

# **Zustellung im Zeitalter elektronischer Kommunikation**

## **Das neue Zustellungsrecht als Ausdruck von Electronic Government**

von

Nadin Staupendahl

Dissertation

zur Erlangung des Grades einer  
Doktorin der Rechtswissenschaft (Dr. jur.)

der Universität Erfurt,

Staatswissenschaftliche Fakultät

Erster Gutachter: Prof. Dr. Arno Scherzberg, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Hermann-Josef Blanke, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt

Datum der Disputation: 20.10.2010

urn:nbn:de:gbv:547-201000713

## Zusammenfassung

Das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes ist durch das Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 12.08.2005 erneuert worden und mit Wirkung zum 01.02.2006 in Kraft getreten. Die neuen Zustellungsregelungen, zuletzt geändert durch das 4. VwVfÄndG vom 11.12.2008, sollen das Zustellungsverfahren seit der ersten Fassung des Verwaltungszustellungsgesetzes aus dem Jahr 1952 anpassen.

Das neue Zustellungsrecht ist noch keiner umfassenden Analyse und Evaluation unterzogen worden. Dies ist die Aufgabe dieser Arbeit. Dazu werden das alte und das neue Verwaltungszustellungsrecht des Bundes sowie die Zustellungsregelungen von Bund und Ländern gegenüber gestellt. Dabei wird dargestellt, wie sich die Zustellungsregelungen im Verwaltungsrecht an die des Zivilrechts anlehnen und inwieweit sich die Regelungen der Länder den Bestimmungen des Bundes bereits angepasst haben. Schließlich wird erörtert, ob und inwieweit eine Einbettung der Neuregelungen in das allgemeine Verwaltungsrecht gelungen ist und ob die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt wurden.

Die Arbeit stellt das neue Zustellungsrecht in den Zusammenhang mit dem Bemühen des Staates um eine Verbreitung der elektronischen Kommunikation zwischen Staat und Bürger sowie Unternehmen. Sie will aufzeigen, wie Electronic Government die Zustellungsregeln beeinflusst hat und welche Anforderungen an eine elektronische Kommunikation gestellt werden müssen, damit sie dem richterlichen Beweis zugeführt werden kann und die für alle Beteiligten nötige Sicherheit bietet.

Seinen wichtigsten Ausdruck findet Electronic Government im VwZG in der elektronischen Zustellung. Diese steht deshalb im Mittelpunkt der Erörterungen in dieser Arbeit.

Electronic Government

Zustellung

elektronische Kommunikation

technische Kommunikationseinrichtungen

Informationstechnologie

Internettechnologie

qualifizierte elektronische Signatur

Signatur Schlüssel

Zertifizierungsdiensteanbieter

elektronische Zustellung

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	3
Einleitung.....	9
1. Teil – Grundlagen.....	11
I. Definition des Begriffs „Zustellung“ anhand deren Zweck und Wirkung.....	11
1. Zustellungswille .....	11
2. Zugangsnachweis und In-Lauf-Setzen von Rechtsbehelfsfristen .....	13
II. Die elektronische Zustellung als Ausdruck von Electronic Government im Verwaltungsrecht .....	15
1. Die Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung .....	15
2. Der Begriff „Electronic Government“ .....	17
3. Ziele des Electronic Government .....	19
4. Staatliche Projekte .....	20
a) Die Nutzung von Informations- und Internettechnologie .....	23
1) Die Behörde als Lieferant von Informationen.....	23
2) Elektronische Verwaltungsverfahren .....	24
b) Projekte im Einzelnen .....	26
1) BundOnline 2005.....	26
2) MEDIA@Komm .....	28
3) Deutschland-Online .....	30
4) MEDIA@Komm-Transfer.....	31
5) Aktionsplan Deutschland-Online.....	32
6) E-Government 2.0 .....	33
7) Resümee .....	34
5. Das neue Zustellungsrecht als Ausdruck von Electronic Government .....	35
2. Teil – Das neue Zustellungsrecht .....	37
I. Konzept der Neuregelungen und Gegenüberstellung mit dem alten Recht ...	37
1. Anwendungsbereich.....	39
2. Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde .....	40
a) Inhalt der Postzustellungsurkunde .....	43
b) Ersatzzustellung.....	46
3. Zustellung durch die Post mittels Einschreiben .....	52

4.	Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekennnis .....	58
a)	Zustellung mittels Bediensteten .....	60
b)	Zustellung auf andere Weise .....	63
c)	Elektronische Zustellung .....	65
5.	Zustellung an gesetzliche Vertreter .....	70
6.	Zustellung an Bevollmächtigte .....	74
7.	Zustellung im Ausland .....	77
8.	Öffentliche Zustellung .....	86
II.	Neuregelungen in den Bundesländern .....	90
1.	Dynamische Verweisungen .....	90
2.	Die Bundesländer im Einzelnen .....	94
a)	Baden-Württemberg .....	94
b)	Bayern .....	97
c)	Berlin .....	99
d)	Brandenburg .....	100
e)	Bremen .....	100
f)	Hamburg .....	101
g)	Hessen .....	101
h)	Mecklenburg-Vorpommern .....	102
i)	Niedersachsen .....	104
j)	Nordrhein-Westfalen .....	104
k)	Rheinland-Pfalz .....	106
l)	Saarland .....	106
m)	Sachsen .....	107
n)	Sachsen-Anhalt .....	110
o)	Schleswig-Holstein .....	110
p)	Thüringen .....	111
III.	Zustellungsfehler und ihre Folgen im Rahmen der Zustellung .....	114
1.	Fehler mit Heilungsmöglichkeit nach § 8 VwZG .....	114
2.	Fehler ohne Heilungsmöglichkeit .....	120
3.	Fehlende Zustellung .....	120
IV.	Interdependenzen der elektronischen Zustellung mit Verfassungs- und Verfahrensrecht .....	122

1.	Verfassungsrecht .....	122
a)	Rechtsstaatsprinzip.....	123
b)	Grundrechte .....	124
2.	Verfahrensrecht.....	127
a)	Gegenüberstellung von § 3 a VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG .....	128
b)	Gegenüberstellung von § 37 Abs. 2 VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG .. .....	131
c)	Gegenüberstellung von § 43 VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG .....	133
3.	Teil – Einfluss durch Electronic Government und praktische Auswirkungen ...	134
I.	Praktische Fragen im Rahmen der elektronischen Kommunikation.....	134
1.	Technische Kommunikationseinrichtungen .....	135
a)	Auf Seiten des Bürgers .....	136
b)	Auf Seiten der Behörde.....	137
c)	Auf Seiten von Unternehmen und Rechtsanwälten.....	139
d)	Auf Seiten der Gerichte.....	139
e)	Praktische Auswirkung des Zugangserfordernisses .....	140
2.	Qualifizierte elektronische Signatur .....	141
a)	Begriff und Funktion der qualifizierten elektronischen Signatur .....	143
b)	Erwerb vom Zertifizierungsdiensteanbieter .....	145
c)	Erstellung der qualifizierten elektronischen Signatur .....	147
d)	Bedeutung der qualifizierten elektronischen Signatur für den Empfänger .....	149
3.	Beweiswert der qualifizierten elektronischen Signatur .....	149
a)	Private elektronische Dokumente .....	150
b)	Öffentliche elektronische Dokumente .....	150
c)	Beweiswert einfacher E-Mails .....	152
4.	Vergleich mit der akkreditierten elektronischen Signatur.....	153
5.	Sicherheitsprobleme im Rahmen der elektronischen Kommunikation.....	156
a)	Sehr positive Stimmen .....	156
b)	Staatliche Projekte .....	157
1)	CERT .....	157
2)	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.....	158
3)	Trusted Computing .....	160

4) Biometrie .....	161
c) Fehlender Abgleich innerhalb der EU .....	162
d) Sicherheitsprobleme im Hinblick auf das Signaturverfahren .....	162
e) Sicherheitsprobleme im Hinblick auf die Signaturkarte .....	165
f) Sicherheitsrisiken durch Zugriffsmöglichkeiten Dritter auf den PC .....	168
g) Zweckentfremdung bei der Antragstellung durch nahe stehende Personen .....	170
h) Resümee .....	172
6. Praktikabilität und Entwicklungspotential der qualifizierten elektronischen Signatur .....	173
a) Meinungsstand zum Entwicklungspotential der qualifizierten elektronischen Signatur .....	174
b) Effekt der Projekte und Initiativen .....	176
c) Bestandsaufnahme .....	177
II. Zusammenfassende Würdigung .....	183
4. Teil – Thesen .....	187
Literaturverzeichnis .....	194
Lebenslauf: .....	211
Erklärung nach Anhang 6 der Promotionsordnung für die Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Erfurt .....	212

## Einleitung

Das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes ist durch das Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts vom 12.08.2005 erneuert worden und mit Wirkung zum 01.02.2006 in Kraft getreten.<sup>1</sup> Die neuen Zustellungsregelungen, zuletzt geändert durch das 4. VwVfÄndG<sup>2</sup> vom 11.12.2008, sollen das Zustellungsverfahren den industriellen und technischen Veränderungen seit der ersten Fassung des Verwaltungszustellungsgesetzes aus dem Jahre 1952 anpassen.

Das neue Zustellungsrecht ist noch keiner umfassenden Analyse und Evaluation unterzogen worden. Dies ist die Aufgabe der hier vorgestellten Arbeit. Dazu werden das alte und das neue Verwaltungszustellungsrecht des Bundes einander gegenüber gestellt. Ferner werden die Zustellungsregelungen von Bund und Ländern verglichen. Dabei wird dargestellt, wie sich die Zustellungsregelungen im Verwaltungsrecht an die des Zivilrechts anlehnen und inwieweit sich die Regelungen der Länder den Bestimmungen des Bundes bereits angepasst haben. Schließlich wird erörtert, ob und inwieweit eine Einbettung der Neuregelung in das allgemeine Verwaltungsrecht gelungen ist und ob die einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt wurden.

Anhand der Arbeit kann der Rechtsanwender feststellen, ob die jeweils zu beurteilende Zustellungsart ordnungsgemäß ausgeführt wurde. Zudem werden auch die Beweisanforderungen der einzelnen Zustellungsarten besprochen, so dass die Arbeit bei der Beweiswürdigung unterstützend herangezogen werden kann.

Die Arbeit stellt das neue Zustellungsrecht in den Zusammenhang mit dem Bemühen um eine Verbreitung der elektronischen Kommunikation zwischen Staat und Bürger sowie Unternehmen. Sie will aufzeigen, wie Electronic Government die

---

<sup>1</sup> Diesem Gesetz lag das 3. Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (3. VwVfÄndG) vom 21.8.2002, BGBl I, S. 3322 zugrunde.

<sup>2</sup> BGBl I, S. 2418, 2422.

Zustellungsregeln beeinflusst hat und welche Anforderungen an eine elektronische Kommunikation gestellt werden müssen, damit sie dem richterlichen Beweis zugeführt werden kann und die für alle Beteiligten nötige Sicherheit bietet.

Seinen wichtigsten Ausdruck findet Electronic Government im VwZG in der elektronischen Zustellung. Diese steht deshalb im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterungen.

## **1. Teil – Grundlagen**

Grundlage einer Untersuchung des neuen Zustellungsrechts und seiner Bedeutung für das Electronic Government ist die Klärung der einschlägigen Begrifflichkeiten.

### **I. Definition des Begriffs „Zustellung“ anhand deren Zweck und Wirkung**

Seit der Novellierung des VwZG im Jahr 2006 ist der Begriff der Zustellung in § 2 Abs. 1 VwZG legaldefiniert.<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich gemäß des Wortlautes um die Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments in einer durch das VwZG bestimmten Form.<sup>4</sup>

Mit Hilfe der Zustellung soll der Behörde die Möglichkeit gegeben werden, den Zugang des Dokuments beim Empfänger nachzuweisen. Das ist deshalb relevant, weil die Zustellung als eine Form der Bekanntgabe von Verwaltungsakten nach den §§ 41 und 43 VwVfG bewirkt, dass im Zeitpunkt des Zugangs der Verwaltungsakt wirksam wird. Mit der Zustellung wird gemäß § 57 Abs. 1 VwGO bei ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung im Sinne des § 58 VwGO die hierfür gesetzte Frist in Lauf gesetzt. Im Falle der Einlegung von Rechtsbehelfen gegen den Verwaltungsakt, könnte die Behörde sehr leicht überprüfen und im Bestreitensfall nachweisen, wann die Frist hierfür abgelaufen ist und ob sie vom Adressaten des Verwaltungsaktes noch eingehalten wurde.<sup>5</sup>

### **1. Zustellungswille**

In jedem Fall ist die Zustellung aber eine hoheitliche Rechtshandlung und keine Tathandlung, weshalb der Wille, eine Zustellungshandlung vorzunehmen, zwingende

---

<sup>3</sup> Wortlaut des § 2 Abs. 1 VwZG:

„Zustellung ist die Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments in der in diesem Gesetz bestimmten Form.“

<sup>4</sup> BFH BStBl 2000, S. 520; Kremer, NJW 2006, 332, 332; Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 6; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 1.

<sup>5</sup> Näheres hierzu im 1. Teil unter Punkt I. 3. Zugangsnachweis und In-Laufsetzen von Rechtsbehelfsfristen.

Voraussetzung für die Wirksamkeit der Zustellung ist.<sup>6</sup> Dieser Zustellungswille der Verwaltung muss für den Adressaten eines behördlichen Dokuments auch erkennbar zum Ausdruck kommen. Aus diesem Grund sind bei der Zustellung von Dokumenten stets die Urschrift, eine Ausfertigung oder eine beglaubigte Abschrift zu übersenden. Bei der Urschrift handelt es sich um das Original des zuzustellenden Schriftstücks. Dieses muss grundsätzlich unterschrieben sein. Die Ausfertigung stellt eine amtliche Abschrift oder Kopie der Urschrift dar, die nach dem Willen des Ausstellers an die Stelle der Urschrift treten soll. Hierzu müssen Ausfertigung bzw. beglaubigte Abschrift textlich mit der vom Aussteller unterzeichneten Urschrift übereinstimmen. Bei der beglaubigten Abschrift wird die Übereinstimmung mit der Urschrift oder einer Ausfertigung auf der Urkunde schriftlich bestätigt. Hierzu muss die ausstellende Person die Urschrift mit seinem vollständigen Familiennamen unterzeichnet haben. Der Beglaubigungsvermerk hat entweder direkt auf der Abschrift oder auf einem damit derart fest verbundenen Blatt zu erfolgen, so dass eine Trennung nur unter teilweiser Substanzerstörung oder sichtbarer Gewaltanwendung erfolgen könnte. Das Dokument muss einen vom Urkundsbeamten der Behörde unterschriebenen Ausfertigungsvermerk sowie ein Dienstsiegel aufweisen und damit den Urheber der Anordnung der Urschrift erkennen lassen.

Eine einfache Kopie wäre nicht ausreichend, da hierbei der Zustellungswille nicht deutlich würde.<sup>7</sup> Denn eine Kopie hätte von jeder beliebigen Person erstellt werden können.<sup>8</sup> Damit würde für den Adressaten nicht erkennbar, dass die Behörde das Dokument mit diesem Inhalt auch tatsächlich auf den Weg bringen und die darin zum Ausdruck kommende Rechtsfolge eintreten lassen wollte.

Zustellungsverfahren betreffen nicht lediglich Verwaltungsakte, sondern alle förmlichen Willenserklärungen und Bekanntmachungen mit Außenwirkung. Das

---

<sup>6</sup> BVerwG NJW 1968, 1538, 1539; 1988, 1612, 1613; BFH NVwZ-RR 1995, 181, 183; BStBI II 2001, 662, 663; Kintz, JuS 1997, S. 1115; Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 6; Sadler, VwZG, Einl. Rn. 3.

<sup>7</sup> Begr. BT-Drs. 15/5216, S. 11; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 7.

<sup>8</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 2 Rn. 5; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 4; Sadler, VwZG, § 2 Rn. 3.

Recht, nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes des Bundes oder denen der Länder zuzustellen, ist ein Privileg aller staatlichen juristischen Personen im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG und ihrer Behörden.<sup>9</sup> In welchen Fällen ein Dokument zugestellt werden soll, wird vom Gesetz selbst nicht angeordnet. Eine Zustellung hat gemäß § 1 Abs. 2 VwZG vielmehr immer dann zu erfolgen, wenn dies durch Rechtsvorschrift oder behördliche Anordnung bestimmt ist. Mit „Rechtsvorschrift“ sind Fachgesetze, aber auch Satzungen und Verordnungen gemeint. In den Fällen, in denen die Rechtsvorschrift eine förmliche Zustellung vorschreibt, ist eine einfache Bekanntmachung untersagt. Bei einer „behördlichen Anordnung“ handelt es sich um einen innerbehördlichen Akt und nicht um einen Verwaltungsakt. Die Behörde kann dennoch ein Dokument förmlich zustellen, wenn sie es für notwendig erachtet. Dies ist oftmals der Fall, wenn der urkundliche Nachweis des Zugangs der Sendung in den Akten benötigt wird. Dann dient die förmliche Zustellung der Beweissicherung.<sup>10</sup>

## **2. Zugangsnachweis und In-Lauf-Setzen von Rechtsbehelfsfristen**

Die Zustellung dient letztlich auch der eindeutigen Feststellung, dass ein Dokument dem Empfänger tatsächlich und zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt zugegangen ist. Damit erfolgt gleichzeitig der Nachweis darüber, dass dem Adressaten in der gesetzlich vorgeschriebenen Form Gelegenheit gegeben wurde, vom Inhalt des Dokuments Kenntnis zu nehmen und sodann von seinen Rechten und den gesetzlich vorgegebenen Rechtsmitteln Gebrauch zu machen.<sup>11</sup> Eine Zustellung bewirkt, dass Fristen für Rechtsbehelfe in Lauf gesetzt werden. Die Konsequenz für den Adressaten ist, dass er sich nur noch innerhalb eines gesetzlich vorbestimmten Zeitraumes gegen den VA zur Wehr setzen kann.<sup>12</sup> Wenn sich die Behörde für die Zustellung nach dem VwZG entscheidet, hat sie die richtige Rechtsbehelfsbelehrung zu erteilen und gesetzeskonform zuzustellen. Die Rechtsbehelfsbelehrung muss nach § 58 Abs. 1 VwGO ergehen. Bei Vorliegen der formellen und materiellen

---

<sup>9</sup> Sadler, VwZG, § 1 Rn. 4.

<sup>10</sup> Sadler, VwZG, § 1 Rn. 10.

<sup>11</sup> BFH BStBI 1994, 603, 605 ff.; BGH NJW 1981, 1613, 1614; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 1; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 19, 82.

<sup>12</sup> BVerwG NJW 1960, 1074, 1075.

Wirksamkeit des Verwaltungsaktes tritt nach Ablauf der jeweiligen Rechtsbehelfsfrist Bestandskraft ein. Aufgrund des Eintritts der Bestandskraft wird der Verwaltungsakt unanfechtbar.<sup>13</sup> Das dient als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips der Rechtssicherheit.<sup>14</sup> Das heißt, dass der Verwaltungsakt nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg angegriffen werden kann. Wenn ein Dokument einmal wirksam zugestellt wurde, ist dessen erneute Zustellung rechtlich bedeutungslos<sup>15</sup> und führt somit nicht zu einem nochmaligen In-Lauf-Setzen der Rechtsbehelfsfrist.

---

<sup>13</sup> Vgl. Maunz-Dürig, GG, Art. 19 Rn. 235 ff; Jarass/Pieroth, GG, Art. 20 Rn. 77.

<sup>14</sup> Kirmes, K&R 2006, S. 438; Sadler, VwZG, Einl. Rn. 2.

<sup>15</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 6; Sadler, VwZG, § 2 Rn. 32.

## **II. Die elektronische Zustellung als Ausdruck von Electronic Government im Verwaltungsrecht**

Durch das 3. VwVfÄndG wurde in das VwZG erstmals die Möglichkeit zur elektronischen Zustellung eingefügt. Damit kann die Verwaltung nunmehr auch im Rahmen der Zustellung unter Einsatz von Internettechnologie mit dem Einzelnen in Kontakt treten. Das ist ein weiterer Schritt in der Entwicklung von Electronic Government.

### **1. Die Entwicklung der Verwaltungsmodernisierung**

In den 1980er Jahren wurde erstmals von den Kritikern des bestehenden Verwaltungssystems die in weiten Teilen auch heute noch bestehende Situation moniert:

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte sich innerhalb einer Zeitspanne von mehreren Jahrzehnten sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in anderen Staaten ein umfangreicher Verwaltungsaufbau entwickelt. Dieser war durch strenge Hierarchien und Arbeitsteilung sowie dadurch bedingtes Fehlen an Flexibilität in den einzelnen Arbeitsabläufen gekennzeichnet. Insbesondere die Kommunen waren von starren bürokratischen Strukturen dominiert. Für die einzelnen Aufgabenfelder gab es in der Regel jeweils eigene Zuständigkeitsbereiche, die vom Bürger je nach Belang einzeln aufgesucht werden mussten. Der Bürger, der auf Informationen oder beispielsweise auch die Bearbeitung von Anträgen oder Widersprüchen angewiesen war, sah sich dem umständlichen Procedere der jeweils zuständigen Behörde ausgesetzt. Die Bearbeitung von Akten erfolgte vielfach durch unterschiedliche Stellen, da die Zuständigkeit der einzelnen Behörde aufgrund der Arbeitsteilung stark eingegrenzt war. Dies führte zu einem hohen Zeit- und Arbeitsaufwand gerade auch im Hinblick auf die logistischen Unternehmungen, wie Akten zu transportieren und zu lagern.

Ebenso schwierig gestaltete sich oftmals der Versuch des Bürgers, an Informationen zu gelangen, da dieser selten sogleich am Telefon die gewünschte Auskunft erhielt; entweder weil die telefonische Erreichbarkeit von Behördenmitarbeitern stark

begrenzt war oder weil man leider nicht unmittelbar mit der tatsächlich zuständigen Person verbunden war.

Der Gedanke einer Reform der Verwaltung und einer damit einhergehenden Staatsmodernisierung trat somit erstmals in den 1980er Jahren in Großbritannien und kurze Zeit später in Neuseeland, Schweden und Dänemark auf. Hier wurden die einzelnen Konzepte zur Modernisierung der Verwaltung unter dem Begriff „New Public Management“ zusammengefasst.<sup>16</sup> Nach dem Verständnis von New Public Management wurde der einzelne Bürger nunmehr als „Kunde“ der öffentlichen Verwaltung betrachtet. Als solchem sollte ihm mehr Gelegenheit zur Mitbestimmung und Mitwirkung an den von der öffentlichen Verwaltung zu erbringenden Leistungen gegeben werden. Um dies zu erreichen, setzten sich die Regierungen zum Ziel, die Arbeitseffizienz der Verwaltung insgesamt zu steigern. Hierzu sollte mithilfe der Einführung unternehmensähnlicher, kooperativer Gestaltung der Verwaltung ein Abbau von Bürokratie und klassisch-hierarchischen Verwaltungsstrukturen erfolgen.<sup>17</sup> Gekennzeichnet war das New Public Management durch Schlagworte wie Projektmanagement, flache Hierarchien, Kundenorientierung, Zielvereinbarungen, Umbau des Beamtenstatus und Entpolitisierung der Verwaltung.

Der Gedanke des New Public Management wurde Anfang der 1990er Jahre auch in Deutschland relevant, als man die seinerzeit bestehenden Verwaltungsstrukturen immer mehr als nachteilig insbesondere im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit oder auch die hohen Kosten empfand. Daraus entwickelte sich eine staatliche Initiative zur Modernisierung der Verwaltung.<sup>18</sup> Dabei wurden in den 1990er Jahren zum Zwecke der Verwaltungsmodernisierung immer häufiger Computer für die Aktenbearbeitung eingesetzt.<sup>19</sup> Aber auch das Medium Internet fand in der Verwaltung nach und nach Anwendung, insbesondere um den Bürger über die einzelnen Dienstleistungen der

---

<sup>16</sup> Überblick bei Mehde, Steuerungsmodell, S. 41 ff.; Schmidt, Verwaltungsmanagement, S. 175 ff., Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 917 ff.

<sup>17</sup> Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1322; Baunack-Bennefeld u.a., Verwaltungsmodernisierung, S.132; Schedler/Proeller, New public management, S. 41 f.; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 999 ff.; Rehbinder, in: FS für Brohm, S. 727, 730 ff.

<sup>18</sup> Lenk, in: Lenk/Traumüller, Informationstechnik, S. 123 ff.

<sup>19</sup> Lenk/Reinermann/Traumüller, in: FS für Fiedler, S. 73 ff.

Behörde sowie deren Aufbau und Funktionen zu informieren (E-Information).<sup>20</sup> Aufgrund des vermehrten Einsatzes von Informationstechnologie in der Verwaltung gewann sie für deren Arbeitsprozesse immer stärker an Bedeutung, bis sich zum Ende der 1990er Jahre der Begriff „Electronic Government“ herausbildete.

## 2. Der Begriff „Electronic Government“

Bis heute gibt es keine feste Definition der Bezeichnung „Electronic Government“. Der Begriff stellt vielmehr eine so genannte Beschreibungsformel dar.<sup>21</sup> Die in der Literatur unternommenen Versuche, Electronic Government zu definieren, beziehen sich stets auf den Einsatz von Informationstechnik zum Zwecke der Information oder Kommunikation in elektronischer Form. Dabei wird häufig danach unterschieden, wer mit der Verwaltung zum Zwecke der Kommunikation oder Informationserlangung in Kontakt tritt. Hierzu gehören Bürger, Unternehmen und jeweils andere Behörden.<sup>22</sup>

Nach der so genannten „Speyerer Definition“ handelt es sich bei Electronic Government um „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.<sup>23</sup> Electronic Government erstreckt sich danach auf alle drei Verwaltungsebenen; also Bund, Länder und Kommunen.<sup>24</sup>

Nach einer weiteren Definition stellt Electronic Government ein strategisches Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung mit Hilfe von IT-Technik dar.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Guckelberger, *VerwArch* 97 (2006), 62, 63; Reinermann/v. Lucke, *Electronic Government*, S. 3; Roßnagel, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, *Informationsordnung*, S. 257, 261 f.; Büllsbach, *DVBI* 2005, S. 605.

<sup>21</sup> So Eifert, *Electronic Government*, S. 21.

<sup>22</sup> Eifert, *Electronic Government*, S. 21; Bär/Hohl/Möstl/Müller, *eGovernment*, S. 13; Friedrichs, *Virtuelle Medien*, S. 6 f.; Jansen/Priddat, *Electronic Government*, S. 91; Gisler, *Begriffswelt des eGovernment*, S. 14 f., 22 f.; Schedler, *Electronic Government*, S. 35.

<sup>23</sup> Reinermann/v. Lucke, *Electronic Government*, S. 1.

<sup>24</sup> Reinermann/v. Lucke, *Electronic Government*, S. 1.

<sup>25</sup> Schmitz, in: Bär/Hohl/Möstl/Müller, *eGovernment*, S. 99.

Eine andere Definition geht über einen bloßen Technologiebezug hinaus und beschreibt Electronic Government als die Integration einer Verwaltungstätigkeit, die IKT-gestützt ist und die bestehende Verwaltungszersplitterung überwindet.<sup>26</sup> Danach wird durch Electronic Government eine neue Qualität der Verwaltung erreicht, die gekennzeichnet ist durch eine organisationsübergreifende Vernetzung der einzelnen Abteilungen. Hierdurch werden bestehende Organisationsgrenzen zwischen den Ressorts und Verwaltungsebenen überwunden. Damit wird ferner eine bessere Erreichbarkeit von Personen, Abläufen, Daten und Objekten erreicht, was insgesamt zu einer effektiveren Verwaltungstätigkeit und gleichzeitig zu grenzüberschreitenden Lösungen führen kann.<sup>27</sup>

Auch Eifert beschreibt Electronic Government als den verstärkten Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik mit dem Ziel einer Verbesserung der Verwaltung zu verstehen.<sup>28</sup> Danach handelt es sich bei Electronic Government um die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik.<sup>29</sup>

Der Begriff beschreibt somit eine neue Qualität der Verwaltung, die dadurch entsteht, dass deren Handeln und Arbeiten nunmehr weitestgehend mithilfe moderner Informationstechnik erfolgt. Gleichzeitig geht damit eine Veränderung ihrer Organisation und Arbeitsweise einher.<sup>30</sup>

Electronic Government ist demzufolge keine eigenständige Form der Verwaltung.

---

<sup>26</sup> Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 2.

<sup>27</sup> Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 2.

<sup>28</sup> So Eifert, Electronic Government, S. 21, der sich insoweit auf die Definition der OECD, e-Government Imperative, S. 23 bezieht: „The use of information and communication technologies, and particularly the internet, as a tool to achieve better government“.

<sup>29</sup> Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft, DuD 2003, S. 763.

<sup>30</sup> Vgl. Eifert, Electronic Government, S. 451; Heckmann, K&R 2003, 425, 426.

### 3. Ziele des Electronic Government

Das langfristige Ziel dieses Entwicklungsprozesses besteht somit darin, Verwaltungsvorgänge weitestgehend in elektronischer Form abzuwickeln und damit eine multimediale interaktive Verwaltung zu schaffen.<sup>31</sup>

Ein Schwerpunkt liegt in der elektronischen Kommunikation und Transaktion zwischen Bürger und Verwaltung. Hierzu gehören eine gesteigerte Bürgernähe und eine verbesserte Bürgerfreundlichkeit durch Vereinfachung und Beschleunigung der Arbeitsabläufe innerhalb der Verwaltung.<sup>32</sup>

Erreicht werden sollen insbesondere höhere Effektivität sowie Transparenz und Flexibilität des Verwaltungshandelns. Hierzu wird der gesamte Arbeits- und Kommunikationsablauf der Verwaltung vollumfänglich elektronisiert. Bisher papiergebundene oder persönlich zu erledigende Verwaltungsverfahren sollen weitestgehend elektronisch abgewickelt werden.<sup>33</sup>

Die Verwaltung und der einzelne Bürger sollen in allen Bereichen, in denen eine Kommunikation zwischen ihnen denkbar ist, diese in elektronischer Form durchführen können. Die Verwaltung soll künftig auch die hierfür in Frage kommenden Dienstleistungen mit Hilfe des Internets erbringen. Dabei sollen die Ausweitung der elektronischen Netze in der Verwaltung und der Umfang der Dienstleistung dahin führen, dass der Bürger den Kontakt mit der Verwaltung nur noch über eine zentrale Stelle im Internet aufzunehmen braucht, ohne sich Gedanken über die Zuständigkeit machen zu müssen - „One Stop Government“.<sup>34</sup> Denn die Verwaltung kann als Adressat diese Anfrage oder das Begehren des Bürgers per E-Mail an die zuständige Stelle ohne viel Aufwand und unter Einsparung

---

<sup>31</sup> Roßnagel, DÖV 2001, 221, 222; Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1324; ders., eGovernment, S. 24; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62, 64; Britz, DVBI 2007, 993, 993.

<sup>32</sup> Viefhues/Volesky, K&R 2003, S. 59; Britz, DVBI 2007, 993, 994; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 12; Reiner mann/von Lucke, S. 118, 119; Roßnagel, DÖV 2001, S. 221.

<sup>33</sup> Rosenbach, DVBI 2001, 332, 333; Britz, DVBI 2007, 993, 994; Britz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Informationsordnung, § 26 Rn. 2 ff.

<sup>34</sup> Roßnagel/Laue, DÖV 2007, S. 543; Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1323; ders., eGovernment, S. 24; Franz, Elektronisches Rathaus, S. 28 ff.; Traunmüller/Wimmer, WI 2005, S. 383 ff.

von Kosten weiterleiten.<sup>35</sup> Wenn die Kommunikation zwischen Verwaltung und dem einzelnen Bürger künftig vollständig in elektronischer Form möglich wäre, könnte der „Kunde“ dann viele Gänge zu Behörden einsparen und via Internet bequem von zu Hause aus agieren.<sup>36</sup>

Das würde einerseits zu einer besseren Erfüllung der gesellschaftlichen Aufgaben durch die Verwaltung und die Etablierung einer qualitativ hochwertigen Informationsbasis für Verwaltung und die Bevölkerung führen. Zum anderen könnte man damit einen Abbau von Bürokratie und damit verbunden eine Reduzierung von Kosten, insbesondere für Räume, Personal, Papier, Porto und Versand erzielen.<sup>37</sup>

#### **4. Staatliche Projekte**

Seit der Jahrtausendwende vollzieht sich die Veränderung im Hinblick auf die Modernisierung in der Verwaltung wesentlich rasanter und umfangreicher als zuvor. Diese ist bedingt durch den verstärkten Einsatz und die Weiterentwicklung von Informationstechnologie und des Internets zum Zwecke der elektronischen Kommunikation. Der jeweilige Fortschritt des Informations- und Kommunikationssektors wurde nach und nach in die einzelnen Verwaltungsprozesse integriert<sup>38</sup>, wodurch es zu einer deutlichen Veränderung der Arbeits- und Erscheinungsweise der Verwaltung kam.<sup>39</sup>

Es existieren heute kaum noch Gemeinden ohne eigene Internetpräsentation. Die Bürger können mittlerweile zu jeder Zeit auf zahlreiche begehrte Informationen wie Inhalte, Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten innerhalb einer Behörde über das Internet zugreifen.<sup>40</sup> Ferner wurde die Möglichkeit der Kommunikation per E-Mail sowie des elektronischen Datenaustauschs zwischen Verwaltung, Bürgern und

---

<sup>35</sup> hierzu Reinermann/v. Lucke, Electronic Government, S. 46, 50 ff; Heckmann, K&R 2003, 97, 98; Friedrichs/Hart/Schmidt, E-Government, S. 160 ff.

<sup>36</sup> Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1323, ders. eGovernment, S. 24.

<sup>37</sup> Schmid, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 55 a Rn. 5; Britz, DVBI 2007, 993, 994.

<sup>38</sup> Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1323; ders., eGovernment, S. 26; Boehme-Neßler, NVwZ 2001, 374, 375; Groß, DÖV 2001, 159, 163; Reinermann/v. Lucke, Electronic Government, S. 46, 47 ff.

<sup>39</sup> Eifert, Electronic Government, S. 19.

<sup>40</sup> Groß, VerwArch 95 (2004), 400, 403 ff.; Skrobotz, Verwaltungsverfahren, S. 121 ff.

Wirtschaft bis auf die unterste Verwaltungsebene immer weiter ausgebaut.<sup>41</sup> Durch die Kommunikation via Internet wurde im Rahmen der einzelnen Verwaltungsverfahren und in anderen Bereichen der Verwaltungstätigkeit die Zusammenarbeit deutlich vereinfacht und vertieft.<sup>42</sup>

So gibt es seit einigen Jahren immer mehr Internet-Angebote und die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation durch E-Mail-Verkehr zwischen Bürger und Verwaltung. Insofern wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass insbesondere die elektronischen Formulare vom Bürger ausgefüllt per E-Mail an die Verwaltung verschickt und dort elektronisch in Empfang genommen werden können. Diese elektronischen Formulare können sodann von der Behörde im Wege moderner Aktenführung mit Hilfe entsprechender Software elektronisch bearbeitet werden.

Auch andere Transaktionen können zwischen dem Einzelnen und den Behörden über das Internet erledigt werden.<sup>43</sup> Hierzu gehören sowohl einfache Verwaltungstätigkeiten, wie die Erteilung von Auskünften im Sinne des § 25 VwVfG als auch das Stellen von formlosen Anträgen oder der Erlass von Verwaltungsakten gemäß § 35 VwVfG.<sup>44</sup> Ferner kann nunmehr auch die Anhörung in elektronischer Form erfolgen.<sup>45</sup>

Dementsprechend unterliegt die gesamte Verwaltungskultur in der Bundesrepublik seit einiger Zeit einem Wandel. Sowohl die Behörden als auch die Bevölkerung wurden dem Einsatz von Informationstechnologie gegenüber immer aufgeschlossener.<sup>46</sup> Das Internet und die stärkere Verbreitung internetfähiger

---

<sup>41</sup> Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62, 63; Groß, VerwArch 95 (2004), 400, 404; Reiner mann/v. Lucke, Electronic Government, S. 3.

<sup>42</sup> Guckelberger, VerwArch 97 (2006), 62, 63; Groß, VerwArch 95 (2004), 400, 403 f.

<sup>43</sup> Hierzu hat die Bundesregierung in den letzten Jahren einige Projekte ins Leben gerufen und die Durchsetzung von elektronischen Verwaltungsverfahren in bestimmten Bereichen realisiert. Hiezu näheres im 3. Teil unter Punkt I. Electronic Government – Staatliche Projekte.

<sup>44</sup> Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1324; ders., eGovernment, S. 26.

<sup>45</sup> Reiner mann/v. Lucke, Electronic Government, S. 3 f.; Roßnagel, DÖV 2001, 221, 222; Schmitz, DÖV 2005, 885 f.

<sup>46</sup> Im Einzelnen hierzu Eifert, Electronic Government, S. 23 ff.

Computer hat die Einstellung vieler Bürger gegenüber elektronischen Verwaltungskontakten verändert.

Dennoch blieb der Umfang der Nutzung durch die Bevölkerung zunächst hinter den anfänglichen Erwartungen der Wegbereiter von Electronic Government zurück. Zwar verschafften sich zahlreiche Bürger Informationen von den jeweiligen Plattformen der Behörden über das Internet. Jedoch war die Kommunikation zwischen Bürgern und der Verwaltung im Hinblick auf die möglichen Transaktionen in elektronischer Form zu Beginn des neuen Jahrtausends noch immer gering. So hatten im ersten Quartal 2004 zwar 48 % der Internet nutzenden Bevölkerung auf den Webseiten von Behörden und anderen Institutionen nach Informationen gesucht. Von diesen hatten jedoch gerade einmal 20 % Formulare herunter geladen und lediglich 10 % Formulare über das Internet versendet.<sup>47</sup>

Durch zahlreiche Projekte in den letzten Jahren und die Verbreitung der Nutzung der Informationstechnik auf sämtlichen Verwaltungsebenen und seitens der Bevölkerung hat sich dennoch eine Eigendynamik entwickelt, die weit über die Reformbewegung des New Public Management hinausgeht. Diese Entwicklung von Electronic Government führte zu mehr Offenheit der Bevölkerung gegenüber dem Medium Internet.<sup>48</sup>

Die Bundesregierung entwickelte diese Projekte in den letzten Jahren, um eine Realisierung der Ziele des Electronic Government zu erreichen. Im Mittelpunkt steht eine leistungsstarke und kostengünstige öffentliche Verwaltung. Sie soll dabei den Bedürfnissen der Bürger angepasst werden. Diese stellen an die Leistungen der Behörden ähnliche Anforderungen wie an private Dienstleister. Hierzu gehören insbesondere komfortable, schnelle und unbürokratische Abläufe.

Ziel der Bundesregierung ist es daher, dem Einzelnen und der Wirtschaft einen effizienten und kostengünstigen Service der Verwaltung anzubieten, den sie bequem

---

<sup>47</sup> Eifert, Electronic Government, S. 27.

<sup>48</sup> So bereits Eifert, Electronic Government, S. 28.

von zu Hause, vom Büro oder von öffentlichen Zugängen aus nutzen können.<sup>49</sup> Hierfür wurden entsprechende Reformprojekte ins Leben gerufen.

### **a) Die Nutzung von Informations- und Internettechnologie**

Bürokratieabbau und modernes Verwaltungshandeln basieren insbesondere auf Informationstechnologie. Mit Hilfe elektronischer Verwaltungsabläufe und damit einhergehender Verringerung bürokratischen Aufwandes können Verwaltungsdienstleistungen schneller und kostengünstiger werden.

#### **1) Die Behörde als Lieferant von Informationen**

Die öffentliche Verwaltung ist vor allem Informationsdienstleister. Um den damit verbundenen Anforderungen gerecht zu werden, muss die einzelne Behörde selbst auch ständig über die Informationen verfügen, die von dem einzelnen Bürger erfragt werden. Teilweise befinden sich die Informationen in den Köpfen der geschulten Mitarbeiter der Behörden. Jedoch kann kein noch so engagierter und gebildeter Verwaltungsbeamter sämtliche für seine Tätigkeit erforderlichen Informationen aufnehmen und im Kopf abspeichern. Für die Masse der Informationen werden deshalb entsprechende Speichermedien und Datenbanken genutzt. Auf diese muss der Mitarbeiter der Behörde jederzeit Zugriff nehmen können, um sich und damit den einzelnen Bürger, mit dem er in kommunikativen Kontakt steht, mit den begehrten Informationen zu versorgen.

Aber auch jede einzelne Behörde verfügt selbst in der Regel nur über Informationen, die unmittelbar mit den eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten zu tun haben. Um den Bürger umfassend mit den begehrten Informationen versorgen zu können, ist es unerlässlich, eine umfassende Vernetzung der Behörden vorzunehmen. Hierzu muss die Verwaltung die Internettechnologie weit reichend einsetzen und optimal nutzen. Nur mit dem behördenübergreifenden Austausch von Daten können diese insgesamt einheitlich gestaltet und abgerufen werden.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Informationsgesellschaft, S. 54 f.

<sup>50</sup> Informationsgesellschaft, S. 55 f.

So können auch sämtliche der Verwaltung dadurch zur Verfügung stehenden Informationen in die einzelnen Verwaltungsprozesse der unterschiedlichen Behörden integriert werden.

## **2) Elektronische Verwaltungsverfahren**

Durch den Ausbau von Intranetanwendungen und die Etablierung der elektronischen Akte werden allen Beschäftigten der Verwaltung die für ihre Arbeit erforderlichen Informationen effizienter und zielgerichteter bereitgestellt. Damit kommt es zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeit seitens der Verwaltung.

Eine zentrale Rolle für die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung kommt den zahlreichen Anträgen auf verschiedenen Gebieten zu. Der Antrag ist die erste Schnittstelle zum Bürger und strukturiert die Informationen für den weiteren Geschäftsgang in der Behörde.<sup>51</sup> Teilweise existieren auf den Homepages der Behörden bereits elektronische Formulare für Anträge zur Vereinfachung des Verwaltungsablaufes. Wenn die Behörden bei der Erledigung ihrer Aufgaben so weit wie möglich Onlineverfahren nutzen, kann die Effizienz ihrer Verwaltungstätigkeit dementsprechend verbessert werden.

Es werden bereits immer mehr Dienstleistungen im Internet angeboten, damit der Bürger sie von zu Hause oder vom Büro aus nutzen kann. Damit werden lange Wartezeiten auf Behördenfluren vermieden.

Wenn also Anträge per E-Mail verschickt und Informationen von der Behörde über das Internet abgerufen werden, bringt das dem Bürger zum einen eine Einsparung an Zeit. Zum anderen kann er viel flexibler mit der Behörde in Kontakt treten, da er sich bei der Recherche im Internet nicht an von der Verwaltung vorgegebene Öffnungszeiten halten muss. Dies alles stellt für einen Großteil der Bevölkerung eine Verbesserung des Services der Verwaltung dar.

---

<sup>51</sup> Geis, K&R 2003, S. 21, 22.

Aufgrund der Möglichkeit, den Schriftverkehr zwischen Bürger und Verwaltung auf elektronischem Wege zu erledigen<sup>52</sup>, kommt es ferner zu einer Verkürzung der Versandzeiten und der Einsparung von Kosten für einen Postdienstleister. Damit eröffnet sich für den Bürger die Aussicht eines kürzeren Verwaltungsverfahrens beispielsweise bei der Bearbeitung von eigens gestellten Anträgen. Die Behörde hat mit den gegebenen Mitteln zumindest die reale Möglichkeit, ihre Verwaltungsabläufe und somit insbesondere die Bearbeitung von Anträgen zeitlich effizienter zu gestalten. Eine derart umfassende Optimierung und Entbürokratisierung der Verwaltungsprozesse erfordert dementsprechend den Einsatz von Internettechnologien.

In manchen Bereichen werden Unternehmen bereits gesetzlich zur elektronischen Kommunikation verpflichtet. Hier ist ihnen der konservative Zugang zur Verwaltung verwehrt.<sup>53</sup> So hat ein Unternehmer nach § 18 Abs. 1 UstG, § 41 a Abs. 1 EstG seine Steueranmeldungen und -bescheinigungen in elektronischer Form und auf elektronischem Wege zu übermitteln. Nach § 28 a Abs. 1 SGB IV sollen Meldungen und Beitragsnachweise über sozialversicherte Beschäftigte durch den jeweiligen Arbeitgeber grundsätzlich vollautomatisch und damit elektronisch versendet werden. Nach § 8 a HGB können die Handelsregister einschließlich der zu ihrer Führung erforderlichen Verzeichnisse in maschineller Form als automatisierte Datei geführt werden. Dementsprechend können die Kaufleute und Unternehmen ihre Jahres- und Konzernabschlüsse, Lageberichte sowie andere Schriftstücke, die beim Registergericht einzureichen sind, auf elektronischem Weg übermitteln.<sup>54</sup>

Demzufolge verändert der konsequente Einsatz von Informationstechnologie in der Verwaltung die behördlichen Arbeitsvorgänge, Organisationsformen und damit auch die Verwaltungskultur. Dies stellt für Unternehmen und Bürger einen verbesserten Service dar. Mit einer steigenden Zahl von Onlinedienstleistungen entwickeln sich die

---

<sup>52</sup> Dies gilt immer dann, wenn der Adressat der behördlichen Dokumente einen Zugang für die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung geschaffen hat. Vgl. obige Ausführungen im 2. Teil unter Punkt I. 4. c) Elektronische Zustellung und im 3. Teil unter Punkt II. 1. Technische Kommunikationseinrichtungen.

<sup>53</sup> Eifert, Electronic Government, S. 39.

<sup>54</sup> Eifert, Electronic Government, S. 39.

Behörden dementsprechend zu modernen Dienstleistern.<sup>55</sup> Genau das entspricht dem Gedanken von Electronic Government.

## **b) Projekte im Einzelnen**

Bereits seit 2003 entwickelt die Bundesregierung immer wieder neue Projekte, um dem Bürger komfortable, schnelle und unbürokratische Hilfe zu bieten.

Am häufigsten gerät der Einzelne mit der Verwaltung auf den Gebieten des Meldewesens und der Kfz-Zulassung in Kontakt. Nicht weniger oft werden Auskünfte aus Registern erbeten und Steuererklärungen abgegeben. Deshalb wurden insbesondere diese Bereiche, aber auch die amtliche Statistik mit Hilfe der Anwendung von Internettechnologien modernisiert. Im Rahmen des Projektes ELSTER wurde beispielsweise die elektronische Lohnsteuerbescheinigung entwickelt. Wer seine Steuererklärung in elektronischer Form abgibt, wird ausweislich der Homepage der offiziellen Finanzverwaltungen [www.elster.de](http://www.elster.de) bevorzugt behandelt.

### **1) BundOnline 2005**

Das erste Electronic Governmentprogramm des Bundes mit der Bezeichnung „BundOnline2005“ diente dem Ausbau und der Verbesserung des Auftretens und Handelns der Bundesbehörden im und über das Internet. Dabei wurde hoher finanzieller und technisch-organisatorischer Aufwand betrieben. Hierdurch sollten einheitliche, allgemeinverbindliche Standards geschaffen werden, um eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger zu ermöglichen.<sup>56</sup>

Ein weiteres Ziel der Initiative „BundOnline 2005“ war, bis zum Ende des Jahres 2005 sämtliche der mehr als 400 internetfähigen Dienstleistungen der

---

<sup>55</sup> Informationsgesellschaft, S. 54 f.

<sup>56</sup> Roßnagel/Laue, DÖV 2007, S. 543; siehe hierzu SAGA – Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen, Version 3.0, abrufbar unter <http://www.kbst.bund.de/saga>; hierzu auch Heckmann, K&R 2003, S. 425, 427.

Bundesverwaltung online zu stellen. Bereits im Jahr 2003 waren 232 der internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung online verfügbar; heute sind es mehr als 440.<sup>57</sup>

Der Bund hat im Rahmen von BundOnline 2005 das Dienstleistungsportal [www.bund.de](http://www.bund.de) entwickelt. Es dient dem einzelnen Bürger sowie der Wirtschaft als zentraler und barrierefreier Interneteinstieg und führt den Nutzer direkt zu den elektronischen Dienstleistungen, Fachinformationen und Ansprechpartnern in den zuständigen Behörden. Damit ist der Zugang beispielsweise auch für sehbehinderte Menschen eröffnet. Auch das Portal [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) ist bereits barrierefrei.

Aufgrund von BundOnline 2005 wurde beispielsweise die elektronische Vergabe von Aufträgen der Bundesverwaltung (eVergabe) etabliert.<sup>58</sup> Die Vergabebekanntmachungen des Bundes werden unter [www.bund.de](http://www.bund.de) veröffentlicht. Mit der elektronischen Vergabe können Ausschreibungen, Angebote und Aufträge vollständig und rechtsverbindlich über das Internet ohne Medienbrüche abgewickelt werden. Standardleistungen werden in der Regel über Rahmenverträge bezogen, welche die Bundesbehörden über ein virtuelles Kaufhaus des Bundes nutzen können. In 2003 wurden bereits ca. 175 Ausschreibungen elektronisch durchgeführt.<sup>59</sup> Die Vergabeplattform wird auch den Ländern und Kommunen zur Nutzung angeboten.

Als Folge der Initiative BundOnline 2005 versendet das Bundesverwaltungsgericht auf elektronischem Wege monatlich an mehrere hundert Anwälte und interessierte Bürger diverse Gerichtsentscheidungen.

Ferner wurde im Rahmen von BundOnline 2005 das Projekt „Solarantrag-Online“ entwickelt. Hier ermöglicht das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle das Stellen von Förderanträgen via Internet. Mit dieser Initiative wurde ebenfalls das elektronische Wasserstraßeninformationssystem ELWIS der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes geschaffen. Es bietet die Möglichkeit zu

---

<sup>57</sup> Informationspolitik, S. 18.

<sup>58</sup> Eifert, Electronic Government, S. 19.

<sup>59</sup> Informationsgesellschaft, S. 56.

Informationsanfragen über das Internet, wie beispielsweise zu Wasserständen oder Eislagen. Ferner wurde eine Online-Flugunfall- und Flugstörungsanzeige der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung etabliert. Diese kann von Luftfahrtunternehmen und Piloten für sämtliche Meldungen und Anzeigen genutzt werden.

Im Rahmen des Projektes BundOnline 2005 wurde ferner das Dienstleistungsportal [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) geschaffen. Es bietet eine Internetplattform für die Vermittlung von Arbeitsplätzen. Dementsprechend sollen von diesem Dienstleistungsportal sämtliche am Arbeitsmarktgeschehen beteiligten Personengruppen profitieren können. Die Bundesanstalt für Arbeit stellt zu diesem Zweck auf der Homepage [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) eine zentrale Datenbank zur Verfügung, die Teilnehmern des Arbeitsmarktes einen schnellen Zugriff auf Stellen-, Ausbildungsplatz- und Praktikantenplatzangebote ermöglicht. Arbeitgeber und Arbeitnehmer können selbstständig ihre Stellen und Bewerbungsprofile einstellen und verwalten sowie nach Stellen respektive Bewerber suchen.

## **2) MEDIA@Komm**

Auch auf Ebene der Länder und Kommunen wurden Electronic Governmentprojekte ins Leben gerufen, um die Verbreitung der Elektronisierung der Verwaltung immer weiter voran zu treiben. Mit Unterstützung der MEDIA@Komm-Initiative des Bundes sind zahlreiche kommunale Online-Anwendungen entstanden.<sup>60</sup>

Media@Komm war ein 1999 gestartetes und 2003 beendetes Projekt der Bundesregierung<sup>61</sup> zur Entwicklung von verschiedenen kommunalen Diensten im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Hierzu zählten insbesondere die Kfz-Zulassung sowie das Melde- und Beschaffungswesen aber auch Baugenehmigungsverfahren.<sup>62</sup> Ziel des Projektes war die sichere, rechtsverbindliche und vertrauenswürdige Transaktion ohne Medienbruch zwischen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen.

---

<sup>60</sup> Siehe unter: <http://mediakomm-difu.de/>

<sup>61</sup> Die Koordination des Projektes übernahm das Deutsche Institut für Urbanistik.

<sup>62</sup> Eifert, Electronic Government, S. 20.

Den Ländern und Kommunen soll bei der Realisierung eines eigenen und medienbruchfreien Internetauftritts die Bereitstellung zentraler Daten helfen. Diese können von jeder Behörde abgerufen und für ihre eigenen Online-Angebote genutzt werden. Sie werden zügig und interoperabel realisiert, so dass Electronic Governmentprojekte der anderen Ebenen unterstützt und Doppelentwicklungen vermieden werden können. Hierzu gehören insbesondere die so genannten Einer-für-Alle-Dienstleistungen (EfA), wie beispielsweise für Projektmittelförderungen, elektronischer Rechtsverkehr, Personalgewinnung und –ausbildung, elektronischer Austausch von Kabinettdokumenten im parlamentarischen Verfahren und elektronische Vergabe (eVergabe).

Hierfür stellte der Bund den einzelnen Behörden Anwendungen und Dienste, technisch-organisatorische Lösungen, Standards sowie Praxiserfahrungen und Wissen für den Aufbau der kommunalen Electronic Governmentlösungen bereit. Die Schaffung gemeinsamer Standards basiert auf den Vorarbeiten von SAGA, der Festlegung der Standards und Architekturen für Electronic Governmentanwendungen und auf dem von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen von MEDIA@Komm entwickelten Standard für sicheren Datenaustausch (OSCI<sup>63</sup>).

Der Bund will SAGA immer weiter entwickeln und mit den Ländern gemeinsam einen einheitlichen Standard für Electronic Governmentanwendungen erarbeiten. Hierzu sollen Systeme von Gemeinden und Ländern durch andere Körperschaften übernommen oder auch mitgenutzt werden. Dementsprechend wird die Modernisierung der Behörden und die Online-Bereitstellung von Verwaltungsleistungen unter Nutzung größtmöglicher interner Synergieeffekte organisiert.

Durch das Projekt MEDIA@Komm wurde somit der Grundstein dafür geschaffen, dass ein Transfer von Electronic Governmentlösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen stattfinden kann.

---

<sup>63</sup> OSCI (engl. für Online Services Computer Interface) ist der Name eines Protokollstandards für die deutsche Kommunalwirtschaft. Er steht für mehrere Protokolle, deren gemeinsames Merkmal die besondere Eignung für das E-Government ist.

### 3) Deutschland-Online

Am 26. Juli 2003 hatten Bund, Länder und Kommunen zum Zwecke des Vorantreibens der Ziele von Electronic Government das Projekt „Deutschland-Online“ ins Leben gerufen.<sup>64</sup>

Bund, Länder und Kommunen vereinbarten verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit, um dem Bürger die wichtigsten ebenenübergreifenden Dienstleistungen online zur Verfügung stellen zu können. Beispiele sind das Meldewesen, die Kfz-Anmeldung oder Registerauskünfte. Der Zugang zu Electronic Governmentdienstleistungen sollte durch den Aufbau eines Internetportalverbundes optimiert werden. Hierfür wurden zentrale Zuständigkeitsfinder entwickelt, die von jedem Portal der einzelnen Behörden der Länder und Kommunen online erreichbar sind.

Ziel von Deutschland-Online war es, eine vollständig integrierte Electronic Government-Landschaft in Deutschland zu schaffen. Dabei spielte auch wieder die Weiterentwicklung und Verbreitung gemeinsamer Standards eine zentrale Rolle. Dementsprechend kam auch hier ebenfalls das Prinzip „Einer oder Einige für alle“ zum Tragen. Auf diese Weise sollten über sämtliche Verwaltungsebenen hinweg einheitliche und durchgängige Online-Dienstleistungen entstehen. Bereits im Jahr 2006 waren über 6000 Internetauftritte der Kommunen zu verzeichnen.

Die Steuerung der Strategie Deutschland-Online lag beim Arbeitskreis der Electronic Government-Staatssekretäre des Bundes und der Länder, deren Vorsitz der Bund wahrnahm. Die ausgewählten Vorhaben wurden von einer Staatssekretärs-Lenkungsgruppe unter Vorsitz von Hessen gesteuert.

Für die Kooperation mit dem Arbeitskreis der Staatssekretäre hatten die Fachministerkonferenzen Ansprechpartner auf Staatssekretärebene benannt. Die Mitglieder des Arbeitskreises der Staatssekretäre sollten in den Fachministerkonferenzen regelmäßig über den Sachstand der Vorhaben aus Deutschland-Online berichten. Dadurch wurde es möglich, die Fachthemen und die Internetthemen der einzelnen Körperschaften aufeinander

---

<sup>64</sup> Siehe unter: <http://www.deutschland-online.de>.

abzustimmen. Dies diene letztlich auch wieder der Schaffung gemeinsamer Standards und einer damit verbundenen Abstimmung auf den aktuellen Stand der Technik.<sup>65</sup>

Die Geschäftsstelle von Deutschland-Online im Bundesministerium des Innern organisierte das Programmmanagement, stellte zentrale Unterstützungsleistungen zur Verfügung und sorgte für den Erfahrungsaustausch zwischen den Vorhaben. Dazu wurden regelmäßig Treffen der Projektleiter und Berater organisiert. Darüber hinaus koordinierte die Geschäftsstelle weitere Aktivitäten, zum Beispiel den Auftritt von Deutschland-Online Vorhaben auf der jährlichen CeBIT in Hannover.

Bei der Geschäftsstelle Deutschland-Online im Bundesministerium des Innern wurde die Unterstützung der priorisierten Vorhaben über einen zentralen Unterstützungsfonds koordiniert. Hier konnte die Bereitstellung von Beratungsleistungen aus Rahmenverträgen des Bundes beantragt werden. Der Fonds wurde gemeinsam von Bund und Ländern finanziert. Jedes ausgewählte Vorhaben wurde zudem insbesondere vom zentralen Projektmanagement mit Projektmanagementunterstützung versorgt.

Damit bot Deutschland-Online eine weitere Plattform, um geeignete Projekte in Kooperation Softwareunternehmen durchzuführen. So konnten Verwaltungsdienstleistungen teilweise bereits schneller entwickelt, einheitlicher gestaltet und Doppelentwicklungen vermieden werden.

#### **4) MEDIA@Komm-Transfer**

Das Nachfolgeprojekt der Initiative Deutschland-Online war „MEDIA@Komm-Transfer“.<sup>66</sup> Dieses startete auf der CeBIT 2004 und lief insgesamt drei Jahre.

Das Hauptziel des Projektes war es, kommunale und regionale Electronic Government-Initiativen zu verknüpfen und so den Wissenstransfer zwischen den einzelnen Körperschaften zu unterstützen. Letztlich wollte man dem Ideal des virtuellen Rathauses möglichst nahe kommen.

Ein weiterer Schwerpunkt von MEDIA@Komm-Transfer war die internationale Kooperation mit den Staaten Russland und China, die sich ebenfalls zum Ziel gesetzt

---

<sup>65</sup> vgl. <http://www.deutschland-online.de>.

<sup>66</sup> Siehe unter: <http://www.mediakomm-transfer.de>.

haben, ihre Verwaltung unter Einsatz von Informationstechnologien zu modernisieren.

Im Rahmen des Projektes wurde auch mehrmals der Best-Practice-Award MEDIA@Komm-Transfer verliehen, der mit einem Preisgeld zur Umsetzung der geplanten Projekte dotiert war.

Bei der ersten Verleihung im Jahr 2004 wurden ein Projekt der Freien und Hansestadt Hamburg, sowie zwei Projekte des Landkreises Segeberg ausgezeichnet. Im folgenden Jahr ging die Auszeichnung an die Städte Ulm, Neu-Ulm sowie Nürnberg und Würzburg. Ebenfalls nominiert waren die Stadt Freiburg im Breisgau und der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Im dritten Jahr ging die Auszeichnung an den Landkreis Ludwigslust sowie die Städte Hagen und Nürnberg.<sup>67</sup>

Das Projekt Media@Komm-Transfer wurde bereits abgeschlossen.

