

VERWALTUNGSJUSTIZ IN RUSSLAND. PROBLEME DER MODERNEN THEORIE UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN¹

I. Traditionelle Charakteristik der Verwaltungsjustiz

Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung (der Verwaltungshandlungen der Organe der vollziehenden Gewalt, der Amtspersonen, der Staats- und Munizipalbediensteten) bezeichnet man in der Russischen Föderation üblicherweise als «Verwaltungsjustiz», seltener als «Gerichtbarkeit in Verwaltungssachen»². Der Verwaltungsjustiz als einem wissenschaftlichen Problem sind viele Arbeiten³ gewidmet worden, in denen diese unter historischen, juristisch-inhaltlichen und rechtsvergleichenden Aspekten betrachtet wird. Die Gelehrten untersuchten das Problem der Verwaltungsjustiz auch im zaristischen Rußland⁴, desgleichen in der Sowjetzeit und in der Periode 1991–1998⁵. Im Jahre 1997 wurden einige Artikel veröffentlicht, deren Autoren den Begriff «Verwaltungsjustiz» selbst sowie seine Merkmale, seine rechtlichen Besonderheiten und die Entwicklungsperspektiven dieses Instituts in der Russischen Föderation zu erforschen suchten⁶.

Wie bereits vermerkt, hat das Problem der Verwaltungsjustiz im Laufe seiner Ent-

¹ Dieser Artikel wurde begonnen im Sommer 1997 während meines Aufenthaltes am Institut für Öffentliche Verwaltung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, der mir dank eines Stipendiums der Alexander-von-Humboldt-Stiftung ermöglicht wurde. Zu großem Dank verpflichtet bin ich Herrn Professor Dr. *Karl-Peter Sommermann* für die Unterstützung beim Studium des Verwaltungsgerichtsverfahrens Deutschlands und anderer westeuropäischer Staaten – *Ju. N. Starilov*. Статья впервые была опубликована в научном журнале: *Osteuropa Recht*. 1998. Вып. 3/4. Oktober. С. 217–252.

² Unter Rechtsprechung versteht man traditionsgemäß die Anwendung von Rechtsnormen auf einen konkreten Streitfall (auf eine Tatsache, eine Handlung, eine Unterlassung oder ein Verhältnis) durch ein Gericht (einen Richter) in einem gesetzlich festgelegten Prozeßverfahren mit verbindlicher Festlegung der Rechtsfolgen für die streitbeteiligten Personen.

³ Siehe unten die Literaturhinweise zu den einzelnen Sachgebieten.

⁴ Siehe beispielsweise *G. E. Petuchov*, *Administrativnaja justicija v carskoj Rossii* [Verwaltungsjustiz im zaristischen Rußland], *Pravovedenie* 1974, Nr. 5, S. 72–80; *S. A. Korf*, *Administrativnaja justicija v Rossii* [Verwaltungsjustiz in Rußland], Bd 1 und 2, Sankt Peterburg 1910; *M. D. Zagrjackov*, *Administrativnaja justicija i pravo žaloby v teorii i zakonodatel'stve* [Die Verwaltungsjustiz und das Beschwerderecht in Theorie und Gesetzgebung], Moskva 1925, und andere.

⁵ Siehe beispielsweise *N. G. Sališčeva*, *O nekotorych sposobach zaščity i ochrany prav, svobod i zakonnych interesov graždan v sfere dejatel'nosti ispolnitel'noj vlasti v Rossijskoj Federacii* [Über einige Arten der Verteidigung und des Schutzes der Rechte, Freiheiten und rechtmäßigen Interessen der Bürger im Bereich der Tätigkeit der vollziehenden Gewalt in der Russischen Föderation], in: *Konstitucija Rossijskoj Federacii i soversenstvovanie mehanizmov zaščity prav čeloveka* [Die Verfassung der Russischen Föderation und die Vervollkommnung der Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte], Moskva 1994, S. 78–93.

⁶ *M. S. Studenikina*, *Administrativnaja justicija nuždaetsja v četkom pravovom regulirovanii* [Die Verwaltungsjustiz bedarf der genauen rechtlichen Regelung], *Žurnal rossijskogo prava*, 1997, Nr. 6, S. 11–20; *J. G. Timošenko*, *Administrativnaja justicija v Velikobritanii* [Verwaltungsjustiz in Großbritannien], a.a.O., Nr. 5, S. 128–136; *V. I. Lafitskij*, *Administrativnaja justicija v SŠA* [Verwaltungsjustiz in den USA], a.a.O., Nr. 7, S. 117–125; *T. A. Kostareva*, *O sudebnoj sisteme FRG* [Über das Gerichtssystem der Bundesrepublik Deutschland], a.a.O., Nr. 8, S. 128–138.

wicklung einen Wechsel von ganz entgegengesetzten Meinungen erlebt, von Meinungen wie «... das Institut der Verwaltungsjustiz ist dem sowjetischen Recht fremd»⁷ (1925), «... im sowjetischen Recht kann es keine Verwaltungsklage geben»⁸ (1947) und «Gibt es eine Verwaltungsjustiz im sowjetischen Recht?»⁹ bis zur Auffassung «Ein Verwaltungsgericht ist notwendig»¹⁰ (1988); von der Meinung «Die Verwirklichung der Kontrollfunktionen durch die rechtsprechende Gewalt ... nach den Regeln des Gerichtsverfahrens auf Grund einer Klage führt in die Sackgasse»¹¹ bis zu der Überzeugung, daß «die jurisdiktionelle Kontrolle über die Gesetzlichkeit der staatlichen Verwaltung sich letztendlich von der Zivilgerichtsbarkeit sowohl in strukturellem als auch in prozessuellem Sinne absondern und alle gebührenden institutionellen Komponenten bekommen wird»¹² (1997). Indessen wurde – wie in der Literatur Mitte der neunziger Jahre mit Recht festgestellt wurde, die Idee des Schutzes der Bürger vor Verletzungen seitens der Verwaltungsorgane nicht durch die Errichtung von unabhängigen verwaltungsgerichtlichen Organen in Rußland und durch die Ausarbeitung eines verwaltungsgerichtlichen Prozesses vollendet; für diese Jahre waren auch der Verzicht auf die vertiefte gedankliche Durchdringung des Begriffs der Verwaltungsjustiz und das Fehlen radikaler Vorschläge zu ihrer Errichtung charakteristisch¹³.

Eine der klassischen wissenschaftlichen Definitionen des Begriffs «Verwaltungsjustiz» hat *D. M. Čečot* vorgeschlagen; sie sei «ein Vorgang der Prüfung und Entscheidung von Streitigkeiten in Form eines Gerichtsverfahrens, von Streitigkeiten, die im Bereich der administrativen Verwaltung zwischen Bürgern oder juristischen Personen einerseits und Verwaltungsorganen andererseits entstehen, ein Vorgang, der durch jurisdiktionelle, speziell für die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten geschaffene Organe vollzogen wird»¹⁴. Die kritische Würdigung dieser Definition gestattet es, darin einen wesentlichen Widerspruch herauszustellen: Für die Beilegung der Streitigkeiten wird die Form eines Gerichtsverfahrens festgestellt, die Rechtssachen werden jedoch durch jurisdiktionelle Organe geprüft, das heißt nicht nur durch Gerichte, sondern auch durch andere nichtgerichtliche Instanzen. Dieser Widerspruch wird jedoch aufgehoben, wenn man den Begriff der Verwaltungsjustiz in einem weiten Sinne versteht, indem man die Existenz von etlichen ihrer Modelle in den verschiedenen Ländern berücksichtigt. *N. G. Sališčeva* definiert den Begriff der Verwaltungsjustiz unter dem Aspekt ihres kontrollierenden Potentials: Das ist das System einer äußeren Kontrolle über die Handlungen der Verwaltungs-

⁷ *E. K. Nosov*, K voprosu o teorii sovetskoj administrativnoj justicii [Zur Frage der Theorie einer sowjetischen Verwaltungsjustiz], *Sovetskoe pravo*, 1925, Nr. 4 (16), S. 83.

⁸ *S. N. Abramov*, V sovetskom prave ne možet byt' administrativnogo iska [Im sowjetischen Recht kann es keine Verwaltungsklage geben], *Socialističeskaja zakonnost'*, 1947, Nr. 3, S. 8.

⁹ *V. A. Lorija*, Suščestvuet li administrativnaja justicija v sovetskom prave? [Gibt es im sowjetischen Recht eine Verwaltungsjustiz?], *Pravovedenie*, 1970, Nr. 1, S. 110–114.

¹⁰ *V. Durnev*, Nužen administrativnyj sud [Ein Verwaltungsgericht ist notwendig], *Sovetskaja justicija*, 1988, Nr. 6, S. 25–26.

¹¹ *V. V. Skitovič*, Sudebnaja vlast' kak sistemnoe obrazovanie [Die rechtsprechende Gewalt als ein Systemgebilde], *Pravovedenie*, 1997, Nr. 1, S. 154.

¹² A.a.O., S. 155.

¹³ *V. V. Bojčova*; *V. Ja. Bojčov*, Administrativnaja justicija: K prodolženiju diskussii o soderžanii i značenii [Verwaltungsjustiz: Zur weiteren Diskussion über den Inhalt und die Bedeutung], *Gosudarstvo i pravo*, 1994, Nr. 5, S.42.

¹⁴ *D. M. Čečot*, Administrativnaja justicija (Teoretičeskie problemy) [Verwaltungsjustiz. Theoretische Probleme], Leningrad 1973, S. 31.

organe und ihrer Amtspersonen gegenüber den Bürgern¹⁵. Diese Definition ist äußerst weit gefaßt und reflektiert ihre Zweckbestimmung im System der Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger. *N. Ju. Chamaneva*, die die Verwaltungsjustiz als ein System spezieller Organe begreift, welche die Kontrolle im Verwaltungsbereich ausüben, hält die Errichtung eines integralen Systems von Verwaltungsgerichten für notwendig, die vom allgemeinen Gerichtsverfahren losgetrennt sind¹⁶.

Im Rahmen der traditionellen Auffassung ist die Verwaltungsjustiz durch die folgenden allgemeinen Merkmale gekennzeichnet¹⁷:

1. Das Vorliegen eines Rechtsstreites (eines administrativ-rechtlichen Streites, eines Verwaltungsstreites) über ein öffentliches Recht, der in Zusammenhang mit der Ausführung von öffentlicher Verwaltung, der vollziehenden Gewalt und der Verwaltungstätigkeit von Staats- und Munizipalbediensteten und von Amtspersonen entstanden ist, das heißt, daß die Streitfälle im Bereich der Verwaltungstätigkeit entstehen¹⁸. Die Prüfung eines entstandenen Streites erfolgt in Anwendung der Normen nicht nur des öffentlichen Rechts, sondern auch des Privatrechts;

2. die Entscheidung über einen Rechtsstreit im Rahmen der Ausübung der Rechtspflege, das heißt, daß die Verwaltungsjustiz rechtsprechende Gewalt ist¹⁹;

3. den rechtlichen Schutz von subjektiven öffentlichen Rechten der Bürger als einen der Hauptzwecke der Verwaltungsjustiz. Gerade die Verletzung dieser öffentlichen Rechte ist Gegenstand der Verwaltungsjustiz; dabei können die durch ungesetzliche Handlungen und Entscheidungen der Verwaltungsorgane und Amtspersonen hervorgerufenen Verletzungen auch andere subjektive Rechte von Bürgern und juristischen Personen berühren.

4. Die Organe der Verwaltungsjustiz sind in gewissem Maße unabhängig sowohl von den anderen Zweigen der Staatsgewalt (von den anderen Verwaltungsorganen) als auch von den Gerichten der allgemeinen Gerichtsbarkeit; sie üben auch die äußere Kontrolle über die vollziehende Gewalt aus, das heißt die gerichtliche Kontrolle über die Organe der Verwaltung und ihrer Amtspersonen; oftmals werden diese Organe als «quasi-gerichtliche» bezeichnet, da sich ihre Tätigkeit von der der allgemeinen Gerichte unterscheidet, welche die Rechtssachen im Rahmen des traditionellen Zivilprozesses prüfen;

5. die Existenz von speziellen Subjekten eines «administrativ-justitiellen» Rechtsverhältnisses (Bürger, Organe der öffentlichen Verwaltung, Subjekte der voll-

¹⁵ *Sališčeva*, O nekotorych sposobach (Fußnote 5), S. 78.

¹⁶ *N. Ju. Chamaneva*, Zaščita prav graždan v sfere ispolnitel'noj vlasti [Der Schutz der Bürgerrechte im Bereich der vollziehenden Gewalt], Moskva 1997, S. 132. Dieselbe Meinung vertritt *I. V. Panova*, Juridičeskij process [Der juristische Prozeß], Saratov 1998, S. 50–51.

¹⁷ Die Rechtswissenschaftler, welche die Probleme der Verwaltungsjustiz untersucht haben, weisen auf deren unterschiedliche Eigenschaften. So hebt *D. M. Čečot* drei allgemeine Merkmale hervor: 1. ihre Zuständigkeit für Streitigkeiten, die auf dem Gebiet der administrativen Verwaltung zwischen Bürgern oder juristischen Personen einerseits und Verwaltungsorganen andererseits entstehen (also Streitsachen über das Verwaltungsrecht), 2. die Schaffung eines speziellen Organs für die Verhandlung der genannten Streitigkeiten und 3. die Verhandlung der Streitigkeiten unter Beachtung einer gerichtsprozessualen Form; siehe *Čečot*, Administrativnaja justicija (Fußnote 14), S. 29–31.

¹⁸ *Chamaneva*, Zaščita prav (Fußnote 16), S. 115.

¹⁹ Es ist allerdings festzustellen, daß in der Literatur auch die entgegengesetzte Meinung vertreten wird, nämlich daß die Verwaltungsjustiz größtenteils in das System der vollziehenden Gewalt «eingebaut» ist.

ziehenden Gewalt, Amtspersonen); Amtspersonen (Richter), welche die Streitfälle im Bereich der Verwaltung prüfen und ein spezielles Wissen und eine spezielle Qualifikation auf konkreten Gebieten des Funktionierens der Organe der vollziehenden Gewalt aufweisen.

6. Die Verwaltungsstreitfälle (das heißt die Streitfälle der Bürger und anderen Rechtssubjekte mit der öffentlichen Gewalt) unterliegen der Zuständigkeit entweder der allgemeinen Gerichte oder der speziellen Verwaltungsgerichte, die von den allgemeinen Gerichten abgesondert sind, oder der sogenannten quasi-gerichtlichen Organe.

7. Die Verwaltungsstreitfälle werden gemäß den durch das Prozeßrecht festgelegten Regeln verhandelt, die den Streitbeteiligten die formelle (prozessuale) Gleichheit gewährleisten, nämlich im Rahmen von speziell geschaffenen Prozeduren der Prüfung der Beschwerden (oder Klagen). Bei der Verhandlung einer Verwaltungssache müssen alle Prinzipien des Verwaltungsverfahrens (Öffentlichkeit, Mündlichkeit, Gesetzlichkeit, streitiger Charakter, Unmittelbarkeit usw.) eingehalten werden.

8. Juristisches «Resultat» eines Verwaltungsjustizverfahrens ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts (des allgemeinen Gerichts, des quasi-gerichtlichen Organs) über die Rechtswidrigkeit oder Ungültigkeit (oder, umgekehrt, über die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit) der durch die Verwaltungsorgane (durch die Amtspersonen) erlassenen Verwaltungsakte oder der durch sie verwirklichten Handlungen (Unterlassungen).

D. N. Bachrach schlägt die Unterscheidung von Verwaltungsjustiz in weiterem und engerem Sinne vor. Im weiteren Sinne stellt sie eine Gerichtsbarkeit dar, die auf der Grundlage von Anträgen der Bürger betreffend die Gesetzmäßigkeit von Handlungen der Verwaltungsorgane und Amtspersonen tätig wird (hierher gehören auch Zivilsachen aufgrund von Klagen der Bürger gegen die vollziehende Gewalt auf Wiederherstellung des Arbeitsverhältnisses, auf Ersatz des Schadens, der durch rechtswidrige Handlungen von Staatsorganen verursacht wurde, wegen rechtswidriger Zuweisung von Wohnfläche usw.)²⁰. Im engeren Sinne ist unter Verwaltungsjustiz zu verstehen die gerichtliche Verhandlung der Bürgerbeschwerden gegen Akte von Amtspersonen (überhaupt von Bediensteten) und von Verwaltungsorganen. *D. N. Bachrach* unterscheidet auch die Begriffe der «allgemeinen» und der «speziellen» Beschwerde²¹. Die Beschwerdeeinlegung nach allgemeinem Recht (die allgemeine Beschwerde) ist durch das Gesetz der Russischen Föderation «Über die Beschwerdeeinlegung bei Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen» vom 27. April 1993 (in der Redaktion des föderalen Gesetzes vom 14. Dezember 1995)²² geregelt. Die Beschwerdeeinlegung bei Gericht auf der Grundlage spezieller Normen (die spezielle Beschwerde) wird durch spezielle Gesetzgebungsakte festgelegt (zum Beispiel durch die Regeln für die Beschwerdeeinlegung gegen eine Entscheidung in einer Streitsache über eine Verletzung des Verwaltungsrechts, Artikel 267 des Kodex über Verletzungen des Verwaltungsrechts).

²⁰ *D. N. Bachrach*, *Administrativnoe pravo. Učebnik. Čast' obščaja* [Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. Allgemeiner Teil], Moskva 1993, S. 53.

²¹ Derselbe, *Obščaja i special'naja žaloby* [Die allgemeine und die spezielle Klage], *Pravovedenie*, 1987, Nr. 6, S. 35–43; derselbe, *Administrativnoe pravo* (Fußnote 20), S. 43–50 und 52.

²² *Vedomosti S-ezda narodnych deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii*, 1993, Nr. 19, Position 685; *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, 1995, Nr. 51, Position 4970.

In den Ländern Westeuropas fand der Terminus «Verwaltungsjustiz», der bei der Schaffung eines Rechtsschutzes der Bürger gegen Handlungen und Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung und ihrer Organe eine positive Rolle spielte, noch im 19. Jahrhundert weite Verbreitung²³, als die gerichtliche Kontrolle über die Verwaltungstätigkeit als ein besonderer Bereich staatlicher Prüfung und prozessualer Handlungen abgetrennt wurde²⁴. In der Russischen Föderation wird der Terminus «Verwaltungsjustiz» heutzutage ebenfalls in den Fällen gebraucht, wenn über die Beschwerdeeinlegung bei Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen von Organen der öffentlichen Verwaltung (von Amtspersonen, Staatsbediensteten und anderen Rechtssubjekten), über die Möglichkeit der Schaffung eines selbständigen Systems oder der Abtrennung einer Spezialabteilung (oder eines Kollegiums) für Verwaltungsstreitsachen in den Gerichten der allgemeinen Jurisdiktion in Rußland diskutiert wird. Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (der Verwaltungsjustiz) werden gegenwärtig auch von den Richtern der Wirtschaftsgerichte, welche Verwaltungsstreitsachen verhandeln, also Streitigkeiten aus Verwaltungsrechtsverhältnissen, erörtert²⁵.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es und noch heute gibt es zwei Methoden der praktischen Organisation der Verwaltungsjustiz, welche zwei gegensätzliche Auffassungen von diesem Rechtsinstitut widerspiegeln. Die erste Methode besteht darin, daß die Fragen des öffentlichen Rechts der Zuständigkeit der allgemeinen Gerichte zugeordnet werden (die Doktrin der einheitlichen Justiz), die zweite darin, daß die Fragen des öffentlichen Rechts der Zuständigkeit der Verwaltung in Gestalt besonderer verwaltungsrechtlicher Kollegien, die in der Verwaltungsbehörde zu errichten sind, zugeordnet werden (Doktrin der speziellen Verwaltungsgerichte). Diesen beiden Richtungen im theoretischen Denken entsprachen zwei Systeme der Organisation der Verwaltungsjustiz in der Praxis: Eine einheitliche Verwaltungsjustiz wurde in England, den Vereinigten Staaten von Amerika, der Schweiz, Dänemark, Norwegen und Belgien geschaffen, ein System von speziellen Kollegien in der Verwaltungsbehörde in Frankreich, Spanien, Portugal sowie in Preußen und anderen deutschen Staaten²⁶.

