

DVB1

DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz,
Luxemburg

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Bonn
(Hauptschriftleiter)

Marion Eckertz-Höfer, Leipzig

Prof. Dr. Stephan Harbarth, LL.M., Karlsruhe

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Dr. Caspar David Hermanns, Osnabrück
(Schriftleiter)

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A., Heidelberg

Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Leipzig

Prof. Dr. Christoph Moench, Berlin

Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig

AUS DEM INHALT

ABHANDLUNGEN

Ulrich Widmaier

Die Berufung auf das Gewissen – ein Überblick über höchst unterschiedliche Konfliktlagen und deren Lösung S. 137

Jörg Vogel

Wer hat noch keinen Vertreter des öffentlichen Interesses? S. 146

Bettina Auerbach/Roman Mertens

70 Jahre Vertretung des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht S. 150

Hermann Hill

Die handlungsbereite und lösungsorientierte Verwaltung S. 155

Lars Dittrich

Das Schornsteinfeger-Handwerksgesetz 15 Jahre nach der Reform – offene Fragen, mögliche Antworten rund um den Feuerstättenbescheid und seine Durchsetzung S. 159

BERICHTE

Boas Kümper

Die Transformation des Gebäudebestandes zur Umsetzung der Klimaschutzziele S. 166

RECHTSPRECHUNG

BVerfG, Beschl. v. 25.09.2023 – 1 BvR 1790/23

Leistungspflicht einer gesetzlichen Krankenkasse bei Off-Label Therapie S. 171

BVerwG, Ur. v. 13.07.2023 – 2 C 3.22

Dienstunfallschutz bei Verletzung eines Beamten durch einen körperlichen Angriff eines Kollegen nach scherzhafter oder provozierender Bemerkung S. 175

VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 05.05.2023 – 6 S 2249/22

Notfallfrist im Rettungsdienst S. 177

Bay. VGH, Ur. v. 27.06.2023 – 4 N 20.1054

Toleranzschwelle für durch Kalkulationsfehler verursachte Kostenüberdeckungen S. 184

OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. 06.10.2023 – 2 B 10899/23.OVG

Eilantrag wegen Ausweisung des Wahlergebnisses im Fernsehprogramm S. 188

OVG NRW, Beschl. v. 07.11.2023 – 1 A 1632/21

Verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Richtlinien S. 192



Heft 3
1. Februar 2024
Seiten 137–196
139. Jahrgang
Art.-Nr. 56412403
PVSt 2423

3

Carl Heymanns Verlag

Wer hat noch keinen Vertreter des öffentlichen Interesses?

von Generallandesanwalt Dr. Jörg Vogel, München*

Der Beitrag beschreibt aus Praktikersicht die Vorteile der Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses. Diese bestünden insbesondere für Länder mit fortgeschrittener Kommunalisierung staatlicher Aufgaben bzw. deren Delegation auf Beliehene. Der Vertreter des öffentlichen Interesses entlastet die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit spürbar und stärkt durch seine sachbezogenen, fachlichen und rechtlichen Beiträge den Rechtsstaat. Es wird zugleich aufgezeigt, wie eine Landesregierung dieses Organ der Rechtspflege mit wenig Aufwand einrichten kann.

I. Der Vertreter des öffentlichen Interesses – nur in Deutschland eine seltene Art

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Räumung eines Baumhauslagers von Umweltaktivisten im Hambacher Forst war das Land Nordrhein-Westfalen gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln¹ mangels Verbandskompetenz nicht rechtsmittelbefugt. Das Land musste deshalb mittels kommunalaufsichtlicher Weisung die kreisangehörige² Stadt Kerpen zur Durchführung eines Berufungsverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen verpflichten, um – im Ergebnis erfolgreich³ – die erstinstanzliche Entscheidung anzufechten. Wie kam es dazu?