### **5) Aktionsplan Deutschland-Online**

Am 22. Juni 2006 wurde der „Aktionsplan Deutschland Online“ von den Regierungschefs in Bund und Ländern verabschiedet.

Der Aktionsplan konzentriert sich auf wenige, ausgewählte Vorhaben. Hierzu zählen Infrastrukturprojekte für die bessere elektronische Zusammenarbeit über sämtliche Verwaltungsebenen hinweg sowie für wichtige Massenverfahren.

Mit Hilfe des Aktionsplans soll die Möglichkeit geschaffen werden, die wichtigsten Verwaltungsdienstleistungen aller staatlichen Ebenen ohne Zuständigkeits- und Medienbrüche ins Internet zu stellen. Alle Bundesbehörden sollen gemeinsam mit den Ländern und Kommunen die Modernisierung gemeinsamer Verwaltungsabläufe und Electronic Governmentanwendungen derart entwickeln, dass sie von anderen Behörden übernommen werden können.<sup>68</sup>

Die Resultate und Erfahrungen, die im Rahmen von Deutschland-Online realisiert wurden, standen den Beteiligten zur Verfügung. Hierdurch konnten bereits erarbeitete Kenntnisse und Informationen untereinander ausgetauscht werden. Dies

---

<sup>67</sup> Vgl. <http://www.mediakomm-transfer.de>.

<sup>68</sup> Innovationspolitik, S. 18.

diente zahlreichen Behörden als Hilfestellung bei der Entwicklung ihres eigenen Internetauftritts und der Bereitstellung von Online-Dienstleistungen.

In der Umsetzung der Vorhaben waren immer ein oder mehrere Federführer für ein Projekt verantwortlich. Dabei übernahm der jeweilige Federführer die zentralen Aufgaben und strukturierte diese.

Hierfür wurde eine standardisierte Software entwickelt, die aufgrund ihrer Beschaffenheit vom Lizenzinhaber weiterentwickelt werden kann.<sup>69</sup>

## **6) E-Government 2.0**

Ausgehend von den Erfahrungen mit „BundOnline 2005“ und „Deutschland-Online“ hat die Bundesregierung am 13.9.2006 das Programm „E-Government 2.0“ beschlossen und die Bundesressorts beauftragt, sich aktiv zu beteiligen.<sup>70</sup> Sie sollen das Programm umsetzen. Die Koordinierung erfolgt durch das Bundesministerium des Innern.

Im Jahr 2007 wurden die Onlinedienstleistungen zum Abruf der Bilder des Bundesarchivs<sup>71</sup>, eine ausgebaute Vergabeplattform<sup>72</sup> sowie ein elektronischer Antrag auf die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit<sup>73</sup> bereitgestellt.

Bis zum Jahr 2010 soll der Modernisierungsprozess mit Hilfe des Projektes „E-Government 2.0“ weiter vorangetrieben werden. Hierzu soll das E-Government-Angebot qualitativ und quantitativ sowie bedarfsorientiert ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung verbessert werden.

---

<sup>69</sup> So genannte „Open Source Software“, bei der dem Lizenzinhaber der Quelltext offen gelegt wird, damit ihm eine Weiterentwicklung und Bearbeitung der Software möglich ist.

<sup>70</sup> Siehe [www.e-government2.0.de](http://www.e-government2.0.de).

<sup>71</sup> Vgl. [www.bild.bundesarchiv.de](http://www.bild.bundesarchiv.de).

<sup>72</sup> Vgl. [www.evergabe-online.de](http://www.evergabe-online.de).

<sup>73</sup> Vgl. [portal.bvl.bund.de](http://portal.bvl.bund.de).

Zwischen der Verwaltung und den Unternehmen lassen sich die größten Effizienzpotentiale erzielen. Dies liegt an der Häufigkeit der Kontakte wie auch daran, dass hinter den Kontakten auf jeder Seite Geschäftsprozesse vorhanden sind, die optimiert und bestmöglich synchronisiert werden können. Ein nahtloses elektronisches Zusammenspiel zwischen Unternehmen und Behörden ist bei einigen Verwaltungsverfahren bereits mit Erfolg erprobt worden. Nunmehr sollen in enger Kooperation von Behörden und Wirtschaft weitere innovative elektronische Verbindungen von Prozessketten identifiziert, analysiert und als E-Governmentprojekte aufgesetzt werden. So wurde bereits 2007 das so genannte E-Government-Kompetenzzentrum des Bundes errichtet, das der Wirtschaft als ressortübergreifender Ansprechpartner dienen soll.

Die Bundesregierung plant die Einführung eines elektronischen Personalausweises. Hierzu werden E-Identity-Konzepte erarbeitet. Der elektronische Personalausweis soll mit einer qualifizierten elektronischen Signatur aufgerüstet werden können. Auf diese Weise könnte im elektronischen Geschäftsverkehr die manuelle Unterschrift ersetzt und damit der Abschluss rechtsgültiger Verträge per Internet ermöglicht werden. Die Bundesregierung wirbt insofern mit der Gewährleistung einer sicheren und medienbruchfreien Übermittlung von Daten und Dokumenten.<sup>74</sup>

Derzeit fehlt es für die Abwicklung von Transaktionen im Internet jedoch noch an einer einheitlichen Möglichkeit zur „Online-Identifizierung“. Daher sind viele Internet-Angebote gezwungen, eigene Identifizierungsmechanismen zu entwickeln und bereitzustellen. Hierdurch wird die alltägliche Handhabbarkeit beeinträchtigt und es entstehen Sicherheitsprobleme.<sup>75</sup> Ferner steht dieser Prozess der Entwicklung einheitlicher Standards entgegen.

## **7) Resümee**

Das bestehende Angebot ermöglicht der Verwaltung, der Wirtschaft sowie den Bürgern Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen. In den kommenden Jahren stehen der bedarfsgerechte qualitative und quantitative Ausbau dieses

---

<sup>74</sup> Innovationspolitik, S. 18.

<sup>75</sup> Innovationspolitik, S. 17.

Angebots im Vordergrund.<sup>76</sup> Für den optimalen Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung ist eine ebenenübergreifende Integration von Verwaltungsprozessen notwendig. Gegenwärtig steht diesem Ziel die nach wie vor noch sehr heterogene Internetlandschaft von Bund, Ländern und Kommunen entgegen. Bisher sind medienbruchfreie Abläufe innerhalb der einzelnen Verwaltungsebenen und zwischen ihnen noch die Ausnahme. So liegt die Nutzungshäufigkeit der Internet-Dienstleistungen in vielen Fällen noch deutlich unter den Möglichkeiten. Auch ist eine vollständige elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen in zu vielen Fällen noch nicht möglich.<sup>77</sup>

## **5. Das neue Zustellungsrecht als Ausdruck von Electronic Government**

Um die elektronische Kommunikation zwischen der Verwaltung und dem einzelnen Bürger oder Unternehmen voranzubringen, wurde das 3. VwVfÄndG<sup>78</sup> erlassen. Dieses hatte die Schaffung notwendiger rechtlicher Rahmenbedingungen für eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung zum Ziel.<sup>79</sup> Erreicht wurde dies insbesondere durch § 3 a VwVfG, wonach seitdem die Möglichkeit besteht, die Schriftform durch die elektronische Form zu ersetzen. Gleichzeitig wurde in § 37 VwVfG der elektronische Verwaltungsakt aufgenommen. Die elektronische Übermittlung von Dokumenten ist damit gleichberechtigt neben bereits bestehende Formen des Verwaltungshandelns getreten.

Ferner sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die elektronische Kommunikation auch im Zustellungsrecht zu berücksichtigen. Denn die elektronische Zustellung bildet eine besondere Ausprägung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürgern und Unternehmen mit dem Staat. Im Rahmen der Novelle des VwZG im Jahre 2006 wurde mit § 5 Abs. 4 und 5 VwZG die elektronische Zustellung neu eingeführt und durch die letzte Änderung vom 11.12.2008 mit der Einfügung zwei weiterer Absätze

---

<sup>76</sup> Informationsgesellschaft, S. 54; Innovationspolitik, S. 17.

<sup>77</sup> Hoeren, NJW 2008, S. 2615, 2617.

<sup>78</sup> BGBl I, S. 3322.

<sup>79</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 3; hierzu schon die Entschließung des Bundesrates vom 9.6.2000, BR-Drs. 231/00.

noch umfassender geregelt. Damit hat die Kommunikation mit dem Staat auch im Rahmen des formalisierten Verwaltungsverfahrens der Zustellung den Einfluss von Electronic Government erfahren.<sup>80</sup>

Insbesondere die Tatsache, dass die Neuregelung der elektronischen Zustellung von 2006 bereits im Jahr 2008 eine Weiterentwicklung erfuhr, macht deutlich, dass die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung vom Gesetzgeber bewusst vorangetrieben wurde, um Electronic Government weiter auszudehnen. Daran wird erkennbar, dass die Entwicklung von Electronic Government und die damit verbundenen Ziele bereits mit Hilfe entsprechender Regelungen forciert wurde. Gerade auch im Rahmen der Zustellung soll elektronische Kommunikation vermehrt zum Einsatz kommen. Dementsprechend ist das neue Zustellungsrecht in seiner heutigen Fassung des VwZG ein zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung. Im Rahmen der Neuregelung des Verwaltungszustellungsgesetzes von 2006 wurde der Dokumentenbegriff auf die elektronische Form erweitert. Somit kann mit der elektronischen Zustellung dieselbe Wirkung wie mit jeder anderen bis zu diesem Zeitpunkt gesetzlich normierten Zustellungsart erzielt werden.

Durch die Novelle des VwZG wird die Kommunikation zwischen der Verwaltung und dem Bürger in elektronischer Form gefördert, so dass sie irgendwann zum normalen Usus in der Kommunikation werden kann.

Damit führt das neue Zustellungsrecht dazu, dass die Ziele des Electronic Government auf der Ebene der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger im verwaltungsrechtlichen Einzelfall erreicht werden können. Dann wird auch die vermehrte Durchführung der elektronischen Zustellung einen weiteren Schritt in der Entwicklung von Electronic Government darstellen.

---

<sup>80</sup> Näheres hierzu im 2. Teil unter Punkt IV. 2. Interdependenzen mit dem Verfahrensrecht.

## 2. Teil – Das neue Zustellungsrecht

Die Zustellung im Verwaltungsrecht war bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts nicht gesetzlich normiert. Man griff seinerzeit auf die im Reichsrecht bereits bestehende ZPO zurück.<sup>81</sup> Erst zu Beginn der 1950er Jahre wurde explizit ein Zustellungsgesetz für die Verwaltung entworfen.<sup>82</sup> Im Jahr 1952 trat dann das VwZG in seiner ursprünglichen Fassung in Kraft.<sup>83</sup> In den darauf folgenden Jahrzehnten haben sich die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik intensiv verändert. Dabei kam es zu einer rasanten Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik. Dabei fand insbesondere seit den 1980er Jahren der Computer einschließlich der sich immer weiter entwickelnden Software Einzug in das alltägliche Leben des Einzelnen und auch in die Arbeitsabläufe der Verwaltung.<sup>84</sup> In den 1990er Jahren kam dann noch die Möglichkeit der Nutzung des Internets dazu. Nachdem zu Beginn des neuen Jahrtausends mit § 3 a VwVfG die elektronische Kommunikation für das Verwaltungsverfahren gesetzlich normiert wurde, sollte auch das Verwaltungszustellungsrecht den neuen Lebensumständen in der Bevölkerung und den neuen Arbeitsbedingungen in der Verwaltung angepasst werden. So wurde im Jahr 2005 eine Neufassung des VwZG beschlossen<sup>85</sup>, die zum 1.2.2006 in Kraft trat.<sup>86</sup>

### I. Konzept der Neuregelungen und Gegenüberstellung mit dem alten Recht

Die essentiellen Zustellungsarten der Fassung des VwZG vom 3.7.1952 sind in der Neufassung des VwZG vom 12.8.2005<sup>87</sup> erhalten geblieben.<sup>88</sup> Aufgehoben wurden

---

<sup>81</sup> Sadler, VwZG, Einl. Rn. 1; Engelhardt/App, VwZG, Einführung, Rn. 1.

<sup>82</sup> BR-Drs. 660/51; BT-Drs. I, S. 9, 10.

<sup>83</sup> BGBl I, S. 379.

<sup>84</sup> So auch Rosenbach, DVBl 2005, S. 816.

<sup>85</sup> BR-Drs. 86/05.

<sup>86</sup> BGBl I, S. 2354.

<sup>87</sup> In Kraft getreten am 1.2.2006.

<sup>88</sup> Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde (§ 3 a. F.; § 3 n. F.), Zustellung durch die Post mit Einschreiben (§ 4 a. F.; § 4 n. F.), Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis (§ 5 a. F.; § 5 n. F.), Zustellung an gesetzliche Vertreter (§ 7 a. F.; § 6 n. F.), Zustellung an

die Zustellung durch Vorlage der Urschrift nach § 6 VwZG a. F. sowie die Zustellung an Beamte nach § 16 VwZG a. F.<sup>89</sup> Neu eingeführt wurde die elektronische Zustellung in § 5 Abs. 5 VwZG, die in ihrer neuesten Fassung vom 11.12.2008 aufgrund der Anordnung des Art. 9 a VwVfÄndG um die Absätze 6 und 7 erweitert und damit detaillierter geregelt wurde.<sup>90</sup> Die Aufzählung der verschiedenen Zustellungsarten in den einzelnen Paragraphen des VwZG ist abschließend. Jede weitere Art der Zustellung ist unzulässig.<sup>91</sup> Die einzige Ausnahme bildet die Zustellung an Seeleute und Binnenschiffer durch die Wasserschutzpolizei gegen Empfangsbekanntnis, welche auf Gewohnheitsrecht beruht.<sup>92</sup> Ist die Zustellung gesetzlich vorgesehen, so ist die einfache Bekanntgabe ausgeschlossen.<sup>93</sup>

Die Grundidee der Neuregelung liegt in der Vereinfachung und Erleichterung behördlicher Vorgänge und einem damit einhergehenden Bürokratieabbau. Insbesondere durch die elektronische Zustellung sollen Transportzeiten deutlich verkürzt sowie Kosten für Papier, Toner, Archivierung, Versand und Personal eingespart werden.<sup>94</sup>

Nach der alten Fassung des Verwaltungszustellungsgesetzes wurde im Rahmen der einzelnen Zustellungsarten stets von einem „Schriftstück“ gesprochen. Hierzu gehörten lediglich körperliche Urkunden. Dieser Begriff beinhaltete somit ausschließlich eine auf Papier oder einem ähnlich geeigneten Substrat fixierte menschliche Gedankenerklärung.<sup>95</sup> Mit der Neufassung wurde die Bezeichnung „Schriftstück“ durch den Begriff „Dokument“ ersetzt. Das „Dokument“ bezeichnet

---

Bevollmächtigte (§ 8 a. F.; § 7 n. F.); Zustellung im Ausland (§ 14 a. F.; § 9 n. F.), Öffentliche Zustellung (§ 15 a. F.; § 10 n. F.).

<sup>89</sup> Kremer, NJW 2006, 332, 332.

<sup>90</sup> BGBl I, S. 2418, 2422.

<sup>91</sup> Kruse in: Tipke/Kruse, Einl. VwZG, Rn. 3.

<sup>92</sup> St. Rspr., vgl. Rheinschiffahrts-OG Köln MDR 54, 119; Schifffahrts-OG Hamm, NJW 1965, 1613, 1613; AG Bremerhafen NJW 1967, 1721, 1722; Engelhardt/App, § 2 Rn. 12.

<sup>93</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 2.

<sup>94</sup> Vgl. Reiner mann/von Lucke, Electronic Government, S. 144 ff., 160 ff.

<sup>95</sup> Rosenbach, DVBl 2001, 332, 335.

neben Briefen nebst Anlagen<sup>96</sup> sowie Päckchen und Paketen auch elektronisch übermittelte Dokumente, wie beispielsweise Tele- und Computerfaxe und elektronische Dokumente, wie E-Mails.<sup>97</sup> Der Begriff des Dokuments dient somit als Oberbegriff für eine zustellungsfähige Mitteilung auch in Form eines Schriftstückes oder eines elektronischen Dokuments.<sup>98</sup> Damit wurde im Vergleich zur früheren Rechtslage der sachliche Anwendungsbereich des Verwaltungszustellungsgesetzes erweitert.

Die einzelnen Neuregelungen des VwZG stellen sich im Vergleich zum alten Recht wie folgt dar:

## 1. Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich ergibt sich unmittelbar aus der gesetzlichen Regelung des § 1 VwZG n. F. Nach Absatz 1 der Neufassung<sup>99</sup> erstreckt sich dieser neben Bundesbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Landesfinanzbehörden nunmehr auch auf bundesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts. Damit hat der Anwendungsbereich eine Erweiterung erfahren.<sup>100</sup> Private Personen sind hingegen nicht berechtigt, der Post einen Auftrag zur Zustellung nach dem VwZG zu erteilen.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 10; BFH BB 1985, S. 386.

<sup>97</sup> Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817; Tegethoff, JA 2007, 131, 132.

<sup>98</sup> BT-Drs. 15/5216, S. 11; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, 1281, 1289; Schliesky, NVwZ 2003, 1322, 1324.

<sup>99</sup> Wortlaut von § 1 Abs. 1 VwZG n. F.:

„Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für das Zustellungsverfahren der Bundesbehörden, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und der Landesfinanzbehörden.“

<sup>100</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 VwZG a. F.:

„Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für das Zustellungsverfahren der Bundesbehörden, der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und der Landesfinanzbehörden.“

<sup>101</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 3.

Da Absatz 2 der alten Fassung<sup>102</sup> aufgehoben wurde, ist nunmehr der ehemalige Absatz 3 als Absatz 2 der neuen Fassung normiert.

Nach Absatz 2 der Neufassung<sup>103</sup> findet das VwZG immer dann Anwendung, wenn die Zustellung in einem anderen Gesetz oder durch eine Behörde angeordnet wird.<sup>104</sup> Unter den Begriff „Gesetz“ des § 1 Abs. 2 VwZG n. F. fallen auch Verordnungen und Satzungen. Im Rahmen der Anordnung nach § 1 Abs. 2 VwZG handelt die Behörde nach ihrem Ermessen.<sup>105</sup> Eine solche Ermessensentscheidung kommt insbesondere bei belastenden Verwaltungsakten, bei Einspruchs- und Beschwerdeentscheidungen, bei Ladungen, Frist- und Terminbestimmungen, soweit nicht schon gesetzlich vorgeschrieben, sowie bei der Übersendung wichtiger Urkunden in Betracht. Da es sich bei der Anordnung wegen des Fehlens der Außenwirkung nicht um einen Verwaltungsakt handelt, muss sie nicht begründet werden.<sup>106</sup> Sie ist dementsprechend auch nicht justizierbar.<sup>107</sup>

## **2. Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde**

Eine der insgesamt zehn im VwZG abschließend geregelten Zustellungsarten ist die die Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde nach § 3 VwZG. Dabei erteilt die Behörde der Post einen Zustellungsauftrag.

Die Zustellung mittels Postzustellungsurkunde ist heute noch die wichtigste Form der Zustellung, auch nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost und der Liberalisierung des Postverkehrs. Unter den Begriff „Post“ fallen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 VwZG alle Erbringer von Postdienstleistungen. In der Regel handelt es sich hierbei

---

<sup>102</sup> Wortlaut von § 1 Abs. 2 VwZG a. F.:

„Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten ferner, wenn Gesetze des Bundes oder eines Landes sie für  
anwendbar erklären.“

<sup>103</sup> Wortlaut von § 1 Abs. 2 VwZG n. F.:

„Zugestellt wird, soweit dies durch Rechtsvorschrift oder behördliche Anordnung bestimmt ist.“

<sup>104</sup> Eine solche gesetzliche Anordnung findet sich beispielsweise in § 69 Abs. 2 VwVfG, § 44 Abs. 1 WPfIG, § 13 Abs. 3 VwVG, § 309 Abs. 2 AO.

<sup>105</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 8 f.

<sup>106</sup> BFH ZKF 2001, 157.

<sup>107</sup> Tippke, in: Tippke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 1.

um eine Zustellung im Sinne des § 33 Postgesetz (PostG).<sup>108</sup> Der Postdienstleister ist dabei der Lizenznehmer und wird insoweit gemäß § 5 PostG als Beliehener hoheitlich tätig.<sup>109</sup> Nach § 33 Abs. 1 PostG ist ein Lizenznehmer, der Briefzustelldienstleistungen erbringt, verpflichtet, Postsendungen unabhängig von ihrem Gewicht nach den Vorschriften der Prozessordnungen und der Gesetze, die die Verwaltungszustellung regeln, förmlich zuzustellen. Die von § 33 Abs. 1 PostG angeordnete hoheitliche Postzustellung ist für das privatrechtliche Unternehmen der Deutschen Post AG in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen „AGB BRIEF NATIONAL“ näher ausgestaltet. Diese Bestimmungen gelten für die Deutsche Post AG, deren Postagenturen und alle anderen Postdienstleister.<sup>110</sup> So werden die durch die öffentlich-rechtliche Vorschrift des § 33 Abs. 1 PostG angeordneten Rahmenbedingungen für die Zustellung durch die Postdienstleister zum Gegenstand sämtlicher mit der Post zum Zwecke der Zustellung abgeschlossenen Verträge. Daher besteht für die Postdienstleister nicht nur die einseitige Verpflichtung durch die bestehende Gesetzeslage, die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und dabei insbesondere § 33 Abs. 1 PostG, einzuhalten. Vielmehr führt die nähere Ausgestaltung in den AGB BRIEF NATIONAL dazu, dass die Postdienstleister sich selbst und darüber hinaus ihre Vertragspartner vertraglich zur Durchführung einer ordnungsgemäßen und damit gesetzeskonformen Zustellung verpflichten. Bei den Vertragspartnern, die die Post mit der förmlichen Zustellung beauftragen, kann es sich freilich nur um Hoheitsträger handeln.

Die Zustellungsmöglichkeit durch Aufgabe zur Post bezieht sich nicht lediglich auf öffentlich-rechtliche Dokumente. Vielmehr kann die Behörde auch in zivilrechtlichen Angelegenheiten auf diesem Wege förmlich zustellen.<sup>111</sup>

Bei der Zustellung nach § 3 VwZG übergibt die Behörde das zuzustellende Dokument in einem verschlossenen Umschlag zusammen mit einem vorbereiteten

---

<sup>108</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 2 Rn. 11.

<sup>109</sup> Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817; Bergner, DStZ 1997, S. 225; Löwe/Löwe, ZIP 1997, S. 2002 f; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 13; Tegethoff, JA 2007, 131, 132.

<sup>110</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 1.

<sup>111</sup> OVG Berlin, NVwZ-RR 1998, 464, 465.

Vordruck der Zustellungsurkunde<sup>112</sup> an die Post. Der verschlossene Umschlag befindet sich in einem weiteren Umschlag, bei dem es sich um den Zustellungsauftrag an die Post handelt. Dieser Zustellungsauftrag muss der Post verschlossen übergeben werden. Für die ordnungsgemäße Übergabe nach § 3 Abs. 1 VwZG ist erforderlich, dass die Sendung einer Postannahmestelle überreicht oder an einen Postdienstleister per Post verschickt wird.<sup>113</sup>

Die Zustellung nach § 3 VwZG gilt bereits am Tag ihrer Ausführung als tatsächlich bewirkt. Sie erfolgt somit im Zeitpunkt des Zugangs der Sendung und nicht etwa erst am dritten Tag nach Aufgabe zur Post.<sup>114</sup>

Gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 VwZG sind für die PZU, den Zustellungsauftrag und für den verschlossenen inneren Umschlag, in dem sich das zuzustellende Dokument befindet, Vordrucke nach der Zustellungsvordruckverordnung vom 12.02.2002<sup>115</sup> (ZustVV) zu verwenden.<sup>116</sup> Dementsprechend muss die Behörde auf dem inneren Umschlag gemäß Anlage 2 der ZustVV die Adresse der Behörde, die Adresse des Zustellungsempfängers und eventuell die nach dem Muster der Anlage 2 zu § 1 Nr. 2 ZustVV möglichen Vermerke der Behörde sowie das Aktenzeichen des zuzustellenden Dokuments anführen.<sup>117</sup> Nach dem Muster der Anlage 3 zu § 1 Nr. 3 ZustVV hat die Behörde auch auf dem Zustellungsauftrag ihre Adresse sowie die des

---

<sup>112</sup> Dabei handelt es sich um die so genannte Postzustellungsurkunde, im Folgenden PZU genannt.

<sup>113</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 9.

<sup>114</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 14; BFH NVwZ 1992, 815, 816.

<sup>115</sup> BGBl I, S. 671, 1019, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23.04.2004 – BGBl I, S. 619.

<sup>116</sup> BT-Drs. 15/5216, S. 11, Kremer, NJW 2006, 332, 332; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 111; Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 8. Gleiches gilt für den Fall, dass die Post eine Ersatzzustellung durch Niederlegung der Sendung bei einer von der Post dazu bestimmten Stelle nach § 3 Abs. 1 und 2 VwZG i. V. m. § 181 ZPO vorzunehmen hat. Dann muss die Post dem Adressaten gemäß § 181 Abs. 1 S. 3 ZPO eine schriftliche Mitteilung über die Niederlegung zukommen lassen. Für diese Mitteilung sind gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 VwZG ebenfalls die Vordrucke der ZustVV anzuwenden.

<sup>117</sup> BFH BStBl 1995, 898, 899; 2000, 520, 521; 2004, 540, 541; 2006, 214, 215; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 4; Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817.

Zustellungsstützpunktes und die Anzahl der Postzustellungsaufträge zu vermerken.<sup>118</sup>

Der alten Fassung von § 3 VwZG lag die ZustVV dementsprechend noch nicht zugrunde. In § 3 Abs. 1 S. 2 VwZG a. F. war daher noch ausdrücklich angeordnet, die Sendung mit der Anschrift des Empfängers, der Bezeichnung der absendenden Dienststelle sowie einer Geschäftsnummer und einem Vordruck für die PZU zu versehen. Nach der Neufassung wird das äußere Erscheinungsbild der Sendung nunmehr detailliert von der ZustVV bestimmt, weshalb ein Verweis des neuen § 3 Abs. 2 S. 3 VwZG auf die Verordnung genügt.

Die Behörde muss sowohl auf der zuzustellenden Sendung als auch auf der PZU die gemeinsame Geschäftsnummer angeben. Hierdurch werden die Übereinstimmung und die Unverändertheit des Inhaltes der verschlossenen Sendung gewährleistet.<sup>119</sup> Ferner stellt die Angabe der Geschäftsnummer die urkundliche Beziehung zwischen der PZU und dem Dokument her.<sup>120</sup> Wenn mehrere Dokumente mit unterschiedlichen Aktenzeichen gemeinsam zugestellt werden, müssen auf dem Umschlag alle Aktenzeichen vermerkt sein.<sup>121</sup> Dokumente, deren Aktenzeichen nicht oder falsch angeführt sind, werden nicht wirksam zugestellt. Die Zustellung von korrekt bezeichneten Dokumenten erfolgt hingegen wirksam.<sup>122</sup>

#### **a) Inhalt der Postzustellungsurkunde**

Die PZU ist ausweislich der Überschrift und des Wortlautes der Norm im Rahmen der Zustellung nach § 3 VwZG jeder Sendung beizufügen. Gerade dadurch ist diese Zustellungsart gekennzeichnet. Bei der PZU handelt es sich um eine öffentliche Urkunde im Sinne des § 418 ZPO, die den Beweis dafür bietet, dass der

---

<sup>118</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 9.

<sup>119</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 3.

<sup>120</sup> BFH BStBl 2004, 540, 542.

<sup>121</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 6; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 9.

<sup>122</sup> BFH NV 1999, 186, 188.

Postzusteller die Zustellung ordnungsgemäß durchgeführt hat.<sup>123</sup> Der Adressat kann jedoch den Gegenbeweis für die Unrichtigkeit der Beurkundung erbringen.<sup>124</sup> Hierzu muss er durch substantiierten Vortrag den vollen Beweis für einen gegenläufigen Geschehensablauf erbringen.<sup>125</sup>

Wurden im Adressfeld der PZU ohne nähere Begründung Änderungen vorgenommen, so wirkt sich dies nachteilig auf ihre Beweiskraft aus.<sup>126</sup> Die Beweiskraft der Zustellungsurkunde erlischt komplett, wenn mit diesen Änderungen im Adressfeld eine Mehrzahl an erfolglosen Zustellungsversuchen als Voraussetzung einer Niederlegung des Dokuments dokumentiert werden sollten.<sup>127</sup> Die Beweisvermutung erstreckt sich auch darauf, dass das Dokument in einem verschlossenen Umschlag zugestellt wurde.<sup>128</sup>

Enthalten muss die PZU die namentliche Bezeichnung der Person, an die zugestellt werden soll sowie die Bezeichnung der Person, die neben dem Adressaten zur Entgegennahme des Dokuments berechtigt ist. Zustellungsempfänger ist der Adressat des Verwaltungsaktes.

Bei Ersatzzustellungen<sup>129</sup> sind es im Fall der Zustellung in der Wohnung die erwachsenen Familienmitglieder, in der Familie beschäftigte Personen oder auch erwachsene ständige Mitbewohner. Bei der Ersatzzustellung in Geschäftsräumen zählt zu den in der PZU aufzuführenden Adressaten auch eine dort beschäftigte Person. Wohnt die Person, an die zugestellt werden soll, in einer Gemeinschaftseinrichtung, hat die Ersatzzustellung beim Leiter der Einrichtung oder einem dazu ermächtigten Vertreter zu erfolgen. Dementsprechend muss dessen Name auch auf der PZU notiert werden. Bei einer Ersatzzustellung muss ferner anhand von Tatsachen der Grund für diese Art der Zustellung dargestellt werden.

---

<sup>123</sup> BVerfG NJW-RR 2002, 1008, 1008; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 37; Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817; Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>124</sup> BFH BStBl 1994, 603, 605; 1997, 638, 639; BGH NJW 2001, 832, 832.

<sup>125</sup> BVerwG NJW 1984, 2962, 2962; BFH BStBl. 1997, 638, 639; BFH NV 1999, 961, 963.

<sup>126</sup> Kintz, JuS 1997, S. 1117.

<sup>127</sup> VGH Kassel NJW 1996, 1075, 1075.

<sup>128</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 48.

<sup>129</sup> Näheres zur Ersatzzustellung im 2. Teil unter Punkt I. 2. b) Ersatzzustellung.

Ferner sind dabei die Umstände und die Art und Weise der Abgabe der schriftlichen Mitteilung zu vermerken.

Im Falle der Zustellung an gesetzliche Vertreter nach § 6 VwZG<sup>130</sup> oder Bevollmächtigte im Sinne des § 7 VwZG<sup>131</sup> müssen diese in die PZU eingetragen werden. Bei der Zustellung an Bevollmächtigte muss die PZU den Vermerk enthalten, dass die Vollmachtsurkunde des Bevollmächtigten vorgelegen hat.<sup>132</sup>

Eine falsche Schreibweise oder unvollständige Namensangabe ist so lange unschädlich, wie die Person noch identifizierbar ist und keine Verwechslungsgefahr besteht.<sup>133</sup> Wenn diese Angabe fehlt, ist die Zustellung unwirksam.<sup>134</sup>

Sollte einmal ein Fall der unberechtigten Annahmeverweigerung vorliegen, so muss die PZU mit der Angabe versehen werden, wer die Annahme des Dokuments verweigert hat und ob der Brief am Ort der Zustellung zurückgelassen wurde oder die Post die Sendung an den Absender zurück geschickt hat. Darüber hinaus darf auch der Hinweis darauf nicht fehlen, dass der Tag der Zustellung auf dem Umschlag, der das zuzustellende Schriftstück enthält, in der Akte der sachbearbeitenden Behörde vermerkt ist. Stimmen das Datum auf der PZU und auf dem Briefumschlag nicht überein, wird keine Frist für eine Rechtsbehelfsbelehrung in Lauf gesetzt. Dies gilt auch, falls das Datum unleserlich oder mehrdeutig ist.<sup>135</sup> Sollte die PZU verloren gegangen sein, bleibt die Zustellung wirksam. Jedoch trägt die Behörde allein die Beweislast dafür, dass das Dokument ordnungsgemäß zugestellt wurde.<sup>136</sup> Für den Fall, dass der Erhalt des Dokuments ohne genaue Zeitermittlung der tatsächlich erfolgten Zustellung bewiesen werden kann, läuft die Rechtsmittelfrist erst ab dem Zeitpunkt des Nachweises.<sup>137</sup> Die Zustellung ist unwirksam, wenn dieselbe PZU zur

---

<sup>130</sup> Hierzu näheres im 2. Teil unter Punkt I. 5. Zustellung an gesetzliche Vertreter.

<sup>131</sup> Hierzu näheres im 2. Teil unter Punkt I. 6. Zustellung an Bevollmächtigte.

<sup>132</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 40.

<sup>133</sup> FG Köln EFG 1999, 359, 360.

<sup>134</sup> OLG Hamburg MDR 1993, 685, 687.

<sup>135</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 43; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 37.

<sup>136</sup> BGH VersR 1981, S. 447; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 19; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 50.

<sup>137</sup> BFH NVwZ 1988, 768, 768; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 50.

Beurkundung mehrerer Zustellungsvorgänge bei verschiedenen Wohnungen ein- und desselben Empfängers verwendet wird.<sup>138</sup>

Auf der PZU sind auch der Ort einschließlich Straße, Hausnummer, Postleitzahl sowie die Ortsbezeichnung und das Datum, auf Anordnung der Geschäftsstelle auch die Uhrzeit der Zustellung zu vermerken.<sup>139</sup> Ferner müssen Name, Vorname und Unterschrift des Zustellers sowie das beauftragte Unternehmen respektive die ersuchte Behörde angegeben werden.<sup>140</sup> Die PZU ist der Behörde nach § 3 Abs. 2 Satz 1 VwZG i. V. m. § 182 Abs. 3 ZPO unverzüglich zuzuleiten. Auch im öffentlichen Zustellungsrecht bedeutet unverzüglich, dass die jeweilige Handlung ohne schuldhaftes Zögern vorzunehmen ist.<sup>141</sup>

In § 3 Abs. 1 VwZG werden zwar diejenigen Unterlagen festgelegt, die der Post von der Behörde übergeben werden müssen. Das eigentliche Zustellungsverfahren ist jedoch in § 3 Abs. 2 VwZG bestimmt, der auf die §§ 177 bis 182 ZPO verweist.<sup>142</sup> Diese Verweisung auf die ZPO wurde im Rahmen der Novellierung in das VwZG erstmals aufgenommen.<sup>143</sup> Sie erfolgte zum Zwecke der Vereinheitlichung der Zustellungsverfahren im Verwaltungs- und Zivilrecht. In § 182 ZPO ist die Verpflichtung zur Erstellung der Zustellungsurkunde sowie ihr Mindestinhalt und die Pflicht zur unverzüglichen Rückleitung der PZU an die Behörde geregelt.

## **b) Ersatzzustellung**

Nach § 177 ZPO kann das Dokument der Person, an die zugestellt werden soll, an jedem Ort übergeben werden, an dem der Zusteller sie antrifft. Gemäß § 178 ZPO kann eine Ersatzzustellung erfolgen. Hierbei handelt es sich um die ersatzweise Zustellung an geeignete Personen in der begründeten Erwartung, dass diese das Schriftstück unverzüglich an den Adressaten weiterleiten.<sup>144</sup> Sinn und Zweck dieser Regelung ist die Gewährleistung der Rechtssicherheit im Verwaltungsverfahren.

---

<sup>138</sup> VGH Kassel, NJW 1990, 467, 468.

<sup>139</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 44.

<sup>140</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 45.

<sup>141</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 46.

<sup>142</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 3.

<sup>143</sup> Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>144</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 10.

Hierzu soll die Übermittlung durch treue Hände einer Vertrauensperson bewirkt werden.<sup>145</sup> Eine Ersatzzustellung kommt immer dann in Betracht, wenn der Empfänger nicht anzutreffen ist. Dies ist dann der Fall, wenn zwischen ihm und dem Zusteller eine Begegnung nicht stattfindet.<sup>146</sup> Ob und wann der Adressat tatsächlich Kenntnis von dem Dokument erhält, ist für die Wirksamkeit der Ersatzzustellung ohne Belang.<sup>147</sup> Sollte die zum Empfang berechtigte Person dem Adressaten das Dokument nicht überreichen, kann er lediglich Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragen.<sup>148</sup>

Eine Ersatzzustellung ist nach § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO in der eigenen Wohnung des Adressaten möglich, wenn dieser nicht anwesend ist. Wohnung im Sinne des § 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO ist unabhängig vom Wohnsitz die Räumlichkeit, in der der Empfänger zur Zeit der Zustellung tatsächlich wohnt<sup>149</sup>.

Der Begriff des Wohnens ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie der Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet.<sup>150</sup> Hierzu muss der Adressat die betreffende Räumlichkeit hauptsächlich zum Leben und insbesondere auch zum Schlafen nutzen.<sup>151</sup> Nicht erforderlich ist die polizeiliche Anmeldung oder der Wohnsitz im Sinne des § 7 BGB.<sup>152</sup>

In der Wohnung darf das Dokument an erwachsene Familienangehörige zugestellt werden. Erwachsensein setzt eine körperliche und geistige Reife voraus, die die Ersatzperson befähigt, die Bedeutung der Zustellung zu erkennen und sich entsprechend zu verhalten.<sup>153</sup> Volljährigkeit ist nicht erforderlich. Für den Zusteller

---

<sup>145</sup> BVerwG, DVBl 2002, 339, 341.

<sup>146</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 14; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 24.

<sup>147</sup> LG Berlin, Rpfleger 1997, S. 120; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 52.

<sup>148</sup> BFH DStRE 2004, 786, 787; BGH NJW 1990, 1666, 1667.

<sup>149</sup> BGH NJW-RR 1997, 1161, 1161.

<sup>150</sup> BVerwG NJW 1996, 893, 896.

<sup>151</sup> BVerwG NJW 1991, 1904, 1905; VGH München NJW 1991, 1249, 1250.

<sup>152</sup> BFH BStBl 1988, 92, 94; 1994, 603, 604; BFH NV 1986, 711, 713; 1989, 523, 525; 1992, 474, 476.

<sup>153</sup> BFH NV 1993, 300, 303; Stöber, in: Zöller, ZPO, § 178 Rn. 13.

kommt es allein auf das äußere Erscheinungsbild an, insoweit hat dieser keine anderen Möglichkeiten, sich vom Erwachsensein zu überzeugen.<sup>154</sup> Zu den Familienangehörigen zählen neben Ehegatten, Kindern, Eltern und Lebenspartnern auch Verschwägerte und Verlobte.<sup>155</sup> Im Gegensatz zur früheren Rechtslage braucht der Familienangehörige nicht dauerhaft in den Hausstand des Empfängers eingegliedert zu sein.<sup>156</sup>

Eine Ersatzzustellung in der Wohnung nach § 3 Abs. 2 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO kann auch durch Überreichen der Sendung an eine in der Familie beschäftigte Person vorgenommen werden. Hierzu muss das Beschäftigungsverhältnis für eine gewisse Dauer bestehen.<sup>157</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob die beschäftigte Person vom Adressaten selbst oder von dem Ehepartner angestellt worden ist.<sup>158</sup> Auch eine Reinigungskraft kann unter diese Bezeichnung fallen. Voraussetzung ist in jedem Falle, dass es sich um eine erwachsene Person handelt. Dies ergibt sich aus dem Rechtsgedanken des § 113 BGB.<sup>159</sup> Nicht unter den Begriff der im Haushalt beschäftigten Person gehören bloß vorübergehend tätige Aushilfen.<sup>160</sup>

Ferner kann eine Ersatzzustellung in der Wohnung nach § 3 Abs. 2 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO durch Übergabe der Sendung an einen erwachsenen ständigen Mitbewohner erfolgen. Dieser muss kein Mitglied der Familie sein.<sup>161</sup> Ob es sich bei der betreffenden Person tatsächlich um einen ständigen Mitbewohner handelt, muss im jeweiligen Einzelfall nach dem bestehenden Erscheinungsbild beurteilt werden.<sup>162</sup> Wenn sich die Wohngemeinschaft über mehrere Stockwerke erstreckt, kann von einem ständigen Mitbewohner keine Rede mehr sein.<sup>163</sup>

---

<sup>154</sup> BFH NV 1993, 300, 303.

<sup>155</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 16; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 16 ff.

<sup>156</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 16.

<sup>157</sup> OLG Hamm NJW 1983, 694, 694.

<sup>158</sup> FG Berlin EFG 1985, S. 319.

<sup>159</sup> Thomas/Putzo, ZPO, § 178 Rn. 12.

<sup>160</sup> Baumbach/Lauterbach, ZPO, § 178 Rn. 13.

<sup>161</sup> Baumbach/Lauterbach, ZPO, § 178 Rn. 14; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 17.

<sup>162</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 17.

<sup>163</sup> Vgl. BGH NJW 2001, 1946, 1947.

Da sich der Empfänger tagsüber häufig außerhalb seiner Wohnung aufhält, besteht die gleichwertige Möglichkeit, die Zustellung in seinem Geschäftsraum vorzunehmen.<sup>164</sup> Ist der Adressat dort nicht anzutreffen, kann gemäß § 3 Abs. 2 VwZG i. V. m. § 178 Abs. Nr. 2 ZPO im Geschäftsraum des Adressaten ebenfalls eine Ersatzzustellung stattfinden. Voraussetzung ist, dass dieser den Geschäftsraum derart unterhält, dass eine Möglichkeit der Zustellung gegeben ist. Der Geschäftsraum ist unabhängig von der Berufs- oder Gewerbeausübung der Raum, den der Zustellungsadressat für seine Berufs- oder Gewerbeausübung unterhält und der als Geschäftsraum auch von Unbeteiligten erkennbar ist.<sup>165</sup> Dabei handelt es sich in der Regel jedoch nur um diejenigen Räume, die für den Publikumsverkehr offen stehen und zu denen der zur Zustellung Beauftragte Zutritt hat.<sup>166</sup> Insoweit dürfen Postsendungen jeder Art in einem Geschäftsraum zugestellt werden, auch wenn es sich um persönliche oder amtliche Dokumente handelt. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage muss es sich bei dem Ersatzempfänger nicht mehr um einen Gewerbegehilfen handeln. Aus dem Umstand, dass der Inhaber des Geschäftes dem Beschäftigten das Lokal zur alleinigen vorübergehenden Obhut überlässt, kann geschlossen werden, dass der Inhaber dem Beschäftigten auch das für die Zustellung erforderliche Vertrauen entgegen bringt.<sup>167</sup> Bei Auszubildenden ist ein Mindestalter von 14 Jahren erforderlich.<sup>168</sup>

Ein weiterer Ort, an dem eine Ersatzzustellung erfolgen kann, ist gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 Nr. 3 ZPO die so genannte Gemeinschaftseinrichtung. Hierzu zählen Krankenhäuser, Altenheime, Lehrlings- und Studentenheime, Frauenhäuser, Arbeiterwohnheime, Haftanstalten, Kasernen und ähnliche Einrichtungen.<sup>169</sup> Dabei ist es unerheblich, ob die Einrichtung öffentlicher oder privater Natur ist. Das Gesetz nimmt insofern keine Unterscheidung vor.<sup>170</sup>

---

<sup>164</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 10.

<sup>165</sup> OLG Frankfurt MDR 1999, 498, 500.

<sup>166</sup> BVerwG, NVwZ 2005, 1331, 1332; Engelhardt/App, VwZG, § 3, Rn. 23.

<sup>167</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 47.

<sup>168</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 24.

<sup>169</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 22; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 25; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 57.

<sup>170</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 57.

Voraussetzung für eine wirksame Ersatzzustellung ist vielmehr, dass die Gemeinschaftseinrichtung ihrer Bestimmung nach dem Wohnen von Personen dient und dass der Adressat tatsächlich zum Zeitpunkt der Ersatzzustellung auch tatsächlich dort wohnt.<sup>171</sup>

Kann das Dokument nicht zurückgelassen werden, ist es nach § 3 Abs. 2 S.1 VwZG i. V. m. § 179 S. 2 ZPO an die Behörde zurückzusenden.<sup>172</sup> Im Falle der Verweigerung der Annahme tritt nach § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 179 Abs. 3 ZPO die Fiktion der Zustellung ein, wonach das Dokument als im Zeitpunkt der unberechtigten Annahmeverweigerung als zugestellt gilt.<sup>173</sup>

Die Annahme gilt dann als verweigert, wenn der Adressat oder die zur Entgegennahme befugte Person das Dokument entgegennehmen könnte, dies aber nicht will und sich entsprechend verhält.<sup>174</sup> Unberechtigt ist eine Annahmeverweigerung dann, wenn sie ohne einen rechtlichen Grund erfolgt.<sup>175</sup>

Ist die Ersatzzustellung durch Übergabe an die zum Empfang berechtigte Person nach § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 ZPO nicht ausführbar, kann gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 180 S. 1 ZPO eine Ersatzzustellung durch Einlegen in den Briefkasten oder in eine ähnliche zu der Wohnung oder dem Geschäftsraum gehörende vergleichbare Vorrichtung, die der Adressat für den Postempfang eingerichtet hat, erfolgen. Zu den Empfangsvorrichtungen gehört auch der Postschlitz in der Wohnungstür.<sup>176</sup>

Die Zustellung gilt gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 180 S. 2 ZPO in dem Zeitpunkt des Einlegens der Sendung als bewirkt. Hierbei beurkundet der Zusteller, dass er die Zustellung in der Wohnung oder in dem Geschäftsraum nicht durchführen konnte und deshalb das Dokument in den Briefkasten respektive in die vergleichbare Vorrichtung legen musste. Um was für eine Empfangseinrichtung es sich dabei

---

<sup>171</sup> Thomas/Putzo, ZPO, § 178 Rn. 19; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 25.

<sup>172</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 30.

<sup>173</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 27; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 26; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 67.

<sup>174</sup> Thomas/Putzo, ZPO, § 179 Rn. 2; Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 28.

<sup>175</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 26.

<sup>176</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 73.

jeweils gehandelt hat, braucht der Zusteller nicht anzugeben.<sup>177</sup> Auf dem Umschlag des Dokuments hat er gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 180 S. 3 ZPO das Datum der Zustellung zu vermerken.

Die Ersatzzustellung kann gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 181 ZPO auch durch Niederlegung auf der Geschäftsstelle des Amtsgerichts, in dessen Bezirk der Ort der Zustellung liegt, erfolgen<sup>178</sup>. Sofern die Post mit der Zustellung beauftragt wird, ist das zuzustellende Dokument bei einer von der Post dafür bestimmten Stelle niederzulegen. Unter einer von der Post bestimmten Stelle der Niederlegung versteht man eine so genannte Postanstalt. Zu diesem Sammelbegriff gehören Postämter, Postagenturen, Stützpunkte und Filialen.<sup>179</sup> Bei der Beauftragung privater Zustelldienste hat die Behörde darauf zu achten, dass der jeweilige Erbringer der Postdienstleistung die Anforderungen des § 3 Abs. 2 VwZG erfüllt.<sup>180</sup> Insbesondere muss er eine Niederlegungsstelle im Sinne des § 181 Abs. 1 S. 2 ZPO eingerichtet haben.<sup>181</sup>

Voraussetzung für die Ersatzzustellung durch Niederlegung ist, dass das Dokument dem Empfänger nicht ausgehändigt werden kann und eine Ersatzzustellung nach §§ 178 Abs. 1 Nr. 3, 180 ZPO nicht durchführbar ist. Im Falle einer unberechtigten Verweigerung findet vorrangig § 179 ZPO Anwendung.<sup>182</sup> Bei der Niederlegung wird die Niederlegungsstelle lediglich zur Zwischenstation, so dass die förmliche Zustellung bei dieser Art der Übermittlung ausgeschlossen ist. Die zwischengelagerten Briefe werden dem Empfänger nur dann zugesandt, wenn dieser einen entsprechenden Antrag stellt. Die Kosten hierfür muss er selber tragen. Stellt der Adressat keinen Antrag auf Zusendung an seine Adresse, verbleibt das

---

<sup>177</sup> BGH NJW 2006, 150, 152.

<sup>178</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 21, 78; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 32.

<sup>179</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 33.

<sup>180</sup> Gemäß § 2 Abs. 2 VwZG fallen unter den Begriff „Post“ sämtliche Erbringer von Postdienstleistungen.

<sup>181</sup> Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817.

<sup>182</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 30.

verwahrte Schriftstück bei der Niederlegungsstelle. Insoweit besteht jedoch die Gefahr, dass der Empfänger die Frist für einen Rechtsbehelf versäumt.<sup>183</sup>

Gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 181 Abs. 1 Satz 3 ZPO ist über die Niederlegung eine schriftliche Mitteilung gegenüber derjenigen Person abzugeben, bei der zugestellt werden soll. Die Mitteilung hat gemäß § 3 Abs. 2 S. 3 VwZG einschließlich Datumsangabe auf dem entsprechenden Vordruck nach der ZustVV zu erfolgen. Erteilt werden muss die Mitteilung unter der Anschrift des Zustellungsadressaten in der bei gewöhnlichen Briefen üblichen Weise. Die „übliche Weise“ richtet sich nach den Umständen im Einzelfall.<sup>184</sup> Nach der Neufassung von § 3 VwZG darf die schriftliche Mitteilung im Gegensatz zur alten Rechtslage nicht länger an den Nachbarn überreicht werden. In einem solchen Fall wäre die Zustellung unzulässig.<sup>185</sup> Mit der ordnungsgemäßen Abgabe der Mitteilung gilt das Dokument nach § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG i. V. m. § 181 Abs. 1 Satz 4 ZPO als zu diesem Zeitpunkt zugestellt.<sup>186</sup>

Die Niederlegung kann auch bei der Behörde erfolgen, die den Zustellungsauftrag erteilt hat, wenn sie ihren Sitz an einem der vorbezeichneten Orte hat. Insoweit weicht § 3 Abs. 2 S. 1 VwZG n. F. von § 181 Abs. 1 S. 2 ZPO ab. Denn danach kann lediglich bei einer von der Post bestimmten Stelle am Ort der Zustellung oder am Ort des Amtsgerichts, in dessen Bezirk der Zustellungsort liegt, niedergelegt werden.<sup>187</sup> Ziel des Gesetzgebers war es insoweit, dem Empfänger zu weite Wege zu ersparen. Amtsgerichte sind zudem meistens so gelegen, dass man sie auch mit dem öffentlichen Nahverkehr gut erreichen kann.<sup>188</sup>

### **3. Zustellung durch die Post mittels Einschreiben**

Zu den abschließend im VwZG geregelten Zustellungsarten gehört gemäß § 4 VwZG die Zustellung durch die Post mittels Einschreiben. Hierbei ist nach wie vor das

---

<sup>183</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 5b.

<sup>184</sup> Sadler, VwZG, § 3 Rn. 81.

<sup>185</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 3 Rn. 36.

<sup>186</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 3 Rn. 34.

<sup>187</sup> Rosenbach, DVBI 2005, 816, 817; Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>188</sup> Rosenbach, DVBI 2005, 816, 817.

Übergabeeinschreiben zulässig. Neu eingeführt wurde im Vergleich zur alten Fassung die Verwendung des Einschreibens mit Rückschein<sup>189</sup>, so dass die Behörde nunmehr ein Wahlrecht zwischen diesen beiden Zustellungsarten hat.

Nicht von § 4 VwZG erfasst und damit unzulässig im Rahmen der Zustellung ist das so genannte Einwurfeinschreiben.<sup>190</sup> Es genügt auch nach neuem Recht nicht den Beweisanforderungen, die mit der förmlichen Zustellung verbunden sind.<sup>191</sup> Hier wird dem Absender ein Einlieferungsnachweis in Form eines Einlieferungsbeleges erteilt. Jedoch findet keine persönliche Übergabe an den Empfänger statt, sondern es erfolgt ein Einwurf in den Briefkasten respektive in eine andere Empfangsvorrichtung des Adressaten.<sup>192</sup> Einige Postdienstleister bieten trotz der geringen Beweiskraft die Möglichkeit des „Einwurfeinschreibens“ an. Da jedoch im Falle des Bestreitens des Zugangs Nachweisschwierigkeiten bestehen, hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, das Einwurfeinschreiben als Variante einer Zustellungsart nach dem VwZG zu normieren.<sup>193</sup>

Auch im Rahmen des § 4 VwZG n. F. ist das Zustellungsrecht des Bundes auf alle Arten von Dokumenten erweitert worden und beschränkt sich nicht mehr wie die alte Fassung auf Schriftstücke.<sup>194</sup> Damit können nunmehr neben Briefen auch Päckchen und Pakete zugestellt werden. Möglich ist nach der neuen Fassung auch, dass ein Dokument einschließlich seiner Anlagen zugestellt werden kann. Damit besteht heute die Möglichkeit, eine Vielzahl von Unterlagen aus ein und demselben Verfahren in einer Sendung zusammen zu fassen.<sup>195</sup>

Die Zustellung nach § 4 VwZG ist keine förmliche Zustellung nach § 33 Abs. 1 S. 1 PostG.<sup>196</sup> Insoweit wird der Lizenznehmer nicht als mit hoheitlichen Befugnissen

---

<sup>189</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 1.

<sup>190</sup> Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>191</sup> Tegethoff, JA 2007, 131, 132; Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>192</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>193</sup> BT-Drs. 15/5216, S. 12; Rosenbach, DVBI 2005, 816, 817.

<sup>194</sup> Rosenbach, DVBI 2005, 816, 817; Kremer, NJW 2006, 332, 333.

<sup>195</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 1; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2003, 806, 807.

<sup>196</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 1, 6; Sadler, VwZG, § 4 Rn. 3.

ausgestatteter Beliehener im Sinne des § 33 Abs. 1 S. 2 PostG tätig.<sup>197</sup> Vielmehr schließt die Behörde mit dem Postdienstleister einen privaten Beförderungsvertrag ab.

Gemäß Abschnitt 4 AGB BRIEF NATIONAL der Deutschen Post AG<sup>198</sup> kann bei Nichtantreffen des Adressaten das Dokument noch an seine Angehörigen oder dessen Ehegatten, an andere in seinen Räumen befindlichen Personen oder an Hausbewohner oder Nachbarn ausgehändigt werden.<sup>199</sup> Insoweit gibt es im VwZG keine gesetzliche Regelung, ob und wann eine Zustellung gegenüber dem Adressaten als wirksam gilt, wenn eine Sendung an den Ersatzempfänger ausgehändigt wurde.<sup>200</sup> Das private Unternehmen Post kann nicht ermächtigt werden, in seinen Allgemeinen Geschäftsbedingungen die Frage der öffentlich-rechtlichen Wirksamkeit einer Zustellung zu regeln.<sup>201</sup> Dementsprechend besteht insoweit eine Gesetzeslücke. Da diese planwidrig ist und eine vergleichbare Interessenlage zur Bewertung des Wirksamwerdens von Willenserklärungen besteht, ist eine analoge Anwendung des § 130 Abs. 1 S. 1 BGB geboten.<sup>202</sup> Nach § 130 Abs. 1 S. 1 BGB wird eine Willenserklärung bei Abwesenheit des Empfängers in dem Zeitpunkt wirksam, in welchem sie ihm zugeht. Der Zeitpunkt des Zugangs ist der Moment, in dem die Willenserklärung derart in den Machtbereich des Empfängers gelangt, dass dieser unter normalen Umständen die Möglichkeit der Kenntnisnahme hat. Der Ersatzempfänger ist insoweit wie ein Empfangsbote zu behandeln. In einem solchen Fall geht die Willenserklärung dem Empfänger in dem Zeitpunkt zu, in dem nach regelmäßigem Verlauf der Dinge mit der Weiterleitung an ihn zu rechnen war. Bei dem Empfangsboten handelt es sich um eine vom Empfänger hierfür bestimmte Person. So verhält es sich auch bei dem Ersatzempfänger. Deshalb ist § 130 Abs. 1 S. 1 BGB entsprechend auf § 4 VwZG und § 175 ZPO anzuwenden.<sup>203</sup>

---

<sup>197</sup> Rosenbach, DVBI 2005, 816, 817; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 1.

<sup>198</sup> Vgl. Abschnitt 4 der AGB BRIEF NATIONAL der Deutschen Post AG; Engelhardt/App, § 4 Rn. 12.; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 4.

<sup>199</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 13.

<sup>200</sup> BSG NJW 2005, 1303, 1304, Zöller, ZPO, § 175 Rn. 3; Thomas/Putzo, ZPO, § 175 Rn. 4.

<sup>201</sup> Kopp/Schenke, VwGO, § 56 Rn. 21.

<sup>202</sup> BSG NJW 2005, 1303, 1304; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 13; Sadler, VwZG, § 4 Rn. 3a.

<sup>203</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 43 f.

Sollte der Empfänger die Annahme verweigern, gilt die Sendung gemäß Abschnitt 4 Abs. 4 AGB BRIEF NATIONAL der Deutschen Post AG als unzustellbar und wird an die Behörde zurückgeschickt. Nach Abschnitt 4 Abs. 5 S. 1 AGB BRIEF NATIONAL der Deutschen Post gilt gleiches, wenn die Abholfrist verstrichen ist. Im Falle der Abholung der Sendung durch den Adressaten gilt die Zustellung erst im Zeitpunkt der Abholung als bewirkt.<sup>204</sup> Nur wenn der Adressat den Empfang auf dem Formblatt oder Rückschein bestätigt, wird ihm die Sendung auch ausgehändigt.<sup>205</sup>

Sollte das Dokument von der Behörde mit dem Vermerk „Eigenhändig“ versehen sein, dann erfolgt die Zustellung durch die Übergabe an den Empfänger. Dabei handelt es sich nicht um eine Ersatzzustellung, sondern um eine Zustellung durch die Post mittels Übergabeeinschreiben nach § 4 VwZG.<sup>206</sup> Das Einschreiben „Eigenhändig“ wird an den Adressaten persönlich oder an einen hierfür Bevollmächtigten, z. B. den Ehegatten<sup>207</sup>, andere Angehörige in der Wohnung oder im Geschäft angestellte Personen übergeben.<sup>208</sup> Bei diesen Personen kann vom Vorliegen einer konkludent erteilten Vollmacht oder einer Anscheinsvollmacht ausgegangen werden.<sup>209</sup> Zu diesen Bevollmächtigten zählen auch Minderjährige, die über die erforderliche Einsichtsfähigkeit dahingehend verfügen, dass sie die Sendung umgehend an den Adressaten weiterzuleiten haben.<sup>210</sup> Die Zustellung wird vom Empfänger dokumentiert, indem er auf dem Auslieferungsbeleg die persönliche Entgegennahme durch eigenhändige Unterschrift bestätigt.<sup>211</sup> Das Dokument gilt bereits im Zeitpunkt der Übergabe an den Bevollmächtigten als zugestellt.<sup>212</sup>

Nach Abschnitt 4 Abs. 3 AGB wird auf Wunsch des Absenders die Übergabe an den Empfänger durch einen Rückschein, der einen gesonderten Beleg darstellt, bestätigt.

---

<sup>204</sup> BVerwGE 85, 213, 214 f.; Mußgnug, in: Maurer/Hendler, Verwaltungsrecht, S. 159; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 14.

<sup>205</sup> Vgl. Abschnitt 4 IV 4 und 4 V 1 AGB BRIEF NATIONAL der Deutschen Post.

<sup>206</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 3; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>207</sup> BSG NJW 1992, 3120, 3120..

<sup>208</sup> § 9 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 PostV; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>209</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 3.

<sup>210</sup> BVerwG NJW 1983, 1574, 1575.

<sup>211</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>212</sup> VGH München NJW 1982, 2660, 2661; BVerwG NJW 1983, 1574, 1575.

