

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 235

Administrative Tribunals in Großbritannien

Ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung in England

Von

Reinhard Wiesner



Duncker & Humblot · Berlin

REINHARD WIESNER

Administrative Tribunals in Großbritannien

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 235

Administrative Tribunals in Großbritannien

Ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung in England

Von

Dr. Reinhard Wiesner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Feese & Schulz, Berlin 41
Printed in Germany
ISBN 3 428 03016 8

*Meiner Mutter
und dem Andenken
meines Vaters*

Vorwort

Die Grundlagen zu dieser Arbeit wurden während eines einjährigen Aufenthalts am Centre of European Governmental Studies in Edinburgh/Schottland gelegt. Es ist mir ein besonderes Anliegen, dem Direktor des Centre, Professor J. D. B. *Mitchell*, für seine Unterstützung, ständige Diskussionsbereitschaft und wertvolle Kritik zu danken. Daneben war es vor allem Professor A. W. *Bradley*, Dept. of Constitutional Law, der mir den Zugang zu der fremden Rechtsmaterie erleichtert und durch klärende Gespräche manche Unsicherheit beseitigt hat. Auch von der juristischen Praxis habe ich Unterstützung bei meiner Arbeit erfahren: Durch das Entgegenkommen von Mr. R. *Reid*, Q. C., President of the Industrial Tribunals (Scotland), wurde mir der Besuch mehrerer Verhandlungen der Industrial Tribunals in Glasgow ermöglicht.

Von besonderem Wert für den Verfasser waren Informationen, die Mr. I. G. *Gilbert*, Assistant Secretary, aus dem Ministerium für Gesundheit und soziale Sicherheit (Ministry of Health and Social Security) vermittelte. Ihm ist auch der praktische Fall zu verdanken, der im Anhang abgedruckt ist. Schließlich konnte der Verfasser auch aus den Erfahrungen des Mannes Nutzen ziehen, der seit der Errichtung des Council on Tribunals im Jahre 1958 bis 1970 dessen Sekretär war, Mr. A. *Macdonald*, der mit großem Interesse den Fortgang dieser Arbeit verfolgt hat. Allen diesen Personen, dem British Council, der diesen Studienaufenthalt ermöglicht hat, sowie vielen Vorsitzenden, Beisitzern und „Clerks“ verschiedener Tribunals, die hier nicht genannt werden können, schulde ich Dank.

Den Anstoß, auf dem Gebiet des englischen öffentlichen Rechts zu arbeiten, habe ich von meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Prodromos *Dagtoglou*, erhalten. Er hat meine Arbeit von Anfang an gefördert und mir in jedem Stadium seinen fachlichen Rat zukommen lassen. Dafür, daß ich stets in einer spannungsfreien Atmosphäre arbeiten konnte, möchte ich ihm als Menschen und Lehrer meinen ergebenen Dank aussprechen.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes *Broermann* darf ich danken für die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen

Recht“. Darüber hinaus bin ich auch der *Deutsch-Britischen Juristenvereinigung e. V.* zu Dank verpflichtet: Sie hat den Druck der Dissertation finanziell unterstützt.

Regensburg, im April 1973

Reinhard Wiesner

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	14
Einleitung	15

Erster Teil

Die historische Entwicklung	17
-----------------------------------	----

1. Kapitel: Verwaltung und Verwaltungskontrolle bis zum 19. Jahrhundert — Abriß	17
I. Dualismus der Verwaltungskontrolle	17
II. Zweistufigkeit der Verwaltung	18
III. Das Parlament als Verwaltungsorgan	21
Zusammenfassung	22
2. Kapitel: Auswirkungen der industriellen und sozialen „Revolution“	23
I. Die Wahlrechtsreform	23
II. Aufbau einer Verwaltungsmaschinerie	24
1. Übernahme rechtsprechender Befugnisse	24
2. Übernahme gerichtlicher Funktionen	25
a) Die Rule of Law und die Haltung der ordentlichen Gerichte	25
b) Schaffung von Spezialausschüssen	27
III. Die Reaktion	29
1. Board of Education v. Rice und Local Government Board v. Arlidge	29
2. The New Despotism	31
IV. Der Standort der Tribunals	34
3. Kapitel: Das Committee on Ministers' Powers	36
I. Die „Terms of reference“	36
II. Die Unterscheidung von judicial, quasi-judicial und administrative decisions	37
1. Die Ergebnisse des Ausschusses	37
2. Analyse	38
3. Die Zuordnung dieser „Funktionen“	40
III. Robsons Vorschlag, ein System von Verwaltungsgerichten zu schaffen	42

