

osteuropa Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
56. JAHRGANG · HEFT 3 September 2010

**Anatolij Komzjuk, Roman Melnyk,
Volodymyr Berzenko, Thomas Mann**

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Entstehung, Entwicklung und Struktur

I. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des ukrainischen Staates unter besonderer Berücksichtigung seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in vielerlei Hinsicht ebenso bedrückend wie lehrreich. Gleichwohl steht außer Zweifel, dass die Rechtsgeschichte ein unschätzbares Material für die Analyse von Recht und Gesellschaft in der Ukraine zur Verfügung stellt, dass sie mithin Kriterien eröffnet, um aus historischen Tatsachen theoretisch-wissenschaftliche Konsequenzen ziehen zu können.¹

Eine Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit muss, um die Besonderheiten der historischen Entwicklung aufzeigen zu können, insbesondere Wert auf zwei Eckpunkte legen: In erster Linie ist zu berücksichtigen, dass es so gut wie keine praktischen Erfahrungen mit einer ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt. Denn im Laufe der Entwicklung des ukrainischen Staates wurden nur vereinzelt und in einzelnen historischen Phasen Gremien errichtet – und überdies auch oftmals wieder aufgehoben, die zumindest entfernt an ein Verwaltungsgericht erinnern. Das Studium des Verwaltungsprozessrechts in der Ukraine vollzieht sich deshalb heute im Wesentlichen durch die Auswertung wissenschaftlicher Werke, in denen Fragen der Organisation und der grundsätzlichen Möglichkeit einer gerichtlichen

¹ *Halfina, R.O.*, *Значение историко-правовых исследований для теории права, Методология историко-правовых исследований: Сборник научных трудов* (Die Bedeutung der historischen Rechtsuntersuchungen für die Rechtstheorie, Methodologie der historischen Rechtsuntersuchungen), Moskau 1980, S. 29.

Kontrolle staatlicher (Verwaltungs-) Entscheidungen fokussiert werden. Zweitens erweist es sich als wesentlich, dass eine „ukrainische Verwaltungsgerichtsbarkeit“ als solche eigentlich vor Entstehung des unabhängigen Staates Ukraine im Jahre 1991 nie existiert hat. Dies wiederum hängt damit zusammen, dass die Ukraine bis zu diesem Jahr immer einem anderen Staat zugehörig gewesen ist: bis 1917 dem Russischen Zarenreich und daraufhin der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR). Demzufolge wurde auch die spezifische ukrainische Verwaltungsgerichtsbarkeit – in wissenschaftlich-theoretischer wie auch in praktischer Hinsicht – stets beeinflusst von der politischen Weltanschauung anderer Staaten. Die Geschichte der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit kann somit auch nur aus einer quasi supranationalen Sichtweise betrachtet werden, zumal an ihr sowohl Vertreter ukrainischer wie auch solche russischer und vieler anderer Nationalitäten beteiligt waren. Die Rechtswissenschaft des heutigen ukrainischen Staates muss daher an das Erbe der UdSSR bzw. sogar des Russischen Reiches anknüpfen und danach fragen, wann die Idee einer Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgekomen ist und wie sich diese Idee weiter entwickelt hat.

1. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Russland des 19. Jahrhunderts

Die Antwort auf die erste Frage führt zu einer Auseinandersetzung mit der Entstehung des Verwaltungs(prozess)rechts im Allgemeinen. Der Beginn wissenschaftlicher Auseinandersetzungen mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eng verbunden mit der Entstehung und Entwicklung des Verwaltungsrechts. Eine effektive Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte zu einer Zeit von noch nahezu uneingeschränkter polizeilicher Herrschaft nämlich gar nicht entstehen. Die Machtausübung der Staatsgewalt und der Rechtsstatus der natürlichen Personen wurden auch im Russland des 19. Jahrhunderts durch die Vorschriften des Polizeirechts bestimmt; in der Realität indes herrschte im Russischen Reich eher rechtliche Willkür. Angetrieben durch wohlfahrtsstaatliche Motive, wie sie in der absolutistischen Staatslehre auch der „guten Policey“ in Deutschland zugrunde lagen,² versuchte der Staat für seine Angehörigen ein umfassendes Wohlergehen und sichere Lebensbedingungen zu gewährleisten, indem er zahlreiche Rechtsvorschriften erließ, die sich sämtlicher Bereiche des gesellschaftlichen Lebens annahm. Die Bevölkerung wurde dabei als unmündig und als uneinsichtig hinsichtlich der eigenen Vorteile angesehen. Nicht zuletzt standen auch die wirtschaftlichen Beziehungen sowohl der einzelnen Personen untereinander als auch der Gesellschaft insgesamt unter der Aufsicht der Staatsorgane, vor allem der Polizeiorgane. In diesem Zusammenhang konstatierte *V.F. Levitskij*, dass wirtschaftliche, physische und geistige Interessen der Gesellschaft gleichermaßen Gegenstand einer ausführlichen Reglementierung und der wachsenden Aufsicht seitens der Staatsmacht geworden waren. Die Rechte der einzelnen Personen wurden dabei nicht berücksichtigt.³

Dies alles führte zur Entstehung eines Polizeistaates,⁴ in dem der Mensch nur als entpersönlichtes Objekt staatlich unbeschränkter Einwirkung wahrgenommen wurde. Der

² Überblick bei *Mann, Th.*, in: Tettinger, P.J./Erbguth, W./Mann, Th., *Besonderes Verwaltungsrecht*, 10. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 382 f.

³ *Levitskij, V.F.*, *Предмет, задача и метод науки полицейского права (Gegenstand, Aufgaben und Methode der Polizeirechtswissenschaft)*, Charkow 1984, S. 7.

⁴ *Tarasov, I.T.*, *Учебник науки полицейского права (Lehrbuch der Polizeirechtswissenschaft)*, Lieferung 1, Moskau 1891, S. 2.

Bürger war in seiner Rolle im Russischen Reich des 19. Jahrhunderts voll und ganz der Staatsgewalt unterstellt, die bei alledem eigenmächtig die Richtungen und Grenzen ihrer Einwirkung auf die Gesellschaft und ihre Mitglieder bestimmte. In diesem System hatte eine Verwaltungsgerichtsbarkeit als Kontrollinstanz gegenüber den Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung keinen Platz. Der Staat wollte regieren – grenzenlos und uneingeschränkt.

Die Errichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde gleichwohl in der zeitgenössischen wissenschaftlichen Literatur diskutiert, allerdings nur von einem sehr begrenzten Kreis. So schrieb zum Beispiel M.N. *Palibin* im Jahre 1900, dass man für die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung eine Verwaltungsgerichtsbarkeit benötige. Diese müsse zum einen über Rechtsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsorganen untereinander, zum anderen aber auch über Rechtsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsorganen und Privatpersonen sowie gesellschaftlichen Gruppierungen verhandeln und entscheiden können. Allerdings betonte er zugleich, dass es ein hierfür erforderliches, gut organisiert und funktionierendes verwaltungsprozessuales System in Russland bis dato nicht gäbe.⁵ Ähnlich äußerten sich auch andere Wissenschaftler und verwiesen dabei auf die Tatsache, dass Streitsachen zwischen Privatpersonen und der Verwaltung in Russland durch die Verwaltung selbst entschieden wurden. Dies aber habe, wie *V.V. Ivanovskij* bemerkt hat,⁶ den entscheidenden Nachteil, dass die Verhandlung der entsprechenden Sachen keiner unbefangenen Instanz – d.h. einem Gericht –, sondern vielmehr einer in die Sache selbst involvierten Person aufgetragen würde. Parallelen zu der in einigen süd- und mitteldeutschen Staaten eingangs des 19. Jahrhunderts entstandenen so genannten Verwaltungsrechtspflege (auch „Administrativjustiz“), die als Form der Rechtskontrolle ebenfalls organischer Bestandteil der Verwaltung gewesen ist,⁷ sind offensichtlich.

Ab der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden Verwaltungsrechtsstreitigkeiten in Russland durch die so genannten „gemischten Gouvernementsämter“ geprüft, denen Beamte sowie Vertreter des Adels und der staatlichen Bezirks- bzw. kommunalen Selbstverwaltung angehörten. Allerdings ließ die Funktionsweise besagter Organe angesichts des Fehlens eindeutiger Verfahrensvorschriften Regelmäßigkeit und Konstanz vermissen. Das gemischte Gouvernementsamt galt als erste Instanz und verhandelte Rechtsstreitigkeiten in den Bereichen Landwirtschaft, lokale Selbstverwaltung und Kommunalrecht, Militärdienstpflicht, Steuern, Wegepflicht, Bergbausachen sowie Streitigkeiten, die auf einer Verletzung der Polizeiverordnung, auf ungesetzlicher Festnahme oder Ähnlichem beruhten. Grundsätzlich als zweite Instanz fungierte das erste Departement des Senates, also eine spezielle Kommission des zentralen Verwaltungsorgans im Zarenrußland, das kein originäres Gerichtsorgan war. Teil-

⁵ *Palibin, M.N.*, Повторительный курс полицейского права (Wiederholungskurs im Polizeirecht), Sp. B., 1900, S. 33-34.

⁶ *Ivanovskij, V.V.*, Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) (Das Lehrbuch des Verwaltungsrechts (Das Polizeirecht. Das Recht der inneren Verwaltung), Kasan 1907, S. 173.

