

Einführung in die Rechtsfragen digitaler Verwaltungsverfahren

Dr. Daniel Busche, Düsseldorf*

I. Einführung.....	958
II. Digitale Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen	959
III. Elektronische Bekanntgabe	960
1. Bekanntgabe mittels elektronischer Kommunikationsformen	960
a) § 3a Abs. 1 VwVfG als Regelung für die elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren	960
b) Vorliegen einer Widmung als zentrale Voraussetzung des § 3a Abs. 1 VwVfG.....	961
c) Rechtsfolgen des § 3a Abs. 1 VwVfG.....	962
2. Digitale Bekanntgabe über Behördenportale.....	962
IV. Elektronischer Verwaltungsakt und die elektronische Form.....	963
V. Digitalisierung im behördlichen Innenbereich	964
VI. Fazit und Ausblick auf die Vollautomation	965

I. Einführung

Die Digitalisierung der deutschen Verwaltung schreitet langsam, aber stetig voran.¹ Sie ist eine notwendige Voraussetzung für die Automatisierung von Prozessen und den Einsatz von KI, aber grundsätzlich davon zu unterscheiden. Digitalisierung im engeren Sinne meint allein die schrittweise Ersetzung analoger durch digitale Speicher- und Kommunikationsformen. Auch das auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtete Verfahren kann digital durchgeführt werden.² Dabei gibt es drei wesentliche Ansatzpunkte für eine Digitalisierung: Den Beginn des Verwaltungsverfahrens, die Bekanntgabe an den Bürger sowie die Durchführung des Verfahrens auf Seiten der Behörde. Werden all diese Verfahrensschritte digital durchgeführt, kann man von einem digitalen Verwaltungsakt sprechen. Dieser Beitrag soll einen Überblick zum Stand im Bereich digitaler Verwaltungsverfahren geben und für etwaige rechtliche Besonderheiten sensibilisieren, die auch in der juristischen Ausbildung zunehmend eine Rolle spielen werden.

* Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. und Habilitand am Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht (Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

¹ Siehe hierzu Digital Decade Country Report 2025 Germany, SWD (2025) 294 final v. 16.6.2025, S. 18 f.

² Siegel, NVwZ 2023, 193 (201).

II. Digitale Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen

Fallbeispiel: S möchte einen kleinen Catering-Service betreiben. Im Zuge ihrer Geschäftsgründung muss sie zahlreiche Anträge bei unterschiedlichen Behörden stellen (z.B. Zulassung eines KFZ, Anmeldung eines Gewerbes). Sie fragt sich, ob sie die entsprechenden Anträge auch digital stellen kann.

Das Verwaltungsverfahren wird entweder von Amts wegen oder durch einen Antrag des Bürgers eingeleitet.³ Insofern ist insbesondere die Möglichkeit des Bürgers, Verwaltungsleistungen digital zu beantragen, relevant. Die digitale Bereitstellung von Verwaltungsleistungen wird aktuell schrittweise ausgebaut. Rechtlicher Hintergrund ist das Online-Zugangs-Gesetz (OZG). Dessen Anwendungsbereich wird in § 1 OZG bestimmt. Das OZG bezieht sich grundsätzlich auf alle Ebenen des Staatsaufbaus, d.h. auf die Behörden des Bundes, der Länder und auch der Kommunen. In § 1a OZG ist festgelegt: „Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten“. Dem Wortlaut nach ergibt sich aus § 1a OZG i.V.m. § 1 OZG eine umfassende, objektive Digitalisierungspflicht im Hinblick auf alle Verwaltungsleistungen. Zugleich ist aber klar, dass nach gegenwärtigem Stand zahlreiche Verwaltungsleistungen noch nicht digital angeboten werden können. Das war – wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt – auch dem Gesetzgeber beim Normerlass bewusst.⁴ Der Verzicht auf eine Umsetzungsfrist in § 1a Abs. 1 OZG soll zum Ausdruck bringen, dass die Verwaltungsdigitalisierung von einem befristeten Projekt zu einer Daueraufgabe wird.⁵ Die Verwaltung ist verpflichtet, alle bereits bestehenden Verwaltungsleistungen sukzessive digital bereitzustellen und alle neu hinzukommenden Verwaltungsleistungen sogleich digital anzubieten.⁶ Eine ungeschriebene Ausnahme von der Digitalisierungspflicht gilt für solche Verwaltungsleistungen, die für die Digitalisierung aus rechtlichen, tatsächlichen oder wirtschaftlichen Gründen ungeeignet sind.⁷ Auch wenn eine entsprechende Vorgabe im Wortlaut fehlt, ergibt sich dieses Ergebnis unzweifelhaft aus den Gesetzgebungsmaterialien zum OZG⁸ und dem Sinn und Zweck der Digitalisierung (Kostenvorteile, Verfahrensbeschleunigung, etc.). Letztere lassen sich nicht erreichen, wenn beispielsweise die digitale Bereitstellung einer konkreten Verwaltungsleistung deutlich höhere Kosten verursacht als sodann im weiteren Verlauf eingespart werden können.

