

**Kanadisches *Administrative Law*  
und deutsches Verwaltungsrecht –  
Ein Überblick und Vergleich**

von

Eric P. Polten, Lawyer and Notary Public, Toronto, Ontario

und

Rechtsreferendar Dr. Sebastian Zander, Mainz, 2011

**Polten & Associates**

Lawyers and Notaries

Adelaide Place, DBRS Tower

181 University Avenue, Suite 2200

Toronto, Ontario

Canada M5H 3M7

Telefon: +1 416 601-6811

Fax: +1 416 947-0909

E-Mail: [epolten@poltenassociates.com](mailto:epolten@poltenassociates.com)

Homepage: <http://www.poltenassociates.com>

Überarbeitete Fassung Oktober 2012

## Haftungsausschluss

Der Beitrag ist vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung und unter Bezugnahme der derzeitigen wissenschaftlichen Literatur gefertigt worden. Gleichwohl kann für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit **keine Haftung** übernommen werden. Er ersetzt insbesondere keine individuelle und professionelle Rechtsberatung, da er allenfalls einen Überblick gibt und nur als solcher gedacht ist. Sofern im Aufsatz Bezug auf provinzielle Regelungen genommen wird, bezieht sich dies gewöhnlich auf die Regelungen der Provinz Ontario. Die Regelungen in anderen Provinzen können davon abweichen.

Wir empfehlen daher dringend, zur Lösung Ihres individuellen Anliegens professionelle Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen.

## Inhaltsverzeichnis

I. Überblick .....	5
II. Das föderale System Deutschlands und Kanadas .....	5
1. Deutschland.....	6
a. Das Grundgesetz und die Länderverfassungen .....	6
b. Kompetenzen .....	6
2. Kanada .....	7
a. Die kanadische Verfassung .....	7
b. Kompetenzen .....	8
III. Grundlagen.....	9
1. Begriff des Verwaltungsrechts und des Administrative Law .....	9
a. Deutschland.....	9
b. Kanada .....	9
2. Rechtsquellen.....	10
a. Deutschland.....	10
(1) Das Grundgesetz als deutsche Verfassung.....	10
(2) Gesetze .....	11
(3) Weitere Rechtsquellen.....	11
b. Kanada .....	12
(1) Die kanadische Verfassung .....	12
(2) Bundesgesetze und Gesetze der Provinzen .....	12
(3) Weitere Rechtsquellen.....	13
(4) Case law (Fallrecht) .....	13
3. Grundprinzipien .....	14
a. Deutschland.....	14
b. Kanada .....	15

IV. Der Ablauf des Verwaltungsverfahren .....	16
1. Gemeinsamkeiten.....	16
2. Unterschiede .....	17
a. Deutschland.....	17
b. Kanada .....	17
3. Anwaltliche Beratung .....	20
V. Die Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung.....	20
1. Gemeinsamkeiten.....	20
2. Unterschiede .....	20
a. Deutschland.....	21
b. Kanada .....	22
(1) <i>Administrative Tribunals</i> und Gerichte .....	22
(2) <i>Judicial Review</i> .....	23
(3) Besondere gerichtliche Entscheidungen: <i>Appeals</i> .....	24
3. Anwaltliche Beratung .....	25
VI. Die Verwaltungsvollstreckung .....	25
1. Deutschland.....	25
2. Kanada .....	26
VII. Zusammenfassung.....	26
VIII. Literatur.....	28
1. Deutschland.....	28
2. Kanada .....	28

## I. Überblick

Die Kanzlei *Polten and Associates, Lawyers and Notaries* ist für Sie in allen Rechtsfragen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts tätig. Präziser muss es allerdings heißen: auf dem Gebiet des kanadischen *Administrative Law*. Denn das kanadische Recht unterscheidet sich vom deutschen Verwaltungsrecht ganz erheblich. Es ist nicht möglich, den Begriff *Administrative Law* mit der im deutschen geläufigen Bezeichnung Verwaltungsrecht zu übersetzen, da beide Begriffe nicht deckungsgleich sind. Wie das deutsche Verwaltungsrecht betrifft auch das *Administrative Law* die Beziehungen zwischen Bürger und Staat. In der Ausgestaltung aber folgen beide ganz unterschiedlichen Prinzipien und Regeln. Deshalb sollen für diese kurze Einführung auch die ursprünglichen Bezeichnungen beibehalten werden.

Dieser Aufsatz soll Ihnen einen Überblick sowohl über das kanadische *Administrative Law* als auch über das deutsche Verwaltungsrecht geben und Gemeinsamkeiten und Unterschiede darstellen. Er kann dabei nur einige Grundlinien darstellen. Denn sowohl das deutsche Recht als auch das kanadische sind sehr ausdifferenziert und dadurch äußerst komplex. Darüber hinaus sind das Verwaltungsrecht und besonders das *Administrative Law* stark von der Rechtsprechung der vergangenen Jahrzehnte geprägt.

Grundlegend für das Verständnis des *Administrative Law* sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Kanada ist ähnlich wie Deutschland ein föderaler Bundesstaat. Dieser Charakter hat maßgeblichen Einfluss auf das *Administrative Law*, und soll unter II. beschrieben werden. Anschließend werden unter III. die Rechtsquellen und die Grundprinzipien vorgestellt. Die nächsten drei Kapitel sollen einen Einblick in den Ablauf von Verwaltungsverfahren gewähren. Dazu erfolgen Ausführungen zum eigentlichen Verwaltungsverfahren (unter IV.), zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen (unter V.) und zur Verwaltungsvollstreckung (unter VI.). Zuletzt finden Sie nach einer kurzen Zusammenfassung unter VIII. einige Literaturhinweise für vertiefende Informationen.

## II. Das föderale System Deutschlands und Kanadas

Erhebliche Auswirkungen sowohl auf das kanadische *Administrative Law* als auch auf das deutsche Verwaltungsrecht hat der föderale Staatsaufbau beider Länder. Weder Kanada noch Deutschland sind Zentralstaaten, sondern haben eine föderale Struktur.

# 1. Deutschland

## a. Das Grundgesetz und die Länderverfassungen

Die Bundesrepublik Deutschland besteht aus dem Gesamtstaat (dem Bund) sowie aus 16 Ländern, die ihrerseits Staaten sind. Die Verfassung des Gesamtstaates ist das Grundgesetz aus dem Jahr 1949. Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes bestimmt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist. Hier kommt neben anderen Staatsprinzipien die Entscheidung für ein Bundesstaatsmodell zum Ausdruck. Die staatliche Gewalt wird dadurch auf verschiedene Staaten verteilt und besteht nicht bei einem mächtigen Zentralstaat.

Jedes Bundesland hat eine eigene Landesverfassung. Dadurch haben die Länder auch eigenständige politische Institutionen für die Exekutive, die Judikative und die Legislative. Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes gibt den Rahmen vor, in dem sich die Verfassungen der Länder bewegen müssen: die wesentlichen Staatsprinzipien des Bundes müssen sie übernehmen. In der Ausgestaltung im Detail sind die Länder dann aber frei. Diese Verfassungen enthalten Landesgrundrechte und die Grundregeln für die Staatsorganisation, etwa wie das Parlament gewählt wird, oder wie Gesetze der Länder zustande kommen.

## b. Kompetenzen

Die Kompetenzgrundregel für den Bund und die Länder enthält Art. 30 des Grundgesetzes. Danach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse die Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. In vielen Fällen trifft das Grundgesetz besondere Regelungen, die die Kompetenz dem Bund zuweist.

Bei den **Gesetzgebungskompetenzen** etwa bestimmt Art. 70 des Grundgesetzes, dass die Zuständigkeit ebenfalls – wie von Art. 30 des Grundgesetzes vorgesehen – bei den Ländern verbleibt, wenn das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund Kompetenzen gibt. Dies hat es in umfangreichen Katalogen getan. Deswegen fallen etwa das Strafrecht und das Zivilrecht in die Kompetenz des Bundes. Tatsächlich besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf so vielen Gebieten, dass im Grunde die Regelkompetenz beim Bund liegt, was der Wortlaut des Grundgesetzes nicht nahe legt.

**Verwaltungskompetenzen** betreffen die Frage, wer für den Vollzug von Gesetzen zuständig ist. Hier legt Art. 83 des Grundgesetzes fest, dass grundsätzlich die Länder ihre eigenen Gesetze ausführen, aber auch die Bundesgesetze. Einige Ausnahmen von dieser Regel enthalten die Folgevorschriften nach Art. 83 des Grundgesetzes.

