

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1527

Rechtswegwahl im Staatshaftungsrecht

Zugleich ein Beitrag zum Verständnis
von Art. 34 Satz 3 GG

Von

Robin Kaiser



Duncker & Humblot · Berlin

ROBIN KAISER

Rechtswegwahl im Staatshaftungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1527

Rechtswegwahl im Staatshaftungsrecht

Zugleich ein Beitrag zum Verständnis
von Art. 34 Satz 3 GG

Von

Robin Kaiser



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg hat diese Arbeit
im Jahre 2023 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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-19025-6 (Print)
ISBN 978-3-428-59025-4 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. im Wintersemester 2022/2023 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand von September 2022; danach ergangene Rechtsprechung und Literatur konnten noch teilweise berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts a.D. Herrn Professor Dr. Dr. h.c. mult. Andreas Voßkuhle, der mir großen wissenschaftlichen Freiraum gewährte sowie bereitwillig durch viele wichtige Anregungen zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen hat. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch für die wertvollen Anmerkungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Studienstiftung des Deutschen Volkes danke ich für die Förderung dieser Arbeit. Besonderer Dank für die Unterstützung in der Promotionszeit und kritische sowie hilfreiche Korrekturanmerkungen gebührt Alexander Daber und Torben Harbeck, die neben anderen durch Motivation und fachlichen Austausch maßgeblich für das Gelingen dieser Dissertation verantwortlich sind. Abschließend danke ich meiner Familie, ohne deren Unterstützung in allen Lebensbereichen diese Arbeit nicht hätte entstehen können.

Düsseldorf, im November 2023

Robin Kaiser

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Anlass und Ziel der Arbeit	17
B. Gang der Darstellung	20

Erstes Kapitel

Ausschließliche Rechtswegzuständigkeiten und Wahlrechte 21

A. Ausschließlichkeit der Rechtswegzuständigkeit und der Gegenbegriff der Mehrfachzuständigkeit	21
I. Der Zweck der Rechtswegzuständigkeit	22
1. Spezialisierung und Effektivisierung der Rechtsprechung	23
2. Gerichtsinterne Gewaltenteilung	24
II. Ausschließlichkeit des Rechtswegs im Besonderen	26
1. Ordnungs- und Spezialisierungsfunktion	26
2. Wahrung der Interessen der Verfahrensbeteiligten	27
3. Wider der starren gesetzlichen Zuständigkeitsordnung	32
III. Mehrfachzuständigkeiten und Wahlmöglichkeiten im Überblick	37
IV. Sonderfälle fakultativer Zuständigkeitserweiterung	39
1. Zuständigkeit aus dem Sachzusammenhang allgemein	39
2. Das Adhäsionsverfahren nach §§ 403 ff. StPO	41
3. Die Zusammenhangsklage gemäß § 2 Abs. 3 ArbGG	44
V. Ergebnis	46
B. Rechtsweg und Ausschließlichkeit – verfassungsrechtliche Einordnung	47
I. Ausschließlichkeit und Ordnungsfunktion	47
1. Gebot der Rechtswegklarheit	48
2. Gesetzlicher Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG	49
a) Gesetzlicher Richter und Wahlrechte Privater	51
b) Zulässigkeitsanforderungen an Wahlrecht und Abhängigkeit von der Zuständigkeit	52
c) Wahlrecht speziell auf der Rechtswegebene	55
3. Ausschließlichkeit und Einheit der Rechtsprechung	58
II. Ausschließlichkeit und gerichtliche Spezialisierung	60
1. Zur Spezialisierung der Gerichte insbesondere bei ambivalenten Sachzusammenhängen	60
2. Zur Bedeutung des Art. 95 Abs. 1 GG für die Ausschließlichkeit der Rechtswegzuständigkeit	61

III.	Ausschließlichkeit und Gleichheitssatz	65
	1. Verfassungsrechtlicher Eigenwert der Ausschließlichkeit von Rechtswegzuständigkeiten	65
	2. Mehrfachzuständigkeit und Verfahrensgleichheit	68
IV.	Ausschließlichkeit und Normbestandsschutz	74
V.	Ergebnis	75

