

4.4 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

In der Verwaltungspraxis sind Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten sehr häufig. Es gibt heute kaum mehr Verwaltungsakte, die nicht eine Mehrzahl von Auflagen oder Bedingungen enthalten oder in die eine Befristung aufgenommen wird. Selbst Fahrerlaubnisse beispielsweise enthalten Nebenbestimmungen. Das kann bei Brillenträgern z. B. die Auflage sein, nicht ohne Brille zu fahren.

Ein VA kann nach § 36 VwVfG mit Nebenbestimmungen versehen werden.

Wesentlicher Inhalt eines VA ist eine öffentlich-rechtliche Regelung.

Beispielsweise könnte dies eine Sondernutzungserlaubnis gemäß § 18 StrWG sein, einen Info-Stand in der Fußgängerzone einzurichten. Zu einer solchen Erlaubnis könnten aber noch weitere Regelungen aufgenommen werden, die sich auf die Grundregelung beziehen und diese insoweit mitgestalten. So ist es denkbar, dass die Sondernutzungserlaubnis nur für eine bestimmte Zeit befristet erteilt wird, vgl. § 18 Abs. 2 S. 1 StrWG.

Ebenso könnte eine Auflage beigefügt sein, dass bestimmte

Folgewirkungen, etwa Beschädigungen, behoben werden müssen, vgl. § 18 Abs. 2 S. 2 StrWG. Derartige Modifizierungen sind Nebenbestimmungen i.S.v. § 36 Abs. 2 VwVfG.

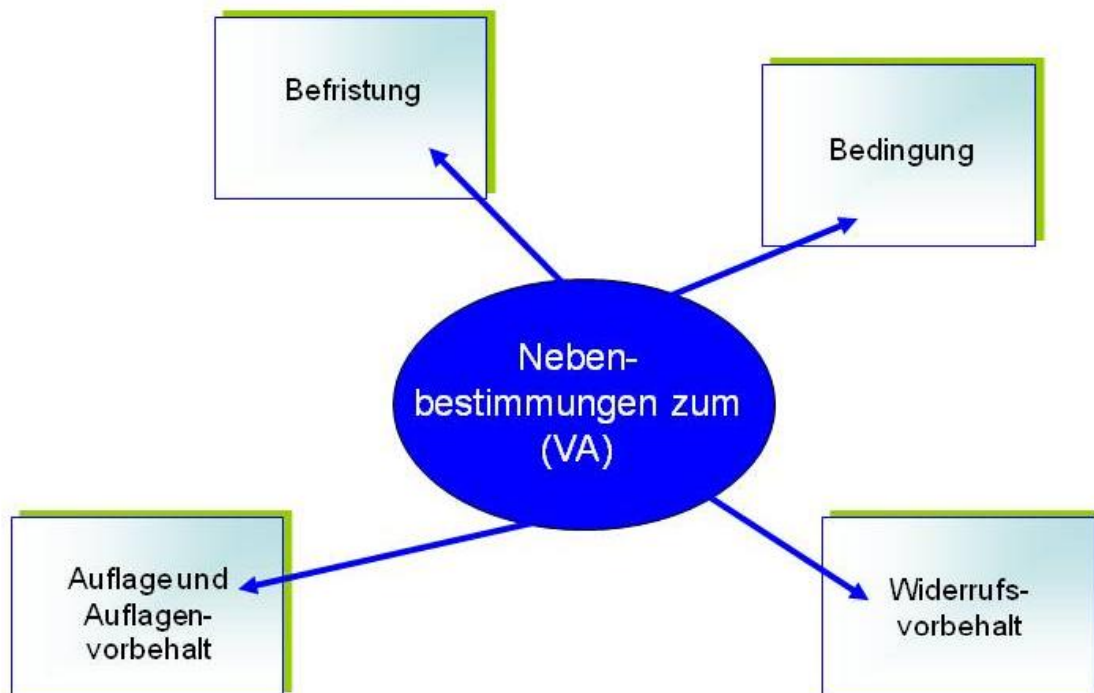
Nebenbestimmungen i.S.v. § 36 VwVfG modulieren also die

Rechtswirkungen eines VA . Folglich sind Nebenbestimmungen

abzugrenzen von mehreren eigenständigen VA, die gegen einen Adressaten erlassen werden, etwa neben einer Genehmigung die dazugehörige Gebührenfestsetzung.