Die Stadt Kerpen hatte die Räumung des Baumhauslagers verfügt. Das Verwaltungsgericht Köln stellte am 08.09.2021 die Rechtswidrigkeit der Räumung fest. Hiergegen beantragte die Stadt Kerpen zunächst die Zulassung der Berufung, wollte diese jedoch nach entsprechender Beschlussfassung des Stadtrats zurücknehmen. Deshalb wurde die Stadt Kerpen vom Landrat als Aufsichtsbehörde auf eine Aufforderung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hin dazu angewiesen, den Antrag auf Berufung nicht zurückzunehmen. Hätte das Land Nordrhein-Westfalen von seiner Befugnis aus § 36 VwGO Gebrauch gemacht, einen – rechtsmittelbefugten – Vertreter des öffentlichen Interesses zu bestimmen, wäre das kommunalaufsichtliche Vorgehen mit seinen Unwägbarkeiten – Einhaltung von Fristen, Bestimmung des Inhalts von Schriftsätzen durch die angewiesene Kommune – nicht erforderlich gewesen. Denn das Land Nordrhein-Westfalen hätte in diesem Fall das Berufungsverfahren selbständig betreiben können.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses stellt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unserer europäischen Nachbarn eine Selbstverständlichkeit⁴ dar, in Deutschland hingegen in der Praxis die Ausnahme. In Frankreich,⁵ Italien⁶ und Spanien⁷ bestehen entsprechende staatliche Organe der Verwaltungspflege mit großen Personalkörpern⁸ und langer Tradition.⁹

Doch in Deutschland gerät zusehend in Vergessenheit, dass sich der Staat über einen Vertreter des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtliche Verfahren einbringen kann. In Deutschland haben neben dem Freistaat Bayern mittels der Landesrechtsanwaltschaft Bayern aktuell nur mehr¹⁰ die Länder Rheinland-Pfalz¹¹ und Thüringen¹² einen Vertreter des öffentlichen Interesses eingerichtet. Daneben besteht mit dem

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht eine funktional vergleichbare Institution, allerdings auf der eigenständigen Grundlage des § 35 VwGO. Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, die Vorteile der Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses, ja die Notwendigkeit der Schaffung dieses Rechtspflegeorgans wegen der fortschreitenden Delegation staatlicher Aufgaben ebenso darzustellen wie einen Weg zur Einrichtung eines solchen Organs in Zeiten finanzieller und personeller Engpässe aufzuzeigen.

II. Die Rolle des Vertreters des öffentlichen Interesses im Verwaltungsprozess

Die Ermächtigung zur Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses in § 36 VwGO ist bezüglich dessen Aufgaben abstrakt, um nicht zu sagen: unklar gefasst. Nach der Schaffung der bundesrechtlichen Ermächtigungsklausel in § 36 VwGO gab es deshalb zunächst eine Reihe höchstrichterlicher Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Konkretisierung¹³ des hierdurch den Ländern Ermöglichten. Doch seit längerer Zeit geht die Befassung mit dem Vertreter des öffentlichen Interesses in Rechtsprechung und Literatur zu-

* Der Autor leitet die Landesrechtsanwaltschaft Bayern, eine Behörde, die den Freistaat Bayern vor BayVG, BVerwG und EuGH vertritt, vor den vorgenannten Gerichten als Vertreter des öffentlichen Interesses eingerichtet sowie Disziplinarbehörde des Freistaates Bayern ist.

