

Lernzettel Verwaltungsakt: Merkmale und Nebenbestimmungen

§§ 35–37 VwVfG NRW für den Verwaltungslehrgang I und II · Stand: 20.10.2026

Legaldefinition (§ 35 S. 1 VwVfG NRW)

Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Daraus folgen sechs Merkmale. Alle müssen vorliegen. Fehlt eines, ist die Maßnahme kein Verwaltungsakt (VA).

Merkmale	Bedeutung	Kein VA, zum Beispiel
1. Maßnahme	Jedes Verhalten mit Erklärungswert: schriftlich, mündlich, durch Zeichen oder elektronisch. Die Form ist frei (§ 37 Abs. 2).	Bloßes Schweigen ohne Erklärungswert
2. Behörde	Jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (§ 1 Abs. 2). Funktionaler Begriff, auch Beliehene.	Rat der Gemeinde als Organ ohne Außenhandeln
3. Hoheitlich, öffentliches Recht	Einseitig, gestützt auf eine Norm, die nur einen Hoheitsträger berechtigt oder verpflichtet.	Vertrag (§ 54), Kauf von Laptops
4. Regelung	Verbindliche Rechtsfolge: Recht oder Pflicht begründen, ändern, aufheben, feststellen. Auch die Ablehnung eines Antrags.	Auskunft, Hinweis, Realakt, vorbereitender Schritt
5. Einzelfall	Konkreter Sachverhalt, bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis. Konkret-generell: Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2).	Satzung, ordnungsbehördliche Verordnung (abstrakt-generell)
6. Unmittelbare Außenwirkung	Die Rechtsfolge trifft eine Person außerhalb der Verwaltung.	Innerdienstliche Weisung, Umsetzung, Einvernehmen nach § 36 BauGB

Merke: Die Bezeichnung „Bescheid“ oder eine Rechtsbehelfsbelehrung entscheidet nicht. Maßgeblich ist, wie ein verständiger Empfänger die Erklärung verstehen durfte. Die Versetzung zu einer anderen Behörde ist ein VA, die Umsetzung innerhalb der Behörde nicht.

Warum die Einordnung wichtig ist

- **Verfahren:** Anhörung vor einem belastenden VA (§ 28), Begründung eines schriftlichen VA (§ 39), Rechtsbehelfsbelehrung bei anfechtbarem VA (§ 37 Abs. 6).
- **Wirksamkeit:** mit Bekanntgabe (§ 43 Abs. 1). Ein rechtswidriger VA bleibt wirksam, bis er aufgehoben wird, es sei denn, er ist nichtig (§ 43 Abs. 2, 3).
- **Bestandskraft:** ohne rechtzeitige Anfechtung unanfechtbar.
- **Vollstreckung:** mit Zwangsmitteln durchsetzbar (§ 55 Abs. 1 VwVG NRW).
- **Rechtsschutz:** Anfechtungsklage gegen, Verpflichtungsklage auf einen VA (§ 42 Abs. 1 VwGO).

Bestimmtheit (§ 37 Abs. 1 VwVfG NRW)

Der Adressat muss erkennen, was von ihm verlangt wird oder was ihm erlaubt ist. Das gilt auch für Nebenbestimmungen. „Ein ausreichender Durchgang ist freizuhalten“ ist unbestimmt. „Ein Durchgang von

mindestens 2,00 m Breite zwischen Möblierung und Bordsteinkante“ ist bestimmt. Ein unbestimmter VA ist rechtswidrig. Kann ihn niemand befolgen, kommt Nichtigkeit in Betracht (§ 44 Abs. 1).

Nebenbestimmungen (§ 36 Abs. 2 VwVfG NRW)

Eine Nebenbestimmung beschränkt oder ergänzt die Hauptregelung. Davon zu trennen ist die **Inhaltsbestimmung**: Sie legt fest, was überhaupt erlaubt ist. Erlaubt die Behörde weniger als beantragt, ist das eine teilweise Ablehnung. Dagegen hilft die Verpflichtungsklage.