Es ist die Frage zu klären, wie weit die den Inhalt des Verwaltungsakts bestimmende Regelung reicht. Eine Inhaltsbestimmung des Verwaltungsaktes kann keine Nebenbestimmung sein. Wer Inhaber einer normalen Fahrerlaubnis ist und keinen Bus fahren darf, ergibt sich beispielsweise aus dem Inhalt der Fahrerlaubnis und ist somit keine Nebenbestimmung. Fährt der Inhaber einer normalen Fahrerlaubnis dennoch einen Bus, verstößt er nicht gegen eine Auflage oder Bedingung. Vielmehr fährt er schlicht ohne gültige Fahrerlaubnis, vgl. § 21 StVG.

Schaubild: Nebenbestimmungen zum VA, § 36 VwVfG

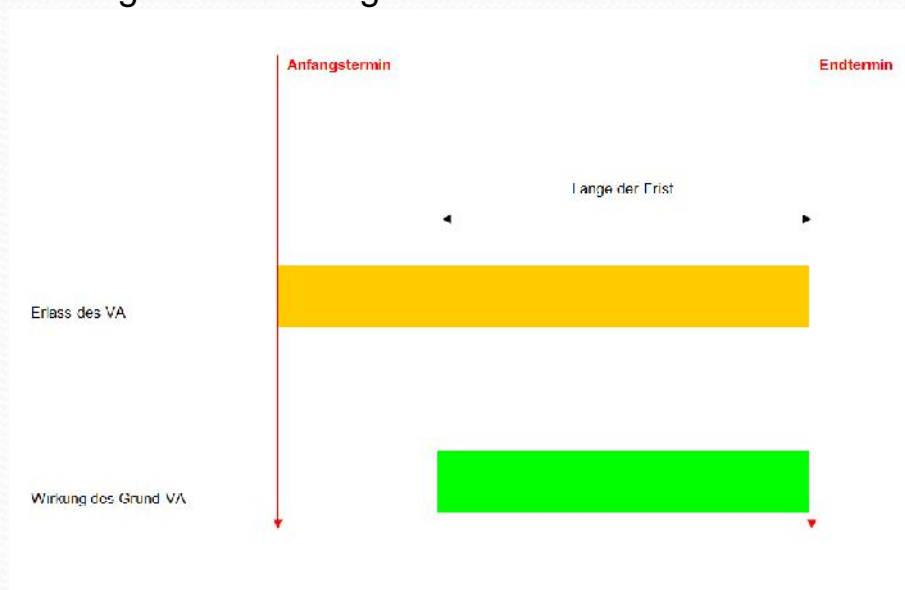


Die **Befristung** begrenzt die rechtliche Wirkung des Haupt-VA zeitlich (§ 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG).

Entscheidend für die Befristung nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG ist die Tatsache, dass der Eintritt der Rechtsfolge vom Eintritt eines Zeitpunktes abhängt. Es ist möglich, dass diese Rechtsfolge mit einem solchen beginnt (Anfangstermin) oder aber endet (Endtermin).

Beispiel: Dem Besitzer eines Grundstückes wird aufgegeben, die Befahrung seines Grundstückes durch Baufahrzeuge bis zum 31.08. eines Jahres zu dulden. Oder aber bis zu dem Zeitpunkt, bis die erforderlichen Maßnahmen zur Fertigstellung von Kanalbauarbeitern abgeschlossen sind.