II. Voraussetzungen für die Schaffung eines Verwaltungsgerichtsverfahrens

Die Notwendigkeit der Schaffung einer Verwaltungsjustiz in Rußland wird fast einstimmig von allen Gelehrten, die sich mit dieser Problematik beschäftigen, aner-

²³ Gegenwärtig gibt es in vielen Ländern der Welt Verwaltungsgerichte (Verwaltungstribunale), die erfolgreich tätig sind und einen selbständigen Teil des Gerichtssystems und der Gerichtsbarkeit selbst darstellen. Diese Gerichte verhandeln die Klagen von Bürgern nach Regeln, die durch die Verwaltungsverfahrensgesetzgebung festgelegt wurden.

²⁴ Neuerdings werden öfters die bereits im 19. Jahrhundert niedergeschriebenen Worte von *Friedrich Engels* zitiert, wonach erste Voraussetzung einer jeden Freiheit die Verantwortlichkeit aller Beamten für alle ihre Amtshandlungen gegenüber jedem Bürger vor den ordentlichen Gerichten und nach allgemeinem Recht ist (siehe *K. Marks; F. Engel's*, *Sočinenija*, 2. Auflage, Bd 34, S. 103).

²⁵ R. N. Ljubimova, *Nekotorye voprosy sudebnoj praktiki po rassmotreniju sporov, vznikajuščich iz administrativnych pravootnošenij* [Einige Fragen der Gerichtspraxis zur Verhandlung von Streitigkeiten aus Verwaltungsrechtsverhältnissen], *Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda*, 1997, Nr. 7, S. 120–128, und Nr. 8, S. 14.

²⁶ Siehe *V. A. Rjazanovskij*, *Edinstvo processa* [Die Einheit des Prozesses], Moskva 1996, S. 37.

kannt²⁷. Es werden auch die wichtigsten Voraussetzungen dafür herausgestellt. So verweist Ju.A.

Tichomirov auf zwei juristische Grundlagen: 1. die rechtsprechende Gewalt wird mittels des verfassungsrechtlichen, zivilrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Gerichtsverfahrens ausgeübt (verfassungsrechtliche Grundlage), und 2. durch den Gesetzgeber wird die Errichtung von speziellen föderalen Gerichten zur Verhandlung von Verwaltungssachen zugelassen (gesetzgeberische Grundlagen)²⁸. Andere Autoren führen eine Reihe von Argumenten auf einer allgemeineren Ebene an: 1. ein hoher Anteil an staatlicher Regelung und an Beteiligung des Staates in den Strukturen der zivilen Gesellschaft in Rußland; 2. die Nähe des russischen Rechtssystems zum kontinentalen (westeuropäischen) Modell; 3. die deutschen und französischen Erfahrungen bei der Organisation des Systems der Verwaltungsjustiz, die von den russischen Rechtswissenschaftlern vor und nach der Revolution von 1917 eingehend studiert wurden und bei ihnen populär waren; 4. die dringende Notwendigkeit, daß den Gerichten das Recht zur Aufhebung von widerrechtlichen Verwaltungsakten gewährt wird²⁹, und 5. die Überlastung der russischen Gerichte und die zahlreichen Fälle der willkürlichen Verletzung der Bürgerrechte durch die vollziehenden Organe der Staatsgewalt.

Der gegenwärtige Stand der theoretischen Erarbeitung des Problems der Verwaltungsjustiz gestattet es, von zwei Varianten des Zugangs zur Errichtung eines Modells dieses Instituts in Rußland zu sprechen. Die erste Variante setzt die Errichtung spezieller Verwaltungsgerichte voraus³⁰, die zweite die Spezialisierung eines bereits tätigen Gerichts, also die Einrichtung von speziellen (besonderen) Kollegien für Verwaltungssachen (für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten) in den allgemeinen Gerichten bei gleichzeitiger Schaffung von entsprechenden Kollegien für Verwaltungssachen (für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten) im Obersten Gericht der Russischen Föderation und in den obersten Gerichtsinstanzen der Subjekte der RF³¹. In der Literatur werden

²⁷ Siehe zum Beispiel Ju. A. *Tichomirov*, Kurs administrativnogo prava i processa [Lehrbuch des Verwaltungsrechts und – verfahrens], Moskva 1998, S. 790. *Tichomirov* meint, daß eine Verwaltungsjustiz notwendig ist, über die die vorrevolutionären Juristen soviel geschrieben haben. Er teilt mit, daß einige Jahre zuvor der Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsjustiz ausgearbeitet worden war; viele Juristen waren damals aber gegen eine rasche Einführung einer Verwaltungsjustiz in unserem Land. Siehe Ju. A. *Tichomirov*, O koncepcii razvitiia administrativnogo prava i processa [Über das Konzept der Entwicklung eines Verwaltungsrechts- und prozesses], Gosudarstvo i pravo, 1998, Nr. 1, S. 14.

²⁸ *Tichomirov*, Kurs (Fußnote 27), S. 790.

²⁹ *BojcovajBojcov*, Administrativnaja justicija (Fußnote 13), S. 51–52.

³⁰ Zum Beispiel *Chamaneva*, Zaščita prav (Fußnote 16), S. 133.

³¹ Es wurde die Meinung vertreten, daß es die Spezifik der Verhandlung der verwaltungsrechtlichen Streitfälle in den Gerichten erforderlich macht, gerichtliche Strukturen für Verwaltungssachen neben den Gerichtsstrukturen für Straf- und Zivilsachen abzugrenzen; siehe dazu: «Kruglyj stol»: Konstitucija Rossijskoj Federacii i soveršenstvovanie juridičeskich mehanizmov zaščity prav čeloveka [«Runder Tisch»: Die Verfassung der Russischen Föderation und die Weiterentwicklung der juristischen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte], Beitrag von N.G. *Sališčeva*, Gosudarstvo i pravo, 1994, Nr. 10, S. 18. *M.Studenikina* erklärt sich mit der im Laufe der Zeit geänderten Meinung von *Sališčeva* einverstanden und unterstreicht ebenfalls, daß es unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung der Wahrung der Menschenrechte im Rahmen der Spezialisierung des tätigen Gerichts notwendig ist, spezielle Behörden (Strukturen, Kollegien) für Verwaltungsstreitigkeiten abzugrenzen. Und daher müßten Verwaltungsgerichtsbehörden auch in den Gerichten der «obersten Staffel», einschließlich des Obersten Gerichts Rußlands, und in den Obersten Gerichten der Subjekte der RF Kollegien für Verwaltungssachen entstehen. Im Gefolge dieser Änderungen werden entsprechende Neuerungen auch in

auch weniger prinzipielle Ergänzungen zu diesen zwei Konzeptionen vorgebracht. So schlägt *A. N. Pilipenko* vor, in unserem Land ein Oberstes Verwaltungsgericht auf föderaler Ebene zu errichten, daß in erster Instanz Rechtssachen aufgrund von Beschwerden gegen föderale Organe der Verwaltung (auch gegen die Regierung der RF³²) zu verhandeln hätte und Appellations- und Kassationsinstanz für Entscheidungen der untergeordneten Gerichte wäre. Auf der Ebene der acht bis zehn größten Regionen des Landes wird die Errichtung von Zweigstellen des Obersten Verwaltungsgerichts Rußlands vorgeschlagen, welche in erster Instanz Beschwerden gegen Verwaltungsorgane der Subjekte der RF wie auch gegen regionale föderale Dienste zu verhandeln hätten. Das Funktionieren der Verwaltungsjustiz auf lokaler Ebene kann nach Meinung *Pilipenkos* gewährleistet werden durch die Spezialisierung der Richter für die betreffenden Sachkategorien, organisiert in den Gerichten der Republiken, Grenzmarken und Gebiete³³. *Ju. A. Tichomirov* hält es für zweckmäßig, ein Netz von föderalen regionalen Verwaltungsgerichten mit einer Obersten Verwaltungskammer an der Spitze zu schaffen³⁴.

Es scheint, daß sowohl die erste als auch die zweite Variante der Schaffung einer Verwaltungsjustiz in Rußland wohlbegründet ist³⁵; das Problem besteht lediglich darin, daß zunächst als Experiment die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch spezialisierte Kollegien ausgeübt werden muß, als strategisches Ziel – nämlich das der Vervollkommung des russischen Gerichtssystems – aber die Errichtung besonderer Verwaltungsgerichte, welche die Streitigkeiten der Bürger und anderen Rechtssubjekte mit der öffentlichen Gewalt zu verhandeln haben, verfolgt werden muß.

Unserer Meinung nach wäre es, unter Beibehaltung und Festigung der bestehenden Ordnung der administrativen Verhandlung von Beschwerden auf dem Gebiet der Verwaltung (das heißt, daß die Beschwerde des Bürgers gegen Handlungen einer Amtsperson in dem betreffenden Verwaltungsorgan selbst verhandelt werden), zweckmäßig, den Terminus «Verwaltungsjustiz» durch «Verwaltungsgerichtsverfahren» («-gerichtsbarkeit») zu ersetzen. Die administrative Form der Gerichtsbarkeit ist ein spezieller Zweig des Gerichtsverfahrens, der die gerichtliche Kontrolle über die öffentliche Gewalt und über die Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt, der Organe der Staats- und Munizipalverwaltung, der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Institute, Behörden und Institutionen gewährleistet. Kläger bei den Verwaltungsgerichten können Bürger (natürliche Personen) und juristische Personen sein. Verwaltungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten zwischen Bürgern, juristischen Personen und Staats- und Munizipalorganen.

das Gesetz der RF «Über die Beschwerdeeinlegung bei Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen» aufgenommen werden (*M. Studenikina*, *Administrativnaja justicija: Kakoj put' izbrat' Rossii?* [Verwaltungsjustiz: Welchen Weg soll Rußland wählen?], *Rossijskaja justicija*, 1996, Nr. 5, S. 36).

³² *Chamaneva*, *Zaščita prav* (Fußnote 16), S. 134.

³³ *A. N. Pilipenko*, *Administrativnaja justicija v zarubežnych gosudarstvach* [Verwaltungsjustiz in den ausländischen Staaten], *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 1996, Nr. 3–4, S. 81.

³⁴ *Tichomirov*, *Kurs* (Fußnote 27), S.781. Die Schaffung von spezialisierten Verwaltungskammern ist bereits in der Geschichte vorgeschlagen worden (allerdings nur bei den allgemeinen Gerichten); siehe *N. Kuplevaskij*, *Administrativnaja justicija na Zapade* [Verwaltungsjustiz im Westen], Charkov 1879.

³⁵ Wie bereits betont wurde, haben schon in den ersten Jahren der Sowjetherrschaft Fachgelehrte vorgeschlagen, in Rußland Verwaltungsgerichte zu schaffen. Zuweilen bestanden diese Vorschläge aber lediglich darin, die Erfahrungen westlicher Länder zu übernehmen.

Die Gelehrten, die heutzutage die Erfahrungen und das Funktionieren der Verwaltungsjustiz in den ausländischen Staaten studieren, heben ebenfalls hervor, daß angesichts der in Rußland bestehenden Voraussetzungen der «deutsche Typ» der Verwaltungsjustiz der akzeptabelste wäre, das heißt, daß im russischen Gerichtssystem ein selbständiger Zweig eines Verwaltungsgerichtsverfahrens abzutrennen³⁶ und eine spezialisierte Gerichtsbarkeit für Rechtssachen der Verwaltungsjurisdiktion zu schaffen wäre, die über alle Vorzüge einer Gerichtsverhandlung verfügt, schnell vorankommt und der Bevölkerung zugänglich ist.

III. Die Ursachen für die Errichtung eines Verwaltungsgerichtsverfahrens in Rußland³⁷

Die Notwendigkeit der Errichtung von speziellen Kollegien in den allgemeinen Gerichten zur Verhandlung von Verwaltungsstreitigkeiten oder der Schaffung von besonderen Verwaltungsgerichten, welche die Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen wahrzunehmen hätten, also in Verwaltungsstreitigkeiten der Bürger und anderen Rechtssubjekten mit der öffentlichen Gewalt, kann man auf die folgenden Ursachen zurückführen:

1. Die Niederlegung von Grundsatznormen in der Verfassung der Russischen Föderation, welche die Übereinstimmung des Gerichtssystems Rußlands mit den Standards eines Rechtsstaates zum Gegenstand haben

In der Verfassung der Russischen Föderation wird Rußland als ein Rechtsstaat definiert, der sich eine Vielzahl von äußerst wichtigen modernen Zielen³⁸ gesetzt hat, die ihre rechtliche Festlegung in den Gesetzen erfordern. Blickt man auf die historische Entwicklung des Rechtsstaates und die dieser Entwicklung entsprechende Herausbildung des Gerichtssystems, so lassen sich als Merkmale des modernen Rechtsstaates, die vor allen anderen die materielle Rechtsstaatlichkeit charakterisieren, feststellen 1. die normative Festlegung wechselseitig korrespondierender Rechte und Pflichten der Bürger und des Staates sowie ihres ganzheitlichen Systems, welches die Rechte, Freiheiten und rechtmäßigen Interessen der Bürger gewährleistet und schützt, und 2. das Bestehen eines solchen Systems der Gerichtsbarkeit, welches den rechtlichen Schutz der natürlichen und juristischen Personen zu gewährleisten in der Lage ist.

Die rechtsprechende Gewalt ist im modernen Rechtsstaat eines der wichtigsten Elemente der Struktur der Staatsgewalt, neben der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt, und sie findet ihren förmlichen Ausdruck in der Art des Systems der Gerichtsbarkeit. Das Gericht dient als Garantie für die Einhaltung der durch die gesetzgebende Gewalt festgelegten Grenzen für die Realisierung der Funktionen, die der vollziehenden Gewalt zukommen. Bei der Ausübung der rechtsprechenden Gewalt

³⁶ O. N. Vedernikova, Administrativnaja justicija (opyt zarubežnych stran) [Verwaltungsjustiz (Die Erfahrungen der ausländischen Länder)], in: Sudebnaja reforma – itogi, priority, perspektivy. Materialy konferencii. Serija «Naučnye doklady» [Gerichtsreform – Ergebnisse, Prioritäten und Perspektiven. Materialien einer Konferenz. Serie «Wissenschaftliche Vorträge»], Nr. 47, Moskva 1997, S. 60.

³⁷ Dieser Abschnitt wurde verfaßt unter Mitarbeit der Richterin am Sowjetgericht der Stadt Voronež S. F. Starilova.

³⁸ Über die Staatsziele und ihre normative Festlegung siehe die 1997 in der Bundesrepublik Deutschland erschienene eingehende wissenschaftliche Untersuchung von K.-P. Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, Tübingen 1997.

als eines besonderen staatlichen Handelns zeigen sich Rechtsschutz-, Ordnungs- und Rechtsanwendungselemente des Inhalts dieser Gewalt, werden die Grundlagen der faktischen und rechtlichen Gleichheit eines jeden Bürgers vor dem Gesetz und dem Gericht bestimmt³⁹. Die rechtsprechende Gewalt muß daher eine optimale Struktur und die erforderliche Spezialisierung aufweisen⁴⁰. Letztendlich ist das wichtigste Merkmal eines Rechtsstaates ein durchgestaltetes Verwaltungsgerichtsverfahren, das die Rechte und Freiheiten der Bürger und der juristischen Personen sichert. Nach Meinung des französischen Gelehrten *J. Chevallier* erweist sich das Recht hier «nicht nur als Ausdruck der Herrschaft der Staatsgewalt, sondern auch (und vor allem) als Voraussetzung und Garantie ihrer Unterordnung unter das Gesetz»⁴¹. Diese neue Auffassung spiegelt sich auch in der Entwicklung des Verwaltungsrechts wider, welches mittlerweile nicht nur als Recht der Verwaltung vonseiten der «Verwaltenden» verstanden wurde, sondern auch als ein Mittel zum Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger. *J. Chevallier* betont, daß das Vorhandensein von spezifischen Normen und eines speziellen Richters die stärkere Bindung der Verwaltung an das Gesetz fördert. Die schnelle Entwicklung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungsarbitrage habe als Ursache das Bestreben, den Bürgern Garantien gegen die Willkür der Verwaltung und der Macht des Staates einen bestimmten Rahmen zu geben; diese sei nicht mehr die wichtigste Grundlage des Verwaltungsrechts, insofern als dieses dazu bestimmt ist, diese Macht – im Gegenteil – einzugrenzen. Die Prärogativen der administrativen Gewalt bildeten keinen Wert an sich, sondern nur in dem Maße, wie sie es der Verwaltung erlauben, ihre Funktionen zu erfüllen. Die Entwicklung des Systems der gerichtlichen Kontrolle über die «Machtüberschreitung» reflektiere anschaulich jene fundamentale Idee, wonach die administrative Gewalt nur in dem Rahmen angewendet werden dürfe, wie dieser ihr durch die entsprechende Jurisdiktion vorgeschrieben sei, und nur unter Berücksichtigung der ihr gesetzten Ziele⁴².

Eines der wichtigsten Mißverständnisse besteht darin, daß in Rußland als einem Rechtsstaat, der sich auf die Theorie der Gewaltenteilung gründet, kein Verwaltungsgerichtsverfahren, namentlich keine Verwaltungsgerichte, geschaffen worden sind. Ungeachtet der mangelnden Aufmerksamkeit des Gesetzgebers für dieses Problem ist die Verwaltungsjustiz gleichwohl nach wie vor eine bedeutende Realität des Rechtssystems der Russischen Föderation. Vielmehr besteht aller Grund für die Annahme, daß sich das russische Gerichtssystem der Herausbildung dieses Instituts innerhalb seiner Struktur nicht entgegenstellen wird. Die jüngeren historischen Erfahrungen des staatlich-gerichtlichen Aufbaus bestätigten die Möglichkeit einer überaus raschen Entstehung von neuen Organen der rechtsprechenden Gewalt Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre in Rußland, nämlich des Verfassungsgerichts der Russischen Föderati-

³⁹ *V. Rževskij; N. Čepurnova*, *Sudebnaja vlast' v konstitucionnoj sisteme razdelenija vlastej* [Die rechtsprechende Gewalt im Verfassungssystem der Gewaltenteilung], *Rossijskaja justicija*, 1997, Nr. 7, S. 3; siehe auch *B. S. Ebzeev*, *Konstitucija. Pravovoe gosudarstvo. Konstitucionnyj Sud* [Verfassung. Rechtsstaat. Verfassungsgericht], Moskva 1996, S. 88–112.

