

## Leistungsverwaltung in Russland – das System der staatlichen und kommunalen Dienstleistungserbringung

### I. Einleitung

In Russland wird die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden traditionellerweise als strafend oder in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifend wahrgenommen.<sup>1</sup>

Mit der Verwaltungsreform wurde das Rechtsinstitut der staatlichen und kommunalen Dienstleistungen (gosudarstvennye i municipal'nye uslugi) geschaffen, welches in bestimmten Verwaltungsbereichen eine „positive“ Form des Zusammenwirkens zwischen dem Einzelnen und der Verwaltung ermöglicht. Auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 27. Juli 2010 Nr. 210-FZ (im Folgenden: DIG)<sup>2</sup> hat sich in Russland ein komplexes System der Erbringung staatlicher und kommunaler Dienstleistungen (im Folgenden: DL) entwickelt, dem im russischen Verwaltungsalltag und der Rechtsprechungspraxis inzwischen große Bedeutung zukommt.

Im vorliegenden Beitrag werden die bedeutsamsten Aspekte dieses Systems entfaltet und aufgezeigt, dass sich auf dessen Grundlage zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Russland die Leistungsverwaltung entwickelt.<sup>3</sup>

1 C. Schmidt, § 7 Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, in: A. Nussberger (Hrsg.), Einführung in das russische Recht, München 2010, S. 77; Ju. A. Tikhomirov, Glava 2: Mekhanizm pravovogo obespečenija publičnykh uslug (Kapitel 2: Mechanismus der rechtlichen Gewährleistung der öffentlichen Dienstleistungen), in: ders. (Hrsg.), Publičnye uslugi i pravo (Öffentliche Dienstleistungen und Recht), Moskau 2007, S. 28.

2 Bundesgesetz (BG) vom 27. Juli 2010 Nr. 210-FZ „über die Organisation der Erbringung (Gewährung) von staatlichen und kommunalen DL“, SZ RF 02.08.2010, Nr. 31, Pos. 4179. Im Russischen wird der Ausdruck „predostavlenie uslug“ verwendet, der eigentlich „Gewährung“, „Bereitstellung“ und nicht „Erbringung“ von DL („okazanie uslug“) bedeutet. Damit wollte man zum einen betonen, dass die DL-Erbringung auf Initiative der Antragsteller erfolgt. L. V. Besčastnova, Administrativno-pravovoe regulirovaniye gosudarstvennykh uslug (Verwaltungsrechtliche Regulierung der staatlichen DL), Diss., Saratov 2008, S. 21 f. Zum anderen erfolgt dadurch eine Abgrenzung zu den DL im Finanzbereich, wo der Ausdruck „okazanie uslug“ verwendet wird. M. V. Paršin, Kačestvo gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug: na puti k servisnomu gosudarstvu (Die Qualität von staatlichen und kommunalen DL: auf dem Weg zum Dienstleistungsstaat), Moskau 2013, S. 129. Im vorliegenden Beitrag wird der Begriff „Erbringung“ von DL verwendet.

3 In Russland wird der Begriff der „positiven, gewährenden Verwaltung“ (položitel'noe, predostavljajućše upravlenie) als abstraktes Konzept teilweise verwendet, so z. B. bei Ju. N. Starilov, Glava 1: Gosudarstvennoe upravlenie (Kapitel 1: Die Staatsverwaltung), in: B. V. Rossinskij/ ders. (Hrsg.), Administrativnoe pravo (Verwaltungsrecht), 5. Aufl., Moskau 2016, S. 28, grundsätzlich bevorzugt man es jedoch, die Leistungsverwaltung am konkreten Rechtsinstitut der staatlichen und kommunalen DL festzumachen. A. F. Vasil'eva, Servisnoe gosudarstvo: administrativno-pravovoe issledovanije okazanija publičnykh uslug v Germanii i Rossii (Der

Dazu wird als Erstes auf die Institutionalisierung der staatlichen und kommunalen DL mit der Verwaltungsreform eingegangen (II.). Danach werden die Grundlagen des neuen Rechtsinstituts beleuchtet (III.), um dann im Einzelnen auf die Formen der staatlichen und kommunalen DL-Erbringung in Russland einzugehen (IV.). Zum Schluss erfolgt eine Würdigung der Ergebnisse (V.).

## II. Institutionalisierung mit der Verwaltungsreform

Das Hauptziel der Verwaltungsreform bestand zu Beginn in der organisatorischen Trennung der Zuständigkeiten oder Befugnisse, wörtl. „Funktionen“ (funkcii) der Exekutivorgane auf Bundesebene.<sup>4</sup> Im Dekret des Präsidenten der RF vom 9. März 2004 Nr. 314<sup>5</sup> wurde die Erbringung staatlicher DL in Ziff. 2 Bst. „e“ erstmals als Zuständigkeit der Exekutivorgane auf Bundesebene<sup>6</sup> anerkannt und institutionalisiert, indem sie den föderalen Agenturen<sup>7</sup> zugewiesen wurde.<sup>8</sup> In Ziff. 2 Bst. „e“ ExekDek 2004 war eine Legaldefinition der Erbringung staatlicher DL enthalten, welche den Begriff auf die soziale Sphäre beschränkte.<sup>9</sup>

---

Dienstleistungsstaat: eine verwaltungsrechtliche Untersuchung der Erbringung öffentlicher DL in Deutschland und Russland), Moskau 2012, S. 86.

- 4 Vgl. Ziff. 1 des Dekrets des Präsidenten der Russischen Föderation (im Folgenden: RF) vom 23. Juli 2003 Nr. 824 „über die Maßnahmen zur Durchführung der Verwaltungsreform in den Jahren 2003-2004“, SZ RF 28.07.2003, Nr. 30, Pos. 3046. Dazu *T. Ja. Khabrieva/A. F. Nozdrac̄ev/Ju. A. Tikhomirov*, Administrativnaja reforma: Problemy i rešenija (Die Verwaltungsreform: Probleme und Lösungen), in: *T. Ja. Khabrieva/S. E. Naryškin* (Hrsg.), Administrativnaja reforma (Verwaltungsreform), Moskau 2006, S. 17 ff. Unter der „Funktion“ eines Staatsorgans versteht man in Russland eine grundlegende Ausrichtung dessen Tätigkeit. Dazu *E. V. Talapina*, Novye instituty administrativnogo prava (Neue Institute des Verwaltungsrechts), Gosudarstvo i Pravo 5|2006, S. 14.
- 5 Dekret des Präsidenten der RF vom 9. März 2004 Nr. 314 „über das System und die Struktur der föderalen Exekutivorgane“, SZ RF 15.03.2004, Nr. 11, Pos. 945 (im Folgenden: ExekDek 2004).
- 6 Daneben wurden folgende Zuständigkeiten genannt: (1.) Erlass von normativen Akten, (2.) Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse und (3.) die Verwaltung von Staatseigentum. In der ursprünglichen Fassung des Dekrets war noch die Rechtsanwendung enthalten, die durch das Dekret des Präsidenten RF vom 20. Mai 2004 Nr. 649 (SZ RF 24.05.2004, Nr. 21, Pos. 2023) ersetztlos gestrichen wurde. Dazu *N. V. Putilo*, Publčnye uslugi: Meždu doktrinal'nym ponimaniem i praktikoj normativnogo zakrepljenija (Öffentliche DL: Zwischen dem doktrinären Verständnis und der Praxis der normativen Verankerung), Žurnal Rossijskogo Prava 6|2007, S. 8.
- 7 Die Zuständigkeiten wurden auf die neu geschaffenen drei Arten von Exekutivorganen auf Bundesebene (föderale Ministerien, Dienste und Agenturen) aufgeteilt. Detailliert zur Reform der Struktur der Exekutivorgane *Khabrieva/Nozdrac̄ev/Tikhomirov*, Fn. 4, S. 25 ff.
- 8 *L. K. Tereščenko*, Uslugi: Gosudarstvennye, publičnye, social'nye (DL: staatliche, öffentliche und soziale), Žurnal Rossijskogo Prava 10|2004, S. 20; *Besčastnova*, Fn. 2, S. 90 f.; *Talapina*, Fn. 4, S. 15; *V. N. Južakov*, Evolucija smyslov i pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh uslug v Rossii v 2004-2012 gg. (Die Evolution der Bedeutung und rechtlichen Regulierung der staatlichen DL in Russland in den Jahren 2004-2012), Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija 2|2012, S. 7.
- 9 *Putilo*, Fn. 6, S. 6; *Južakov*, Fn. 8, S. 7.

