

## 1. DAS AKTUELLE RUSSISCHE VERWALTUNGSRECHT: PROBLEME DER REFORM UND DER ERRICHTUNG EINES NEUEN SYSTEMS<sup>1</sup>

Inhalt

Einführung

1. Die Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts in Rußland.
2. Traditionelle Herangehensweisen an die Bestimmung des Gegenstandes des Verwaltungsrechts.
3. Das Wesen des Verwaltungsrechts.
4. Die wichtigsten Leitsätze in der Diskussion über eine Reform des Verwaltungsrechts.
5. Das neue System des Verwaltungsrechts.

### Einführung

Das aktuelle Verwaltungsrecht als Rechtszweig und als entsprechender Bereich der russischen Gesetzgebung befindet sich auf dem Weg einer stürmischen Entwicklung, der Präzisierung seines rechtlichen Regelungsgegenstandes und der Reform praktisch aller seiner Institute und seines gesamten Systems. Die Verwaltungsrechtswissenschaft versucht, die laufenden Änderungen zusammenzufassen, neue Grundsätze zu formulieren und die Richtung für die Reformbemühungen vorzugeben und vorzuschlagen. Es ist dabei interessant zu beobachten, daß sich die Gelehrten heutzutage mit den folgenden Kernfragen des Verwaltungsrechts beschäftigen: 1. Gegenstand des Verwaltungsrechts und Aufbau seines Systems; 2. die «Familie» der Verwaltungs- (Administrativ-) wissenschaften; 3. die Organisation und die Arbeitsweise der Exekutive als Teil der Staatsgewalt: die Strukturprobleme der Organisation des Systems der Exekutive; die neuen Ziele, Aufgaben und Funktionen der öffentlichen Administration; die Umgestaltung des Systems, der Struktur und der Methoden der Tätigkeit der ausführenden Gewalt; die Festlegung (oder Abgrenzung) der Kompetenzen ihrer Organe; 4. der Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger durch die Exekutivorgane; gerichtliche Kontrolle der Exekutive (Verfassungsgerichtsbarkeit – *administrativnaja justicija*); 5. die gesetzgeberische Regulierung des Staatsdienstes und des Dienstes in den kommunalen Ämtern; 6. Formen und Methoden des Verwaltungshandelns (Rechtsakte der Verwaltung und öffentlich-rechtlicher Vertrag); 7. die rechtsprechende Tätigkeit [*jurisdikcionnaja dejatel'nost'*] staatlicher und kommunaler Organe; 8. die Entwicklung der Gesetzgebung für das Verwaltungsstreitverfahren [*ob administrativnom processe*]<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Osteuropa Recht. 2003. Oktober. S. 397–431. Als Autor dieses Artikels, der die besondere Schwierigkeit der Reform des derzeitigen russischen Verwaltungsrechts und der Änderung seiner Struktur anerkennt, meine ich, daß viele Jahre der Forschung, der verwaltungspolitischen und gesetzgeberischen Arbeit nötig sein werden, bis dem Verwaltungsrecht eine neue Form und eine neue Struktur gegeben sein wird, die dem Entwicklungsniveau eines modernen Verwaltungsrechts und anderer Zweige des öffentlichen Rechts entspricht.

<sup>2</sup> Der Erörterung dieser und anderer Probleme des Verwaltungsrechts widmen sich die ersten «Lazarevskie čtenija». Siehe: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava (aus den Unterlagen der «Lazarevskie čtenija»), in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 6, S. 5–33;

Dieser Aufsatz behandelt die Möglichkeiten einer neuen Herangehensweise an die Bestimmung des Wesens und der Struktur des derzeitigen Verwaltungsrechts. Ungeachtet dessen, daß dem Problem der Verwaltungsrechtsreform in der Fachliteratur der vergangenen Jahre viele interessante und wichtige Beiträge (Aufsätze, Bücher, Übersichten) gewidmet worden sind<sup>3</sup>, wird der Akzent dieses Aufsatzes auf einer Analyse der neuen Ideen und Reformvorschläge von Prof. K. S. Bel'skij liegen, der den Gegenstand des Verwaltungsrechts in den vergangenen Jahren intensiv bearbeitet hat<sup>4</sup>. Ohne jedoch die geschichtliche Entwicklung des Verwaltungsrechts in Rußland kurz vorzustellen, wäre kaum ein vollständiges Bild seines heutigen Zustandes und seiner Entwicklungsperspektiven zu zeichnen. Deshalb wird zunächst, die Entstehung und die Entwicklung des Polizeirechts (Verwaltungsrechts) in Rußland behandelt.

### 1. Die Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts in Rußland

Das Verwaltungsrecht [administrativnoe pravo] beinhaltet sowohl zur Zeit des zaristischen Rußland als auch in der Zeit nach der Oktoberrevolution von 1917 zahlreiche verwaltungsrechtliche Institute, die sich bis in unsere Tage erhalten haben. Zu ihnen gehört das eigentliche Verwaltungsrecht [upravlenčenskoe pravo; dieser – engere – Begriff des Verwaltungsrechts wird hier und nachfolgend mit «eigentliches Verwaltungsrecht» oder «Verwaltungsrecht im engeren Sinne» übersetzt – *der Übersetzer*], das Polizeirecht, der Schutz der öffentlichen Ordnung, der Verwaltungszwang, der Verwaltungsakt (Administrativakt) und der Staatsdienst.

---

Administrativnoe pravo i administrativnyj process: starye i novye problemy (aus den Unterlagen der «Laza revskie čtenija»), Gosudarstvo i pravo, 1998, Nr. 8, S. 5–32. Siehe auch: Ju. M. Kozlov, L. L. Popov (Hrsg.), Administrativnoe pravo: Učebnik, Moskau, 1999, S. 5–13, 17–119; K. S. Bel'skij, Fenomenologija administrativnogo prava, Smolensk, 1995; B. N. Gabričidze, B. P. Elišeev, Rossijskoe administrativnoe pravo: Učebnik, Moskau, 1998; G. N. Kolibaba, Sovremennoe administrativnoe pravo Rossii: puti ego poznaniya, Moskau, 1993; I. I. Muschket, E. B. Chochlov, Policejskoe pravo Rossii: problemy teorii, St. Petersburg, 1998; E. A. Lukaševa (Hrsg.), Obšč'aja teorija prav čeloveka, Moskau, 1996; V. G. Rosenfel'd, Ju. N. Starilov, Problemy sovremennoj teorii administrativnogo dogovora, in: Pravovedenie, 1996, Nr. 4, S. 47–63; Ju. N. Starilov, Administrativnaja justicija: Problemy teorii, Voronež 1998; Ju. A. Tichomirov, Kurs sravnitel'nogo pravovedenija, Moskau, 1996; Ju. A. Tichomirov, Kurs administrativnogo prava i processa, Moskau, 1998; A. P. Šergin, Problemy administrativno-deliktnogo prava, in: Gosudarstvo i pravo, 1994, Nr. 8–9, S. 52–68; V. E. Čirkin, Osnovy sravnitel'nogo gosudarstvovedenija, Moskau, 1997.

<sup>3</sup> Siehe z.B.: D. N. Bachrach, Važnye voprosy nauki administrativnogo prava, in: Gosudarstvo i pravo, 1993, Nr. 2, S. 37–45; V. M. Manochin, N. M. Konin, Konceptija programmy kursa administrativnogo prava, in: Gosudarstvo i pravo, 1993, Nr. 5, S. 52–68; Ju. A. Tichomirov, A. F. Nozdračev, V. S. Pronina, B. B. Changel'dyev, L. K. Tereščenko, V. N. Petuchov, Konceptija razvitija administrativnogo zakonodatel'stva, in: Pravovaja reforma: Konceptija razvitija rossijskogo zakonodatel'stva, Moskau, 1995, S. 42–70; V. A. Jusupov, Aktual'nye problemy administrativnogo prava, in: Sov. gosudarstvo i pravo, 1991, Nr. 11, S. 35–41.

<sup>4</sup> Siehe: K. S. Bel'skij, Fenomenologija administrativnogo prava, Smolensk, 1995; derselbe: K voprosu o predmete administrativnogo prava, in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 11, S. 14–21.

Die Verwaltungsrechtslehre entstand und entwickelte sich in Rußland, was russische Verwaltungswissenschaftler auch anerkennen<sup>5</sup>, unter dem unmittelbaren Einfluß westeuropäischer Literatur. Einige der ersten Gelehrten des Polizeirechts<sup>6</sup>, *Ju. Križanič*<sup>7</sup> und *I. Posoškov*<sup>8</sup>, waren Vertreter der Ansicht, der Staat habe das Recht, sich in alle Bereiche des täglichen Lebens mittels seiner Zwangsmaßnahmen einzumischen; *V. V. Ivanovskij* schrieb, daß «diese Vorstellungen vollkommen mit den im 17. und 18. Jahrhundert in Rußland herrschenden Bedingungen staatlichen Lebens im Einklang standen»<sup>9</sup>. *N. Rozdestvenskij* gab im Jahre 1840 das umfangreiche Werk «*Osnovanija gosudarstvennogo blagoustrojstva, s primeneniem k rossijskim zakonam*» heraus, welches offensichtlich unter dem Einfluß der Ideen *Robert v. Mohls* verfaßt wurde. Im Jahre 1856 erschien ein Buch *I. Platonovs* mit dem Titel «*Vstupitel'nye ponjatija v učenje o blagoustrojstve i blagočinii gosudarstvennom*», in dem er versuchte, Kritik an dem Polizeirecht zu üben. Eine bemerkenswerte Spur in der Entwicklung des russischen Verwaltungsrechts hinterließen *N. Bunge* und *A. Antonovič*, die dazu übergingen, die Problemstellungen aus einem wirtschaftlichen Standpunkt heraus zu betrachten; sie wollten die Wissenschaft von der staatlichen Ordnung als eine exakte Wissenschaft darstellen, die sich empirischer Methoden bedient. Im Jahre 1871 kam das Buch *I. Andreevskijs* «*Policejskoe pravo*» [Polizeirecht] heraus, welches die Ideen des *Robert v. Mohl* unter Berücksichtigung der historischen Bedingungen in Rußland aufbereitete.

Wie auch in den Ländern Westeuropas, entwickelte sich die russische Verwaltungsrechtslehre als Lehre vom Polizeirecht (als Polizeiwissenschaft), deren Entstehung auf den Anfang des 19. Jahrhunderts datiert wird. Zur Entwicklung des russischen Polizeirechts trugen folgende Forscher wesentliches bei: *I. E. Andreevskij*<sup>10</sup>, *E. Berendts*, *N. N. Beljavskij*,

<sup>5</sup> Siehe: *V. V. Ivanovskij*, *Učebnik administrativnogo prava (Policejskoe pravo. Pravo vnutrennego upravljenja)*, 3. Aufl., Kazan, 1908, S. 37.

<sup>6</sup> Die Gelehrten des Polizeirechts sind diejenigen Wissenschaftler, welche die Probleme des Polizeirechts im 17., 18. und 19. Jahrhundert untersucht und erforscht haben.

<sup>7</sup> *Ju. Križanič* ist, nach Meinung der Experten, der Begründer der sogenannten politischen Richtung innerhalb des Forschungsgebietes der polizeilichen Staatstätigkeit. In seinem Werk «*Ruskoegosudarstvo v seredine XVII veka*» äußerte er sich dazu folgendermaßen: «Unter allen Weisheitendes Menschen und seinen Wissenschaften stellt die Politik die Herrin oder Königsdisziplin dar, die zwei Geboten folgt: Erkenne dich selbst und vertraue keinem Fremden» (zitiert nach *N. N. Beljavskij*, *Policejskoe pravo (Administrativnoe pravo)*, Petrograd, 1915, S. 28). *N. N. Beljavskij*, der das angegebene Zitat kommentiert hat, war der Auffassung, daß *Ju. Križanič* auf der Notwendigkeit einer nationalen Politik sowie der möglichst genauen Kenntnis der Nöte des Volkes wie auch der Ausrottung der auf Unwissenheit und Trunksucht beruhenden Laster besteht (a.a.O. S. 28).

<sup>8</sup> Die Ansichten *I. Posoškovs*, eines Zeitgenossen *Peters des Ersten*, sind enthalten in seinem Buch «*O skudosti i bogatstve*», siehe: *I. T. Tarasov*, *Ivan Posoškov*, in: *Juridičeskij vestnik*, 1880, Nr. 10, S. 179–209.

<sup>9</sup> *V. V. Ivanovskij*, *Učebnik administrativnogo prava (Policejskoje pravo. Pravo vnutrennego upravljenja)*, S. 37.

<sup>10</sup> Siehe: *I. E. Andreevskij*, *Policejskoje pravo* (in zwei Bänden), 2. Aufl., St. Petersburg, 1874–1876.

*P. Guljaev*<sup>11</sup>, *V. Derjužinskij*, *V. V. Ivanovskij*<sup>12</sup>, *V. N. Leškov*<sup>13</sup>, *A. S. Okol'skij*<sup>14</sup>, *M. K. Palibin*<sup>15</sup>, *I. T. Tarasov*<sup>16</sup>, *I. Šejmin* und *M. M. Špilevskij*<sup>17</sup>. Auf den Entwicklungsprozeß des Polizeirechts waren aber auch Veränderungen innerhalb der Polizei selbst und die Weiterentwicklung der Polizeiorgane von bedeutendem Einfluß<sup>18</sup>.

Das Polizeirecht als Wissenschaft untersuchte die Polizeigesetze, d.h. sie stellte diese systematisch dar, indem sie die Umstände und Anlässe aufzeigte, von denen das Entstehen der Polizeigesetze und -verordnungen abhängig war.

Hinsichtlich des Wesens der Wissenschaft vom Polizeirecht ließ sich zwischen den russischen und den ausländischen Gelehrten dieses Fachbereichs keine einheitliche Beurteilung beobachten: Einige nannten sie die Wissenschaft vom Polizeiwesen (*R. v. Mohl*), andere bezeichneten sie als Polizeirechtslehre (*G. v. Berg*, *I. E. Andreevskij*). Französische Juristen gaben ihr den Namen Verwaltungsrecht, und *L. Stein* sprach sogar von der Wissenschaft der inneren Leitung (*upravlenija*). Weiterhin war der Gegenstand dieser Wissenschaft umstritten: Einige zählten den Bereich der Finanzen und die militärische Führung dazu, andere – die gesamte innere Leitung des Staates, abgesehen von den Sektoren Finanzen, Militär, Justiz und Diplomatie. Was die Definition der Wissenschaft vom Polizeiwesen anbetrifft, zählte man zu Beginn des 20. Jahrhunderts in der Literatur mehr als 100 verschiedene Formulierungen<sup>19</sup>.

Eine überaus interessante Definition der Polizeirechtslehre findet sich bei *I. T. Tarasov*, der dieser die Erforschung derjenigen Rechtsnormen zurechnete, welche die polizeilichen Tätigkeiten des Staates festlegen. Seiner Meinung nach untersucht diese Wissenschaft sowohl die Rechtsbeziehungen, die aufgrund staatlicher Tätigkeit entstehen, als auch die Aufgaben, Formen und Grenzen dieser Tätigkeit.

<sup>11</sup> « Siehe: *P. Guljaev*, *Prava i objazannosti gradskoj i zemskoj policii*: Erster Teil: O policii voobščee, St. Petersburg, 1824.

<sup>12</sup> Siehe: *V. V. Ivanovskij*, *Učebnik administrativnogo prava*.

<sup>13</sup> Siehe: *K. S. Bel'skij*, *Vydajuščijsja russkij učenyj-policeist V. N. Leškov*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1996, Nr. 11, S. 127–136; *V. N. Leškov*, *Russkij narod i gosudarstvo*, Moskau, 1858; derselbe: *Kritika raboty Andrejevskogo «Policejskoe pravo»*, Moskau, 1874.

<sup>14</sup> Siehe: *A. S. Okol'skij*, *O ponjatii policejskogo prava*, in: *Varšavskie universitetskie izdanija*, 1894, Band 6.

<sup>15</sup> Siehe: *M. K. Palibin*, *Povtoritel'nyj kurs policejskogo prava*, 2. Aufl., St. Petersburg, 1900.

<sup>16</sup> Siehe: *I. T. Tarasov*, *Osnovnye položenijsja Lorenca Šteina po policejskomu pravu v syžazi s ego učeniem ob upravlenii*, Kiev, 1874.

<sup>17</sup> Siehe: *M. M. Špilevskij*, *Policejskoe pravo kak samostojatel'naja otrasl' pravovedenijsja*, Odesa, 1875.

<sup>18</sup> Siehe: *V. M. Kuricyn* und andere (Hrsg.), *Istorija policii dorevoljucionnoj Rossii*, *Sbornik dokumentov i materialov po istorii gosudarstva i prava*, Moskau, 1981; *R. S. Mulukaev*, *Policija i tjuremnye učrezdenijsja dorevoljucionnoj Rossii*, Moskau, 1964; *M. I. Sizikov*, *Političeskij režim i policija v Rossii v 40–60 gg. 18 v.*, in: *Pravovye idei i gos. učrezdenijsja (istoriko-juridičeskoe issledovanie)*, Sverdlovsk, 1980, S. 41–57; *M. I. Sizikov*, *A. V. Borisov*, *A. E. Skripilev*, *Istorija policii Rossii (1718–1917 gg.)*, Moskau, 1992; *M. I. Sizikov*, *Policejskaja reforma Petra I.*, in: *Pravovedenie*, 1992, Nr. 2, S. 88–96; derselbe: *Policija Rossijskoj imperii v seredine XVIII veka*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1993, Nr. 11, S. 120–131.

<sup>19</sup> Siehe: *M. K. Palibin*, *Povtoritel'nyj kurs policejskogo prava*, S. 2–4.

Das eigentliche Polizeirecht ist nach *I. T. Tarasov* die Gesamtheit aller Verordnungen und Normen, welche die Tätigkeit der Polizei im Staat regeln<sup>20</sup>.

Bis zum 19. Jahrhundert wurde das Polizeirecht in Rußland nicht gezielt untersucht, obwohl einige Gelehrte in ihren Forschungen einzelne Fragen des Polizeiwesens und der polizeilichen Einrichtungen berührten. Ende des 18. Jahrhunderts erschienen in Rußland Übersetzungen ausländischer Veröffentlichungen zum Polizeirecht (von *I. Justi* und *E. v. Sonnenfels*) und zu Beginn des 19. Jahrhunderts auch spezielle Lehrbücher, welche das Thema Polizeirecht behandelten<sup>21</sup>. Auch wurden ins Russische Werke übersetzt, die sich mit der Organisation des Polizeiwesens in den europäischen Staaten befaßten<sup>22</sup>.