⁷ Vgl. hierzu v. *Unruh, G.-Chr.*, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat, Herford 1984, S. 18 f.; *Schweiger, K.*, in: Nawiasky, H./Schweiger, K./F. Knöpfle, Verfassung des Freistaats Bayern, 14. EL, München 2008, Art. 93 Anm. 1; *Rüfner, W.*, Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749-1842, Bonn 1962, S. 131 ff.; *Trostel, D.*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Gründung bis zum Ausgang des Kaiserreichs, VBIBW 1988, 363 (364); *Mann, Th.*, in: Löwer, W./Tettinger, P.J. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes NRW, Stuttgart u.a. 2002, Art. 74 Rn. 10.

weise untersuchte es aber auch Angelegenheiten, ohne dass zuvor die Gouvernementsämter damit befasst worden waren.⁸

Beide Organe sollten somit in Russland ein System der Verwaltungsgerichtsbarkeit formen, zu dem der Rechtswissenschaftler *I.T. Tarasov* 1910 kritisch bemerkte: „Außer dem ersten Departement des Senats haben wir eigentlich allenfalls einige – mehr oder weniger bedeutsame – Annäherungen an eine Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das erste Departement des Senates als das höchste Verwaltungsgericht im Reich gleicht in unserer Gesetzgebung einer Kuppel ohne Gebäude und Fundament, denn es existieren weder mittlere noch untere Instanzen einer entsprechenden Gerichtsbarkeit; Gremien, die bloße Ähnlichkeiten hierzu aufweisen, können diese wesentliche Lücke nicht schließen.“⁹

Signifikant für das damalige System verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes war die ungenügende Ausgestaltung wirksamer prozessualer Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen und Handlungen der Verwaltungsorgane. Deutlich sichtbar wird dabei eine prinzipielle Tendenz, in der Sachentscheidung regelmäßig die beklagten Verwaltungsorgane zu begünstigen. Insbesondere mussten Klagen gegen Entscheidungen der Verwaltungsämter auf ihrem Weg zu den höheren Instanzen zunächst durch eben jene untere Instanz gebracht werden, deren Handlungen gerade Gegenstand der Klage waren; ebenso gelangten etwa Klagen gegen Verordnungen eines Ministers zum ersten Departement des Senates nur über den (Um)weg des Ministeriums selbst. Einige Regelungen über die formelle Einlegung eines Rechtsbehelfs enthielten unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Interpretation in das Ermessen des verhandelnden Gremiums gestellt worden war. Dies konnte bisweilen gar der Grund dafür sein, dass ein Kläger seinen Rechtsbehelf zurückziehen musste. So wurden zum Beispiel Klagen erst gar nicht zur Entscheidung angenommen, wenn in ihnen „vorwurfsvolle Ausdrücke“ zum Vorschein kamen.¹⁰

2. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Infolge der revolutionären Ereignisse im Jahr 1905 erlebte Russland bestimmte Veränderungen in Bezug auf die Staatsgewalt und das Rechtssystem, welche das Ende der absoluten Monarchie in Russland einläuteten. Es begann die Entwicklung einer neuen Staatsform, der konstitutionellen Monarchie. Einer der ersten Schritte hierzu war die Annahme des neuen Staatsgrundgesetzes¹¹ des Russischen Reiches am 23. April 1906. Dieser Gesetzgebungsakt hatte maßgebliche Bedeutung für die Ausformung der Idee, die Staats-

⁸ *Petuchov, G.E.*, Административная юстиция в царской России, Правоведение (Die Verwaltungsjustiz in Zarenrußland, Rechtswissenschaft, Nr. 5/1974, S. 72-80.

⁹ *Tarasov, I.T.*, Лекции по полицейскому (административному) праву (Vorlesungen im Polizeirecht (Verwaltungsrecht)), Bd. 2, Moskau 1910, S. 240-241.

¹⁰ Правила о порядке написания и подачи прошения и жалоб, приносимых первому и второму Департаментам Правительствующего Сената (приложение к ст. 49. Учреждения Правительствующего Сената: Свод законов Российской Империи.) – Die Regeln über die Ordnung des Schreibens und der Einlegung von Rechtsbehelfen, die vor das 1. und 2. Departement des Regierungssenates gebracht wurden (Anhang zum Art. 49 des Gesetzes über die Behörde des Regierungssenates: Gesetzessammlung des Russischen Reiches), Bd. 1, St. Petersburg 1892.

¹¹ Zur Beibehaltung des 1832 eingeführten Titels „Staatsgrundgesetz“ (osnovnoj gosudarstvennyj) anstelle des Begriffs „Verfassung“ und zum Überblick über die wesentlichen Inhalte des Staatsgrundgesetzes von 1906 vgl. *Kipper, H.*, Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, Frkf./M. 2005, S. 172 ff.

verwaltung dem Gesetz zu unterstellen. Er trennte zum einen legislative und exekutive Gewalt organisatorisch voneinander und konstatierte überdies eine Rangordnung der einzelnen Rechtsakte. Der höchste Rang wurde dabei dem Gesetz eingeräumt, das nur durch die Staatsduma (das Parlament) im Zusammenwirken mit dem Reichsrat verabschiedet werden konnte. Weiter entzog das Staatsgrundgesetz dem Monarchen fast vollständig das Recht, bestimmten Personen einen Dispens zu erteilen, d.h. die Vollmacht, nach eigenem Ermessen vom Gesetz abzuweichen.

Man muss allerdings feststellen, dass besagte Veränderungen zu jener Zeit die tatsächliche Position der Staatsverwaltung nicht wesentlich beeinflusst haben. Nach wie vor gründete ihr Verhalten hauptsächlich nicht auf dem Gesetz, sondern auf dem eigenen, „freien“ Ermessen. Wie zuvor wurde die Verwaltung in zahlreichen Fällen aus der Überprüfung durch das Erste Departement des Senates, in dem viele zeitgenössische Wissenschaftler und Politiker die Keimzelle einer künftigen Verwaltungsgerichtsbarkeit sahen, herausgehalten. Man kann hieraus die Schlussfolgerung ziehen, dass der Staat die Notwendigkeit einer (auch gerichtlichen) Kontrolle der Verwaltung zwar erkannt und deklariert hat, ohne aber weiterführende Regelungen zu treffen, damit die Kontrollinstitute auch sachgemäß und effektiv funktionierten.¹²

Dies alles hinderte die zeitgenössischen Rechtswissenschaftler nicht, die Diskussion über die Notwendigkeit der Bildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit voranzutreiben. Eine Analyse der zu Beginn des vorigen Jahrhunderts herrschenden Diskussion zeigt, dass die Mehrheit russischer Wissenschaftler damals für die Schaffung eines eigenständigen Zweigs der Verwaltungsgerichtsbarkeit eintrat, weil „man von einer einigermaßen ernsthaften Garantie der Rechtmäßigkeit auf dem Gebiet der inneren Verwaltung in unserem Vaterland nur im Falle der Einführung eigenständiger Verwaltungsgerichtsgane sprechen kann“.¹³ Weiterhin galt, was schon der Rechtswissenschaftler *M.N. Korkunov* am Ende des 19. Jahrhunderts konstatiert hatte, nämlich, dass die Bedingung vollständiger Gesetzmäßigkeit der russischen Verwaltung alleine mit Hilfe von Straf- und Zivilgerichten nicht zu gewährleisten sei.¹⁴

Vor diesem Hintergrund kann man folgende Grundsätze aufstellen, die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit im vorrevolutionären Russland charakteristisch waren:

- Es existierte ein unvollkommen ausgebildetes verwaltungsgerichtliches System, was sich etwa im Fehlen einer genauen Kompetenzverteilung seiner Organe und in den gehäuften Verstößen gegen den vorgesehenen Instanzenzug zeigte.
- Es fehlten sowohl Verfahrensgrundsätze bzw. -garantien als auch eine Ausarbeitung konkreter Prozessformen, was den verwaltungsgerichtlichen Spruchkörpern insoweit eine weitgehend eigenmächtige Position eröffnete.
- Es waren zudem in einem starken Umfang Vertreter der aktiven Verwaltung in das Verfahren involviert, was wiederum eine Ignorierung des Prinzips bedeutete, dass man kein Richter in eigener Sache sein kann. Darüber hinaus waren die mit der Rechtsprechung betrauten Personen auch nicht gut ausgebildet und häufig sogar von geringem Bildungsniveau.

¹² *Küpper* (Fn. 11), S. 179 stellt daher fest, es habe seinerzeit keine „Verwaltungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne“ gegeben.

¹³ *Sagrjzakov, M.D.*, Административная юстиция, Критическое обозрение (Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Kritische Rundschau) 1908, Ausgabe II (VII), S. 83.

¹⁴ *Korkunov, M.N.*, Общее государственное право (Das gesamte Staatsrecht), Moskau 1888, S. 500-501.

Somit entsprach das im vorrevolutionären Russland tatsächlich existierende System der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei weitem weder den fortschrittlichen Tendenzen, die in den theoretischen Untersuchungen der Rechtswissenschaftler der damaligen Zeit erarbeitet wurden, noch dem seinerzeitigen Stand der Verwaltungsrechtsprechung in anderen Ländern, wie z.B. in Deutschland oder in Österreich-Ungarn. Mithin blieb das verwaltungsgerichtliche System die Lösung seiner zentralen Aufgabe schuldig, nämlich einen effektiven Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte und Interessen der Bürger zu gewährleisten.¹⁵

3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland ab 1917

Im Jahre 1917 wurde von der Provisorischen Regierung eine Sonderkommission für die Projektentwicklung zu grundlegenden Gesetzen eingesetzt. Eines dieser Projekte betraf ein Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, welches noch im selben Jahr angenommen wurde.¹⁶ Im Zuge der Februarrevolution entschied man, die Kompetenzen des Obersten Verwaltungsgerichtes dem regierenden Senat zu übertragen, in den Gerichtsbezirken Planstellen für Verwaltungsrichter einzuführen und für bestimmte Verwaltungsklagen die Zuständigkeit der Bezirksgerichte zu begründen. Man könnte meinen, angesichts der Entwicklung der russischen Geschichte am Anfang des 20. Jahrhunderts sei die Notwendigkeit der Bildung funktionierender Verwaltungsgerichte augenscheinlich gewesen. Sie hätten anstelle der Gouvernementsbehörden verwaltungsrechtliche Streitigkeiten auf den Gebieten Landwirtschaft, lokale Selbstverwaltung, Kommunalrecht, Wehrpflicht sowie im Wirtschafts- und Arbeitsrecht behandeln können. Dennoch blieben die Versuche der damaligen Zeit, ein effektives System der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland aufzubauen, erfolglos.¹⁷

Etwas anderes gilt für das Gebiet der heutigen Ukraine. Während des Interregnums des Kosakenführers Hetmans *P. Skoropadskij* (1917-1921) wurde festgelegt, dass das Oberste Gericht in Verwaltungssachen das Hauptgericht des Ukrainischen Staates sein sollte. Zur Zeit des Direktoriums (1920) sollte laut der Verfassung der Ukrainischen Volksrepublik die Tätigkeit der Gerichte in Verwaltungssachen eine umfassende Ausgestaltung erhalten. Ungeachtet dessen, dass dieses Projekt in der Realität nicht umgesetzt wurde, zeugen seine Bestimmungen doch von der großen Aufmerksamkeit, die den Grundfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die seinerzeitige Regierung der Ukraine zuteilwurde. Hierzu gehört insbesondere die damals vorgesehene Einführung eines Obersten Verwaltungsgerichtes im Gerichtssystem der Ukraine. Dieses Gericht sollte Fragen der Gesetzmäßigkeit der Verordnungen von Verwaltungs- und Selbstverwaltungsorganen sowie Streitigkeiten zwischen Verwaltungsorganen und Selbstverwaltungsorganen verhandeln und schlichten; sein Verfahren hätte in einer Gerichtsordnung reglementiert sein sollen. Von der Rolle, die das Oberste Verwaltungsgericht im Gerichtssystem des Ukrainischen Staates jener Zeit haben sollte, zeugt die Tatsache, dass bereits die allgemeinen Gerichte als Verwaltungsgerichte der niedrigsten Instanz beurteilen sollten, ob die Ver-

¹⁵ *Bandurka, A.M., Tiščenko, N.M.,* Административный процесс (Der Verwaltungsprozess) , Char'kow 2001, S. 325 f..