IV. Kritische Anmerkungen	43
1. Zum Versuch, staatliches Handeln zu klassifizieren	43
2. Das Verständnis des Ausschusses in bezug auf die Rule of Law	45
4. Kapitel: Die Kriegs- und Nachkriegszeit	47
I. Liversidge v. Anderson	47
II. Errichtung neuer Tribunals	48
III. „Rule of Law“	48
IV. Crichton Down — la cause célèbre	50

Zweiter Teil

Grundlagen des modernen Tribunalverständnisses	51
5. Kapitel: Das Committee on Administrative Tribunals and Enquiries	51
I. Aufgabe und Zusammensetzung	51
II. Die Vernehmung von Sachverständigen	52
1. Die Fronten	53
a) Die Rule-of-Law-Anhänger	53
b) Der Civil Service	54
c) Das Konzept der „administrative justice“	55
2. Renaissance oder Neuentwicklung?	57
III. Der Bericht des Ausschusses	58
1. Die Problemstellung	58
2. Die Existenzberechtigung der Tribunals	59
3. Zur Funktion der Tribunals	60
4. Zur Einführung einer allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit	61
5. Die wichtigsten Empfehlungen	63
IV. Bedeutung und Kritik	65
6. Kapitel: Der Tribunals and Inquiries Act 1958	66
I. Die bedeutenden Bestimmungen	67
1. Die Errichtung eines Council on Tribunals	67
a) Kompetenzen	67
b) Personelle Zusammensetzung	68
c) Arbeitsweise	69
2. Ernennung der Vorsitzenden	70
3. Verfahrensvorschriften für Tribunals	70
4. Rechtsmittel gegen Tribunalentscheidungen	70
5. Begründung von Entscheidungen der Tribunals	71
6. Anwaltschaftliche Vertretung und Armenrecht	72
II. Bedeutung und Kritik	74

Inhaltsverzeichnis	11
7. Kapitel: Die neueste Entwicklung	76
I. Der Whyatt-Report	76
II. Der Parliamentary Commissioner	77
III. Der Bericht der Law Commission	77
IV. Administration under Law	78
 Dritter Teil	
Wesen und Funktion der Tribunals	79
8. Kapitel: Administrative Tribunals-Typus oder Sammelbegriff?	79
I. Zum Begriff	79
II. Überblick über die Arten von Tribunals	81
1. Fragestellung	81
2. Übersicht	82
3. Ergebnis	95
9. Kapitel: Versuche einer Klassifikation	96
I. Sachliche Zuständigkeit	97
II. Arten streitiger Rechtsbeziehungen: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Streitigkeiten	97
III. Funktionale Zuständigkeit	99
IV. Formalität des Verfahrens	100
1. Ablehnung eines einheitlichen Verfahrensrechts	101
2. Wichtige Verfahrensgrundsätze und ihre Anwendung bei verschiedenen Tribunals	101
V. Die Verbindlichkeit der Entscheidung	103
VI. Die personelle Besetzung	104
Zusammenfassung	105
10. Kapitel: Die Einordnung der Tribunals in den gewaltenteilenden Staat	106
I. Das Prinzip der Gewaltenteilung in England	106
II. Organisatorische Einordnung der Tribunals	106
III. Personelle Abhängigkeit	107
1. Allgemeines	107
2. Gesetzliche Regelung und Praxis bei der Ernennung von Tribunalmitgliedern	108
a) Das Drei-Personen-Tribunal	108
α) Der Vorsitzende	108
β) Die Beisitzer	112
b) Das Ein-Personen-Tribunal am Beispiel des National Insurance Commissioner	114

