

Schriften zum Prozessrecht

Band 228

Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in den Niederlanden

Von

Barbara Ooms-Gnauck



Duncker & Humblot · Berlin

BARBARA OOMS-GNAUCK

Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt
in den Niederlanden

Schriften zum Prozessrecht

Band 228

Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in den Niederlanden

Von

Barbara Ooms-Gnauck



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Konstanz
hat diese Arbeit im Sommersemester 2012
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0219

ISBN 978-3-428-13993-4 (Print)

ISBN 978-3-428-53993-2 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83993-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Fertigstellung der vorliegenden Doktorarbeit hat einen Zeitraum von mehr als 5 Jahren in Anspruch genommen. Insbesondere die Recherche gestaltete sich aufwendig, da nur wenige Bibliotheken in Deutschland über niederländische Rechtsliteratur bzw. eine Sammlung der einschlägigen Rechtsprechung verfügen. So musste der größte Teil der verwendeten Quellen in den Niederlanden beschafft werden. Hier gilt mein besonderer Dank meiner Tochter Britta, die mich auf meinen Reisen (Forschungsaufenthalten) in die Niederlande stets begleitet und bei der Literatursuche tatkräftig unterstützt hat. Meine gesamte Familie hat mir während dieser schwierigen Zeit mit viel Geduld und Nachsicht zur Seite gestanden, wofür ich allen herzlich danke.

Ebenso bin ich meinem Doktorvater, Herrn Professor Martin Ibler, zu besonderem Dank verpflichtet. Er hat mir nicht nur die Möglichkeit gegeben, diese Arbeit zu schreiben, er hat durch seine wertvollen Ratschläge auch zu deren Gelingen beigetragen. Ein herzliches Dankeschön möchte ich auch an Herrn Professor Dieter Lorenz richten, der das Zweitgutachten für diese Arbeit erstellt hat.

Erfurt, im Januar 2013

Barbara Ooms-Gnauck

Inhaltsübersicht

Ziel der Arbeit	29
------------------------------	----

1. Teil

Grundlagen 31

A. Die öffentliche Gewalt in den Niederlanden	31
B. Die historische Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes	52

2. Teil

Zugang zum Rechtsschutz 96

A. Die Rechtsschutzgarantie	96
B. Die Befugnis, einen Rechtsbehelf einzulegen	128
C. Der Gegenstand der Klage	141
D. Die Zuständigkeiten	158
E. Der Rechtsschutz durch die Verwaltung – Das Vorverfahren	160

3. Teil

Gerichtliche Verfahren 196

A. Das erstinstanzliche Klageverfahren	196
B. Die ordentlichen Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen	216
C. Die außerordentlichen Rechtsmittel	235
D. Der einstweilige Rechtsschutz	239

4. Teil

Kontrolldichte 259

A. Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolltätigkeit	259
B. Der Kontrollmaßstab	282
C. Die Kontrollintensität	313

5. Teil

Schadensersatz	336
A. Der Schadensersatz durch die Verwaltungsgerichte	336
B. Der Schadensersatz durch die Verwaltung	345
C. Der Schadensersatz durch die Zivilgerichte	350
D. Die Konkurrenzen	368
E. Die Qualität des Rechtsschutzes bei Schadensersatzansprüchen	370

6. Teil

Zusammenfassung und Ergebnis der Arbeit	372
Literaturverzeichnis	378
Sachverzeichnis	389

Inhaltsverzeichnis

Ziel der Arbeit	29
<i>1. Teil</i>	
Grundlagen	
A. Die öffentliche Gewalt in den Niederlanden	31
I. Annäherung an den Begriff „Öffentliche Gewalt“	31
II. Die öffentliche Verwaltung in den Niederlanden	32
1. Rechtspersonen des öffentlichen Rechts	33
a) Erwerb der Rechtspersönlichkeit	33
aa) Durch die Verfassung mit Befugnissen ausgestattete Rechtspersonen	33
bb) Rechtspersönlichkeit durch oder kraft eines Gesetzes	34
b) Organisation der Körperschaften des öffentlichen Rechts	35
aa) Verwaltungsorgane	35
bb) Aufbau der Körperschaften des öffentlichen Rechts	37
c) Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Körperschaften des öffentlichen	
Rechts	37
aa) Zentrale Staatsverwaltung	37
(1) Organe	38
(2) Verwaltungsstellen	39
bb) Dezentrale Staatsverwaltung	40
(1) Territoriale Dezentralisation	41
(a) Provinzen	42
(b) Gemeinden	44
(c) Zweckverbände	47
(2) Funktionale Dezentralisation	48
(3) Wasserverbände	48
(a) Aufgabenbereich	49
(b) Organe	49
2. Mit der Erledigung öffentlicher Aufgaben betraute Personen und Kollegien	50
a) Öffentlich-rechtlich ausgerichtete b-Organen	50
b) Privatrechtlich ausgerichtete b-Organen	51
III. Zusammenfassung	52