§ 1a Abs. 1 OZG normiert allerdings nur eine objektive Pflicht und kein subjektives Recht.⁹ Der einzelne Bürger kann die digitale Bereitstellung einer konkreten Verwaltungsleistung nach aktuellem Stand¹⁰ nicht gerichtlich einfordern.¹¹ Konkret auf unser Beispiel bezogen hat S keinen subjektiven Anspruch darauf, die Verwaltungsleistungen digital beantragen zu können. Allerdings hat S

³ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 22 Rn. 4 f.

⁴ BT-Drs. 20/8093, S. 23.

⁵ BR-Drs. 226/23, S. 33.

⁶ BR-Drs. 226/23, S. 33 f.

⁷ Thiele, in: Chibanguza/Kuß/Steege, Künstliche Intelligenz, Handbuch, 2. Aufl. 2026, § 10 Rn. 30.

⁸ Vgl. BT-Drs. 18/12589, S. 143 und BT-Drs. 20/10417, S. 23.

⁹ Guckelberger, DÖV 2024, 849 (854).

¹⁰ Zumindest für die Zukunft und beschränkt auf die Verwaltungsleistungen des Bundes wird sich diese Situation ändern. So ergibt sich ab dem 1.1.2029 aus § 1a Abs. 2 OZG ein subjektiver Anspruch auf die digitale Bereitstellung von Verwaltungsleistungen des Bundes (BT-Drs. 20/10417, S. 23 f.).

¹¹ Guckelberger, DÖV 2024, 849 (854).

Glück; die Zulassung eines KFZ¹² und auch die Anmeldung eines Gewerbes¹³ lassen sich in den meisten Kommunen bereits digital beantragen.

III. Elektronische Bekanntgabe

Fortführung des Falls: Die S hat auf ihrer geschäftlichen Homepage zu Werbezwecken u.a. ihre E-Mail-Adresse angegeben. Ihr Auto parkt während einer Veranstaltung im absoluten Halteverbot und wird deshalb rechtmäßig abgeschleppt. Der Sachbearbeiter A übersendet am 1.4.2026 einen Kostenbescheid an die angegebene E-Mail-Adresse der S.

1. Bekanntgabe mittels elektronischer Kommunikationsformen

Die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes ist in § 41 Abs. 1 VwVfG geregelt. Die Bekanntgabe ist die zentrale Wirksamkeitsvoraussetzung für einen Verwaltungsakt. Ein Verwaltungsakt, der nicht bekannt gegeben worden ist, ist im rechtlichen Sinne nicht existent und kann keine Rechtsfolgen auslösen.¹⁴ Insofern sind die Voraussetzungen der elektronischen Bekanntgabe von entscheidender Bedeutung. Die Bekanntgabe setzt allgemein voraus, dass der Verwaltungsakt mit Wissen und Willen der Behörde in den Verkehr gegeben wird und dem Adressaten zugeht.¹⁵ Bezogen auf das Fallbeispiel hat der A als Sachbearbeiter die E-Mail bewusst abgeschickt und dadurch willentlich in den Verkehr gegeben. Die S hatte Zugriff auf das Postfach und konnte die E-Mail samt Bußgeldbescheid unproblematisch zur Kenntnis nehmen. Grundsätzlich wäre der Bußgeldbescheid der S insofern zugegangen.

a) § 3a Abs. 1 VwVfG als Regelung für die elektronische Kommunikation im Verwaltungsverfahren