¹⁶ Am 30.5.1917 wurde die Verordnung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit veröffentlicht. Siehe hierzu das Informationsblatt der Provisorischen Regierung vom 9.6.1917.

¹⁷ *Starilov, Ju.I.,* Административная юстиция. Теория, история, перспективы (Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Theorie, Geschichte, Perspektiven), Moskau 2001, S. 10.

ordnungen der Ortsverwaltung den Anforderungen des Gesetzes entsprachen oder ob ggf. die dortigen Organe ihre Kompetenzen überschritten hatten.¹⁸

Eine Analyse der Gesetzgebung der Ukraine von 1918 bis 1920 erlaubt die Feststellung, dass das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit dort ungeachtet des nur kurzen Zeitraumes eine bedeutende Entwicklung erfahren und sich dabei an dem Ziel der Bildung selbständiger Verwaltungsgerichte orientiert hat.¹⁹

4. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Sowjetunion (UdSSR) bis zum Ende der achtziger Jahre

a. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Beginn des Sowjetstaates

In den Anfangsjahren des Sowjetstaates waren unter dem Einfluss des herrschenden Bürgerkrieges Fragen der Bildung eines neuen Systems der Verwaltungsgerichtsbarkeit zweifellos nicht vordringlich. In den Vordergrund rückten vielmehr Aufgaben der Bildung und des Ausbaus repressiver Staatsgewalt. Dennoch konnte man das Problem der Kontrolle der Tätigkeit von Verwaltungsorganen nicht ignorieren. Daran dachten und davon sprachen sowohl Wissenschaftler als auch einige Praktiker. So schrieb der bekannte Rechtswissenschaftler *A.I. Elistratov* in dieser Angelegenheit, dass sogar eine lückenlose gesetzliche Regulierung des Staat-Bürger-Verhältnisses für sich genommen Rechtsverletzungen der Bürger durch Vertreter der Staatsmacht nicht auszuschließen vermochte. In diesem Zusammenhang entstand der Gedanke der Notwendigkeit einer Herausbildung spezieller Garantien für die Bürger, um eben solche Verletzungen nicht zuzulassen. Als eine solche Garantie erachtete *Elistratov* die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die nach seiner Meinung eines der wirkungsvollsten Institute zur Verteidigung der Bürgerrechte sei.²⁰ Diese Auffassung teilten in ähnlicher Weise auch andere Rechtswissenschaftler.²¹

Auffallend ist, dass mittlerweile die Notwendigkeit der Herausbildung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur auf Seiten der rechtswissenschaftlichen Literatur postuliert wurde, sondern sich konkret auch an neuen Gesetzesentwürfen festmachen lässt. So wurde etwa im Jahr 1921 durch das bei der Moskauer Staatsuniversität angesiedelte „Institut für sowjetisches Recht“ ein Dekret über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderativen Sowjetrepublik ausgearbeitet. Die Vorschläge wurden vom Volkskommissariat der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (USSR) begrüßt, deren Vertreter sie bei der Erarbeitung eines eigenen Gesetzesentwurfes benutzten. Dieser Gesetzesentwurf wurde als selbständiges Kapitel in das Projekt eines Verwaltungsgesetzbuches der USSR aufgenommen. Als die Kodifikation eines Verwaltungsgesetzbu-

¹⁸ *Sljusarenko, A.G./Tomenko, M.V.*, История Украинской Конституции (Die Geschichte der Ukrainischen Verfassung), Kiew 1993, S. 114-116.

¹⁹ *Bandurka A.M./Tiščenko N.M.* (Fn. 15), S. 328 f.

²⁰ *Elistratov, A.I.*, Очерк административного права (Skizze des Verwaltungsrechts), Moskau 1922, S. 170.

²¹ *Kobalevskij, V.I.*, Очерки советского административного права (Skizzen des sowjetischen Verwaltungsrechts), Moskau 1924, S. 241; *Sagrjazkov, M.D.*, Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Recht der Klage in der Theorie und Gesetzgebung, Moskau 1924, S. 74; *Nosov, J.*, вопросу о теории советской административной юстиции, Советское право (Zur Theorie der sowjetischen Verwaltungsjustiz, Das sowjetische Recht) Nr. 4/1925.

ches der UdSSR beschlossen wurde, fehlte signifikanter Weise jedoch gerade der Teil über die Verwaltungsgerichte. Nach Erinnerungen eines Teilnehmers jener Ereignisse, des Charkower Professors *A.F. Evtichiev*²², konnten sich während der innerparteilichen Debatten in diesem Punkt die Gegner einer Verwaltungsgerichtsbarkeit durchsetzen. Hierzu zählte insbesondere der Justizkommissar *D.I. Kurskij*. Zu den Befürwortern einer Verwaltungsgerichtsbarkeit gehörte hingegen die Führungspersönlichkeit der so genannten "demokratischen Zentristen", *V.V. Osinskij*. Diese Kräfteverteilung störte die Durchführung der staatsrechtlichen Reformen, die dem jungen Staat vielleicht die Gelegenheit geboten hätten, sich in diesem Punkt nach westeuropäischem Vorbild zu entwickeln.

b. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den 20er Jahren

Angesichts dieses Sachstandes hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sowohl in der UdSSR als auch in der UdSSR, musste Professor *V.L. Kobalevskij*, der sich stets für die Unterstützung der genannten Reformen ausgesprochen hatte, im Jahre 1929 feststellen, dass die Idee der Bildung von Verwaltungsgerichten aufgegeben worden sei, weil es im Zuge der Verteidigung der revolutionären Gesetzlichkeit im sowjetischen Recht in erster Linie um die Aufrechterhaltung der revolutionären Ordnung ginge; demgegenüber sei die Frage, inwieweit man Individualrechte im Wege einer Verwaltungsklage geltend machen konnte, zunächst in den Hintergrund getreten.²³

Zugleich muss man allerdings anmerken, dass zu besagter Zeit auf dem Territorium der heutigen Ukraine ungeachtet der Misserfolge bei der Bildung vollwertiger Verwaltungsgerichte in der UdSSR und den einzelnen Sowjetrepubliken gleichwohl einige Institute existierten, die damals durchaus als Keimzelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit betrachtet wurden.²⁴ Zu diesen Organen gehörten u.a. Versicherungsräte, Wohnungskommissionen, Steuerkommissionen und Gerichtslandkommissionen. Ihre größte Verbreitung fanden sie in der ersten Hälfte der 20er Jahre.

Gegen Ende der 20-er Jahre des vorigen Jahrhunderts gab es sowohl in der UdSSR als auch in der UdSSR die Tendenz, jegliche Kontrollinstanzen gegenüber der Tätigkeit von Verwaltungsorganen praktisch vollständig abzubauen. Dies erklärt sich daraus, dass der entstehende Totalitarismus eine starke, von niemandem zu kontrollierende Verwaltungsmacht erforderte. Es bildete sich ein allmächtiges Verwaltungskommandosystem heraus, das keine Kontrolle von außen, insbesondere keine gerichtliche Kontrolle, zuließ. Fragen nach gerichtlichen Rechtsbehelfen gegen die Tätigkeit der Verwaltungsorgane traten infolgedessen in den Hintergrund. Es entstand ein Umfeld, in dem nahezu sämtliche Fragen der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns in den Untiefen des eigenen Verwaltungssystems behandelt und gelöst wurden. Der gerichtlichen Kontrolle unterlagen nur einige wenige Sachgebiete, insbesondere Klagen betreffend die Unregelmäßigkeiten bei der Wahl zum Rat der Volksdeputierten, Verfahren über finanzielle Rückstän-

²² *Evtichiev, A.F.*, Основы советского административного права (Die Grundlagen des Sowjetverwaltungsrechts), Charkow 1925, S. 311.

²³ *Kobalevskij, V.L.*, Советское административное право (Das Sowjetverwaltungsrecht), Charkow 1929, S. 414.

²⁴ *Kobalevskij, V.L.* (Fn. 21), S. 247.

de und Geldstrafen, Klagen über die Tätigkeit der Notare und vergleichbarer Organe sowie Klagen über eventuell unrichtige Einträge im Personenstandsregister.²⁵

c. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach den 20er Jahren

Die vorgenannte äußerst restriktive Position gegenüber der Idee einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit herrschte in der UdSSR und auch in der USSR mehr als 30 Jahre lang vor. Veränderungen sind erst wieder seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts erkennbar. Die Eckpunkte, die zur Verbesserung der rechtlichen Garantien des Rechts- und Interessenschutzes der Bürger gegen die Willkür der Verwaltung beitrugen, waren:

- Die Verfestigung der Möglichkeit, eine Auferlegung von Geldbußen vor Gericht überprüfen zu lassen.²⁶
- Die Einführung eines Systems zur Beobachtung von Rechtsverletzungen der Verwaltung durch entsprechende Bevollmächtigte, d.h. die Errichtung von Kommissionen bei den Vollzugskomitees der Stadtbezirks-, Stadt-, Dorf- und Siedlungssowjets der Abgeordneten der Werktätigen, denen eine außergewöhnlich hohe Zahl von Rechtsverletzungen zugeschrieben wurde. Die genannten Kommissionen fassten Kollegialbeschlüsse und richteten sich nach prozessualen Grundsätzen, die in einer entsprechenden Verordnung festgelegt waren.²⁷
- Die Verstärkung bestimmter Prozessgarantien (insbes. ein Recht auf Bescheidung) bei der Betrachtung von Klagen, Vorschlägen und Eingaben der Bürger durch die Beschwerdeordnung von 1968.²⁸
- Das Inkrafttreten des Gesetzbuches der Ukraine über die Ordnungswidrigkeiten, das eine Reihe von Rechtsverletzungen, die durch einen hohen Grad an gesellschaftsschädigender Wirkung und durch besonders detailliertes und planvolles Vorgehen gekennzeichnet waren, der Zuständigkeit der Verwaltung entzog und der Überprüfung durch Gerichte unterstellte.²⁹
- Die Verbriefung der Möglichkeit, gegen unrechtmäßige und die Rechte der Bürger verletzende Maßnahmen der Verwaltungsorgane und Amtspersonen gerichtliche Rechtsbehelfe einzulegen.³⁰

Nach alledem lässt sich feststellen, dass Ansätze einer Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zeitpunkt der Erlangung der ukrainischen Unabhängigkeit 1991 zumindest in der Gesetzgebung der UdSSR und in der Unionsrepublik namens „Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik“ (USSR) durchaus ähnlich vorhanden waren, wie in zahlreichen anderen modern entwickelten Staaten. Gleichwohl wird man nicht behaupten können, dass es sich seinerzeit um eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit im rechtsstaatlichen Sinne gehandelt hat.

