



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Die Bereinigung der Rechtswegzuständigkeiten im Verwaltungsrecht

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen begrüßt die aktuellen Bestrebungen, die gerichtlichen Zuständigkeiten im Verwaltungsrecht von überkommenen Rechtswegzuweisungen zu bereinigen und an systematischen Kriterien neu auszurichten. Die Überlegungen knüpfen an den Beschluss der 76. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister an, die historisch begründete Sonderzuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Amtshaftung nach Art. 34 Satz 3 GG und Entschädigungen nach Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG aufzugeben. Die Verlagerung der zersplitterten Verwaltungsrechtszuständigkeiten von den ordentlichen Gerichten zur Verwaltungsgerichtsbarkeit wird den Rechtsschutz der Bürger gegenüber Verwaltungsbehörden effizienter und widerspruchsfrei machen und der Exekutive eindeutige Handlungsorientierungen bieten.

Der Gesetzgeber nennt in § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) als ersten Grundsatz, dass die ordentlichen Gerichte für die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen zuständig sind. Er formuliert als zweiten Grundsatz mit § 40 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), dass der Verwaltungsrechtsweg in den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben ist. Beide Vorschriften sind jeweils als sog. Generalklausel formuliert; dabei ist § 40 Absatz 1 VwGO bewusst als Gegenpol zu § 13 GVG konzipiert. In weiteren Vorschriften hat der Gesetzgeber die Zuständigkeiten der Arbeits-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit enumerativ festgelegt. Der jeweils vorgesehene Rechtsweg muss nach seiner Leistungsfähigkeit eine wirksame Erfüllung des Rechtsschutzauftrages gewährleisten. Für die fünf Fachgerichtsbarkeiten gilt der Grundsatz gleicher Eignung. Bei der Zuweisung zu beachten ist das Gebot der Rechtswegklarheit. Die mit den zitierten Vorschriften angestrebte klare Abgrenzung zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit befindet sich nicht in guter Ordnung. Etliche Ausnahmebestimmungen weisen die Entscheidungen über jeweils einige wenige Verwaltungsrechtsstreitigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu. Zu nennen sind beispielhaft die Amtshaftungssachen, die Baulandstreitigkeiten, die Dienstgerichtssachen, die Energiewirt-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

schaftsrechtsfälle. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung in allen genannten Rechtsgebieten ist das Handeln der öffentlichen Verwaltung, die aufgrund ihrer besonderen Rechtsstellung mit anderen Ermächtigungen und Bindungen agiert als Privatpersonen. Die Verwaltungsbehörden sind teils zu weitreichenden Eingriffen auch gegen den Willen der Betroffenen befugt; sie sind wiederum auf das öffentliche Wohl verpflichtet und an die Grund- und Menschenrechte gebunden. In der Eingriffsintensität wie auch der Gemeinwohlorientierung und Grundrechtsbindung unterscheidet sich das Verwaltungsrecht spezifisch vom Zivilrecht, das durch Privatautonomie bestimmt ist und Handlungsfreiheit zur Verfolgung individueller Interessen in den Grenzen der Rechtsordnung einräumt. Die öffentliche Hand ist keine Aktiengesellschaft.

Die Überprüfung des Verwaltungshandelns anhand der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte bestimmt den Alltag der Verwaltungsgerichte. Darin unterscheiden sich Verwaltungsgerichte von den Zivilgerichten. Die Richterinnen und Richter in der Zivilgerichtsbarkeit, namentlich bei den Landgerichten als insoweit zuständiges Eingangsgeschicht, sind routiniert in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten oder Strafsachen, können hingegen bei den prozentual sehr wenigen Verwaltungsstreitigkeiten nur bedingt Erfahrungen ansammeln. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass sich Sonderrechtsprechungen zum Verwaltungsrecht entwickeln. Die Aufgabe, Rechtssicherheit durch Vereinheitlichung zu schaffen, die im Instanzenzug von den Obergerichten und dem fachlich zuständigen Bundesgericht gewährleistet wird, kann nicht vorbildlich erfüllt werden, wenn für das Verwaltungsrecht sowohl der Bundesgerichtshof als auch das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist. Dem kann nicht mit dem Einwand begegnet werden, dass sich der Bundesgerichtshof in den o.a. speziellen Verwaltungsrechtsmaterien keine grundsätzlichen Aussagen zu allgemeinen Verwaltungsrechtsproblemen treffen müsse, sondern das dem dazu geschaffenen Bundesverwaltungsgericht überlassen könne. Sobald in der Revision relevante Fragen gestellt werden, müssen sie vom jeweils angerufenen Revisionsgericht in der gebotenen Allgemeinheit beantwortet werden. In Amtshaftungssachen muss der Bundesgerichtshof in nahezu allen Verwaltungsrechtsgebieten entscheiden, ob Angelegenheiten amtspflichtgemäß behandelt wurden. Die Gefahr der Divergenz zwischen der Spruchpraxis des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts ist nicht zu übersehen. Der zur Vereinheitlichung der Gesetzesauslegung geschaffene Gemeinsame Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes kann seiner Aufgabe der Zusammenführung divergierender Rechtsprechung kaum gerecht werden. Er wird in der Praxis selten angerufen. Ursächlich mag eine Zurückhaltung der Bundesgerichte sein, den Gemeinsamen Senat einzuschalten; ge-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