Zweites Kapitel

	Rechtswegwahl und das Adhäsionsverfahren im Staatshaftungsrecht	77
A.	Staatshaftungsrecht und Prozessrecht	77
	I. Überblick über den Rechtsweg im Staatshaftungsrecht	77
	II. Staatshaftungsrecht und prozessrechtlicher Reformbedarf	80
	1. Prozessrechtlicher Reformbedarf	81
	2. Theoretische Überlegungen zur Annäherung an die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte	85
	a) Harmonisierung der Zuständigkeit als Schritt in Richtung eines einheitlichen Reaktionsrechts	86
	b) Abstimmung von Primär- und Sekundärrechtsschutz	89
	c) Einheitliche „Folgenverantwortung“	92
	3. Ansätze der Überwindung der Rechtswegspaltung nach geltendem Recht	94
	a) Materiellrechtliche Ansätze zur Begründung der verwaltungs- gerichtlichen Zuständigkeit	95
	b) Prozessrechtliche Ansätze	101
	4. Das Adhäsionsverfahren und weitere prozessrechtliche Reforman- sätze	103
	a) Konzentration der Staatshaftung bei den Verwaltungsgerichten .	104
	b) Konzentration der Staatshaftung anhand des Primärrechtsschut- zes	104
	c) Annexantrag nach dem Vorbild des Art. 41 EMRK	105
	d) Ausweitung der Bindungswirkung des verwaltungsgerichtlichen Urteils	105
	e) Aussetzungszwang und Vorentscheidung durch die Verwal- tungsgerichte	106
	f) Das Adhäsionsverfahren	107
	III. Ergebnis	109
B.	Das Adhäsionsverfahren im Staatshaftungsrecht	110
	I. Der Interessenwiderstreit speziell im Staatshaftungsrecht	110
	1. Wesentliche Argumente gegen eine Zuständigkeitsverlagerung	110
	2. Überblick: Adhäsionsverfahren und Wahlmöglichkeit in der Ver- gangenheit und in anderen Rechtsordnungen	112
	a) Rechtswegwahlmöglichkeiten in der Vergangenheit	112

	b) Ansätze eines Adhäsionsverfahrens in anderen Rechtsordnungen	114
II.	Haupteinwände gegen eine Änderung der Kompetenzlage	116
	1. Umgang mit Doppelbefassungen und Divergenzgefahr	116
	a) Kaum erhöhtes Potenzial divergierender Rechtsprechung	116
	b) Das unterschiedliche Selbstverständnis als Chance begreifen ..	119
	2. Umgang mit dem Schwerpunkt der Streitigkeit und die Ambivalenz des Sachzusammenhangs	124
	3. Mögliche Folgewirkungen der Wahlmöglichkeit	129
	a) Forum shopping	129
	b) Keine Überforderung von Klägern und Anwälten durch ein neues prozessuales Instrumentarium	131
III.	Ergebnis	132

Drittes Kapitel

Der Rechtsweg für den Amtshaftungsanspruch 134

A.	Meinungsbild und notwendige Vorklärungen zur Rechtswegfrage	134
	I. Einführung	134
	1. Meinungsbild zum derogierenden Charakter des Art. 34 S. 3 GG ..	135
	2. Ausschließlichkeit des Rechtswegs und Problemvereinheitlichung	141
	3. Hypothese: Art. 34 S. 3 GG als Garantie und Mindeststandard ..	143
	II. Interpretatorische Vorbemerkungen	143
	1. Verfassungsinterpretation zwischen starrem Kompetenzgefüge und Zukunftsoffenheit	144
	a) Methodologisches und verfassungstheoretisches Grundverständnis	144
	b) Abhängigkeit der Interpretation von Normfunktion und -struktur	149
	aa) Funktion der Verfassungsbestimmung	149
	bb) Normstruktur und offene Interpretation	150
	2. Rechtswegzuständigkeit und offene Interpretation im Besonderen	152
	III. Ergebnis	155
B.	Der Regelungsgehalt von Art. 34 S. 3 GG	155
	I. Der Wortlaut	156
	II. Entwicklung des Rechtswegs für den Amtshaftungsanspruch	158
	1. Entwicklung des Rechtswegs im Staatshaftungsrecht bis 1919 ..	158
	2. Einheitliches Rechtswegeregime in der Weimarer Republik durch Art. 131 Abs. 1 S. 3 WRV	162
	3. Zur Bedeutung und Reichweite von Art. 131 Abs. 1 S. 3 WRV ...	163
	a) Art. 131 Abs. 1 S. 3 WRV als individuelle Rechtsschutzgarantie gegenüber behördlichem Handeln	163
	b) Art. 131 Abs. 1 S. 3 WRV als Sicherstellung unabhängigen gerichtlichen Rechtsschutzes	166

