

zur Verwaltungsvollstreckung von bestimmten zivilrechtlichen Geldforderungen zu realisieren. Nach der hier vertretenen Auffassung ist diese Vorgehensweise rechtlich nicht zulässig, denn dieses Verfahren ist als vorgeschaltetes Verwaltungsverfahren für untitulierte Geldforderungen ausgestaltet. Aus Sinn und Zweck der Gesamtregelung ergibt sich eindeutig, dass es nur für diese Fallgestaltung vorgesehen ist. Die Umgehung des ZPO-Vollstreckungsverfahrens bei titulierten Geldforderungen und die Inanspruchnahme des Verwaltungsvollstreckungsweges stellt sowohl einen Rechtsformmissbrauch als auch einen Systembruch dar, da es an einer gesetzlichen Legitimierung durch ZPO und Verwaltungsvollstreckungsrecht dafür fehlt und insofern der Schuldner in seinen Rechten tangiert ist.

In allen Bundesländern ist es unzulässig, die zur Vollstreckung im Verwaltungswege zugelassenen Geldforderungen des bürgerlichen Rechts, für die bereits ein zivilrechtlicher Vollstreckungstitel erlangt wurde, (weiter) im Verwaltungswege zu vollstrecken. Mit Erlangung des zivilrechtlichen Vollstreckungstitels sind weitere Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung rechtswidrig (Zimmermann, KKZ 2010, 79 ff.).

## 1.2.2 Zustellungen

### 1.2.2.1 Rechtsgrundlagen

Das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes (Verwaltungszustellungsgesetz – VwZG) vom 12. August 2005 (BGBl. I S. 2354), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist, ist bereits an die Erfordernisse neuzeitlicher Kommunikationsformen angepasst worden. Unmittelbar regelt dieses Gesetz nur das Zustellungsverfahren aller Verwaltungsbehörden des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie das Zustellungsverfahren der Landesfinanzbehörden, nicht mehr jedoch die Zustellungen im verwaltungs-, sozial- und finanzgerichtlichen Verfahren; auf letztere sind die Zustellungsvorschriften der ZPO anwendbar.

Auf das Zustellungsverfahren der Länderbehörden einschließlich der kommunalen Behörden ist das Verwaltungszustellungsgesetz des Bundes nicht unmittelbar anwendbar. Die Länder haben jedoch, um ein möglichst einheitliches Zustellungsverfahren in Bund und Ländern sicherzustellen, großenteils durch eigene Landesgesetze die Vorschriften des VwZG für anwendbar erklärt.

Dem Zustellungsverfahren kommt für den Bereich des Verwaltungszwangsverfahrens besondere Bedeutung zu, da die Zustellung für bestimmte Amtshandlungen (so z. B. die Pfändungsverfügung und Ladung zur Vermögensauskunft) ausdrücklich vorgeschrieben ist und eine der wichtigsten Vollstreckungsvoraussetzungen darstellt.



### 1.2.2.2 Begriffsbestimmung

Die Zustellung besteht in der Bekanntgabe eines schriftlichen oder elektronischen Dokuments in der im Verwaltungszustellungsgesetz bestimmten Form und stellt einen Hoheitsakt dar. Hieraus ist erkennbar, dass eine deutsche Behörde im Zustellungsverfahren nur im Gebiet der Bundesrepublik zuständig ist. Die Fragen der Zustellung im Ausland regelt § 9 VwZG.

Die Zustellung hat den Zweck, den Nachweis zu sichern, wann und auf welche Art ein Dokument bekanntgegeben ist. Hierbei sind bestimmte Formvorschriften zu beachten, damit fehlerhafte oder unwirksame Zustellungen vermieden werden.

Durch die Zustellungsbestimmungen des Bundes und der Länder wird nicht bestimmt, in welchen Fällen ein Dokument zuzustellen ist, sondern sie regelt lediglich das Zustellungsverfahren selbst. Die Anwendung der Gesetze und Verwaltungsvorschriften im Zustellungsverfahren hat vielmehr zur Voraussetzung, dass in einem anderen Gesetz die Zustellung angeordnet ist. Mit anderen Worten: In den Verwaltungszustellungsgesetzen wird nur das „Wie“, nicht das „Ob“ der Zustellung geregelt.

Die Zustellung ist nicht identisch mit der Bekanntgabe einer behördlichen Entscheidung und kann wegen der formellen Voraussetzungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht ohne Weiteres (soweit nicht die Voraussetzungen von § 8 VwZG vorliegen) in eine einfache Bekanntgabe umgedeutet werden. Behörden riskieren darum bei Fehlern im Zustellungsverfahren Rechtsnachteile.

Die Zustellung wichtiger Schriftstücke kann auch, ohne dass sie vom Gesetz vorgeschrieben wäre, aus Zweckmäßigkeitsgründen angeordnet werden (§ 1 Abs. 2 VwZG), etwa zum leichteren Nachweis des Zugangs oder zur genaueren Bestimmung des Zugangszeitpunkts.

Die Zustellung ist eine hoheitliche Rechtshandlung, nicht eine bloß tatsächliche Handlung und setzt daher den Zustellungswillen der Behörde als Zustellungsveranlasser voraus (vgl. Sadler, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz/Verwaltungszustellungsgesetz, Rn. 3 vor § 1 VwZG m. w. N.).

### 1.2.2.3 Zustellungsarten

Zugestellt wird durch die Post oder durch die Gemeinde selbst (§ 2 Abs. 2 VwZG). Daneben gibt es verschiedene Sonderarten der Zustellung.