Die Weiterentwicklung der staatlichen DL wurde zu einer der Hauptstoßrichtungen der Verwaltungsreform. Bereits in der Konzeption der Verwaltungsreform für die Jahre 2006-2010<sup>10</sup> wurden in Überschrift II folgende Ziele statuiert: (1.) Erhöhung der Qualität und Zugänglichkeit von staatlichen DL, (2.) Ausarbeitung von Standards der Erbringung staatlicher DL und von Verwaltungsreglementen, (3.) Schaffung von multifunktionalen Zentren der Erbringung staatlicher und kommunaler DL und (4.) Erbringung von staatlichen DL in elektronischer Form. Diese Ziele spiegeln sich im heutigen System der staatlichen und kommunalen DL-Erbringung auf Grundlage des DIG wider.<sup>11</sup>

### III. Die Rechtsfigur der staatlichen und kommunalen Dienstleistungen

#### 1. Übersicht über die Rechtsgrundlagen

##### a) Bundesebene

Auf die Erbringung staatlicher und kommunaler DL kommen die Bestimmungen der russischen Verfassung<sup>12</sup> zur Anwendung, insbesondere die Grundrechte im Zweiten Kapitel, die nach Art. 18 VfRF auch für die Tätigkeit der kommunalen Organe gelten.<sup>13</sup>

Zentrale gesetzliche Grundlage ist das DIG, das die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL auf allen drei Ebenen des russischen Bundesstaats regelt. Es statuiert allgemeine Anforderungen an die DL-Erbringung (Kapitel 2), etabliert einen verwaltungsinternen Beschwerdemechanismus (Kapitel 21), formuliert Anforderungen an die Ausarbeitung von Verwaltungsreglementen (Kapitel 3), regelt die DL-Erbringung in multifunktionalen Zentren (Kapitel 4) und enthält Bestimmungen zur Erbringung von DL in elektronischer Form (Kapitel 5). Angesichts der umfassenden Regelung des Rechtsinstituts der staatlichen und kommunalen DL kann das DIG als Bereichskodifikation bezeichnet werden.<sup>14</sup> Daneben kommen nach Art. 3 DIG weitere BG sowie in Übereinstimmung mit diesen erlassene föderale Rechtsakte unterhalb der

- 
- 10 Verfügung der Regierung der RF vom 25. Oktober 2005 Nr. 1789-r „über die Konzeption der Verwaltungsreform in den Jahren 2006-2010“, SZ RF 14.11.2005, Nr. 46, Pos. 4720 (im Folgenden: KonzVwRef 2006).
  - 11 Zu den Formen der DL-Erbringung unten IV.
  - 12 Verfassung der RF, angenommen in der Volksabstimmung vom 12. Dezember 1993, SZ RF 04.08.2014, Nr. 31, Pos. 4398 (im Folgenden: VfRF).
  - 13 *V. I. Fadeev*, Glava 1: Gosudarstvennye i municipal'nye uslugi v dejatel'nosti organov gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija, Punkt 1.1.-1.3. (Kapitel 1: Staatliche und kommunale DL in der Tätigkeit der Organe der staatlichen und kommunalen Verwaltung, Punkt 1.1.-1.3.), in: ders. (Hrsg.), Institut gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug v sovremenном праве Rossijskoy Federacii (Das Institut der staatlichen und kommunalen DL im heutigen Recht der RF), Moskau 2016, S. 16 f.
  - 14 *E. Gricenko*, Evropejskaja doktrina nadležaščego publičnogo upravlenija i perspektivy ee vosprijatija v rossijskom prave (Die europäische Doktrin der guten Verwaltung und die Perspektiven ihrer Aufnahme im russischen Recht), Sravnitel'noe Konstitutionnoe Obozrenie 2/2013, S. 120.

Gesetzesstufe, Gesetze der Föderationssubjekte sowie weitere normative Akte auf regionaler und kommunaler Ebene zur Anwendung.

Bereichsspezifische BG regeln die staatliche und kommunale DL-Erbringung in Spezialgebieten (z. B. der Sozialhilfe),<sup>15</sup> wobei das Verhältnis zum DIG nicht hinreichend geklärt ist.<sup>16</sup> Schwierig gestaltet sich die Abgrenzung des Anwendungsbereichs des DIG von demjenigen des „Eingabegesetzes“,<sup>17</sup> da jedes Gesuch um den Bezug staatlicher oder kommunaler DL zugleich als Antrag (zajavlenie) auf Unterstützung zur Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten von Bürgern oder anderen Personen i. S. v. Art. 4 Ziff. 3 EgG qualifiziert werden kann.<sup>18</sup> Es ist anzunehmen, dass die Bestimmungen des DIG als lex specialis Vorrang haben (vgl. Art. 1 Abs. 2 EgG).<sup>19</sup> Von großer praktischer Bedeutung sind auch die Vorschriften zur verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit der Verletzung der Bestimmungen des DIG in Art. 5.63. des Gesetzbuchs über Verwaltungsrechtsverletzungen.<sup>20</sup>

Die Bestimmungen des DIG wurden in zahlreichen Verordnungen und Verfügungen der Regierung der RF konkretisiert. Eine detaillierte Normierung des Verfahrensablaufs und der Anforderungen an die Erbringung staatlicher und kommunaler DL er-

- 
- 15 BG vom 28. Dezember 2013 Nr. 442-FZ „über die Grundlagen der sozialen Versorgung der Bürger in der RF“, SZ RF 30.12.2013, Nr. 52 (Teil I), Pos. 7007.
  - 16 Das Verfassungsgericht der RF (im Folgenden: VfG RF) erklärte sich im unveröffentlichten (im Folgenden: uv.) Beschluss (opredelenie) vom 16.7.2015 Nr. 1789-O, wo es um den Vorrang eines spezialgesetzlichen verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens im Verhältnis zu demjenigen im DIG ging, für nicht zuständig zur Klärung dieser Frage (E. 2, S. 3). In der russischen Lehre geht man davon aus, dass die übrigen BG in Übereinstimmung mit dem DIG erlassen werden müssen. R. V. Amelin/E. A. Grigor'eva/A. A. Podsumkova/A. V. Filatova/S. E. Čannov, Kommentar zu Art. 3 DIG, in: S. Ju. Naumov (Hrsg.), Kommentarij k FZ ot 27 iulja 2010 g. „Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug“ (Kommentar zum DIG), 2014 (zitiert nach der Datenbank „Consultant Plus“); A. D. Ermakov/S. V. Kabyšev/M. N. Kozjuk/A. A. Konova/V. N. Leksin/V. D. Mazaev/V. I. Fadeev/N. N. Čučelina, Institut municipal'nykh uslug v Rossii (Das Institut der kommunalen DL in Russland), Moskau 2014, S. 38.
  - 17 BG vom 2. Mai 2006 Nr. 59-FZ „über das Verfahren der Behandlung von Eingaben der Bürger der RF“, SZ RF 08.05.2006, Nr. 19, Pos. 2060 (im Folgenden: Eingabegesetz [EgG]).
  - 18 Dazu E. Gricenko, Öffentliche Verwaltung auf der Grundlage des Gesetzes: vom Mythos zur Realität, in O. Baller (Hrsg.), Verwaltung und Recht in Russland und Deutschland – Beiträge eines deutsch-russischen Symposiums, Berlin 2012, S. 47. Zu den verschiedenen Formen von Eingaben z. B. C. von Gall, Kommentar zu Art. 33 VfRF, in: B. Wieser (Hrsg.), Handbuch der russischen Verfassung, Wien 2014, Rn. 9.
  - 19 Nach dieser Bestimmung ist das EgG im Verhältnis zu spezialgesetzlich geregelten Eingabeverfahren subsidiär. Dazu Gricenko, Fn. 18, S. 47. Im uv. Beschluss des OG RF vom 14.11.2014 Nr. 26-АПГ14-16, S. 3 wurde das DIG im Verhältnis zum EgG ebenfalls als *lex specialis* bezeichnet.
  - 20 Gesetzbuch über Verwaltungsrechtsverletzungen vom 30. Dezember 2001 Nr. 195-FZ, SZ RF 07.01.2002, Nr. 1 (Teil 1), Pos. 1 (im Folgenden: GB VwVerant). Im uv. Urteil (postanovlenie) des OG RF vom 6.2.2014 Nr. 50-AD13-6 ging es z. B. um die Anfechtung der Geldbuße einer Mitarbeiterin des Pensionsfonds der RF für die verspätete Erbringung einer staatlichen DL.

folgt in den Verwaltungsreglementen der Exekutivorgane des Bundes (Art. 12 Abs. 1 DIG).<sup>21</sup>

### b) Regionale und kommunale Ebene

In vielen Föderationssubjekten existieren regionale DL-Gesetze, welche die Bestimmungen des DIG durch die Regelung spezifischer Verfahrensfragen (z. B. Kompetenzabgrenzung)<sup>22</sup> konkretisieren oder durch die Staturierung zusätzlicher Rechte der Antragsteller ergänzen.<sup>23</sup> Die Exekutivorgane der Föderationssubjekte konkretisieren die regionalen DL-Gesetze und sind daneben nach Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Abs. 14 DIG ebenfalls zum Erlass von Verwaltungsreglementen verpflichtet.<sup>24</sup>

Auch den Rechtsakten auf kommunaler Ebene kommt eine gewisse Bedeutung zu, da das DIG teilweise direkt Rechtsetzungsaufträge an die kommunalen Repräsentativorgane enthält (z. B. in Art. 9 Abs. 1 Ziff. 3 DIG). Daneben erlassen die kommunalen Administrationen normative Akte<sup>25</sup> und nach Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Abs. 15 DIG Verwaltungsreglemente betreffend die Erbringung kommunaler DL.<sup>26</sup>

## 2. Begriff

### a) Legaldefinition

Staatliche DL sind nach der Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 1 DIG eine Tätigkeit zur Ausübung der Befugnisse („Funktionen“) eines Exekutivorgans des Bundes, staatlichen außerbudgetären Fonds, Exekutivorgans eines Föderationssubjekts oder eines Organs der örtlichen Selbstverwaltung bei der Ausübung von einzelnen durch Bundes- oder regionale Gesetze übertragenen Staatsbefugnissen,<sup>27</sup> die auf Gesuch der An-

---

21 Zu den Verwaltungsreglementen unten IV.1.b).

22 Z. B. das Gesetz des Gebiets Novosibirsk vom 5. Dezember 2011 Nr. 162-OZ „über die Kompetenzabgrenzung der Staatsorgane des Gebiets Novosibirsk im Bereich der Erbringung staatlicher und kommunaler DL auf dem Territorium des Gebiets Novosibirsk“, *Vedomosti Zakonodatel'nogo Sobraniya Novosibirskoj oblasti*, 09.12.2011, Nr. 63.

