

## 2. DIE VERWALTUNGSREFORM IN RUSSLAND – AUF DEM WEGE ZUM «RECHTSSTAAT» ODER ZUM «STARKEN» STAAT?\*

Im September 2002 hat das russische Ministerialsystem sein zweihundertjähriges Jubiläum gefeiert<sup>1</sup>. Am 8. September 1802 (nach altem Kalender) wurde das Manifest *Alexanders I.* über die Errichtung von Ministerien veröffentlicht, das die Grundlage war für die Bildung einer neuen staatlichen Verwaltung, sozusagen der vollziehenden Gewalt als eines Zweiges der Staatsgewalt. Gebildet wurden damals die Ministerien für innere und äußere Angelegenheiten, für Justiz, Handel, Finanzen, Volksbildung, Heer und Marine. Später kamen die Ministerien für Landwirtschaft, Staatsvermögen und Kommunikation hinzu. Zur selben Zeit wurden die Organisation, die Aufgaben und die Funktionen der einzelnen Ministerien in dem Dokument «Die allgemeine Errichtung von Ministerien» festgelegt. Und seitdem befindet sich das System der staatlichen Verwaltung in einer «ständigen Reform». Ziele dieser Reformen waren gewöhnlich: die Überwindung der Korruption in der Staatsverwaltung; die Steigerung der Effektivität der Ministerialbehörden; die Einsparung an Personal (an Staatsbediensteten, an «činovniki»); die Verbesserung der Disziplin, des Verfahrens und der Gesetzmäßigkeit in der Praxis des Staatsapparats; die Steigerung der «Attraktivität» («privlekatel'nosti») der Staatstätigkeit und die Beseitigung der Bürokratie.

Die Lösung dieser und vieler anderer Aufgaben aller Verwaltungsreformen sollte nach dem Willen der Reformer nicht nur die praktische Tätigkeit in der staatlichen Verwaltung verbessern, sondern auch den Staat selbst stärken. Praktisch alle Reformer wollten den russischen Staat als einen *starken* Staat sehen<sup>2</sup>. Nach der Meinung von *A. Sacharov* wurde «im Volk in Jahrhunderten die Auffassung herausgearbeitet, daß die Macht dem Menschen immer entgegensteht. Die Vertikale der Macht selbst war nichts anderes als eine Verkörperung des monarchischen absolutistischen Willens». Auf die Frage, wann die Macht und ihre Beamten dem Menschen dienen werden, antwortete *Sacharov*: «Wenn die Unwissenheit in den obersten Etagen der Macht, einschließlich des Beamtentums, allmählich schwinden wird, wenn der Beamte aufhören wird, denjenigen zu verachten, dem zu dienen er verpflichtet ist, erst dann kann man diese Frage beantworten»<sup>3</sup>. Nach einer zutreffenden Bemerkung des Journalisten *V. Chamraev* ist «die moderne Zivilgesell-

\* Osteuropa Recht. 2005. Oktober. S. 404–420.

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel *N. Ratiani*, Grustnyj prazdnik «nauki pis'movodstva» (Ein trauriger Feiertag der «Wissenschaft von der Schriftführung»), *Izvestija* vom 12. September 2002; *A. I. Bobilev*; *N. G. Gorškova*; *V. I. Ivakin*, *Ispolnitel'naja vlast' v Rossii: teorija i praktika ee osuščestvlenija* (Die vollziehende Gewalt: Theorie und Praxis ihres Vollzuges), Moskva 2003; *I. L. Bačilo*, *Ešče raz o suti administrativnoj reformy v Rossii* (Noch einmal zum Wesen der Verwaltungsreform in Russland), in: *Istorija stanovlenija i sovremennoe sostojanie ispolnitel'noj vlasti v Rossii* (Entstehungsgeschichte und gegenwärtiger Zustand der vollziehenden Gewalt in Rußland), Moskva 2003, S. 13–24.

<sup>2</sup> Zum Begriff des «starken» Staates siehe beispielsweise: *Ju. N. Starilov*, *Administrativnoe pravo. Čast' 2* (Verwaltungsrecht. Teil 2), Voronež 2001, S. 28–38.

<sup>3</sup> *Ratiani*, Ein trauriger Feiertag ... (Fußnote 1).

schaft in der Lage, nicht nur den Terroristen, sondern – vor allem – der Macht Widerstand zu leisten<sup>4</sup>.

Worin aber besteht nun die Stärke des russischen Staates? Ein starker Staat – beruht er auf der Stärke des Instituts des Staatsdienstes, das heißt auf der Stärke des rechtsschützenden Staates, der Zentralisierung und der «Vertikalen» oder, eventuell, auf dem Potential der errichteten demokratischen Pfeiler, der entwickelten Traditionen der Gesetzestreue sowie der Achtung der Rechte, der Freiheiten und der Würde des Menschen und Bürgers? Die Beantwortung dieser Frage ist ebenso kompliziert wie einfach. In den verschiedenen Entwicklungsstadien des Staates äußerte sich seine Stärke auf unterschiedliche Weise. Irgendwann sind die rechtsschützenden Funktionen die wichtigsten Staatsfunktionen; unter bestimmten Bedingungen steigt die Bedeutung demokratischer Werte; manche Etappen des staatlichen Lebens erheischen eine gewisse Wandlung («perestrojki») oder «Entwicklungsbeschleunigung», während bestimmte andere Momente eine verstärkte Zentralisierung, zuweilen auch eine «Militarisierung» verlangen. Das Wichtigste ist, daß die zu ergreifenden Maßnahmen und die festzulegenden Prioritäten in der Staatspolitik und im verwaltungsrechtlichen Aufbau den öffentlichen Interessen entsprechen, daß die Veränderungen eine Steigerung des Wohlstandes und der Sicherheit der Gesellschaft bewirken und daß die Mehrheit der ganzen Zivilgesellschaft die «Weltanschauung» der Regierenden und der Führer der politischen und rechtlichen Wandlungen teilt. Wichtigste Bedingungen müssen dabei die reale Praxis der Durchführung der Reformen und die Ergebnisse der Umgestaltung sein, und seien sie auch nur anfänglicher, zwischenzeitlicher, aber doch offenkundig-realer Natur. Unter diesen Bedingungen wird eine jede Reform von der Gesellschaft unterstützt werden.

### 1. Geschichtliche Entwicklung und Ziele der Verwaltungsreform: Die ersten Ideen

Ziel der Verwaltungsreform ist, wie allgemein angenommen wird, die Schaffung eines «kompakteren, doch stärkeren, effektiveren Staatsapparats»<sup>5</sup>. Ist der starke Staat ein Rechtsstaat? *M. Afanas'ev* schreibt von dem «starken Staat, der mit autoritären Methoden regiert wird und die Gesellschaft sehr stark einengt. Doch wenn man sich richtig hineindenkt, setzt eine solche Ordnung gerade die Schwäche des Staates voraus – von einer solchen unerträglichen Schwäche ist er geradezu durchtränkt und durchgeistigt»<sup>6</sup>. Aber kann man sich vielleicht nur einen starken Staat im vollen Umfang des Wortes als einen Rechtsstaat vorstellen? Um auf diese Frage eine Antwort zu finden, muß man in bestimmtem Maße auch die Ziele der Verwaltungsreform ins Blickfeld einbeziehen. Nach Meinung der Fachleute ist die «Verwaltungsreform hauptsächlich motiviert durch ein allgemeines Gefühl einer Diskrepanz zwischen dem Funktionieren der Staatsgewalt und dem,

<sup>4</sup> *V. Chamraev*, *Poslednee slovo prezidenta* (Das letzte Wort des Präsidenten), in: *Vlasl' (Die Macht)*, 2004, Nr. 36, S. 37.

<sup>5</sup> *Celi i riski: Beseda s Simonom Kordonskim* (Ziele und Risiken: Ein Gespräch mit *Simon Kordonskij*), in: *Otečestvennye zapiski* (Vaterländische Aufzeichnungen), 2004, Nr. 2, S. 89.

<sup>6</sup> *M. Afanas'ev*, *Nevynosimaja slabost' gosudarstva* (Eine unerträgliche Schwäche des Staates), in: *Vaterländische Aufzeichnungen* (Fußnote 5), 2004, Nr. 2, S. 239.

was natürlicherweise im Lande abläuft. ... Der administrative Mechanismus läuft ja sehr schlecht»; der «vollziehende Mechanismus» muß erst tatsächlich ein «vollziehender» werden; er muß so handeln, «daß für jeden Fall, für eine jede getroffene Entscheidung der verantwortliche, «ideale» («krajnij») Beamte zur Stelle ist»<sup>7</sup>. *Afanas'ev* ist überzeugt, daß die Durchführung oder Unterlassung einer Verwaltungsreform in Rußland heute für unser Land die Bedeutung einer «historischen Entscheidung» hat<sup>8</sup>.