	aa) Art. 131 Abs. 1 S. 3 WRV und das Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbarkeit	166
	bb) Historischer Rahmen: Unvollständiger verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	168
III.	Einordnung in die weitere grundgesetzliche Gerichtsorganisation	171
	1. Grundgesetzliche Systematik I: Andere Rechtswegbestimmungen	171
	a) Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG	171
	b) Art. 19 Abs. 4 GG	173
	2. Grundgesetzliche Systematik II: Gleichwertigkeit der Gerichtszweige	174
	3. Rechtskrafterstreckung und Art. 34 S. 3 GG	177
IV.	Die Entstehung, Zwecksetzung und Entwicklung des Art. 34 S. 3 GG	179
	1. Weitgehende Fortgeltung des Art. 131 WRV bis 1949	179
	2. Überblick über die Entstehungsgeschichte des Art. 34 S. 3 GG	180
	3. Zur Aussagekraft für die Frage der Ausschließlichkeit	182
	a) Problemanalogie	183
	b) Konfliktkonvergenz	184
	c) Sinnkongruenz: Übernahme in das Grundgesetz und Zweck von Art. 34 S. 3 GG	188
	aa) Tradition, Schuldübernahme und Rechtswegeröffnung als historische Erklärungsansätze	188
	bb) Weitere Erklärungsansätze und ihr heutiger Stellenwert	190
	(1) Deliktisnähe	190
	(2) Rechtsschutzdefizite und Misstrauen gegenüber den Verwaltungsgerichten	193
	4. Zwischenergebnis	195
V.	Zusammenführung zu einer inhaltlichen Neuausrichtung des Art. 34 S. 3 GG	196
	1. Art. 34 S. 3 GG als Garantie oder unmittelbare Zuweisung	197
	2. Art. 34 S. 3 GG als nicht kategorisch derogierende Verfassungsbestimmung	204
	a) Trennung zwischen vollständig derogierendem Kern und sonstigem Garantiebereich	205
	b) Gegen die Begründung der Ausschließlichkeit aus dem einfachen Recht	206
	3. Art. 34 S. 3 GG und die Möglichkeit der Differenzierung anhand des Schutzzwecks	209
	a) Individualschutzfunktion und Disponibilität – Möglichkeit der Differenzierung	209
	b) Möglichkeit der Berücksichtigung des Sachzusammenhangs	213
	4. Leitlinien und Grenzen der Interpretation	215
	5. Zur Möglichkeit der Durchsetzung des Amtshaftungsanspruchs in einem anderen Rechtsweg	218
	6. Zwischenergebnis	221

VI. Der systematische Zusammenhang zu Art. 19 Abs. 4 und Art. 34 S. 1 und 2 GG	222
1. Der Rechtsschutz nach Art. 34 S. 3 GG im Vergleich zu Art. 19 Abs. 4 GG	222
2. Beziehungszusammenhang zwischen Art. 34 S. 1, 2 und 3 GG ...	226
VII. Zu Anwendungsfällen des Art. 34 S. 3 GG	230
1. Allgemeine Befassung anderer Gerichte mit der Amtshaftung	230
2. Konstellationen bindender Entscheidungen anderer Gerichte	231
a) Bindung mit Einflussmöglichkeit des Betroffenen	231
b) Bindung ohne oder mit beschränkter Einflussmöglichkeit	233
3. Weitere Anwendungsfragen	236
VIII. Ergebnis	238