Die Gemeinde hat die Wahl zwischen den einzelnen Zustellungsarten. Sie hat die Zustellung sorgfältig vorzubereiten, damit sich bei der Ausführung keine Verzögerungen ergeben und damit die Wirksamkeit der Zustellung nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere hat sie zu prüfen, ob die Schriftstücke unterschrieben, die Abschriften in der erforderlichen Zahl vorhanden und ordnungsgemäß beglaubigt sind, ob bei Ladungen die Zeit und der Ort des Termins angegeben sind und ob die Person, an die zuzustellen ist, nach Name, Wohnort und Wohnung oder Geschäftsraum hinreichend deutlich bezeichnet ist. Besondere Sorgfalt ist bei den häufig vorkommenden Familiennamen (Müller, Schulze usw.) und bei gleich oder ähnlich lautenden Ortsnamen (z. B. Hamm/Westfalen, Hamm/Sieg, Hamm/Rheinhausen) geboten. Die Gemeinde hat weiter darauf zu achten, dass die Postleitzahl richtig angegeben ist.

Falls nicht die Form der elektronischen Zustellung gewählt worden ist, besteht der Regelfall der Zustellung in der Übergabe des betreffenden Schriftstücks (§ 3 Abs. 2 Satz 1 VwVG i. V. m. § 177 ZPO und § 5 Abs. 2 Satz 1 VwZG i. V. m. § 177 ZPO). Unter der Übergabe eines Schriftstücks ist dessen Aushändigung an den Zustellungsempfänger oder einen durch das Gesetz vorgesehenen Ersatzempfänger durch einen Bediensteten der Gemeinde oder der Post zu verstehen. Das zuzustellende Schriftstück muss in den Herrschaftsbereich des Empfängers gelangen, damit dieser die notwendigen Überlegungen treffen kann.

An einen Geschäftsunfähigen, z. B. an einen Minderjährigen, kann nicht rechtswirksam zugestellt werden (BGH, Urteil vom 22. Dezember 1982 – V ZR 89/80 – BGHZ 86, 189), gleichgültig, ob der Gemeinde die Geschäftsunfähigkeit des Betroffenen bekannt ist oder nicht. Liegen hinreichende Anhaltspunkte vor, um an der Geschäftsfähigkeit des Drittschuldners zu zweifeln, kann der Gerichtsvollzieher oder der mit der Zustellung beauftragte Beamte die Zustellung an den Empfänger ablehnen (LG Saarbrücken, Beschluss vom 6. September 2019 – 5 T 274/18 – DGVZ 2018, 253 = Rpfleger 2019, 147).



Die Auswahl unter den verschiedenen Zustellungsarten steht im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde. Eine Zustellung durch die Post liegt nahe, wenn der Empfänger außerhalb der Gemeinde wohnt; die Zustellung im Selbstbetrieb bietet sich an, wenn es auf eine schnelle, von möglichen Verzögerungen des Postlaufs unabhängige Durchführung ankommt. Ein Zustellungsbeamter, der entgegen den gesetzlichen Vorschriften eine Zustellung falsch bewirkt, verletzt eine Amtspflicht, die ihm sowohl dem Absender als auch dem Empfänger gegenüber obliegt. Die Heilung des Zustellungsmangels nach § 189 ZPO wirkt sich nicht

auf das Vorliegen einer Amtspflichtverletzung aus, sondern ist allein für den Eintritt und Umfang eines ersatzfähigen Schadens von Bedeutung (BGH, Beschluss vom 21. Februar 2019 – III ZR 115/18 – DGVZ 2019, 99 = Rpfleger 2019, 407).

#### 1.2.2.4 Zustellung speziell im Verwaltungsvollstreckungsverfahren

Aufgrund der Verwaltungsvollstreckungsgesetze ist z. B. insbesondere die Zustellung angeordnet:

- a) bei der Pfändung einer Geld- oder Sachforderung und ihrer Einziehung,
- b) bei der Pfändung anderer Vermögensrechte,
- c) bei Arrestanordnungen und
- d) bei Zwangsmittelandrohungen.

#### 1.2.2.5 Behördliche Anordnung

Wann eine Behörde über den Zustellungszwang hinaus eine Zustellung für notwendig erachtet, ergibt sich aus der Bedeutung des Schriftstücks.

Eine behördliche Anordnung zur Zustellung wird vor allem in Frage kommen bei

- a) belastenden Verwaltungsakten gegenüber Pflichtigen, die wiederholt den Erhalt von gewöhnlichen Postsendungen bestritten haben,
- b) Ladungen und Terminbestimmungen,
- c) Übersendung wichtiger Urkunden (z. B. Bürgschaftserklärungen bzw. -urkunden usw.),
- d) in den Fällen, in denen die Bedeutung des Schriftstückes die Zustellung notwendig erscheinen lässt.

Lässt sich die formgerechte Zustellung eines Dokuments nicht nachweisen oder ist es unter Verletzung zwingender Zustellungsvorschriften zugegangen, so gilt es als in dem Zeitpunkt zugestellt, in dem es dem Empfangsberechtigten tatsächlich zugegangen ist (§ 8 VwZG). Bei elektronischer Zustellung nach § 5 Abs. 5 VwZG ist das der Zeitpunkt, in dem der Empfänger das Empfangsbekenntnis zurückgesandt hat.

#### 1.2.2.6 Rechtsnatur der Anordnung der Zustellung



Die Anordnung einer förmlichen Zustellung stellt mangels eigenen Regelungsinhalts keinen Verwaltungsakt dar (BFH vom 22. November 1990, BFH, NV 1991,

335). Die Behörde ist deshalb nicht verpflichtet, die tragenden Erwägungen ihrer Ermessensentscheidung über die Art der Zustellung schriftlich in besonderer Form in den Akten niederzulegen. Es genügt, dass ihr Wille, das betreffende Dokument durch förmliche Zustellung zu übermitteln, in anderer Weise aus dem Akteninhalt deutlich wird (BFH vom 16. März 2000, BStBl. II S. 520). Dem ist z. B. schon genügt, wenn der zuständige Sachbearbeiter die Postzustellungsurkunde für die Schätzungsbescheide selbst ausgefüllt hat. In Zusammenschau mit dem übrigen Akteninhalt ist dann hinreichend dokumentiert, dass sich der Bekanntgabewille auch auf die besondere Art der Bekanntgabe erstreckt.