sucht wird dann lieber eine Lösung im Einzelfall unter Umschiffung des Divergenzfalls. Zu konstatieren ist aber auch als gravierende Konsequenz der Rechtswegstreuung, dass selbst Bundesrichterinnen und Bundesrichter die Rechtsprechung anderer Bundesgerichte zu allgemeinen Fragen des Verwaltungsrechts mitunter nicht kennen, geschweige denn in jedem Fall rezipieren.

Die Unübersichtlichkeit macht vor allem den Richterinnen und Richtern der unteren Instanzen zu schaffen, die sich angesichts des Arbeitsdrucks nicht selten darauf beschränken, die Rechtsprechung „ihres“ Bundesgerichts auszuwerten, und Entscheidungen aus anderen Gerichtsbarkeiten nur als Zufallsfund zur Kenntnis nehmen. Wenn die Spezialisierung der deutschen Gerichtsbarkeit durch Aufteilung mehrerer Rechtswege immer wieder als Qualitätsmerkmal der Rechtsprechung gelobt wird, dann muss sie auch systematisch durchgeführt werden, um die erhofften positiven Effekte dauerhaft zu zeitigen. Die Lösung verwaltungsrechtlicher Fälle durch hauptsächlich durch das Zivilrecht geprägte Richterinnen und Richter ist nicht sachdienlich.

Die den Zivilgerichten in der Zivilprozessordnung ausdrücklich auferlegte Suche nach Vergleichsmöglichkeiten in jedem Einzelfall (vgl. § 278 Abs. 1 ZPO) berücksichtigt auch nicht die Besonderheit, dass Verwaltungsbehörden eine Vielzahl von Fällen unter Beachtung des Grundrechts auf Gleichheit entscheiden müssen. Zugeständnisse des Staats an den einen Bürger, der klagt, und Härten gegenüber den anderen, die nicht den Rechtsweg beschreiten, müssen sich vor dem Grundgesetz rechtfertigen lassen. Der Staat darf nicht willkürlich handeln, sondern muss jederzeit das Gemeinwohl wahren und fördern. Angesichts dessen drängt die Verwaltungsgerichtsordnung aus guten Gründen nicht stets zum Vergleich (vgl. § 106 VwGO). Den Verwaltungsgerichten obliegt vielmehr die besondere Aufgabe, sowohl dem Einzelnen Rechtsschutz zu bieten als auch die Kontinuität der Verwaltungstätigkeit zu sichern. Demgemäß nehmen die Verwaltungsgerichte nicht nur den Einzelfall in den Blick, sondern untersuchen unter Beachtung vorhandener oder noch möglicher Parallelfälle, wie die Verwaltungsbehörden ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen dürfen und müssen. Der den Verwaltungsprozess beherrschende Untersuchungsgrundsatz ermöglicht es den Verwaltungsgerichten, die dazu notwendigen Erkenntnisse zu erlangen, während die Zivilgerichte in der Zivilprozessordnung auf den Tatsachenstoff verwiesen werden, den die – vielleicht schlecht beratenen – Parteien selbst beibringen. Bedarf es einer grundsätzlichen Kurskorrektur der Verwaltungstätigkeit, kann das Verwaltungsurteil umfassend ausfallen, wäh-



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

rend Fehler im Einzelfall auch von den Verwaltungsgerichten nach Möglichkeit gütlich behoben werden.