Bei der Erörterung dieses Themas muß man sich zuallererst dessen bewußt sein, daß gerade die Standards des modernen Rechtsstaats der Zielfestlegung bei der Durchführung der Verwaltungsreform in Rußland zugrunde gelegt werden müssen. Alle Elemente und Etappen und der gesamte prinzipielle Inhalt der Reform müssen zu einer Stärkung des Rechtsstaats oder zur weiteren Aufnahme von Merkmalen des Rechtsstaats in die Gesetzgebung führen, wie diese am Ende der geplanten Verwaltungsreform gestaltet sein wird. Die Bevölkerung ihrerseits wird dann die in der Gesellschaft und im Staat selbst herrschende Ordnung anerkennen und den Staat als einen Rechtsstaat betrachten.

Die Fachleute meinen, daß die gegenwärtig laufende Verwaltungsreform in der Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ihren Anfang nahm. In den Jahren 1996 bis 1998 waren dreizehn Varianten einer Verwaltungsreform ausgearbeitet worden; eine davon wurde dann zur Vornahme tiefgreifender Änderungen im Organisationssystem der Verwaltungsbehörden verwendet. In jenen Jahren tauchte also erstmals die Idee einer dreigliedrigen Struktur der Regierung der Russischen Föderation auf<sup>9</sup>. *M. Krasnov* wertet die neue Struktur als einen «Durchbruch; ... das Hauptziel der Verwaltungsreform war es, die Ideologie des Staatsapparats zu ändern. An die Stelle des Dienstes für die Obrigkeit muß der Dienst für die Gesellschaft treten»<sup>10</sup>. Sieht man sich die einzelnen Veränderungen an, kann man im Hinblick auf den Hauptzweck der Verwaltungsreform, die Unterordnung des Staatsapparats unter das Volk, eine gewisse Beständigkeit konstatieren. Denn der Wunsch, den Staatsapparat «volksuntertänig» («podvlastnyj narodu») zu machen und die Staatsverwaltung effektiv zu gestalten, wurde praktisch in jedem normativen Rechtsakt bei der Festlegung der Ziele, Aufgaben und Haupttrichtungen der Reform (zu jener Zeit wurden die Veränderungen allerdings nicht als «Verwaltungsreform» bezeichnet) vorgebracht. Dabei wird die Ideologie des Staatsapparats nicht durch die Reform geändert, sondern durch die entsprechenden Gesetze, die detailliert die Prinzipien des Staatsdienstes und die Verantwortlichkeit der Staatsbediensteten und natürlich die demokratischen Verwaltungsverfahren und eine effektive gerichtliche Kontrolle (das Verwaltungsgerichtsverfahren) regeln.

Im Jahre 2003 wurde im Russischen Verband der Industriellen und Unternehmer eine Arbeitsgruppe mit *A. Šochin* an der Spitze geschaffen. Das von dieser Arbeitsgruppe ausgearbeitete Programm übergaben sie am 15. März dem Präsidenten

<sup>7</sup> Ziele und Risiken (Fußnote 5), S. 88.

<sup>8</sup> *Afanas'ev* M. Eine unerträgliche Schwäche ... (Fußnote 6), S. 239.

<sup>9</sup> *M. Krasnov*, Tri etaža vlasti: Novaja struktura Pravitel'stva – proryv k administrativnoj reforme (Drei Ebenen der Macht: Die neue Struktur der Regierung – der Durchbruch zur Verwaltungsreform), in: Rossijskaja gazeta vom 12. März 2004.

<sup>10</sup> Ebenda.

ten der RF. Inzwischen ist die Reform laut A. Vol'skij eingeleitet worden<sup>11</sup>. Formell begann die Verwaltungsreform mit der Veröffentlichung des Dekrets vom 23. Juli 2003 Nr. 824 «Über Maßnahmen der Durchführung einer Verwaltungsreform in den Jahren 2003–2004»<sup>12</sup> durch den Präsidenten der RF sowie mit der Bestätigung der Verordnung der Regierung der RF vom 31. Juli 2003 Nr. 451 «Über die Regierungskommission zur Durchführung der Verwaltungsreform»<sup>13</sup>.

Daher kann man nicht sagen, daß die Verwaltungsreform unter unklaren Startbedingungen und ohne Vorstellungen über das Ergebnis durchgeführt wird. Wie ersichtlich, wurde die Verwaltungsreform unmittelbar durch die politische und staatliche Macht selbst initiiert. Heute ist sie ein Teil der staatlichen Politik zur Vervollkommnung der Organisation und Tätigkeit der vollziehenden Organe der Staatsmacht und zur Verbesserung der Tätigkeit der staatlichen und kommunalen Bediensteten.

Die Verwaltungsreform gilt auch als ein Mittel zur Steigerung der Effektivität des Staates. Nach Meinung von L. Jakobson, einem der Autoren der Konzeption der Verwaltungsreform, wird gegenwärtig eine «technokratische Reform durchgeführt, die auf Steigerung der Effektivität des Staatsapparats abzielt»<sup>14</sup>. G. Gref hält es beispielsweise für nicht richtig, wenn die Struktur der Regierung der RF in ihrem Apparat und später auch in der Administration des Präsidenten der RF dupliziert wird<sup>15</sup>.

Ziel der Verwaltungsreform ist ferner die Senkung des Korruptionsniveaus. Die Korruptionsbekämpfung sollte also in den folgenden zwei Jahren Priorität erhalten. Zu diesem Zweck war es erforderlich, eine Reihe von Antikorruptionsgesetzen<sup>16</sup>, einschließlich eines Gesetzes über das Lobbying, zu verabschieden, Korrekturen am Strafkodex vorzunehmen und transparente Regeln für die Beamtentätigkeit zu erarbeiten<sup>17</sup>.

Was den zeitlichen Rahmen der Verwaltungsreform betrifft, so hatten die Initiatoren recht klare Vorstellungen. Laut B. Alešin<sup>18</sup> sollte der 1. Januar 2004 der Termin für den Er laß von Normativakten der Regierung der RF sein; notwendige Gesetzesänderungen sollten bis Ende 2004 erfolgen. An der «Neubewertung» der Staatsfunktionen beteiligten sich etwa eintausend Fachleute. Art und Ergebnisse ihrer Aktivitäten veranschaulichen die folgenden Zahlen: Innerhalb eines Monats wurden 448 Funk-

<sup>11</sup> Rossijskaja gazeta vom 12. März 2004.

<sup>12</sup> Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii (Sammlung der Gesetzgebung der Russischen Föderation; fortan: SZ RF) 2003, Nr. 30, Pos. 3046.

<sup>13</sup> SZ RF 2003, Nr. 31, Pos. 3150.

<sup>14</sup> Rossijskaja gazeta vom 19. Februar und 17. März 2004.

<sup>15</sup> Rossijskaja gazeta vom 19. Februar 2004.

<sup>16</sup> Eine systematische Darstellung vom Kampf gegen die Korruption gibt V. N. Lopatin, O sistemnom podchode v antikorrupcionnoj politike (Zum systematischen Vorgehen in der Antikorruptionspolitik), in: Gosudarstvo i pravo, 2001, Nr. 7, S. 23–36; siehe auch: Oborotni v pidžakach: Grjadet novaja kampanija po bor'be s korrupciej (Werwölfe im Jackett: Es naht eine neue Kampagne im Kampf gegen die Korruption), in: Izvestija vom 12. November 2003.

<sup>17</sup> T. Rybakova, Dovesti do konca administrativnuju reformu možet absolutno ljuboj (Die Verwaltungsreform kann absolut jedermann zu Ende bringen), in: Izvestija vom 27. Februar 2004.

<sup>18</sup> Boris Alešin, Administrativnaja reforma – kuda uchodit gosudarstvo (Die Verwaltungsreform – wohin der Staat entweicht), in: Rossijskaja gazeta vom 14. Oktober 2003.

tionen erörtert; im Jahre 2003 ergingen dann Entscheidungen zu 900 Funktionen; von den erörterten Funktionen wurden 87 für überflüssig und 24 für Dubletten befunden. Anschließend begann die Kommission, die normativen Rechtsakte «zwecks Übertragung der Funktionen von Hand zu Hand» zu erarbeiten»<sup>19</sup>.

