

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1481

**Der Vertreter
des Öffentlichen Interesses
in der VwGO**

Von

Oliver Wolters



Duncker & Humblot · Berlin

OLIVER WOLTERS

Der Vertreter des Öffentlichen Interesses
in der VwGO

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1481

Der Vertreter des Öffentlichen Interesses in der VwGO

Von

Oliver Wolters



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18599-3 (Print)
ISBN 978-3-428-58599-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Mit dem Vertreter des öffentlichen Interesses sieht die VwGO neben Kläger, Beklagtem, Beigeladenem und Richter einen weiteren Prozessbeteiligten an verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor. Dies wirft die grundlegende Frage auf, ob für diese Einrichtung neben den übrigen Prozessbeteiligten im deutschen Verwaltungsprozessrecht überhaupt Raum und Bedarf bestehen.

Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten, indem sie zunächst die gesetzliche Konzeption des Vertreters des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht untersucht. Neben diesem theoretischen Ansatz beleuchtet sie aber auch seine heutige Organisation sowie seine derzeitige praktische Tätigkeit. Auf dieser Grundlage diskutiert sie die Existenzberechtigung des Vertreters des öffentlichen Interesses, wobei sie sowohl auf die bereits in der Vergangenheit ins Feld geführten Argumente als auch auf die Erkenntnisse hinsichtlich seiner heutigen Konzeption und Arbeitsweise eingeht.

Die Arbeit ist im Sommersemester 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden. Stand der zitierten Rechtsprechung und Literatur ist grundsätzlich März 2021. In Einzelfällen wurden neuere Veröffentlichungen bis März 2022 berücksichtigt.

Besonders möchte ich zunächst Herrn Professor Dr. Fabian Wittreck danken, der die vorliegende Doktorarbeit betreut und durch seine Anregungen erheblich gefördert hat. Danken möchte ich außerdem Herrn Professor Dr. Marcel Krumm für die Erstellung des Zweitgutachtens. Darüber hinaus gilt mein Dank Herrn Ministerialrat Hubertus Rybak, der mir sehr hilfreiche Informationen über Organisation und Arbeitsweise des Vertreters des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung gestellt hat. Ebenfalls danken möchte ich der Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung, die mich während der Zeit der Ausarbeitung der Dissertation mit einem Promotionsstipendium gefördert hat, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat für die freundliche Prüfung meines Antrags auf Druckkostenzuschuss und die vorläufige Förderungszusage sowie meinen Eltern, die mich in meiner Absicht zu promovieren und in der Zeit der Erstellung der Arbeit sehr unterstützt haben.

Münster, im März 2022

Oliver Wolters

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
B. Aufgaben des Vertreters des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht	17
I. Unterstützung des Gerichts bei der Rechtsfindung	18
1. Bedeutung der Revisionsinstanz für die Rechtsfortbildung	19
2. Vermittlung von Hintergrundinformationen	20
II. Vertretung übergeordneter Interessen des Gemeinwohls im Verfahren ..	21
1. Begründung eines Doppelauftrags, der über die bloße Rechtsdurchsetzung hinausgeht	22
2. Inhalt der vom VBI vorzubringenden Gemeinwohlaspekte	22
3. Abgrenzung des Vorbringens von Gemeinwohlaspekten und der Rechtsdurchsetzung	23
4. Diskrepanz zwischen grundsätzlichen Interessenkonflikten und Parteiprozess	24
a) Regelungsgegenstände von Privatrecht und Verwaltungsrecht ..	25
b) Auswirkung auf die Tätigkeit des VBI	27
5. Vertretung konkurrierender öffentlicher Interessen	28
6. Einfluss der Bundesregierung auf den VBI	29
a) Weisungsgebundenheit als wichtiger Faktor für die Aufgaben ..	29
b) Strikte Abhängigkeit von der Bundesregierung	30
c) Inhaltliche Unabhängigkeit des VBI	32
d) Öffentliches Interesse als gesamtstaatliche Perspektive des VBI	32
e) Abgrenzung zu den VöI auf Grundlage von § 36 Abs. 1 S. 1 VwGO	37
7. Kontroll- und Wächterfunktion des VBI	38
III. Entlastung und Beschleunigung gerichtlicher Verfahren	39
IV. Vermittlung von Informationen und Beratung	41
C. Der Begriff des öffentlichen Interesses	43
I. Die subjektive Komponente des öffentlichen Interesses	44
II. Die objektive Komponente des öffentlichen Interesses	47
III. Schlussfolgerungen für die Aufgabe des VBI	49
IV. Bezug von Rechtsprechung und Verwaltung zum öffentlichen Interesse	52
V. „Öffentliches Interesse“ als Rechtsbegriff	54
D. Prozessuale Stellung des VBI	55
I. Das Erfordernis einer Beteiligungserklärung	56
1. Informationspflicht des Gerichts	56