Viertes Kapitel

Der Vorschlag eines Adhäsionsverfahrens und seine Einordnung in den Verwaltungsprozess 240

A. Der Gesetzentwurf eines Adhäsionsverfahrens aus dem Jahr 2019	240
I. Vom Adhäsionsverfahren erfasste Ansprüche	240
1. Öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche	240
2. Abdrängende Sonderzuweisung an andere Gerichte	243
II. Einordnung in das geltende Verwaltungsprozessrecht	244
1. Der Antrag als Prozesshandlung	244
2. Der Antrag nach § 41 E-VwGO und seine Abhängigkeit von der Anlassklage	248
a) Sachliche Dimension	248
aa) Der Zusammenhang	248
bb) Grenze des sachlichen Zusammenhangs: § 41 S. 2 E-VwGO	250
b) Prozessuale Dimension	251
aa) Streitigkeit im Verwaltungsrechtsweg	251
bb) Klage	251
cc) Rechtshängige und zulässige Klage	252
(1) Verknüpfung von zeitlicher und prozessualer Dimension	252
(2) Verhältnis zur Fortsetzungsfeststellungsklage	256
dd) Möglicher Bedingungs-zusammenhang	261
ee) Teil- und Grundurteil	262
ff) Möglichkeit einer Feststellung der Haftung dem Grunde nach	265
gg) Klageerweiterung bei nachträglichem Adhäsionsantrag ...	266
c) Persönliche Dimension	266
aa) Parteierweiterung auf Beklagtenseite	267

bb) Abstimmungsbedarf bei Streitverkündung und Beiladung	269
III. Das Adhäsionsverfahren als Mittelweg zwischen strenger Akzessorietät und losem Zusammenhang zur Anlassklage	271
IV. Ergebnis	272
B. Das Adhäsionsverfahren und seine Entwicklungsmöglichkeit	273
I. Das Verhältnis zur Annexklage nach § 113 Abs. 4 VwGO	273
1. Anwendbarkeit des § 113 Abs. 4 VwGO	274
2. Bedeutung für die Klageänderung	276
3. Folgerungen für mögliche Vorverfahren	277
4. Zwischenergebnis	280
II. Weitere offene Rechtsfragen	282
1. Anwendungsrahmen des Adhäsionsverfahrens	282
a) Vom Adhäsionsverfahren erfasste Fallkonstellationen	282
b) Erstreckung auf Aufrechnung und Widerklage	284
c) Ausweitung auf Adhäsionsklagen Dritter	284
2. Zum Verfahrensablauf	286
a) Kein Zustimmungserfordernis zur Erhebung der Adhäsionsklage	286
b) Spruchkörperbesetzung und Verfahrensrecht	287
c) Teil- und Grundurteil als sinnvolle Gestaltungsmittel	288
3. Keine gerichtliche Entscheidung nur zugunsten des Klägers	288
4. Rechtsmittelrecht	289
5. Attraktivitätssteigerung durch Kostenrecht	289
6. Hinweispflicht und Fortbildungsmöglichkeiten als Mittel zur Etablierung der Adhäsionsklage im Verwaltungsprozess	290
7. Zwischenergebnis	291
III. Die Zukunft des Adhäsionsverfahrens im Verwaltungsprozess	291
1. Verbleibender Grundkonflikt: Wette auf den insgesamt effizienteren Prozess	291
a) Lehren aus dem Strafprozess und ihr begrenzter Aussagegehalt	292
b) Zweckerreichung trotz niedriger Fallzahlen	295
2. Weitere Entwicklung und Realisierungschance	297
a) Keine allzu hohe Wahrscheinlichkeit der Umsetzung	297
b) Adhäsionsverfahren ohne Amtshaftung als unbefriedigender Kompromiss	297
3. Keine Zwangsadhäsion	299
4. Das Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess – abschließende Bewertung	300
IV. Ergebnis	301
Zusammenfassung	302
Literaturverzeichnis	309
Sachverzeichnis	342