Allerdings findet sich in § 3a Abs. 1 VwVfG eine allgemeine Regelung für die Zulässigkeit der Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel. § 3a Abs. 1 VwVfG betrifft nicht nur die Bekanntgabe, sondern die Zulässigkeit der Nutzung elektronischer Kommunikation im Verwaltungsverfahren insgesamt. Es handelt sich um eine Generalklausel, die immer dann einschlägig ist, wenn es an einer spezielleren Vorschrift mangelt (z.B. § 41 Abs. 2a VwVfG). § 3a Abs. 1 VwVfG gilt auch für Behörden. Die praktische Bedeutung ist in dieser Hinsicht aber gering.¹⁶ Behörden sind nach den jeweiligen E-Government-gesetzen (z.B. § 2 EGovG Bund oder § 3 Abs. 1 EGovG NRW) ohnehin dazu verpflichtet, einen entsprechenden elektronischen Kommunikationszugang zu eröffnen; eine echte Wahlfreiheit besteht insofern nicht mehr.¹⁷

Der Wortlaut des § 3a VwVfG lautet: „Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.“ Davon ausgehend hängt die Zulässigkeit von zwei Voraussetzungen ab:¹⁸ Erstens muss eine digitale Zugangsmöglichkeit objektiv bestehen.¹⁹ Das

¹² Beispielsweise Service Düsseldorf, Zulassungsbehörde Online (1.4.2026).

¹³ Beispielsweise Service Düsseldorf, Gewerbemeldung bei der Gewerbemeldestelle (1.4.2026).

¹⁴ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 3.

¹⁵ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 8.

¹⁶ Für eine ausnahmsweise abweichende Fallgestaltung OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7 f.).

¹⁷ Müller, RD 2021, 266 (267); Müller-Terpitz/Rauchhaus, MMR 2013, 10 (11).

¹⁸ OVG Bautzen LKV 2020, 558 (559); OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7).

¹⁹ BVerwG NVwZ 2017, 967 (Rn. 19); OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7); Siegel, NVwZ 2023, 193 (194).

wäre z.B. nicht der Fall, wenn eine E-Mail-Adresse inaktiv ist oder der Amtswalter eine falsche E-Mail-Adresse verwendet. Zweitens ist eine Widmung erforderlich.²⁰ Das Verhalten des Bürgers muss den subjektiven Willen erkennen lassen, dass der Bürger bereit ist, elektronisch (z.B. per E-Mail) zu kommunizieren.²¹

b) Vorliegen einer Widmung als zentrale Voraussetzung des § 3a Abs. 1 VwVfG

Die Widmung kann ausdrücklich oder konkludent erfolgen.²² Um zu bestimmen, ob eine Widmung vorliegt, muss das Verhalten des Bürgers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung ausgelegt werden.²³ Als Ausgangspunkt empfiehlt sich die folgende dreifache Differenzierung: Auf der einen Seite scheidet eine Widmung zweifelsfrei aus, wenn die Behörde nur zufällig von einer elektronischen Kommunikationsmöglichkeit weiß, der Bürger selbst die Kommunikationsmöglichkeit hingegen nicht mitgeteilt hat (z.B. weil es sich um einen privaten Bekannten des Sachbearbeiters handelt). Auf der anderen Seite kann eine Widmung unproblematisch angenommen werden, wenn der Bürger eine elektronische Kommunikationsform (z.B. seine E-Mail-Adresse) ausdrücklich gegenüber der Behörde als akzeptierte Kommunikationsform angibt oder aber selbst in einer bestimmten elektronischen Form mit der Behörde Kontakt aufnimmt.²⁴ Die Zugangseröffnung beschränkt sich dabei aber nur auf die konkrete Behörde und auf das konkrete Anliegen; weder kann es auf andere Behörden noch auf andere Vorgänge übertragen werden.²⁵ Auch kann ein einmalig eingeräumter Zugang wieder geschlossen werden; aus Gründen der Rechtssicherheit bedarf es dafür allerdings einer ausdrücklichen Erklärung.²⁶