Das Grundgesetz regelt auch die **finanziellen Fragen**, nämlich, wer die staatlichen Ausgaben zu tragen hat und wie auf der anderen Seite die staatlichen Einnahmen (hier vor allem die Steuern) verteilt werden. Im Grundsatz bestimmt das Grundgesetz, dass derjenige Staat die Kosten tragen muss, der die Gesetze ausführt. Dies bedeutet, dass hauptsächlich die Länder die Kosten tragen, da sie in den meisten Fällen die Kompetenz für die Ausführung der Gesetze haben. Dass in diesem System kein Land finanziell überfordert wird, sollen ganz verschiedene Schutzvorschriften im Grundgesetz verhindern. Die Kompetenz zur Erhebung von Steuern steht dem Bund und den Ländern nach einem bestimmten Mechanismus zu, den Art. 105 des Grundgesetzes aufstellt. Daneben regeln die Art. 106 f. des Grundgesetzes, wem die Steuern zustehen (dies nennt man Ertragshoheit). Im Grundsatz werden die Steuern nach den verschiedenen Steuerarten auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt.

## 2. Kanada

Kennzeichnend für das föderale System Kanadas ist, dass die kanadische Verfassung den Provinzen sehr weitreichende Selbstverwaltungsbefugnisse einräumt. Darüber hinaus haben die Provinzen im Vergleich zu den deutschen Bundesländern größere Rechtssetzungskompetenzen.

### a. Die kanadische Verfassung

Die kanadische Verfassung regelt grundlegend die Staatsorganisation Kanadas und das Verhältnis des Gesamtstaates zu den einzelnen Provinzen. Sie legt fest, welche Kompetenzen die gesetzgebende Gewalt (Legislative) hat. Daneben beschreibt sie den Aufgabenbereich der Regierungen (ausführende Gewalt, Exekutive) und wie diese gewählt werden. Zuletzt enthält die Verfassung auch die Grundrechte des einzelnen Bürgers.

Die Entstehung der kanadischen Verfassung hängt eng mit dem Verhältnis zur alten Kolonialmacht Großbritannien sowie mit innenpolitischen Entwicklungen (etwa den Sezessionsbestrebungen Québecks in den 1960er Jahren) zusammen.

Die moderne Verfassungsgeschichte Kanadas beginnt mit dem *British North America Act* aus dem Jahr 1867. Mit diesem wurde auf dem Gebiet des heutigen Kanada ein grundlegendes Gesetz über die Organisation und die Befugnisse der Organe in der Dominion Kanada geschaffen. Erst mit dem *Statute of Westminster* aus dem Jahr 1931 wurde das heutige Kanada ein vom Vereinigten Königreich unabhängiger Staat; allerdings behielt das britische Parlament noch einige Kompetenzen in Bezug auf Verfassungsänderungen. Der *Canada Act* aus dem Jahr 1982, den das britische Parlament verabschiedet hatte, hob die letzten bestehenden verfassungsrechtlichen Bindungen zwischen dem Vereinigten Königreich und Kanada auf. Dieses kurze Gesetz enthält unter anderem in seinem Anhang B den kanadischen *Constitution*

*Act*, den Kern der kanadischen Verfassung.

Bei der heute geltenden Verfassung handelt sich nicht um ein einzelnes Gesetz, sondern der Begriff „kanadische Verfassung“ meint die Gesamtheit des kanadischen Verfassungsrechts. Deshalb ist die Systematik nicht ganz einfach nachzuvollziehen. Die kodifizierten Teile sind in section 52 (2) des *Constitution Act* aus dem Jahr 1982 aufgezählt:

1. der *Canada Act (1982)*, der den *Constitution Act (1982)* enthält.
2. Gesetze und Anweisungen im Anhang des *Constitution Act*. Es handelt sich insgesamt um 30 Gesetze von denen das wichtigste der *British North America Act* ist, der durch den *Constitution Act (1982)* den neuen Namen *Constitution Act (1867)* erhielt.
3. Änderungen, die an einer der zuvor erwähnten Dokumente vorgenommen wurden. Hierunter zählen etwa Gesetze mit denen neue Territorien geschaffen wurden.

Daneben gibt es noch nicht kodifiziertes Verfassungsrecht, worunter etwa auch die tragenden Staatsprinzipien wie das Demokratieprinzip gehören.

Die kanadischen Provinzen sind die Gliedstaaten des kanadischen Bundesstaates. Bis auf British Columbia<sup>1</sup> haben die Provinzen keine eigenen geschriebenen Verfassungen. Damit haben sie sich für das „britische Modell“ einer ungeschriebenen Verfassung entschieden. Diese Aufgabe übernehmen dort im Wesentlichen der *Constitution Act (1867)*, die Gesetze der Provinzen sowie das *Common Law*. Einzelne Aspekte der Staatsorganisation haben die Provinzen in Gesetzen geregelt, die keinen Verfassungscharakter haben<sup>2</sup>. Ein Beispiel ist etwa der *Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1990 der Provinz Ontario.

## **b. Kompetenzen**

Die Provinzen haben ein hohes Maß an Selbständigkeit, die nach dem *Constitution Act (1867)* direkt von der Krone abgeleitet ist und nicht vom kanadischen Gesamtstaat. Dennoch unterscheidet sich die Kompetenzregel in der kanadischen Verfassung von der deutschen. In Kanada fallen alle Sachgebiete in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, soweit die Verfassung nicht ausdrücklich die Kompetenz der Provinzen anordnet<sup>3</sup>. Den Provinzen gibt die Verfassung in section 91 und 92 des *Constitution Act (1867)* aber so bedeutsame Kompetenzen wie die Erhebung direkter Steuern im Wirkungskreis der Provinzen (Nr. 2), das Eigentum und

---

<sup>1</sup> Dort gilt der *British Columbia Constitution Act* aus dem Jahr 1996 ([RSBC 1996] CHAPTER 66).

<sup>2</sup> Ontario (Attorney General) v. OPSEU, [1987] 2 S.C.R. 2: “The constitution of Ontario is not to be found in a comprehensive, written instrument called a constitution.”

<sup>3</sup> Siehe section 91 des *Constitution Act (1867)*: ...to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces....



das gesamte Zivilrecht in der Provinz einschließlich des Arbeitsrechts (Nr. 13) oder die Errichtung von Gerichtshöfen und Rechtspflege (Nr. 14). Darüber hinaus enthält section 92 Nr. 16 des *Constitution Act (1867)* eine Klausel, wonach generell die Provinzen in Angelegenheiten zuständig sind, die einen Bezug zur Provinz haben. Aus dieser eher groben Kompetenzverteilung resultieren häufige Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Provinzen.

Wird ein Gesetz erlassen, das nicht in die verfassungsmäßige Zuständigkeit fällt, so wurde das Gesetz *ultra vires* (außerhalb der Befugnis) erlassen. Die Folge dieses Verstoßes ist, dass das Gesetz ungültig ist.

Erlässt entweder der Bund oder eine Provinz ein Gesetz, das nicht von der verfassungsmäßigen Zuständigkeit gedeckt ist, ist es nach der *ultra vires* Lehre als nichtig anzusehen.

Die drei Territorien (Yukon, Northwest Territories und Nunavut) gehören zu keiner Provinz und haben auch nicht dieselben Kompetenzen wie diese. Sie sind näher an den Gesamtstaat angebunden. Während für die Schaffung neuer Provinzen die Verfassung geändert werden muss, können neue Territorien allein durch ein Bundesgesetz eingerichtet werden.

### **III. Grundlagen**

#### **1. Begriff des Verwaltungsrechts und des Administrative Law**

##### **a. Deutschland**

Das Verwaltungsrecht bezeichnet alle Rechtssätze, die für die Verwaltung gelten. Es handelt sich dabei zum einen um Normen, die innerhalb der Verwaltung zur Anwendung kommen. Diese regeln beispielsweise Fragen der Zuständigkeit, der Amtspflichten der staatlichen Angestellten oder der Organisation von Behörden. Zum anderen erfasst es auch solche Normen, die im Verhältnis des Staates zum Bürger gelten. Sobald Vorschriften allein das Verhältnis der Bürger untereinander betreffen, zählen sie nicht mehr zum Verwaltungsrecht sondern zum Privatrecht.