23 Z. B. das Gesetz des Gebiets Archangelsk vom 2. Juli 2012 Nr. 508-32-OZ „über die staatlichen und kommunalen DL im Gebiet Archangelsk und die ergänzenden Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Menschen und Bürger bei deren Erbringung“, „Volna“, 10.07.2012, Nr. 27 (1362).

24 Zu den Rechtsgrundlagen auf regionaler Ebene *Fadeev*, Fn. 13, S. 26 ff.

25 Z. B. die VO der Administration der Stadt Rostov am Don vom 14. März 2017 Nr. 195 „über die Bestätigung der Aufzählung der kommunalen DL, die von der Administration der Stadt Rostov am Don und ihren Organen in multifunktionalen Zentren erbracht werden“, „Rostov oficial'nyj“, 22.03.2017, Nr. 12.

26 Zu den kommunalen Verwaltungsreglementen *Fadeev*, Fn. 13, S. 35 f.

27 Kommunale Organe erbringen grundsätzlich kommunale DL, können aber in Ausnahmefällen als Erbringer von staatlichen DL auftreten, und zwar, wenn ihnen diese durch Bundes- oder regionale Gesetze in der in Art. 19 des BG vom 6. Oktober 2003 Nr. 131-FZ „über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der örtlichen Selbstverwaltung in der RF“, SZ RF 06.10.2003, Nr. 40, Pos. 3822 (im Folgenden: ÖrtlSelbstVwG) vorgesehenen Ordnung übertragen worden sind. Dazu *Fadeev*, Fn. 13, S. 11.

tragsteller im Rahmen der von den normativen Rechtsakten auf Bundes- oder regionaler Ebene statuierten Kompetenzen der dienstleistungserbringenden Organe ausgeübt wird.

Die Definition der kommunalen DL in Art. 2 Ziff. 2 DIG erfolgt in gleicher Weise mit dem Unterschied, dass diese zur Entscheidung von Fragen von örtlicher Bedeutung<sup>28</sup> eingesetzt und nur von Organen auf kommunaler Ebene erbracht werden.

Aus dieser schwerfälligen Begriffsbestimmung lassen sich zwei Kernelemente des Dienstleistungsbegriffs ableiten, und zwar, dass es sich dabei um die Tätigkeit bestimmter dienstleistungserbringender Organe handelt (aa.) und, dass DL nur auf Initiative der Antragsteller hin erbracht werden (bb.).<sup>29</sup> Die Beschränkung auf die soziale Sphäre wie im ExekDek 2004 wurde nicht übernommen.<sup>30</sup>

#### aa) Dienstleistungserbringer

Staatliche und kommunale DL werden von „Dienstleistungserbringern“ (organy, predostavljačje gosudarstvennye ili municipal'nye uslugi) erbracht. An die Stellung als Dienstleistungserbringer (im Folgenden: DL-Erbringer) werden in Art. 6 Abs. 1 DIG bestimmte Pflichten geknüpft.<sup>31</sup>

Zu den „klassischen“ DL-Erbringern gehören nach Art. 2 Ziff. 1 und 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 DIG die Exekutivorgane auf Bundesebene (und ihre regionalen Vertretungen),<sup>32</sup> die Organe von staatlichen außerbudgetären Fonds,<sup>33</sup> die Exekutivorgane

<sup>28</sup> Der Begriff wird in Übereinstimmung mit Art. 14, 15, 16 und 16<sup>2</sup> ÖrtlSelbstVwG und den Satzungen der Kommunen verwendet. Dazu *Ermakov et al.*, Fn. 16, S. 10.

<sup>29</sup> *Paršin*, Fn. 2, S. 130; *Južakov*, Fn. 8, S. 8 nimmt zusätzlich an, dass die Gesuche der Antragsteller auf die Begründung, Bestätigung oder Änderung der Rechte und Pflichten derselben gerichtet sein müssen, was aber in der Gerichtspraxis nicht verlangt wird. Dazu unten III.2.c).

<sup>30</sup> In den parlamentarischen Beratungen wurde erfolglos versucht, die soziale Sphäre beim Anwendungsbereich in Art. 1 DIG hervorzuheben. Vgl. dazu die Tabelle der zur Ablehnung vorgeschlagenen Korrekturen vom 29.06.2010 zum Gesetzesprojekt Nr. 254940-5 auf <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/254940-5>, 11.12.2017. Zum ExekDek 2004 oben II.

<sup>31</sup> Genannt werden: (1.) Einhaltung der Verwaltungsreglemente (Ziff. 1), (2.) Ermöglichung des Bezugs von DL in elektronischer Form (Ziff. 2), (3.) Pflicht der Bereitstellung und Einholung dienstleistungsrelevanter Informationen (Ziff. 3) und (4.) Einhaltung weiterer Verpflichtungen (Ziff. 4).

<sup>32</sup> Dazu gehören die Regierung der RF als höchstes Exekutivorgan auf Bundesebene (Art. 110 Abs. 1 VfRF) sowie die föderalen Ministerien, Agenturen und Dienste als Exekutivorgane des Bundes (Ziff. 1 ExekDek 2004). Dazu *Fadeev*, Fn. 13, S. 10 f.; *Amelin et al.*, Fn. 16, Kommentar zu Art. 1 DIG (zitiert nach der Datenbank „Consultant Plus“).

<sup>33</sup> Nach Art. 144 Abs. 2 des Budgetgesetzbuchs der RF vom 31. Juli 1998 Nr. 145-FZ (im Folgenden: BGB RF), SZ RF 03.08.1998, Nr. 31, Pos. 3823 gehören dazu der Pensions- und Sozialversicherungsfonds der RF und der Fonds der obligatorischen Krankenversicherung. Dazu *Fadeev*, Fn. 13, S. 10 f. Private Fonds sind dagegen nicht erfasst. Dazu den uv. Beschluss des OG RF vom 26.11.2014 Nr. 48-APG14-8, S. 5.

auf Ebene der Föderationssubjekte<sup>34</sup> sowie kommunale Administrationen<sup>35</sup> oder andere Organe der örtlichen Selbstverwaltung, die rechtsanwendend tätig sind.

Daneben wird der Anwendungsbereich des DIG auch auf die Tätigkeiten anderer Akteure ausgedehnt, die damit faktisch auch als DL-Erbringer auftreten. So kommen die Bestimmungen des DIG nach Art. 1 Abs. 21 DIG mit Ausnahme von Kapitel 4 (Erbringung von DL in multifunktionalen Zentren) und Art. 29 auch auf die DL der staatlichen Unternehmen „Rosatom“ und „Roskosmos“ zur Anwendung. Nach Art. 1 Abs. 2 DIG erstreckt sich der Anwendungsbereich des DIG außerdem auf die Tätigkeit von Organisationen, welche an der Erbringung von staatlichen und kommunalen DL teilnehmen, womit auch private kommerzielle oder nichtkommerzielle Organisationen erfasst sind.<sup>36</sup> Das DIG enthält nach Art. 1 Abs. 3 DIG auch Vorschriften für bestimmte in der Aufzählung der Regierung der RF enthaltene DL staatlicher und kommunaler Anstalten und weiterer Organisationen, die eine Staats- oder kommunale Aufgabe (Auftrag) erfüllen.<sup>37</sup> Nur mittelbare DL-Erbringer sind die multifunktionalen Zentren, da sie mit den eigentlichen DL-Erbringern Abkommen über die DL-Erbringung abschließen.<sup>38</sup>

#### bb) Initiative der Antragsteller

Ein Wesensmerkmal von staatlichen und kommunalen DL nach dem DIG besteht darin, dass sie freiwillig, d. h. auf Gesuch des Antragstellers hin und nicht von Amtes wegen erbracht werden, sog. „Antragsprinzip“ (zajavitel’nyj porjadok obraščenija).

Unter einem Antragsteller (zajavitel’) versteht man nach Art. 2 Ziff. 3 DIG eine natürliche oder juristische Person (oder deren bevollmächtigter Vertreter), die sich mit

34 Bundesrechtlich vorgeschrieben ist die Existenz eines höchsten Exekutivorgans in den Föderationssubjekten (Art. 17 Abs. 1 des BG vom 6. Oktober 1999 Nr. 184-FZ „über die allgemeinen Prinzipien der Organisation der gesetzgebenden (vertretenden) und ausführenden Organe der Staatsgewalt der Föderationssubjekte“ (SZ RF 18.10.1999, Nr. 42, Pos. 5005)). Nach Art. 17 Abs. 4 BG Nr. 184-FZ erfolgt die Bestimmung der Struktur der Exekutivorgane der Föderationssubjekte durch die höchste Amtsperson (den Vorsteher des höchsten Exekutivorgans) des jeweiligen Föderationssubjekts.