Wirkung der Befristung:



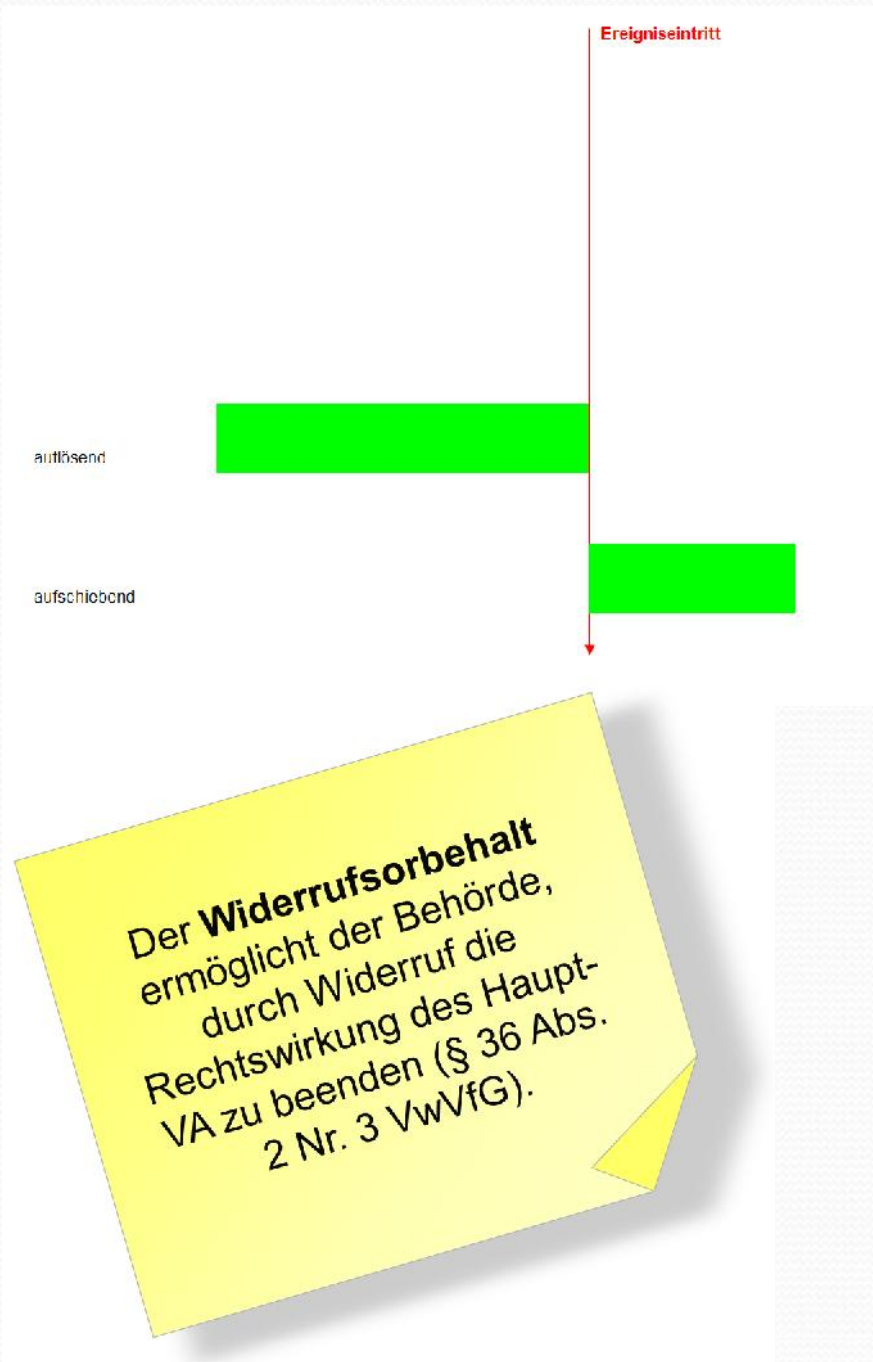
Die **Bedingung** macht den Beginn oder das Ende der Wirkung des Haupt-VA vom Eintritt eines ungewissen zukünftigen Ereignisses abhängig (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG).