### 1.2.2.7 Zustellung an einen Bevollmächtigten

#### Allgemeines

Nach § 7 Abs. 1 VwZG können Zustellungen an den allgemein oder für bestimmte Angelegenheiten bestellten Vertreter gerichtet werden; bei Vorlage einer schriftlichen Vollmacht ist die Gemeinde sogar zur Zustellung an den Vertreter verpflichtet.

Erteilt wird die Vollmacht durch Erklärung gegenüber dem zu Bevollmächtigten oder dem Dritten, dem gegenüber die Vertretung stattfinden soll (§ 167 Abs. 1 BGB). Sie kann grundsätzlich formlos und u. U. auch stillschweigend erteilt werden (BGH, Beschluss vom 12. Juli 1990 – X ZB 32/89 – BGHZ 112, 157 = MDR 1991, 48). Die Grundsätze über die Anscheinsvollmacht gelten dem Rechtsgedanken nach auch im öffentlichen Recht und damit auch für die Verwaltungszustellung, es sei denn, es ergibt sich aus bestimmten Vorschriften etwas anderes (Hess. VGH, Beschluss vom 9. Februar 1987 – 4 TH 1615/84 – NVwZ 1987, 898; VGH BW, Urteil vom 29. September 1988 – 3 S 2976/87 – NVwZ-RR 1989, 597).



Die Vollmacht erlischt nach Maßgabe des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses (§ 168 Satz 1 BGB), mit dem Tod des Bevollmächtigten (BFH, Beschluss vom 7. Juni 2004 – IV B 54/02 – BFH/NV 2004, 1537) oder durch Widerruf (§ 168 Satz 2 BGB).

Die Vollmacht muss sich wenigstens auch auf das betreffende Verfahren erstrecken; eine für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren erteilte Vollmacht schließt nicht automatisch die Vollmacht für ein davon selbstständiges Verwaltungs- oder Klageverfahren ein. Der Umfang einer Spezialvollmacht ist ggf. durch Auslegung zu ermitteln (BVerwG, Urteil vom 15. Januar 1988 – 8 C 8/86 – NJW 1988, 1612).

Es ist aber ratsam, sich eine Zustellungsvollmacht in Papierform vorlegen zu lassen und diese zu den Akten zu nehmen, damit im Zweifel nachgewiesen werden kann, dass die Zustellung an den richtigen Empfänger veranlasst wurde.

Wird an eine Person zugestellt, für die eine rechtliche Betreuung (§§ 1814 ff. BGB) besteht, ist dem Betreuer gem. § 170a ZPO eine Abschrift des zugestellten Dokuments mitzuteilen, soweit er bekannt ist und sein Aufgabenkreis betroffen ist. Erfolgt die Zustellung an den Betreuer, dann muss dem Betreuten eine Abschrift zugesandt werden.

### Wahl des Zustellungsadressaten

Im abgabenrechtlichen Verfahren ist die Zustellung an den Bevollmächtigten teils fakultativ, teils obligatorisch.

Im Regelfall muss die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob sie dem Steuerpflichtigen selbst bzw. sonstigen Abgabepflichtigen oder seinem Bevollmächtigten zustellt. Diese Ermächtigung gibt ihr aber keine reine Wahlfreiheit; sie erfordert unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) insbesondere gleiche Entscheidungen bei vergleichbaren Sachverhalten (BGH vom 30. Oktober 1990, GRUR 1991, 814). So darf die Gemeinde den Zustellungsempfänger nicht während des Verfahrens willkürlich wechseln. Hat sie sich bisher ständig an den Bevollmächtigten gewandt, so müssen wichtige, aktenkundig zu machende Gründe für eine unmittelbare Zustellung an den Beteiligten vorliegen (BFH, DB 1965, 1311).

Die Gemeinde muss nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob sie den Verwaltungsakt dem Beteiligten selbst oder seinem Bevollmächtigten zustellt. Sie hat kein Wahlrecht mehr, wenn der Beteiligte ihr ausdrücklich mitgeteilt hat, dass er einen bestimmten Vertreter auch zur Entgegennahme von Verwaltungsakten ermächtigt.



Das Wahlrecht der Gemeinde entfällt, wenn der Bevollmächtigte eine schriftliche Vollmacht vorgelegt hat (§ 7 Abs. 1 Satz 2 VwZG; dazu BVerwG vom 15. Januar 1988, NJW 1988, 1612) und die Vorlage dem die Zustellung veranlassenden Bediensteten bekannt war oder hätte bekannt sein müssen (OVG Berlin, NVwZ-RR 1989, 510). Ebenso ist der Fall behandelt worden, dass der Beteiligte gegenüber der Behörde persönlich seinen Vertreter auch zur Entgegennahme von Zustellungen ermächtigt hat (BFH, HFR 1962, 351). Zeigt der Bevollmächtigte seine Vollmacht nur an, ohne sie urkundlich nachzuweisen, so muss die Gemeinde entweder auf die Vorlage der schriftlichen Vollmacht verzichten oder dem Bevollmächtigten eine Frist für die Vorlage der Vollmacht setzen. Ohne eine derartige Fristsetzung setzt die Zustellung unmittelbar an den Vertreter die Rechtsbehelfsfrist nicht in Lauf (vgl. dazu Engelhardt/App, Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz, 8. Auflage, § 7 VwZG Rn. 6 m. w. N.).