##### **b. Kanada**

*Administrative Law* ist Teil des kanadischen öffentlichen Rechts. Es behandelt das Verfahren, wie Organe der Exekutive (etwa *Tribunals*, *Boards* oder *Commissions*) Verwaltungsentscheidungen treffen können. Daneben betrifft es die gerichtliche Kontrolle dieser Entscheidungen. Eine präzise Definition gibt es nicht und ist angesichts der Vielfalt der

Beziehungen zwischen Staat und Bürger auch nicht denkbar<sup>4</sup>. *Administrative Law* besteht aus drei Komponenten:

1. Die aktuell geltenden untergeordneten Rechtsvorschriften, die von (*Administrative Tribunals*) erlassen wurden<sup>5</sup>.
2. Die Grundsätze und Rechtsvorschriften über das Verfahren und die Entscheidungen der *Tribunals*.
3. Die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel, deren Verfahren und Entscheidungen.

## 2. Rechtsquellen

### a. Deutschland

#### (1) Das Grundgesetz als deutsche Verfassung

Die Verfassung ist in Deutschland die höchste Rechtsnorm. Verfassungen gibt es sowohl für den deutschen Gesamtstaat (das Grundgesetz) als auch in jedem der einzelnen Bundesländer.

Das Grundgesetz gilt für alle staatliche Gewalt, dadurch auch für die Verwaltung. Alle drei Staatsgewalten (Legislative, Judikative und Exekutive) sind an die Grundrechte gebunden (Art. 1 III des Grundgesetzes). Die Judikative und die Exekutive unterliegen der Bindung an das Gesetz unter Einschluss der Verfassung. Die Legislative ist hingegen allein an die „verfassungsmäßige Ordnung“ gebunden (Art. 20 III des Grundgesetzes). Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht unterscheiden sich. Sie sind grundsätzlich unterschiedlichen Ebenen zugeordnet. Ist eine Regelung des gesetzlichen Verwaltungsrechts anwendbar, muss der Rechtsanwender sie auch befolgen und darf nicht einfach auf die Verfassung zurückgreifen. Die Verwaltung muss die Gesetze anwenden. Man sagt, sie hat kein „Normverwerfungsrecht“ bei vom Parlament beschlossenen Gesetzen.

Auch die einzelnen Bundesländer haben eine eigene Verfassung, da sie eigene Staaten sind. Die Länderverfassungen gelten nur für das Handeln der Staatsgewalt der Länder. Das Grundgesetz hingegen bindet nicht nur das Handeln der Bundesorgane, sondern auch das der Staatsgewalt der Länder, ist also übergeordnet. Nach Art. 28 I 1 und 2 des Grundgesetzes müssen die Länder bestimmte Grundentscheidungen des Grundgesetzes beachten, beispielsweise auf welche Art Wahlen abgehalten werden müssen. Dennoch können die Länder Detailfragen eigenständig

---

<sup>4</sup> Vgl. *Régimbald*, Canadian administrative law, 2008, p.1 “*Defining administrative law is a very risky business*”.

<sup>5</sup> Siehe hierzu unter III.2.b.(3).

regeln. Verstößt ein Bundesland gegen diese Vorgaben, ist das Landesverfassungsrecht bereits nach Art. 28 I des Grundgesetzes nichtig. Auch die einzelnen Bundesländer haben Grundrechte.

## **(2) Gesetze**

Neben dem Grundgesetz und den Verfassungen der Bundesländer betreffen sehr viele Gesetze das Verwaltungsrecht. Werden Gesetze in einem von der Verfassung vorgegebenen Verfahren vom Parlament erlassen, spricht man von „formellen“ Gesetzen. Das Gegenstück – nämlich „materielle“ Gesetze – sind alle allgemeinen Regeln die das Verhältnis Staat/Bürger betreffen, auch wenn sie nicht von einem Parlament erlassen wurden.

Das Grundgesetz bestimmt, ob die einzelnen Bundesländer für ihr Gebiet Gesetze erlassen können, oder ob der deutsche Gesamtstaat (Bund) zuständig ist. Daher gibt es Gesetze sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.

Den Ablauf des Verwaltungsverfahrens, die verschiedenen Handlungsformen, und andere allgemeine Fragen regelt das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Dieses gibt es im Bund, sowie in jedem der einzelnen Bundesländer. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder verweisen dabei auf die Regelungen des Bundes oder sind wortgleich zu diesem abgefasst. Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten regelt die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Dieses Gesetz findet Anwendung unabhängig davon, ob Bundesbehörden oder Landesbehörden gehandelt haben.

Daneben gibt es eine Vielzahl besonderer Gesetze. Dieses „Besondere Verwaltungsrecht“ regelt spezielle Materien, etwa (eine nur kleine Auswahl) die bedeutenden Rechtsgebiete des Polizeirechts und Baurechts oder Versammlungsrecht. Fallen diese Materien (beispielsweise das Polizeirecht) in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer, gibt es in jedem Bundesland eigenständige Gesetze.

## **(3) Weitere Rechtsquellen**

Neben den Verfassungen und den Gesetzen gibt es einige weitere Rechtsquellen. Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen, die von der Exekutive gesetzt werden. Sie haben also einen anderen Urheber als Parlamentsgesetze und sind deshalb keine Gesetze im formellen Sinne. Der Erlass von Rechtsverordnungen muss durch ein Parlamentsgesetz zugelassen werden. Das Parlament muss also der Exekutive die Kompetenz zum Erlass von Rechtsverordnungen übertragen. Dies geschieht, weil die Behörden in speziellen Regelungsbereichen einen besseren Kenntnisstand haben. Begründen die Verordnungen Rechte und Pflichten der Bürger, handelt es sich um Gesetze im materiellen Sinne. Denkbar ist aber, dass Verordnungen nur den Innenbereich der Verwaltung erfassen und dadurch den Bürger nicht betreffen.

Satzungen werden von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erlassen. Beispielsweise können Gemeinden eigene Gebührensatzungen für ihr Gemeindegebiet erlassen.

Große Bedeutung haben im Verwaltungsrecht auch europarechtliche Regelungen (Gemeinschaftsrecht). Das Recht der Europäischen Gemeinschaft bildet eine eigenständige Rechtsordnung, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Um sicherzustellen, dass diese Rechtsordnung in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen Beachtung findet, entwickelte der Europäische Gerichtshof die Figur des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht. Gibt es für einen Sachverhalt einen Bezug zu einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, muss daher stets in den Blick genommen werden, ob es einschlägige europarechtliche Regelungen gibt. Die Verwaltung ist verpflichtet, Gemeinschaftsrecht anzuwenden und das kollidierende nationale Recht außer Acht zu lassen. Insoweit verfügt sie über ein Nichtanwendungsrecht. Grundsätzlich gilt dies auch für die Gerichte. Haben die Gerichte aber Zweifel an der Auslegung oder der Gültigkeit von unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechtsnormen, so können sie die Frage nach Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorlegen.

## **b. Kanada**

In Kanada fehlen die für das Verwaltungsrecht bedeutsamen europarechtlichen Vorgaben. Rechtsquellen finden sich in der Verfassung, in Gesetzen, in weiteren Rechtsquellen sowie – als Besonderheit des kanadischen Rechts – im wichtigen *Case Law* (Fallrecht).

### **(1) Die kanadische Verfassung**

In der kanadischen Verfassung werden die Grundlinien im Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und den Provinzen festgelegt. Den Provinzen räumt sie sehr weit reichende Selbstverwaltungsrechte ein, die vor allem auch umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen umfassen.

### **(2) Bundesgesetze und Gesetze der Provinzen**

Gesetze sind auch in Kanada eine wichtige Primärrechtsquelle. Es gibt insgesamt elf Parlamente<sup>6</sup>. Im Rahmen seiner Zuständigkeit kann das kanadische Parlament Gesetze erlassen, die in ganz Kanada gelten. Wichtige Bundesgesetze auf dem Gebiet des *Administrative Law* sind der *Access to Information Act* aus dem Jahr 1985 (R.S., 1985, c. A-1) oder der *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA, 2001, C-11). Der *Federal Court Act* (RS 1985 c. C-7) regelt das

---

<sup>6</sup> Das kanadische Parlament in Ottawa sowie die Provinzparlamente in den zehn Provinzen.

Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung der Handlungen und Entscheidungen der *Administrative Tribunals* des Bundes.