35 Die kommunale Administration ist nach Art. 34 Abs. 2 ÖrtlSelbstVwGein zwingend vorzuhaltendes Kommunalorgan, das rechtsausübende Funktionen wahrt.

36 Amelin et al., Fn. 16, Kommentar zu Art. 1 DIG (zitiert nach der Datenbank „Consultant Plus“). Diese Vorschrift muss in zweierlei Hinsicht relativiert werden. Zum einen ergibt sich aus der Gesetzzessystematik (Art. 1 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 4 Ziff. 1 DIG), dass zumindest eine Form von Teilnahmehandlungen in der Erbringung von Begleitdienstleistungen besteht, wovon auch das OG RF im uv. Beschluss vom 28.1.2015 Nr. 43-APG14-12, S. 6 f. auszugehen scheint. So auch Paršin, Fn. 2, S. 94. Die Vorschriften im DIG für (private) Organisationen im Zusammenhang mit der Erbringung von Begleitdienstleistungen sind im Vergleich zu denjenigen bei der Erbringung von staatlichen und kommunalen DL viel weniger weitgehend. Dazu unten IV.3. Zum anderen gelten die in Art. 6 Abs. 2 DIG statuierten Verpflichtungen für Organisationen, die an der Erbringung staatlicher oder kommunaler DL teilnehmen, nur dann, wenn diese der Aufsicht der Staats- oder kommunalen Organen unterstehen (podvedomstvennye organizacii). Eine andere Form von Teilnahmehandlung ist die Tätigkeit von Organisationen nach Art. 16 Abs. 1<sup>1</sup> DIG. Dazu unten IV.2.d).

37 Dazu unten IV.4.c).

38 Dazu unten IV.2.

einem Antrag um die Erbringung einer DL in mündlicher, schriftlicher oder elektronischer Form an einen DL-Erbringer oder Akteur, der an deren Erbringung teilnimmt, gewandt hat. Dem Antragsteller stehen nach Art. 5 DIG bestimmte Rechte zu.<sup>39</sup>

Durch das Kriterium der Initiative der Antragsteller lassen sich staatliche und kommunale DL von Verwaltungshandlungen abgrenzen, bei denen von Amtes wegen in hoheitlicher Weise in die Rechtsstellung des Einzelnen eingegriffen wird (Eingriffsverwaltung).<sup>40</sup> Zum anderen ermöglicht es eine Abgrenzung von begünstigendem Verwaltungshandeln, das nicht auf Initiative der Rechtsunterworfenen hin erfolgt.<sup>41</sup>

### b) Weitere Abgrenzungskriterien in der russischen Lehre

In der russischen Lehre wird der vom DIG verwendete DL-Begriff als zu weit kritisiert.<sup>42</sup> Angesichts der organisatorischen Trennung der Zuständigkeiten der Exekutivorgane des Bundes im ExekDek 2004 sei eine Abgrenzung der staatlichen DL-Erbringung vom übrigen Verwaltungshandeln unerlässlich, weshalb zusätzliche Abgrenzungskriterien entwickelt werden müssen.<sup>43</sup>

Bereits vor dem Inkrafttreten des DIG ging man in der russischen Lehre vom Begriff der „öffentlichen Dienstleistungen“ (publičnye uslugi) aus. Darunter versteht man eine Tätigkeit staatlicher, kommunaler oder privater Organe, die im öffentlichen

- 39 (1.) Rechtzeitiger Erhalt von DL in Übereinstimmung mit dem Standard der Erbringung derselben (Ziff. 1), (2.) Informationsrechte betreffend das Verfahren der DL-Erbringung (Ziff. 2), (3.) Bezug von DL in elektronischer Form (Ziff. 3), (4.) das Recht auf eine verwaltungsinterne Beschwerdemöglichkeit (Ziff. 4) und (5.) Bezug von DL in multifunktionalen Zentren (Ziff. 5). Die Rechte der Antragsteller bilden das Gegenstück zu den Verpflichtungen der DL-Erbringer in Art. 6 Abs. 1 DIG. *Ermakov et al.*, Fn. 16, S. 26.
- 40 *E. G. Babeljuk*, Problemy razgraničenija dejatel'nosti po okazaniju gosudarstvennykh uslug i kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti gosudarstva (Probleme der Abgrenzung der Tätigkeit zur Erbringung staatlicher DL von der Kontroll- und Aufsichtstätigkeit des Staates), in: E. V. Gricenko/N. A. Ševeleva (Hrsg.), *Publičnye uslugi: Pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubežnij opyt)* (Öffentliche DL: Rechtliche Regulierung (russische und ausländische Erfahrung)), Moskau 2007, S. 48 f., 51.
- 41 So werden der Betrieb von Krankenhäusern und Schulen sowie die Wasser- und Stromversorgung nicht vom DL-Begriff nach dem DIG erfasst. *M. V. Gligič-Zolotareva*, Novoe v oblasti okazaniya gosudarstvennykh uslug (Neues im Bereich der Erbringung staatlicher DL), *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo* 7/2010, S. 37. Etwas anderes gilt für den Begriff der öffentlichen DL. Dazu sogleich unten III.2.b).
- 42 Darunter können beinahe beliebige Handlungen der Staats- und kommunalen Organe gefasst werden. *Gligič-Zolotareva*, Fn. 41, S. 37. Das DIG sorge mit seiner ausufernden Legaldefinition für „Verwirrung und Widersprüchlichkeiten“. So *A. A. Uvarov*, Problemy pravovogo regulirovaniya organizacii predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug (Probleme der rechtlichen Regulierung der Organisation der Erbringung staatlicher und kommunaler DL), *Gosudarstvo i Pravo* 2/2012, S. 115.
- 43 *I. N. Barcic*, Ponjatie „publičnaja usluga“ v kontekste Federal'nogo zakona Nr. 210-FZ „Ob organizacii predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug“ i vne ego (Der Begriff „öffentliche DL“ im Kontext des BG Nr. 210-FZ „über die Organisation der Erbringung von staatlichen und kommunalen DL“ und außerhalb), *Gosudarstvo i Pravo* 10/2013, S. 44; *Ermakov et al.*, Fn. 16, S. 8 f.; *Talapina*, Fn. 4, S. 14; *Vasil'eva*, Fn. 3, S. 99 f., 104.

Interesse liegt und auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.<sup>44</sup> Die staatlichen DL werden als Teilbereich der öffentlichen DL verstanden und umfassen eine Tätigkeit der Staatsorgane (nicht aber Privater), welche die Befriedigung der Bedürfnisse des DL-Empfängers zum Inhalt hat und mit einem individuellen Vorteil für diesen verbunden ist.<sup>45</sup> Dadurch können die staatlichen DL in Übereinstimmung mit der funktionellen Trennung der Zuständigkeiten der Exekutivorgane auf Grundlage des ExekDek 2004 von den Aufsichts- und Kontrollbefugnissen der Verwaltung abgegrenzt werden.<sup>46</sup>

Das DIG stellt nicht auf den Vorteil, sondern nur auf die Initiative des Antragstellers ab, weshalb die Abgrenzung von den „reaktiven“ Aufsichts- und Kontrollbefugnissen des Staates (Lizensierung, Registrierung etc.) erschwert wird.

### c) Großer Ermessensspielraum der Gerichte

Streitigkeiten im Zusammenhang mit staatlichen und kommunalen DL werden regelmäßig als verwaltungsrechtliche Angelegenheit (administrativnoe delo) qualifiziert. Damit werden sie nach Art. 1 Abs. 1 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzbuchs vom 8. März 2015<sup>47</sup> von allgemeinen Gerichten, Friedensrichtern und in letzter Instanz in Übereinstimmung mit Art. 126 VfRF vom Obersten Gericht der RF (im Folgenden: OG RF) beurteilt.<sup>48</sup> Nach Art. 189 Abs. 1 des Wirtschaftsprozessgesetzbuchs<sup>49</sup> sind in gewissen Fällen der DL-Erbringung auch die Wirtschaftsgerichte

44 L. A. Tereščenko, Administrativnye organy i častnye liza: Mekhanizm i problemy obespečenija vzaimodejstvija (Verwaltungsorgane und Privatpersonen: Mechanismus und Probleme der Gewährleistung der Zusammenarbeit), in: T. Ja. Khabrieva/Ž. Marcou (Hrsg.), Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta (Das Verwaltungsverfahren und dessen Kontrolle im Lichte der europäischen Erfahrung), Moskau 2011, S. 245; Tereščenko, Fn. 8, S. 17. Die Interessen des Einzelnen werden dabei miterfasst, Tikhomirov, Fn. 1, S. 33 f.; Besčastnova, Fn. 2, S. 20.