²⁵ Jurkov, B.N., Судебное обеспечение законности в деятельности административных органов (Die Gerichtsgarantien der Gesetzlichkeit in der Tätigkeit der Verwaltungsorgane), Charkow 1987, S. 52.

²⁶ Siehe die Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjets der USSR vom 15.12.1961 „Über die Beschränkung der Bußgelder, die im verwaltungsbehördlichen Verfahren auferlegt werden“ („О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке“).

²⁷ Vgl. die Verordnung über die Verwaltungskommission bei den Vollzugausschüssen der Stadtbezirks-, Stadt-, Dorf-, Siedlungssowjets der Volksdeputierten der USSR (Положение об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских, сельских, поселковых Советов народных депутатов Украинской ССР), Beilage I zur Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjets des USSR vom 15.12.1961. Zur Funktion des Eingabe- und Beschwerdewesens ab den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts auch Küpper (Fn. 11), S. 546.

²⁸ Vgl. die Verordnung des Präsidiums des Obersten Sowjets der USSR vom 12.4.1968 „Über die Ordnung der Betrachtung der Klagen, Vorschläge und Eingaben der Bürger“ („О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан“) i.d.F. vom 4.3.1980), Ведомости Верховного Совета УССР (Mitteilungen des Obersten Sowjets der USSR, fortan: VVS USSR), Nr. 11/1980, Art. 192.

²⁹ VVS USSR Nr. 51/1984, Art. 1123.

³⁰ VVS SSSR Nr. 26/1987, Art. 388.

5. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine ab 1990

Erst als die Ukraine 1991 zu einem unabhängigen Staat wurde, kann man vom Beginn der Epoche einer eigenen ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen. Gekennzeichnet wird diese Periode durch die aktive Entwicklung der nationalen Gesetzgebung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Verwaltungsprozessrecht, die Teil einer qualitativ neuen Stufe des Staatsaufbaus in der Ukraine war.

Man kann annehmen, dass die Gestaltung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine gerade mit der Unabhängigkeit als souveräner Staat begann, die sich durch die Erklärung über die Staatssouveränität der Ukraine vom 16. Juli 1990³¹ und die Ausrufung der Unabhängigkeit der Ukraine vom 24. August 1991³² vollzog. Die Bedeutung der genannten Rechtsakte für die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit liegt darin, dass hierdurch die Ukraine als unabhängiger, selbständiger, demokratischer Staat konstituiert worden ist. Die Staatsgewalt der Ukraine untersteht seitdem dem Prinzip der Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative.

Die weitere Entwicklung der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde durch die Verabschiedung der Gerichtsreform durch den Obersten Sowjet der Ukraine am 28. April 1992³³ maßgeblich voran getrieben. Deren Konzeption sah die etappenweise Verwirklichung einer Reihe von Rechts- und Organisationsmaßnahmen vor, die auf das Entstehen und die Entwicklung einer funktionsfähigen Judikative in der Ukraine gerichtet waren. Hauptziele dieser Gerichtsreform und der Neustrukturierung der dritten Gewalt waren die Reorganisation des Gerichtssystems, eine neue Gesetzgebung über die Gerichte sowie Verbesserungen im gerichtlichen Verfahren. Es wird somit deutlich, dass die Deklaration der Staatssouveränität, die Ausrufung der ukrainischen Unabhängigkeit und die Maßnahmen der Gerichtsreform nur die Voraussetzungen zur Bildung einer eigenständigen ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen haben.³⁴ Die unmittelbare Bildung des gegenwärtigen Modells der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit begann vielmehr erst mit der Annahme der Verfassung der Ukraine vom 28. Juni 1996.³⁵

So bestimmte erst die ukrainische Verfassung dezidiert den Status der Staatsorgane sowie die Grundsätze und Besonderheiten ihrer Organisation. Da nunmehr auch die

³¹ VVS USSR Nr. 31/1990, Art. 429.

³² VVS Ukraine Nr. 38/1991, Art. 502.

³³ VVS Ukraine, Nr. 30/1992, Art. 426.

³⁴ So im Ergebnis auch *Hülshörster, St., Recht im Umbruch – Die Transformation des Rechtssystems in der Ukraine unter ausländischer Beratung*, Frankfurt/Main, Berlin u.a. 2008, S. 167, der anführt, dass bei der Verabschiedung der „Konzeption über die gerichtlich-rechtliche Reform in der Ukraine“ am 28.4.1992 in Abschnitt 3 des Konzeptpapiers lediglich geregelt worden war, dass eine Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen werden sollte, welche erst im Laufe der Zeit in eine eigenständige Gerichtsbarkeit überführt werden sollte. Auf der ersten Etappe sollten nach dem Abschnitt 3 spezialisierte erstinstanzliche Spruchkörper für Verwaltungssachen im Rahmen der ordentlichen Gerichtsbarkeit eingerichtet werden. Ebenso sollte ein Verwaltungssenat bei dem Obersten Gericht geschaffen werden. Die Verfahren sollten dann auf Grundlage des Kapitels 31 A des Zivilprozessgesetzes durchgeführt werden.

³⁵ VVS Ukraine, Nr. 30/1996, Art. 141; vgl. zur ukrainischen Verfassung *Strasser-Gackenhaimer, Chr.*, Von der „schweren Geburt“ bis zur „orangenen Revolution“: Zehn Jahre ukrainische Verfassung, JOR, Band 47 (2006), 2. Halbband, S. 171ff. (insb. 175ff.). Der Beitrag befasst sich jedoch vordergründig mit der Entwicklung des (Macht)-Verhältnisses zwischen dem Präsidenten der Ukraine, dem ukrainischen Parlament und der Regierung anhand von Kompetenzvorschriften vor und nach der Verfassung von 1996 und geht nicht auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein.

Verwaltungsgerichte ihren Platz im Gerichtssystem gefunden hatten, regeln die Bestimmungen u.a. auch vollständig die grundsätzlichen Fragen, die mit ihrer Organisation und Tätigkeit verbunden sind. Die Verfassung von 1996 enthielt in ihren Art. 8 Abs. 3, 55 Abs. 1 und 2 mehr oder weniger konkrete Vorgaben³⁶ zur Rechtsweggarantie, zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte sowie dem Recht, das Verwaltungshandeln gerichtlich überprüfen zu lassen. Insbesondere bestimmt Art. 124 der Verfassung, dass die rechtsprechende Gewalt in der Ukraine durch das Verfassungsgericht der Ukraine und durch die allgemeine Gerichtsbarkeit verwirklicht wird. In Bezug auf das Verfassungsgericht ist derzeit noch die Unabhängigkeit der Richter (Art. 149 Verfassung) in Frage zu stellen, da nach Art. 106 Nr. 22 der Verfassung der Präsident der Ukraine ein Drittel der Mitglieder des Verfassungsgerichts ernennen, diese aber zugleich auch wieder abberufen kann.³⁷

Westlichen Vorbildern folgend ist die Gerichtsgewalt in der Ukraine neben der soeben genannten institutionellen Ausdifferenzierung überdies nach den Grundsätzen der örtlichen und der funktionellen Zuständigkeit organisiert (Art. 125 der Verfassung der Ukraine). Diese Grundsätze bestimmen den Kompetenzbereich der unterschiedlichen Gerichtszweige, zu denen nunmehr auch die Verwaltungsgerichte zählen, den Instanzenzug sowie die Maßgaben zur Bestimmung der Zuständigkeit des konkreten Gerichtes.

Im Einklang mit dem Grundsatz der örtlichen Zuständigkeit wurden die Gerichte der Ukraine entsprechend dem territorialen administrativen Aufbau des Landes errichtet. Davon ausgehend wurden etwa Verwaltungsgerichte in den Hauptverwaltungseinheiten der Ukraine – auf der Autonomen Republik Krim, in den Gebietshauptstädten und in den Städten mit Sonderstatus (Kiew und Sewastopol) – eingerichtet. Solch eine Struktur des Systems der Verwaltungsgerichte passt sich der Bevölkerungsstruktur des Landes an und ermöglicht den Bürgern auf diese Weise eine ortsnahe Anlaufstelle für den Schutz ihrer Rechte, Freiheiten und Interessen. Im Einklang mit dem Grundsatz der funktionellen Zuständigkeit ist das Gerichtssystem der Ukraine aufgeteilt in die Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit und der besonderen Gerichtsbarkeit. Dieser Grundsatz wurde nicht nur in der Verfassung, sondern außerdem in den Art. 3, 18, 19 des Gesetzes „Über die Gerichtsordnung der Ukraine“ vom 7. Februar 2002³⁸ verankert. Die Verwaltungsgerichte bilden dabei gemäß den genannten Vorschriften einen speziellen Gerichtszweig. Ihre Aufgabe besteht in der qualifizierten Rechtsprechung in Rechtsstreitigkeiten, die infolge von Beschlüssen, Handlungen oder Unterlassungen der Staatsgewalt, der Selbstverwaltungsorgane oder anderer mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteter Subjekte entstehen.

Festzuhalten bleibt, dass erst die Verfassung der Ukraine von 1996 die Grundlagen der Organisation der ukrainischen Verwaltungsgerichte und die Grundstrukturen ihres Verfahrens festgelegt hat. Das Gesetz „Über die Gerichtsordnung der Ukraine“ bestimmt sodann deutlich den Platz und die Rolle der Verwaltungsgerichte im Gerichtssystem der Ukraine.

³⁶ So *Hülshörster* (Fn. 34), S. 170.

³⁷ *Strasser-Gackenhaimer* (Fn. 35), S. 171 (182).

³⁸ VVS Ukraine, Nr. 27-28/2002, Art. 180.

II. Die heutige ukrainische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die heutige Gestalt der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird bestimmt durch das Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine vom 6. Juli 2005³⁹ (nachfolgend als GVU bezeichnet)⁴⁰ sowie durch zwei Verordnungen des Präsidenten der Ukraine. Bei Letzteren handelt es sich um die Verordnungen „Über das Appellationsgericht der Ukraine, den Kassationshof der Ukraine und das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine“ vom 1. Oktober 2002⁴¹ und „Über die Bildung der Orts- und Appellationsverwaltungsgerichte, die Bestätigung ihres Netzes und der quantitativen Zusammensetzung der Richter“ vom 16. November 2004.⁴² Um einen Überblick über die Detailregelungen geben zu können, erscheint es sinnvoll, die Grundlagen und Grundinstitute der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit nachfolgend in einzelnen thematischen Teilabschnitten zu beleuchten.