Weil die Provinzen umfangreiche Gesetzgebungskompetenzen haben, gibt es auch auf Provinzebene sehr viele Gesetze. Bedeutende Materien sind dabei vor allem die örtlichen Angelegenheiten (*municipalities*), wozu auch das Polizeirecht und das Baurecht zählen. In Ontario gibt es mit dem *Statutory Powers Procedure Act* (SPPA) ein Gesetz, das für bestimmte *Administrative Tribunals* allgemeine Vorschriften vorgibt<sup>7</sup>. Diese regeln den Ablauf des Verfahrens und die Rechte der Beteiligten<sup>8</sup>. Darüber hinaus gibt es den *Judicial Review Procedure Act*, der den Rahmen für eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen vorgibt<sup>9</sup>.

### **(3) Weitere Rechtsquellen**

Es gibt auch andere Arten von Rechtsvorschriften in Kanada. Sie werden als *Subordinate Legislation* (nachgeordnete Rechtsvorschriften) bezeichnet. In diesem Fall erlässt eine Körperschaft, die dem Parlament nachgeordnet ist, die Vorschriften. Es gibt sie vielen verschiedenen Formen: *By-Laws*, *Ordinances* (ungefähr: Verordnungen), *Orders in Council*, *Codes*, *Rules* oder *Regulations*. Das Parlament kann in Gesetzen bestimmten Verwaltungsbehörden die Kompetenz übertragen, eine dieser nachgeordneten Rechtsvorschriften zu erlassen. Inhaltlich betreffen diese in den meisten Fällen Detailfragen, die nicht bereits im Gesetz geregelt wurden. Der besondere Sachverstand der Behörden soll dadurch zu einer besseren Ausgestaltung der Gesetze beitragen.

### **(4) Case law (Fallrecht)**

Diese Aufzählung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ganz wesentliche Teile des *Administrative Law* geprägt sind von Leitentscheidungen der Rechtsprechung. Das *Common Law* (*Case Law*) wird in allen kanadischen Provinzen (ausgenommen Québec) und von der Bundesregierung angewendet. Das *Case Law* stützt sich maßgeblich auf Rechtstraditionen und Präjudizien (Rechtsprechung früherer Fälle). Insbesondere der Verfahrensablauf ist oft nicht gesetzlich geregelt. Aus ähnlichen früheren Entscheidungen werden die maßgeblichen Prinzipien (so genannte *ratio dedicendi*) auch auf nachfolgende Fälle angewendet, die aufgrund der so genannten *stare decisis* Doktrin Bindungskraft haben. Dadurch sollen Rechtsgleichheit, juristische Effizienz, Rechtssicherheit und Gewährleistung der Gewaltenteilung verwirklicht

---

<sup>7</sup> R.S.O. 1990, CHAPTER S.22.

<sup>8</sup> In anderen Provinzen, die ein solches Gesetz nicht haben, folgen die Verfahrensregeln aus dem Common Law.

<sup>9</sup> R.S.O. 1990, CHAPTER J.1.

werden<sup>10</sup>. Die richterliche Prüfung im *stare decisis* System geschieht in zwei Stufen. Zunächst werden die einschlägigen Gesetzesnormen und einschlägige richterrechtliche Prinzipien angewendet. Anschließend wird überprüft, ob das gefundene Ergebnis stimmig ist, indem es mit ähnlichen Entscheidungen abgeglichen wird.

Indes gehen die Gesetze in Kanada dem einschlägigen *Case Law* vor. Weil es in Kanada aber viel weniger Gesetze gibt als in Deutschland, spielt das *Case Law* eine ganz entscheidende Rolle bei der Rechtsanwendung. Das *Case Law* ist flexibel. Eine Entscheidung muss nicht immer an eine frühere Entscheidung anknüpfen. Wenn (1) dem früheren Gericht in der Vorentscheidung ein Fehler unterlaufen ist, (2) wenn sich die gesellschaftliche Situation gewandelt hat und (3), wenn sich Wertvorstellungen des entscheidenden Gerichts geändert haben, kann eine von der *stare decisis* Lehre abweichende Entscheidung getroffen werden. Die dritte Situation ist die schwierigste: die Änderung der Wertvorstellungen des Gerichts. Wegen der Gleichheitsfunktion der *stare decisis* Lehre, dem Prinzip der Rechtssicherheit und der Gewährleistung der Gewaltenteilung sind hier Abweichungen nur ganz ausnahmsweise zulässig.

### 3. Grundprinzipien

#### a. Deutschland

Zentral im deutschen Verwaltungsrecht ist das Prinzip der Gesetzmäßigkeit. Dieses Prinzip beinhaltet zwei Elemente: den Vorrang des Gesetzes und den Vorbehalt des Gesetzes. Der **Vorrang des Gesetzes** bedeutet zunächst ein Abweichungsverbot für die Verwaltung: Ordnet ein Gesetz beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine bestimmte Rechtsfolge an, so darf die Verwaltung auch nur diese Rechtsfolge anordnen. Tut sie dies nicht, begeht sie einen Gesetzesverstoß. Die Gesetze verbieten aber nicht nur die Abweichung, sondern sie gebieten auch ihre Ausführung. Stellt etwa ein Bürger einen Antrag auf Bewilligung einer gesetzlichen Leistung (beispielsweise einen Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung), muss die Verwaltung auch über diesen Antrag entscheiden. – Der **Vorbehalt des Gesetzes** bedeutet, dass die Verwaltung nur tätig werden darf, wenn sie dazu durch ein formelles Gesetz ermächtigt wurde. Vor allem Verwaltungshandeln, das in Grundrechte eingreift, ist nicht ohne gesetzliche Grundlage möglich.

Behörden müssen im Rahmen ihrer Zuständigkeit handeln. Diese ist – wie in Kanada – gesetzlich umrissen. Handelt eine unzuständige Behörde ist ein Verwaltungsakt nichtig (§ 44

---

<sup>10</sup> Vgl. Summers, in: MacCormick/Summers, *Interpreting Precedents: A Comparative Study*, 1997.), S. 379 (*certainty, stability, judicial, evenhandedness and the rule of law*).

VwVfG).

## b. Kanada

Bereits die Grundprinzipien in Kanada unterscheiden sich von denen des deutschen Verwaltungsrechts. Dies hängt eng mit einem anderen Verständnis des verfassungsrechtlichen Prinzips der Gewaltenteilung zusammen. In *Common Law* Ländern beruht das kodifizierte Recht auf dem ausgebauten Richterrecht. Dies hat sich bis heute fortgesetzt. Im Grundsatz besitzt das System der Gewaltenteilung in Kanada weniger Verschränkungen der einzelnen Gewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) als in Deutschland. Die einzelnen Gewalten sind deutlicher voneinander getrennt und sind nur durch ein System der *checks and balances* miteinander verbunden. Dies hat etwa zur Folge, dass die Verwaltung eine umfangreiche Entscheidungsmacht hat, sobald das Parlament ihr diese eingeräumt hat. Keine andere Gewalt (also insbesondere nicht die Judikative) kann grundsätzlich die Entscheidung revidieren.

Die beiden wichtigsten Verfahrensprinzipien sind: *Natural Justice* und *Procedural Fairness*. *Natural Justice* bedeutet, dass wesentliche Beteiligungsrechte der Parteien eingehalten werden müssen. Dazu gehören das Recht, angehört zu werden und das Recht der Parteien, dass eine Entscheidung von einem unbefangenen Entscheidungsträger getroffen wird. Jede Entscheidung, die von einem *Administrative Tribunal* getroffen wird, soll allein auf den Beweisen und dem Vorbringen der Parteien beruhen, und darf nicht von außen oder durch externe Faktoren beeinflusst werden getroffen wird. Ob ein Entscheidungsträger befangen ist, kann manchmal nur sehr schwer beurteilt werden<sup>11</sup>. Diese Prinzipien gelten dann, wenn *Administrative Tribunals* quasi-gerichtlich tätig werden<sup>12</sup>.

