

Birgit Walker

Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess

Ein Weg gegen „Rechtswegzersplitterung“?

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft

Band 184

Birgit Walker

Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess

Ein Weg gegen „Rechtswegzersplitterung“?

Tectum Verlag

Birgit Walker
Adhäsionsverfahren im Verwaltungsprozess
Ein Weg gegen „Rechtswegzersplitterung“?

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag
Reihe: Rechtswissenschaft; Bd. 184

Zugl. Diss. Universität Tübingen 2022

D 21

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022
ePDF 978-3-8288-7882-2
(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4776-7 im Tectum Verlag erschienen.)
ISSN 1861-7875

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	XIII
A. Einleitung	1
B. Grundlagen	7
I. Staatshaftungsrechtliche Schadenersatz- und Entschädigungsansprüche	8
II. Rechtsweg, Rechtswegeröffnung und „Rechtswegzersplitterung“	9
1. Judikative bzw. rechtsprechende Gewalt bzw. richterliche Gewalt	9
2. Gerichtsbarkeiten bzw. Gerichtszweige	10
3. Rechtswegzuweisungen und Begriff des Rechtswegs	11
4. „Rechtswegzersplitterung“	13
a) Rechte und Ansprüche im Staatshaftungsrecht	15
b) Primärer Rechtsschutz, Art. 19 Abs. 4 GG	19
c) Sekundärer Rechtsschutz	21
d) Folgen aus dieser Unterscheidung	22
5. Primär- und Sekundärklage i. S. d. § 41 VwGO-E	23
6. Primär- und Sekundärrechtsschutz als ein Rechtsstreit	
i. S. d. § 17 Abs. 2 GVG	23
a) Verschiedene Sekundäransprüche als ein Rechtsstreit	
i. S. d. § 17 Abs. 2 GVG	26
b) Primär- und Sekundärrechtsschutz als ein Streitgegenstand	
i. S. d. § 17 Abs. 2 GVG	27
7. Ergebnis	28

C. Bisherige Situation – Systematisierung der Rechtswegzuweisungen	31
I. Rechtsweg zu den Zivilgerichten – „ordentlicher Rechtsweg“	31
1. Amtshaftungsanspruch, § 839 BGB, Art. 34 GG	33
a) Grundsätzliche Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO	34
aa) Unabhängige Verwaltungsgerichte und verwaltungsrechtliche Generalklausel	35
bb) Zivilrechtsstreitigkeit kraft Tradition und Mandatstheorie	37
cc) Einordnung dieser zwei Wurzeln des Staatshaftungsrechts aus heutiger Sicht	39
b) Art. 34 S. 3 GG als spezielle Rechtswegzuweisung?	41
c) Folgen der Einordnung des Art. 34 S. 3 GG als verfassungsrechtliche Gewährleistung	45
d) Sachliche Zuständigkeit	46
e) Rechtswegspaltung beim Amtshaftungsanspruch?	47
2. Allgemeiner Aufopferungsanspruch	47
a) Aufopfernder Eingriff	48
b) Aufopferungsgleicher Eingriff	50
aa) Gewohnheitsrechtliches Verständnis	52
bb) Naturrechtlicher Ursprung	52
cc) Erstmalige Kodifizierung in der Einleitung des Preußischen Allgemeinen Landrechts	54
dd) Weiterentwicklung des Aufopferungsanspruchs durch das Reichsgericht und den BGH	55
ee) Konsequenzen der Entwicklungsgeschichte	57
ff) Aufopfernder Eingriff als Teil der Staatsunrechtshaftung	58
gg) Dogmatische Einordnung des aufopferungsgleichen Anspruchs	59
c) Rechtswegspaltung im Rahmen des Aufopferungsanspruchs	60
3. Enteignung, Art. 14 GG	61
a) Rechtswegzuweisung unmittelbar aus Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG	63
b) Konsequenzen der Einordnung des Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG als Rechtswegzuweisung	68
4. Enteignungsgleicher Eingriff	69
a) Vor der Nassauskiesungsentscheidung des BVerfG	69