1. Das System der Verwaltungsgerichte in der Ukraine

a. Die drei Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine ist grundsätzlich dreistufig aufgebaut. Die erste gerichtliche Instanz bilden die örtlichen Verwaltungsgerichte. Solche Gerichte wurden in den grundlegenden administrativen territorialen Einheiten der Ukraine geschaffen, namentlich sind das die Autonome Republik Krim, die Gebietshauptstädte sowie die Städte Kiew und Sewastopol. Auf diese Weise gibt es in der Ukraine insgesamt 27 Ortsverwaltungsgerichte. Leider haben allerdings bis heute noch nicht alle dieser Gerichte ihre Arbeit aufgenommen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 22 des Gesetzes „Über die Gerichtsordnung der Ukraine“ sowie Art. 18 und 20 des GVU den allgemeinen Ortsgerichten (das heißt jenen Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die eigentlich für zivil- und strafrechtliche Streitigkeiten zuständig sind) auch bestimmte Kategorien verwaltungsrechtlicher Rechtsstreitigkeiten zuweisen. Damit fungieren die allgemeinen Ortsgerichte gemeinsam mit den spezialisierten örtlichen Verwaltungsgerichten als Spruchkörper der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine.⁴³ Dabei ist zu betonen, dass eine derartige Vermischung der Kompetenzen noch kein zwingender Grund dafür ist, die allgemeinen Ortsgerichte dogmatisch in das System der

³⁹ Andere übersetzen den Titel des Gesetzes schlicht mit „Verwaltungsgerichtsordnung“ [vgl. Rackwitz, F., Chronik der Rechtsentwicklung – Ukraine, WiRO 2005, 345 (346)] oder mit „Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine“, *Hülshörster* (Fn. 34) S. 173 ff.

⁴⁰ Урядовий кур'єр (Der Regierungskurier), Nr. 153-154/2005; Zur Entstehungsgeschichte des Gesetzes vgl. *Hülshörster* (Fn. 34), S. 175 ff., der auf S. 168 anführt, dass aufgrund dieses Gesetzes von 2005 örtliche Verwaltungsgerichte, Berufungsgerichte und das oberste Verwaltungsgericht errichtet wurden; s. dazu noch unter I. 2.

⁴¹ Офіційний вісник України (Amtliches Informationsblatt der Ukraine, Nr. 40/2002, Art. 1856).

⁴² Урядовий кур'єр (Der Regierungskurier), Nr. 224/2004.

⁴³ Die Zusammenarbeit sieht in der Praxis so aus, dass für unbedeutende Fälle spezielle Spruchkörper für Verwaltungssachen innerhalb der ordentlichen Gerichte auf örtlicher Ebene zuständig sind und auf Bezirksebene erstinstanzliche eigenständige Verwaltungsgerichte für solche Sachverhalte die Entscheidungsgewalt besitzen, die über den rein örtlichen Wirkungskreis hinausgehen, vgl. *Hülshörster* (Fn. 34), S. 183.

Verwaltungsgerichte einzuschließen.⁴⁴ Solch ein Vorgehen zur Bildung der ersten Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit ruft natürlich bestimmte Fragen hervor: Als in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts die Frage nach dem zukünftigen Modell⁴⁵ der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aufkam, äußerten sich Wissenschaftler und Praktiker nahezu einstimmig dahingehend, dass die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten durch hierfür spezialisierte Gerichte entschieden werden sollten, deren Richter eine entsprechende verwaltungsrechtliche Ausbildung haben. Außerdem sollte die Bildung selbständiger Verwaltungsgerichte dazu dienen, die allgemeinen Ortsgerichte zu entlasten, die bereits zivilrechtliche Angelegenheiten sowie Straf- und Ordnungswidrigkeitssachen behandelten. Die Schaffung selbständiger Verwaltungsgerichte, die der ukrainische Staat zuvor nie gekannt hatte, sollte überdies auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichtsgewalt erhöhen. Die Bürger sollten erkennen, dass der Staat bereit ist, sich für die Verteidigung ihrer Rechte, Freiheiten und Interessen, die durch die öffentliche Gewalt verletzt wurden, einzusetzen.

Der Gesetzgeber schenkte jedoch den oben genannten Erwägungen keine gebührende Aufmerksamkeit, sondern bewirkte mit seiner Reformgesetzgebung, dass die allgemeinen Ortsgerichte weiterhin wie früher mit Sachen verschiedener Rechtszweige überlastet blieben. Auch Rechtssachen, in denen es um die Auseinandersetzung von Bürgern mit Handlungen und Beschlüssen der öffentlichen Gewalt geht, werden wie früher von Richtern verhandelt, die keine entsprechenden speziellen Vorkenntnisse hierfür haben. Und die Bürger müssen sich wie früher an dieselben Gerichte wenden, um ihre Rechte, Freiheiten und gesetzlich geschützten Interessen durchzusetzen.

Zu erklären ist diese Situation damit, dass einige eigentlich verwaltungsgerichtliche Kompetenzen in die Zuständigkeit der allgemeinen Ortsgerichte gegeben worden sind. Da das Netz der allgemeinen Gerichte sehr eng verzweigt ist, hatte diese Entscheidung für die Bürger zumindest den Vorteil, dass sie sich auch in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten ohne großen zeitlichen bzw. finanziellen Aufwand an ein nahegelegenes Gericht wenden können. Die Zeit wird zeigen, ob solch eine Lösung für das System der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit richtig oder falsch gewesen ist. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse und Urteile, die durch die Ortsverwaltungsgerichte getroffen wurden, steht der zweiten und dritten Instanz im ukrainischen Verwaltungsgerichtssystem zu. Als zweite Gerichtsinstanz fungieren Berufungsgerichte, die jeweils für ein bestimmtes Gebiet der Ukraine zuständig sind. Insgesamt gibt es sieben solcher Berufungsgerichte. Das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine ist als dritte gerichtliche Instanz zuständig für die Revision gegen die Entscheidungen der Orts- und der Berufungsgerichte. Außerdem besteht für bestimmte Fälle, die durch das GVU vorgesehen sind, auch eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Obersten Verwaltungsgerichts der Ukraine oder eine gesetzliche Zuständigkeit als Berufungsinstanz. So verhandelt das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine zum Beispiel erstinstanzlich über Rechtssachen im Wahlprüfungsrecht und bei Volksbefragungen oder in Bezug auf die allgemeine Volksbefragung.

⁴⁴ *Bevzenko, V.M.*, Административные суды Украины: Учебное пособие (Die Verwaltungsgerichte der Ukraine), Kiew 2006, S. 19.

⁴⁵ Zu den drei bei der Entstehung des GVU diskutierten Modellen zur Ausgestaltung der Struktur der ersten Gerichtsinstanz und deren jeweiligen Vor- und Nachteilen im Hinblick auf die komplementären Zielsetzungen, einerseits den Bürgern leichten Zugang zur Verwaltungsjustiz zu gewähren und andererseits eine größere Unabhängigkeit von der örtlichen Exekutive zu erreichen, vgl. *Hülshörster* (Fn. 34), S. 182 f..

Außer den Ortsgerichten, Berufungsgerichten und dem Obersten Verwaltungsgericht der Ukraine verhandelt schließlich aber auch der Oberste Gerichtshof der Ukraine einige spezielle Verwaltungsrechtssachen. In bestimmten Ausnahmefällen kann auch dieses Gericht Entscheidungen der Verwaltungsgerichte abändern, da es ein Oberstes Gericht im System der Gesamtgerichtsbarkeit ist. Innerhalb seiner Rechtsprechungszuständigkeiten gewährleistet es insbesondere die gleiche Anwendung der Gesetze durch die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Alle genannten Gerichte verhandeln über Verwaltungsrechtssachen auf der Basis des GVU. Man kann daher sagen, dass die gesetzliche Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine mit der Verabschiedung dieses Gesetzbuches ihren Abschluss gefunden hat.

b. Aktuelle institutionelle Entwicklungstendenzen

Die gegenwärtige Rechtspflege in Verwaltungssachen wird mithin durch die allgemeinen, die Wirtschaftsgerichte, die Verwaltungsgerichte sowie das Oberste Gericht der Ukraine realisiert. Die hierdurch notwendige Verteilung von Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Gerichten hat ihren Grund in dem Fehlen eines vollwertigen institutionellen Verwaltungsgerichtssystems in der Ukraine. Dieses ist zwar gesetzlich vollständig durchgebildet, doch sind bislang keine ausreichenden Maßnahmen zur Bildung einer funktionierenden Gerichtsbarkeit ergriffen worden. Erst seit 2006 werden Kandidaten für die Funktion als Richter oder Vorsitzender Richter einiger Orts- und Berufungsgerichte gewählt bzw. ernannt.⁴⁶ Ende 2008 waren daher bei weitem noch nicht alle Orts- und Berufungsgerichte voll funktionsfähig.

Wie aus Mitteilungen der Staatsgerichtsverwaltung der Ukraine ersichtlich ist, begannen das Donezker, das Kiewer und das Charkower Appellationsverwaltungsgericht ihre Tätigkeit am 2. April 2007.⁴⁷ Ihnen nachfolgend haben am 16. April 2007 die Dnepropetrowsker und Odesser Berufungsgerichte ihre Arbeit aufgenommen, die Winnizer, Charkower und Shitomirer Ortsverwaltungsgerichte folgten ihnen am 25. April, 25. Mai und 12. Juni 2007 nach.⁴⁸ Auch das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine wurde erst vor wenigen Jahren eingerichtet. Von sieben formell eingerichteten Appellationsverwaltungsgerichten hatten sechs Gerichte bis Ende 2007 ihre Rechtsprechungstätigkeit kaum aufgenommen. Von 27 Ortsverwaltungsgerichten schließlich funktionierten seinerzeit erst drei in einer Weise, wie sie den deutschen Standards annähernd entspricht. Bereits diese statistischen Angaben sprechen dafür, dass man wohl noch nicht davon ausgehen kann, dass eine vollumfängliche Verwaltungsrechtspflege bereits tatsächlich eingesetzt hat. Auf jeden Fall kann die Herausbildung eines modernen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems in der Ukraine noch nicht als abgeschlossen gelten.

c. Gründe für die verzögerte Entwicklung einer funktionsfähigen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der Umstand, dass sich die Herausbildung einer voll funktionsfähigen Verwaltungsgerichtsbarkeit nur langsam vollzieht, beruht auf diversen Umständen. So wird allgemein

⁴⁶ Die Richter der allgemeinen Gerichtsbarkeit werden zunächst auf 5 Jahre durch einen Erlass des Präsidenten der Ukraine ernannt. Nach 5 Jahren kann der Richter dann durch das Parlament der Ukraine unbefristet in sein Amt gewählt werden.

⁴⁷ Урядовий кур'єр (Der Regierungskurier) Nr. 53/2007.