45 Putilo, Fn. 6, S. 5; Vasil'eva, Fn. 3, S. 99 f.; Uvarov, Fn. 42, S. 116; Barcic, Fn. 43, S. 51.

46 So werden Zulassung (Lizensierung) und Registrierung, die auf Initiative der Rechtsunterworfenen hin erfolgen, zu den Aufsichts- und Kontrollbefugnissen gezählt, da sie der Allgemeinheit (Kontrolle bestimmter Tätigkeiten) und nicht unmittelbar dem Gesuchsteller dienen (kein individueller Vorteil). Putilo, Fn. 6, S. 3; Babeljuk, Fn. 40, S. 49 f., 54; Uvarov, Fn. 42, S. 116; Vasil'eva, Fn. 3, S. 100.

47 Gesetzbuch über das Verwaltungsgerichtsverfahren der RF vom 8. März 2015 Nr. 21-FZ, SZ RF 09.03.2015, Nr. 10, Pos. 1391 (im Folgenden: GB VwGerV).

48 Erfasst werden nach Art. 1 Abs. 1 GB VwGerV verwaltungsrechtliche Angelegenheiten über den Schutz verletzter oder bestrittener Rechte, Freiheiten und gesetzlicher Interessen von Bürgern oder Organisationen sowie andere verwaltungsrechtliche Angelegenheiten, die aus verwaltungs- oder anderen öffentlichen Rechtsbeziehungen hervorgehen und mit der gerichtlichen Kontrolle über die Gesetzmäßigkeit und Begründetheit der Ausübung staatlicher oder anderer öffentlicher Kompetenzen verbunden sind. Dazu Ju. F. Bespalov, Kommentarij k kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii (Kommentar zum Kodex über das Verwaltungsgerichtsverfahren der RF), Moskau 2016, S. 8 ff.

49 Gesetzbuch über den Wirtschaftsprozess der RF vom 24. Juli 2002 Nr. 95-FZ (im Folgenden: WPGB), SZ RF 29.07.2002, Nr. 30, Pos. 3012.

(arbitražnyj sud) zuständig,<sup>50</sup> wenn zuvor das in Kapitel 21 DIG vorgesehene verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren durchlaufen wurde (vgl. Art. 189 Abs. 2 WPGB).

Die russischen Gerichte ziehen zur Qualifizierung einer Verwaltungshandlung als staatliche oder kommunale DL die Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 1 oder 2 DIG heran und halten dabei stark am Wortlaut der Bestimmung fest.<sup>51</sup> Die Wirtschaftsgerichte zeigen teilweise mehr Bereitschaft, rechtsschöpferisch tätig zu werden, so z. B. das Dritte Appellationswirtschaftsgericht, das in einem Urteil zusätzliche Kriterien zur Bestimmung des Begriffs der staatlichen DL entwickelt hat<sup>52</sup> oder das ehemalige Höchste Wirtschaftsgericht der RF (im Folgenden: HWG RF).<sup>53</sup>

Durch die weite Legaldefinition kommt den Gerichten bei der Qualifizierung von Verwaltungshandeln als staatliche oder kommunale DL ein großer Ermessensspielraum zu. Die angewandten Kriterien sind oft nicht transparent, sodass mit Verweis auf die Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 1 und 2 DIG in willkürlicher Weise über die Anwendung der Bestimmungen des DIG entschieden wird. Dies ist im Hinblick auf das Legalitätsprinzip sowie Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bedenklich.

Das Ermessen der Gerichte wird allerdings durch die Verwaltungsreglemente und Aufzählungen von DL eingeschränkt, die das DIG in einigen Fällen vorschreibt.<sup>54</sup> Dieser Ansatz bildet auch einen Bestandteil der „Konzeption zur Senkung der Verwaltungbarrieren und Erhöhung der Zugänglichkeit der staatlichen und kommunalen DL für die Jahre 2011-2013“.<sup>55</sup> Entsprechend enthält das elektronische „Föderale Register der staatlichen und kommunalen DL (Funktionen)“ (im Folgenden: FödReg) eine Aufzählung der DL auf Bundesebene und soll den Verwaltungsbehörden in der Praxis als Orientierungshilfe dienen (vgl. Art. 11 und 20 DIG sowie Ziff. 6 in Überschrift IV KonzSVwB 2011).<sup>56</sup>

- 
- 50 Zur Terminologie und Rechtswegzuständigkeit der Wirtschaftsgerichte C. Schmidt, § 6 Gerichtsorganisation, in: A. Nussberger (Hrsg.), Einführung in das russische Recht, München 2010, S. 68 f.
- 51 So qualifizierte das OG RF die Schaffung von Gewässerschutzzonen deshalb als staatliche DL, weil sie vom Antragsteller verlangt worden sei und sich innerhalb der Kompetenzen des DL-Erbringens befindet. Dazu den uv. Beschluss des OG RF vom 4.6.2014 Nr. 46-APG14-2, S. 6.
- 52 Es nennt in Anlehnung an die russische Lehre den individuellen Vorteil des Antragstellers, der im Erhalt von finanziellen Mitteln oder Informationen als Resultat der DL bestehe. Dazu das uv. Urteil des Dritten Appellationswirtschaftsgerichts vom 29.10.2014 Nr. A33-4204/2014, zugänglich über die Datenbank „Consultant Plus“.
- 53 Dieses war der Auffassung, dass staatliche DL „im Interesse der DL-Empfänger und der Gesellschaft als Ganzes“ erbracht werden. Dazu das Urteil des Präsidiums des HWG RF vom 10.12.2013 Nr. BAC-9139/13, S. 8, Vestnik VAS RF, 2014 Nr. 4.
- 54 So betreffend Begleit-, gewissen Anstalts- und DL, die in multifunktionalen Zentren angeboten werden. Zu den Formen der DL-Erbringung unten IV.
- 55 Verfügung der Regierung der RF vom 10. Juni 2011 Nr. 1021-r „über die Bestätigung der Konzeption zur Senkung von Verwaltungbarrieren und der Erhöhung der Zugänglichkeit von staatlichen und kommunalen DL für die Jahre 2011-2013 und der Maßnahmenplan zur Umsetzung derselben“, SZ RF 27.06.2011, Nr. 26, Pos. 3826 (im Folgenden: KonzSVwB 2011).
- 56 Das FödReg und die analogen regionalen Register sind den DL-Empfängern nicht zugänglich. Dafür stehen ihnen aber die Portale der DL-Erbringung zur Verfügung. Dazu unten IV. 4.b.) Dazu S.A. Vasil'ev, Glava 2: Organizacija predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug, Punkt 2.3.-2.6. (Kapitel 2: Organisation der Erbringung staatlicher und

Einen klassischen Anwendungsfall von staatlichen und kommunalen DL bilden Auskunfts- und Informationstätigkeiten der DL-Erbringer.<sup>57</sup> Das gleiche gilt für die Ausstellung von Bescheinigungen und Attesten<sup>58</sup> sowie die Auszahlung von staatlichen Unterstützungsleistungen.<sup>59</sup> Die Lizensierung (Zulassung) sowie Registrierung und Bewilligung bestimmter Tätigkeiten werden in Abweichung von der russischen Lehre regelmäßig nicht als Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse, sondern als staatliche DL qualifiziert.<sup>60</sup>

Schwierigkeiten bereitet die Fallgruppe des eingreifenden oder regulierenden Verwaltungshandelns, das eigentlich in Übereinstimmung mit Ziff. 2 Bst. „b“ ExekDek 2004 den Aufsichts- und Kontrollbefugnissen zuzuordnen wäre, in der Rechtsprechungspraxis aber oft als DL-Erbringung qualifiziert wird.<sup>61</sup>

### 3. Grundsätze der Dienstleistungserbringung

In Art. 4 DLG werden grundlegende Prinzipien der DL-Erbringung genannt, und zwar das Legalitäts- (Ziff. 1) und Antragsprinzip (Ziff. 2), das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Gebühren (Ziff. 3), das Transparenzprinzip (Ziff. 4), das Prinzip der Zugänglichkeit (Ziff. 5) und das Prinzip der Erbringung von DL in elektronischer Form (Ziff. 6).

---

kommunaler DL, Punkt 2.3.-2.6.), in: V. I. Fadeev (Hrsg.), Institut gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug v sovremenном праве Rossijskoj Federacii (Das Institut der staatlichen und kommunalen DL im heutigen Recht der RF), Moskau 2016, S. 98; Južakov, Fn. 8, S. 11.