Dieser wird umgehend an den Absender zurück geschickt.<sup>213</sup> Der Tag auf dem Rückschein gilt als Zustellungsdatum. Insoweit dient der Rückschein dem Absender als Beweis für die an diesem Tag erfolgte Zustellung.<sup>214</sup>

Im Falle einer Zustellung mittels Einschreiben trägt die Behörde gemäß § 4 Abs. 2 S. 3 VwZG die volle Beweislast dafür, dass und zu welchem Zeitpunkt das Einschreiben dem Empfänger tatsächlich zugegangen ist.<sup>215</sup> Dies gilt auch im Falle der Ersatzzustellung.<sup>216</sup> Die Einlieferungsbescheinigung erfüllt nicht die Beweisanforderungen. Für den Nachweis der Zustellung durch die Behörde ist entweder die Empfangsbestätigung, die von der Post aufbewahrt wird, oder der Rückschein erforderlich.<sup>217</sup> Der Rückschein genügt bereits nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 2 S. 1 VwZG für den Nachweis der Zustellung. Der Rückschein erbringt den vollen Beweis dafür, dass die Erklärung von dem Aussteller des Empfangsbekennnisses abgegeben wurde.<sup>218</sup> Wenn der Nachweis nicht geführt werden kann, weil der Rückschein den Beweisanforderungen nicht genügt oder verloren gegangen ist, gilt die Zugangsvermutung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 VwZG, wonach das Dokument als am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als zugestellt gilt. Dies ist lediglich dann nicht der Fall, wenn es dem Empfänger nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist.<sup>219</sup>

Mit der Fiktion wird für den Empfänger ein Zustellungsprivileg begründet, wonach das Einschreiben auch dann mit dem dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als zugestellt gilt, wenn feststeht, dass es dem Adressaten zu einem früheren Zeitpunkt zugegangen ist.<sup>220</sup> Dies gilt jedoch nicht, wenn das Einschreiben mit einem

---

<sup>213</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>214</sup> Sadler, VwZG, § 4 Rn. 3; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 3.

<sup>215</sup> BSG NJW 1991, S. 63; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 12; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 9; Rosenbach, DVBl 2005, 816, 817.

<sup>216</sup> Sadler, VwZG, § 4 Rn. 13.

<sup>217</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 12.

<sup>218</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 4.

<sup>219</sup> Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 817; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 4; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 4, 5.

<sup>220</sup> BVerwGE 22, 11, 13 f.; BSGE 79, 293, 296.

Rückschein versehen war, dem sich der Tag der Zustellung zweifelsfrei entnehmen lässt. Dann gilt das Datum auf dem Rückschein als Zustellungszeitpunkt.<sup>221</sup> Denn die Zustellfiktion besteht seit der Neufassung des VwZG gemäß § 4 Abs. 2 S. 1 und 2 VwZG nicht mehr für Einschreiben mit Rückschein.<sup>222</sup> Die Drei-Tages-Fiktion tritt auch nicht bei postlagernden Sendungen und beim Einlegen des Dokuments in ein Postabholfach ein. Bei diesen Zustellungsarten ist der Zeitpunkt der Abholung maßgebend.<sup>223</sup>

Nach § 181 ZPO<sup>224</sup> sind Einschreiben von der Zustellung durch Niederlegung ausgeschlossen. Ihre Annahme kann grundsätzlich verweigert werden.<sup>225</sup> Aus diesem Grunde ist die Zustellung per Einschreiben mit Rückschein nur in den Fällen zweckmäßig, in denen mit der Annahme der Sendung durch den Empfänger auch tatsächlich gerechnet werden kann.<sup>226</sup> Zulässig ist insoweit auch die Zustellung an ein Postfach des Adressaten.<sup>227</sup> Dies gilt auch dann, wenn es sich an einem anderen Ort als dem Wohnort des Empfängers befindet.<sup>228</sup>

Gemäß § 4 Abs. 2 S. 4 VwZG ist der Tag der Aufgabe zur Post in den Akten zu vermerken. Die Norm enthält jedoch keine Anforderungen an Form und Inhalt des Aktenvermerks. Aus diesem Grund ist jeder Hinweis in der Akte ausreichend, der auf diesen Tag schließen lässt.<sup>229</sup>

---

<sup>221</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 8.

<sup>222</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 6.

<sup>223</sup> BVerwG HFR 83, S. 491; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 10; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 9.

<sup>224</sup> § 181 ZPO nimmt ausdrücklich nur auf die §§ 178 und 180 ZPO Bezug, nicht hingegen auf § 174 ZPO, der die Zustellung gegen Empfangsbekanntnis regelt.

<sup>225</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 4 Rn. 4.

<sup>226</sup> Sadler, VwZG, § 4 Rn. 3.

<sup>227</sup> BVerwG VBIBW 1999, S. 420, 421.

<sup>228</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn. 2.

<sup>229</sup> BVerwG NVwZ 1985, 900, 901; BSG NJW 1973, 2048, 2050; Engelhardt/App, VwZG, § 4 Rn.

#### 4. Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis

Im Rahmen der Neuregelung des VwZG wurde die Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis am umfangreichsten verändert. Die Regelungen der §§ 5, 10 – 13 VwZG a. F. befinden sich nun alle gemeinsam in § 5 VwZG, welcher sehr übersichtlich gestaltet ist und auch die Erweiterung des Anwendungsbereichs des neuen Zustellungsrechts auf jede Art von Dokumenten berücksichtigt.<sup>230</sup>

Der Inhalt von § 5 Abs. 1 und 2 VwZG entspricht weitestgehend dem in § 3 VwZG. Insbesondere mit der Verweisung auf die §§ 177 bis 181 ZPO in § 5 Abs. 2 VwZG fand eine Anpassung an das Zustellungsverfahren nach § 3 VwZG statt.<sup>231</sup> Durch die Novellierung und die damit vorgenommene Anpassung von § 5 Abs. 2 VwZG an § 3 Abs. 2 VwZG kam es zur Harmonisierung der Regelungen im Hinblick auf den Zustellungsort, die Ersatzzustellung sowie den Fall der verweigerten Zustellung.<sup>232</sup> Eine Verweisung auf § 182 ZPO unterblieb jedoch, da im Rahmen der Behördenzustellung anstelle der PZU das Empfangsbekanntnis verwendet wird.

Der Unterschied zur Regelung in § 3 VwZG besteht indes darin, dass das Dokument nicht von der Behörde an einen Postbediensteten übergeben wird, der die Sendung letztlich zustellt.<sup>233</sup> Vielmehr nimmt die Behörde nach § 5 VwZG die Zustellung selbst vor. Dementsprechend wird die Zustellung auch nicht von einem Postbediensteten beurkundet. Allerdings hat der Adressat gemäß § 5 Abs. 1 S. 3 VwZG den Empfang einschließlich des Datums der Aushändigung auf dem Empfangsbekanntnis zu bescheinigen. Dabei hat er das beigefügte Empfangsbekanntnis mit vollem Familiennamen zu unterschreiben und es mit dem Datum der Übergabe des Dokuments zu versehen.<sup>234</sup> Eine solche Bestätigung der Übermittlung muss bei jedem einzelnen Dokument erfolgen. Diejenigen Dokumente, deren Zugang nicht

---

<sup>230</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 333.

<sup>231</sup> Gleichzeitig fand nach dem Willen des Gesetzgebers eine Anpassung an die veränderten heutigen Lebensgewohnheiten statt; vgl. BT-Drs. 15/5216, S. 12.

<sup>232</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 5.

<sup>233</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 1.

<sup>234</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 2, 3; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 5; vgl. BGHZ 57, 160.

bestätigt wird, gelten als nicht zugestellt.<sup>235</sup> Das ausgefüllte Empfangsbekenntnis dient dem Beweis des Zeitpunktes, an dem der Adressat das Dokument erhalten hat und hierzu dementsprechend auch bereit war.<sup>236</sup> Dies gilt auch für den Fall, dass der Adressat zu diesem Zeitpunkt der Annahme der Sendung noch keine Kenntnis vom Inhalt erlangt hat.<sup>237</sup> Es handelt sich bei dem Empfangsbekenntnis um eine Urkunde im Sinne der §§ 416 und 418 ZPO.<sup>238</sup>

Nach der Rechtsprechung ist für den Fall, dass es an einem ausgefüllten Empfangsbekenntnis fehlt, derjenige Tag für die Bestimmung des Zustellungszeitpunktes maßgebend, an dem der Adressat die Sendung in Kenntnis der Zustellungsabsicht angenommen hat.<sup>239</sup> Sollte der Adressat nichts dazu beitragen, den Zeitpunkt der Zustellung offen zu legen, so gilt als Zustellungszeitpunkt derjenige Tag, an dem das Dokument nach dem normalen Verlauf der Dinge in den Machtbereich des Empfängers gelangt ist.<sup>240</sup> Dies ist entsprechend der Regelung des § 122 Abs. 2 Nr. 1 AO spätestens der dritte Tag nach Verlassen der Behörde.<sup>241</sup>

Die Vorteile dieser Zustellungsart liegen in einer Zeit- sowie Kostenersparnis für die Verwaltung. Wenn der Empfänger seine Wohnung in unmittelbarer Nähe zur Behörde hat, kann eine Zustellung sehr kurzfristig mittels Übergabe durch einen Bediensteten erfolgen. Ferner besteht nunmehr die Möglichkeit der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 4 und 5 VwZG. Bei einer höheren Anzahl von zuzustellenden Dokumenten können dementsprechend Portokosten eingespart werden.<sup>242</sup>

---

<sup>235</sup> Vgl. BFHE 117, 434, 435; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 5.

<sup>236</sup> BFHE 159, 425, 427 f.; BVerwG ZBR 1979, 146, 147; OVG Münster NVwZ 2003, 632, 633.

<sup>237</sup> OVG Greifswald NVwZ 2002, 113, 115.

<sup>238</sup> Vgl. BVerfG NJW 2001, S. 1563.

<sup>239</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 7.

<sup>240</sup> BFH NV 2002, 212, 214.

<sup>241</sup> BFH NV 2002, 212, 214.

<sup>242</sup> Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 818.

### a) Zustellung mittels Bediensteten

Gemäß § 5 Abs. 1 VwZG findet die Zustellung durch Aushändigung des Dokuments durch einen Bediensteten an den Adressaten statt. Die Übergabe kann auch durch eine andere Behörde im Rahmen der Amtshilfe stattfinden.<sup>243</sup> Die Behörde muss auch hierbei den erforderlichen, nach außen erkennbaren Zustellungswillen haben.<sup>244</sup>

Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 VwZG muss das Dokument in der Regel in einen Umschlag verschlossen werden.<sup>245</sup> Auf diesem hat der Bedienstete das Zustellungsdatum zu vermerken.<sup>246</sup> Sinn und Zweck der Regelung von § 5 Abs. 1 S. 1 VwZG ist es, zu verhindern, dass ein mit der Zustellung beauftragter Behördenbediensteter, der nicht am Verfahren beteiligt ist, Kenntnis vom Inhalt der Sendung erlangt. Somit dient diese Norm dem Datenschutz.<sup>247</sup> Der Umschlag darf nach § 5 Abs. 1 S. 2 VwZG nur dann geöffnet bleiben, wenn keine schutzwürdigen Interessen des Empfängers entgegenstehen.<sup>248</sup>

§ 5 Abs. 2 S. 2 VwZG regelt, welche Angaben im Fall der Ersatzzustellung oder der Zustellung bei Annahmeverweigerung zum Zwecke ihres Nachweises in den Akten zu vermerken sind.<sup>249</sup> Die einzelnen Nummern von Absatz 2 verweisen jeweils auf die Regelungen der ZPO (§§ 177 bis 181 ZPO). Diese Verweise auf die ZPO sind im Vergleich zur alten Fassung des VwZG neu in das Gesetz aufgenommen worden.

Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 VwZG muss bei der Ersatzzustellung in der Wohnung, in den Geschäftsräumen sowie den Einrichtungen im Sinne des § 178 ZPO der Grund in die Akte aufgenommen werden, der diese Art der Zustellung rechtfertigt.

Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VwZG ist im Falle der Verweigerung der Annahme gemäß § 179 ZPO in den Akten die Person zu vermerken, die die Annahme verweigert hat sowie Zeitpunkt und Ort der verweigerten Annahme. Falls der

---

<sup>243</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 2.

<sup>244</sup> Vgl. obige Ausführungen im 1. Teil unter Punkt I. 2. Zustellungswille.

<sup>245</sup> Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 818.

<sup>246</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 2.

<sup>247</sup> BT-Drs. 15/5216, S. 12; Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 818; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 1.

<sup>248</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 333.

<sup>249</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 333.

Zustellungsadressat weder eine Wohnung noch einen Geschäftsraum hat, ist das Dokument gemäß § 179 S. 2 ZPO an die Behörde zurückzusenden. Die Akte muss dann den Eintrag erhalten, dass die Sendung an den Absender zurückgeschickt wurde.<sup>250</sup>

Nach § 5 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 VwZG ist im Rahmen der Ersatzzustellung nach den §§ 180 und 181 ZPO in den Akten der Grund der Ersatzzustellung zu vermerken. Ferner muss die Akte den Eintrag enthalten, wann und wo die Sendung in einen Briefkasten eingelegt oder sonst niedergelegt und auf welche Weise die Niederlegung schriftlich mitgeteilt wurde.

Gemäß § 5 Abs. 2 S. 3 VwZG kann das zuzustellende Dokument im Fall der Ersatzzustellung durch Niederlegung nach § 181 Abs. 1 ZPO bei der zuzustellenden Behörde niedergelegt werden. Voraussetzung für die Niederlegungsmöglichkeit ist, dass der Empfänger seine Wohnung in zumutbarer Entfernung zu dem Niederlassungsort hat. Dies ist im Sinne des § 181 Abs. 1 S. 2 ZPO dann der Fall, wenn die Behörde ihren Sitz am Ort der Zustellung oder am Ort des Amtsgerichts hat, in dessen Bezirk der Ort der Zustellung liegt.<sup>251</sup> Ist dies nicht der Fall, ist die Ersatzzustellung durch Niederlegung bei der Behörde nach § 5 Abs. 2 S. 3 VwZG nicht möglich. Nach der neuen Rechtslage kann die Niederlegung nicht mehr bei der Gemeindeverwaltung erfolgen.<sup>252</sup>

Gemäß § 5 Abs. 3 VwZG darf nunmehr zur Nachtzeit, an Sonntagen und allgemeinen Feiertagen im Inland nur noch mit schriftlicher Genehmigung oder elektronischer Erlaubnis des Behördenleiters zugestellt werden. Die Erlaubnis des Behördenleiters hatte nach alter Rechtslage schriftlich zu erfolgen. Nunmehr kann sie auch in elektronischer Form erfolgen, wobei die Erlaubnis nicht mit einer elektronischen Signatur versehen werden muss, denn hier wird nicht wie in § 5 Abs. 5 VwZG<sup>253</sup> oder auch § 3 a Abs. 2 VwVfG eine Schriftform ersetzt.<sup>254</sup> Der

---

<sup>250</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 6.

<sup>251</sup> Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 818.

<sup>252</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 7.

<sup>253</sup> Näheres hierzu im 2. Teil unter Punkt I.4.c) Elektronische Zustellung.

Behördenleiter handelt bei der Erteilung der Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen.<sup>255</sup> Ein ständiger Vertreter des Behördenleiters ist vom Anwendungsbereich des § 5 Abs. 3 VwZG gleichermaßen erfasst. Bei der Zustellung muss dem Dokument eine Abschrift dieser Erlaubnis beigelegt werden.<sup>256</sup>

Nach der alten Fassung wurde noch zwischen Sommer- und Winterhalbjahr unterschieden. Nach der neuen Rechtslage herrscht Nachtzeit das ganze Jahr über zwischen 21 Uhr und 6 Uhr.<sup>257</sup> Damit wurde die Nachtzeit den heutigen Lebensgewohnheiten und der Normierung in § 758 a Abs. 4 ZPO angepasst.<sup>258</sup> Eine vor Eintritt der Nachtzeit begonnene Zustellung kann nach deren Eintritt fortgesetzt werden.<sup>259</sup>

Zu den allgemeinen Feiertagen im Sinne des § 5 Abs. 3 VwZG zählen für das ganze Bundesgebiet der Neujahrstag, Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Christi Himmelfahrt, Pfingstmontag, 3. Oktober sowie der erste und der zweite Weihnachtsfeiertag. In den einzelnen Bundesländern gibt es regional verschieden noch Heilige Drei Könige (6.1.), Fronleichnam (2. Donnerstag nach Pfingsten), ausschließlich in Augsburg das Friedensfest am 8.8., den Reformationstag am 31.10., Allerheiligen am 1.11. sowie den Buß- und Betttag.<sup>260</sup>

---

<sup>254</sup> Wortlaut des § 3 a Abs. 2 VwVfG:

„Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch elektronische Form ersetzt werden. In diesem Fall ist das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüssels nicht ermöglicht, ist nicht zulässig.“

<sup>255</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 10.

<sup>256</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 8.

<sup>257</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 333.

<sup>258</sup> Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 818. § 758 a Abs. 4 ZPO regelt die Vollstreckung zur Unzeit.

Nach § 758 a Abs. 4 S. 2 ZPO umfasst die Nachtzeit die Stunden von 21 bis 6 Uhr.

<sup>259</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 10.

<sup>260</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 9.

Nimmt der Empfänger die Sendung an, obwohl gegen die Regelung des Absatzes 3 verstoßen wurde, so gilt diese Zustellung gemäß § 5 Abs. 3 S. 4 VwZG als wirksam. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine besondere Heilungsregelung.<sup>261</sup>

#### **b) Zustellung auf andere Weise**

Die Zustellung durch die Behörde kann auch auf andere Weise als mittels eines Bediensteten erfolgen. Dies ist ausschließlich dann möglich, wenn der Empfänger zu dem in § 5 Abs. 4 VwZG genannten Personenkreis zählt.<sup>262</sup> Zu diesem Personenkreis hinzugekommen sind Stiftungen des öffentlichen Rechts. Bei anderen, nicht in § 5 Abs. 4 VwZG aufgelisteten Empfängern, ist diese Vorschrift aus Gründen der Rechtsklarheit nicht anwendbar.<sup>263</sup>

Wenn der Empfänger die Sendung annimmt ohne sofort zu widersprechen und von der Zustellungsabsicht des Absenders Kenntnis hat, erklärt er sich mit der Zustellung nach § 5 Abs. 4 VwZG einverstanden. Hierbei ist es für die Wirksamkeit gleichgültig, ob der Adressat die Zustellung mit der widerspruchslosen Entgegennahme als wirksam bestätigen wollte oder nicht.<sup>264</sup>

Zugestellt werden kann nach § 5 Abs. 4 VwZG mit einfachem Brief durch Einwurf der Sendung in den Briefkasten. Ferner besteht die Möglichkeit der Zustellung durch Übermittlung eines elektronischen Dokuments, welches nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden muss. Eine weitere Möglichkeit der Zustellung durch die Behörde besteht in der Versendung einer Telekopie mittels Telefax, sofern dieser später noch die Sendung per Post folgt.

Die Zustellung an Behörden nach § 5 Abs. 4 VwZG wird in dem Moment wirksam, in dem ein zeichnungsberechtigter Beamter vom Zugang des Dokuments Kenntnis

---

<sup>261</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 9.

<sup>262</sup> Dies sind andere Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Rechtsanwälte, Patentanwälte, Notare, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer.

<sup>263</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 10.

<sup>264</sup> BFHE 159, 425, 426 f.; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 12.

erlangt und dieses willentlich entgegen nimmt.<sup>265</sup> Dabei muss es sich nicht um den so genannten Letztbearbeiter handeln. Vielmehr ist die Entgegennahme auch durch einen ständigen Vertreter des Behördenleiters, den Leiter der Rechtsbehelfsstelle oder durch den Sachgebietsleiter möglich. Voraussetzung ist jeweils, dass diejenige Person zur Entgegennahme von Zustellungen befugt ist.<sup>266</sup> Sollte der Zeitpunkt der Kenntnisnahme nicht mehr feststellbar sein, so gilt die Sendung als in dem Moment zugestellt, in dem das Dokument dem zeichnungsberechtigten Beamten nach gewöhnlichem Lauf der Dinge in die Hände gelangt. Üblicherweise handelt es sich dabei um den Eingangstag oder den darauf folgenden Tag.<sup>267</sup>

Die Zustellung an die Personalvertretung einer Behörde ist erst zu dem Zeitpunkt erfolgt, in dem der Personalratsvorsitzende vom Zugang des Dokuments Kenntnis erlangt hat und die Zustellung willentlich entgegen nimmt.<sup>268</sup>

Bei der Zustellung an einen Rechtsanwalt ist nicht auf den Zeitpunkt des Zugangs abzustellen. Vielmehr ist hierbei der Zeitpunkt maßgebend, zu dem der Rechtsanwalt die dem Dokument beigefügte Empfangsbestätigung unterzeichnet.<sup>269</sup> Eine Eingangsbestätigung, die als zur Dokumentation des Zugangs dienend gekennzeichnet wird, dient dann als ein Empfangsbekenntnis.<sup>270</sup> Bei der Annahme der Zustellung sowie bei der Unterzeichnung des Empfangsbekenntnisses kann der Rechtsanwalt nicht durch eine Büroangestellte vertreten werden.<sup>271</sup> Zulässig wäre lediglich die Entgegennahme und Unterzeichnung durch einen nach § 53 Abs. 7 BRAO amtlich bestellten Vertreter.<sup>272</sup>

---

<sup>265</sup> BFH DB 1971, 2293, 2295; BSG NJW 1966, 1382, 1385; BFHE 97, 57, 59; 125, 18, 21; BVerwG, NJW 1980, 2427, 2428.

<sup>266</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 13.

<sup>267</sup> BFHE 125, 18, 20.

<sup>268</sup> BayVBI 1996, 156, 157.

<sup>269</sup> BVerfG NJW 2001, 1563, 1565; BGH NJW-RR 2001, 1442, 1444; BGH VersR 1990, 1026, 1027; OVG Münster NWVBI 2001, 29, 31.

<sup>270</sup> BGH MDR 1994, 718, 719.

<sup>271</sup> BVerwGE 58, 107, 110; OVG Hamburg NJW 1999, 965, 966; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 15; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 23.

<sup>272</sup> Sadler, VwZG, § 5 Rn. 17.

### c) Elektronische Zustellung

Erstmals vollkommen neu eingeführt wurde im Rahmen der Novellierung des Verwaltungszustellungsgesetzes vom 1.2.2006 die elektronische Zustellung in § 5 Abs. 5 VwZG. Erweitert wurden die Regelungen zur elektronischen Zustellung aufgrund Art. 9 a des 4. VwVfÄndG vom 11.12.2008 durch die jüngst in § 5 VwZG eingefügten Absätze 6 und 7.

Mit der Einführung der elektronischen Zustellung in das VwZG hat der Gesetzgeber die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union der Richtlinie 1999/93/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen<sup>273</sup> und die Richtlinie 2000/31/EG vom 8.6.2000 über den elektronischen Rechtsverkehr<sup>274</sup> umgesetzt.<sup>275</sup>

Im Rahmen der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG wird ein elektronisches Dokument von der Behörde an den Adressaten elektronisch zugestellt. Der Begriff des „elektronischen Dokuments“ selbst ist nicht legaldefiniert. Nach allgemeiner Auffassung handelt es sich bei elektronischen Dokumenten um jede Art von Information, die elektronisch erstellt, elektronisch versandt und vom Empfänger elektronisch abgerufen wird.<sup>276</sup> Ein elektronisches Dokument ist weder papierbezogen noch bewirkt es automatisch einen Papiausdruck.<sup>277</sup> Dementsprechend besteht es aus einer Datensammlung, die nicht in Papierform fixiert ist.<sup>278</sup> Aus technischer Sicht ist ein elektronisches Dokument die Folge von

---

<sup>273</sup> ABI. EG 2000 Nr. L 13, S. 12.

<sup>274</sup> ABI. EG 2000 Nr. L 178, S. 1 ff.

<sup>275</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 2; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 54.

<sup>276</sup> Rosenbach, DVBI 2001, S. 332, 335; Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Geis, K&R 2003, S. 21, 22; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324.

<sup>277</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 1.

<sup>278</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn.

elektrischen Impulsen, die mittels eines Berechnungsprogramms in lesbare Zeichen umgewandelt werden.<sup>279</sup>

Tele- und Computerfaxe gehören nicht zu den elektronischen Dokumenten. Der Absender will das Dokument zwar elektronisch übermitteln, jedoch hat er keinen Einfluss darauf, ob der Empfänger das Dokument unmittelbar ausdruckt, zwischenspeichert oder lediglich auf der Festplatte des PCs belässt. Bestimmungsgemäß erfolgt bei Tele- und Computerfaxen in der Regel der Ausdruck des Dokuments, so dass es dann dem Adressaten in Schriftform vorliegt.<sup>280</sup> Obwohl Tele- und Computerfaxe elektronisch übermittelt werden, genügen sie den Schriftformerfordernissen und gehören damit zu den schriftlichen Dokumenten.<sup>281</sup>

Zwar hat die Behörde grundsätzlich ein Wahlrecht hinsichtlich der Zustellungsart. Diese soll seitens der Verwaltung durch die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens bestimmt werden. Jedoch ist die Behörde seit der Neufassung vom 11.12.2008 gemäß § 5 Abs. 5 S. 1, 2. HS VwZG dazu verpflichtet, elektronisch zuzustellen, wenn aufgrund einer Rechtsvorschrift ein Verfahren auf Verlangen des Empfängers in elektronischer Form abgewickelt wird.

Gänzlich ausgeschlossen ist die elektronische Form demgegenüber nach § 5 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG) für die Beamtenernennung und nach § 5 Personenbeförderungsgesetz (PbefG) für Genehmigungen, einstweilige Erlaubnisse und Bescheinigungen oder deren Widerruf.

Der aktuellste Hauptanwendungsfall für die elektronische Zustellung ist diejenige über eine einheitliche Stelle nach § 71 e VwVfG.

Die §§ 71 a ff. VwVfG wurden durch das 4. VwVfÄndG im Jahr 2009 aus Anlass der Umsetzung der Dienstleistungs-RL<sup>282</sup> neu in das VwVfG eingefügt.<sup>283</sup> Danach soll

---

<sup>279</sup> Catrein, NWVBI 2001, S. 50, 52.

<sup>280</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 7.

<sup>281</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 55.

<sup>282</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006, Abl L 376/36 vom 27.12.2006)

der Einzelne die Möglichkeit erhalten, die für ein bestimmtes Vorhaben erforderlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren und die damit verbundenen Formalitäten über eine einzige Stelle abzuwickeln, auch wenn für das Vorhaben selbst unterschiedliche Behörden zuständig sind. Die Aufgabe der einheitlichen Stelle liegt darin, dem Antragsteller die Durchführung des Verfahrens dahingehend zu erleichtern, dass sie ihm sämtliche erforderlichen Informationen zukommen lässt, Anträge oder andere Unterlagen und Erklärungen entgegen nimmt und an die zuständige Behörde weiterleitet.<sup>284</sup> Zudem gibt die einheitliche Stelle dem Antragsteller gemäß § 71 b Abs. 5 VwVfG die von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen bekannt. Dies hat nach § 71 e VwVfG in elektronischer Form zu erfolgen, sofern der Antragsteller dies verlangt. Demzufolge ist die Bekanntgabe von Verwaltungsakten nach § 71 b Abs. 5 S. 2 i. V. m. § 71 e VwVfG ein Anwendungsfall der elektronischen Zustellung, sofern eine Zustellung entsprechend angeordnet ist.

Damit knüpft § 71 e VwVfG an die Regelungen über die elektronische Kommunikation in § 3 a VwVfG an, wonach anstatt des klassischen Schriftverkehrs zum Zwecke der Vereinfachung die Übermittlung in elektronischer Form treten kann.<sup>285</sup> § 71 e S. 2 VwVfG macht unter Bezugnahme auf § 3 a Abs. 2 S. 2, Abs. 3 VwVfG deutlich, dass auch hierfür die qualifizierte elektronische Signatur erforderlich ist.

Voraussetzung für die elektronische Zustellung ist, dass der Empfänger für den Erhalt von elektronischen Dokumenten einen Zugang eröffnet hat.<sup>286</sup> Damit ist ein elektronisches Postfach gemeint, das eine technische Kommunikationseinrichtung darstellt.<sup>287</sup> Die Eröffnung des Zugangs wird durch eine ausdrückliche oder konkludente Widmung vorgenommen.<sup>288</sup> Eine elektronische Zustellung gegen den

---

<sup>283</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 71 a Rn. 1; Schließky, in: Knack, VwVfG, § 71 a Rn. 1.

<sup>284</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 71 e Rn. 1.

<sup>285</sup> Schließky, in Knack:, VwVfG, § 71 e Rn. 8 f.

<sup>286</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 20; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 7; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 9; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 26, 28.

<sup>287</sup> Hierzu näher im 3. Teil unter Punkt II. 1. Technische Kommunikationseinrichtung.

<sup>288</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 20; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 11; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 10; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 30 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 8.

Willen des Empfängers ist damit ausgeschlossen.<sup>289</sup> Ferner muss das Dokument gemäß § 5 Abs. 5 S. 2 VwZG aus Beweisgründen mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen sein.<sup>290</sup>

Hinsichtlich des Zeitpunktes der Zustellung wird auf den Empfang abgestellt. Dabei handelt es sich um denjenigen Zeitpunkt, zu dem der Empfänger die Datei annimmt und diese als zugestellt gelten lassen will. Bestätigt wird dieser mittels Empfangsbekanntnis. Dieses kann in schriftlicher oder elektronischer Form, aber auch als Telefax übermittelt werden.<sup>291</sup>

Bei der Verwendung von Empfangsbekanntnissen in Schriftform kommt es zu Medienbrüchen. Im Falle der elektronischen Aktenführung müsste es unter entsprechendem Arbeits- und Kostenaufwand durch Einscannen in elektronische Form umgewandelt werden, denn nur so kann es Teil der elektronischen Akte werden. Andernfalls müsste es neben der elektronischen Akte, die dann unvollständig wäre, noch eine Papierakte geben, was den Arbeitsaufwand und die Kosten weiter erhöhen würde. Die Verwendung eines elektronischen Empfangsbekanntnisses ist von den möglichen Formen somit die effektivste und finanzielle günstigste Variante.<sup>292</sup>

Im Falle der Versendung eines elektronischen Empfangsbekanntnisses muss dieses wie zuvor das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden. Hierdurch wird die Unterschrift des Zustellungsadressaten ersetzt.<sup>293</sup>

---

<sup>289</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 11; Näheres hierzu im 3. Teil unter Punkt II. 1. Technische Kommunikationseinrichtung.

<sup>290</sup> Tegethoff, JA 2007, S. 131, 133; Eine intensive Betrachtung der qualifizierten elektronischen Signatur erfolgt im 3. Teil unter Punkt II. 2 ff.

<sup>291</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 5 Rn. 11; Dreßel/Viefhues, K&R 2003, S. 434, 438.

<sup>292</sup> Dreßel/Viefhues, K&R 2003, S. 434, 438.

<sup>293</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 25; näheres hierzu im 3. Teil unter Punkt II. 2 ff.

Zur besseren Dokumentation und insbesondere zum Zwecke der Beweisführung wurde im Rahmen der Neufassung vom 11.12.2008 in § 5 VwZG der Absatz 6 eingefügt. Danach ist bei der elektronischen Zustellung die Übermittlung mit dem Hinweis „Zustellung gegen Empfangsbekanntnis“ einzuleiten. Damit wird dem Empfänger bereits bei einem Blick auf seinen E-Mail-Account erkennbar, dass er ein behördliches Dokument im Rahmen der elektronischen Zustellung erhalten hat. Der Adressat hat somit bereits aufgrund des Hinweises die Möglichkeit, der Nachricht einer öffentlichen Stelle bei der Lektüre seiner täglichen elektronischen Post Priorität zu geben. In der Regel ist dem einzelnen Bürger, der einen entsprechenden Zugang eröffnet hat, schließlich bekannt, dass die Zustellung durch die Behörde Rechtsfolgen auslöst und dass eine Bestandskraft nur durch rechtzeitige Einlegung von Rechtsbehelfen verhindert werden kann. Die entsprechenden Fristen sind dem Dokument entnehmbar, so dass der Hinweis dem Adressaten die Dringlichkeit der Lektüre konkludent vermittelt. Mit einem solchen Hinweis nach § 5 Abs. 6 VwZG hat sich die Behörde gleichzeitig abgesichert. Der Adressat kann somit im Falle der verspäteten Kenntnisnahme vom Inhalt des Dokuments und daraus resultierender Versäumung der Rechtsmittelfrist nicht behaupten, er hätte das Dokument früher gelesen, wenn er gewusst hätte, dass es von der Behörde stammt und damit entsprechend früher Rechtsmittel eingelegt. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand kommt mit einer solchen Begründung dementsprechend nicht in Betracht. Zur weiteren Absicherung der Behörde muss die Übermittlung nunmehr gemäß § 5 Abs. 6 S. 2 VwZG die absendende Behörde, den Namen und die Anschrift des Zustelladressaten sowie den Namen des Bediensteten erkennen lassen, der das Dokument zur Übermittlung aufgegeben hat.

Der durch die Neufassung vom 11.12.2008 in § 5 VwZG eingefügte Absatz 7 enthält eine Beweisregelung ähnlich wie § 5 Abs. 5 S. 3 VwZG. Gemäß § 5 Abs. 7 S. 1 VwZG genügt zum Nachweis der elektronischen Zustellung nach den Absätzen 4 und 5 das mit Datum und Unterschrift versehene Empfangsbekanntnis, das an die Behörde durch die Post oder in elektronischer Form zurückzusenden ist. Im Falle der

Erteilung eines elektronischen Empfangsbekennnisses muss dieses anstelle einer Unterschrift mit einer qualifizierten elektronischen Signatur<sup>294</sup> versehen sein.

Neu ist seit der Fassung vom 11.12.2008 auch die Zustellfiktion, die in § 5 Abs. 7 S. 2 VwZG eingeführt wurde. Danach gilt ein elektronisches Dokument in den Fällen der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 S. 1, 2. HS VwZG<sup>295</sup> am dritten Tag nach der Absendung an den vom Empfänger hierfür eröffneten Zugang als zugestellt, wenn der Behörde nicht spätestens an diesem Tag ein Empfangsbekennnis nach § 5 Abs. 7 S. 1 VwZG zugeht. Die Fiktion tritt gemäß § 5 Abs. 7 S. 3 VwZG nicht ein, wenn der Empfänger glaubhaft macht, dass das Dokument nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist. Nach Satz 4 ist der Empfänger in den Fällen des § 5 Abs. 5 S. 1, 2. HS VwZG vor der Übermittlung über die Rechtsfolge der Zustellfiktion von § 5 Abs. 7 S. 2 VwZG zu belehren.

Nach § 5 Abs. 7 S. 5 VwZG sind zum Nachweis der Zustellung von der absendenden Behörde der Zeitpunkt sowie der Account des Adressaten der Zustellung in den Akten zu vermerken. Nach § 5 Abs. 7 S. 6 VwZG ist der Empfänger über den Eintritt der Zustellfiktion des § 5 Abs. 7 S. 2 VwZG zu benachrichtigen.

## **5. Zustellung an gesetzliche Vertreter**

Seit der Novellierung des VwZG ist die einst in § 7 VwZG normierte Zustellung an gesetzliche Vertreter nunmehr in § 6 VwZG geregelt. Inhaltlich entspricht die Zustellung gemäß § 6 VwZG n. F. weitestgehend der Regelung in § 7 VwZG a. F. § 6 Abs. 2 VwZG n. F. hat im Vergleich zur alten Rechtslage jedoch eine präzisere Formulierung erfahren. In der alten Fassung wurde die zum Empfang berechtigte Person lediglich als „Vorsteher“ bezeichnet. § 6 Abs. 2 VwZG spricht nunmehr von „Behördenleiter“ und bei juristischen Personen, nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen sowie Zweckvermögen vom „gesetzlichem Vertreter“. Dementsprechend hat das VwZG durch die Novellierung eine Anpassung an den

---

<sup>294</sup> Näheres hierzu findet sich im 3. Teil unter Punkt II. 2. ff.

<sup>295</sup> Danach ist das Dokument elektronisch zuzustellen, wenn aufgrund einer Rechtsvorschrift ein Verfahren auf Verlangen des Empfängers in elektronischer Form abgewickelt wird.

heutigen Zeitgeist erfahren, die sich in entsprechenden sprachlichen Neuerungen widerspiegelt.<sup>296</sup>

Auch nach der Neuregelung ist bei Geschäftsunfähigen oder beschränkt Geschäftsfähigen an mindestens einen ihrer gesetzlichen Vertreter zuzustellen. Ob jemand geschäftsfähig ist, beurteilt sich nach bürgerlichem Recht.<sup>297</sup> Geschäftsunfähig sind nach § 104 BGB Kinder unter sieben Jahren und Menschen mit einer nicht nur vorübergehenden krankhaften Störung der Geistestätigkeit. Minderjährige, die das siebende Lebensjahr vollendet haben, sind nach § 106 BGB beschränkt geschäftsfähig. Eine Zustellung an jene Personen ist unwirksam.<sup>298</sup> Das Dokument gilt in diesen Fällen dementsprechend auch nicht als bekannt gegeben.<sup>299</sup> Dabei ist auch der gute Glaube an die Geschäftsfähigkeit nicht geschützt.<sup>300</sup> Deshalb müssen Dokumente, die für diese Personen bestimmt sind, an den jeweiligen gesetzlichen Vertreter gerichtet werden.<sup>301</sup>

Da es sich bei der Bekanntgabe um einen behördlichen Akt handelt und diese gegenüber dem Geschäftsunfähigen nicht direkt erfolgen kann, muss an den gesetzlichen Vertreter zugestellt werden. Dabei ist der Vertreter als Bekanntgabeadressat anzugeben. Der Geschäftsunfähige oder nur beschränkt Geschäftsfähige, für den das Dokument bestimmt ist, muss als Inhaltsadressat oder Destinatär angegeben werden.<sup>302</sup> Der Vertreter muss nicht als solcher bezeichnet werden, wenn sich seine Vertreterrolle aus den Umständen oder aus dem Zusammenhang ergibt.<sup>303</sup>

Gleiches gilt gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VwZG für Personen, für die ein gesetzlicher Betreuer bestellt ist. Die Regelung zum gesetzlichen Betreuer wurde bereits vor der

---

<sup>296</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 333.

<sup>297</sup> Siehe §§ 104 ff. BGB.

<sup>298</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 1.

<sup>299</sup> BFH BStBl 68, 503, 504.

<sup>300</sup> BVerwG NJW 1994, 2633, 2635; VGH München DÖV 1984, 433, 434.

<sup>301</sup> BFHE 120, 148, 150; Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 1, 4.

<sup>302</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 1.

<sup>303</sup> BFH BStBl. 81, 186, 188.

Novelle in den § 7 Abs. 1 Satz 2 VwZG a. F. durch das Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige vom 12.9.1990 eingefügt. Sie ist seit dem 1.1.1992 in Kraft und damit Bestandteil des VwZG.<sup>304</sup> Durch das Reformgesetz wurden die Vormundschaft über Volljährige und die Gebrechlichkeitspflegschaft durch das neue Rechtsinstitut der Betreuung ersetzt. Diese beschränkt nicht die Geschäftsfähigkeit des Betroffenen. Näheres bestimmt sich nach den §§ 1896 ff. BGB.

Lediglich in Ausnahmefällen wie § 44 Abs. 1 Wehrpflichtgesetz (WPfIG) und § 71 Abs. 3 S. 2 Zivildienstgesetz (ZDG) ist die Zustellung an Minderjährige ausdrücklich zulässig und damit wirksam.<sup>305</sup> Auch im Bußgeldverfahren nach dem OWiG ist eine Zustellung an Minderjährige wirksam, denn gemäß § 51 Abs. 2 OWiG ist der Bußgeldbescheid dem Betroffenen persönlich zuzustellen, weshalb § 6 Abs. 1 VwZG insoweit keine Anwendung findet.<sup>306</sup> Ferner sind Dokumente an beschränkt Geschäftsfähige zuzustellen, wenn diese nach den §§ 112, 113 BGB partiell geschäftsfähig sind. Im Falle der Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft hat die Zustellung an das Jugendamt zu erfolgen.<sup>307</sup>

Eine unwirksame Zustellung an Geschäftsunfähige oder beschränkt Geschäftsfähige kann nicht geheilt werden. Jedoch wird eine solche dann nachträglich wirksam, wenn eine Person ihre Geschäftsfähigkeit wiedererlangt oder wenn die unwirksame Zustellung vom gesetzlichen Vertreter genehmigt wird.<sup>308</sup>

Gemäß § 6 Abs. 2 VwZG wird bei Behörden an den Behördenleiter zugestellt. Die Bezeichnung „Behördenleiter“ ist dahingehend auszulegen, dass nicht lediglich an den Leiter, sondern auch an eine Person zugestellt werden kann, die von ihm für die Entgegennahme der Zustellungen beauftragt wurde.<sup>309</sup> Deshalb ist für den

---

<sup>304</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 2.

<sup>305</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 1.

<sup>306</sup> Vgl. Sadler, VwZG, § 6 Rn. 6; Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 1.

<sup>307</sup> BSG NJW 1960, 2071, 2072.

<sup>308</sup> BVerwG NJW 1994, 2633, 2635.

<sup>309</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 3.

Zustellungszeitpunkt regelmäßig der Eingang bei der Poststelle der Behörde maßgeblich, da diese für die Entgegennahme nach dem Willen des Behördenleiters zuständig ist.<sup>310</sup>

Nach anderer Auffassung gilt das Dokument erst dann als zugestellt, wenn es erstmals in die Hände eines zeichnungsberechtigten Bediensteten gelangt ist.<sup>311</sup> Diese Ansicht macht somit den Zeitpunkt der Zustellung abhängig vom internen Ablauf sowie der Organisation der Behörde. Diese Umstände hängen jedoch zu sehr von Gegebenheiten ab, auf die der Absender keinerlei Einfluss hat. Deshalb ist diese Auffassung abzulehnen. Dafür spricht auch, dass der Behördenleiter für die Organisation selbst zuständig ist. Die Frage des Gelingens einer effektiven internen Organisation der Behördentätigkeit muss für die Zustellung irrelevant sein.<sup>312</sup>

Gemäß § 6 Abs. 2 VwZG erfolgt eine Zustellung an den gesetzlichen Vertreter auch bei juristischen Personen, nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen und Zweckvermögen. Gesetzliche Vertreter im Sinne des § 6 Abs. 2 VwZG sind alle gesetzlich zur Vertretung des Adressaten befugten Organe, wie z. B. bei der GmbH der Geschäftsführer nach § 35 Abs. 1 GmbHG und bei der AG gemäß § 78 AktG deren Vorstand. Die juristische Person bleibt dabei jedoch immer der so genannte Inhaltsadressat, während der jeweilige Vertreter nur der Bekanntgabeadressat ist.<sup>313</sup> Gemäß § 6 Abs. 3 VwZG genügt bei der Vertretung durch mehrere natürliche Personen wie gesetzliche Vertreter oder Behördenleiter die Zustellung an lediglich eine von ihnen.<sup>314</sup> Die Wirksamkeit tritt in diesen Fällen jedoch lediglich ex nunc ein, mithin im Zeitpunkt der Genehmigung der Handlung der Vertreters durch den Vertretenen.<sup>315</sup>

---

<sup>310</sup> BVerwG DVBl. 1971, 418, 420; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 6; Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 3.

<sup>311</sup> BFH BStBl. 76, 46, 47; 78, 441, 442; BVerwG NJW 1980, 2427, 2430; OVG Koblenz NJW 1966, 1675, 1676; VGH Mannheim VBIBW 1991, 385, 387.

<sup>312</sup> So auch Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 6.

<sup>313</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 8.

<sup>314</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 3.

<sup>315</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 1.

## 6. Zustellung an Bevollmächtigte

Die Zustellung an Bevollmächtigte war vor der Novellierung in § 8 VwZG geregelt. Heute befindet sie sich in § 7 VwZG. Nach der Neuregelung können Zustellungen an den allgemeinen oder an den für bestimmte Angelegenheiten bestellten Bevollmächtigten gerichtet werden. In § 8 VwZG a. F. war noch vom „Vertreter“ die Rede. Hier hat eine Anpassung an § 14 VwVfG stattgefunden, weshalb man nunmehr vom Bevollmächtigten spricht.<sup>316</sup>

Wird für den Beteiligten an einem Verwaltungsverfahren ein Bevollmächtigter benannt, so ist die Behörde berechtigt, an diesen zuzustellen.<sup>317</sup> Der Begriff des „Bevollmächtigten“ richtet sich nach bürgerlichem Recht, so dass die §§ 164 ff. BGB entsprechende Anwendung finden. Die Vollmacht ist gemäß § 166 Abs. 3 S. 1 BGB die durch Rechtsgeschäft erteilte Vertretungsmacht. Sie kann mündlich oder schriftlich erteilt werden. Insofern ist auch eine konkludente Vollmachtserteilung zulässig.<sup>318</sup> Die Vertretungsmacht besteht bis zum Tod des Bevollmächtigten oder mit Widerruf der Vollmacht.<sup>319</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt gilt der Bevollmächtigte als Adressat der Behörde. Im Falle der Vertretung durch einen Rechtsanwalt endet die Vertretungsmacht erst nach Anzeige der Beendigung des Mandats gegenüber der Behörde und des Nachweises der Kündigung des Vertragsverhältnisses. Ab diesem Zeitpunkt ist eine Zustellung an den Rechtsanwalt nicht mehr wirksam.<sup>320</sup>

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 VwZG hat die Zustellung an den Vertreter zu erfolgen, wenn dieser eine schriftliche Vollmacht bei der Behörde vorgelegt hat. Anstelle des Originals genügt zur Vorlage auch eine beglaubigte Kopie der Vollmachtsurkunde.<sup>321</sup> Mit der Vollmachtsurkunde wird der Bevollmächtigte sichtbar und nachweisbar

---

<sup>316</sup> Nach § 14 VwVfG kann sich der Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen.

<sup>317</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 1; Sadler, VwZG, § 7 Rn. 2; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 7 Rn. 2.

<sup>318</sup> BGHZ 112, 157, 158; BGH MDR 1991, 48, 50; BGH NJW 1990, 3276, 3277.

<sup>319</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 2.

<sup>320</sup> VGH Kassel NVwZ 1998, 1313, 1314; Sadler, VwZG, § 7 Rn. 3.

<sup>321</sup> VGH Kassel NVwZ-RR 1993, 380, 382.

legitimiert. Sollte die Behörde das Dokument an den Vertretenen übermitteln, ist die Zustellung unwirksam.<sup>322</sup> Der Anwendungsbereich des § 7 Abs. 1 S. 2 VwZG erstreckt sich auch auf die elektronische Vollmacht.

Ein Bevollmächtigter für den Empfang behördlicher Schriftstücke ist der Behörde gegenüber immer dann zu nennen, wenn diese es verlangt und ein Fall des § 15 S. 1 VwVfG vorliegt.<sup>323</sup> § 15 VwVfG regelt die Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten im Verwaltungsverfahren für den Fall, dass der Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt und auch keine Geschäftsleitung im Inland hat. Wenn der Empfänger dies nicht tut, gilt nach § 15 S. 2 VwVfG das zuzustellende Dokument am siebten Tag nach der Aufgabe zur Post als zugegangen. Ein elektronisches Dokument gilt nach § 15 S. 2 VwVfG in einem solchen Fall am dritten Tag nach der Absendung als zugegangen. Die Zustellfiktionen gelten nicht, wenn der Adressat dies beweisen kann, dass er das Dokument gar nicht oder später empfangen hat.<sup>324</sup>

Wenn mehrere Vertreter bevollmächtigt wurden, so steht es im freien Ermessen der Behörde, an welchen sie zustellt. Eine Zustellung unter fehlerhafter Ermessensausübung ist unwirksam.<sup>325</sup> Falls die Behörde an alle Bevollmächtigte zustellt, läuft die Rechtsmittelfrist im Zeitpunkt der ersten Zustellung.<sup>326</sup>

Bei der Zustellung an einen Bevollmächtigten mehrerer Beteiligter nach § 7 Abs. 2 VwZG muss die Behörde diesen darauf hinweisen, dass sie an den Empfänger auch als Bevollmächtigten für die anderen zustellt, damit dies für ihn erkennbar wird.<sup>327</sup> Dabei muss die Sendung gemäß § 7 Abs. 2 VwZG so viele Abschriften bzw. Ausfertigungen beinhalten wie Beteiligte existieren. Ein Verstoß gegen diese

---

<sup>322</sup> BFH NV 1987, 482, 484.

<sup>323</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 3.

<sup>324</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 3.

<sup>325</sup> BVerwG NJW 1988, 1612, 1614; Tipke/Kruse, VwZG, § 8 Rz. 2.

<sup>326</sup> BGH NJW 2003, 2100, 2101; BVerwG NJW 1998, 3582, 3583; Sadler, VwZG, § 7 Rn. 12.

<sup>327</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 1989, 593, 595.

Regelung führt jedoch nicht zur Unwirksamkeit der Zustellung, da es sich hierbei lediglich um eine Ordnungsvorschrift handelt.<sup>328</sup>

Nach § 7 Abs. 3 VwZG bleiben diverse Sonderregelungen der AO<sup>329</sup> und § 183 AO unberührt. Danach müssen die Beteiligten am Feststellungsverfahren einen gemeinsamen Empfangsbevollmächtigten bestellen. § 183 AO enthält eine eigene Verfahrensregelung für den Fall, dass ein gemeinsamer Empfangsbevollmächtigter nicht vorhanden ist.<sup>330</sup> Gemäß § 7 Abs. 3 VwZG werden die Feststellungsbeteiligten im Sinne des § 183 Abs. 1 S. 1 AO auch im Rahmen der Zustellung durch diesen Empfangsbevollmächtigten vertreten.<sup>331</sup>

Ausnahmen von der Wirksamkeit der Zustellung an einen Bevollmächtigten sind beispielsweise geregelt in § 51 Abs. 5 S. 2 OwiG sowie in § 31 i. V. m. § 26a des AsylVfG hinsichtlich Entscheidungen des Bundesamtes über Asylverfahren im Rahmen einer Abschiebung. § 7 Abs. 1 und 2 VwZG finden in diesen Fällen keine Anwendung. Hier muss zwingend an den Betroffenen persönlich zugestellt werden. Im Asylrecht gilt weiterhin die Besonderheit, dass der Ausländer eine Zustellung nach § 10 Abs. 2 AsylVfG an sich persönlich und gegen sich gelten lassen muss, wenn er keinen Bevollmächtigten benannt hat oder an diesen nicht zugestellt werden kann. Dies gilt auch dann, wenn der Bevollmächtigte eine schriftliche Vollmacht im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 2 VwZG vorgelegt hat, jedoch sein Aufenthaltsort unbekannt ist.<sup>332</sup>

---

<sup>328</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 1989, 593, 597 f.; Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 9; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 7 Rn. 9.

<sup>329</sup> Hierzu zählen die auf § 180 AO beruhenden Regelungen. So ermächtigt § 180 Abs. 2 AO die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen, dass Besteuerungsgrundlagen gesondert und für mehrere Personen einheitlich festgestellt werden können.

<sup>330</sup> Wenn die Besteuerungsgrundlagen nach § 179 AO durch Feststellungsbescheid gegenüber mehreren Feststellungsbeteiligten im Sinne des § 183 Abs. 1 Satz 1 AO einheitlich gesondert festgestellt werden, haben die Feststellungsbeteiligten einen gemeinsamen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen.

<sup>331</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 7 Rn. 10.

<sup>332</sup> VG Neustadt NVwZ-Beilage I 9/2000, S. 110.

Auch an einen Soldaten ist gemäß § 5 Wehrdienstordnung (WDO) persönlich zuzustellen. Eine Zustellung an dessen Verteidiger wäre unwirksam.<sup>333</sup> § 7 Abs. 1 und 2 VwZG finden hier ebenfalls keine Anwendung.

## 7. Zustellung im Ausland

Nach der alten Rechtslage war die Zustellung im Ausland in § 14 Abs. 1 und 2 VwZG geregelt. Nunmehr befinden sich die verschiedenen Möglichkeiten dieser Zustellungsart in § 9 VwZG. Im Rahmen der Novellierung wurde die Norm weitestgehend den Regelungen der §§ 183 und 184 ZPO angepasst.<sup>334</sup> Neu ist die Möglichkeit der elektronischen Zustellung eines elektronischen Dokuments im Ausland nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 VwZG, soweit dies völkerrechtlich in dem Staat, in dem zugestellt werden soll, zulässig ist. Damit soll auch im Rahmen der Zustellung im Ausland mit Hilfe einer vollelektronischen Arbeitsweise der Verwaltung eine Vereinfachung der Abläufe ermöglicht werden. Die Formulierung „völkerrechtlich zulässig“ meint dabei nicht nur völkerrechtliche Verträge, sondern auch Völkergewohnheitsrecht, ausdrückliches oder konkludentes Einverständnis sowie die Tolerierung dieser Zustellungsarten durch den Staat, in dem die Zustellung erfolgen soll.<sup>335</sup> Damit geht der Anwendungsbereich weiter als die Regelung des § 183 ZPO, wonach eine völkerrechtliche Vereinbarung zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit der Zustellung ist.

Neu in das Verwaltungszustellungsgesetz eingeführt wurde ferner die Möglichkeit der Zustellung im Ausland durch Einschreiben mit Rückschein nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwZG, wenn die Zustellung durch die Post im Ausland völkerrechtlich zulässig ist. Vor dem 1.2.2006 war diese Form der Zustellung unzulässig.<sup>336</sup>

Als Ausland gelten alle Gebiete außerhalb des Bundesgebietes. Dieses wird gebildet durch die Bundesländer und die Küstengewässer, soweit sie von der Bundesrepublik

---

<sup>333</sup> BVerwGE 63, 155, 157 f..

<sup>334</sup> §§ 183 und 184 ZPO regeln die Modalitäten der Zustellung im Ausland für das zivilgerichtliche Verfahren.

<sup>335</sup> BT-Drs. 15/5216, 14; Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 820; Sadler, VwZG, § 9 Rn. 1 ff ; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 3.

<sup>336</sup> BFH HFR 63, 367, 368; BVerwG HFR 69, 151, 153; Kremer, NJW 2006, S. 332, 334; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 10.

unter Einhaltung des Völkerrechts genutzt werden.<sup>337</sup> Die hoheitlichen Befugnisse der Behörden, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Sinne des § 1 Abs. 1 VwZG enden somit an der Staatsgrenze der Bundesrepublik. Außerhalb dieser Grenze sind Hoheitsakte deutscher Behörden, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts unzulässig. Da es sich bei der Zustellung um einen Hoheitsakt handelt, ist jeder Staat völkerrechtlich zur Zustellung ausschließlich innerhalb seines Hoheitsgebietes befugt. Dieser Rechtslage tragen § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 4 VwZG Rechnung, indem sie mit der Bezeichnung „soweit“ auf die völkerrechtliche Zulässigkeit hinweisen.<sup>338</sup>

Das Zustellungsverfahren als solches gestaltet sich je nach völkerrechtlicher Vereinbarung mit dem Staat, in dem zugestellt werden soll, unterschiedlich.<sup>339</sup> Es gibt bilaterale Verträge mit zahlreichen Staaten.

Seit dem 31.5.1988 besteht mit Österreich der Vertrag über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen.<sup>340</sup> Nach Art. 10 dieses Vertrages hat die Zustellung grundsätzlich durch die Post zu erfolgen.

Nach dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Österreich über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen vom 4.10.1954<sup>341</sup> kann eine deutsche Behörde ein Zustellersuchen direkt an die zuständige österreichische Behörde richten.<sup>342</sup>

Weitere bilaterale Verträge bestehen in Form von Doppelbesteuerungsabkommen mit Folgenden den Staaten Belgien (Art. 27 Abs. 2 S. 1 DBA)<sup>343</sup>, Dänemark (Art. 35 Abs. 1 DBA)<sup>344</sup> Finnland (Art. 30 III DBA)<sup>345</sup>, Frankreich (Art. 23 DBA)<sup>346</sup>, Italien<sup>347</sup>,

---

<sup>337</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 1.

<sup>338</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 3.

<sup>339</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 8.

<sup>340</sup> BGBl 1990 II 357.

<sup>341</sup> BGBl 1955 II 834.

<sup>342</sup> Engelhardt/App, VwzG, § 9 Rn. 10.

<sup>343</sup> BGBl 1969 I 38, II 18.

<sup>344</sup> BGBl 1963 I 756; 1996 II 2565.

<sup>345</sup> BGBl 1981 II 1164.

Luxemburg (Art. 24 DBA)<sup>348</sup>, Niederlande (Art. 9 Amtshilfeabkommen)<sup>349</sup>, Norwegen (Art. 27 DBA)<sup>350</sup>, Österreich<sup>351</sup> und Schweden (Art. 35 DBA)<sup>352</sup>.

Die Grundlage des deutschen Zustellungsrechts im nichteuropäischen Ausland ist das internationale Recht, welches vom Weltpostverein gebildet wurde. Maßgebend sind insoweit insbesondere der Weltpostvertrag und seine Nebenabkommen in der jeweils gültigen Fassung. Das Verfahren zur Durchführung der Zustellung ins Ausland ist in den ABG BRIEF INTERNATIONAL geregelt. Abschnitt 1 Abs. 1 Nr. 3 AGB normiert insoweit die Versendung von Einschreiben mit Rückschein. Hierfür wird zwischen der Post und dem Kunden ein privatrechtlicher Beförderungsvertrag geschlossen. Die Post bescheinigt gemäß Abschnitt 4 Abs. 2 AGB dem Absender die Übernahme des Einschreibens mit Rückschein. Insoweit handelt es sich bei Einschreiben und Rückschein jeweils um Zusatzleistungen nach Abschnitt 1 Abs. 1 Nr. 3 AGB. Die Post übergibt die von ihr beförderte Post an die beteiligten ausländischen Postunternehmen zur Weiterleitung und Ablieferung an den Adressaten. Insoweit ist die Post vertraglich nicht zur Einhaltung einer Lieferfrist verpflichtet.<sup>353</sup>

Für die Zustellung im Ausland durch Einschreiben mit Rückschein gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwZG muss zwischen dem Kunden und der Post ein privatrechtlicher Vertrag geschlossen werden. Diese Art der Zustellung war bereits nach alter Rechtslage anerkannt.<sup>354</sup> Auf die Sendung wird Bezeichnung „AR-Rückschein/Avis de réception/Advice of delivery“ aufgedruckt.

---

<sup>346</sup> BGBl 1961 II 397.

<sup>347</sup> RGBI 1939 II 124.

<sup>348</sup> BGBl 1959 II 1269.

<sup>349</sup> BGBl 2001 II 2.

<sup>350</sup> BGBl 1993 II 970.

<sup>351</sup> BGBl 1955 II 834.

<sup>352</sup> BGBl 1994 II 686.

<sup>353</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 7.

<sup>354</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 1.

Zum Nachweis dafür, dass die Zustellung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 VwZG tatsächlich erfolgt ist, genügt gemäß § 9 Abs. 2 S. 1 VwZG der Rückschein. Die Zustellung gilt mit der Übergabe des Einschreibens mit Rückschein an den Adressaten, seinen Ehepartner, seinen Postbevollmächtigten oder an einen Ersatzempfänger nach den im Bestimmungsland geltenden Postbestimmungen als wirksam vollzogen.<sup>355</sup>

Eine Zustellung mittels Einschreiben wird nicht dadurch unwirksam, dass die ausländische Adresse nicht korrekt geschrieben wurde, solange dadurch keine Verwechslungsgefahr begründet wird. Ist der Fehler offensichtlich, besteht die Möglichkeit, dass der ausländische Zustellbedienstete diesen selbst berichtigt.<sup>356</sup>

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2, erste Alt. VwZG besteht die Möglichkeit der Zustellung durch die Behörden des fremden Staates. Dies ist dann der Fall, wenn eine deutsche Behörde direkt bei der ausländischen Behörde Amtshilfe ersucht. Eine besondere Form der Amtshilfe stellt hierbei die Zustellung durch die zuständige diplomatische oder konsularische Vertretung des Bundes dar.<sup>357</sup> Rechtsgrundlage ist hier das Hagerzuständigkeitsübereinkommen (HZustlÜbk).