Die Bedingung nach § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG kann in zweierlei Gestalt daher kommen. Führt das notwendige Ereignis zum Eintritt der Rechtsfolge, spricht man von einer aufschiebenden Bedingung, führt es hingegen zum Wegfall der Rechtsfolge handelt es sich um eine auflösende Bedingung.

1. Beispiel: Die Entsorgungsbetriebe E. erhalten die Erlaubnis zur Einleitung von Abwässern in einen Kanal unter der Bedingung, dass in das Einleitungsrohr zusätzliche Filter und Kontrollvorrichtungen eingebaut werden. Hier handelt es sich um eine aufschiebende Bedingung.

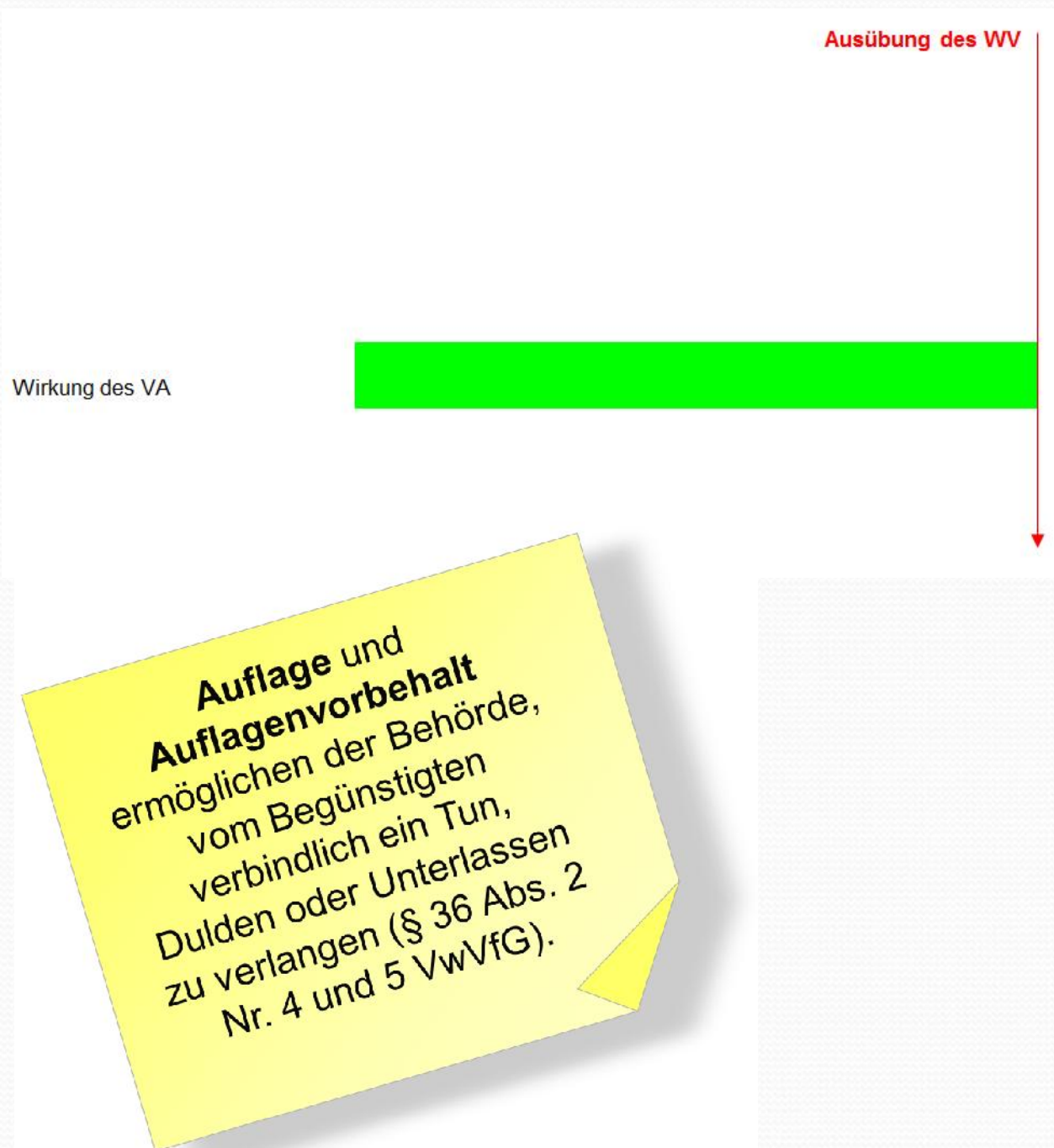
2. Beispiel: Der Händler H. erhält eine Sondernutzungserlaubnis zum Betreiben eines Verkaufsstandes auf öffentlichem Straßenland, bis zu dem Zeitpunkt, wo die geplanten Bauarbeiten beginnen und das Straßenland an dieser Stelle zur Einrichtung der Baustelle benötigt wird. Erkennbar handelt es sich hier um eine auflösende Bedingung.