Für das Recht der Amtshaftung und Entschädigung sind zwei Punkte hervorzuheben. Die Rechtswegbereinigung brächte erstens den Vorteil mit sich, dass regelmäßig ein zweiter Rechtsstreit auf einem anderen Rechtsweg vermieden werden kann. Wird das Gericht, das über den Primärrechtsschutz zu entscheiden hat, mit demselben Lebenssachverhalt unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung oder Entschädigung befasst, sei es im selben Verfahren, sei es im zweiten Durchgang, kann das bereits erworbene Wissen und Verständnis auf zeitsparende Weise verwendet werden. "Es entspricht einer sinnvollen Ordnung der Rechtswege, dass über einen einheitlichen Lebenssachverhalt möglichst nur in einem Rechtsweg entschieden wird" (Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 62, 317 [322]). Insoweit liegt es nahe, mit dem Amtshaftungs- und Entschädigungsrecht die für den Primärrechtsschutz zuständige allgemeine oder besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit zu befassen. Als zweites entfiere endlich das prozessverzögernde Verbot für die primär zuständige Gerichtsbarkeit, über die nicht seltene Aufrechnung mit Amtshaftungsansprüchen zu befinden (vgl. Bundesverwaltungsgericht, NJW 1993 S. 2255 f.).

Wie missglückt die derzeitige Rechtswegezuweisung ist, zeigt sich daran, dass teilweise für die Zivilgerichte spezielles Prozessrecht (in Anlehnung an die VwGO) neu geschaffen werden muss (zum Beispiel in §§ 217 ff. des Baugesetzbuches), damit sie sachgerecht prozessieren können.

Zu den schon genannten Gründen für die Forderung nach einer systematischen Aufteilung, die den Zivilgerichten die bürgerlichen Streitigkeiten zuweist und sie entlastet von den Verwaltungsstreitigkeiten, kommt ein Gesichtspunkt hinzu, der jenseits aller praktischen Vorteile das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als eines demokratischen und sozialen Rechtsstaats wieder ins richtige Licht stellt. Die Zuweisung von Verwaltungsrechtsmaterien an die Zivilgerichte vornehmlich im Recht der Regulierungs- und Infrastrukturverwaltung hat in den letzten Jahrzehnten den schädlichen Eindruck erweckt, als gehe es lediglich um den Streit unter Privatpersonen um Einfluss und Chancen, als agiere der Staat nur noch wie ein Schiedsrichter, der auf die Einhaltung der wenigen verbliebenen Spielregeln achtet. Unter einer solchen Prämisse mögen die an einem Rechtsstreit beteiligten konkurrierenden Privatpersonen in den Vordergrund gerückt werden, scheint die staatliche Exekutive nur ein



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

„sonstiger Beteiligter“ zu sein, wie es die Zuweisung derartiger Rechtsstreitigkeiten an die Zivilgerichte suggeriert. Dieses ordoliberalen Missverständnis verkennt die Aufgabe und Bedeutung, die das Grundgesetz der öffentlichen Hand zur Gestaltung der sozialen Verhältnisse beimisst. Verwaltungsbehörden sind nicht Randgestalten, sondern regelmäßig gleichberechtigte oder sogar durch besondere Befugnisse hervorragende Akteure, deren Entscheidungen teilweise einschneidende Folgen haben. In der heutigen Realität kommt mehr denn je die Dimension der Grundrechte als Schutznormen für die Gestaltung der sozialen Wirklichkeit zum Tragen (Dieter Grimm). Es ist die öffentliche Verwaltung, die mit den Handreichungen des Gesetzgebers diese Grundrechtsdimension zum Wohle der Allgemeinheit zur Entfaltung bringen muss, und es ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ihr wachsames Auge darauf hält.

Berlin, im April 2008

(Dr. Christoph Heydemann)
Vorsitzender des BDVR

Der BDVR ist die Interessenvertretung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Deutschlands mit ca. 2.200 Mitgliedern in 17 Mitgliedsverbänden (Bundesrichter- und Landesverbänden). Er engagiert sich für die Verwaltungsrechtspflege, die beruflichen Belange und durch den eingetragenen Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag für die Fortbildung.