2.	Akteneinsichtsrecht gemäß § 100 Abs. 1 VwGO?	56
3.	Abgabe einer Beteiligungserklärung	58
a)	Generelle Beteiligungsverzichtserklärung	59
b)	Generelle Beteiligungserklärung	60
c)	Auswirkungen eines Beteiligungsverzichts auf die gerichtliche Informationspflicht	60
4.	Verfahren, an denen sich der VBI beteiligen kann	62
5.	Das Erfordernis eines bereits anhängigen Verfahrens für die Beteiligung	62
II.	Rechte des VöI im Gerichtsverfahren	64
1.	Antragsrecht	64
2.	Beschränkungen durch die fehlende Dispositionsbefugnis	65
3.	Rechtsmittelbefugnis	66
a)	Befugnis des VöI, Anschlussrevision einzulegen	66
b)	Befugnis, Nichtigkeits- und Restitutionsklage zu erheben	67
c)	Befugnis, Anhörungsrüge zu erheben	67
aa)	Anhörungsrügen wegen der Rechtsverletzung eines anderen Beteiligten	67
bb)	Anhörungsrügen wegen Verletzung des eigenen rechtlichen Gehörs	71
4.	Vergleich mit der Rechtsstellung eines Beigeladenen	74
a)	Reichweite der Befugnis, eigene Anträge zu stellen	74
aa)	Beschränkung der Anträge auf den bereits anhängigen Streitgegenstand	75
bb)	Befugnis, über den bereits anhängigen Streitgegenstand hinauszugehen	75
cc)	Abstellen auf die subjektive Betroffenheit durch das Verfahren	77
b)	Unterschiedliche Beteiligungsvoraussetzungen bei VBI und notwendig Beigeladenem	78
c)	Unterschiedliche Befugnisse bezüglich der Reichweite der Anträge	78
d)	Gemeinsamkeit in der Beschränktheit der Dispositionsbefugnis	79
e)	Ergebnis	80
5.	Kritik an der gesetzlichen Konzeption des VBI als Beteiligter	80
E.	Der VöI als Besonderheit des Verwaltungsprozesses	83
I.	Vergleich zu Rechtsfiguren in anderen Verfahrensarten	83
1.	Finanzgerichtsbarkeit	83
a)	Funktion der Regelung in § 122 Abs. 2 FGO	83
b)	Prozessuale Befugnisse aufgrund dieser Regelung	85
c)	Erklärung für die von der Einrichtung des VöI abweichende Regelung in der Finanzgerichtsbarkeit	85
aa)	Nahezu ausschließliche Betroffenheit des Finanzressorts ..	86