Die Entwicklung der Polizeirechtslehre sowohl in Rußland als auch in den westeuropäischen Ländern unterteilten russische Forscher hauptsächlich in die folgenden Perioden: 1. die Entwicklung allgemeiner Vorstellungen vom Tätigkeitsbild der Polizei in den Werken der klassischen Philosophen (*Platon, Aristoteles*); 2. die Entwicklung der Polizei in der Epoche des Feudalismus und das Entstehen von Polizeistaaten (*N. Delamare, I. Justi, E. v. Sonnenfels, G. Berg*); 3. die Entwicklung der Wissenschaft vom Polizeiwesen auf der Grundlage des Begriffs «Rechtsstaat» im Sinne von *I. Kant, J. G. Fichte, G. W. F. Hegel, J. Bentham, Ch. Montesquieu (R. v. Mohl, L. Stein u.a.)*.

Eine der wichtigsten Quellen für die Polizeirechtslehre in Rußland war die Polizei selbst, wie auch der Aufbau und die Tätigkeit polizeilicher Einrichtungen. In der Mitte des 18. Jahrhunderts hatte die Polizei neben ihrer eigentlichen Funktion, nämlich die Rechtsordnung zu bewahren, auch allgemein-administrative Befugnisse. Im Verlauf der Entwicklung übte die Polizei auf Staat und Gesellschaft einen in seiner Intensität variierenden Einfluß aus; es änderten sich sowohl ihre Struktur als auch ihre Aufgaben, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen<sup>23</sup>. In den 30er Jahren des 18. Jahrhunderts wurden in Rußland Ressortpolizeien gegründet (z.B. die Bergbaupolizei in Jekaterinburg). Die allgemeine Zuständigkeit der russischen Polizei im 18. Jahrhundert umfaßte folgende Aufgaben: Bekämpfung der Kriminalität und des zivilen Ungehorsams; Ermittlungstätigkeit; Fahndung nach flüchtigen Bauern, Handwerkern und Soldaten; Bekämpfung der Bettelei; Zählung der städtischen Bevölkerung; Paßangelegenheiten; Sicherheit des öffentlichen Verkehrs; Beaufsichtigung des Brandschutzes; Kontrolle des Handels; Aufsicht über die Marktpreise; Ordnung des städtischen öffentlichen Raums (Pflastern der Straßen, Plätze, Märkte, Ausbesserung der Wege, Reparatur von Brücken, Reinigung der Flüsse und Be-

<sup>20</sup> Siehe: *I. T. Tarasov*, Očerok nauki policejskogo prava, Moskau, 1897, S. 4.

<sup>21</sup> Siehe z.B.: *V. N. Leškov*, Istorija russkogo obščestvennogo prava do XVIII veka, St. Petersburg, 1858; *P. Šejmin*, Učebnik prava vnutrennego upravljenija (Policejskogo prava), St. Petersburg, 1891, erste Lieferung; *M. M. Špilevskij*, Policejskoe pravo kak samostojatel'naja otrasl' pravovedenija, Odessa, 1875.

<sup>22</sup> Siehe: *Rajmond-Fosdik*, Organizacija policii v Evrope, Petrograd, 1917. In diesem Buch wurde neben der Untersuchung der Organisation, der Verwaltung und der Arbeit der Schutz- und der Kriminalpolizei der Frage nachgegangen, warum sich die Unbestechlichkeit der europäischen Polizei einer so blendenden Reputation erfreute.

<sup>23</sup> Zur Geschichte der Entwicklung des Polizeiapparats in Rußland siehe zum Beispiel: *M. K. Palibin*, Povtoritel'nyj kurs policejskogo prava, S. 22 – 29; *I. T. Tarasov*, Očerok nauki policejskogo prava, S. 10 – 44.

festigung und Gestaltung der Flußufer, Pflanzen von Bäumen); Bauangelegenheiten und ihre polizeiliche Reglementierung; Teilnahme an der Durchführung der Religionspolitik<sup>24</sup>. Man verstand im 18. Jahrhundert sowohl im Russischen Reich als auch in den westeuropäischen Ländern unter dem Terminus «Polizei» eben eine vielfältige Tätigkeit von Polizeibehörden, welche auf die Gewährleistung nicht nur der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit der Bevölkerung, sondern auch des Wohls der Gesellschaft und sogar auf die Wahrnehmung der Funktionen der sogenannten «inneren Führung» gerichtet war.

Das russische Polizeirecht als Studiengang beinhaltete an der Grenze vom 19. zum 20. Jahrhundert folgende Bestandteile<sup>25</sup>: 1. Begriff und Inhalt der Polizeirechtslehre; Quellen der geltenden Polizeigesetzgebung; Maßnahmen des polizeilichen Zwangs; 2. Sicherheitspolizei (Verbrechensverhütung und – vorbeugung; Maßnahmen zur Kontrolle der Presse; Verhütung von Gefahren, die nicht von Menschen hervorgerufen werden; Maßnahmen der Baupolizei u.a.); 3. Wohlfahrtspolizei (Bildungswesen; Maßnahmen zur Gewährleistung der materiellen Wohlfahrt; Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung der Landwirtschaft und des Handels).

Eine Analyse der Arbeiten vorrevolutionärer Staatswissenschaftler und Verwaltungsspezialisten<sup>26</sup> zeigt, daß ihnen die wichtigsten Publikationen deutscher Verwaltungsfachleute (die auf erstere zweifelsohne einen enormen Einfluß ausübten) bekannt waren und daß sie gleichartige Probleme der Administration und des Verwaltungsrechts untersuchten. Der deutsche Einfluß in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts war auch entscheidend für die Entwicklung des Rechts in den skandinavischen Ländern (Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland). Beim Studium des Rechts dieser Länder dominierte die deutsche Jurisprudenz, und die einheimischen Rechtswissenschaftler erlernten die Rechtswissenschaft und die grundlegenden Methoden dieser Wissenschaft an deutschen Universitäten<sup>27</sup>. Die-

<sup>24</sup> Siehe: *M. I. Sizikov, Policija Rossijskoj imperii v seredine XVIII veka*, S. 124–131.

<sup>25</sup> Siehe: *M. K. Pallibin, Povtoritel'nyj kurs policejskogo prava*.

<sup>26</sup> Siehe zum Beispiel: *I. Andreevskij, Policejskoe pravo*; *N. N. Beljavskij, Policejskoe pravo (Administrativnoe pravo): Konspekt lekcij*, 3. Aufl., Petrograd, 1915; *E. N. Berendts, O prošlom i nastojaščem russkoj administracii*, St. Petersburg, 1913; *V. M. Gessen, Administrativnoe pravo*, St. Petersburg, 1903; *A. Gorbunov, Kurs lekcij po policejskomu pravu*, Warschau, 1901; *V. Derjužinskij, Policejskoe pravo*, 3. Aufl., St. Petersburg, 1911; *A. I. Elistratov, Administrativnoe pravo*, Moskau, 1911; derselbe: *Osnovnye načala administrativnogo prava*, 2. Aufl., Moskau, 1917; derselbe: *Administrativnoe pravo RSFSR*, Leningrad, 1925; derselbe: *Dolžnostnoe lico i graždanin*, in: *Voprosy administrativnogo prava*, Moskau, 1916, S. 76–89; *V. V. Ivanovskij, Russkoe gosudarstvennoe pravo*, 7. Lieferung: *Gosudarstvennaja služba*, Kazan', 1885; derselbe: *Administrativnoe pravo*; *V. L. Kobalevskij, Sovetskoe administrativnoe pravo*, Char'kov, 1926; *N. M. Korkunov, Russkoe gosudarstvennoe pravo*, 8. Aufl., Bd 1, St. Petersburg, 1914; *N. O. Kuplevskij, Russkoe gosudarstvennoe pravo*, Bd 1, Char'kov, 1902; *N. I. Lazarevskij, Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu*, St. Petersburg, 1908, Bd 1: *Gosudarstvennoe pravo*; derselbe: *Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu*, St. Petersburg, 1910, Bd 2: *Administrativnoe pravo*; *M. K. Palibin, Povtornyj kurs policejskogo prava*, 2. Aufl., St. Petersburg, 1900; *I. T. Tarasov, Kratkij očerk nauki administrativnogo prava*, Jaroslavl', 1888; derselbe: *Učebnik nauki policejskogo prava*, 1. Lieferung, 1891; derselbe: *Očerk nauki policejskogo prava*, Moskau, 1897; derselbe: *Lekcii po policejskomu (administrativnomu) pravu*, Bd 1, Moskau, 1908.

<sup>27</sup> Im Herbst 1829 wurden die ersten fünf russischen Studenten, die später berühmte Rechtsprofessoren werden sollten, nach Berlin geschickt, um dort eine juristische Ausbildung zu

ser Zustand ist vor allem damit zu erklären, daß man in Deutschland der Analyse und der Entwicklung des Rechts und der rechtlichen Systematik seit jeher große Aufmerksamkeit schenkte. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang auch der allgemeine Erfahrungssatz, daß die Rechtswissenschaft in ihrer gesellschaftlichen Orientierung vom jeweiligen kulturellen Entwicklungsstand abhängig ist. Der wichtigste Grund war jedoch das traditionell hohe Niveau der deutschen Rechtswissenschaft.

Am Anfang der sowjetischen Periode (nach 1917) bildete sich die Verwaltungsrechtslehre in dem Maße aus, wie die «sowjetische» Staatsadministration entstand und sich das Verwaltungsrecht zu dem Rechtsgebiet entwickelte, welches die Verwaltungsbeziehungen regelt. Diese Entwicklung verlief jedoch nicht gradlinig. In den ersten Jahren der Sowjet-herrschaft wurde das Verwaltungsrecht von Professoren gelehrt, die an den russischen Universitäten schon vor der Revolution gearbeitet hatten. Hierzu zählen *V. L. Kobalevskij*, *A. F. Evtichiev* und *A. I. Elistratov*. Nach der Revolution wurde das Verwaltungsrecht für einige Zeit aus dem Lehrprogramm der Universitäten und Institute gestrichen. Ab dem Jahre 1922 wurde das Verwaltungsrecht wieder in den Lehrplan aufgenommen, aber 1928 wurde dieses Rechtsgebiet abermals bis 1938 aus ihm verbannt.

Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts hat die Wissenschaft von der Staatsadministration einen zweihundertjährigen Weg der Entwicklung zurückgelegt. In dieser Zeit hat sich der Begriff dieser Wissenschaft selbst herausgebildet; es wurden ihr Inhalt, ihr System, ihre Forschungsmethoden, ihre Terminologie und letztlich auch ihre Bezeichnung festgelegt. Der berühmte russische Verwaltungsrechtler *A. I. Elistratov* schuf die grundlegenden Konturen des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts, mit dem wir bis in unsere Tage zu tun haben.

Die Grundlagen, auf denen die Verwaltungsrechtslehre basiert, sind von *A. I. Elistratov* in seiner Abhandlung «*Osnovnye načala administrativnogo prava*» dargestellt worden<sup>28</sup>. Er führt in das System des Verwaltungsrechts einen Allgemeinen Teil ein, der sich dem Autor nach in fünf Abschnitte unterteilt: 1. Einführung (Aufgaben und Quellen des Verwaltungsrechts, Begriff der Verwaltungsrechtslehre); 2. öffentlich-rechtliche Beziehungen (Begriffsbestimmung, die Lehre von den Staatsämtern und -organen, die Arten der Verwaltungseinrichtungen, das Beamtentum, der Verwaltungsdienst, öffentliche Rechte und Pflichten der Bürger, die Gegenstände des öffentlichen Rechts); 3. öffentlich-rechtliche Akte (Begriff und Arten der Akte des öffentlichen Rechts und der Verwaltungsakte, ihre Qualifizierung als unterhalb der einfachen Gesetze stehende Rechtsakte, der Verwal-

---

erhalten. Sie studierten dort vier Jahre unter der Aufsicht des bedeutenden deutschen Rechtsgelehrten *Friedrich v Savigny*. *M. M. Speranskij*, der zur selben Zeit eine Reform des russischen Bildungswesens durchführte, ließ *Savigny* durch die entsandten Studenten am 11. September 1829 einen Brief übergeben, in dem er schrieb: «Diese jungen Leute sind dazu bestimmt, mit der Zeit Professoren der Rechtswissenschaften zu werden, wobei es wünschenswert wäre, daß sie nicht einseitig ausgebildet werden, sondern daß sie sich in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung auskennen und auf diese Weise befähigt werden, die Theorie der Staatsverwaltung mit deren Praxis zu verbinden.» Siehe dazu: *V. A. Tomsipov*, *Gosudarstvennaja vlast' i jurisprudencija v Rossii: Uroki istorii*, in: *Zakonodatel'stvo*, 1998, Nr. 2, S. 81.

<sup>28</sup> Siehe: *A. I. Elistratov*, *Osnovnye načala administrativnogo prava*, 2. Aufl., Moskau, 1917.

tungszwang); 4. das System der Verwaltungseinrichtungen (zentrale und örtliche Regierungseinrichtungen, die Organisation der Semst wobehörden, die städtische öffentliche Verwaltung, die Ständeeinrichtungen, der Aufbau der Verwaltungsorgane); 5. der Schutz des öffentlichen Rechts (Verfahren zur Gewährleistung der Gesetzlichkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verantwortlichkeit der Beamten). Was den besonderen Teil des Verwaltungsrechts betrifft, so ist dessen System *A. I. Elistratovs* Meinung nach die Unterteilung in persönliche, dingliche und schuldrechtliche öffentliche Rechte<sup>29</sup> [ličnye, veščnye i objazatel'svennyye publičnye prava] zugrunde zu legen. «Das Verwaltungsrecht, – schrieb der Gelehrte, – hat zum Ziel, die Beziehungen zwischen den Menschen im Bereich der staatlichen Administration zu ordnen»<sup>30</sup>. Gemäß *A. I. Elistratov* «kann die Verwaltungsrechtslehre als die Lehre derjenigen Rechtsbeziehungen definiert werden, welche zwischen den Menschen im Bereich der staatlichen Administration entstehen. Besagte Rechtsbeziehungen können bei der Wahrnehmung der öffentlichen Pflichtaufgaben sowohl zwischen Beamten und Bürgern, zwischen den Beamten untereinander als auch unter den Bürgern entstehen»<sup>31</sup>.

Im Jahre 1927 rief der ideelle Führer der sowjetischen Jurisprudenz *E. Pašukanis* auf den Seiten des Journals «Revoljucija prava» [Revolutionsrecht] in einem Bericht zum Verwaltungsrecht *A. I. Elistratov*, *A. F. Evtichiev* und *V. L. Kobalevskij* dazu auf, «das Instrumentarium ihrer juristischen Definitionen und Kategorien in geeigneter Art und Weise umzugestalten»<sup>32</sup>. Er äußerte, daß diese Autoren es nicht geschafft hätten, «einen neuen Standpunkt zu finden, der unserer revolutionären Epoche und den Aufgaben eines proletarischen Staates entspricht, die man nicht in die alten Losungen hineinpressen kann»<sup>33</sup>.

In einem Lehrbuch für Verwaltungsrecht aus dem Jahre 1929, welches das sowjetische System der Administration untersucht, stellt *A. I. Elistratov* folgende Frage: Wie schützt dieses System die Rechte und die Freiheiten des Bürgers? Seiner Ansicht nach «nutzt und verwendet das sowjetische Verwaltungsrecht rechtliche Formen für die gegenwärtigen Bedürfnisse des Aufbaus und des Administrierens,

<sup>29</sup> «Die persönlichen Rechte, die dem Menschen einen bestimmten Bereich an Freiheiten gewährleisten, der von einer Einmischung der Verwaltung und zum Teil auch von jeglicher Staatstätigkeit frei ist, bilden in ihrer Gesamtheit das Recht der persönlichen Freiheit. Die dinglichen Rechte, welche für die Verwaltungseinrichtungen die dingliche Grundlage bereitstellen, um die auf ihnen lastenden öffentlichen Funktionen wahrzunehmen (die Rechte im Zusammenhang mit dem sogenannten Finanz- und Verwaltungsvermögen), und für den Bürger die notwendige Gewährleistung und Ausdehnung seines persönlichen Freiheitsraumes (die Rechte hinsichtlich der Sachen des Gemeingebrauchs), bilden die Institute des öffentlichen Sachenrechts. Das schuldrechtliche öffentliche Recht schließlich setzt sich zum einen aus den Rechten des Bürgers auf die Vornahme bestimmter Handlungen seitens der Verwaltung (das Recht der öffentlichen Dienste im engeren Sinne dieses Begriffs) und zum anderen aus den Rechten der Verwaltungseinrichtungen, bestimmte Tätigkeiten von den Bürgern zu fordern (Pflichten und Steuern), zusammen». A.a.O., S. 66–67.

<sup>30</sup> A.a.O., S. 1.

<sup>31</sup> A.a.O., S. 38.

<sup>32</sup> *E. Pašukanis*, Obzor literatury po administrativnomu pravu, in: *Revoljucija prava*, 1927, Nr. 3–4, S. 175.

<sup>33</sup> A.a.O., S. 176.

erhebt sie aber nicht zum Fetisch. Das Vorurteil, es gäbe einen absoluten Charakter der Rechte und der Freiheiten, ist ihm fremd»<sup>34</sup>.

1936 wurde in Deutschland (Tübingen) ein umfangreicher Artikel des bekannten russischen Gelehrten der Verwaltungswissenschaften *N. Karadže-Iskrov*<sup>35</sup> unter dem Titel: «Administrativnoe pravo v Sovetskom Sojuze (Rossii) s 1917 g.»<sup>36</sup> veröffentlicht. *N. Karadže-Iskrov* unterteilte die Entwicklung des Verwaltungsrechts in der Sowjetunion nach 1917 in vier Etappen:

1. Die erste Periode (ungefähr bis Mitte 1918) ist bestimmt durch die Abschaffung der Stände, der zivilen und militärischen Rangklassen, die Verstaatlichung des Großteils der nationalen Wirtschaft, die Auflösung des privaten Grundbesitzes und die Monopolisierung der Banken. In dieser Periode war die Macht des Staates in höchstem Maße dezentralisiert; dieser Prozeß der Dezentralisierung ergriff sogar das Militär, als nämlich die gesamte Macht in der Armee den Soldatenräten übergeben wurde. Erst mit dem Dekret vom 22. April 1918 wurde diese Kommandostruktur wieder aufgelöst, und wie im vorherigen System wurde die Befehlsgewalt den Kommandeuren übertragen.

2. Die zweite Periode (Mitte 1918 – Anfang 1921) ist die Epoche des sogenannten Kriegskommunismus, in der die wichtigsten Wirtschaftszweige in den Händen des Staates selbst konzentriert (zentralisiert) wurden. Seinen höchsten Entwicklungsstand erreichte dieser Prozeß an der Schwelle zur Neuen Ökonomischen Politik. So wandelte sich die für die erste Periode charakteristische Dezentralisierung in eine Zentralisierung der Staatsmacht.