B. Die historische Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes	52
I. Die Entwicklung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit	52
1. Anfänge des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt in den Niederlanden	53
a) Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt im 16. Jahrhundert	53
b) Rechtsschutz gegen die Öffentliche Gewalt während der Bataafschen Republik	54
c) Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt während der französischen Annexion	55
aa) Das Napoleonische System	55
bb) Die niederländische Reaktion auf das napoleonische System	56
2. Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt im Königreich Niederlande von 1815	56
a) Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte	56
b) „Confliktenbesluit“	57
c) Neuerungen nach 1848	58
aa) Einflussnahme durch Thorbecke	59
bb) Staatsratsgesetz von 1861	60
(1) Entwicklung des Staatsrates in den Niederlanden	60
(2) Französische Einflüsse auf das Staatsratsgesetz von 1861	61
(3) Auswirkungen des Staatsratsgesetzes von 1861	62
(a) Stärkung der ordentlichen Gerichtsbarkeit	62
(b) Kroonberoep	63
3. Liberale Bestrebungen in der Zeit zwischen 1872 und dem Zweiten Weltkrieg	65
a) Vorstellungen von einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	66
aa) Vorschläge zur Einführung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	66
bb) Verfassungsrevision von 1887	67
b) Staatskommission Kappeyne van de Copello	68
c) Konzept zur Schaffung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Loeff	69
d) Untersuchungen zur sinnvollen Ergänzung des Rechtsschutzsystems durch die Kommission Koolen	70
4. Neuerungen nach dem Zweiten Weltkrieg	71
a) Gesetz zur Anfechtung von Verwaltungsverfügungen	71
aa) Anwendungsbereich des Wet BAB	72
bb) Rechtswidrigkeitsgründe nach dem Wet BAB	73
cc) Mängel des Wet BAB	74
b) Gesetze zur allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit	74

aa) Gesetzentwurf 11280	74
bb) Gesetzentwurf 11279	75
5. Das Ende des Kroonberoep	76
a) Der Fall Benthem	76
aa) Sachverhalt	77
bb) Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte .	77
(1) Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 6 EMRK	78
(2) Vereinbarkeit des angewendeten Verfahrens mit Art. 6 EMRK .	79
(a) Die Abteilung für Verwaltungsstreitigkeiten beim Staatsrat	79
(b) Die Krone	80
cc) Erkenntnisse der Benthem-Entscheidung	81
b) Folgen der Benthem-Entscheidung für den Rechtsschutz in den Nieder-	
landen	81
II. Besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit	82
1. Sozialgerichtsbarkeit	82
2. Finanzgerichtsbarkeit	83
3. Beamtengerichtsbarkeit	84
III. Das allgemeine Verwaltungsgesetz	84
1. Grundlagen in der niederländischen Verfassung	85
2. Die Entstehung des Allgemeinen Verwaltungsrechts	86
3. Die Bedeutung des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes	88
4. Struktur des Awb	90
a) Äußere Struktur	90
b) Innere Struktur	90
c) Verweisungsvorschriften	91
5. Geltungsbereich	91
6. Verhältnis zu anderen Gesetzen	92
a) Verhältnis zu Gesetzen im formellen Sinn	92
b) Verhältnis zu untergesetzlichen Regelungen	93
IV. Zusammenfassung	94

2. Teil

Zugang zum Rechtsschutz	96
A. Die Rechtsschutzgarantie	96
I. Innerstaatliche Grundlagen der Rechtsschutzgarantie	96
1. Die Verankerung der Rechtsschutzgarantie in der niederländischen Ver-	
fassung	97

2.	Die Rechtsschutzgarantie als Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit	99
a)	Rechtsstaatliche Garantien für den Bürger	99
b)	Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Garantien in der niederländischen Verfassung	100
aa)	Die Grundrechte	100
bb)	Die Gewaltenteilung	100
cc)	Gesetzesbindung der Verwaltung und der Rechtsschutz des Bürgers	102
	(1) Vorrang des Gesetzes	103
	(2) Vorbehalt des Gesetzes	103
dd)	Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Rechtsschutz	105
c)	Die Niederlande als Rechtsstaat	106
II.	Europäische Grundlagen der Rechtsschutzgarantie	106
1.	Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 EMRK	106
a)	Die Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 1 EMRK auf hoheitliche Maßnahmen	107
aa)	Auswirkungsjudikatur	107
bb)	Abwägungsjudikatur	107
cc)	Vermögensjudikatur	108
b)	Die Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 EMRK für die Rechtsschutzgarantie in den Niederlanden	108
2.	Die Rechte aus Art. 6 Abs. 1 EMRK	108
a)	Gerichte	109
aa)	Besetzung und Gliederung der niederländischen Verwaltungsgerichte	109
bb)	Die niederländischen Verwaltungsgerichte und ihre gesetzlichen Grundlagen	110
	(1) Die ordentliche Gerichtsbarkeit (rechterlijke macht)	110
	(a) Rechtbanken	111
	(b) Gerichtshöfe (gerechtshoven)	112
	(c) Der Hohe Rat (Hoge Raad)	113
	(2) Besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit	113
	(a) Die Abteilung für Verwaltungsrechtsprechung beim Staatsrat	113
	(b) Der zentrale Berufungsrat	114
	(c) Das Kollegium für Klagen aus dem Wirtschaftsleben	115
cc)	Unabhängigkeit der Richter	116
	(1) Ordentliche Gerichtsbarkeit	117
	(2) Besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit	117
dd)	Unparteilichkeit der Richter	119