bb) Gleich gelagerte den Verfahren zugrunde liegende Interessen der Beteiligten	86
cc) Geringere Komplexität des Abwägungsvorgangs zur Herausarbeitung des öffentlichen Interesses in finanzgerichtlichen Verfahren	87
d) Keine Vertretung des öffentlichen Interesses durch eine unabhängige Einrichtung	87
2. Sozialgerichtsbarkeit	88
a) Anwendungsbereich von § 75 Abs. 1 S. 2 SGG	88
b) Rechtsnatur von § 75 Abs. 1 S. 2 SGG	89
c) Das Beitrittsrecht gemäß § 75 Abs. 1 S. 2 SGG als Ersatz für den in der Sozialgerichtsbarkeit fehlenden VöI	90
aa) Ablehnung eines Äquivalents zum VöI	90
bb) § 75 Abs. 1 S. 2 SGG als Ersatz für den fehlenden VöI in der Sozialgerichtsbarkeit	91
d) Erklärung für die von der Einrichtung des VöI abweichende Regelung in der Sozialgerichtsbarkeit	92
aa) Gründe für die Ausgestaltung als Beitrittsrecht	92
bb) Erklärung für die inhaltliche Begrenztheit von § 75 Abs. 1 S. 2 SGG auf das soziale Entschädigungsrecht	93
(1) Sinn und Zweck sowie systematische Einordnung des sozialen Entschädigungsrechts	94
(2) Historische Entwicklung des sozialen Entschädigungsrechts	95
(3) Entbehrlichkeit einer besonderen Vertretung des öffentlichen Interesses in den übrigen Bereichen des Sozialrechts	95
3. Ordentliche Gerichtsbarkeit	96
a) Strafprozess	96
aa) Funktion der Staatsanwaltschaft im Strafprozess	97
(1) Ermittlungs- und Anklagefunktion	97
(2) Prozessuale Rechte der Staatsanwaltschaft im Hauptverfahren	100
(3) Vollstreckungsfunktion	101
bb) Gründe für die Bedeutung der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren	101
b) Zivilprozess	103
aa) Befugnisse der Staatsanwaltschaft im Zivilprozess	103
(1) Anfechtung der Ehelichkeit eines Kindes	104
(2) Klagebefugnis im Rahmen des Entmündigungsverfahrens	104
(3) Befugnis zur Erhebung der Ehenichtigkeitsklage	105
(4) Beteiligung in Verschollenheitssachen	106
bb) Bedeutung der Beteiligung an zivilgerichtlichen Verfahren für die Arbeit der Staatsanwaltschaft in der Praxis	106

cc)	Gründe für das Fehlen einer mit dem VöI vergleichbaren Institution in der Zivilgerichtsbarkeit	107
(1)	Bedeutung des öffentlichen Interesses für die Freiwillige Gerichtsbarkeit	107
(2)	Bedeutung des öffentlichen Interesses für die streitige Zivilgerichtsbarkeit	108
(3)	Gründe für die Abschaffung der meisten Befugnisse der Staatsanwaltschaft in der Zivilgerichtsbarkeit	111
II.	Einordnung des VöI im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor dem Hintergrund der Regelungen in den anderen Verfahrensarten	112
1.	Funktionen des Verwaltungsgerichtsprozesses	112
a)	Subjektive Funktion	112
b)	Objektive Funktion	113
2.	Konsequenzen der Funktionen des Verwaltungsgerichtsprozesses für die verfahrensrechtliche Ausgestaltung	115
a)	Einordnung der Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zwischen Zivilprozess und Strafverfahren	115
b)	Geltung des Untersuchungsgrundsatzes als Folge der Funktionen des Verwaltungsprozesses	116
aa)	Vorrang des Gesetzes gemäß Art. 20 Abs. 3 GG als Geltungsgrund	116
bb)	Ausgleich eines Ungleichgewichts zwischen den Beteiligten	117
cc)	Kritik an den vorgenannten Gründen für den Untersuchungsgrundsatz	118
dd)	Bezug des Verwaltungshandelns zum öffentlichen Interesse als Geltungsgrund	119
ee)	Stellungnahme zu den unterschiedlichen Ansichten	120
c)	Praktische Bedeutung der Unterscheidung zwischen Verhandlungs- und Untersuchungsgrundsatz	122
3.	Zusammenhang zwischen den prozessualen Grundsätzen und der Wahrnehmung des öffentlichen Interesses im Prozess	123
4.	Übertragung dieses Ergebnisses auf Finanz- und Sozialgerichtsverfahren	124
III.	Vergleich der Funktion des VöI, Hintergrundinformationen zu vermitteln, zu verwandten Rechtsfiguren	124
1.	Parallele des VöI zum amicus curiae	125
2.	Vergleich zu Stellungnahmen Sachkundiger vor dem Bundesverfassungsgericht	126
F.	Die praktische Arbeit des VBI	128
I.	Organisation der Einrichtung des VBI	128
1.	Anforderungen an die Organisation des VBI aufgrund seiner Funktion	129
2.	Organisation des ehemaligen OBA	130
3.	Bewertung der Organisation des heutigen VBI im Hinblick auf die Gewährleistung einer hinreichenden Unabhängigkeit	132