Das Prinzip der *Procedural Fairness* ist schwächer ausgeprägt als das Prinzip der *Natural Justice*. Es gilt insbesondere dann, wenn die *Administrative Tribunals* nicht quasi-gerichtlich tätig werden. Es beinhaltet, dass die Beteiligten die Möglichkeit haben, an einem Verwaltungsverfahren teilzunehmen. Sie müssen die Gelegenheit erhalten, Stellung zu nehmen. Und sie müssen über den Fortgang des Verfahrens informiert werden. Hierbei handelt es sich um ein Prinzip, das im Einzelfall unterschiedliche Ausprägungen haben kann. Verschiedene Faktoren können dazu führen, dass das Prinzip der Fairness sehr stark ausgeprägt ist,

---

<sup>11</sup> Der Fall von *Neufundland Telephone Co. v. Neufundland (Board of Commissioners of Public Utilities)* (1992), 89 DLR (4.) 289. [1992] 1 S.C.R. 623, NFLD 95. & P.E.I.R. 271 4 Admin. L.R. (2d) 121, 134 N.R. 241 ist ein Beispiel, wo die Gerichte von Befangenheit ausgingen. Ein Mitglied eines *Administrative Tribunals* hatte sich öffentlich seine Meinung über einen Fall geäußert, der ihm zur Entscheidung vorlag. Darin sahen die Gerichte eine Besorgnis zur Befangenheit.

<sup>12</sup> Siehe zu dieser Aufgabe der *Administrative Tribunals* die Einordnung unten IV.2.b.

beispielsweise die Wichtigkeit der Angelegenheit für die Beteiligten<sup>13</sup>.

In materieller Hinsicht gelten die beiden Prinzipien der *Jurisdiction* und der *Discretion*. *Jurisdiction* kann in etwa mit Zuständigkeit übersetzt werden. Das bedeutet, dass *Administrative Tribunals* nur innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches handeln dürfen. Dieser ist gesetzlich umrissen. Die Gerichte können überprüfen, ob die *Tribunals* innerhalb dieses Rahmens geblieben sind oder nicht. Dann handeln sie *ultra vires*, was bedeutet, dass die Entscheidung unwirksam ist. – *Discretion* meint in etwa den aus dem deutschen Verwaltungsrecht bekannten Begriff „Ermessen“. Das Gesetz verwendet hier häufig das Wort „may“<sup>14</sup>. *Discretion* bedeutet die korrekte Auswahl mehrerer Möglichkeiten. Dies ist von Gerichten nur eingeschränkt überprüfbar.

## IV. Der Ablauf des Verwaltungsverfahrens

### 1. Gemeinsamkeiten

Bevor eine Verwaltungsentscheidung ergeht, prüft die Behörde die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entscheidung. Dazu gehören zunächst formale Fragen. Die Behörde kann nur dann tätig werden, wenn sie für die Entscheidung zuständig ist. Weiterhin müssen die gesetzlichen Voraussetzungen alle vorliegen, damit eine Entscheidung ergehen kann.

**Beispiel:** In Deutschland muss eine Baugenehmigung bei der zuständigen Baubehörde beantragt werden. Jedes Bundesland hat eine eigene Landesbauordnung, in der die zuständige Behörde bestimmt ist. In den meisten Fällen sind die Kreisverwaltungen zuständig. – In Kanada ist das Baurecht eine Angelegenheit der Provinzen. In Ontario muss vor einem Bauvorhaben ebenfalls eine Baugenehmigung eingeholt werden (*Permit to Construct or Demolish*, section 8 *Building Code Act*, 1992). Die zuständige Behörde in Ontario ergibt sich aus dem *Building Code Act*, 1992 und seinen Zusätzen (*amendments*). In beiden Ländern müssen bestimmte sachliche Voraussetzungen gegeben sein, damit die Verwaltung die Genehmigung erteilen kann.

Eine weitere Gemeinsamkeit beider Länder ist, dass die zuständige Behörde mitunter nicht einfach zu ermitteln ist. In den jeweiligen Fachgesetzen hat der Gesetzgeber bestimmt, welche Behörde für eine Entscheidung zuständig sein soll.

---

<sup>13</sup> Diese Faktoren hat der *Supreme Court of Canada* im Fall *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 193, [1999] 2 S.C.R. 814, 14 Admin. L.R. (3d) 173 aufgestellt.

<sup>14</sup> Verpflichtet das Gesetz die *Tribunals* zum Handeln verwendet es die Wort „must“ oder „shall“.



## 2. Unterschiede

### a. Deutschland

In Deutschland gibt es allgemeine Vorschriften, die den Ablauf eines Verwaltungsverfahrens. Das Verwaltungsverfahren ist in § 9 VwVfG definiert. Dort heißt es:

„Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die **nach außen wirkende Tätigkeit** der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den **Erlass eines Verwaltungsaktes** oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.“

Zwei Merkmale sind wesentlich. Die Tätigkeit muss nach außen wirken. Damit sind beispielsweise interne Weisungen des Vorgesetzten an einen Beamten ausgeschlossen. Und die Tätigkeit muss auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines besonderen Vertrags gerichtet sein.

Der Verwaltungsakt ist die wichtigste Handlungsform der Verwaltung. Er hat ganz besondere Folgen. Von ihnen sollen hier nur zwei erwähnt werden. Die Behörde muss besondere Verfahrensanforderungen beachten, bevor sie einen Verwaltungsakt erlässt. Im Verwaltungsverfahren haben die Beteiligten bestimmte Verfahrensrechte. Sie wirken am Zustandekommen der Verwaltungsentscheidung mit. Beispiele sind das Recht, angehört zu werden (§ 28 VwVfG) oder das Recht auf Akteneinsicht (§ 29 VwVfG).

**Beispiele** sind: behördliche Bescheide (etwa Baugenehmigung, Abrissverfügung); Verkehrszeichen.

Er ist gesetzlich definiert (z.B. in § 35 VwVfG): jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Er muss bestimmten rechtlichen Anforderungen an seine Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit genügen. Und er bewirkt selbst eigene Rechtsfolgen, das bedeutet, die Behörde kann ohne Hilfe des Gerichts die Anordnungen eines Verwaltungsaktes durchsetzen. Gegen einen Verwaltungsakt muss der Bürger spezielle Rechtsbehelfe ergreifen.

### b. Kanada

Der größte Unterschied ist, dass das *Administrative Law* (sowohl des Bundes als auch der Provinzen) keine allgemeinen gesetzlichen Regelungen kennt, die jedes Verwaltungsverfahren

gleichermaßen betreffen. Vielmehr müssen die einschlägigen Bestimmungen erst aus speziellen Fachgesetzen und aus einschlägigen Entscheidungen ermittelt werden, was nicht immer sehr übersichtlich ist. Auch die zuständige Behörde ist mitunter schwierig auszumachen. Es gibt keinen einheitlichen Behördenaufbau. Vielmehr kann je nach Fachgebiet eine ganz unterschiedliche Behörde zuständig sein. Es können *Tribunals* oder *Boards*, *Commissions* oder *Agencies* zuständig sein. Hier gibt es keine allgemeine Regel, sondern in jedem Sachgebiet und in jedem Einzelfall stellt sich die Situation etwas anders dar. Viele Angelegenheiten werden von *Administrative Tribunals* entschieden. Diese treffen ihre Entscheidungen als Teil der Exekutive, weil ihnen vom Parlament diese Aufgabe in einem Gesetz übertragen wurde.

Die (*Administrative*) *Tribunals* sind eine Besonderheit des kanadischen Rechts. Klassische *Tribunals* sind Kommissionen mit mehreren Mitgliedern, die gesetzlich für eine Entscheidung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts zuständig sind. Es gibt aber auch *Tribunals*, die nur mit einer Einzelperson besetzt sind. Weiterhin müssen *Tribunals* nicht stets eine Verwaltungsentscheidung herbeiführen. In einigen Fällen beraten sie nur oder geben Stellungnahmen und Empfehlungen ab für andere Exekutivorgane ab. Ganz unterschiedlich sind auch die Verfahren vor den *Tribunals*. Es gibt zwar förmliche Verfahren, dennoch existieren – je nach Sachgebiet – auch andere Verfahrensarten, etwa Mediationsverfahren oder sogar Verhandlungen zwischen der staatlichen Seite und dem Bürger.

Es gibt viele Gründe, warum Bund und Provinzen diese *Tribunals* geschaffen haben<sup>15</sup>. Die wichtigsten davon sind, dass man sich von hochspezialisierten *Tribunals* eine höhere Qualität der Entscheidungen erhofft. Darüber hinaus tragen sie dazu bei, dass durch ihre schnellen, einfachen und kostengünstigen Verfahren rasch und endgültig Entscheidungen getroffen werden. Auch sollen sie durch ihren flexiblen Aufbau schnell politische Vorgaben der Regierung umsetzen helfen.

Insgesamt gibt es vier verschiedene Arten von *Tribunals*<sup>16</sup>. Sie decken das gesamte Spektrum der Staatsgewalten ab. Ihre Aufgaben und Befugnisse haben sie durch ein Gesetz übertragen erhalten.