⁴⁸ Урядовий кур'єр (Der Regierungskurier) Nr. 74/2007.

nicht nur das Fehlen hinreichend qualifizierten richterlichen Personals moniert,⁴⁹ sondern auch auf die nicht vorhandene sachliche und räumliche Infrastruktur für Verwaltungsgerichte verwiesen. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist die Tatsache, dass das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine im Jahre 2005 in drei verschiedenen Gebäuden innerhalb von Kiew tagte, die ihrerseits von verschiedenen Staatsorganen angemietet worden waren. Des Weiteren fehlt es noch an einer ausreichenden Finanzierung und an der notwendigen Koordination der Tätigkeit ukrainischer Verwaltungsgerichte. Die Praxis sieht die Probleme beim Aufbau der ukrainischen Verwaltungsjustiz insbesondere darin begründet, dass die Bildung der entsprechenden Institutionen „von oben“ begann und bis heute noch nicht abgeschlossen ist. So wurde zwar das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine organisiert, es fehlte allerdings lange an einem funktionierenden System der unteren Instanzen, d.h. der Orts- und Berufungsgerichte.⁵⁰ Demnach kann man allenfalls feststellen, dass eigentlich nur die höchste Instanz, das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine, voll funktionsfähig ist, das 2002 errichtet wurde und seine Rechtsprechungstätigkeit im Jahre 2005 aufgenommen hat.⁵¹

Das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine hat seit Beginn seiner Tätigkeit eine Reihe organisatorisch-praktischer Maßnahmen ergriffen, die im Beschluss des Plenums vom 31. März 2006 aufgelistet sind.⁵² Darin widmete das oberste Verwaltungsgericht besondere Aufmerksamkeit der Bildung gerichtlicher Spruchkörper (Kammern) und dem Aufbau der zugeordneten Geschäftsstellen. Der Geschäftsverteilungsplan wurde ausgearbeitet und verabschiedet, Kriterien zur Auswahl der Kandidaten für die Richterposten am Obersten Verwaltungsgericht wurden erstellt und entsprechende Verfahren wurden durchgeführt. Bereits im Jahr 2005 wurde durch das Oberste Gericht der Ukraine mit dem „Rat der Verwaltungsrichter“ ein Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung für die Behandlung interner Rechtsfragen der Verwaltungsgerichte geschaffen. Ab dem Inkrafttreten des GVU nahm dann das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine auch die ihm zugewiesene Rechtsprechungsfunktion wahr. In dem Zeitraum von September bis Dezember 2005 wurden 14.700 Kassationsklagen bei dem Gericht eingereicht, von denen indes nur 2.700 (19 Prozent) von den Richtern entschieden worden sind. Außerdem nimmt das oberste Verwaltungsgericht der Ukraine seit Anfang 2006 die Prüfung von Rechtsmitteln gegen die Entscheidungen der Ortsgerichte in Wahlprüfungssachen wahr.

Der vorerwähnte Plenumsbeschluss vom 31. März 2006 stellte aber zugleich auch fest, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine noch vor einer Reihe ungelöster Probleme steht, die sich negativ auf die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auswirken. Insbesondere seien transparente Kriterien zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verwaltungs-, Wirtschafts- und allgemeinen Gerichtsbarkeit erforderlich. Denn die gegenwärtige kompetenzielle Lage führt nicht selten zu gerichtlichen Fehlentscheidungen und zu einer uneinheitlichen Behandlung von Verwaltungsrechtsstreiten. Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Forderung nach Verwirklichung einer funktionierenden

⁴⁹ Das Problem der fehlenden Qualifizierung bestand nicht nur bei den Richtern, sondern auch den Laienrichtern, so dass man sich schließlich im Prozess der Entstehung des GVU auch gegen die Beteiligung von Laien im Verwaltungsprozess entschieden hat. Vgl. *Hülshörster* (Fn. 34), S. 183.

⁵⁰ *Kulikov, O.V.*, В Украине заканчивается процесс формирования системы административных судов, *Юридический журнал* (In der Ukraine endet der Prozess der Entwicklung eines verwaltungsgerichtlichen Systems, *Die juristische Zeitschrift*, Nr. 9 (39) 2005, S. 88.

⁵¹ *Hülshörster* (Fn. 34), S. 172.

⁵² Бюллетень національної служби посередництва і примирення (Bulletin des Nationaldienstes der Vermittlung und der Schlichtung), Nr. 8/2006.

Verwaltungsgerichtsbarkeit steht das Problem der Schaffung entsprechender personeller und organisatorischer Strukturen. Besondere Aufmerksamkeit erfordert dabei die Schaffung einer Anwärter-/Bewerberliste von geeigneten Juristen, die eine Position als Berufsrichter bekleiden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Entstehungsprozess der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits bis ins zweite Jahrzehnt hinein andauert, ohne gegenwärtig schon abgeschlossen zu sein. Vergleicht man diese Entwicklung allerdings mit dem Stand in anderen osteuropäischen Ländern, so dürfte der aktuell erreichte Zustand allerdings den gewöhnlichen Bedingungen der Entwicklung eines demokratischen Rechtsstaates entsprechen. Die Rechtsprechung in Verwaltungsrechtssachen wird in der Ukraine noch durch verschiedene Gerichte der Verwaltungs-, Wirtschafts- und allgemeinen Gerichtsbarkeit durchgeführt. Es mangelt mithin an einem in sich geschlossenen Netz von Verwaltungsgerichten, was Probleme bei der einheitlichen Rechtsanwendung nach sich zieht. Deshalb sind Veränderungen sowohl in der institutionellen Struktur der Judikative als auch in der sachlichen Durchführung der Verwaltungsrechtspflege notwendig.

2. Die Rechtsrahmen für die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte

Innerhalb der Rechtsvorschriften, die zur Verwirklichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine maßgeblich sind, sind insbesondere folgende Normative hervorzuheben:

- Die Verfassung der Ukraine vom 28. Juni 1996 ist das Grundgesetz der ukrainischen Gesellschaft und des ukrainischen Staates, das mit der höchsten juristischen Kraft ausgestattet ist. In den Art. 8 und 55 der Verfassung der Ukraine wird ähnlich den Art. 19 Abs. 4 und 103 Abs. 1 GG der Anspruch eines jeden Bürgers auf rechtliches Gehör zur Verteidigung seiner verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten vorgesehen; jedem ist das Recht gewährleistet, gegen Handlungen bzw. Unterlassungen der öffentlichen Gewalt die Gerichte anzurufen. Speziell den Rechtsstatus der Verwaltungsgerichte betreffen die Art. 124-134 der ukrainischen Verfassung. In diesen Artikeln, die ihre Entsprechung in den Art. 92 ff. GG finden, werden die Gerichtsbarkeit allgemein und als ein Teil davon das System der Verwaltungsgerichte behandelt, dazu die Garantien der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der Richter gewährleistet.
- Im Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine vom 6. Juli 2005 (GVU) finden sich diejenigen Regelungen, die Aussagen über die Klageerhebung bei den Verwaltungsgerichten, den Ablauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sowie über die Befugnisse der Verwaltungsgerichte enthalten.
- Daneben existieren weitere Gesetze, die bedeutsame Aussagen für die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in der Ukraine enthalten. Namentlich sind dies:

Das Gesetz „Über die Gerichtsordnung der Ukraine“ vom 7. Februar 2002. Es bestimmt das allgemeine Gerichtsverfassungsrecht und enthält grundsätzliche Aussagen darüber, was den Berufsrichtern vorzulegen ist. Außerdem regelt es die Grundstrukturen der gerichtlichen Selbstverwaltung. Insgesamt stellt das Gesetz somit die Grundvoraussetzungen für eine funktionsfähige dritte Gewalt in der Ukraine auf.

Das Gesetz „Über den Status der Richter“ vom 15. Dezember 1992 bestimmt die Rechte und Pflichten der Richter. Es dient somit der Sicherung der notwendigen Bedingungen für die Ausübung der Rechtspflege und dem Schutz der Bürgerrechte und Freiheiten. Das Gesetz enthält auch die Voraussetzungen, denen ein Kandidat für die Position des Richters entsprechen soll.

Das Gesetz „Über den Höchsten Rat der Justiz“ vom 15. Januar 1998 bestimmt den Status des Höchsten Rates der Justiz. Dieser ist ein unabhängiges Organ, das die Qualifikation der Richteranwärter

überprüft und den ernennungsberechtigten Stellen (Präsident oder Parlament s.o.) Personalvorschläge unterbreitet. Der Höchste Rat der Justiz ist auch zuständig, um Entscheidungen in denjenigen Fällen zu treffen, in denen Inkompatibilitäten zu besorgen sind, und löst im Rahmen seiner Kompetenz Fragen des richterlichen Disziplinarrechts.

- Auf der dritten Normebene sind schließlich folgende untergesetzliche Normen relevant:

Die Verordnung des Präsidenten der Ukraine „Über das Appellationsgericht der Ukraine, den Kassationshof der Ukraine und das Oberste Verwaltungsgericht der Ukraine“ vom 1. Oktober 2002. Mit dieser Verordnung wurde das Oberste Verwaltungsgericht der Ukraine errichtet.

Die Verordnung des Präsidenten der Ukraine „Über die Bildung der Orts- und Appellationsverwaltungsgerichte, die Bestätigung ihres Netzes und der quantitativen Zusammensetzung der Richter“ vom 16. November 2004. Gemäß dieser Verordnung wurden seit dem 1. Januar 2005 die verwaltungsrechtlichen Orts- und Berufungsgerichte der Ukraine errichtet.

3. Die verwaltungsgerichtliche Streitigkeit

Ein Zentralbegriff in der vorgenannten Gesetzgebung ist die „verwaltungsgerichtliche Streitigkeit“ (die sog. Verwaltungssache). Eine solche ist bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten gegeben, an denen ein Organ der vollziehenden Gewalt, insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung, ihre Amts- und Dienstpersonen sowie andere Subjekte beteiligt sind, denen hoheitliche Verwaltungsfunktionen auf der Grundlage der Gesetzgebung zustehen.