ee) Die niederländischen Verwaltungsgerichte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	120
(1) Die Abteilung für Verwaltungsstreitigkeiten des Staatsrates	120
(2) Das Kollegium für Klagen aus dem Wirtschaftsleben	121
b) Zugang zu den Gerichten	122
aa) Grundlagen	122
bb) Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu den Gerichten	122
c) Effektives Verfahren	123
aa) Entscheidung in angemessener Zeit	124
(1) Maßgeblicher Zeitraum	124
(2) Angemessene Frist	124
bb) Faires Verfahren	125
cc) Durchsetzung der gerichtlichen Entscheidung	127
III. Die Güte der Rechtsschutzgarantie in den Niederlanden	127
B. Die Befugnis, einen Rechtsbehelf einzulegen	128
I. Geschützter Personenkreis	128
1. Rechtssubjekte mit Betroffenenqualität	128
2. Verwaltungsorgane als Betroffene	129
3. Besondere Rechtspersonen als Betroffene	129
II. Geschützte Interessen	130
1. Eigen	131
2. Persönlich	131
3. Objektiv bestimmbar	131
4. Unmittelbar	132
a) Adressat	132
b) Dritte	132
c) Konkurrenten	133
d) Umweltverbände	134
e) Actio Popularis	136
III. Rechtsschutzbedürfnis	137
1. Gesetzliche Grundlagen des Rechtsschutzbedürfnisses	137
2. Voraussetzungen des Rechtsschutzbedürfnisses	138
3. Fehlen oder Entfallen des Rechtsschutzbedürfnisses	139
a) Durch den Rechtsschutzsuchenden hervorgerufene Veränderungen	139
b) Durch die Verwaltung hervorgerufene Veränderungen	139
aa) Abänderung der angefochtenen Maßnahme	140
bb) Aufheben der angefochtenen Maßnahme	140

IV. Zusammenfassung	141
C. Der Gegenstand der Klage	141
I. Begriffsbestimmung	142
1. Schriftformerfordernis	142
2. Verfügung	143
3. Verwaltungsorgan	143
4. Rechtshandlung	143
5. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	144
a) Verwaltungsvorschriften	145
b) Erfüllung öffentlicher Aufgaben	145
c) Selbständiger Schadensersatz	145
d) Zurückforderung	146
II. Der „Besluit“ als administratives Handlungsinstrument	146
1. Einzelfallregelungen	146
2. Hoheitliche Maßnahmen von allgemeiner Gültigkeit	147
a) Allgemeinverbindliche Vorschriften	147
aa) Akte der Zentralverwaltung	148
bb) Ministerielle Verordnungen	148
cc) Rechtssetzungsakte der dezentralen Verwaltung	148
dd) Selbständige Rechtsverordnungen	149
b) Beleidsregels	149
3. Bedeutung des „Besluit“	150
III. Besondere Zuweisungen	151
1. Erweiterungen gemäß art. 6:2 Awb	151
2. Erweiterungen gemäß art. 8:1 Awb	152
IV. Ausnahmen	153
1. Beschränkungen gemäß art. 8:2 Awb	153
2. Beschränkungen gemäß art. 8:3 Awb	154
3. Beschränkungen gemäß art. 8:4 Awb	155
4. Beschränkungen gemäß art. 8:5 Awb	157
V. Zusammenfassung	158
D. Die Zuständigkeiten	158
I. Zuständigkeit des allgemeinen Verwaltungsgerichtes	158
II. Zuständigkeit des besonderen Verwaltungsgerichtes	159
E. Der Rechtsschutz durch die Verwaltung – Das Vorverfahren	160
I. Das allgemeine Vorverfahren	161

1. Begriffsbestimmung	161
a) Maßnahme der Verwaltung (besluit)	161
b) Zuständigkeit der Ausgangsbehörde	163
c) Durch Gesetz verliehene Befugnis zur Erhebung eines Rechtsbehelfs ..	163
aa) Grundregel	163
bb) Ausnahmeregelungen im Awb	164
cc) Spezialgesetzliche Ausnahmeregelungen	165
dd) Abweichen von der Grundregel – die sofortige Klage	166
(1) Meinungsstand	167
(2) Bericht der Evaluierungskommission	167
(3) Verfahren	168
(a) Antrag des Rechtsbehelfsführers	168
(b) Bearbeitung des Antrags auf sofortige Einleitung des Klage- verfahrens durch die Behörde	169
(c) Beteiligung mehrerer Betroffener	170
2. Die Funktionen des Vorverfahrens	171
a) Rechtsschutz des Bürgers	171
b) Aufdecken fehlerhafter Abläufe im innerbehördlichen Verfahren	172
c) Entlastung der Gerichte	173
d) Aufbereitung des Prozessstoffes	173
3. Gang des Verfahrens	173
a) Zulässigkeit	174
aa) Anforderungen an die Rechtsbehelfsschrift	174
(1) Eigenhändige Unterschrift	175
(2) Name und Anschrift des Antragstellers	175
(3) Datum	175
(4) Umschreibung der angefochtenen Verwaltungsmaßnahme	176
(5) Begründung des Rechtsbehelfs	176
bb) Fristen	177
(1) Grundregel	177
(2) Unverschuldetes Versäumen	178
cc) Heilung von Mängeln	178
b) Die Anhörung	179
aa) Funktionen der Anhörung	180
bb) Gelegenheit zur Anhörung	180
cc) Ausnahmen von der Anhörungspflicht	181
(1) Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs	181
(2) Unbegründetheit des Rechtsbehelfs	182

(3) Verzicht des Rechtsbehelfsführers auf die Anhörung	182
(4) Begründetheit des Rechtsbehelfs	182
dd) Erneute Anhörung	182
ee) Anhörungsprotokoll	183
ff) Der unabhängige Beratungsausschuss	183
(1) Die Besetzung des unabhängigen Beratungsausschusses	184
(2) Voraussetzungen der Mitgliedschaft im unabhängigen Beratungsausschuss	184
(3) Weitere gesetzliche Voraussetzungen	185
(4) Aufgaben des Ausschusses	185
c) Erneutes Erwägen	186
aa) Grundlage der Erwägungen	186
bb) Umfang der Erwägungen	186
cc) Maßstab für die Erwägungen	187
dd) Verbot der reformatio in peius	188
ee) Maßgeblicher Zeitpunkt	188
(1) Grundregel	188
(2) Ausnahmen	189
4. Die Entscheidung	189
a) Inhalt	190
aa) Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheids	190
bb) Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids	190
b) Entscheidungszeitraum	191
II. Das besondere Vorverfahren	191
1. Begriffsbestimmung	192
2. Die Funktionen des besonderen Vorverfahrens	193
3. Der Gang des Verfahrens	193
4. Die Entscheidung	194
III. Zusammenfassung: Die Bedeutung des Vorverfahrens für den Rechtsschutz	194