⁴⁰ Das Vorhandensein von Organen der Verwaltungsjustiz gilt als Indikator einer «polysystemaren Natur der Gerichtsorganisation», das heißt des Entwicklungsgrades der verschiedenen Formen der Gerichtsbarkeit in dem betreffenden Land; siehe dazu *Bojčoval/Bojčov*, *Administrativnaja justicija* (Fußnote 13), S. 43–44.

⁴¹ *Ž. Ševall'e*, *Gosudarstvennaja služba* [Der Staatsdienst], Ljubercy 1996, S. 17.

⁴² Ebenda.

on⁴³ und der Wirtschaftsgerichte. So kam es, daß die Gerichtsreform aus dem Kontext der Rechtsreform des Jahres 1991 herausgerissen wurde und bestimmte Resultate nur im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit und des Wirtschaftsgerichtsverfahrens zeitigte⁴⁴.

Unlängst wurde die Meinung geäußert, daß ein solcher neuer Rechtszweig wie die Verfassungsgerichtsbarkeit entstanden sei, der das Verfassungsgerichtsrecht und das Verfassungsgerichtsverfahren (das verfassungsgerichtliche Verfahren) umfaßt⁴⁵. *L. V. Lazarev* meint, daß die materiellen und prozessualen Normen, welche die Beziehungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit regeln, Bestandteil des Verfassungsrechts in Gestalt eines Rechtsinstituts oder eines Nebenzweiges des Rechts seien⁴⁶.

Das Fehlen einer unabhängigen Gerichtsinstanz für Streitigkeiten der Bürger mit der öffentlichen Gewalt und ihren Organen in Rußland zeugt von einer vereinfachten und undemokratischen Einstellung zur Gestaltung des Gerichtssystems. Heutzutage gilt es – wie in der Sowjetzeit – als «normal», an der Justiz, den Gerichten und den Richtern zu sparen. Im Unterschied zur Gegenwart läßt sich eine solche Einstellung im Sowjetstaat unschwer erklären; sie konnte beispielsweise ein Erfordernis zur Verteidigung der ideologischen Postulate eines Regimes der Kommando-Administration sein. Dies bezieht sich allerdings in keiner Weise auf die Mehrheit der in jenen Sowjetzeiten verhandelten Straf – und Verwaltungssachen, die zum größten Teil keinen politischen Anstrich hatten und als Fragen des Strafrechts oder Ordnungsstrafrechts behandelt wurden.

Zuweilen wird als Argument gegen die Schaffung von Verwaltungsgerichten die Unzweckmäßigkeit einer Komplizierung des bestehenden Gerichtssystems vorgebracht. Es gibt jedoch kaum Daten aufgrund soziologischer Untersuchungen zu der Frage, inwieweit mit der Aufnahme von Verwaltungsgerichten in das Gerichtssystem dessen Funktionieren an Effizienz verlieren würde. Dieses Argument entbehrt unserer Meinung nach jeder Grundlage. Die eventuelle Komplizierung des Gerichtssystems ist unmittelbar verknüpft mit jenen Änderungen, die im Prozeß der Reformierung und einer gewissen Komplizierung der Struktur der rechtsprechenden Gewalt, des Gerichts-

⁴³ *S. V. Bobotov*, Konstitucionnaja justicija. Sravnitel'nyj analiz [Verfassungsjustiz. Eine vergleichende Analyse], Moskva 1994; *G. A. Gadž'iev*; *V. A. Krjažkov*, Konstitucionnaja justicija v Rossijskoj Federacii: stanovlenie i problemy [Verfassungsjustiz in der Russischen Föderation: Entstehung und Probleme], Gosudarstvo i pravo, 1993, Nr. 7; *B. N. Topornin*, Konstitucionnyj kontrol': idej i problemy realizacii [Verfassungskontrolle: Gedanken und Probleme der Verwirklichung], in: Teorija prava: nove idej [Rechtstheorie: Neue Gedanken], Lieferung 1, Moskva 1991; *Ju. L. Sulženko*, Konstitucionnyj kontrol' v Rossii [Verfassungskontrolle in Rußland], Moskva 1995; *Ju. A. Judin*, Modeli konstitucionnogo pravosudija. Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo [Modelle der Verfassungsgerichtsbarkeit. Vergleichendes Verfassungsrecht], Moskva 1996, S. 158–236.

⁴⁴ Siehe beispielsweise die Meinung von *Ju. A. Tichomirova*, die diese auf der Sitzung des runden Tisches im März 1997 zum Thema «Gesetzeskonflikt und Rechtsreform» vertreten hat (Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 12, S. 7).

⁴⁵ *N. V. Vitruk*, Konstitucionnoe pravosudie (Sudebnoe konstitucionnoe pravo i process) [Verfassungsgerichtsbarkeit (Verfassungsgerichtsrecht und -verfahren)], Pravo i žizn', 1996, Nr. 10, S. 134; derselbe, Konstitucionnoe pravosudie. Sudebnoe konstitucionnoe pravo i process [Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsgerichtsrecht und -prozeß], Lehrbuch, Moskva 1998.

⁴⁶ *L. V. Lazarev*, Konstitucionnyj Sud Rossii i razvitie konstitucionnogo prava [Das Verfassungsgericht Rußlands und die Entwicklung des Verfassungsrechts], Žurnal rossijskogo prava, 1997, Nr. 11, S. 3–4.

rechts und der Gesetzgebung selbst entstehen, wie auch im Prozeß der in der Struktur des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens vor sich gehenden Veränderungen und des Auftauchens neuer Aufgaben und Funktionen des Rechtssystems selbst.

Die Sicherung eines gesetzesgemäßen Funktionierens der vollziehenden Gewalt durch gerichtliche Kontrolle ist ein Erfordernis des Rechtsstaates, das in der geltenden Verfassung der Russischen Föderation niedergelegt worden ist. Die Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen, das heißt in Streitfällen der Bürger mit der öffentlichen Gewalt, muß ein Faktor werden, der die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt sichert, und in gewissem Maße muß sie ein Gegengewicht im System der Einteilung der Staatsgewalt in die vollziehende, gesetzgebende und rechtsprechende Gewalt werden. Die Lücken im Ausgleich der «Kräfte» der verschiedenen Zweige der Staatsgewalt mit Hilfe von Kontrollen und Gegengewichten sind gegenwärtig offensichtlich.

2. Die Notwendigkeit der Übereinstimmung des Gerichtssystems⁴⁷ der Russischen Föderation mit den internationalen rechtlichen Standards

Das Vorhandensein oder Fehlen eines besonderen Verwaltungsgerichtsverfahrens ist ein Indikator für die Übereinstimmung des nationalen Gerichtssystems mit den internationalen staatsrechtlichen Standards, insbesondere mit den Standards der Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger, für den Zugang⁴⁸ aller Rechtssubjekte zum System einer effektiven und gerechten Rechtsprechung und für die Herausbildung einer entsprechenden Struktur der Organe der rechtsprechenden Gewalt. In dem Beschluß Nr. 1 des Rates für die Gerichtsreform beim Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. März 1997 mit dem Titel «Perspektiven der Gerichtsreform in der Russischen Föderation im Zusammenhang mit dem Eintritt in den Europarat» wird hervorgehoben, daß als eine der Hauptaufgaben der Gerichtsreform für die nächste Zukunft eine wesentliche Steigerung der Effektivität der rechtsprechenden Gewalt und des Niveaus des Gerichtsverfahrens durch Vervollkommung und Differenzierung der Formen des Gerichtsverfahrens anzusehen ist⁴⁹. Heute ist Rußland Mitglied des Europarates, und es muß alle seine Empfehlungen, Regeln und Standards beach-

⁴⁷ Über den gegenwärtigen Zustand des russischen Gerichtssystems und seine Weiterentwicklung siehe S. Pašin, *Novye vozmožnosti razvitija sudebnoj sistemy Rossii* [Neue Möglichkeiten der Entwicklung des russischen Gerichtssystems], in: *Konstitucionnoe pravo: vostočnoevropejskoe obozrenie* [Verfassungsrecht. Ein Überblick über Osteuropa], 1997, Nr. 2, S. 16–23.

⁴⁸ In der Zeitschrift «Rossijskaja justicija» begann unter dem allgemeinen Titel «Der Zugang zur Rechtsprechung» eine Publikationsfolge. Darin sind enthalten Dokumente (Resolutionen und Empfehlungen) des Ministerausschusses des Europarates für Fragen der Sicherung eines einfacheren Zugangs der Bürger zu einer effektiven Gerichtsbarkeit. Siehe: *Postup k pravosudiju* [Der Zugang zur Gerichtsbarkeit], *Rossijskaja justicija*, 1997, Nr. 6, S. 2–4; Nr. 7, S. 5–8; Nr. 8, S. 2–5; siehe dazu auch P. A. Laptev, *Standarty Soveta Evropj i pravovaja sistema Rossijskoj Federacii* [Die Standards des Europarates und das Rechtssystem der Russischen Föderation], *Žurnal rossijskogo prava*, 1997, Nr. 5, S. 3–8; O. I. Tiunov, *Konstitucionnyj Sud i meždunarodno-pravovye akty ob obespečenii prav čeloveka* [Das Verfassungsgericht und die völkerrechtlichen Akte zur Gewährleistung der Menschenrechte], a.a.O., 1997, Nr. 7, S. 4–9; V. V. Michajlov, *Prava i svobody čeloveka i graždanina v konstitucijach i ustavach subektov Federacii* [Die Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger in den Verfassungen und Satzungen der Subjekte der Föderation], a.a.O., 1997, Nr. 5, S. 22–40.

⁴⁹ Siehe: *V Sovete po sudebnoj reforme* [Im Rat für die Gerichtsreform], *Rossijskaja justicija*, 1997, Nr. 6, S. 5.

ten⁵⁰. Das nationale Gerichtssystem muß einem jeden Bürger und einer jeden juristischen Person den Zugang zur Rechtsprechung sicherstellen; jeder, dessen Rechte und Freiheiten verletzt worden sind, hat auf Grund Gesetzes Anspruch auf effektiven, möglichst raschen und verläßlichen Schutz vor Gerieht. Ein Gerichtssystem ist nur dann als effektiv funktionierend anzusehen, wenn das Gesetz jedem Bürger die Möglichkeit gewährt und sichert, sich zwecks Entscheidung eines Rechtsstreits unmittelbar an einen Richter zu wenden, der seine Befugnis zur Rechtsprechung auf der Grundlage des Prinzips der Unabsetzbarkeit ausübt, was seine Unabhängigkeit sicherstellt. Das Fehlen einer Verwaltungsjustiz schränkt das Recht des Bürgers auf gerichtlichen Schutz in einem wesentlichen Maße ein.

Zum Zwecke einer Steigerung der Effektivität des Schutzes der Menschenrechte, der Prüfung der individuellen Anträge und der Wertung des Handelns der Staaten sind die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen worden. Der Eintritt Rußlands in den Europarat, die Übernahme der Verpflichtung, in der Gesetzgebung das Recht auf individuelle Anrufung der Europäischen Kommission anzuerkennen, und die Übernahme der verbindlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eröffnet neue Möglichkeiten des rechtlichen Schutzes für die russischen Bürger. Dieses aktualisiert die Bestimmung des Artikels 46 Absatz 3 der Verfassung der Russischen Föderation, wonach jeder berechtigt ist, «in Übereinstimmung mit den internationalen Verträgen der Russischen Föderation zwischenstaatliche Organe zum Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen anzurufen, wenn alle vorhandenen innerstaatlichen Mittel des Rechtsschutzes ausgeschöpft sind». Nach der Ratifikation der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der zugehörigen Protokolle durch Rußland können die Bürger und die Nichtregierungsorganisationen nach Ausschöpfung aller nationalen Mittel des Rechtsschutzes und vor Ablauf von sechs Monaten nach Ergehen der endgültigen nationalen Entscheidung in ihrer Sache den Europäischen Gerichtshof⁵¹ (durch die Europäische Kommission) mit einer Beschwerde gegen die Verletzung von Rechten und Freiheiten, wie sie durch diese Konvention garantiert sind, durch den Staat (durch die Staatsorgane) anrufen.

3. Die Notwendigkeit der Vervollkommnung des Gerichtssystems der Russischen Föderation; die Abtrennung einer richterlichen Spezialisierung für Verwaltungssachen

Die Bildung von Verwaltungsgerichten würde das russische Gerichtssystem zu seiner logischen Vollendung führen. In einem Land, in dem Prozesse zur Schaffung eines effektiven Systems der Verwaltung ablaufen und in dem eine Gesetzgebung über den Staatsund Munizipaldienst (was einen außerordentlich umfangreichen Bereich staat-

⁵⁰ Am 13. März 1998 hat der Föderationsrat der Föderalen Versammlung Rußlands die Ratifikation der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gebilligt. Nuncmehr haben die Bürger der RF das Recht, ihre Rechte vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu verteidigen. Gleichzeitig gibt es eine Vielzahl von äußerst wichtigen Voraussetzungen, deren Einhaltung die Möglichkeit eröffnet, dieses Gericht anzurufen. Im Zusammenhang mit der Ratifikation dieser Konvention wurde durch den Präsidenten der RF das Amt eines Bevollmächtigten der RF beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geschaffen. Siehe: Vorschriften über den Bevollmächtigten der Russischen Föderation beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, bestätigt durch Ukas des Präsidenten der RF vom 29. März 1998, Nr. 310, Rossijskaja gazeta vom 8. April 1998.

⁵¹ Siehe beispielsweise G. I. Šaromova, K voprosu o jurisdikcii Evropejskogo suda [Zur Frage der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda, 1998, Nr. 4, S. 61–65.

lich-administrativer Beziehungen darstellt) ausgearbeitet wird, ist es zweckmäßig, auch solche Gerichte zu errichten, die sich auf die Verhandlung von Streitsachen spezialisieren, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Organen der vollziehenden Gewalt (zum Beispiel wegen «negativer» Ergebnisse ihrer Arbeit oder anlässlich getroffener Entscheidungen oder begangener Handlungen oder Unterlassungen) oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten der Bürger entstehen.

Die Schaffung von Kollegien für Verwaltungssachen oder von Verwaltungsgerichten entspricht auch der Idee von der Spezialisierung in den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion. Ist die Idee von der Spezialisierung bei der Organisation des Gerichtsverfahrens an sich schon fruchtbar, so ist nicht nur über Verwaltungsgerichte, sondern auch über Steuer-, Sozialgerichte und andere Gerichte zu reden. Spezialisierte Gerichte neben den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion steigern die Qualität der Verhandlung der Streitsachen. Nach Meinung des Vorsitzenden des Obersten Wirtschaftsgerichts der Russischen Föderation, *V. F. Jakovlev*, ist die Schaffung von allgemeinen und spezialisierten Gerichten ein Richtsatz für die Bildung eines demokratischen Gerichtssystems, das den gesamteuropäischen Standards entspricht; eine Spezialisierung der Richter für eine bestimmte Kategorie von Streitsachen beweist, daß diese Sachen in solchen Gerichten auf einer höheren professionellen Basis verhandelt werden als in den Gerichten der allgemeinen Rechtsprechung⁵²; das heißt, daß eine spezialisierte Justiz die Entscheidung über die einzelnen Kategorien juristischer Streitigkeiten durch kompetentere Spezialisten gewährleistet, was es diesen ermöglicht, den Fall rechtlich adäquat zu werten und eine gerechte Entscheidung zu treffen⁵³. Das Prinzip des einheitlichen Gerichtssystems wird im Falle der Schaffung einer spezialisierten, vielgestaltigen Organisation der rechtsprechenden Gewalt nicht verletzt, da alle Gerichte ausschließlich im Einklang mit den Gesetzen errichtet werden und funktionieren (die Rechtsprechung wahrnehmen) dürfen. Für die Zukunft wird die Errichtung von spezialisierten Gerichten für Arbeitssachen⁵⁴ und von Patentgerichten vorgeschlagen. Gleichzeitig wird in der Literatur aber auch der entgegengesetzte Standpunkt vertreten, wonach das Gerichtssystem und die Entscheidung über alle Sachen, die mit dem Schutz der subjektiven Rechte von Bürgern und juristischen Personen verbunden sind, ausschließlich im Zivilgerichtsverfahren zu vereinigen sind⁵⁵.

⁵² *V. F. Jakovlev*, Arbitražnye sudy Rossii s pozicii evropejskich pravovykh norm [Die Wirtschaftsgerichte Rußlands aus der Sicht der europäischen Rechtsnormen], *Žurnal Rossijskogo prava*, 1997, Nr. 7, S. 11.

⁵³ *Ju. S. Pilipenko; R. I. Karimullin*, Rossijskaja sudebnaja sistema v kontekste novogo Federal'nogo konstitucionnogo zakona [Das russische Gerichtssystem im Kontext des neuen Föderalen Verfassungsgesetzes], a.a.O., 1998, Nr. 1, S. 29.

⁵⁴ Die Errichtung von spezialisierten Gerichten für Arbeitssachen, welche die Verwirklichung des Verfassungsrechts auf gerichtlichen Schutz in vollem Umfang sowie die Verkürzung der Verhandlungsdauer bei Arbeitsstreitigkeiten und bei der Wiederherstellung des verletzten Rechts sichern, sieht das Programm für soziale Reformen in der RF für den Zeitraum von 1996 bis 2000 vor, das durch Verordnung der Regierung der RF vom 26. Februar 1997, Nr. 222, bestätigt wurde (*Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii*, 1997, Nr. 10, Position 1173). Die Schaffung dieser Gerichte bildet darin die zweite Etappe bei der Errichtung eines Systems von speziellen Organen für die Prüfung von Arbeitsstreitigkeiten. Als erste Etappe wurde die Schaffung von Strukturen einer vorgerichtlichen Prüfung von Arbeitsstreitigkeiten bestimmt.

⁵⁵ *V. M. Zujkov*, Status suda, ego polnomočija, sudebnaja sistema i vidy sudoproizvodstva kak uslovija obespečenija prava na sudebnuju zaščitu [Der Status des Gerichts, seine Befugnisse, das Ge-

Bei der Verhandlung von Zivil- oder Strafsachen muß der Richter das materielle Ziviloder Strafrecht kennen (weshalb in den allgemeinen Gerichten auch die Spezialisierung je nach Zivil- oder Strafsachen stattfindet). Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Spezialisierung auf Verwaltungssachen oder die Schaffung spezieller Verwaltungsgerichte unter den Bedingungen der Schaffung einer neuen Verwaltungsgesetzgebung und der Reformierung des Verwaltungsrechts (des öffentlichen Rechts) im ganzen mehr als offensichtlich. Ein Richter, der den Streit zwischen einem Bürger und der öffentlichen Gewalt verhandelt, muß das Verwaltungsrecht, die entsprechende Verwaltungspraxis und die Verwaltungsgesetzgebung detailliert kennen. Bekanntlich ist das derzeit geltende System der Verwaltungsgesetzgebung außerordentlich kompliziert; die Praxis kennt beispielsweise komplizierte Finanz- und Steuerstreitigkeiten oder Beschwerden gegen Handlungen von Organen des Gesundheitswesens, der Flurbereinigung, der Hygiene- und Seuchenaufsicht, der Organe für innere Angelegenheiten, der örtlichen Selbstverwaltung oder der Zollorgane.