#### 1. „Legislative“

---

<sup>15</sup> Auf immerhin 15 kommen Macaulay und Sprague (*Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, 2000, p. 2-30 – 2-31).

<sup>16</sup> Natürlich lassen sich die verschiedenen *Tribunals* auch auf andere Weise unterteilen. Etwa kann man die verschiedenen Arten auch nach ihrem Verfahren einteilen, wie es etwa Macaulay und Sprague gemacht haben (*Practice and Procedure Before Administrative Tribunals*, 2000, p. 2-7 – 2-11). Sie unterscheiden danach, ob die *Tribunals* eher eine Sachverhalt ermitteln oder eher einen Sachverhalt übernehmen. Es gibt noch einige weitere Einteilungsmöglichkeiten.

Es gibt Tribunals, die Rechtsverordnungen und andere *Subordinate Legislation* erlassen. Man kann sagen, sie haben eine Recht setzende Funktion.

## 2. „Exekutive I“

Dann gibt es auch Tribunals, die Verwaltungsentscheidungen treffen, dabei aber einen eigenen Handlungsspielraum haben. Beispielsweise wenn sie eine Straße planen. Diese *Tribunals* erfüllen vor allem auch politische Aufgaben. Diese *Tribunals* sind nicht öffentlich.

## 3. „Exekutive II“

Es gibt auch *Tribunals*, die allein mit der Anwendung von Gesetzen betraut sind. Hierunter fallen beispielsweise alle Arten von Genehmigungen, die die *Tribunals* ausstellen. Hier geht es allein um die Ausübung von Verwaltungsgesetzen. Diese *Tribunals* machen keine Politik und erlassen auch keine Vorschriften. Sie haben auch nur in ganz seltenen Fällen einen eigenen Ermessensspielraum.

## 4. „Judikative“

Zuletzt gibt es *Tribunals*, die eine kontrollierende Funktion ausüben. Sie haben eine quasi-gerichtliche Aufgabe. Sie treffen allein Entscheidungen über vorangegangene Entscheidungen, gegen die jemand ein Rechtsmittel eingelegt hat. Diese *Tribunals* haben sehr wenig Ermessensspielraum, weil sie ihre Entscheidungen nach geltenden Vorschriften treffen müssen.

Und wieder gilt: Je nach Sachgebiet kann es *Tribunals* geben, die nur eine dieser vier Funktionen erfüllt, aber auch mehrere von ihnen. Es gibt sogar *Tribunals*, die alle vier Funktionen gleichzeitig erfüllen.

Das kanadische Recht kennt die deutsche Unterscheidung von Verwaltungsakt und anderen Verwaltungshandlungen nicht. Hier lautet der Oberbegriff für alle Arten von Verwaltungshandeln *Decision*. Diese „Entscheidung“ meint alle abschließenden Entschlüsse eines Tribunals. Da sie in allen Bereichen des *Administrative Law* ergehen können, sind ihre Entscheidungsformen denkbar weit. Dies reicht von der Entscheidung über einen Antrag über einen Ausspruch, dass der Betroffene etwas tun muss, hin zur Verhängung von Sanktion. Alle *Decisions* egal ob schriftlich oder mündlich müssen begründet werden<sup>17</sup>. Dies folgt in vielen Fällen bereits aus dem Prinzip der *Natural Justice* des *Common Law* oder in einigen Fällen auch

---

<sup>17</sup> Siehe erneut den Fall *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 193, [1999] 2 S.C.R. 814, 14 Admin. L.R. (3d) 173, wo viele Gründe für den Begründungszwang beschrieben werden.

aus speziellen Gesetzen<sup>18</sup>. Nur in einigen seltenen Fällen kann es Ausnahmen von diesem Begründungserfordernis geben. Fehlt eine Begründung hat dies Auswirkungen auf die *Decision*. Gab es einen gesetzlichen Begründungszwang so bestimmt das Gesetz in den meisten Fällen auch, was geschehen soll, wenn keine Begründung vorliegt. Oft schreibt es vor, dass die Begründung nachgeholt werden muss. In anderen Fällen kommt *Common Law* zur Anwendung auf der Basis der Prinzipien *Natural Justice* und *Procedural Fairness*. Hier gibt es keine einheitliche Rechtsfolge. Daher hängt auch in diesem Bereich alles von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab – also Ihrer persönlichen Situation.

### 3. Anwaltliche Beratung

Eine Anwaltskanzlei kann Sie dabei unterstützen die richtige Verwaltungsbehörde ausfindig zu machen. Besonders bei bedeutenden Vorhaben, bei denen möglicherweise eine Vielzahl Entscheidungen von unterschiedlichen Behörden eingeholt werden müssen, kann es nicht ganz einfach sein, die zuständige Behörde rasch zu finden. Weiterhin ist ein professioneller fortwährender Kontakt und die Kooperation mit den unterschiedlichen Behörden bedeutend, um eine sachgerechte Entscheidung zu erhalten, die allen Interessen dient.

Das Verfahren vor den *Tribunals* ist sehr verschieden zu Verwaltungsverfahren in Deutschland oder anderen Ländern. Insbesondere für Mandanten, die mit diesem Verfahren noch nie in Berührung gekommen sind, kann es sehr hilfreich sein, wenn eine Anwaltskanzlei sie berät.

## V. Die Gerichtliche Kontrolle der Verwaltung

### 1. Gemeinsamkeiten

In beiden Rechtssystemen werden Verwaltungsentscheidungen gerichtlich kontrolliert. Die Entscheidung der Exekutive ist also nicht „das letzte Wort“, sondern der betroffene Bürger kann gegen sie auf ganz unterschiedliche Weise vorgehen.

### 2. Unterschiede

Im Einzelnen unterscheiden sich beide Rechtssysteme indes ganz erheblich voneinander.

---

<sup>18</sup> Siehe section 17 (1) des SPPA: “A tribunal shall give its final decision and order, if any, in any proceeding in writing and **shall give reasons** in writing therefor if requested by a party”. Es gibt viele weitere Beispiele etwa section 54 des Regulated Health Professions Act 1991 (c. 18 SO 1991, Anhang 2).

Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsentscheidungen kann der Bürger unter ganz unterschiedlichen Voraussetzungen bei ganz unterschiedlichen Institutionen einlegen. Auch im Verfahrensablauf folgen das kanadische und das deutsche Recht unterschiedlichen Prinzipien.

### **a. Deutschland**

Wird ein Verwaltungsakt erlassen, der dem Bürger eine Pflicht auferlegt, kann der Bürger hiergegen entweder einen so genannten Widerspruch einlegen oder Klage erheben. Gleiches gilt, wenn er eine ihm günstige Bewilligung beantragt hat und die Behörde dies ablehnt. Zwar sieht das Bundesrecht das Widerspruchsverfahren grundsätzlich vor, jedoch können die Länder von Ausnahmen beschließen. In vielen Bundesländern ist die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens inzwischen zur Ausnahme geworden. In den meisten Fällen kann und muss also direkt der Weg zum Verwaltungsgericht beschritten werden.

Im Widerspruchsverfahren prüfen die Behörde selbst und anschließend auch noch eine übergeordnete Widerspruchsbehörde (und nicht etwa ein Gericht) noch einmal den Erlass bzw. Nichterlass des Verwaltungsaktes, (vergleiche §§ 68 ff. VwGO). Das Widerspruchsverfahren soll die Gerichte entlasten und auch dafür sorgen, dass die Behörde noch einmal die Gelegenheit erhält, ihre eigene Entscheidung zu überdenken und gegebenenfalls abzuändern. Die Mehrzahl behördlicher Entscheidungen enthält eine so genannte Rechtsbehelfsbelehrung, in der dem Bürger mitgeteilt wird, wie er sich gegen die Entscheidung zur Wehr setzen kann.

Nur wenn auch im Widerspruchsverfahren der belastende Verwaltungsakt nicht aufgehoben oder ein begehrtter Verwaltungsakt nicht gewährt wird, kann der Betroffene das Verwaltungsgericht anrufen. Die Verwaltungsgerichte sind in Deutschland ein eigener Gerichtszweig. Sie stehen neben den ordentlichen Gerichten, die Zivil- und Strafverfahren entscheiden, und neben Arbeitsgerichten, Sozialgerichten und Finanzgerichten, die steuerliche Streitigkeiten entscheiden<sup>19</sup>.