3. Teil

Gerichtliche Verfahren	196
A. Das erstinstanzliche Klageverfahren	196
I. Die Gesetzlichen Grundlagen	196
II. Die Parteien	197
1. Die Rechte der Parteien im Prozess	197
2. Die Pflichten der Parteien im Prozess	198

III.	Die statthaften Klagebegehren	199
1.	Anfechtungsbegehren	199
2.	Verpflichtungsbegehren	199
3.	Untätigkeit der Verwaltung	200
IV.	Fristen	201
1.	Beginn des Fristenlaufs	201
2.	Fristen bei Untätigkeit der Verwaltung	202
3.	Wahrung der Frist	203
4.	Unverschuldete Säumnis	204
5.	Wahrung der Frist durch Einlegen eines Rechtsbehelfs „pro forma“	204
V.	Die Entscheidungsfindung	204
1.	Klageschrift	205
2.	Die vorgelegten Beweise	205
3.	Die Voruntersuchung	206
4.	Die Erkenntnisse der mündlichen Verhandlung	207
VI.	Die Entscheidung	209
1.	Urteilsformel	209
a)	Unzuständigkeit des angerufenen Gerichts	210
aa)	Absolute Unzuständigkeit	210
bb)	Relative Unzuständigkeit	210
b)	Unzulässigkeit der Klage	211
c)	Unbegründetheit der Klage	211
d)	Begründetheit der Klage	211
aa)	Beseitigung der angefochtenen Maßnahme	212
bb)	Folgen der Beseitigung	213
cc)	Erhalten der Rechtsfolgen	213
dd)	Abhilfe durch das Gericht	214
2.	Gründe	215
VII.	Zusammenfassung	215
B.	Die ordentlichen Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen	216
I.	Die Berufung (Hoger Beroep)	216
1.	Funktionen	217
2.	Gesetzliche Grundlagen	217
3.	Kontrolle durch das Berufungsgericht	218
a)	Zulässigkeit	218
aa)	Zuständigkeit	219

(1) Allgemeine Zuständigkeit	219
(2) Besondere Zuständigkeit	219
(a) Der Zentrale Berufungsrat (CRvB)	219
(b) Das Kollegium für Klagen aus dem Wirtschaftsleben (CBB)	220
(c) Die Gerichtshöfe	220
bb) Statthaftigkeit	221
cc) Berufungsbefugnis	222
dd) Antrag	223
(1) Form	223
(2) Begründung	223
ee) Frist	224
b) Begründetheit	224
aa) Umfang des Rechtsstreits	225
(1) Die Bedeutung des Berufungsbegehrens in der Rechtsprechung der ABRvS	226
(2) Die Bedeutung des Berufungsbegehrens in der Rechtsprechung des CRvB	226
(3) Stellungnahme	227
bb) Das Objekt der Überprüfung im Berufungsverfahren	227
(1) Die Auffassung der Literatur	227
(2) Die Auffassung der Rechtsprechung	227
(a) Die Auffassung der ABRvS	228
(b) Die Auffassung des CRvB	228
(3) Stellungnahme	228
cc) Das Vorbringen neuer Gründe im Berufungsverfahren	229
(1) Die Darstellung der Vereinigung für Verwaltungsrecht	229
(2) Das Vorgehen der Rechtsprechung	229
(a) Das Vorgehen der ABRvS	230
(b) Das Vorgehen des CRvB	230
(c) Stellungnahme	230
4. Die Entscheidung im Berufungsverfahren	230
a) Bestätigung des angefochtenen Urteils (Zurückweisung der Berufung) ..	231
b) Aufheben des angefochtenen Urteils	231
c) Zurückverweisung an das erstinstanzliche Gericht	231
5. Bedeutung für den Rechtsschutz	232
II. Der Einspruch	233
III. Die Rechtsbeschwerde	235

C. Die außerordentlichen Rechtsmittel	235
I. Funktion	236
II. Gesetzliche Grundlagen	236
1. Antrag	236
a) Antragsteller	236
b) Form	237
c) Frist	237
2. Statthaftigkeit	237
3. Zuständigkeit	237
4. Besondere Gründe	238
a) Neue Tatsachen und Umstände, die bereits im Zeitpunkt der Urteilsverkündung vorlagen	238
b) Von denen Antragsteller erst nach der Urteilsverkündung Kenntnis erlangt hat	238
c) Die bei Kenntnis des Gerichts zu einer anderen Entscheidung geführt hätten	238
5. Verfahren und Entscheidung	239
III. Bedeutung für den Rechtsschutz	239
D. Der einstweilige Rechtsschutz	239
I. Anwendungsbereich	240
II. Funktionen	241
III. Gesetzliche Grundlagen	241
IV. Kontrolle durch den Richter im einstweiligen Rechtsschutz	241
1. Zulässigkeit	242
a) Verknüpfungserfordernis	242
b) Zuständiges Gericht	243
c) Antrag	243
aa) Anforderungen an den Antrag	244
bb) Antragsbefugnis	245
(1) Antragsbefugnis im Vorverfahren	245
(2) Antragsbefugnis im Klageverfahren	245
2. Begründetheit	246
a) Betroffene Interessen	246
aa) Abwägung der betroffenen Interessen	246
bb) Vorläufige Beurteilung der Hauptsache	247
cc) Bedeutung der Begründung des Antrags	248
b) Unverzügliche Eile	248