### Zustellungsbevollmächtigter für mehrere Beteiligte

Tritt ein Zustellungsbevollmächtigter gegenüber der Behörde für mehrere Beteiligte auf, braucht nur einmal zugestellt zu werden; hierbei sind jedoch so viele Ausfertigungen oder Abschriften zuzustellen, als Beteiligte vorhanden sind. Der Zustellungsbevollmächtigte unterscheidet sich von dem Verfahrensbevollmächtigten i. S. d. § 7 Abs. 1 VwZG dadurch, dass er zu rechtlichen Schritten nicht befugt ist, sondern nur eine reine Empfangsadresse darstellt (Sadler, § 7 VwZG Rn. 18). Deshalb muss sichergestellt werden, dass jeder der Vertretenen von dem Zustellungsbevollmächtigten eine Ausfertigung des zugestellten Schriftstücks erhält. Der Verfahrensbevollmächtigte betreibt hingegen das Verfahren, sodass es ausreicht, wenn er für die von ihm Vertretenen nur eine Ausfertigung erhält; es ist ihm überlassen, diese in geeigneter Weise zu unterrichten.

Die Behörde muss in diesen Fällen deutlich machen, dass die Zustellung an den Bevollmächtigten mit Wirkung für die (übrigen) Beteiligten erfolgt, damit er erkennt, dass er das Schriftstück (auch) in seiner Eigenschaft als Vertreter entgegennimmt (VGH BW, Urteil vom 29. September 1988 – 3 S 2976/87 – NVwZ-RR 1989, 597).

#### 1.2.2.8 Zustellung durch die Post mittels Zustellungsurkunde

##### Allgemeines

Die Zustellung durch die Post mit Zustellungsurkunde ist in § 3 VwZG geregelt. Mit der nach § 3 Abs. 3 VwZG i. V. m. den §§ 177 bis 181 ZPO möglichen Ersatzzustellung ist die Zustellung mit Postzustellungsurkunde die für die Behördenpraxis effektivste und daher auch gebräuchlichste Form der Zustellung.



Die Postzustellungsurkunde begründet als öffentliche Urkunde nach den §§ 418, 415 ZPO den vollen Beweis für die darin beurkundeten Tatsachen, also die ordnungsgemäße Zustellung an den Empfänger. Nach § 418 Abs. 2 ZPO ist der Beweis der Unrichtigkeit der bezeugten Tatsachen zulässig. Zur Führung des Gegenbeweises ist der volle Beweis der Urkundenunrichtigkeit erforderlich, sofern nicht das Gesetz eine Glaubhaftmachung ausdrücklich ausreichen lässt. Dazu genügt es allerdings nicht, wenn der Adressat der Zustellung schlicht behauptet, das Schriftstück nicht erhalten zu haben. Dies folgt bereits daraus, dass es für die Wirksamkeit der Zustellung nicht darauf ankommt, ob und wann er das Dokument seiner Empfangsvorrichtung entnommen und ob er es tatsächlich zu Kenntnis genommen hat (OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 22. Mai 2025 – 9 U 73/24 – DGVZ 2026, 40). Der Beweis der Unrichtigkeit der in der Zustellungsurkunde bezeugten Tatsachen erfordert vielmehr den vollen Beweis eines anderen als des beurkundeten Geschehens, der damit ein Fehlverhalten des Zustellers und eine objektive Falschbeurkundung belegt (BGH, Urteil vom

10. November 2005 – III ZR 104/05 – DGVZ 2006, 47). Das zuzustellende Dokument ist mit Anschrift des Empfängers und mit der Bezeichnung der absendenden Dienststelle, einer Geschäftsnummer und einem Vordruck für die Zustellungsurkunde zu versehen.

Werden in einer Sendung mehrere zuzustellende Dokumente versandt, müssen sämtliche Geschäftsnummern angegeben werden, um die Beurkundungsfunktion auszulösen. Diejenigen, deren Geschäftsnummern nicht angegeben sind, sind nicht wirksam zugestellt. Das FG Baden-Württemberg (vom 7. November 1984, NVwZ 1986, 160) hat darauf hingewiesen, dass die Steuernummer ohne ergänzende Zusätze die Anforderungen, die bei einer förmlichen Zustellung an eine Geschäftsnummer zu stellen sind, nicht erfüllt.

Da die Geschäftsnummer die einzige urkundliche Beziehung zwischen der Postzustellungsurkunde und dem zuzustellenden Schriftstück darstellt, muss durch sie auf den Inhalt der Sendung geschlossen werden können. Es sind daher Zahlen- oder Buchstabenkombinationen zu verwenden, die gegebenenfalls noch ergänzt durch Kürzel oder Wörter, zusammen mit den Aufzeichnungen der Behörde über die Verschlüsselung eine Identifizierung des zuzustellenden Schriftstückes ermöglichen. Der BGH hatte bereits in seiner Entscheidung vom 23. Juni 1965 (MDR 1966, 44) erkannt, dass die Angabe einer unrichtigen Geschäftsnummer auf der von Amts wegen zuzustellenden Sendung deren Zustellung unwirksam macht. Dieser Auffassung hat sich auch der BFH in seinem Urteil vom 25. November 1997 (KKZ 2000, 21) angeschlossen.