Art	Wirkung	Beispiel Veranstaltungserlaubnis
Befristung (Nr. 1)	Beginn, Ende oder Zeitraum, Ereignis gewiss	„gilt am 12.06.2027 von 14 bis 22 Uhr“
Aufschiebende Bedingung (Nr. 2)	Wirkung erst mit einem ungewissen Ereignis	„wird wirksam, sobald das Sicherheitskonzept vorliegt“
Auflösende Bedingung (Nr. 2)	Wirkung endet mit einem ungewissen Ereignis	„erlischt bei amtlicher Unwetterwarnung“
Widerrufsvorbehalt (Nr. 3)	bereitet den Widerruf vor (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1)	„kann widerrufen werden, wenn ...“
Auflage (Nr. 4)	zusätzliche, erzwingbare Pflicht zu Tun, Dulden oder Unterlassen	„Sie haben zwei Ordner je 100 Gäste zu stellen.“
Auflagenvorbehalt (Nr. 5)	spätere Auflagen möglich	„Weitere Auflagen zum Lärmschutz bleiben vorbehalten.“

Die Bedingung suspendiert, zwingt aber nicht. Die Auflage zwingt, suspendiert aber nicht. Die Auflage ist selbst ein VA und mit Zwangsmitteln durchsetzbar. Wird sie nicht erfüllt, kann die Behörde den VA widerrufen (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2). Die Bezeichnung im Bescheid ist nur ein Indiz.

Schema: Zulässigkeit einer Nebenbestimmung

1. Art bestimmen (§ 36 Abs. 2 Nr. 1–5) oder Inhaltsbestimmung.
2. Spezialregel im Fachgesetz prüfen, zum Beispiel § 18 Abs. 2 StrWG NRW für die Sondernutzungserlaubnis.
3. Gebundener VA: nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift sie zulässt oder sie die gesetzlichen Voraussetzungen sichert (§ 36 Abs. 1).
4. Ermessens-VA: pflichtgemäßes Ermessen (§ 36 Abs. 2, § 40), sachlicher Zusammenhang mit dem Zweck der Norm (Kopplungsverbot), Verhältnismäßigkeit.
5. Kein Widerspruch zum Zweck des VA (§ 36 Abs. 3).
6. Bestimmtheit (§ 37 Abs. 1) und Möglichkeit.

Rechtsschutz

Gegen belastende Nebenbestimmungen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich die **Anfechtungsklage** statthaft (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO). Ob nur die Nebenbestimmung aufgehoben wird, prüft das Gericht in der Begründetheit: Der übrige VA muss ohne sie sinnvoll und rechtmäßig bleiben. Gegen eine Inhaltsbestimmung hilft nur die **Verpflichtungsklage**. In NRW entfällt das Widerspruchsverfahren grundsätzlich (§ 110 Abs. 1 JustG NRW). Die Ausnahmen stehen in § 110 Abs. 2 und 3 JustG NRW.

Quellen

1. Verwaltungsverfahrensgesetz NRW, §§ 1, 28, 35–44, 49: <https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/01012025-verwaltungsverfahrensgesetz-fuer-das-land-nordrhein-westfalen/>
2. Verwaltungsgerichtsordnung, § 42: https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/_42.html
3. Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW, § 55: <https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/01042025-verwaltungsvollstreckungsgesetz-fuer-das-land-nordrhein-westfalen/>

4. Straßen- und Wegegesetz NRW, § 18 (Fassung ab 01.07.2026): <https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/01072026-strassen-und-wegegesetz-des-landes-nordrhein-westfalen-strwg-nrw/>
5. Justizgesetz NRW, § 110: <https://recht.nrw.de/lrgv/gesetz/24122024-gesetz-ueber-die-justiz-im-land-nordrhein-westfalen-justizgesetz-nordrhein/>

Inhalte abgeleitet aus den geprüften Lerninhalten von VL üben (Stand der Lerninhalte bis 20.10.2026). Rechtsstand und Zahlen ohne Gewähr. VL üben ist kein offizielles Angebot eines Studieninstituts, der Leitstelle der Studieninstitute in NRW oder eines Prüfungsausschusses. Maßgeblich sind die Vorschriften, die Prüfungsordnung deines Lehrgangs und die Vorgaben deines Studieninstituts.

Lizenz CC BY 4.0 (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de), Namensnennung: „SIGAtech Softwareentwicklung, vl-ueben.de“. Übungsfragen und App-Inhalte sind ausgenommen.

Impressum: SIGAtech Softwareentwicklung, Inhaber Siegfried Gaier (Einzelunternehmen), Mathildenstraße 11, 44793 Bochum, Deutschland · E-Mail: hallo@vl-ueben.de · Verantwortlich nach § 18 Abs. 2 MStV: Siegfried Gaier, Anschrift wie oben.