3. Mit der Einführung der Neuen Ökonomischen Politik zu Beginn des Jahres 1921 wurden neue Organisationsprinzipien für die Administration aufgestellt. Der Staat wollte nur die wichtigsten Industriezweige selbst leiten. Man beabsichtigte, den Rest der privaten Hand zu überantworten und ihn sich den Regeln der Privatinitiative gemäß entwickeln zu lassen. Deshalb verringerte sich das Ausmaß der staatlichen Lenkung merklich. In den Fällen ungesetzlicher Enteignung sollten einfache Gerichte die Angelegenheit untersuchen, und außerdem übernahm der Staat die Verantwortung für rechtswidriges Handeln seiner Beamten. Am 4. Januar 1928 wurde die bis dahin höchste von der Miliz zu verhängende Geldstrafe auf 100 Rubel festgelegt<sup>37</sup>. Um die Rechtmäßigkeit der Administration zu stärken, wurde zum einen eine Staatsanwaltschaft eingerichtet, die weitreichende Aufsichtsbefugnisse über die Rechtmäßigkeit bei der Ausführung von Verwaltungstätigkeiten innehatte. Zum anderen wurde auch eine Form des Verwaltungsgerichtsverfahrens (gerichtliche Kontrolle) eingerichtet, die sich mit Streitigkeiten auseinandersetzte, die bei der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzfläche entstanden (Bodenkodex, Art. 206 u.a.). In dieser Periode, die bis zum Ende des Jahres 1928 andauerte, wurden viele Versuche unternommen, das

<sup>34</sup> A. I. Elistratov, *Administrativnoe pravo*, Moskau – Leningrad, 1929, S. 24.

<sup>35</sup> Über die wissenschaftlichen Auffassungen und Werke von *N. Karadže-Iskrov* siehe: K. S. Bel'skij, *Idei i tragedija bol'sogo učenogo-administrativista (K 100-letiju so dnja roždenija N. P. Karadže-Iskrova)*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1996, Nr. 3, S. 134–142.

<sup>36</sup> Siehe: *N. Karadshe-Iskrow*, *Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Rußland) seit 1917*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd 23, Tübingen, 1936, S. 136–261.

<sup>37</sup> Siehe: *Sobranie Zakonodatel'stva SSSR*, 1928, Nr. 5, Pos. 42.

Verwaltungsrecht zu kodifizieren. Jedoch waren diese Versuche in den Republiken, in denen sie stattfanden, nicht von Erfolg gekrönt. Nur in der Ukraine wurde am 12. Oktober 1927 ein Verwaltungskodex angenommen, welcher am 1. Januar 1928 in Kraft trat. Der Kodex regelte viele Bereiche, wie zum Beispiel: die Verwaltungsstrafen, die Staatsbürgerschaft, die Religion, die Kontrolle der Industrie und des Handels, das Beschwerderecht gegen Maßnahmen der Verwaltung. Die Kodifikation erfaßte aber nicht alle Bereiche des Verwaltungsrechts; es fehlten in ihm zum Beispiel eine allgemeine Festlegung der Verwaltungsorganisation und auch Bestimmungen hinsichtlich des Systems der Verwaltungsrechtssubjekte, die individuellen Verwaltungsakte und die öffentlich-rechtlichen Verträge, die Verantwortlichkeit, der Staatsbediensteten, der öffentlich-rechtliche Schadensersatz, die rechtliche Regelung der Sozialhilfe usw.

4. Mit den ersten Fünfjahresplänen (ab dem 1. Oktober 1928) begann die vierte Periode der Entwicklung des sowjetischen Verwaltungsrechts (bis 1936), für welche die konsequente Verdrängung der Privatwirtschaft und ihre Ersetzung durch die Staatswirtschaft, durch Kolchosen und Sowchosen charakteristisch ist. Diese Neuerungen brachten auch entsprechende Veränderungen der sowjetischen Gesetzgebung mit sich. Es sei in diesem Zusammenhang an die Einführung von Reisepässen erinnert<sup>38</sup>.

Eines der wichtigsten Ereignisse in der Entwicklungsgeschichte der russischen Rechtswissenschaft stellt die Konferenz zu Fragen der Wissenschaft des sowjetischen Staats und Rechts (im Juni 1938) dar<sup>39</sup>, auf welcher der Begriff des Rechts als ein über bestimmte Merkmale verfügendes System von Normen definiert wurde. Auf dieser Konferenz wurde beschlossen, das Verwaltungsrecht an den Universitäten der Sowjetunion wieder als Unterrichtsfach zu lehren. Das Verwaltungsrecht spielte, so wurde festgestellt, eine immer wichtigere Rolle infolge der großen Bedeutung der staatlichen Administration und der Notwendigkeit, folgende Sachbereiche auszuarbeiten: Festlegung des Gegenstands und des Inhalts der Wissenschaft des sowjetischen Verwaltungsrechts wie auch der Befugnisse der Organe der staatlichen Verwaltung, Analyse der Methoden der Wirtschaftsführung und des Sozial- und Kulturwesens usw. Deswegen wurde ab dem Jahr 1938 das Fach Verwaltungsrecht wieder in die Vorlesungsverzeichnisse aufgenommen.

Im Jahre 1940 wurde das erste Lehrbuch des Verwaltungsrechts nach dessen Wiederaufnahme in die Riege der juristischen Fachrichtungen veröffentlicht<sup>40</sup>. Seine Autoren unterstrichen das sozialistische Wesen der sowjetischen Staatsverwaltung. Der Gegenstand der Wissenschaft des Verwaltungsrechts wurde bestimmt durch den Begriff der ausführenden und verfügenden Tätigkeit; es wurden die Prinzipien der sowjetischen Staatsverwaltung formuliert, die sich bis Ende der 80er Jahre erhalten haben. Es wurde ein Verwaltungsrechtssystem eingeführt, welches eine Unterteilung in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil vorsah<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Siehe: *Sobranie Zakonodatel'stva SSSR*, 1932, Nr. 84, Pos. 516.

<sup>39</sup> Siehe: *Osnovnye zadaci nauki sovetskogo socialističeskogo prava*, Moskau, 1938.

<sup>40</sup> Siehe: *Sovetskoe administrativnoe pravo: Učebnik*, Moskau, 1940.

<sup>41</sup> In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß es unumgänglich ist, eine neue Art der Herangehensweisen an die Definition eines Verwaltungsrechtssystems vorzunehmen. Auch in

Auch in den 40er Jahren wurde die Verwaltungsrechtslehre weiterentwickelt. Im Jahre 1945 erschien ein neues Lehrbuch für das Verwaltungsrecht, welches von S. S. *Studenikin* herausgegeben wurde. 1948 besprach man auf den Seiten des Journals «Sovetskoe gosudarstvo i pravo» das Lehrbuch «Sovetskoe administrativnoe pravo» von I. I. *Evtichiev* und V. A. *Vlasov*<sup>42</sup>. Im Jahr 1950 wurde ein Lehrbuch des Verwaltungsrechts für die Lehre an juristischen Fachhochschulen fertiggestellt<sup>43</sup>.

Während der Jahre 1950–1980 wurde eine Vielzahl von Monographien und wissenschaftlichen Aufsätzen herausgegeben, die sich den folgenden wichtigen Fragen und Institutionen des Verwaltungsrechts widmeten, als da wären:

- die Theorie des Verwaltungsrechts<sup>44</sup>;
- der Gegenstand des Verwaltungsrechts und seine Besonderheiten<sup>45</sup>;
- die Subjekte des Verwaltungsrechts<sup>46</sup>;
- die Methoden und Formen des Verwaltungshandelns<sup>47</sup>;
- die Verwaltungsrechtsprechung<sup>48</sup>;
- die Gesetzlichkeit im Bereich der Staatsverwaltung<sup>49</sup>.

In den 60er Jahren machte die Wissenschaft der Staatsverwaltung erneut auf sich aufmerksam. Sie wurde mittlerweile von Wissenschaftlern betrieben, die sich

---

der heutigen Zeit sollte dieses aus zwei Teilen bestehen: einem Allgemeinen und einem Besonderen. Doch sollten die Elemente, aus denen sich diese jeweils zusammensetzen, andere sein.

<sup>42</sup> Siehe: *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*: 1948, Nr. 3–4, S. 60–66.

<sup>43</sup> Siehe: S. S. *Studenikin*, V. A. *Vlasov*, I. I. *Evtichiev*, *Sovetskoe administrativnoe pravo*, Moskau, 1950.

<sup>44</sup> Siehe z.B.: G. V. *Atamančuk*, *Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovanija*, Moskau, 1975; A. E. *Lunev*, *Teoretičeskie problemy gosudarstvennogo upravlenija*, Moskau, 1974; *Naučnye osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR*, Moskau, 1968; M. I. *Piskotin*, *Socializm i gosudarstvennoe upravlenie*, Moskau, 1984; *Problemy teorii gosudarstvennogo upravlenija*, Moskau, 1981.

<sup>45</sup> Siehe z.B.: Ju. M. *Kozlov*, *Predmet sovetskogo administrativnogo prava*, Moskau, 1967; derselbe: *Administrativnye pravootnošenija*, Moskau, 1976; V. M. *Manochin*, *Konstitucionnye osnovy sovetskogo administrativnogo prava*, Saratov, 1984; G. I. *Petrov*, *Sovetskie administrativno-pravovye otnošenija*, Leningrad, 1972; V. A. *Jusupov*, *Pravo i sovetskoe gosudarstvennoe upravlenie*, Kazan', 1976; C. A. *Jampol'skaja*, *O meste administrativnogo prava v sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, in: *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1956, Nr. 9.

<sup>46</sup> Siehe z.B.: I. L. *Bačilo*, *Funkcii organov upravlenija*, Moskau, 1976; *Grazdanin i aparat upravlenija*, Moskau, 1983; B. M. *Lazarev*, *Kompetencija organov upravlenija*, Moskau, 1972; V. M. *Manochin*, *Sovetskaja gosudarstvennaja služba*, Moskau, 1966.

<sup>47</sup> Siehe z.B.: R. F. *Vasil'ev*, *Pravovye akty organov upravlenija*, Moskau, 1970; M. N. *Nikolaeva*, *Pravovye akty ministerstv i vedomstv*, Moskau, 1975; *Chozjajstvennaja reforma, upravlenie i pravo*, Moskau, 1972.

<sup>48</sup> Siehe z.B.: I. A. *Galagan*, *Administrativnaja otvetstvennost' v SSSR: Gosudarstvenno-pravovoe i material'noe issledovanie*, Voronež, 1970; derselbe: *Administrativnaja otvetstvennost' v SSSR. Processual'noe regulirovanie*, Voronež, 1976; V. D. *Rezvyčh*, *Administrativno-pravovaja ochrana socialističeskoj sobstvennosti*, Moskau, 1975; N. G. *Sališčeva*, *Grazdanin i administrativnaja jurisdikcija*, Moskau, 1970; V. D. *Sorokin*, *Administrativno-processual'noe pravo*, Moskau, 1972; A. P. *Šergin*, *Administrativnaja jurisdikcija*, Moskau, 1979.

<sup>49</sup> Siehe z.B.: L. A. *Nikolaeva*, *Obščij nadzor prokuratury v sovetskom gosudarstvennom upravlenii*, Leningrad, 1979; M. S. *Studenikina*, *Gosudarstvennyj kontrol' v sfere upravlenija (Problemy nadvedomstvennogo kontrolja)*, Moskau, 1974; V. I. *Remnev*, *Socialističeskaja zakonnost' v gosudarstvennom upravlenii*, Moskau, 1979; E. V. *Šorina*, *Kontrol' za dejatel'nost'ju organov gosudarstvennogo upravlenija v SSSR*, Moskau 1981.

früher hauptsächlich mit Problemen des Verwaltungsrechts beschäftigt hatten<sup>50</sup>. Jedoch ruft die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Theorie der Staatsverwaltung und der Verwaltungsrechtslehre bis heute heftige Diskussionen hervor<sup>51</sup>. Vorher war man der Meinung gewesen, daß die Staatsverwaltung selbst und deren rechtliche Regulierung als eine einheitliche Wissenschaft studiert werden sollten – als die des Verwaltungsrechts nämlich. In den 20er Jahren entwickelte sich die Verwaltungswissenschaft erfolgreich, während die Verwaltungsrechtslehre in eine Sackgasse geriet. Dafür gab es im wesentlichen drei Ursachen: die Art der Ansprüche, welche die Praxis an die Verwaltung stellte, die Trägheit des Denkens der Verwaltungswissenschaftler und die personelle Zusammensetzung der Fachleute, die sich mal mit der einen und dann wieder mit der anderen Wissenschaft beschäftigten<sup>52</sup>. Sie äußerten die Erwägung, daß unter den gegebenen «sowjetischen Verhältnissen», die eine «Gewaltenteilung» nicht zuließen, die Existenz eines Verwaltungsrechts überhaupt nicht notwendig sei. In den 60er Jahren wurde die folgende Tendenz sichtbar: Während die Autoren verwaltungsrechtlicher Arbeiten ausführlich rein verwaltungsspezifische Probleme analysierten, untersuchten Wissenschaftler, welche die Theorie der Sozialverwaltung oder der Staatsverwaltung erforschten, wiederum nur Fragen verwaltungsrechtlichen Inhalts.

Mitte der 80er Jahre bis zum Beginn der 90er Jahre machten die Gelehrten bedeutende Fortschritte in der Entwicklung und der Analyse solch wichtiger theoretischer Fragen der Verwaltungsrechtslehre, wie derer nach dem Wesen und dem Gegenstand des Verwaltungsrechts, der Systematisierung und Kodifizierung des Verwaltungsrechts; der Anwendung seiner Normen; dem Inhalt der Staatsverwaltung und ihrer Formen und Methoden; dem System und der Rechtsstellung der Organe der Staatsverwaltung; dem Staatsdienst; dem Verwaltungsstreitverfahren; der Verwaltungsrechtsprechung; der Gewährleistung der Gesetzlichkeit in der Staatsverwaltung<sup>53</sup>. Besondere Aufmerksamkeit schenkte man der Rolle, die der Faktor

<sup>50</sup> Siehe: *E. Staros'cjak*, *Elementy nauki upravlenija*, Moskau, 1965; *Naučinye osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR*, Moskau, 1968.

<sup>51</sup> Siehe: *B. M. Lazarev*, *Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestrojki*, Moskau, 1988, S. 90–113.

<sup>52</sup> Siehe: a.a.O., S. 92.

<sup>53</sup> Siehe z.B.: *E. A. Ageeva*, *Juridičeskaja otvetstvennost' v gosudarstvennom upravlenii*, Leningrad, 1990; *A. A. Ataev*, *Upravlenčeskaja dejatel'nost' (Praktika i rezervy organizacii)*, Moskau, 1988; *G. V. Atamančuh*, *Obespečenie racional'nosti gosudarstvennogo upravlenija*, Moskau, 1990; *D. N. Bachrach*, *Administrativnaja otvetstvennost' graždan v SSSR*, Sverdlovsk, 1989; *D. N. Bachrach*, *V. M. Manochin*, *R. S. Pavlovskij*, *Administrativnoe pravo i perestrojka*, in: *Pravovedenie*, 1988, Nr. 6, S. 49–52; *D. N. Bachrach*, *Administrativnaja vlast' kak vid gosudarstvennoj vlasti*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1992, Nr. 3, S. 13–20; *V. M. Vorob'ev*, *Sovetskaja gosudarstvennaja služba (Administrativno-pravovoj aspekt)*, Rostov na Donu, 1986; *E. V. Dodin*, *Administrativnaja deliktologija v sisteme juridičeskoj nauki*, in: *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1991, Nr. 12, S. 32–36; *O. K. Zastrožnaja*, *Sovetskij administrativnyj process*, Voronež, 1985; *Ju. M. Kozlov*, *Ispolnitel'naja vlast': Ischodnye pozicii*, in: *Vestnik Moskovskogo universiteta*, Ser. 11. Pravo, 1992, Nr. 3, S. 14–22; derselbe: *Ispolnitel'naja vlast': Suščnost', funkcii*, in: *Vestnik Moskovskogo universiteta*, Ser. 11. Pravo, 1992, Nr. 4, S. 3–12; *V. I. Krjukov*, *Komp'juterizacija gosudarstvennogo upravlenija: Suščnost' i pravovye problemy*, Moskau, 1990; *B. P. Kurašvili*, *Očerki teorii gosudarstvennogo upravlenija*, Moskau, 1987; *B. M. Lazarev*, *Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestrojki*, Moskau, 1987; *V. M. Manochin*, *Konstitucionnye osnovy sovetskogo administrativnogo prava*, Sara-

Mensch im Rahmen einer Effektivitätssteigerung der Tätigkeit der Verwaltungsorgane und hinsichtlich der Verantwortlichkeit in der Verwaltung spielen sollte<sup>54</sup>.

Im Verlauf mehrerer Jahre (Ende der 70er bis Anfang der 80er Jahre) wurde von den bedeutenden Verwaltungswissenschaftlern *Ju. M. Kozlov*, *B. M. Lazarev*, *A. E. Lunev* und *M. I. Piskotin* das sechsbändige Lehrwerk «Sovetskoe administrativnoe pravo» [Sowjetisches Verwaltungsrecht] erarbeitet und herausgegeben: *Metody i formy gosudarstvennogo upravlenija* (1977) [Methoden und Formen der Staatsverwaltung], *Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo* (1978) [Staatsverwaltung und Verwaltungsrecht], *Upravlenie v oblasti administrativno-političeskoj dejatel'nosti* (1979) [Verwaltung auf dem Gebiet verwaltungspolitischer Tätigkeit], *Upravlenie social'no-kul'turnym stroitel'stvom* (1980) [Verwaltung des Sozial- und Kulturwesens], *Osnovy upravlenija narodnym chozjajstvom* (1981) [Grundlagen der Verwaltung der Volkswirtschaft], *Upravlenie otrasljami narodnogo chozjajstva* (1982) [Verwaltung der einzelnen Zweige der Volkswirtschaft].

In den Jahren 1995–1999 wurden sehr viele wissenschaftliche Darstellungen und Lehrbücher zum Thema Verwaltungsrecht herausgegeben. So veröffentlichten auch die Professoren *A. P. Alechin*, *D. N. Bachrach*<sup>55</sup>, *A. A. Karmolickij*, *Ju. M. Kozlov*<sup>56</sup>, *A. P. Korenev*<sup>57</sup>, *V. M. Manochin*<sup>58</sup>, *D. M. Ovsjanko*<sup>59</sup>, *Ju. A. Tichomirov*<sup>60</sup> und andere Gelehrte ihre Lehrbücher zum Verwaltungsrecht.