§

Dass die von einem Postbediensteten aufgenommene Zustellungsurkunde die Wirkungen einer öffentlichen Urkunde entfaltet, ergibt sich aus der Verweisung von § 3 Abs. 2 Satz 1 VwZG auf § 182 Abs. 1 Satz 2 ZPO, der seinerseits auf § 418 ZPO weiterverweist. Als öffentliche Urkunde erbringt die Zustellungsurkunde vollen Beweis der in ihr bezeugten Tatsachen (BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1986, NJW 1986, 2127, 2128; BFH, NV 2007, 1465). Beurkundet der Zusteller, er habe die Mitteilung – „wie bei gewöhnlichen Briefen üblich – in den Hausbriefkasten eingelegt“, so begründet die Urkunde dafür vollen Beweis (BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1986, NJW 1986, 2127). Der Empfänger kann allerdings den Gegenbeweis der unrichtigen Beurkundung erbringen. Ein derartiger Beweis erfordert den vollen Beweis eines anderen Geschehensablaufs (OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 2. Juli 2025 – 9 U 75/24 – KKZ 2025, 239). Es genügt nicht, dass der andere Geschehensablauf substantiiert dargelegt wird. Der Beweisantrag muss nicht nur eine gewisse Wahrscheinlichkeit für die Unrichtigkeit der bezeugten Tatsachen darlegen, sondern eben das Gegenteil beweisen. Im entschiedenen Fall hatte der Schuldner nach der Zustellung eines pfändungs- und Überweisungsbeschlusses an Eides statt versichert, den zugrunde liegenden Vollstreckungstitel nie erhalten zu haben, ohne dies näher zu begründen oder zu beweisen. Das Oberlandesgericht hielt an der Beweiskraft der Zustellungsurkunde fest und sah den notwendigen Gegenbeweis als nicht erbracht an. Solange die Möglichkeit besteht, dass die Urkunde inhaltlich richtig ist, ist die Beweiswir-

kung nicht widerlegt (BSG, Beschluss vom 28. September 1998 – B 11 AL 83–98 – NVwZ-RR 1999, 352). Ist in der Postzustellungsurkunde bezeugt, dass die schriftliche Mitteilung nach § 182 ZPO „in den Hausbriefkasten eingelegt“ worden sei, so reicht die eidesstattliche Versicherung des Empfängers, er habe trotz täglicher Leerung des Briefkastens diese Mitteilung nicht vorgefunden, nicht aus (BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1986, NJW 1986, 2127, 2128). Die Beweiskraft der Zustellungsurkunde erstreckt sich bei der Ersatzzustellung allerdings nicht darauf, dass der Zustellungsempfänger unter der Zustellungsadresse wohnt (OLG Stuttgart, Urteil vom 13. Mai 2025 – 6 U 153/24 – DGVZ 2026, 37). Insoweit wird durch die Erklärung des Zustellungsbediensteten aber ein beweiskräftiges Indiz begründet, das indessen durch eine plausible und schlüssige Darstellung des Betroffenen entkräftet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 1991 – 2 BvR 511/89 – KKZ 1992, 195). Die Beweiskraft der Zustellungsurkunde wird beeinträchtigt, wenn im Adressfeld ohne besondere Begründung Änderungen vorgenommen werden (Kintz, JuS 1997, 1117). Sie entfällt ganz, wenn nicht auszuschließen ist, dass mit der im Adressfeld veränderten Zustellungsurkunde mehrere – erfolglose – Zustellungsversuche als Voraussetzung einer Niederlegung des zuzustellenden Schriftstücks beurkundet werden sollen (Hess. VGH, Urteil vom 12. September 1995 – 11 UE 1128/94 – NJW 1996, 1075).

Die Beweisvermutung erstreckt sich gem. OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 20. Februar 1997 – 22 W 11/97 – NJW-RR 1997, 956 auch auf folgende Punkte:

- Gebäude, in dem laut Postzustellungsurkunde die Zustellung versucht wurde, dient – zumindest auch – als Wohnraum.
- Gebäude ist mit einem Briefkasten ausgestattet, der wenigstens auch den Namen des in der Zustellungsurkunde bezeichneten Empfängers trägt.

Zur Beweiskraft der Postzustellungsurkunde gehört zwar nicht der Umstand, dass die zur Entgegennahme bereite Empfangsperson i. S. v. § 178 Abs. 1 Nr. 3 ZPO tatsächlich zum Empfang bevollmächtigt ist. War jedoch ein Mitarbeiter ausweislich der Urkunde bereit, ein Schriftstück zum Zwecke der Zustellung entgegenzunehmen, hat dies aber eine starke Indizwirkung für das Bestehen einer solchen Vollmacht. Diese Wirkung muss der Zustellungsadressat, der die Zustellung nicht gegen sich wirken lassen will, durch eine plausible und schlüssige Darstellung von abweichenden Tatsachen erschüttern (BGH, Beschluss vom 11. Juli 2018 – XII ZB 138/18 – Rpfleger 2018, 629).

Fehlt der Zustellungsurkunde die Unterschrift, die Beurkundung der Übergabe, der Vermerk über die Vornahme der Ersatzzustellung, die Bezeichnung der Person, der zugestellt wurde, die Angabe ihres Grundes oder des Ortes der Niederlegung, kann das darauf hindeuten, dass die Zustellung mangelhaft und damit unwirksam ist. Eine Unvollständigkeit der Angaben des Zustellers auf der Zustellungsurkunde führt aber nicht automatisch zur Unwirksamkeit des Zustellvorgangs an sich. Gemäß § 182 Abs. 1 Satz 1 ZPO dient die Zustellungsurkunde nur dem Nachweis der Zustellung und ist für die Zustellung nicht konstitutiv



(OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 8. Januar 2025 – 3 U 121/24 – DGVZ 2026, 38). Enthält die PZU keine eindeutige Eintragung über den Tag der Zustellung oder unterlässt der Postbedienstete den nach § 182 Abs. 2 Nr. 7 ZPO vorgeschriebenen Vermerk des Tages der Zustellung auf der Sendung, so ist die Zustellung ebenfalls nicht unwirksam. Haben sich nach der Bestätigung in der Postzustellungsurkunde auf dem Briefumschlag fälschlicherweise mehrere Geschäftsnummern befunden, so muss der Zustellungsempfänger unmittelbar nach der Zustellung die fehlende Übereinstimmung zwischen Aufschrift und Inhalt rügen; anderenfalls erbringt die Urkunde den Nachweis dafür, dass der Inhalt der Sendung den Angaben auf dem Briefumschlag entsprach. Eine Zustellung ist nicht schon deshalb unwirksam, weil die Hausnummer in der Postzustellungsurkunde unrichtig angegeben ist (OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 27. November 1997 – 20 W 442/95 – JurBüro 1998, 209).