Das ist die formelle und juristische Arithmetik der russischen Verwaltungsreform! Im Zuge der Durchführung der Verwaltungsreform «verloren» einige Ministerien und Behörden einige ihnen traditionell gehörige Funktionen und Befugnisse. So wurde die Möglichkeit erörtert, die dem Innenministerium als Staatsfunktion zugewiesene Organisation und Durchführung der technischen Überprüfung von Kraftfahrzeugen und Anhängern aufzuheben, desgleichen die Funktion der Abgasuntersuchung für Automobile. Offensichtlich setzt sich heute der Prozeß des Verlustes von polizeilichen Funktionen fort, es vollzieht sich also der Übergang vom Polizei- zum Rechtsstaat. Außerdem wurde die Möglichkeit erörtert, die dem Verteidigungsministerium und dem Föderalen Sicherheitsrat zugeordnete Funktion der Dienstleistung bei Frachtbeförderungen für staatliche und gewerbliche Organisationen aufzuheben.

Kritik verdient die von manchen Autoren gewählte oberflächliche strukturell-funktionale Betrachtungsweise bei der Festlegung des Inhalts der Verwaltungsreform, indem das System, die Struktur und die Funktionen der Staatsverwaltung die Eckpfeiler der durchzuführenden Umwandlungen sein sollen. Es ist vielmehr unbedingt die soziale Aufgabenstellung der öffentlichen Verwaltung ins Blickfeld zu nehmen, die nach erfolgter Reform «wiedergeboren» werden wird. Denn eines der Ziele der Verwaltungsreform ist ja auch die Sozialisation der russischen Bürokratie, die Aufstellung klarer und demokratischer Prinzipien ihrer Organisation und Tätigkeit, desgleichen die Steigerung der Verantwortlichkeit für die Entscheidungen und Handlungen (Unterlassungen). Noch niemals war die Praxis der Anwendung der russischen Gesetzgebung über die rechtliche Verantwortlichkeit der staatlichen Organe und Bediensteten *gegenüber der Gesellschaft* verständlich: Sie wurde zwar normativ festgelegt, war aber gleichzeitig dann für die Gesellschaft illusorisch, wenn es erforderlich war, sie anzuwenden.

Im Zuge der Umsetzung der Pläne zur Reform der Exekutive erhebt sich die Frage, inwieweit das Potential der zu Beginn der 1990er Jahre entstandenen Theorie der «neuen öffentlichen Administration (Verwaltung)» (auch bezeichnet als «neues Management» oder «Managermodell» der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes) anzuwenden ist<sup>20</sup>. Wenn man diese Theorie auf die Verwaltungsreform in Rußland bezieht, kann man hinsichtlich der Zukunft der Staatsverwaltung zu erstaunlichen Schlüssen kommen. *S. D. Chazanov* warnt vor den negativen Folgen der Methode, die Qualität der Tätigkeit der Staatsbediensteten anhand von «Effektivitätskriterien des privaten Managements» zu bemessen<sup>21</sup>. Kritisch analysiert

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Siehe zum Beispiel *G. Dž. Frederikson*, Пуť k novomu gosudarstvennomu upravleniju (Der Weg zu einer neuen Staatsverwaltung), in: *D. Šafritc; A. Chajd* (Redaktion), Klassiki teorii gosudarstvennogo upravlenija: Amerikanskaja škola (Die Klassiker der Theorie der Staatsverwaltung: Die amerikanische Schule), Moskva 2003, S. 423–441.

<sup>21</sup> *S. D. Chazanov*, Administrativnaja reforma i razvitie predprinimatel'stva v Rossijskoj Federacii. Mif ob administrativnoj reforme (Die Verwaltungsreform und die Entwicklung des

auch A. A. Griškovec<sup>22</sup> diese Theorie in seinen Arbeiten: Man kann kaum die öffentlichen Interessen, die Aufgaben der Staatsmacht, die Gewährleistung der Sicherheit von Gesellschaft und Staat mit den Hauptzielen und -aufgaben selbst der größten Gesellschaften und Unternehmen vergleichen. Daher haben sich die Formen und Methoden der Verwaltung im privaten Sektor einerseits und im staatlichen Sektor andererseits immer ganz kardinal voneinander unterschieden. Aber natürlich kann man auch die Übertragung irgendwelcher Formen, die zur Verbesserung und günstigeren Formalisierung beim Vollzug *technischer Funktionen* in den Staatsorganen geeignet sind, in das System der Staatsverwaltung nicht gänzlich ausschließen.

## 2. Politische und rechtliche Besonderheiten und Bedeutung der Verwaltungsreform

Die neueste Verwaltungsreform in Rußland ist bedingt durch das Erfordernis der Lösung der sehr komplizierten politisch-rechtlichen und administrativ-praktischen Probleme im System sowohl der gesamten Staatsgewalt als auch innerhalb der Exekutive, der eigentlichen Staatsverwaltung. Folglich berührt die Verwaltungsreform viele verwaltungsrechtliche Institute (den Staatsdienst, den Verwaltungszwang, die Formen und Methoden des Verwaltungshandelns, Verwaltungsabläufe und verwaltungsrechtliche Verfahren, Verwaltungsgerichtsverfahren). Dies bedeutet, daß die Verwaltungsreform vor allem *rechtlicher* Natur sein muß, ob dies nun von den Reformern gewollt ist oder nicht. Kaum zu übersehen sind auch die politologischen, psychologischen und übrigen Aspekte der Reform des Staatsrechts. Die gegenwärtige Verwaltungsreform hat auch die Stärkung des Staates selbst zum Ziel, wie dies nicht nur aus den Erklärungen der höchsten Amtsträger hervorgeht, sondern auch aus dem Inhalt der Gesetzesnovellen.

Die Verwaltungsreform hat die Funktionsabläufe der staatlichen Administration (oder der gesamten öffentlichen Gewalt) planmäßig geändert und im Detail geregelt. Unter diesem Aspekt betrachtet, war die Reform unbedingt erforderlich. Aber die Reformen müssen auch sichtbare und nützliche Ergebnisse bringen. Wenn man nun jedoch die ersten vorläufigen Resultate der Reform unter, organisatorischen und formell-juristischen Kriterien betrachtet, so ist festzustellen, daß sie dabei stehen geblieben ist, die Notwendigkeit der Verbesserung der Arbeit des Staatsapparats, der Überwindung der Korruption, der Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung usw. zu konstatieren. Verschiedene soziologische Untersuchungen des öffentlichen Verwaltens und der Tätigkeit einzelner Staatsorgane erlauben es nämlich nicht, von einer Steigerung des Vertrauens der Bürger in die Staatsgewalt, den Staatsdienst und die Amtspersonen zu sprechen. Eine Verwaltungsreform, die es praktisch bei – vor allem unter dem Aspekt bestimmter Standards des Rechtsstaats – zweifelhaften Strukturveränderungen, ohne eine verwaltungsrechtliche «Gestaltung» («оформление»), hat bewenden lassen, ist zum Scheitern ver-

---

Unternehmer tums in der RF. *Der Mythos von der Verwaltungsreform*), in: *Biznes, Menedžment i Pravo* 2004, Nr. 1, S. 55.

<sup>22</sup> A. A. Griškovec, *Problemy pravovogo regulirovanija i organizacii gosudarstvennoj graždanskoj služby v RF. Avtoreferat dissertacii (Probleme der rechtlichen Regelung und Organisation des zivilen Staatsdienstes in der RF. Autoreferat der Dissertation)*, Moskva 2004, S. 50 – 54.

dammt. Einstweilen ist anzunehmen, daß eine solche Verwaltungsreform weder die russische Gesellschaft noch der russische Staat braucht.

Die Verwaltungsreform berührt nur die äußeren Merkmale der Exekutive: Erneuert wurden das System und die Struktur der Organe der föderalen Vollzugsgewalt, und geändert wird die Gesetzgebung über den Staatsdienst. In diesen normativen Rechtsakten wurden die Anforderungen, die Regeln und die Verfahrensweisen dieser Organe und ihres Personals festgelegt. Unverändert bestehen bleiben dagegen (und oftmals gar nicht geregelt) die Voraussetzungen der Tätigkeit der Organe der Staatsgewalt und ihrer Amtspersonen. Aus Sicht der Praxis sind für die Staatsbediensteten geltende Verfahrensregeln (und schon gar nicht detaillierte) jedenfalls nicht zu beobachten.

Worin muß also die Verwaltungsreform bestehen? Das Wesen der Reform muß in einer grundlegenden Änderung der Gesetze über den Staatsdienst bestehen, wobei die Verantwortlichkeit der Staatsbediensteten das Wichtigste und das entscheidende Element bei der Regelung des Rechtsstatus sein müßte. Die Verwaltungsreform muß auch die Psychologie der Tätigkeit im Staatsdienst verändern. Sie muß in der Praxis «spürbar» werden. Gegenwärtig stellt sich folgende Frage: Wer bemerkt überhaupt, daß sich in Rußland eine Verwaltungsreform vollzieht oder schon abgeschlossen wurde? Die Reform muß sich durch ihre positiven Ergebnisse bemerkbar machen, nämlich durch eine Verbesserung der Organisation und durch die Unbestechlichkeit der Staatsbediensteten; durch die Resultate des Verwaltungshandelns; durch die Verringerung der Willkür in der Staatsverwaltung und örtlichen Selbstverwaltung sowie durch die Verabschiedung von Normativakten zur Stärkung von Organisation und Disziplin.

