

torisch dem Justizministerium nachgeordnet ist. Eine Maßnahme einer Justizbehörde liegt daher vor, wenn die konkrete Amtshandlung in Wahrnehmung einer Aufgabe vorgenommen wird, die der jeweiligen Behörde als ihre spezifische Aufgabe auf einem der in § 23 EGGVG genannten Rechtsgebiete zugewiesen ist (BVerwGE 69, 192 (1955)). Justizbehörde iSd können daher sein: die Regierung eines Landes, die Justiz- und Innenminister, Finanzbehörden, das Bundeskartellamt sowie die Staatsanwaltschaft und die Polizeibehörden (→ Rn. 52). Justizverwaltungsakte sind Maßnahmen der Staatsanwaltschaft (→ Rn. 51).

b) Maßnahmen von Gerichten. Als Justizbehörden iSd § 23 EGGVG 50 kommen auch Gerichte und ihre Organe in Betracht, sofern sie Verwaltungsmaßnahmen auf einem der genannten Rechtsgebiete (→ Rn. 48) treffen. Das kann der Fall sein, wenn ein Gericht als **Gerichtsbehörde** über die Gewährung von Reisekostenbeihilfen außerhalb der PKH entscheidet (→ § 166 Rn. 62) oder der Gerichtsvorstand über Akteneinsicht an Dritte (§ 299 II ZPO), über die Fertigung von Kopien aus Registern (BGHZ 108, 32) oder die Übersendung von Entscheidungsanschriften an Dritte (Eyer mann/Wöckel Rn. 127). Erfasst werden nur Maßnahmen der ordentlichen Gerichte, nicht hingegen der Arbeitsgerichte (BGH NJW 2003, 2989) und der allgemeinen und besonderen VG. Keine spezifisch justizförmigen Angelegenheiten sind sachgebietsübergreifende Maßnahmen der Gerichtsverwaltungen wie die allgemeine Beeidigung von Dolmetschern und die Ermächtigung von Übersetzern gem. § 55 iVm § 189 II GVG (BVerwG NJW 2007, 1478). Wird das Gericht als **Rechtsprechungsorgan** (→ § 1 Rn. 4) tätig, scheidet ein Justizverwaltungsakt aus, wenn die Maßnahme als Rspr. in richterlicher Unabhängigkeit und auf der Grundlage der Prozessordnung vorgenommen wird. So zu beurteilen sind etwa Rechtshilfemaßnahmen von Richtern (Eyer mann/Wöckel Rn. 129).

c) Maßnahmen der Staatsanwaltschaft. Maßnahmen der Staatsanwaltschaft 51 in Strafermittlungsverfahren sind grds. Justizverwaltungsakte, der Rechtsschutz gegen Eingriffsakte ist jedoch teilweise in der StPO geregelt. Gegen Maßnahmen aufgrund der originären Kompetenzen der Staatsanwaltschaft kann sich der Betroffene jederzeit mit Anträgen auf richterliche Entscheidung gem. § 98 II 2, § 111e II 3, § 132 III 2 StPO wenden. Diese Vorschriften sind ihrem Wortlaut nach lückenhaft, erlauben insbes. nur die Überprüfung der Fortdauer einer Maßnahme, weshalb früher teilweise einer ergänzenden Anwendung der §§ 23 ff. EGGVG das Wort geredet wurde (vgl. BVerwGE 47, 255). Die hM wendet die Vorschriften heute jedoch über den Wortlaut hinaus analog an und ermöglicht – auch nach Erledigung – die richterliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Anordnung und der Art und Weise ihrer Durchführung (BVerfGE 96, 44 (49); BGH NJW 2000, 84). Der lückenfüllende Rückgriff auf §§ 23 ff. EGGVG ist daher nicht erforderlich (Eyer mann/Wöckel Rn. 131; aA Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider Rn. 613).