Ist die Zustellungsurkunde verloren gegangen, so ändert dies nichts an der Wirksamkeit der Zustellung. Die Behörde ist aber voll beweispflichtig dafür, dass die Zustellung ordnungsmäßig bewirkt worden ist (BGH, Urteil vom 13. Januar 1981 – VI ZR 180/79 – VersR 1981, 447; OLG Düsseldorf, Urteil vom 20. April 2004 – I-20 U 172/03 – InVo 2005, 102; OLG Frankfurt/Main, Beschluss vom 8. Januar 2025 – 3 U 121/24 – DGVZ 2026, 38). Kann die Behörde in einem solchen Fall nicht nachweisen, dass und wann eine Entscheidung über einen außergerichtlichen Rechtsbehelf ordnungsgemäß zugestellt worden ist, steht aber fest, dass der Adressat sie erhalten hat, dann ist die Entscheidung wirksam; lediglich die Klagfrist wird nicht in Lauf gesetzt (BFH, Urteil vom 24. Oktober 1986 – VI R 70/82 – NVwZ 1988, 768).

Die Deutsche Post erhebt für den Postzustellungsauftrag 3,50 Euro inkl. Umsatzsteuer.

## Zustellungsort

§ 177 ZPO bestimmt, und zwar sowohl für die Zustellung durch die Post als auch für die Zustellung durch die Behörde selbst, dass dem Zustellungsempfänger nicht etwa nur in seiner Wohnung oder seinen Geschäftsräumen, auch nicht nur an seinem Wohnsitz oder Sitz zugestellt werden kann. Er muss die Zustellung überall entgegennehmen, wo er angetroffen wird (mit der Folge von § 179 ZPO). Eine Pflicht des mit der Zustellung betrauten Postbediensteten, den Zustellungsempfänger selbst aufzuspüren, ergibt sich daraus allerdings nicht (BVerwG, Urteil vom 9. Oktober 1973 – V C 110.72 – HFR 1974, 123; Carl, KKZ 1991, 41). Die §§ 178 bis 181 ZPO sehen eine geordnete Reihenfolge von Möglichkeiten der Ersatzzustellung vor und gelten sowohl für die Zustellung durch die Post als auch für die Zustellung durch die Behörde selbst. Die Ersatzzustellungen sind aber nur ortsgebunden möglich, weshalb an eine Ersatzperson nur in der Wohnung oder dem Geschäftsraum zugestellt werden kann, nicht aber auf der Straße, beim Einkauf oder in den Amtsräumen.

### 1.2.2.9 Ersatzzustellung bei Zustellung durch die Post und bei Zustellung durch die Behörde selbst

#### Voraussetzung

Wird eine Privatperson in Wohnung, Geschäftsraum oder Gemeinschaftseinrichtung nicht angetroffen, so kann die Zustellung an eine der in § 178 Abs. 1 ZPO genannten Personen erfolgen. Die Ersatzempfänger nach § 178 Abs. 1 ZPO sind zur Annahme verpflichtet, sodass auch bei ihrer Weigerung § 179 ZPO anzuwenden und das zuzustellende Schriftstück am Ort der Zustellung zurückzulassen ist.

Voraussetzung der Ersatzzustellung ist, dass die Person, der das betreffende Schriftstück zugestellt werden soll,

- in einer Wohnung,
- in den Geschäftsräumen oder
- in einer Gemeinschaftseinrichtung, in der sie wohnt,

nicht angetroffen wird (§ 3 Abs. 3 VwZG i. V. m. § 178 Abs. 1 ZPO), unter der weiteren Voraussetzung, dass sie sich noch am Leben befindet (Thomas/Putzo, ZPO, 47. Auflage 2026, § 178 Rn. 2). Das „Antreffen“ in diesem Sinne setzt eine tatsächliche Begegnung des Zustellers mit dem Zustellungsadressaten voraus. Darum ist der Zustellungsadressat auch dann nicht angetroffen worden, wenn er die Begegnung trotz Anwesenheit ablehnt oder an der Annahme des Schriftstücks durch Krankheit oder dringende Inanspruchnahme durch andere Dinge verhindert ist (Thomas/Putzo, ZPO, 47. Auflage 2026, § 178 Rn. 5).

Ein Nichtantreffen der Person, an die zugestellt werden soll, ist auch anzunehmen, wenn auf das Klingeln an der Haus-/Wohnungstür nicht reagiert wird. Der Adressat wird auch dann nicht angetroffen, wenn er an der Annahme z. B. wegen Erkrankung gehindert ist. Behauptet der Zustellungsadressat, an COVID-19 erkrankt und daher an der Annahme des Schriftstücks verhindert zu sein, ist eine Ersatzzustellung i. S. v. § 180 ZPO vorzunehmen. Gleiches gilt, wenn sich der Zustellungsadressat in einer behördlich angeordneten Quarantäne befindet (Bellardita, DGVZ 2021, 77).

#### Ersatzzustellung in der Wohnung

In der Wohnung darf das zuzustellende Schriftstück sodann folgenden Personen übergeben werden (§ 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO):

- a) einem erwachsenen Familienangehörigen, wobei erwachsen nicht inhaltsgleich mit volljährig ist, aber regelmäßig ein Mindestalter von vierzehn Jahren voraussetzt (Thomas/Putzo, ZPO, 47. Auflage 2026, § 178 Rn. 11),
- b) einer in der Familie beschäftigten Person oder
- c) einem erwachsenen ständigen Mitbewohner.