V.	Prozessuale Besonderheiten des Verfahrens im einstweiligen Rechtsschutz . . .	249
1.	Ladung	250
2.	Aktenvorlage	250
3.	Mündliche Verhandlung	250
4.	Entbehrlichkeit der mündlichen Verhandlung	251
VI.	Die Entscheidung	251
1.	Inhalt der Entscheidung	252
a)	Unzuständigkeit des Richters im einstweiligen Rechtsschutz	252
b)	Unzulässigkeit	253
c)	Ablehnung des Antrags	253
d)	Stattgabe des Antrags	253
2.	Die stattgebende Entscheidung	254
a)	Rechtswirkung der Stattgabe	254
b)	Dauer des vorläufigen Rechtsschutzes	254
3.	Unmittelbare Entscheidung in der Hauptsache	255
VII.	Rechtsweg	256
VIII.	Qualität des Rechtsschutzes	257

4. Teil

	Kontrolldichte	259
A.	Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolltätigkeit	259
I.	Umfang der Kontrolle	260
II.	Kontrolle von Amts wegen	261
1.	Rechtsnatur des Klagegegenstandes	262
2.	Zuständigkeit der Ausgangsbehörde	263
3.	Klagebefugnis	264
4.	Zuständigkeit des angerufenen Gerichtes	264
5.	Fristen	264
6.	Verfahrensvorschriften	265
III.	Untersuchung der rechtlichen Grundlagen	265
IV.	Sachverhaltsfeststellung	267
1.	Ergänzende Tatsachenermittlung	267
a)	Funktionen der richterlichen Tatsachenermittlung	268
aa)	Auffinden der materiellen Wahrheit	268
bb)	Herstellen von Waffengleichheit	268

b) Instrumente der richterlichen Tatsachenuntersuchung	269
c) Richterliche Tatsachenermittlung und Streitgegenstand	270
d) Maßgebliche Sach- und Rechtslage	271
e) Ergänzende Tatsachenermittlung im Berufungsverfahren	273
aa) Ergänzende Tatsachenermittlung durch die ABRvS	273
bb) Ergänzende Tatsachenermittlung durch den CRvB	275
2. Beweisrecht	275
a) Gesetzliche Grundlagen des Beweisrechtes	276
b) Vorbringen neuer Tatsachen im Prozess	277
aa) ABRvS	277
bb) CRvB	278
c) Verteidigungsgebot	278
d) Umfang der Beweiserhebung	279
e) Beweislastverteilung	279
f) Beweiswürdigung	281
V. Zusammenfassung	282
B. Der Kontrollmaßstab	282
I. Entwicklung des verwaltungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes	282
II. Derzeit angewendeter Prüfungsmaßstab	284
1. Verstoß gegen geschriebene Rechtsregeln	285
a) Gebot der sorgfältigen Vorbereitung	285
aa) Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen durch die Verwaltung	286
(1) Maßnahme auf Antrag	286
(2) Maßnahme von Amtswegen	288
bb) Ermittlung der abzuwägenden Belange durch die Verwaltung	288
cc) Intensität der Ermittlung durch die Verwaltung	289
b) Begründungsgebot	290
aa) Materielle Begründungspflicht	290
(1) Zureichende tatsächliche Grundlage	290
(2) Tauglichkeit der tatsächlichen Grundlage	291
bb) Formelle Begründungspflicht	291
(1) Einsicht in die Erwägungen der Verwaltung	292
(2) Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Begründung	292
c) Zweckverfehlung	293
d) Willkürverbot	294

aa) Zu berücksichtigende Belange	294
(1) Allgemeine Vorgaben	295
(2) Besondere Vorgaben	295
(3) Qualität der zu berücksichtigenden Belange	295
bb) Gewichtung der zu berücksichtigenden Belange	297
e) Verhältnismäßigkeit	297
aa) Reichweite der Kontrolle	298
bb) Nachteilsausgleich	299
f) Unvoreingenommenheit	301
aa) Unvoreingenommene Ausführung der Maßnahme	301
bb) Vorsorge gegen mögliche Einflussnahme auf den Erlass einer Maßnahme	302
cc) Persönliches Interesse	302
g) Verschwiegenheit	303
aa) Grundregel	304
bb) Ausnahmen	304
2. Verstoß gegen ungeschriebenes Recht	305
a) Vertrauensprinzip	305
aa) Selbstbindung der Verwaltung	305
(1) Verwaltungsvorschriften	305
(a) Anwendungsbereich	306
(b) Gesetzliche Grundlagen	307
(c) Rechtswirkung	308
(2) Außergesetzliche Richtlinien	308
(a) Anwendungsbereich	309
(b) Verbindlichkeit	310
bb) Zusagen	311
b) Gleichheitssatz	311
c) Rechtssicherheit	312
d) Fair play	312
3. Verstoß gegen allgemeine Rechtsregeln	313
III. Zusammenfassung	313
C. Die Kontrollintensität	313
I. Durch den Gesetzgeber eröffnete Entscheidungsfreiräume	314
1. Entscheidungsfreiräume auf Tatbestandsseite	315
a) Beurteilungsspielraum (Beordelingsruimte)	316