Gegen einen belastenden Verwaltungsakt gibt es die Anfechtungsklage nach § 42 I Alt. 1 VwGO. Sie gestattet dem Bürger, die Aufhebung des belastenden Verwaltungsaktes durch das Gericht zu beantragen. Mit der so genannten Verpflichtungsklage nach § 42 I Alt. 2 VwGO kann er verlangen, dass die Behörde zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes verurteilt wird. Diese beiden Klagearten gelten nur bei Verwaltungsakten.

Andere Handlungsformen der Verwaltung werden durch andere Klagearten kontrolliert

---

<sup>19</sup> Siehe die grundlegende Vorschrift in Art. 95 des Grundgesetzes.

(Beispiele: Leistungsklage, Feststellungsklage). Dies ist Aufgabe der Judikative (hier die Verwaltungsgerichtsbarkeit). Diese Kontrolle ist aber nur im Nachhinein möglich. Ein Verwaltungsgericht kann nur entscheiden, wenn zuvor eine Klage eingereicht wurde. Wird eine Maßnahme der Verwaltung nicht gerichtlich angegriffen, bleibt sie wirksam. Dies gilt auch, obwohl sie möglicherweise fehlerhaft ist. Der Vorteil dieses Systems ist, dass man davon ausgehen kann, dass die Verwaltung die Gesetze gewissenhaft einhält, wenn sie weiß, dass ihre Entscheidungen von einem Gericht kontrolliert werden (können).

Durch den gesamten Rechtsschutz ziehen sich zwei wesentliche Punkte. Eine Verwaltungsentscheidung wird nicht nach objektiven Fehlern überprüft, sondern die Entscheidung muss den Betroffenen in seinen eigenen Rechten verletzen. Eine Klage ist dann nicht möglich, wenn sie allein auf die Behauptung gestützt wird, ein Dritter sei in seinen Rechten verletzt. Zweitens kann die Judikative eine Verwaltungsentscheidung allein daraufhin überprüfen, ob sie gesetzmäßig ist. Sie kann aber nicht entscheiden, ob eine Verwaltungsentscheidung auch die sinnvollste und am besten geeignete ist. Sind mehrere Möglichkeiten gleichermaßen gesetzmäßig, kann die Verwaltung selbst entscheiden, welche sie ergreift.

## **b. Kanada**

### **(1) *Administrative Tribunals* und Gerichte**

In Kanada ist das System der Gewaltenteilung anders gewichtet als in Deutschland, denn sie sind grundsätzlich klarer voneinander abgegrenzt. Sobald der Gesetzgeber Entscheidungsbefugnisse an eine Behörde (hier ist eine der oben angesprochenen<sup>20</sup> verschiedenen Möglichkeiten gemeint) übertragen hat, sind die Einflussmöglichkeiten der anderen Gewalten auf die Entscheidung sehr gering. Konsequenterweise gibt es auch keine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Wie beim Ablauf des Verwaltungsverfahrens gibt es auch bei der Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen kein einheitliches System, das in ganz Kanada gilt. Wiederum hängt es maßgeblich davon ab, in welchem Sachgebiet welche Entscheidung getroffen wurde. In vielen Fällen muss der Betroffene gegen eine Verwaltungsentscheidung vor einem *Administrative Tribunal* vorgehen. Diese *Tribunals* sind keine Gerichte, sondern sie sind Teil der Exekutive und treffen im jeweiligen Einzelfall eine eigene Entscheidung, die die angegriffene erste Entscheidung ersetzt. Es kann aber ausnahmsweise auch sein, dass das einschlägige Fachgesetz verlangt, dass der Betroffene sich gegen die Entscheidung gerichtlich wehren muss. Dann muss er beim zuständigen Gericht eine Kontrolle der behördlichen Entscheidung beantragen. Auch für

---

<sup>20</sup> Siehe oben IV.2.b.

die Zuständigkeit des Gerichtes gibt es keine einheitliche Regelung, sondern je nach Sachgebiet und Fallgestaltung können ganz unterschiedliche Gerichte zuständig sein.

**Beispiel:** Wird eine Baugenehmigung nicht erteilt, kann der Betroffene sich an die *Building Code Commission* wenden (section 24 (3.1) *Building Code Act, 1992*). – Der *chief building official* kann Entscheidungen eines *Inspectors* überprüfen (section 22 (1) *Building Code Act, 1992*).

Dieses komplexe System zeichnet zusätzlich aus, dass sich die Kontrollbefugnisse der *Tribunals* und der Gerichte unterscheiden. Im Vergleich zu den Befugnissen deutscher Verwaltungsgerichte, die Entscheidungen bei Rechtsfehlern aufheben können, haben kanadische Gerichte (Gerichte der Provinzen) nur zurückhaltende Kontrollmöglichkeiten. Auch dies liegt an dem oben erwähnten etwas anderen Verständnis der Gewaltenteilung.

## **(2) Judicial Review**

Gerichte gibt es in Kanada sowohl auf Bundes- als auch auf Provinzebene. Auch wenn sich die Bezeichnungen unterscheiden können ist der Gerichtsaufbau in jeder Provinz sehr ähnlich. In jeder Provinz gibt es einen *Court of Appeal*, der über Berufungen entscheidet. Daneben gibt es einen *Supreme Court*, der als oberstes Provinzgericht umfassende Zuständigkeit für alle Angelegenheiten hat. Die Provinzen richten diese Gerichte ein, aber die Richter werden von der Bundesregierung ernannt. Zusätzlich gibt es noch *Lower Courts*, die als Eingangsinstanz dienen. Vor allem in kleineren Provinzen kann auch nur ein *Lower Court* bestehen, der dann in verschiedene Abteilungen unterteilt sind. Die Richter dieser Gerichte werden von den Provinzen ausgewählt. Der *Supreme Court of Canada* in Ottawa ist der *Court of Appeal* für Urteile der *Courts of Appeal* der Provinzen und des *Court of Appeal* des Bundes. Schließlich gibt es noch Gerichte mit ganz speziellen Zuständigkeiten.

Die gerichtliche Überprüfung befasst sich mit dem Recht des Einzelnen sich an ein Gericht zu wenden, um die Handlungen und Entscheidungen der *Administrative Tribunals* zu überprüfen. Einige Provinzen wie Ontario haben Satzungen in denen die Verfahren der gerichtlichen Überprüfung. Nicht jeder kann gerichtlich gegen die Entscheidung vorgehen. Für eine Klagebefugnis muss – ganz ähnlich dem deutschen System – der Klagende Partei sein (also direkt Adressat der *Decision*) oder direkt durch die Handlungen oder Entscheidungen des *Administrative Tribunal* betroffen sein. Es genügt nicht, wenn jemand nur indirekt durch Handlungen oder Entscheidungen betroffen ist. Je nachdem in welcher Weise der *Administrative Tribunal* tätig geworden ist (als Legislative, als Exekutive oder als Judikative) hat das Gericht einen anderen Prüfungsmaßstab. Dieser unterscheidet sich in den unterschiedlichen Bereichen

erheblich und kann hier nicht im Einzelnen dargestellt werden<sup>21</sup>. Dasselbe gilt für die Kompetenzen der Gerichte, wenn es um die Folgen fehlerhafter Verwaltungsentscheidungen geht. Nur ganz selten können die Gerichte eigene Entscheidungen treffen.

Insgesamt haben die Gerichte nur eine sehr eingeschränkte Kontrollbefugnis. Sie können eine *Decision* nach prozessualen und nach materiell-rechtlichen Aspekten überprüfen. Innerhalb der ersten Gruppe wird überprüft, ob die Prinzipien der *Natural Justice* (für Entscheidungen quasi-gerichtlicher *Administrative Tribunals*) und Fairness (für Entscheidungen nicht quasi-gerichtlicher *Administrative Tribunals*) in der *Decision* berücksichtigt wurden<sup>22</sup>.

In der zweiten Gruppe wird die Gesetzesanwendung überprüft. Ein wichtiger Fall aus neuerer Zeit ist die Entscheidung *Dunsmuir v. New Brunswick* des *Supreme Court of Canada* (1 S.C.R. 190; 2008 SCC 9). Dort legte der *Supreme Court* die beiden Leitlinien für die gerichtliche Überprüfung einer behördlichen Entscheidung fest. Einerseits kann das Gericht die Angemessenheit (*Reasonableness*) einer *Decision* überprüfen und andererseits die Rechtmäßigkeit (*Correctness*). Hierzu gehört auch, ob das *Administrative Tribunal* im Rahmen seiner Zuständigkeit gehandelt hat.