Nur wenn weder der Empfänger noch eine der genannten Ersatzpersonen am Zustellungsort angetroffen wird, kann die Zustellung durch Einlegen in den Briefkasten erfolgen (§ 180 ZPO). Selbst das Einlegen in ein Postfach ist jedenfalls dann eine für den Postempfang vorgesehene Vorrichtung i. S. v. § 180 Satz 1 ZPO, wenn eine Wohnanschrift desjenigen, dem zugestellt werden soll, unbekannt oder nicht vorhanden ist (BGH, Beschluss vom 14. Juni 2012 – V ZB 182/11 – Rpfleger 2012, 702).

Familienangehörige sind im Sinne der Regelung nicht nur Personen, mit denen ein familienrechtliches Verhältnis besteht (BGH, Beschluss vom 4. Juni 1997 – XII ARZ 13/97 – NJW-RR 1997, 1161); es reicht auch z. B. die Stellung als Verschwägerter (Zöller/Schultzky, ZPO, 36. Auflage 2026, § 178 ZPO Rn. 8). Anders als nach früherer Rechtslage braucht der Familienangehörige nicht dauerhaft in den Hausstand des Zustellungsadressaten eingegliedert zu sein.

Um eine „in der Familie beschäftigte“ Person handelt es sich, wenn die Beschäftigung auf Dauer besteht (VGH München, Urteil vom 6. August 1990 – 6 B 8801747 – NJW 1991, 1249). Unzulässig ist allerdings die Ersatzzustellung an einen zufällig anwesenden Handwerker, der nur kurzzeitig tätig ist, oder eine Person (z. B. Nachbar), die bei Abwesenheit des Adressaten nur die Post entgegennimmt und die Wohnung kontrolliert (OLG Nürnberg, Beschluss vom 7. Mai 1997 – 9 W 897–97 – NJW-RR 1998, 495).

Eine bloße Aushilfe reicht nicht aus (Anders/Gehle, ZPO, 84. Auflage 2026, § 178 Rn. 13). Auch eine Hausangestellte kann zu den in der Familie beschäftigten Personen zählen (FG Berlin, Urteil vom 21. September 1984 – III 574/83 – EFG 1985, 319), und zwar auch im Haushalt eines Alleinlebenden. Es kommt nicht darauf an, ob die beschäftigte Person vom Zustellungsadressaten selbst oder z. B. von seinem Ehegatten angestellt worden ist (FG Berlin, Urteil vom 21. September 1984 – III 574/83 – EFG 1985, 319). Ausreichend ist auch ein lediglich faktisches Dienstverhältnis aus Gefälligkeit ohne Entgelt unter Verwandten (OLG Hamm, Beschluss vom 19. Februar 1982 – 6 Ss OWi 1705/81 – NJW 1983, 694). Bei der in der Familie beschäftigten Person muss es sich um eine „erwachsene“ Person im Sinne des Zustellungsrechts handeln; dies lässt sich aus § 113 BGB herleiten (Thomas/Putzo, ZPO, 47. Auflage 2026, § 178 Rn. 12).

Ständige Mitbewohner i. S. v. § 178 Abs. 1 Nr. 1 ZPO sind alle Personen, die mit dem Adressaten auf Dauer einen gemeinsamen Haushalt führen. Abzustellen ist insofern auf das erforderliche besondere Vertrauensverhältnis zwischen Adressat und Ersatzempfänger. Der erwachsene ständige Mitbewohner braucht dabei nicht zur Familie zu gehören (Anders/Gehle, ZPO, 84. Auflage 2026, § 178 Rn. 14). Damit ist die Zustellung bei nichtehelichen Lebensgemeinschaften und bei Wohngemeinschaften an alle in der Wohnung lebenden erwachsenen Personen möglich.

# 1.4 Rechtsbehelfe und Vollstreckungsschutz

## Inhalt

|          |                                                                                |       |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1.4.1    | Rechtsbehelfe gegen Anordnungen und Maßnahmen der Vollstreckungsbehörden ..... | 1     |
| 1.4.1.1  | Allgemeines .....                                                              | 1     |
| 1.4.1.2  | Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsgrundlage .....        | 2     |
| 1.4.1.3  | Rechtsbehelfe gegen die Vollstreckung als solche .....                         | 4     |
| 1.4.1.4  | Rechtsschutz gegen einzelne Vollstreckungsmaßnahmen .....                      | 12/1  |
| 1.4.1.5  | Widerspruchsverfahren .....                                                    | 15    |
| 1.4.1.6  | Verfahren vor den Verwaltungsgerichten .....                                   | 34    |
| 1.4.1.7  | Vorbeugender Rechtsschutz .....                                                | 55    |
| 1.4.1.8  | Nachfolgender Rechtsschutz .....                                               | 55    |
| 1.4.1.9  | Rechte Dritter und Drittwiderspruchsklage .....                                | 55    |
| 1.4.1.10 | Aufschiebende Wirkung .....                                                    | 60/8  |
| 1.4.1.11 | Vollstreckung aufgrund besonderer Rechtsgrundlagen ..                          | 60/13 |
| 1.4.2    | Behördenzuständigkeit .....                                                    | 68    |
| 1.4.2.1  | Begriff und Arten der Zuständigkeit .....                                      | 68    |
| 1.4.2.2  | Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörden .....                                 | 70    |
| 1.4.2.3  | Organisation der Vollstreckungsbehörden .....                                  | 71    |
| 1.4.3    | Vollstreckungsschutz .....                                                     | 72    |
| 1.4.3.1  | Allgemeines .....                                                              | 72    |
| 1.4.3.2  | Widerspruch .....                                                              | 80/1  |
| 1.4.3.3  | Antrag auf Aussetzung der Vollziehung .....                                    | 81    |
| 1.4.3.4  | Vollstreckungsaufschub .....                                                   | 88    |
| 1.4.3.5  | Weitere Vollstreckungsschutzbestimmungen .....                                 | 92    |
| 1.4.4    | Beiträge und Rechtsprechung in der KKZ .....                                   | 93    |
| 1.4.4.1  | Beiträge .....                                                                 | 93    |
| 1.4.4.2  | Rechtsprechung .....                                                           | 97    |