- 1 VG Köln, Urt. v. 08.09.2021 – 23 K 7046/18, NWVBl 2022, 40 m. krit. Anm. K. Schönenbroicher.
- 2 § 4 GO NRW.
- 3 Siehe OVG NRW, Urt. v. 16.06.2023 – 7 A 2635/21, NVwZ 2023, 1261 m. Anm. K. Grigoleit/M. Klanten.
- 4 F. Kopp, Der Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl 1982, 277 (287) mit Hinweisen auch zur historischen Entwicklung des Vertreters des öffentlichen Interesses in der deutschen Verwaltungsrechtsgeschichte seit dem 19. Jahrhundert; A. Schmitz, in: H. Posser/H. Wolff/A. Decker (Hrsg.) BeckOK VwGO, § 36 (Stand: 7/2023) Rn. 1, 2; Steinbeiß-Winkelmann, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Kommentar, § 36 VwGO (Stand: März 2014) Rn. 11.
- 5 Die Maitres des requêtes am Conseil d'Etat, vgl. conseil-etat.fr; vgl. auch Kopp (Fn. 4), S. 278 zum Commissaire du Gouvernement im französischen Verwaltungsrecht sowie dem attorney general als Vertreter des Staates und der Krone im angelsächsischen Rechtssystem.
- 6 Avvocatura dello stato, vgl. avvocaturastato.it.
- 7 Cuerpo Abogados del Estado, vgl. mjusticia.gob.es.
- 8 In Italien landesweit über 400 avvocatos dello stato, Spanien Stand 2020 654 abogados del estado;
- 9 J. Unterreitmeier, § 26 Geschichte des Vertreters des öffentlichen Interesses, in: K. Sommermann/B. Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2018, S. 1017–1076.
- 10 Die Länder Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben ihre Einrichtungen zum Vertreter des öffentlichen Interesses 1997 bzw. 2004 aufgelöst, Nordrhein-Westfalen 2008.
- 11 Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsgerichtsbarkeit v. 18.10.1960, GVBl. S. 255.
- 12 Art. 2 der Anordnung und Thüringer Verordnung zur Auflösung der Landesrechtsanwaltschaft v. 02.11.2000, GVBl. S. 344. Vgl. auch F. Ebert, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus Sicht des Vertreters des öffentlichen Interesses, DVBl 2013, 484 ff.
- 13 Grundlegend: BVerwGE 18, 205, wonach die wichtigste Funktion des Vertreters des Bundesinteresses darin besteht, das Gericht bei der Rechtsfindung zu unterstützen. Zur Übertragbarkeit dieses Rechtssatzes auf den Vertreter des öffentlichen Interesses Kopp, (Fn. 4), S. 279, 280 u.a. unter Bezugnahme auf den damaligen Präsidenten des BayVG Dr. J. Schmidt.

rück, obgleich mit der fortschreitenden Kommunalisierung von Aufgaben in den Ländern der Anwendungsfall für eine mögliche Beteiligung des Vertreters des öffentlichen Interesses massiv zugenommen hat.

Mit dem Vertreter des öffentlichen Interesses als eigenständigem Organ der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege setzt sich aktuell Wolters¹⁴ auseinander. Wolters erläutert, dass verwaltungsgerichtliche Verfahren wegen der Durchdringung des Verwaltungsrechts durch das Verfassungsrecht in besonderem Maße einer objektiven Rechtskontrolle dienen,¹⁵ weshalb der Untersuchungsgrundsatz, § 86 Abs. 1 VwGO, dem Gericht die Letztverantwortung zur Schaffung einer hinreichenden und zutreffenden Sachgrundlage gebe.¹⁶

Weil verwaltungsgerichtliche Verfahren nicht ausschließlich die Verwirklichung von Partikularinteressen bezwecken, sondern maßgeblich auch eine objektive Ordnungsfunktion haben, ist es deshalb zweckdienlich, staatliche Informationen und Positionen in Verfahren einzubringen, an denen der Staat eigentlich nicht beteiligt ist,¹⁷ aber auch Hintergrundwissen über die Motive gesetzlicher Regelungen, über politische, wirtschaftliche oder sonstige Auswirkungen, wenn das Gericht so oder anders entscheiden würde.¹⁸