a) Eingliederung des VBI in das Bundesministerium des Innern als „besondere Organisationseinheit“	132
b) Weisungsgebundenheit an und Bestellung durch die Bundesregierung als Kollegialorgan	133
c) Vertretungsverbot des VBI in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland vor Gericht	135
d) Hintergrund der Ersetzung des OBA durch den VBI	135
e) Persönliche Stellung des VBI in der Verwaltung im Vergleich zum OBA	137
f) Ergebnis	137
II. Aufbau der Arbeitsgruppe VBI als zentrale Organisationseinheit der Bundesregierung	139
1. Der gegenwärtige innere Aufbau der „Arbeitsgruppe VBI“	139
2. Vergleich des inneren Aufbaus der „Arbeitsgruppe VBI“ mit dem früheren OBA und Bewertung	141
3. Gegenstand des Begriffs „VBI“	141
III. Die praktische Arbeitsweise des VBI	142
1. Prüfung der grundsätzlichen Betroffenheit des öffentlichen Interesses	143
a) Rechtliche Prüfung des Verfahrens und Einordnung in die bisherige Rechtsprechung	143
b) Verneinung des öffentlichen Interesses	143
c) Bejahung des öffentlichen Interesses	144
aa) Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen	144
bb) Grundlegende Bedeutung für Verständnis und Anwendung von Bundesrecht im Einzelfall	146
cc) Unabhängigkeit von den politischen Vorstellungen des Gesetzgebers	146
2. Beschaffung einschlägiger Hintergrundinformationen	146
3. Erstellung und Einführung einer schriftlichen Stellungnahme in das Verfahren	149
a) Erstellung des Votums	149
b) Teilnahme an der mündlichen Verhandlung	149
c) Statistik zu den Voten von OBA und VBI	150
d) Hinweise auf eine Beteiligung des VBI in den gerichtlichen Entscheidungen	151
e) Handhabung der Befugnis, Anhörungsrügen gemäß § 152a Abs. 1 VwGO zu erheben, in der Praxis	152
4. Auswertung der Gerichtsentscheidung	152
IV. Ausgewählte Verfahren, an denen sich der VBI beteiligt hat	152
1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die Erweiterung eines Betriebs im Außenbereich	153
2. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über die immissionsschutzrechtliche Einordnung einer AKRA als Verbrennungsanlage	156