Wenn die Verwaltungsreform mit der Feststellung abschließt, daß ein neues Modell eines Systems von Organen der öffentlichen Gewalt zu schaffen ist, so ist sogleich auf das Ausbleiben positiver Resultate des Reformvorhabens zu schließen. Es braucht nur an die zahlreichen Strukturveränderungen im System und Aufbau der Organe der vollziehenden Gewalt erinnert zu werden, die in Rußland in den letzten vierzehn Jahren durchgeführt worden sind<sup>23</sup>. Wie inzwischen ersichtlich ist, führten sie zu keinen spürbaren Fortschritten. Im Gegenteil, Korruption und unprofessionelles Handeln der öffentlichen Bediensteten nahmen zu; es wurden unverständliche und qualitativ minderwertige Gesetze und Normativakte verabschiedet, welche die Tätigkeit des Staatsapparats regelten. Daher stellte der russische Präsident in seiner Botschaft an die Föderale Versammlung der RF am 16. Mai 2004 fest: «Unsere Bürokratie besitzt auch heute weitreichende Befugnisse. Die Befugnisse, die sie in den Händen hält, entsprechen nicht denen einer qualifizierten Staatsgewalt. Ich muß betonen, daß eine solche Staatsgewalt in bedeutendem Maße auf nichts anderem fußt als auf überflüssigen Funktionen der Staatsorgane. Trotz der riesigen Zahl an Beamten gibt es im Land ein sehr großes Defizit an Personal. Dieses Defizit gibt es auf allen Ebenen und in allen Strukturen der Staatsgewalt, und zwar an modernen Verwaltern oder effektiven Leuten»<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *Starilov*, Verwaltungsrecht. Teil 2 (Fußnote 2), S. 120 – 154.

<sup>24</sup> Rossijskaja gazeta vom 17. Mai 2004.

Die Verwaltungsreform ist auch ein politischer Schritt zur Verbesserung von Organisation, Effektivität, Gesetzestreue und Normsetzung in Staatsdienst und Selbstverwaltung sowie zur Steigerung des Vertrauens der Bürger in diese.

Der neuesten russischen Verwaltungsreform mangelt es an einer Ideologie und einer entsprechenden politischen Ausgewogenheit. Die moderne russische Gesellschaft und ihr Staat haben ebenfalls keine ideologischen Ziele und Aufgaben. Daher kann kaum eine Verwaltungsreform, deren Ergebnisse von der Gesellschaft gebilligt würden, durchgeführt werden.

Festzustellen ist daher, daß manche Maßnahmen und Schritte der Reform zwar von grundsätzlicher Bedeutung, hinsichtlich der Tätigkeit der Staatsorgane aber ohne Bedeutung sind. Zunächst hatten sie sogar das Gegenteil erreicht und die gesamte Tätigkeit des Staates in ein Chaos gestürzt. Die föderalen Organe haben sechs Monate lang (vom März bis September 2004) keine elementaren Aufgaben erledigt oder ihre Funktionen ausgeübt, und zwar mit der Begründung, sie befänden sich in einem «Reformstadium». Das Unangenehmste wird aber sein, daß sich auch nach gewissen Umstellungen das Verwaltungshandeln dieser Organe kaum verbessern wird. Darüber hinaus werden die Mängel der Strukturveränderungen in den föderalen Organen der vollziehenden Gewalt nur noch offensichtlicher werden. Voraussichtlich wird dann eine Etappe erneuter Veränderungen einsetzen. Wird eine solche «Reformation» zweimal innerhalb relativ kurzer Zeit durchgeführt, dann bleibt von der ursprünglich qualitativen Tätigkeit des betreffenden Staatsorgans nichts übrig. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren gab es in Rußland eine Vielzahl an Beispielen für solche Reformen und Neuerungen «zum Zwecke der Verbesserung und Vervollkommnung der staatlichen Verwaltung».

Für die zu planende Verwaltungsreform muß in Gesellschaft und Staat zunächst die erforderliche «Atmosphäre» geschaffen werden. Eine Kommission zur Durchführung der Verwaltungsreform muß der Öffentlichkeit und den höchsten Staatsorganen des Landes über die Richtungen, Etappen und Zwischenergebnisse der Reform berichten. Die Ideologie der wichtigsten Veränderungen im System der öffentlichen Verwaltung muß sich auch auf die Staatsbediensteten beziehen. Die Strukturveränderungen im System der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt müssen eine detaillierte ökonomische und rechtliche Expertise durchlaufen und von Staat und Gesellschaft unmittelbar kontrolliert werden. Auch kann nicht allein durch Dekret des russischen Präsidenten eine grundlegende Änderung von System und Struktur der föderalen Organe durchgeführt werden. Nur unter Berücksichtigung dieser Faktoren können positive Reformergebnisse erwartet werden.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, wonach unser gegenwärtiges Rechtssystem keine Unterschiede zwischen einer Verfassungs- und einer Verwaltungsreform macht. *S. D. Chazanov* nimmt an, daß «eine Verfassungsreform ein völlig anderes gegenseitiges Verhältnis zwischen dem Willen der gesetzgebenden und der vollziehenden Organe der Staatsgewalt haben muß; im Unterschied zur Verwaltungsreform muß sie streng festgelegte Rahmenbedingungen aufweisen, und der Vollzug muß immer in einer Verfassungsänderung bestehen»<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Chazanov*, Die Verwaltungsreform ... (Fußnote 21), S. 52.



### 3. Die ersten Ergebnisse der Verwaltungsreform: Der systematisch-institutionelle Aspekt

Im Zuge der Verwaltungsreform wurden die staatlichen Funktionen einer Bewertung unterzogen, und es wurde versucht, die unnötigen und ineffektiven Funktionen zu beseitigen. Die Verwaltungsreform war also von Anfang an mit einer «Neuberechnung» («peresčet») der Staatsfunktionen verbunden. Dabei stellte sich heraus, daß der russische Staat 5.619 Funktionen wahrnimmt, von denen viele, wie man im Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung der RF meint, aufzuheben oder zu automatisieren seien<sup>26</sup>. Daher wird die Verwaltungsreform unmittelbar mit der Umsetzung des Programms «Elektronisches Rußland» verbunden. Die Beschleunigung der Verwaltungsreform muß nach Auffassung von Vertretern der Exekutive unmittelbar vermittelt der Einbeziehung der Informationstechnologien erzielt werden. Unabhängig hiervon wird aber die Realisierung von zwei sehr wichtigen Zielen für notwendig erachtet, nämlich der Transparenz des Staatsapparats und der Schaffung eines Systems, in dem die Beamten zu effektiver Arbeit motiviert werden<sup>27</sup>.

Nach Meinung von V. Alešin sind «die Funktionen der Lizenzvergabe, der Zertifizierung, des Audits und der Schätzung dem Markt zu übertragen, wobei beim Staat nur die Regelung der Akkreditierung der betreffenden autonomen Organisationen sowie der Sicherung ihrer Verantwortlichkeit verbleiben»<sup>28</sup>. Dem Staat belassen werden auch «tarifgebundene und nichttarifgebundene Regelungen, die Verwaltung des Staatsvermögens und Haushaltsfunktionen; desgleichen der Interessenschutz der Bürger und der Verbraucher. Die Ministerien behalten schließlich zehn bis fünfzehn Prozent der bisherigen Funktionen, allerdings auf qualitativ anderer Ebene. Dabei wird die Einmischung in die Angelegenheiten des gewerblichen Geschäftsverkehrs streng verboten sein. Insbesondere werden die Beschlagnahme von Dokumenten, die Stilllegung von Betrieben und die Verhängung von Geldstrafen nur auf gerichtlichem Wege zulässig sein»<sup>29</sup>.

Tatsächlich ist bisher aber nur die Struktur der föderalen Exekutive geändert und umgebaut worden. Geplant ist eine Restrukturierung der Regierung. Die wichtigsten geplanten Elemente der Reform betreffen die Struktur des Ministerkabinetts und umfassen eine tiefgehende Analyse des realen Wirtschaftssektors und des Sozialbereichs sowie die Förderung der Wissenschaft und die Ausbildung des entsprechenden Personals<sup>30</sup>.

Anfang März 2004, also noch vor Veröffentlichung des Präsidialdekrets vom 9. März 2004 Nr. 314 «Über das System und die Struktur der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt», wurde eine neue Verwaltungsorganisation angekündigt.