Die Wissenschaftler interessierten zunehmend die Problembereiche öffentlich-rechtlicher Vertrag<sup>61</sup>, Verwaltungsunrecht und Polizeirecht<sup>62</sup> und die Verwaltungstätigkeit der Organe für innere Angelegenheiten<sup>63</sup>. Weiterentwickelt wurden auch Fragen des Prozesses der Verwaltungsrechtsprechung und der Bereich der Verstöße gegen das Verwaltungsrecht<sup>64</sup>.

---

tov, 1983; *A. V. Obolonskij*, *Čelovek i gosudarstvennoe upravlenie*, Moskau, 1987; *D. D. Cabrija*, *Sistema upravlenija: K novomu obliku* (Gosudarstvenno-pravovye aspekty), Moskau, 1990; *V. A. Jusupov*, *Teorija administrativnogo prava*, Moskau, 1985.

<sup>54</sup> Siehe: *Otvetstvennost' v upravlenii*, Moskau, 1985.

<sup>55</sup> Siehe: *D. N. Bachrach*, *Administrativnoe pravo: Učebnik*, Moskau, 1996; derselbe (als verantwortlicher Redakteur): *Administrativnoe pravo Rossii: Osobennaja čast': Učebnik*, Moskau, 1997.

<sup>56</sup> Siehe: *A. P. Alechin*, *Ju. M. Kozlov*, *A. A. Karmolickij*, *Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii; Učebnik*, Moskau, 1997.

<sup>57</sup> Siehe: *A. P. Korenev*, *Administrativnoe pravo Rossii: Učebnik in drei Teilen*, Moskau, 1. Teil 1996, 2. Teil 1997.

<sup>58</sup> Siehe: *V. M. Manochin*, *Ju. S. Aduškin*, *Z. A. Bagišaeв*, *Rossijskoe administrativnoe pravo: Učebnik*, Moskau, 1996.

<sup>59</sup> Siehe: *D. M. Ovsjanko*, *Administrativnoe pravo*, Moskau, 1997.

<sup>60</sup> Siehe: *Ju., A. Tichomirov*, *Kurs administrativnogo prava i processa*, Moskau, 1998.

<sup>61</sup> Siehe: *A. V. Dentin*, *Obščie voprosy teorii administrativnogo dogovora*, Krasnojarsk, 1998.

<sup>62</sup> Siehe: *A. P. Šergin*, *Problemy administrativno-deliktnogo prava*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1994, Nr. 8–9, S. 52–65; *Ju. P. Solovej*, *Rossijskoe policejskoe pravo: istorija i sovremennost'*, in: *Gosudarstvo i pravo*, 1995, Nr. 6, S. 75–85.

<sup>63</sup> Siehe: *A. P. Korenev* (Redaktion), *Administrativnaja dejatel'nost' organov vnutrennich del: Učebnik*, Moskau, 1996; *A. V. Kudrjavcev*, *P. P. Sergun*, *Služba v organach vnutrennich del: Kommentarij*. Schemy, Moskau, 1996.

<sup>64</sup> Siehe: *M. Ja. Maslennikov*, *Porjadok primenenija administrativnych vzykanij*, Moskau, 1998.

Nach der Verabschiedung der neuen russischen Verfassung im Jahre 1993, neuer föderaler Gesetze und Gesetze einzelner Subjekte der Russischen Föderation stand die Verwaltungsrechtswissenschaft vor der überaus wichtigen Aufgabe, viele Bereiche der Verwaltung und des Verwaltungsrechts weiterzuentwickeln. Unter den vorrangigen Forschungsrichtungen innerhalb des Verwaltungsrechts kann man die folgenden nennen: Wesen und derzeitige Aufgaben, Funktionen und Prinzipien der Staatsverwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung; Errichtung eines Systems der örtlichen Selbstverwaltung und Analyse ihrer wichtigsten Elemente; Arbeitsweise der Exekutive in Rußland; Prinzipien und Funktionen des aktuellen Verwaltungsrechts; Aufbau einer neuen Verwaltungsgesetzgebung und ihre weitere Systematisierung und Kodifizierung; eigentliche Verwaltungstätigkeit; Verwaltungsstreitverfahren; Verwaltungsgerichtsbarkeit (verwaltungsgerichtliche Tätigkeit); die neue Struktur des Verwaltungsrechts; Bildung neuer Zweige im Verwaltungsrecht; Probleme des Staatsdienstes (des Öffentlichen Dienstes); Stärkung der Gesetzlichkeit und Disziplin auf dem Gebiet der Staatsverwaltung.

In den nächsten Jahren steht den Verwaltungswissenschaftlern die schwierige und langwierige Arbeit bevor, eine zeitgemäße Theorie des Verwaltungsrechts aufzubauen, seinen Begriff und seine Institutionen festzulegen, Zweige des Verwaltungsrechts zu bilden und sein System und seine Struktur zu präzisieren. Eine solche Arbeit wird nur einem großen Forscherteam möglich sein, welches sich aktiv mit der Ausarbeitung eines neuen Verwaltungsrechts beschäftigt. Das Ergebnis der wissenschaftlichen Tätigkeit russischer Wissenschaftler könnten Errungenschaften sein, welche die These des Professors *K. S. Bel'skij* widerlegen könnten, nämlich daß «die Verwaltungsrechtslehre zumindest bei uns in Rußland einer der unvollkommensten und am wenigsten entwickelten Zweige der Rechtswissenschaft darstellt»<sup>65</sup>.

Das Verwaltungsrecht befindet sich derzeit in einem Stadium tiefgreifender Reformen, für welche sich eine Reihe von Anlässen anführen lassen: die Verabschiedung der Verfassung der Russischen Föderation von 1993, mit der das Prinzip der Teilung der Staatsgewalt in eine gesetzgebende, eine exekutive und eine rechtsprechende eingeführt wurde; die verfassungsrechtliche Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Russischen Föderation und ihren Subjekten; die Änderungen hinsichtlich des Aufbaus und der Arbeitsweise der Exekutive (die besonderen Aufgaben, Prinzipien und Funktionen der Exekutive); die neue Beziehung zwischen dem politischen System und der öffentlichen Verwaltung (der Staatsverwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung).

## 2. Traditionelle Herangehensweisen an die Bestimmung des Gegenstandes des Verwaltungsrechts

Das Verwaltungsrecht stellt sich als ein System von Rechtsnormen dar, welche:

– die Organisation und die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung (der Staatsverwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung) und die Tätigkeit der Organe der Exekutive (die Organisation und das System der Verwaltung, die Formen und Methoden der Durchführung von Verwaltungsmaßnahmen usw.) festlegen;

<sup>65</sup> *K. S. Bel'skij*, *Fenomenologija administrativnogo prava*, Smolensk, 1995, S. 4.

- die Richtlinien für die Ausführung von Verwaltungsmaßnahmen und den Ablauf der entsprechenden Verwaltungshandlungen bestimmen;
- die öffentliche Sicherheit und Ordnung garantieren;
- die Arten des Verwaltungszwangs für Fehler der Verwaltung, für die Nichterfüllung oder ungenügende Erfüllung von Dienstpflichten und auch die Verantwortlichkeit für Rechtsverletzungen in den verschiedensten Bereichen der Verwaltung (Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane, der Amtspersonen, der staatlichen und städtischen Beamten wie auch die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit von natürlichen und juristischen Personen) regeln;
- die Rechte, die Freiheiten und die gesetzlichen Interessen sowohl der Bürger als auch juristischer Personen gewährleisten.

Das Verwaltungsrecht untersucht die Verwaltungsgesetzgebung, welche die Beziehungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung und die Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Staatsorganen und den Einrichtungen der örtlichen Selbstverwaltung untereinander wie auch ihre Tätigkeiten (Entscheidungen) regelt, welche diese dem Bürger, den gesellschaftlichen Vereinigungen und Organisationen gegenüber ausüben. Im Hinblick auf begangene Rechtsverletzungen im Bereich der Verwaltung und auf Verstöße gegen die festgelegte Verwaltungsordnung sieht die Gesetzgebung die verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit und die Anwendung verwaltungsrechtlicher Zwangsmaßnahmen vor. Unerlässlich für das Bestehen des gegenwärtigen Verwaltungsrechts ist die Existenz einer gut strukturierten und reibungslos funktionierenden Staatsverwaltung, stellt doch das Verwaltungsrecht die spezielle rechtliche Grundlage für die Verwaltung und die Verwaltungstätigkeit dar. Es ist bekannt, daß staatliche Verwaltung in jedem beliebigen Staat ausgeübt wird, d.h. dort wo eine Staatsmacht existiert, da wird auch Verwaltungstätigkeit entfaltet. Gleichzeitig verfügt das Verwaltungsrecht in den verschiedenen Ländern über einen unterschiedlichen Inhalt, eine andere Form und ein anderes System<sup>66</sup>. Es sei daran erinnert, daß das Verwaltungsrecht ein Produkt der kontinental-europäischen Rechtsentwicklung und in erster Linie des französischen und deutschen Verwaltungsrechts ist. Das sogenannte englische (angelsächsische) Rechtssystem unterscheidet sich deutlich vom kontinentalen Recht, da man in diesen Ländern (besonders in England und den USA) erst in den letzten Jahrzehnten Anzeichen für eine Herauslösung des Verwaltungsrechts aus dem Zivilrecht beobachten kann. In den USA zum Beispiel herrscht die Meinung vor, daß das Verwaltungsrecht nur die Tätigkeit der Verwaltungsorgane und die gerichtliche Untersuchung des Verwaltungshandelns umfaßt. Das heißt, daß es die Befugnisse und das Verfahren der Tätigkeit der Verwaltungseinrichtungen und die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung reguliert und detailliert alle Aspekte der gegenseitigen Beziehungen zwischen Privaten und den Verwaltungsorganen reglementiert<sup>67</sup>.

Die Entwicklung des Verwaltungsrechts auf dem europäischen Kontinent begründeten anfänglich zwei grundlegende rechtliche Neuerungen<sup>68</sup>: 1. die Ein-

<sup>66</sup> Siehe z.B.: A. N. Kozyrin (Redaktion), *Administrativnoe pravo zarubeznych stran: Učebnoe posobie*, Moskau, 1996.

<sup>67</sup> A.a.O., S. 4–5.

<sup>68</sup> In der westeuropäischen Literatur zum Verwaltungsrecht untersucht man die Theorie, nach der das *allgemeine Verwaltungsrecht* aus drei grundlegenden Bestandteilen besteht (die sog-

führung des Prinzips der Gewaltenteilung; 2. die rechtliche Reglementierung der Staatsverwaltung (die rechtliche Regelung der Verwaltungstätigkeit, d.h. die Schaffung von Formen der Verwaltung, einer Ordnung hinsichtlich des Erlasses rechtlich relevanter Akte der Verwaltung, einer Beschwerdemöglichkeit gegen das Handeln von Beamten u.a.).

Es ist unmöglich, die Meinung von Professor K. S. Bel'skij (1995) zu widerlegen, der davon ausgeht, daß das Verwaltungsrecht in «zwei Erscheinungsformen, nämlich auf dem Gebiet der Staatsverwaltung und im Bereich der öffentlichen (polizeilichen) Ordnung bestand, besteht und bestehen wird»<sup>69</sup> und daß «die Verbindung zwischen diesen beiden Teilen des Verwaltungsrechts, ungeachtet ihres jeweiligen autonomen Charakters, organisch und unzweifelhaft ist. So regelt das Verwaltungsrecht [(im engeren Sinne); *Anmerkung des Übersetzers*: Auch hier wird der – engere – Begriff des «eigentlichen» Verwaltungsrechts durch den Terminus «upravlenčeskoe pravo» ausgedrückt, im Unterschied zum – weiteren – Begriff des das Polizeirecht und andere Bereiche einschließenden «administrativnoe pravo» (= Verwaltungsrecht im weiteren Sinne), vgl. auch oben zu Beginn des Abschnitts 1] die Rechtsverhältnisse im Bereich der Staatsverwaltung, und das Polizeirecht normiert deren besondere Spielart, nämlich die Rechtsverhältnisse auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung oder die Polizeibeziehungen»<sup>70</sup>. Diese Schlußfolgerungen sind unzweifelhaft richtig, und sie werden insbesondere durch die Betrachtung der Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts in den westeuropäischen Ländern im Laufe der letzten drei Jahrhunderte bestätigt.

Gleichzeitig erlauben der gegenwärtige Stand, die zu erwartende Entwicklung der Verwaltungsgesetzgebung<sup>71</sup> und auch die neuen Errungenschaften der Verwaltungsrechtslehre, bestimmte Korrekturen an den oben erwähnten Schlüssen vorzunehmen. Als wichtigste neue Teile des allgemeinen Verwaltungsrechts lassen sich das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (das Verwaltungsgerichtsverfahren oder Verwaltungsstreitverfahren) nennen. Somit bekommt das Verwaltungsrecht eine ganz andere, demokratische Ausrichtung, denn es handelt

nannte Trichotomie des Verwaltungsrechts): 1) das Verwaltungsverfahren; 2) die Ordnung der staatlichen Einnahmen (Steuern, Zölle, etc.); 3) die Sozialgesetzbücher. Diese Theorie wurde nach Auffassung des deutschen Wissenschaftlers H.-U. Richter durch das Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der Steuergesetze und Einnahmeverordnungen und des Sozialgesetzbuches in Deutschland endgültig bestätigt. Siehe z.B.: H.-U. Richter, Die Trichotomie des allgemeinen Verwaltungsrechts, Frankfurt/M., 1996, S. 1–6.

<sup>69</sup> K. S. Bel'skij, *Fenomenologija administrativnogo prava*, S. 17.

<sup>70</sup> A.a.O., S. 17–18.

<sup>71</sup> Zur Konzeption der Entwicklung der Verwaltungsgesetzgebung siehe: Ju. A. Tichomirov, A. F. Nozdračev, V. S. Pronina, B. B. Changel'dyev, L. K. Tereščenko, V. N. Petuchov, *Koncepcija razvitija administrativnogo zakonodatel'stva*, in: *Pravovaja reforma; Koncepcija razvitija rossijskogo zakonodatel'stva*, Moskau, S. 42–70. Die Autoren dieser Konzeption, die zu allgemeinen Schlußfolgerungen gelangen, untersuchen folgende Probleme: 1. der derzeitige Zustand der Verwaltungsrechtsgesetzgebung und ihre Entwicklungstendenzen (hierzu gehört auch die naheliegende Aufgabe, die Verwaltungsrechtsgesetzgebung weiterzuentwickeln); 2. die Entwicklung der Gesetzgebung für die Organe der ausführenden Gewalt; 3. die Gesetzgebung für den Staatsdienst; 4. die Änderungen der Gesetzgebung für die Lenkung der Wirtschaft; 5. die Gesetzgebung für die ressortübergreifenden Bereiche; 6. die Gesetzgebung für die soziale und kulturelle Entwicklung.

sich hier um ein gesetzlich festgelegtes System der Organe der Exekutive (der öffentlichen Verwaltung), um eine Ordnung für die Ausführung von Verwaltungstätigkeit, den Verwaltungsablauf, das öffentliche Vertragsrecht (also das Verwaltungsverfahren generell) und um die Ordnung für die gerichtliche Untersuchung «verwaltungsrechtlicher» Streitigkeiten sowohl zwischen Bürgern und Organen der öffentlichen Gewalt als auch den Organen der Staatsverwaltung und ihren Beamten (Verwaltungsprozeß im engeren Sinne). Wenn das Verwaltungsrecht das Polizeirecht einschließt, dann muß auch der Verwaltungsprozeß Teil seiner Struktur sein, ist er doch dazu berufen, dem Bürger rechtlichen Schutz vor unrechtmäßigen (oder die Rechte und Freiheiten des Bürgers verletzenden) Handlungen der Subjekte, die «polizeiliche» Funktionen ausüben, zu gewähren. Dies erfordert ein moderner Rechtsstaat.

Daraus kann man den Schluß ziehen, daß sich das Verwaltungsrecht kaum allein durch die beiden Bereiche — die «Verwaltungssphäre» [im engeren Sinne — siehe oben bei Fußnote 70] und die «Polizeisphäre» — eingrenzen läßt. (Obwohl diese Sphären zweifelsohne die wichtigste Stellung im System des Verwaltungsrechts innehaben). Das Verwaltungsrecht ist aber unermesslich viel weiter zu fassen: Es bestimmt normativ die öffentliche Verwaltung, es legt die Ordnung der Verwaltung und eine entsprechende Rechtsordnung fest, für deren Verletzung sie eine Verantwortlichkeitszuweisung vorsieht; es untersucht alles, was auf dem Gebiet der Staatsverwaltung vor sich geht. Das Verwaltungsrecht reglementiert mittels rechtlicher Bestimmungen in bestimmten Grenzen und in einem konkreten Umfang die Ordnung und die Prozedur der Verwaltung. Kaum jemand traut es sich zu, die Frage zu beantworten, in welchen konkreten Grenzen und in welchem konkreten Umfang das Verwaltungsrecht die Verwaltungsbeziehungen reglementiert, denn dieser Rechtszweig umfaßt nicht nur die Normen der Verwaltungsgesetzgebung, sondern auch die Verwaltungspraxis, die in vielen Fällen gänzlich oder teilweise einer rechtlichen Regulierung entbehrt.

### **3. Das Wesen des Verwaltungsrechts**

Das Verwaltungsrecht zeichnet sich dadurch aus, daß es die rechtlichen Bestimmungen (Prinzipien) umfaßt, welche in spezifischer Art und Weise für die Verwaltung und in der Sphäre der Verwaltung gelten, und zwar in den Bereichen: 1. Organisation der Verwaltung; 2. Verwaltungstätigkeit; 3. Verwaltungsverfahren. Von diesem Blickwinkel aus kann man sagen, daß das Verwaltungsrecht die Rechtsbeziehungen in den drei erwähnten Bereichen regelt. Das heißt aber nicht, daß das Verwaltungsrecht nur auf die Organe der Verwaltung und ihre Tätigkeit anwendbar wäre. Es regelt auch die Beziehungen der Verwaltung zum Bürger und zu anderen Rechtssubjekten; d.h. es bestimmt die Rechte und Pflichten des Bürgers, aber eben nur in Beziehung zur Verwaltung und in der Sphäre der Verwaltung.