3.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Motorradhelmpflicht für Turbanträger	159
4.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Neuerteilung einer Fahrerlaubnis nach einer einmaligen Trunkenheitsfahrt	161
5.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu den Voraussetzungen eines melderechtlichen Berichtigungsanspruchs	166
6.	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts über den erforderlichen Identitätsnachweis zur Erteilung einer Fahrerlaubnis	169
7.	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Töten männlicher Küken	174
8.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu einer beamtenrechtlichen Auswahlentscheidung	177
9.	Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	180
10.	Zwischenergebnis	182
	a) Beteiligungsverhalten des VBI	182
	b) Art und Weise des Auftretens des VBI vor Gericht	183
V.	Quantitativer Umfang der Tätigkeit des VBI	185
1.	Umfang der Beteiligungen im Zeitraum zwischen 2009 und 2020 ..	186
	a) Neueingangszahlen beim VBI	186
	b) Verteilung der Neueingänge nach Verfahrensarten	187
	c) Verteilung der Neueingänge nach Rechtsgebieten	189
	d) Entwicklung der Beteiligungszahlen des VBI	191
2.	Umfang der Beteiligungen im Zeitraum zwischen 1994 und 2000 ..	192
3.	Vergleich beider Zeiträume	193
4.	Entwicklung der personellen Ausstattung des VBI zwischen 2009 und 2020	195
G.	Diskussion um die Beibehaltung oder Abschaffung des VBI	196
I.	Argumente gegen eine Beibehaltung des VBI	196
1.	Kein Bedarf für die Beteiligung eines VBI neben den Verfahrensbeteiligten	197
2.	Kein Bedarf einer Beteiligung des VBI neben dem Gericht	198
3.	Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen des Verwaltungsgerichtsverfahrens	201
	a) Kollision mit dem Grundsatz der Waffengleichheit	201
	b) Unvereinbarkeit mit der Ausgestaltung des Verwaltungsgerichtsprozesses als kontradiktorisches Verfahren	202
4.	Einwände gegen den VBI aufgrund der Verfahrenspraxis	202
	a) Auseinanderfallen von theoretischer Funktion des VBI und tatsächlicher praktischer Tätigkeit	203
	b) Vergleich zu Verfahren, die keinen VöI vorsehen	204
	c) Unnötige Komplexität von Verfahren sowie Aufwand durch die Existenz des VöI	205

II. Argumente für eine Beibehaltung des VBI	207
1. Hindernisse der Hauptbeteiligten, das öffentliche Interesse im Verfahren zu vertreten	207
a) Subjektive Haltung der Behörde aufgrund eigener Vorbefassung	207
b) Fokussierung der beteiligten Behörde auf den eigenen Zuständigkeitsbereich	209
c) Fehlende Beteiligung des Bundes an den meisten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten	211
2. Hindernisse des Gerichts, das öffentliche Interesse im Verfahren hinreichend zu vertreten	212
a) Konzentration der Verwaltungsgerichte auf den zu entscheidenden Einzelfall	212
b) Eingeschränkte Möglichkeiten der Gerichte, Hintergrundinformationen zu beschaffen	213
c) Vereinbarkeit des VöI mit der gerichtlichen Bindung an Recht und Gesetz	214
aa) Lückenhaftigkeit und Unbestimmtheit öffentlich-rechtlicher Normen	214
bb) Öffentliches Interesse als Bestandteil von Recht und Gesetz	215
d) Ausgleich für fehlende richterliche Verwaltungserfahrung	217
e) Möglichkeiten des VöI, auf die Hauptbeteiligten einzuwirken ..	217
3. Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Verwaltungsgerichtsverfahrens	217
a) Vereinbarkeit von VöI und prozessualer Waffengleichheit	217
aa) Objektive, unparteiische Prozessstellung des VöI	218
bb) Geltung des Grundsatzes der Waffengleichheit im Verwaltungsgerichtsprozess	219
b) Vereinbarkeit des VöI mit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsgerichtsprozesses	221
4. Rechtfertigung der Verfahrenspraxis des VöI	221
a) Keine generelle Diskrepanz zwischen Aufgaben und praktischer Tätigkeit	222
b) Bloßes Beteiligungsrecht der jeweils betroffenen Ministerien nicht sachgerecht	222
H. Eigene Stellungnahme zur Diskussion um eine Beibehaltung oder Abschaffung des VBI	224
I. Vertretung des öffentlichen Interesses im Verfahren durch die Hauptbeteiligten	224
II. Vertretung des öffentlichen Interesses durch das Gericht	227
III. Vereinbarkeit des VBI mit den verwaltungsprozessrechtlichen Grundsätzen	230
1. Vereinbarkeit des VBI mit der Waffengleichheit im Prozess	231
2. Vereinbarkeit des VBI mit den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsgerichtsprozesses	234

IV. Verfahrenspraxis des VBI	235
V. Vergleich zu anderen Verfahrensarten	237
VI. Ergebnis	240
Literaturverzeichnis	245
Sachwortverzeichnis	254

A. Einleitung

In §§ 35–37 regelt die VwGO als vierten Abschnitt die Vertreter des öffentlichen Interesses im Verwaltungsgerichtsverfahren. Als solche kennt sie zum einen den Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (§ 35 VwGO) sowie zum anderen die Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten, welche die Länder gemäß § 36 VwGO einrichten können.