Differenziert zu beurteilen sind Situationen, in denen der Bürger seine elektronische Erreichbarkeit zwar bewusst angegeben hat, allerdings ohne Bezug zur behördlichen Kommunikation. Relevant ist insbesondere die Angabe einer E-Mail-Adresse auf einer Homepage oder in einem (privaten) Briefkopf. Zur Beurteilung des Erklärungswertes dieses Verhaltens kommt es nach der Verkehrsanschauung entscheidend darauf an, ob wir uns im privaten oder im geschäftlichen Bereich befinden.²⁷ Eine Person, die eine E-Mail-Adresse in einem geschäftlichen Kontext angibt, muss sodann auch damit rechnen, dass sie über diese E-Mail-Adresse rechtlich relevante Nachrichten (z.B. Rechnungen oder geschäftliche Anfragen) erhalten wird.²⁸ Das schließt auch eine etwaige Kommunikation mit einer Behörde ein. Anders ist die Situation nach herrschender Meinung im privaten Bereich.²⁹ Es dürfte weiterhin Menschen geben, die ihr E-Mail-Postfach nur unregelmäßig überprüfen. Sie vertrauen darauf, dass Sie ihre rechtlich relevanten Angelegenheiten per Post erhalten werden.³⁰ Auch dürfte die Nutzung elektronischer Kommunikationsformen insbesondere gegenüber

²⁰ BVerwG NVwZ 2017, 967 (968 Rn. 19); OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7); Siegel, NVwZ 2023, 193 (194).

²¹ BVerwG NVwZ 2017, 967 (968 Rn. 19); OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7).

²² OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 7).

²³ BVerwG NVwZ 2017, 967 (968 Rn. 19); so auch BT-Drs. 14/9000, S. 30 f.

²⁴ OVG Bautzen LKV 2020, 558 (559); Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 39, 47.

²⁵ Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 12.

²⁶ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 48, 50.

²⁷ OVG Münster NVwZ-RR 2015, 172 (172); OVG Bautzen LKV 2020, 558 (559).

²⁸ OVG Münster NVwZ-RR 2015, 172 (172); OVG Bautzen LKV 2020, 558 (559).

²⁹ OVG Bautzen LKV 2020, 558 (559); so auch BT-Drs. 14/9000, S. 30 f.

³⁰ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 42.

Behörden für viele Bürger nicht besonders verbreitet sein. Aus der Nutzung einer E-Mail-Adresse im Privatbereich kann gegenwärtig (noch) nicht geschlossen werden, dass der Bürger auch bereit ist, mit einer Behörde über diese E-Mail-Adresse zu kommunizieren.³¹ Allerdings könnte sich diese Bewertung in der Zukunft ändern.³² Die Verkehrsanschauung wird sich wandeln, wenn die Nutzung elektronischer Kommunikationsformen auch im Verwaltungsbereich die postalische Versendung weiter verdrängt.

c) Rechtsfolgen des § 3a Abs. 1 VwVfG

Liegen die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 VwVfG vor, ist die elektronische Kommunikation zulässig. Allerdings ist die Behörde nicht dazu verpflichtet, die elektronische Kommunikationsmöglichkeit auch zu nutzen.³³ Vielmehr steht ihr ein Wahlrecht zu; sie kann sich auch dazu entscheiden, einen Bescheid postalisch zu übermitteln.³⁴ Liegen die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 VwVfG nicht vor, geht ein elektronisch übermitteltes Dokument rechtlich nicht zu.³⁵ Mangels Zugangs scheidet insofern auch eine Bekanntgabe gem. § 41 Abs. 1 VwVfG aus.³⁶ Bei dieser Rechtsfolge bleibt es auch dann, wenn das Dokument tatsächlich zur Kenntnis genommen wird. Für diese strikte Rechtsfolge spricht der Schutzzweck des § 3a Abs. 1 VwVfG.³⁷ Die Norm schützt die Wahlfreiheit der Beteiligten; sie sollen freiwillig entscheiden dürfen, ob sie am elektronischen Rechtsverkehr teilnehmen wollen oder nicht.³⁸

Bezogen auf das Fallbeispiel hängt die Frage der wirksamen Bekanntgabe also davon ab, ob die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 VwVfG vorliegen. Erstens muss objektiv eine digitale Zugangsmöglichkeit bestehen. Die S hat Zugriff auf das Postfach, sodass eine Zugangsmöglichkeit objektiv besteht. Zweitens muss das Postfach auch für die Kommunikation mit der Behörde gewidmet sein. Diesbezüglich ist das Verhalten der S auszulegen. Sie hat die E-Mail-Adresse auf ihrer beruflich genutzten Homepage und damit in einem geschäftlichen Kontext bekannt gegeben. Nach der Verkehrsanschauung hat die S durch die Angabe im geschäftlichen Kontext zum Ausdruck gebracht, auch in rechtlich relevanten Angelegenheiten über diese E-Mail-Adresse kommunizieren zu wollen. Sie musste damit rechnen, auch geschäftsbezogene Kommunikation der Behörde zu erhalten. Die Voraussetzungen des § 3a Abs. 1 VwVfG liegen insofern vor und die Behörde durfte mit der S per E-Mail kommunizieren. Der Bußgeldbescheid ist der S zugegangen und damit ihr gegenüber wirksam bekannt gegeben worden.