<sup>26</sup> A. Vasil'ev, Iz 6000 funkcij gosudarstva avtomatizirovany budut ne vse (Von den 6000 Funktionen des Staates werden nicht alle automatisiert werden), in: Izvestija vom 19. Februar 2004.

<sup>27</sup> Ebenda.

<sup>28</sup> Rybakova, Die Verwaltungsreform ... (Fußnote 17).

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> E. Laškina, Pervye pjat' šagov prem'era: Michail Fradkov obnarodoval svoju programmu (Die ersten fünf Schritte des Premiers: Michail Fradkov hat sein Programm veröffentlicht), in: Rossijskaja gazeta vom 6. März 2004.

Hiernach sollte die Spitze der Exekutive aus föderalen Ministerien, Kontroll- und Aufsichtsorganen (föderale Dienste – federal'nye služby) und föderalen Agenturen (federal'nye agenstva) bestehen. In seiner Rede vor den Deputierten der Staatsduma sagte M. Fradkov, daß «die Ministerien, deren Anzahl stark verringert werden wird, die Politik der staatlichen Regelung und die Gesetzgebungstätigkeit betreiben werden. Die Kontroll- und Aufsichtsfunktionen werden auf die föderalen Dienste übergehen, und die föderalen Agenturen werden die Funktion staatlicher Dienstleister ausüben»<sup>31</sup>. Nach der Planung verblieben in der Kompetenz der Regierung der RF die Fragen strategischer Natur. Der Übergang zum Ministerkabinett werde es erlauben, die Kollegialität und damit die Gesichtslosigkeit des Apparats auszuschließen. Der Kampf gegen die Korruption werde fortgesetzt. Eine äußerst wichtige Aufgabe sei schließlich die Gewährleistung der informationellen Offenheit der Staatsgewalt<sup>32</sup>. Diese und viele andere Leitsätze, welche die Tätigkeit der neuen Regierung charakterisieren, klingen ebenso wie die schon mehrfach wiederholten Losungen von der «Stärkung des russischen Staates» und der Notwendigkeit der Durchführung einer Verwaltungsreform. So wurden, aus organisationsrechtlicher Sicht, als am «geeignetsten» zur Bezeichnung der föderalen Exekutivorgane ausgewählt: «föderale Ministerien», «föderale Dienste» und «föderale Agenturen». Legaldefinitionen, eine Regelung der Funktionen und Befugnisse der genannten Organe existieren indes nicht. Es fragt sich damit, ob die große Anzahl von Ministerien nicht schon früher zu erkennen war? Warum mußte bis zu den Präsidentschaftswahlen gewartet werden, um das System der föderalen Exekutive zu ändern, das, wie sich jetzt zeigt, ineffektiv ist?

Durch Präsidialdekret vom 20. Mai 2004 Nr. 649 «Fragen der Struktur der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt»<sup>33</sup> wurde die neue Struktur bestätigt. Festgelegt wurde ein drei Ebenen umfassendes System, das aus 81 föderalen Organen der vollziehenden Gewalt besteht: 1. *föderale Ministerien*, geleitet (pod rukovodstvom) vom Präsidenten der RF und in der Zuständigkeit (v vedenii) der Regierung der RF (16 an der Zahl); 2. *föderale Dienste*, geleitet vom Präsidenten der RF und in der Zuständigkeit der Regierung der RF, wie auch föderale Dienste, die allein den föderalen Ministerien unterstehen (34 an der Zahl), und 3. föderale Agenturen, die allein den föderalen Ministerien unterstehen (31 an der Zahl).

Wie es den Anschein hat, sind diese Neuerungen nur vorübergehender Natur. Laut D. N. Kozak ist bereits eine weitere Verminderung der föderalen Dienste und Agenturen geplant. Keine Herrschaftsstruktur könne starr bleiben; sie müsse den Bedürfnissen der Gesellschaft folgen, sich also je nach den Aufgaben des Staates reformieren. Je nach faktischem Wegfall überflüssiger Kontroll- und Überwachungsfunktionen entfalle die Notwendigkeit für die Unterhaltung einer solchen Anzahl von Diensten<sup>34</sup>. Aber wie oft ändern sich in unserem Land «Bedürfnisse der Gesell-

<sup>31</sup> E. Laškina, Pervye pjat' šagov prem'era...

<sup>32</sup> Čto skazal Fradkov deputatam (Was Fradkov den Deputierten sagte), in: Izvestija vom 6. März 2004.

<sup>33</sup> In der Fassung der Dekrete Nr. 976 vom 28. Juli 2004 und Nr. 1168 vom 13. September 2004; siehe SZ RF 2004, Nr. 21, Pos. 2023; Nr. 31, Pos. 3234; Rossijskaja gazeta vom 16. September 2004.

<sup>34</sup> Rossijskaja gazeta vom 13. Juli 2004.

schaft»? Können sie sich auch sogar während der Umsetzung der Reform selbst schon ändern?

Mit der Verwaltungsreform wird natürlich auch das Verwaltungsrecht geändert; doch führt dies allein das russische Verwaltungsrecht noch nicht hinüber in den Bereich der modernen Rechtsstaatlichkeit. Denn um dieses Ziel zu erreichen, ist ein tiefgehender Strukturwandel in der Verwaltung erforderlich, der sich auf eine planmäßige Änderung der russischen Verwaltungsgesetzgebung stützt. Das gegenwärtige Modell der Verwaltungsreform aber befriedigt diese Ansprüche und Bedürfnisse nicht.

Vorliegend wurde schon wiederholt die Ansicht vertreten, daß das System und die Struktur der föderalen Exekutivorgane ausschließlich durch Gesetze geregelt werden müssen. Manche Politikwissenschaftler im Lande sind darüber hinaus der Ansicht, daß die Vorschriften über die Struktur der Regierung der RF untrennbarer Bestandteil der Verfassungsgesetzgebung über die Regierung der RF sein müssen. Deren Festlegung nicht durch Gesetz, sondern durch Dekret schaffe eine irrationale Unbestimmtheit der ganzen Rechtskonstruktion und werde wahrscheinlich damit gerechtfertigt, daß sie nicht endgültiger, sondern vorläufiger, experimenteller Natur sei, wodurch praktisch einem zukünftigen Gesetz zugearbeitet werde<sup>35</sup>. Wie jedoch die Analyse des Normenbestandes zeigt, gründet sich die gesamte postso-wjetische Geschichte der russischen föderalen Bürokratie auf Präsidialdekrete.

#### 4. Die neue Etappe der Verwaltungsreform (September 2004): Die Stärkung der «Vertikale» der Machtverhältnisse

Von der neuen Etappe der Verwaltungsreform erfuhr man praktisch ganz unerwartet nach den fürchterlichen Bluttagen in der Stadt Beslan vom 1. bis 3. September 2004. In der besonderen Rede von Präsident *V. V. Putin* an das Volk vom 4. September 2004 hieß es, daß «in allernächster Zeit ein Komplex von Maßnahmen vorbereitet werden wird, die auf die Festigung der Einheit des Landes gerichtet sein werden»<sup>36</sup>. Wie auch schon vermutet wurde, gehörten hierzu vor allem Vorschläge zur Änderung des Aufbaus der vollziehenden Gewalt in den Subjekten der RF. Aber wahrscheinlich ist anzunehmen, daß die vom Präsidenten so unerwartet vorgebrachten Reformvorschläge schon lange zuvor ausgedacht und vorformuliert worden waren, zumal die gesamte Geschichte der Entwicklung *des* russischen Staatsrechts in Rußland von radikalen politischen und rechtlichen Novellen zur Zentralisierung der Staatsgewalt sowohl auf der Ebene der Föderation als auch in ihren Subjekten bestimmt war.

Die Ernennung der Gouverneure durch den Präsidenten der RF liegt selbstverständlich grundsätzlich innerhalb des Rahmens derjenigen Maßnahmen, die der Präsident seit seinem Amtsantritt verfolgt hat. Nach Ansicht vieler Beobachter war jedoch der Zeitpunkt der Verkündung der Idee, nämlich im Anschluß an die Ereignisse in Beslan, nicht richtig gewählt.

<sup>35</sup> *M. Deljagin*, *Ministr zanjat – my svobodny: Upravlenie i nadzor – v raznych rukach* (Der Minister ist beschäftigt – wir sind frei: Verwaltung und Aufsicht – in verschiedenen Händen), in: *Rossijskaja gazeta* vom 12. März 2004.

<sup>36</sup> *Special'noe obraščenie Prezidenta RF k narodu* (Sonderbotschaft des Präsidenten der RF an das Volk), in: *Vlast'* 2004, Nr. 36 vom 13. September, S. 36–37.

