen zu können, hänge von den Umständen des Einzelfalls ab. Das gelte auch für die Frage, ob eine nicht geführte oder nicht vorgelegte Akte hierfür ausreiche. Es sei aber jedenfalls dann nicht so, wenn eine Allgemeinverfügung eine Begründung hat und Umstände vorliegen wie hier die Infektionslage bei ihrem Erlass und das zeitgleiche Ergreifen von Infektionsschutzmaßnahmen in anderen Bundesländern, die das Verwaltungshandeln nachvollziehbar machen.

Grundsätzliche Bedeutung i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wird diesen und anderen von der Nichtzulassungsbeschwerde gestellten Fragen nicht beigelegt. Die Frage, ob in einem Verwaltungsprozess ggf. ein Anerkenntnisurteil nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 307 ZPO zu ergehen hat, bleibt offen.

Kaiser
Oberlandesanwältin



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 5.25
20 B 24.15

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2026:230226B3B5.25.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 23. Februar 2026

durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und Hellmann

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der
Revision in dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungs-
gerichtshofs vom 22. November 2024 wird zurückgewie-
sen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerde-
verfahren auf 2 960 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt festzustellen, dass die Allgemeinverfügung "Veranstaltungs-
verbote und Betriebsuntersagungen anlässlich der Corona-Pandemie" vom
16. März 2020 (BayMBL. 2020 Nr. 143) i. d. F. der Änderungsverfügung vom
17. März 2020 (BayMBL. 2020 Nr. 148) im Hinblick auf die in Nr. 5 (Änderungs-
fassung) angeordnete Untersagung der Öffnung von Ladengeschäften des Ein-
zelhandels rechtswidrig war. Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil
vom 16. November 2022 als unbegründet abgewiesen. Im Berufungsverfahren
hat der Beklagte anerkannt, "dass die Untersagung der Öffnung des Ladenge-
schäfts des Klägers durch Nr. 5 der Allgemeinverfügung vom 16.03.2020 (...)
rechtswidrig gewesen" sei. Vor dem Landgericht München I hat er den dort gel-
tend gemachten Anspruch des Klägers auf Schadensersatz für die Untersagung
anerkannt; das Landgericht hat ihn durch Teil-Anerkenntnis- und Endurteil
vom 18. September 2024 (15 O 18781/23) zur Zahlung von 2 960 € zuzüglich
Zinsen verurteilt. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers ge-
gen das Urteil des Verwaltungsgerichts nach Anhörung der Beteiligten durch

Beschluss nach § 130a VwGO zurückgewiesen. Das nach Erledigung der angegriffenen Allgemeinverfügung erforderliche besondere Feststellungsinteresse sei entfallen und die Klage damit unzulässig geworden.

- 2 Die Revision gegen seine Entscheidung hat der Verwaltungsgerichtshof nicht zugelassen. Dagegen richtet sich die Beschwerde, mit der der Kläger die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache begehrt.

II

- 3 Die Beschwerde ist nicht begründet. Die Revision ist nicht gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Rechtssache hat nicht die mit der Beschwerde geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung.
- 4 Grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kommt einer Rechtssache zu, wenn sie eine fallübergreifende, bisher höchstrichterlich nicht beantwortete Frage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) aufwirft, die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder einer Weiterentwicklung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf und die für die Entscheidung des Revisionsgerichts erheblich sein wird. Das ist in einer den Anforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO genügenden Weise darzulegen (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. September 2023 - 3 B 44.22 - DVBl 2024, 300 Rn. 40 m. w. N.).
- 5 Aus den vom Kläger als klärungsbedürftig bezeichneten Fragen und ihrer Erläuterung ergibt sich eine grundsätzliche Bedeutung in diesem Sinne nicht.
- 6 1. Die Frage 1, ob die angegriffene Betriebsschließung im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der vorliegenden Fortsetzungsfeststellungsklage einen qualifizierten Grundrechtseingriff darstellt, ist auf die Umstände des vorliegenden Einzelfalls bezogen und damit einer fallübergreifenden Klärung nicht zugänglich. Soweit der Kläger in der Erläuterung allgemein fragt, unter welchen Vo-

raussetzungen ein Eingriff in die Berufsfreiheit einen qualifizierten Grundrechtseingriff darstellt, ist nicht dargelegt, inwiefern diese Frage fallübergreifend zu beantworten sein sollte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein solcher Eingriff – abgesehen von hier nicht einschlägigen Fallgruppen – nur im Rahmen einer Würdigung des Einzelfalls festgestellt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 - 6 C 2.22 - BVerwGE 182, 214 Rn. 33 f.). Dass ein Eingriff in die Berufsfreiheit durch ein – wie hier – fast zweiwöchiges Verbot, ein Einzelhandelsgeschäft zu öffnen, jedenfalls ein Gewicht haben kann, das die nachträgliche Klärung der Rechtmäßigkeit der entsprechenden Verordnungsregelung im Normenkontrollverfahren rechtfertigt, ist im Übrigen in der Rechtsprechung des Senats geklärt (vgl. BVerwG, Urteile vom 18. April 2024 - 3 CN 7.22 - juris Rn. 9, vom 4. Juli 2024 - 3 CN 15.22 - juris Rn. 7 und vom 25. Juli 2024 - 3 CN 3.22 - BVerwGE 183, 119 Rn. 11). Für ein Öffnungsverbot durch Allgemeinverfügung kann nichts Anderes gelten.