2. Digitale Bekanntgabe über Behördenportale

Eine spezielle Möglichkeit der elektronischen Bekanntgabe ist in § 41 Abs. 2a VwVfG geregelt. Danach können Verwaltungsakte im Rahmen digitaler Verwaltungsverfahren auch über Portale bekannt

³¹ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 43.

³² So bereits BT-Drs. 14/9000, S. 30 f.

³³ BVerwGE 182, 11 (35 f. Rn. 69).

³⁴ BVerwGE 182, 11 (35 f. Rn. 69).

³⁵ OVG Magdeburg NVwZ 2026, 679 (680 Rn. 5 ff.); Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 58.

³⁶ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 41 Rn. 87.

³⁷ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 58.

³⁸ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 3a Rn. 58.

gegeben werden (z.B. über ein entsprechendes Antragsportal des Bundes für ein Subventionsprogramm).³⁹ Diese Form der Bekanntgabe ist nur möglich, wenn der Beteiligte eingewilligt hat.⁴⁰ Die Bewirkung der Bekanntgabe setzt nach § 41 Abs. 2a S. 1 VwVfG voraus, dass der Verwaltungsakt über ein öffentlich zugängliches Netz bereitgestellt und vom Beteiligten oder einem Bevollmächtigten auch tatsächlich abgerufen wird. Zusätzlich muss nach § 41 Abs. 2a S. 2 VwVfG eine Speicherungsmöglichkeit bestehen. Seinem Sinn und Zweck nach, die dauerhafte Verfügbarkeit für den Bürger zu ermöglichen, handelt es sich hierbei um eine Bekanntgabevoraussetzung.⁴¹ Die ebenfalls vorgesehene Notwendigkeit der Authentifizierung sowie der Benachrichtigung des Adressaten sind hingegen keine Bekanntgabevoraussetzungen, solange der Abruf tatsächlich erfolgt.⁴²

Auf den ersten Blick irritiert, dass der Bürger die Bekanntgabe verhindern kann, indem er den Verwaltungsakt schlicht nicht abrufen.⁴³ Um diese unsichere Situation abzumildern, ist gem. § 41 Abs. 2a S. 4 VwVfG vorgesehen, dass die Bereitstellung nach zehn Tagen beendet wird. Sodann kann die Behörde entscheiden, ob Sie den Verwaltungsakt erneut zum Abruf bereitstellt oder aber eine Bekanntgabe auf andere Weise bewirkt (vgl. § 41 Abs. 2a, 5 VwVfG). Die Bekanntgabe per Abruf über ein Verwaltungsportal dürfte sich grundsätzlich vor allem dann anbieten, wenn der Bürger ein eigenes Interesse an der zeitnahen Bekanntgabe hat. Die Vorschrift des § 41 Abs. 2a VwVfG ist von den meisten (z.B. § 41 Abs. 2a VwVfG NRW, § 41 Abs. 2a VwVfG RLP), aber nicht von allen Bundesländern (z.B. § 41 VwVfG Bayern) in ihre jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetze übernommen worden. Teilweise finden sich auch inhaltlich abweichende Regelungen in spezielleren Gesetzen (z.B. § 122a Abs. 1 AO oder § 9 OZG), die den § 41 Abs. 2a VwVfG verdrängen.⁴⁴

IV. Elektronischer Verwaltungsakt und die elektronische Form

Abwandlung des Falls: Unterstellen Sie, dass für Kostenbescheide die Schriftform gesetzlich angeordnet ist. Der Kostenbescheid wird als PDF mit qualifizierter elektronischer Signatur übersendet.

Grundsätzlich können Verwaltungsakte nach § 37 Abs. 2 VwVfG schriftlich, mündlich oder elektronisch ergehen. Die Gemeinsamkeit schriftlicher und elektronischer Verwaltungsakte besteht darin, dass jeweils Gedanken mit Hilfe von Schriftzeichen auf einem *Datenträger* verkörpert werden.⁴⁵ Ein schriftlicher Verwaltungsakt liegt dann vor, wenn ein *analoger* Datenträger (z.B. Niederschriften oder Ausdrucke auf Papier) verwendet wird.⁴⁶ Ein elektronischer Verwaltungsakt liegt vor, wenn der Verwaltungsakt auf einem digitalen Speichermedium elektronisch gespeichert ist.⁴⁷ Letzteres würde z.B. auch für einen Verwaltungsakt gelten, der auf einem USB-Stick gespeichert ist und sodann physisch übergeben wird. Für die Qualifikation als schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt kommt es nur auf die Art des Speichermediums – analog oder digital – an.