Das HZustlÜbk ist nicht nur in Zivil- oder Handelssachen in allen Fällen anzuwenden, in denen ein gerichtliches oder außergerichtliches Schriftstück zum Zwecke der Zustellung in das Ausland zu übermitteln ist (Art. 1 HZustlÜbk). Vielmehr können nach Art 17 HZustlÜbk auch außergerichtliche Schriftstücke von Behörden zum Zwecke der Zustellung in einem Staat, der Vertragspartner des HZustlÜbk ist, nach den in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verfahren und Bedingungen übermittelt werden.

Die Zustellung im Ausland setzt einen Antrag der zustellenden Behörde bei der von dem Vertragsstaat bestimmten Zentralen Behörde voraus. Neben der direkten Anfrage seitens der zustellenden deutschen Behörde, kann der Antrag auch über einen ausländischen Konsul an die Zentrale Stelle des Empfängerstaates weiter geleitet werden.<sup>358</sup> Es ist nicht erforderlich, das Auswärtige Amt einzuschalten.

---

<sup>355</sup> BT-Drs. 14/4554; Kremer, NJW 2006, S. 332, 334.

<sup>356</sup> BGH NJW-RR 2001, 1361, 1362.

<sup>357</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 29; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 4.

<sup>358</sup> Art. 9 HZustlÜbk, § 2 AusfG zum HZustlÜbk.

Gemäß § 16 des Konsulargesetzes haben Konsularbeamte Schriftstücke jeder Art an Personen zuzustellen, die sich in ihrem Konsularbezirk aufhalten, sobald sie von deutschen Behörden oder Gerichten darum gebeten werden. Ferner haben die Konsularbeamten die durchgeführte Zustellung schriftlich zu dokumentieren. Dieser Zustellungsnachweis ist dann der ersuchenden Stelle zu übermitteln.<sup>359</sup> Sollte die Zentrale Behörde der Ansicht sein, dass der Antrag des Ursprungsstaates nicht dem HZustlÜbk entspricht, dann hat sie nach Art. 4 HZustlÜbk unverzüglich die ersuchende Stelle darüber zu unterrichten und dabei die Einwände im Einzelnen auszuführen. Die Zustellung des Schriftstückes wird nach Art. 5 Abs. 1 a HZustlÜbk von der Zentralen Behörde des ersuchten Staates entweder in einer der Formen bewirkt oder veranlasst, die das Recht des ersuchten Staates für die Zustellung der in seinem Hoheitsgebiet ausgestellten Schriftstücke an dort befindliche Personen vorschreibt. Oder aber die Zustellung erfolgt nach Art. 5 Abs. 1 b HZustlÜbk in einer besonderen von der ersuchenden Stelle gewünschten Form, es sei denn, dass diese Form mit dem Recht des ersuchten Staates unvereinbar ist gemäß Art. 5 Abs. 2 HZustlÜbk.

Von dem Fall des Art. 5 Abs. 1 b HZustlÜbk abgesehen, darf die Zustellung stets durch einfache Übergabe des Schriftstücks an den Empfänger bewirkt werden, wenn er zur Annahme bereit ist.

Ist das Schriftstück nach Art. 5 Abs. 1 HZustlÜbk zuzustellen, so kann die Zentrale Behörde des ersuchten Staates nach Art. 5 Abs. 3 HZustlÜbk verlangen, dass das Schriftstück in der Amtssprache des ersuchten Staates abgefasst oder in diese übersetzt wird.<sup>360</sup>

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 VwZG kann auf Ersuchen einer Behörde durch das Auswärtige Amt an eine Person zugestellt werden, die das Recht der Immunität genießt und zu einer Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gehört. Gleiches gilt für die Familienangehörigen einer solchen Person, die ebenfalls das Recht der Immunität genießen. Dementsprechend wird die Zustellung durch das Auswärtige Amt übernommen. Insoweit wurde die Regelung dem § 183 Abs. 1 Nr. 3

---

<sup>359</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 29; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 4.

<sup>360</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 4.

ZPO angepasst, der ebenfalls die Zustellung durch das Auswärtige Amt für das zivilgerichtliche Verfahren regelt.

Immunität genießen die Mitglieder diplomatischer Missionen, ihre Familienmitglieder und ihre privaten Hausangestellten sowie Mitglieder konsularischer Vertretungen einschließlich der Bediensteten des Verwaltungs- und technischen Personals.

Die Zustellung muss nach den im Ausland geltenden Vorschriften durchgeführt werden.<sup>361</sup> Nach diesen richtet sich der Zeitpunkt der Zustellung, es sei denn, die Vertretung der Bundesrepublik stellt durch Übersendung gegen Rückschein zu. Dann ist das im Rückschein vermerkte Datum der Tag der Zustellung.<sup>362</sup> Die Zustellfiktion des § 4 Abs. 2 VwZG gilt in diesem Falle nicht.<sup>363</sup> Der Rückschein hat hinsichtlich des Nachweises der Zustellung nach § 9 Abs. 2 S. 1 VwZG die Beweiskraft einer Privaturkunde im Sinne des § 416 ZPO.<sup>364</sup> Wird der Rückschein nicht oder nur unvollständig ausgefüllt zurückgeschickt, muss die Behörde die Zustellung und deren Zeitpunkt beweisen.

Die Zustellung durch die Behörde eines fremden Staates und die diplomatische oder konsularische Vertretung sowie durch das Auswärtige Amt nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VwZG wird gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 VwZG durch deren Zeugnis nachgewiesen. Das Zeugnis begründet den vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen.<sup>365</sup> Das Zeugnis muss außer der Tatsache der Zustellung und des Zustellungszeitpunktes sowie die Umstände angeben, unter denen sie erfolgt ist. Hierzu gehört, an wen und in welcher Form zugestellt wurde. Fehlt es an einer dieser Angaben, ist nicht wirksam zugestellt worden.<sup>366</sup>

---

<sup>361</sup> FG Düsseldorf EFG 61, 86, 86.

<sup>362</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 15.

<sup>363</sup> BFH BStBl 84, 84; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 15; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 15.

<sup>364</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 16.

<sup>365</sup> BVerwG NJW 2000, 683, 685; FG Düsseldorf EFG 1961, 86, 87.

<sup>366</sup> BFH BStBl 96, 301, 302; BVerwG NJW 2000, 683, 685; FG Düsseldorf EFG 88, 267, 267; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 15.

Bei der Zustellung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VwZG, durch die ersuchte Behörde, die diplomatische oder konsularischen Vertretungen des Bundes oder das Auswärtige Amt, dient das Zeugnis nach § 9 Abs. 2 Satz 2 VwZG als Nachweis für den Zustellungszeitpunkt.<sup>367</sup> Das Zustellungszeugnis muss den Adressaten sowie die Art der Zustellung enthalten. Es hat die zugestellte Sendung so genau zu beschreiben, dass die Zustellung eines konkreten Dokuments zweifelsfrei feststeht. Dies bezeichnet man als Nämlichkeitsnachweis.<sup>368</sup> Hierfür muss das Zustellungszeugnis auch eine genaue Datumsangabe sowie eine Auskunft über den Zustellungszeitpunkt enthalten.<sup>369</sup> Da es sich bei diesen Zeugnissen um öffentliche Urkunden im Sinne des § 418 ZPO handelt, dienen diese als voller Beweis für die Richtigkeit der Zustellung.<sup>370</sup> Die Unrichtigkeit des Inhaltes kann nur mit einem entsprechenden Gegenbeweis bezeugt werden.<sup>371</sup>

Die Einordnung als öffentliche Urkunde wird unabhängig davon vorgenommen, ob das Zeugnis von einer Behörde des ersuchten Staates, einer diplomatischen oder konsularischen Vertretung des Bundes oder vom Auswärtigen Amt stammt. Wenn der Bescheinigung eines Konsularbeamten nach § 16 Konsulargesetz zu entnehmen ist, dass das Dokument dem Adressaten zu einem bestimmten Zeitpunkt zugestellt wurde, erklärt der Beamte damit, dass eine persönliche Aushändigung stattgefunden hat. Ist dies nachweislich nicht in dieser Form geschehen, gilt die Zustellung nach der Rechtsprechung des BVerwG<sup>372</sup> als unwirksam.

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 VwZG kann die Zustellung im Ausland auch durch die Übermittlung elektronischer Dokumente erfolgen. Dabei müssen die Voraussetzungen von § 5 Abs. 5 VwZG<sup>373</sup> erfüllt und die völkerrechtlichen Vorgaben

---

<sup>367</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 38 ff.

<sup>368</sup> BFH BStBI 1996, 301, 303; BVerwG NJW 2000, 683, 685.

<sup>369</sup> BFH BStBI 1996, 301, 303; BVerwG NJW 2000, 683, 685.

<sup>370</sup> BGH NJW 2002, 521, 523; BVerwGE 109, 115, 119.

<sup>371</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 21.

<sup>372</sup> BVerwG NJW 2000, 683, 685.

<sup>373</sup> Hierzu muss der Adressat einen entsprechenden Zugang für den Empfang elektronischer Dokumente eingerichtet haben. Ferner muss das Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden. Nähere Ausführungen hierzu in diesem Teil unter Punkt I. 4. c) Elektronische Zustellung.

eingehalten werden. Wird das Dokument elektronisch zugestellt, ergibt sich der Zeitpunkt der Zustellung aus dem Empfangsbekenntnis, das schriftlich, per Telefax oder auch per E-Mail zurückgeschickt werden kann.<sup>374</sup> Das elektronische Empfangsbekenntnis muss ebenfalls mit einer qualifizierten Signatur nach dem Signaturgesetz versehen werden, wobei sich die Anerkennung ausländischer Signaturen aus § 23 SigG ergibt.<sup>375</sup>

Neu ins VwZG eingefügt wurde nach § 9 Abs. 3 Satz 1 VwZG die Möglichkeit der Zustellung an einen Zustellungsbevollmächtigten. Danach kann die Behörde anordnen, dass die Person, an die zugestellt werden soll, innerhalb einer angemessenen Frist einen Zustellungsbevollmächtigten benennt, der im Inland wohnt oder dort einen Geschäftsraum besitzt. Bei der Entscheidung, ob dies angeordnet werden soll, handelt die Behörde nach freiem Ermessen.<sup>376</sup> Diese Möglichkeit der Anordnung bezieht sich lediglich auf die Zustellungsarten nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 VwZG. Bei der Zustellung an einen Bevollmächtigten im Inland, der die Sendung für den im Ausland befindlichen Adressaten annimmt, handelt es sich nicht um eine Auslandszustellung, sondern um eine Zustellung im Inland.<sup>377</sup>

Wenn der sich im Ausland befindende Adressat keinen Bevollmächtigten als Empfangsperson benennt, kann die Behörde gemäß § 9 Abs. 3 S. 2 VwZG das Dokument adressiert an die Person, an die zugestellt werden soll, zur Post aufgeben. Bei dieser einfachen Aufgabe zur Post handelt es sich um eine fingierte Inlandszustellung.<sup>378</sup> Demzufolge ist diese nicht abhängig von völkerrechtlichen Bestimmungen.<sup>379</sup> Diese Art der Zustellung unterliegt dann deutschem Recht, da sie im Inland unabhängig von völkerrechtlichen Bestimmungen erfolgen kann.<sup>380</sup>

---

<sup>374</sup> Vgl. Amtliche Begründung zu § 5 Abs. 5, BT-Drs. 15/5216 S. 13.

<sup>375</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 33; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 20.

<sup>376</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 22.

<sup>377</sup> Kremer, NJW 2006, 332, 334; BVerfG NJW 1997, 1772, 1774; BGHZ 98, 263, 268; BFH NVwZ-RR 2001, S. 77.

<sup>378</sup> BVerfG NJW 1997, 1772, 1776; BGH NJW 1999, 1187, 1188; BGH NJW 2002, 521, 523.

<sup>379</sup> Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 821.

<sup>380</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 47.

Nach § 9 Abs. 3 S. 3 VwZG gilt das Dokument am siebten Tag nach der einfachen Aufgabe zur Post als zugestellt, wenn nicht feststeht, dass es den Empfänger nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt erreicht hat. Damit wurde diese Frist der gleich gelagerten Konstellation des § 15 S. 2 VwVfG angeglichen.<sup>381</sup> Der Zeitpunkt der Aufgabe ist der Tag, an dem die Sendung bei der Post eingeliefert wird. Für die Fristberechnung sind die §§ 186 bis 193 BGB heranzuziehen.<sup>382</sup> Die Behörde kann die Sieben-Tage-Frist gemäß § 9 Abs. 3 S. 4 VwZG nach freiem Ermessen verlängern. Bei der Anordnung nach § 9 Abs. 3 S. 1 VwZG hat die Behörde den Zustellungsadressaten auf die für ihn nachteiligen Rechtsfolgen einer unterlassenen Bestellung eines Zustellungsbevollmächtigten gemäß § 9 Abs. 3 S. 5 VwZG hinzuweisen. Durch einen Verstoß gegen diese Verpflichtung wird die Zustellung jedoch nicht unwirksam.<sup>383</sup> Nach Satz 6 ist der Sachbearbeiter der Behörde verpflichtet, zum Nachweis der Zustellung einen Aktenvermerk darüber vorzunehmen, zu welcher Zeit und an welche Adresse das Dokument zur Post aufgegeben wurde.

Besteht mit dem zwischen der Bundesrepublik und dem Staat, in dem zugestellt werden soll, kein völkerrechtliches Abkommen, so hat die deutsche Behörde ihr Zustellersuchen über das Auswärtige Amt auf dem Dienstweg der konsularischen oder diplomatischen Vertretung des Bundes zu übermitteln. Diese Vertretung führt die Zustellung selber durch, sofern sie dazu von dem ausländischen Staat ermächtigt worden ist. Andernfalls leitet die Vertretung das Zustellersuchen an den ausländischen Staat weiter.<sup>384</sup> Existiert eine so genannte Schutzmachtvertretung deutscher Interessen im ausländischen Staat, besteht auch die Möglichkeit, das Zustellersuchen über das Auswärtige Amt der zuständigen Schutzmachtvertretung zu

---

<sup>381</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 23. Nach § 15 S. 2 VwVfG gilt ein Schriftstück am siebten Tag nach der Aufgabe zur Post als zugegangen, wenn ein Beteiligter des Verfahrens ohne Wohnsitz im Inland keinen Empfangsbevollmächtigten im Inland benannt hat.

<sup>382</sup> Sadler, VwZG, § 9 Rn. 48.

<sup>383</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 24.

<sup>384</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 11.

übermitteln. Fehlt es auch an einer solchen, hat die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung nach § 10 VwZG zu erfolgen.<sup>385</sup>

Die Frage danach, ob die Übermittlung an den Adressaten im Ausland in Form der Zustellung nach dem VwZG zu erfolgen hat, ist nach den deutschen allgemeinen Regelungen zu beurteilen. Die Bekanntgabe des Dokuments bleibt auch nach deutschem Recht wirksam, wenn die Zustellung lediglich nach dem Rechtssystem des ausländischen Staates angeordnet wurde. Die ausländischen Vorschriften sollten von deutscher Seite stets eingehalten werden, um von vornherein negative Rechtsfolgen zu vermeiden, die nach den ausländischen Bestimmungen eintreten könnten.<sup>386</sup> Die ausländische Behörde selbst wendet bei der Zustellung das dort geltende Recht an. Wirksam ist die Zustellung jedoch immer nur dann, wenn dabei auch alle Voraussetzungen nach deutschem Recht eingehalten wurden.<sup>387</sup> Bei der Zustellung durch eine deutsche Auslandsvertretung muss diese die ausländischen Zustellungsvorschriften einhalten.<sup>388</sup>

## 8. Öffentliche Zustellung

Die öffentliche Zustellung wurde in der Neufassung in § 10 VwZG vollkommen neu geregelt. Bei ihr handelt es sich um die ultima ratio, mithin das letzte Mittel der Zustellungsarten.<sup>389</sup> Sie ist nur dann wirksam, wenn alle anderen Zustellungsmöglichkeiten ihrer Art nach nicht in Betracht kommen oder versagt haben.<sup>390</sup> In jedem anderen Fall verstößt die Zustellung gegen Art. 103 Abs. 1 GG<sup>391</sup>, denn die Kenntnisnahme seitens des Empfängers ist bei der öffentlichen Zustellung wesentlich weniger Erfolg versprechend als dies bei allen anderen Zustellungsarten der Fall ist.<sup>392</sup>

---

<sup>385</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 9 Rn. 7; Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 12.

<sup>386</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 9 Rn. 7.

<sup>387</sup> FG Düsseldorf EFG 1961, 86, 87.

<sup>388</sup> BFH HFR 1963, 463, 464.

<sup>389</sup> Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 821; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 10 Rn. 1.

<sup>390</sup> BFHE 192, 200; 109, 213; BVerwGE 104, 301; Kremer, NJW 2006, S. 332, 334.

<sup>391</sup> BVerfG NJW 1988, 2316, 2317; BGHZ 118, 45, 49.

<sup>392</sup> Sadler, VwZG, § 10 Rn. 1.

Bezogen auf Planfestsetzungsbeschlüsse nach § 74 VwVfG oder für Verwaltungsakte, die das förmliche Verwaltungsverfahren nach § 63 VwVfG<sup>393</sup> abschließen, gilt die öffentliche Zustellung dann nicht mehr als ultima ratio, wenn mehr als 50 Zustellungen durchgeführt werden müssen.<sup>394</sup> Für Erstere ist jedoch gemäß § 74 Abs. 5 S. 2 und § 3 VwVfG ein von § 10 VwZG abweichendes Verfahren vorgeschrieben.

Die öffentliche Zustellung ist gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwZG zulässig, wenn der Aufenthaltsort bzw. die Anschrift des Empfängers allgemein unbekannt und die Zustellung an einen Vertreter oder Zustellungsbevollmächtigten nicht möglich ist. Der Aufenthaltsort ist nicht bereits deshalb unbekannt, weil die Behörde die Anschrift des Adressaten nicht kennt.<sup>395</sup> Daher ist es im Vorfeld dieser Zustellungsart erforderlich, dass die Behörde umfassende und gründliche Versuche unternimmt, den Aufenthaltsort des Empfängers herauszufinden.<sup>396</sup> An die Bemühungen zur Ermittlung des Aufenthaltsortes werden hohe Anforderungen gesetzt. Die Behörde genügt diesen Anforderungen dann, wenn sie versucht, die Adresse über die Polizei und das Einwohnermeldeamt herauszufinden.<sup>397</sup> Dementsprechend gilt eine Bescheinigung der Meldebehörde darüber, dass der Aufenthaltsort des Adressaten unbekannt ist, als Mindestvoraussetzung für die öffentliche Zustellung. Gegebenenfalls müssen seitens der Behörde weitere Ermittlungsmaßnahmen unternommen werden. Hierzu gehört die Befragung von auskunftspflichtigen Behörden<sup>398</sup>, Familienangehörigen und Nachbarn.<sup>399</sup> Von diesen Maßnahmen kann

---

<sup>393</sup> Vgl. Meyer, in: Knack, VwVfG, § 69 Rn. 12; Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 69 Rn. 19.

<sup>394</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 155 ff.

<sup>395</sup> BFHE 192, 200, 206; Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 821; Engelhardt/App, VwZG, § 10 Rn. 3; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 10 Rn. 2.

<sup>396</sup> BVerfG NJW 1988, 2361, 2362; BFHE 192, 200, 206; Sadler, VwZG, § 10 Rn. 4; BVerwGE 104, 301, 303; VGH München BayVbl. 1984, 121, 122; OLG Schleswig NJW-RR 2002, 714, 715.

<sup>397</sup> BFH NV 1986, 576, 577; 1987, 98, 99; 1993, 701, 703; 2000, 560, 561; FG Düsseldorf EFG 2006, 865, 866.

<sup>398</sup> BVerwGE 104, 301, 304.

<sup>399</sup> VG Stuttgart, InfAuslR 1998, 182, 183.

jedoch dann abgesehen werden, wenn der Empfänger selbst angibt, keinen festen Wohnsitz zu haben und zudem vergeblich polizeilich gesucht wird.<sup>400</sup>

Die öffentliche Zustellung ist nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VwZG auch dann zulässig, wenn eine Auslandszustellung nach § 9 VwZG nicht Erfolg versprechend oder unmöglich ist.<sup>401</sup>

Der Ablauf des Zustellungsverfahrens ist in § 10 Abs. 2 VwZG normiert. Hiernach erfolgt die öffentliche Zustellung durch Bekanntmachung einer Benachrichtigung an der Stelle, die von der Behörde hierfür allgemein bestimmt ist, womit im Allgemeinen im Aushang am sprichwörtlichen „Schwarzen Brett“ gemeint ist. Die Behörde kann die Zustellung nach § 10 Abs. 2 S. 1 VwZG auch durch die Veröffentlichung einer Benachrichtigung im Bundesanzeiger oder im elektronischen Bundesanzeiger vornehmen. Diese Art der Zustellung wird durchgeführt, wenn eine Kenntnisnahme des Adressaten oder einer ihm nahestehenden Person sehr wahrscheinlich ist.<sup>402</sup>

Der Inhalt der weitgehend neutral gehaltenen Benachrichtigung ist in § 10 Abs. 2 S. 2, 3 und 4 VwZG abschließend geregelt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen darf nach der neuen Fassung nicht mehr das ganze zuzustellende Dokument bekannt gemacht werden.<sup>403</sup> Nach alter Rechtslage dagegen konnte die öffentliche Zustellung gemäß § 15 Abs. 2 VwZG a. F. durch Aushang des gesamten zuzustellenden Schriftstückes an der hierfür allgemein bestimmten Stelle erfolgen. Daneben bestand noch die Möglichkeit, lediglich eine Benachrichtigung auszuhängen, die Angaben darüber enthielt, wo das Schriftstück eingesehen werden konnte.<sup>404</sup>

---

<sup>400</sup> OLG Hamm, FamRZ 1998, 172, 174.

<sup>401</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 10 Rn. 7; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 10 Rn. 4.

<sup>402</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 10 Rn. 12; Sadler, VwZG, § 10 Rn. 48.

<sup>403</sup> Rosenbach, DVBl 2005, S. 816, 821; Engelhardt/App, VwZG, § 10 Rn. 11.

<sup>404</sup> Kremer, NJW 2006, S. 332, 334.

Ein Verstoß gegen die nunmehr geltende Vorschrift führt zur Unwirksamkeit der Zustellung.<sup>405</sup> Daneben muss die Zustellung nach § 10 VwZG dieselben Mindestanforderungen erfüllen, die auch für alle anderen allgemeinen Zustellungsarten gelten.<sup>406</sup>

Die für die öffentliche Zustellung erforderliche Benachrichtigung muss nach § 10 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VwZG einen eindeutigen Hinweis auf die Behörde geben, die das Dokument zustellen will. Sie muss nach Nr. 2 die genaue Bezeichnung des Adressaten mit vollständigem Namen und Adresse, nach Nr. 3 Datum und Aktenzeichen des Dokuments sowie nach Nr. 4 den Dienstraum der Behörde, in dem es eingesehen werden kann, enthalten. Nach § 10 Abs. 2 S. 3 VwZG hat die Behörde in der Benachrichtigung darauf hinzuweisen, dass das Dokument öffentlich zugestellt wird und dass hierdurch Fristen in Lauf gesetzt werden können, nach deren Ablauf Rechtsverluste drohen.

Die Benachrichtigung muss während des gesamten in § 10 Abs. 2 S. 6 VwZG genannten Zeitraumes ausgehängt werden und darf nicht vorübergehend entfernt werden.<sup>407</sup> Das Dokument gilt hiernach erst dann als zugestellt, wenn seit dem Tag der Bekanntmachung der Benachrichtigung zwei Wochen vergangen sind.

Sollte die Behörde die Benachrichtigung mehrmals an unterschiedlichen Tagen vornehmen, so gilt das Dokument an dem Tag als zugestellt, an dem zwei Wochen seit der letzten Benachrichtigung vergangen sind. Denn mit der mehrmaligen Zustellung wird dem Adressaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Möglichkeit erteilt, von seinen Rechten innerhalb der gesetzten Frist Gebrauch zu machen. Deshalb gilt die jeweils frühere Frist als durch die später gesetzte Frist aufgehoben.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Sadler, VwZG, § 10 Rn. 35; VGH München VGHE 23, 143, 144; OLG Schleswig NJW-RR 2002, S. 714.

<sup>406</sup> BFH, ZKF 1996, 281, 284.

<sup>407</sup> BVerwG NJW 1998, 2377, 2378; Engelhardt/App, VwZG, § 10 Rn. 16, 18; Kremer, NJW 2006, S. 332, 334; Sadler, VwZG, § 10 Rn. 44.

<sup>408</sup> Sadler, VwZG, § 10 Rn. 52.

Ferner sind nach § 10 Abs. 2 S. 5 VwZG Ort und Zeitraum der Bekanntgabe in den Akten zu vermerken. Auch der Wille der Behörde zur öffentlichen Zustellung muss sich nachweisbar aus den Akten ergeben.<sup>409</sup>

## **II. Neuregelungen in den Bundesländern**

Die Zustellung durch die Behörden der Länder und Kommunen richtet sich grundsätzlich<sup>410</sup> nach den Verwaltungszustellungsregelungen des jeweiligen Bundeslandes. Mit der Neufassung des VwZG hat der Gesetzgeber den einzelnen Bundesländern die Möglichkeit sowie die Anregung geboten, ihre Landesverwaltungszustellungsregelungen an das neue Bundesrecht anzupassen.<sup>411</sup> In nahezu allen Ländern sind bereits entsprechende Gesetzesänderungen vollzogen worden.

### **1. Dynamische Verweisungen**

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen verfügen über eigenständige Gesetze.

Das VwZG vom 12.5.2005 findet in den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt in der jeweils geltenden Fassung Anwendung. Die Regelungen dieser Länder enthalten so genannte dynamische Verweisungen, nach denen auch die künftigen Fassungen des VwZG mit allen seinen Änderungen automatisch als Landesgesetz gelten sollen. Die Verwendung von dynamischen Verweisungen ist jedoch im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der verweisenden Norm nicht unproblematisch:

---

<sup>409</sup> BFH NVwZ-RR 2001, S. 215; Sadler, VwZG, § 10 Rn. 3.

<sup>410</sup> Im Widerspruchsverfahren erfolgt die Zustellung des Widerspruchsbescheides gemäß § 73 Abs. 3 VwGO nach dem VwZG des Bundes.

<sup>411</sup> Engelhardt/App, VwZG, Einf. Rn. 5.

Nach einer Auffassung mit formal-demokratischem Ansatz, sind sämtliche dynamische Verweisungen aufgrund des Demokratieprinzips verfassungswidrig und damit unzulässig.<sup>412</sup>

Nach dem Gedanken des Demokratieprinzips dürfe sich der Gesetzgeber seiner Rechtssetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluss auf den Inhalt von den seinerseits zu erlassenden Normen nicht vollkommen aufgeben.<sup>413</sup> Ferner müsse nach dem Demokratieprinzip jede Norm, die einen Lebensbereich regelt, auf eine Willensentschließung der vom Volk bestellten Gesetzgebungsorgane zurückgeführt werden können.<sup>414</sup> Bei einer dynamischen Verweisung von Landesrecht auf Bundesrecht verzichte jedoch der Landesgesetzgeber auf seine direkte Entscheidungsmacht und Möglichkeit zur Einwirkung auf die Ausgestaltung des Gesetzestextes. Er habe dann nur noch die Möglichkeit, die Verweisung nachträglich umzugestalten.<sup>415</sup>

Nach formal-demokratischem Ansatz ist der jeweilige Gesetzgeber, hier der Landesgesetzgeber, somit das einzig zur Rechtssetzung befugte Organ.<sup>416</sup>

Daran anlehnend hat das BVerfG in einem Fall eine aus seiner Sicht bedenkliche dynamische Verweisung in eine statische Verweisung umgedeutet.<sup>417</sup>

Eine solche Umdeutung bedeutet, dass die Verwaltungsvorschriften der Länder jeweils ausschließlich auf diejenige Fassung des VwZG Bezug nehmen können, die im Zeitpunkt des Erlasses der Verweisung gegolten hat. Damit wäre der jeweilige Landesgesetzgeber verpflichtet, bei jeder Änderung des VwZG auch seine entsprechende Landesvorschrift zu aktualisieren.

Dieser Ansicht steht eine Auffassung mit materiell-demokratischem Ansatz entgegen, wonach die Möglichkeit zur dynamischen Verweisung gerade geschaffen wurde, um hohen Aufwand für die Landesgesetzgeber im Rahmen der

---

<sup>412</sup> Vgl. Ossenbühl, DVBI 1967, S. 401, 402 ff; Gamber, VBIBW 1983, S. 197, 198; Erbguth, in: Sachs, GG, Art. 30 Rn. 12; Pernice, in: Dreier, GG, Art. 30 Rn. 21.

<sup>413</sup> Vgl. Pabst, NVwZ 2005, S. 1034, Dreier, GG, Art. 20 Rn. 121; Sachs, GG, Art. 20 Rn. 123 f.

<sup>414</sup> BVerfGE 33, 23, 58; 64, 208, 214 f.

<sup>415</sup> Vgl. Brugger, VerwArch 78 (1987), S. 1, 21 f.

<sup>416</sup> Vgl. Ossenbühl, DVBI 1967, 401, 402 ff.; Gamber, VBIBW 1983, 197, 198; Erbguth, in: Sachs, GG, Art. 30 Rn. 12; Pernice, in: Dreier, GG, Art. 30 Rn. 21.

<sup>417</sup> Vgl. BVerfGE 47, 285, 315 ff.

verfassungsmäßigen Grenzen zu vermeiden. Dynamisch verweisende Normen sind danach je nach Einzelfall auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen. Hier ist unter Beachtung des Rechtssicherheitsgedankens stets auf die jeweilige Intensität der Grundrechtsrelevanz und der Strukturiertheit des durch die dynamische Verweisung betroffenen Gebietes zu unterscheiden. So können dynamische Verweisungen nach dieser Auffassung innerhalb entsprechender Grenzen als zulässig erachtet werden.<sup>418</sup> Sie beurteilt die jeweilige Verweisung nach ihrer Grundrechtsrelevanz und fragt nach der Strukturiertheit des durch die dynamische Verweisung betroffenen Gebietes.<sup>419</sup> Zulässig soll danach eine Verweisung auf eine Norm sein, deren Inhalt trotz denkbarer Änderungen im Wesentlichen feststeht. Dies könne einmal der Fall sein, wenn sich der Inhalt der Norm auf ein fest umrissenes Rechtsinstitut bezieht, das von Bund und Ländern weitestgehend gleich ausgestaltet ist. Gleiches gelte für diejenigen Konstellationen, in denen der Landesgesetzgeber die weitere Entwicklung der betreffenden bundesrechtlichen Norm abschätzen kann. Der formal-demokratische Ansatz könne bestenfalls unter demokratischen Gesichtspunkten Beachtung finden, nicht jedoch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten; denn es sei rechtsstaatlich klar, wenn auf die jeweils neueste Fassung einer Norm verwiesen wird. Dementsprechend hat die Rechtsprechung dynamische Verweisungen unter Beachtung der jeweiligen Grundrechtsrelevanz für verfassungsgemäß erachtet. Den Gesetzgeber treffe hier freilich eine gesteigerte Beobachtungspflicht.<sup>420</sup>

Zu bevorzugen ist der materiell-demokratische Ansatz, da hierdurch die Anforderungen an die parlamentarische Entscheidungsmacht vollkommen ausreichend anerkannt und berücksichtigt werden, ohne dass ihr zu viel Raum gegeben wird, wodurch letztlich nur die Effektivität der parlamentarischen Aufgabenbewältigung eingeschränkt würde.<sup>421</sup> Vorteile für die Verwendung

---

<sup>418</sup> BVerfGE 26, 338, 366 ff.; OVG Lüneburg NwvZ 1989, S. 492, 493; BayVerfGH, NwvZ 1989, 1053, 1054; Clemens, AöR 111 (1986), S. 63, 101 ff.; Schneider, Gesetzgebung, Rn. 398; Stumpf, NVwZ 2003, S. 1198, 1201 ff.; Klindt, DVBl. 1998, S. 373, 375.

<sup>419</sup> Stumpf, NVwZ 2003, S. 1198, 1201 f.

<sup>420</sup> Klindt, DVBl. 1998, S. 373, 376.

<sup>421</sup> So auch Pabst, NVwZ 2005, S. 1034, 1036.

dynamischer Verweisungen bestehen gerade im Hinblick auf die Normen zur Zustellung darin, dass Wiederholungen eines Normtextes vermieden werden und dass damit auch die Landesgesetzgeber entlastet werden.

Demzufolge kann die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit und damit nach der Zulässigkeit der dynamischen Verweisungen der einzelnen Landesverwaltungszustellungsnormen nur nach der Beurteilung ihrer Grundrechtsrelevanz und Strukturiertheit erfolgen.

In Betracht käme allenfalls ein Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip. Ein solcher wäre zu besorgen, wenn hier das Landesrecht auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder auf die Regelungen des Bundes verweisen würde.<sup>422</sup> Verfassungsrechtlich weniger bedenklich sind dynamische Verweisungen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung.<sup>423</sup>

Das Verwaltungszustellungsrecht ist eine besondere Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrechts. Dieses ist in den Art. 71 ff. GG nicht ausdrücklich geregelt, so dass es sich zu keiner der beiden möglichen Gesetzgebungskompetenzen zweifelsfrei zuordnen lässt. Das Verwaltungsverfahrensrecht ist vielmehr Teil der Annexkompetenz zu den in Art. 73 ff. GG genannten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder.<sup>424</sup> Dementsprechend ist der Bund für die Regelung des Verwaltungsverfahrens und damit der Zustellung durch die einzelnen Bundesbehörden zuständig. In den übrigen Fällen, mithin bezüglich der Zustellung durch die Landesbehörden<sup>425</sup> haben die Länder gemäß Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz. Dementsprechend stehen die Regelung des Verwaltungsverfahrens und damit die Ausgestaltung der Zustellung im Verwaltungsverfahren nicht ausschließlich den Ländern zu. Deshalb

---

<sup>422</sup> Erbuth, in: Sachs, GG, Art. 30 Rn. 11; Pernice, in: Dreier, GG, Art. 30 Rn. 20; Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 8 f.; Rozek, in: Mangoldt/Klein/Stark, GG, Art. 70 Rn. 2 f.

<sup>423</sup> Vgl. Schenke, NJW 1980, S. 743, 748; Münch/Kunig, GG, Art. 70 Rn. 32.

<sup>424</sup> Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 22; Münch/Kunig, GG, Art. 73 Rn. 24.

<sup>425</sup> Soweit der Bund nicht von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, wie dies gemäß § 1 Abs. 1 VwZG bei den Landesfinanzbehörden der Fall war.

verstößt es nicht gegen das Bundesstaatsprinzip, wenn der Bund die Art und Weise der Zustellung letztlich nicht nur im VwZG, sondern vermittelt durch die dynamischen Verweisungen indirekt auch in einzelnen Ländern normiert.

Dynamische Verweisungen sind häufig auch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot problematisch. Ein Verstoß hiergegen läge vor, wenn die Verweisungsnormen nicht klar und deutlich erkennen ließen, auf welche Vorschriften verwiesen wird. Die Angabe der verweisenden landesrechtlichen Norm muss dementsprechend eindeutig sein. In den einzelnen Zustellungsvorschriften der Länder, die eine dynamische Verweisung enthalten, wird stets auf die §§ 2 bis 10 des VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung Bezug genommen. Damit erkennt der Normadressat sofort und zweifelsfrei die Anwendbarkeit der ausdrücklich bezeichneten Paragraphen des VwZG. Demzufolge liegt im Hinblick auf die dynamischen Verweisungen der einzelnen Bundesländer auf das VwZG kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vor. Auch eine gesteigerte Grundrechtsrelevanz ist vorliegend nicht zu bedenken.<sup>426</sup>

Da keine weiteren Verfassungsverstöße in Betracht kommen, sind die dynamischen Verweisungen der Länder auf das VwZG des Bundes in der jeweils geltenden Fassung rechtmäßig und damit zulässig.

## **2. Die Bundesländer im Einzelnen**

Sämtliche Bundesländer verfügen über eigene Zustellungsregelungen.

### **a) Baden-Württemberg**

In Baden-Württemberg findet das Landesverwaltungszustellungsgesetz (LVwZG) vom 3.7.2007<sup>427</sup>, das am 1.10.2007 in Kraft getreten ist, Anwendung.<sup>428</sup>

Die Regelungen des neuen LVwZG von Baden-Württemberg entsprechen weitestgehend denen des neuen VwZG.

---

<sup>426</sup> Vgl. 2. Teil, Punkt IV. 1. b) Grundrechte.

<sup>427</sup> GBl Nr. 11, S. 293.

<sup>428</sup> Die alte Fassung stammt vom 30.6.1958 (GBl S. 165), geändert am 24.11.1997 (GBl S. 470, 474) und am 23.7.2002 (GBl S. 266).

Lediglich im Rahmen der Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis hat noch keine Anpassung an die letzte Änderung des VwZG vom 11.12.2008 stattgefunden. Deshalb entspricht die Regelung der elektronischen Zustellung in § 5 Abs. 5 LVwZG noch der ursprünglichen Fassung des neuen VwZG vom 12.8.2005, das am 1.2.2006 in Kraft trat.<sup>429</sup>

Dementsprechend fehlt es im LVwZG an der in § 5 Abs. 5 S. 1, 2. HS VwZG normierten Anordnung, dass Dokumente dann elektronisch zuzustellen sind, wenn aufgrund einer Rechtsvorschrift ein Verfahren auf Verlangen des Empfängers in elektronischer Form abgewickelt wird. Ferner ist nach dem LVwZG die Übermittlung bei der elektronischen Zustellung nicht wie nach § 5 Abs. 6 VwZG mit dem Hinweis „Zustellung gegen Empfangsbekanntnis“ einzuleiten. Auch fehlt es im LVwZG an einer Fiktion der Zustellung, wie sie in § 5 Abs. 7 S. 2 bis 5 VwZG geregelt ist.<sup>430</sup>

Nach § 8 LVwZG besteht in Abweichung zum VwZG ferner die Möglichkeit der Zustellung an mehrere Beteiligte. Diese Regelung bezieht sich explizit auf zusammengefasste Bescheide, die Ehegatten, Ehegatten mit ihren Kindern oder Alleinstehende mit ihren Kindern betreffen. Danach reicht es für die Zustellung an die jeweiligen Beteiligten aus, wenn ihnen eine Ausfertigung unter ihrer gemeinsamen Anschrift zugestellt wird. Der Bescheid ist den Beteiligten jedoch jeweils einzeln

---

<sup>429</sup> § 5 Abs. 5 LVwZG lautet demnach:

„Ein elektronisches Dokument kann im Übrigen unbeschadet des Absatzes 4 elektronisch zugestellt werden, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet. Das Dokument ist mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Zum Nachweis der Zustellung genügt das mit Datum und Unterschrift oder qualifizierter elektronischer Signatur nach dem Signaturgesetz versehene Empfangsbekanntnis, das an die Behörde zurückzusenden ist.“

<sup>430</sup> § 5 Abs. 5 S. 2 bis 5 VwZG lautet:

„Ein elektronisches Dokument gilt in den Fällen des Absatzes 5 Satz 1 zweiter Halbsatz am dritten Tag nach der Absendung an den vom Empfänger hierfür eröffneten Zugang als zugestellt, wenn der Behörde nicht spätestens an diesem Tag ein Empfangsbekanntnis nach Satz 1 zugeht. Satz 2 gilt nicht, wenn der Empfänger glaubhaft macht, dass das Dokument nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist. Der Empfänger ist in den Fällen des Absatzes 5 Satz 1 zweiter Halbsatz vor der Übermittlung über die Rechtsfolge nach Satz 2 zu belehren. Zum Nachweis der Zustellung ist von der absendenden Behörde in den Akten zu vermerken, zu welchem Zeitpunkt und an welchen Zugang das Dokument gesendet wurde. Der Empfänger ist über den Eintritt der Zustellungsfiktion nach Satz 2 zu benachrichtigen.“

zuzustellen, soweit sie dies im Einzelfall beantragt haben. Nach § 8 S. 3 LVwZG sind Lebenspartner nach § 1 Lebenspartnerschaftsgesetz Ehegatten gleichgestellt.

Die Sonderregelung des § 16 LVwZG a. F., wonach Verfügungen und Entscheidungen an Beamte, Ruhestandsbeamte, Versorgungsberechtigte sowie Richter und Richter im Ruhestand Verfügungen und Entscheidungen auch in der Weise zugestellt werden können, dass sie ihnen mündlich oder durch Gewährung von Einsicht bekannt gegeben werden, wurde im Rahmen der Novellierung des LVwZ aufgehoben. Hierzu findet sich in § 12 Abs. 2 LVwZG lediglich noch der Hinweis, dass in richter- und beamtenrechtlichen Angelegenheiten auch nach den Vorschriften des LVwZG zugestellt werden kann. Eine Zustellung durch eine rein mündliche Bekanntgabe reicht hierfür jedoch nicht aus, da diese Form der Zustellung nach der Novellierung nicht mehr zulässig ist.

§ 13 Abs. 1 LVwZG enthält im Vergleich zum VwZG noch den Zusatz, dass das Innenministerium die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verwaltungsvorschriften erlässt. Nach § 13 Abs. 2 LVwZG erlässt das Justizministerium die zur Durchführung des § 12 erforderlichen Verwaltungsvorschriften. Nach § 12 Abs. 1 LVwZG gelten für das Zustellungsverfahren der ordentlichen Gerichte, der Gerichte für Arbeitssachen, der Gerichte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Sozialgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit sowie der Staatsanwaltschaften und der Notare auch bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben die Vorschriften der ZPO über die Zustellung von Amts wegen. Dasselbe gilt nach § 12 Abs. 1 S. 2 LVwZG auch für das Zustellungsverfahren der übrigen Behörden der Justizverwaltung in Verwaltungsangelegenheiten.

§ 17 LVwZG wurde auch aufgehoben. Danach konnte die Zustellung von schriftlichen Bescheiden und von Rechtsbehelfsentscheidungen, die im Besteuerungsverfahren sowie bei der Heranziehung zu anderen öffentlichen Abgaben und Umlagen ergingen, dadurch ersetzt werden, dass der Bescheid oder die Rechtsbehelfsentscheidung dem Empfänger durch die Post mittels einfachen Briefs oder durch Bedienstete der Behörde verschlossen zugesandt wurde.

Bei der Zusendung durch die Post galt gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 LVwZG die Bekanntgabe mit dem dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bewirkt, es sei denn, dass das zuzusendende Schriftstück nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen war. Bei Zusendung durch Bedienstete der Behörde galt nach § 17 Abs. 2 S. 2 LVwZG das Schriftstück mit dem Tag des Einwurfs in den Hausbriefkasten des Empfängers oder der Übergabe an den Empfänger als zugestellt.

## **b) Bayern**

In Bayern findet das Bayerische VwZVG<sup>431</sup> in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.11.1970<sup>432</sup>, zuletzt geändert am 10.6.2008<sup>433</sup> Anwendung. Auch das Zustellungsrecht des Freistaates Bayern entspricht nunmehr weitestgehend der Neufassung des VwZG.

Art. 1 Abs. 2 BayVwZVG enthält im Hinblick auf den Geltungsbereich des Gesetzes den Zusatz, dass Gerichte bei der Erledigung ihrer Verwaltungsangelegenheiten auch nach den Vorschriften zustellen können, nach denen sie im Rahmen ihrer rechtsprechenden Tätigkeit zu verfahren haben. Gemäß Art. 1 Abs. 2 S. 2 BayVwZVG gilt dies für Staatsanwaltschaften entsprechend. Art. 1 Abs. 4 BayVwZVG nimmt die Zustellung nach der Justizbeitreibungsordnung und der Hinterlegungsordnung vom Anwendungsbereich des BayVwZVG aus.

Im Rahmen der Zustellung durch die Post mittels Einschreiben ist nach Art. 4 Abs. 2 S. 4 BayVwZVG der Tag der Aufgabe zur Post auf der bei den Akten verbleibenden Urschrift des zuzustellenden Schriftstücks zu vermerken. Nach Art. 4 Abs. 2 S. 5 BayVwZVG kann anstelle des Vermerks über die Aufgabe zur Post in den Akten ein Vordruck mit der genauen Bezeichnung des zuzustellenden Dokuments (Betreff, Datum, Aktenzeichen) und dem eingedruckten, von der Post bestätigten Einlieferungsschein zu den Akten genommen werden.

Auch im BayVwZVG entspricht die Normierung der elektronischen Zustellung in Art. 5 Abs. 5 BayVwZVG der Fassung des neuen VwZG vom 12.8.2005, das am

---

<sup>431</sup> Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz.

<sup>432</sup> GVBI S. 1.

<sup>433</sup> GVBI S. 312.

1.2.2006 in Kraft getreten ist. Dementsprechend sind die mit der letzten Änderung des VwZG am 11.12.2008 eingefügten Absätze 6 und 7 im BayVwZVG noch nicht berücksichtigt. Somit fehlt in dieser Fassung des BayVwZVG noch die explizite Anordnung der Zustellung in elektronischer Form, wie sie sich in § 5 Abs. 5 S. 1, 2. HS VwZG findet. Ferner gibt es im derzeit geltenden BayVwZVG noch keine Zustellfiktion im Rahmen der elektronischen Zustellung.<sup>434</sup>

Art. 6 BayVwZVG wurde im Rahmen der Novellierung aufgehoben. Nach diesem konnte abweichend vom VwZG des Bundes, wo dies aufgrund mangelndem praktischen Bedürfnis bereits zu einem früheren Zeitpunkt abgeschafft worden war, an Behörden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Vorlegen einer Urschrift zugestellt werden.<sup>435</sup>

Art. 7 Abs. 1 BayVwZVG stellt bei der Beurteilung der Geschäftsfähigkeit auf die Handlungsfähigkeit im Sinne des Art. 12 BayVwVfG ab, der § 12 VwVfG entspricht. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG sind beschränkt Geschäftsfähige handlungsfähig, soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des bürgerlichen Rechts als geschäftsfähig oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind.

Art. 8 a BayVwZVG stimmt mit der Sonderregelung des § 8 LVwZG von Baden-Württemberg größtenteils überein, wonach die Zustellung an mehrere der dort genannten Beteiligten mittels einer einzigen Ausfertigung erfolgen kann. Im Gegensatz zum baden-württembergischen Recht ist in Bayern jedoch die Gleichstellung von Lebenspartnern im Sinne des § 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes mit Ehegatten im Zustellungsrecht noch nicht ausdrücklich erwähnt.

---

<sup>434</sup> Vgl. hierzu obige Ausführungen unter Punkt a) Baden-Württemberg.

<sup>435</sup> Hierbei war zu vermerken, dass das Schriftstück zum Zweck der Zustellung vorgelegt wird. Der Empfänger hat auf der Urschrift den Tag des Eingangs zu vermerken (§ 6 BayVwZVG).

Art. 15 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BayVwZVG entsprechen § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 3 VwZG. Anstelle der Regelung des § 10 Abs. 1 Nr. 2 VwZG<sup>436</sup> enthält Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 BayVwZVG die Variante der Öffentlichen Zustellung für den Fall, dass der Inhaber der Wohnung, in der zugestellt werden müsste, der inländischen Gerichtsbarkeit nicht unterworfen und die Zustellung in der Wohnung deshalb nicht möglich ist.

Nach Art. 17 Abs. 1 BayVwZVG kann die Zustellung abweichend zum VwZG von schriftlichen Bescheiden, die im Besteuerungsverfahren sowie bei der Heranziehung zu anderen öffentlichen Abgaben und Umlagen ergehen, dadurch ersetzt werden, dass der Bescheid oder die Rechtsmittelentscheidung dem Empfänger durch einfachen Brief verschlossen zugesandt wird. Dann gilt die Bekanntgabe mit dem dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bewirkt, es sei denn, dass das zuzusendende Schriftstück nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist (Art. 17 Abs. 2 S. 1 BayVwZVG). Im Zweifel hat die Behörde den Zugang des Schriftstücks und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen (Art. 17 Abs. 2 S. 2 BayVwZVG).

Nach Art. 17 Abs. 3 S. 1 BayVwZVG wird die Sendung in den Postbriefkasten eingeworfen oder bei der Postanstalt eingeliefert; bei Einwurf in einen Straßenbriefkasten gilt der Tag der auf den Einwurf folgenden Leerung als Tag der Aufgabe (Art. 17 Abs. 3 S. 2 BayVwZVG).

Nach Art. 17 Abs. 4 S. 2 BayVwZVG können bei der Zustellung maschinell erstellter Bescheide anstelle des Vermerks die Bescheide nummeriert und die Absendungen in einer Sammeliste eingetragen werden.

### **c) Berlin**

Gemäß § 5 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung (BlnVwVfG) vom 8.12.1976<sup>437</sup>, zuletzt geändert durch Art. I § 14 Kostenrechtsanpassungsgesetz

---

<sup>436</sup> Danach kann die Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen, wenn bei juristischen Personen, die zur Anmeldung einer inländischen Geschäftsanschrift zum Handelsregister verpflichtet sind, eine Zustellung weder unter der eingetragenen Anschrift noch unter einer im Handelsregister eingetragenen Anschrift einer für Zustellungen empfangsberechtigte Person oder einer ohne Ermittlungen bekannten anderen inländischen Anschrift möglich ist.

<sup>437</sup> GVBI S. 2735.

vom 19.6.2006<sup>438</sup> gilt für das Zustellungsverfahren der Behörden Berlins das VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung.

#### **d) Brandenburg**

Das Verwaltungszustellungsgesetz des Landes Brandenburg (BgbVwZG) vom 18.10.1991<sup>439</sup>, geändert am 6.6.1998<sup>440</sup>, wurde zuletzt geändert am 28.6.2006<sup>441</sup>. Gemäß § 1 Abs. 1 BbgVwZG gelten für das Zustellungsverfahren der Landesbehörden, der Einrichtungen des Landes und der Landesbetriebe, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, mit Ausnahme der Landesfinanzbehörden, die Vorschriften der §§ 2 bis 10 VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung. Das Zustellungserfordernis ist in § 1 Abs. 2 BbgVwZG insoweit geregelt, als dass zugestellt wird, soweit dies durch Rechtsvorschrift oder behördliche Anordnung bestimmt ist. Damit entspricht es dem Wortlaut von § 1 Abs. 2 VwZG.

#### **e) Bremen**

Das BremVwZG vom 14.9.1954<sup>442</sup>, geändert am 31.10.1972<sup>443</sup> und am 20.12.1976<sup>444</sup> trat nach § 2 Abs. 2 der Neuregelung des BremVwZG vom 26.1.2006<sup>445</sup> mit Wirkung zum 1.2.2006 außer Kraft. Seit diesem Zeitpunkt findet gemäß § 1 Abs. 1 BremVwZG das neue VwZG vom 12.8.2005 auf das Zustellungsverfahren der Landesbehörden, der Gemeinden und der sonstigen des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

---

<sup>438</sup> GVBI S. 573.

<sup>439</sup> GVBI S. 457.

<sup>440</sup> GVBI S. 167.

<sup>441</sup> GVBI S. 74.

<sup>442</sup> BremGBI S. 103.

<sup>443</sup> BremGBI S. 235.

<sup>444</sup> BremGBI S. 334.

<sup>445</sup> BremGBI S. 49.

Nach § 1 Abs. 2 BremVwZG finden auf die Zustellung im Verwaltungsverfahren der Gerichte und der Justizbehörden die für die gerichtliche Zustellung geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung.

#### **f) Hamburg**

Das HambVwZG vom 21.6.1954<sup>446</sup>, geändert am 16.1.1989<sup>447</sup> erfuhr seine letzte Änderung am 14.12.2005<sup>448</sup>. Danach gilt das VwZG vom 12.8.2005, das am 1.2.2006 in Kraft trat, in der jeweiligen Fassung entsprechend. Abweichend von § 5 VwZG kann im Rahmen der elektronischen Zustellung gemäß § 1 Abs. 2 HambVwZG statt einer qualifizierten elektronischen Signatur durch Rechtsverordnung eine andere Form zugelassen werden. Die Identität des Urhebers des elektronischen Dokuments sowie die Unversehrtheit und Authentizität der Daten ist dann jedoch auf eine der Schriftform gleichwertige Weise sicherzustellen.

#### **g) Hessen**

Das Hessische Verwaltungszustellungsgesetz (HessVwZG) vom 14.2.1957<sup>449</sup>, geändert am 5.2.1973<sup>450</sup> wurde am 10.6.2008<sup>451</sup> novelliert.

Nach § 1 Abs. 1 HessVwZG finden auf die Zustellverfahren in Verwaltungsangelegenheiten der Behörden des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen unter Aufsicht des Landes stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts die Vorschriften der §§ 2 bis 10 VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung. Das HessVwZG gilt nach § 1 Abs. 2 HessVwZG nicht für Zustellungen nach der Justizbeitreibungsordnung und der Hinterlegungsordnung.

Gemäß § 5 HessVwZG tritt das Gesetz mit Ablauf des 31.12.2013 außer Kraft.

---

<sup>446</sup> HmbGVBI S. 33.

<sup>447</sup> HmbGVBI S. 5.

<sup>448</sup> HmbGVBI S. 1.

<sup>449</sup> GVBI S. 9.

<sup>450</sup> GVBI S. 57.

<sup>451</sup> GVBI S. 13.

## **h) Mecklenburg-Vorpommern**

Das Zustellverfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist im landeseigenen Verwaltungszustellungsgesetz (VwVfG M-V) vom 26.2.2004<sup>452</sup>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.3.2005<sup>453</sup> normiert. Dessen §§ 1 bis 93 enthalten entsprechend dem VwVfG des Bundes das Verwaltungsverfahren. Die §§ 1, 94 bis 108 regeln das Zustellungsverfahren wie im VwZG.

§ 96 Abs. 2 VwVfG M-V ist im Wesentlichen inhaltgleich mit § 3 Abs. 1 VwZG; jedoch wird die Niederlegung auf eine Poststelle am Ort der Zustellung beschränkt. Zudem ist die Zustellung nach § 97 VwVfG M-V auf Schriftstücke beschränkt.

Im Rahmen der Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis nach § 98 VwVfG M-V ist es im Gegensatz zu § 5 Abs. 1 S. 2 VwZG nicht vorgesehen, dass das Dokument auch offen ausgehändigt werden kann, wenn keine schutzwürdigen Interessen entgegen stehen.

§ 98 a VwVfG M-V entspricht im Wesentlichen § 5 Abs. 5 VwZG, wobei die elektronische Zustellung in Mecklenburg-Vorpommern die ausdrückliche Zustimmung des Empfängers und nicht lediglich die Eröffnung eines Zugangs durch ihn voraussetzt.

Ferner enthält § 98 a Abs. 2 S. 3 VwVfG M-V die zusätzliche Möglichkeit, dass das elektronische Dokument auf Kosten des Adressaten auf anderem Wege zugestellt werden kann, wenn das Empfangsbekanntnis nicht am sechsten Tage nach der Absendung des zuzustellenden Dokuments bei der Behörde eingeht.

Eine Zustellfiktion wie in § 5 Abs. 7 VwZG enthält § 98 a VwVfG M-V indes nicht.

Abweichend vom VwZG enthält § 99 VwVfG M-V noch immer die Möglichkeit der Zustellung an Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts durch die Behörde mittels Vorlegen einer Urschrift. Hierbei ist zu vermerken, dass das Schriftstück zum Zweck der Zustellung vorgelegt wird. Der Empfänger hat nach § 99 S. 3 VwVfG M-V auf der Urschrift den Tag des Eingangs zu vermerken.

---

<sup>452</sup> GVOBI S. 106.

<sup>453</sup> GVOBI S. 98.

Im Rahmen der Zustellung an gesetzliche Vertreter stellt § 100 VwVfG M-V auf die Handlungsfähigkeit im Sinne des § 12 VwVfG M-V ab. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG M-V sind beschränkt Geschäftsfähige handlungsfähig, soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des bürgerlichen Rechts als geschäftsfähig oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind.

§ 100 Abs. 2 VwVfG M-V spricht im Gegensatz zu § 6 VwZG nicht vom gesetzlichen Vertreter, sondern vom „Leiter“ der jeweiligen Behörde, juristischen Person, nicht rechtsfähigen Personenvereinigung oder des Zweckvermögens, an das zugestellt werden soll. Wenn das für eine solche Einrichtung geltende Recht den Begriff des „Leiters“ nicht verwendet, dann soll nach § 100 Abs. 2 S. 2 VwVfG M-V das zur Vertretung nach außen berechnete Organ gelten.

§ 101 VwVfG M-V stimmt mit § 7 Abs. 1 und 2 VwZG weitestgehend überein. Die Beifügung der Mehrfertigungen ist hier aber Sollvorschrift. Ferner verwendet § 101 VwVfG M-V im Gegensatz zu § 7 Abs. 1 VwZG nicht den Begriff des Bevollmächtigten, sondern spricht von einem „bestellten Vertreter“.

Nach § 101 a VwVfG M-V kann die Zustellung wie in Baden-Württemberg und Bayern an mehrere Beteiligte mittels einer einzigen Ausfertigung erfolgen, wobei diese Regelung die Zustellungsmöglichkeit ebenfalls auf Lebenspartner erstreckt.

Die öffentliche Zustellung nach § 108 VwVfG M-V ist nicht wie in § 10 Abs. 1 VwZG konkret in Fallbeispiele untergliedert. Vielmehr ist die öffentliche Zustellung allgemein dann erlaubt, wenn eine andere Zustellung nicht möglich ist.

Nach § 108 Abs. 2 VwVfG M-V wird die öffentliche Zustellung dadurch bewirkt, dass eine Benachrichtigung an der Stelle, die von der Behörde hierfür allgemein bestimmt ist oder durch Bereitstellung im Internet bekannt gemacht wird.

Im Gegensatz zu § 10 Abs. 2 S. 6 VwZG beträgt die Frist der Zustellungsfiktion nicht zwei Wochen, sondern nach § 108 Abs. 2 S. 6 VwVfG M-V einen Monat.

### **i) Niedersachsen**

Das Niedersächsische Verwaltungszustellungsgesetz (NVwZG) vom 15.6.1966<sup>454</sup>, geändert am 20.12.1976<sup>455</sup> und am 7.9.1982<sup>456</sup>, zuletzt geändert am 23.2.2006<sup>457</sup> bestimmt in § 1 Abs. 1 NVwZG, dass die Vorschriften der §§ 2 bis 10 VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung Anwendung auf das Zustellungsverfahren der Landesbehörden sowie der unter der Aufsicht des Landes stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts finden. Nach § 1 Abs. 2 NVwZG stellen außer dem Landesjustizprüfungsamt die Justizbehörden nicht nach dem NVwZG zu. Auf deren Zustellung finden vielmehr die Vorschriften der ZPO über die Zustellung von Amts wegen Anwendung (§ 1 Abs. 2 S. 2 NVwZG).

Das Zustellungserfordernis ist ausdrücklich in § 2 NVwZG geregelt.

### **j) Nordrhein-Westfalen**

Das Landeszustellungsgesetz von Nordrhein-Westfalen (LGZ NRW) vom 23.7.1957<sup>458</sup>, geändert am 24.11.1992<sup>459</sup> wurde novelliert am 7.3.2006<sup>460</sup>. Nach § 12 LZG NRW trat die Neuregelung dieses Landeszustellungsgesetzes am 1.2.2006 in Kraft. Gleichzeitig trat das LZG NRW vom 23.7.1957<sup>461</sup> außer Kraft. Am 31.12.2010 tritt das LZG NRW wieder außer Kraft.

Die Regelungen stimmen weitestgehend mit der Neuregelung des VwZG in seiner ursprünglichen Fassung vom 11.12.2005 überein. Dementsprechend fehlt es im Rahmen der elektronischen Zustellung an der in § 5 Abs. 7 VwZG normierten Zustellungsfiktion.

---

<sup>454</sup> NiedersGVBI S. 114.

<sup>455</sup> NiedersGVBI S. 3265.