- 57 Z. B. die Information von Versicherungsnehmern über den Stand ihres persönlichen Kontos beim Pensionsfonds der RF im uv. Urteil des Gebietsgerichts von Archangelsk vom 28.3.2016 Nr. 4a-92/2016 oder der Erhalt von Auskünften aus dem Grundbuch im uv. Urteil des Gebietsgerichts von Samara vom 25.12.2014 Nr. 21-726/2014, zugänglich über die Datenbank „Consultant Plus“.
- 58 So die Ausstellung eines Zertifikats auf das „Mutterkapital“ (Elterngeld) im uv. Urteil des OG RF vom 6.2.2014 Nr. 50-AD13-6, S. 2 f. oder die Ausstellung einer Sanitär- und epidemiologischen Expertise im uv. Beschluss des OG RF vom 4.6.2014 Nr. 46-APG14-2, S. 4 f.
- 59 Z. B. die Festsetzung der Höhe der monatlichen Zahlungen an Veteranen und andere Personengruppen im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg durch den Pensionsfonds der RF im uv. Urteil des OG RF vom 20.8.2014 Nr. AKPI14-730, S. 3 f, Buletene’ OG RF, Nr. 8, August 2015 (Auszug).
- 60 So z. B. die Erteilung einer Bewilligung zur Beförderung von Passagieren und Gepäck mit einem Personentaxi in der Republik Inguschetien im uv. Beschluss des OG RF vom 14.11.2014 Nr. 26-APG14-16, S. 5 oder die Lizensierung (Zulassung) der Tätigkeit als Hausverwaltung im Gebiet Rostov im uv. Urteil des Wirtschaftsgerichts des Föderationskreises Nordkaukasus vom 21.9.2017 Nr. F08-5553/2017, zugänglich über die Datenbank „Consultant Plus“. Zur Auffassung in der russischen Lehre oben III.2.b). Das VfG RF bezeichnete die staatliche Kontrolle in einem Urteil unabhängig vom DLG als „eine Art öffentliche DL“. Urteil des VfGRF vom 18.7.2008 Nr. 10-P, E. 3.2., S. 10.
- 61 Z. B. tierärztliche und sanitäre Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von tierischen und pflanzlichen Produkten im uv. Beschluss des HWG RF vom 26.9.2013 Nr. VAS-9139/13, S. 7 f., die Kontrolle über die Erbringung von Sozialleistungen im uv. Beschluss des OG RF vom 7.11.2012 Nr. 72-APG12-9, S. 3 oder die Festlegung der Tarife für verschiedene Arten von Treibstoff im uv. Beschluss des OG RF vom 18.5.2017 Nr. 56-APG17-6, S. 4.

Die meisten Prinzipien lassen sich auch aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen (z. B. Art. 15 Abs. 2, 24 Abs. 2, 29 Abs. 4 und 57 VfRF) ableiten.<sup>62</sup> Die Grundsätze in Art. 4 DIG gelten grundsätzlich für sämtliche Formen der DL-Erbringung und stellen neben den Verwaltungsreglementen einen minimalen Standard der DL-Erbringung sicher.<sup>63</sup>

In der Rechtsprechungspraxis kommt den Grundsätzen große Bedeutung zu, wobei sie häufig in Verbindung mit anderen Bestimmungen angerufen werden.<sup>64</sup> Teilweise werden die Prinzipien restriktiv ausgelegt, so z. B. in einigen Fällen das Transparenzprinzip.<sup>65</sup> Es gibt jedoch auch Fallkonstellationen, in denen sich Antragsteller in missbräuchlicher Weise auf die Grundsätze der DL-Erbringung berufen.<sup>66</sup>

#### IV. Formen der staatlichen und kommunalen Dienstleistungserbringung

Nach *Fadeev* und *Ermakov* et al. lassen sich staatliche und kommunale DL nach unterschiedlichen Kriterien einteilen.<sup>67</sup> Im vorliegenden Beitrag dient die Art und Weise der DL-Erbringung in der Verwaltungspraxis auf Grundlage des DIG als Anknüpfungspunkt. Staatliche und kommunale DL werden in Russland zurzeit (1.) unmittelbar durch die eigentlichen DL-Erbringer, (2.) mittelbar durch multifunktionale Zentren, (3.) als Begleit-DL oder (4.) in elektronischer Form erbracht.

---

62 Dazu *Amelin* et al., Fn. 16, Kommentar zu Art. 4 DIG (zitiert nach der Datenbank „Consultant Plus“).

63 Deshalb sind die Grundsätze auch im Ersten Kapitel „Allgemeine Bestimmungen“ angesiedelt. Zu den Verwaltungsreglementen unten IV.1.b).

64 So z. B. das Legalitätsprinzip im uv. Urteil des Vierten Appellationswirtschaftsgerichts vom 6.12.2012 Nr. A78-4694/2012, zugänglich über die Datenbank „Consultant Plus“.

65 Die Bestimmung, wonach die als staatliche DL zu qualifizierende Auszahlung der Invalidenrente an Veteranen aus dem Zweiten Weltkrieg ohne vorherige Benachrichtigung des Begünstigten sistiert werden kann, wurde nicht als Verletzung des Transparenzprinzips qualifiziert. Dazu den uv. Beschluss des OG RF vom 14.12.2016 Nr. 87-APG16-8, S. 3, 6. Das gleiche gilt für den Umstand, dass in den Räumlichkeiten des Ministeriums für Sozialschutz der Region Transbaikalien nur Auszüge eines Verwaltungsreglements publiziert waren und die volle Version nur über das Internet abrufbar war. Dazu den uv. Beschluss des OG RF vom 7.11.2012 Nr. 72-APG12-9, S. 3 f.

66 So wurde versucht gestützt auf das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Gebühren in Art. 4 Ziff. 3 DIG die (rechtmäßigen) Gebühren für staatliche und kommunale DL zurückzufordern, als der vom Antragsteller gewünschte Erfolg nicht eingetreten war, so im Falle von Patentgebühren im uv. Urteil des OG RF vom 21.6.2017 Nr. AKPI17-264, S. 2, als dem Kläger die Verlängerung des Patentrechts verweigert worden war oder von Gebühren für die Zulassung (Lizenierung) einer Tätigkeit im uv. Urteil des Wirtschaftsgerichts des Föderationskreises Nordkaukasus vom 21.9.2017 Nr. F08-5553/2017, zugänglich über die Datenbank „Consultant Plus“.

67 (1.) Nach der Staatsebene in föderale, regionale und kommunale, (2.) nach den Prinzipien der DL-Erbringung in solche, die nach dem „Einfensterprinzip“, elektronisch oder normal erbracht werden, (3.) nach dem Gegenstand z. B. in DL im Bereich des Bauwesens, kulturelle DL oder DL im sozialen Bereich und (4.) nach dem Akteur in DL, die von Staats- und Gemeindeorganen, staatlichen oder kommunalen Anstalten oder von Privaten erbracht werden. Dazu *Fadeev*, Fn. 13, S. 13 ff.; *Ermakov* et al., Fn. 16, S. 15 ff.

## 1. Unmittelbare Dienstleistungserbringung

### a) Begriff

Staatliche und kommunale DL werden grundsätzlich unmittelbar durch die in Art. 2 Ziff. 1 und 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 1, 2, 21 und 3 DIG aufgezählten „klassischen“ DL-Erbringer erbracht.<sup>68</sup>

In Russland versucht man heute vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform vom Modell der unmittelbaren DL-Erbringung wegzukommen, indem man diese an multifunktionale Zentren auslagert oder DL in elektronischer Form anbietet.<sup>69</sup> Da in den multifunktionalen Zentren aber nur ein beschränktes Dienstleistungsangebot besteht und bei weitem nicht alle DL elektronisch verfügbar sind, spielt die unmittelbare DL-Erbringung weiterhin eine wichtige Rolle.<sup>70</sup>

### b) Normierung und Standardisierung durch Verwaltungsreglemente

Die unmittelbare DL-Erbringung erfolgt nach Art. 12 Abs. 1 DIG in Übereinstimmung mit den sog. Verwaltungsreglementen der Erbringung staatlicher DL (administrativnye reglamenty predostavlenija gosudarstvennykh uslug).

Verwaltungsreglemente (im Folgenden: VwReg) im Bereich der staatlichen und kommunalen DL sind nach der Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 4 DIG normative Akte, die das Verfahren und den Standard der Erbringung von staatlichen und kommunalen DL festlegen. Das Dritte Kapitel des DIG (Art. 12-14) ist den VwReg gewidmet und wird in den Vorschriften im Anhang zur VO der Regierung der RF vom 16. Mai 2011 Nr. 373<sup>71</sup> konkretisiert.

Die normative Regulierung der staatlichen DL-Erbringung (und anderer Befugnisse) der Exekutivorgane auf Bundesebene durch VwReg bildete eines der Hauptziele der Verwaltungsreform (vgl. die Ziele in Überschrift II KonzVwRef 2006 sowie Ziff. 6 in Überschrift IV KonzSVwB 2011). Damit beabsichtigte man das rechtliche Vakuum zu füllen, das durch die Abwesenheit eines Verwaltungsverfahrensgesetzes in Russland entstanden war.<sup>72</sup>

68 Zum Begriff der DL-Erbringer oben III.2.aa).

69 Fadeev, Fn. 13, S. 13 f.; Ermakov et al., Fn. 16, S. 15. Für eine Delegierung Uvarov, Fn. 42, S. 117.

70 So auch L. Savinov, Regionales E-Government in Russland (am Beispiel des Gebiets Novosibirsk), in: O. Baller (Hrsg.), Verwaltung und Recht in Russland und Deutschland – Beiträge eines deutsch-russischen Symposiums, Berlin 2012, S. 125.

71 VO der Regierung der RF vom 16. Mai 2011 Nr. 373 „über die Ausarbeitung und Bestätigung der VwReg der Ausübung von Staatsfunktionen und der VwReg der Erbringung von staatlichen DL“, SZ RF 30.05.2011, Nr. 22, Pos. 3169 bzw. die „Vorschriften zur Ausarbeitung und Bestätigung der VwReg der Erbringung von staatlichen DL“ (im Folgenden: „Vorschriften“ VO VwReg).