Solche öffentlich-rechtlichen Streitsachen können auftreten

- infolge der Beschlüsse, Handlungen oder Unterlassungen der genannten Organe;
- im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Bürgers in den öffentlichen Dienst, seiner Dienstlaufbahn sowie der Beendigung seines Dienstverhältnisses;
- infolge einer Tätigkeit der mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt betrauten Organe;
- bei verwaltungsgerichtlichen Klagen gegen die öffentliche Gewalt in sonstigen durch das Gesetz vorgesehenen Fällen;
- im Zusammenhang mit einer Wahlrechtsstreitigkeit oder eines Rechtsstreits, der sich auf ein Referendum bezieht.⁵³

4. Der Verwaltungsprozess

Die Gesamtheit der Handlungen der Verwaltungsgerichte sowie der anderen Beteiligten an den Verwaltungsstreitigkeiten werden mit dem Begriff des Verwaltungsprozesses erfasst. Dieser Begriff „Verwaltungsprozess“ wurde bis zur Annahme des GVU nur durch die Verwaltungsrechtswissenschaft benutzt. Bis 2005 wurde hierunter in einer weitgehenden Interpretation allgemein die Tätigkeit der Organe der Staatsgewalt gefasst. Jedoch wurde der Begriff in der wissenschaftlichen Literatur auf zweierlei Art und Weise, in einem weiteren Verständnis und in einer engeren Auffassung, verstanden.⁵⁴ In der weiten Auslegung wurde der Verwaltungsprozess allgemein als die Tätigkeit der bevollmächtigten Organe und der Gerichte bei der Behandlung von Verwaltungssachen

⁵³ Vgl. ebenfalls *Hülshörster* (Fn. 32), S. 182; vgl. zum Begriff der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit und deren Auftrittsmöglichkeiten außerdem *Rackwitz* (Fn. 39), WiRO 2005, 345 (346).

⁵⁴ Административное право Украины (Das Verwaltungsrecht der Ukraine) Lehrbuch in zwei Bänden, 1. Bd.: Allgemeiner Teil, Kiew, 2004, S. 477–478; *Mikolenko, A.I.*, Административный процесс и административная ответственность в Украине (Der Verwaltungsprozess und die Verwaltungsverantwortlichkeit in der Ukraine), Charkow, 2004, S. 113; *Mikolenko, A.I., Sališčeva, N.G.*, Административный процесс в СССР (Der Verwaltungsprozess in der UdSSR), Moskau 1964, S. 16.

angesehen. Die engere Auslegung beschränkte den Begriff auf den Rahmen der Verhandlung von Verwaltungsrechtsverletzungen und der Verhängung von Verwaltungsstrafen.⁵⁵

Der Begriff des „Verwaltungsprozesses“ veränderte sich grundlegend, als die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Er kehrte zurück zu seinem klassischen Inhalt, der sich allein auf die prozessuale Tätigkeit der Beteiligten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bezieht. In Art. 3 GVU ist verankert, dass der Verwaltungsprozess diejenigen Rechtsverhältnisse kennzeichnet, die infolge einer Klageerhebung entstehen. Inhaltlich kann man als Wesenszüge des Verwaltungsprozesses charakterisieren:

- Der Verwaltungsprozess wird in Form der Gerichtsverhandlung verwirklicht.
- Er wird öffentlich verwirklicht und beruht auf den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der Gleichheit aller beteiligten Parteien.
- Die Verwaltungssachen verhandelt entweder der Einzelrichter oder ein Rechtskollegium.
- Die Dauer eines Rechtsstreites darf in der Regel zwei Monate nicht übersteigen.
- Der Ort der Verhandlung einer Verwaltungssache ist ein hierfür speziell ausgerüsteter Gerichtssaal.
- Die Beteiligten des Verwaltungsprozesses haben den Richter mit den Worten „Euer Ehren“ anzusprechen; dies hält sie zu Disziplin an und ruft Achtung sowohl gegenüber dem Richter als auch gegenüber dem Verwaltungsgericht als Organ der Staatsgewalt hervor.

5. Die Beteiligten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

Die Entstehung, der Verlauf und die Beendigung des Verwaltungsprozesses hängen vom Zusammenspiel aller Beteiligten am Verwaltungsgerichtsverfahren ab. Die gesetzlichen Regelungen zusammenfassend, welche die Teilnahme dieser Personen am Verwaltungsprozess reglementieren, kann man insoweit drei Hauptgruppen konkretisieren:

- Subjekte, welchen die Verwaltungsrechtspflege anvertraut ist:

die örtlichen Verwaltungsgerichte,
die Berufungsgerichte,
das Gericht der Kassationsinstanz.

- Subjekte, die am Verwaltungsprozess teilnehmen:

diejenigen, die zwecks der Verteidigung eigener Rechte, Freiheiten und Interessen teilnehmen (der Kläger, der Beklagte sowie drittbetroffene Personen);

diejenigen, die zwecks der Verteidigung der Rechte, Freiheiten und Interessen anderer Personen teilnehmen (die Prozessvertreter sowie sonstige Rechtsbeistände).

- Subjekte, die überdies zur Rechtspflege beitragen:

die Protokollführer,
die Gerichtsdienere,
die Zeugen,
die Sachverständigen,
die Dolmetscher.

⁵⁵ Die breite und enge Auslegung des Begriffs „Verwaltungsprozess“ wurden durch die sowjetische Verwaltungsrechtswissenschaft ausgearbeitet. Aber auch im postsowjetischen Raum, darunter in der Ukraine, wurde diese Doktrin des Verwaltungsprozesses im Ganzen beibehalten; vgl. hierzu auch *Hilfs Hörster* (Fn. 34), S. 174.

6. Sachliche, örtliche und instanzielle Gerichtszuständigkeit

Die Frage des Unterfallens einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit unter die Entscheidungskompetenz eines Verwaltungsgerichtes wird mit Hilfe des prozessrechtlichen Institutes der sachlichen Zuständigkeit geklärt. Weder der Begriff noch der Inhalt des Verwaltungsrechtsweges wurden unmittelbar in der Gesetzgebung zum Verwaltungsprozess festgelegt. Vor dem Gesamtbild der einschlägigen prozessualen Gesetzgebung kann man der Bestimmung des Verwaltungsrechtswegs jedoch die Aufgabe zuweisen, die öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten richtig zwischen den Verwaltungsgerichten, den Wirtschaftsgerichten sowie anderen Organen der Staatsgewalt zu verteilen. So bestimmt der Verwaltungsrechtsweg, welche öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten durch die Verwaltungsgerichte und welche durch andere Gerichte oder durch sonstige Organe der Staatsgewalt verhandelt werden sollen. Der Zuweisung einer Sache zu den Verwaltungsgerichten liegen drei Kriterien zugrunde: Das Vorhandensein und der Charakter des Rechtsstreits sowie der besondere subjektive Bezug zu der Streitsache. In der ukrainischen Gesetzgebung wird mit Bestimmung der Zugehörigkeit einer konkreten Sache zur Verwaltungsgerichtsbarkeit der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

Im Unterschied zum Verwaltungsrechtsweg fanden andere Begriffe des Verwaltungsprozessrechts und ihre Besonderheiten durchaus eine Festlegung im GVU. So ist etwa in den Art. 18-21 GVU ähnlich wie in den §§ 45 ff. VwGO bestimmt worden, welche Kategorien von Verwaltungsrechtssachen durch welche Instanzen im System der ukrainischen Verwaltungsgerichte verhandelt werden sollen. Man kann hinsichtlich der Verteilung der einzelnen Streitsachen differenzieren zwischen den Instanzen, d.h. der ersten Instanz, der Appellations- und der Kassationsinstanz (instanzielle Zuständigkeit) oder auch zwischen den einzelnen Verwaltungsgerichten einer jeden Instanz, also z.B. zwischen den 27 bestehenden Ortsverwaltungsgerichten (örtliche Zuständigkeit).

7. Die Verwaltungsklage

Im Gegensatz zur deutschen Konzeption in den §§ 68 ff. VwGO kann in der Ukraine der Bürger seine subjektiven Rechte nicht zunächst im Rahmen eines vorgerichtlichen Widerspruchsverfahrens geltend machen, da in der Ukraine davon ausgegangen wird, dass die Verwaltung eine einmal getroffene Entscheidung nicht abändern wird und somit der Zweck einer Selbstkontrolle der Verwaltung durch das Widerspruchsverfahren nicht erreicht werden kann.⁵⁶ Für die Erhebung der Verwaltungsklage⁵⁷ ist ein Schreiben an das Verwaltungsgericht erforderlich, in dem der Klageantrag, d.h. das Gesuch über die Verteidigung der subjektiven Rechte, Freiheiten und Interessen, begründet wird. Weitere Einzelheiten der Verwaltungsklage werden durch Art. 3, 105 und 106 GVU bestimmt. Wie in Deutschland vergleichbar in den §§ 81 f. VwGO vorgesehen ist die Verwaltungsklage in schriftlicher Form zu verfassen und die Klageschrift soll bestimmte obligatorische Angaben enthalten. Zum Teil abweichend vom deutschen Recht werden gefordert:

⁵⁶ So *Hülshörster* (Fn. 34), S. 183. Die Diskussion über die Einführung des Widerspruchsverfahrens in das GVU ist immer noch aktuell, da aufgrund der bestehenden Verfahrensflut der Zweck der Entlastung der Justiz mehr als berechtigt erscheint. Vgl. *Hülshörster*, St., Aus der Tätigkeit der IRZ-Stiftung, WiRO 2008, 62 (63).

⁵⁷ Vgl. zu den anfänglichen Auseinandersetzungen bei der Findung des Begriffs der „Verwaltungsklage“, insbesondere zur Frage, ob diese als „Klage“, „Beschwerde“ oder „Antrag“ bezeichnet werden solle, vgl. *Hülshörster* (Fn. 34), S. 179.

- die Benennung des Gerichts, an das sich der Kläger wendet;
- die vollständige Benennung des Klägers und des Beklagten;
- der Inhalt der Klageforderungen;
- das Verzeichnis der Unterlagen, die der Klageerhebung beigelegt werden.

8. Die öffentliche Gerichtsverhandlung

Im Falle der Annahme der Klage durch das Verwaltungsgericht beginnt nach der Vorbereitung unmittelbar die gerichtliche Verhandlung der Verwaltungssache. Die öffentliche Gerichtsverhandlung ist das zentrale Element des Verwaltungsprozesses, weil die öffentlich-rechtliche Streitsache dort sachlich verhandelt und eine endgültige Entscheidung in Bezug auf den Rechtsstreit getroffen wird. Die Gerichtsverhandlung in Verwaltungssachen findet in einem speziell zugewiesenen Raum, dem Gerichtssaal, statt. In ihrem Verlauf erfolgt die Anhörung der Parteien und ihrer Vertreter, die Beweiserhebung sowie eine Erforschung und Erörterung anderer für das Gericht relevanter Umstände. Formal vollzieht sich dies in vier aufeinander folgenden Phasen einer Gerichtsverhandlung:

- Dem Aufruf zur Sache – hier wird das Erscheinen der Teilnehmer festgestellt;
- der eigentlichen Verhandlung zur Sache – hier werden die entscheidungserheblichen Tatsachen festgestellt und die entscheidungsrelevanten Tatbestandsmerkmale überprüft;
- der gerichtlichen Aussprache, bei der die Parteien ihre Anträge stellen und begründen;
- der Entscheidung und Verkündung des Urteils in der Sache. Zur Entscheidungsfindung zieht sich das Gericht in das Beratungszimmer zurück. Dies gewährleistet ihm die Unvoreingenommenheit und die Sachlichkeit des Rechtsspruches. Die Verkündung der Entscheidung findet nach der Rückkehr des Gerichtes in den Gerichtssaal statt. Damit endet die mündliche Verhandlung.