Daher wird oft diese Frage gestellt: Wie kann das neue Verfahren bei der Wahl der Gouverneure und der Deputierten der Staatsduma im Kampf gegen den Terrorismus eine Hilfe sein? Auf diese Frage versuchte *V. Surkov* als Vertreter der Präsidialadministration der RF eine umfassende Antwort zu geben. Seiner Meinung nach ist der Präsident in Zeiten einer drohenden Vernichtung des russischen Staatswesens schlicht und einfach verpflichtet, das Verfassungsprinzip der Einheit der vollziehenden Gewalt in vollem Maße zu verwirklichen, da diese Einheit eine notwendige Voraussetzung für die Einheit der Nation sei; diese Maßnahmen «erlauben eine bedeutende Festigung unseres politischen Systems und die Anpassung des staatlichen Mechanismus an die extremen Umstände eines nichterklärten Krieges. Die höchsten Amtsträger einer Region werden mehr Rechte erhalten. Der Wettlauf zwischen dem Zentrum und den Territorien bei der Flucht vor der Verantwortung für politische Fehler und Organisationsmängel muß beendet werden»<sup>37</sup>.

Am 13. September 2004 stellte der Präsident der RF diese Ideen auf einer erweiterten Sitzung der Regierung der RF ausführlicher dar. Zu den Fragen der Staatsverwaltung und der Stärkung des Sicherheitssystems des Landes sagte *Putin*, daß es «notwendig (sei), aktiv zu werden und die Effektivität der Organe der Staatsgewalt bei der Lösung des gesamten Komplexes der auf dem Lande lastenden Probleme zu steigern»<sup>38</sup>. Dabei ging es um Fragen der Einheit des Landes, die Festigung der staatlichen Strukturen, die Anhebung des Vertrauens in die Staatsgewalt und die Schaffung eines effektiven Systems der inneren Sicherheit. Die Schlußfolgerung lautete, daß es auch im September 2004 in Rußland immer noch keinen «geschlossenen, koordinierten und einheitlichen Organismus» einer einheitlichen Vollzugsgewalt gebe. Zweckmäßig sei daher die gemeinsame Beteiligung der Föderation und ihrer Subjekte an der Bildung von Vollzugsorganen der Staatsgewalt in den Landesterritorien; die höchsten Amtsträger in den Subjekten der RF müßten von den gesetzgebenden Versammlungen der Territorien auf Vorschlag des Staatsoberhauptes gewählt werden<sup>39</sup>. Die zweite sehr bedeutsame Äußerung des Präsidenten war der Vorschlag über die Zweckmäßigkeit der Einführung des Verhältniswahlsystems für die Staatsduma.

Ein weiterer wichtiger Vorschlag betraf die Zweckmäßigkeit der Errichtung einer «Gesellschaftskammer» («*Obščestvennaja palata*»), welche die Tätigkeit der Staatsorgane und den öffentlichen Dienst bewerten und die gesellschaftliche Begutachtung der wichtigsten Entwürfe von Gesetzen und untergesetzlichen Akten gewährleisten soll. Es ist beabsichtigt, die Gesellschaftskammer bei der Föderalen Versammlung der RF zu etablieren. Sie wird ständig tätig sein; in ihr können sowohl gesamtrossische als auch regionale Bürgervereinigungen vertreten sein, deren Vertreter kein Staatsamt und keine führende Position in einer politischen Partei innehaben dürfen. Das Verfahren für die Errichtung und Tätigkeit der Gesellschaftskammer wird durch föderales Gesetz festgelegt. Alle Zweige der Staatsgewalt und die am meisten von der Öffentlichkeit anerkannten politischen Parteien werden

<sup>37</sup> Der Stellvertreter des Leiters der Administration des Präsidenten der RF *Vladislav Surkov*: *Putin ukrepljaet gosudarstvo, a ne sebja* (*Putin* stärkt den Staat und nicht sich selber), in: *Rosspmol'skaja pravda* vom 28. September 2004.

<sup>38</sup> *Rossijskaja gazeta* vom 14. September 2004.

<sup>39</sup> Ebenda.

in der ersten Etappe gesellschaftliche Persönlichkeiten in die Gesellschaftskammer delegieren können<sup>40</sup>.

Weitere Vorschläge des Präsidenten waren die Verbesserung der bürgerlichen Kontrolle über die Arbeit des Staatsapparats, einschließlich der Rechtsschutzorgane und der Sonderdienste; die Organisation freiwilliger Strukturen im Bereich des Schutzes der öffentlichen Ordnung; die Bildung einer besonderen föderalen Kommission für den Nördlichen Kaukasus<sup>41</sup>, welche die Koordination der Tätigkeit einer Reihe von föderalen zivilen Ministerien und Rechtsschutzorganen leiten wird, auch auf dem Sektor der Sicherheit; die Errichtung eines für die Regional- und Nationalpolitik zuständigen Ministeriums; die Schaffung eines Systems effektiver Verwaltung in Krisensituationen; die gesteigerte Verantwortlichkeit für Straftaten im Amt und schließlich die Betreuung der Vorsitzenden der Kreis- und Regionalkommissionen für die Terrorbekämpfung mit der Funktion, die Aktionen der territorialen Unterabteilungen der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt zu koordinieren.

Im Zuge der Gesamtstrategie zur Durchführung der Verwaltungsreform wurde auch das Ministerium für Regionalentwicklung der RF wiedererrichtet<sup>42</sup>.

Die vom Präsidenten vorgetragene Änderungen werden unterschiedlich bewertet. Einerseits wird im Westen behauptet, daß in Rußland nichts weniger geschehe als eine verfassungsrechtliche Wende; es werde eine neue Form einer autoritären Regierung geschaffen<sup>43</sup>; die Hyperzentralisierung der vollziehenden Gewalt mindere die Effektivität der Staatsverwaltung; die «vertikale» Struktur der Staatsgewalt biete den Staatsbediensteten vor Ort die Möglichkeit, die ganze Last der Entscheidungsfällung auf die übergeordneten Amtspersonen zu verlagern, wodurch zahlreiche Koordinierungsprobleme entstünden<sup>44</sup>.

In Rußland dagegen haben sich viele Fachleute dahingehend geäußert, daß die Vorschläge des Präsidenten den Verfassungsvorschriften entsprechen würden<sup>45</sup>. Zu vermuten ist, daß die zu erwartenden Novellen die Regierbarkeit des Staates (*upravljaemost' gosudarstvom*) fördern werden. Gegenwärtig wird es ja offenkundig, daß der Staat faktisch nicht in der Lage ist, das Land in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht gebührend zu entwickeln. Als negative Faktoren der Entwicklung des Landes und des Staates selbst nannte der Präsident die Schwäche der Staats-

<sup>40</sup> *Surkov*, a. a. O. (Fußnote 37).

<sup>41</sup> Verfügung des Präsidenten der RF «Über die Bildung einer Kommission für Fragen der Koordination der Tätigkeit der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt im Südlichen Föderalen Bezirk» vom 13. September 2004, Nr. 421-rp, in: *Rossijskaja gazeta* vom 16. September 2004.

<sup>42</sup> Siehe das Dekret des Präsidenten der RF vom 13. September 2004, Nr. 1168 «Über das Ministerium für Regionalentwicklung der Russischen Föderation», in: *Rossijskaja gazeta* vom 16. September 2004; siehe auch: *E. Dobrynina*, *Skol'ko žiznej u minnaca?* (Wieviele Leben hat das Minnac [das heißt das Nationalitätenministerium?]), in: *Rossijskaja gazeta* vom 15. September 2004.

<sup>43</sup> *Rossijskaja gazeta* vom 15. September 2004.

<sup>44</sup> *M. Urnov*, *Zakonodatel'stvo doslovno* (Die Gesetzgebung wörtlich), in: *Rossijskaja gazeta* vom 15. September 2004.

<sup>45</sup> *I. Barde*, *Zakonodatel'stvo doslovno* (Die Gesetzgebung wörtlich), in: *Rossijskaja gazeta* vom 15. September 2004.

verwaltung und das Versagen der Organe der staatlichen Vollzugsgewalt bei solchen Erscheinungen wie der Massenarbeitslosigkeit, der ineffektiven Sozialpolitik, dem niedrigen Bildungsstand der Heranwachsenden oder der hohen Kindersterblichkeit in allen Republiken des Nördlichen Kaukasus<sup>46</sup>. Und der Stellvertreter des Vorsitzenden der Präsidialadministration V. Surkov fügte hinzu, daß «eine alles bisher Bekannte übersteigende Korruption und eine unverständliche Sozial- und Wirtschaftspolitik im Nördlichen Kaukasus, multipliziert mit den tragischen Fehlern der Vergangenheit, in einem hyperkritischen Umfang eine Verbrecherwelt aller Schattierungen reproduzieren»<sup>47</sup>.