Das allgemeine Verwaltungsrecht umfaßt ein System von Normen, die von allgemeiner Bedeutung sind und die das Wesen der verwaltungsrechtlichen Regulierung in ihrem gesamten Umfang und im Verhältnis zu allen anderen Rechtssubjekten bestimmen. Es besteht aus vier Teilen, d.h. es stellt sich als ein System von Rechtsnormen dar, welche vier große Regelungskomplexe festlegen:

– das Recht der Verwaltungsorganisation, welches die Beziehungen der allgemeinen Verwaltungsorganisation und deren Implementierung in den verschiedenen Zweigen und Sphären festlegt;

– das Verwaltungsverfahren, d.h. die Ausführungsbestimmungen für jegliche Verwaltungstätigkeit, die Festlegung der Verwaltungsverfahrensabläufe, den Erlass und den Vollzug von Rechtsakten der Verwaltung (normativen und individuellen) und den öffentlich-rechtlichen Vertrag;

– den Verwaltungsprozeß (das Verwaltungsgerichtsverfahren), welcher dem Bürger gerichtlichen Schutz vor Handlungen und Entscheidungen der Organe der öffentlichen Gewalt gewährt, sofern letztere seine Rechte und Freiheiten verletzen (die gerichtliche Untersuchung von Klagen des Bürgers gegen Handlungen und Entscheidungen von Verwaltungsorganen, Staatsbediensteten, staatlichen und städtischen Beamten). Die russische Verwaltungsrechtslehre bezeichnet den gerichtlichen Schutz der Rechte und Freiheiten des Bürgers vor Handlungen und anderen Akten der Verwaltung, die Rechte und Freiheiten des Bürgers verletzen, mit dem Terminus «Verwaltungsgerichtsbarkeit» [administrativnaja i justicijaja];

– das Verwaltungsdeliktsrecht, welches die sogenannten Rechtsbeziehungen auf dem Gebiet des Verwaltungsunrechts (der Verwaltungsrechtsprechung – administrativno-jurisdikcionnye) normiert, d.h. es regelt die Rechtsbeziehungen, welche entstehen, wenn befugte Verwaltungsorgane und Beamte Maßnahmen des Verwaltungszwangs gegenüber Subjekten anwenden, die für die Allgemeinheit geltende Verhaltensregeln verletzt haben. Das Verwaltungsdeliktsrecht besteht aus zwei Teilen: dem materiellen Verwaltungsdeliktsrecht (z.B. der Normierung von Verwaltungsstrafen) und dem prozessualen Verwaltungsdeliktsrecht (z.B. den Vorschriften darüber, wie natürlichen und juristischen Personen, die Verletzungen des Verwaltungsrechts begangen haben, Verwaltungsstrafen auferlegt werden). Rechtsbeziehungen auf dem Gebiet des Verwaltungsunrechts (Beziehungen von Schutzrechten) können auch entstehen, um vorbeugend auf verschiedene Rechtssubjekte Einfluß zu nehmen (z.B. mittels Verwaltungsmaßnahmen mit vorbeugendem Charakter). Außerdem können sie darauf abzielen, einen Vermögensschaden zu ersetzen, der auf einer Rechtsverletzung beruht.

Das Verwaltungsdeliktsrecht ist nicht gleichzusetzen mit dem Polizeirecht oder mit diesem zu identifizieren. Es scheint, daß das Polizeirecht, welches sich innerhalb des Systems der Rechtszweige herausbildet, nur einer der wichtigsten Teile des Verwaltungsorganisationsrechtes (Festlegung der Aufgaben, Struktur und Kompetenzen der Miliz oder der Polizei usw.) und des Verwaltungsdeliktsrechts (Anwendung von Verwaltungszwangsmaßnahmen durch Beamte, Erfüllung anderer rechtsprechender Funktionen) ist. Das Recht der Verwaltungsrechtsprechung ist weiter und umfangreicher als das Polizeirecht. In unserem Land kann man das Polizeirecht auch als «Milizrecht» bezeichnen, d.h. es ist eine Unterabteilung des Verwaltungsrechts, welche die Organisation und die Tätigkeit der Miliz in der Russischen Föderation reglementiert.

Das Verwaltungsrecht enthält als Teilzweige außer dem Verwaltungsrecht [im engeren Sinne (siehe oben bei Fußnote 70) – *der Übersetzer*] und dem Polizeirecht (oder «Milizrecht») noch andere umfangreiche Sphären der rechtlichen Regelung: das Recht des Umweltschutzes, das Baurecht, das Zollrecht, das Steuerrecht, das

Dienstrecht und das Hygiene- und Seuchenbekämpfungsrecht. «Das Polizeirecht» ist nach K. S. Bel'skijs Meinung dazu berufen, die «öffentliche Ordnung» zu gewährleisten und zu bewahren. Es ist aber praktisch kaum möglich, unter dem Terminus «Verwaltungsrecht» nur das Verwaltungsrecht [im engeren Sinne – siehe oben] und das Polizeirecht zusammenzufassen, selbst wenn man wie K. S. Bel'skij versucht, den Begriff «öffentliche Ordnung» sehr weit zu definieren, das heißt als «moralisch-rechtlichen Zustand der Gesellschaft, in dem die zuständigen Organe der Exekutive mittels polizeilicher Aufsicht die Sicherheit und das rechtmäßige Verhalten der Bürger an öffentlichen Orten, die freie Ausübung ihrer Rechte und Freiheiten und die angemessene Gestaltung des der Arbeitsausübung und der Erholung der Bürger dienenden öffentlichen Raums gewährleisten»<sup>72</sup>.

In der Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts läßt sich eine Entsprechung zu der heute geläufigen «unbegrenzten» Auslegung des Begriffs «öffentliche Ordnung» finden: Im 17. – 18. Jahrhundert rechnete zur Polizei oder zur polizeilichen Tätigkeit die Wahrnehmung jeglicher Funktionen und Befugnisse, welche das gesellschaftliche Wohl und den Gesellschaftsfrieden sicherstellen sollten. Dieser Begriff umfaßte demnach die Durchführung jeglicher Verwaltungstätigkeit des Staates und seiner Organe (auf allen Gebieten) und damit die gesamte innere Verwaltung. Der Fachausdruck «Polizei» ist nicht gleichbedeutend mit dem Terminus «administrative Verwaltung» [*administrativnoe upravlenie*] (also mit der festgelegten Ordnung der Verwaltung bezüglich aller Bereiche administrativer Staatstätigkeiten). Der Terminus «Polizei» ist nämlich in der Entwicklungsgeschichte der Staatlichkeit und des Rechts mit der Zeit in seiner Bedeutung ständig enger geworden. Im 19. Jahrhundert beschränkte sich dieser Begriff nur auf die Verwaltung auf dem Gebiet der Gewährleistung der Rechtsordnung (des Schutzes der allgemeinen Rechtsordnung, des Schutzes des Bürgers, der Gesellschaft und des Staates selbst vor den verschiedensten Gefahren und Angriffen). Schließlich versteht man seit der Mitte des 20. Jahrhundert unter dem Begriff «Polizei» nur solche Handlungen spezieller staatlicher Organe und befugter Beamter, die auf die Gewährleistung des Schutzes der Gesellschaft und der einzelnen Bürger vor den verschiedenen Gefahren sowie auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (im engeren Sinne oder im Sinne der «Miliz») und auf die öffentliche Sicherheit gerichtet sind.

In der heutigen Zeit umfaßt der Terminus «Polizei» nicht mehr so spezifische rechtliche Regelungsbereiche und besondere Tätigkeiten wie zum Beispiel das Medizinalwesen oder das Hygienewesen und die Seuchenbekämpfung, das Baurecht, die Steuern und den Umweltschutz. Es werden ja in diesen Bereichen neben den eigentlichen Verwaltungsmethoden auch Funktionen des Verwaltungszwangs ausgeübt und entsprechende Mittel des Schutzes angewandt. Es hat den Anschein, daß der Terminus «Polizei» («Miliz») heute zweckmäßigerweise nur noch in einem engeren Sinne gebraucht wird und man die polizeilichen Schutzhandlungen nur als eine von vielen Sphären der verwaltungsrechtlichen Regulierung bei der Anwendung von Maßnahmen des Verwaltungszwanges ansieht. Eine solche Einstellung erscheint meiner Ansicht nach als die richtige, da sie auch der derzeiti-

<sup>72</sup> K. S. Bel'skij, *Fenomenologija administrativnogo prava*, S. 95. Zur Dimension der Kategorie «öffentliche Ordnung» siehe: K. S. Bel'skij, a.a.O., S. 98 – 100.

gen Struktur der Verwaltungsgesetzgebung entspricht, welche neben den von den Milizangehörigen angewendeten Zwangsmaßnahmen auch andere Maßnahmen mit Zwangscharakter vorsieht, die von zahlreichen Organen und Beamten der Verwaltungsrechtsprechung verwirklicht werden.

Unter den gegebenen Umständen der Existenz eines modernen Staates, einer modernen Staatsverwaltung und eines modernen Verwaltungsrechts erscheint es mir unbegründet, den Begriff «Polizeirecht» wiederzubeleben und zu verabsolutieren<sup>73</sup>. Im Zusammenhang damit ist zu unterstreichen, daß das Polizeirecht der Russischen Föderation in der Praxis existent ist und eine Unterabteilung innerhalb des Systems des gegenwärtigen russischen Verwaltungsrechts darstellt, die in der allernächsten Zeit (im Rahmen einer Neuordnung des Systems des Verwaltungsrechts) beispielsweise mit dem Dienstrecht zusammen in den Besonderen Teil des Verwaltungsrechts eingehen wird.

Es ist kaum möglich *K. S. Bel'skij* zuzustimmen, welcher der Meinung ist, daß «der Verwaltungsapparat, auf dem in jedem Staat die Bürde der Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Rechtsordnung liegt, ein umfassendes Instrument des Zwangs ist und in der Mehrzahl der Länder als «Polizei» bezeichnet wird»<sup>74</sup>. So war es in den meisten Ländern der Welt bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts. Einige Zeit später fanden in den sozialwissenschaftlichen und Rechtslexika der meisten Länder neben dem Terminus «Polizei» auch andere Termini Aufnahme, welche die administrative Verwaltung in ihren verschiedenen Bereichen (auf den nicht-polizeilichen Tätigkeitsfeldern) bezeichnen, d.h. die Verwaltung, welche durch den Schutz vor drohenden Gefahren eine Garantie der öffentlichen Ordnung, der Rechtsordnung und der öffentlichen Sicherheit darstellt. In diesen Bereichen bleibt kein Raum für eine eigenständige Polizei oder für polizeiliche Rechtsbeziehungen. Es sind dies allesamt Rechtsbeziehungen der administrativen Sicherung [administrativno-obespečitel'nye]. Dazu gehört zum Beispiel die staatliche Regulierung der Unternehmenstätigkeit und der Wirtschaftsbeziehungen, der Gesundheitsfürsorge, des Schutzes der Fauna, der Überwachung von Bauvorhaben, der Architektur, der staatlichen Finanzgeschäfte und ähnlicher Rechtsbereiche.

Es erscheint kaum zweckmäßig, den Terminus «Polizei» auf eine unbegrenzte Anzahl von Gebieten auszuweiten und ihn als «weit und umfassend» anzusehen, so daß er «alle Organe der Aufsicht und Kontrolle in sich vereint, die den Verwaltungszwang und die Verwaltungsrechtsprechung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ausüben, d.h. polizeiliche Tätigkeiten durchführen»<sup>75</sup>. Ich wiederhole, daß diese Auffassung einst als «modern» galt und sie in der Tat vor 200 Jahren auch so vertreten wurde. Es ist aber gerade umgekehrt. Das Tätigkeitsfeld der Polizei kann nicht von dem der allgemeinen Verwaltung abgegrenzt werden (wie dies *K. S. Bel'skij* meint), sondern sie stellt nur eine Art von Verwaltungstätigkeit dar, wenn auch eine besondere Art der Verwaltungstätigkeit, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Sicherheit des Bürgers umfaßt.

<sup>73</sup> Siehe: *K. S. Bel'skij*, a.a.O., S. 111 – 115.

<sup>74</sup> A.a.O., S. 111.

<sup>75</sup> Siehe: Ebenda.

Ich bin aber nicht damit einverstanden, daß der Terminus «öffentliche Ordnung» wie einst «vergeistigt» und zu einer praktisch alle Räume und Grenzen «überstrahlenden Lichtgestalt» erhoben wird<sup>76</sup>.

Die Kategorien der öffentlichen Ordnung und der Polizei zogen tatsächlich die besondere Aufmerksamkeit der Polizeirechtler des 18. und 19. Jahrhunderts auf sich und standen im Zentrum ihrer Forschungen. In dieser Periode erfolgte auch die Entwicklung der wissenschaftlichen Ausgestaltung dieser Termini, als deren Resultat das Aufkommen eines neuen Verständnisses des Terminus Polizei in Europa anzusehen ist. Nunmehr verstand man die Polizei nämlich nur als einen der Teile der Staatsverwaltung, der die Gesellschaft vor Gefahren und vor Störungen ihrer Ordnung bewahrt.

Merkwürdigerweise bildete sich auch in der Sowjetunion, wenn auch in einem anderen sozialpolitischen und wirtschaftlichen Zusammenhang, fast dasselbe theoretische (und auch gesetzgeberische) Verständnis der Termini «Polizei» und «öffentliche Ordnung» heraus; man betrachtete also die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung als einen Teil der Staatsverwaltung. Es geht hier nicht um die «Anrühigkeit» der Begriffe «Polizei», «Polizeirecht» oder «Polizeiarbeit», welche nach Meinung *K. S. Bel'skij's* von den Bolschewiken «mit stählernem Stift aus dem Wörterbuch des Verwaltungsrechts herausgestrichen worden sind»<sup>77</sup>.

Schließlich verdient es die sowjetische Verwaltungsrechtslehre kaum, dafür kritisiert zu werden, daß einigen ihrer verwaltungsrechtlichen Institute, wie den Verwaltungsorganen, dem Dienst und den Verwaltungsakten, eine «Monopolstellung» zukam. Diese und andere Institute des Verwaltungsrechts sind im Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts äußerst wichtig, denn schließlich basiert jede Art von Verwaltungstätigkeit, sei es reine Verwaltungstätigkeit oder die Tätigkeit der Ordnungsbehörden («Polizei»), auf diesen Instituten und nutzt in der Praxis deren Potential. Meiner Ansicht nach verdient sie dafür kritisiert zu werden, daß die erwähnten und auch andere verwaltungsrechtliche Institute in der Sowjetzeit ohne ernstzunehmende verwaltungsrechtliche Regelungen existierten, d.h. es fehlte eine entsprechende Gesetzgebung. Vor allem letzteres ist als eine Lücke im Rechtssystem anzusehen, die in der Praxis zu der Willkür der Verwaltungsorgane und Institute des totalitären «Polizeistaates» führte, als welcher der sowjetische Staat nämlich einzuschätzen ist, wenn man ihn grundsätzlich und nach bestimmten Kriterien beurteilt.

In § 4 seines Buches «Феноменология административного права» [Phänomenologie des Verwaltungsrechts], in dem das Polizeirecht als ein Zweig des Verwaltungsrechts behandelt wird, zieht *K. S. Bel'skij* meiner Ansicht nach einen ziemlich vernünftigen Schluß, indem er die «Polizei» als einen Teil der Exekutive ansieht, die eine spezifische Verwaltungsfunktion innehat, nämlich die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung mittels administrativer Aufsicht<sup>78</sup>. Als Resümee hält der Autor fest, daß «die Tätigkeit der «Polizei» als ein System von Organen der Exekutive, welchem die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung mittels seiner Aufsichtsbefugnisse und der Anwendung von Verwaltungszwangsmaßnahmen

---

<sup>76</sup> Siehe: A.a.O., S. 90.

<sup>77</sup> Siehe: Ebenda.

<sup>78</sup> A.a.O., S. 114.

obliegt, durch diejenigen Normen des Verwaltungsrechts festgelegt wird, die in ihrer Gesamtheit das Polizeirecht als einen wichtigen Zweig des Verwaltungsrechts bilden». Ich möchte hinzufügen (und damit das bereits Gesagte wiederholen), daß das Polizeirecht seinen Platz nicht im Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts, sondern im neu strukturierten (nämlich im Gegensatz zu seiner gegenwärtigen Struktur verfaßten) Besonderen Teil zusammen mit anderen wichtigen verwaltungsrechtlichen Teilgebieten finden sollte.

Die Auffassung *K. S. Bel'skijs*, daß «die Rechtsbeziehungen des Polizeirechts die am weitesten verbreiteten Rechtsbeziehungen in jedem Staat darstellen», erscheint als höchst strittig und wird, und das ist wichtig, vom Autor nicht belegt<sup>79</sup>.

So hat man es vor zwei bis drei Jahrhunderten während der Vorherrschaft der Kameralisten und später zur Zeit der Entstehung des eigentlichen Polizeirechts gesehen<sup>80</sup>. Dies hatte eine breite Erörterung des Begriffs «Polizei» zur Folge. Es ergab sich, daß sich alle gesellschaftlichen Beziehungen als polizeirechtliche darstellten, weil man unter dem Terminus «Polizei» alles verstand, was dem allgemeinen Wohlergehen im Staate förderlich ist. In dieser Epoche der Polizeistaaten wurde die Staatsmacht im Land weder auf der Grundlage rechtlicher Normen ausgeübt, noch wurde sie durch eine Verfassung, eine parlamentarische Gesetzgebung oder durch das Prinzip der Gewaltenteilung reglementiert. Sie ignorierte die Privatinteressen und die Bedürfnisse der Privatpersonen und mißachtete die Rechte und Freiheiten der Bürger. Es existierte nicht einmal die Möglichkeit, sich gegen die Staatsgewalt gerichtlich zur Wehr zu setzen. In dieser Zeit stand der Terminus «Polizei» gleichsam für die Staatsordnung (das Staatsrecht), das heißt wenn von der Polizei und Polizeifragen die Rede war, dann waren damit staatsrechtliche Angelegenheiten gemeint. Heute kann man sich den Platz der «Polizei» im zeitgenössischen Staats- und Verwaltungsrecht nur schwerlich vorstellen, und allein schon deswegen kann man das damalige Verständnis des Begriffs der Polizei nicht mit dem modernen Begriff der Polizei als Teil des Verwaltungsrechts vergleichen.

Den Terminus «Polizei» benutzt man heutzutage in vielen Ländern, um damit die Aufgabe der Aufrechterhaltung nur eines Teils der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu bezeichnen, d.h. daß die Wahrnehmung der Funktionen des Schutzes und der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Kompetenzbereich auch vieler anderer Organe der öffentlichen Gewalt fällt. Der Umfang der der Polizei eigenen «polizeilichen Tätigkeiten» hat sich verringert, d.h. die Kompetenz der Polizei wurde um einige Verwaltungsaufgaben hinsichtlich des Schutzes vor verschiedenen Gefahren beschnitten. Bei der Bestimmung des Begriffs «Polizei» beschränkt man nun ihre Aufgaben auf die Wahrnehmung bestimmter Vollzugsfunktionen und auf die Vornahme polizeilicher Vollzugsmaßnahmen. So wurde beispielsweise nach dem Zweiten Weltkrieg in der britischen Besatzungszone Deutschlands durchgesetzt, daß die Hauptaufgaben der Polizei lediglich im Schutz des Lebens und des Eigentums, in der Kontrolle über die Einhaltung der

<sup>79</sup> Zum gegenwärtigen Verständnis des Terminus «Polizei» in anderen Ländern siehe z.B.: *W. Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Göttingen, 1995, S. 15–28.