- 7 2. Mit der Frage 2 möchte der Kläger geklärt wissen, ob ein für die Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage erforderlicher qualifizierter Grundrechtseingriff dadurch zu einem einfachen Grundrechtseingriff herabgestuft werden kann, dass der Beklagte eine zivilrechtliche Klage auf Ersatz des durch den Eingriff entstandenen Schadens teilweise anerkennt. Die Frage ist unter der Bedingung gestellt, dass Frage 1 bejaht wird. Die Bedingung ist nicht eingetreten; Frage 1 bedarf – wie dargelegt – im Beschwerdeverfahren nicht der Beantwortung. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, warum ein Anerkenntnis seitens des Beklagten, dass die angegriffene Allgemeinverfügung gegenüber dem Kläger rechtswidrig war und er ihm den entstandenen Schaden zu ersetzen hat, – unbeschadet der Frage, ob im Verwaltungsstreitverfahren gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 307 ZPO ein Anerkenntnisurteil zu ergehen hat (vgl. VGH UA Rn. 13) – bei der Gewichtung des Grundrechtseingriffs im Rahmen des für eine Fortsetzungsfeststellungsklage erforderlichen Feststellungsinteresses nicht sollte berücksichtigt werden dürfen.
- 8 3. Mit Frage 3 möchte der Kläger geklärt wissen, ob ein besonderes Feststellungsinteresse besteht, wenn die Behörde keine Akte geführt, dem Kläger keine Akteneinsicht gewährt oder die Akte dem Gericht trotz Aufforderung nicht vorgelegt hat.

- 9 Die Frage bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren. Inwiefern die Nichtführung von Akten oder deren Nichtvorlage nicht nur für die Beweiswürdigung von Bedeutung sein (vgl. VG UA S. 30 f.), sondern unabhängig von den Umständen des Falls und den in der Rechtsprechung anerkannten Fallgruppen (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 - 6 C 2.22 - BVerwGE 182, 214 Rn. 16) stets ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Allgemeinverfügung nach deren Erledigung begründen sollte, ist weder dargelegt noch ersichtlich.
- 10 4. Mit Frage 4 und ihren Unterfragen begehrt der Kläger die Klärung, ob ein Verstoß gegen das Willkürverbot nur rechtlich oder auch tatsächlich festgestellt werden kann, insbesondere dadurch, dass die Behörde keine Akte geführt, dem Kläger keine Akteneinsicht gewährt oder die Akte dem Gericht trotz Aufforderung nicht vorgelegt hat, oder durch den Beweis, dass das staatliche Handeln tatsächlich auf sachfremden Überlegungen beruhte.
- 11 Die Fragen bedürfen nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren oder können nicht fallübergreifend beantwortet werden. Wenn der Betroffene ein am Maßstab einfachen Rechts so eklatant fehlerhaftes Vorgehen eines Hoheitsträgers geltend machen kann, dass objektive Willkür (Art. 3 Abs. 1 GG) naheliegt, muss eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle eines bereits beendeten Eingriffs möglich sein; das ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 - 6 C 2.22 - BVerwGE 182, 214 Rn. 33). Ob Willkür vor- oder naheliegt, hängt in tatsächlicher Hinsicht vom festgestellten oder geltend gemachten Lebenssachverhalt ab; ob ausgehend von diesem Lebenssachverhalt das Handeln der Behörde als willkürlich zu bewerten ist, ist eine Rechtsfrage. Das bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren. Der Verwaltungsgerichtshof hat nichts Anderes angenommen. Er hat keine hinreichenden Anhaltspunkte für ein willkürliches Handeln des Beklagten bei Erlass der angegriffenen Allgemeinverfügung gesehen. Zur selben Zeit hätten auch in anderen Bundesländern identische oder zumindest vergleichbare Schließungen von Ladengeschäften des Einzelhandels gegolten. Der Vortrag des Klägers, die angegriffene Geschäftsschließung beruhe allein auf sachfremden Motiven des Ministerpräsidenten, sei nicht nachvollziehbar (VGH UA Rn. 12). Welche Anknüpfungstatsachen vorliegen müssen, um ein objektiv willkürliches

Vorgehen eines Hoheitsträgers geltend machen zu können, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Das gilt auch für die Frage, ob das Nichtführen einer die Vorbereitung und den Erlass einer Allgemeinverfügung dokumentierenden Akte oder deren Nichtvorlage hierfür ausreicht. Das ist jedenfalls dann nicht der Fall, wenn die Allgemeinverfügung eine Begründung hat und Umstände vorliegen – wie hier die Infektionslage bei Erlass der Allgemeinverfügung und das zeitgleiche Ergreifen von Infektionsschutzmaßnahmen in anderen Bundesländern –, die das Handeln der Behörde nachvollziehbar machen. Andere Anknüpfungstatsachen für ein willkürliches Handeln des Beklagten zeigt der Kläger mit der Beschwerde nicht auf und dementsprechend auch nicht, dass die Tatsachen bewiesen oder unter Beweis gestellt wurden.

- 12 5. Mit Frage 5 und ihren Unterfragen möchte der Kläger geklärt wissen, ob das Gericht für die Zulässigkeit der Feststellungsklage die vom Kläger behaupteten Tatsachen, die einen Verstoß gegen das Willkürverbot begründen und damit auch für die Begründetheit der Klage relevant sind, als wahr unterstellen muss, insbesondere ob dies geboten ist, wenn die Behörde keine Akte geführt, dem Kläger keine Akteneinsicht gewährt oder die Akte dem Gericht trotz Aufforderung nicht vorgelegt hat.
- 13 Die Frage wäre in einem Revisionsverfahren nicht entscheidungserheblich. Der Kläger zeigt nicht auf, welche Anknüpfungstatsachen für ein willkürliches Handeln des Beklagten bei Erlass der Allgemeinverfügung der Verwaltungsgerichtshof als wahr hätte unterstellen sollen.
- 14 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Philipp

Dr. Kuhlmann

Hellmann