IV. Beeinflussung durch den „Clerk“	115
Zusammenfassung	117
11. Kapitel: Zur Funktion der Tribunals	117
I. Die Funktionenlehre in Großbritannien	118
1. Ihre verfassungsrechtliche Bedeutung	118
2. Die Rechtsprechung der Obergerichte	119
II. Konsequenzen für die Tribunals	119
1. Die Unterscheidung „administrative“ und „judicial“	119
2. „Policy making“ und „rule applying tribunals“	120
3. Konsequenzen bei der Einlegung von Rechtsmitteln	122
III. Auswirkungen von Art. 177 EWGV	123
1. Die Vorlagepflicht nach Art. 177 Abs. 3 EWGV	123
2. Das Vorlagerecht nach Art. 177 Abs. 2 EWGV	124
Zusammenfassung	127
Vierter Teil	
Administrative Tribunals und der Rechtsschutz des Bürgers	129
12. Kapitel: Tribunals und die gerichtsförmige Verwaltungskontrolle	129
I. Allgemeines zum Rechtsschutz in Großbritannien	129
1. Rechtsschutz und das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit	129
2. Die Funktion der Verwaltungskontrolle	130
II. Formen der Kontrolle	131
III. Organe der Kontrolle	133
IV. Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle	133
V. Die Stellung der Tribunals zwischen Bürger und ordentlichen Gerichten	135
1. Tribunals als vorgeschaltete Instanz	135
2. Tribunals als Entlastung der ordentlichen Gerichte	136
3. Die Bürgernähe der Tribunals	136
4. Tribunals als Sachverständigenorgan	137
5. Tribunals als Kontrolle der Verwaltung	137
Zusammenfassung	137
13. Kapitel: Tribunals und die Zukunft. — Kritische Betrachtungen zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Großbritannien	138
I. Die Bedeutung des Parlaments für die Verwaltungskontrolle ..	139
II. Die Rolle der ordentlichen Gerichte	140
1. Prozessualer Formalismus	140
2. Mangelnde Fachkunde	141
3. Die Ideologie des Common Law	141

Inhaltsverzeichnis	13
a) Ablehnung staatlicher Intervention	141
b) Selbstbeschränkung in der Kontrolle des Verwaltungshandelns	142
III. Tribunals als Anfänge einer Verwaltungsgerichtsbarkeit?	144
IV. Die Bedeutung einer Dogmatik des öffentlichen Rechts in England	145
Schlußbetrachtung	148
Anhang I: Die Rechtsprechung der National Insurance Tribunals	149
1. Gegenstand	149
2. Instanzenzug	149
a) National Insurance Officer	149
b) Local Tribunal, auch Local appeal tribunal genannt	150
c) Der National Insurance Commissioner	151
d) High Court	153
e) Ministerprivileg	153
3. Besondere Befugnisse bei Änderung der Rechts- oder Sachlage	153
4. Präjudizien	154
5. Statistisches	154
a) Verfahrensdauer	154
b) Anzahl der Verfahren	155
c) Verfahren vor dem High Court	155
6. Stellungnahme	155
Anhang II: Aktenbeispiel aus der Rechtsprechung der National Insurance Tribunals	157
Literaturverzeichnis	167