<sup>456</sup> NiedersGVBI S. 357.

<sup>457</sup> NiedersGVBI S. 72.

<sup>458</sup> GV NRW S. 213.

<sup>459</sup> GV NRW S. 446.

<sup>460</sup> GV NRW S. 94.

<sup>461</sup> GV NRW S. 213.

In Nordrhein-Westfalen spielt die Zustellung im Internet eine vergleichsweise große Rolle, da hier bereits fast alle Kommunen über eine Homepage im Internet verfügen und somit in entsprechendem Umfang von der elektronischen Zustellung Gebrauch machen können.<sup>462</sup>

Bei der Zustellung zur Nachtzeit bedarf es gemäß § 5 Abs. 3 LZG NRW abweichend von § 5 VwZG nicht der Mitteilung der Erlaubnis.

Die vereinfachte Zustellung ist nach § 5 Abs. 4 S. 1 LZG NRW zusätzlich auch an Gerichtsvollzieher möglich, weitere Berufsgruppen können durch Rechtsverordnung des Innenministeriums festgelegt werden. Eine elektronische Zustellung an diesen Adressatenkreis ist gemäß § 5 Abs. 4 S. 2 LZG NRW aber nur zulässig, soweit der Adressat einen Zugang für elektronische Zustellungen eröffnet hat.

§ 7 LZG NRW ist inhaltsgleich mit § 7 Abs. 1 und 2 VwZG, jedoch bedarf es nach § 7 Abs. 2 S. 2 LZG NRW bei der elektronischen Übermittlung keiner Mehrausfertigung.

Im Rahmen der öffentlichen Zustellung ist § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 LZG NRW identisch mit § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 VwZG. Eine mit § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VwZG vergleichbare Regelung fehlt im nordrhein-westfälischen Verwaltungszustellungsgesetz.

Die Bekanntmachung erfolgt durch Veröffentlichung einer Benachrichtigung im Amtsblatt der Bezirksregierung oder Teil III des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen in der gedruckten oder in der Internet-Version.

Abweichend zum VwZG regelt § 11 LZG NRW die Zustellung an Beamte, Ruhestandsbeamte und sonstige Versorgungsberechtigte.<sup>463</sup>

---

<sup>462</sup> Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 821.

<sup>463</sup> § 11 LZG NRW lautet:

„(1) Ein Beamter muss Zustellungen unter der Anschrift, die er seinem Dienstvorgesetzten angezeigt hat, gegen sich gelten lassen. Hat der Beamte unter der angezeigten Anschrift keine Wohnung, so steht der Versuch einer Zustellung der Zustellung gleich.“

### **k) Rheinland-Pfalz**

Das LVwZG von Rheinland-Pfalz vom 14.3.1955<sup>464</sup>, geändert am 20.6.2974<sup>465</sup> wurde zuletzt geändert am 2.3.2006<sup>466</sup>. Nach § 10 LVwZG R-P trat dieses Gesetz mit Wirkung zum 1.2.2006 in Kraft. Gleichzeitig trat das LVwZG von 1955 außer Kraft.

Gemäß § 1 Abs. 1 LVwZG R-P gelten die Vorschriften der §§ 2 bis 10 des VwZG vom 12.8.2005 in seiner jeweiligen Fassung entsprechend. Nach § 1 Abs. 2 LVwZG R-P gilt dieses Gesetz ausdrücklich nicht für Gerichte, Staatsanwaltschaften und Landesfinanzbehörden.

Das Zustellungserfordernis ist explizit in § 2 LVwZG R-P normiert.

### **l) Saarland**

Das frühere Gesetz betreffend die Anwendungen des Verwaltungszustellungsgesetzes vom 3.7.1952 (BGBl. I S. 379; Gesetz Nr. 642 vom 27.3.1958<sup>467</sup>), zuletzt geändert am 26.1.1994<sup>468</sup> wurde durch das am 13.12.2006 verkündete Saarländische Verwaltungszustellungsgesetz (SVwZG)<sup>469</sup> ersetzt. Das nunmehr geltende SVwZG trat gemäß § 2 Abs. 2 SVwZG am Tag der Verkündung in

---

(2) Verfügungen und Entscheidungen, die einem Beamten, Ruhestandsbeamten oder sonstigen Versorgungsberechtigten nach den Vorschriften des Landesbeamtenrechts und des Landesdisziplinalgesetzes zuzustellen sind, können dem Beamten oder Versorgungsberechtigten auch in der Weise zugestellt werden, dass sie ihm mündlich oder durch Gewährung von Einsicht bekannt gegeben werden. Hierüber ist eine Niederschrift anzufertigen. Der Beamte oder Versorgungsberechtigte erhält von ihr auf Antrag eine Abschrift.

(3) Einem Beamten oder Versorgungsberechtigten, der sich im Ausland aufhält, kann auch dadurch zugestellt werden, dass ihm der wesentliche Inhalt des zuzustellenden Schriftstückes in anderer Form dienstlich mitgeteilt wird. Die Zustellung soll in der sonst vorgeschriebenen Form nachgeholt werden, sobald die Umstände es gestatten.“

<sup>464</sup> GVBI S. 25, 69.

<sup>465</sup> GVBI S. 233, 261.

<sup>466</sup> GVBI S. 56.

<sup>467</sup> Amtsblatt S. 393.

<sup>468</sup> Amtsblatt S. 509.

<sup>469</sup> Amtsblatt S. 214.

Kraft. Gleichzeitig trat das alte Gesetz vom 3.7.1952 außer Kraft (§ 2 Abs. 2 SVwZG).

Nach § 1 SVwZG finden die Vorschriften der §§ 2 bis 10 VwZG vom 12.8.2005 für das Zustellungsverfahren der Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

### **m) Sachsen**

Das Verwaltungszustellungsgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsVwZG) vom 10.9.2003<sup>470</sup> wurde am 26.11.2003 berichtigt. Die Normen des SächsVwZG entsprechen teilweise den Regelungen des neuen VwZG.

Hinsichtlich des Begriffes der Zustellung verwendet das SächsVwZG im Gegensatz zum VwZG und den anderen landesrechtlichen Bestimmungen nicht den Begriff des Dokumentes, sondern es spricht immer noch von „Schriftstück“. Dies ist auch bei den einzelnen Regelungen der Zustellungsarten der Fall. Dementsprechend hat insoweit noch keine Anpassung an das novellierte VwZG stattgefunden.

Ferner wird die Zustellung in § 2 Abs. 1 S. 1 SächsVwZG nicht als Bekanntgabe, sondern als Übergabe definiert.

Nach § 3 Abs. 3 S. 2 SächsVwZG, in dem die Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde geregelt ist, findet für die Zustellungsurkunde die Zustellungsvordruckverordnung (ZustVV) in der jeweils gültigen Fassung Anwendung. Jedoch kommt hiernach keine Niederlegung nach den Regeln der ZPO in Betracht.

§ 4 SächsVwZG regelt ausweislich der Überschrift die Zustellung durch die Post mit Einschreiben. Jedoch fehlt es an einem einleitenden Absatz, wie er sich in § 4 Abs. 1 VwZG findet.<sup>471</sup> Dementsprechend wird auch nicht wie im VwZG das Einschreiben auf die Übergabe oder mit Rückschein beschränkt. Vielmehr ist in Sachsen gemäß

---

<sup>470</sup> SächsGVBl S. 620.

<sup>471</sup> § 4 Abs. 1 VwZG lautet: „Ein Dokument kann durch die Post mittels Einschreiben durch Übergabe oder mittels Einschreiben mit Rückschein zugestellt werden.“

§ 4 Abs. 3 SächsVwZG neben dem Übergabeeinschreiben noch die Zustellung mittels Einwurfeinschreiben möglich. Insoweit hat noch keine Anpassung an das VwZG stattgefunden.

§ 4 Abs. 3 SächsVwZG lässt bei maschinell erstellten Bescheiden die Nummerierung der Bescheide und die Eintragung von Aufgabe, Einwurf oder Übergabe in eine Sammeliste zu.

Im Rahmen der vereinfachten Zustellung nach § 5 Abs. 2 SächsVwZG ist eine elektronische Zustellung nicht vorgesehen. Jedoch enthält das SächsVwZG aus dem Jahr 2003 bereits die Möglichkeit zur elektronischen Zustellung und war im Vergleich zum alten VwZG insofern moderner.

Nach § 5 Abs. 3 SächsVwZG kann ein elektronisches Dokument auf elektronischem Wege zugestellt werden, wenn der Adressat dem ausdrücklich zugestimmt hat. Im Gegensatz zu § 5 Abs. 5 VwZG genügt es demnach nicht, wenn der Adressat lediglich einen Zugang eröffnet hat. Nach VwZG und SächsVwZG gemeinsame Voraussetzung ist, dass das Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen ist. Als Zustellungsnachweis genügt wie nach § 5 Abs. 7 VwZG das an die Behörde zurückzusendende, mit Datum versehene Empfangsbekanntnis, das auch elektronisch übermittelt werden kann.

Eine Zustellungsfiktion, wie sie sich in § 5 Abs. 7 VwZG findet, ist nach § 5 SächsVwZG nicht vorgesehen. Gleiches gilt für den in § 5 Abs. 6 VwZG angeordneten Hinweis zu der Zustellung gegen Empfangsbekanntnis.

Anders als bei der Zustellung nach dem VwZG besteht nach § 6 SächsVwZG jedoch die ausdrückliche Möglichkeit der Zustellung an Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen durch Übermittlung der Urschrift. Dabei ist auf dem Schriftstück zu vermerken, dass das Schriftstück zum Zweck der Zustellung übersandt wird. Ferner hat der Empfänger auf der Urschrift den Tag des Eingangs zu vermerken.

Im Rahmen der Zustellung an den Bevollmächtigten ist in § 8 Abs. 1 SächsVwZG jedoch noch von „Vertreter“ statt Bevollmächtigter die Rede. § 8 Abs. 2 SächsVwZG entspricht der Regelung in § 7 Abs. 2 VwZG.

Die in § 9 Abs. 1 SächsVwZG vorgesehene Heilung von Zustellungsmängeln soll abweichend von § 8 VwZG<sup>472</sup> nach § 9 Abs. 2 SächsVwZG nicht eintreten, wenn mit der Zustellung eine Frist für die Einlegung oder Begründung eines Rechtsbehelfs oder die Erhebung einer Klage beginnt.

Bei der Behördenzustellung ist die Sonderregelung des § 10 SächsVwZG zu beachten. Danach kann die Zustellung an jedem Ort bewirkt werden, an dem der Empfänger angetroffen wird.

§ 11 SächsVwZG regelt in umfangreicher Weise für die Zustellung durch die Behörde gegen Empfangsbekanntnis die Modalitäten und Voraussetzungen der Ersatzzustellung. Die Regelung entspricht § 5 Abs. 2 VwZG.

Die Zustellung im Sinne des § 5 Abs. 3 VwZG ist gesondert in § 12 SächsVwZG geregelt, wobei jedoch die Nachtzeit nach Absatz 2 erst um 22.00 Uhr beginnt

Die Fiktion der Zustellung bei Verweigerung der Annahme ist in § 13 SächsVwZG gesondert normiert.

Im Rahmen der Zustellung im Ausland nach § 14 SächsVwZG ist im Gegensatz zur Zustellung nach dem VwZG kein Einschreiben mit Rückschein vorgesehen. § 14 Abs. 1 und 2 SächsVwZG entsprechen § 9 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VwZG. Eine Zustellungsfiktion wie in § 9 Abs. 3 VwZG ist in § 14 SächsVwZG nicht vorgesehen.

Auch nach dem SächsVwZG kann durch öffentliche Bekanntmachung zugestellt werden. § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 3 entsprechen den Regelungen in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 VwZG. Die öffentliche Zustellung für juristische Personen ist in § 15 SächsVwZG nicht explizit geregelt. Die Frist für die Zustellungsfiktion für Schriftstücke, die eine Ladung enthalten, beträgt nach § 15 Abs. 3 S. 1 SächsVwZG einen Monat und nicht wie in § 10 Abs. 2 VwZG zwei Wochen.

Die Benachrichtigung hat in örtlichen oder überörtlichen Zeitungen oder Zeitschriften zu erfolgen.

---

<sup>472</sup> Siehe hierzu die Ausführungen unter Punkt III.1. Fehler mit Heilungsmöglichkeiten nach § 8 VwZG.

Nach § 15 Abs. 5 SächsVwzG sollen für den Fall, dass der Aufenthaltsort des Empfängers unbekannt ist, ein Suchvermerk im Bundeszentralregister niedergelegt werden und andere geeignete Nachforschungen angestellt werden, soweit der Verwaltungsaufwand in angemessenem Verhältnis zur Bedeutung der Sache und zu den Erfolgsaussichten steht.

Im Vergleich zum VwZG ist in § 16 SächsVwZG zusätzlich die Möglichkeit der Zustellung an Beamte ausdrücklich geregelt. Gemäß § 16 SächsVwZG kann die Entscheidung über die Beendigung des Beamtenverhältnisses eines Beamten, der sich im Ausland aufhält, auch dadurch zugestellt werden, dass ihr wesentlicher Inhalt dem Beamten durch Telegramm oder in anderer Form dienstlich mitgeteilt wird.

Ferner besteht anders als nach dem VwZG die Möglichkeit der Zustellung im Besteuerungsverfahren und bei der Heranziehung zu anderen öffentlich-rechtlichen Abgaben und Umlagen.

#### **n) Sachsen-Anhalt**

Das Verwaltungszustellungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwZG-LSA) vom 9.10.1992<sup>473</sup> wurde geändert am 19.3.2002.<sup>474</sup> Gemäß § 1 Abs. 1 VwZG-LSA finden die Vorschriften der §§ 2 bis 10 VwZG vom 12.8.2005 in der jeweils geltenden Fassung Anwendung. § 1 Abs. 2 VwZG-LSA nimmt die Zustellung durch die Justizbehörden aus. Das Zustellungserfordernis ist ausdrücklich in § 2 VwZG-LSA geregelt.

#### **o) Schleswig-Holstein**

Das LVwG Schleswig-Holstein vom 2.6.1991 enthält in den §§ 146 ff. Regelungen zum Zustellungsverfahren. Nach zahlreichen Änderungen besteht es nunmehr in der Fassung vom 26.3.2009.

Die Vorschriften der §§ 146 ff. LVwG S-H entsprechen weitestgehend den Regelungen des VwZG. Dies gilt insbesondere für die einzelnen Zustellungsarten.

---

<sup>473</sup> GVBI LSA S. 715.

<sup>474</sup> GVBI LSA S. 130, 135.

Das Zustellungserfordernis befindet sich in § 146 Abs. 1 LVwG S-H. Die Definition der Zustellung ist in § 147 Abs. 1 LVwG S-H geregelt und stimmt mit § 2 Abs. 1 VwZG überein.

Nach § 147 Abs. 4 LVwG S-H steht der Bekanntgabe eines schriftlichen Dokuments im Sinne der Definition nach § 147 Abs. 1 LVwG S-H die Bekanntgabe eines Schriftstückes gleich, das inhaltlich durch die zugrunde liegende Verfügung gedeckt ist und den Namen derjenigen Person, die die Verfügung unterzeichnet hat, wiedergibt.

Die Vorschriften in § 150 LVwG S-H zur Zustellung durch die Behörde stimmen mit den Regelungen des § 5 VwZG in seiner Fassung vom 12.8.2005 überein. Dementsprechend fehlt es im Rahmen der elektronischen Zustellung an einer Zustellungsfiktion und dem Erfordernis eines Hinweises auf die „Zustellung gegen Empfangsbekanntnis“.

Hinsichtlich der öffentlichen Zustellung entsprechen § 155 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LVwG S-H der Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 3 VwZG. Eine der Nr. 2 in § 10 Abs. 1 VwZG vergleichbare Regelung gibt es im LVwG S-H nicht.

Die Veröffentlichung einer Benachrichtigung erfolgt im Rahmen der öffentlichen Zustellung gemäß § 155 Abs. 2 LVwG S-H im Amtsblatt für Schleswig-Holstein.

#### **p) Thüringen**

Das Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (ThürVwZVG) vom 27.9.1994<sup>475</sup> wurde mehrfach geändert<sup>476</sup> und besteht nunmehr in seiner Fassung vom 5.2.2009.

Im ersten Teil (§§ 1-17) ist das Zustellungsverfahren normiert. In § 1 Abs. 2 ThürVwZVG befindet sich für Zustellungen im Widerspruchsverfahren ein Verweis auf das VwZG. In § 1 Abs. 4 wird für Zustellungen der Landesfinanzbehörden ebenfalls auf das VwZG verwiesen. Die §§ 2-16 entsprechen weitestgehend den Regelungen des VwZG des Bundes.

---

<sup>475</sup> GVBI S. 1053.

<sup>476</sup> Am 29.9.1998 (GVBI S. 285), 24.10.2001 (GVBI S. 265) und am 3.12.2002 (GVBI 432).

In der Definition der Zustellung werden in § 2 Abs. 1 ThürVwZVG die Begriffe „Schriftstück“ und „elektronisches Dokument“ genannt. Insofern gibt es im ThürVwZVG nicht lediglich den einen Oberbegriff des Dokuments, wie es im VwZG der Fall ist.

Dementsprechend ist im Rahmen der Zustellung durch die Post gemäß § 3 und § 4 ThürVwZVG sowie der Zustellung durch die Behörde nach § 5 ThürVwZVG nicht von „Dokument“ die Rede, sondern es wird hier der Begriff des „Schriftstückes“ verwendet.

Anstelle des Vermerks in § 4 Abs. 2 S. 3 VwZG kann in Thüringen ein Vordruck mit der genauen Bezeichnung des zuzustellenden Schriftstücks (Betreff, Datum, Aktenzeichen) und dem eingedruckten, von der Post bestätigten Einlieferungsschein zu den Akten genommen werden (§ 4 Abs. 2 S. 4 ThürVwZVG).

Die elektronische Zustellung von elektronischen Dokumenten ist gesondert in § 5 a ThürVwZVG normiert. Nach § 5 a Abs. 1 S. 1 ThürVwZVG kann ein elektronisches Dokument auf elektronischem Wege zugestellt werden, wenn der Adressat dem ausdrücklich zugestimmt hat. Hier genügt es demnach nicht, wenn wie nach § 5 VwZG vom Empfänger der Zugang eröffnet wurde. Die Regelungen zur elektronischen Zustellung in § 5 a ThürVwZVG entsprechen der Fassung des VwZG vom 12.8.2005. Eine Zustellungsfiktion oder eine Hinweispflicht der Behörde, dass es sich um eine „Zustellung gegen Empfangsbekanntnis“ handelt, existiert in Thüringen somit nicht.

§ 6 ThürVwZVG enthält im Vergleich zum VwZG eine eigene Zustellungsart. Nach § 6 ThürVwZVG kann an Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts durch Vorlegen der Urschrift zugestellt werden. Hierbei ist in den behördlichen Akten zu vermerken, dass das Schriftstück zum Zwecke der Zustellung vorgelegt wird. Ferner hat der Empfänger auf der Urschrift den Tag des Eingangs zu vermerken.

Auch § 8 a ThürVwZVG enthält eine eigene Zustellungsart. Danach kann die Zustellung an mehrere Beteiligte mittels einer einzigen Ausfertigung erfolgen, wobei diese Regelung die Zustellungsmöglichkeit auch auf Lebenspartner erstreckt.

In § 12 ThürVwZVG ist die Zustellung zur Nachtzeit sowie an Sonn- und Feiertagen gesondert geregelt. Die Nachtzeit umfasst wie in § 5 Abs. 2 VwZG die Stunden von 21 bis 6 Uhr.

Die Zustellung im Ausland nach § 14 ThürVwZVG ist im Wesentlichen inhaltsgleich mit § 9 VwZG. Jedoch ist in § 14 Abs. 1 Nr. 1 von Schriftstück die Rede. In Absatz 3 wird hingegen der Begriff des Dokuments verwendet.

Die Zustellung an Familienangehörige nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 VwZG und die elektronische Zustellung nach § 9 Nr. 4 VwZG sind im ThürVwZVG nicht vorgesehen, dementsprechend fehlt auch eine mit § 9 Abs. 2 S. 3 VwZG vergleichbare Regelung. Im Fall des § 14 Abs. 3 ThürVwZVG gilt das Schriftstück erst zwei Wochen nach Aufgabe zur Post als zugestellt und nicht wie nach § 9 Abs. 3 S. 3 VwZG am siebenten Tag nach der Aufgabe zur Post.

Im Hinblick auf die öffentliche Zustellung entsprechen § 15 Abs. 1 Nr. 1 und 3 ThürVwZVG den Vorschriften von § 10 Abs. 1 Nr. 1 und 3 VwZG. Eine § 10 Abs. 1 Nr. 2 VwZG vergleichbare Regelung gibt es im ThürVwZVG nicht. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 ThürVwZVG kann durch öffentliche Bekanntgabe zugestellt werden, wenn der Inhaber einer Wohnung, in der zugestellt werden müsste, der inländischen Gerichtsbarkeit nicht unterworfen und die Zustellung in der Wohnung deshalb unausführbar ist.

Die Zustellungsfiktion greift gemäß § 15 Abs. 3 S. 1 ThürVwZVG erst einen Monat ab dem Tag des Aushängens und nicht bereits nach 2 Wochen, wie es nach § 10 Abs. 2 S. 6 VwZG der Fall ist.

Nach § 16 ThürVwZVG kann an Beamte, Richter und Versorgungsberechtigte auch in der Weise zugestellt werden, dass ihnen die jeweilige Verfügung mündlich oder durch Gewährung von Einsicht bekannt gegeben wird.

### **III. Zustellungsfehler und ihre Folgen im Rahmen der Zustellung**

Eine Zustellung ist dann fehlerhaft, wenn im Zustellungsakt als solchen Mängel auftreten. Zustellungsmängel liegen vor, wenn der Nachweis einer formgerechten Zustellung fehlt oder wenn zwingende Zustellungs Vorschriften verletzt worden sind. Bei letzteren handelt es sich um die Regelungen des VwZG und die ZPO-Vorschriften, auf die das VwZG Bezug nimmt.<sup>477</sup>

So muss die Behörde die Zustellung derart vorbereiten, dass es bei der Vornahme der Zustellung zu keinerlei Problemen oder Verzögerungen kommt. Zudem hat die Behörde dafür Sorge zu tragen, dass die Wirksamkeit der Zustellung nicht beeinträchtigt wird. Hierzu gehört die Prüfung, ob zuzustellende Dokumente unterschrieben, gegebenenfalls beizufügende Abschriften in der notwendigen Anzahl verfügbar und ordnungsgemäß beglaubigt worden sind, ob Ladungen zu einem Termin die korrekte Ort- und Zeitangabe enthalten und ob der Empfänger anhand der Angabe von Name, Beruf, Wohnort sowie Wohnung oder Geschäftsraum identifizierbar ist. Bei der Adresse muss auch die Postleitzahl korrekt angeführt sein.<sup>478</sup> Der Empfänger der Zustellung ist derjenige, an den das zuzustellende Dokument gerichtet ist, darüber hinaus jede weitere Person, an die die Zustellung nach der jeweiligen gesetzlichen Bestimmung gerichtet war oder gerichtet werden konnte.<sup>479</sup>

#### **1. Fehler mit Heilungsmöglichkeit nach § 8 VwZG**

Gemäß § 8 VwZG gilt ein Dokument, dessen formgerechte Zustellung sich nicht nachweisen lässt oder das unter Verletzung zwingender Zustellungs Vorschriften zugeworfen ist, in dem Zeitpunkt als zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten tatsächlich zugeworfen ist. Im Fall der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG gilt das Dokument nach § 8 HS 2 als zugestellt, wenn der Adressat das Empfangsbekenntnis zurückgesendet hat.

---

<sup>477</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 1.

<sup>478</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 2 Rn. 13.

<sup>479</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 2 Rn. 11; Engelhardt/App, VwZG, § 2 Rn. 8.

Die Regelung des § 8 VwZG n. F. wurde weitestgehend aus der Heilungsvorschrift des § 9 VwZG a. F. entwickelt.<sup>480</sup> Die frühere Bezeichnung „nachweislich erhalten“ und die Formulierung in der Neufassung „tatsächlich zugegangen“ haben die gleiche Bedeutung, so dass die Regelung insoweit inhaltlich keine Änderung erfahren hat.<sup>481</sup>

Nach Sinn und Zweck der Regelung des § 8 VwZG sollen Verstöße gegen Vorschriften des VwZG dann ohne Rechtsfolgen bleiben, wenn auch ohne ihre Einhaltung der Zweck der Zustellung erreicht worden ist. Dieser besteht darin, den tatsächlichen Zugang beim Adressaten herbeizuführen.<sup>482</sup> Für den Zugang muss der Adressat das Dokument „in die Hand bekommen“ haben.<sup>483</sup> Der Empfänger muss das zuzustellende Dokument ferner vollständig übermittelt bekommen haben.<sup>484</sup> Nicht ausreichend ist die bloße mündliche Wiedergabe des Inhaltes durch einen Bediensteten oder eine andere dritte Person.<sup>485</sup> Nach einer Auffassung in Rechtsprechung und Literatur führt die Übermittlung einer Fotokopie zur Heilung eines solchen Zustellungsmangels.<sup>486</sup> Nach der vorzugswürdigen Gegenauffassung ist dies nicht mit § 2 VwZG vereinbar<sup>487</sup>, denn Sinn und Zweck der Regelung des § 2 VwZG ist schließlich die Sicherung der Authentizität des zuzustellenden Dokuments.<sup>488</sup> Um diese vollumfänglich gewährleisten zu können, müssen die in § 2 VwZG normierten Voraussetzungen eingehalten werden. Würde man anstelle der Übermittlung des

---

<sup>480</sup> § 9 VwZG a. F. lautet:

„(1) Lässt sich die formgerechte Zustellung eines Schriftstücks nicht nachweisen oder ist das Schriftstück unter Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften zugegangen, so gilt es als in dem Zeitpunkt zugestellt, in dem es der Empfangsberechtigte nachweislich erhalten hat.

(2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden, wenn mit der Zustellung eine Frist für die Erhebung der Klage, eine Berufungs-, Revisions- oder Rechtsmittelbegründung beginnt.“

<sup>481</sup> Vgl. Amtliche Begründung zu § 189 ZPO, BT-Drs. 14/4554 S. 24f.

<sup>482</sup> Engelhardt/App, § 8 Rn. 2.

<sup>483</sup> BGH NJW 2001, S. 1946.

<sup>484</sup> BGH NJW 2001, S. 1946.

<sup>485</sup> BVerwGE 104, 301, 314.

<sup>486</sup> BVerwGE 104, 301, 314; OVG Hamburg NVwZ 2005, 235, 236; OLG Braunschweig NJW-RR 1996, 380, 381.

<sup>487</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 5; Bitter, NVwZ 1999, S. 147; Sadler, VwZG, § 8 Rn. 18a.

<sup>488</sup> Vgl. Amtliche Begründung BT-Drs. 15/5216 zu § 2 S. 11.

Original-Dokuments zum Zwecke der Heilung desjenigen Mangels, der unter Verstoß gegen § 2 VwZG verursacht wurde, eine bloße Kopie genügen lassen, würden Sinn und Zweck der Regelung des § 2 VwZG unterlaufen.<sup>489</sup>

Die Rechtsbehelfsfrist beginnt jeweils erst dann zu laufen, wenn der Zustellungsfehler geheilt wurde. Es ist insoweit allein auf den Zeitpunkt des Zugangs und nicht auf den der Kenntnisaufnahme abzustellen.<sup>490</sup>

Wenn der Zugang erfolgt ist, wird die Zustellung nach § 8 VwZG fingiert. Eine Heilung von Zustellungsmängeln ist dementsprechend lediglich bei formellen Fehlern im Verlauf des Zustellungsverfahrens möglich. Dies gilt beispielsweise bei Verstößen gegen § 5 Abs. 1 VwZG, bei einer Niederlegung ohne vorherigen Zustellungsversuch in der Wohnung<sup>491</sup> oder einer fehlerhaften öffentlichen Zustellung nach § 10 VwZG<sup>492</sup>. Sind Zustellungsvorschriften also verletzt worden, so gilt das Dokument als zugestellt, wenn der Zugang beim Zustellungsempfänger nachgewiesen werden kann.<sup>493</sup>

Der Nachweis des Zugangs ist führbar mit den üblichen Beweismitteln oder anhand einer entsprechenden schlüssigen Handlung des Adressaten, die auf den Zugang schließen lässt.<sup>494</sup> Zusätzlich muss auch der Zeitpunkt des Zugangs feststehen. Die Beweislast für den tatsächlichen Zugang trägt die Behörde.<sup>495</sup> Ohne diesen Nachweis des tatsächlich erfolgten Zugangs kann eine Heilung des Zustellungsmangels nicht eintreten.

---

<sup>489</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 5; Bitter, NVwZ 1999, S. 147; Sadler, VwZG, § 8 Rn. 18a.

<sup>490</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 8 Rn. 9.

<sup>491</sup> FG Berlin EFG 1984, 567, 567.

<sup>492</sup> BFH BStBI 1985, 597, 599; BFH NV 1991, 81, 84; VGH Mannheim NJW 1992, 526, 528; FG Düsseldorf EFG 2006, 685, 687.

<sup>493</sup> BFH BStBI 1994, 603, 606; 2003, 350, 352.

<sup>494</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 2.

<sup>495</sup> BGH NJW 2001, 1946, 1947; BVerwGE 104, 301, 314.

Eine fehlerhafte Zustellung kann nicht in eine schlichte Bekanntgabe umgedeutet werden<sup>496</sup>, auch wenn dies teilweise für zulässig gehalten wird.<sup>497</sup> Förmliche Zustellung und schlichte Bekanntgabe sind artverschieden. Hat die Behörde sich für die förmliche Zustellung entschieden, muss sie die Formvorschriften des VwZG zwingend einhalten. Die Regelung des § 8 VwZG ist abschließend.<sup>498</sup> Ein Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften ist daher ausgeschlossen, so dass auch keine Zugangsvermutung, wie die des § 122 Abs. 2 AO eintritt.<sup>499</sup>

Ein Zustellungsmangel kann nicht im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens durch Bescheid der Widerspruchsbehörde geheilt werden. Dies gilt selbst dann, wenn der Adressat den Mangel bei Erhebung des Widerspruches nicht gerügt hat. Denn bei einer Heilungsmöglichkeit durch die Widerspruchsbehörde würde in dem Fall, dass das Dokument zu keiner Zeit in den Herrschaftsbereich des Empfängers gelangt wäre, dem Adressaten eine Instanz im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren genommen.<sup>500</sup>

Rechtlich ohne Auswirkung ist die erneute Zustellung eines bereits unanfechtbaren Bescheides.<sup>501</sup> Dies ist auch dann der Fall, wenn es sich bei der zweiten Zustellung um eine öffentliche handelt.<sup>502</sup> In einer solchen Konstellation ist für die Berechnung der Rechtsbehelfsfrist die erste wirksame Zustellung maßgeblich.<sup>503</sup> Bedeutsam wird dies insbesondere bei der Zustellung eines Widerspruchsbescheides. Alles andere käme einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gleich, womit die Behörde jedoch in den Kompetenzbereich des Gerichts eingreifen würde.<sup>504</sup> Auch in den Fällen, in denen die Behörde einen noch anfechtbaren Bescheid doppelt zustellt, ist die zweite

---

<sup>496</sup> BFH BB 1994, 2408, 2411; FG Hamburg EFG 1989, 550, 553; FG RheinIPfalz EFG 1994, 906, 908; Engelhardt/App, VwZG, § 1 Rn. 6; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 8 Rn. 7.

<sup>497</sup> FG München EFG 1991, 635, 636; FG Erfurt DStZ 1995, 89, 91.

<sup>498</sup> BFH BStBI 1994, 603, 606; FG RheinIPfalz EFG 1994, 906, 907.

<sup>499</sup> Vgl. BFH BStBI. 1971, 9, 11.

<sup>500</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 9.

<sup>501</sup> BVerwGE 58, 100, 106; DVBl 1979, 821, 823.

<sup>502</sup> VGH Kassel NVwZ 1998, 1313, 1315.

<sup>503</sup> BVerwGE 58, 100, 106.

<sup>504</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 32.

Zustellung rechtlich bedeutungslos. Denn die Rechtsbehelfsfrist beginnt bereits in dem Zeitpunkt der ersten Zustellung zu laufen.<sup>505</sup>

Heilbare Zustellungsfehler liegen vor, wenn das Datum auf der Zustellung nicht lesbar ist oder fehlt. Gleiches gilt, wenn auf dem nach § 5 Abs. 1 Satz 4 VwZG zu verwendenden Briefumschlag der Zustellungsvermerk fehlt<sup>506</sup> oder wenn das Datum der Zustellung im Fall des § 3 VwZG auf dem Umschlag der Postsendung nicht mit dem der PZU übereinstimmt.<sup>507</sup> Ferner besteht die Heilungsmöglichkeit auch für den Fall, dass die Zustellungsurkunde keine Eintragung über den Zustellungsempfänger enthält, wie es § 182 Abs. 1 Nr. 1 ZPO anordnet.<sup>508</sup> Eine Heilung kann im Übrigen auch dann eintreten, wenn in der ausgehändigten Benachrichtigung einer öffentlichen Zustellung unter Verstoß gegen § 10 Abs. 2 Nr. 3 VwZG Datum und Aktenzeichen des Dokuments fehlen.<sup>509</sup>

Gleiches gilt, wenn eine Niederlegung fehlerhaft beurkundet wurde. Der Zusteller hat gemäß § 181 Abs. 1 S. 2 ZPO eine schriftliche Mitteilung in der bei gewöhnlichen Briefen üblichen Weise zu machen. Diese Abgabe muss er gemäß § 182 Abs. 2 Nr. 4 ZPO sodann in der PZU bestätigen. Aus der Zustellungsurkunde müssen sich Ort und Zeit sowie der Umstand, dass tatsächlich zugestellt wurde, entnehmen lassen können.<sup>510</sup> Sollte die PZU verloren gehen, ist die Zustellung ebenfalls fehlerhaft und es beginnt bis zum Nachweis des tatsächlich erfolgten Zugangs keine Rechtsbehelfsfrist zu laufen.<sup>511</sup>

Wenn der Empfänger im Falle einer Zustellung durch die Post mittels Einschreiben behauptet, die Sendung verspätet erhalten zu haben, muss die Behörde innerhalb der sechsmonatigen Aufbewahrungsfrist für Zustellungsnachweise durch einen Nachforschungsauftrag bei der Post den tatsächlichen Übergabezeitpunkt klären.

---

<sup>505</sup> OVG Münster KStZ 2002, 190, 191; OVG Hamburg NJW 1996, 1538, 1539.

<sup>506</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 VwZG, Rn. 4.

<sup>507</sup> BFH BStBl II 1987, 223, 225; BFH BB 1987, 675, 678; BVerwG NJW 1980, 1482, 1485.

<sup>508</sup> OVG Bautzen SächsVBl. 1993, 207, 207; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 18.

<sup>509</sup> VGH Mannheim NVwZ 1987, 511, 512.

<sup>510</sup> Sadler, VwZG, § Rn. 18; OLG Düsseldorf NJW 2000, 3511, 3512.

<sup>511</sup> BGHZ 80, 8, 14; Sadler, VwZG, § 3 Rn. 19.

Versäumt sie dies, wird ihr der Nachweis des Zustellungszeitpunktes nicht gelingen, so dass das Einschreiben an dem vom Empfänger angegebenen Tag als zugestellt gilt.<sup>512</sup>

Fehlerhaft ist auch die Ersatzzustellung in einer Rechtsanwaltsgemeinschaft, wenn nicht feststeht, für welchen Rechtsanwalt die Büroangestellte das Dokument entgegen genommen hat.<sup>513</sup> Jedoch ist auch dieser Zustellungsmangel im Sinne des § 8 VwZG heilbar.

Heilbar sind ferner mangelhafte Ersatzzustellungen, bei denen der Empfänger umgezogen ist und seine bisherige Wohnung aufgegeben hat.<sup>514</sup>

Auch wenn ein Postbeamter im Falle der Zustellung mittels Einschreiben nach § 4 VwZG die Sendung beim Nachbarn abgibt, weil er den Empfänger nicht antrifft, tritt die Zustellungsfiktion des § 4 Abs. 2 S. 2 VwZG ein. Damit gilt das Dokument am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als zugestellt. Gleichzeitig gilt der Zustellungsfehler im Sinne des § 8 VwZG als geheilt.<sup>515</sup>

Der Adressat kann sich dann nicht auf eine fehlerhafte bzw. fehlende Zustellung berufen, wenn er die Zustellung schuldhaft vereitelt hat. Dieses Verhalten stellt eine unzulässige Rechtsausübung dar, denn der Empfänger verstößt damit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben im Sinne des § 242 BGB, welcher auch im öffentlichen Recht Anwendung findet.<sup>516</sup> In einem solchen Fall gilt die Zustellung ab dem Zeitpunkt ihrer Vereitelung als wirksam. Somit ist es nicht erforderlich, die Zustellung wiederholt zu versuchen.<sup>517</sup>

---

<sup>512</sup> BSG NZS 2001, 53, 56; Sadler, VwZG, § 4 Rn. 16.

<sup>513</sup> BGH NJW 1972, 1238, 1240.

<sup>514</sup> BGH NJW 1988, 713, 715.

<sup>515</sup> Sadler, VwZG, § 8 Rn. 12.

<sup>516</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 34.

<sup>517</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 34.

## 2. Fehler ohne Heilungsmöglichkeit

Während zahlreiche formelle Fehler nach § 8 VwZG heilbar sind, besteht im Hinblick auf andere formelle und inhaltliche Fehler keine Heilungsmöglichkeit.<sup>518</sup> Hierzu gehört beispielsweise die Angabe des falschen Adressaten, gegen den sich ein Verwaltungsakt richtet.<sup>519</sup> Stellt so beispielsweise die Finanzbehörde einen Steuerbescheid, der sich an einen Verstorbenen richtet, an den Erben zu, so ist nicht nur die Zustellung, sondern auch der betreffende Verwaltungsakt unwirksam.<sup>520</sup>

§ 8 VwZG findet ferner dann keine Anwendung, wenn die Übermittlung eines Dokuments unter Verletzung von zwingenden Vorschriften über die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes durchgeführt wird.<sup>521</sup>

Dementsprechend ist die Zustellung eines Verwaltungsaktes an einen Geschäftsunfähigen persönlich unwirksam. Das ist selbst dann der Fall, wenn die Behörde von diesem Umstand keine Kenntnis hatte. Der Bescheid muss in einem solchen Fall gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 VwZG zwingend dem gesetzlichen Vertreter zugestellt werden.<sup>522</sup> Falls der Adressat jedoch später wieder geschäftsfähig wird, tritt in dem Zeitpunkt, in dem er seine Geschäftsfähigkeit wiedererlangt, die Wirksamkeit der Zustellung ex nunc ein.<sup>523</sup>

## 3. Fehlende Zustellung

Eine fehlende Zustellung ist nicht etwa eine fehlerhafte Zustellung. Vielmehr liegt in einem solchen Falle gar keine Zustellung vor. Die hieraus resultierende Unwirksamkeit der beabsichtigten Zustellung ist nicht heilbar.<sup>524</sup>

---

<sup>518</sup> Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 7 Rn. 5.

<sup>519</sup> BFH BStBI 1970, 598, 599; 2002, 870, 872; FG Berlin EFG 1982, 216, 217; FG München EFG 1990, 46, 47; OVG Berlin NVwZ 1986, 136, 137.

<sup>520</sup> BFH BFHE 134, 519, 523.

<sup>521</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 6 Rn. 6.

<sup>522</sup> VGH München NJW 1984, 2845, 2846.

<sup>523</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 1991, 493, 495; Kruse, in: Tipke/Kruse, VwZG, § 6 Rn. 1.

<sup>524</sup> Sadler, VwZG, § 8 Rn. 19.

Häufigster Fall einer solchen Unwirksamkeit der Zustellung ist die Übermittlung eines einzigen Exemplars von einem Verwaltungsakt, der an mehrere Personen gerichtet ist.<sup>525</sup> Wenn in der Sache mehrere Personen betroffen sind, an die zugestellt werden soll, hat die Zustellung an jede Person gesondert zu erfolgen. Denn nach dem Willen des Gesetzgebers muss jeder Zustellungsbetroffene, in der Regel der Adressat eines Verwaltungsaktes, das Dokument zur alleinigen Verfügungsgewalt übermittelt bekommen. In diesem Fall liegt nicht lediglich eine fehlerhafte Zustellung vor. Vielmehr fehlt es an einer Zustellung ganz.<sup>526</sup> Deshalb gibt es dafür keine Heilungsmöglichkeit im Sinne des § 8 VwZG.<sup>527</sup>

Eine Ausnahme hiervon findet sich in § 10 Abs. 3 S. 1 AsylVfG, wonach bestimmte Entscheidungen und Mitteilungen der Behörde an alle in einem gemeinsamen Haushalt lebenden Familienangehörigen in einem Bescheid zusammengefasst werden können, soweit sie zusammen ein- und dasselbe Asylverfahren betreiben.

An einer Zustellung fehlt es ferner, wenn auf einer zugestellten Ausfertigung, die für eine weitere Person bestimmt ist, das Siegel der Behörde und die Unterschrift des Urkundsbeamten fehlen.<sup>528</sup> Das Zustellen eines formlosen Dokuments ist ein Indiz dafür, dass der Behörde der Wille zur Zustellung fehlte.<sup>529</sup>

Häufig sind Eheleute von einem solchen unwirksamen Zustellungsversuch betroffen. Solange lediglich ein einzelnes Exemplar an beide gemeinsam gerichtet und die Übermittlung auch nachgewiesen wurde, liegt hierin ein Zustellungsfehler, der nicht nach § 8 VwZG heilbar ist.<sup>530</sup>

Ferner erfolgt dementsprechend auch dann keine wirksame Zustellung, wenn beispielsweise ein Planfeststellungsbeschluss für einige Adressaten lediglich als vervielfachte Kopie ausgereicht wird und es damit an einer Beglaubigung fehlt.<sup>531</sup>

---

<sup>525</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 3.

<sup>526</sup> BFH HFR 1961, 117, 120; OVG Koblenz DÖV 1974, 714, 716; VGH Mannheim VBIBW 1985, 333, 334; 1986, 183, 184; VGH München NVwZ 1984, 249, 251; OVG Berlin NVwZ 1986, 136, 137.

<sup>527</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 8 Rn. 3; Sadler, VwZG, § 8 Rn. 23.

<sup>528</sup> BGHZ 100, 234, 238; BVerwG NJW 1993, 2884, 2287; BFH NJW 1995, 3207, 3209; VG Meiningen NVwZ 1999, 213, 214.

<sup>529</sup> Sadler, VwZG, § 8 Rn. 20.

<sup>530</sup> OLG Düsseldorf NWVBI 1988, 28, 29.

<sup>531</sup> OVGE Münster 28, 45, 47.

Bei der Zustellung durch die Post mit Postzustellungsurkunde kann es hin und wieder zu Leistungsstörungen kommen. So besteht die Möglichkeit, dass der Postbedienstete den Adressaten nicht oder nur unverhältnismäßig schwer erreichen kann, weil er beispielsweise in einem entlegenen Gehöft wie einer Berghütte lebt oder eine Ablieferungseinrichtung fehlt oder bei Betreten des Grundstücks die konkrete Gefahr durch einen bissigen Hund besteht. In solchen Fällen ist dem Postbediensteten die Übermittlung unzumutbar und findet dementsprechend gar nicht statt. Das Dokument muss dann an die absendende Behörde als unzustellbar zurück gesendet werden. Die Behörde kann einen weiteren Versuch der Zustellung unternehmen, bei dem sie notfalls die Vollzugspolizei um Amtshilfe bitten wird.<sup>532</sup>

#### **IV. Interdependenzen der elektronischen Zustellung mit Verfassungs- und Verfahrensrecht**

Die durch die Novelle des VwZG neu eingefügte elektronische Zustellung hat in ihrer gesetzlichen Ausgestaltung einerseits den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu entsprechen und sich andererseits in die Systematik der Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts einzuordnen. Die Möglichkeit zur elektronischen Zustellung darf weder Verfassungsverstöße hervorrufen, noch im Widerspruch zu den Formvorschriften des VwVfG stehen.

##### **1. Verfassungsrecht**

Das Zustellungsrecht ist wie das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht konkretisiertes Verfassungsrecht, wobei das Verwaltungsverfahren der Verwirklichung und Durchsetzung des Verfassungsrechts dient. Weder die Leistungsfähigkeit noch die Effizienz der Verwaltung sind ausdrücklich im Grundgesetz genannt. Gleiches gilt für die Zustellung als solche. Jedoch sind diese Grundsätze in der Verfassung in ungeschriebener Form enthalten.<sup>533</sup>

---

<sup>532</sup> Sadler, VwZG, § 2 Rn. 37.

<sup>533</sup> Kunstein, Die elektronische Signatur, S. 12.

Zu den wichtigsten, das Verwaltungsverfahren und damit die Zustellung bestimmenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen gehören das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG sowie die Verpflichtung des Staates zur Achtung und Wahrung der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einschließlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie des Gleichheitsgebotes gemäß Art. 3 GG.<sup>534</sup>

### **a) Rechtsstaatsprinzip**

Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Zustellung besteht unter anderem darin, dass dem Adressaten hierdurch das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete rechtliche Gehör durch die Behörde gewährt wird.<sup>535</sup> Dies geschieht dadurch, dass der Adressat Kenntnis von dem zuzustellenden Dokument erhalten und im Anschluss daran auf den Inhalt gegenüber der Behörde reagieren kann. Im Falle einer Zustellung, die den Empfänger nicht in die Lage versetzt, vom Inhalt Kenntnis zu erlangen, wird ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme genommen.

Dementsprechend darf durch die Verwendung elektronischer Medien die Möglichkeit zur Kenntnisnahme und damit verbunden die Gewährung rechtlichen Gehörs nicht erschwert werden. Insoweit bestehen jedoch keine ernsthaften Bedenken, da eine elektronische Zustellung nach § 5 Abs. 5 S. 1 VwZG immer nur dann wirksam erfolgen kann, wenn der Empfänger hierfür einen Zugang geschaffen hat.<sup>536</sup>

Ferner ist die elektronische Zustellung nach § 5 Abs. 6 S. 1 VwZG mit dem Hinweis der Behörde einzuleiten, dass es sich bei dem Dokument um eine Zustellung gegen Empfangsbekanntnis handelt. Damit kann ein Adressat mit einer elektronischen Zustellung nicht überrascht werden. Die Gefahr, dass ein Dokument im Account des Empfängers erscheint, ohne dass er damit hätte rechnen und dementsprechend von seinem Grundrecht aus Art. 20 Abs. 3 GG hätte Gebrauch machen können, ist damit weitestgehend gebannt.

---

<sup>534</sup> Dreier, GG, Art. 20 Rn. 71; Jarass/Piero, GG, Art. 1 Rn. 1, 23; Art. 2 Rn. 14; Art. 3 § Rn. 2; Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 198; Kopp/Ramsauer, VwVfG, Einf. Rn. 18; Kunstein, Die elektronische Signatur, S. 14.

<sup>535</sup> BVerfGE 36, 85, 88; BVerfGE 67, 208, 211; BVerwGE 104, 301, 306.

<sup>536</sup> Näheres hierzu im 3. Teil unter Punkt 1. Technische Kommunikationseinrichtung.

Auch im Hinblick auf die Rechtssicherheit bestehen im Rahmen der neu eingeführten elektronischen Zustellung wenig Bedenken. Der Adressat muss aufgrund des Ingangsetzens des Fristlaufes durch die Zustellung und dem damit verbundenen Bestandsschutz die reale Möglichkeit haben, sich gegen den Verwaltungsakt zur Wehr zu setzen und dabei die Frist des Rechtsmittels einzuhalten. Diese Möglichkeit besteht bei der elektronischen Zustellung immer dann, wenn die insoweit erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen getroffen sind. Auch deshalb hat der Gesetzgeber in § 5 Abs. 5 S. 1 VwZG als zwingende Voraussetzung für eine fehlerfreie Zustellung die Eröffnung eines Zugangs<sup>537</sup> auf Seiten des Adressaten angeordnet.

### **b) Grundrechte**

Grundrechte dienen als Maßstab bei der Auslegung der Zustellungsregelungen. Doch nur, wenn die Voraussetzungen dieser Rechtsfolgen vorliegen, sind die Zustellungsregelungen grundrechtskonform auszulegen.<sup>538</sup>

Im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG ist beispielsweise darauf zu achten, dass die Behörde den Adressaten bei der Wahl der Zustellungsart anderen gegenüber nicht benachteiligt.

Im Hinblick auf die Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG wurde in der Literatur die Frage aufgeworfen, ob sie möglicherweise dadurch verletzt wird, dass durch den verstärkten Einsatz von Technik bei der elektronischen Zustellung der Mensch nicht mehr als Individuum, sondern als Gegenstand behandelt werde.<sup>539</sup> Dagegen spricht, dass jede einzelne Zustellungsart für sich betrachtet ein formaler Rechtsakt der Behörde ist. Verglichen mit den anderen Zustellungsarten wird der Empfänger des Dokuments im Vorfeld der elektronischen Zustellung während des Verwaltungsverfahrens nicht weniger als Individuum betrachtet. Die Behörde erlässt stets einen inhaltlich auf eine ganz bestimmte rechtlich zu bewertende Lebenssituation des Adressaten abgestimmten Verwaltungsakt. Damit behandelt die

---

<sup>537</sup> Näheres hierzu im 3. Teil unter Punkt 1. Technische Kommunikationseinrichtung.

<sup>538</sup> Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, Einf. Rn. 20.

<sup>539</sup> Kunstein, Die elektronische Signatur, S. 13.

Behörde des zuzustellenden Verwaltungsakts den Empfänger stets als Individuum. Daran kann die jeweilige Zustellungsart nichts ändern. Allein durch den Einsatz von Technik im Rahmen der elektronischen Zustellung wird der Mensch, an den die Sendung adressiert ist, nicht wie ein Gegenstand behandelt.

Bei der Weitergabe von bereits in der Vergangenheit erhobenen Daten in eine andere Angelegenheit kann es zu einer Verletzung des Gebotes der Zweckbindung kommen.<sup>540</sup> Im Laufe der Entwicklung der elektronischen Kommunikation wurde die Elektronisierung der Verwaltung immer weiter vorangetrieben. Im Hinblick auf den Datenschutz als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts spielt im Rahmen der Möglichkeit schneller und einfacher Weitergabe von elektronischen Daten per Mausklick und die dadurch entstehende Gelegenheit zu deren Verwertung das Gebot der Zweckbindung aus datenschutzrechtlichen Gründen eine wichtige Rolle.<sup>541</sup> Dieses lässt sich ableiten aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, wonach der jeweilige Grundrechtsträger selbst die Möglichkeit zur Entscheidung darüber haben soll, wer wann welche Informationen über seine Person erfahren und preisgeben darf.<sup>542</sup> Damit bildet die Zweckbestimmung im Hinblick auf die Verwendung personenbezogener Daten für die elektronische Kommunikation innerhalb der Verwaltung und bei der elektronischen Zustellung an den Betroffenen den Grundsatz des Datenschutzes.<sup>543</sup>

Dementsprechend können Behörden die personenbezogenen Daten eines Adressaten, die zu einem früheren Zeitpunkt zu einem bestimmten Zweck eingeholt wurden, nicht ohne weiteres intern weitergereicht werden.

Das Gebot der Zweckbindung wird bereits als Hemmnis für die Entwicklung von Electronic Government betrachtet.<sup>544</sup> Als Lösungsansatz kommt zum einen die

---

<sup>540</sup> Roßnagel/Laue, DÖV 2007, S. 543, 544.

<sup>541</sup> Hierzu näher BVerfGE 65, 1, 46; Roßnagel/Laue, DÖV 2007, S. 543.

<sup>542</sup> BVerfGE 65, 1, 42 f.; 78, 77, 84; 84, 192, 194; 96, 171, 181; 103, 21, 32 f.; 113, 29, 46; BVerfG NJW 2006, S. 976, 978; BVerfG NJW 2006, S. 1039, 1040.

<sup>543</sup> Roßnagel/Laue, DÖV 2007, S. 543, 544.

<sup>544</sup> Forgo/Krügel, DuD 2005, S. 732, 734.

Anpassung der elektronischen Kommunikation in der Verwaltung an die Zweckbindung durch die Normierung entsprechender datenschutzrechtlicher Regelungen in Betracht.<sup>545</sup> Zum anderen könnte man zum Zwecke der Vermeidung von Behinderungen der Entwicklung von Electronic Government dem Bürger selbst die Zweckbestimmung in die Hand geben und ihm die Möglichkeit einräumen, partiell auf den Datenschutz zu verzichten.<sup>546</sup>

Bei der elektronischen Zustellung kommt eine Nutzung der Internet-Adress-Daten in Betracht. Diese wird dem zuständigen Sachbearbeiter oftmals durch den Adressaten selbst zum Zwecke der elektronischen Kommunikation übermittelt. Dementsprechend ist die Wahrscheinlichkeit einer Rechtsverletzung im Wege der elektronischen Zustellung eher gering.

Zweifelhaft ist, ob der Grundrechtsstatus des Bürgers nach dem Grundgesetz auch ein Grundrecht auf mediale Selbstbestimmung umfasst, also das Recht, über die Art der Kommunikation mit der Verwaltung selbst zu bestimmen, in das nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden darf.<sup>547</sup> Die Regelung in § 5 Abs. 5 VwZG selbst schränkt den Zugang zur Verwaltung jedenfalls nicht ein, sondern erweitert die Möglichkeiten der Kommunikation um die elektronische Zustellung für diejenigen, die einen elektronischen Zugang eröffnet haben.<sup>548</sup>

Ein Recht auf mediale Selbstbestimmung kann nicht als Freiheitsrecht in Erweiterung des informationellen Selbstbestimmungsrechts abgeleitet werden, denn die Einräumung eines Wahlrechts zur Art der Kommunikation mit der Behörde betrifft keinen Freiheitsbereich des Bürgers. Vielmehr handelt es sich dabei um die nähere Ausgestaltung eines Kontaktes zwischen Bürger und Verwaltung, der selbst bereits durch bestimmte rechtliche und tatsächliche Konstellationen zustande kam. Da der Kontakt bereits besteht und es nur noch um die Ausgestaltung geht, würde es einem

---

<sup>545</sup> Roßnagel/Laue, DÖV 2007, 543, 544.

<sup>546</sup> So Forgo/Krügel, DuD 2005, S. 732, 734.

<sup>547</sup> Hierzu Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; ablehnend ausführlich Eifert, E-Government, S. 48 ff. Ein Grundrecht auf mediale Selbstbestimmung würde bedeuten, dass für den Bürger grundsätzlich ein Wahlrecht besteht, auf welche Weise er mit der Verwaltung kommuniziert. Dieses Recht könnte nur durch Gesetz eingeschränkt werden.

<sup>548</sup> Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 5 a.

solchen Grundrecht an einem Freiheits- und Abwehrgehalt fehlen. Es wäre vielmehr auf Leistung dahingehend ausgerichtet, dass jede Behörde grundrechtlich dazu verpflichtet wäre, den Bürgern stets jede denkbare Form der Kommunikationsmöglichkeit bereitzustellen.<sup>549</sup> Dahingegen enthält das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zumindest noch grundrechtlich geschützte Handlungsfreiheiten und einen Abwehrgehalt als Schutz der eigenen Person vor entsprechenden Angriffen der Privatsphäre. Gerade ein solcher Gehalt fehlt dem hier diskutierten Wahlrecht.

Demzufolge ist das Bestehen eines eigenen Grundrechts auf mediale Selbstbestimmung abzulehnen. Dementsprechend kommt auch keine Verletzung eines solchen durch die Einführung der elektronischen Zustellung in Betracht.

Jedoch kann die Verwaltung mit dem Einzelnen nur dann elektronisch kommunizieren, wenn dieser sein elektronisches Postfach ausdrücklich oder konkludent hierfür gewidmet hat. Dementsprechend ist eine elektronische Zustellung gegen den Willen des Empfängers ausgeschlossen.<sup>550</sup>

## **2. Verfahrensrecht**

Die ersten Schritte zu einer Regelung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung hatte der Bundesgesetzgeber mit der Novellierung des Signaturgesetzes<sup>551</sup> und dem Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsverkehr gemacht.<sup>552</sup> Damit hatte zu allererst die Novellierung der §§ 126 ff. BGB eine Möglichkeit eröffnet, eine gesetzlich angeordnete Schriftform durch die elektronische Form zu ersetzen.<sup>553</sup>

Die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung war wegen des Grundsatzes der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG) bereits

---

<sup>549</sup> Eifert, Electronic Government, S. 49.

<sup>550</sup> Näheres hierzu im 3. Teil unter Punkt II. 1. Technische Kommunikationseinrichtung“.

<sup>551</sup> Signaturgesetz – SigG (= Art. 1 des Gesetzes über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen und zur Änderung weiterer Vorschriften) vom 16.5.2001, BGBl I S. 876.

<sup>552</sup> Vom 13.7.2001, BGBl I S. 1542. Hierzu Hähnchen, NJW 2001, S. 2831; Boente/Riehm, Jura 2001, S. 793.

<sup>553</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 3.

vor Inkrafttreten des 3. VwVfÄndG vom 21.8.2002 zulässig.<sup>554</sup> Es bestand jedoch die bei den §§ 37 und 41 VwVfG sowie zahlreichen Bestimmungen des besonderen Verwaltungsrechts gemeinsame ungeklärte Frage, ob eine Anforderung der Schriftform durch die Wahl des Übermittlungsmediums seitens des Antragsstellers oder der Behörde vernachlässigt oder uminterpretiert werden kann oder ob dies dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss.<sup>555</sup> Zu dieser Zeit wurde die Auffassung vertreten, dass die Änderungen des BGB unmittelbar rechtliche Wirkungen auf das Verwaltungsverfahren entfalten.<sup>556</sup> Jedenfalls sollten sie vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Nichtförmlichkeit des Verfahrens einen faktischen Zwang zur Anerkennung und Entgegennahme digitaler Erklärungen bei den Behörden erzeugen. Der Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens unterstützte und erleichterte im Rahmen des Verwaltungshandelns die Anpassung an technische Entwicklungen. Jedoch waren rechtliche Änderungen und Ergänzungen notwendig, um dem Bürger bei der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung hinreichende Rechtssicherheit zu bieten. Deshalb wurde § 3 a VwVfG eingeführt.<sup>557</sup>

#### **a) Gegenüberstellung von § 3 a VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG**

Nach § 3 a VwVfG ist die Übermittlung elektronischer Dokumente zwischen Bürger und Verwaltung grundsätzlich zulässig. Damit schafft § 3 a VwVfG die rechtlichen Rahmenbedingungen für den elektronischen Rechtsverkehr, mithin die elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren.<sup>558</sup> Der Begriff der „elektronischen

---

<sup>554</sup> Rosenbach, NWVBI 1997, S. 326; Bovenschulte/Jäger/Schlatmann/Viering, in: Roßnagel, Die elektronische Signatur, S. 25, 65, 69; Holznagel/Krahn/Werthmann, DVBI 1999, S. 1477, 1481; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 6; Catrein, NVwZ 2001, S. 413, 414; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 3; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1284.

<sup>555</sup> Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 2.

<sup>556</sup> Zutreffend verneint von Eifert/Schreiber MMR 2000, S. 340, 342 f.; siehe auch schon Sandler NJW 1964, S. 2137, 2139; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 4.

<sup>557</sup> Vgl. Schmitz NVwZ 2000, S. 1238, 1243 f.; Stelkens, VerwArch 94 (2003), S. 48, 66; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 5; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323; Dietlein/Heinemann NWVBI 2005, S. 53; vgl. auch Rosenbach NWVBI 2000, S. 161, 165.

<sup>558</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 6; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 1, 6.