³⁹ Vgl. VG München, Urt. v. 24.9.2025 – M 31 K0 25.2605 = BeckRS 2025, 2828 Rn. 14.

⁴⁰ Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.1.2026, § 41 Rn. 82b.

⁴¹ Baer/Wiedmann, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 41 Rn. 68.

⁴² Baer/Wiedmann, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 41 Rn. 67.

⁴³ Siegel, NVwZ 2023, 193 (198).

⁴⁴ Schulz, NVwZ 2024, 1703 (1707 f.).

⁴⁵ Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.1.2026, § 37 Rn. 28, 30.

⁴⁶ Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.1.2026, § 37 Rn. 28.

⁴⁷ Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.1.2026, § 37 Rn. 30.

In § 3a Abs. 2 VwVfG ist speziell für elektronische Verwaltungsakte die „elektronische Form“ eines Verwaltungsakts geregelt.⁴⁸ Angesichts der sprachlichen Ähnlichkeit ist es wichtig sich zu vergegenwärtigen, dass im Verwaltungsrecht zwischen der Erlassform eines Verwaltungsaktes (vgl. § 37 Abs. 2 VwVfG) und darüberhinausgehenden besonderen Formerfordernissen zu unterscheiden ist.⁴⁹ Das gilt auch für das Verhältnis des elektronischen Verwaltungsakts i.S.d. § 37 Abs. 2 VwVfG zur in § 3a Abs. 2 VwVfG vorgesehenen elektronischen Form: Ein elektronischer Verwaltungsakt kann in elektronischer Form ergehen, aber nicht jeder elektronisch erlassene Verwaltungsakt hält die elektronische Form ein.⁵⁰ Die elektronische Form setzt nach § 3a Abs. 2 S. 2 VwVfG zusätzlich voraus, dass der elektronische Verwaltungsakt mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wird. Die qualifizierte Signatur soll die Authentizität des Ausstellers belegen und erfüllt insofern eine vergleichbare Funktion wie die eigenhändige Unterschrift bei der Schriftform; dabei dürfte die qualifizierte elektronische Signatur noch einmal deutlich fälschungssicherer sein als handschriftlich unterschriebene Dokumente.⁵¹ Der rechtliche Vorteil der elektronischen Form liegt darin, dass sie gem. § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG eine gesetzlich angeordnete Schriftform ersetzen kann.⁵² Die elektronische Form ermöglicht es, die der Schriftform zugewiesenen Funktionen (insbesondere Authentizitäts-, Beweis-, Warn- und Abschlussfunktion) auch in der digitalen Kommunikation zu erfüllen.⁵³ In unserem Beispielsfall wird der Kostenbescheid als PDF mit qualifizierter elektronischer Signatur versendet. Insofern ist gem. § 3a Abs. 2 S. 2 VwVfG die elektronische Form eingehalten. Durch den in elektronischer Form erlassenen Verwaltungsakt wird sodann gem. § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG auch das gesetzlich angeordnete Schriftformerfordernis gewahrt.

Weitere Möglichkeiten, die gesetzlich angeordnete Schriftform zu ersetzen, sind in § 3a Abs. 3 Nrn. 1–3 VwVfG vorgesehen. Insgesamt regeln die § 3a Abs. 2, 3 VwVfG abschließend auf welche Art und Weise in der elektronischen Kommunikation die gesetzlich angeordnete Schriftform gewahrt werden kann.⁵⁴

V. Digitalisierung im behördlichen Innenbereich

Die digitale Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen und die Bekanntgabe an den Bürger betreffen das sog. *Frontend*, d.h. den für den Bürger sichtbaren Teil der IT-Infrastruktur. Damit sich aber die erhofften Effizienz-, Beschleunigungs- und Kostenvorteile der Digitalisierung⁵⁵ realisieren lassen, reicht es nicht aus, dabei stehen zu bleiben. Vielmehr ist es erforderlich, auch die Durchführung des Verfahrens im behördlichen Innenbereich zu digitalisieren. Ein Negativbeispiel ist die Umstellung des Bafög-Verfahrens auf einen digitalen Antrag im Jahr 2021.⁵⁶ Im Zuge der Umstellung ist es versäumt worden, die behördeninternen Voraussetzungen für eine digitale Bearbeitung zu schaffen, sodass alle eingereichten Anträge ausgedruckt und sodann in Papierform weiter bearbeitet

⁴⁸ OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2024, 10075 Rn. 8.