III. Regelung der Vertretung des öffentlichen Interesses in Bayern

In Bayern wurde auf der Grundlage von Bundesrecht, § 36 Abs. 1 VwGO, durch die Verordnung über die Landesadvokatur Bayern (LABV) eine Vertretung des öffentlichen Interesses eingerichtet. Diese Aufgabe als Organ der Rechtspflege nehmen vor den bayerischen Verwaltungsgerichten die örtlich zuständigen (Bezirks-)Regierungen und vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und dem Bundesverwaltungsgericht die Landesadvokatur Bayern¹⁹ wahr. Als Teil der in den §§ 1 bis 53 VwGO geregelten Gerichtsverfassung gehört der Vertreter des öffentlichen Interesses in Bayern sowohl der Judikative²⁰ als auch – weil die Landesadvokatur Bayern eine dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration nachgeordnete Behörde ist – der Exekutive an.²¹

§ 5 Abs. 2 Satz 1 LABV bestimmt zu den Aufgaben des Vertreters des öffentlichen Interesses,²² er habe »daran mitzuwirken, dass das Recht sich durchsetzt und das Gemeinwohl keinen Schaden leidet«. Hier besteht Erläuterungsbedarf.

1. Das Gemeinwohlinteresse

Was ist dieses Gemeinwohlinteresse? Hier findet sich die Grundlage für das Verständnis des Vertreters des öffentlichen Interesses als eigenständiges Organ der Rechtspflege: Die Vertretung des öffentlichen Interesses ist kein staatliches oder behördliches Parteiinteresse, sondern ausschließlich die Einbringung der in den Gesetzen verkörperten Interessen der Allgemeinheit.²³ Kopp²⁴ definiert das Gemeinwohlinteresse als »die in der Rechtsordnung anerkannten und durch sie geschützten Belange der Allgemeinheit«. Das »öffentliche Interesse« ist mithin das staatliche Interesse, d.h. die Mitwirkung an der Einheitlichkeit der Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung, unabhängig davon, ob sie Bundes-, Landes- oder kommunales Recht betrifft.

Doch damit nicht genug: Das Recht ist abstrakt, es enthält Generalklauseln und eröffnet Spielräume zur Auslegung. Deshalb ist es für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und Gesetzesanwendung wichtig, dass die von einer demokratisch legitimierten Exekutive z.B. in Ermessensentscheidungen konkretisierten Gemeinwohlinteressen einheitlich in verwaltungsgerichtliche Verfahren eingebracht werden. Diese Aufgabe kann wiederum in Verfahren, an denen der Staat nicht beteiligt ist, der Vertreter des öffentlichen Interesses leisten. Denn das Gericht kann diese durch Entscheidungen der Exekutive konkretisierten Gemeinwohlinteressen selbstverständlich nur dann am Maßstab des Rechtes prüfen, wenn sie eingebracht wurden.²⁵

Konsequenz hieraus ist, dass die Benennung eines Vertreters des öffentlichen Interesses umso dringlicher ist, je mehr der Staat Aufgaben an Kommunen oder Beliehene (z.B. Kammern) delegiert hat.

Denn die umfassende, wegen der objektiven Ordnungsfunktion des Verwaltungsprozesses gebotene Wahrnehmung der Gemeinwohlinteressen ist allein durch einen streitbeteiligten Träger der mittelbaren Staatsverwaltung (z.B. Kommunen) oder einen dritten Rechtsträger (Beliehene) nicht in gleicher Weise gewährleistet wie durch einen vom Land benannten Vertreter des öffentlichen Interesses.

In Bayern bestimmt § 5 Abs. 2 Satz 2 LABV, dass der Vertreter des öffentlichen Interesses nur an Weisungen der Staatsregierung gebunden ist. Eine derartige Weisung bedarf deshalb eines Beschlusses des Ministerrates. In der Praxis ist dieses Weisungsrecht ohne Bedeutung geblieben.