## 1.4 Rechtsbehelfe und Vollstreckungsschutz

### 1.4.1 Rechtsbehelfe gegen Anordnungen und Maßnahmen der Vollstreckungsbehörden

#### 1.4.1.1 Allgemeines

Das Vollstreckungsverfahren ist ein selbständiges Verwaltungsverfahren, das von dem Verwaltungsverfahren zur Schaffung des Grundverwaltungsakts zu unterscheiden ist. Auch das Vollstreckungsverfahren stellt indes Ausübung öffentlicher Gewalt dar, sodass der Vollstreckungsschuldner Anspruch auf effektiven gerichtlichen (Art. 19 Abs. 4 GG) und ggf. vorgerichtlichen Rechtsschutz hat.

Der Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden richtet sich nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechtsschutzes; so § 40 Abs. 1 VwGO, der den Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind (vgl. Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, § 21 Rn. 7 und 18).



Soweit Vollstreckungsmaßnahmen Verwaltungsakte sind, wie z.B. eine Pfändungsverfügung oder die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes, sind gegen sie Widerspruch und Anfechtungsklage möglich (§ 68 Abs. 1, § 42 Abs. 1 VwGO).

Ein geschlossenes Rechtsschutzsystem liegt im Bereich des Verwaltungszwangs nicht vor. Stets zu unterscheiden ist aber zwischen der Anfechtung des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes und der Anfechtung der Verwaltungszwangsmaßnahmen selbst. In Anlehnung an die möglichen Rechtsbehelfe in der Zwangsvollstreckung nach der ZPO wird allgemein zwischen Einwendungen, die sich gegen einen Verfahrensverstoß bei der Zwangsvollstreckung richten (vgl. § 766 ZPO), und Einwendungen gegen den zu vollstreckenden materiellrechtlichen Anspruch (vgl. § 767 ZPO) unterschieden. Nach dem Gegenstand der Rüge und dem Rechtsschutzziel des Antragstellers lassen sich im Verwaltungsverfahren folgende Einwendungen unterscheiden, die für die Art der Rechtsschutzgewährung von ausschlaggebender Bedeutung sind:

- a) Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt können im Zusammenhang mit dem Vollstreckungsverfahren nur erhoben werden, solange dieser noch anfechtbar ist. Nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des zu vollziehenden Verwaltungsakts kann dessen Rechtswidrigkeit nicht mehr mit Rechtsbehelfen gegen einzelne Vollstreckungsakte geltend gemacht werden. Einwendungen

gegen die Vollstreckungsgrundlage selbst sind vielmehr außerhalb des Vollstreckungsverfahrens mit den dafür zugelassenen Rechtsbehelfen zu verfolgen, da andernfalls die Anfechtungsfristen der VwGO gegenstandslos wären (Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, 1997, S. 101). Ist der Grundverwaltungsakt bestandskräftig geworden, kann der Pflichtige nur versuchen, durch einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) und nach erfolglosem Vorverfahren mit einer Verpflichtungsklage auf Rücknahme des Grundverwaltungsaktes bzw. auf Erlass eines günstigeren Zweitbescheids den zu vollstreckenden Verwaltungsakt zu beseitigen (App/Wettlaufer, Verwaltungsvollstreckungsrecht, 3. Auflage, § 40 Rn. 1).

- b) Der Vollstreckungsschuldner wendet sich gegen die Vollstreckung als solche, d. h. er macht geltend, dass gegen ihn von vornherein überhaupt nicht vollstreckt werden dürfe.
- c) Der Vollstreckungsschuldner wendet sich gegen eine einzelne Vollstreckungsmaßnahme. Gegen sie kann er vorbringen:
  - Es habe (wie oben unter b) überhaupt nicht vollstreckt werden dürfen; somit sei auch die betreffende Einzelmaßnahme rechtswidrig.
  - Die Vollstreckung als solche möge zwar zulässig sein, die konkrete Vollstreckungsmaßnahme hätte jedoch nicht ergriffen werden dürfen.

#### 1.4.1.2 Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsgrundlage

Ein großer Teil der bei der Verwaltungsbehörde eingehenden Einwendungen richtet sich nicht gegen deren Anordnungen und Maßnahmen, sondern gegen die Rechtmäßigkeit der Forderung, die vollstreckt werden soll. So hat das OVG NRW am 14. Juli 2014 (12 E 726/14 – KKZ 2015, 137; so auch Nds. OVG vom 2. Februar 2013 – 4 LA 245/13 – KKZ 2018, 18) entschieden, dass, soweit sich der Kläger nicht gegen die zu vollstreckende Geldforderung, sondern gegen die Art und Weise der Zwangsvollstreckung wendet, nicht nach dem materiellen Recht (hier: Sozialhilferecht), sondern nach dem anzuwendenden Verwaltungsvollstreckungsgesetz richtet.

Trotzdem können sie, wenn sie als Rechtsbehelf gegen den Leistungsbescheid (Verwaltungsakt) noch zulässig sind, Einfluss auf den Fortgang der Vollstreckungsmaßnahmen haben.

Rechtsbehelfe gegen Leistungsbescheide, mit denen öffentlich-rechtliche Abgaben und Kosten angefordert werden, haben gem. § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zwar keine aufschiebende Wirkung. Trotzdem sollte die Kasse in derartigen Fällen mit der zuständigen anderen Verwaltungsstelle (Fachamt) abwägen und prüfen, ob weitere Zwangsmaßnahmen vor einer rechtskräftigen Entscheidung