⁴⁹ Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 46.

⁵⁰ VGH Mannheim BeckRS 2024, 37954 Rn. 27; Schmitz/Schlatmann, NVwZ 2002, 1281 (1286).

⁵¹ Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 19.

⁵² OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2024, 10075 Rn. 8.

⁵³ Schmitz/Prell, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 3a Rn. 19; ähnlich VGH Mannheim BeckRS 2024, 37954 Rn. 31.

⁵⁴ BVerwG BeckRS 2021, 41975 Rn. 23; OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2024, 10075 Rn. 8; VGH Mannheim BeckRS 2024, 37954 Rn. 27 ff.

⁵⁵ Thiele, in: Chibanguza/Kuß/Steege, Künstliche Intelligenz, Handbuch, 2. Aufl. 2026, § 10 Rn. 7.

⁵⁶ Ulrich, NVwZ 2025, 981 (981).

werden mussten.⁵⁷ Solche *Medienbrüche* sollten möglichst vermieden werden, weil sie die erhofften Effizienz- und Kostenvorteile konterkarieren.⁵⁸ Behördenintern ist es erforderlich, insbesondere die Vorgangsbearbeitung und die Aktenführung zu digitalisieren. Das wichtigste Instrument in dieser Hinsicht ist die elektronische Aktenführung (kurz *E-Akte*).⁵⁹ Alle bisher in Papierform aufbewahrten Dokumente, E-Mails und etwaige Aktennotizen werden nunmehr digital gespeichert. Aus rechtlicher Hinsicht ist es entscheidend, dass die Dokumente dauerhaft gespeichert bleiben und vor allem nicht mehr beliebig geändert werden können; beides ist erforderlich, damit die E-Akte die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung – insbesondere das Gebot der wahrheitsgetreuen Aktenführung sowie das Gebot der Sicherung von Authentizität und Integrität der Akte – einhält.⁶⁰ Eng mit der Einführung der E-Akte verbunden ist auch der Übergang zu einer insgesamt digitalen Vorgangsbearbeitung.⁶¹ Die Arbeitsabläufe der Behörde sollen in elektronische Workflows übertragen und Schritt für Schritt mithilfe eines digitalen Vorgangsmanagementsystems bearbeitet werden können.⁶²

Eine Verpflichtung zur schrittweisen Einführung der E-Akte ergibt sich für die Bundesbehörden aus § 6a EGovG; für die Landesbehörden finden sich vergleichbare Regelungen regelmäßig in den jeweiligen E-Governmentgesetzen der Länder (z.B. Verpflichtung der Einführung bis zum 31.12.2025 nach § 9 Abs. 3 EGovG NRW).⁶³ Die meisten Bundes- und Landesbehörden haben die Umstellung auf die E-Akte bereits abgeschlossen.

VI. Fazit und Ausblick auf die Vollautomation

Es zeigt sich, dass die digitale Durchführung von Verwaltungsverfahren zunehmend die Behördenpraxis prägt und neue rechtliche Fragen aufwirft. Für die Ausbildung besonders relevant dürfte die elektronische Kommunikation und die Bekanntgabe von Verwaltungsakten per E-Mail oder über Behördenportale sein. Ebenso dürfte die Einhaltung besonderer Formerfordernisse – etwa der elektronischen Form mit qualifizierter elektronischer Signatur – an Bedeutung gewinnen. Die diesbezüglichen Sonderregelungen sollten in der juristischen Ausbildung zumindest in ihren wesentlichen Grundzügen vermittelt werden. Neben der digitalen Kommunikation mit dem Bürger ist auch die Digitalisierung der behördeninternen Abläufe eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung der erwarteten Effizienz- und Beschleunigungseffekte. Die Digitalisierung der Verwaltung ist kein kurzfristiges Projekt, sondern als dauerhafte Aufgabe zu verstehen. Sie wird auch in der juristischen Ausbildung zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Im größeren Kontext der digitalen Transformation ist die Digitalisierung der Kommunikationsbeziehungen und der behördeninternen Prozesse der erste Schritt. Weiteres Potenzial zur Beschleunigung und Einsparung von Kosten verspricht mittel- bis langfristig die vollautomatisierte Durchführung der Verwaltungsverfahren. Eine zunehmende Anzahl von Verfahren wird bereits vollautomatisiert durchgeführt (z.B. die internetbasierte Fahrzeugzulassung gem. § 6g Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 1 Nr. 1 StVG i.V.m. § 15 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 FZV, die Erstellung der Rundfunkgebührenbescheide gem. § 10a