2. Die Prozessrolle des Vertreters des öffentlichen Interesses

Der Vertreter des öffentlichen Interesses in Bayern kann sich an Verfahren beteiligen, in denen nicht der Freistaat Bayern, sondern z.B. eine Kommune, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, ein Beliehener oder die Bundesrepublik Deutschland Partei ist. Es geht dabei sowohl um Fälle, in denen eigene Belange der beklagten Körperschaft im Streit sind (z.B. ein Bebauungsplan oder der Herstellungsbeitrag für die Wasserversorgung), als auch um Fälle staatlicher Belange, in denen

14 O. Wolters, Der Vertreter des öffentlichen Interesses in der VwGO, 2022; dazu A. Meyer, DVBl 2023, 592.

15 Wolters (Fn. 14), S. 114 f.

16 Wolters (Fn. 14), S. 116.

17 Wolters (Fn. 14), S. 123 f.

18 Kopp, (Fn. 4), S. 280.

19 Verordnung über die Landesadvokatur Bayern (LABV) v. 29.07.2018, GVBl. 2008, S. 554.

20 Hierzu OVG NRW, Beschl. v. 20.11.1990 – 18 B 3214/90, NVwZ 1991, 489; Der Vertreter des öffentlichen Interesses gehört nicht zu den Gerichtspersonen gem. § 54 VwGO.

21 Steinbeiß-Winkelmann (Fn. 4), § 36 (Stand: März 2014) Rn. 11 m.w.N. zur Scharnierfunktion des Vertreters des öffentlichen Interesses zwischen Judikative und Exekutive.

22 Zurückgehend auf ein Diktum des ehem. Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs von Kahr, hierzu W. Rzepka, Öffentliches Interesse i.S.d. §§ 35 ff. VwGO, BayVBl. 1992, 295 ff.

23 Kopp, (Fn. 4), S. 279.

24 Kopp (Fn. 4), S. 279.

25 Rzepka (Fn. 22), S. 299 f.

die zuständige Ausgangsbehörde keine staatliche Behörde ist (z.B. bei ausländerrechtlichen Entscheidungen einer kreisfreien Stadt).

Der Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligt sich in der Praxis aus eigenem Entschluss, ausgehend von der Zuleitung von gerichtlichen Erstzustellungen, oder auf Anregung, bspw. einer Behörde. Er bestimmt seine Rolle im Verwaltungsprozess grundsätzlich selbst. Er kann insoweit etwa Gerichtshelfer, Streithelfer, Mittler oder Beobachter sein, ist aber nicht Partei. Der Vertreter des öffentlichen Interesses disponiert zwar nicht über den Streitgegenstand, hat aber ansonsten alle prozessualen Befugnisse. Insbesondere kann er ohne Beschwer Rechtsmittel einlegen.²⁶

Der Vertreter des öffentlichen Interesses kann für Gerichtsverfahren Sachinformationen und Stellungnahmen von staatlichen Stellen einholen und – im öffentlichen Interesse – Verfahrenshandlungen bis hin zur Rechtsmitteleinlegung vornehmen. Damit unterstützt und entlastet der Vertreter des öffentlichen Interesses die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in ihrer aus dem Untersuchungsgrundsatz kommenden Aufgabe, den Sachverhalt, soweit entscheidungsrelevant, vollständig aufzuklären.

3. Vorteile der Vertretung des öffentlichen Interesses

In der Verfahrenspraxis kann die Einschaltung eines Vertreters des öffentlichen Interesses wichtige Beiträge zur objektiven Rechtskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit leisten:

a) Qualität der Entscheidungsgrundlage

Der Vertreter des öffentlichen Interesses kann im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in der Praxis sehr viel leichter als ein Träger der mittelbaren Staatsverwaltung auf staatliche Behörden zugreifen und deren sachlichen, fachlichen und rechtlichen Sachverstand nutzbar machen, bzw. die Anwesenheit von Behördenvertretern in einer mündlichen Verhandlung ermöglichen.