Abkürzungsverzeichnis*

AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), hrsg. von Rudolf Wassermann, Bd. 1, 2. Aufl., München 1989; Bd. 1–3, 3. Aufl., Neuwied u. a. 2001
BadVerwZ	Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege
BayKGH	Bayerischer Gerichtshof für Kompetenzkonflikte
BayZ	Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern
BeamtJahrb	Beamten-Jahrbuch, wissenschaftliche Monatsschrift für das deutsche Berufsbeamtentum
BeckOGK	Beck-online.Grosskommentar zum Zivilrecht, hrsg. von Beate Gsell u. a., München Stand: August 2023
BerLK-GG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Wolfram Höfling, Berlin Stand: April 2023
Bh	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, begr. von Karl Buchholz, hrsg. von Mitgliedern des Gerichts
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff und Christian Walter, Heidelberg Stand: Juli 2023
ErfK	Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, hrsg. von Rudi Müller-Glöge, Ulrich Preis und Ingrid Schmidt, 23. Aufl., München 2023
EZBK	Baugesetzbuch. Kommentar, begr. von Werner Ernst, Willy Zinkahn und Walter Bielenberg, fortgeführt von Michael Krautzberger, hrsg. von Christoph Külpmann, München Stand: Mai 2023
GGK	Grundgesetz. Kommentar, begr. von Ingo von Münch und Philipp Kunig, hrsg. von Jörn-Axel Kämmerer und Markus Kotzur, Bd. I–II, 7. Aufl., München 2021
GMP	Arbeitsgerichtsgesetz. Kommentar von Claas-Hinrich Germelmann, Hans-Christoph Matthes und Hanns Prütting, 10. Aufl., München 2022
GRe	Die Grundrechte, hrsg. von Karl August Bettermann, Hans Carl Nipperdey und Ulrich Scheuner

* Der Handhabung der Abkürzungen liegt *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin u. a. 2021 zugrunde. Ergänzend wird auf folgende Abkürzungen hingewiesen.

GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts, in der 2. Aufl. hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle; in der 3. Aufl. hrsg. von Andreas Voßkuhle, Martin Eifert und Christoph Möllers
GWBG	Arbeitsgerichtsgesetz. Kommentar, begr. von Wolfgang Grunsky, bearbeitet von Bernd Waas, Martina Benecke und Stefan Greiner, 8. Aufl., München 2014
HDSrR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, hrsg. von Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier
HHSp	Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung. Kommentar, hrsg. von Walter Hübschmann, Ernst Hepp und Armin Spitaler, Köln Stand: August 2023
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof
HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts, hrsg. von Wolfgang Kahl und Markus Ludwig
HWK	Arbeitsrecht. Kommentar, hrsg. von Martin Henssler, Heinz Josef Willemsen und Heinz-Jürgen Kalb, 10. Aufl., Köln 2022
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum, hrsg. von Armin von Bogdandy, Peter Michael Huber und Lena Marcusson
JuMiKo	Justizministerkonferenz
jurisPK-BGB	Juris Praxiskommentar BGB, hrsg. von Maximilian Herberger u. a., Bd. 2, 10. Aufl., Saarbrücken 2023; Stand der Onlineausgabe: September 2023
jurisPK-SGG	Juris Praxiskommentar SGG, hrsg. von Rainer Schlegel und Thomas Voelzke, 2. Aufl., Saarbrücken 2022; Stand der Onlineausgabe: Juni 2022
LQR	Law Quarterly Review
MAH	Münchener Anwaltshandbuch
MKS	Sozialgerichtsgesetz. Kommentar von Jens Meyer-Ladewig, bearbeitet von Wolfgang Keller und Benjamin Schmidt, 14. Aufl., München 2023
MRVO	Militärärtsverordnung
MüKoBGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, hrsg. von Franz Jürgen Säcker u. a., Bd. 1, 9. Aufl., München 2021; Bd. 7, 8. Aufl., München 2020
MüKoStPO	Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, hrsg. von Christoph Knauer, Hans Kudlich und Hartmut Schneider, Bd. 3/1, München 2019