- 52 **d) Maßnahmen der Polizeibehörden.** Polizeibehörden sind organisationsrechtlich durch ihre Zugehörigkeit zur Verwaltung gekennzeichnet, funktionell hingegen durch ihre doppelte Aufgabenstellung mit präventiver Gefahrenabwehr einerseits, repressiver Strafverfolgung andererseits (vgl. § 1 I, III ASOG Bln.; § 1 I PolG NRW). In Strafermittlungsverfahren besitzen Polizeibeamte nach Maßgabe des Landesrechts den Status von **Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft** (§ 152 GVG). Diese nehmen nach deren Weisung funktional Aufgaben und Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden nach der StPO wahr. Maßnahmen der Polizei zur Verfolgung einer strafbaren Handlung sind daher Justizverwaltungsakte. Das gilt etwa für die vorläufige Festnahme und Mitnahme zur Wache zwecks Feststellung der für das Strafverfahren benötigten Personalien (BVerwGE 47, 255) oder die Aufnahme von Lichtbildern zum Zwecke der Strafverfolgung (BVerwG Buchh 310 § 40 VwGO Nr. 138).
- 53 Die Zuordnung einer einzelnen Maßnahme kann schwierig sein, wenn für sie gleichgerichtete **Rechtsgrundlagen** im Polizeirecht und in der StPO vorhanden sind. Das ist der Fall zB für Festnahmen, Identitätsfeststellungen, Haus- und Wohnungsdurchsuchungen oder erkennungsdienstliche Maßnahmen. Handeln Polizeibeamte als **Ermittlungspersonen**, gilt für deren Maßnahmen das zur Staatsanwaltschaft Gesagte (→ Rn. 51). Über den Rechtsweg entscheidet, sofern keine Sonderzuweisung besteht, der funktionelle Zusammenhang der Maßnahme im einzelnen Fall. Den VG ist nach I 1 die Überprüfung aller **Maßnahmen gefahrenabwehrender Art** auf der Grundlage der Polizei- und Sicherheitsgesetze zugewiesen. Zur Abschiebungsdurchsuchung nach § 58 VIII AufenthG → Rn. 55.
- 54 Bei sog. **doppelfunktionalen Maßnahmen**, die präventiven und/oder repressiven Charakter haben (können), ist die Zuordnung anhand des (erkennbaren) Grundes oder Ziels des polizeilichen Einschreitens vorzunehmen. Führt dies nicht weiter, entscheidet nach hM das Schwergewicht der konkreten Maßnahme (BayVGH BayVBl. 2010, 220; BVerwGE 47, 255 (264); OVG NRW NJW 1980, 855). Die Sachverhaltsanalyse kann jedoch ergeben, dass in einem Geschehensablauf eine objektive zeitliche Zäsur erkennbar ist, sei es, dass die Schwelle des § 152 II StPO noch nicht überschritten ist (BVerwGE 45, 51; NJW 1990, 2768), sei es, dass eine Maßnahme von einer präventiven in eine repressive umschlägt oder umgekehrt. Bei der polizeilich angeordneten **erkennungsdienstlichen Behandlung** und Sammlung von Unterlagen ist zu unterscheiden, ob sie nach der 1. oder 2. Alt. des **§ 81b StPO** erfolgt. Maßnahmen nach der 2. Alt. sind funktional keine Verfahrenshandlung iR eines Strafverfahrens, sondern eine Verwaltungsmaßnahme zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten (BVerwG NVwZ-RR 2011, 710, BVerwGE 66, 192 (195 f.); NJW 2006, 1225; vgl. Neumann jurisPR-BVerwG 19/2011 Anm. 5). Ist eine hinreichend eindeutige Zuordnung nicht möglich (Bsp.: Videoüberwachung eines öffentlichen Platzes zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten), sollen beide Rechtswege offenstehen und das angerufene Gericht die Rechtmäßigkeit unter jedem Gesichtspunkt überprüfen dürfen (vgl. § 17 II GVG, str., vgl. Wysk VerwArch 2018, 141).