Betrachtet man die gegenwärtig vorgelegten Gesetzesnovellen zur Gestaltung der regionalen Vollzugsgewalt, so fallen einem das System der sowjetischen Staatsverwaltung und seine auf Zentralisierung ausgerichteten Grundlagen und Prinzipien ein. Unwillkürlich erhebt sich die Frage, ob nicht die Realisierung der neuen Vorschläge ein «Verwaltungssystem» sowjetischen Musters in Rußland schafft. Und war das sowjetische System der Staatsverwaltung vielleicht gar nicht so «analphabetahaft», «ineffektiv», «übermäßig zentralisiert» und «gesellschaftsschädlich», wie dies vor zehn bis zwanzig Jahren in Rußland und im Ausland propagiert wurde? Jeder Staat errichtet sein eigenes Verwaltungssystem. Ohne dieses kann kein Staat vollwertig existieren, seine Hauptaufgaben lösen, seine Funktionen ausüben und die Rechte und Freiheiten der Bürger gewährleisten. N. Parison stellt heute schon fest, daß das sowjetische System eines professionellen Kadermanagements es «gleichwohl erlaubt hat, hinreichend effektive und strenge zentrale Verwaltungsmechanismen zu schaffen, die der Parteispitze die Kontrolle über die gesamte Struktur des sowjetischen Staatsdienstes sicherten»<sup>48</sup>.

Man könnte daran denken, daß das System der sowjetischen Staatsverwaltung noch in Erinnerung gebracht und untersucht sowie vielleicht sogar das für die öffentliche Bürokratie Rationalste und Beste bei der Gestaltung von System und Struktur des Staatsapparats aus ihm erneut entlehnt wird. Dies wird jedoch wohl kaum geschehen. Aber außer dem System der Staatsverwaltung gab es im Sowjetland ja auch eine Ideologie und eine entsprechende Erziehung sowie schließlich ein praktisch für die gesamte Bevölkerung gleiches Niveau an materieller Versorgung und an Wohlstand. Man kann nicht behaupten, daß das Niveau der sowjetischen sozialen und ökonomischen Entwicklung hinreichend war und den Bedürfnissen der Gesellschaft in vollem Maße entsprach. Doch es erlaubte es jedem, seine Fähigkeiten zu entwickeln, die Möglichkeiten der in der damaligen Verfassung niedergelegten wirtschaftlichen Errungenschaften wie auch die verkündeten Rechte und Freiheiten zu nutzen. Nicht ohne Bedeutung war auch die Tatsache, daß der Staat ein autoritäres politisch-rechtliches Gebilde war. Er setzte durch, daß die Bürger des Landes die ihnen auferlegten Pflichten erfüllten. Bei einem Vergleich zwi-

<sup>46</sup> Zu den moralischen Charakteristika aller russischen Reformen siehe beispielsweise O. I. Cybulevskaja, *Nravstvennyje osnovanija sovremennogo rossijskogo prava* (Die moralischen Grundlagen des modernen russischen Rechts), Redaktion N. I. Matuzov, Saratov 2004, S. 48–74.

<sup>47</sup> Surkov, a. a. 0. (Fußnote 37).

<sup>48</sup> N. Parison, *Reformirovanie gosudarstvennogo upravlenija v Rossii: problemy i trudnosti* (Die Reformierung der Staatsverwaltung in Rußland: Probleme und Schwierigkeiten), in: *Otečestvennyje zapiski* 2004, Nr. 2, S. 186.

schen dem heutigen System der Staatsverwaltung in Rußland und dem sowjetischen Verwaltungssystem kann man im Hinblick auf die Erfüllung der wichtigsten Staatsfunktionen und den Grad ihrer Effektivität sagen, daß das heutige Modell der Staatsverwaltung zu einem geringeren Grade den Idealen einer «reinen» Bürokratie und den Prinzipien und Standards einer demokratischen politisch-rechtlichen Ordnung entspricht. Die ständigen Fehlschläge bei der Realisierung aller russischen Reformen geben Anlaß dafür, daß die oberste Staatsführung immer wieder eine Neueinschätzung der Hauptrichtungen der Reorganisationen, der erzielten Resultate, der Gesetzgebungsqualität sowie des Nutzens der aktiven Staatsbürokratie für die Gesellschaft vornimmt.

Die Gesellschaft gibt jedoch leider nicht die Vorstellung auf, daß der Staatsdienst ein in bestimmter Absicht zusammengestelltes «eigenes Team» sei. Der Staats- oder Kommunaldienst ist ein öffentlich-rechtliches Gebilde, das über den Parteiversammlungen, Teams von Persönlichkeiten, wie den vom Volk Gewählten oder den höchsten Amtsträgern, steht. Der Staatsdienst hat die ständige Verantwortlichkeit für die Verwaltung im Lande, während die politischen Emporkömmlinge eine vorübergehende Erscheinung im System der Staatsgewalt sind. Sogar dann, wenn diese ihr Amt einige Amtsperioden nacheinander wahrnehmen, haben sie das Wesen des Staatsdienstes nicht begriffen. Wenn sie den wahren Sinn der Existenz einer professionellen Bürokratie erfaßt hätten, so wie diese auf der Grundlage demokratischer Prinzipien tätig ist, so gäbe es im Lande eine andere Staatsgewalt, und ihre Effektivität wäre eher auf einer positiven Ebene spürbar. Die in das Amt eines Gouverneurs gewählten Personen haben je nach Notwendigkeit die Ausübung der *Staatsverwaltung* schnell vergessen: sie ähneln dann eher Politikern mit allen diesem Terminus anhaftenden Charakterzügen aus dem Bereich des «politischen Image».

Jetzt jedoch übernimmt der Präsident der RF in vollem Maß die persönliche Verantwortung auch für die Qualität der Verwaltung im Bereich «seines eigenen Verwalters». Für den Fall, daß eine ehrliche und erfolgreiche Verwaltung nicht möglich ist, müssen dem Präsidenten der RF vereinfachte Verfahrensweisen zur Verfügung stehen, um die betreffende höchste Amtsperson eines Subjekts der RF abzusetzen. Eine komplizierte Frage besteht darin, wann und in welchem Subjekt der RF der Präsident die oberste Amtsperson ernennen wird. Erneut bricht die Zeit eines doppelten Standards an: In vielen Subjekten der RF werden Gouverneure tätig sein, die durch Wahl ihr Amt erlangt haben, und in anderen Subjekten werden die Regionen von Personen geleitet, die von den gesetzgebenden Organen der Staatsgewalt eines Subjektes der RF auf Vorschlag des Präsidenten der RF ins Amt gewählt worden sind.

Nach den Äußerungen vieler bekannter Politiker, Gouverneure und Fachleute wird die Ernennung der Gouverneure positiv bewertet und festgestellt, daß «die stärkere Zentralisierung unter den gegenwärtigen Umständen notwendig ist», daß hierdurch «die Prinzipien der Demokratie gewahrt und die Verantwortlichkeit der Regionalchefs gegenüber dem Volk nicht eingeschränkt werden», daß «die Abschaffung der Wählbarkeit der obersten Amtspersonen notwendig» sei, weil die Wahlen inzwischen zu «Wahlen des Geldsacks» geworden seien, daß «die Rolle der gesetzgebenden Organe der regionalen Staatsgewalt» anwachse, daß es «zweckmä-

ßig (sei), die vollziehende Gewalt im Lande zu stärken», daß dies «eine Steigerung der Verantwortlichkeit der Leiter der Regionalgewalt» und eine «erforderliche und konsequente Entwicklung des Föderalismus» bewirke<sup>49</sup>.

Es wird vermutet, daß die Ernennung dieser höchsten Amtspersonen in einigen Etappen realisiert wird. Alle nach geltendem Recht gewählten Gouverneure werden ihr Staatsamt bis zum Ende der Amtsperiode ausüben, und erst bis zum Jahr 2009 werden alle regionalen Leiter von den Regionalparlamenten auf Vorschlag des Präsidenten nach den neuen Vorschriften gewählt worden sein. Allerdings werden schon in nächster Zeit die entsprechenden Änderungen in den Verfassungen und Satzungen der Föderationssubjekte vorgenommen werden.