MüKoWettbR	Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, hrsg. von Franz Jürgen Säcker und Peter Meier-Beck, Bd. 2, 4. Aufl., München 2022
MüKoZPO	Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung, hrsg. von Wolfgang Krüger und Thomas Rauscher, Bd. 1, 6. Aufl., München 2020; Bd. 3, 6. Aufl., München 2022
PrKGH	Preußischer Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte
PrStHG	Preußisches Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. Aug. 1909 (PrGS S. 691) – nicht amtlich
RBHG	Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910 (RGBl S. 798), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes über dienstrechtlichen Regelungen für besondere Verwendungen im Ausland (Auslandsverwendungsgesetz – Aus-IVG) vom 28. Juli 1993 (BGBl I S. 1394) – nicht amtlich
RGRK-BGB	Das Bürgerliche Gesetzbuch mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Reichsgerichts (Kommentar von Reichsgerichtsräten), Bd. II/6 (hrsg. von Mitgliedern des Bundesgerichtshofs), 12. Aufl., Berlin u. a. 1989
SK-StPO	Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung, hrsg. von Jürgen Wolter, Bd. VIII, 5. Aufl., Köln 2020
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz

Einleitung

A. Anlass und Ziel der Arbeit

„Das herrschende Verständnis der Rechtswegaufteilung leidet ganz entschieden darunter, daß man es ersichtlich als geradezu unvorstellbar ansieht, den Kläger zwischen mehreren in Betracht kommenden Rechtswegen wählen zu lassen.“¹ Dieses 1974 von W. Grunsky beklagte „Entweder-Oder“² zwischen mehreren Rechtswegen hat wenig an Aktualität eingebüßt. Inzwischen haben die §§ 17 Abs. 2, 17a GVG einige auf die Existenz mehrerer Rechtswege zurückzuführende Missstände beseitigt. Das tiefer liegende Problem, namentlich das Denken in starr voneinander abzugrenzenden Rechtswegen, ist hingegen unverändert aktuell.

Die Interpretation des Rechts auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG hat zur Verfestigung eines Verständnisses von Zuständigkeiten als unveränderlich beigetragen.³ Dieses rigide Verständnis hat zwar auch Vorzüge: Es sorgt dafür, dass die eingearbeiteten und idealerweise auch fachnahen Gerichte mit einer Sache befasst werden, wohingegen Wahlrechte in Bezug auf die gerichtliche Zuständigkeit theoretisch dazu führen können, dass fachfremde Gerichte zur Entscheidung berufen sind. Doch dürfen seltene Problemfälle nicht den Blick auf Konstellationen verstellen, in denen Sachzusammenhänge zumindest ambivalent sind und der Vorrang der einen oder anderen Zuständigkeit kaum zwingend erscheint.

Im Staatshaftungsrecht dauert die Diskussion um den einen „richtigen“ Rechtsweg an. Der überwiegend einschlägige Zivilrechtsweg wurde bereits hinterfragt, als es noch keine gleichwertige Verwaltungsgerichtsbarkeit gab.⁴ Wie im Verlauf dieser Arbeit deutlich wird, gibt es keine richtige Antwort

¹ *W. Grunsky*, SGB 1974, S. 424 (425).

² *W. Grunsky*, SGB 1974, S. 424 (425).

³ Vgl. krit. dazu *W. Gravenhorst*, Die Aufspaltung der Gerichtszuständigkeit nach Anspruchsgrundlagen, 1972, S. 11 ff., 30 ff.