In der Literatur wird auch die Meinung vertreten, daß in bestimmten Fällen zum Zwecke der Gewährleistung eines besseren Zuganges zur Rechtsprechung für bestimmte Rechtssubjekte eine Vereinfachung der Prozedur bei der Entscheidung von Zivilsachen, das heißt die Einführung einer differenzierten Prüfung von Zivilsachen, erforderlich sei⁵⁶. Es scheint, daß die Verhandlung der Streitsachen der Bürger gegen die öffentliche Gewalt, die heute zur Kategorie der Zivilsachen gehören, durch ein spezialisiertes Gericht (durch einen spezialisierten Richter) der praktischen Realisierung der Idee von der Differenzierung der Rechtsprechung dienlich sein wird. Das Verwaltungsgerichtsverfahren kann ebenfalls im Hinblick auf die Prozeduren differenziert sein, das heißt, daß in Einzelfällen auch eine Verhandlung von Streitsachen innerhalb verkürzter Fristen möglich ist (wenn beispielsweise die durch das Verwaltungsorgan getroffene Entscheidung in Kraft tritt und sogleich real die Rechte und Freiheiten eines Bürgers verletzt oder ihm Schaden zufügt); auf diese Weise kann das verletzte Recht effektiver unter den Schutz des Verwaltungsgerichts gestellt werden.

Im Zuge der Schaffung – neben der Verfassungsjustiz (dem Verfassungsgericht) und dem Wirtschaftsgerichtsverfahren (den Wirtschaftsgerichten) – noch eines spezialisierten Zweiges der Gerichtsbarkeit, nämlich des Verwaltungsgerichtsverfahrens, ist eine sehr wichtige Frage die nach der Abgrenzung der Sachkompetenz zwischen den betreffenden Gerichten⁵⁷.

Nachdem ein spezieller Zweig der russischen Rechtsprechung geschaffen und durch ein spezielles Gesetz Verwaltungsgerichte eingerichtet worden sind, wird die Vervollkommnung des Verwaltungsgerichtsverfahrens auf der Tagesordnung erscheinen. Schon heute beobachten wir analoge Prozesse im Bereich des Wirtschaftsgerichtsverfahrens. *V. F. Jakovlev* hebt hervor, daß eine Reformierung unseres Gerichtssystems

richtssystem und die Arten des Gerichtsverfahrens als Voraussetzungen für die Gewährleistung des Rechts auf gerichtlichen Schutz], in: *Sudebnaja reforma* (Fußnote 36), S. 26.

⁵⁶ *Jakovlev*, *Arbitražnye sudy* (Fußnote 52), S. 12.

⁵⁷ Zu den Abgrenzungskriterien der sachlichen Zuständigkeit zwischen den Gerichten der allgemeinen Jurisdiktion und dem Verfassungsgericht der RF sowie zwischen den Gerichten der allgemeinen Jurisdiktion und den Wirtschaftsgerichten siehe *V. M. Zujkov*, *Sudebnaja zaščita prav graždan i juridičeskich lic* [Der gerichtliche Schutz der Rechte der Bürger und der juristischen Personen], Moskva 1997, S. 195–301.

nicht mehr notwendig sei, da die Periode der Reformierung bereits ihr Ende gefunden habe; jetzt sei es notwendig, vor allem das Gerichtsverfahren zu vervollkommen⁵⁸.

4. Die Ausweitung der rechtlichen Garantien für die Person; die Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger

Die Schaffung spezieller Verwaltungsgerichte für die Verhandlung von Streitigkeiten zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung steht im Einklang mit der Idee von einer notwendigen Ausweitung rechtlicher Garantien für die Persönlichkeit sowohl im Prozeß der Verwaltungsrechtsprechung als auch im positiven Verwaltungsprozeß.

Die Notwendigkeit eines verlässlichen Schutzes für die Rechte, Freiheiten und legitimen Interessen der Bürger erheischt die Verwirklichung eines qualitativ neuen Niveaus der Gerichtsbarkeit, die dem Mißbrauch der vollziehenden Gewalt, der staatlichen und der kommunalen Organe nach Möglichkeit Einhalt gebietet.

Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 garantiert jedem Bürger den gerichtlichen Schutz seiner Rechte und Freiheiten in Artikel 46 Absatz 1. Der Absatz 2 desselben Artikels bestimmt, daß die «Entscheidungen und Handlungen (oder Unterlassungen) von Organen der Staatsgewalt, Organen der örtlichen Selbstverwaltung, gesellschaftlichen Vereinigungen und Amtspersonen vor Gericht angefochten werden» können. Das Gesetz der RF «Über die Beschwerde einlegung vor Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen» vom 27. April 1993 (in der Fassung des föderalen Gesetzes vom 14. Dezember 1995)⁵⁹ fügt dieser Aufzählung die Handlungen (Entscheidungen) von Einrichtungen, Betrieben und ihrer Vereinigungen, von Staatsbediensteten sowie von Munizipalbediensteten, falls diese durch föderale Gesetzgebung den Staatsbediensteten gleichgestellt wurden, hinzu. Ein Bürger hat das Recht zur Anrufung des Gerichts, sobald er meint, daß seine Rechte und Freiheiten durch Handlungen oder Entscheidungen von Verwaltungsorganen, Amtspersonen, Staats- oder Munizipalbediensteten verletzt worden sind. Dabei ist der Bürger verpflichtet, die Tatsache der Verletzung dieser Rechte und Freiheiten nachzuweisen. Artikel 120 Absatz 2 der Verfassung der RF bestimmt, daß das Gericht, sobald es bei der Verhandlung einer Sache die Nichtübereinstimmung eines Aktes eines Staatsorgans oder eines anderen Organs mit dem Gesetz feststellt, in Übereinstimmung mit dem Gesetz entscheidet. In einer Entscheidung des Plenums des Obersten Gerichts der Russischen Föderation wird dazu erläutert, daß kraft dieser Verfassungsnorm einer Würdigung unter dem Gesichtspunkt der Übereinstimmung mit dem Gesetz auch die Normativakte eines jeglichen Staatsorgans oder sonstigen Organs unterliegen, einschließlich der normativen Dekrete des Präsidenten der RF, der Beschlüsse der Kammern der Föderalen Versammlung sowie der Verordnungen und Verfügungen der Regierung der RF. Ein analoger Grundsatz ist in Anwendung auf die Wirtschaftsgerichte in Artikel 11 des Wirtschaftsprozeßkodex von 1995 aufgestellt worden.

Das Gesetz der RF «Über die Beschwerde einlegung vor Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen» gewährt

⁵⁸ V. F. Jakovlev, *Ot reformirovanija k soveršenstvovaniju sudebno-arbitražnoj sistemy, ukrepleniju nezavisimosti sudebnoj vlasti* [Von der Reformierung zur Vervollkommnung des Systems der Gerichte und Wirtschaftsgerichte und zur Stärkung der Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt], *Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda*, 1998, Nr. 4, S. 19.

⁵⁹ Siehe die beiden in Fußnote 22 zitierten Fundstellen.

heute die Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung nicht nur der von den Organen der öffentlichen Gewalt (von deren Amtspersonen, Staats- oder Munizipalbediensteten) begangenen Handlungen, sondern auch der von diesen erlassenen normativen Akte, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen oder die Wahrnehmung seiner Rechte und Freiheiten durch den Bürger beeinträchtigen⁶⁰, dem Bürger irgendwelche Verpflichtungen auferlegen oder ihn widerrechtlich zur Verantwortung ziehen. Die Rechtsprechungspraxis bezeugt, daß Fragen aufgetaucht sind, in Zusammenhang mit denen normative Akte, die von Staatsorganen der Subjekte der RF unter Überschreitung ihrer Befugnisse (zu Materien, die in die Zuständigkeit der Russischen Föderation fallen) oder im Widerspruch zur Verfassung der RF oder zu föderalen Gesetzen erlassen worden sind, für widerrechtlich zu erklären waren. Solche Normativakte dürfen in der Praxis nicht angewendet und müssen von den Gerichten für unwirksam erklärt werden. In diese Richtung verweist auch Artikel 120 Absatz 2 der Verfassung der RF, wonach das Gericht, sobald es bei der Verhandlung eines Falles die Nichtübereinstimmung eines Aktes eines Staatsorgans oder eines anderen Organs mit dem Gesetz feststellt, in Übereinstimmung mit dem Gesetz entscheidet. Dabei wendet das Gericht den mit dem Gesetz nicht übereinstimmenden Normativakt nicht an, wobei es lediglich feststellt, daß dieser für die betreffende Sache nicht gilt. Der untergesetzliche Normativakt bewahrt seine Rechtskraft und gilt weiterhin bis zu seiner Aufhebung auf dem festgelegten Wege. Das Gericht ist berechtigt, einen kritischen Beschluß (eine kritische Entscheidung) zu erlassen und die Organe der öffentlichen Gewalt und ihre Amtspersonen als Urheber des Normativaktes darauf aufmerksam zu machen, daß der Akt entweder mit dem Gesetz in Übereinstimmung gebracht oder aber aufgehoben werden muß. Die Aufhebung solcher Akte zieht, wenn das Gericht die Beschwerde des Klägers für begründet (und den Normativakt für unwirksam) erklärt, die Wiederherstellung der Rechte nicht nur des konkreten Bürgers, sondern auch eines weiten Kreises von Personen nach sich, die dessen Geltung unterworfen sind⁶¹. Auf diese Weise wird das Gericht zu einem äußerst wichtigen Organ der Prüfung eines Streitfalles zwischen ei-

⁶⁰ So bestimmt Artikel 11 Absatz 2 des föderalen Gesetzes vom 21. Dezember 1996 «Über zusätzliche Garantien für den sozialen Schutz von Waisenkindern und von Kindern ohne elterliche Fürsorge», daß die normativen Rechtsakte von föderalen Organen der vollziehenden Gewalt, die unter Verletzung des Gesetzes ergangen sind und die Rechte der Waisenkinder und der Kinder ohne elterliche Fürsorge einschränken oder ein Verfahren für die Wahrnehmung dieser Rechte festlegen, welches deren Ausübung wesentlich erschwert, in der gesetzlich festgelegten Art und Weise für unwirksam erklärt werden.

⁶¹ Als Beispiel kann dienen die Anrufung des Gerichts durch Privatunternehmer gegen die Aktiengesellschaft geschlossenen Typs (AOZT) «Handels- und Industrie-Gesellschaft ‚Vostok‘» mit einer Beschwerde gegen die Verordnung des Leiters der Verwaltung der Grenzmark Chabarovsk vom 16. April 1996 «Über die Ausgabe von Bescheinigungen über das Recht zur Ausübung einer Handelstätigkeit in der Grenzmark Chabarovsk». Durch diese Verordnung wurden rechtswidrige Beschränkungen für die Ausübung des Groß- und Einzelhandels in der Grenzmark Chabarovsk eingeführt, die mit der Erhebung von zusätzlichen Gebühren für diese Handelserlaubnis verbunden waren, was dem durch das föderale Gesetz festgelegten Verfahren für die Zulassung zur Handelstätigkeit widerspricht. Das Gericht entschied, daß diese Verordnung des Verwaltungsleiters in rechtswidriger Weise die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger auf Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit auf dem Territorium der RF einschränkt, und es erließ eine rechtmäßige und begründete Entscheidung über die Unwirksamkeit der betreffenden Verordnung. Siehe das Bülleten' Verchovnogo Suda RF, 1997, N. 10, S. 21–22.

nem Bürger und der öffentlichen Gewalt; auch dies charakterisiert ein Staatswesen als ein rechtsstaatliches.

Artikel 47 Absatz 1 der Verfassung der RF bestimmt, daß niemandem das Recht auf Verhandlung seiner Sache vor dem Gericht und dem Richter entzogen werden darf, für welche diese nach dem Gesetz zuständig sind. Dies bedeutet, daß, sobald (wie jetzt im föderalen Verfassungsgesetz «Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation» bestimmt) «spezialisierte föderale Gerichte für die Verhandlung von Verwaltungssachen» geschaffen sein werden, ein Bürger, welcher meint, daß seine Rechte oder Freiheiten durch die öffentliche Gewalt verletzt worden sind, dieses Gericht mit einer Klage anrufen kann. Einstweilen bleibt allerdings unklar, was der Gesetzgeber unter dem «Verwaltungsgerichtsverfahren» versteht, von dem in Artikel 118 Absatz 2 der Verfassung der RF die Rede ist, wo dieses neben dem Verfassungs-, Zivil- und Strafgerichtsverfahren genannt wird. Wird hierunter nur die Verhandlung von Streitsachen über Verwaltungsrechtsverletzungen verstanden? Oder hat der Gesetzgeber schon 1993 die mögliche Schaffung eines Klageverfahrens bei spezialisierten Verwaltungsgerichten vorhergesehen? Es scheint, daß auch der Terminus «Verwaltungssache» genau definiert werden muß. Der Gesetzgeber muß auch den Unterschied zum Terminus «Streitsache über Verwaltungsrechtsverletzungen», «Verletzung von Zollvorschriften» usw. bestimmen und festlegen, ob unter «Verwaltungssachen» nur Streitfälle von Bürgern mit Verwaltungsorganen (Bediensteten, Amtspersonen) zu verstehen sind. In der Fachwelt wird festgestellt, daß es ein Verwaltungsgerichtsverfahren in Rußland zur Zeit faktisch nicht gibt; sowohl im öffentlichen als auch im professionellen Bewußtsein wird es vor allem mit der Verhandlung von Streitsachen über Verwaltungsrechtsverletzungen assoziiert. Der wahre Gegenstand dieses «Zweiges» des Gerichtsverfahrens⁶² sind Streitigkeiten zwischen einem Bürger und Organen der vollziehenden Gewalt, und die zivilprozessuale Methode der Verhandlung dieser Streitigkeiten zieht die Spezifik des Status der Streitbeteiligten nicht in Betracht.

Schon zu Beginn der siebziger Jahre forderten Fachgelehrte eine Verstärkung der gerichtlichen Kontrolle über die Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der Verwaltungsorgane unter Hinweis darauf, daß dies die subjektiven Rechte der Bürger sichern werde, da das «Gericht die Streitsachen verhandelt und entscheidet, geleitet von der Verfassungsbestimmung über die Unabhängigkeit der Richter und ihrer Bindung allein an das Recht. Die Parteien haben im Verlauf des Prozesses die volle Möglichkeit zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich des Antrags auf Einforderung zusätzlicher Unterlagen, der Vorladung von Zeugen usw.»⁶³. Dabei betrachtete man die Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle als eine logische Folge der «Entwicklung der sozialistischen Demokratie»⁶⁴. Heute dagegen, wo es um die wirkliche Festigung (auch vermittelt von Akten der Gesetzgebung) der demokratischen Grundlagen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens, um die Erweckung demokratischer Traditionen in der russischen Gesellschaft geht, wo die Bürger in der Tat das Bedürfnis nach demokratischen Umgestaltungen zu

⁶² I. Michajlovskaja, Sudebnaja reforma v Rossii: problemy transformacii justicii sovetskogo tipa [Die Gerichtsreform in Rußland: Probleme einer Transformation der Justiz sowjetischen Typs], in: Konstitucionnoe pravo (Fußnote 47), 1997, Nr. 2, S. 26.

⁶³ N. G. Sališčeva, Graždanin i administrativnaja jurisdikcija v SSSR [Der Bürger und die Verwaltungsrechtsprechung in der UdSSR], S. 125.

⁶⁴ Ebenda.

spüren beginnen, ist die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ein dringendes Bedürfnis der gegenwärtigen Entwicklungsetappe der russischen Gesellschaft.

5. Die Notwendigkeit der Ausarbeitung einer Gesetzgebung über den Verwaltungsprozeß und über Verwaltungsprozeduren

Die Schaffung von Verwaltungsgerichten wird unterstützt durch die Entwicklung einer Gesetzgebung über den Verwaltungsprozeß, die Verwaltungsverfahren oder Verwaltungsprozeduren, beispielsweise über das Verfahren beim Erlaß von normativen Rechtsakten der Verwaltung, den Abschluß von Verwaltungsverträgen, die Vornahme verschiedener Verwaltungshandlungen, die Planung von Verwaltungsmaßnahmen oder die Durchführung der Arbeiten im Verwaltungsbereich. In vielen Ländern gelten spezielle Gesetze über die Verwaltung oder Gesetze über die prozessuale Tätigkeit im Bereich der Verwaltung (verwaltungsprozessuale Kodizes)⁶⁵. Unser Land ist dagegen erst im Begriff, sich diesem Rechtsstandard auf dem Gebiet des Verwaltungsprozesses anzunähern.

Man kann sogar sagen, daß das Fehlen dieser Gesetzgebungsakte die «Unentwickelt-heit» («Unzivilisiertheit») der russischen Verwaltungsgesetzgebung und der russischen Theorie vom Verwaltungsrecht charakterisiert, denn die historische Entstehung des modernen Verwaltungsrechts verlief nach zwei Richtungen hin, nämlich nach der Erstreckung der Herrschaft der Gesetze auch auf die öffentliche Verwaltung und nach der Errichtung von Verwaltungsgerichten.

Die wichtigste Richtung in der rechtsschöpferischen Tätigkeit im Bereich des Verwaltungsprozesses ist daher die Verabschiedung von Gesetzen, welche die administrativen (Verwaltungs-) Prozeduren regeln, also eines Kodex über den Verwaltungsprozeß oder eines Gesetzes über die Verwaltung.

6. Die wachsende Kompliziertheit und Dynamik des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens. Die Reformierung der Staats- und Munizipalverwaltung

Die gesellschaftliche Praxis zeigt, daß in einer sich ständig fortentwickelnden Gesellschaft mit ihren vielgestaltigen sozialen Gebilden, mit der Entwicklung der Technik und Technologie, der zunehmenden politisch-rechtlichen Kultur der Bürger und schließlich mit dem die demokratischen Umgestaltungen und den Übergang zu Marktbeziehungen begleitenden wachsenden Bewußtsein der Bürger von ihrer eigenen Würde und mit ihrer wachsenden persönlichen Verantwortung für die Resultate der Verwaltung auch ernsthaftere Anforderungen an den Staat selbst (an die Organe der Staats- und Munizipalverwaltung), an alle öffentlich-rechtlichen Gebilde und Institute entstehen, deren praktische Verwaltungstätigkeit heute unter einer umfassenden gesellschaftlichen Kontrolle steht⁶⁶.

⁶⁵ Siehe zum Beispiel *H. Jäde*, *Verwaltungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsprozeß*, 3. Auflage, Stuttgart usw. 1997; *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, bearbeitet von *P. Stelkens* u.a., 5. Auflage, München 1998; *C.H. Ule; H.-W. Laubinger*, *Verwaltungsverfahrenrecht. Ein Lehrbuch für Studium und Praxis*, 4. Auflage, Köln usw. 1995.