aa)	Kontrollintensität des Beurteilungsspielraums	317
bb)	Beurteilungsspielräume in der Rechtsprechung	317
b)	Beurteilungsfreiheit (Beoordelingsvrijheid)	319
aa)	Explizite Beurteilungsfreiheit	319
bb)	Implizite Beurteilungsfreiheit	320
cc)	Beurteilungsfreiheit und Abwägung	322
dd)	Kontrollintensität bei bestehender Beurteilungsfreiheit	324
2.	Entscheidungsfreiräume auf Rechtsfolgenseite (Beleidsvrijheid)	324
a)	Unechte Entscheidungsfreiräume auf Rechtsfolgenseite	325
b)	Echte Entscheidungsfreiräume auf Rechtsfolgenseite	325
II.	Von der Rechtsprechung anerkannte Entscheidungsfreiräume der Verwaltung	326
1.	Entscheidungsfreiräume durch Verwaltungsvorschriften	326
a)	Inzidente Kontrolle von Verwaltungsvorschriften	327
aa)	Kontrolle der Verwaltungsvorschrift	327
bb)	Kontrolle an der Verwaltungsvorschrift	329
b)	Anwendung von Verwaltungsvorschriften	330
aa)	Anwendung und Auslegung des Gesetzes	330
bb)	Ermittlung der entscheidungserheblichen Tatsachen	332
2.	Entscheidungsfreiräume auf Grund der besseren Sachkenntnis der Verwaltung	334
III.	Bedeutung für den Rechtsschutz	335

5. Teil

Schadensersatz

336

A.	Der Schadensersatz durch die Verwaltungsgerichte	336
I.	Gesetzliche Grundlagen	336
1.	Anwendungsbereich des art. 8:73 lid1 Awb	337
2.	Voraussetzungen der Entscheidung über den Schadensersatz	337
a)	Antrag	337
aa)	Antragsteller	337
bb)	Antragsgegner	338
cc)	Form des Antrags	338
dd)	Zeitpunkt der Antragstellung	338
b)	Begründetheit der Klage	339
c)	Schaden	340

aa) Konkreter Schaden	340
bb) Kausalität	341
cc) „Relativität“	341
dd) Mitverschulden	341
ee) Schadensminderungspflicht	342
d) Vorliegen besonderer Gründe	342
3. Entscheidung über den Antrag auf Schadensersatz	343
a) Stattgabe	343
b) Zurückweisung	343
4. Verfahren gem. art. 8:73 lid 2 Awb	344
5. Rechtsmittel	344
II. Bedeutung für den Rechtsschutz	344
B. Der Schadensersatz durch die Verwaltung	345
I. Schadensmaßnahmen auf gesetzlicher Grundlage	345
II. Schadensmaßnahmen auf Grund einer Verwaltungsvorschrift	346
III. Selbständige Schadensmaßnahme	347
1. Begriffsbestimmung	347
2. Anwendungsbereich	347
3. Verfahren	347
4. Rechtsmittel	348
5. Bedeutung für den Rechtsschutz	349
IV. Unselbständige Schadensmaßnahme	350
C. Der Schadensersatz durch die Zivilgerichte	350
I. Die Zuständigkeit der Zivilgerichte	350
1. Die Grundregel	351
2. Ausnahmen von der Grundregel	351
3. Anwendbarkeit der Grundregel auf Handlungen der öffentlichen Gewalt ..	352
a) Die besondere Stellung der öffentlichen Gewalt und die Zuständigkeit des Zivilgerichts	353
b) Die Bedeutung der Bestandskraft einer Maßnahme für die Zuständigkeit des Zivilgerichts	353
c) Alleinige Zuständigkeit des Zivilrichters	354
d) Die Entscheidung über die Zuständigkeit	355
4. Die zivilgerichtliche Zuständigkeit für Schadensersatzansprüche aus rechts- widrigem Verhalten der öffentlichen Gewalt	355
II. Die rechtswidrige Tat	355

1. Der Anspruchsteller	356
2. Der Anspruchsgegner	356
3. Die gesetzlichen Grundlagen des Anspruchs	357
a) Rechtswidrigkeit	358
aa) Verletzung einer gesetzlich normierten Pflicht	358
bb) Eingriff in ein persönliches Recht	359
cc) Verstoß gegen ungeschriebene Grundsätze des gesellschaftlichen Ver- kehrs	360
dd) Rechtfertigungsgründe	360
b) Zurechnung (des rechtswidrigen hoheitlichen Handelns)	361
aa) Zurechnung auf Grund der im Verkehr geltenden Auffassung	361
bb) Im Grundsatz gegebene Schuld	362
c) Kausalität	362
aa) Primäre und sekundäre Kausalität	363
bb) Beweislast für die Kausalität	363
d) Schaden	363
e) „Relativität“	364
4. Die zivilgerichtliche Kontrolle	364
a) Umfang	364
aa) Vor den Verwaltungsgerichten angreifbare Maßnahmen	364
bb) Rechtmäßigkeit der Maßnahme	365
cc) Rechtswidrigkeit der Maßnahme	365
dd) Dem Verwaltungsrechtsschutz nicht zugängliche Maßnahmen und Handlungen	365
b) Prüfungsmaßstab	366
aa) Ermessensgebrauch/Ermessensausübung	366
bb) Prinzipien einer ordnungsgemäßen Verwaltung	366
5. Rechtsfolge	367
6. Verjährung	368
7. Rechtsmittel	368
D. Die Konkurrenzen	368
I. Der Antrag gem. art. 8:73 Awb und die unabhängige Schadensersatzmaß- nahme	368
II. Die unabhängige Schadensmaßnahme und die Zivilgerichte	369
III. Der Antrag nach art. 8:73 Awb und die Zivilgerichte	370
E. Die Qualität des Rechtsschutzes bei Schadensersatzansprüchen	370

6. Teil

Zusammenfassung und Ergebnis der Arbeit	372
Literaturverzeichnis	378
Sachverzeichnis	389