Abkürzungsverzeichnis

A.C.	=	Appeal Case
All E.R.	=	The All England Law Reports
A.R.	=	Annual Report
B.J.A.L.	=	British Journal of Administrative Law
C.	=	Committee
C.L.J.	=	Cambridge Law Journal
Cmnd.	=	Paper by Command; dem Parlament vorgelegte amtliche Drucksache
C.M.P.	=	Committee on Ministers' Powers
C.o.T.	=	Council on Tribunals
C.T.E	=	Committee on Administrative Tribunals and Enquiries
Deb.	=	Debate(s)
EAGV	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
E.C.A.	=	European Communities Act 1972
EGKSV	=	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EWGV	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
H.C.	=	House of Commons
H.L.	=	House of Lords
H.M.S.O.	=	Her Majesty's Stationery Office
I.A.A.	=	Immigration Appeals Act
I.C.L.Q.	=	International and Comparative Law Quarterly
I.R.A.S.	=	International Review of Administrative Sciences
K.B.	=	King's Bench
L.Q.R.	=	Law Quarterly Review
Ma	=	Memoranda
M.L.R.	=	Modern Law Review
M.o.E.	=	Minutes of Evidence
N.I.A.	=	National Insurance Act
N.L.J.	=	New Law Journal
P.A.	=	Public Administration
P.L.	=	Public Law
P.Q.	=	Political Quarterly
Q.B.	=	Queen's Bench
R.v.	=	Rex versus
S.I.	=	Statutory Instrument
T.I.A.	=	Tribunals and Inquiries Act
v.	=	versus
Vol.	=	Volume
W.L.R.	=	The Weekly Law Reports

Die übrigen Abkürzungen entsprechen den Vorschlägen bei Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. Berlin 1968.

Einleitung

„Nothing is more remarkable in our present social and administrative arrangements than the proliferation of tribunals of many different kinds“, schrieb C. K. Allen im Jahre 1956. In der Tat hat die Bedeutung der Administrative Tribunals, die in ihren Anfängen bereits in das vorige Jahrhundert zurückreichen, vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg wesentlich zugenommen, ist ihre Tätigkeit doch in besonderem Maße mit der Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates verbunden. Die englische Rechtswissenschaft hat sich ihnen lange verschlossen. Seit der vom Lordkanzler unter dem Vorsitz von Sir Oliver Franks eingesetzte Ausschuß zum erstenmal eine Bestandsaufnahme des bis dahin entstandenen Tribunal-Wildwuchses unternahm, finden Administrative Tribunals in jedem der immer zahlreicher werdenden Lehrbücher zum „Administrative Law“ ihren gebührenden Platz.

Hierzulande blieben jedoch die Versuche Großbritanniens, auch im „Justizstaat“ neue Methoden des „decision-making“ und des „redress of grievances“ im Bereich der Verwaltung zu erproben, ohne Beachtung. Vom Aufsatz Aris' aus dem Jahre 1963 abgesehen, liegt zu diesem Thema keine größere Arbeit in deutscher Sprache vor. Im folgenden sollen deshalb Geschichte, Entwicklung, Funktion und Bedeutung der Tribunals untersucht werden. Dabei konnte diese Arbeit nicht als rechtsvergleichende konzipiert werden, da bereits die grundsätzliche Auffassung von Verwaltung und Verwaltungsrecht in Deutschland einerseits und in Großbritannien andererseits zu unterschiedlich ist, um einen fruchtbaren Vergleich zwischen Tribunals und Verwaltungsgerichten zu ermöglichen.

Für den kontinentalen Juristen stellten sich insbesondere folgende Schwierigkeiten in den Weg: Es fehlt in der noch in den Anfängen steckenden englischen *Rechtswissenschaft* an analytischen Arbeiten zu diesem Thema. Außerdem vermißt man eine allgemein verbindliche Terminologie. So erweist sich auch die Bezeichnung Administrative Tribunals als ziemlich nichtssagend — umfaßt sie doch eine ständig im Wachsen begriffene Anzahl verschiedengestaltiger Institutionen. Die empirisch — induktive Art englischer „Staatspraxis“, die auch hinter der Errichtung der Tribunals steht, mußte bei der wissenschaftlichen Bewältigung dieses Themas ihre Spuren hinterlassen. Eine rein theore-

tisch-analytische Betrachtungsweise würde der Erscheinungsform der Tribunals nicht gerecht werden; eine Theorie der Tribunals hat es niemals gegeben — nur die Praxis, bestimmte Entscheidungsvorgänge im Bereich der Verwaltung aus Gründen der Zweckmäßigkeit spezialisierten Institutionen anzuvertrauen.