⁶⁶ Die Fachleute machen darauf aufmerksam. So schreibt *I. M. Zajcev*: «In dem Maße, in dem bei den Russen das «heilige Zittern» vor den Trägern der «staatlichen Gewalt und höchsten Weisheit» schwindet, das ein psychologisches Erbe der Vergangenheit ist, im selben Maße wird die Rechtskultur in der russischen Gesellschaft wachsen, und die Zahl der angefochtenen rechtswidrigen Akte der vollziehenden Gewalt wird zweifellos zunehmen». Siehe *I. M. Zajcev*, *Administrativnye iski [Verwaltungsklagen]*, *Rossijskaja justicija*, 1996, Nr. 4, S. 23.

Auch der Gesetzgeber versteht dies so und hat in dem föderalen Verfassungsgesetz vom 31. Dezember 1996 «Über das Gerichtssystem der Russischen Föderation» bestimmt, daß spezialisierte föderale Gerichte zur Verhandlung von Verwaltungssachen im Wege der Aufnahme von Änderungen und Ergänzungen in dieses Gesetz errichtet werden (Artikel 26 Absatz 1). Der Absatz 2 dieses Artikels sieht vor, daß die Befugnisse, das Verfahren der Errichtung und die Tätigkeit der spezialisierten föderalen Gerichte durch ein föderales Verfassungsgesetz festgelegt werden. Auf diese Weise wird es offensichtlich, daß der Gesetzgeber die Möglichkeit der Errichtung von Verwaltungsgerichten in Rußland keineswegs ausschließt.

7. *Der Anstieg der Zahl der von den Gerichten entschiedenen Verwaltungsstreitigkeiten zwischen Bürgern und der vollziehenden Gewalt sowie Amtspersonen*

Als Argument gegen die Schaffung von Verwaltungsgerichten wird manchmal angeführt, daß die Zahl der Fälle, in denen über die Beschwerde eines Bürgers gegen Handlungen der Verwaltungsorgane entschieden wird, unbedeutend sei⁶⁷. Dafür gibt es allerdings eine Reihe objektiver Gründe. Erstens haben russische Bürger unter dem Einfluß der bekannten historischen Gegebenheiten in den sowjetischen Jahren nicht die Gewohnheit herausgebildet, in solchen Angelegenheiten vor Gericht zu klagen – in jener Zeit gab es mächtigere Organe, Parteikomitees und Vorgesetzte, welches überaus effektiv der Wahrheitssuche diente. Zweitens vertrauen die Bürger den Gerichten auch heute noch nicht in vollem Maße (hier sind speziell die Verwaltungsstreitigkeiten gemeint, das heißt Klagen gegen Amtspersonen). Drittens wurde die Beschwerdemöglichkeit gegen Handlungen (Entscheidungen) von Verwaltungsorganen in unserem Land vom Gesetzgeber vergleichsweise spät eingeführt – im Jahre 1987 im Gesetz der UdSSR «Über das Verfahren der Klage vor Gericht gegen ungesetzliche Handlungen der Organe staatlicher Verwaltung und Amtspersonen, die die Rechte von Bürgern einschränken» vom 30. Juli 1987 (mit Änderungen vom 2. November 1989). Das ist eine recht kurze Frist, um irgendwelche Schlüsse zu ziehen. Die Statistik besagt nicht, daß die Bürger nicht gegen Handlungen der Verwaltungsorgane und Amtspersonen vor Gericht klagen wollen, sondern daß die Bedingungen für diesen Rechtsschutz noch nicht in vollem Umfang geschaffen worden sind; das Klageverfahren für Bürger gegen die öffentliche Gewalt ist juristisch, organisatorisch und politisch noch nicht genügend gewährleistet. In der Literatur wird darauf hingewiesen, daß in der Struktur der Zivilrechtsklagen neue Kategorien von Verfahren entstanden sind – der Schutz von Wählerrechten und die Klagen gegen Normativakte, Handlungen und Entscheidungen, die die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen (soweit ein anderes gerichtliches Verfahren der Einlegung von Rechtsmitteln fehlt)⁶⁸.

Wenn man die Kompliziertheit des heutigen sozial-ökonomischen Lebens und die Dauer von Gerichtsverfahren berücksichtigt, haben es die Bürger Rußlands nicht eilig, Klagen gegen Handlungen und Entscheidungen der Organe der öffentlichen Gewalt einzureichen; sie wenden sich mit ihren Beschwerden auch an die administrativen Orga-

⁶⁷ Nach Ansicht von I. M. Zajcev ist die Zahl der Rechtsstreite aufgrund von Beschwerden gegen Handlungen staatlicher Organe, gesellschaftlicher Organisationen und Amtspersonen innerhalb der gesamten zivilrechtlichen Streitigkeiten nicht groß (nicht mehr als 2–3,5 %), aber es läßt sich eine deutlich ansteigende Tendenz beobachten. Siehe: Zajcev, a.a.O., S. 23.

⁶⁸ Siehe: G. Žilin, *Zaščita prav človeka v graždanskem sudoproizvodstve* [Schutz von Menschenrechten im Zivilrechtsverfahren], Rossijskaja justicija 1998, Nr. 1, S. 5.

ne, weil sie diesen Weg für den bequemeren und üblicheren halten⁶⁹. In der Literatur wird betont, daß das Gerichtsverfahren zur Verhandlung von Beschwerden der Bürger sehr umständlich und langwierig ist⁷⁰. Daher kann man den Schluß ziehen, daß die Bürger nur ungern ihr Recht auf Schutz vor ungesetzlichen Handlungen der vollziehenden Gewalt wahrnehmen⁷¹. Sicher, ein langes Gerichtsverfahren ist nicht die angenehmste Sache, besonders, wenn eine Entscheidung des Verwaltungsorgans bereits gefällt wurde und diese für den Bürger ungünstige Rechtsfolgen mit sich bringt. Gleichzeitig kann es aber keinen Zweifel darüber geben, daß ein Bürger, der in einer freien demokratischen Gesellschaft und einem Rechtsstaat lebt, unverzüglich auf eine verletzende Handlung (Entscheidung) des Verwaltungsorgans reagieren muß. Bemerkenswert ist, daß mit der Schaffung der Klagemöglichkeit gegen Handlungen und Entscheidungen von Repräsentativorganen, gesellschaftlichen Vereinigungen und anderen gesellschaftlichen Organisationen, von militärischen Vorgesetzten und von Organen der Militärverwaltung die Zahl der Bürger, die sich mit einem Rechtsschutzgesuch an das Gericht wendeten, sofort anstieg: im Jahre 1992 wurden 10112 Klagen erhoben, 1993 waren es 20326 (an die Militärgerichte wandten sich 3504 Personen)⁷², im Jahre 1994 betrug die Zahl 27000, 1995 stieg sie auf 34000 an⁷³. In der Literatur vermerkte man eine Steigerung des Vertrauens der Bürger in die Judikative, denn in den letzten drei-vier Jahren ersuchten sie drei Mal häufiger vor Gericht um Rechtsschutz gegen Handlungen oder Entscheidungen der vollziehenden Gewalt⁷⁴. Der Anstieg der Anzahl von Streitigkeiten ist eine offensichtliche Tendenz auch vor so spezialisierten Gerichten wie den Wirt-

⁶⁹ Über das Verhältnis von administrativer und gerichtlicher Jursidiktion siehe: *N.Ju. Chamaneva, Zaščita prav graždan v sfere ispolnitel'noj vlasti* [Der Schutz der Bürgerrechte im Bereich der vollziehenden Gewalt], S. 68–76.

⁷⁰ Siehe: *D. N. Bachrach, Administrativnoe pravo. Učebnik. Čast' obščaja* [Verwaltungsrecht. Lehrbuch. Allgemeiner Teil], Moskva 1993, S. 178.

⁷¹ Als Faktoren, die bei der Wahrnehmung des Rechts auf gerichtlichen Schutz gegen die Willkür von Amtspersonen hinderlich sind, werden genannt: die Dauer des Gerichtsverfahrens; das Fehlen realer Mechanismen zur Verhinderung von bewußter Verfahrenverschleppung; die Anhebung der Gerichtsgebühren; die mangelnde Fähigkeit der Gerichte, einen solchen Anfall von Arbeit zu bewältigen. Siehe *Ju. Skuratov, Konceptual'nye voprosy razvitija prokuratury v period pravovoj reformy v Rossijskoj Federacii* [Konzeptionelle Fragen der Entwicklung der Staatsanwaltschaft in der Periode rechtlicher Reformen in der Russischen Föderation], *Zakonnost'* 1997, Nr. 3, S. 8–9. Siehe auch: *Ju. Skuratov, Pereloma možno dobit'sja, liš' vozrodiv social'nuju profilaktiku prestupnosti* [Die Wende kann man erreichen, allein durch Wiederbelebung der sozialen Verbrechensvorbeugung], *Rossijskaja gazeta* vom 7. April 1998.

⁷² Siehe: *Obščaja teorija prav čeloveka* [Allgemeine Theorie der Menschenrechte], hrsg. von *E. A. Lukaševa*, Moskva 1996, S. 317.

⁷³ Siehe: *Ch. B. Šejnin, Novee aspekty sudebnoj zaščity prav i svobod graždan* [Neue Aspekte des gerichtlichen Rechtsschutzes von Rechten und Freiheiten der Bürger], *Rossijskaja justicija* 1996, Nr. 8, S. 48. Nach Angaben von *Ch. B. Šejnin* wurden im Jahre 1991 unter der Geltung des Gesetzes der UdSSR vom 2. November 1989 «Über das Verfahren der Klage vor Gericht gegen ungesetzliche Handlungen der Organe staatlicher Verwaltung und Amtspersonen, die die Rechte von Bürgern einschränken» 6590 Klagen erhoben, im Jahre 1992 bereits 10 112.

⁷⁴ Siehe: *V. M. Savickij, Rossijskie sudy polučili real'nuju vozmožnost' kontrolirovat' ispolnitel'nuju vlast'* [Russische Gerichte haben eine reale Möglichkeit der Kontrolle der vollziehenden Gewalt erhalten], in: *Sudebnyj kontrol' i prava čeloveka* [Gerichtliche Kontrolle und Menschenrechte], Moskva 1996, S. 61–62.

schaftsgerichten⁷⁵: ihr jährlicher Zuwachs betrug fast 20 %⁷⁶. Die Zahl der von den Wirtschaftsgerichten Rußlands entschiedenen Streitigkeiten, die sich aus Verwaltungsrechtsbeziehungen ergaben, stieg 1996 um 87,4 % und im Jahre 1997 um mehr als 80 % an⁷⁷ (1995 betrug ihre Zahl 23629, 1996 waren es 44272)⁷⁸. 1996 überwogen die Klagen auf Unwirksamklärung nichtnormativer Akte und die Geltendmachung von Strafen und anderen Geldbußen gegenüber Organisationen und Privatunternehmern. Die Zahl der Streitigkeiten vor den Wirtschaftsgerichten, die aus Verwaltungsrechtsbeziehungen herrührten, wuchs im ersten Halbjahr 1997 im Vergleich zum ersten Halbjahr 1996 um 93,2 % an (in der ersten Hälfte 1996 waren es 18 962, in der ersten Hälfte 1997 dann 36 639 Fälle)⁷⁹. Ihr Anteil an der Gesamtzahl von Rechtsstreitigkeiten, die aus Verwaltungsrechtsbeziehungen herrührten, betrug damit 21,9 und 42,8 %. Im ersten Halbjahr 1997 wurden 24,8 % mehr Rechtsstreitigkeiten über die Unwirksamkeit nichtnormativer Akte verhandelt als im gleichen Zeitraum 1996⁸⁰. 1997 betrug die absolute Zahl solcher Streitigkeiten 12 249, was um 26,3 % mehr ist als 1996⁸¹. Es fand ein Anstieg der Zahl von Rechtsstreitigkeiten über die Geltendmachung von Strafen und anderen Geldforderungen gegenüber Organisationen und Privatunternehmern von 18 969 gegenüber vorher 11 167 statt, das heißt eine Erhöhung um 69,9 %, die sich durch die hohe Zahl von Klagen erklärt, die von Organen des Steuerdienstes sowie den Staatshaushaltsfonds und außerbudgetären Fonds erhoben wurden. Die Zahl dieser Streitigkeiten hat im ersten Halbjahr 1997 (im Vergleich zum ersten Halbjahr 1996, als 8866 Fälle entschieden wurden) um 70,5 % zugenommen und beträgt 15 118. Im Jahre 1996 war auch ein erhebliches Anwachsen der Zahl der Rechtsstreitigkeiten aufgrund von Klagen von Organen des Steuerdienstes auf Liquidierung von Unternehmen oder die Beendigung einer

⁷⁵ Siehe: O. V. Bojkov, O nekotorych voprosach podvedomstvennosti arbitražnym sudam sporov v sfere upravljenija [Über einige Fragen der Zuständigkeit der Wirtschaftsgerichte für Rechtsstreitigkeiten aus der Sphäre der Verwaltung], in: Inpolnitel'naja vlast' v Rossijskoj Federacii [Vollziehende Gewalt in der Russischen Föderation], hrsg. von A. F. Nozdračev, Ju. A. Tichomirov, Moskva 1996, S. 156–168.

⁷⁶ Siehe: V. F. Jakovlev, Arbitražnye sudy Rossii s pozicij evropejskich pravovyh norm [Wirtschaftsgerichte Rußlands vom Standpunkt europäischer Rechtsnormen], Žurnal rossijskogo prava 1997, Nr. 7, S. 12; V. V. Vitrijanskij, Graždanskij kodeks i sud [Zivilgesetzbuch und Gericht], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1997, Nr. 7, S. 131.

⁷⁷ Siehe: V. F. Jakovlev, Ot reformirovanija k soveršenstvovaniju sudebno-arbitražnoj sistemy, ukrepleniju nezavisimosti sudebnoj vlasti [Von der Refonnierung zur Vervollkommnung des Gerichts- und Wirtschaftsgerichtssystems und zur Stärkung der Unabhängigkeit der Judikative], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1998, Nr. 4, S. 6.

⁷⁸ Siehe: Dejatel'nost' arbitražnych sudov Rossii v 1996 g. [Die Tätigkeit der Wirtschaftsgerichte Rußlands 1996], Rossijskaja justicija 1997, Nr. 4, S. 57.

⁷⁹ Siehe: O rabote arbitražnych sudov Rossijskoj Federacii v pervom polugodii 1997 [Über die Arbeit der Wirtschaftsgerichte der Russischen Föderation im ersten Halbjahr 1997], Rossijskaja justicija 1997, Nr. 10, S. 53. Es ist anzumerken, daß der große Sprung im Anwachsen der Zahl von Verwaltungsstreitigkeiten auf eine große Zahl von Klagen der Steuerorgane auf Liquidierung juristischer Personen zurückzuführen ist (19 433 Fälle), welche die Wirtschaftsgerichte zu den Verwaltungsstreitigkeiten zählen.

⁸⁰ Siehe: O rabote arbitražnych sudov Rossijskoj Federacii v pervom polugodii 1997 [Über die Arbeit der Wirtschaftsgerichte der Russischen Föderation im ersten Halbjahr 1997], S. 53.

⁸¹ Siehe: Osnovnye pokazateli raboty arbitražnych sudov Rossijskoj Federacii v 1996–1997 godach [Grundlegende Kennziffern der Arbeit der Wirtschaftsgerichte der Russischen Föderation in den Jahren 1996–1997], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1998, Nr. 4, S. 22.

unternehmerischen Tätigkeit zu vermerken⁸². Wichtige rechtsschützende Funktionen erfüllt heutzutage auch die Staatsanwaltschaft, die Rechte und Freiheiten von Bürgern genauso schützt wie öffentliche Interessen (eines nicht eingegrenzten Personenkreises) oder die Rechte einzelner Kategorien von Bürgern, die aus objektiven Gründen nicht in der Lage sind, ihre Rechte selbständig vor Gericht durchzusetzen⁸³.

Entsprechend Art. 21 Punkt 1 des föderalen Gesetzes «Über die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation» sind die Ausführung der Gesetze durch die Bundesministerien und Bundesämter, die vertretenden (gesetzgebenden) und vollziehenden Organe der Russischen Föderation, die Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die Organe der Militärverwaltung, die Kontrollorgane und ihre Amtspersonen und ebenso die Übereinstimmung der von ihnen erlassenen Verwaltungsakte mit den Gesetzen Gegenstand der staatsanwaltschaftlichen Aufsicht. Die Ausführung von Gesetzen geschieht durch Handlungen oder den Erlaß von Verwaltungsakten, welche Entscheidungen sind, die auf die Durchführung der Gesetze gerichtet sind. Der Unterschied zwischen beiden Ausführungsarten besteht darin, daß Verwaltungsakte Dokumente sind, Handlungen aber diese Form nicht haben. In der Mehrzahl der Fälle haben aber auch Handlungen zur Ausführung von Gesetzen letztendlich Dokumentenform. Staatsanwälte üben die Aufsicht über die Ausführung nicht nur der Gesetze, sondern auch der Verwaltungsakte aus, die von den Bundesministerien und Bundesämtern sowie den vertretenden (gesetzgebenden) und vollziehenden Organen der Subjekte der RF, den Organen der örtlichen Selbstverwaltung, den Organen der Militärverwaltung und den Kontrollorganen erlassen werden. Auf diese Weise beaufsichtigt die Staatsanwaltschaft die Ausführung der Gesetze durch einen bestimmten Kreis von Organen und Amtspersonen. Verwaltungsakte müssen einen untergesetzlichen Charakter haben, das heißt, sie müssen in genauer Übereinstimmung mit den Gesetzen erlassen werden.

Die Nichtübereinstimmung von Verwaltungsakten mit dem Gesetz kann sich in folgendem ausdrücken:

- Nichtübereinstimmung der Verwaltungsakte mit Bestimmungen, die von der Gesetzesnorm festgelegt werden;
- Überschreiten der Kompetenzen, die dem Organ, das den Verwaltungsakt erläßt, zugewiesen sind;
- Fehlen von im Gesetz vorgesehenen tatsächlichen Umständen, die Grund für den Erlaß des entsprechenden Verwaltungsakts sind;
- Erlaß des Verwaltungsakts in Ausführung eines geänderten oder außer Kraft getretenen Gesetzes;

⁸² Siehe: *Dejatel'nost' arbitražnych sudov Rossii v 1996 g.* [Die Tätigkeit der Wirtschaftsgerichte Rußlands in 1996], a.a.O. (Fn. 78), S. 57.

⁸³ Über den Maßstab der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft auf diesem Gebiet spricht zum Beispiel die Tatsache, daß in den letzten zwei Jahren auf Antrag der Staatsanwälte mehr als 32 000 ungesetzliche Normativakte der Organe der Selbstverwaltung geändert wurden, die die Rechte der Mehrheit der Einwohner von Hunderten von Städten, Bezirken, Dörfern verletzt haben. Zum Beispiel haben Staatsanwälte 1996 gegen 700 mit der Verfassung der RF und der Bundesgesetzgebung nicht übereinstimmende Entscheidungen der gesetzgebenden Versammlungen, der Stadtsowjets, der örtlichen Duma, der Organe der vollziehenden Gewalt der Republiken, Kreise und Gebiete, die die Rechte und gesetzlichen Interessen der Bürger berührten, Protest eingelegt. Siehe: *A. Čurilov; A. Vinokurov, Ochrana prav i svobod graždanina: obespečenie meždunarodnych objazatel'stv RF* [Der Schutz von Rechten und Freiheiten der Bürger: Die Einhaltung internationaler Verpflichtungen der RF], *Zakonnost'* 1997, Nr. 6, S. 8, 13.