In der juristischen Ausbildung spielen diese Institutionen, wenn überhaupt, nur eine sehr untergeordnete Rolle. Dennoch sind mit ihnen für das Verständnis des Verwaltungsgerichtsprozesses wichtige Probleme verbunden. Bereits bei der Lektüre der §§ 35–37 VwGO stellt sich dem Leser die Frage, welche Rolle dem Vertreter des öffentlichen Interesses (VöI) zwischen dem Bürger, der üblicherweise Kläger ist, der Behörde, die regelmäßig als Beklagte auftritt, und dem Gericht im Prozess zukommt. Ebenso ist auf den ersten Blick noch nicht klar, was genau unter dem „Bundesinteresse“ gemäß § 35 Abs. 1 S. 1 VwGO bzw. dem „öffentlichen Interesse“ gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 VwGO zu verstehen ist. Eng damit verknüpft sind die Fragen, warum es einer solchen Einrichtung überhaupt bedarf und ob die Behörden oder die Gerichte als öffentliche Institutionen nicht ohnehin das öffentliche Interesse von Amts wegen in ausreichendem Maße berücksichtigen müssen.

Ein VöI auf Grundlage von § 36 Abs. 1 S. 1 VwGO existiert derzeit nur noch in Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen, wohingegen Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ihn in den vergangenen Jahrzehnten abgeschafft haben¹. Angesichts der Tatsache, dass damit nur der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (VBI) als Rechtsinstitution eine bundesweite Relevanz hat, soll auf diesem der Schwerpunkt der Untersuchung liegen. Ausführungen zum VöI auf Länderebene erfolgen an den Stellen, an denen dies für das Verständnis der Einrichtung des VBI dienlich ist.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2002 schaffte der Bundesgesetzgeber durch eine Neufassung von § 35 VwGO den damaligen Oberbundesanwalt (OBA) als Vertreter des öffentlichen Interesses beim Bundesverwaltungsgericht ab

¹ Eyermann/M. Hoppe, VwGO, § 35 Rn. 2; Gärditz/F. Wittreck, VwGO, § 35 Rn. 3; Posser/Wolff/H. Schmitz, VwGO, § 35 Rn. 3.1–3.3; Redeker/von Oertzen/M. Redeker, VwGO, § 36 Rn. 1; Sodan/Ziekow/A. Guckelberger, VwGO, § 36 Rn. 5.

und ersetzte ihn durch den heutigen VBI². E. Schumann bewertet diesen Vorgang als deutliches Zeichen eines generellen Sympathieschwundes des Gesetzgebers für Einrichtungen, welche die Vertretung öffentlicher Interessen zum Gegenstand haben³. K. D. Schnappauf dagegen sieht diese Reform als Bekenntnis des Gesetzgebers zu Notwendigkeit und Zukunft des VöI in der VwGO an⁴. Fast 20 Jahre nach Durchführung dieser Reform stellt sich nun die Frage, wie sich der neue VBI seitdem bewährt hat und wie seine Existenzberechtigung aus heutiger Sicht zu bewerten ist.