Wirkung der Bedingung:



Der Begriff des Widerrufsvorbehaltes nach in § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Norm: Die Behörde behält sich hierbei vor, den Verwaltungsakt wieder aufzuheben. In einem solchen Falle kann der Verwaltungsakt ohne weitere Voraussetzungen nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 widerrufen werden.

Wirkung des Widerrufsvorbehalts:



Die in der Praxis wichtigste Nebenbestimmung ist die Auflage nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 und 5 VwVfG. Diese ist nur bei einem begünstigenden VA möglich. Das Wesen der Auflage besteht darin, dass der Begünstigung ein Gebot oder Verbot (Tun, Dulden oder Unterlassen) hinzugefügt wird. Dabei besteht zwischen Verwaltungsakt und Auflage ein innerer Zusammenhang in der Weise, dass die Auflage nur so lange sinnvoll ist, wie der Verwaltungsakt Bestand hat und von diesem auch Gebrauch gemacht wird.

Beispiel: Eine Baugenehmigung wird unter der Auflage erteilt, dass auf dem Grundstück eine bestimmte Anzahl an PKW-Stellplätzen geschaffen wird. Die Auflage ist in ihrem rechtlichen Bestand von der Baugenehmigung abhängig. Wenn von der Baugenehmigung kein Gebrauch gemacht wird, wird die Errichtung der Stellplätze nicht gefordert.

Wird eine Auflage nicht erfüllt, kann sie ggfls. nach §§ 55 ff. VwVG vollzogen werden. Dazu kann für die Auflage - wenn die Voraussetzungen gegeben sind - die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet werden. Die zweite mögliche Reaktion auf die Nichterfüllung der Auflage bietet § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG: Widerruf der Begünstigung.

Der § 36 VwVfG geht grundsätzlich davon aus, dass die Auflage dem Verwaltungsakt unmittelbar bei dessen Erlass beigefügt wird. Möglich ist jedoch auch, dass die Auflage später hinzugefügt wird. Für den Fall, dass keine spezialgesetzliche Regelung vorhanden ist, wäre es für die Behörde möglich sich die Beifügung einer nachträglichen Auflage durch einen Auflagenvorbehalt nach § 36 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG offen zu halten.

Keine Auflage hingegen ist die sog. „modifizierende Auflage“. In der Praxis finden sich z. B. Genehmigungen „nach Maßgabe ...“ oder Erlaubnisse „mit der Einschränkung, dass. ...“; Derartige Zusätze sind im Ergebnis „nur“ inhaltliche Einschränkungen des Verwaltungsaktes. Es handelt sich in solchen Fällen nicht um Auflagen nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG, welche zumeist isoliert anfechtbar sind.

Beispiel: Enthält eine Baugenehmigung eine „Auflage“, dass das Dach in einer vom Genehmigungsantrag völlig abweichenden Form errichtet werden soll, so liegt darin eine Ablehnung des eigentlichen Antrages und somit eine „modifizierende Genehmigung“ eines anderen Gebäudes.