e) Maßnahmen mit Richtervorbehalt. Gefahrenabwehrende Freiheitsentziehungen (Art. 104 II 1 GG), Durchsuchungen von Wohnungen (Art. 13 II GG) und teilweise auch Datenerhebungen stehen unter **Richtervorbehalt**. Zuständig für die Anordnung der Maßnahme ist nach Bundes- wie nach Landesrecht durchweg das AG (vgl. nur §§ 1, 3 FEVG; § 40 BGSg). Das Verfahren bestimmt sich nach dem FamG (bis 2009: FGG), das als Rechtsmittel die sofortige Beschwerde zum LG vorsieht (§ 284 III FamG). Auch der nachgängige Rechtsschutz einschließlich der Fortsetzungsfeststellung bei Erledigung steht den AG zu (BVerwGE 62, 317 (321)). IÜ bleibt es bei der Zuständigkeit der VG (BVerwGE 45, 51 (54); OVG NRW NJW 1992, 2172; ThürOVG DÖV 1999, 511). Nunmehr normiert § 58 VIII AufenthG nF einen **Richtervorbehalt für Durchsuchung der Wohnung abzuschiebender Ausländer** zu dem Zweck ihrer Ergreifung. Für den Antrag auf die Anordnung der Durchsuchung einer Wohnung nach § 58 VIII, VI AufenthG ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 eröffnet (BVerwG NVwZ 2023, 166). Das Landesrecht darf eine anderweitige Zuweisung vornehmen (§ 58 X AufenthG; dazu BGH NStZ-RR 2022, 386).

f) Wirtschaftsverwaltungsrecht. Aus heutiger Sicht systemwidrig und nach der zugrunde liegenden Ansicht, Zivilgerichte seien wirtschaftsnäher, überholt (Eyer mann/Wöckel Rn. 100) sind Sonderzuweisungen an die ordentlichen Gerichte in den Bereichen des Kartellverwaltungsrechts (§ 63 IV, § 91 GWB), Vergaberechts (§§ 116 III, 125 II, 126 ff. GWB) und Regulierungsrechts (§ 75 EnWG und § 35 CCS-Gesetz). Nach § 48 I und IV WpÜG entscheidet über die Beschwerde gegen Verfügungen der BaFin ausschließlich das für den Sitz der BaFin zuständige OLG Frankfurt a.M. Die Sonderzuweisung erfasst aber nur Verfügungen in Bezug auf Angebote zum Erwerb von Wertpapieren (§ 1 WpÜG), hieran anknüpfende, akzessorische Verfügungen (wie der Verwaltungsvollstreckung) sowie Hilfs- und Nebenansprüche (BVerwG NVwZ 2012, 1563).

5. Abdrängende Zuweisungen durch Landesgesetz (I 2)

Der Landesgesetzgeber ist durch I 2 zu abdrängenden Rechtswegbestimmungen für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten **auf dem Gebiet des Landesrechts** ermächtigt (näher Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider Rn. 492 ff.). Regelungen finden sich vor allem im Polizei- und Ordnungsrecht (Eyer mann/Wöckel Rn. 102). Zuweisungen nach I 2 gehen einer abdrängenden Zuweisung nach II 1 vor, soweit diese nicht verfassungsrechtlich verankert ist (→ Rn. 20 ff.).

Streitigkeiten um **Entschädigungsansprüche** des Bürgers gegen die Anstellungskörperschaft der handelnden Amtswalter bzw. gegen den Träger der polizei- oder ordnungsbehördlichen Kosten sind traditionellerweise (§ 73 PrPVG) den ordentlichen Gerichten zugewiesen (vgl. etwa § 67 PolG NRW iVm § 43 I OBG NRW; § 65 ASOG Bln.; vgl. Will VerwArch 2015, 55 (73)). Auch das erklärt sich aus dem Sachzusammenhang mit der Amtshaftung. Eine Zuweisung an die Zivilgerichte auch für **Rückgriffsansprüche** besteht nach § 58 PolG BW und § 54 SächsPolG.

- 58 Hingegen sind die Geltendmachung von **Erstattungsansprüchen** zwischen Hoheitsträgern und **Aufwendungsersatzansprüche** eines Hoheitsträgers gegen den polizeirechtlich Verantwortlichen im Landesrecht meist ausdrücklich den VG zugewiesen (vgl. etwa § 67 PolG NRW iVm § 43 II OBG NRW; § 65 BlnASOG). Solche *aufdrängenden* Zuweisungen sind wegen Verstoßes gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung ungültig, die insofern nicht für die Länder geöffnet ist (str., vgl. Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider Rn. 34 f.); für den Rechtsweg gilt die Generalklausel des § 40 I 1.

