

Bleibendes im Wandel: Das VwVfG im 21. Jahrhundert

Von RA und VorsRiOVG a.D. Prof. Dr. Ulrich Ramsauer,
Herausgeber des Kommentars Kopp/Ramsauer, VwVfG



Im Mai 1976 wurde das VwVfG erlassen. Nur wenige Monate später, noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1977, erschien die erste Auflage des von F.O. Kopp geschaffenen Kommentars zum VwVfG. Nunmehr, bald fünf Jahrzehnte später, erlebt der Kommentar seine 20. Auflage.

Bei Erlass des VwVfG gab es nicht wenige Stimmen, die das Gesetz für überflüssig hielten oder den Verlust der für die Verwaltungspraxis erforderlichen Flexibilität befürchteten. Anderen wiederum ging das Gesetz nicht weit genug; sie hätten gern weiterreichende Regelungen gesehen. Die Praxis hat die Kritiker widerlegt. Das VwVfG ist im Lauf der Zeit zu einer Art Grundgesetz für rechtsstaatliche Verwaltungsverfahren geworden. Die Länder haben ihre Verwaltungsverfahrensgesetze von Anfang an am VwVfG orientiert und weitgehend wortgleiche Regelungen erlassen. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, erforderliche Änderungen untereinander abzustimmen. Dies hat zu der außerordentlichen Stabilität der Vorschriften des VwVfG beigetragen. In den fast fünf Jahrzehnten seit seinem Erlass ist es zu vergleichsweise wenigen substantiellen Änderungen gekommen, obwohl sich die öffentliche Verwaltung und das im übrigen für sie maßgebliche Recht wesentlich weiterentwickelt haben.

Man bedenke, welche gewaltigen Änderungen sich allein in den letzten beiden Jahrzehnten für die Verwaltungspraxis ergeben haben: Verwaltungsvorgänge werden heute weitgehend elektronisch abgewickelt und in Datenbanken gespeichert; Behörden sind untereinander vernetzt, über Bürgerportale werden Informationen bereitgestellt und Mitteilungen ausgetauscht. Die vollständige Digitalisierung der Verwaltung einschließlich einer elektronischen Aktenführung ohne Medienbrüche steht bevor. Die deutschen Behörden sind zudem Teil eines europäischen Verwaltungsverbundes geworden, in dem sie mit Verwaltungseinheiten anderer Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission und ihren Einrichtungen zusammenarbeiten müssen. Der Einfluss der Europäischen Union hat auch sonst vor dem nationalen Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht nicht halt gemacht.

Aufgabe einer praxisgerechten und schlagkräftigen Kommentierung des VwVfG ist es naturgemäß in erster Linie, die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes in einer für sämtliche Nutzergruppen (Verwaltung, Anwaltschaft, Justiz, Universität) verständlichen und verlässlichen Weise zu erläutern, Literatur und Rechtsprechung umfassend und auf neuestem Stand auszuwerten und ggfs. kritisch zu beleuchten. Dabei darf ein moderner Kommentar indes nicht stehenbleiben. Er muss darüber hinaus erstens berücksichtigen, dass es im

Fachrecht eine Fülle von Verfahrensregelungen gibt, die von den Grundnormen des VwVfG abweichen und wegen des Subsidiaritätsprinzips vorrangig anzuwenden sind. Zweitens muss der Kommentar die Modifikationen erläutern, die im Hinblick auf die Anforderungen des Unionsrechts geboten sind. Und drittens muss auch die zunehmende Zahl selbständiger Kodifikationen originären Verfahrensrechts berücksichtigt werden. Beispielhaft sei hier nur auf die Gesetzeswerke verwiesen, die für Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Informationsfreiheit, die elektronische Datenverarbeitung und den Schutz persönlicher Daten verfahrensrechtliche Regelungen treffen. Auch wenn diese nicht in das VwVfG integriert wurden, so gehören sie doch zum Verwaltungsverfahrenrecht und müssen in einer bedarfsgerechten Kommentierung des VwVfG jedenfalls in Grundzügen Berücksichtigung finden. Es gilt also: Auch wenn das VwVfG selbst sich seit der letzten Auflage kaum geändert hat, liegt die Messlatte hoch, an der sich die 20. Jubiläumsauflage messen lassen will. Diesem äußerst anspruchsvollen Standard fühlen sich Verlag, Herausgeber und Autoren auch für die Zukunft verpflichtet.