Ein Beispiel aus der Arbeit der Landesrechtsanwaltschaft Bayern: Die Landesrechtsanwaltschaft Bayern beteiligte sich als Vertreter des öffentlichen Interesses an Verfahren gegen Baugenehmigungen bzw. gegen einen Bebauungsplan einer großen Kreisstadt. Durch Beiziehung von Vertretern des – staatlichen – Wasserwirtschaftsamtes als amtliche Sachverständige in der mündlichen Verhandlung konnte die Landesrechtsanwaltschaft Bayern die den Hochwasserschutz betreffenden Belange besser, da für unmittelbare Nachfragen des Gerichts und der Verfahrensbeteiligten unmittelbar verfügbar, einbringen.²⁷

In Bereichen, in denen teils oder vollständig nichtstaatliche bzw. kommunale Behörden tätig werden, kann der Vertreter des öffentlichen Interesses auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken.²⁸ Er kann koordinierend Erkenntnisse staatlicher Behörden einbringen, wenn die Zuständigkeiten auf Behördenseite wie z.B. in Bayern bei versammlungsrechtlichen Verfahren einer kommunalen Versammlungsbehörde und der Behörde, deren Erkenntnisse für die Gefahrenprognose maßgeblich sein können (Polizei oder Verfassungsschutz) auseinanderfallen. Eine Kommune könnte eine derartige Abstimmung nicht in gleicher Weise wie der Vertreter des öffentlichen Interesses leisten.²⁹

Hierzu ein aktuelles Beispiel: Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in einem Verfahren zwischen der Stadt Augsburg und Anmeldern einer geplanten Fahrraddemo auf der Autobahn A 8 und der Stadt Augsburg wichtige Bestandteile der behördlichen Gefahrenprognose bestätigt, welche die Landesrechtsanwaltschaft Bayern in einem sehr knappen Zeitfenster durch ergänzende polizeiliche Bewertungen sowie vertiefende Erfahrungsberichte aus vergangenen Versammlungen zusätzlich untermauern konnte.³⁰ Damit wurde insbesondere der Vortrag der Anmelder der Fahrraddemo widerlegt, die Absicherung der Versammlung durch eine Vollsperrung der Autobahn könne unproblematisch durch polizeiliche ad hoc-Maßnahmen erfolgen, so dass die Auswirkungen auf den Verkehrsfluss insgesamt zeitlich begrenzt und die Versammlung daher im Wege der Güterabwägung zuzulassen sei.

b) Einbringung der Interessen der Allgemeinheit

Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat per definitionem die Aufgabe, das Gemeinwohlinteresse, d.h. das staatliche Recht und die auf dieser Grundlage getroffenen Ermessensentscheidungen in verwaltungsgerichtliche Verfahren einzubringen. Das Kerpener Beispiel zeigt, dass die Gefahr bestehen kann, dass eine verfahrensbeteiligte Kommune mitunter mangels Betroffenheit genuin eigener, kommunaler Interessen solche Verfahren mit lediglich zurückhaltendem Engagement betreibt oder – z.B. zur Vermeidung von Kostenrisiken – Verfahrenshandlungen wie die Rechtsmitteleinlegung sogar scheut.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses kann landespolitische Interessen in Verfahren mit nichtlandesrechtlichen Körperschaften einbringen, bspw. die Landesplanung in ein Verfahren betreffend einen Militärflughafen, dessen Träger die Bundesrepublik Deutschland ist.³¹ Das in seiner Landesplanung betroffene Land wäre ohne einen Vertreter des öffentlichen Interesses aus einem solchen verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeschlossen.

Auch aus dem Problemkreis »das laufende Verfahren betrifft die Interessen des Beklagten nicht« ein aktuelles Beispiel: In ein Verfahren eines Naturschutzverbandes gegen die Landschaftsschutzverordnung Inntal Süd vor dem Bundesverwaltungsgericht sowie qua Vorlageverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof³² brachte die Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses den wichtigen Aspekt ein, dass bei Annahme der Notwendigkeit einer Strategischen Umweltprüfung möglicherweise eine Vielzahl von Schutzgebietsverordnungen in ganz Bayern unwirksam würde. Dies war weder vom Antragsteller erkannt worden, noch vom »seiner Verordnung« verteidigenden, beklagten Landkreis. Dieses Verfahren illustriert besonders gut, dass die Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses das öffentliche und nicht nur ein Partikularinteresse im Auge hat.