III. Aufdrängende Sonderzuweisungen

- 59 Jeder Gerichtsbarkeit können Gattungen von Verfahrensgegenständen ohne Rücksicht auf die Rechtsnatur der Streitigkeit zugewiesen werden. Solche aufdrängenden Sonderzuweisungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit können in Bundesgesetzen oder kraft bundesrechtlicher Ermächtigung (vgl. Art. 71, Art. 72 I GG) in Landesgesetzen (→ Rn. 74) enthalten sein, müssen aber in jedem Fall ausdrücklich erfolgen (→ Rn. 3). Sie sind freilich deutlich seltener als abdrängende Zuweisungen. Die bundesrechtlichen Zuweisungen betreffen ganz überwiegend die öffentlich-rechtlichen Dienst- und Arbeitsverhältnisse einschließlich der sachverwandten Bereiche des Disziplinar- und Personalvertretungsrechts (→ Rn. 60 ff.). Daneben bestehen verstreut Einzelzuweisungen wie etwa nach § 338 LAG für das Lastenausgleichsrecht.

1. Streitigkeiten aus Dienstverhältnissen

- 60 Umfassende Zuständigkeiten der VG sind für Streitigkeiten „aus“ den Dienstverhältnissen der Beamten, Richter, Soldaten und gewisser anderer Bediensteter begründet. Für Streitigkeiten **aus dem Beamtenverhältnis** ergibt sich das aus § 126 I, II BRRG (fortbestehendes, unmittelbar geltendes Rahmenrecht), aus § 126 BBG für Bundesbeamte und aus § 54 I BeamStG für Landes- und Kommunalbeamte (zu Revisionen bei Klagen aus dem Beamtenverhältnis § 191). Zur Ambivalenz das von der Rechtsprechung aus Art. 33 II GG entwickelten **Bewerbungsverfahrensanspruch** vgl. BVerwGE 172, 8 = NVwZ 2021, 1237.
- 61 § 126 BRRG, § 126 BBG und § 54 I BeamStG gelten kraft gesetzlicher Bezugnahmen entspr. für Klagen aus den Dienstverhältnissen der **Richter** im Bundesdienst (§ 46 DRiG) und im Landesdienst (§ 71 DRiG). Ähnliche ausdrückliche Zuweisungen bestehen nach § 82 SG für Klagen der **Soldaten** aus dem Wehrdienstverhältnis. Nur noch im Spannungs- oder Verteidigungsfall gelten Zuweisungen für Klagen von **Wehrpflichtigen** (§ 32 iVm § 2 WPflG) und **Zivildienstleistende** (§ 78 II iVm § 1a II ZDG).
- 62 Bei **Soldaten** werden nur die statusrechtlichen Angelegenheiten von der Zuweisung erfasst; truppendienstliche und disziplinarrechtliche Angelegenheiten sind den Wehrdienstgerichten zugewiesen (→ Rn. 13 f. und Eyermann/Wöckel Rn. 156, 164). Der Verwaltungsrechtsweg ist für die Überprüfung einer dienstlichen **Beurteilung eines Soldaten** eröffnet, wenn sie von einem zivilen Vorgesetzten erstellt worden ist. In diesem Fall fehlt es an

dem Verhältnis der militärischen Über- und Unterordnung bzw. der truppendienstlichen Unterstellung, die Grundlage der von den Wehrdienstgerichten zu überprüfenden Rechte und Pflichten ist (BVerwG NVwZ-RR 2009, 541; zu ähnlichen Konstellationen bei im Bereich des BND tätigen Soldaten BVerwGE 81, 258 (259)).

Ohne ausdrückliche Bestimmung kommt eine Anwendung der beamtenrechtlichen Sonderzuweisungen (→ Rn. 61) auf andere öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse (Minister, Lehrbeauftragte, Beliehene) nicht in Betracht (→ Rn. 59), wohl aber eine Zuständigkeit der VG nach der Generalklausel (→ Rn. 67). Für Klagen von Geistlichen, die ihr Pfarrerdienstverhältnis oder ein sonstiges **Kirchenbeamtenverhältnis** betrifft (zB gegen die Versetzung in den Ruhestand), ist kein Rechtsweg zu den staatlichen Gerichten (wohl aber zu etwaigen kirchlichen) eröffnet; stRSpr, BVerwG NJW 2003, 2112; BVerwGE 95, 379 (381 ff.)). Den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und ihren Verbänden bleibt es überlassen, die Rechtsverhältnisse ihrer Beamten und Seelsorger durch Kirchenrecht gleichzustellen (§ 135 BRRG).