Abkürzungsverzeichnis

AA	Ars Aequi. Juridisch studentenblad
AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
a.b.b.b	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABkort	Administratiefrechtelijke Beslissingen kurz
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Adv.bl.	Advocatenblad
AMvB	algemene maatregel van bestuur
AROB	administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
ARRvS	Afdeling rechtspraak van de Raad van state
Art.	Artikel der Niederländischen Verfassung
art.	artikel – einfachgesetzlicher Regelungen
AW	Ambtenarenwet (Beamtengesetz)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen (Steuergesetze)
B & W	College van burgemeester en wethouders (Bürgermeister und Beigeordnete)
BAB	(Wet) beroep administratieve beschikkingen
Berw	Beroepswet (Berufungsgesetz)
bijl.	bijlage(n)
blz.	bladzijde (Seite)
BNB	Beslissingen in Belastingzaken – Nederlandse Belastingrechtspraak
BW	Burgerlijke Wetboek
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CRvB	Centrale Raad van Beroep
diss.	Dissertatie
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens (der europäische Gerichtshof für Menschenrechte)
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gst.	De Gemeentestem
GW	Grondwet (die niederländische Verfassung)
HR	Hoge Raad der Nederlanden (der Hohe Rat)
Huisvw	Huisvestingswet
JB	Jurisprudentie – Bestuursrecht
JBplus	Jurisprudentie – Bestuursrecht Plus
jo. of	juncto/junctis (in Verbindung mit)
Kammerstukken I	Bijlagen bij de Handelingen van de Eerste Kamer
Kammerstukken II	Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer
KB	Koninklijke besluit (königlicher Beschluss)
KG	Kort Geding
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer (Aktenzeichen)

losbl.	Losbladige uitgave (Loseblattsammlung)
M en R	Milieu en Recht (Umwelt und Recht)
m. nt.	met noot van (mit Anmerkungen von)
Monw 1988	Monumentenwet 1988 (Denkmalschutzgesetz)
MR	MigrantenRecht (Einwanderungsrecht)
mr.	meester in de rechten (Dr.jur.)
MvA I	memorie van antwoord (Eerste Kamer)
MvA II	memorie van antwoord (Tweede Kamer)
MvT I	memorie van toelichting (Eerste Kamer) (Begründung des Gesetzentwurfes)
MvT II	memorie van toelichting (Tweede Kamer)
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM-Bulletin	NJCM-Bulletin – Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten
NJkort	NJkort
NJV	Nederlandse Juristen-Vereeniging
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No	Nationale Ombusman
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
p.	pagina (Seite)
Parl.Gesch.	parlementaire geschiedenis
PBO	publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
Polw 1993	Politiewet 1993 (Polizeigesetz)
ProvW	Provinciewet (Landkreisordnung)
PVK	Pensioen- & Verzekeringkamer (entspricht der Deutschen Rentenversicherung Bund)
RAwb	Rechtspraak Algemene wet bestuursrecht
Rb.	Rechtbank (Gericht)
RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
RvdW	Rechtspraak van de Week
RW	Rechtskundig Weekblad
SER	Sociaal-Economische Raad
Stb.	Staatsblaad
TAR	Tijdschrift voor Ambtenarenrecht
tB/S	ten Berge/Stroink, De Wet Arob
VAR	Vereniging voor Administratief Recht
vgl.	vergelijk
Vz.	Voorzitter (Vorsitzender)
Wbbo	Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie (Gerichtsverfassungsgesetz)
Wet RvS	Wet op de Raad van State
WMB	Wet milieubeheer (Umweltgesetz)
WRB	Wet ob de rechtsbijstand
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wschw	Waterschapswet
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.j.	zonder jaar van uitgave (ohne Erscheinungsjahr)

Ziel der Arbeit

Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt bedeutet, dass der Bürger die Möglichkeit hat, hoheitliche Akte von einer unabhängigen Instanz, deren Entscheidung auch für die öffentliche Gewalt bindend ist, überprüfen zu lassen.¹ Dahinter steht der Gedanke, dass jeder für sein Handeln verantwortlich ist und es deshalb möglich sein muss, ihn für dieses Handeln zur Verantwortung zu ziehen. Das gilt für die öffentliche Gewalt wie den Bürger gleichermaßen.²

Der Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt ist ein wesentliches Element des Rechtsstaates.³ In Westeuropa begegnet man drei verschiedenen Formen des Verwaltungsrechtsschutzes. Die älteste Form stammt aus Großbritannien. Dort entscheiden die ordentlichen Gerichte über die Streitigkeiten zwischen Bürger und Verwaltung. In Frankreich ist die Entscheidung über Verwaltungsstreitigkeiten den ordentlichen Gerichten entzogen und einem der Exekutive angehörenden Rechtsprechungsorgan, dem Staatsrat (Conseil d'Etat) anvertraut. In Deutschland obliegt der Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt Gerichten, die der Judikative angehören und auf verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten spezialisiert sind.⁴ Dabei verfolgen die verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedliche Ziele. Während in Deutschland der Rechtsschutz des Einzelnen im Vordergrund steht, legt das französische System besonderen Wert auf die objektive Kontrolle der Verwaltung.⁵

Die Niederlande verfügen erst seit dem Jahr 1994 über einen durch Gerichte gewährten Verwaltungsrechtsschutz, der den Anforderungen der EMRK genügt. Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, durch Untersuchung der Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und seiner Handhabung, die Effektivität des Verwaltungsrechtsschutzes in den Niederlanden zu ermitteln.

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird durch die niederländischen Obergerichte maßgeblich beeinflusst. In ständiger Rechtsprechung entwickelte Grundsätze wirken sich nicht nur entscheidend auf die Gesetzgebung zum Verfahrensrecht, sondern auch auf die Qualität des Rechtsschutzes aus. Dadurch sorgt die

¹ VAR, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht, 2004, S. 14; *ten Berge/Widershoven*, Bescherming tegen de overheid, 2001, S. 6f.