- Entstellung der Absicht des Gesetzes und seiner Normen im erlassenen Verwaltungsakt;
- falsche Auswahl des Gesetzes, das der Entscheidung über die Fragen, die der Verwaltungsakt regelte, zugrunde lag;
- Nichtbeachtung von Regeln und Fristen, von Form und Verfahren für den Erlaß von Verwaltungsakten⁸⁴.

Die Staatsanwaltschaft muß dem Gesetz widersprechende Verwaltungsakte rechtzeitig aufdecken und Maßnahmen zur Unwirksamklärung dieser Verwaltungsakte ergreifen, etwa durch Einlegung von Protest oder durch unmittelbare Anrufung des Volksgerichts, Militär- oder Wirtschaftsgerichts mit dem entsprechenden Antrag. In der Anweisung des Generalstaatsanwalts der Russischen Föderation vom 22. Mai 1996, Nr. 30, «Über die Organisation der staatsanwaltschaftlichen Aufsicht über die Ausführung von Gesetzen, die Beachtung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers» wird vorgeschlagen, die Aufsicht der Staatsanwälte über die Ausführung der Gesetze, die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsakten, die Beachtung der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers ausgehend von der Rechtmäßigkeit und Rechtzeitigkeit der Einmischung, der vollständigen Ausnutzung der ihnen eingeräumten Befugnisse, der Prinzipientreue und Beharrlichkeit bei der Beseitigung von Gesetzesverletzungen, der Wiederherstellung der verletzten Rechte und der Heranziehung der Schuldigen zur Verantwortung zu beurteilen⁸⁵. In der Anweisung des Generalstaatsanwaltes der Russischen Föderation vom 1. August 1995, Nr. 41, «Über die Aufgaben der Organe der Staatsanwaltschaft zur Realisierung ihrer Befugnisse im Wirtschaftsgerichtsprozeß» wird auf die besondere Bedeutung der Nutzung des Rechts der Staatsanwälte zur Erhebung von Klagen bei den Wirtschaftsgerichten zur Unterbindung und Beseitigung von Rechtsverletzungen, die aus Verwaltungsrechtsbeziehungen herrühren, im Interesse der Unternehmen, Organisationen und Privatunternehmer hingewiesen⁸⁶.

Der Vervollkommnung bedarf das Gerichtsverfahren zur Verhandlung von Klagen des Bürgers gegen die öffentliche Gewalt, und man wird dieses Verfahren in dem künftigen Gesetz über das Verwaltungsgericht und den Verwaltungsprozeß festlegen können. Wenn die Bürger sehen, daß sie bei dem Verwaltungsgericht, bei einem unabhängigen Richter, Schutz und Verständnis finden können, so werden sie sich, wie die Erfahrung der westeuropäischen Praxis zeigt, vermehrt an das Gericht wenden. Heute stellt sich immer häufiger die Frage: Soll man sich im Falle des Entstehens eines Konfliktes zwischen dem Bürger und der öffentlichen Gewalt mit einer entsprechenden Beschwerde an das Gericht wenden oder doch die noch aus den sowjetischen Jahren bekannte Möglichkeit der Regelung solcher Fälle mit Hilfe von «Beziehungen», mittels Bestechung nutzen, das heißt ein Regime, Formen und Methoden benutzen, mit denen ein «korrumpierter Staat» funktioniert.

Es wird die Meinung vertreten, daß «die Logik der sozialen Entwicklung und ihr nachfolgend der Gesetzgebungsprozeß früher oder später zur Erschaffung der opti-

⁸⁴ Siehe: Kommentarij k FZ «O prokulture Rossijskoj Federacii» [Kommentar zum föderalen Gesetz «Über die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation»], hrsg. von Ju. N. Skuratov, Moskva 1996, S. 99–117.

⁸⁵ A.a.O., S. 407.

⁸⁶ A.a.O., S. 514–518.

malen Rechtsformen der russischen Verwaltungsjustiz führen werden»⁸⁷. Wir haben schließlich die Vorstellung, daß der Staat eine besondere Aktivität und Zielstrebigkeit bei der Schaffung eines rechtlichen Mechanismus, darunter auch des gerichtlichen Schutzes des Bürgers vor Handlungen der Verwaltungsorgane und ihrer Amtspersonen, an den Tag legen muß. Gerade die Verabschiedung der entsprechenden Gesetzesakte gewährleistet die weitere soziale Entwicklung. Ebenfalls nicht überzeugend sind Argumentationen dahingehend, daß es unter den gegenwärtigen Bedingungen keinen gesellschaftlichen Bedarf für das Institut der administrativen Justiz gebe, weil die praktische Umsetzung der Gesetze über die Beschwerde gegen Handlungen und Entscheidungen der Verwaltungsorgane vor Gericht durch eine geringe soziale Effizienz geprägt sei⁸⁸, womit die unbedeutende Zahl solcher Klagen im Vergleich mit anderen Gerichtsverfahren zu erklären sei. Indessen bemißt sich die Effizienz eines beliebigen Rechtsinstituts, um so mehr eines solchen wie der gerichtlichen Kontrolle über die Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung, nicht in erster Linie nach der Zahl der verhandelten Fälle, sondern nach der potentiellen Möglichkeit des Eingreifens von Kontrollmechanismen im Verhältnis der unabhängigen gerichtlichen Gewalt zur vollziehenden Gewalt und inwieweit erstere, die faktischen Materialien und tatsächlichen Umstände des Falles überprüfend, ein gesetzmäßiges und gerechtes Urteil fällen kann. Wenn dazu der Bürger erst davon überzeugt sein wird, daß er sich mit einer Klage gegen die Administration (die vollziehende Gewalt) an das Gericht wenden kann, wird sich die Zahl der Klageschriften erheblich erhöhen⁸⁹. Aber das ist bereits die Soziologie der Zukunft, welche, nach unserer Überzeugung, trotzdem erlaubt, die These vom Fehlen einer russischen Tradition des Schutzes privater Interessen im Bereich des Erlasses und der Ausführung von Normen verwaltungsrechtlichen Charakters zu widerlegen⁹⁰.

8. Das Interesse der Richter an der Einführung eines Verwaltungsgerichtsverfahrens in das Gerichtssystem

Man könnte meinen, die Schaffung von Verwaltungsgerichten werde von den Richtern selbst unterstützt, besonders von denen, die zivilrechtliche Fälle verhandeln. Schließlich werden die Gerichte heutzutage mit Rechtsstreitigkeiten überhäuft, und die Mehrzahl der Richter arbeitet mit einer unübersehbaren individuellen Überlastung⁹¹.

⁸⁷ V. V. Skitovič, *Pravosudie po delam, vznikajuščim iz administrativno-pravovych otnošenij* [Rechtsprechung in Fällen, die aus einer administrativen Rechtsbeziehung hervorgegangen sind], *Gosudarstvo i Pravo* 1995, Nr. 8, S. 29.

⁸⁸ Ebenda.

⁸⁹ Zu den Ergebnissen der Untersuchung, die sich der Nutzung der gerichtlichen Klagemöglichkeit zum Schutz der eigenen Rechte widmet, siehe: I. B. Michajlovskaja; E. F. Kuz'minskij; Ju. N. Mazaev, *Juridičeskaja pomošč naseleniju: potrebnosti i vozmožnosti* [Juristische Hilfe für die Bevölkerung: Anforderungen und Möglichkeiten], in: *Proektnaja gruppa po pravam čeloveka* [Entwurfsgruppe für Menschenrechte], Moskva 1995; I. Michajlovskaja, *Sudebnaja reforma v Rossii: problemy transformacii justicii sovetskogo tipa* [Gerichtsreform in Rußland: Probleme der Transformation der Justiz sowjetischen Typs], *Konstitucionnoe pravo: vostočnoevropejskoe obozrenie* 1997, Nr. 2, S. 27.

⁹⁰ Siehe: V. V. Skitovič, *Pravosudie po delam, vznikajuščim iz administrativno-pravovych otnošenij* [Die Rechtsprechung in Fällen, die aus einer administrativen Rechtsbeziehung hervorgegangen sind], a.a.O. (Fn.87), S. 29.

⁹¹ Über die große Arbeitsbelastung der Richter, den Mangel an technischem Personal an den Gerichten, ihre unbefriedigende Ausstattung mit Organisationstechnik, über veraltete Methoden der Bearbeitung der Akten und Führung der Prozeßdokumente kann man in der Entscheidung Nr. 4 des Rats für Gerichtsreform beim Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. März 1997 «Ob obespečenii

Die Überlastung der Gerichte ist ein ernstzunehmendes Hemmnis für die effektive gerichtliche Reaktion auf die Verletzung der Rechte und Freiheiten der Bürger, denn gegenwärtig ist die umgehende Entscheidung der entsprechenden Klagen nicht gewährleistet. Dieses Problem überdenkend haben sich die Richter für die baldige Schaffung spezialisierter Gerichte ausgesprochen, und sie begründeten dies auch damit, daß die Trennung des russischen Gerichtssystems in Gerichte allgemeiner Jurisdiktion und Wirtschaftsgerichte offensichtlich nicht nach dem Merkmal der Gleichartigkeit der Rechtsbeziehungen durchgeführt worden sei. Neben den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion, die für Zivil- und Strafsachen zuständig sind, hält man die Errichtung von spezialisierten Verwaltungs- und Finanzgerichten für zweckmäßig, welchen man Rechtsstreitigkeiten, die aus finanzrechtlichen Beziehungen herrühren, und solche über Fragen der Besteuerung übergeben könnte⁹². Es bietet sich an, alle Rechtsstreitigkeiten zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zu zählen, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstehen, unabhängig davon, wer Partei ist – eine juristische oder eine natürliche Person. Nach Ansicht der Richter ist gegenwärtig die Anzahl solcher Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion und den Wirtschaftsgerichten im Steigen begriffen. Im Zusammenhang damit spricht man zur Zeit auch über die Notwendigkeit der Schaffung von Steuerkollegien bei den Wirtschaftsgerichten, das heißt die organisierte Spezialisierung von Richtern auf dem Gebiet der Steuergesetzgebung (gegenwärtig werden Steuerstreitigkeiten von den Gerichtskollegien entschieden, die für Rechtsstreitigkeiten zuständig sind, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstanden sind). Trotzdem erlaubt die derzeitige Masse echter Steuerstreitigkeiten nach Ansicht der Spezialisten nicht die Schaffung von gesonderten Steuerkollegien⁹³ bei Gericht, aber in jedem Fall ist es nötig, über spezialisierte Kollegien für Steuersachen als eine weniger formalisierte Formation innerhalb der Wirtschaftsgerichte zu sprechen. Nach Auskunft des Vorsitzenden des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF, *V. F. Jakovlev*, fungieren die administrativen Kollegien an den Wirtschaftsgerichten heutzutage als Steuerkollegien⁹⁴.

In der Zukunft wird mit der Entwicklung einer gesonderten öffentlich-rechtlichen Gesetzgebung ein entsprechender Anstieg der Zahl von Beschwerden (Klagen), die an das Gericht gerichtet werden, einhergehen. Zum Beispiel führte die zielstrebige Entwicklung der Gesetzgebung über den Staatsdienst in den letzten Jahren zum Entstehen eines Nebenzweiges des Verwaltungsrechts, nämlich des Dienstrechts. Entsprechend

dostupnosti pravosudija i bystroty ego osuščestvlenija» [Über die Gewährleistung des Zugangs zur Rechtsprechung und die Schnelligkeit ihrer Durchführung] lesen. Siehe: Rossijskaja justicija 1997, Nr. 6, S. 6.

⁹² Siehe: *A. Busmanov*, Sudebnoj vlasti nužny specializirovannye sudy [Die Judikative braucht spezialisierte Gerichte], Rossijskaja justicija 1994, Nr. 11, S. 1.

⁹³ Siehe: *O. V. Bojkov*, Arbitražnyj sud i nalogovye spory [Wirtschaftsgericht und Steuerstreitigkeiten], Pravo 1998, Nr. 1, S. 25–27. Heute entscheiden diese Kollegien der Wirtschaftsgerichte in großem Maße Fälle mit Beteiligung des Pensionsfonds, der Sozialversicherungs- und Beschäftigungsfonds, der medizinischen Pflichtversicherung und der Zollorgane sowie Rechtsstreitigkeiten, die mit der Umsetzung der Gesetzgebung über Kontrollkassen zusammenhängen.

⁹⁴ Siehe: *V. F. Jakovlev*, Ot reformirovanija k soveršenstvovaniju sudebno-arbitražnoj sistemy, ukrepleniju nezavisimosti sudebnoj vlasti [Von der Reformierung zur Vervollkommnung des Gerichts- und Wirtschaftsgerichtssystems und zur Stärkung der Unabhängigkeit der Judikative], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1998, Nr. 4, S. 7.

Art. 9 Punkt 2 des föderalen Gesetzes vom 5. Juli 1995 «Über die Grundlagen des Staatsdienstes der Russischen Föderation» hat der Staatsbedienstete das Recht, das Gericht in den Fällen um eine Entscheidung anzurufen, die mit dem Staatsdienst verbunden sind, einschließlich der Fragen der Durchführung von qualifizierenden Examina und Attestierungen, ihrer Ergebnisse, des Inhalts der erteilten Beurteilungen, der Aufnahme in den Staatsdienst, seines Verlaufs, der Realisierung der Rechte der Staatsbediensteten, der Versetzung auf eine andere Stelle innerhalb des Staatsdienstes, der disziplinarischen Verantwortlichkeit des Staatsbediensteten, der Nichtbeachtung des Rechts- und Sozialschutzes des Staatsbediensteten und der Entlassung aus dem Staatsdienst. Diese Schlußfolgerung wird von der Entwicklung der Zollgesetzgebung ebenso wie der des Sozial-, Bau-, Finanz- und Steuerrechts bestätigt.

Die Formierung eines Verwaltungsgerichtsverfahrens in spezialisierten Gerichten ermöglicht es, die Überlastung der Richter an den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion zu verringern und folglich optimalere Arbeitsbedingungen zu schaffen sowie die Qualität der Verhandlung der Fälle und gesetzmäßige Urteile zu gewährleisten. Nur unter diesen Bedingungen kann man eine gerichtliche Spezialisierung durchführen, die auf die Gewährleistung der Qualität des Rechtsanwendungsprozesses in den Verwaltungsgerichten gerichtet ist.

9. Die Stärkung des Kampfes gegen die Korruption im System des Staats- und Munizipaldienstes

Die Schaffung von Verwaltungsgerichten und eines spezialisierten Verwaltungsgerichtsverfahrens wird den Kampf gegen die Korruption im System des Staatsdienstes und in den Organen der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung begünstigen. Hierauf wird in dem Bericht «Rußland und die Korruption: wer wen?», der vom Rat für Außen- und Verteidigungspolitik und dem regionalen gesellschaftlichen Fonds «Informatik für die Demokratie» verfaßt wurde, hingewiesen⁹⁵. Im Rahmen der Stärkung des Gerichtssystems ist eine der Maßnahmen allgemeinen Charakters die Entwicklung der Verwaltungsjustiz – neben anderen Maßnahmen wie der Garantie einer würdigen Versorgung der Richter und des gesamten Gerichtssystems; der Vervollkommnung des Systems der Vorbereitung und Auswahl der Richter; der Stärkung der Wirtschaftsgerichte; der Gewährleistung der Zuverlässigkeit des Verfahrens und der Information ihrer Arbeit.

Nach Ansicht der Autoren dieses Berichts ist es wegen des Fehlens einer Verwaltungsjustiz heutzutage nicht möglich, die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit von den Entscheidungen über administrative Verletzungen zu befreien, was die Lösung einer Vielzahl von Aufgaben besonders auf dem Gebiet erschwert, welches mit der Korruption zusammenhängt. Weiter ziehen sie den Schluß, daß die Verwaltungsjustiz früher durch das *pressing* der Partei ersetzt wurde, welches unterschiedliche Formen haben konnte, einschließlich auch einer institutionalisierten, zum Beispiel den Komitees der Parteikontrolle. Wenn man auch grundsätzlich der Ansicht über die Notwendigkeit der Entwicklung einer Verwaltungsjustiz zustimmt, muß man trotzdem darauf hinweisen, daß man letztere nicht mit dem Verfahren in Fällen der administrativen Rechtsverletzungen identifizieren darf, wie es in dem zitierten Bericht getan wird. In der Spezialliteratur wird darauf hingewiesen, daß die Verwaltungsjustiz und die Rechtsprechung in Verwaltungssa-

⁹⁵ Siehe: Rossijskaja gazeta vom 19. Februar 1998.

chen sich je nach Art der Realisierung der Bürgerrechte auf eine Verwaltungsbeschwerde unterscheiden⁹⁶. Die Verhandlung von Rechtsverletzungen der Verwaltung ist eine Form der administrativen Jurisdiktion, eines speziellen Verfahrens in verwaltungsrechtlichen Fällen.

Als eine der Bedingungen, unter denen Korruption entsteht, wird von den Autoren des zitierten Berichts gleichberechtigt die Unterentwickeltheit und Unvollkommenheit der Gesetzgebung, die das Verfahren der Vorbereitung von normativen Rechtsakten und anderen regelnden und verfügenden Akten festlegt, genannt; durch all das wird die allgemeine Geringschätzung der Verfahrensstrenge vertieft.

Das Maß der Korruption in Rußland hat in der heutigen Zeit einen bedrohlichen Charakter angenommen, wodurch die Vernichtung der Rechtsordnung droht, die Pervertierung der Ansichten über Recht und Gesetz, die Liquidierung der Demokratie selbst und folglich aller realer gesetzlicher Möglichkeiten (einschließlich auch der gerichtlichen Kontrolle) zur Gewährleistung der Rechte und Freiheiten der Bürger. Über die Korruption wird häufig – und nicht ohne Grund – gesprochen, aber durchgreifende «Rechtsschritte» im Kampf gegen diese Erscheinung werden nicht eingeleitet (die episodisch herausgegebenen Ukase des Präsidenten der RF, in denen Maßnahmen festgelegt werden, die bereits in föderalen Gesetzen festgeschrieben sind, kann man wohl kaum als ein wichtiges Mittel im Kampf gegen die Korruption ansehen). Über den Umfang der Korruption geben folgende Daten Auskunft: 1996 wurden 3686 Strafverfahren im Zusammenhang mit Korruption im System des Staatsdienstes angestrengt. Größtenteils sind die Angeklagten in diesen Strafverfahren Mitarbeiter der Organe der Staatsverwaltung, nämlich 2625 Personen; die Zahl der Mitarbeiter in Organen der repräsentativen Gewalt, die der Korruption beschuldigt wurden, betrug 117; 857 Personen hatten eine Stellung bei den rechtsschützenden Organen inne⁹⁷. Unter denjenigen, die gegen den bekannten Ukas des Präsidenten der RF vom 4. April 1992 «Über den Kampf gegen die Korruption im System des Staatsdienstes» verstoßen haben, befinden sich: 77 Personen aus den Organen der Legislative, 469 Personen aus den Organen der Staatsverwaltung und 321 Personen aus den rechtsschützenden Organen. Die Struktur der zur Verantwortung gezogenen korrumpierten Personen, gegen die ein Eröffnungsverfahren anhängig ist, stellt sich wie folgt dar: Mitarbeiter aus den Ministerien – 41,1 %; Mitarbeiter aus den rechtsschützenden Organen – 26,5 %; Mitarbeiter aus den Kontrollorganen – 8,9 %; Mitarbeiter aus dem Kredit- und Finanzwesen – 11,7 %; Mitarbeiter des Zolldienstes – 3,2 %; Abgeordnete – 0,8 %; andere – 7,8 %⁹⁸. Wie man sieht, haben gegen den Ukas des Präsidenten über den Kampf gegen die Korruption auch solche Personen verstoßen, die sich damit eines Amtsvergehens schuldig gemacht haben und in der Mehrzahl Amtspersonen der Organe der vollziehenden Gewalt sind. Ebenfalls auf die Verstärkung des Kampfes gegen die Korruption zielt der Erlaß des Generalstaatsanwalts der RF vom 12. August 1996, Nr. 49/7, «Über Maßnahmen zur Verstärkung des Kampfes gegen die Korruption und der staatsanwaltschaftlichen Aufsicht über die Ausführung der Gesetz-

⁹⁶ Siehe: N.Ju. Chamaneva, *Zaščita prav graždan v sfere ispolnitel'noj vlasti* [Der Schutz der Bürgerrechte in der Sphäre der vollziehenden Gewalt], Moskva 1997, S. 130–132.