26 A. Schmitz, in: Posser/Wolff/Decker (Fn. 3), § 36 (Stand: 7/2023) Rn. 7–10.

27 Vgl. dazu BayVG, Beschl. v. 21.06.2023 – 24 CS 23.179, Rn. 22.

28 Ebert (Fn. 12), S. 485 ff. zur Kostentragung beim Abschleppen verkehrswidrig abgestellter Fahrzeuge durch Kommunen.

29 Hierzu auch sogleich unten unter IV. Fazit zu Spezialisierung und Vernetzung der Landesrechtsanwaltschaft Bayern.

30 BayVG, Beschl. v. 12.05.2023 – 10 CS 23.847.

31 Vgl. § 30 Abs. 3 LuftVG.

32 EuGH, Urt. v. 22.02.2022 – C-300/20, ECLI:EU:C:2022:102.

c) Rückkoppelung von Erkenntnissen aus verwaltungsgerichtlichen Verfahren an die Exekutive

Der Vertreter des öffentlichen Interesses kann aber nicht nur staatliche Interessen einbringen. Er kann auch Erkenntnisse aus gerichtlichen Verfahren an die Verwaltung herantragen und durch diese »Rückmeldung aus der Judikative« die rechtliche Qualität des Verwaltungshandelns verbessern.³³

IV. Fazit und Ausblick in Zeiten von Personalmangel

Der Vertreter des öffentlichen Interesses kann wichtige Beiträge dazu leisten, Herausforderungen und Probleme in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu bewältigen, die insbesondere infolge der Kommunalisierung und Delegation von Aufgaben für Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung entstehen.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses unterstützt das erkennende Gericht bei der Rechtsfindung, bspw. durch schnelle und zielgerichtete Beschaffung von Informationen in Eilverfahren (z.B. durch Sachverhaltsaufklärung und Beibringung ergänzender Elemente einer Gefährdungsbeurteilung in versammlungsrechtlichen Eilverfahren). Und er trägt auch zur Rechtsfindung bei. Man mag zwar einwenden, Letzteres sei allein Aufgabe des Gerichts. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass die Rechtsfindung kein deduktiv-wissenschaftlicher, sondern ein diskursiver Vorgang ist, bei dem das Endergebnis – das Urteil – Frucht der in die Diskussion eingeflossenen Argumente ist. Der Vertreter des öffentlichen Interesses entlastet zudem das Gericht, was angesichts dessen begrenzter Ressourcen einerseits und der wachsenden Verfahrenslast andererseits den verfassungsrechtlichen Auftrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstützt, Rechtsschutz für den Bürger zu gewährleisten. Der Vertreter des öffentlichen Interesses fördert im allseitigen Interesse die Prozesse und bewirkt als fachkundiger Mittler Vergleiche, die besonderes (staatliches) Fachwissen erfordern. Der Vertreter des öffentlichen Interesses verfolgt dabei das Ziel, auf eine einheitliche Rechtsprechung hinzuwirken und staatliche Belange einzubringen. Der Vertreter des öffentlichen Interesses trägt damit zur richtigen Anwendung des Rechts und Durchsetzung des Gemeinwohls bei. Dies stärkt den Rechtsstaat.

Der Erfolg der Tätigkeit der Landesadvokatur Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses ist wesentlich auf zwei Bedingungen zurückzuführen:

Die Sachgebiete der Landesadvokatur Bayern haben durch die Tätigkeit als Prozessvertretung für den Freistaat Bayern sowie durch die Stellung als Vertreter des öffentlichen Interesses den vollständigen Überblick über die beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahren und die dazu einschlägige Rechtsprechungslinie. Diese Spezialisierung ermöglicht es, auch in kurzen Zeitfenstern zu prüfen, ob gegenüber dem Vortrag der kommunalen Ausgangsbehörde bzw. dem Akteninhalt ergänzender rechtlicher oder tatsächlicher Vorträge erfolgen muss bzw. ggf. Änderungen am Bescheid o.Ä. vorgenommen werden müssen.