Dazu soll die Dissertation zunächst einmal die heutige Einrichtung des VBI darstellen. Hierzu zählt eine Auseinandersetzung mit den Aufgaben, welche der Gesetzgeber diesem zugedacht hat, und mit seiner heutigen prozessualen Stellung im Verwaltungsprozess. Um diese Institution in die gesamte Rechtsordnung einordnen zu können, soll anschließend untersucht werden, inwieweit das öffentliche Interesse in anderen Verfahrensarten relevant wird und auf welche Weise es dort vertreten wird. Neben diesem theoretischen Ansatz soll die Arbeit aber auch die praktische Tätigkeit des VöI untersuchen. Hierunter fallen der organisatorische Aufbau dieser Einrichtung sowie eine aktuelle Darstellung ihrer tatsächlichen Arbeitsweise. Um die heutige Situation des VBI angemessen beurteilen zu können, muss die Arbeit außerdem untersuchen, wie der VBI den unbestimmten Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses konkret in der Praxis anwendet, also an welchen Fällen er sich typischerweise beteiligt. In diesem Zusammenhang sind auch Zahlen und Daten über den Umfang seiner Beteiligung aufschlussreich, gerade auch als Vergleich zur früheren Tätigkeit des OBA.

Auf dieser Grundlage soll die Arbeit als letzten Schritt die alte Diskussion über die Existenzberechtigung des VöI mit ihren klassischen Argumenten darstellen und anschließend vor dem Hintergrund seiner heutigen Tätigkeit beleuchten.

² Eyermann/*M. Hoppe*, VwGO, § 35 Rn. 1; Gärditz/*F. Wittreck*, VwGO, § 35 Rn. 1; Sodan/*Ziekow/A. Guckelberger*, VwGO, § 35 Rn. 1.

³ E. Schumann, Sympathieschwund für VöI, in: FS Prütting, S. 541 (544).

⁴ K. D. Schnappauf, Vom OBA zum VBI, in: FG BVerwG, S. 185 (187 f.).

B. Aufgaben des Vertreters des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

Einen Rückschluss auf die Aufgaben des VBI lässt der Wortlaut seiner Bezeichnung in § 35 Abs. 1 S. 1 VwGO dahingehend zu, dass der Bezugspunkt seiner Tätigkeit das Bundesinteresse ist. Darüber hinaus ist die systematische Stellung dieser Regelung im Vierten Abschnitt der VwGO ein Anhaltspunkt, wonach der VBI ein Vertreter des öffentlichen Interesses ist.

Eine weitere Erkenntnisquelle stellt die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 35 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – Dienstanweisung für den Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (DA VBI) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 2002 (GMBI S. 132)“¹ dar. § 1 Abs. 1 S. 1 DA VBI definiert die Aufgaben des VBI dahingehend, dass dieser „in den Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht das öffentliche Interesse zu wahren und dadurch zur Verwirklichung des Rechts beizutragen“ hat. Der Wortlaut dieses Satzes ist identisch mit der Definition der Aufgaben des OBA in der Dienstanweisung vom 11. Januar 1967 (GMBI. S. 39)².

Dies deutet darauf hin, dass, obwohl die Fassung von § 35 Abs. 1 S. 2 VwGO, die vor dem 1. Januar 2002 in Kraft war, nicht von „Bundesinteresse“, sondern von „öffentlichem Interesse“ sprach, die Reform der gesetzlichen Konzeption nach keine Auswirkungen auf dessen Aufgabenzuschnitt haben sollte. Auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zufolge hat die Ersetzung des OBA durch den VBI zu keiner Änderung von dessen Aufgaben geführt³. Damit haben ältere Entscheidungen, in denen sich das Bundesverwaltungsgericht zu Funktionen und Aufgabenstellung des OBA geäußert hat, weiterhin grundsätzlich Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass zwischen den VöI, die auf Grundlage von § 36 Abs. 1 S. 1 VwGO in den Ländern errichtet worden sind, und dem VBI hinsichtlich der Aufgabenstellung – von der gegebene-

¹ Abgedruckt bei Posser/Wolff/H. Schmitz, VwGO, § 35 Rn. 4.1.

² Vgl. C. H. Ule, VöI, DVBl. 1981, 953 (954).

³ BVerwGE 128, 155 (160); in diesem Sinne auch: Posser/Wolff/H. Schmitz, VwGO, § 35 Rn. 2; Schoch/Schneider/Bier/C. Steinbeiß-Winkelmann, VwGO, § 35 Rn. 1 (2014); K. D. Schnappauf, Vom OBA zum VBI, in: FG BVerwG, S. 185 (198).