Kommunikation“ ist hierbei weit zu verstehen.<sup>559</sup> Er umfasst sämtliche Erscheinungsformen dieser Kommunikationsmöglichkeit und aller elektronischen Dokumente, unabhängig von Format und Kompatibilität.<sup>560</sup> Damit können im Verwaltungsverfahren neben Schriftzeichen auch Pläne und technische Daten in elektronischer Form übermittelt werden.<sup>561</sup>

Eine Voraussetzung für die Zulässigkeit der Übermittlung elektronischer Dokumente ist die vorangehende Zugangseröffnung durch Verwaltung und Bürger.<sup>562</sup> Mit dieser Bedingung wurde berücksichtigt, dass die modernen Kommunikationstechniken noch nicht flächendeckend verbreitet sind. Einerseits wird hierdurch dem Bürger weiterhin die Möglichkeit offen gelassen, auch auf herkömmliche Weise mit der Behörde zu kommunizieren. Andererseits wird durch das Wort „soweit“ in § 3 a VwVfG verdeutlicht, dass auch für die Behörde keine Verpflichtung besteht, den Zugang zur elektronischen Kommunikation zu eröffnen.<sup>563</sup>

Nach § 3 a Abs. 2 S. 2 VwVfG ist bei der Übermittlung von Dokumenten in elektronischer Form das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Nur dann erhält die elektronische Form den gleichen Beweiswert wie die Schriftform.<sup>564</sup>

§ 5 Abs. 5 S. 2 VwZG entspricht dieser Regelung sowohl dem Wortlaut nach als auch nach Sinn und Zweck der Vorschrift. Damit ist § 5 Abs. 5 S. 2 VwZG auch insoweit vereinbar mit der Regelung des § 3 a Abs. 2 S. 2 VwVfG, der durch die qualifizierte elektronische Signatur sicherstellen will, dass bei der elektronischen Kommunikation die gleichen Funktionen erfüllt werden wie bei der Kommunikation in

---

<sup>559</sup> Rosenbach, DVBI 2001, S. 332, 335; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 6.

<sup>560</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 18.

<sup>561</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a, Rn. 6.

<sup>562</sup> Begründung zum Entwurf des 3. VwVfÄndG vom 13.5.2002, BT-Drs. 14/9000, S. 30 f; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1285. Zur Frage des Rechts auf „Kommunikative Selbstbestimmung“ verneinend Eifert, Electronic Government, S. 20 ff.

<sup>563</sup> Schlatmann, DVBI 2002, S. 1005, 1008; Catrein NWVBI 2001, S. 50, 56.

<sup>564</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 20; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn.

Schriftform. Hierzu gehören gemäß § 3 a VwVfG und § 5 VwZG gleichermaßen die Abschlussfunktion, die Perpetuierungsfunktion, die Identitäts-, Echtheits- und Verifikationsfunktion sowie die Beweis- und die Warnfunktion<sup>565</sup>.

Dokumente, die nach § 5 Abs. 5 VwZG zugestellt werden, sind seitens der Behörde stets mit einem Empfangsbekanntnis zu versehen. Ferner hat die Behörde bei der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 6 S. 1 VwZG darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Zustellung gegen Empfangsbekanntnis handelt.

§ 3 a Abs. 3 VwVfG enthält Regelungen für den Fall der Übermittlung eines elektronischen Dokuments in einer für die Bearbeitung durch die Behörde oder den Bürger ungeeigneten Form.<sup>566</sup> Danach hat die Behörde dem Bürger, der ihr ein zur Bearbeitung ungeeignetes elektronisches Dokument zugesandt hat, dies unter Nennung der formalen Anforderungen mitzuteilen. Andererseits hat die Behörde dem Adressaten, der ein an ihn gerichtetes elektronisches Dokument mit den ihm zur Verfügung stehenden technischen Mitteln nicht lesen kann, das Dokument in einer für ihn lesbaren elektronischen Form oder als Schriftstück zu übermitteln.

Die dadurch verursachte Vereinheitlichung der Anforderungen an die Infrastruktur für eine elektronische Kommunikation ermöglicht eine effektivere Verwaltungstätigkeit. An einer solchen Regelung fehlt es jedoch im Rahmen der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG. Dennoch kann im Falle des Auftretens einer solchen Problematik von der spezielleren Norm des § 5 Abs. 5 VwZG auf die Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden. Damit ist trotz der fehlenden Regelung im Zustellungsrecht keine Benachteiligung oder gar Verkürzung der Rechte des Adressaten eines elektronischen Dokuments zu besorgen.

Demzufolge stellt die elektronische Kommunikationsmöglichkeit des § 5 Abs. 5 VwZG keine Neuheit des Gesetzgebers, losgelöst von den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, dar. Vielmehr ist die neu eingeführte Zustellungsform

---

<sup>565</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 14 a. Näheres zu den Anforderungen an die elektronische Signatur und deren Besonderheiten siehe im 3. Teil unter Punkt II. 2. ff.

<sup>566</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 25; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn.

eingebettet in die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze. Die von § 3 a VwVfG normierte elektronische Kommunikation wurde durch das VwZG aufgegriffen, so dass § 5 Abs. 5 VwZG eine spezielle Ausgestaltung der allgemeinen Anordnung des § 3 a VwVfG zur Ermöglichung der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung in elektronischer Form darstellt.

#### **b) Gegenüberstellung von § 37 Abs. 2 VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG**

Gemäß § 37 Abs. 2 Satz 1 VwVfG kann seit Inkrafttreten des 3. VwVfÄndG der Verwaltungsakt auch in elektronischer Form erlassen werden. Damit gilt der elektronische Verwaltungsakt nicht mehr als Unterfall des schriftlichen Verwaltungsaktes, sondern ist diesem gleichgestellt.<sup>567</sup> Der Begriff „elektronisch“ wird in § 37 Abs. 2 VwVfG nicht definiert. Jedoch besteht Einigkeit darüber, dass zu den „elektronischen Verwaltungsakten“ im Sinne des § 37 Abs. 2 VwVfG nur diejenigen zählen, die ihre Informationen durch Schriftzeichen übermitteln (textliche Perpetuierung) und nicht papiergebunden sind.<sup>568</sup>

§ 41 Abs. 2 VwVfG spricht vom „elektronisch übermittelten“ Verwaltungsakt. Hiervon zu unterscheiden ist der „elektronische“ Verwaltungsakt. „Elektronisch übermittelt“ wird auch der schriftliche Verwaltungsakt. Dies ist beispielsweise bei einem Telefax der Fall.<sup>569</sup>

Ein elektronischer Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 2 VwVfG hingegen kann aber auf einem Datenträger wie einer Diskette oder CD/DVD mit Hilfe eines Postzustelldienstes versandt werden.<sup>570</sup> In solchen Fällen läge dann keine

---

<sup>567</sup> Sadler, VwZG, § 5 Rn. 46; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 64; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 37 Rn. 28 a.

<sup>568</sup> Dietlein/Heinemann NWVBI 2005, S. 53, 55; Stein DVP 2006, S. 441, 442; Storr MMR 2002, S. 579, 581; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 64 f.; Skrobotz, Verwaltungsverfahren, S. 290.

<sup>569</sup> App, KStZ 2005, S. 205; Schmitz/Schlatmann NVwZ 2002, S. 1281, 1288; Schlatmann DVBl 2002, S. 1005, 1013; Stein DVP 2006, S. 441, 442 f.; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 66.

<sup>570</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk, Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 66.

elektronische Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG vor, da es an der elektronischen Übermittlung fehlen würde.<sup>571</sup>

Ist die Schriftform in einer Norm angeordnet, muss der Verwaltungsakt gemäß § 37 Abs. 3 S. 2 VwVfG mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden, wenn die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden soll.<sup>572</sup>

Der Zertifizierungsdiensteanbieter darf gemäß § 5 Abs. 2 SigG den Eintrag ins Zertifikat nur nach Einwilligung oder Bestätigung der Behörde vornehmen.<sup>573</sup> Der durch das 4. VwVfÄndG am 11.12.2008 neu eingeführte § 5 Abs. 6 VwZG enthält eine vergleichbare Regelung. Hiernach muss bei der elektronischen Zustellung die Übermittlung die absendende Behörde, den Namen und die Anschrift des Zustellungsadressaten sowie den Namen des Bediensteten erkennen lassen, der das Dokument zur Übermittlung aufgegeben hat. Damit hat die Regelung zur elektronischen Zustellung in § 5 Abs. 6 VwZG durch das 4. VwVfÄndG eine weitere Anpassung an § 37 Abs. 3 VwVfG erfahren.

§ 37 Abs. 5 VwVfG regelt als Unterfall des schriftlichen Verwaltungsaktes den „mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassenen“ Verwaltungsakt. Hierfür gelten besondere Formerleichterungen. Dabei muss der Computer als Hilfsmittel während der Entscheidungsfindung für dasungsverfahren gedient und bei der Formulierung des verfügenden Teils mitgeholfen haben. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen sein, dass auf der Grundlage der getätigten Eingaben eine Rechenoperation durchgeführt wurde.<sup>574</sup>

Damit fallen diejenigen Verwaltungsakte nicht unter § 37 Abs. 5 VwVfG, bei denen der Rechner lediglich als fortentwickelte Schreibmaschine genutzt wurde.<sup>575</sup>

Hierzu zählt auch nicht der „elektronisch übermittelte“ Verwaltungsakt, da sich die Form des Absatzes 5 ausschließlich auf die Verwaltungsakte bezieht, deren Text

---

<sup>571</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im 2. Teil unter Punkt I. 4. c) Elektronische Zustellung.

<sup>572</sup> Storr MMR 2002, S. 579, 580 f.; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324.

<sup>573</sup> Roßnagel/Fischer-Dieskau, NJW 2006, S. 806, 807.

<sup>574</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 68.

<sup>575</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 69.

maschinell in Schriftform ausgedruckt wird und dessen Versendung auf dem Postweg erfolgt.<sup>576</sup> Diese Form des Verwaltungsaktes entspricht somit auch nicht der elektronischen Zustellung im Sinne des § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG.

### **c) Gegenüberstellung von § 43 VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG**

Die Bekanntgabe elektronisch übermittelter Dokumente als Voraussetzung der Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes richtet sich bei § 3 a VwVfG nach den allgemeinen Grundsätzen, insbesondere § 41 und § 43 VwVfG.<sup>577</sup> Bei der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG handelt es sich gemäß § 2 Abs. 1 VwZG um eine besondere Form der Bekanntgabe.<sup>578</sup> Die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze gelten für die einzelnen Zustellungsarten des VwZG jedoch gleichermaßen wie für § 3 a VwVfG. Insbesondere der Zeitpunkt des Wirksamwerdens eines Verwaltungsaktes nach § 43 VwVfG bestimmt sich auch im Hinblick auf die Normen des VwZG nach dem Zeitpunkt der Bekanntgabe. Damit sind die Zustellungsformen, insbesondere auch die neu eingeführte elektronische Zustellung, mit der Regelung des § 43 Abs. 1 VwVfG vereinbar. Die einzelnen Zustellungsarten stellen lediglich eine Konkretisierung der Art der Bekanntgabe dar. Die durch sie auslösende Rechtsfolge, nämlich das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes, ist stets die gleiche.

---

<sup>576</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 37 Rn. 67.

<sup>577</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 13.

<sup>578</sup> Vgl. obige Ausführungen im 1. Teil unter Punkt I. Definition und Verständnis des Begriffs Zustellung und im 2. Teil unter Punkt I. 4. c) Elektronische Zustellung.

### **3. Teil – Einfluss durch Electronic Government und praktische Auswirkungen**

Electronic Government ist ein Entwicklungsprozess bezogen auf die Modernisierung der Verwaltung durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie. Um diesen Prozess weiter voran zu treiben, hat der Bund zahlreiche Projekte und Initiativen entwickelt. Ferner wurde auf die Modernisierung von staatlicher Seite mit Hilfe von Gesetzesänderungen Einfluss genommen. Hierbei stand der Bund vor der Herausforderung, die elektronische Kommunikation für den Rechtsverkehr sicher und praktikabel zu gestalten.

#### **I. Praktische Fragen im Rahmen der elektronischen Kommunikation**

Seit Inkrafttreten des 3. VwVfÄndG zum 1.2.2003<sup>579</sup> gibt es die Möglichkeit der Übermittlung von elektronischen Dokumenten. So wurde mit Einführung des § 3 a VwVfG die elektronische Kommunikation ausdrücklich als Ersatz für die Schriftform anerkannt<sup>580</sup>, so dass nunmehr sämtliche Dokumente auch in elektronischer Form per E-Mail übermittelt werden können.

Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit zur Übermittlung von Dokumenten in elektronischer Form normiert<sup>581</sup>, um der Bedeutung der elektronischen Kommunikation gerecht zu werden.<sup>582</sup> Ziel der Novelle von 2003 war es, insbesondere aus Rationalisierungsgründen den gesamten Rechtsverkehr der Verwaltung elektronisch gestalten zu können.<sup>583</sup> Deshalb wurde im Rahmen dieser Novelle auch in § 37 VwVfG der Verwaltungsakt in elektronischer Form eingeführt.<sup>584</sup> Gerade auch die neuen Normen zur elektronischen Kommunikation verdeutlichen,

---

<sup>579</sup> BGBl I S. 3322.

<sup>580</sup> Kremer, VR 2003, S. 114, 115; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323; Eifert, Electronic Government, S. 64 f.

<sup>581</sup> §§ 3a, 37 VwVfG, § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG.

<sup>582</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 54.

<sup>583</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 471.

<sup>584</sup> Rosenbach, DVBI 2001, S. 332, 334; Dietlein/Heinemann, NWVBI. 2005, S. 53, 54.

dass sich dieser Gedanke von Electronic Government im Verwaltungsverfahren bereits etabliert hat.

Die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung ist jedoch nur dann möglich, wenn der Einzelne hierfür einen Zugang eröffnet hat.<sup>585</sup> Ferner muss der elektronische Informationsaustausch zwischen Behörde und Bürger im Verwaltungsverfahren in irgendeiner Form dem Beweis zugänglich sein und gerade im Hinblick auf die Vertraulichkeit und den Schutz der versendeten Daten die nötige Sicherheit bieten.

Insbesondere Unternehmen sind daran interessiert, die bereits bestehenden Möglichkeiten zur Kommunikation mit der Verwaltung in elektronischer Form wahrzunehmen und damit sämtliche Informationen auf elektronischem Wege übermitteln zu können.

Dahingegen zieht es die Bevölkerung in weiten Teilen immer noch vor, die konservativen Zugangsmöglichkeiten zur Verwaltung, etwa durch Briefe oder persönlichen Kontakt, zu nutzen. Einig Bürger würden den elektronischen Zugang zur Behörde nicht freiwillig nutzen.

Jedoch verursachen sämtliche noch bestehenden Medienbrüche insbesondere in der Wirtschaft hohe Kosten, weshalb gerade in diesem Bereich großes Interesse an einer rasanten Weiterentwicklung besteht.<sup>586</sup>

## **1. Technische Kommunikationseinrichtungen**

Voraussetzung für die elektronische Kommunikation ist, dass der Adressat einen Zugang geschaffen hat.<sup>587</sup> Für die Bereithaltung eines solchen Zugangs müssen dem Empfänger technische Kommunikationseinrichtungen zur Verfügung stehen.<sup>588</sup>

---

<sup>585</sup> Vgl. § 3 a Abs. 1 VwVfG und § 5 Abs. 5 VwZG.

<sup>586</sup> Eifert, Electronic Government, S. 38 f.

<sup>587</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Geis, K&R 2003, S. 21, 22; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), S. 62, 67; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 55; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 9; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn.29; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 7.

<sup>588</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Geis, K&R 2003, S. 21, 22; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), S. 62, 67; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 54 f.;

### a) Auf Seiten des Bürgers

Es steht jedem Bürger frei, ob er sich einen solchen Zugang einrichten möchte oder nicht.<sup>589</sup> Die Formulierungen von § 3 a Abs. 1 VwVfG und § 5 Abs. 5 VwZG verdeutlichen den Willen des Gesetzgebers, Zwang auf Bürger und Behörden zur Nutzung moderner Kommunikationstechniken grundsätzlich zu vermeiden.<sup>590</sup>

Die Frage, ob es sich bei einer E-Mail-Adresse um einen vom Empfänger entsprechend eingerichteten Zugang handelt, ist im jeweiligen Einzelfall unter Beachtung der Verkehrsauffassung zu beurteilen.<sup>591</sup> Für die berechtigte Annahme eines solchen Zugangs ist neben dem Vorhandensein der entsprechenden technischen Kommunikationseinrichtung eine Widmung durch den Adressaten erforderlich. Diese kann konkludent oder ausdrücklich vorgenommen werden.<sup>592</sup>

Wenn eine Privatperson ihre E-Mail-Adresse auf dem Briefkopf angibt, soll dies noch nicht als konkludente Widmung verstanden werden.<sup>593</sup> Denn der bloße Besitz einer E-Mail-Adresse ist nach der Verkehrsanschauung noch nicht als Bereitschaft zum Empfang von rechtlich verbindlichen Erklärungen zu deuten. Insbesondere entspricht es zumindest heute noch nicht der Verkehrsanschauung, dass der einzelne Bürger täglich seine E-Mails abrufen und liest.<sup>594</sup>

Für den Fall, dass der einzelne Bürger die Widmung ausdrücklich und eine Empfangsvorrichtung in Form eines elektronischen Briefkastens eingerichtet hat, soll

---

Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 9; Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Informationsordnung, S. 405, 422; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn.29; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 7.

<sup>589</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472.

<sup>590</sup> Skrobotz, VR 2003, S. 397, 403; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 10.

<sup>591</sup> BT-Drs. 14/9000, S. 31; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), S. 62, 67; Kremer, VR 2003, S. 114, 116.

<sup>592</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 10.

<sup>593</sup> So ausdrücklich: Sadler, VwZG, § 5 Rn. 51; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 55; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472 f.; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), S. 62, 68; Schmitz, DÖV 2005, S. 885, 886; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 22.

<sup>594</sup> Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1285.

hingegen eine Zugangseröffnung angenommen werden.<sup>595</sup> Denn dann gibt er zu erkennen, dass er auch zur elektronischen Kommunikation mit der Behörde bereit ist. Gleiches soll auch dann gelten, wenn bereits eine fortgesetzte elektronische Kommunikation stattgefunden hat oder der Bürger das Verwaltungsverfahren durch einen elektronischen Verwaltungsakt in Gang gesetzt hat.<sup>596</sup> Dann liegt eine konkludente Widmung vor.

#### **b) Auf Seiten der Behörde**

Den Behörden wurde die Einrichtung eines solchen Zugangs in das Verfahrensermessen gestellt, so dass auch in Zukunft nicht jede Behörde zwingend über die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation verfügen wird.<sup>597</sup> Jedoch wird dies im Rahmen der bereits beschriebenen bundesweiten Projekte<sup>598</sup>, die sich auch auf die Länder und Kommunen erstrecken, angestrebt. Für besondere Bereiche, bei denen im Regelfall alle Beteiligten über elektronische Kommunikationsmittel verfügen, kann die Behörde jedoch verlangen, dass ihr elektronischer Zugang genutzt wird.<sup>599</sup>

Grundsätzlich ist bei Behörden von der Eröffnung eines entsprechenden Zugangs auszugehen, wenn etwa eine E-Mail-Adresse im Briefkopf angegeben wird. Diesen Erwägungen wird durch den Begriff „soweit“ in § 3 a VwVfG Rechnung getragen. Elektronische Kommunikation setzt hiernach voraus, dass ein Zugang zu diesem Zweck eröffnet worden ist. Dadurch wird auch klargestellt, dass keine Verpflichtung besteht, die Voraussetzungen für elektronische Kommunikation zu schaffen. Die interne Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation bleibt jeder Behörde überlassen. Sie ist also frei darin, wie sie elektronische Eingänge im Einzelnen im Geschäftsgang bewältigt. Die Behörde kann deren Bearbeitung vollelektronisch

---

<sup>595</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 55, Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 22.

<sup>596</sup> Schlatmann, DVBI 2002, S. 1005, 1009; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1285; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 41 Rn. 25 b; Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 31; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3a Rn. 11; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 55.

<sup>597</sup> Vgl. Stellungnahme BR und Gegenäußerung der BReg vom 5.6.2002, BT-Drs. 14/9259, S. 1 und 5; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 7; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324.

<sup>598</sup> Vgl. obige Ausführungen im 3. Teil unter Punkt I. Electronic Government - Staatliche Projekte.

<sup>599</sup> Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 10.

fortsetzen bis hin zum vollelektronischen Bescheid.<sup>600</sup> Sie kann aber auch jeden Eingang ausdrucken und ihn sodann in herkömmlicher Weise, d. h. insbesondere auf Papier, weiterverarbeiten. Bei einem Medientransfer ist stets auch für eine rechtssichere Transformation Sorge zu tragen.<sup>601</sup> Innerhalb einer Dienststelle entscheidet der Dienstherr über die Form, in der er mit seinen Beamten kommuniziert; diese können sich elektronischer Kommunikation dann nicht durch Berufung auf einen fehlenden Zugang verweigern.<sup>602</sup>

Wenn die Behörde einen Kommunikationsweg eröffnet, z. B. durch Angabe der E-Mail-Adresse oder Telefaxnummer in allgemein zugänglichen Verzeichnissen, auf Briefbögen oder auf der Homepage im Internet, kann der Bürger diesen Weg nutzen und darauf vertrauen, dass die Behörde ihn ordnungsgemäß beobachtet. Dies kann geschehen durch regelmäßige Abfrage von E-Mail-Eingängen oder durch die Weiterleitung von eingegangenen Telefaxen innerhalb der Behörde. Die Behörde, die auf dem Briefkopf ihre E-Mail-Adresse angibt, erklärt damit konkludent ihre Bereitschaft, Eingänge und damit insbesondere auch elektronische Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur auf diesem Weg anzunehmen.<sup>603</sup> Gegenteiliges oder Einschränkungen muss sie ausdrücklich erklären, z. B. durch Hinweise auf dem Briefkopf oder auf ihrer Internetseite, also dort, wo die Angabe einer E-Mail-Adresse den Anschein einer Zugangsmöglichkeit erweckt.<sup>604</sup> Um Missverständnissen vorzubeugen, empfiehlt es sich, dass die Behörde auf ihren Briefbögen eindeutige Hinweise anbringt, auf welchen Kommunikationswegen sie Anträge entgegennimmt.<sup>605</sup>

---

<sup>600</sup> Zum Ablauf eines elektronischen Verwaltungsverfahrens vgl. Schmitz/Schlatmann NVwZ 2003, S. 1281, 1287; Schmitz, DÖV 2005, S. 885, 886.

<sup>601</sup> Zu Konzepten für rechtssichere Transformation: Kunz/Schmidt/Viebeg DuD 2005, S. 279. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 13.

<sup>602</sup> Kersten, ZBR 2006, S. 35, 37.

<sup>603</sup> Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1285; Schlatmann, DVBl 2002, S. 1005, 1008 f.; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 14; Roßnagel, DÖV 2001, S. 221, 223; Schmitz, DÖV 2005, 885, 890.

<sup>604</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 31.

<sup>605</sup> Rosenbach NWVBl 1997, S. 121, 122; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn.

Es gibt einen Runderlass des Innenministeriums Sachsen-Anhalt, der allen Behörden empfiehlt, bei Angabe einer E-Mail-Adresse einen klarstellenden Zusatz hinzuzufügen: „ Bis zur Realisierung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die rechtsverbindliche elektronische Kommunikation unter Verwendung qualifizierter elektronischer Signaturen (...) empfehle ich allen Behörden, (...) folgenden Zusatz hinzuzufügen: „E-Mail-Adresse nur für formlose Mitteilungen ohne elektronische Signatur“.<sup>606</sup>

### **c) Auf Seiten von Unternehmen und Rechtsanwälten**

Entsprechendes gilt, wenn elektronische Kommunikationsmittel im Rahmen eines ständigen Geschäftsbetriebes beispielsweise von Firmen oder Rechtsanwälten genutzt werden.<sup>607</sup> Geben Behörden, Firmen oder auch Rechtsanwälte auf ihrem Briefkopf die E-Mail-Adresse an, nehmen sie konkludent eine Widmung vor und erklären die E-Mail-Adresse als Zugang für rechtlich verbindliche Erklärungen.<sup>608</sup> In diesen Fällen müssen die betreffenden Adressaten ihren Zugang regelmäßig auf neue Eingänge kontrollieren. Sollten sie das nicht wollen, muss der Briefbogen bzw. die Internetseite mit einer entsprechenden Erklärung, so genannte Sperrerklärung, versehen werden.<sup>609</sup>

### **d) Auf Seiten der Gerichte**

Für den elektronischen Rechtsverkehr mit zahlreichen Gerichten ist ein Zugang über das „elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach“ (EGVP) eröffnet worden. Dabei handelt es sich um eine speziell hierfür entwickelte Übertragungssoftware, die vom Bund kostenlos zur Verfügung gestellt wird unter [www.egvp.de](http://www.egvp.de). In das EGVP ist eine spezielle, besonders sichere Verschlüsselungssoftware integriert, die die übermittelten Daten automatisch vor unbefugter Kenntnisnahme während des Transports schützt. Zukünftig sollen auch Verwaltungsbehörden teilnehmen. Das EGVP bietet einen „Rund um die Uhr“-Zugang zu den teilnehmenden Gerichten. Der Absender erhält umgehend eine signierte Eingangsbestätigung der

---

<sup>606</sup> Runderlass vom 7.12.2005 (MBI. LSA, S. 704).

<sup>607</sup> LG Nürnberg-Fürth NJW-RR 2002, 1721, 1722; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 3 a Rn. 15.

<sup>608</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 581; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Geis, K&R 2003, S. 21, 22; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 22.

<sup>609</sup> Sadler, VwZG, § 5 Rn. 50; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472.

Empfangseinrichtung des Adressaten. Versandt werden können Dokumente in den gängigen Formaten, wobei alle akkreditierten Signaturkarten nach dem SigG unterstützt werden.<sup>610</sup>

#### **e) Praktische Auswirkung des Zugangserfordernisses**

Die Behörde muss bei Rechtsanwälten und Firmen zunächst immer prüfen, ob diese nicht eine Sperrerklärung abgegeben haben. Zudem müssen bei jedem einzelnen Bürger die jeweiligen Umstände geprüft werden, um beurteilen zu können, ob die Verkehrsanschauung in dem jeweiligen Fall den Schluss auf das Vorhandensein eines gewidmeten Zugangs zulässt.<sup>611</sup> Dementsprechend führen die unterschiedlichen Anforderungen zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Deshalb wäre es nach Auffassung des Bundesrates für die Rechtssicherheit und Rechtspraxis günstiger gewesen, wenn die Zulässigkeit der Übermittlung auf elektronischem Wege von einer Zustimmung des jeweiligen Adressaten abhängig gemacht worden wäre.<sup>612</sup> Die Bundesregierung befürchtete jedoch für den Fall einer solchen Regelung eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes, ohne den tatsächlichen Aufwand, der damit verbunden gewesen wäre, zu kennen.<sup>613</sup> Tatsächlich ist der Aufwand zur derzeitigen Rechtslage höher.<sup>614</sup>

Nach dem Rechtsgedanken des § 3 a Abs. 3 VwVfG sind Behörden und Bürger gehalten, sich über die Kompatibilität ihrer Kooperationssysteme abzustimmen.<sup>615</sup> Damit sollen die Behörden davor geschützt werden, auf die zahlreichen unterschiedlichen Erscheinungsformen der elektronischen Kommunikation reagieren zu müssen. So kann eine logistische Überforderung der Behörden verhindert werden. Gleichzeitig trägt die bessere Abstimmung der Kommunikation zwischen Bürger und Behörde zu einer effizienteren Verwaltungstätigkeit bei.<sup>616</sup>

---

<sup>610</sup> Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwZG, § 3 a Rn. 16.

<sup>611</sup> Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281, 1285; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 473.

<sup>612</sup> BT-Drs. 14/9259, S. 1. So praktizieren es ein paar Bundesländer – vgl. 2. Teil Punkt II 2.

<sup>613</sup> BT-Drs. 14/9259, S. 5.

<sup>614</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 473.

<sup>615</sup> Geis, K&R 2003, S. 21, 22.

<sup>616</sup> Eifert, Electronic Government, S. 66.

Ferner können durch Rechtsverordnung, z. B. auf der Grundlage des § 55 a Abs. 1 VwGO oder des § 65 a Abs. 1 SGG, der Zeitpunkt und die geeignete Form für die Bearbeitung der Dokumente festgelegt werden. Nach § 150 Abs. 6 AO können die Rechtsverordnungen das Nähere über Form, Inhalt, Verarbeitung und Sicherung der zu übermittelnden Daten sowie die Art und Weise der Übermittlung regeln.<sup>617</sup> Mit der Normierung dieser Anforderungen werden diese vereinheitlicht an alle gestellt, die an der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung teilnehmen wollen. Dies wiederum würde den Aufwand der Behörde im Hinblick auf die Überprüfung von E-Mail-Adressen auf das Bestehen einer Widmung als Zugang für behördliche Dokumente eindämmen. Damit können die Behörden für die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung auch die Verwendung entsprechend vorgegebener elektronischer Vordrucke oder Formulare anordnen.

Das soll einer Entlastung des Bürgers dienen, der sich dann auch ohne Kenntnis von den technischen Besonderheiten, die mit dem Zugang verbunden sind, recht unkompliziert mit der Behörde in Verbindung setzen kann.

Den Behörden dienen diese Anforderungen der effektiveren Gestaltung und Bewältigung der täglichen Verwaltungsarbeit. So können die einzelnen Anfragen, Anträge oder auch Widersprüche des Bürgers nicht nur dem jeweiligen Fachgebiet, sondern auch ihrer Bedeutung und Funktion nach der richtigen Stelle im Behördenapparat besser zugeordnet werden.<sup>618</sup>

## **2. Qualifizierte elektronische Signatur**

Die elektronische Form ist keine eigenständige Form. Vielmehr stellt sie einen Sonderfall der Schriftform dar.<sup>619</sup> Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich dementsprechend weitestgehend auf den der Schriftform.<sup>620</sup> Diese kann in vielen

---

<sup>617</sup> Eifert, Electronic Government, S. 66.

<sup>618</sup> So auch Eifert, Electronic Government, S. 66.

<sup>619</sup> Rapp, Formqualität elektronischer Signaturen, S. 25f.

<sup>620</sup> Die Schriftform ist erforderlich, wenn der Empfänger des Verwaltungsaktes gemäß § 37 Abs. 2 S. 2 VwVfG eine schriftliche Bestätigung anfordert, wenn die Behörde nach § 38 VwVfG eine Zusicherung ausstellt oder nach § 49 a Abs. 1 VwVfG Rückerstattung einfordert. Schriftform wird nach § 57 und § 58 VwVfG auch beim Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vorausgesetzt.

Fällen durch die elektronische Form ersetzt werden.<sup>621</sup> Wenn die gesetzlich vorgeschriebene Schriftform durch elektronische Form ersetzt werden soll, muss das betreffende Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz (SigG) versehen werden.<sup>622</sup>

Das Signaturgesetz regelt die erforderliche Sicherheitsinfrastruktur für die qualifizierte elektronische Signatur. Im Signaturgesetz werden die EU-Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13.12.1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (Signaturrichtlinie) sowie die Ergebnisse der Evaluierung der Signaturverordnung<sup>623</sup> umgesetzt. Durch die Signaturrichtlinie wurden die Mitgliedstaaten der EU dazu verpflichtet, Regelungen für das nationale Recht zu treffen, nach deren Wortlaut, Sinn und Zweck eine qualifizierte elektronische Signatur die gleichen rechtlichen Wirkungen wie eine handschriftliche Unterschrift entfalten soll.<sup>624</sup> Die Verpflichtung obliegt den Mitgliedstaaten jedoch nur dort, wo das Recht des Mitgliedstaates die Verwendung von elektronischen Signaturen anordnet. Die Rechtsgebiete, in denen elektronische Dokumente und elektronische Signaturen verwendet werden sollen, legen allein die einzelnen Mitgliedstaaten fest.

Die Verwendung dieser Signatur wird in der Regel durch die Normen angeordnet, die den Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form zulassen.<sup>625</sup> Eine Ausnahme bilden § 174 Abs. ZPO und § 5 Abs. 4 VwZG. Danach können an privilegierte Personen und Institutionen auch elektronische Dokumente ohne qualifizierte elektronische Signatur versendet werden.<sup>626</sup>

---

Gleiches gilt für die Anpassung und für die Kündigung des öffentlich-rechtlichen Vertrages nach § 60 Abs. 2 VwVfG.

<sup>621</sup> Geis, NJW 2002, S. 385, 390; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 58, Dietlein/Heinemann, NWVBI. 2005, S. 53, 56; Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 472; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, S. 1281; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 23; Palandt/Heinrichs, BGB, § 126 a Rn. 1.

<sup>622</sup> Storr, MMR 2002, S. 579, 580; Roßnagel, K&R 2003, S. 379; Kremer, VR 2003, S. 114, 116; Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1011; Roßnagel, NJW 2001, S. 1825; Schmidl, CR, 2002, S. 508; Schindler, K&R 2002, S. 170; Fischer-Dieskau, MMR 2003, S. 701; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1323 f.; Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 820; Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 9.

<sup>623</sup> BGBl I, S. 3074.

<sup>624</sup> Roßnagel, BB 2002, S. 261, 264.

<sup>625</sup> Vgl. 126 a Abs. 1 BGB; § 3 a Abs. 2 S. 2 VwVfG; § 5 Abs. 5 S. 2 VwZG.

<sup>626</sup> Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 23; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 57.

### a) Begriff und Funktion der qualifizierten elektronischen Signatur

Elektronische Signaturen sind nach dem Wortlaut des § 2 Nr. 1 SigG Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen.

Damit eine qualifizierte elektronische Signatur erstellt werden kann und das Dokument, mit dem sie verbunden wird, vom Empfänger auf seine Echtheit überprüft werden kann, benötigt man einen so genannten Signaturschlüssel.<sup>627</sup> Dieser besteht aus einem privaten und einem öffentlichen Schlüssel. Die beiden Schlüssel werden mathematisch so erstellt, dass sie in einer Abhängigkeit zueinander stehen.<sup>628</sup>

Der private Schlüssel ist geheim und wird einem einzigen Inhaber speziell zugeordnet.<sup>629</sup> Der private Schlüssel wird zur Erstellung<sup>630</sup> einer qualifizierten elektronischen Signatur eingesetzt.

Der öffentliche Schlüssel wird an einem allgemein zugänglichen Ort abgelegt und dient dem Empfänger zur Überprüfung der Nachricht.<sup>631</sup>

Durch das Erstellen der elektronischen Signatur wird für den Empfänger sichergestellt, dass die Erklärung des Dokuments nicht nachträglich verändert worden ist.<sup>632</sup> Sollte ein Dritter das Dokument verändert haben, würde der öffentliche Schlüssel nicht mehr passen, so dass sich das Dokument nicht öffnen ließe.<sup>633</sup>

Durch die qualifizierte elektronische Signatur soll gewährleistet werden, dass die elektronische Form dieselben Funktionen erfüllt wie die Schriftform, d. h. sie soll die Unterschrift des Verfassers eines Dokuments ersetzen.<sup>634</sup> Zu diesen Funktionen

---

<sup>627</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 470; Guckelberger, VerwArch 97 (2006), S. 62, 68; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56.

<sup>628</sup> Näheres hierzu unter Punkt b) „Erstellung der qualifizierten elektronischen Signatur“

<sup>629</sup> Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 9; Palandt/Heinrichs, BGB, § 126 a Rn. 4.

<sup>630</sup> Hierzu näheres unter Punkt c) Erstellung der qualifizierten elektronischen Signatur.

<sup>631</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 10.

<sup>632</sup> Roßnagel, NJW 2005, S. 385, 388.

<sup>633</sup> Geis, NJW 2002, S. 385, 390; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 62.

<sup>634</sup> Amtl. Begr., BT-Drs. 14/9000, S. 31; Storr, MMR 2002, S. 579, 580; Geis, K&R 2003, S. 21, 23; Roßnagel, K&R 2003, S. 379; Fischer-Dieskau/Gitter/Paul/Steidle, MMR 2002, S. 709; Geis, NJW 2002, S. 385, 390; Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324; Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1011;

gehören die Beweis-, Echtheits-, Identitäts-, Perpetuierungs-, Abschluss-, Verifikations- sowie die Warnfunktion.<sup>635</sup>

Die qualifizierte elektronische Signatur stellt das Ende des wiederzugebenden Inhalts des Dokuments dar und erfüllt so die erforderliche Abschlussfunktion.

Der Perpetuierungsfunktion wird sie dadurch gerecht, dass die Erklärung, mit der sie verbunden ist, jederzeit wiedergegeben und somit deren Inhalt überprüft werden kann.<sup>636</sup> Mit Hilfe der qualifizierten elektronischen Signatur lässt sich die Identität des Verfassers feststellen, so dass der Inhalt diesem zugeordnet werden kann. Damit dient sie gleichzeitig der Authentifizierung.<sup>637</sup> Da der private und der öffentliche Schlüssel derart aufeinander abgestimmt sind, dass dem Empfänger sofort auffallen würde, wenn eine nachträgliche Veränderung an dem verschlüsselten Dokument vorgenommen worden wäre, gewährleistet die Signatur auch die Überprüfbarkeit der Echtheit des Dokuments.<sup>638</sup>

Aufgrund der gesetzlich angeordneten Verwendungspflicht der qualifizierten elektronischen Signatur wird deren Inhaber auf die Verbindlichkeit seiner Erklärung hingewiesen und darüber hinaus vor Übereilung geschützt.<sup>639</sup> Damit erfüllt die Signatur die erforderliche Warnfunktion.

Ferner muss die qualifizierte elektronische Signatur den Anforderungen des § 2 Nr. 2 und Nr. 3 SigG genügen. Danach darf eine qualifizierte elektronische Signatur seitens des Zertifizierungsdiensteanbieters ausschließlich einem bestimmten Signaturschlüsselinhaber zugeordnet sein, damit sie dessen Identifizierung ermöglichen kann. Sie muss mit Mitteln erzeugt werden, die der Schlüsselinhaber unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann. Ferner hat der Inhaber die qualifizierte elektronische Signatur und die zu verschlüsselnden Daten stets derart miteinander

---

Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 23; Kirmes, K&R 2006, S. 438, 439.

<sup>635</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324; Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1011; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Engelhardt/App, VwZG, § 5 Rn. 23; Kirmes, K&R 2006, S. 438, 439.

<sup>636</sup> Rosenbach, DVBI 2005, S. 816, 820.

<sup>637</sup> Geis, K&R 2003, S. 21, 23.

<sup>638</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 470.

<sup>639</sup> Sadler, VwZG, § 5 Rn. 59.

zu verknüpfen, dass nachträgliche Veränderungen als solche auch tatsächlich identifiziert werden können.

Die Signatur muss zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung also auf einem gültigen qualifizierten Zertifikat beruhen und mit einer sicheren Signaturerstellungseinrichtung erzeugt worden sein.

### **b) Erwerb vom Zertifizierungsdiensteanbieter**

Die Ausstellung einer Signaturkarte erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren, das aufgrund der Pflicht zur Einhaltung der zahlreichen und strengen Sicherheitsanforderungen einige Zeit in Anspruch nimmt. Hierzu muss der Antragsteller gemäß § 7 SigG zunächst ein Antragsformular anfordern, ausfüllen und ggf. zusammen mit beizufügenden Anlagen an den Zertifizierungsdiensteanbieter<sup>640</sup> zurück senden.

Der Antragsteller erhält vom Zertifizierungsdiensteanbieter im Anschluss an die Bearbeitung des Antrages persönliche Unterlagen, die er an eine benannte Stelle weiterleiten muss. Diese führt anhand der Unterlagen eine Identifizierung des Antragstellers durch und übermittelt das Ergebnis dem Zertifizierungsdiensteanbieter.

Dieser erstellt sodann den öffentlichen und den privaten Schlüssel in Form kryptographischer Daten.<sup>641</sup> Den privaten Schlüssel speichert der Zertifizierungsdiensteanbieter auf einer Signaturkarte, der eine PIN Nummer zugeordnet wird.<sup>642</sup> Die Karte und die PIN werden sodann in getrennten Sendungen an den Antragsteller verschickt.

Nach Eingang der Empfangbestätigung über Karte und PIN schaltet der Zertifizierungsdiensteanbieter die Signaturkarte frei.<sup>643</sup>

---

<sup>640</sup> Z.B. T-Systems, DATEV, Signtrust. Für Anwälte bieten die Rechtsanwaltskammern und für Notare die Bundesnotarkammer Signaturkarten an. Weitere Anbieter findet man unter [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de).

<sup>641</sup> Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

<sup>642</sup> Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1011; Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 10; Geis, K&R 2002, S. 59.

<sup>643</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 19; Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

Gleichzeitig wird der öffentliche Schlüssel in ein Zertifikatsverzeichnis aufgenommen, das von jedem zur Überprüfung der Signatur auf ihre Echtheit online abgerufen werden kann. Hierzu sind die Zertifizierungsdiensteanbieter gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 SigG, § 4 SigV verpflichtet.

Ausschließlich die Zertifizierungsdiensteanbieter sind autorisiert, Signaturschlüssel zu vergeben.<sup>644</sup>

Um einen Zertifizierungsdienst betreiben zu können, bedarf es nach § 4 Abs. 1 SigG keiner Genehmigung, sondern es genügt gemäß § 4 Abs. 3 SigG lediglich eine Anzeige seitens des Anbieters bei der zuständigen Behörde.<sup>645</sup> Bei dieser handelt es sich gemäß § 3 SigG um die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post nach § 66 TKG.<sup>646</sup>

Zertifizierungsdiensteanbieter müssen die in den §§ 4 bis 14 SigG normierten Voraussetzungen erfüllen.<sup>647</sup> Sie haben insbesondere die notwendige Zuverlässigkeit und Fachkunde im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 1 SigG aufzuweisen.<sup>648</sup> Die Bundesnetzagentur überprüft diese Komponenten sowie die Produkte und Sicherheitskonzepte für qualifizierte elektronische Signaturen.<sup>649</sup>

Gemäß § 12 S. 1 SigG sind sie zudem verpflichtet, eine Deckungsvorsorge zu treffen, um für eventuelle Vermögensschäden in Anspruch genommen werden zu können.<sup>650</sup> Die Mindestsumme beträgt nach § 12 S. 2 SigG 250 000 Euro.

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 SigG kann das Risiko für den Fall des Abhandenkommens der Chipkarte und PIN oder durch Missbrauch eines beauftragten Dritten durch den

---

<sup>644</sup> Roßnagel, MMR 2002, S. 215 f; Geis K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>645</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 470; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Geis, K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>646</sup> Geis, NJW 2002, S. 385, 390.

<sup>647</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56.

<sup>648</sup> Geis, K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>649</sup> Siehe auch unter [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de).

<sup>650</sup> Vgl. Fischer-Dieskau, MMR 2003, S. 384 ff.

Eintrag einer Beschränkung begrenzt werden. Ferner kann durch die Beschränkung der Nutzung des Signaturschlüssels auch ein Übereilungsschutz erreicht werden

Die Gültigkeitsdauer qualifizierter Zertifikate darf nach § 14 Abs. 3 SigV lediglich fünf Jahre betragen. Der Zertifizierungsdiensteanbieter ist jedoch verpflichtet, die Zertifikate und Dokumentationen mehrere Jahre über den Zeitraum ihrer Gültigkeit hinaus aufzubewahren.<sup>651</sup> Das ist lediglich dann nicht der Fall, wenn der Betrieb des Zertifizierungsdiensteanbieters früher endet, wie z. B. durch Insolvenz.<sup>652</sup>

### **c) Erstellung der qualifizierten elektronischen Signatur**

Damit das elektronische Dokument die Schriftform wirksam ersetzen kann, muss der Signaturinhaber dem Dokument eine so genannte Signaturdatei anhängen. Hierzu muss er zunächst die Signatur für das betreffende Dokument erstellen, wofür er die geeignete Hard- und Software benötigt.

Zur Erzeugung der elektronischen Signatur startet der Benutzer zunächst auf seinem PC die Signaturanwendung und führt seine Signaturkarte in ein spezielles Kartenlesegerät ein. Auf der Signaturkarte sind ein Speicher für den geheimen Schlüssel sowie ein kleiner Rechner angebracht, der für eine Datenmenge mit Hilfe des Schlüssels die elektronische Signatur berechnet.<sup>653</sup> Das Kartenlesegerät verbindet den Rechner auf der Signaturkarte mit dem PC.<sup>654</sup>

Die Signatur selbst wird ausnahmslos auf der Signaturkarte erstellt. Ein internetfähiger PC könnte nämlich nicht ausreichend vor unbefugten Zugriffen Dritter geschützt sein.<sup>655</sup>

Die Signaturkarte funktioniert nur, wenn zuvor die geheime PIN Nummer in das Kartenlesegerät oder die Signaturanwendung des Computers eingegeben wurde.<sup>656</sup> Die PIN wird von der Signaturkarte an das Kartenlesegerät weiterleitet.

---

<sup>651</sup> Storr, MMR 2002, S. 579; Geis, K&R 2003, S. 21, 25.

<sup>652</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56.

<sup>653</sup> Koch, CR 1997, S. 106, 107; Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 10.

<sup>654</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 27.

<sup>655</sup> Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

Im Anschluss wählt der Nutzer über die Anwendung die Datei aus, in der das zu signierende Dokument enthalten ist. Sobald der Benutzer das Kommando zum Signieren gegeben hat, erstellt die Anwendung einen kryptographischen Hashwert der Datei und leitet diesen zur Signaturkarte. Bei dem Hashwert handelt es sich um eine Zusammenfassung, den so genannten kleinen Fingerabdruck, der gesamten eigentlichen Dateimenge des Dokuments. Die Signaturkarte berechnet intern mit dem geheimen privaten Schlüssel die elektronische Signatur für den übermittelten Hashwert und leitet sie zurück an die Signaturanwendung auf dem PC. Die Signatur wird somit aus dem privaten Schlüssel und dem Hashwert erstellt.<sup>657</sup>

Ein bereits mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes Dokument kann nachträglich nicht mehr mit Ergänzungen oder Zusätzen versehen werden. Solche müssen in einem weiteren, separaten Dokument gespeichert werden, welches wiederum untrennbar mit dem Ursprungsdokument verbunden werden muss. Eine solche Verbindung kann durch einen so genannten Container hergestellt werden. Dieser muss auch mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden, damit die Zusammengehörigkeit dieser beiden Dokumente sichergestellt und dokumentiert wird.<sup>658</sup>

Der Signaturinhaber kann somit jedes elektronische Dokument durch einen Mausklick auf die Signierfunktion und anschließender Eingabe seiner PIN mit seiner Signatur versehen und bequem ohne Ausdrucken und ohne den Weg zum Briefkasten elektronisch an den jeweiligen Empfänger verschicken. Im günstigsten Fall erhält der Adressat bereits wenige Minuten später eine Antwort per E-Mail. Damit kann der Nutzer viel Zeit sparen.<sup>659</sup>

---

<sup>656</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Geis, NJW 2002, S. 385, 390; ders. K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>657</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 28.

<sup>658</sup> Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1010 f.

<sup>659</sup> Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

#### **d) Bedeutung der qualifizierten elektronischen Signatur für den Empfänger**

Durch dauerhafte öffentliche Telekommunikationsverbindungen ist das Zertifikat jederzeit nachprüfbar.<sup>660</sup> Um die Identität des Absenders überprüfen zu können, ruft der Adressat den öffentlichen Schlüssel, z. B. vom Server des Anbieters, ab. Damit kann er dann die angehängte Signaturdatei mit Hilfe seiner Signaturkarte und der geheimen PIN entschlüsseln und die Identität feststellen.<sup>661</sup>

Gleichzeitig kann sich der Empfänger des Dokuments davon überzeugen, dass dessen Inhalt mit dem Schlüssel des Absenders signiert wurde und während der Übermittlung nicht verändert worden ist.<sup>662</sup> Das Dokument kann vom Adressaten dann ohne weiteres gelesen werden.<sup>663</sup> Sollte das Dokument nachträglich verändert worden sein, dann lässt sich das Dokument nicht mehr öffnen.<sup>664</sup> Dass nachträgliche Veränderungen vorgenommen wurden, kann dementsprechend so erkannt werden.<sup>665</sup>

### **3. Beweiswert der qualifizierten elektronischen Signatur**

Elektronischen Dokumenten kann im Rechtsverkehr nur dann Bedeutung zukommen, wenn sie im Streitfall Beweiskraft haben.<sup>666</sup> Im Jahr 2005 wurde durch das Justizkommunikationsgesetz<sup>667</sup> § 371 a in die ZPO als Beweisregelung für elektronische Dokumente eingefügt.<sup>668</sup>

---

<sup>660</sup> Geis, NJW 2002, S. 385, 390; Sadler, VwZG, § 5 Rn. 62.

<sup>661</sup> Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1011; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Kirmes, K&R 2006, S. 438, 439.

<sup>662</sup> Palandt/Heinrichs, BGB, § 126 a Rn. 5.

<sup>663</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56.

<sup>664</sup> Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

<sup>665</sup> Geis, K&R 2002, S. 59, 60; ders. 2003, S. 21, 24.

<sup>666</sup> Eifert, Electronic Government, S. 112.

<sup>667</sup> BGBl I, S. 837.

<sup>668</sup> Eifert, Electronic Government, S. 112; Roßnagel/Fischer-Dieskau, NJW 2006, S. 806.

### **a) Private elektronische Dokumente**

Nach § 371 a Abs. 1 ZPO haben private elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, den gleichen Beweiswert wie Urkunden nach den §§ 415 ff. ZPO.<sup>669</sup>

Ergibt eine Überprüfung nach dem SigG den Anschein, dass die Erklärung von dem Signaturschlüsselinhaber abgegeben wurde, streitet eine prima-facie-Vermutung somit für die Echtheit der Urkunde.<sup>670</sup> Der Beweisgegner kann diese Vermutung nur durch Tatsachen erschüttern, die ernstliche Zweifel daran begründen, dass die Erklärung mit dem Willen des Schlüsselinhabers abgegeben worden ist. Erst wenn ihm das gelingt, muss die Partei, die aus der Urkunde Rechte herleiten will, den vollen Beweis der Echtheit erbringen.<sup>671</sup>

### **b) Öffentliche elektronische Dokumente**

Nach § 371 a Abs. 2 S. 1 ZPO handelt es sich bei einem öffentlichen elektronischen Dokument - ähnlich einer öffentlichen Urkunde im Sinne von § 415 Abs. 1 ZPO - um ein elektronisches Dokument, das von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form erstellt worden ist. Damit die Echtheitsvermutung tatsächlich greift, müssen zum einen die Anforderungen an die qualifizierte Signatur vorliegen und, falls Zweifel am Vorliegen der Voraussetzungen bestehen, diese auch bewiesen werden.<sup>672</sup>

Gemäß § 371 a Abs. 2 S. 2 ZPO besteht für öffentliche elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, die gesetzliche Vermutung der Echtheit im Sinne des § 437 Abs. 1 ZPO. Danach gilt für ein Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist, dass

---

<sup>669</sup> Viefhues, NJW 2005, S. 1009, 1014; Roßnagel, NJW 2005, S. 385, 388; Bergfelder, Elektronischer Rechtsverkehr, S. 142 f.

<sup>670</sup> Palandt/Heinrichs, BGB, § 126 a Rn. 11; Roßnagel, MMR 2003, S. 164, 166; ders. K&R 2003, S. 379; Roßnagel/Fischer-Dieskau, MMR 2003, S. 133, 134.

<sup>671</sup> Palandt/Heinrichs, BGB, § 126 a Rn. 11.

<sup>672</sup> Roßnagel/Fischer-Dieskau, NJW 2006, S. 806, 807.

derjenige, mit dessen Signaturschlüssel die Datei signiert wurde, den Inhalt der Datei auch tatsächlich erklärt hat.<sup>673</sup>

Das gilt dann nicht, wenn der getäuschte Erklärende den Gegenbeweis führt, mithin Tatsachen darlegt und im Bestreitensfall beweist, die ernstliche Zweifel daran begründen, dass die Erklärung mit dem Willen des Signaturschlüsselinhabers abgegeben worden ist.<sup>674</sup> Die Dogmatik des Anscheinsbeweises ist bis heute heftig umstritten.<sup>675</sup>

Während für die öffentlichen elektronischen Dokumente also eine Echtheitsvermutung gilt, begründet die qualifizierte elektronische Signatur bei privaten elektronischen Dokumenten lediglich einen Anscheinsbeweis<sup>676</sup>, der bereits durch Tatsachen entkräftet werden kann, die ernstliche Zweifel an der Abgabe der Erklärung durch den Signaturschlüsselinhaber begründen.<sup>677</sup> Der Grund hierfür liegt darin, dass die Behördenmitarbeiter und Urkundspersonen berufsbedingt zur Einhaltung der Sicherheitsvorschriften verpflichtet sind. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit von Fälschungen oder Ungenauigkeiten, beispielsweise durch das unberechtigte Unterschreiben von Texten, wesentlich geringer als bei Privatpersonen.<sup>678</sup>

---

<sup>673</sup> Geis, K&R 2003, S. 21, 26; Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 30; Baumbach/Lauterbach, ZPO, § 371 a Rn. 5.

<sup>674</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 30.

<sup>675</sup> Die h. M. sieht den Anscheinsbeweis lediglich als Modus der Beweiswürdigung an. So BGH, NJW 1998, 79, 81; 1982, 2668, 2670; Prütting, in: Münchener Kommentar zur ZPO, § 286 Rn. 55; Gottwald, in: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht, § 12 III 1; Baumbach/Lauterbach, ZPO, Anh. zu § 286 Rn. 15; Hasselblatt, Grenzziehung, S. 191 f.

Andere Autoren fassen den Anscheinsbeweis hingegen als eine Reduzierung des Beweismaßes auf. So Bender, in: FS Baur, S. 259 ff.; Leipold, in: Stein/Jonas, ZPO, § 286 Rn. 92; Rommé, Der Anscheinsbeweis, S. 121 ff.

Wieder andere sehen darin eine materiellrechtliche Regelung der Risikoordnung. So Greger, VersR 1980, S. 1104; Diederichsen, VersR 1966, S. 217 ff.

<sup>676</sup> Roßnagel/Pfitzmann, NJW 2003, S. 1209, 1213.

<sup>677</sup> Roßnagel/Fischer-Dieskau, NJW 2006, S. 806, 807.

<sup>678</sup> Roßnagel/Fischer-Dieskau, NJW 2006, S. 806, 808.

### c) Beweiswert einfacher E-Mails

Nach einer Auffassung in der Literatur sollen die Beweiserleichterungen des § 371 a ZPO für E-Mails gleichermaßen gelten wie für elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind<sup>679</sup>, denn eine Privilegierung der signierten Dokumente sei nicht ausdrücklich der Wille des Gesetzgebers gewesen. Da der Gesetzgeber über alle anderen Sicherheitsmöglichkeiten schweige, sei die Annahme des Anscheinsbeweises hierfür nicht ausgeschlossen. Für das Bestehen dieses Anscheinsbeweises spreche ferner, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung eine E-Mail, die unter einer bestimmten Adresse abgeschickt wird, auch tatsächlich vom Inhaber dieser Adresse stamme. Insoweit sei lediglich ein für das praktische Leben brauchbarer Grad an Gewissheit erforderlich, welcher die Zweifel an der Echtheit entkräften kann, ohne sie vollständig auszuräumen.<sup>680</sup> Deshalb sei es eine „normative Überhöhung“, wenn man für die Beweisführung bei E-Mails strengere Sicherheitsstandards verlangen würde.

Zudem bestehe nur eine geringe Wahrscheinlichkeit dafür, dass Dritte eine E-Mail abfangen und inhaltlich verändern würden. Hierfür seien auch die technischen Möglichkeiten stark begrenzt. Die insoweit erforderlichen technischen Kenntnisse und technischen Zugriffsmöglichkeiten seien nicht allgemein vorhanden. Darüber hinaus rufe die Strafbewehrtheit der Verfälschung von fremden E-Mails gemäß §§ 269, 303 a StGB eine erhebliche Abschreckwirkung hervor.<sup>681</sup>

Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Die durch § 371 a Abs. 1 S. 2 ZPO für die elektronische Signatur eingeräumte Privilegierung würde unterlaufen, wenn man einer einfachen E-Mail ohne Signatur denselben Beweiswert zubilligen würde wie einem elektronischen Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurde.<sup>682</sup> Ein elektronisches Dokument ohne qualifizierte elektronische Signatur lässt nicht sicher erkennen, ob es tatsächlich von dem angegebenen Versender stammt. Bei einer E-Mail kann nämlich gerade nicht

---

<sup>679</sup> Mankowski, CR 2003, S. 44, 47.

<sup>680</sup> BGH NJW 2001, 1140, 1141; Mankowski, CR 2003, S. 44, 45.

<sup>681</sup> Mankowski, CR 2003, S. 44, 45.

<sup>682</sup> OLG Köln, CR 2003, S. 55; Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 12; Heinemann, ZNotP 2002, S. 414, 425; Roßnagel/Pfitzmann, NJW 2003, S. 1209, 1213.

davon ausgegangen werden, dass der aus der Absenderadresse hervorgehende Verfasser der Nachricht auch tatsächlich der Aussteller ist. So ist es für jedermann eine Leichtigkeit sich eine E-Mail-Adresse zuzulegen, die eine irreführende Bezeichnung trägt. Das globale Problem der so genannten Spam-Mails ist bestes Beispiel für die Unsicherheit dieses Mediums.

Zudem ist einer E-Mail nicht entnehmbar, ob sie nach ihrer Absendung durch Dritte inhaltlich verändert wurde. Wenn das Dokument jedoch signiert ist, kann es auf dessen Echtheit hin überprüft werden. Dann kann der Absender sicher sein, dass es nach seiner Versendung nicht mehr verändert wurde.<sup>683</sup>

Würde man einer einfachen E-Mail ohne qualifizierte elektronische Signatur einen Anscheinsbeweis hinsichtlich ihrer Echtheit zukommen lassen, würde dies auch dem Wortlaut von § 371 a ZPO widersprechen. Ferner stünden dem die Regelungen von § 3 a VwVfG, § 5 Abs. 5 VwZG, § 126 a BGB sowie des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung, die dem geltenden EU-Recht angepasst wurden, entgegen. Dementsprechend haben einfache E-Mails ohne Signatur einen lediglich geringen Beweiswert.<sup>684</sup>

#### **4. Vergleich mit der akkreditierten elektronischen Signatur**

Eine qualifizierte elektronische Signatur kann durch eine akkreditierte elektronische Signatur nach den §§ 15 und 16 SigG ersetzt werden. Dabei wird nicht die Signatur selbst, sondern vielmehr das Verfahren akkreditiert. Die vollständige Bezeichnung lautet: „qualifizierte elektronische Signatur mit Anbieter-Akkreditierung“.<sup>685</sup> Die akkreditierte elektronische Signatur wird in technischer Hinsicht in gleicher Weise erstellt wie die qualifizierte elektronische Signatur. Unterschiede bestehen jedoch bei den Sicherheitsanforderungen.<sup>686</sup>

Während bei der qualifizierten Signatur die Zertifizierungsdiensteanbieter die Aufnahme ihres Dienstes in dem Verfahren der Regulierungsbehörden (*Reg TP*)

---

<sup>683</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 470.

<sup>684</sup> Roßnagel, NJW 2003, S. 469, 470.

<sup>685</sup> Roßnagel, MMR 2002, S. 215; ders. MMR 2003, S. 164.

<sup>686</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 57.

lediglich anzeigen müssen, haben die Zertifizierungsdiensteanbieter bei der akkreditierten Signatur die Einhaltung der Vorschriften aus dem SigG in einer Vorabprüfung nachzuweisen.<sup>687</sup> Hierzu gehört auch der Nachweis, dass alle verwendeten Komponenten den Anforderungen des § 17 SigG gerecht werden.<sup>688</sup> Ferner müssen nach § 15 SigG sämtliche technischen Elemente, die in akkreditierten Signaturverfahren Verwendung finden, darauf hin überprüft werden, ob sie dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik genügen.<sup>689</sup> Dementsprechend bietet die akkreditierte elektronische Signatur mehr technische Sicherheit als die qualifizierte elektronische Signatur. Lediglich die akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbieter erhalten ein so genanntes Wurzelzertifikat (§ 16 Abs. 1 SigG). Dieses wird ausschließlich von der zuständigen Regulierungsbehörde erteilt und gewährleistet ausdrücklich die erforderliche Vertrauenswürdigkeit.