72 VwReg werden bezüglich jeder einzelnen DL (und anderer Befugnisse der Exekutivorgane) erlassen und ersetzen das fehlende Verwaltungsverfahrensgesetz mit einem Massiv an Einzelregelungen. Dazu und der daraus folgenden „Überregulierung“ (pereuregulirovannost') Ju. N. Starilov, Rossijskij zakon ob administrativnykh procedurakh dolžen stat' neot' emlemoj čast'ju sovremennoj administrativnoj zakonodatel'stva (Das russische

Die Exekutivorgane auf Bundesebene und die staatlichen außerbudgetären Fonds werden in Art. 12 Abs. 1 und 6 Abs. 1 Ziff. 1 DIG i.V.m. Ziff. 2 der „Vorschriften“ VO VwReg zum Erlass von VwReg verpflichtet, die den Anforderungen an die Struktur (Art. 12 Abs. 2 DIG) und das Verfahren der Ausarbeitung (Art. 13 DIG) genügen müssen.<sup>73</sup> Auch die obersten Exekutivorgane der Föderationssubjekte und die kommunalen Administrationen sind nach Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 13 Abs. 14 und 15 DIG zum Erlass von VwReg verpflichtet.<sup>74</sup> Auf Bundesebene wurden bisher über 500, auf Ebene der Föderationssubjekte etwa 16 400 und auf kommunaler Ebene mehr als 93 100 VwReg erlassen.<sup>75</sup>

Der in Übereinstimmung mit Art. 14 DIG erlassene „Standard der Dienstleistungserbringung“ (standart predostavlenija gosudarstvennoj uslugi) ist zwingender Bestandteil der VwReg der Erbringung von staatlichen DL (Art. 12 Abs. 2 Ziff. 2 DIG i. V. m. Ziff. 12 Bst. „b“ „Vorschriften“ VO VwReg). Dieser stellt im Interesse der Antragsteller gewisse Anforderungen an Qualität, Komfort und Transparenz der DL-Erbringung.<sup>76</sup> Die Antragsteller haben nach Art. 5 Ziff. 1 DIG einen Anspruch auf den Bezug staatlicher und kommunaler DL in Übereinstimmung mit dem Standard der DL-Erbringung. Alle VwReg unterliegen einer unabhängigen Expertise und einer Expertise des zuständigen Staats- oder kommunalen Organs und müssen im Internet publiziert werden (Art. 13 Ziff. 5 und 6 DIG).

Die Gerichte ziehen zur Beurteilung eines Falls im Zusammenhang mit staatlichen und kommunalen DL in der Praxis die VwReg heran, um die Anforderungen an und den genauen Ablauf der DL-Erbringung nachzuvollziehen.<sup>77</sup> Die VwReg bilden im Bereich der Normenkontrolle oft ein Anfechtungsobjekt.<sup>78</sup>

---

Gesetz über das Verwaltungsverfahren soll ein inhärenter Teil der modernen Verwaltungsrechtsgesetzgebung werden), Vestik Voronežskogo gosudarstvennogo universiteta, Serija: Pravo 3|2015, S. 22 f.

73 *Paršin*, Fn. 2, S. 29.

74 Dabei wird ihnen empfohlen, sich an den Vorschriften auf Bundesebene zu orientieren (Ziff. 6 VO VwReg).

75 Vgl. dazu die Angaben auf dem offiziellen Portal der Verwaltungsreform [http://ar.gov.ru/ru/gos\\_uslugi\\_03\\_rekom\\_okazaniya\\_gos\\_uslug/index.html](http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_rekom_okazaniya_gos_uslug/index.html), 11.12.2017. Zahlreiche Beispiele von VwReg finden sich auf der Internetseite des russischen Innenministeriums <https://xn--laew.xn--p1ai/mvd/documents/Reglements>, 11.12.2017.

76 *Južakov*, Fn. 8, S. 13; *Paršin*, Fn. 2, S. 30; *Ju. N. Starilov/K. V. Davyдов*, Administrativnaja reforma v Rossiskoj Federacii na sovremennom etape: Osnovnye dostiženija, problemy i perspektivy (Die Verwaltungsreform in der RF im heutigen Stadium: Die wichtigsten Ergebnisse, Probleme und Perspektiven), Pravovaja nauka i reforma juridičeskogo obrazovanija 1|2011, S. 133 f. So enthält das VwReg nach Art. 14 DIG zwingendermaßen die Bezeichnung der DL, die Fristen der Erbringung derselben, eine Aufzählung der Rechtsgrundlagen, eine abschließende Aufzählung der vom Antragsteller einzureichenden Dokumente sowie der Gründe für die Verweigerung der DL-Erbringung, die maximale Wartezeit, Anforderungen an die Räumlichkeiten, wo DL erbracht werden (u. a. Behindertengerechtigkeit) etc.

77 So z. B. im uv. Urteil des OG RF vom 6.2.2014 Nr. 50-AD13-6, wo das OG RF dann aber zum Schluss kam, dass die rückwirkende Anwendung der Bestimmungen des betreffenden VwReg unzulässig sei.

78 Z. B. im uv. Beschluss des OG RF vom 22.3.2017 Nr. 60-APG17-1 oder demjenigen vom 7.11.2012 Nr. 72-APG12-9. Oft werden die VwReg deswegen angefochten, weil sie die

## 2. Mittelbare Dienstleistungserbringung durch multifunktionale Zentren

### a) Begriff und Funktionsweise

Die zwischenbehördliche Zusammenarbeit funktioniert in Russland traditionellerweise sehr schlecht. Die Leidtragenden waren dabei lange Zeit die Bürger, die sich zum Bezug von alltäglichen Verwaltungsleistungen an unterschiedliche Behörden wenden mussten, die ihre Tätigkeit untereinander nicht koordinierten.<sup>79</sup>

Im Rahmen der Verwaltungsreform führte man deshalb das „Einfensterprinzip“ (princip odnogo okna) ein, wonach den Antragstellern der Bezug verschiedener staatlicher und kommunaler DL an einem einzigen „Fenster“ einer Verwaltungseinrichtung garantiert wird, wobei die zwischenbehördliche Zusammenarbeit ohne Mitwirkung der Antragsteller erfolgt (Art. 15 Abs. 1 DIG).<sup>80</sup>

Zur Verwirklichung dieses Prinzips wurden „multifunktionale Zentren der Erbringung staatlicher und kommunaler DL“ (mnogofunktional'nye centry predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug) geschaffen.<sup>81</sup> Die multifunktionalen Zentren (im Folgenden: MFZ) bieten die ihnen von unterschiedlichen Verwaltungsbehörden auf vertraglicher Basis übertragenen staatlichen und kommunalen DL an einem einzigen Ort an und fungieren dadurch als Vermittler zwischen den Antragstellern und den eigentlichen DL-Erbringern.<sup>82</sup>

Die Schaffung von MFZ war eines der Hauptziele der Verwaltungsreform (vgl. die Ziele in Überschrift II KonzVwRef 2006) und begann bereits im Jahre 2007.<sup>83</sup> Nach der Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 5 DIG handelt es sich dabei um Organisationen, die in der Rechtsform der staatlichen oder kommunalen Anstalt (u. a. autonome Anstalt) gegründet werden, den Anforderungen des DIG genügen und zur Organisation der Erbringung staatlicher und kommunaler DL ermächtigt sind, u. a. in elektronischer Form nach dem „Einfensterprinzip“. Nach Angaben des offiziellen Portals der Verwaltungsreform gibt es in Russland inzwischen 2 684 MFZ (Stand: 1. Januar 2016).<sup>84</sup>

Vorlage von Dokumenten vorschreiben, welche sich die DL-Erbringer selbst beschaffen müssen. Vgl. z. B. den uv. Beschluss des OG RF vom 21.9.2017 Nr. 78-APG17-13, S. 3 f.

79 Paršin, Fn. 2, S. 49, 114; Starilov/Davydov, Fn. 76, S. 136; Vasil'ev, Fn. 56, S. 75.

80 Zu diesem Prinzip Vasil'ev, Fn. 56, S. 75; Tereščenko, Fn. 44, S. 247; Paršin, Fn. 2, S. 49.

81 Južakov, Fn. 8, S. 15; Paršin, Fn. 2, S. 49; Vasil'ev, Fn. 56, S. 74.

82 Grinenko, Fn. 14, S. 121; Vasil'ev, Fn. 56, S. 85. Die MFZ nehmen die Gesuche der Antragsteller entgegen, beschaffen sich die notwendigen Unterlagen zur DL-Erbringung bei den zuständigen DL-Erbringern und geben den Antragstellern das Resultat der DL (z. B. einen Registerauszug) heraus. Dazu Paršin, Fn. 2, S. 49; Starilov/Davydov, Fn. 76, S. 136.

83 S. E. Cannov, Otdel'nye problemy pravovogo regulirovaniya predostavlenija gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug v mnogofunktional'nykh centrakh (Einzelne Probleme der rechtlichen Regulierung der Erbringung von staatlichen und kommunalen DL in den MFZ), Pravo i ekonomika 7/2011, S. 10; Paršin, Fn. 2, S. 57.

