

**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 verzeichnetet 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 entstehen können.

Düsseldorf, im November 2023

*Robin Kaiser*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	17
A. Anlass und Ziel der Arbeit .....	17
B. Gang der Darstellung .....	20
 <i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Ausschließliche Rechtswegzuständigkeiten und Wahlrechte</b>	21
 A. Ausschließlichkeit der Rechtswegzuständigkeit und der Gegenbegriff der Mehrfachzuständigkeit .....	21
I. Der Zweck der Rechtswegzuständigkeit .....	22
1. Spezialisierung und Effektualisierung 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 Zuständigkeiterweiterung .....	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*

<b>Rechtswegwahl und das Adhäsionsverfahren im Staatshaftungsrecht</b>	<b>77</b>	
A.	Staatshaftungsrecht und Prozessrecht .....	77
1.	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 verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit .....	95
	b) Prozessrechtliche Ansätze .....	101
4.	Das Adhäsionsverfahren und weitere prozessrechtliche Reformansätze .....	103
	a) Konzentration der Staatshaftung bei den Verwaltungsgerichten.	104
	b) Konzentration der Staatshaftung anhand des Primärrechtsschutzes .....	104
	c) Annexantrag nach dem Vorbild des Art. 41 EMRK .....	105
	d) Ausweitung der Bindungswirkung des verwaltungsgerichtlichen Urteils .....	105
	e) Aussetzungzwang und Vorentscheidung durch die Verwaltungsgerichte.....	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 Vergangenheit 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**

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 Grundverständ- nis .....	144
b)	Abhängigkeit der Interpretation von Normfunktion und -struk- tur .....	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 Rechtswegregime 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
<b>III. Einordnung in die weitere grundgesetzliche Gerichtsorganisation . . . . .</b>	<b>171</b>
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
<b>IV. Die Entstehung, Zwecksetzung und Entwicklung des Art. 34 S. 3 GG . . . . .</b>	<b>179</b>
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) Deliktsnähe .....	190
(2) Rechtsschutzdefizite und Misstrauen gegenüber den Verwaltungsgerichten .....	193
4. Zwischenergebnis . . . . .	195
<b>V. Zusammenführung zu einer inhaltlichen Neuausrichtung des Art. 34 S. 3 GG . . . . .</b>	<b>196</b>
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**

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 Bedingungszusammenhang .....	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 undlosem 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 Zwangsdadhäsion . . . . .	299
4. Das Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess – abschließende Bewertung . . . . .	300
IV. Ergebnis . . . . .	301
<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	302
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	309
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	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
HDStR	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 Ludwigs
HWK	Arbeitsrecht. Kommentar, hrsg. von Martin Henssler, Heinz Josef Willemse 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	Militärratsverordnung
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 (RGBI S. 798), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes über dienstrechtlichen Regelungen für besondere Verwendungen im Ausland (Auslandsverwendungsgesetz – AusIVG) vom 28. Juli 1993 (BGBI 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.“<sup>1</sup> Dieses 1974 von W. Grunsky beklagte „Entweder-Oder“<sup>2</sup> zwischen mehreren Rechtswegen hat wenig an Aktualität eingebüßt. Inzwischen haben die §§ 17 Abs. 2, 17a GVG einige auf die Existenz mehrerer Rechtswege zurückzuführende Misstände 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.<sup>3</sup> Dieses rigide Verständnis hat zwar auch Vorteile: 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 selten 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.<sup>4</sup> Wie im Verlauf dieser Arbeit deutlich wird, gibt es keine richtige Antwort

---

<sup>1</sup> W. Grunsky, SGb 1974, S. 424 (425).

<sup>2</sup> W. Grunsky, SGb 1974, S. 424 (425).

<sup>3</sup> Vgl. krit. dazu W. Gravenhorst, Die Aufspaltung der Gerichtszuständigkeit nach Anspruchsgrundlagen, 1972, S. 11 ff., 30 ff.

<sup>4</sup> O. Mayer, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht, 1904, S. 25: „Über Ansprüche auf Ausgleichung 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 (571f.); 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 Gelungserhaltung und -zuwachs<sup>5</sup> und eine „Machtfrage“<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

Die Auseinandersetzung mit dem Rechtsweg im Staatshaftungsrecht ist als „Geschichte des Scheiterns“<sup>8</sup> und „Sisyphos-Arbeit“<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Damit wäre es möglich gewesen, anlässlich einer Klage vor dem Verwaltungsgericht bei eben diesem auch staatshaftungsrechtliche Ansprüche geltend zu machen.<sup>11</sup> Vorausgegangen war die seit Längerem anhaltende Debatte um die generelle Neuordnung der Rechtswege.<sup>12</sup> Das Adhäsionsverfahren selbst war Teil eines auf Beschleunigung und Effektivitätssteigerung abzielenden Gesetzentwurfs.<sup>13</sup> Dabei handelte es sich zum Teil um Nachwirkungen der vielen Asylverfahren,<sup>14</sup>

---

<sup>5</sup> *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.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *F. Schoch*, in: FS 150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2014, S. 215 (223).

<sup>9</sup> *M. Thiel*, in: FG König, 2014, S. 409 ff.

<sup>10</sup> Lat. *adhaerere* – „an etwas haften“.

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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, 39f., 46, 133f.

<sup>14</sup> Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 24f.; 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.<sup>15</sup> Einen konkreten Bezug hierzu wies das Adhäsionsverfahren nicht auf. Es sollte aber auch dazu beitragen, den „Verwaltungsprozess noch besser [zu] machen“<sup>16</sup>.

Die Kritik an einigen Kernbestimmungen des Vorhabens, vor allem dem konzentrierten Verfahren nach § 87c E-VwGO,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Das Adhäsionsverfahren fand keine Erwähnung mehr. Bereits in der Ausschussempfehlung im Bundesrat zum ursprünglichen Entwurf<sup>19</sup> fehlte eine Stellungnahme zum Adhäsionsverfahren, anders als noch in der sehr kritischen Stellungnahme der Bundesregierung.<sup>20</sup> Im Schrifttum hat das Adhäsionsverfahren ebenfalls wenig Beachtung gefunden.<sup>21</sup> 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“<sup>22</sup>

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

<sup>16</sup> P. Biesenbach, DRiZ 2018, S. 330.

<sup>17</sup> 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.).

<sup>18</sup> Gesetz v. 3. Dez. 2020 (BGBl I S. 2694).

<sup>19</sup> BR-Drs. 113/1/19 (neu).

<sup>20</sup> BT-Drs. 19/10992 (neu), S. 24 f.

<sup>21</sup> 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.

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