⁹⁷ Siehe: MVD otčityvaetsja pered graždanami Rossii [Das MVD legt vor den Bürgern Rußlands Rechenschaft ab], *Rossijskie vesti* vom 20. Februar 1997.

⁹⁸ Ebenda.

gebung über den Staats- und Munizipaldienst»⁹⁹. Im Jahre 1995 wurden 270 Fälle der ungesetzlichen Beteiligung von Steuerinspektoren an kommerziellen Tätigkeiten aufgedeckt. 1996 wurden 404 Mitarbeiter der Organe für innere Angelegenheiten wegen Bestechlichkeit zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen. Die Mehrheit der Straftaten im Zolldienst (über 40 %) werden unter gleichzeitiger Annahme eines Bestechungsgeldes begangen¹⁰⁰. Praktisch in allen diesen Fällen haben die Amtspersonen der verschiedenen Ebenen Rechte, Freiheiten und gesetzliche Interessen sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen verletzt.

Die Verwaltungsgerichte, von deren notwendiger Errichtung oben die Rede war, wären auf Klagen der Bürger gegen Organe für innere Angelegenheiten, Zollorgane, Organe des staatlichen Steuerdienstes und andere kontrollierend-beaufsichtigende Organe ausgerichtet, was nicht nur die praktische Gewährleistung der Funktion des gerichtlichen Schutzes der Rechte und Freiheiten der Bürger darstellen würde, sondern auch eine psychologisch-vorbeugende (präventive) Funktion hätte. Eine reale Hilfe von Seiten des Verwaltungsgerichts würde den Wunsch der Bürger, sich an ebendieses mit einer Klage auf Wiederherstellung verletzter Rechte und Freiheiten zu wenden, um ein Vielfaches stärken. Letztendlich würde dies eine Verringerung der Fälle der Forderung von Bestechungsgeldern seitens der Staats- und Munizipalbediensteten für die Ausführung von Handlungen, welche sie entsprechend den russischen Gesetzen, ihren Dienstverpflichtungen und -Instruktionen auszuführen verpflichtet sind, bewirken können. Verwaltungsgerichte werden in bestimmtem Maße eine Rolle als bremsender Faktor auf dem Weg der Beseitigung von Korruption spielen, ebenso wie die Entscheidung der Gerichte über die Beschwerden der Bürger und anderer Rechtssubjekte über ungesetzliche Handlungen von Organen der öffentlichen Gewalt und von Amtspersonen es erlaubt, potentielle Quellen der Korruption aufzudecken.

Wie schon gesagt, der Kampf gegen die Korruption ist sinnlos ohne die Reformierung des Staats- und Munizipaldienstes. Ohne hier im Detail die Unzulänglichkeiten der gegenwärtigen Gesetzgebung über den Staats- und Munizipaldienst darzulegen¹⁰¹, ist anzumerken, daß ihre Mängel die Hauptursache für die Verbreitung von korrupten Beziehungen in den Staats- und Munizipalorganen ist. Darauf machen auch die Autoren des schon erwähnten Berichts «Rußland und die Korruption: wer wen?» aufmerksam; ihrer Meinung nach muß jedes beliebige Antikorruptionsprogramm in Rußland mit einer tiefgehenden Reformierung des Systems des Staatsdienstes verbunden sein. Als wichtigste Ziele einer Reform des Staatsdienstes werden genannt: eine wesentliche Erhöhung der Bezüge der Staatsbediensteten; eine Umstrukturierung der Mechanismen der Ableistung des Dienstes unter Berücksichtigung der Abgrenzung des juristischen Status von Berufsbeamten und «politischen Beamten»; die Verabschiedung eines ethischen Kodex für Staatsbedienstete; die Stärkung der Rolle der Gesetze in den Handlungen der Staatsbediensteten (hier werden solche Maßnahmen genannt wie: Begrenzung des Bereichs der persönlichen Ermessenshandlungen; Schaffung einer festen Ordnung des Zusammenwirkens von Amtspersonen und Bürgern, in der den Bürgern immer und vollständig bekannt ist, welche Rechte sie haben und welche Verpflichtun-

⁹⁹ Siehe: Комментарий к ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» [Kommentar zum föderalen Gesetz «Über die Staatsanwaltschaft der Russischen Föderation»] (Fn. 84), S. 468–470.

¹⁰⁰ Siehe: *Rossijskaja gazeta* vom 19. Februar 1998.

¹⁰¹ Siehe *Ju. N. Starilov, Služebnoe pravo. Učebnik* [Dienstrecht. Lehrbuch], Moskva, 1996.

gen die Beamten treffen; Verschärfung der Kontrolle über die Staatsbediensteten und ihre Haftung für die Verweigerung eines vom Gesetz vorgeschriebenen Verhaltens); die Anhebung des Prestiges des Staatsdienstes.

Die Mängel und Widersprüche der Gesetzgebung über den Staats- und Munizipaldienst werden von anderen Faktoren verstärkt, welche Einfluß auf die Beziehung der vollziehenden Gewalt, der Amtspersonen und der Bürger untereinander haben. Die Bürger sind in der Regel schlecht über ihre Ansprüche auf Dienstleistungen von selten der Verwaltung informiert, ebenso über die Verpflichtungen der Beamten einschließlich der Verpflichtung, dem Bürger die notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Beamte halten zum Teil vorsätzlich eine wichtige Information zurück; kompliziert über die Maßen sind die bürokratischen Verfahren des Erlasses von Verwaltungsakten und der Befriedigung gesetzlicher Interessen der Bürger; ein ernster Faktor für die Verbreitung von korrupten Beziehungen im Bereich des Staatsdienstes ist auch die willkürliche Anwendung von Maßnahmen des Verwaltungszwangs durch die Beamten, die damit den Bürger provozieren, Bestechungsgelder zu zahlen.

10. *Die Ausarbeitung und Verabschiedung des Verwaltungsprozeßkodex der RF und des föderalen Verfassungsgesetzes « Über die Verwaltungsgerichte »*

Die Herausbildung eines Verwaltungsgerichtsverfahrens erfordert logischerweise die Schaffung eines adäquaten Prozeßinstrumentariums, namentlich des Verwaltungsprozeßkodex der Russischen Föderation. Den heute geltenden Zivilprozeßkodex der RSFSR muß man von verwaltungsverfahrensrechtlichen Normen «befrei», indem man anerkennt, daß diese Normen ihre eigene Spezifik haben.

Sogar der Gesetzgeber (einschließlich des Präsidenten der Russischen Föderation) bekräftigt heute die Notwendigkeit einer baldigen Verabschiedung des Verwaltungsprozeßkodex der RF. Im Juni 1996 hat der Präsident der RF den Ukas «Über Maßnahmen zur Stärkung der Disziplin im System des Staatsdienstes» unterschrieben, in dessen Schlußbestimmung er die Regierung der RF beauftragte, die Ausarbeitung des Entwurfs des Verwaltungs- und Verwaltungsprozeßkodexes der RF im Jahre 1996 fertigzustellen. Danach wurde genau das gleiche im Ukas des Präsidenten der RF vom 3. April 1997 «Über vorrangige Maßnahmen zur Realisierung des Schreibens des Präsidenten der Russischen Föderation an die Föderale Versammlung mit dem Titel «Ordnung in der Staatsgewalt – Ordnung im Land»» wiederholt. Man darf die Frage stellen: In welchem Zusammenhang wird die Notwendigkeit der Verabschiedung dieser Kodizes erwähnt, welche prinzipiell unterschiedliche gesellschaftliche Beziehungen regeln? Wenn vom Kodex über administrative Rechtsverletzungen die Rede ist, so sind damit Probleme der administrativen Rechtsverletzungen, der Haftung der Verwaltung und des Verfahrens in Fällen der Rechtsverletzung durch die Verwaltung gemeint. Und wenn das Problem der Verabschiedung des Verwaltungsprozeßkodex diskutiert wird, so versteht man darunter die Verwaltungsjustiz und ihre prozessuale juristische Ausgestaltung. Es ist anzumerken, daß dieser in der heutigen Zeit sehr verbreitete Fehler sich in Verwaltungsakten der unterschiedlichsten Ebenen ebenso findet wie in der juristischen Spezialliteratur¹⁰².

¹⁰² Zum Beispiel verweist Ju. A. Tichomirov, der von der Notwendigkeit der Verabschiedung des föderalen Gesetzes «Über die administrative Justiz in der Russischen Föderation» spricht, auf das seiner Ansicht nach analoge System solcher Gesetze wie des föderalen Gesetzes «Über die Wirtschaftsgerichte der Russischen Föderation» und des Wirtschaftsprozeßkodex, und er meint, daß es künftig auf der

Der moderne Verwaltungsprozeß (verstanden als Rechtsform der gerichtlichen Verhandlung von Verwaltungsstreitigkeiten, durch die der Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger gewährleistet wird) unterscheidet sich nach seinem Inhalt, der Rechtsnatur und Bestimmung, den Zielen, Aufgaben und Prinzipien vom Zivilprozeß, nach dessen Normen heutzutage die Fälle verhandelt werden, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstanden sind. Trotzdem gibt es zwischen beiden auch eine bestimmte Ähnlichkeit, die darin begründet liegt, daß beide eine Art des gerichtlich-rechtlichen Prozesses darstellen. Hauptaufgaben des Verwaltungsprozesses als prozessualer Form der Verhandlung von Rechtsstreitigkeiten zwischen Bürgern und der öffentlichen Gewalt zum Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte der Bürger ist die Wiederherstellung der von der öffentlichen Gewalt und ihren Amtspersonen verletzten Rechte und Freiheiten der Bürger, die Gewährleistung der Rechtsordnung und des festgelegten Regimes der öffentlichen Verwaltung und der Kampf gegen die Willkür der Amtspersonen der Organe der staatlichen und munizipalen Gewalt; die Hauptaufgabe des Zivilprozesses ist dagegen die Wiederherstellung der gesetzlichen Ordnung einer Beziehung im Bereich des Privatlebens. Nach Ansicht von *V. A. Rjazanovskij* besitzen die Bürger des modernen

Staates nicht nur subjektive bürgerliche Rechte, sondern auch subjektive öffentliche Rechte¹⁰³. «Das Recht auf öffentliche Klage und das materielle öffentliche Recht stellen selbständige Erscheinungen des gesellschaftlichen Lebens dar, und obwohl in gewissem Maße zwischen ihnen Verbindungen bestehen, ist auch der Verwaltungsprozeß ein selbständiges Institut. Der Verwaltungsprozeß hat auch vom materiellen öffentlichen Recht unabhängige Aufgaben»¹⁰⁴.

Seit April 1993 gilt im Zivilprozeßkodex der RSFSR ein spezielles Kapitel 24-1 mit der Überschrift «Beschwerden gegen Handlungen der Staatsorgane, gesellschaftlichen Organisationen und Amtspersonen, die die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen». Die prozessualen Normen dieses Kapitels unterscheiden sich in vielem von anderen Normen des Zivilprozeßrechts und stellen ihrem Wesen nach Normen des Verwaltungsprozeßrechts dar¹⁰⁵. Daraus folgt, daß die entsprechenden Normen des öffentlichen Rechts (Verwaltungsrechts) durch einen selbständigen Verwaltungsprozeß gewährleistet werden müssen.

Grundlage des genannten Gesetzes («Über die administrative Justiz in der Russischen Föderation») und des Wirtschaftsprozeßkodex möglich sein wird, den Entwurf von Grundlagen oder eines Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorzubereiten. Es ist anzunehmen, daß in diesen Gesetzgebungsakten ihrer Art nach unterschiedliche gesellschaftliche Beziehungen einer rechtlichen Regelung bedürfen. *Ju. A. Tichomirov* schlägt vor, in das künftige Gesetz «Über die administrative Justiz der Russischen Föderation» folgende Regelungen aufzunehmen: 1. Aufgaben, Errichtung und Zusammensetzung der Verwaltungsgerichte; 2. Zuständigkeit (im besonderen die Entscheidung über Beschwerden von Bürgern und juristischen Personen gegen eine Entscheidung, Handlung oder Unterlassung der Verwaltungsorgane, Rechtsstreitigkeiten über die Kompetenzen der Verwaltungsorgane, Rechtsstreitigkeiten über administrative Verstöße von Staatsbediensteten). Siehe: *Ju. A. Tichomirov*, Kurs administrativnogo prava i processa [Kurs des Verwaltungsrechts und -prozesses], Moskva 1998, S. 791.

¹⁰³ Siehe: *V. A. Rjazanovskij*, *Edinstvo processa* [Die Einheit des Prozesses], Moskva 1996, S. 26.

¹⁰⁴ A.a.O., S. 28.

¹⁰⁵ In der Literatur hat man hierauf schon lange seine Aufmerksamkeit gerichtet. Davon ist auch die Rede in den neuesten Veröffentlichungen zum Thema der Verwaltungsjustiz. Siehe zum Beispiel: *M. S. Studenikina*, *Administrativnaja justicija nuždaetsja v četkom pravovom regulirovanii* [Der Verwaltungsjustiz fehlt eine klare rechtliche Regelung], *Žurnal rossijskogo prava* 1997, Nr. 6, S. 19.

Die Position des Gerichts im Verwaltungsprozeß muß eine aktivere sein, weil die Recherche von Verwaltungsakten und Verwaltungsentscheidungen und die Aufklärung von Umständen der von den Verwaltungsorganen und staatlichen Amtspersonen durchgeführten Handlungen, die die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen, nur dann Ergebnisse bringen wird, wenn sie vom Gericht durchgeführt wird – als einem unabhängigen staatlichen Organ, das dazu die Befugnis hat. Der Bürger ist nicht verpflichtet, die Unrechtmäßigkeit der Handlungen und Entscheidungen der Verwaltungsorgane zu beweisen; damit wird sich das Verwaltungsgericht beschäftigen. Den Bürgern fehlt es naturgemäß an den Möglichkeiten, die eine oder andere Entscheidung (Handlung) auf gleicher Ebene mit den Verwaltungsorganen zu diskutieren. Das Verwaltungsgericht würde ein Helfer des Bürgers im Streit mit der «mächtigeren» Seite des Verwaltungsprozesses sein. Dies wird durch die bereits vorhandene Gerichtspraxis der Entscheidung von Beschwerden über Handlungen der Verwaltungsorgane und Amtspersonen bestätigt. Die Schaffung von Verwaltungsgerichten wird offensichtlich darauf gerichtet sein, die Aufmerksamkeit der Subjekte der vollziehenden Gewalt, der Verwaltungsorgane, der Amtspersonen, der Staats- und Munizipalbediensteten gegenüber den Rechten und Freiheiten der Bürger und anderer Rechtssubjekte ebenso wie gegenüber den öffentlich-rechtlichen Normen, die vom Verwaltungsprozeß aufgestellt werden, zu schärfen. Eine spezialisierte Gerichtsbarkeit gewährleistet die Anerkennung und Einhaltung der Rechte und Freiheiten der Bürger und erhöht die Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalt für ihre Handlungen und Entscheidungen.

11. Das Fehlen von vermögensrechtlichen Beziehungen in Verwaltungsrechtsfällen

Man muß der Meinung von V. V. Skitovic zustimmen, der sagt, daß Verwaltungsrechtsbeziehungen keinen irgendwie gearteten Vermögensinhalt haben und auch grundsätzlich nicht haben können. Darum darf der Anspruch der Privatperson gegen eine Amtsperson, das heißt ein Rechtsstreit über administrative Rechte und Pflichten (subjektive öffentliche Rechte), nicht in den traditionellen Formen des zivilrechtlichen Klageverfahrens entschieden werden, welches auf den Schutz der Rechte der Teilnehmer des von der Zivilgesetzgebung geregelten Vermögens-, Waren- und Geldverkehrs ausgelegt ist¹⁰⁶.

Es ist festzustellen, daß das Verwaltungsgerichtsverfahren, nach unserer Ansicht, ebenso auf einem durch Klageerhebung geprägten Gerichtsverfahren gründen muß. In der neueren Literatur werden keine Argumente gegen die Schaffung eines streitigen Verfahrens der Verhandlung der Anträge (Beschwerden, Forderungen) mit verwaltungsrechtlichem Charakter vorgebracht. Gleichzeitig wird diese Streitige Verhandlung, neben den für jede Art des Gerichtsprozesses charakteristischen Merkmalen, eine Vielzahl von Besonderheiten beinhalten. Die Verhandlung des Gerichts über die Frage der Gesetzmäßigkeit verschiedener Verwaltungsentscheidungen erfordert eine entsprechende verwaltungsprozeßrechtliche Regelung. Dafür ist es zweckmäßig, im System der russischen Gerichtsbarkeit Verwaltungsgerichte zu schaffen, welche eine vom Gesetzgeber festgelegte spezielle Zuständigkeit haben würden. Von diesen Gerichten werden im Rahmen des streitigen Gerichtsverfahrens Streitigkeiten über das Recht entschieden – in diesem Fall über das Verwaltungsrecht. Ein solcher Rechtsstreit entsteht zwischen

¹⁰⁶ Siehe: V. V. Skitovič, *Pravosudie po delam, vznikajuscim iz administrativno-pravovych otnošenij: istoričeskij opyt i perspektivy* [Rechtsprechung in Fällen, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen herrühren. Historische Erfahrung und Perspektiven], Gosudarstvo i pravo 1995, Nr. 8, S. 28–29.

Subjekten in verwaltenden (verwaltungsrechtlichen) Beziehungen und im Bereich des Funktionierens der öffentlichen Gewalt, deren Teilnehmer aneinander von Anfang an in einer nichtgleichberechtigten Beziehung (das heißt einer Subordinationsbeziehung, einer untergeordneten Beziehung) stehen. Es scheint, daß dieser Umstand die Gewährleistung der Verhandlung von Verwaltungsklagen durch ein unabhängiges Gerichtorgan im Rahmen eines speziellen Zweigs der russischen Gerichtsbarkeit (nämlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit) in noch stärkerem Maße ermöglichen muß. Vor Gericht bekommen die Beteiligten den gleichen Rechtsstatus als Parteien eines spezifisch juristischen Prozesses mit Rechten, Pflichten, prozessualen Möglichkeiten, Beweisführung und Beweisen, das heißt sie erhalten eine gleichrangige Rechtssubjektivität.