### **(3) Besondere gerichtliche Entscheidungen: Appeals**

In einigen Fällen ordnet das Gesetz besondere gerichtliche Entscheidungen an, die so genannten *Appeals*. Ein *Appeal* ist ein besonderer Rechtsbehelf, der aber keine Ähnlichkeit zur deutschen Berufung oder Revision aufweist. Vielmehr gibt es in einigen Fällen eine besondere gesetzliche Regelung, dass der Betroffene ein Recht auf einen *Appeal* hat. Damit möchte der Gesetzgeber erreichen, dass das Gericht die Verwaltungsentscheidung nicht nur anhand der *Standards of Judicial Review* überprüfen kann, sondern anhand eigener Kriterien. Das Gesetz, das die Möglichkeit eines *Appeals* einräumt, regelt nämlich gleichzeitig auch den Verfahrensablauf und die Befugnisse des Gerichts im Hinblick auf die angegriffene Verwaltungsentscheidung. Der Gesetzgeber macht hier genaue Vorgaben. Dies kann manchmal sogar soweit gehen, dass das Gericht anstelle des *Administrative Tribunals* eine eigene Entscheidung treffen kann. Gibt es einen *Appeal*, muss der Betroffene zunächst diesen Rechtsbehelf ergreifen.

---

<sup>21</sup> Siehe hierzu detailliert *Régimbald*, *Canadian administrative law*, 2008, p.377 ff.

<sup>22</sup> Hier spielt der bereits erwähnte Fall *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1999), 174 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 193, [1999] 2 S.C.R. 814, 14 Admin. L.R. (3d) 173 eine Rolle. Die dort aufgestellten Regeln werden auch anschaulich als „Baker-Test“ zusammengefasst.



### 3. Anwaltliche Beratung

Die Kontrollbefugnis der *Common Law* Gerichte ist auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts durch die Errichtung von besonderen Widerspruchsstellen (*administrative tribunals*) erheblich eingeeignet und weitgehend auf Zuständigkeitsfragen bezogen. In diesen Verfahren kann anwaltliche Betreuung erforderlich sein. Hilfreich ist sie insbesondere, um den Betroffenen zu helfen, die richtige Stelle (*Tribunal* oder Gericht) zu finden, um sich gegen eine Verwaltungsentscheidung zu wehren. Weiterhin kann das komplexe kanadische System (verschiedene Rechtsbehelfsorgane: *Administrative Tribunals – Courts*; verschiedene Rechtsbehelfsinhalte: *Standards of Judicial Review – Right to Appeal*; verschiedene Entscheidungsebenen: Bundes- oder Provinzebene) verwirrend sein und deswegen anwaltlichen Rat erforderlich machen.

## VI. Die Verwaltungsvollstreckung

### 1. Deutschland

Verwaltungsvollstreckung meint die zwangsweise Durchsetzung von Verwaltungsakten durch die Behörde. Sie erfolgt in einem besonderen Verwaltungsverfahren, das sich in der Regel an ein Ausgangs- oder Widerspruchsverfahren anschließt. Die Vollstreckung soll die von einem Verwaltungsakt angeordnete Rechtsfolge durchsetzen. Die Behörde ist dabei nicht darauf angewiesen, eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Sie kann vielmehr selbst die Rechtsfolgen herbeiführen.

**Beispiel:** Kommt der Bürger einer Abrissverfügung nicht nach, kann die Behörde ihrerseits den Abriss eines Hauses vornehmen.

Die Voraussetzungen sind in eigenen Gesetzen (den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Bundesländer) geregelt. Es gibt ganz unterschiedliche Verwaltungsvollstreckungsverfahren, die ganz unterschiedliche Voraussetzungen haben. Beispielsweise werden Verwaltungsakte, die zu einer Geldzahlung auffordern (etwa die Zahlung eines Bußgeldes), anders vollstreckt, als ein Verwaltungsakt, der eine Handlung anordnet (etwa den Abriss eines Hauses).

Das Verwaltungsvollstreckungsverfahren ist ebenso wie das Verwaltungsverfahren ein zeitlicher Prozess, der aus unterschiedlichen Stufen besteht. Selbst in einem Zeitpunkt, in dem eine Zwangsmaßnahme der Verwaltung bereits angedroht wird, kann unter Umständen noch eine Verständigung mit der Behörde erreicht werden. Eine gerichtliche Kontrolle der

Vollstreckungsmaßnahmen findet erst im Nachhinein und auch nur dann statt, wenn der betroffene Bürger die fraglichen Vollstreckungsmaßnahmen mit Rechtsbehelfen angreift. Auch hier werden die Gerichte nicht von selbst tätig. Diese Abläufe können aber sehr kompliziert sein und gravierende Folgen haben. Daher empfiehlt es sich für Sie immer, einen mit der Materie vertrauten Rechtsanwalt um Rat zu fragen.

## 2. Kanada

Ein dem deutschen Verwaltungsvollstreckungsrecht vergleichbare Regeln gibt es in Kanada nicht. Insbesondere gibt es keine Verwaltungsakte, die Grundlage für die Verwaltungsvollstreckung sein können. Auf anderen Wegen ist gewährleistet, dass Entscheidungen einer Behörde auch durchgesetzt werden.

**Beispiel:** Jemand erhält einen Bußgeldbescheid wegen eines Verkehrsvergehens. Bezahlt er die festgesetzte Summe nicht, so kann die Behörde die Verlängerung der *Driver's License* verweigern, bis die Summe gezahlt ist.

## VII. Zusammenfassung

1. Ziel dieses kurzen Aufsatzes war es, Ihnen einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede des kanadischen *Administrative Law* und des deutschen Verwaltungsrechts aufzuzeigen. Beide Rechtsgebiete behandeln ähnliches, nämlich die Beziehung der Bürger zum Staat, aber unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung ganz erheblich.
2. Eine Gemeinsamkeit beider Länder ist der föderale Staatsaufbau. In Kanada kommt den Provinzen in anderen Bereichen und eine weitergehende Gesetzgebungskompetenz zu als in Deutschland.
3. Wichtig ist, dass sich auch der kanadische Behördenaufbau stark vom deutschen unterscheidet. Die Einrichtung von *Administrative Tribunals* unterscheidet sich stark vom deutschen System. Es gibt sie im Bereich der Legislative, der Exekutive sowie der Judikative.
4. Die Entscheidungsformen unterscheiden sich ebenfalls. Während es in Deutschland ein differenziertes System verschiedenen Verwaltungshandelns gibt (mit dem Verwaltungsakt als Mittelpunkt), kennt das kanadische *Administrative Law* allein die *Decision*.
5. Dies hat Folgen für den Rechtsschutz des Bürgers. In Deutschland ist das

Rechtssystem einheitlich in der VwGO kodifiziert. In Kanada gibt es dagegen kein einheitliche Rechtssystem. Im jeweiligen Einzelfall können ganz unterschiedliche Ansprechpartner zuständig sein. Hier kommen *Administrative Tribunals* oder Gerichte in Betracht – und das jeweils auf Bundes- oder Provinzebene.

6. In allen Fällen kann Ihnen eine Anwaltskanzlei zuverlässig dabei helfen, welche Behörde Sie für Ihr Anliegen ansprechen müssen und wie Sie gegebenenfalls gegen eine behördliche Entscheidung vorgehen müssen.

## VIII. Literatur

### 1. Deutschland

- Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. München 2011
- Jörn Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. München 2010
- Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. Berlin 2010
- Franz-Joseph Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. Berlin 2008
- Michael Ahrens, Uwe Berlit, Ulf Domgörgen und Klaus Fömpe, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Heidelberg 2008

### 2. Kanada

- Gus Van Harten, Gerald Heckman, David J. Mullan, Administrative law: cases, text, and materials, 6th edition, Toronto, ON 2010
- Charles H. Koch jr., Administrative law and practice, 3rd edition, Eagan, MN, 2010
- David Philipp Jones/Anne De Villars, Principles of Administrative Law, 5 th edition, Scarborough, ON 2009
- Guy Régimbald, Canadian administrative law, 1st edition, Markham, ON 2008
- Sara Blake, Administrative law in Canada, 4 th edition, Markham, ON 2006
- Robert W. Macaulay/ James L. H. Sprague, Practice and Procedure Before Administrative Tribunals, Toronto, ON 2000