Eine akkreditierte elektronische Signatur muss mindestens 35 Jahre überprüfbar sein. Daher müssen sämtliche Zertifikate von akkreditierten Zertifizierungsdiensteanbietern über einen entsprechend langen Zeitraum hinweg online abgerufen werden können.<sup>690</sup> Im Falle der Insolvenz des Betreibers ordnet § 15 Abs. 6 SigG an, dass die Dokumentation an einen anderen Betreiber übergeben werden soll. Sollte sich insoweit kein übernehmender Betreiber finden, ist die Dokumentation der zuständigen Regulierungsbehörde auszuhändigen.<sup>691</sup> Zertifikate qualifizierter Signaturverfahren müssen hingegen lediglich für die Dauer ihrer Gültigkeit plus fünf Jahre aufbewahrt werden. Danach hat deren Löschung zu erfolgen. Sobald ein Zertifikat nicht mehr online überprüfbar ist, verliert es auch seinen Beweiswert und entspricht nicht mehr den Anforderungen an die Formvorschriften.<sup>692</sup>

---

<sup>687</sup> Storr, MMR 2002, S. 579; Roßnagel, MMR 2002, S. 215; Geis, K&R 2002, S. 59, 60; ders. K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>688</sup> Roßnagel, NJW 2001, S. 1821 f.; ders., NJW MMR 2002, S. 215, 216.

<sup>689</sup> Gries, K&R 2003, S. 21, 24.

<sup>690</sup> Roßnagel, MMR 2002, S. 215, 218.

<sup>691</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56; Roßnagel, DÖV 2001, S. 221, 225.

<sup>692</sup> Fischer-Dieskau/Roßnagel/Seidle, MMR 2004, S. 451 ff.

Im Gegensatz zur qualifizierten Signatur haben die Zertifikate alle die gleiche Struktur, so dass sie mühelos auch von den Prüfprogrammen anderer Anbieter kontrolliert werden können. Damit wird eine sichere Überprüfung dahingehend möglich, ob der im Zertifikat angeführte Zertifizierungsdiensteanbieter dieses auch tatsächlich ausgestellt hat.<sup>693</sup>

Die Beweisführung hinsichtlich der Echtheit der in elektronischer Form vorliegenden Erklärung kann bei der akkreditierten Signatur wie bei der qualifizierten Signatur mit der Vermutung nach § 371 a Abs. 1 S. 2 ZPO erfolgen. Die Vermutungswirkung des § 371 a Abs. 1 S. 2 ZPO tritt jedoch erst ein, wenn eine Prüfung die Einhaltung der Voraussetzungen des SigG ergibt.<sup>694</sup>

Daneben gibt es für die akkreditierte Signatur aber auch noch die technisch-organisatorische Sicherheitsvermutung des § 15 Abs. 1 S. 4 SigG. Diese resultiert aus dem vom Zertifizierungsdiensteanbieter zu erbringenden Nachweis der umfassend geprüften technischen Sicherheit der Signatur. Sobald dieser Nachweis erbracht ist, besteht die widerlegliche Vermutung dafür, dass die Signatur ausschließlich dem Signaturschlüsselinhaber zugeordnet werden kann und dass der Inhaber die alleinige Kontrolle über den Signaturschlüssel hat. Ferner erstreckt sich die Vermutung darauf, dass bei der Erstellung der Signatur entsprechende sichere Signaturerstellungseinheiten verwendet wurden sowie darauf, dass ein qualifiziertes Zertifikat existiert. Auch werden die eindeutige Identifizierung des Ausstellers sowie die Verwendung von Algorithmen und den zugehörigen Parametern, die eine unentdeckte nachträgliche Veränderung der Daten ausschließen, vermutet.<sup>695</sup>

Aufgrund des erhöhten Sicherheitsstandards sprechen sich Stimmen in der Literatur dafür aus, dass Behörden grundsätzlich die akkreditierte elektronische Signatur verwenden sollten.<sup>696</sup> Die Behörden hätten ein großes schützenswertes Interesse daran, die Möglichkeit nachträglicher Manipulation weitestgehend auszuschließen.<sup>697</sup>

---

<sup>693</sup> Roßnagel, MMR 2002, S. 215, 216 f.

<sup>694</sup> Storr, MMR 2002, S. 579.

<sup>695</sup> Roßnagel, MMR 2002, S. 215, 218; Storr, MMR 2002, S. 579.

<sup>696</sup> So Roßnagel, DÖV 2001, S. 221, 226; Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 57.

<sup>697</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 57.

Nach derzeitiger Gesetzeslage ist die qualifizierte elektronische Signatur jedoch noch immer das Mittel, mit dem der Gesetzgeber es ermöglicht, die Schriftform durch ein elektronisches Dokument zu ersetzen.

## **5. Sicherheitsprobleme im Rahmen der elektronischen Kommunikation**

In den letzten Jahren, in denen die Weiterentwicklung von Electronic Government vorangetrieben wurde, hat man sich auf staatlicher Seite immer wieder Gedanken zur Sicherheit der elektronischen Kommunikation gemacht. Zum Zwecke ihrer Gewährleistung wurde die qualifizierte elektronische Signatur gesetzlich als zwingende Voraussetzung für den wirksamen Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form angeordnet.

### **a) Sehr positive Stimmen**

Befürworter und Vertreter der qualifizierten elektronischen Signatur werben für sie mit dem Hinweis, dass sie standardisierte Sicherheit auf höchstem technischem Niveau bieten.

Um elektronische Signaturen zu fördern und hierfür ihre Aktivitäten zu koordinieren, haben am 3.4.2003 vier Bundesministerien zusammen mit einigen kartenausgebenden Organisationen das so genannte Signaturlbündnis gegründet, dem seither weitere Unternehmen und Organisationen beigetreten sind. In dessen Rahmen wurde intensiv diskutiert, wie die vorhandenen Karteninfrastrukturen für die weitere Verbreitung von Signaturverfahren genutzt werden könnten und welche Anforderungen des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung dementsprechend den Prozessabläufen, beispielsweise für die Ausgabe von Bankkarten, angeglichen werden müssten.<sup>698</sup>

Sie führen dabei ins Feld, dass die Infrastruktur für die qualifizierte elektronische Signatur die Einzige unter staatlicher Aufsicht sei. Hierbei kämen ausschließlich Komponenten zum Einsatz, die nach staatlichen Vorgaben geprüft und bestätigt worden seien. Die darauf basierenden kryptographischen Verfahren bieten dieselbe langfristige Fälschungssicherheit wie unterzeichnete Schriftstücke.

---

<sup>698</sup> Vgl. <http://www.signaturlbueundnis.de>, Stand: 3.2.2009.

Abgesehen davon, dass einfachere Softwarezertifikate nicht dem gesetzlich vorgegebenen Formerfordernis für den Ersatz der Schriftform durch die elektronische Form gerecht werden, weisen die Vertreter darauf hin, dass solche Softwarezertifikate kopierbar und damit kaum sicherer sind als Passwort und Login, die für den Zugang zum E-Mail-Account eingegeben werden müssen.<sup>699</sup>

Damit betrachten ihre Befürworter die qualifizierte elektronische Signatur als sicher. Sowohl von staatlicher Seite als auch seitens der Vertreter der qualifizierten elektronischen Signatur hört man lediglich positive Meldungen über ihre Eigenschaften und insbesondere über ihre Sicherheit. Diese wird seitens der Bundesregierung immer wieder geradezu angepriesen.<sup>700</sup>

## **b) Staatliche Projekte**

Da der Staat sehr an der Weiterentwicklung von Electronic Government und dementsprechend in diesem Zusammenhang an der Verbreitung der elektronischen Signatur interessiert ist, wurden hierzu einige Initiativen und Projekte ins Leben gerufen. Diese sollen letztlich der ständigen Verbesserung der Sicherheit dienen.

### **1) CERT**

Zur Information über IT-Sicherheitsprobleme und Gegenmaßnahmen will die Bundesregierung beispielsweise den bereits bestehenden Verbund der Computer Emergency Response Teams (CERT) ausbauen und sich für die Gründung weiterer CERTs einsetzen.<sup>701</sup> Damit sollen die Unternehmen über mögliche Sicherheitsprobleme bei der elektronischen Kommunikation aufgeklärt werden, was gleichzeitig einer weiteren Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur dienen soll.

---

<sup>699</sup> Aus diesem Grund habe beispielsweise auch das staatliche Programm ELSTER (elektronische Steuererklärung) die sicherheitskritische Funktion „Steuerkontoabfrage“ nur für Signaturkarten und nicht für Softwarezertifikate freigeschaltet.

<sup>700</sup> Informationsgesellschaft, S. 54; Innovationspolitik, S. 17 ff.

<sup>701</sup> 2003 wurde beispielsweise das Computer Emergency Response Team für den deutschen Mittelstand gegründet.

Im Rahmen dieser Projekte wird stets betont, wie sehr sich die Bundesregierung für die Weiterentwicklung der Sicherheitsstandards einsetze und wie intensiv sie an der Aufklärung der Wirtschaft und des einzelnen Bürgers arbeite.<sup>702</sup> Zu diesem Zweck werden von staatlicher Seite auch innovative Sicherheitstechnologien und die Entwicklung von Standards gefördert. An diese Standards soll sich dann die auf dem Markt befindliche Software anpassen, damit deutschlandweit auf allen Ebenen die Kommunikation medienbruchfrei erfolgen kann. Hierzu will der Bund Empfehlungen für die Software bestimmter IT-Unternehmen aussprechen, um eine Verbesserung der Sicherheit erreichen zu können.<sup>703</sup>

Gleichzeitig sollen dem Staat dabei groß aufgezogene Kampagnen zur „umfassenden Aufklärung und Information“ für alle Beteiligten über mögliche Gefahren und Bedrohungen, vor allem aber über wirksame Schutz- und Gegenmaßnahmen, dienen.<sup>704</sup> Damit soll das IT-Sicherheitsbewusstsein bei den Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung geweckt werden.

## **2) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik**

Damit jeder Nutzer des Internets in die Lage versetzt wird, selbständig für die Sicherheit und Verlässlichkeit seiner Systeme sorgen zu können, wurde sogar das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) gegründet, das in diesem Prozess als „IT-Sicherheitsdienstleister der Bundesregierung“ eine maßgebliche Rolle spielen soll.<sup>705</sup> Hierzu hat es bereits ein Electronic Government Handbuch<sup>706</sup> für die öffentliche Verwaltung und ein IT-Grundschutzhandbuch<sup>707</sup> für Partner im Wirtschafts- und Industriebereich herausgegeben. Darin werden einem breiten

---

<sup>702</sup> Innovationspolitik, S. 17 ff.; Informationsgesellschaft, S. 54 ff.

<sup>703</sup> Der Bund fördert insbesondere die Chipkartentechnologie und die Unterstützung des Einsatzes freier und offener Software (OSS). OSS steht für „Open Source Software“. Das Besondere an dieser Software ist, dass ihr Quelltext offen lesbar zur Verfügung steht. Damit kann die Software bearbeitet und damit weiterentwickelt werden.

<sup>704</sup> Informationsgesellschaft, S. 61 f.

<sup>705</sup> Innovationspolitik, S. 18.

<sup>706</sup> Onlineversion: <http://www.bsi.bund.de/fachthem/egov/6.htm>.

<sup>707</sup> Das „IT-Grundschutzhandbuch“ heißt seit der Version 2005 „IT-Grundschutz-Kataloge“. Onlineversion: <http://www.bsi.bund.de/gshb/deutsch/index.htm>.

Nutzerkreis in Behörden und Unternehmen konkrete Handlungsempfehlungen für die praktische Umsetzung von IT-Sicherheitskonzepten erteilt.

Ferner hat das BSI unter der Web-Adresse [www.fuer-buerger.de](http://www.fuer-buerger.de)<sup>708</sup> ein IT-Sicherheitsportal für alle Internetnutzer eingerichtet. Durch dieses sollen die Bürger für das Thema Internetsicherheit sensibilisiert werden. Neben einer selbst für Internet-Laien leichtverständlichen Einführung in die technischen Begrifflichkeiten wird ein breites Angebot an kostenlosen IT-Sicherheits-Tools zum Download bereitgestellt, das durch fortlaufende Aktualisierung wirksamen Schutz für die einzelnen Nutzer bieten soll.<sup>709</sup>

Für Unternehmen aus Industrie und Wirtschaft wurde im Rahmen ihrer Kampagne „Sicherheit-im-Internet“ eine gleichnamigen Web-Seite [www.sicherheit-im-internet.de](http://www.sicherheit-im-internet.de)<sup>710</sup> entwickelt. Auch hier wird die private Wirtschaft über spezifische IT-Sicherheitssysteme informiert.

Das BSI ist ferner dafür zuständig, die Akzeptanz von Online-Diensten der Verwaltung weiter zu erhöhen. Hierzu will es insbesondere jugendlichen Nutzern und der mittelständischen Wirtschaft im Rahmen von gezielten Kampagnen Fachinformationen für einen sicheren Umgang mit den Diensten des Internets zur Verfügung stellen.

Mit einem stärker auf den Massenmarkt ausgerichteten Zertifizierungsverfahren für IT-Produkte will das BSI in Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Industrie außerdem mehr Transparenz bei der Produktauswahl schaffen. Nutzer sollen mit Hilfe dieses Verfahrens verstärkt zertifizierte Produkte einsetzen und zudem sichere von weniger sicheren IT-Produkten leichter als bisher unterscheiden können. Durch den Ausbau des so genannten Grundschutzzertifizierungsverfahrens sollen Anreize zur

---

<sup>708</sup> URL: <http://www.fuer-buerger.de>.

<sup>709</sup> Ferner entwickelt das BSI Masterpläne zur ständigen Verbesserung der Sicherheit im Internet, in denen es beispielsweise technische Lösungen dafür anbietet, wie man sich besser vor SPAM schützen kann.

<sup>710</sup> URL: <http://www.sicherheit-im-internet.de>.

eigeninitiativen Auditierung von Netzen, Systemen und Anwendungen gegeben werden. Hierzu wird das BSI das auf den Mittelstand zugeschnittene IT-Grundschutzhandbuch im Hinblick auf das erweiterte Angebot zum Schutz der Systemsicherheit überarbeiten.

Ferner soll der Markt regelmäßig beobachtet und analysiert werden. Dabei können frühzeitig mögliche Bedrohungs- und Risikolagen entdeckt werden. Gleichzeitig will man spezielle Trends entdecken, um sie zum Zwecke der Förderung geeigneter Sicherheitstechnologien aufgreifen zu können. Da die Verschlüsselungstechnik der Absicherung elektronischer Kommunikation dient, sollen insbesondere kryptographische Systeme weiterentwickelt werden.<sup>711</sup> Hierfür werden von staatlicher Seite aus Maßnahmen ergriffen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors zu stärken. Durch den Auf- und Ausbau einer „Public Key Infrastruktur“ für Wirtschaft und Verwaltung soll eine vertrauliche und manipulationssichere Nutzung von Electronic Government ermöglicht werden. Dementsprechend werden die auf diesem Gebiet innovativen IT-Unternehmen finanziell unterstützt.

### **3) Trusted Computing**

Weltweit wurden verschiedene Initiativen ins Leben gerufen, die sich unter dem Begriff „Trusted Computing“ zusammenfassen lassen. Deren Ziel ist es, die Entwicklung und Vermarktung von sicheren und vertrauenswürdigen IT-Komponenten voran zu treiben.

Hierzu gehören die Trusted Computing Group (TCG) und die Next Generation Secure Computing Base (NGSCB) der Firma Microsoft. Die Trusted Computing Group ist ein Zusammenschluss von weltweit führenden Unternehmen der Hard- und Softwarebranche, die unter Federführung von Intel, HP, IBM und Microsoft eine Spezifikation für die Schaffung vertrauenswürdiger Hardwaresysteme erarbeiten will. NGSCB möchte ein System zur vertrauenswürdigen Softwarenutzung in das Windows-Betriebssystem einführen.

---

<sup>711</sup> Die Bundesregierung bezeichnet die Kryptographie als die Schlüsseltechnologie für die Sicherheit der Informationstechnologie.

Die Entwicklung von Trusted Computing wird seitens der Bundesregierung und einem Expertengremium des BSI aufmerksam verfolgt. Durch verschiedene Maßnahmen wie Workshops und Expertengespräche will der Staat auf die beteiligten Firmen dahingehend einwirken, dass die sicherheits- und marktpolitischen Interessen für IT-Anwender und IT-Anbieter gewahrt bleiben.

#### **4) Biometrie**

Zur Sicherung der weltweiten Interoperabilität der Dokumente könnten künftig auch biometrische Verfahren zum Einsatz kommen. Hieran wird bereits gearbeitet.

Zum Zwecke Verbrechensbekämpfung hat der Bund in den letzten Jahren Unternehmen gefördert, die auf dem Gebiet der Biometrie tätig sind. Hierdurch ist eine neue Technologie entstanden, die erhebliche Sicherheitsgewinne ermöglichen könnte. Mit biometrischen Verfahren kann die Identität von Personen anhand physiologischer Merkmale eindeutig festgestellt werden. Biometrie kann sowohl für die eindeutige Zuordnung von Personaldokumenten zu Personen genutzt werden als auch zur zuverlässigen Ermittlung der Identität von Personen. Mit Produkten, die auf dieser Technologie basieren, könnte man beispielsweise den Zugang zu einem PC oder auch ein Gebäude vor dem Zutritt unbefugter Dritter absichern.

Nach derzeitiger Gesetzeslage dient jedoch als Sicherheitselement für elektronische Dokumente ausschließlich die qualifizierte elektronische Signatur. Sie ist bis zur endgültigen Entwicklung anderer, möglicherweise effektiverer Technologien zur Sicherung von elektronischen Dokumenten vor Verfälschungen das gesetzlich hierzu vorgegebene Mittel. Sollte irgendwann eine entsprechende und als besser beurteilte Technologie so weit erprobt sein, dass der Staat sie in allen Bereichen der Wirtschaft und Verwaltung sowie in der Bevölkerung zur Anwendung bringen und sie ähnlich der qualifizierten elektronischen Signatur verbreiten wollte, so würde dies neben zahlreichen Projekten einer umfassenden Novellierung zahlreicher Gesetze erfordern. Bis sich also anstelle der qualifizierten elektronischen Signatur eine andere Technologie zum Zwecke der Sicherheit elektronischer Dokumente deutschlandweit etablieren und durchsetzen wird, werden vermutlich einige Jahre vergehen.

### **c) Fehlender Abgleich innerhalb der EU**

Probleme können sich ferner hinsichtlich der Gleichstellung<sup>712</sup> von Signaturen aus Mitgliedstaaten der EU mit solchen, die von inländischen Betreibern angeboten werden, ergeben. Gemäß § 23 Abs. 3 SigG werden diejenigen Produkte zur Herstellung elektronischer Signaturen, wie z. B. Signaturerstellungseinheiten, gleich den inländischen Produkten anerkannt, die in einem Mitgliedstaat der EU oder einem Vertragsstaat des EWR auf die Übereinstimmung mit der Signaturrechtlinie (SigRL)<sup>713</sup> überprüft worden sind.<sup>714</sup> Dementsprechend werden qualifizierte elektronische Signaturen ausländischer Anbieter aus EU-Mitgliedstaaten denen deutscher Anbieter bereits dann gleichgestellt, wenn sie lediglich den in der SigRL vorgegebenen Mindestanforderungen entsprechen.

Bedenken bestehen insbesondere dahingehend, dass ausländische Überwachungssysteme in Bezug auf Umfang und Intensität den Anforderungen an die deutschen Systeme möglicherweise nicht gerecht werden können. Der Sicherheitsstandard, der mit dem Erfordernis der qualifizierten elektronischen Signatur in Deutschland aufgestellt wurde, ist nämlich regelmäßig weitaus höher als im europäischen Ausland.<sup>715</sup> Ferner fehlt es im Gemeinschaftsrecht auch an einer Normierung zu der Frage, wie lange die qualifizierten Zertifikate mindestens aufbewahrt werden müssen.<sup>716</sup>

### **d) Sicherheitsprobleme im Hinblick auf das Signaturverfahren**

Während sich der Staat und die Vertreter der qualifizierten elektronischen Signatur in zahlreichen Projekten und Werbekampagnen für ihre Verbreitung einsetzen und dabei insbesondere die hohe Sicherheit der Signatur anpreisen, werden in der Literatur Zweifel geäußert.<sup>717</sup>

---

<sup>712</sup> § 23 Abs. 1 SigG.

<sup>713</sup> RL 1999/93/EG, Abl. EG Nr. L 13 vom 19.1.2000, S. 12.

<sup>714</sup> Roßnagel, DÖV 2001, S. 221, 225.

<sup>715</sup> Beispielsweise hat Österreich bereits 1990 die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation im Rechtsverkehr ohne eine elektronische Signatur eingeführt.

<sup>716</sup> Storr, MMR 2002, S. 579; Roßnagel, DÖV 2001, S. 221, 225.

<sup>717</sup> Eifert, Electronic Government, S. 108 ff.; Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26 ff.; Britz, DVBl 2007, S. 993 ff.; Roßnagel, NJW 2005, S. 385 ff.; Viefhues/Scherf, K&R 2002, S. 170, 172.

Im Rahmen der Zustellung von elektronischen Dokumenten ist nach § 5 Abs. 5 VWZG eine qualifizierte elektronische Signatur erforderlich. Die Kritiker befürchten jedoch, dass für den Adressaten dieses Erfordernis nicht immer ersichtlich ist, da er sich mit der detaillierten Gesetzeslage nicht auskennt. Selbst wenn die Beteiligten Kenntnis von der Signaturpflicht hätten, sei für sie nicht erkennbar, ob diese Signatur wirksam ist. Die fehlende Verwendung oder Unwirksamkeit einer qualifizierten elektronischen Signatur würde schließlich zu einem Verstoß gegen das Formerfordernis und damit zur Unwirksamkeit der übermittelten Erklärung führen.<sup>718</sup> Aus diesen Ungewissheiten resultiere eine gesteigerte Verunsicherung bei den Betroffenen.<sup>719</sup>

Dabei sind insbesondere die inhaltlichen Anforderungen an das Signaturerfordernis unklar.<sup>720</sup> Unsicherheit besteht hinsichtlich der Frage, ob die Einhaltung der Formvorschrift formal oder materiell beurteilt werden muss.

Die Signatur muss nach § 2 Nr. 3 SigG auf einem qualifizierten Zertifikat beruhen und mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt werden. Bei diesen Zertifikaten handelt es sich gemäß § 2 Nr. 7 SigG um elektronische Bescheinigungen, die von Zertifizierungsdiensteanbietern ausgestellt werden. Diese müssen zumindest den Anforderungen nach den §§ 4 bis 14 oder § 23 SigG und der Rechtsverordnung nach § 24 SigG gerecht werden. Demzufolge hängt die Formwirksamkeit von der Erfüllung dieser Sicherheitsanforderungen durch den Zertifizierungsdiensteanbieter ab.

Da es für den jeweiligen Kommunikationspartner jedoch nicht erkennbar ist, ob die Anforderungen im Einzelfall auch eingehalten worden sind, wäre es sinnvoll, das Signaturerfordernis formal zu interpretieren und es ausreichen zu lassen, dass der Zertifizierungsdiensteanbieter die Tätigkeit angezeigt hat und kein Widerruf erfolgt ist.<sup>721</sup> Ob die näheren Anforderungen an den Zertifizierungsdiensteanbieter tatsächlich eingehalten sind, hätte dann nur noch Auswirkung auf die Wirksamkeit

---

<sup>718</sup> Vgl. § 3 a Abs. 2 VwVfG; § 5 Abs. 5 VwZG; § 126 b BGB.

<sup>719</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 998.

<sup>720</sup> Eifert, Electronic Government, S. 108 ff.

<sup>721</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 999.

der Signatur. Dieser Umstand sollte nicht dazu führen, dass damit auch zwingend der Inhalt des verschlüsselten Dokuments unwirksam würde, solange nicht gleichzeitig ernsthafte Zweifel an der Echtheit des Dokuments auftreten.

Im Fall der elektronischen Zustellung ist, solange der Adressat das Dokument tatsächlich erhalten hat und der Inhalt von der absendenden Behörde nicht noch im laufenden Verfahren bestritten wird, kein Grund ersichtlich, warum ein solcher Mangel im Signaturerstellungsverfahren nicht als nach § 8 VwZG geheilt gelten soll. Das Risiko der Rechtsunsicherheit ist aufgrund dieser formalen Mängel im Stadium der Signaturerstellung daher als eher gering einzuschätzen.

Im Übrigen schützt auch die qualifizierte Signatur nicht in jeder Hinsicht vor Missbrauch und Fälschung der Dokumente.<sup>722</sup> Fraglich ist insoweit, ob und in welchem Umfang der Verwender der Signatur die Verfälschungsrisiken zu tragen hat.<sup>723</sup>

Das elektronische Dokument selbst ist nach einer Auffassung<sup>724</sup> aufgrund der qualifizierten elektronischen Signatur genauso sicher und nach weitergehender Auffassung<sup>725</sup> viel sicherer vor Fälschungen und Verfälschungen als ein Dokument in Schriftform mit eigenhändiger Unterschrift. Nach anderer Ansicht besteht künftig die Gefahr, dass aufgrund des technischen Fortschritts die heute noch für sicher gehaltenen elektronischen Signaturen gehackt bzw. geknackt werden können.<sup>726</sup>

Im Bereich der Signaturverfahren wurde unter staatlicher Aufsicht untersucht, welche kryptographische Verfahren anzuwenden sind und wie lang die dazugehörigen öffentlichen und geheimen Schlüssel sein müssen, damit auch bei Einsatz der leistungsfähigsten Computer und genialster mathematischer Methoden eine qualifizierte elektronische Signatur nicht geknackt werden kann und somit

---

<sup>722</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26 ff.

<sup>723</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 1000.

<sup>724</sup> Dietlein/Heinemann, NWVBI 2005, S. 53, 56.

<sup>725</sup> Sadler, VwZG, § 5 Rn. 60.

<sup>726</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1342.

sichergestellt ist, dass sie ausschließlich unter Verwendung des geheimen Schlüssels erzeugt werden kann.<sup>727</sup>

Die Sicherheit der Algorithmen beruht derzeit entweder darauf, dass es praktisch unmöglich ist, sehr große Zahlen in ihre Primfaktoren zu zerlegen (RSA-Algorithmus) oder darauf, dass das Finden diskreter Logarithmen in bestimmten mathematischen Umgebungen sehr schwierig ist (ElGamal-Verfahren).<sup>728</sup>

Das Ergebnis veröffentlicht die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) als zuständige Behörde nach § 3 SigG im Bundesanzeiger. Dabei handelt es sich um eine Übersicht über die Algorithmen und zugehörigen Parameter, die zur Erzeugung von Signaturschlüsseln, zum Hashen zu signierender Daten oder zur Erzeugung und Prüfung qualifizierter elektronischer Signaturen als geeignet anzusehen sind, sowie den Zeitpunkt, bis zu dem die Eignung jeweils gilt.

Die Bundesnetzagentur legt zudem jährlich die Signaturverfahren und die Schlüssellängen für öffentliche Einrichtungen fest. Als Grundlage hierfür dienen Vorschläge des BSI<sup>729</sup> und eine Expertenanhörung zum Thema „Eignung von Algorithmen“. Daran werden in der Regel Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft beteiligt.

#### **e) Sicherheitsprobleme im Hinblick auf die Signaturkarte**

Eine Signaturkarte ist nur einsatzbereit, wenn sie vor jeder einzelnen Benutzung mit der mehrstelligen PIN-Nummer entsichert wird. Sollte die PIN wenige Male hintereinander falsch eingegeben worden sein, sperrt sich die Karte dauerhaft. Demzufolge haben Personen, die nicht Karteninhaber sind und damit die PIN nicht kennen, kaum eine Chance, mit der Karte elektronische Signaturen anzufertigen. Außerdem ist zu erwarten, dass der gewissenhafte Karteninhaber den Verlust seiner

---

<sup>727</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 27.

<sup>728</sup> Buchmann, Kryptographie, S. 176 ff. und 180 ff.

<sup>729</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

Karte dem Herausgeber sofort mitteilen wird, damit dieser die Karte schnellstmöglich sperrt.

Möglich ist jedoch ein Missbrauch der Signaturkarte insoweit, als dass der Karteninhaber selbst den Schlüssel dechiffriert und dann Daten elektronisch signiert. So könnte er anschließend behaupten, diese Signaturen nicht erzeugt zu haben, da der nunmehr bekannte Schlüssel auf dem Zustellweg oder an anderer Stelle ohne sein Wissen hätte herausgelesen werden können. In einem solchen Falle ginge der Angriff von dem legitimized Karteninhaber selbst aus. Aus diesem Grund wird bereits mit beträchtlichem Einsatz daran gearbeitet, Signaturkarten zu entwickeln, deren dort gespeicherte geheime Schlüssel nicht durch mechanische, thermische, elektrische, elektromagnetische oder software-basierte Angriffe – auch nicht bei erheblichem technischem Aufwand – dechiffriert werden können.<sup>730</sup> Die derzeit bestehende Software, die zum Erstellen der Signatur benötigt wird, ist insoweit noch nicht vollständig ausgereift.

Diese Software läuft in der Regel als eine von zahlreichen Anwendungen auf dem PC des Signaturkarteninhabers. Sie dient dem Inhaber bei der Erzeugung der Signatur, indem sie mit der Signaturkarte in dem Kartenleser kommuniziert. Dabei überprüft die Software, ob der öffentliche Schlüssel des vermeintlichen Erzeugers der Signatur mit der elektronischen Signatur und der signierten Datenmenge übereinstimmt. Die Algorithmen der Signaturanwendung sollen eine mathematische Manipulation des Ergebnisses dieser Überprüfung verhindern.

Auch die Signaturumgebung ist noch immer angreifbar. Der Rechner auf der Signaturkarte ist nämlich aufgrund seiner geringen Größe lediglich in der Lage, geringe Datenmengen zu signieren. Da der Hash-Wert zumeist nur 160 oder 265 Bit lang ist, haben sehr viele verschiedene Datenmengen den gleichen Hash-Wert. Die Erstellung größerer Signaturen müsste wegen der geringen Größe des Rechners der Signaturkarte auf der Festplatte eines PCs erstellt werden. Das ist jedoch bislang technisch nicht vorgesehen, da der PC aufgrund seiner Verbindung mit dem Internet als nicht ausreichend sicher betrachtet wird.

---

<sup>730</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 27.

Denkbar wäre insofern die Unterhaltung eines isolierten PCs, der zu keiner Zeit ans Internet angeschlossen wird und auf den auch sonst keine potentiell mit Viren oder anderen Schädlingen verseuchte Dateien aufgespielt werden. Dies wäre jedoch mit einem sehr hohen technischen und finanziellen Aufwand für den Inhaber verbunden. Für den einzelnen Bürger wäre diese Vorgehensweise wenig praktikabel.

Bei der Erstellung der qualifizierten elektronischen Signatur anhand der gesamten Datenmenge sollte die Wahrscheinlichkeit gegen null gehen, dass ein Angreifer zu einer vorgegebenen Datenmenge eine davon verschiedene Datenmenge findet, die den gleichen Hash-Wert wie die Erstgenannte hat. Jedoch ist das nicht nachweisbar. Vielmehr ist man insoweit auf empirische Aussagen angewiesen, die in der Vergangenheit gelegentlich korrigiert werden mussten.

Zurzeit untersucht man die bei elektronischen Signaturen weit verbreitete Hash-Funktion mit dem Namen SHA-1. Neueste Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass diese Hash-Funktion in naher Zukunft nicht mehr die nötige Kollisionsfreiheit aufweisen wird.<sup>731</sup>

Jede Datei besteht aus einem lesbaren Teil<sup>732</sup> und einem für den Nutzer des PCs nicht unmittelbar lesbaren Teil. Bei letzterem handelt es sich um die so genannte Semantik, anhand derer das Softwareprogramm den Dateityp erkennen kann. Eine Datei hat jedoch lediglich bei dem primitivsten Dateitypen, der Textdatei, die gleiche intendierte Semantik, wenn sie auf zwei verschiedene PCs gespielt wird.<sup>733</sup> Für einen Benutzer ist es in der Regel nicht erkennbar, wie die intendierte Semantik der Datei beschaffen ist.

Ein Signaturkartenbesitzer mit Täuschungsabsicht kann ohne große Mühe eine Datei mit mehrdeutiger intendierter Semantik erstellen und die Ausführungsumgebung auf seinem PC derart installieren, dass diese Datei eine für ihn vorteilhafte Semantik zeigt.<sup>734</sup> Bei Dateien mit mehrdeutigen Semantiken ist nicht feststellbar, welche

---

<sup>731</sup> Vgl. z.B. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/62480>.

<sup>732</sup> Dies ist der ganz normale Text, der in der Datei enthalten ist.

<sup>733</sup> Deshalb sind die meisten Secure Viewer in ihrer Funktion stark eingeschränkt. Es gibt diverse, weit verbreitete Dateitypen, wie z.B. Word, Excel oder auch HTML, welche die Darstellung des Inhaltes des auszuführenden Programms beeinflussen können.

<sup>734</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324.

Semantik dem Signierenden erkennbar war. Eine Überprüfung durch die Software kommt in einem solchen Fall lediglich zu dem Ergebnis, dass eine unverfälschte Datei mit mehreren Semantiken vorliegt.<sup>735</sup> So wäre eine Manipulation von Textdateien bei zu geringer Hash-Funktion möglich, ohne dass der Empfänger dies erkennen kann. Deshalb findet auf dem Gebiet der Erstellung solcher Sicherheitssoftware eine ständige Weiterentwicklung statt, damit die erforderliche Kollisionsfreiheit weiterhin gewährleistet werden kann.

#### **f) Sicherheitsrisiken durch Zugriffsmöglichkeiten Dritter auf den PC**

Ein weiteres großes Sicherheitsproblem stellen die so genannten Trojanischen Pferde dar. Durch diverse Zugriffskontrollsysteme der einzelnen Betriebssysteme, wie z.B. bei Windows, wird die Zugriffsmöglichkeit auf ein Programm eingeschränkt. Durch die Genehmigung oder Ablehnung einer Zugriffsanfrage entscheidet das Programm über die Vertrauenswürdigkeit eines Benutzers, nicht jedoch über die des Programms. Das Zugriffskontrollsystem kann nämlich nicht zwischen einem vertrauenswürdigen und einem schädlichen Programm unterscheiden. Vielmehr geht es stets vom Einverständnis des PC-Inhabers mit dem jeweiligen Programm aus. Damit werden durch die gegenwärtigen Zugriffskontrollsysteme schädliche Programme zu all den Handlungen befugt, die der PC-Inhaber auch vornehmen darf.<sup>736</sup>

Damit kann man ohne größere Mühe im Konto eines Benutzers ein schädliches Programm installieren. In dem Moment, in dem die Signaturkarte entsperrt ist, kann also ein Angreifer Hash-Werte von zahlreichen Datenmengen mit Kommandos zum Signieren auf die Signaturkarte schicken. Da die Signaturkarte den Kommandoggeber nicht identifizieren kann, führt sie diese immer aus und erstellt eine gültige Signatur.

Daneben kann durch Dritte ohne großen technischen Aufwand mittels weniger Befehle, der Inhalt des Secure Viewers verändert oder ausgetauscht werden. Dies geschieht ohne dass es dem Benutzer auffallen könnte. Dieser sieht in dem Secure Viewer einen bestimmten Inhalt, er leitet jedoch ohne es zu bemerken einen ganz

---

<sup>735</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 28.

<sup>736</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 29.

anderen Inhalt mit dem Befehl zum Signieren an die Signaturkarte. Möglich ist auch, dass sich der Angreifer während der Laufzeit in den Adressraum der Signaturanwendung einschleust. Die eingebrachten Dateien werden sodann auch mit einer Signatur versehen und können in dieser Form ins Internet gelangen.<sup>737</sup>

In gleicher Weise ist auch eine Manipulation der Signaturanwendung dahingehend möglich, dass dem Nutzer auch für ungültige Signaturen eine Bestätigung der Echtheit angezeigt wird.

Auch technisch wenig versierte Personen können einen solchen Angriff starten, da im Internet zahlreiche Anleitungen zum Bau dieser schädlichen Programme existieren. Die Hersteller der Signatursysteme legen ihr Augenmerk jedoch weniger auf die Entwicklung von technischen Mitteln zur Bekämpfung dieser Angriffe. Vielmehr verlangen sie von den Nutzern, eine unschädliche Ausführungsumgebung zu gewährleisten.<sup>738</sup>

Dies bedeutete in der praktischen Ausführung jedoch nichts anderes als die Nutzung eines PCs, der an kein Netzwerk angeschlossen ist und auch keine Daten über Wechseldatenträger aufnehmen darf. Ein PC, auf den keinerlei Daten von außen übertragen werden dürfen, ist für die Signaturpraxis jedoch unbrauchbar.

Der Schutz durch sog. Firewalls, Virens Scanner und E-Mail-Filter, die das Eindringen schädlicher Programme verhindern, ist unzulänglich.

Ein Virens Scanner ist ein Programm, das versucht, einen Schädling durch Vergleich der Daten auf einem PC mit einer Liste von Mustern von Schädlingen, die man auch Signaturen nennt, zu entdecken. In dieser Liste befinden sich jedoch lediglich bereits bekannte und analysierte Schädlinge. Damit besteht eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit, dass ein Virens Scanner eine Sonderanfertigung oder eine ausgeklügelte Variante eines bekannten Schädlings entdeckt. Die Angreifer verfügen über dieselben Informationen hinsichtlich der Virens Scanner wie die Opfer.

Die Firewall erkennt bei einem Datenpaket, das durch den geöffneten Port gelangt, lediglich die Adresse von Empfänger und Absender sowie die Datenlast. Nicht

---

<sup>737</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 29.

<sup>738</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 29.

identifizieren kann die Firewall die Semantik der Datenlast, so dass es für sie unmöglich ist, Daten von Schädlingen<sup>739</sup> bzw. Angreifern zu erkennen. Deshalb können Firewalls mit entsprechend gespickten E-Mails oder auch HTML-Seiten überwunden werden. Sobald ein Schädling einen PC betritt, sieht er in bekannten lokalen Adressbüchern nach anderen E-Mail-Adressen und versendet sich an diese. Die Firewall des Adressaten kann weder wissen noch erkennen, dass der PC des Absenders mit schädlichen Daten belastet ist und hat selbst selten die Möglichkeit, den Inhalt als schädlich zu erkennen.<sup>740</sup> Im PC des Adressaten kann der Schädling sich dann, wie oben dargestellt, auch in die Signaturanwendung einschleusen und diese manipulieren.

#### **g) Zweckentfremdung bei der Antragstellung durch nahe stehende Personen**

Eine weitere Gefahr besteht im Hinblick auf nahe stehende Personen, die im Rahmen der Beantragung einer qualifizierten elektronischen Signatur die Identität des Antragstellers mit dem Betroffenen vortäuschen und dabei dessen Daten missbrauchen. Dies ist heute deshalb möglich, weil für die Beantragung kein realer Kontakt zwischen Antragsteller und Zertifizierungsdiensteanbieter zum Zwecke der Identifizierung des Antragstellers mehr erforderlich ist. Vielmehr ist nach derzeitiger Gesetzeslage eine virtuelle Identifizierung ausschließlich anhand von Unterlagen ausreichend.<sup>741</sup>

§ 5 Abs. 1 S. 1 SigG in seiner aktuellen Form ermöglicht dem Zertifizierungsdiensteanbieter, mit Einwilligung des Antragstellers auf bereits vorliegende Identifizierungsdaten zurückzugreifen. Voraussetzung hierfür ist, dass

---

<sup>739</sup> Schädlinge können sich sehr gut tarnen, so dass sie vom PC-Inhaber nur in den seltensten Fällen entdeckt werden können. Ein Schädling ist ferner in der Lage, seine Spuren zu verwischen. Damit wird es unmöglich, sowohl seine Anwesenheit als auch seine Aktionen später noch nachzuweisen.

<sup>740</sup> Armgardt/Spalka, K&R 2007, S. 26, 29.

<sup>741</sup> Nach altem Recht musste nach § 5 Abs. 1 SigG für die Ausgabe einer Signaturkarte zunächst ein Antrag gestellt werden. Dessen Form war zwar nicht durch das Gesetz vorgeschrieben. Jedoch forderte der Maßnahmekatalog für Zertifizierungsstellen der Regulierungsbehörde vom 15.7.1998 eine Unterschrift.

die genutzten Daten eine zuverlässige Identifizierung des Antragstellers gewährleisten. Dies ist dann der Fall, wenn die Daten anhand eines gültigen Personalausweises erhoben wurden und im Zeitpunkt der Antragstellung noch aktuell sind.<sup>742</sup>

Eine persönliche Mitwirkung ist für die Identifizierung des Antragstellers dementsprechend nicht mehr notwendig. Ferner ist auch eine Übergabe der Belehrung nicht mehr erforderlich (§ 6 Abs. 3 S. 1 SigG). Die Belehrung kann nach neuer, aktueller Rechtslage in Textform übermittelt werden.

Die Aushändigung der Signaturkarte kann nunmehr dadurch ersetzt werden, dass zu einer beim Nutzer bereits vorhandenen personalisierten Chipkarte<sup>743</sup>, die mit einer PIN und einer TAN versehen ist, ein Zertifikat beantragt wird. Es besteht bei manchen Chipkarten mittlerweile die Möglichkeit, deren Chip nachträglich mit einer Signatur aufzurüsten, die mit Hilfe einer Webanwendung auf die Karte geladen werden kann.<sup>744</sup> Für eine solche Beantragung genügt es, wenn sich der Antragsteller mit einer PIN und einer TAN ausweist.

Die erforderliche Belehrung wird dann als Datei zur Verfügung gestellt. Die Einwilligung zur Verwendung vorhandener Identifizierungsdaten wird per E-Mail eingeholt und die Übergabe der bereits vorhandenen Karte durch Versenden des PIN-Briefes und durch einen Download des Zertifikats vervollständigt.

Alternativ hierzu können eine neue Chipkarte und die dazu gehörige PIN in getrennten Briefen an den Antragsteller übersandt werden. Der Antragsteller bestätigt sodann den Empfang von PIN und/oder Karte sowie die Kenntnisnahme der Belehrung durch Versenden einer E-Mail.<sup>745</sup>

Hier besteht für Jedermann die Gefahr, dass eine ihm nahe stehende Person, die seine persönlichen Daten, seine PIN und TAN kennt oder sich leicht beschaffen

---

<sup>742</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 SigV.

<sup>743</sup> Beispielsweise eine Bankkarte.

<sup>744</sup> Näheres hierzu unter Punkt „Effekt der Projekte und Initiativen“.

<sup>745</sup> Roßnagel, NJW 2005, S. 385, 386.

kann, ein Zertifikat für ihn beantragt und den Antrag sowie alle weiteren Vereinbarungen mit seiner TAN bestätigt. In einem solchen Fall würde das Kreditinstitut auf die seit mehreren Jahren vorhandenen Identifikationsdaten zurückgreifen und ein Zertifikat ausstellen, das auf seine Bankkarte geladen wird. Der mit der Post versendete PIN-Brief könnte sodann abgefangen werden. Der Empfang der PIN und die Kenntnisnahme der Belehrung kann per E-Mail von seinem Account, zu dem die vertraute Person die Daten auch kennt, bestätigt werden. Danach können mit der fremden Bankkarte sämtliche rechtlichen und finanziellen Angelegenheiten neu geregelt werden. Dies kommt beispielsweise bei Eheleuten kurz vor der Trennung oder bei älteren Personen, die einen Pfleger oder Betreuer benötigen, in Betracht.<sup>746</sup> Hier hätten die Betroffenen respektive die Erben große Schwierigkeiten, sich dagegen nachträglich zu wehren und die ursprünglichen rechtlichen oder finanziellen Verhältnisse wieder herzustellen.<sup>747</sup>

Den Zertifizierungsdiensteanbietern ist es daher anzuraten, im Rahmen der Anmeldung zumindest einen persönlichen Kontakt mit dem Antragsteller als Voraussetzung anzuordnen und eine Unterschrift einzuholen, die mit der im Zeitpunkt der Kontoeröffnung geleisteten Unterschrift verglichen werden kann.<sup>748</sup>

## **h) Resümee**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die technische Ausgestaltung der Software zahlreicher Signatursysteme angreifbar ist. Deshalb kann sich der Benutzer vor Schädlingen, insbesondere wenn sie maßgeschneidert sind, nicht effektiv zur Wehr setzen.

Daran konnten auch die zahlreichen staatlichen Projekte bislang nichts ändern. Ferner kann die über Jahre hinweg andauernde Gewährleistung der

---

<sup>746</sup> So Roßnagel, NJW 2005, S. 385, 388.

<sup>747</sup> Höchstwahrscheinlich wird dieses Risiko lediglich in Einzelfällen realisiert. Die Darstellung von Roßnagel zeigt jedoch das Potential des mit einer qualifizierten elektronischen Signatur verbundenen Sicherheitsrisikos.

<sup>748</sup> Roßnagel, NJW 2005, S. 385, 388.

Authentifizierungs- und somit der Beweisfunktion mit den derzeit zur Verfügung stehenden und zum Einsatz gebrachten Mitteln nicht absolut sicher gestellt werden. Die heute noch für sicher gehaltenen Signaturschlüssel werden zudem früher oder später wie zahlreiche andere Codes geknackt werden können, so dass sie dann nicht mehr die gewünschte, beabsichtigte und für die Beweisfunktion erforderliche Sicherheit bieten werden.<sup>749</sup> Eine gesetzliche Regelung hinsichtlich einer nachträglichen, verbesserten, für den jeweiligen Stand der Technik als sicher geltenden Signatur existiert bislang nicht.

## **6. Praktikabilität und Entwicklungspotential der qualifizierten elektronischen Signatur**

Der Entwicklungsprozess der verschiedenen Aspekte des Electronic Government bewegt sich ständig zwischen der Prophezeiung einer Revolution seitens des Staates und der Vertreter qualifizierter elektronischer Signaturen einerseits und des Entdeckens von Sicherheits- und Praktikabilitätsdefiziten sowie einer Ablehnung in Teilen der Bevölkerung andererseits.<sup>750</sup>

Die qualifizierte elektronische Signatur soll zahlreiche Vorteile für den Anwender bringen. Zum einen soll sie Einsparungseffekte bewirken, indem sie die vollautomatisierten Abhandlungen von Prozessen ohne Medienbruch ermöglichen und Arbeitsabläufe vereinfachen soll.<sup>751</sup> Ferner soll sie der Entwicklung papierarmer Büros dienen und somit Archivierungskosten abbauen.<sup>752</sup> Die Vertreter und Befürworter der qualifizierten elektronischen Signatur erhoffen sich aufgrund ihrer einfachen Handhabung und ihrer einheitlichen Infrastruktur eine schnelle Akzeptanz und Ausbreitung der Anwendbarkeit für die Wirtschaft, die Verwaltung und den einzelnen Bürger.<sup>753</sup>

---

<sup>749</sup> So bereits Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1324.

<sup>750</sup> So bereits Groß, VerwArch 95 (2004), S. 400, 401.

<sup>751</sup> Hillebrand/Büllingen, DuD 2000, S. 80.

<sup>752</sup> Vgl. <http://www.signaturbuendnis.de>.

<sup>753</sup> Innovationspolitik, S. 18; Informationsgesellschaft, S. 55 f.

### **a) Meinungsstand zum Entwicklungspotential der qualifizierten elektronischen Signatur**

Nach einer Auffassung in der Literatur hat die qualifizierte elektronische Signatur gute Chancen, eine schnelle Verbreitung in der Wirtschaft und in der Bevölkerung zu finden.<sup>754</sup> Die qualifizierte elektronische Signatur werde durch den europäischen Gesetzgeber privilegiert und genieße in allen Ländern der EU und den USA Schriftformäquivalenz. Auch verfüge inzwischen jedes EU-Mitgliedsland über die technisch-administrative Infrastruktur in Form von Zertifizierungsdiensteanbietern, um einen sicheren Betrieb der Zertifikatsausgabe und –verwaltung zu gewährleisten.

Insbesondere sei die technische Binnenstruktur für die breitgefächerte Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur gewährleistet. So seien Signaturkarten, Signatursoftware<sup>755</sup>, Kartenlesegeräte und andere signaturspezifische Sicherheitsdienstleistungen mittlerweile zu erschwinglichen Kosten zu beschaffen. Die Verbindlichkeit elektronischer Dokumente könne damit sowohl technisch als auch rechtlich unproblematisch gewährleistet werden. Der Umstand, dass Standardsoftware wie Adobe Acrobat Reader oder MS Outlook qualifizierte Signaturen unterstütze, werde in der öffentlichen Diskussion wie auch in Teilen der Fachwelt nicht selten übersehen.<sup>756</sup>

Nach anderer Ansicht lässt trotz der zahlreichen staatlichen Projekte und intensiven Werbung für die Ausweitung der Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur deren Verbreitung zu wünschen übrig.<sup>757</sup> Trotz der enormen Bedeutung der elektronischen Signatur werden qualifizierte elektronische Signaturen bisher nur für wenige IT-Anwendungen von bestimmten professionellen Kreisen genutzt.<sup>758</sup> Eine breite Nutzung im elektronischen Geschäfts- und Verkehrsverkehr konnte in den

---

<sup>754</sup> Hillebrand/Büllingen, DuD 2000, S. 80, 82; Kirmes, K&R 2006, S. 438, 439.

<sup>755</sup> Standardsoftware wie MS Outlook (E-Mail-Programm) oder Adobe Acrobat Reader (PDF-Viewer) könnten qualifizierte Signaturen und Zertifikate verarbeiten.

<sup>756</sup> Kirmes, K&R 2006, S. 438, 439.

<sup>757</sup> So Roßnagel, Telemediarecht, Einl. ins SigG Rn. 239 ff.; ders. MMR 2006, S. 441, 442.

<sup>758</sup> Roßnagel, NJW 2005, S. 385.

letzten Jahren nicht erreicht werden. Diese Durchsetzungsschwäche bestehe in der gesamten Europäischen Union.<sup>759</sup>

Dies ist jedoch verwunderlich, da die Bundesrepublik Deutschland noch dasjenige Land ist, welches bislang den weitesten Durchbruch erzielt hat. Deutschland nimmt hinsichtlich der rechtlichen und technisch-organisatorischen Infrastruktur für Signaturen weltweit eine Spitzenstellung ein.<sup>760</sup> Somit sind die Rahmenbedingungen in Deutschland eigentlich als günstig zu qualifizieren. Die notwendigen Rechtsgrundlagen sind mit dem novellierten Signaturgesetz<sup>761</sup> und mit den Anwendungsregelungen im Privatrecht und im öffentlichen Recht inzwischen geschaffen.<sup>762</sup>

Am 11.1.2005 trat das Erste Gesetz zur Änderung des Signaturgesetzes in Kraft. Durch die Gesetzesänderung wurde das Signaturgesetz an die Bedingungen der Kreditinstitute angepasst. Um die im Wirtschaftsleben bereits seit langem eingeführten und bewährten Verfahrensprozesse wie zum Beispiel bei der Registrierung und Ausgabe von EC-, Bankkunden- oder Versichertenkarten auch für die Ausgabe von Signaturkarten mit qualifizierten elektronischen Zertifikaten mit den entsprechenden Synergieeffekten, wie Verwaltungsvereinfachung und Kostenreduzierung, nutzen zu können, wurden Vorschriften, die diesen Verfahrensprozessen entgegenstanden, so abgeändert, dass die Beantragung und Ausgabe von Signaturkarten ohne persönlichen Kontakt und ohne Unterschrift möglich sind.

Dennoch wird sowohl in der Bevölkerung als auch in der Wirtschaft der gesamtwirtschaftliche Infrastrukturcharakter elektronischer Signaturverfahren verkannt.<sup>763</sup>

---

<sup>759</sup> Vgl. Roßnagel, Telemediarecht, Einl. zu SigG Rn. 239 ff.

<sup>760</sup> Siehe unter [www.bundesnetzagentur.de](http://www.bundesnetzagentur.de).

<sup>761</sup> .

<sup>762</sup> Die gesetzlich angeordnete Schriftform kann innerhalb der Bundesrepublik in privaten Bereichen wie in der Verwaltung nur dann durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn das betreffende Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist.

<sup>763</sup> Vgl. Roßnagel, MMR 2003, S. 1; ders. NJW 2005, S. 385; Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft, DuD 2003, S. 763.

## b) Effekt der Projekte und Initiativen

Ferner wollen der Staat und die an der Verbreitung interessierte Industrie die Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur durch eine breite Masse der Bevölkerung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen vorantreiben. Dabei wirkt der Staat durch seine Projekte auf die Entwicklung und Verbesserung der Sicherheit der qualifizierten elektronischen Signatur sowie deren Akzeptanz und Verbreitung ein.<sup>764</sup>

Dies hat zu vielfältigen Anstrengungen und Überlegungen geführt, wie durch neue Geschäftsmodelle die Verbreitung und Nutzung von Signaturkarten verstärkt werden kann.

So geben Banken und Sparkassen schon eine gewisse Zeit Bankkarten aus, die auch die technische Möglichkeit bieten, mit ihnen zu signieren.<sup>765</sup> Hierzu wird ein Chip mit der elektronischen Signatur auf die Geldkarte integriert. Gemeinsam mit dem Lesegerät kann die Karte die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur über jeden PC ermöglichen.<sup>766</sup> Die so genannte Gesundheitskarte, die seit Beginn des Jahres 2006 eingeführt sein sollte und zumindest in acht Regionen getestet wurde, enthält ebenfalls einen Chip, mit dem technisch auch qualifizierte elektronische Signaturen erzeugt werden können.<sup>767</sup>

Für den digitalen Personalausweis, ist diese Möglichkeit auch vorgesehen.<sup>768</sup> Durch ihn könnten etwa 65 Mio. signaturfähige Karten an deutsche Bürger verteilt werden. Da die SIM-Karten für den Betrieb von Mobiltelefonen in ähnlicher Weise verbreitet sind, wurde vielfach erwogen, auch diese mit Signaturfunktionalitäten auszustatten.<sup>769</sup> Weitere Verbreitungsmöglichkeiten dieser Art bieten Dienstausweise und Kundenkarten. Insgesamt werden von öffentlichen Stellen in den nächsten

---

<sup>764</sup> Siehe unter Punkt I. „Electronic Government – Staatliche Projekte“.

<sup>765</sup> Um dies medienbruchfrei im Fernabsatz zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber sogar das SigG und die SigV geändert.

<sup>766</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 20.

<sup>767</sup> Siehe § 291 a SGB V; Informationsgesellschaft, S. 55 f.; siehe auch Hornung, Die digitale Identität, S. 41 ff.

<sup>768</sup> Roßnagel, MMR 2006, S. 441, 442.

<sup>769</sup> Siehe bei Roßnagel, MMR 2006, S. 441, 442.

Jahren rund 150 Mio. Chipkarten an die Bürger ausgegeben, die alle auch für qualifizierte elektronische Signaturen nachrüstbar sind.<sup>770</sup>

Sobald die Karteninhaber über sichere Signaturerstellungseinheiten verfügen, müssten sie nur noch bei einem qualifizierten Zertifizierungsdiensteanbieter ein Zertifikat beantragen. Sobald dieser das Zertifikat in seinem Zertifikatsverzeichnis nachprüfbar oder abrufbar geschaltet hat, könnten sie qualifizierte elektronische Signaturen erstellen. Damit erhöht sich zumindest die Wahrscheinlichkeit, dass die qualifizierte elektronische Signatur in Zukunft von Privatpersonen vermehrt genutzt wird.

### **c) Bestandsaufnahme**

Trotz des bestehenden Potentials besteht weiterhin eine geringe Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur in der Bevölkerung.<sup>771</sup> Die Gründe hierfür liegen im Fehlen eines gerechten Kosten-(verteilungs-)modells, in der mangelnden Ausgestaltung der Signaturverfahren als eine einheitliche Infrastruktur und in der fehlenden Koordinierung der verschiedenen Anwendungen für Signaturen.

Ob Bank- und Versicherungskarten die notwendige Dauerhaftigkeit und damit auch Verlässlichkeit für die qualifizierte elektronische Signatur bieten, ist noch offen. Versicherungen und Kreditinstitute haben stets die Wirtschaftlichkeit ihrer Projekte im Blick. Deshalb werden sie ihre Signaturprojekte gar nicht erst beginnen oder sofort einstellen, sollten sie nicht die von ihnen erhofften Gewinne abwerfen.

Ob das von der Bundesregierung im Sommer 2002 ausgerufene „Signaturlbündnis“ dieses Ziel erreichen kann, erscheint immer noch fraglich. Es ist auf kartenausgebende Stellen beschränkt und dadurch sehr von den Banken dominiert. Zumindest die Zertifizierungsdiensteanbieter und wichtige Anwender aus E-Commerce und Electronic Government müssten hinzustoßen, um fehlende Anwendungen unter Schaffung einheitlicher Standards anbieten zu können. Wenn eine einheitliche Infrastruktur für den sicheren elektronischen Rechts- und

---

<sup>770</sup> So die Prognose von Roßnagel, MMR 2006, S. 441, 442.

<sup>771</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 18; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 3 a.

Geschäftsverkehr aufgebaut werden könnte, würden alle Beteiligten von den Vorteilen sicherer, beweisgeeigneter und langzeitprüfbarer Signaturen profitieren.<sup>772</sup>

Ferner wird eine solche verlässliche Infrastruktur benötigt, um denjenigen, die in Anwendungen des elektronischen Rechts-, Geschäfts- und Verwaltungsverkehrs investieren sollen, die notwendige Investitionssicherheit zu bieten.<sup>773</sup>

Insbesondere für den einzelnen Bürger macht es sich wenig bezahlt, sich die zur Erstellung notwendige Ausrüstung anzuschaffen, da er sie statistisch betrachtet viel zu selten nutzen wird.<sup>774</sup> Zumindest wird man von einer Privatperson nicht unbedingt erwarten können, dass sie sich allein für die wenigen sich in ihrem Leben ereignenden Behördenkontakte die spezielle Technik auch sicher handhaben kann.<sup>775</sup> Ferner ist die Bearbeitung des Antrages auf Erstellung einer Signaturkarte kostenpflichtig.<sup>776</sup>

Es fehlt bislang an Modellen und erfolgreichen Unternehmungen, die Anschaffung sowie die Installation der für die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur erforderlichen Ausrüstung für die breite Masse der Bevölkerung interessant zu machen.<sup>777</sup> Da sich deshalb die Nutzung der qualifizierten Signatur lediglich auf einen kleinen Kreis erstreckt, kann der Rechtsverkehr zwischen Verwaltung und Adressat noch immer nicht vollständig elektronisch abgewickelt werden.<sup>778</sup>

Mittlerweile sind die Anschaffungskosten zwar einigermaßen überschaubar geworden. Jedoch fehlt es nach wie vor an der notwendigen Infrastruktur der einzelnen Behörden, die den Bürger zur elektronischen Kommunikation einladen könnten. Aufgrund der zahlreichen staatlichen Projekte ist Electronic Government

---

<sup>772</sup> Roßnagel, MMR 2003, Heft 1, Editorial.

<sup>773</sup> Reichl/Roßnagel/Müller, Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis, S. 1 ff.

<sup>774</sup> Reiner mann/v. Lucke, Electronic Government, S. 77 ff.; Manowski, NJW 2002, S. 2822, 2826; Viefhues/Volesky, K&R 2003, S. 59; Britz, DVBI 2007, S. 993, 996.

<sup>775</sup> Heckmann, K&R 2003, S. 97, 98.

<sup>776</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 19; Freiheit, NJW 2007, S. XXIV.