Durch den Spezialisierungsgrad der Sachgebiete der Landesadvokatur Bayern und die etablierten Kontakte zu den

Fachressorts bzw. -behörden ist es möglich, schnell und effizient ggf. nötigen ergänzenden Vortrag zu identifizieren, u.U. durch die Fachbehörden erarbeiten zu lassen und in das laufende Verfahren einzuführen. Ohne das »Standing« und ohne das aus vielen Verfahren und dienstlichen Kontakten gewachsene Netzwerk der Landesadvokatur als der Prozessvertretung des Freistaates Bayern und als Vertreter des öffentlichen Interesses beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof dürfte es einer kommunalen Behörde oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft kaum möglich sein, binnen kurzer Fristen entsprechende Unterstützung zu erhalten.

Zugegeben, die Schaffung einer eigenen Behörde wie der Landesadvokatur Bayern, die neben ihrer Funktion als Vertreter des öffentlichen Interesses zugleich auch Prozessvertretung und Disziplinarbehörde des Freistaates Bayern ist, in anderen deutschen Ländern wäre ein ehrgeiziges Unterfangen.

Doch muss jedenfalls die Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses in Zeiten knapper Kassen und Personalmangels nicht scheitern. Abgesehen davon, dass das Wirken eines Vertreters des öffentlichen Interesses im Einzelfall verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zu Lasten des Staates vermeiden kann und bereits dadurch effizient ist: Die Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses ist auch ohne aufwändigen Ressourceneinsatz möglich. Man muss keine eigene Behörde schaffen, man kann auch eine Person oder ein vorhandenes Sachgebiet in einem Ministerium oder einer zentralen Verwaltungsbehörde mit der Aufgabe des Vertreters des öffentlichen Interesses betrauen.³⁴

Bei Bedarf im Einzelfall könnte sich ein dergestalt beauftragtes Sachgebiet dann im Wege der anwaltlichen Bevollmächtigung auch eines externen Verwaltungshelfers bedienen, wenn die Beteiligung an einem bestimmten Verfahren im Einzelfall als erforderlich erachtet wird, die vorhandenen personellen Ressourcen des Vertreters des öffentlichen Interesses hierfür aber nicht ausreichen. Eine weitere Variante zur Schaffung eines Vertreters des öffentlichen Interesses ohne zusätzlichen personellen Aufwand bestünde darin, zur – ohnedies sinnvollen – Professionalisierung und Beschleunigung behördlicher Disziplinarverfahren die aktuell disziplinarrechtlich tätigen Referenten verschiedener Ressorts in einer zentralen Disziplinarbehörde zusammenzufassen und dort die Funktion des Vertreters des öffentlichen Interesses anzugliedern.

Die Abschaffung des Vertreters des öffentlichen Interesses in einigen Ländern erweist sich im Nachgang – gerade wegen der fortschreitenden Kommunalisierung und Delegation staatlicher Aufgaben – aus Sicht des Autors dieses Beitrages als problematisch. Denn die Nachteile für den Rechtsstaat überwiegen den durch Staatsverschleppung vermeintlich erreichten Vorteil deutlich. Es bewährt sich, dass der Freistaat Bayern stets an dieser Institution festgehalten hat.

³³ Zur diesbezüglichen Pflicht der Landesadvokatur Bayern vgl. Nr. 5 der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern v. 10.09.2009 über den Vollzug der Verordnung über die Landesadvokatur Bayern (VollzBekLABV), Az. IA3-1040.3-31, AllMBl. S. 304, ber. S. 351.

³⁴ Vgl. hierzu die individuellen Lösungen in Rheinland-Pfalz bzw. Thüringen zur Einrichtung eines Vertreters des öffentlichen Interesses.