b) Nassauskiesungsbeschluss	70
aa) Statische Rechtswegzuweisung	74
bb) Änderung der Rechtswegeröffnung durch dynamisches Verständnis ..	75
c) Vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung	78
d) Vorliegen einer Rechtswegspaltung	82
5. Enteignender Eingriff	83
6. Spezielle Aufopferungsansprüche	88
7. Schadenersatzansprüche aus AEUV und EMRK	89
a) Art. 340 AEUV	89
aa) Rechtsverletzung durch den Mitgliedsstaat	90
(1) Teleologische Reduktion des Wortlauts des § 40 Abs. 2 S. 1 Var. 3 VwGO	92
(2) Naturalrestitution als mögliche Rechtsfolge des gemeinschaftsrechtlichen Schadenersatzanspruchs	93
(3) Voraussetzungen einer teleologischen Reduktion	94
bb) Rechtsverletzung durch die Europäische Union	98
b) Art. 5 Abs. 5 EMRK	99
c) Ergebnis	102
II. Verwaltungsrechtsweg	102
1. Inhalts- und Schrankenbestimmung Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	103
2. Unterlassungs- Beseitigungs- und Folgenbeseitigungsansprüche	104
a) Öffentlich-rechtlicher Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch	105
b) Folgenbeseitigungsanspruch	106
aa) „vermögensrechtlicher [...] Schadenersatz“	108
bb) Abdrängende Sonderzuweisung wegen Folgenbeseitigung als Sekundäranspruch	109
(a) Folgenbeseitigungsanspruch als primärer „Anspruch“	111
(b) Folgenbeseitigungsanspruch als Sekundäranspruch	112
3. Öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche	116
III. Tatsächliches Vorliegen einer „Rechtswegzersplitterung“	118

D. Verfassungsrechtliche Maßstäbe von Rechtswegzuweisungen	123
I. Formelle Anforderungen an Rechtswegzuweisungen	123
1. Art. 95 GG	124
a) Generelle Erfordernis von Rechtswegzuweisungen	124
b) Inhaltliche Vorgaben an die Rechtswegzuweisungen	125
aa) Zuweisung eines Typenkerns	126
bb) Zuweisung außerhalb eines Typenkerns	127
(1) Schwächen der bisherigen Kriterien	128
(2) Recht zur Neuregelung durch den Gesetzgeber	128
cc) Pflicht zur Übertragung durch den Gesetzgeber	131
2. Art. 19 Abs. 4 GG	131
a) Bisheriges System	133
b) Warum wird Rechtswegklarheit in einzelnen Rechtsgebieten kritisiert?	134
aa) § 40 Abs. 1 VwGO, § 23 EGGVG und § 98 Abs. 2 StPO	134
bb) Transplantationsgesetz	134
cc) Sozialrecht	135
dd) Kriterien aus diesen Fallgruppen	136
c) Kriterien für Rechtswegklarheit	136
d) Klarheit und Bestimmtheit von Rechtswegvorschriften	137
3. Art. 101 S. 2 GG	138
a) Exkurs zur Ausschließlichkeit von Rechtswegzuweisungen	140
b) Konsequenzen des Erlasses von § 41 VwGO-E und § 2, 2a ArbGG	142
4. Art. 3 Abs. 1 GG	144
a) Rechtswegegleichheit	145
b) Allgemeiner Gleichheitssatz	146
II. Materielle Anforderungen an Rechtswegzuweisungen	146
1. Art. 34 S. 3 GG	147
2. Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG	147
III. Verhältnis dieser Anforderungen zueinander	147
E. Anwendung dieser Maßstäbe auf § 41 VwGO-E	149
I. Art. 95 GG	149
1. Anwendungsbereich von § 41 VwGO-E	150