⁵⁷ Ulrich, NVwZ 2025, 981 (981).

⁵⁸ Dürrschmidt, JuS 2024, 193 (196).

⁵⁹ Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 26 Rn. 74.

⁶⁰ Ulrich, NVwZ 2025, 981 (981 f.).

⁶¹ Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 26 Rn. 73.

⁶² Britz/Eifert, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 26 Rn. 77 f.

⁶³ Siegel, NVwZ 2023, 193 (197).

RBStV oder auch große Teile der Einkommensteuerveranlagung gem. § 155 Abs. 4 AO).⁶⁴ Es ist nicht abwegig, davon auszugehen, dass die vollautomatisierte Durchführung im Bereich der leicht standardisierbaren Verfahren mittel- bis langfristig zum Regelfall wird. In rechtlicher Hinsicht sind bereits gegenwärtig in allen drei großen Verfahrensordnungen Sonderregelungen für die vollautomatisierte Verfahrensdurchführung vorgesehen (insbesondere: § 35a VwVfG, § 31a SGB X und § 155 Abs. 4 AO). Praktisch besonders wichtig ist das in § 35a VwVfG normierte Erfordernis einer speziellen Zulassung der Vollautomation durch eine Rechtsnorm.⁶⁵ § 35a VwVfG normiert im Anwendungsbereich des VwVfG insofern ein ausnahmsweise an die Behörden gerichtetes präventives Verbot mit materiell-gesetzlichem Erlaubnisvorbehalt. Durch das Erfordernis einer vorherigen Zulassung durch einen Normgeber soll sichergestellt werden, dass nur geeignete Verfahren für die Vollautomation ausgewählt werden.⁶⁶ Zugleich soll nach dem Wortlaut des § 35a VwVfG der Einsatz vollautomatisiert erlassener Verwaltungsakte ausscheiden, wenn ein Beurteilungsspielraum oder Ermessen besteht. Der Wortlaut der Regelung ist allerdings missglückt; das vom Gesetzgeber eigentlich angestrebte Regelungsziel wird überschießend zum Ausdruck gebracht und muss teleologisch reduziert werden.⁶⁷ Die Anforderungen des § 35a VwVfG verfolgen den Zweck, sicherzustellen, dass nur Verfahren vollautomatisiert durchgeführt werden, die sich dafür eignen.⁶⁸ Dem Ausschluss der Vollautomation speziell beim Bestehen eines Ermessens- oder Beurteilungsspielraums liegt die Wertung zu Grunde, dass die Berücksichtigung besonderer Umstände des Einzelfalls bei der Spielraumausübung nur durch einen menschlichen Bearbeiter und nicht durch Algorithmen erfolgen solle.⁶⁹ Wenn hingegen eine Berücksichtigung besonderer Umstände des Einzelfalls durch einen Algorithmus nicht zu erfolgen hat (z.B. bei einer Selbstbindung durch Verwaltungsvorschriften), ist auch ein vollständig automatisiert erlassener Verwaltungsakt trotz eines abstrakt bestehenden Ermessens- oder Beurteilungsspielraums mit § 35a VwVfG zu vereinbaren.⁷⁰

⁶⁴ Hornung, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Mai 2025, § 35a Rn. 81 ff.

⁶⁵ Busche, Verwaltungsautomation 2.0, 2023, S. 61 ff.

⁶⁶ Busche, Verwaltungsautomation 2.0, 2023, S. 67.

⁶⁷ Dazu ausführlich Busche, Verwaltungsautomation 2.0, 2023, S. 212 ff.

⁶⁸ Vgl. BT-Drs. 18/8434, S. 122.

⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 18/8434, S. 122.

⁷⁰ Busche, Verwaltungsautomation 2.0, 2023, S. 217.