⁴ *O. Mayer*, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht, 1904, S. 25: „Über Ansprüche auf Ausgleich besonderer Nachteile aus der öffentlichen Verwaltung entscheiden die Verwaltungsbehörden unter Vorbehalt der Berufung zum Oberverwaltungsgericht.“ Vgl. auch *W. Schelcher*, Justiz und Verwaltung, 1919, S. 213 ff.; *B. Drews*, PrVerwBl 47 (1925/26), S. 571 (571 f.); *Bank*, RuPrVBl 50 (1929), S. 65 (67).

auf die Rechtswegfrage. Es verwundert daher auch nicht, dass der Diskussion seit Längerem nachgesagt wird, sie sei ein politischer Kampf um Geltungserhaltung und -zuwachs⁵ und eine „Machtfrage“⁶ bezüglich der Deutungshoheit im Staatshaftungsrecht. Gibt es kein eindeutiges Richtig oder Falsch, so ist die Frage des Rechtswegs sicherlich ein Politikum. Dies schließt indes nicht aus, sachlich nach einer besseren Lösung zu suchen.⁷

Die Auseinandersetzung mit dem Rechtsweg im Staatshaftungsrecht ist als „Geschichte des Scheiterns“⁸ und „Sisyphos-Arbeit“⁹ bezeichnet worden. Hoffnung auf eine Lösung des Problems ging von einem Gesetzentwurf zur Einführung eines – in Anlehnung an die §§ 403 ff. StPO – sogenannten Adhäsionsverfahrens im Staatshaftungsrecht aus.¹⁰ Damit wäre es möglich gewesen, anlässlich einer Klage vor dem Verwaltungsgericht bei eben diesem auch staatshaftungsrechtliche Ansprüche geltend zu machen.¹¹ Vorausgegangen war die seit Längerem anhaltende Debatte um die generelle Neuordnung der Rechtswege.¹² Das Adhäsionsverfahren selbst war Teil eines auf Beschleunigung und Effektivitätssteigerung abzielenden Gesetzentwurfs.¹³ Dabei handelte es sich zum Teil um Nachwirkungen der vielen Asylverfahren,¹⁴

⁵ F. Baur, DRZ 1949, S. 395: „Ressortpartikularismus“; zust. O. Bachof, SJZ 1950, Sp. 161. Aus jüngerer Zeit W. Schlick, in: FS Krämer, 2009, S. 527 (529); B. J. Hartmann, Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 179.

⁶ W. Höfling, VVDStRL 61 (2002), S. 260 (284 f.); vgl. auch J. Nicolai/N. Kuszlik, ZRP 2015, S. 148 (149); F. Schoch, in: FS 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2014, S. 215 (221).

⁷ Vgl. W. Kahl, Droht die Entmachtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Zivilgerichte?, 2016, der trotz des polarisierend gewählten Titels (a. a. O. S. 108) keinen rein politischen Machtkampf sieht, a. a. O. S. 4.

⁸ F. Schoch, in: FS 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2014, S. 215 (223).

⁹ M. Thiel, in: FG König, 2014, S. 409 ff.

¹⁰ Lat. *adhaerere* – „an etwas haften“.

¹¹ BR-Drs. 113/19, S. 1, 10 ff.; BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 7, 13 ff. Im Folgenden als „E-VwGO“ bezeichnet.

¹² Siehe 76. JuMiKo (Frühjahrskonferenz), 2005, TOP I.1 Nr. 2 lit. b) und c). Konkreter dann die 79. JuMiKo (Frühjahrskonferenz), 2008, TOP I.2 („Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen“) zur Abschaffung der Rechtswegklauseln im GG und der Ordnung anhand des Primärrechts. Sodann 86. JuMiKo (Frühjahrskonferenz), 2015, TOP I.15 (Einsetzung einer Arbeitsgruppe, vgl. Fn. 13) und 87. JuMiKo (Herbstkonferenz), 2016, TOP I.10 Beschl. Nr. 4: Auftrag, Adhäsionsvorschlag zu unterbreiten und 89. JuMiKo (Herbstkonferenz), 2018, TOP I.5 Beschl. Nr. 2 lit. b): Entscheidung für die Einführung eines Adhäsionsverfahrens.