Die Zuweisungen sind jeweils in jeder Hinsicht **umfassend**: Sie gelten für alle möglichen **Kläger**, die Aufzählungen in den Rechtswegnormen sind nicht abschließend. Außer aktiven und früheren Beamten und Soldaten, solchen im Ruhestand und ihren Hinterbliebenen sowie die Dienstherrn werden Klagen von Nichtbediensteten auf Ernennung bzw. Einstellung (dazu BVerwGE 136, 140) und auf Schadensersatz wegen Nichternennung (BVerwGE 100, 280) sowie Klagen Dritter erfasst, soweit sie ihre Grundlage im Dienstverhältnis haben (Klage auf Aussagegenehmigung: BVerwGE 66, 39).

Die Zuweisungen gelten für alle **Arten von Dienstverhältnissen** beim Bund, den Ländern und Kommunen (vgl. etwa § 4 BeamStG; § 1 II SG), nicht aber, wenn ein Angestelltenverhältnis besteht (BVerwGE 90, 147: angestellte Referendare). Schließlich werden alle Ansprüche erfasst, die ihre Grundlage im Beamten-, Soldatenrecht usw haben und ein konkretes Dienstverhältnis betreffen (BVerwGE 40, 205; NVwZ-RR 1997, 194). Zum einschlägigen Dienstrecht gehören nicht nur die jeweiligen Kerngesetze (BeamStG, BBG; SG usw), sondern auch die dienstrechtlichen Nebengesetze (über Besoldung, Laufbahn, Urlaubs- oder Beihilfeansprüche).

Vor die VG gehören demgemäß Ansprüche auf **Schadensersatz** aus Verletzung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn (BVerwGE 80, 123; 44, 52; 13, 17; NVwZ 2009, 787), die durch konkurrierende Ansprüche aus Amtshaftung oder Verwahrung, für die der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben ist (II 1), nicht verdrängt werden (BVerwGE 67, 222 (226)). Die **Rückausnahme in II 2 Fall 1** („Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts [...] bleiben unberührt“ → Rn. 60) entscheidet die in diesen Fällen theoretisch bestehende Normkonkurrenz zu der abdrängenden Sonderzuweisung (II 1) zugunsten der aufdrängenden (→ Rn. 61). Schmerzensgeld kann freilich nur aus Delikt und daher vor den ordentlichen Gerichten verlangt werden (Eyer mann/Wöckel Rn. 167). Dasselbe gilt für Richter und Soldaten.

2. Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes

- 67 Die Arbeitsverhältnisse des öffentlichen Dienstes (also bei einer dienstherrnfähigen juristischen Person, vgl. etwa § 2 BeamtStG) können außerhalb des Beamtenrechts öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet sein. Für die **privatrechtlichen** Arbeits- und **Angestelltenverhältnisse**, auch soweit sie sich nach dem TVöD richten, sind gem. § 2 ArbGG die Arbeitsgerichte zuständig. Die VG sind nach § 40 I 1 zuständig für die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse (BVerwGE 49, 137; 55, 255: Lehrbeauftragte; BVerwGE 90, 147: Ausbildungsverhältnisse). Inhaltlich erfasst werden Ansprüche auf Eingehung, Änderung und Beendigung.
- 68 Streitigkeiten „aus“ einem Tarifvertrag sind arbeitsrechtlicher Natur. Die **Allgemeinverbindlichkeitserklärung** eines Tarifvertrages gem. § 5 I TVG ist öffentlich-rechtlich und nach I 1 den VG zugewiesen (BVerwGE 136, 75; 80, 355). **Betriebsverfassungsrechtliche Angelegenheiten** iW in den Betrieben öffentlicher Arbeitgeber gehören ohne Rücksicht auf die Rechtsnatur der Streitigkeit vor die Arbeitsgerichte (§ 2a ArbGG; BVerwG ZBR 1998, 424). Sie betreffen die Mitbestimmung von Arbeitnehmern, die auf der Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverträge beschäftigt werden. Für die Mitwirkung der Beschäftigten in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen gilt das öffentlich-rechtliche Korrelat des Personalvertretungsrechts mit Sonderzuweisungen (→ Rn. 71).