Obwohl die Arten der Nebenbestimmungen vom Begriff her in der Theorie klar voneinander getrennt sind sieht die Praxis oft anderes aus. Hier kann zweifelhaft sein, ob eine Bedingung, Befristung oder Auflage vorliegt. Bedingung und Befristung betreffen die Wirksamkeit der im Verwaltungsakt vorgesehenen Rechtsfolge. Wie oben bereits ausgeführt tritt die Rechtsfolge bei einer aufschiebenden Bedingung/Befristung zunächst nicht ein, bei einer auflösenden Bedingung/Befristung entfällt die Rechtsfolge später (wieder). Ein Ge- oder Verbot, welches vollstreckt werden könnte, ergibt sich aus einer Bedingung nicht. Bei der Auflage ist es genau umgekehrt: deren Beachtung oder Nichtbeachtung wirkt sich zunächst nicht auf die im Verwaltungsakt enthaltene Regelung aus. Das in einer Auflage enthaltene Ge- oder Verbot ist jedoch vollstreckbar.

Für eine Abgrenzung hilft auch die Fragestellung, ob die Nebenbestimmung für die Behörde so wichtig ist, dass davon der Bestand des Verwaltungsaktes abhängen soll. Dann ist von einer Befristung oder Bedingung auszugehen.

Bedenken Sie auch hier weiterhin: einen Blick gilt es auch auf die Rechtmäßigkeit der Beifügung von Nebenbestimmungen dahingehend zu werfen, ob sich die Beifügung nicht aus einem Spezialgesetz ergibt.

§ 36 VwVfG findet Anwendung, wenn Spezialvorschriften nicht vorhanden sind. Beachten Sie: § 36 Abs. 1 VwVfG behandelt die Verwaltungsakte, auf die ein Anspruch besteht.

In diesen Fällen sind Nebenbestimmungen grundsätzlich nicht zulässig. Dennoch lässt § 36 Abs. 1 VwVfG hiervon zwei Ausnahmen zu. Einerseits, wenn die Nebenbestimmung „durch Rechtsvorschrift zugelassen ist“.

Dies ist jedoch eine Selbstverständlichkeit, da es sich hierbei nur um eine Spezialvorschrift handeln kann, die ohnehin dann § 36 VwVfG verdrängt. Andererseits betrifft dies die Fälle, in denen die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes sichergestellt werden sollen. Sinn ist es, dass der Erlass des Verwaltungsaktes zu einem Zeitpunkt erfolgen soll, zu dem möglicherweise noch nicht alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die Erfüllung dieser jedoch angenommen werden kann. Eine Gaststättenerlaubnis könnte dabei zum Beispiel unter der Bedingung erteilt werden, dass die für den Betrieb notwendigen baulichen Veränderungen der Betriebsräume noch vorgenommen werden, etwa Einbau ausreichender Toiletten. Die wesentlichen Voraussetzungen für die Erteilung des Verwaltungsaktes hingegen dürfen nicht offen bleiben. So wäre eine Fahrerlaubnis unter der Bedingung dass der Inhaber die Fahrprüfung besteht nicht denkbar.

Bei Verwaltungsakten, die auf Ermessensgrundlagen beruhen, ist die Beifügung einer Nebenbestimmung gemäß § 36 Abs. 2 VwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen zulässig. Ein Verwaltungsakt der sich auf eine Ermessensentscheidung stützt könnte vollständig versagt werden. Insoweit stellt der Erlass eines Verwaltungsaktes unter Beifügung einer Nebenbestimmung eine geringere „Belastung“ des Empfängers dar und muss somit erst recht möglich sein. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip kann erst Recht dazu führen, dass statt einer Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes dieser unter Aufnahme einer Nebenbestimmung erlassen wird.

Eine Nebenbestimmung ist nach § 36 Abs. 2 VwVfG dann rechtswidrig, wenn deren Beifügung ermessensfehlerhaft ist im Sinne des § 40 VwVfG ist. In keinem Fall darf die Nebenbestimmung dem Zweck des VA zuwiderlaufen, vgl. § 36 Abs. 3 VwVfG.