Hier kann man auch die Erfahrung der europäischen Staaten nutzen, in denen das System der Verwaltungsgerichte schon längere Zeit effektiv funktioniert. Die westeuropäische Praxis der Entscheidung von Verwaltungsrechtsstreitigkeiten durch spezielle Justizorgane stützt sich auf eine systematisierte Verwaltungsgesetzgebung, welche das Verfahren des Erlasses von Verwaltungsakten detailliert regelt, desgleichen ihre Durchführung, das Verfahren der Beschwerde vor der höheren Instanz, die Rechte der Beteiligten auf ein Verwaltungsverfahren, den Status der Berufsbeamten, ihre funktionellen Verpflichtungen, die Haftung für das nicht ordnungsgemäße Ausführen letzterer und andere Fragen der verwaltenden Tätigkeit. Das Niveau der rechtlichen Regelung und Systematisierung der russischen Verwaltungsgesetzgebung auf diesem Gebiet ist leider nicht sehr hoch. Die erste russische Erfahrung der gerichtlichen Verhandlung über Beschwerden der Bürger gegen Handlungen und Entscheidungen der Organe der Staatsverwaltung und ihrer Amtspersonen (beginnend im Jahre 1987) zeigt, daß die Zahl solcher Fälle unbedeutend war. All dies spricht dafür, daß bis zum heutigen Tage eine Tradition des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes öffentlicher Interessen (Rechte und Freiheiten) von Privatpersonen und Organisationen im Bereich der Durchführung des Verwaltungsverfahrens, des Erlasses und der Durchführung von Normen des Verwaltungsrechts in Rußland fehlt. Dieser Faktor hat ebenfalls einen negativen Einfluß auf den gesamten Gang der gesetzgebenden Tätigkeit der Schaffung eines russischen Modells des gerichtlichen Schutzes von Rechten und Freiheiten im Bereich des Funktionierens der öffentlichen Gewalt.

12. Die Entwicklung der Verwaltungsjustiz im System des Wirtschaftsgerichtsverfahrens

In den vom Gesetz vorgesehenen Fällen können bürgerliche Rechte im Verwaltungsverfahren geltend gemacht werden, das heißt mittels Beschwerde (Antrag) einer Person beim Verwaltungsorgan. Gegen die von diesem Organ getroffene Entscheidung kann Beschwerde bei Gericht eingelegt werden. Art. 12 des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation bestimmt, daß der Schutz bürgerlicher Rechte sowohl vom Gericht als auch vom Wirtschaftsgericht durch Unwirksamklärung nichtnormativer Akte eines Organs der Staatsverwaltung oder Organs der örtlichen Selbstverwaltung gewährt werden kann, wenn dieser nicht mit der entsprechenden Gesetzgebung übereinstimmt. Daraus folgt, daß das Gericht oder Wirtschaftsgericht einen Fall betreffend die Unwirksamklärung eines beliebigen von einem staatlichen Organ oder Organ der örtlichen Selbstverwaltung herausgegebenen nichtnormativen Aktes entscheiden kann.

Die Verhandlung von Fällen, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen auf Antrag der interessierten Personen aufgekommen sind, wird vor dem Wirtschaftsge-

richt schon seit einigen Jahren in der streitigen Art durchgeführt, zum Beispiel finanzrechtliche Streitigkeiten; Rechtsstreitigkeiten über die Unwirksamklärung nichtnormativer Akte von staatlichen Organen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung; Rechtsstreitigkeiten über die Beschwerde gegen die Ablehnung der staatlichen Registrierung oder der Nichtvornahme der staatlichen Registrierung innerhalb der dafür vorgesehenen Frist. Die Wirtschaftsgerichte entscheiden sowohl ökonomische als auch andere Rechtsstreitigkeiten, die in ihre Zuständigkeit fallen (Art. 4 des föderalen Gesetzes «Über die Wirtschaftsgerichte der Russischen Föderation» vom 28. April 1995). Entsprechend den Normen des Wirtschaftsprozeßkodexes der Russischen Föderation aus dem Jahre 1995 entscheiden die Wirtschaftsgerichte auch über Rechtsstreitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstanden sind. Art. 22 des Wirtschaftsprozeßkodex der Russischen Föderation eröffnet die Möglichkeit der Beschwerde vor den Wirtschaftsgerichten gegen nichtnormative Akte, die von staatlichen Organen, Organen der örtlichen Selbstverwaltung und anderen Organen erlassen worden sind, wenn diese nicht mit den Gesetzen und anderen Normativakten übereinstimmen und die bürgerlichen Rechte natürlicher oder juristischer Personen einschränken oder verletzen¹⁰⁷.

Die Spezifik der Rechtsstreitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen herrühren, sind dergestalt, daß der Gesetzgeber von Anfang an die Ungleichheit der Parteien geschaffen hat, das heißt eine Partei einer verwaltungsrechtlichen Beziehung erfüllt die ihr obliegenden kontrollierenden Funktionen; die Rechtsbeziehung ist durch Hoheitsgewalt, Weisungsbefugnis und die Möglichkeit einer der Parteien, verwaltende Funktionen und Kompetenz gegenüber der anderen Partei wahrzunehmen, charakterisiert.

Rechtsstreitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstehen und der Zuständigkeit des Wirtschaftsgerichts zugewiesen sind, sind folgende:

über die Beschwerde gegen die Ablehnung der staatlichen Registrierung einer Organisation oder eines Bürgers oder die Nichtvornahme einer solchen staatlichen Registrierung innerhalb der dafür vorgesehenen Frist und in anderen Fällen, wenn diese Registrierung von der Gesetzgebung vorgeschrieben ist;

über die Einforderung von Geldstrafen von Organisationen und Bürgern durch staatliche Organe, Organe der örtlichen Selbstverwaltung und andere Organe, die Kontrollfunktionen ausüben (soweit eine ausdrückliche Bestimmung des Gesetzes über die Möglichkeit der Vollstreckung im Abbuchungsverfahren (im akzeptlosen Verfahren) fehlt);

über die Rückzahlung von Geldern aus dem Haushalt, die durch Organisationen im Abbuchungsverfahren (akzeptlosen Verfahren) abgebucht wurden, wenn diese Organisationen Kontrollfunktionen ausüben und dabei Anforderungen des Gesetzes oder eines anderen normativen Rechtsaktes verletzt wurden;

über die Unvollziehbarkeit eines Vollstreckungstitels oder einer anderen Urkunde, mit denen die Vollstreckung im Abbuchungsverfahren (im akzeptlosen Verfahren) in den Fällen durchgeführt wird, wenn durch die fragliche Urkunde Gelder gepfändet

¹⁰⁷ Siehe: R. N. Ljubimova, Nekotorye voprosy sudebnoj praktiki po rassmotreniju sporov, vznikajuščich iz administrativnych pravootnošenij [Einige Fragen der gerichtlichen Praxis in den Entscheidungen von Rechtsstreitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstanden sind], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1997, Nr. 7, S. 120–128; Nr. 8, S. 68–74.

werden, die einem staatlichen oder munizipalen Organ, das Kontrollfunktionen ausübt, zugeschlagen wurden.

Diese in Art. 22 des Wirtschaftsprozeßkodex der RF festgelegte Liste von administrativen Streitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstammen, ist nicht abschließend. Die Praxis der Wirtschaftsgerichte beweist, daß die Gerichte auch andere Rechtsstreitigkeiten entscheiden (das heißt solche, die nicht in Art. 22 Wirtschaftsprozeßkodex der RF aufgelistet sind): zum Beispiel Klagen der Steuerorgane auf Pfändung von Steuerschulden in der Hauptverwaltung der Zentralbank der Russischen Föderation, weil diese als Steuerzahler die Erfüllung der Geldforderung der Steuerinspektion abgelehnt hat, welche ins Inkasso gestellt worden waren mit dem Ziel der Einziehung durch Abbuchung der Schulden¹⁰⁸. Die Wirtschaftsgerichte orientieren sich an der strikten Einhaltung der Zuständigkeit der Gerichte für solche Rechtsstreitigkeiten, die in Art. 22 des Wirtschaftsprozeßkodex der RF genannt sind. So wird zum Beispiel in dem Informationsschreiben vom 2. Juli 1997 «Über die Unzuständigkeit des Wirtschaftsgerichts für Klagen der Antimonopolorgane auf Unwirksamerklärung normativer Akte» darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftsgerichte verpflichtet sind, solche in der erforderlichen Form eingereichten Klageanträge der Antimonopolorgane zur Entscheidung anzunehmen, die den Kategorien von Fällen entsprechen, für welche die Wirtschaftsgerichte entsprechend dem Wirtschaftsprozeßkodex der RF zuständig sind. Die Zuständigkeit der Wirtschaftsgerichte für Rechtsstreitigkeiten mit dem Ziel der Unwirksamerklärung normativer Akte aufgrund von Klagen der Antimonopolorgane ist also weder von einem materiellen, noch von einem prozessualen Gesetz festgelegt, und daraus folgt, daß das Recht der Antimonopolorgane auf gerichtlichen Schutz der öffentlichen Interessen durch Erhebung dieser Klagen vor den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion durch sie wahrgenommen werden kann¹⁰⁹. Die grundlegende Regelung ist die in Art. 13 des Zivilgesetzbuches der RF niedergelegte Möglichkeit der Unwirksamerklärung von Normativakten der staatlichen Organe oder Organe der örtlichen Selbstverwaltung durch das Gericht in den Fällen, in denen dies ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen ist.

Die Hauptkriterien, nach denen die Zuständigkeit zwischen den Gerichten allgemeiner Jurisdiktion und den Wirtschaftsgerichten abzugrenzen ist, sind: a) der ökonomische Charakter des Verwaltungsrechtsstreits (das heißt Streitigkeiten, die mit wirtschaftlichen Beziehungen verbunden sind, oder Beziehungen aus unternehmerischer Tätigkeit); b) subjektive Zusammensetzung der streitbeteiligten Personen (das heißt der natürlichen oder juristischen Personen)¹¹⁰. Vor dem Wirtschaftsgericht können nur nichtnormative Akte eines staatlichen Organs oder Organs der örtlichen Selbstverwaltung angefochten werden, das heißt ein Akt, der a) keine allgemeinen oder allgemeinverbindlichen Verhaltensregelungen (Rechtsnormen) für einen unbegrenzten Personen-

¹⁰⁸ Siehe: R. N. Ljubimova, a.a. O. (Fn. 107), S. 122.

¹⁰⁹ Siehe: Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1997, Nr. 8, S. 65–66.

¹¹⁰ Der gemeinsame Beschluß der Plenen des Obersten Gerichts der RF und des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF vom 18. August 1992 «Über einige Fragen der Zuständigkeit der Gerichte und Wirtschaftsgerichte» legt fest, daß in Fällen, wenn der Gesetzgebungsakt die Zuständigkeit alternativ festlegt (Gericht oder Wirtschaftsgericht) oder wenn es einen Verweis auf die Entscheidung der Forderung im gerichtlichen Verfahren gibt, nach der subjektiven Zusammensetzung der Beteiligten und dem Charakter der Rechtsbeziehung zu urteilen ist (Siehe: Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1992, Nr. 1, S. 84–87).

kreis enthält; b) individuell ist, an einen oder mehrere Personen adressiert; c) für diese Personen bürgerliche Rechte und Pflichten begründet. Die reale Gerichtspraxis¹¹¹ geht davon aus, daß für die Unwirksamerklärung eines Akts von staatlichen Organen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung zwei Bedingungen vorliegen müssen: a) der erlassene Akt verletzt Rechtsnormen, das heißt er entspricht nicht dem Gesetz oder einem anderen normativen Rechtsakt; b) er verletzt bürgerliche Rechte oder vom Gesetz geschützte Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, die sich mit einem entsprechenden Antrag an das Gericht gewandt hat¹¹².

Rechtsstreitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen hervorgehen und von Wirtschaftsgerichten verhandelt werden, haben folgende charakteristische Merkmale:

1) Die Verhandlung solcher Rechtsstreitigkeiten wird nach den Regeln des Zivilgerichtsverfahrens durchgeführt, das heißt die Wirtschaftsprozeßgesetzgebung stellt keine besonderen Regeln für die Verhandlung dieser spezifischen Fälle auf, die zwischen Rechtssubjekten entstehen, von denen eine eine hoheitlich-verfügende und kontrollierende Verwaltungsfunktion ausübt und den Staatsorganen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung angehört.

2) Verwaltungsrechtliche Fälle werden vor dem Gericht der ersten Instanz von einem Kollegium verhandelt.

3) Die gerichtlichen Entscheidungen in Fällen der Unwirksamerklärung von Akten eines staatlichen Organs oder Organs der örtlichen Selbstverwaltung werden unverzüglich ausgeführt; die maßgebliche Urkunde für die Vollstreckung ist nicht der Vollstreckungstitel (wie üblich), sondern die Entscheidung des Gerichts selbst¹¹³.

4) Die Beweislast für die Gesetzlichkeit und Begründetheit des von den staatlichen Organen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung erlassenen Verwaltungsakts obliegt dem Beklagten, das heißt den Organen, die den Verwaltungsakt erlassen haben.

5) Das Wirtschaftsgericht, das die Verwaltungssache verhandelt, entscheidet als staatliches Organ der Gerichtsbarkeit über die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit des fraglichen Verwaltungsaktes, das heißt dieser Akt begründet vom Moment seiner Herausgabe (seines Erlasses) an keinerlei bürgerliche Rechte oder Pflichten, und die Rechtsanwendungspraxis darf keinerlei künftige Handlungen oder Entscheidungen auf ihn gründen. Somit hebt das Wirtschaftsgericht selbst den unwirksamen Verwaltungsakt nicht auf; das kann nur das staatliche Organ oder das Organ der örtlichen Selbstverwaltung, welches diesen Verwaltungsakt erlassen hat.

6) Durch die Nichtnutzung des Verwaltungsverfahrens der Beschwerde seitens des Klägers, das heißt zunächst der Einlegung einer Beschwerde vor dem ranghöheren Verwaltungsorgan, verliert er nicht sein Recht auf Anrufung des Wirtschaftsgerichts mittels Einreichung einer Klageschrift (ausgenommen das Verwaltungsverfahren der Beschwerde gegen Entscheidungen der Zollorgane).

¹¹¹ Siehe Punkt 6 des Beschlusses der Plenen des Obersten Gerichts der RF und des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF vom 1. Juli 1996, Nr. 6/8, «Über einige Fragen, die mit der Anwendung des Ersten Teils des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation zusammenhängen».

¹¹² Siehe: V. V. Vitrijanskij, Graždanskij kodeks i sud [Zivilgesetzbuch und Gericht], Vestnik Vysšego Arbitražnogo Suda Rossijskoj Federacii 1997, Nr. 7, S. 131.

¹¹³ R. N. Ljubimova, Nekotorye voprosy sudebnoj praktiki po rassmotreniju sporov, vznikajuščich iz administrativnych pravootnošenij [Einige Fragen der gerichtlichen Praxis der Verhandlung von Streitigkeiten, die aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstammen] (Fn. 107), S. 127.

7) In einzelnen, vom Gesetz festgelegten Fällen ist es möglich, die Frist der Klageverjährung zu verkürzen (das heißt weniger als drei Jahre), wenn die Unwirksamklärung eines nichtnormativen Aktes staatlicher oder kommunaler Organe beantragt wird.

Falls durch ungesetzliche Entscheidungen von Organen der öffentlichen Gewalt (von staatlichen Organen oder Organen der örtlichen Selbstverwaltung) einem Bürger oder einer juristischen Person Schäden entstanden sind, wird ihr Ersatz von der Russischen Föderation, ihren Subjekten oder kommunalen Gebilden, welche in Gestalt des entsprechenden Finanz- oder eines anderen bevollmächtigten Organs Beklagte sein können, durchgeführt. Punkt 12 des Beschlusses des Plenums des Obersten Gerichts der RF und des Plenums des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF vom 1. Juli 1996 Nr. 6/8 «Über einige Fragen, die mit der Anwendung des Ersten Teils des Zivilgesetzbuches der Russischen Föderation zusammenhängen» stellt fest, daß es «in Fällen der Forderung eines Bürgers oder einer juristischen Person auf Ersatz von Schäden, die durch ungesetzliche Handlungen (Unterlassungen) von staatlichen Organen, Organen der örtlichen Selbstverwaltung oder Amtspersonen dieser Organe verursacht werden, notwendig ist zu beachten, daß Beklagte in solchen Fällen die Russische Föderation, das entsprechende Subjekt der Russischen Föderation oder das kommunale Gebilde in Gestalt des entsprechenden Finanzorgans oder sonstigen bevollmächtigten Organs sein muß»¹¹⁴. Die Beschlagnahme von Geldern zur Befriedigung der Klage geschieht auf Rechnung der Mittel des entsprechenden Budgets, falls keine Geldmittel vorhanden sind – zu Lasten anderen Vermögens, das zu dem entsprechenden Fiskus gehört. Einige Gesetze legen die Haftung auch für Schäden fest, die durch den Erlaß eines ungesetzlichen Aktes entstanden sind (zum Beispiel der Zollkodex der RF).

Aus prozessualer Sicht ist der Ersatz des dem Kläger entstandenen Schadens verknüpft mit einer Reihe komplizierter und widersprüchlicher Rechtsnormen aus verschiedenen Gesetzen. Das Gesetz der RF «Über die Beschwerde einlegung vor Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen, welche die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzen» legt fest, daß materielle und ideelle Schäden, die dem Bürger durch ungesetzliche Handlungen (Entscheidungen) ebenso wie durch falsche Auskunftserteilung entstanden sind, in der vom Zivilgesetzbuch der RF geregelten Weise ersetzt werden. Es bleibt aber unklar, ob man zuerst eine Beschwerde einlegen und über diese in der Weise verhandelt werden muß, wie sie in Kapitel 24-1 des Zivilprozeßkodex vorgesehen ist, und man sich erst danach in dem üblichen Verfahren, das heißt mit einem getrennten Klageverfahren (mit einem getrennten Klageantrag), mit der Forderung auf materiellen und ideellen Ersatz des Schadens beschäftigen muß.

Punkt 8 der Entscheidung des Plenums des Obersten Gerichts der RF und des Plenums des Obersten Wirtschaftsgerichts der RF vom 1. Juli 1996, Nr. 6/8, bestimmt, daß die Anträge von Bürgern und juristischen Personen auf Unwirksamklärung von Akten, die von Verwaltungsorganen einer juristischen Person erlassen wurden, nicht mit dem Gesetz und anderen normativen Akten übereinstimmen und die Rechte und gesetzlich geschützten Interessen der Bürger und juristischen Personen verletzen, der Verhandlung durch die Gerichte wie die Rechtsstreitigkeiten in Klageverfahren obliegen, weil diese Streitigkeiten bürgerlich-rechtlichen Beziehungen entstammen.

Aus dem Russischen übersetzt von *Dietrich Frenzke* und *Karin Holloch*

¹¹⁴ Siehe: Bjuulleten' Verchovnogo Suda RF 1996, Nr. 9.