<sup>80</sup> Vgl. *E. Dittrich*, Die deutschen und österreichischen Kameralisten, Darmstadt, 1974; *L. Sommer*, Die österreichischen Kameralisten (in dogmengeschichtlicher Darstellung), II. Teil, Wien, 1925.

Gesetze, in der Gewährleistung (Aufrechterhaltung) der Ordnung, in der Verbrechensverhütung und -aufklärung und der Vorführung von Delinquenten bei Gericht bestehen. So wurden die eigentlichen Verwaltungsaufgaben und -funktionen von der Polizei getrennt. Darüber hinaus verloren einige Staatsorgane das Recht, die Bezeichnung «Polizei» zu führen (einige dieser Verwaltungsorgane hießen früher zum Beispiel: Baupolizei, Gewerbepolizei, Lebensmittelpolizei, Gesundheitspolizei usw.)<sup>81</sup>.

Natürlich bleibt der Bereich der Organisation und Arbeitsweise der Polizei (Miliz) so überaus umfangreich und wichtig, daß es allein deswegen schon höchstfruchtbar ist, sich mit dem russischen Polizeirecht zu beschäftigen<sup>82</sup>. Selbst wenn man der Meinung ist, daß der Terminus «Polizei» in den sowjetischen Jahren als Äquivalent die Bezeichnung «Miliz» erhielt, so besteht der Bereich des «deliktischen» Verwaltungsrechts nicht nur aus den sogenannten milizrechtlichen Rechtsverhältnissen («Polizeirechtsverhältnissen»)<sup>83</sup>. Zum Beispiel legt der Kodex Rosijskoj Federacii ob administrativnych pravonarußenijach [Gesetzbuch der Russischen Föderation über Verwaltungsrechtsverletzungen] neben den Organen des Inneren die Rechtsprechung [*jurisdikciju* – als Streitentscheidung im weiteren Sinne] auch einer Vielzahl anderer Organe und Amtspersonen fest, die zuweilen ihre administrativ-rechtsprechenden [*administrativno-jurisdikcionnye*] Befugnisse bei der Entscheidung höchst komplizierter Verwaltungsangelegenheiten ausüben. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang zum Beispiel Organe der Monopolbekämpfung, Organe der Staatlichen Inspektion für Handel, Warenqualität und Verbraucherschutz, Organe der Staatlichen Inspektion des Staatsmonopols für alkoholische Erzeugnisse, Organe der Staatlichen Preiskontrollinspektion, der Grenzschutz, Organe zur Kontrolle des Luftraums der Russischen Föderation, Organe des Komitees der Russischen Föderation für Standardisierung, Metrologie und Zertifizierung, Organe zum Schutz des Fischbestandes, Staatliche Organe für die Überwachung der Bergbautechnik, die Staatliche Arbeitsinspektion, Organe der russischen Transportinspektion, die Kommissionen für Minderjährigenangelegenheiten, die Richter an den regionalen (städtischen) Gerichten, die Richter an den Militärgerichten, die Vorsteher der Regional-, Stadt-, Kreis- und Bezirksverwaltungen und die Verwaltungskommissionen.

Folgt man der oben erwähnten Logik und verabsolutiert die Termini «Polizei» und «Polizeirechtsverhältnisse», dann erschiene die Tätigkeit der eben aufgezählten Organe auch als eine polizeiliche. Deshalb sollte man diesen Terminus nicht zur Bezeichnung der erwähnten Arten administrativ-rechtsprechender Tätigkeit der entsprechenden befugten Organe und Amtspersonen verwenden. Es geht auch nicht darum, daß der Terminus «Polizei» aus irgendwelchen «ideologischen» Gründen als weniger vorteilhaft erscheint als zum Beispiel die Bezeichnung «Miliz». (Prof. K. S. Bel'skij wiederholt ständig in seinem Werk «Fenomenologija administrativ-

<sup>81</sup> Siehe: W. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Göttingen, 1995, S. 22.

<sup>82</sup> Siehe: Ju. P. Solovej, Rossijskoe policejskoe pravo: istorija i sovremennost', in: Gosudarstvo i pravo, 1995, Nr. 6, S. 75–85; K. S. Bel'skij, Fenomenologija administrativnogo prava, S. 111–123.

<sup>83</sup> Zu den Polizeirechtsverhältnissen siehe: K. S. Bel'skij, Fenomenologija administrativnogo prava, S. 119–123.

nogo prava» [Phänomenologie des Verwaltungsrechts], daß die Bolschewiken einen Fehler begangen hätten, indem sie den Terminus «Polizei» ihrer ideologischen Einstellung wegen verwarfen). Auch wurden in der Russischen Föderation gerade erst Organe der Steuerpolizei (Föderaler Steuerpolizeidienst) gegründet. Meiner Meinung nach ist die Bezeichnung der entsprechenden Organe (als Polizei oder Miliz) nebensächlich, und folglich lohnt es sich kaum, intensiver nach Unterschieden zwischen «Miliz-» und «Polizei»-beziehungen zu suchen. Mir scheint, daß die Bezeichnungen selbst absolut keine Rolle spielen. Man sollte die Wurzel des Problems betrachten und die Aufmerksamkeit nicht etwa auf die Änderungen von Bezeichnungen richten, die für die Verwaltungspraxis keinerlei Bedeutung haben.

#### 4. Die wichtigsten Leitsätze in der Diskussion über eine Reform des Verwaltungsrechts

Professor *K. S. Bel'skij* hat als Erster der neuzeitlichen Verwaltungsjuristen den überaus wichtigen Versuch unternommen, die Geschichte des Verwaltungsrechts zu betrachten und die Ursprünge der russischen Verwaltungsrechtslehre zu untersuchen und darzustellen. Dem Buch «Fenomenologija administrativnogo prava» und seinem Autor *Konstantin Stepanovic Bel'skij* gebühren großes Lob und Anerkennung. Zugleich ist es meiner Meinung nach aber notwendig, sowohl die russische als auch die internationale gegenwärtige Situation des Verwaltungsrechts zu berücksichtigen, wenn man schon die Losung ausgibt: «Zurück zu den Anfängen des Verwaltungsrechts, zu dem, was seinen Gegenstand im 18. Jahrhundert ausgemacht hat»<sup>84</sup>. Seit dem 18. Jahrhundert ist «eine Menge Wasser den Rhein hinabgeflossen», und das Verwaltungsrecht hat Veränderungen durchgemacht, die nicht Eingang in jene Theorie gefunden haben, nach der sich «das Verwaltungsrecht aus der Propädeutik herausgebildet hat, welche die allgemeinsten (logosnye) Grundlagen des Verwaltungsrechts und zwei Teilrechtszweige – das Verwaltungsrecht im engeren Sinne [siehe oben bei Fußnote 70] und das Polizeirecht – umfaßt. Das Verwaltungsrecht im engeren Sinne und das Polizeirecht stellen die beiden Subsysteme des Verwaltungsrechts dar, nämlich ein regulatives und ein schutzgewährendes Subsystem [reguljativnaja i ochranital'naja]»<sup>85</sup>. Das schutzgewährende Subsystem ist als das Polizeirecht zu verstehen. Folglich kann man die Frage stellen, ob der verwaltungsgerichtliche Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger vor unrechtmäßigen Handlungen und Entscheidungen öffentlicher Organe zum schutzgewährenden Subsystem gehört? Dieser Schutz ist auch nicht Teil des Verwaltungsrechts (im engeren Sinne). Wo ist dann aber sein Platz im Verwaltungsrecht anzusiedeln?

Es ist anzumerken, daß *K. S. Bel'skij* in einer späteren Arbeit (aus dem Jahre 1997) zu den beiden bereits genannten Unterabteilungen des Verwaltungsrechts noch eine dritte hinzufügt: «die Rechtsnormen, aus welchen sich die Verwaltungsjustiz zusammensetzt», d.h. hier ist die Rede vom Verwaltungsprozeß, welcher der Untersuchung verwaltungsrechtlicher Klagen des Bürgers gegen ungesetzli-

<sup>84</sup> A.a.O.: S. 8.

<sup>85</sup> A.a.O.: S. 124.

che Handlungen von Amtspersonen dient»<sup>86</sup>. K. S. Bel'skij schloß in den Kreis der gesellschaftlichen Beziehungen, welche den Gegenstand des heutigen russischen Verwaltungsrechts bilden, auch die Beziehungen auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ein (zusammen mit dem Verwaltungsrecht [im engeren Sinne] und dem «Polizeirecht»<sup>87</sup>). Der Autor weist darauf hin, daß die gesellschaftlichen Beziehungen auf dem Gebiet der Verwaltungsjustiz auch Gegenstand der verwaltungsrechtlichen Regulierung sind und daß sie prozessuale Rechtsbeziehungen darstellen, die mit einer besonderen Verfahrensordnung verbunden sind, die an den Gerichten gilt, an denen der Bürger gegen ungesetzliche Handlungen von Amtspersonen (Staatsorganen) und auf die Gewährleistung seiner Rechte mittels Aufhebung unrechtmäßiger Verwaltungsakte klagen kann.

Dementsprechend besteht nach K. S. Bel'skij das System des Verwaltungsrechts aus drei in der Praxis eng miteinander verbundenen, aber ansonsten selbständigen Rechtsgebieten innerhalb des Verwaltungsrechts: Verwaltung, Polizei und Justiz<sup>88</sup>. Meiner Meinung nach besteht das Verwaltungsrecht aus solchen verallgemeinernden Instituten wie: Organisation der Verwaltung, Verwaltungsverfahren [das ist das Verfahren der Verwaltung im engeren Sinne – siehe oben bei Fußnote 70], Verwaltungsrechtsprechung und Verfassungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgerichtsverfahren). Verwaltung, Polizei und Justiz stellen sich bei oberflächlicher Betrachtung als Teile eines einheitlichen Ganzen, nämlich des Staates selbst, dar, und in diesem Fall verwischen sich die zwischen ihnen bestehenden grundsätzlichen Unterschiede.

Das Verwaltungsrecht ist als ein System von rechtlichen Grundsätzen und Normen zu betrachten, welche in bestimmter Weise auf dem Gebiet der staatlichen Verwaltung (der Organisation und der Arbeitsweise der ausführenden Gewalt) wirken und die Beziehungen regeln, die im Zuge der Durchführung von Verwaltungstätigkeit (Begriff, Funktionen, Aufgaben, Grundsätze, Formen und Methoden der Verwaltung, Rechtsakte, Verwaltungsentscheidungen usw.), des Verwaltungsverfahrens (des «positiven» Verfahrens [der Autor meint hier offensichtlich das Verfahren der Verwaltung im engeren Sinne (siehe oben bei Fußnote 70) – *der Übersetzer*] und des Verfahrens der Verwaltungsrechtsprechung) und bei der Bildung einer Organisationsstruktur für die Verwaltung (Organe der föderalen Staatsverwaltung, Ministerien, Staatskomitees, föderale Dienste, staatliche Ämter, staatliche Ämter des Staatsdienstes, Behörden, Abteilungen, Verwaltung u.a.) entstehen. Die erwähnten Institute und Normen gehören zum Allgemeinen Teil des gegenwärtigen Verwaltungsrechts. Die Rechtsregeln aber, welche die Durchführung der Verwaltungstätigkeit mit Hilfe spezifischer verwaltungsrechtlicher Mittel und Instrumente in den verschiedenen Ressorts und Sphären der Verwaltung und die Verantwortlichkeit für unrechtmäßiges Verhalten von Verwaltungssubjekten festlegen, muß man zum Besonderen Teil des Verwaltungsrechts zählen. Dies ist

<sup>86</sup> Siehe: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava (po materialam «Lazarevskich čtenij»), in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 6, S. 22.

<sup>87</sup> Siehe: K. S. Bel'skij, K voprosu o predmete administrativnogo prava, S. 20–21.

<sup>88</sup> Siehe: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava, S. 22.

auch heute schon offensichtlich, wo der Staatsdienst<sup>89</sup>, das Polizeirecht<sup>90</sup>, das Baurecht, das Bildungsrecht<sup>91</sup> (die Organisation der einfachen, mittleren und höheren Ausbildung) und andere rechtliche Teilbereiche nicht dem Besonderen Teil des Verwaltungsrechts zugeschrieben werden.

Eine solche Herangehensweise an die Bestimmung der Struktur des derzeitigen Verwaltungsrechts bedeutet natürlich nicht, daß dieses nur die Beziehungen zwischen Verwaltungsorganen fixiert und die Durchführung von deren Verwaltungstätigkeiten festlegt. Das Verwaltungsrecht regelt auch die Beziehungen zwischen den Verwaltungsorganen und den Bürgern (als äußeren Subjekten des Verwaltungsrechts) und untermauert den verwaltungsrechtlichen Status der Bürger (seine Rechte, Pflichten, Verantwortungsbereiche, Restriktionen, Verbote). Jedoch sollte man beachten, daß die Verwirklichung der durch das Verwaltungsrecht bestimmten Rechte und Pflichten der Bürger nur dann verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen begründen kann, wenn man die entsprechenden Rechte und Pflichten der Subjekte aus dem Blickwinkel ihrer Wechselbeziehung mit der Verwaltung (mit den Verwaltungsorganen, der ausführenden Gewalt, dem sogenannten «verwaltenden» Staat überhaupt) betrachtet, d.h. wenn die Bürger mit den Verwaltungsorganen, den staatlichen und den städtischen Beamten, den Amtspersonen zusammenwirken.

In den Fachliteratur merkte Prof. G. A. Tumanov an, daß das derzeitige Verwaltungsrecht, als dessen Grundlage und hauptsächliche Rechtsquelle die Verfassung der Russischen Föderation anzusehen ist, aus folgenden Gründen das wichtigste Mittel darstellt, um die Wirkung der Verfassung der Russischen Föderation selbst zu gewährleisten: 1. die wichtigste funktionelle Obliegenheit des Verwaltungsrechts besteht darin, die vollziehende und verfügende Tätigkeit der Organe der Staatsgewalt und konkret der Organe der Exekutive und der Organe der staatlichen Verwaltung rechtlich zu regeln, das heißt die verwaltungsrechtliche Gewährleistung des Funktionierens dieser Organe ist ein wichtiger Teil der Gewährleistung der Geltung der Verfassung; 2. die praktische Verwaltung (das Administrieren), und zwar sowohl die innerhalb der Organisation (innerhalb des Apparates) stattfindende als auch die nach außen orientierte Verwaltung, muß auf der Grundlage der Verfassungsnormen durchgeführt werden; 3. der Schutz der in der Verfassung der Russischen Föderation festgelegten Bürger- und Menschenrechte und Freiheiten hat durch die vollziehenden und verfügenden Organe

<sup>89</sup> K. S. Bel'skij betont, daß der Staatsdienst (die Beziehungen des Staatsdienstes) nicht als von der Verwaltung getrennt betrachtet werden kann. Das Institut des Staatsdienstes unterliegt den Gesetzen der Organisation, und der Arbeitsablauf in den Verwaltungsstrukturen (den Ministerien, staatlichen Komitees etc.) wäre ohne die Regelung des Staatsdienstes nicht denkbar (s.: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava, S. 22). Dies ist selbstverständlich richtig; wir weisen nur darauf hin, daß der Staatsdienst als Rechtsinstitut nicht Teil des Allgemeinen, sondern des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts sein sollte.

<sup>90</sup> Die Polizeirechtsbeziehungen erscheinen nach Meinung K. S. Bel'skij als derart eigenständig, daß sie als eine selbständige Art öffentlicher Rechtsbeziehungen abgetrennt werden können, die von den Normen des Verwaltungsrechts geregelt werden (s.: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava, S. 22).

<sup>91</sup> Siehe: V. I. Škatulla, Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo: zadači, struktura, princip, in: Žurnal rossijskogo prava, 1997, Nr. 4, S. 41–48.

der Staatsgewalt zu erfolgen; 4. das Funktionieren der Organe der vollziehenden Gewalt beim Eintritt verwaltungsrechtlich relevanter Sonderzustände (Ausnahmestand, Kriegszustand usw.); 5. die Existenz eines Verwaltungsdeliktsrechts, welches darauf gerichtet ist, ein gesetzmäßiges Arbeiten des Systems der Staatsverwaltung zu gewährleisten und den Organen der vollziehenden Gewalt (den Amtspersonen) die Möglichkeit zu geben, Maßnahmen des administrativen rechtlichen Zwangs anzuwenden (das heißt hoheitlich-vorbeugende Maßnahmen und solche des Verwaltungszwangs und der Verwaltungsstrafe); 6. das Verwaltungsrecht gewährleistet die Organisation und die Arbeitsweise des Staatsapparates, seiner strukturellen Unterabteilungen, die Tätigkeit der Amtspersonen und des gesamten Verwaltungspersonals; das heißt, daß die auf die innere Organisation der Verwaltung gerichtete Wirkung des Verwaltungsrechts gleichzeitig auch ein wichtiges Mittel ist, um die Wirkung der Verfassung der Russischen Föderation sicherzustellen<sup>92</sup>.

Die Wissenschaftler betonen, daß in den vergangenen Jahren die Verwaltungsgesetzgebung wegen der bestehenden Unklarheiten über den Umfang der Staatsverwaltung und ihrer Regulierung und über die Wege zum Aufbau des Vollzugsapparates zu «zerbröckeln» begann. Sie entwickelte sich nicht gleichmäßig und brachte eine Vielzahl von gesetzgeberischen und anderen normativen Akten hervor<sup>93</sup>. *Ju. A. Tichomirov* äußerte, daß es heutzutage fragwürdig erscheint, alle Bereiche und Sphären des Staatslebens, welche traditionell zum Besonderen Teil des Verwaltungsrechts zählen, nur aus dem Blickwinkel der Verwaltung zu betrachten, denn jetzt wächst in diesen Bereichen «die Bedeutung der Elemente einer indirekten Regulierung, der Selbstorganisation und der Selbstregulierung»<sup>94</sup>. Tatsächlich kann man heutzutage Nonnen des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts in den verschiedensten Rechtsgebieten entdecken. Dies eröffnet auch die Möglichkeit, spezielle Unterabteilungen des Verwaltungsrechts zu bilden, die man gerade in den auf anderer Grundlage aufgebauten Besonderen Teil des Verwaltungsrechts eingliedern könnte.