<sup>777</sup> Groß, VerwArch 95 (2004), S. 400, 405; Barth, ENAC-Jahrbuch 2000, S. 22, 24; Hoeren, NJW 2008, S. 2615, 2617.

<sup>778</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 996.

zwar immer noch in der Weiterentwicklung und Ausbreitung bemüht. Der Schwerpunkt liegt jedoch in der einseitigen Informationsverschaffung seitens des Bürgers über Online-Angebote der Behörden.<sup>779</sup> Die aktive zweiseitige elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung per E-Mail unter Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur seitens des Bürgers erfolgt nach wie vor sehr restriktiv.<sup>780</sup>

Auch in Anbetracht der Möglichkeit von staatlichen Online-Durchsuchungen könnte sich die Bereitschaft der Bürger zur elektronischen Kommunikation und damit zur Anschaffung einer qualifizierten elektronischen Signatur stark in Grenzen halten. Denn potentiell hätten die Betroffenen in jedem Fall der Bereitstellung einer technischen Empfangsmöglichkeit für elektronische Dokumente zu befürchten, dass ihnen von staatlicher Seite mit dem Verwaltungsakt ein Trojaner auf den privaten oder geschäftlichen PC installiert wird, der eine Durchsuchung aller gespeicherter Daten ermöglicht. Dieser Gedanke kann auf einige Bürger abschreckend wirken, so dass sie auf die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation mit der Behörde lieber verzichten.<sup>781</sup>

Ferner bindet die qualifizierte elektronische Signatur den Signaturinhaber und begünstigt Dritte, da ihnen bessere Beweismittel gegen den Signaturinhaber zur Verfügung stehen. Denn bei der Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur kann der Empfänger mit Hilfe des öffentlichen Schlüssels erkennen, welche Person ihm zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt eine Nachricht zugesandt hat. Für den Adressaten des elektronischen Dokuments ist von Vorteil, dass er anhand des öffentlichen Schlüssels die Echtheit des Dokuments überprüfen kann. Der Absender kann im Falle des Missbrauchs seiner Karte kaum nachweisen, dass er die im Dokument enthaltene Erklärung gar nicht selbst abgegeben hat.<sup>782</sup>

---

<sup>779</sup> Das ist auch auf allen drei Verwaltungsebenen der Fall.

<sup>780</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 18; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 3a.

<sup>781</sup> Britz, DVBl. 2007, S. 993, 997.

<sup>782</sup> Mankowski, NJW 2002, S. 2822, 2826.

Auf zivilprozessualer und zivilrechtlicher Ebene bestanden bereits früh Zweifel, ob die qualifizierte elektronische Signatur Erfolg bei der Durchsetzung haben wird.<sup>783</sup> Das Verfahren wurde als zu kompliziert und wenig bedienungsfreundlich erachtet. Die umständlichen Installationsprozeduren, die umfangreichen Handbücher sowie die unhandlichen Geräte hatten seinerzeit auf Privatpersonen abstoßende Wirkung, so dass diese von der Möglichkeit, ein Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, eher Abstand nahmen. Negativ auf den Verbreitungsprozess ausgewirkt hatten sich ferner die unterschiedlichen Signatur- und Zertifizierungsstandards und die unübersichtlichen Vertriebswege.<sup>784</sup> Bis 1999 wurden in ganz Deutschland lediglich dreihundert Signaturen registriert.<sup>785</sup>

Gerade für die Verwaltungstätigkeit wurden durch den technischen Fortschritt zwar zahlreiche neue Möglichkeiten zur positiven Veränderung geschaffen. Diese wurden jedoch in der Verwaltungspraxis nicht in dem Umfang umgesetzt, wie es die Technik ermöglichen könnte.

Denn auch auf Seiten der Verwaltung ist die Abwicklung des Verwaltungsrechtsverkehrs in elektronischer Form noch nicht flächendeckend. Die hierfür erforderliche Software ist noch nicht für alle Bereiche und Arbeitsabläufe vorhanden. Darüber hinaus muss neben der erforderlichen Software die Schulung des Verwaltungspersonals und die technische Überwachung und Wartung der Software gewährleistet werden.<sup>786</sup>

Zudem nutzen die Behörden, die bereits mit der erforderlichen Software ausgestattet sind, unterschiedliche Anwendungen. Dementsprechend besteht trotz zahlreicher Projekte des Bundes zur Standardisierung zwischen den einzelnen Verwaltungsbehörden des Bundes, der Länder und Kommunen noch immer keine vollständige Einheitlichkeit und Kompatibilität. Aufgrund des dreistufigen

---

<sup>783</sup> Vgl. Fox, DuD 2001, S. 452, 453; Mankowski, NJW 2002, S. 2822, 2826; Gossen, RNotZ 2002, S. 294; Hoeren, CR 2002, S. 295.

<sup>784</sup> Lüdemann/Adams, K&R 2002, S. 8, 12.

<sup>785</sup> Büllingen/Hillebrand, DuD 2000, S. 80; Mankowski, NJW 2002, S. 2822, 2826.

<sup>786</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 996; Reinermann/v. Lucke, Electronic Government, S. 86 f.

Verwaltungsaufbaus, durch den sich die behördlichen Tätigkeiten bis ins Kleinste verzweigen, gestaltet sich eine homogene Verbreitung der technischen Vorrichtungen zur elektronischen Kommunikation in der Praxis eher schleppend und schwierig. Die zentrale Steuerung der Standardisierung zum Zwecke der Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur auf allen drei Ebenen verursacht aufgrund des hohen Koordinations- und Organisationsaufwandes außerdem hohe Kosten.<sup>787</sup>

Ferner stehen dem Fortschritt auch immer noch teilweise bestehende eingefahrene Verwaltungsapparate einschließlich ihrer jeweiligen Besonderheiten hinsichtlich der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie die Beständigkeit am Festhalten bürokratischer Routinen entgegen.<sup>788</sup>

Damit die elektronische Signatur in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen gleichermaßen wie die eigenhändige Unterschrift genutzt werden kann, musste also eine standardisierte Infrastruktur für den gesamten elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr geschaffen werden. Das Ziel ist gerade nicht, unterschiedliche Teillösungen für verschiedene Anwendungen im E-Commerce, im Electronic Government, in der E-Medizin, in der E-Unterhaltung, im E-Zahlungsverkehr und für sonstige E-Aktivitäten zu entwickeln. In allen diesen Bereichen werden rechtsverbindliche Handlungen vorgenommen. Deshalb können Rationalisierungsvorteile nur dann geschaffen werden, wenn es bei der elektronischen Signatur zu wirtschafts- und gesellschaftsweiten Lösungen kommt.<sup>789</sup> Nur durch ein gemeinsames Vorgehen aller Beteiligten zu Gunsten eines einheitlichen Signaturverfahrens kann der Nutzen für alle erhöht und können die Kosten gesenkt werden. Für diejenigen, die in Signaturverfahren investieren sollen und dadurch eine gesamtwirtschaftliche Infrastruktur vorantreiben sollen, müssen ausreichende Anreize für Investitionen, beispielsweise durch Förderung geschaffen werden.<sup>790</sup>

---

<sup>787</sup> Britz, DVBI 2007, S. 993, 996; Reiner mann/v. Lucke, Electronic Government, S. 72 f.

<sup>788</sup> Groß, VerwArch 95 (2004), S. 400, 401.

<sup>789</sup> Roßnagel, MMR 2003, Heft 1, Editorial.

<sup>790</sup> Roßnagel, MMR 2003, Heft 1, Editorial.

Ferner besteht seit langem die Problematik des widersprüchlichen Verhaltens von Bundesregierung und Bundesverwaltung. So hat die Bundesregierung durch die erlassenen gesetzlichen Vorgaben die qualifizierte elektronische Signatur geschaffen und ihre Verbreitung im Rahmen des Media@Komm-Programms gefördert. Die Bundesverwaltung hingegen entwickelte mit „SPHINX“ ein Konkurrenzprogramm, das weder die nationalen Gesetze noch die europarechtlichen Vorgaben einhält, sondern auf einem wesentlich geringeren Sicherheitsniveau arbeitet.

Dieser Umstand führt dazu, dass die potentiellen Verwender elektronischer Signaturen, Unternehmen ebenso wie Privatleute, verunsichert sind und deshalb vorerst von Investitionen Abstand nehmen, bis sich eines der zahlreichen Signaturverfahren durchgesetzt hat.<sup>791</sup>

Zu erwähnen ist ferner das Resultat inkonsequenter Steuergesetzgebung, was den Vorsteuerabzug bei elektronischen Rechnungen angeht. Nach § 14 UStG müssen die Echtheit der Herkunft und die Unversehrtheit des Inhalts durch eine qualifizierte elektronische Signatur nachgewiesen sein.

Diejenigen Unternehmen, die nicht über eine qualifizierte elektronische Signatur verfügen, können nach § 14 UStG einmal am Monats- oder Jahresende Sammelrechnungen in Papierform nachreichen. Dementsprechend kann das Formerfordernis im Hinblick auf die qualifizierte elektronische Signatur nachträglich umgangen werden, so dass auch keine Zwang für deren Anschaffung besteht.<sup>792</sup> Insofern hat der Gesetzgeber seine Chance zur Verbreitung der qualifizierten elektronischen Signatur vertan.

Letztlich lässt sich feststellen, dass die Einführung der technischen Mittel zur qualifizierten elektronischen Signatur bis heute noch sehr zögerlich erfolgt ist.<sup>793</sup> Eine flächendeckende Verbreitung der Signaturkarten ist noch nicht in Sicht. Daran konnten auch die zahlreichen Projekte der Bundesregierung und der ungebremste Optimismus der Vertreter qualifizierter elektronischer Signaturen nichts ändern.

---

<sup>791</sup> Roßnagel, MMR 2003, Heft 1, Editorial.

<sup>792</sup> Hoeren, NJW 2008, S. 2615, 2616.

<sup>793</sup> Meyer, in: Knack, VwVfG, § 3 a Rn. 18.

Verbesserungswürdig ist ferner die Qualität der auf dem Markt ansässigen Zertifizierungsdiensteanbieter.<sup>794</sup>

## II. Zusammenfassende Würdigung

Das 3. und 4. VwVfÄndG haben zur Einführung und Etablierung einer elektronischen Kommunikation zwischen Unternehmen und Bürgern mit der Verwaltung beigetragen.<sup>795</sup>

Damit verbunden sind entsprechende Kosten für die Bereitstellung aller technischen Einrichtungen und organisatorischen Voraussetzungen zur Verwirklichung der Umstrukturierung innerhalb der Verwaltung. Im Einzelnen entstehen die Kosten für Lizenzentgelte, die Softwarepflege und die hierfür erforderliche Anschaffung der Updates, technische Wartung und Fortschreibung sowie für Kurse zur Weiterbildung des Personals.<sup>796</sup> Benötigt werden ferner Hard- und Software zur Verschlüsselung mit Hilfe der qualifizierten elektronischen Signatur sowie Scanner zur Umformung von Papierdokumenten in elektronische Dokumente.<sup>797</sup> Hierzu wird die Umschichtung von Mitteln innerhalb der Haushalte erforderlich sein, was wiederum mit hohem organisatorischem Aufwand verbunden sein wird und letztendlich auch zu Kontroversen innerhalb der politischen Willensbildung führen wird.

Sobald diese Anschaffungen erst einmal erfolgt sind und eine Standardisierung der angewendeten Software erfolgt ist, können Kosten für Papier und Personal eingespart werden. Die Entwicklung von Electronic Government wird jedoch nicht dazu führen, dass die insbesondere in den Gemeinden etablierte Verwaltung „zum Anfassen“ vollkommen ersetzt wird durch virtuelle Behörden-Chatrooms im Internet.<sup>798</sup>

---

<sup>794</sup> Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 3 a Rn. 3a.

<sup>795</sup> Viefhues/Volesky, K&R 2003, S. 59, 61.

<sup>796</sup> Heckmann, K&R 2003, S. 425, 430.

<sup>797</sup> Viefhues/Volesky, K&R 2003, S. 59, 60; Heckmann, K&R 2003, S. 97, 103; Dreßel/Viefhues, K&R 2003, S. 434.

<sup>798</sup> Schliesky, NVwZ 2003, S. 1322, 1328.

Nach dem Gedanken von Electronic Government sollen die Mitarbeiter von Behörden ihre Arbeit vielmehr dahingehend effektiver gestalten und vereinfachen, dass sie das Medium Internet und den E-Mail-Verkehr zur Kommunikation mit dem Bürger rege nutzen.<sup>799</sup> Ferner könnten sie die Dokumente elektronischer Akten in vielen Angelegenheiten am Bildschirm lesen und bearbeiten, ohne sie auszudrucken.

Es wird aber auch Fälle geben, in denen es wenig praktikabel sein wird, lediglich mit einer elektronischen Akte am Bildschirm zu arbeiten. Beispielsweise Planmaterial müsste in seinem gesamten Umfang zur besseren Übersichtlichkeit ausgedruckt werden, da dieses erst bei größerem Maßstab mehr Klarheit bringt. Damit würden sich trotz der Elektronisierung in manchen Angelegenheiten weiterhin größere Mengen von Papier anhäufen, die mangels Versendung ein-und-desselben Papierdokuments bei jeder Behörde erneut ausgedruckt werden müssten.<sup>800</sup> Das Internet und die bisherige Praktizierung der elektronischen Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung haben in diesen Bereichen dementsprechend nicht dazu geführt, dass weniger Papier genutzt wird. Es wird hier sogar mehr gedruckt.<sup>801</sup> Dies hat zur Folge, dass die Elektronisierung der Verwaltung in manchen Fällen zu einer Erhöhung von Aufwand und Ausgaben führt.

Vollkommen ersetzt wird Electronic Government die Papierakte hingegen nicht, was auch nicht dessen Ziel ist. Jedoch werden die elektronische Akte und die Möglichkeit der elektronischen Kommunikation künftig eine wichtige Rolle spielen. Aufgabe der einzelnen Behörden wird sein, hinsichtlich der Verwaltungsabläufe und der Kommunikation mit dem Bürger von Fall zu Fall das jeweils passende Medium zu wählen, damit sich die elektronische Akte und deren Ausdrücke sinnvoll ergänzen.

Bei der Ablösung der Akte aus Papier durch die elektronische Akte gilt es, besonders darauf zu achten, dass die Merkmale der ordnungsgemäßen Aktenführung, wie Verständlichkeit, Vollständigkeit, Beständigkeit und Aktenwahrheit, nicht verloren

---

<sup>799</sup> So auch Dreßel/Viehues, K&R 2003, S. 434, 435.

<sup>800</sup> Britz, DVBl 2007, S. 993, 997.

<sup>801</sup> Hoeren, NJW 2008, S. 2615, 2616.

gehen.<sup>802</sup> Insbesondere im Hinblick auf die Beständigkeit der Akte, sollte man sich bei der Datensicherung für die richtigen Speichermedien entscheiden, da einige von ihnen irgendwann nicht mehr mit der aktuellen Hardware kompatibel oder gar nicht mehr lesbar sein werden.<sup>803</sup> So waren Disketten einige Jahre lang ein beliebtes und verbreitetes Speichermedium. Jedoch gibt es heute kaum noch Rechner, die eine Vorrichtung hierfür besitzen. Die Diskette wurde von CD und CD-ROM abgelöst, die jedoch bereits nach fünf Jahren einen erheblichen Teil der gespeicherten Daten verlieren. Momentan gehören USB-Sticks und kleine transportable Festplatten mit USB-Stecker zu den langlebigsten und kompatibelsten mobilen Speichermedien auf dem Markt. Die bisherige Entwicklung hat aber gezeigt, dass immer wieder mit neuen Entwicklungen zu rechnen ist, die das jeweils vorherige Speichermedium verdrängen.

Beim Einsatz neu entwickelter Software kann es noch vermehrt zu programmbedingten fehlerhaften Einflüssen auf das Verwaltungsverfahren kommen. Diese können in der Regel nur nach und nach abgestellt werden, denn hierzu werden oftmals Updates benötigt, die ebenfalls eine gewisse Entwicklungszeit in Anspruch nehmen.

Ein Beispiel dafür, dass Software nicht von Anfang an fehlerfrei läuft, ist die Einführung des ALG II. Dessen Auszahlung wurde seinerzeit wegen falscher elektronischer Bearbeitung der Antragsformulare zum Teil um Monate verzögert. Das Auftreten solcher Fehler wird auch in Zukunft nicht vollkommen vermeidbar sein.<sup>804</sup>

Je mehr Angebote und entsprechende Infrastruktur es seitens der Behörden für die elektronische Kommunikation geben wird und je mehr die Verwaltung ihre Tätigkeit gerade im Hinblick auf die Kommunikation auf die elektronische Form ausrichten wird, desto stärker wird sie sich auch ausbreiten. Denn dann entsteht nicht nur der Zwang gegenüber der Behörde, sondern auch untereinander, immer mehr in elektronischer Form zu kommunizieren. Es würde letztlich eine Sogwirkung entstehen, ähnlich wie seinerzeit bei der Etablierung der Verwendung von

---

<sup>802</sup> Britz, DVBl 2007, S. 993, 998.

<sup>803</sup> Groß, DÖV 2001, S. 159, 164.

<sup>804</sup> Britz, DVBl 2007, S. 993, 997.

Mobiltelefonen oder der privaten Nutzung des Internets, beispielsweise auch für das Onlinebanking. Dies wiederum wird auch ein weiterer Anreiz für die Softwareunternehmen sein, entsprechende standardisierbare Anwendungen zu entwickeln.

Von staatlicher Seite wurden mit den neu eingeführten § 3 a VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG die rechtlichen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation mit Bürgern und wirtschaftlichen Unternehmen geschaffen. Die Behörden haben seit der Novellierung des VwZG die Möglichkeit, Zustellungen in elektronischer Form durchzuführen. Da sie dabei auch Zeit und Papier einsparen können, werden einige Behörden davon regen Gebrauch machen. Damit stellt die vermehrte Durchführung der elektronischen Zustellung einen weiteren Schritt in der Entwicklung von Electronic Government dar.

#### 4. Teil – Thesen

1. Die Zustellung ist als besondere Form der Bekanntgabe eine Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes. Nach § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG wird der Verwaltungsakt in dem Moment wirksam, in dem er dem Adressaten bekannt gegeben wird.

Die Zustellung bewirkt damit gleichzeitig, dass Fristen für Rechtsbehelfe in Lauf gesetzt werden. Die Konsequenz für den Adressaten ist, dass er sich nur noch innerhalb eines gesetzlich vorbestimmten Zeitraumes gegen den Verwaltungsakt zur Wehr setzen kann.

Die Zustellung dient insoweit der eindeutigen Feststellung, dass ein Dokument dem Empfänger tatsächlich und zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt zugegangen ist. Damit erfolgt gleichzeitig der Nachweis darüber, dass dem Adressaten in der gesetzlich vorgeschriebenen Form Gelegenheit gegeben wurde, vom Inhalt des Dokuments Kenntnis zu nehmen und er dementsprechend von seinen Rechten respektive Rechtsmitteln Gebrauch machen kann.

2. Durch die Novellierung hat das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes zahlreiche Neuerungen erfahren.

Der Begriff der Zustellung wurde in § 2 Abs. 1 VwZG erstmals legaldefiniert.

Mit der Neufassung wurde die Bezeichnung „Schriftstück“ durch den Begriff „Dokument“ ersetzt. Das „Dokument“ bezeichnet neben Briefen nebst Anlagen sowie Päckchen und Paketen auch elektronisch übermittelte Dokumente, wie beispielsweise Tele- und Computerox und elektronische Dokumente, wie E-Mails. Damit wurde im Vergleich zur früheren Rechtslage der Anwendungsbereich des Verwaltungszustellungsgesetzes für sämtliche Zustellungsarten der §§ 3 ff. VwZG erweitert.

Die essentiellen Zustellungsarten der Fassung vom 3.7.1952 sind in der Neufassung vom 12.8.2005 erhalten geblieben.

Aufgehoben wurden die Zustellung durch Vorlage der Urschrift nach § 6 VwZG a. F. sowie die Zustellung an Beamte nach § 16 VwZG a. F.

3. Das neue Verwaltungszustellungsgesetz ist verfassungskonform. Insbesondere die vereinzelt vorgebrachten Bedenken der Möglichkeit der Verletzung von Grundrechten konnten nicht bestätigt werden. Gerade auch im Hinblick auf die neu eingeführte elektronische Kommunikation sind weder eine Verletzungen der Menschenwürde noch eine Verkürzung der Rechte auf informationelle Selbstbestimmung zu besorgen. Auch das Rechtsstaatsprinzip wird durch das neue Verwaltungszustellungsgesetz gewahrt.

4. Die in § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG neu eingeführte elektronische Zustellung bildet den Schwerpunkt der Novelle des VwZG.

Das Versenden eines Verwaltungsakts als E-Mail gilt nunmehr als zulässige Zustellungsart. Die Behörde kann somit einen Verwaltungsakt in elektronischer Form verschicken und erzielt mit der elektronischen Zustellung aufgrund der Neuregelung dieselben Wirkungen wie jede andere bis zu diesem Zeitpunkt gesetzlich normierte Zustellungsart.

Die Modalitäten der elektronischen Zustellung wurden durch Art. 9 a des 4. VwVfÄndG vom 11.12.2008 noch detaillierter geregelt.

Insbesondere die Weiterentwicklung der elektronischen Zustellung in den durch die letzte Änderung eingefügten Absätzen 6 und 7 des § 5 VwZG machen deutlich, dass die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger seitens des Gesetzgebers bewusst vorangetrieben wurde.

§ 5 Abs. 5 bis 7 VwZG wurde vom Gesetzgeber nicht losgelöst von den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens erlassen. Vielmehr ist die neu eingeführte Zustellungsform eingebettet in die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze. Insbesondere die von § 3 a VwVfG normierte elektronische Kommunikation wurde durch das VwZG aufgegriffen, so dass § 5 Abs. 5 VwZG eine spezielle Ausgestaltung der allgemeinen Anordnung des § 3 a VwVfG zur Ermöglichung der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung in elektronischer Form darstellt.

Nach § 3 a Abs. 3 VwVfG hat die Behörde dem Bürger, der ihr ein zur Bearbeitung ungeeignetes elektronisches Dokument zugesandt hat, dies unter Nennung der

formalen Anforderungen mitzuteilen. Die Behörde muss dem Adressaten, der ein an ihn gerichtetes elektronisches Dokument mit den ihm zur Verfügung stehenden technischen Mitteln nicht lesen kann, das Dokument in einer für ihn lesbaren elektronischen Form oder als Schriftstück übermitteln. Die dadurch verursachte Vereinheitlichung der Anforderungen an die Infrastruktur für eine elektronische Kommunikation ermöglicht eine effektivere Verwaltungstätigkeit. An einer solchen Regelung fehlt es im Rahmen der elektronischen Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG. Jedoch kann im Falle des Auftretens einer solchen Problematik von der spezielleren Norm des § 5 Abs. 5 VwZG auf die Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts zurückgegriffen werden. Damit ist trotz des Fehlens einer solchen Regelung im Zustellungsrecht keine Benachteiligung oder gar Verkürzung der Rechte des Adressaten eines elektronischen Dokuments zu besorgen.

5. Dementsprechend ist die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung heute bereits in verschiedenen Normen, wie § 3 a VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG, gesetzlich verankert. Die Elektronisierung der Verwaltung einschließlich der Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation zwischen ihr und dem Bürger gehören zum Grundgedanken von Electronic Government.

Electronic Government stellt ein Gesamtkonzept zur Modernisierung der Verwaltung durch die vollumfängliche Elektronisierung ihres gesamten Arbeits- und Kommunikationsablaufs dar. Bisher papiergebundene oder persönlich zu erledigende Verwaltungsverfahren sollen künftig vollständig elektronisch abgewickelt werden.

Sinn und Zweck von Electronic Government liegen in der Rationalisierung der Verwaltung und der Verbesserung ihres Services. Hiermit verbunden sind zahlreiche Einzelziele, wie Effizienz, Transparenz und Flexibilität des Verwaltungshandelns. Ferner gehören hierzu Bürgernähe gleichermaßen wie der Abbau von Bürokratie und die Reduzierung von Kosten, insbesondere für Räume, Personal, Papier, Porto und Versand führen.

Indem der Gesetzgeber die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation und zur elektronischen Zustellung normierte, hat er zu dieser Entwicklung beigetragen. Damit

führt die Neuregelung des VwZG zu einer Vereinfachung und Erleichterung behördlicher Vorgänge und einem damit einhergehenden Bürokratieabbau. Insbesondere durch die elektronische Zustellung sollen Transportzeiten deutlich verkürzt sowie Kosten für Papier, Toner, Archivierung, Versand und Personal eingespart werden. Damit wird deutlich, dass wesentliches Motiv des Gesetzgebers zur Novellierung des VwZG war, die Regelungen für das Verwaltungsverfahren im Sinne des E-Government weiter zu entwickeln und damit auch der Verwirklichung seiner Ziele näher zu kommen.

Die elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung ist jedoch nur dann möglich, wenn der Einzelne hierfür einen Zugang eröffnet hat. Ferner muss der elektronische Informationsaustausch zwischen Behörde und Bürger im Verwaltungsverfahren in irgendeiner Form dem Beweis zugänglich sein und gerade im Hinblick auf die Vertraulichkeit und den Schutz der versendeten Daten die nötige Sicherheit bieten.

6. Wenn die gesetzlich vorgeschriebene Schriftform durch elektronische Form ersetzt werden soll, muss das betreffende Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz (SigG) versehen werden.

Elektronische Signaturen sind Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft werden und damit der Authentifizierung dienen.

Zur Erstellung einer qualifizierten elektronischen Signatur benötigt man einen so genannten Signaturschlüssel. Dieser besteht aus einem privaten und einem öffentlichen Schlüssel. Die beiden Schlüssel werden mathematisch so erstellt, dass sie in einer Abhängigkeit zueinander stehen.

Der private Schlüssel ist geheim und wird einem einzigen Inhaber speziell zugeordnet. Der öffentliche Schlüssel wird an einem allgemein zugänglichen Ort abgelegt und dient dem Empfänger zur Überprüfung der Nachricht.

Durch das Erstellen des privaten Schlüssels wird für den Empfänger sichergestellt, dass die Erklärung des Dokuments nicht nachträglich verändert worden ist. Sollte ein

Dritter das Dokument verändert haben, würde der öffentliche Schlüssel nicht mehr passen, so dass sich das Dokument nicht öffnen ließe.

Nach derzeitiger Gesetzeslage dient die qualifizierte elektronische Signatur als das Sicherheitselement für elektronische Dokumente. Diese ist jedoch nicht absolut sicher vor Manipulationen durch Dritte oder auch den Signaturinhaber selbst. Auch kann es durch Schädlinge, wie Trojaner oder Viren zu einem Eingriff in die Signaturanwendung kommen. An den bestehenden Sicherheitsproblemen konnten auch die zahlreichen staatlichen Projekte zur Verbesserung der Sicherheit von qualifizierten elektronischen Signaturen nichts ändern.

Außerdem können die Signaturschlüssel früher oder später wie zahlreiche andere Codes geknackt können, so dass sie dann nicht mehr die gewünschte, beabsichtigte und für die Beweisfunktion erforderliche Sicherheit bieten.

Sollte irgendwann eine effektivere Sicherheitstechnologie entwickelt und derart erprobt sein, dass der Staat sie in allen Bereichen der Wirtschaft und Verwaltung sowie in der Bevölkerung zur Anwendung bringen und verbreiten wollte, so würde dies neben zahlreichen Projekten eine umfassende Novellierung einiger Gesetze erfordern.

Bis sich also anstelle der qualifizierten elektronischen Signatur eine andere Technologie zum Zwecke der Sicherheit elektronischer Dokumente deutschlandweit etablieren und durchsetzen könnte, würden dementsprechend einige Jahre vergehen. Bis dahin wird man weiterhin die qualifizierte elektronische Signatur verwenden.

7. Die Beweiserleichterungen des § 371 a ZPO kommen ausschließlich elektronischen Dokumenten zugute, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind. Dies gilt nicht für einfache E-Mails. Die durch § 371 a Abs. S. 2 ZPO für die elektronische Signatur eingeräumte Privilegierung würde unterlaufen, wenn man einer einfachen E-Mail ohne Signatur denselben Beweiswert zubilligen würde wie einem elektronischen Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurde. Ein elektronisches Dokument ohne qualifizierte elektronische Signatur lässt nicht erkennen, ob es tatsächlich von dem

angegebenen Versender stammt und ob es nach Absendung inhaltlich verändert wurde. Deshalb haben einfache E-Mails ohne Signatur einen lediglich geringen Beweiswert. In keinem Falle kommt einer einfachen E-Mail ohne qualifizierte elektronische Signatur der Anscheinsbeweis dahingehend zu, dass ihr Inhalt tatsächlich vom Absender abgegeben wurde. Dies würde nicht nur dem Wortlaut von § 371 a ZPO widersprechen. Auch Sinn und Zweck der Regelungen von § 3 a VwVfG, § 5 Abs. 5 VwZG, § 126 a BGB sowie des Signaturgesetzes und der Signaturverordnung, die dem geltenden EU-Recht angepasst wurden, stünden dem entgegen.

8. Bislang fehlt es an flächendeckend erfolgreichen Unternehmungen, die Anschaffung sowie die Installation der für die Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur erforderlichen Ausrüstung für die breite Masse der Bevölkerung interessant zu machen.

Daneben fehlt es nach wie vor an der notwendigen Infrastruktur der einzelnen Behörden, die den Bürger zur elektronischen Kommunikation einladen könnten. Der Schwerpunkt liegt immer noch in der einseitigen Informationsverschaffung seitens des Bürgers über Online-Angebote der Behörden. Die aktive zweiseitige elektronische Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung per E-Mail unter Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur seitens des Bürgers erfolgt nach wie vor sehr restriktiv.

Ferner steht der flächendeckenden elektronischen Kommunikation eine noch sehr heterogene Internetlandschaft von Bund, Ländern und Kommunen entgegen. Bisher sind medienbruchfreie Abläufe zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen noch die Ausnahme. So liegt die Nutzungshäufigkeit der Internet-Dienstleistungen in vielen Fällen noch deutlich unter den Möglichkeiten. Dementsprechend ist die Verwaltung auf entsprechende Software angewiesen, die noch nicht für alle Bereiche und Arbeitsabläufe vorhanden ist. Darüber hinaus muss neben der erforderlichen Software die Schulung des Verwaltungspersonals und die technische Überwachung und Wartung der Software gewährleistet werden.

Da hier noch einiger Handlungsbedarf besteht, kann der Rechtsverkehr zwischen Verwaltung und Adressat noch immer nicht vollständig elektronisch abgewickelt werden.

9. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Prozess der Weiterentwicklung von Electronic Government und der damit verbundenen Elemente ständig voranschreitet. Ein Grund hierfür liegt in der Einführung von § 3 a VwVfG und § 5 Abs. 5 bis 7 VwZG, wodurch die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation und der elektronischen Zustellung gesetzlich normiert wurde. Je mehr die Verwaltung ihre Tätigkeit und ihre Kommunikation auf die elektronische Form ausrichtet, desto stärker wird sie sich ausbreiten. Gleiches gilt für die elektronische Zustellung als Ausdruck von Electronic Government.

Damit stellt die vermehrte Durchführung der elektronischen Zustellung einen weiteren Schritt in der Entwicklung von Electronic Government dar.

## Literaturverzeichnis

*App, Michael:* Zur Adressierung und Bekanntgabe von kommunalen Steuerbescheiden und Bescheiden über anderer Kommunalabgaben – ein Überblick, KStZ 2005, S. 205 f.

*Armgardt, Matthias/Spalka, Adrian:* Der Anscheinsbeweis gemäß § 371 a Abs. 1 S. 2 ZPO vor dem Hintergrund der bestehenden Sicherheitslücken bei digitalen Signaturen, K&R 2007, S. 26 ff.

*Bär, Wolfgang/Hohl, Michael/Möstl, Markus/Müller, Horst:* Rechtskonformes eGovernment – eGovernment-konformes Recht, 2005; zitiert: Verfasser, in: Bär/Hohl/Möstl, eGovernment.

*Barth, L.:* Aufwand und Nutzen der digitalen Signatur, (ENAC-Jahrbuch 2000) VOP Sonderheft 1/2000: E-Government – die Chance zur Modernisierung: Grundlagenwissen und Praxisbeiträge zur virtuellen Verwaltung, S. 22 ff.; zitiert: Barth, ENAC-Jahrbuch 2000.

*Baumbach, Adolf/Lauterbach, Wolfgang/Albers, Jan/Hartmann, Peter:* Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen, 66. Auflage 2008; zitiert: Baumbach/Lauterbach, ZPO.

*Baunack-Benefeld, Ulla/Eisenbroich, Thomas/Gladow, Christof/Kutz, Joachim/Schmidt, Helmut/Steffen Karl H./Weidemann, Holger:* Verwaltungsmodernisierung - Neue Steuerungsmodelle: Darstellung, 3. Auflage 2002; zitiert: Baunack-Benefeld u. a., Verwaltungsmodernisierung

*Bender, Rolf:* Das Beweismaß, in: *Festschrift für Fritz Baur 1981*, S. 247 ff.; zitiert: *Bender, in: FS für Bauer*

*Berger, Ralf:* Zur Zustellung durch die Deutsche Post AG, DStZ 1997, S. 225 ff.

*Bergfelder, Martin*: Der Beweis im elektronischen Rechtsverkehr, Schriftenreihe Recht der neuen Medien, Band 33, 2006; zitiert: Bergfelder, Elektronischer Rechtsverkehr

*Bitter, Georg*: Heilung von Zustellungsmängeln gem. § 9 I VwZG durch Erhalt einer Bescheidkopie?, NVwZ 1999, S. 144 ff.

*Boehme-Neßler, Volker*: Electronic Government: Internet und Verwaltung, NVwZ 2001, S. 374 ff.

*Boente, Walter/Rhiem, Thomas*: Das BGB im Zeitalter digitaler Kommunikation – Neue Formvorschriften, Jura 2001, S. 793 ff.

*Bogumil, Jörg/ Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*: Zehn Jahre neues Steuerungsmodell - Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2007; zitiert: Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm, Steuerungsmodell.

*Britz, Gabriele*: Von der elektronischen Verwaltung zur elektronischen Verwaltungsjustiz – Realisierungsbedingungen und Realisierungsrisiken im Vergleich, DVBl 2007, S. 993 ff.

*Brugger, Winfried*: Rechtsprobleme der Verweisung im Hinblick auf Publikation, Demokratie und Rechtsstaat, VerwArch 78 (1987), 1 ff.

*Buchmann, Johannes*: Einführung in die Kryptographie, 4. Auflage 2008; zitiert: Buchmann, Kryptographie.

*Büllesbach, Rudolf*: eGovernment – Sackgasse oder Erfolgsstory, DVBl 2005, S. 605 ff.

*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*: E-Government Handbuch, Loseblattsammlung, 6. Ergänzungslieferung 2006.

*Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutz-Kataloge, Loseblattsammlung, 10. Ergänzungslieferung 2008.*

*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Referat LP4 – Kommunikation, Internet/Bundesministerium für Bildung und Forschung, Referat LS 15 – Publikation, Internetredaktion: Informationsgesellschaft Deutschland 2006; Aktionsprogramm der Bundesregierung, 2003; zitiert: Informationsgesellschaft.*

*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Öffentlichkeitsarbeit: iD 2010 – Informationsgesellschaft Deutschland 2010, Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation; Aktionsprogramm der Bundesregierung, 2006; zitiert: Innovationspolitik.*

*Catrein, Andreas: Moderne elektronische Kommunikation und Verwaltungsverfahrenesrecht – Welche Anforderungen hat das Verwaltungsverfahrensgesetz zu erfüllen?, NWVBI 2001, S. 50 ff.*

*Catrein, Andreas: Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder, NVwZ 2001, S. 413 ff.*

*Creifelds, Carl/Weber, Klaus: Rechtswörterbuch, 19. Auflage 2007.*

*Diederichsen, Uwe: Zur Rechtsnatur und systematischen Stellung von Beweislast und Anscheinsbeweis, VersR 1996, S. 217 ff.*

*Dietlein, Johannes/Heinemann, Jan: eGovernment und elektronischer Verwaltungsakt - Ein Überblick über das 3. VwVfÄndG, NWVBI. 2005, S. 53 ff.*

*Dreier, Horst/Bauer, Hartmut: Grundgesetz Kommentar, 2. Band (Artikel 20 - 82), 2. Auflage 2006; zitiert: Verfasser, in: Dreier, GG.*

*Dreßel, Jens/Viefhues, Wolfram:* Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für den elektronischen Rechtsverkehr – werden die wahren Probleme gelöst?, K&R 2003, S. 434 ff.

*Eifert, Martin:* Electronic Government, das Recht der elektronischen Verwaltung, 2006; zitiert: Eifert, Electronic Government.

*Eifert, Martin/Schreiber, Lutz:* Elektronische Signatur und der Zugang zur Verwaltung – Die Folgen der EU-Signaturrechtlinie für das Verwaltungsrecht und die Verwaltungspraxis, MMR 2000, S. 340 ff.

*Engelhardt, Hanns/App, Michael:* Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz Kommentar, 7. Auflage 2006; zitiert: Verfasser, in: Engelhardt/App, VwZG.

*Ernst, Christian:* Modernisierung der Wirtschaftsverwaltung durch elektronische Kommunikation, 2005; zitiert: Ernst, Wirtschaftsverwaltung.

*Fischer-Dieskau, Stefanie:* Der Referentenentwurf zum Justizkommunikationsgesetz aus Sicht des Signaturrechts, MMR 2003, S. 701 ff.

*Fischer-Dieskau, Stefanie/Gitter, Rotraud/Hornung, Gerrit:* Die Beschränkung des qualifizierten Zertifikats - § 7 Abs. 1 Nr. 7 SigG als wichtiges Mittel der Risikokalkulation, MMR 2003, S. 384 ff.

*Fischer-Dieskau, Stefanie/Gitter, Rotraud/Paul, Sandra/Steidle, Roland:* Elektronisch signierte Dokumente als Beweismittel im Zivilprozess, MMR 2002, S. 709 ff.

*Fischer-Dieskau, Stefanie/Hornung, Gerrit:* Erste höchstrichterliche Entscheidung zur elektronischen Signatur, NJW 2007, S. 2897 ff.

*Fischer-Dieskau, Stefanie/Roßnagel, Alexander/Steidle, Roland:* Beweisführung am seidenen Bit-String? – Die Langzeitaufbewahrung elektronischer Signaturen auf dem Prüfstand, MMR 2004, S. 451 ff.

*Forgo, Nikolaus/Kügel, Tina:* Die Subjektivierung der Zweckbindung – Datenschutz – Bremsblock oder Motor des E-Government, DuD 2005, S. 732 ff.

*Fox, Dirk:* E-Mail-Sicherheit – Kriterien, Standards und Lösungen, DuD 2001, S. 452 ff.

*Franz, Arne:* Gibt es für kommunale „Bürgerämter/Bürgerbüros“ einen dauerhaften Stellenwert im Konzept des „elektronischen Rathauses“?, 2003; zitiert: Franz, Elektronisches Rathaus.

*Freiheit, Daniela:* Die elektronische Signatur, NJW-EDVreport, NJW 2007, S. XXIV.

*Friedrichs, Stefan:* Virtuelle Medien als Chance für die Stadt der Zukunft, Strategische Herausforderung für kommunale Führungskräfte, 2000; zitiert: Friedrichs, Virtuelle Medien.

*Friedrichs, Stefan/Hart, Thomas/Schmidt, Oliver:* E-Government, Effizient verwalten – demokratisch regieren, 2002; zitiert: Friedrich/Hart/Schmidt, E-Government.

*Gamber, Dieter:* Die verfassungrechtliche Problematik der dynamischen Verweisung von Landesrecht auf Bundesrecht am Beispiel der Verweisung des Kommunalabgabengesetzes auf die Abgabenordnung, VBIBW 1983, S. 198 ff.

*Gassen, Dominik:* Buchbesprechung: Rapp, Christiane: Rechtliche Rahmenbedingungen und Formqualität elektronischer Signaturen, RNotZ 2002, S. 294 ff.

*Geis, Ivo:* Die neue Signaturverordnung: Das Sicherheitssystem für die elektronische Kommunikation, K&R 2002, S. 59 ff.

*Geis, Ivo*: Elektronische Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung, K&R 2003, S. 21 ff.

*Geis, Max-Emanuel*: Die Schuldrechtsreform und das Verwaltungsrecht, NJW 2002, S. 385 ff.

*Gesellschaft für Informatik/Informationstechnische Gesellschaft*: Memorandum zur Förderung des elektronischen Rechts- und Geschäftsverkehr vom 03.04.2003, DuD 2003, S. 763 ff.

*Gisler, Michael*: Einführung in die Begriffswelt des eGovernment; in: Gisler, Michael/Spahni, Dieter: eGovernment. Eine Standortbestimmung, 2. Auflage 2001; zitiert: Gisler, Begriffswelt des eGovernment.

*Greger, Reinhard*: Praxis und Dogmatik des Anscheinsbeweises, VersR 1980, S. 1091 ff.

*Groß, Thomas*: Die Informatisierung der Verwaltung, VerwArch 95 (2004), S. 400 ff.

*Groß, Thomas*: Öffentliche Verwaltung im Internet, DÖV 2001, S. 159 ff.

*Guckelberger, Annette*: Informatisierung der Verwaltung und Zugang zu Verwaltungsinformationen, VerwArch 97 (2006), S. 62 ff.

*Hähnchen, Susanne*: Das Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr, NJW 2001, S. 2831 ff.

*Hasselblatt, Gordon N.*: Die Grenzziehung zwischen verantwortlicher Fremd- und eigenverantwortlicher Selbstgefährdung im Deliktsrecht, 1997; zitiert: Hasselblatt, Grenzziehung.

*Hatje, Armin:* Die Dienstleistungsrichtlinie – Auf der Suche nach dem liberalen Mehrwert – Auch eine Herausforderung für die Rechtsanwaltschaft?, NJW 2007, S. 2357 ff.

*Heckmann, Dirk:* E-Government im Verwaltungsalltag – Realisierungsfaktoren und Modernisierungstendenzen einer elektronischen Verwaltung, K&R 2003, S. 425 ff.

*Heckmann, Dirk:* E-Vergabe als Motor für E-Government?, K&R 2003, S. 97 ff.

*Heckmann, Dirk:* Internetrecht Praxiskommentar: [Telemediengesetz, E-Commerce, E-Government], 1. Auflage 2007; zitiert: Heckmann, E-Government.

*Heinemann, Jörn:* Neue Formvorschriften im Privatrecht – Ein Jahr „Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts“ und anderer Vorschriften an den modereren Rechtsgeschäftsverkehr, ZNotP 2002, S. 414 ff.

*Hillebrand, Anette/Büllingen, Franz:* Erfolgsfaktoren digitaler Signaturen, DuD 2000, S. 80 ff.

*Hoeren, Thomas:* Das Pferd frisst keinen Gurkensalat – Überlegungen zur Internet Governance, NJW 2008, S. 2615 ff.

*Hoeren, Thomas:* Anmerkung zum Urteil des LG Bonn vom 7.8.2001: Beweislast für Vertragsschluss bei Online-Auktion, CR 2002, S. 295 ff.

*Hoffmann-Riem, Wolfgang:* Verwaltungsrecht der Informationsgesellschaft, 2000; zitiert: Hoffmann-Riem: Informationsgesellschaft.

*Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas:* Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2008; zitiert: Verfasser, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Informationsordnung.

*Holznagel, Bernd/Krahn, Christoph/Werthmann, Christoph*: Electronic Government auf kommunaler Ebene – Die Zulässigkeit von Transaktionsdiensten im Internet, DVBl 1999, S. 1477 ff.

*Hornung, Gerrit*: Die digitale Identität – Rechtsprobleme von Chipkartenausweisen: Digitaler Personalausweis, elektronische Gesundheitskarte, JobCard-Verfahren, 2005; zitiert: Hornung, Die digitale Identität.

*Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P.*: Electronic Government, 2002; zitiert: Jansen/Priddat, Electronic Government.

*Jarass, Hans/Pieroth, Bodo*: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Auflage 2009; zitiert: Jarass/Pieroth, GG.

*Kersten, Jens*: Elektronische Kommunikation im Beamtenrecht, ZBR 2006, S. 35 ff.

*Kintz, Roland*: Zustellung und Frist in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, JuS 1997, S. 1115 ff.

*Kirchner, Hildebert/Butz, Cornelia*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage 2003.

*Kirmes, Raoul André*: Elektronischer Rechtsverkehr im „Intermediärmodell“ – Wege zur Lösung von Zugangsproblemen bei Nutzung der E-Mail-Kommunikation im Bereich der Justiz, K&R 2006, S. 438 ff.

*Knack, Hans Joachim/Hennecke, Hans-Günther*: Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) - Kommentar, 9. Aufl. 2009; zitiert: Verfasser, in: Knack, VwVfG.

*Koch, Alexander*: Grundrecht auf Verschlüsselung?, CR 1997, S. 106 ff.

*Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich:* Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage 2008; zitiert: Kopp/Ramsauer, VwVfG.

*Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger:* Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Auflage 2007; zitiert: Kopp/Schenke, VwGO.

*Kremer, Eduard:* Der E-Mail-Verwaltungsakt, VR 2003, S. 114 ff.

*Kremer, Eduard:* Neuerliche Reform des Verwaltungszustellungsrechts des Bundes, NJW 2006, S. 332 ff.

*Kremer, Eduard:* Reform des Verwaltungszustellungsrechts, NJW 2002, S. 2615 ff.

*Kunstein, Florian:* Die elektronische Signatur als Baustein der elektronischen Verwaltung, 2004; zitiert: Kunstein, Die elektronische Signatur.

*Kunz, Thomas/Schmidt, Andreas/Viebig, Ursula:* Konzepte für rechtssichere Transformation signierter Dokumente, DuD 2005, S. 279 ff.

*Lenk, Klaus:* Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung – eine Einführung, 2004; zitiert: Lenk, Electronic Government.

*Lenk, Klaus/Reinermann, Heinrich/Trautmüller, Roland:* Informatik in Recht und Verwaltung; in: Festschrift für Heribert Fiedler zur Emeritierung, 1997; zitiert: Lenk/Reinermann/Trautmüller, in: FS für Fiedler.

*Lenk, Klaus/Trautmüller, Roland:* Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik: Perspektiven einer radikalen Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung mit Informationstechnik, Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Band 20, 1999; zitiert: Verfasser, in: Lenk/Trautmüller, Informationstechnik.

*Löwe, Walter/Löwe, Peter*: Zum Wegfall des öffentlichen Urkundencharakter bei Postzustellungen – ein bislang unbemerktes Opfer der Poststrukturreform, ZIP 1997, S. 2002 ff.

*Lucke, Jörn von*: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 2002; zitiert: v. Lucke, Regieren und Verwalten.

*Lüdemann, Volker/Adams, Nils*: Die elektronische Signatur in der Rechtspraxis, K&R 2002, S. 8 ff.

*Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian*: Kommentar zum Grundgesetz, Kommentar in 3 Bänden, Band 2 (Artikel 20 – 82), 5. Auflage 2005; zitiert: Verfasser, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG.

*Mankowski, Peter*: Für einen Anscheinsbeweis hinsichtlich der Identität des Erklärenden bei E-Mails, CR 2003, S. 44 ff.

*Mankowski, Peter*: Wie problematisch ist die Identität des Erklärenden bei E-Mails wirklich?, NJW 2002, S. 2822 ff.

*Maunz, Theodor/Düring, Günter*: Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, 2. Band (Artikel 14 – 37), 54. Ergänzungslieferung 2009; zitiert: Maunz/Düring, GG.

*Maurer, Hartmut/Hendler, Reinhard*: Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1990; zitiert: Verfasser, in: Maurer/Hendler, Verwaltungsrecht.

*Mehde, Veith*: Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, 2000; zitiert: Mehde, Steuerungsmodell.

*Münch, Ingo von/Kunig, Philip*: Grundgesetz Kommentar, Band 3 (Artikel 70 – 146 und Gesamtregister), 5. Auflage 2003; zitiert: v. Münch/Kunig, GG.

*Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: ZPO*, 3. Auflage 2007; zitiert: Verfasser, in: Münchener Kommentar zur ZPO.

*Ossenbühl, Fritz*: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, DVBI 1967, S. 401 ff.

*Palandt, Otto: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, 68. Auflage 2009; zitiert: *Palandt/Verfasser, BGB*.

*Papst, Heinz-Joachim*: Die Problematik dynamischer Verweisungen von Landesrecht auf Bundesrecht am Beispiel der Schuldrechtsreform, NVwZ 2005, S. 1034 ff.

*Putz, Alexander*: Beweisfragen bei Einschreibesendungen, NJW 2007, S. 2450 ff.

*Rapp, Christiane*: Rechtliche Rahmenbedingungen und Formqualität elektronischer Signaturen, 1. Auflage 2002; zitiert: Rapp, Elektronische Signatur

*Rehbinder, Manfred*: New Public Management – Rückblick, Kritik und Ausblick; in: Eberle, Carl-Eugen/Ibler, Martin/Lorenz, Dieter: Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart - Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, 2002; zitiert: Rehbinder, in: FS für Brohm.

*Reichl, Herbert/Roßnagel, Alexander/Müller, Günter*: Machbarkeitsstudie Digitaler Personalausweis, 1. Auflage 2005; zitiert: Reichl/Roßnagel/Müller, Machbarkeitsstudie.

*Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von*: Electronic Government in Deutschland, 2002; zitiert: Reinermann/von Lucke, Electronic Government.

*Rommé, Oliver*: Der Anscheinsbeweis im Gefüge von Beweiswürdigung, Beweismaß und Beweislast, 1989; zitiert: Rommé, Der Anscheinsbeweis.

*Rosenbach, Hans-Josef:* Das neue Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) des Bundes, DVBl. 2005, S. 816 ff.

*Rosenbach, Hans-Josef:* Erläuterungen und Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes – Stand: Magdeburger Fassung, 24. November 2000, DVBl. 2001, S. 332 ff.

*Rosenbach, Hans-Josef:* Verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der Verwaltung, NWVBl 1997, S. 121 ff.

*Rosenbach, Hans-Josef:* Zur geplanten Änderung der BGB-Regelungen betreffend die Schriftform und deren Auswirkungen auf das verwaltungshandeln, NWVBl 2000, S. 161 ff.

*Rosenberg, Leo/Schwab, Karl-Heinz/Gottwald, Peter:* Zivilprozessrecht, 16. Auflage 2004; zitiert: Rosenberg/Schwab/Gottwald: ZPO; zitiert: Rosenberg/Schwab/Gottwald, Zivilprozessrecht.

*Roßnagel, Alexander:* Das elektronische Verwaltungsverfahren, NJW 2003, S. 469 ff.

*Roßnagel, Alexander:* Das neue Recht elektronischer Signaturen, NJW 2001, S. 1817 ff.

*Roßnagel, Alexander:* Die Ausgabe sicherer Signaturerstellungseinheiten, MMR 2006, S. 441 ff.

*Roßnagel, Alexander:* Die elektronische Signatur im Verwaltungsrecht – Modernisierung des VwVfG und des VwZG, DÖV 2001, S. 221 ff.

*Roßnagel, Alexander*. Die elektronische Signatur in der öffentlichen Verwaltung, die künftigen Regelungen und ihre praktische Umsetzung, 2002; zitiert: Roßnagel, Die elektronische Verwaltung.

*Roßnagel, Alexander*. Die fortgeschrittene elektronische Signatur, MMR 2003, S. 164 ff.

*Roßnagel, Alexander*. Eine konzertierte Aktion für die elektronische Signatur, MMR 2003, S. 1 f. (Editorial).

*Roßnagel, Alexander*. Elektronische Signaturen mit der Bankkarte? – Das erste Gesetz zur Änderung des Signaturgesetzes, NJW 2005, S. 385 ff.

*Roßnagel, Alexander*. Qualifizierte elektronische Signatur mit Einschränkungen für das Besteuerungsverfahren, K&R 2003, S. 279 ff.

*Roßnagel, Alexander*. Rechtliche Unterschiede von Signaturverfahren, MMR 2002, S. 215 ff.

*Roßnagel, Alexander*. Telemediarecht: Telekommunikations- und Multimediarecht (Vorwort), 8. Auflage 2009; zitiert: Roßnagel, Telemediarecht.

*Roßnagel, Alexander/Fischer-Dieskau, Stefanie*: Automatisiert erzeugte elektronische Signaturen, MMR 2004, S. 133 ff.

*Roßnagel, Alexander/Fischer-Dieskau, Stefanie*: Elektronische Dokumente als Beweismittel, NJW 2006, S. 806 ff.

*Roßnagel, Alexander/Fischer-Dieskau, Stefanie/Wilke, Daniel*: Transformation von Dokumenten – Zur Notwendigkeit einer Technik- und Rechtsgestaltung, CR 2005, S. 903 ff.

*Roßnagel, Alexander/Laue, Philip*: Zweckbindung im Electronic Government, DÖV 2007, S. 543 ff.

*Roßnagel, Alexander/Pfitzmann, Andreas*: Der Beweiswert von E-Mail, NJW 2003, S. 1209 ff.

*Sachs, Michael*: Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage 2009; zitiert: Verfasser, in: Sachs, GG.

*Sadler, Gerhard*: Verwaltungsvollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz, Kommentar anhand der Rechtsprechung, 6. Aufl. 2006; zitiert: Sadler, VWZG.

*Schedler, Kuno*: Electronic Government einführen und entwickeln: von der Idee zur Praxis, 2003; zitiert: Schedler, Electronic Government.

*Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*: New public management, 3. Auflage 2006; zitiert: Schedler, New public management.

*Schenke, Wolf-Rüdiger*: Die verfassungsrechtliche Problematik dynamischer Verweisungen, NJW 1980, S. 743 ff.

*Schindler, Werner*: Sichere digitale Kommunikation – Motivation, Anforderungen, mathematisch-technische Realisierung und rechtliche Aspekte, K&R 2002, S. 481 ff.

*Schlatmann, Arne*: Anmerkungen zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, DVBl 2002, S. 1005 ff.

*Schliesky, Utz*: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, S. 1322 ff.

*Schliesky, Utz*: eGovernment in Deutschland, 2006; zitiert: Schliesky, eGovernment.

*Schmidl, Michael:* Die elektronische Signatur – Funktionsweise, rechtliche Implikation, Auswirkungen der EG-Richtlinie, CR 2002, S. 508 ff.

*Schmidt, Hans-Jürgen:* Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement, 6. Auflage 2004; zitiert: Schmidt, Verwaltungsmanagement.

*Schmitz, Heribert:* Die Regelung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahrensgesetz, DÖV 2005, S. 885 ff.

*Schmitz, Heribert:* Moderner Staat – Modernes Verwaltungsverfahrenrecht, NVwZ 2000, S. 1238 ff.

*Schmitz, Heribert/Schlatmann, Arne:* Digitale Verwaltung? – Das Dritte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften, NVwZ 2002, S. 1281 ff.

*Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer/Bier, Wolfgang:* Verwaltungsgerichtsordnung, Leseblattsammlung, 16. Ergänzungslieferung 2008; zitiert: Verfasser, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, 1. Auflage 2000; zitiert: Schuppert, Verwaltungswissenschaft.

*Sendler, Horst:* Anwendung allgemeiner Vorschriften des BGB im Verwaltungsverfahren, NJW 1964, S. 2137 ff.

*Skrobotz, Jan:* Das elektronische Verwaltungsverfahren (Die elektronische Signatur im E-Government), 2005; zitiert: Skrobotz, Verwaltungsverfahren.

*Skrobotz, Jan:* Zugang elektronischer Nachrichten im Verwaltungsverfahren, VR 2003, S. 397 ff.

*Sodan, Helge/Ziekow, Jan*: Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, 2. Auflage 2006; zitiert: Sodan/Ziekow, VwGO.

*Späth, Wolfgang*: Verschulden bei Fristversäumnis, wenn mehrere Verwaltungsakte in ein und derselben Postsendung zugestellt werden? Hat die Deutsche Post AG noch „Bedienstete“, die eine Zustellung „beurkunden“ i. S. § 3 Abs. 2 VwZG dürfen? – Zugleich Anmerkung zum Urteil des FG Münster v. 5.9.1995, DStZ 1996, S. 755 f.

*Stein, Friedrich/Jonas, Martin*: Kommentar zur Zivilprozessordnung, Band. 4 (§§ 253-327), 22. Auflage 2007; zitiert: Verfasser, in: Stein/Jonas, ZPO.

*Stein, Reiner*: Bekanntgabeformen von Verwaltungsakten unter Berücksichtigung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeit, DVP 2006, S. 441 ff.

*Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael*: Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar, 7. Auflage 2008; zitiert: Verfasser, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG.

*Stelkens, Ulrich*: Vom Dienstsiegel zur elektronischen Signatur: 100 Jahre Streit um kommunalrechtliche Formvorschriften!, VerwArch 94 (2003), S. 48 ff.

*Storr, Stefan*: Elektronische Kommunikation in der öffentlichen Verwaltung – Die Einführung des elektronischen Verwaltungsakts, MMR 2002, S. 579 ff.

*Stumpf, Christop A.*: Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Ansprüche nach der Schuldrechtsreform, NVwZ 2003, S. 1198 ff.

*Tegethoff, Carsten*: Das neue Verwaltungszustellungsrecht, JA 2007, S. 131 ff.

*Thomas, Heinz/Putzo, Hans*: Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz, den Einführungsgesetzen und europarechtlichen Vorschriften, Kommentar, 29. Auflage 2008; zitiert: Thomas/Putzo, ZPO.

*Tipke, Klaus/Kruse, Heinrich Wilhelm:* Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, 118. Ergänzungslieferung 2008; zitiert: Tipke/Kruse, VwZG.

*Viefhues, Wolfram:* Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz, NJW 2005, S. 1009 ff.

*Viefhues, Wolfram/Scherf, Uwe:* Sicherheitsaspekte bei der elektronischen Kommunikation zwischen Anwalt und Gericht, K&R 2002, S. 170 ff.

*Viefhues, Wolfram/Volesky, Karl-Heinz:* Elektronischer Rechtsverkehr – wird die Chance genutzt?, K&R 2003, S. 59 ff.

*Zöller, Richard:* Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und den Einführungsgesetzen, mit internationalem Zivilprozessrecht, EG-Verordnungen, Kostenanmerkungen, Kommentar, 27. Auflage 2009; zitiert: Verfasser, in: Zöller, ZPO.

## **Lebenslauf:**

### **persönliche Daten**

Geboren am 13.10.1979 in Erfurt, Nationalität: deutsch, Familienstand: verheiratet

### **Akademische Laufbahn**

1998	Abitur am Albert – Schweitzer – Gymnasium Erfurt
1998-2005	Studium der Rechtswissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena
2005	Erstes Juristisches Staatsexamen
2005-2007	Rechtsreferendariat am Landgericht Erfurt
2007	Zweites Juristisches Staatsexamen

### **Arbeit**

2001	Studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Privatversicherungsrecht und Internationales Privatrecht, Friedrich-Schiller-Universität Jena (Prof. Dr. Walter Bayer)
2005-2007	Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, Universität Erfurt (Prof. Dr. Arno Scherzberg)
Seit 2007	Rechtsanwältin in Erfurt

## **Erklärung nach Anhang 6 der Promotionsordnung für die Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Erfurt**

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit ohne unzulässige Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen wörtlich oder inhaltlich übernommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht, bei Verwendung eigener Vorarbeiten (Veröffentlichungen und Qualifikationsarbeiten) habe ich auf diese hingewiesen. Die Arbeit ist zu keiner Zeit weder ganz noch in Teilen Gegenstand anderer Prüfungsverfahren gewesen.

Es waren auch keine weiteren Personen an der geistigen Herstellung der vorliegenden Arbeit beteiligt. Insbesondere habe ich nicht die Hilfe eines Promotionsberaters in Anspruch genommen. Dritte haben von mir weder unmittelbar noch mittelbar geldwerte Leistungen für die Arbeit erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Die Arbeit wurde weder im Inland noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde als Dissertation vorgelegt.

Erfurt, 13.01.2011

Nadin Staupendahl