3. Disziplinargerichtsbarkeit

- 69 Klagen gegen Anordnungen und Maßnahmen der Dienstvorgesetzten von **Bundesbeamten** sind nach den §§ 45 ff. BDG seit 2001 besonderen Spruchkörpern der VG bzw. OVG (Disziplinarkammern und -senaten) zugewiesen. Entsprechendes gilt nach § 66 ZDG für Zivildienstleistende. Die **Länder** haben ähnliche Vorschriften geschaffen. Sie machen dabei von der Ermächtigung aus § 187 I Gebrauch, den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege aufdrängender Sonderzuweisungen Aufgaben der Disziplinargerichtsbarkeit zu übertragen.
- 70 In den Disziplinarsachen der **Richter** entscheiden die Richterdienstgerichte bei den ordentlichen Gerichten (§ 62 I Nr. 1 DRiG; BVerwGE 78, 261 (218)) in einem besonderen Rechtsweg (→ Rn. 15). Entsprechendes gilt für die Disziplinarsachen der **Soldaten**, die vor die Truppendienstgerichte gehören (§§ 68 ff., 80 WDO; → Rn. 13).

4. Personalvertretungsrecht

- 71 Die Vertretung der Beamten, Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst gegenüber dem Dienstherrn (das Personalvertretungsrecht) ist das Gegenstück zum Betriebsverfassungsrecht und gehört zum Sonderrecht des Staates. Gerichtliche Entscheidungen auf dem Gebiet des **Bundes-Personalvertretungsrechts** sind den VG zugewiesen (§ 83 BPersVG). Das Bundesrecht schreibt die Einrichtung besonderer Spruchkörper dort vor (PV-Kammern und -Senate). Im dritten Rechtszug entscheidet das BVerwG (§ 83 I

BPersVG). Die Gerichtsverfassung der Spruchkörper richtet sich nach der VwGO (BVerwGE 115, 223), ihr Verfahren jedoch gem. § 83 II BPersVG nach dem Beschlussverfahren des ArbGG (§§ 80 ff.), in dem urteilsvertretende Beschlüsse zu fassen sind.

Die **Länder** dürfen nach § 187 II für ihr Personalvertretungsrecht von der VwGO abweichende Vorschriften über die Besetzung und das Verfahren der Landesgerichte erlassen. Von dieser Ermächtigung ist überwiegend Gebrauch gemacht worden, um die gerichtlichen Verfahren im Landes-Personalvertretungsrecht dem BPersVG – mit dem Verfahrensrecht nach dem ArbGG – nachzubilden; nur wenige Länder schreiben die Anwendung der VwGO vor. 72

In Streitigkeiten zwischen **Dienststellen der Bundeswehr** und den dort gebildeten Personalräten um Beteiligungsrechte nach dem SBG, die ausschließlich Soldaten betreffen, sind die Wehrdienstgerichte zuständig (BVerwGE 115, 223); im falschen Rechtsweg erhobene Klagen sind zu verweisen. 73

5. Sonstige aufdrängende Zuweisungen

a) durch Bundesgesetz. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nach § 68 I 2 IfSG zuständig für die Durchsetzung von Ansprüchen auf Entschädigung wegen Betriebsschließungen während der **Corona-Pandemie** (NdsOVG BeckRS 2023, 19356). Diese aufdrängende Sonderzuweisung ist insofern singulär, als für Entschädigungsansprüche, auch aus öffentlichem Recht, regelmäßig der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten begründet ist (→ Rn. 24 ff.). 74

b) durch Landesgesetz. Den Ländern sind Sonderzuweisungen aufdrängender Art nur nach Maßgabe des § 187 erlaubt, also für die Disziplinargerichtsbarkeit (→ Rn. 69), die Schiedsgerichtsbarkeit und das Personalvertretungsrecht (→ Rn. 72). Demgegenüber erlaubt I 2 nur abdrängende Sonderzuweisungen (→ Rn. 56). 74a