² *Belinfante/de Reede*, Beginselen van het Nederlands Staatsrecht, 2002, S. 25.

³ *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 2008, S. 8.

⁴ *Fromont*, Der Rechtsschutz des Einzelnen im niederländischen Verwaltungsrecht, DÖV 1972, S. 405.

⁵ *Schwarze*, Grundlinien und neuere Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich und Deutschland, NVwZ 1996, S. 23.

Rechtsprechung für eine stetige Weiterentwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes, der in Folge dessen einem ständigen Wandel unterliegt. Die Untersuchung beschäftigt sich daher nicht nur mit den gegenwärtigen Verhältnissen, sondern auch mit der Entwicklung der letzten 15 Jahre sowie den aktuellen Veränderungsbestrebungen.

Die Arbeit gliedert sich in sechs Teile. Sie enthält, neben einem allgemeinen Teil, zu den Grundlagen der öffentlichen Gewalt und zur geschichtlichen Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in den Niederlanden, Untersuchungen zu den Voraussetzungen des Zugangs zum Rechtsschutz, den einschlägigen Rechtsschutzverfahren sowie der Kontrolldichte während der gerichtlichen Verfahren. Daran schließt sich eine Erörterung zur Verfolgung von dem Rechtsschutz dienenden Schadensersatzansprüchen gegen die öffentliche Gewalt, über die in den Niederlanden sowohl durch Verwaltung als auch Gerichte entschieden werden kann, an.

Neben dem Rechtsschutz durch die Gerichte kennt die niederländische Rechtsordnung außergerichtliche Formen des Rechtsschutzes wie das Beschwerderecht⁶ oder die Mediation. Das Beschwerderecht ist nur teilweise gesetzlich geregelt. Es erfreut sich in den letzten Jahren zunehmender Popularität. Im Rahmen des Beschwerderechts kann der Bürger wegen des Verhaltens einer Behörde eine Beschwerde (klacht) einreichen. Zurzeit gibt es Bestrebungen, die Durchführung eines externen Beschwerdeverfahrens vor dem nationalen Ombudsmann immer und gegen alle Behörden zu ermöglichen. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass dieser künftig zu einer bedeutenden außergerichtlichen Rechtsschutzinstanz wird.⁷ Bei der Mediation handelt es sich um eine Form der alternativen Streitbeilegung. Sie strebt eine eigenständige Klärung der Streitigkeit durch die Parteien unter Aufsicht eines Mediators an. Die Entscheidung hat den Nachteil, dass sie nicht rechtsverbindlich ist.⁸ Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf den gerichtlichen Rechtsschutz einschließlich des von der Verwaltung durchgeführten Vorverfahrens. Die Formen des außergerichtlichen Rechtsschutzes werden nicht näher untersucht.

⁶ Kapitel 9 Awb enthält alle Vorschriften zum Beschwerderecht.

⁷ VAR, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht, 2004, S. 15; Wetsvoorstel extern Klachtrecht Awb, Kammerstukken II 2002/03, 28747, nr. 1–3.

⁸ VAR, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht, 2004, S. 15.

1. Teil

Grundlagen

Das Verständnis des niederländischen Verwaltungsschutzes, seines Systems, seiner Ziele und Methoden setzt die Kenntnis des Verwaltungsaufbaus, der historischen Entwicklung des Rechtsschutzes gegen die öffentliche Gewalt und der wichtigsten Quellen des Verwaltungsrechts voraus. Der allgemeine Teil der Arbeit vermittelt diese Grundlagen.

A. Die öffentliche Gewalt in den Niederlanden

Um überhaupt eine Aussage zu Aufbau und Qualität des Rechtsschutzes machen zu können, muss zunächst geklärt werden, was die Niederländische Rechtsordnung unter öffentlicher Gewalt versteht.

I. Annäherung an den Begriff „Öffentliche Gewalt“

Das deutsche Grundgesetz (GG) verwendet den Begriff „öffentliche Gewalt“ im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz in Art. 19 IV. Im Sinne dieser Vorschrift ist vor allem die Exekutive Träger der öffentlichen Gewalt. Erfasst wird die vollziehende Tätigkeit von Verwaltung und Regierung durch Behörden und sonstige Verwaltungsstellen im weitesten Sinne.¹ Darunter fallen alle hoheitlichen Akte der Exekutive. Das sind neben Verwaltungsakten, auch sonstige Verwaltungsmaßnahmen administrative Rechtsnormen, Regierungsakte, Gnadenakte usw. Ob „öffentliche Gewalt“ i. S. v. Art. 19 IV GG auch formelle Gesetze betrifft, ist dagegen umstritten.²

Die Niederländische Rechtssprache kennt den Begriff „öffentliche Gewalt“ als solchen nicht. Hoheitliche Macht wird durch die „overheid“ (Obrigkeit) ausgeübt. Der Terminus steht zum einen für Staatsgewalt, die sich nach dem Vorbild der von Montesquieu begründeten „trias politica“ die Legislative, die Judikative und die Exekutive, teilen.³ Zum anderen verwendet Art. 110 der niederländischen Ver-

¹ *Ibler*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, 2002, Art. 19 IV Rdn. 63.

² *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdn. 29 m. w. N.

³ *Burkens/Kummeling/Vermeulen/Widdershoven*, Beginselen van de democratische rechtsstaat, 1997, S. 102 f.; *Belinfante/de Reede*, Beginselen van het Nederlands staatsrecht, 2002, S. 20.