

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 Feesse & 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
<b>Erster Teil</b>	
<b>Die historische Entwicklung</b> 17	
<b>1. Kapitel: Verwaltung und Verwaltungskontrolle bis zum 19. Jahrhundert — Abriß</b> .....	17
I. Dualismus der Verwaltungskontrolle .....	17
II. Zweistufigkeit der Verwaltung .....	18
III. Das Parlament als Verwaltungsorgan .....	21
Zusammenfassung .....	22
<b>2. Kapitel: Auswirkungen der industriellen und sozialen „Revolution“</b> .....	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
<b>3. Kapitel: Das Committee on Ministers' Powers</b> .....	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
<b>4. Kapitel: Die Kriegs- und Nachkriegszeit .....</b>	<b>47</b>
I. Liversidge v. Anderson .....	47
II. Errichtung neuer Tribunals .....	48
III. „Rule of Law“ .....	48
IV. Crichel Down — la cause célèbre .....	50
<b>Zweiter Teil</b>	
<b>Grundlagen des modernen Tribunalverständnisses</b>	<b>51</b>
<b>5. Kapitel: Das Committee on Administrative Tribunals and Enquiries</b>	<b>51</b>
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
<b>6. Kapitel: Der Tribunals and Inquiries Act 1958 .....</b>	<b>66</b>
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
<b>7. Kapitel: Die neueste Entwicklung</b> .....	76	
I. Der Whyatt-Report .....	76	
II. Der Parliamentary Commissioner .....	77	
III. Der Bericht der Law Commission .....	77	
IV. Administration under Law .....	78	
 <b>Dritter Teil</b>  		
<b>Wesen und Funktion der Tribunals</b>	79	
<b>8. Kapitel: Administrative Tribunals-Typus oder Sammelbegriff?</b> .....	79	
I. Zum Begriff .....	79	
II. Überblick über die Arten von Tribunals .....	81	
1. Fragestellung .....	81	
2. Übersicht .....	82	
3. Ergebnis .....	95	
<b>9. Kapitel: Versuche einer Klassifikation</b> .....	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	
<b>10. Kapitel: Die Einordnung der Tribunals in den gewaltenteilenden     Staat</b> .....	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	
a) Der Vorsitzende .....	108	
b) Die Beisitzer .....	112	
b) Das Ein-Personen-Tribunal am Beispiel des National Insurance Commissioner .....	114	

IV. Beeinflussung durch den „Clerk“ .....	115
Zusammenfassung .....	117
<b>11. Kapitel: Zur Funktion der Tribunals .....</b>	<b>117</b>
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

<b>Administrative Tribunals und der Rechtsschutz des Bürgers .....</b>	<b>129</b>
<b>12. Kapitel: Tribunals und die gerichtsförmige Verwaltungskontrolle .....</b>	<b>129</b>
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 vorgesetzte 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
<b>13. Kapitel: Tribunals und die Zukunft. — Kritische Betrachtungen zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Großbritannien .....</b>	<b>138</b>
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

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>13</b>
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
<b>Schlußbetrachtung</b> .....	<b>148</b>
<b>Anhang I: Die Rechtsprechung der National Insurance Tribunals</b> .....	<b>149</b>
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
<b>Anhang II: Aktenbeispiel aus der Rechtsprechung der National Insurance Tribunals</b> .....	<b>157</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>167</b>

## 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 spezialisier-ten 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 ge-rechtfertigt. Englische Fachausdrücke und Bezeichnungen von Institu-tionen wurden in der Originalsprache belassen. „Die beiden Rechts-kulturen 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“<sup>1</sup>. Aus diesem Grunde wurde auch stets der Begriff Administrative Tribunal ver-wandt. Übersetzungsversuche verleiten entweder zu irreführenden oder zu nichtssagenden Ausdrücken<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Radbruch S. 8.

<sup>2</sup> 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 wurde<sup>1</sup>. 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 Verwaltungskontrolle<sup>2</sup> — mag diese auch von der kontinentalen Praxis erheblich abweichen.

Einrichtungen zur Kontrolle der Verwaltung sind so alt wie die verwaltende Tätigkeit des Staates selbst<sup>3</sup>. 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 schützen<sup>4</sup>, so haben sich in England seit der Glorreichen Revolution<sup>5</sup> 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-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Radbruch* S. 5; *Leibholz* S. 211 f.; *Mitchell, Causes* S. 97; ders., *Control* S. 360; ders., *Verwaltungskontrolle* S. 163; *Scarmen* S. 253.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vgl. *Wolff* III § 161, II.

<sup>4</sup> Vgl. *Ule* § 1 II 2.

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