B. Die Generalklausel (I 1)

Ist keine auf- oder abdrängende Sonderzuweisung (→ Rn. 2 ff.) einschlägig, ist nach I 1 der Verwaltungsrechtsweg „in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art“ gegeben („eröffnet“). Diese sog. Generalklausel („in allen“) erfüllt die verfassungsrechtliche Garantie umfassenden Rechtsschutzes gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt aus Art. 19 IV 1 GG. Sie hat frühere Enumerationsklauseln bzw. beschränkte Generalklauseln in den Ländern abgelöst, die meist (wie Abgabensachen und Polizeiverfügungen) das Vorliegen eines VA voraussetzten. Die **rechtsschutz eröffnende Funktion des VA**, die ihm nach den Enumerationsklauseln früher zukam, ist damit vollständig **entfallen**. Das Prozessrecht sichert heute allerdings die besondere **Fehlerresistenz und Bestandskraft** des VA ab, die zum guten Teil seine Fortexistenz als spezifisches Handlungsinstrument der Verwaltung erklärt (vgl. §§ 43–47 VwVfG, § 113 I VwGO: 75

Bestandskraftfähigkeit, Heilbarkeit; Notwendigkeit besonderer Aufhebung usw.) Prozessrechtlich erklären sich daraus einige der besonderen SEV der Verwaltungsakts-Klagen, die zur Unanfechtbarkeit von VA führen (wie § 74) oder dem Gericht die Aufhebung von Planfeststellungsbeschlüssen zugunsten von Reparaturmaßnahmen verbieten (§ 75 Ia VwVfG).

I. Rechtliche Streitigkeit

1. Begriff der Streitigkeit

- 76 Mit dem Begriff der „Streitigkeit“ verdeutlicht die Vorschrift, dass der Verwaltungsrechtsweg für alle Rechtsschutzanträge eröffnet sein muss, die an ein VG herangetragen werden, also für alle **gerichtlichen Rechtsbehelfe** der VwGO (→ § 58 Rn. 2). Das gilt allerdings uneingeschränkt nur für erstinstanzliche Rechtsschutzanträge; in Rechtsmittelverfahren prüft das VG höherer Instanz nach § 17a V GVG nicht mehr, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist, sofern der Vorderrichter ihn ohne Missachtung einer Rechtswegrüge bejaht hat (→ § 41 Rn. 14). Bei **außergerichtlichen Rechtsbehelfen** ist der Verwaltungsrechtsweg dann zu prüfen, wenn der Rechtsbehelf einen funktionalen Zusammenhang mit dem Verwaltungsprozess aufweist. Das ist beim Widerspruch nach §§ 68 ff. wegen seines Vorschaltcharakters der Fall; der Widerspruch ist daher nur statthaft, wenn ein VA ergangen ist, der im Verwaltungsrechtsweg angefochten oder erstrebt werden kann (→ § 68 Rn. 1).

2. „Justizfreie“ Hoheitsakte?

- 77 Das Erfordernis einer „-rechtlichen“ Streitigkeit versperrt den Rechtsweg für Streitigkeiten über außerrechtliche Fragen, die anhand der anwendbaren Normen (rechtliche auf der einen Seite, gesellschaftliche, moralische auf der anderen) recht eindeutig zu identifizieren sind. Vor allem aber verweist es auf die Fälle der sog. justizfrei (besser: gerichtsfrei) bleibenden Hoheitsakte. Auch unter diesem Stichwort wird erheblicher historischer Ballast transportiert; freilich gibt es Fälle gerichtlich nicht überprüfbarer Hoheitsakte bis heute (→ Vor § 40 Rn. 19); sie müssen im verfassten Rechtsstaat aber schon wegen Art. 1 III GG die besonders rechtfertigungsbedürftige **Ausnahme** bleiben. IR des I 1 diskutiert werden vor allem **vier Fallgruppen**: Gnadenentscheidungen (→ Rn. 78), Regierungsakte (→ Rn. 80), Sonderstatusverhältnisse (→ Rn. 81) und Innenrechtsstreitigkeiten (→ Rn. 82). Die Entscheidung, ob eine Maßnahme gerichtsfrei bleibt, ist grds. (außer bei Offensichtlichkeit) dem Gericht des Rechtswegs vorbehalten, der im Falle der Nachprüfbarkeit eröffnet wäre (BVerwGE 49, 221 (222); Buchh 310 § 40 VwGO Nr. 171; NJW 1983, 187).

3. Gnadenentscheidungen

- 78 Als gerichtlich nicht nachprüfbar gilt weiterhin die **Ablehnung eines Gnadensuchs** (BVerfGE 25, 352; BVerwG NJW 1983, 187; BVerwGE 49,