### 5. Die Verwaltungsreform als Methode zur Vervollkommnung des Verwaltungsrechts

Wie bereits erwähnt, muß die Verwaltungsreform unbedingt mit einer grundlegenden Reform des geltenden Verwaltungsrechts verbunden werden. Heute ist vielfach nur die Rede von einer Verbesserung «der Tätigkeit des Staatsapparats» und von einer «Anhebung der Qualifikation der Staatsbediensteten», das heißt, daß, wie eh und je, der politische Aspekt der notwendigen Umgestaltung überwiegt. Von den Urhebern der Verwaltungsreform wurden jedoch die allgemeinen Konturen des künftigen Modells des Verwaltungsrechts und des Systems des Verwaltungsrechts nicht festgelegt. Es besteht der Eindruck, daß sie die Entwicklung des Verwaltungsrechts ein wenig vergessen haben und nur mit der Ausarbeitung der «politischen Dogmatik» beschäftigt waren, die in das reale administrative Leben bekanntlich nicht die gewünschten schöpferischen und positiven Momente einbringt. Die Urheber der Konzeption der Verwaltungsreform haben deren Richtungen und Etappen nur zu einem geringeren Grade mit den Erfordernissen der verwaltungsrechtlichen Entwicklung abgestimmt. Die Folge war, daß das Verwaltungsrecht mit seinen Normen und Beziehungen aus der Sphäre und dem System der Verwaltungsreform ausgeschlossen wurde. Es ist kaum vorstellbar, daß beispielsweise eine Gerichtsreform ohne entsprechende Änderung des Gerichtsverfassungsrechts und des Richterrechts durchgeführt würde. Die heutige russische Verwaltungsreform wird im Gegenteil in keiner Weise mit der Verabschiedung solcher Gesetze verbunden, die auf die Stärkung von Organisation, Disziplin und Verantwortlichkeit des Staatsapparats und seines Personals ausgerichtet wären. Nach den Worten von *S. D. Chazanov* ist die Verwaltungsreform nicht unterfüttert mit einer entwickelten verwaltungsrechtlichen Doktrin<sup>50</sup>, das heißt, daß die bestehenden verwaltungsrechtlichen Realien, Errungenschaften und Institute im Rahmen der Entscheidung über die Verwaltung sowie über das künftige System der Staatsverwaltung in Rußland nicht in die Betrachtung einbezogen sind.

<sup>49</sup> Zu den Meinungen in Bezug auf die Vorschläge zum neuen Verfahren bei der Gestaltung der vollziehenden Gewalt in den Subjekten der RF siehe beispielsweise *N. Gul'ko*, *Rus' vertikal'naja* (Die vertikale Rus), in: *Kommersant – Vlast'* 2004, Nr. 37, S. 15–19, und *K. Novikov*, *Mastera asimmetričnogo otveta* (Die Meister der asymmetrischen Antwort), a. a. O. S. 20.

<sup>50</sup> *Chazanov*, a. a. O. (Fußnote 21), S. 54.



Auf die Gestaltung des neuen russischen Verwaltungsrechts wirken praktisch alle gegenwärtig vorzunehmenden Reformen ein, die mit der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, der Gewährleistung eines einheitlichen Rechtsraums und der Verbesserung der Arbeit der Gerichte (Verwaltungs-, Gerichts- und Rechtsreform) zusammenhängen. Gleichzeitig werden in der Theorie des Verwaltungsrechts einstweilen keine Versuche unternommen, die wechselseitigen Perspektiven und Pläne bei der Reformierung der administrativen und richterlichen Gewalt einerseits und der Entwicklung des Verwaltungsrechts selbst andererseits zu erörtern. Die Verwaltungsreform muß, aus konzeptioneller Sicht, die positive Entwicklung des Verwaltungsrechts selbst und vieler seiner Institute voranbringen. Eine der wichtigsten Fragen ist beispielsweise die nach dem Verhältnis zwischen dem Verwaltungsrecht und seinem Inhalt einerseits und den Parametern der Verwaltungsreform andererseits. Es stellt sich die Frage: Wird die Verwaltungsreform selbst das Verwaltungsrecht verändern? Die bisher eingetretenen Ergebnisse erlauben nicht die Behauptung, daß das russische Verwaltungsrecht eine positive Entwicklung genommen hat.

Betrachtet man den Inhalt des Verwaltungsrechts<sup>51</sup> schematisch mit dem Ziel, das Spektrum der möglichen Beeinflussung durch die Verwaltungsreform festzustellen, so ergibt sich, daß, unter dem politisch-administrativen Aspekt, jedes verwaltungsrechtliche Institut betroffen ist. Faktisch dringt die Reform in alle Bereiche der verwaltungsrechtlichen Regelung ein. In dieses Regelungssystem kann man diejenigen Rechtsnormen aufnehmen, die

– die Beziehungen im Bereich von Organisation und Funktionen der öffentlichen Verwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung (der staatlichen Verwaltung und der örtlichen Selbstverwaltung) regeln, desgleichen auf dem Gebiet des Handelns der Organe der staatlichen Vollzugsgewalt und der Kommunalverwaltung (Organisation und Verwaltungssystem, Formen und Methoden der Ausführung von Verwaltungshandeln);

– die Ordnung des Vollzugs des Verwaltungshandelns und der entsprechenden Verwaltungsverfahren bestimmen;

– die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleisten;

– die Garantien des gerichtlichen Rechtsschutzes für natürliche und juristische Personen gegen rechtswidrige Entscheidungen (normative Rechtsakte) und Handlungen (Unterlassungen) der Organe der Staatsgewalt, der Amtspersonen, der staatlichen oder kommunalen Bediensteten durch verwaltungsgerichtliche Verfahren vor ordentlichen (Kapitel 23–25 des Zivilprozeßkodex der RF) oder Wirtschaftsgerichten (Artikel 29 des Wirtschaftsprozeßkodex der RF) schaffen;

– die Arten des Zwangs bei negativen Resultaten der Verwaltung, bei Nichterfüllung oder nichtgehöriger Erfüllung von Amtspflichten festlegen, wie auch die Verantwortlichkeit für Rechtsverletzungen auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten (Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane, der Amtspersonen, der staatlichen und kommunalen Bediensteten sowie die administrative Verantwortlichkeit der natürlichen und juristischen Personen), und

<sup>51</sup> Siehe beispielsweise *Ju. N. Starilov, Administrativnoe pravo (Verwaltungsrecht), Teil 1, Voronež, 1998, S. 286–335.*

– die Rechte, Freiheiten und gesetzlichen Interessen sowohl der Bürger als auch der juristischen Personen gewährleisten.

Deshalb ist die Frage zu wiederholen, die im Titel dieses Beitrags gestellt wurde: Braucht Rußland eine Verwaltungsreform, die bisher gemäß vielen sehr wichtigen verwaltungsrechtlichen Parametern nicht das gewünschte Resultat gebracht hat?

Das Verwaltungsrecht ist, wie auch das Rechtssystem eines Landes insgesamt, von der Politik und deren wesentlichen Faktoren abhängig. Die Verwaltungsgesetzgebung ist sehr oft das Resultat politischer Diskussionen. Zu erwähnen ist auch die Bedeutung und der Einfluß der Verfassung der RF auf Wesen, Inhalt und System des russischen Verwaltungsrechts. Die Verfassungsnormen fördern die Entwicklung des Verwaltungsrechts zu einem den Ansprüchen eines *Rechtsstaats* entsprechenden Recht. Die in der Verfassung verbriebe Rechtsstaatlichkeit erlaubt es, die Theorie der verwaltungsrechtlichen Regelung zu überprüfen und neue Dogmen und Doktrinen des Verwaltungsrechts zu formulieren<sup>52</sup>. Gerade das Verwaltungsrecht kann in der Realität rechtsstaatliche Standards im organisatorischen und funktionellen System der vollziehenden Gewalt und des öffentlichen Dienstes aufstellen.

Die Verwaltungsreform erlaubt es nicht nur, über die Zukunft des administrativen Systems und des Verwaltungsrechts nachzudenken, sondern auch, seine Entwicklungsgeschichte einzuschätzen.

Aus dem Russischen übersetzt von *Dietrich Frenzke*

---

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise *Ju. N. Starilov*, *Administrativnoe pravo – na uroven' pravovogo gosudarstva* (Das Verwaltungsrecht muß auf Rechtsstaatsniveau gebracht werden), Voronež, 2003.

### 3. ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW: CONTENTS, LEGAL MEANING, AND FORMATION OF LEGISLATION\*

In order to perform the competency and attain the objectives of the state power (legislative, executive and judicial) there are general and special *procedural forms* established within the framework of which the respective *legal procedures* (law making, administrative (managerial or executive regulatory) court) are defined. In this case the legislative power is carried out by means of legal procedures that directly determining the order for adoption of legislative acts. At the same time there are also another procedures of so-called preparatory nature used in this field of the state activity, i.e., they act in the course of preparation and discussion of the draft legislative acts. The procedures, which have no direct relation to the activity of par-

---

\*Administrative Law Reform in Uzbekistan : Experiences and Problems from the Legal Viewpoint : collection of Seminar Papers. Nagoya ; Tashkent, 2008. C. 13 – 34.