Andere Wissenschaftler, welche die Entwicklung des Verwaltungsrechts als eine unter dem Einfluß von Faktoren aus dem Bereich der Staatsverwaltung stehende beschreiben, konstatieren, daß der Allgemeine Teil unter den neuen Bedingungen eine bedeutendere Rolle spielt; im Zusammenhang damit weisen sie auch auf die Veränderungen hin, die im Besonderen Teil des Verwaltungsrechts durch die Existenz selbständiger Disziplinen wie des Finanz-, Steuer-, Investitions-, Informations-, Umwelt- und Gemeinderechts vor sich gehen<sup>95</sup>. Prof. *I. L. Bačilo* stellt fest, daß die rechtlichen Sachbereiche oder Teilsachbereiche des Ausbildungs-, Unternehmens-, Bodenrechts u.ä. unter Berücksichtigung des Zusammenspiels zwischen Verwaltungs- und Zivilrecht einer umfangreichen Überarbeitung bedürfen. Als Ergebnis hält der Autor schließlich fest, daß das Verwaltungsrecht so geformt

<sup>92</sup> Siehe: *O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava*, S. 19–21.

<sup>93</sup> Dies ist die Meinung Professor *Ju. A. Tichomirovs*. Siehe: *O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava*, S. 23.

<sup>94</sup> Ebenda.

<sup>95</sup> Siehe a.a.O., S. 9 (Ausführungen von Prof. *I. L. Bačilo*).

sein solle, daß es für die Gestaltung und Entwicklung des öffentlichen Rechts als Grundlage dient<sup>96</sup>.

Prof. A. F. Nozdračev behauptet, die neuen Ansichten und Vorschläge zur Entwicklung des heutigen Verwaltungsrechts bedeuteten die «faktische Abschaffung des Verwaltungsrechts als Rechtsgebiet und Disziplin der Wissenschaft und Lehre», es sei die Umsetzung «der alten ‚Doktrinen‘ von der Beseitigung des Verwaltungsrechts und der Verwässerung seines Regelungsgegenstandes», für welche es seiner Meinung nach «weder gesetzgeberische noch organisatorische, soziale, politische oder wirtschaftliche Gründe» gebe<sup>97</sup>. Meiner Meinung nach ruft keiner der zeitgenössischen Autoren, welche die Probleme des derzeitigen Verwaltungsrechts erforschen und ihre Forschungsergebnisse veröffentlichen, zu einer Abschaffung des Verwaltungsrechts als Rechtsgebiet auf. Dies kann auch niemals geschehen. Andererseits scheint es, daß gerade heute die sozialen, wirtschaftlichen, politischen, organisatorischen und gesetzgeberischen Voraussetzungen für eine Reform des Verwaltungsrechts und für seine Anpassung an die geltende Verwaltungsgesetzgebung gegeben sind.

Folglich ist die Notwendigkeit, das Verwaltungsrecht in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil zu unterteilen, offensichtlich; schon früher hat man es so unterteilt. In der Literatur zum Verwaltungsrecht wird festgestellt, daß das von den Autoren der Verwaltungsrechtslehrbücher der Jahre 1940 bis 1990 vorgeschlagene System des Verwaltungsrechts umstritten war und daß ein optimales System dieses Rechtszweigs auch heute noch fehlt<sup>98</sup>. Die Autoren betonen außerdem, daß die Bewertung der Entwicklung des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts, wozu nach Meinung dieser Autoren traditionell die rechtlichen Methoden der Verwaltung in den Verwaltungsbereichen gehörten, neu vorgenommen werden muß<sup>99</sup>. Dies wird damit begründet, daß diese Sphären und Bereiche gegenwärtig die Merkmale einer «Selbstorganisation» annehmen, indem die Verwaltung selbst zu einem der Elemente der Entwicklung wird. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, sich von der traditionellen Einteilung des Verwaltungsrechts in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil zu verabschieden, da diese in einem nur ungenügenden Maße normativ strukturiert seien. Diese Meinung vertritt Ju. A. Tichomirov, der es für zweckmäßig erachtet, das Verwaltungsrecht in die folgenden Unterabteilungen

<sup>96</sup> Ebenda.

<sup>97</sup> A.a.O., S. 11 (Ausführungen von Prof. A. F. Nozdračev).

<sup>98</sup> Siehe: K. S. Bel'skij, Fenomenologija administrativnogo prava, S. 124. K. S. Bel'skij betont, daß jenes System des Verwaltungsrechts, welches sich auf der Grundlage einer Einteilung aller Rechtsnormen in einen Allgemeinen und in einen Besonderen Teil aufbaut, eine spekulative Konstruktion darstellt, die nicht der Struktur des Verwaltungsrechts entspricht. Der Autor sieht eine starke wechselseitige Verbindung zwischen dem System des Verwaltungsrechts und den Kodifikationsarbeiten und schlägt vor, man solle solche Rechtsakte wie ein Beamtengesetzbuch, ein Polizeigesetzbuch (dieses beinhaltet die Normen des Kodeks ob administrativnych pravonarušenijach [Ordnungswidrigkeitengesetzbuch]) und ein Verwaltungsgerichtsgesetzbuch zur Regelung der Verhältnisse im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit verabschieden. (Siehe: O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava (Po materialam «Lazarevskich čtenij»), in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 6, S. 22).

<sup>99</sup> Siehe: Ju. A. Tichomirov, A. F. Nozdračev, V. S. Pronina, B. B. Changel'dyev, L. K. Tereščenko, V. N. Petuchov, a.a.O., S. 44.

gen einzuteilen: a) Organe der vollziehenden Gewalt; b) Staatsdienst; c) verwaltungsrechtliche Sonderzustände [režimy]; d) Verwaltungsprozeß; e) Gesetzlichkeit in der Verwaltung; f) Organisation der Staatsverwaltung; g) Informationsrecht; h) rechtliche Festlegung von Standardrichtlinien<sup>100</sup>. Meiner Meinung nach ist es jedoch unzweckmäßig, jene Struktur des Verwaltungsrechts gänzlich aufzuheben, welches aus einem Allgemeinen und einem Besonderen Teil besteht. Diese Teile sollten weiterbestehen, allerdings sollte man ihre Abgrenzung nach anderen als den traditionellen Einteilungskriterien vornehmen.

Wenn man versucht, die Meinung *Ju. A. Tichomirovs* zu analysieren, dann kommt man zu dem Schluß, daß er das sogenannte «organisatorische Verwaltungsrecht» in zwei Teile reißt: die Organe der vollziehenden Gewalt und die Organisation der Staatsverwaltung. Diese beiden Teile (Unterabteilungen) sollten dem Teil des Allgemeinen Verwaltungsrechts zugeschlagen werden, welchen man «Verwaltungsorganisationsrecht» oder «Organisation der Verwaltung» nennen könnte. Es ist schwer verständlich, auf Grundlage welcher Prinzipien man das Informationsrecht und die rechtliche Festlegung von Normierungen (zur Standardisierung, für die Metrologie, zur Qualitätsbestimmung für die Produktion u.ä.) als Unterabteilungen des Verwaltungsrechts ansehen sollte. Es ist bekannt, daß die Tätigkeiten hinsichtlich der Standardisierung, Zertifizierung und Metrologie von speziellen Kontroll- und Aufsichtsorganen durchgeführt werden, welche dabei ihre speziellen, im Gesetz festgelegten Befugnisse wahrnehmen. Soll heißen: es ist zweckmäßig, die entsprechenden Fragen in jenem Teil des Verwaltungsrechts kurz zu erörtern, in dem die Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeit, die Staatsverwaltung und ihre jeweiligen Funktionen behandelt werden. Die verwaltungsrechtlichen Sonderzustände (Ausnahmestand, Kriegszustand, Zollregime, Tierquarantäneordnung usw.) werden mittels der Normen der entsprechenden komplexen Rechtsgebiete festgelegt, welche auch die genannten Beziehungen, wie zum Beispiel im Zoll- und Umweltrecht, regeln.

Die Wissenschaftler gehen von der Annahme aus, daß die rechtliche Regelung der einzelnen Verwaltungszweige und -sphären zu einer Aufsplitterung in eigenständige Gesetzgebungszweige führen wird. Folglich wird die Erarbeitung einer neuen Theorie der Entwicklung der Gesetzgebung im ökonomischen, sozial-kulturellen usw. Bereich erforderlich wie auch die Beantwortung der Frage, ob «es nötig ist, die Gesetzgebung in den entsprechenden Zweigen und Sphären als Nebenzweige des Verwaltungsrechts mit dem Akzent auf der Verwaltung oder als selbständige Zweige der Gesetzgebung zu entwickeln»<sup>101</sup>. Es scheint unzulässig, diese Frage zu stellen, da die Entwicklungspraxis der Verwaltung selbst das Bedürfnis nach der Schaffung dieser oder jener Theorie sowohl der Gesetzgebung als auch des Rechtszweigs oder Nebenzweigs erzeugt. Es ist einfach unmöglich, die Gesetzgebung für die erwähnten Verwaltungszweige oder -sphären als Nebenzweige des Verwaltungsrechts zu entwickeln, denn dann wird es sich trotzdem wieder (wie es auch schon heute der Fall ist) um die Frage der Organisation und Struktur der Verwaltung auf dem einen oder anderen Gebiet drehen. Und dies gehört bekanntlich

<sup>100</sup> Siehe: *O nekotorych aktual'nych problemach administrativnogo prava*, S. 23.

<sup>101</sup> Siehe: *Ju. A. Tichomirov, A. F. Nozdračev, V. S. Pronina, B. B. Changel'dyev, L. K. Tereščenko, V. N. Petuchov*, a.a.O., S. 44.

zum Verwaltungsorganisationsrecht, d.h. zu dem Teil des Verwaltungsrechts, der die Organisationsstrukturen der Verwaltungsbeziehungen regelt. Auch der zweite Teil der Frage, ob man eine Gesetzgebung in diesen Bereichen auch als selbständige Zweige der Gesetzgebung entwickeln muß (eine Gesetzgebung für die Wissenschaft, für das Bildungswesen, für das Gesundheitswesen usw.), ist zu verneinen<sup>102</sup>. Damit führt die Antwort auf die zweite Frage praktisch zu demselben Ergebnis wie die Antwort auf die erste. Das heißt, daß die Gesetzgebung in diesen Bereichen und Zweigen sich auf jeden Fall entwickeln wird, sie aber nicht fähig ist, in allen Fällen die Voraussetzungen zu schaffen, um entsprechende Rechtszweige abzutrennen. Im Einzelfall wird dies natürlich möglich sein, aber auch nur dann, wenn in diesem Rechtszweig (oder rechtlichen Nebenzweig) nicht nur die Verhältnisse der [eigentlichen] Verwaltung oder die der Organisation reglementiert werden: Zum Beispiel kann die Verwaltung des Bildungswesens teilweise im Schulrecht geregelt werden, und letzteres könnte zu einem der Teile des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts werden. Folglich ist es sehr kompliziert (oder praktisch unmöglich), das System des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts so zu reformieren, daß sich Nebenzweige des Verwaltungsrechts mit dem Akzent auf der «Verwaltung» oder «selbständige Zweige der Gesetzgebung» herausbilden. An Logik wird es dabei in jedem Falle fehlen; dies kann man schon heute vorhersehen.

## 5. Das neue System des Verwaltungsrechts

Das System des heutigen russischen Verwaltungsrechts hat sich in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts herausgebildet, und es besteht praktisch bis heute ohne nennenswerte Änderungen. Auch die Autoren des neueren Lehrbuchs<sup>103</sup> für das Verwaltungsrecht (dessen redaktionelle Leitung die Professoren *Ju. M. Kozlov* und *L. L. Popov* innehatten) ließen das System des Verwaltungsrechts ebenfalls unverändert bestehen.

Die Struktur des Verwaltungsrechts der Russischen Föderation stellt sich allgemein betrachtet folgendermaßen dar:

### **Allgemeiner Teil**

*Teil I. Vollziehende Gewalt, Staatsverwaltung und Verwaltungsrecht*

Abschnitt 1. Vollziehende Gewalt und Staatsverwaltung

Abschnitt 2. Verwaltungsrecht als Rechtszweig. Gegenstand und Methode des Verwaltungsrechts

Abschnitt 3. Normen des Verwaltungsrechts und verwaltungsrechtliche Beziehungen

Abschnitt 4. Verwaltungsrechtslehre

*Teil II. Die Subjekte des Verwaltungsrechts*

Abschnitt 1. Natürliche und juristische Personen als allgemeine Subjekte des Verwaltungsrechts

Abschnitt 2. Verwaltungsrechtlicher Status der Bürger, der Ausländer und der Staatenlosen

Abschnitt 3. Organe der vollziehenden Gewalt (Organe der Staatsverwaltung)

<sup>102</sup> Ebenda.

<sup>103</sup> Siehe: *Administrativnoe pravo: Učebnik*, Moskau, 1999.

- Abschnitt 4. Staatsdienst
- Abschnitt 5. Unternehmen und Behörden. Nichtstaatliche Unternehmen
- Abschnitt 6. Gesellschaftliche Vereine, nichtkommerzielle Organisationen, Gewerkschaften
- Teil III. Formen und Methoden des Verwaltungshandelns (der Staatsverwaltung)*
- Abschnitt 1. Formen des Verwaltungshandelns (Formen der Staatsverwaltung)
- Abschnitt 2. Methoden des Verwaltungshandelns (Methoden der Staatsverwaltung)
- Abschnitt 3. Rechtsakte der Verwaltung
- Abschnitt 4. Verwaltungsvertrag
- Abschnitt 5. Verwaltungszwang
- Teil IV. Verantwortlichkeit im Verwaltungsrecht*
- Abschnitt 1. Verwaltungsrechtliche Haftung
- Abschnitt 2. Disziplinarmaßnahmen und disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit
- Abschnitt 3. Materielle Verantwortlichkeit
- Abschnitt 4. Rechtsverletzungen, die eine verwaltungsrechtliche Haftung auslösen
- Abschnitt 5. Verletzungen des Verwaltungsrechts
- Abschnitt 6. Verwaltungsstrafen und das Verfahren ihrer Anwendung
- Teil V. Der Verwaltungsprozeß (Verwaltungsprozeßrecht)*
- Abschnitt 1. Verwaltungsprozeß
- Abschnitt 2. Verwaltungsprozeßrecht
- Abschnitt 3. Beweiserhebung und Beweismittel im Verwaltungsprozeß
- Abschnitt 4. Verfahren der Eingaben, Anträge und Beschwerden der Bürger
- Abschnitt 5. Disziplinarverfahren
- Abschnitt 6. Verfahren bei Auszeichnungen
- Abschnitt 7. Verfahren bei Verwaltungsrechtsverletzungen
- Abschnitt 8. Verfahrensstufen bei Verwaltungsrechtsverletzungen
- Teil VI. Verwaltungsrecht, Staatsverwaltung und Gesetzlichkeit*
- Abschnitt 1. Gewährleistung der Gesetzlichkeit der Staatsverwaltung
- Abschnitt 2. Kontrolle bei der Ausführung von Verwaltungstätigkeit (von Staatsverwaltung)
- Abschnitt 3. Staatsanwaltliche Aufsicht
- Besonderer Teil**
- Teil I. Verwaltungsrechtliche Organisation der Verwaltung wirtschaftlicher, sozio-kultureller und verwaltungs-politischer Angelegenheiten*
- Abschnitt 1. Verwaltungsrecht und staatliche Verwaltung einzelner Zweige und gemischter Verwaltungsbereiche
- Teil II. Verwaltung auf dem Gebiet der Wirtschaft*
- Abschnitt 1. Verwaltung der Industrie
- Abschnitt 2. Verwaltung der Landwirtschaft
- Abschnitt 3. Verwaltung auf dem Gebiet des Bauwesens und der kommunalen Wohnungswirtschaft
- Abschnitt 4. Verwaltung der Kommunikation

Abschnitt 5. Verwaltung auf dem Gebiet der Naturnutzung und des Schutzes der Naturschätze

Abschnitt 6. Verwaltung des Handels

Abschnitt 7. Verwaltung der Finanzen und Kredite

Abschnitt 8. Verwaltung der Außenwirtschaft

*Teil III. Verwaltung auf gesellschaftlich-kulturellen Gebieten*

Abschnitt 1. Verwaltung der Ausbildung

Abschnitt 2. Verwaltung des Gesundheitswesens

Abschnitt 3. Verwaltung der Wissenschaften

Abschnitt 4. Verwaltung der Kultur

Abschnitt 5. Verwaltung der sozialen Sicherung der Bürger

*Teil IV. Verwaltung auf verwaltungs-politischen Gebieten*

Abschnitt 1. Verwaltung der Verteidigung

Abschnitt 2. Verwaltung auf dem Gebiet der inneren Sicherheit

Abschnitt 3. Verwaltung der inneren Angelegenheiten

Abschnitt 4. Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten

Abschnitt 5. Verwaltung der Justiz

Heutzutage sollte man das Verwaltungsrecht jedoch anders unterteilen, und zwar nicht gemäß denjenigen Vorgaben, die derzeit angenommen werden. Der Einteilung des Verwaltungsrechts in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil sollte man prinzipiell den Regelungsgegenstand zu Grunde legen. In den Allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts wären die Rechtsnormen einzuordnen, die in gleicher Weise für alle Bereiche der Organisation und der Arbeitsweise der Verwaltung gelten. Deswegen könnte der Allgemeine Teil des Verwaltungsrechts ganz allgemein betrachtet folgendermaßen aussehen: 1. Begriff und Wesen der öffentlichen Verwaltung; rechtliche Quellen des Verwaltungsrechts; Hauptbegriffe des Verwaltungsrechts; Besonderheiten der verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehungen; 2. Subjekte des Verwaltungshandelns; 3. Struktur und Inhalt der staatlichen Verwaltung; 4. Verwaltungsverfahren (d.h. Theorie des Verwaltungshandelns oder Formen und Methoden der Staatsverwaltung); rechtlicher Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlicher Vertrag (Rechtsgrundlagen, Begriff und Abgrenzung desselben von anderen Verträgen; Bedeutung des Vertrages zwischen Bürger und Staat; Wirksamkeitsvoraussetzungen für den Abschluß des Verwaltungsvertrages; Rechtsfolgen im Falle der Unwirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags); 5. Verwaltungszwang; 6. Verfahren der Verwaltungsrechtsprechung [Widerspruchsverfahren]; 7. Verwaltungsprozeß oder verwaltungsgerichtlicher Schutz zur Wahrung der Rechte und Freiheiten der Bürger gegenüber ungesetzlichen Handlungen und Entscheidungen von Staatsverwaltungsorganen und Amtspersonen; 8. Entschädigung für Schäden und Nachteile, die natürlichen und juristischen Personen durch die Verwaltung zugefügt worden sind (dieser Teil ist eng verbunden mit dem Zivilrecht); 9. Kontrolle und Aufsicht im Bereich der Staatsverwaltung.