Zur Form der Arbeit ist anzumerken, daß der Verfasser besonders viele Zitate im Wortlaut wiedergegeben hat und sich häufig nicht auf bloße Hinweise beschränken wollte. Angesichts der teilweise sehr schwer greifbaren Literatur erscheint diese Verfahrensweise jedoch gerechtfertigt. Englische Fachausdrücke und Bezeichnungen von Institutionen wurden in der Originalsprache belassen. „Die beiden Rechtskulturen der zivilisierten Welt sind voneinander so verschieden, daß sogar die adäquate Übersetzung der Rechtsworte des einen in die Sprache des anderen Rechtsgebietes fast unmöglich ist“¹. Aus diesem Grunde wurde auch stets der Begriff Administrative Tribunal verwandt. Übersetzungsversuche verleiten entweder zu irreführenden oder zu nichtssagenden Ausdrücken².

Schließlich ist noch zu bemerken, daß ausschließlich die englische Rechtslage dargestellt wird. Schottland, das eine selbständige Rechtsordnung besitzt, wurde nicht berücksichtigt.

¹ Radbruch S. 8.

² Vgl. Friedmann, Kontrolle S. 185.

Erster Teil

Die historische Entwicklung

1. Kapitel: Verwaltung und Verwaltungskontrolle bis zum 19. Jahrhundert — Abriß

I. Dualismus der Verwaltungskontrolle

Es bedarf keiner längeren Rechtfertigung, einen Beitrag über die Kontrolle der britischen Verwaltung mit einem geschichtlichen Abriß zu beginnen. Denn gerade in der angelsächsischen Rechtsentwicklung ist ein mehr oder weniger gleichmäßiger Evolutionsprozeß zu erkennen, der nicht durch gewaltsame Umbrüche und Revolutionen gestört wurde¹. Viel länger als auf dem Kontinent haben daher Rechtsinstitute und rechtstheoretische Grundlagen überleben können und wirken bis auf den heutigen Tag oft nur unter anderem Namen fort. Dies gilt auch für die Art und Weise gerichtlicher Verwaltungskontrolle² — mag diese auch von der kontinentalen Praxis erheblich abweichen.

Einrichtungen zur Kontrolle der Verwaltung sind so alt wie die verwaltende Tätigkeit des Staates selbst³. Während in Deutschland die Kontrolle der Verwaltung heute hauptsächlich von Gerichten wahrgenommen wird, deren Aufgabe es ist, einerseits die Rechtmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit zu überwachen, andererseits die Rechte des Bürgers vor staatlichen Übergriffen zu schützen⁴, so haben sich in England seit der Glorreichen Revolution⁵ Parlament und ordentliche Gerichte in diese Aufgabe geteilt und sich nebeneinander bis auf den heutigen Tag behauptet: Die Gerichte wachen über die Rechtmäßigkeit des Regie-

¹ Vgl. *Radbruch* S. 5; *Leibholz* S. 211 f.; *Mitchell*, Causes S. 97; ders., Control S. 360; ders., Verwaltungskontrolle S. 163; *Scarman* S. 253.

² Beispiel hierfür sind vor allem die als „prerogative orders“ bezeichneten Kontrollbefugnisse des High Court gegenüber der Verwaltung, die bis ins 13. Jahrhundert zurückgehen, vgl. *de Smith*, Review S. 367 ff.

³ Vgl. *Wolff* III § 161, II.

⁴ Vgl. *Ule* § 1 II 2.

⁵ Vgl. *Mitchell*, Causes S. 98; *Friedmann*, Kontrolle S. 194 f.; *Robson*, C.T.E. M.o.E. XIII, 484.