9. Der Rechtsspruch

Alle Arten von Entscheidungen, die das Verwaltungsgericht während der Verhandlung der öffentlich-rechtlichen Streitigkeit fasst, sind in Form bestimmter prozessualer Dokumente gesetzlich geregelt. Je nach Inhalt der gelösten Fragestellung erlässt das Gericht das entsprechende Dokument – den „Beschluss“ oder die „Bestimmung“ – die das nächste prozessuale Institut der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, den Rechtsspruch,⁵⁸ bilden.

In Art. 3 GVU wird der „Beschluss“ als eine schriftliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtes bezeichnet, in dem über den Verfahrensgegenstand endgültig entschieden wird. Der „Beschluss“ entspricht also einer deutschen Entscheidung (Urteil oder Beschluss). Demgegenüber ist die „Bestimmung“ eine schriftliche oder mündliche Entscheidung des Verwaltungsgerichtes, durch die Fragen des Verfahrensablaufs in der Verhandlung und andere prozessuale Fragen gelöst werden. Die „Bestimmung“ entspricht in deutscher Terminologie mithin der „Verfügung“. Beschlüsse und Bestimmungen unterscheiden sich in folgenden Punkten:

- Es kann mehrere Bestimmungen in einem konkreten Verwaltungsrechtsstreit geben, Beschlüsse gibt es hingegen regelmäßig nur einmal;
- Die Bestimmung regelt eine oder mehrere Einzelheiten eines Prozesses, der Beschluss zieht indes die Bilanz über die Rechtssache im Ganzen;

⁵⁸ Obwohl es in der ukrainischen Verwaltungsprozessgesetzgebung den Begriff „Rechtsspruch“ gibt, der die Begriffe Beschluss und Bestimmung umfasst, geben die Gerichte solche Akte (Rechtssprüche) nicht heraus.

- Die Rechtskraft einer Bestimmung (Verfügung) kann sich auf einzelne Beteiligte des Verwaltungsprozesses beschränken, die Rechtskraft des Beschlusses erfasst stets sowohl Kläger als auch Beklagten und in einigen Fällen auch die Staatsorgane;
- Das Verwaltungsgericht entscheidet über die materiellen Ansprüche, die zur Zeit und im Zusammenhang mit der Untersuchung und Verhandlung einer Verwaltungsrechtssache entstehen, mittels eines Beschlusses, über die entsprechenden prozessualen Fragestellungen mittels einer Bestimmung.⁵⁹

Demnach ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes quasi eine angewandte juristische Urkunde, die „im Namen der Ukraine“ beschlossen und in der Form eines Beschlusses oder einer Bestimmung gesetzlich geregelt worden ist. Mit ihr wird das Vorhandensein oder Fehlen eines Rechtsverhältnisses verbindlich bestätigt und durch sie erwachsen die in der Gerichtsverhandlung getroffenen Tatsachenfeststellungen in Rechtskraft (Tatbestandswirkung der Entscheidung).

10. Die Rechtsmittel

Als Maßnahmen zur Sicherung der Rechtmäßigkeit und der Objektivität der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte kennt das ukrainische Verwaltungsprozessrecht das Institut der Rechtsmittel. Denn in der Gerichtspraxis kommen nicht selten Fälle vor, bei denen die getroffene Entscheidung infolge der objektiven oder subjektiven Verhältnisse materielle oder prozessuale Fehler enthält. Daher hat der Gesetzgeber auch in der Ukraine Möglichkeiten vorgesehen, um gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte vorgehen zu können. Das Recht auf Rechtsmittel gegen richterliche Urteile ist in Art. 125 der ukrainischen Verfassung verankert. Zur Verwirklichung dieses Rechts wurden die Reihenfolge und der Inhalt der Rechtsmittel durch das Gesetz „Über die Gerichtsordnung der Ukraine“ sowie das GVV festgelegt. Von diesen prozessrechtlichen Bestimmungen ausgehend kann man zwei Grundformen der Rechtsmittel im Verwaltungsgerichtsverfahren unterscheiden: die Appellation (Berufung) und die Kassation.

Die Beschlüsse und Bestimmungen der örtlichen Verwaltungsgerichte unterliegen der Berufung vor dem Berufungsgericht. Die Berufung wird erhoben durch eine Berufungsschrift, die folgende zwingenden Angaben enthalten muss:

- die Benennung des Verwaltungsgerichtes, bei dem die Klage eingereicht wird,
- die Benennung und die persönlichen Daten des Klägers,
- Die Forderungen des Klägers,
- Die Liste der Unterlagen, welche der Klage beigefügt werden.

Die Verhandlung einer Klage durch das Berufungsgericht unterliegt den allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozesses. Als Ergebnis einer Berufungsverhandlung kann das Verwaltungsgericht der Berufungsinstanz einen der folgenden Beschlüsse fassen:

- es kann das Urteil des Gerichtes der ersten Instanz unverändert bestehen lassen;
- es kann das Urteil des Gerichtes der ersten Instanz abändern;
- es kann in der Sache ein neues Urteil fällen;
- es kann das Urteil des Gerichtes der ersten Instanz aufheben;
- es kann für die Sache eine neue Verhandlung einberufen;
- es kann das Verfahren in der Rechtssache einstellen.

⁵⁹ Основы административного судопроизводства и административного права (Die Grundlagen des Verwaltungsgerichtsverfahrens und des Verwaltungsrechts), Kiew 2006, S. 353; *Čečot, D.M.*, Постановления суда первой инстанции по гражданским делам (Die Gerichtsverordnungen der ersten Instanz über die Zivilsachen), Moskau 1958, S. 6.

Urteile der Gerichte der ersten Instanz und der Berufungsinstanz können wiederum Gegenstand der Kassationsbeschwerde sein. Im Unterschied zu den Gerichten der ersten Instanz und der Berufungsinstanz gibt es in der Ukraine nur ein einziges Kassationsgericht, nämlich das Oberste Verwaltungsgericht der Ukraine mit Sitz in Kiew. Bei Kassationsklagen, die ebenfalls nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozesses verhandelt werden, kann das Oberste Verwaltungsgericht der Ukraine einen der folgenden Beschlüsse fassen:

- es kann das Urteil der Gerichte der ersten Instanz und der Berufungsinstanz ohne Änderungen bestehen lassen;
- es kann die Urteile der ersten Instanz und der Berufungsinstanz abändern;
- es kann in der Sache eine neue Verhandlung einberufen;
- es kann das Verfahren in der Rechtssache einstellen;
- es kann in der Sache ein neues Urteil fällen.

Die Besonderheit der Entscheidungen des Obersten Verwaltungsgerichtes der Ukraine als Gericht der Kassationsinstanz ist, dass gegen sie im System des ukrainischen Verwaltungsprozesses kein Rechtsmittel mehr eingelegt werden kann. In Zukunft sollte durch das GVVU noch die Frage der Beschränkung von Rechtsmitteln durch gerichtliche Zulassung beantwortet werden, da ein solches Vorgehen die bestehende Verfahrensüberlastung wirksam eindämmen könnte.⁶⁰

11. Die Vollstreckbarkeit von Gerichtsentscheidungen

In der Ukraine bestimmt Art. 257 GVVU, dass das Gericht Vollstreckungserklärungen in das Urteil aufnehmen kann. Darüber hinaus haben das Gericht und die obsiegende Partei das Recht zu kontrollieren, ob das Urteil befolgt wurde. Generell ist jedoch das Fehlen detaillierterer Normen zur Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu beklagen.⁶¹

12. Fazit

Die betrachteten Grundsätze der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zeugen – zusammenfassend – von einigen unzweifelhaften Tatsachen: Erstens sind die Grundlagen der Verwaltungsjustiz trotz der zeitlich relativ bedeutungslosen Periode ihrer Existenz in der unabhängigen Ukraine seit 1991 in gewissem Grade durchaus wissenschaftlich ausgearbeitet und gesetzlich verankert. Zweitens stellt die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine einen effektiven, sich bewährenden Mechanismus zur Verteidigung der Rechte, Freiheiten und Interessen der natürlichen und juristischen Personen⁶² gegen rechtswidriges Handeln oder Unterlassen der öffentlichen Gewalt bereit. Drittens ist aber die Konzeption der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei weitem noch nicht unumstritten, obwohl die ukrainische Verwaltungsrechtswissenschaft und die Gesetzgebung bereits einige Grundsätze, Begriffe und Prinzipien herausgearbeitet haben.⁶³ Vielmehr ist sie

⁶⁰ So auch *Hülshörster* (Fn. 56), WiRO 2008, 62 (63); *Hülshörster, St./Hertig, W./Tatay, B.*, Aus der Tätigkeit der IRZ-Stiftung, WiRO 2006, 287.

⁶¹ Vgl. zu dieser Problematik *Hülshörster* (Fn. 34), S. 184 f.

⁶² Die Wirtschaftsgerichte wehren sich auch heute noch dagegen, dass das GVVU die Zuständigkeit für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, bei denen eine Partei eine juristische Person ist, bei den Verwaltungsgerichten verortet. Vgl. instruktiv hierzu *Hülshörster, St.* (Fn. 34), S. 179.

⁶³ Obwohl die Konzeption einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine existiert, wäre es mithin verfrüht, insofern von einer endgültig ausgebildeten Doktrin zu sprechen.

Gegenstand andauernder Diskussionen und fordert weitere wissenschaftliche Untersuchungen. Als Beispiel mag nur die Benennung des GVU als Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine dienen, mit der man nicht einverstanden sein sollte, weil der Gegenstand seiner Regulierung eben nicht nur die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte ist, d.h. das Gerichtsverfahren selbst, sondern auch diejenigen Rechtsverhältnisse umfasst, die eigentlich erst während bzw. infolge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens entstehen. Ursprünglich wurde das Gesetz auch als allgemein prozessuales Verwaltungsgesetzbuch ausgearbeitet, im letzten Moment aber wurde der Gesetzestitel ohne Begründung verändert. Letztlich folgt aus alledem, dass die Grundbedingungen und Funktionsweisen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine nach wie vor einer komplexen wissenschaftlichen Untersuchung unter Berücksichtigung der aktuellen Gesetzgebungsvorhaben bedürfen. Dieses Desiderat ist umso aktueller, da der Begriff der Verwaltungsjustiz selbst noch einer allgemeingültigen Begriffsbestimmung bedarf. Eine Reihe von Rechtsinstituten, die den Inhalt der ukrainischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden, müssen dabei aus wissenschaftlicher Sicht qualitativ neu untersucht und analysiert werden.