Der Allgemeine Teil des Verwaltungsrechts vereint die Regeln (Normen), Prinzipien, Begriffe und Rechtsinstitute, die in allen Bereichen des Verwaltungsrechts anwendbar sind; mit anderen Worten regeln sie das Typische, Vergleichbare und Allgemeine im System der Verwaltung. Im Unterschied zum Zivil- und Strafrecht,

deren Allgemeiner Teil kodifiziert ist (Zivil- und Strafgesetzbuch der Russischen Föderation), ist das Verwaltungsrecht nicht derart dokumentiert. Da ein solches äußerst wichtiges gesetzliches Regelwerk, ein Gesetzbuch für das Verwaltungsverfahrensrecht, in dem der Erlaß von Rechtsakten durch die Verwaltung, der Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge, die Durchführung anderer Verfahren mit verwaltungsrechtlichem Charakter rechtlich geregelt sind, fehlt, kann kaum von einer rechtlichen Regelung der allgemeinen Verwaltungsbeziehungen als Ganzem gesprochen werden.

Im Besonderen Teil sind zweckmäßigerweise jene Rechtsnormen zu vereinen, welche konkrete Gebiete der Verwaltungstätigkeit regeln. Diesem Kriterium entspricht zum Beispiel das Baurecht (heutzutage gelten für diesen Bereich eine Vielzahl verwaltungsrechtlicher Rechtsakte), das Wegerecht (dieses Rechtsgebiet ist in Rußland erst im Entstehen), das Untemehmensrecht (sein verwaltungsrechtlicher Teil), das Sozialrecht, das Schulrecht, das Polizeirecht, das Dienstrecht usw. Natürlich bedarf es für den Aufbau eines neuen Besonderen Verwaltungsrechts, d.h. für die Bildung praktisch selbständiger Rechtszweige (Nebenzweige des Verwaltungsrechts), der engagierten, detaillierten und langjährigen praktischen Tätigkeit sowohl der Gesetzgeber als auch der Gelehrten. Es wird einige Zeit dauern, bis die zahlreichen Spezialgesetze verabschiedet sind, welche die Rechtsbeziehungen auf den entsprechenden Gebieten der öffentlichen Verwaltung regeln. Einige Bereiche des Besonderen Teils<sup>104</sup> des Verwaltungsrechts sind bereits mehr oder weniger durch einzelne Gesetzgebungsakte geregelt worden, wie zum Beispiel:

1. Das Kommunalrecht (Bundesgesetz vom 28. August 1995 «Ob obščich principach organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» [«Über die Organisationsprinzipien der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation»]; Bundesgesetz vom 25. September 1997 «O finansovyh osnovach mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» [«Über die Finanzgrundlagen der örtlichen Selbstverwaltung in der Russischen Föderation»]; Verfassungen, Satzungen und Gesetze der Subjekte der Russischen Föderation über die örtliche Selbstverwaltung; Satzungen der kommunalen Gebilde). Zum Kommunalrecht gehören die folgenden Regelungsgegenstände: Begriff und Inhalt des Kommunalrechts; gesetzgeberische Grundlagen für die Tätigkeit der Kommunen; rechtliche Bestimmungen für die Strukturelemente der örtlichen Selbstverwaltung; die klassischen Merkmale der örtlichen Selbstverwaltung (Finanzautonomie, Budget für das kommunale Bildungswesen, Personalhoheit, Planungshoheit, Rechtssetzungsautonomie usw.); Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung; Gebiet und Struktur der örtlichen Selbstverwaltung; Satzungen der kommunalen Gebilde; Kontrolle und Aufsicht im System der örtlichen Selbstverwaltung.

---

<sup>104</sup> Es ist heutzutage nahezu unmöglich, alle denkbaren Teilgebiete des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts genau einzugrenzen, die von mir unter dem Gesichtspunkt der erwähnten Organisationskriterien untersucht werden. Sogar in Ländern mit einem entwickelten System der Verwaltungsgesetzgebung und einer beständigen verwaltungsrechtlichen Struktur teilt man die Nebenzweige des Verwaltungsrechts unterschiedlich ein. In dieser Arbeit werden aber nur einige mögliche Elemente vorgestellt, die zum System des Besonderen Verwaltungsrechts gehören sollten.

2. Miliz- oder Polizeirecht. Über die Notwendigkeit, dieses Rechtsgebiet als einen eigenständigen Zweig innerhalb des Systems des Verwaltungsrechts herauszubilden, wird bereits seit etlichen Jahren diskutiert<sup>105</sup>. K. S. Bel'skij, der als Erster ein eigenständiges Polizeirecht forderte, verweist auf die spezifischen Normen des Polizeirechts, zu denen die folgenden gehören: a) die Normen, welche die Pflichten, Rechte und Verantwortlichkeit «der für die öffentliche Ordnung zuständigen (Aufsichts-) Organe» bestimmen; b) die Normen, welche die Rechte, Pflichten und die Verantwortlichkeit der Bürger bezüglich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung<sup>106</sup> und die polizeilichen Rechtsbeziehungen<sup>107</sup> festlegen. Folgende Voraussetzungen erachtet K. S. Bel'skij für die Abtrennung eines solchen Rechtszweigs als notwendig: 1. die Existenz eines spezifischen Regelungsgegenstandes; 2. eine einheitliche Regulierungsmethode, die sich für das Polizeirecht eignet, basiert auf spezifischen Mitteln der Einflußnahme auf das menschliche Verhalten, nämlich auf der Aufsicht und der Möglichkeit der Anwendung von Verwaltungszwang im Einzelfall; 3. eine eigenständige Gesetzgebung für das Polizeirecht, welche durch spezielle Normativakte die Aufgaben der Polizei festlegt.

Den Begriff Miliz kann man in zweifacher Weise verstehen: im materiellen und im formellen Sinn. Im materiellen Sinn verkörpert die Miliz jene Aktivitäten des Staates, die auf die Sicherstellung und den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerichtet sind. Im formellen Sinn bezeichnet der Begriff Miliz die Funktionen des Staates, die von den Organen für innere Angelegenheiten, der Miliz eben, wahrgenommen werden. Hierzu gehören neben der Aufgabe, den Schutz der öffentlichen Ordnung zu gewährleisten, auch andere Verwaltungstätigkeiten. Die Organe für innere Angelegenheiten unterteilen sich in verschiedene Unterabteilungen. So gibt es z.B. den Dienst für Paß- und Visaangelegenheiten, der sich mit der Erteilung von Pässen, Visa und verschiedenen anderen Erlaubnisscheinen beschäftigt.

In der Russischen Föderation sind viele Gesetze verabschiedet worden, welche den Anfang für die Entstehung des Polizeirechtes als neuer Rechtszweig innerhalb des Besonderen Teils des Verwaltungsrechts machen könnten: die föderalen Gesetzes «O milicii» [«Über die Miliz»], «O federal'nych organach nalogovoj policii» [«Über die Bundesorgane der Steuerpolizei»], «O vnutrennich vojskach MVD Rossijskoj Federacii» [«Über die inneren Truppen des Innenministeriums der Russischen Föderation»], «Položenie o vnevedomstvennoj ochrane pri organach vnutrennich del Rossijskoj Federacii» [«Verordnung über den außerbehördlichen Schutz bei den Organen für innere Angelegenheiten der Russischen Föderation»], «Položenie o GIBDD MVD Rossijskoj Federacii» [«Verordnung über die Staatliche Inspektionsbehörde des Innenministeriums der RF für die Sicherheit des Straßenverkehrs»], «Položenie o prochoždenii služby v organach vnutrennich del Rossijskoj Federacii» [«Verordnung über die Dienstlaufbahn in den Organen für innere Angelegenheiten der RF»], «Položenie o mestnoj (municiparnoj) milicii» [«Verordnung über die örtliche (kommunale) Miliz»] usw. Die Normen der erwähnten Rechtsak-

<sup>105</sup> Siehe: z.B. Ju. Po. Solovej, *Rossijskoe policejskoe pravo: istorija i sovremennost'*, S. 75–85.

<sup>106</sup> Siehe: K. S. Bel'skij, *Fenomenologija administrativnogo prava*, S. 115–118.

<sup>107</sup> A.a.O., S. 119–123.

te legen fest: die Aufgaben, Struktur und Arten der Miliz; ihre Kompetenzen; die Rechte, Pflichten und Haftung der Milizangehörigen; den Dienst in der Miliz und wie dieser zu durchlaufen ist usw. Unter öffentlicher Sicherheit versteht man: die Unantastbarkeit des Lebens, der Gesundheit, der Ehre, der Freiheit und des Vermögens der Bürger und das reibungslose Arbeiten des Staates, seiner Einrichtungen und Organe. Sogar die Verletzung eines Normativaktes kann als Gefahr für die öffentliche Sicherheit angesehen werden. Die öffentliche Ordnung stellt normalerweise die Gesamtheit aller Regeln (gesetzliche, aber häufig auch ungeschriebene) dar, welche die Voraussetzungen für ein normales soziales und ethisches Leben der Bürger schaffen. Für die Gesetzgebung ist es zweckmäßig, den Begriff «Gefahr» für die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung genau zu definieren. Zu den hoheitlichen Eingriffsbefugnissen der Miliz gehören im allgemeinen: das Recht der Identitätsfeststellung, das Festnahmerecht, das Vorführungsrecht, die Leibesvisitation, die Kontrolle persönlicher Gegenstände, Ausweiskontrolle, Gepäckkontrolle, Anwendung körperlichen Zwangs usw. Die Milizionäre haben das Recht, Maßnahmen des Verwaltungszwangs anzuwenden, Verwaltungsstrafen in Gestalt von Bußgeldern aufzuerlegen und verschiedene administrative Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Ein wichtiges Rechtsmittel, dessen sich die Miliz bedienen kann, ist der Verwaltungsakt der Milizorgane. Ihn kann man als das wichtigste Instrument überhaupt zur Durchführung der Tätigkeit der Milizorgane und der anderen Aufsichts- und Kontrollorgane ansehen.

3. Das Baurecht. Zum Baurecht ist das System von Rechtsnormen zu zählen, welche auf die Planung und die Ausführung von Bauvorhaben Anwendung finden. Die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Bau- oder Städtebaugesetzbuches für die Russische Föderation<sup>108</sup>, um die Verhältnisse auf dem Gebiet des Bauwesens zu regeln, erscheint heutzutage zweckmäßig. Der Anfang für die Normierung des Baurechts wurde bereits gemacht: es wurden die Bundesgesetze «Ob architekturoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii» [«Über die Tätigkeit der Architekten in der Russischen Föderation»], «Ob osnovach gradostroitel'stva v Rossijskoj Federacii» [«Über die Grundlagen des Städtebaus in der Russischen Föderation»], «Ob administrativnoj otvetstvennosti predprijatij, učreždenij, organizacij i obedinenij za pravonarušenija v oblasti stroitel'stva» [«Über die verwaltungsrechtliche Haftung von Unternehmen, Behörden, Organisationen und Vereinigungen für Rechtsverletzungen auf dem Gebiet des Bauwesens»] verabschiedet. Die Bauplanung sollte zum wichtigsten Teil des Baurechts werden; sie hätte das System der Verordnungen über die eigentliche Bauplanung und deren Durchführung, aber auch Bestimmungen über die von Organen der architektonischen und baulichen Aufsicht wahrzunehmende Kontrolle des Bauvorgangs zu umfassen. Diese Normen sollten detaillierte Rechtsbestimmungen enthalten, damit gewährleistet werden kann, daß die Bauten mit den jeweils geltenden Richtlinien in Einklang stehen.

4. Das Sozialrecht, welches seine Wurzeln in der Sozialgesetzgebung hat und die Rechtsnormen der letzteren enthält (bereits erlassene Gesetze für diesen Bereich:

<sup>108</sup> Die Staatsduma der Föderalen Versammlung der Russischen Föderation hat am 4. Juni 1997 den Gradostroitel'nyj kodeks RF [Städtebaugesetzbuch für die Russische Föderation] angenommen (s.: Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1997, Nr. 25, Position 2848).

«Ob osnovach social'nogo obsluživanija naselenija v Rossijskoj Federacii» [«Über die Grundlagen der sozialen Versorgung der Bevölkerung in der Russischen Föderation»], «O social'noj zaštite invalidov v Rossijskoj Federacii» [«Über den sozialen Schutz der Invaliden in der Russischen Föderation»], «O social'nom obsluživanii graždan požilogo vozrasta i invalidov» [«Über die soziale Versorgung der älteren Bürger und der Invaliden»] usw.). Die im Aufbau befindliche Wissenschaft vom Sozialrecht ist dazu berufen, die Sozialgesetzgebung zu vervollkommen. Es steht in Aussicht, daß die Aufgabe, die gesamte Gesetzgebung zu kodifizieren, d.h. sie in einem Sozialgesetzbuch für die Russische Föderation zusammenzufassen, abgeschlossen wird.

5. Das Ausbildungsrecht (Gesetz der Russischen Föderation «Ob obrazovanii» [«Über die Ausbildung»] vom 10. Juli 1992 in der Fassung des Bundesgesetzes vom 13. Januar 1996<sup>109</sup>, Bundesgesetz «O vyššem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» [«Über die höhere Ausbildung und die Berufsausbildung von Hochschulabsolventen»]<sup>110</sup> vom 22. August 1996 sowie weitere gesetzgeberische und andere normative Rechtsakte). In der Literatur der letzten Jahre weist man darauf hin, daß es eine Gesetzgebung für das Ausbildungsrecht und das Ausbildungswesen als selbständigen Rechtszweig gibt<sup>111</sup>. Die Autoren weisen allerdings darauf hin, daß das Ausbildungsrecht einen komplexen Rechtszweig darstellt, der die Normen verschiedener Rechtszweige umfaßt, nämlich des Verfassungs-, Arbeits-, Verwaltungs-, Zivil- und Finanzrechts und anderer. Diese Normen sind nicht durch eine einheitliche Methode der rechtlichen Regulierung vereinigt. Sie sind aber durch den Gegenstand und die Aufgaben der rechtlichen Regelung verbunden, das heißt sie alle regeln die einheitlichen Beziehungen im Bildungswesen. Das Bildungswesen selbst wird seit 1992 von der Gesetzgebung für das Ausbildungsrecht normiert, die sich von der Verwaltungsrechtsgesetzgebung abge-

<sup>109</sup> Siehe: Vedomosti S-ezda narodnych deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 1992, Nr. 30, Position 1797; Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 1996, Nr. 3, Position 150. Es existieren in diesem Bereich auch noch andere Rechtsakte, wie zum Beispiel: Tipovoe Položenie ob obrazovatel'nom učreždenii vyššego Professional'nogo obrazovanija (vyššem učebnom zavedenii) Rossijskoj Federacii [Musterverordnung über die Ausbildungseinrichtung der höheren Berufsausbildung (Hochschule) der Russischen Föderation]: bestätigt von der Regierung der Russischen Föderation (Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva Rossijskoj Federacii, 1993, Nr. 28, Position 2594); Tipovoe Položenie ob obščeeobrazovatel'nom učreždenii [Musterverordnung über die allgemeinbildenden Einrichtungen], bestätigt von der Regierung der Russischen Föderation am 31. August 1994, Nr. 1008 (in der Fassung der Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii vom 9. September 1996, NR. 1058) (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 1994, Nr. 19, Position 2221; 1996, Nr. 38, Position 4430); Tipovoe Položenie ob obrazovatel'nom učreždenii srednego professional'nogo obrazovanija (srednem special'nom učebnom zavedenii) [Musterverordnung über die Bildungseinrichtung für die mittlere Berufsausbildung] (der mittleren Spezialbildungseinrichtung), bestätigt von der Regierung der Russischen Föderation am 14. Oktober 1994, Nr. 1168 (Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 1994, Nr. 27, Position 2893).

<sup>110</sup> Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii 1996, Nr. 35, Position 4135.

<sup>111</sup> V. I. Škatulla, *Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo: zadaci, struktura, princip*, in: *Žurnal rossijskogo prava*, 1997, Nr. 4, S. 41–48; G. A. Dorochova, *Zakonodatel'stvo o narodnom obrazovanii*, Moskau, 1985.

sondert hat<sup>112</sup>. So ist das Ausbildungsrecht ein komplexer Zweig des öffentlichen Rechts, der die Normen der Gesetzgebung für das Ausbildungsrecht untersucht; er kann ein struktureller Bestandteil des Besonderen Verwaltungsrechts sein. In der heutigen Zeit entwickelt sich die Gesetzgebung für das Ausbildungsrecht sowohl in der Russischen Föderation als auch in den Subjekten derselben rasant. Entsprechend entwickelt sich auch die Lehre vom Ausbildungsrecht, die die Gesetzgebung über die Ausbildung und das Ausbildungsrecht selbst untersucht.

6. Das Dienstrecht<sup>113</sup>. Das Dienstrecht ist das Recht des Staatsdienstes oder, genauer gesagt, das Recht des öffentlichen Dienstes (des staatlichen und des kommunalen Dienstes). Dieser Zweig des Verwaltungsrechts regelt die Beziehungen des öffentlichen Dienstes, wie sie in den Organen des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die Organisation und die Abläufe des öffentlichen Dienstes und auf die Wahrnehmung der Kompetenzen der Staatsorgane und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung entstanden sind. In der heutigen Zeit geht eine stürmische Entwicklung der Gesetzgebung über den öffentlichen Dienst auf staatlicher und kommunaler Ebene vonstatten<sup>114</sup>, was von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung auch des Dienstrechts selbst ist<sup>115</sup>.

Der hier vorgestellte Besondere Teil des Verwaltungsrechts wird natürlich auch noch andere Rechtszweige umfassen. Meiner Meinung nach wird das neue System des Verwaltungsrechts darauf gerichtet sein, die Verwaltungsgesetzgebung weiter zu entwickeln, seine Kodifikation zu vollenden, die Organisationsstrukturen der Staatsverwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung zu verbessern, die Qualität der Verwaltungsarbeit zu erhöhen, eine zweckmäßige Spezialisierung des Unterrichts in den juristischen Lehranstalten zu verwirklichen und seine Effektivität zu steigern.

Aus dem Russischen übersetzt von *Burkhard Wiehler*

---

<sup>112</sup> Siehe: *V. I. Škatulla*, *Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo: zadači, struktura, princip*, in: *Žumal rossijskogo prava*, 1997, Nr. 4, S. 41–46.

<sup>113</sup> Siehe: *Ju. N. Starilov*, *Služebnoe pravo*, Moskau, 1996.

<sup>114</sup> Im Jahre 1995 wurde das Bundesgesetz «Ob osnovach gosudarstvennoj služby Rossijskoj Federacii» [«Über die Grundlagen des Staatsdienstes in der Russischen Föderation»] und im Jahr 1998 das Bundesgesetz «Ob osnovach municipal'noj služby v Rossijskoj Federacii» [«Über die Grundlagen des kommunalen Dienstes in der Russischen Föderation»] verabschiedet. In vielen Subjekten der Russischen Föderation sind weiterhin eigene Rechtsakte zu Regelung des Staatsdienstes und des kommunalen Dienstes erlassen worden.

<sup>115</sup> Zum Thema des Staatsdienstes siehe auch: *V. M. Manochin*, *Služba i sluzjaščij v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie*, Moskau, 1997.