2. Pflicht zur Regelung der Rechtswegzuweisung durch den Gesetzgeber	153
II. Art. 19 Abs. 4 GG – Rechtswegklarheit	153
1. „... auf Antrag des Klägers...“	154
a) Antrag des Klägers	155
b) Inhalt des Antrags	156
c) Rechtsnatur des Antrags	156
d) Zeitpunkt der Antragstellung	158
aa) Bis zur Rechtshängigkeit der Klage	159
bb) Nach Rechtshängigkeit der Klage	159
(1) Stets zulässige Klageänderung, § 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO	159
(2) Keine Klageergänzung, § 173 S. 1 VwGO,	
§ 264 Nr. 2 oder 3 ZPO	160
(a) § 263 Nr. 3 ZPO	160
(b) § 263 Nr. 2 ZPO	161
(c) Übertragbarkeit auf § 41 VwGO-E	162
(aa) § 113 Abs. 1 S. 3 VwGO	162
(bb) § 173 S. 1 VwGO, § 264 Nr. 3 ZPO	162
(cc) § 173 S. 1 VwGO, § 264 Nr. 2 ZPO	162
(d) Ergebnis	163
cc) In der Berufung	163
dd) In der Revision	163
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Rechtswegklarheit	164
III. Art. 101 Abs. 1 GG	165
1. „Ist für eine Klage der Verwaltungsrechtsweg gegeben...“	166
2. „... das zuständige Gericht...“	167
a) Primärrechtsschutz	167
b) Sekundärrechtsschutz	167
aa) Sachliche Zuständigkeit	168
bb) Örtliche Zuständigkeit	168
c) Instanzielle Zuständigkeit	169
d) Geschäftsverteilung	170
e) Ergebnis	170
3. Rechtshängigkeit „... auch über die mit dem rechtshängigen und zulässigen Klagebegehren...“	170

4. „... in Zusammenhang stehenden...“	171
a) Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals	172
b) Verfassungsrechtliche Anforderungen an den gesetzlichen Richter	174
IV. Art. 3 Abs. 1 GG	175
1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	175
a) Ausschluss der Enteignungsentschädigung	176
b) Ausschluss von Baulandsachen	177
c) Verschiedene Rechtswege für dieselben Ansprüche bei Fristversäumnis ...	177
d) (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse im Rahmen der Primärklage	178
aa) (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse bei Erledigung nach Klageerhebung	179
bb) (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse bei Erledigung vor Klageerhebung	180
(1) Dynamische Lösung	181
(2) Voraussetzungen für das Vorliegen eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses	182
(3) Auswirkungen auf die Fallgruppe Präjudizialität und Vorbereitung von Amtshaftungsansprüchen und Entschädigungsprozessen	183
(4) Ergebnis	184
e) Ausschluss von Folgenbeseitigungs- und Erstattungsansprüchen	184
f) Ergebnis	184
2. Rechtfertigung	184
a) Ausschluss der Enteignungsentschädigung	185
b) Ausschluss von Baulandsachen	186
c) Verschiedene Rechtswege für dieselben Ansprüche bei Fristversäumnis ...	186
3. Ergebnis	187
V. Art. 34 S. 3 GG	188
VI. Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG	188
VII. Ergebnis	189

F. Entwurf einer Norm	191
G. Schlussbetrachtung	195
Literaturverzeichnis	199

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2021/2022 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Neuere Entwicklungen in Rechtsprechung und Literatur konnten bis September 2021 berücksichtigt werden.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht: Verwaltungsrecht, Religionsverfassungsrecht und Kirchenrecht sowie Steuerrecht von Herrn Prof. Dr. *Michael Droege*.

Zu ihrem Gelingen haben viele wertvolle Personen beigetragen, von denen ich an dieser Stelle nur einige besonders erwähnen kann.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. *Michael Droege*, für die gewährten wissenschaftlichen Freiräume, die stets wohlwollende Förderung dieser Arbeit sowie die konstruktiven Arbeitsbedingungen am Lehrstuhl. Herrn Professor Dr. *Johannes Saurer* bin ich nicht nur für den Anstoß zur Promotion und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens zu Dank verpflichtet.

Besonderen Dank schulde ich meinen (Lehrstuhl-)Kollegen, die durch ihre stetige Gesprächsbereitschaft und aufmunternden Diskussionen so manch anstrengende Phasen beiseitegeschoben haben. Den treuen Lesern, die sich mit beinahe unendlicher Geduld um eine Korrektur des Manuskripts verdient gemacht haben, sei ebenso herzlich gedankt.

Wenn nun erst am Schluss all dieser Danksagungen mein Partner *Christian*, der den langwierigen Entstehungsprozess durch alle Höhen und Tiefen begleitet hat, eine besondere Erwähnung findet, dann steht dies in einem diametralen Gegensatz zu seiner Bedeutung. Ihm für alles Nennenswerte zu danken, was er zum Entstehen dieser Disser-

tation beigetragen hat, würde den Rahmen dieser Veröffentlichung sprengen.

Böblingen, im April 2022

Birgit Walker