¹³ Vorausgegangen war der Bericht der *Länderoffenen Arbeitsgruppe Rechtswegbereinigung* v. 18. Okt. 2016, wonach als vermittelnde Lösung ein Adhäsionsverfahren in Betracht zu ziehen sei, a. a. O. S. 23, 35, 39 f., 46, 133 f.

¹⁴ Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 24 f.; siehe auch M. Beckmann, DÖV 2019, S. 773 (774).

teilweise auch um Reaktionen auf die steigende Komplexität im Wirtschaftsverwaltungsrecht sowie auf als zu langwierig erachtete Prozesse, wie besonders in Bezug auf Infrastrukturverfahren.¹⁵ Einen konkreten Bezug hierzu wies das Adhäsionsverfahren nicht auf. Es sollte aber auch dazu beitragen, den „Verwaltungsprozess noch besser [zu] machen“¹⁶.

Die Kritik an einigen Kernbestimmungen des Vorhabens, vor allem dem konzentrierten Verfahren nach § 87c E-VwGO,¹⁷ wird ein Grund dafür gewesen sein, den Entwurf nicht weiterzuverfolgen. Stattdessen brachte die Bundesregierung einen als dringlicher erachteten Teil der vorgesehenen Änderungen (vor allem der §§ 48, 101, 176, 188a, 188b VwGO) als neuen Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung von Investitionen“ ein, welcher noch Ende 2020 verabschiedet wurde.¹⁸ Das Adhäsionsverfahren fand keine Erwähnung mehr. Bereits in der Ausschussempfehlung im Bundesrat zum ursprünglichen Entwurf¹⁹ fehlte eine Stellungnahme zum Adhäsionsverfahren, anders als noch in der sehr kritischen Stellungnahme der Bundesregierung.²⁰ Im Schrifttum hat das Adhäsionsverfahren ebenfalls wenig Beachtung gefunden.²¹ Letztlich ist der Gesetzentwurf der Diskontinuität zum Opfer gefallen. Der Gesetzentwurf gibt gleichwohl Anlass, die Einführung eines Adhäsionsverfahrens im Staatshaftungsrecht grundsätzlich zu überdenken.

Kernanliegen der vorliegenden Arbeit ist es, die Rigidität des Kompetenzverständnisses gerade für den Rechtsweg zu hinterfragen. Diese wird auf allgemeiner Ebene zu hinterfragen sein; als Referenzgebiet fungiert aber das Staatshaftungsrecht. Besondere Bedeutung kommt im Staatshaftungsrecht Art. 34 S. 3 GG zu, welcher als ein aus der Zeit gefallener „Fremdkörper“²²

¹⁵ Vgl. zur Zielsetzung BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 1, 10.

¹⁶ P. Biesenbach, DRiZ 2018, S. 330.

¹⁷ Siehe die Kritik im Ausschussbericht (BR-Drs. 113/1/19 [neu], S. 9, 11) und der Bundesregierung, BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 25; vgl. auch BRAK, Stellungnahme 18/2018, S. 6 f.; M. Beckmann, DÖV 2019, S. 773 (777 f.).

¹⁸ Gesetz v. 3. Dez. 2020 (BGBl I S. 2694).

¹⁹ BR-Drs. 113/1/19 (neu).

²⁰ BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 24 f.

²¹ Sehr krit. BRAK, Stellungnahmen Nr. 18/2018, S. 7 ff. und Nr. 23/2019, S. 5 f.; auch W. Schlick, in: FS Krämer, 2009, S. 527 (545). Insg. positiv hingegen K. Naumann, DVBl. 2020, S. 602 (602, 604 ff.); T. Mann, ZRP 2020, S. 20 (23 f.); M. Beckmann, DÖV 2019, S. 773 (775 f.); Gemeinsame Erklärung der OVG- und VGH-Präsidentinnen und Präsidenten zur Reform des Verwaltungsprozessrechts, Mai 2018, S. 1 f.; DAV, Stellungnahme Nr. 45/2019, S. 4. Zum Adhäsionsverfahren zudem B. Walker, Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess, 2022.

²² Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 241.