84 [http://ar.gov.ru/gos\\_uslugi\\_03\\_mfc\\_info/index.html](http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_mfc_info/index.html), 11.12.2017. Ein Blick auf die dort verfügbare Karte macht allerdings deutlich, wie ungleich die Abdeckung mit MFZ in den einzelnen Föderationssubjekten ist. Im Autonomen Kreis der Tschuktschen und im Gebiet Magadan gibt es z. B. jeweils nur ein einziges MFZ, während in und um Moskau über 200 Zentren konzentriert sind.

### b) Vertragliche Basis

Die MFZ erbringen staatliche und kommunale DL nur mittelbar, weshalb sie nach Art. 15 Abs. 3 i. V. m. Art. 18 DIG mit den eigentlichen DL-Erbringern Abkommen über die Zusammenarbeit (sogлашение о взаимодействии) abschließen.<sup>85</sup> Vertragsgegenstand sind die ans MFZ zu übertragenden staatlichen oder kommunalen DL, wobei der zwingende Vertragsinhalt in Art. 18 Abs. 2 DIG geregelt ist.<sup>86</sup> Die Abkommen sind als verwaltungsrechtliche Verträge zu qualifizieren.<sup>87</sup>

Die in Art. 18 DIG statuierten Anforderungen an die Abkommen werden in der VO der Regierung der RF vom 27. September 2011 Nr. 797<sup>88</sup> bzw. den im Anhang enthaltenen Vorschriften<sup>89</sup> konkretisiert. Vertragspartner sind der Geschäftsführer des MFZ und der Vorsteher des jeweiligen Exekutivorgans auf Bundesebene, staatlichen außerbudgetären Fonds, Staatsorgans eines Föderationssubjekts oder Organs der örtlichen Selbstverwaltung (Ziff. 2 „Vorschriften“ VO ZAMFZ). Die Abkommen werden in Form eines Pauschalabkommens in Bezug auf sämtliche auf das MFZ zu übertragenden DL für eine Höchstdauer von drei Jahren abgeschlossen (Ziff. 9 und 10 „Vorschriften“ VO ZAMFZ). Ein Musterabkommen ist im Anhang zur Anweisung des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung vom 18. Januar 2012 Nr. 13 enthalten.<sup>90</sup>

Das Dienstleistungsangebot eines MFZ variiert in Abhängigkeit von den mit den jeweiligen DL-Erbringern abgeschlossenen Abkommen.<sup>91</sup> Allerdings bestehen nach Art. 15 Abs. 6 DIG auf Bundes-, regionaler und kommunaler Ebene Aufzählungen von DL, die im Sinne eines Grundangebots zwingend in MFZ zu erbringen sind. Auf Bundesebene findet sich die entsprechende Aufzählung im Anhang zur VO ZAMFZ.<sup>92</sup> Daneben ist im Anhang zur VO ZAMFZ auch ein Katalog von DL enthalten,

<sup>85</sup> *Vasil'ev*, Fn. 56, S. 76; *Starilov/Davydov*, Fn. 76, S. 136 f.

<sup>86</sup> Dazu gehören die Bezeichnung der Parteien, deren Rechte und Pflichten, eine Aufzählung der zu übertragenden DL, die Vertragsdauer etc. Das Abkommen gelte anders als im Privatrecht auch dann als abgeschlossen, wenn darin nicht sämtliche in Art. 18 Abs. 2 DIG aufgezählten Punkte enthalten seien. Dazu *Čannov*, Fn. 83, S. 11 f.

<sup>87</sup> *Čannov*, Fn. 83, S. 11 f.; *Starilov/Davydov*, Fn. 76, S. 136.

<sup>88</sup> VO der Regierung der RF vom 27. September 2011 Nr. 797 „über die Zusammenarbeit zwischen den MFZ und den Exekutivorganen auf Bundesebene, den staatlichen außerbudgetären Fonds, den Staatsorganen der Föderationssubjekte und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung“, SZ RF 03.10.2011, Nr. 40, Pos. 5559. (im Folgenden: VO ZAMFZ).

<sup>89</sup> „Vorschriften zu den Anforderungen an den Abschluss von Abkommen betreffend die Zusammenarbeit zwischen MFZ und den Exekutivorganen des Bundes, staatlichen außerbudgetären Fonds, den Exekutivorganen der Föderationssubjekte und den Organen der örtlichen Selbstverwaltung“ (im Folgenden: „Vorschriften“ VO ZAMFZ).

<sup>90</sup> Anweisung des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung vom 18. Januar 2012 Nr. 13, *Bjulleten'* normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti vom 7. Mai 2012 Nr. 19.

<sup>91</sup> *Vasil'ev*, Fn. 56, S. 77 f.

<sup>92</sup> Ein Blick auf den Katalog zeigt, dass es sich dabei um DL handelt, denen im Verwaltungsaltag große Bedeutung zukommt (z. B. die Herausgabe von Identitätsdokumenten und Fahrausweisen sowie Bestätigungen unterschiedlicher Art, Dokumenten, die staatliche Unterstützungsleistungen des Pensions- oder Sozialfonds der RF bestätigen oder deren Höhe

die zum Angebot in den MFZ empfohlen werden. Auf regionaler und Gemeindeebene existieren analoge Aufzählungen.<sup>93</sup>

### c) Anforderungen an die Dienstleistungserbringung

Die eigentlichen DL-Erbringer sind verpflichtet, dafür zu sorgen, dass auch bei der Erbringung der an die MFZ ausgelagerten DL gewisse Anforderungen eingehalten werden.<sup>94</sup> Von dieser Verpflichtung können sie sich auch nicht in vertraglicher Weise befreien.<sup>95</sup> Die verantwortlichen DL-Erbringer müssen nach Art. 17 DIG dafür sorgen, dass das MFZ, mit dem sie das Abkommen über die DL-Erbringung abschließen, den Anforderungen des DIG genügt (Ziff. 1), sie müssen dem MFZ Zugang zu ihrem Informationssystem gewähren (Ziff. 2)<sup>96</sup> und die behördenübergreifenden Informationsanfragen der MFZ beantworten (Ziff. 3). Die DL-Erbringer bleiben außerdem nach Art. 15 Abs. 3 DIG weiterhin an die VwReg gebunden.

Die MFZ müssen ihrerseits den im DIG (Art. 15-18) und den im Anhang zur VO der Regierung der RF vom 22. Dezember 2012 Nr. 1376<sup>97</sup> enthaltenen Anforderungen an die Organisation<sup>98</sup> genügen, damit eine effektive DL-Erbringung sichergestellt werden kann. Nach Ziff. 2 „Vorschriften“ VO OrgMFZ üben die MFZ ihre Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Anforderungen an Komfort (komfortnost') und Zugänglichkeit (dostupnost') für die DL-Empfänger aus. Daraus ergeben sich konkrete bauliche Anforderungen an die Räumlichkeiten der MFZ.<sup>99</sup> Im russischen Verwaltungsaltag haben sich die MFZ seit dem Jahre 2014 unter dem Logo „Moi Dokumenty“

---

festlegen, Registrierungstätigkeiten, Informations- und Konsultationsdienste, Grundbuchauszüge etc.).

- 93 Vgl. z. B. die VO der Regierung der Republik Komi vom 28. Februar 2013 Nr. 54 „über die Bestätigung der Aufzählung der staatlichen DL der Exekutivorgane der Republik Komi, die nach dem ‹Einfensterprinzip› u. a. in MFZ auf dem Gebiet der Republik Komi erbracht werden“, Republika, Nr. 51, 26.03.2013. Weitere Bsp. bei Ermakov et al., Fn. 16, S. 43 f.
- 94 Vasil'ev, Fn. 56, S. 80 f.
- 95 Nach Art. 18 Abs. 3 DIG dürfen die Abkommen keine Bestimmungen enthalten, welche die Rechte und gesetzlichen Interessen von Antragstellern oder Dritten einschränken oder diesen zusätzliche Verpflichtungen auferlegen.
- 96 Die rechtliche Zulässigkeit dieser Bestimmung ist v. a. aus datenschutzrechtlichen Gründen umstritten. Für Rechtswidrigkeit Gligič-Zolotareva, Fn. 41, S. 38, dagegen Čannov, Fn. 83, S. 12 f.
- 97 VO der Regierung der RF vom 22. Dezember 2012 Nr. 1376 „über die Bestätigung der Bestimmungen der Organisation der Tätigkeit der MFZ“, SZ RF 31.12.2012, Nr. 53 (Teil 2), Pos. 7932 (im Folgenden: VO OrgMFZ).
- 98 „Vorschriften zur Organisation der Tätigkeit der MFZ“ (im Folgenden: „Vorschriften“ VO OrgMFZ).
- 99 Diese müssen über einen Informations- und Wartesektor sowie einen Bereich zum Empfang der Antragsteller verfügen (Ziff. 7 „Vorschriften“ VO OrgMFZ). Die Räumlichkeiten der MFZ müssen auch den elementaren Anforderungen an die Behindertengerechtigkeit (Aufzug, Rampe, Toilette etc.) genügen (vgl. Ziff. 13-16 „Vorschriften“ VO OrgMFZ).

(„Meine Dokumente“) etabliert, welches verschiedene Werte (Komfort, Berücksichtigung der Bedürfnisse der Klienten, gute Erreichbarkeit etc.) verkörpert.<sup>100</sup>

Der Sicherstellung eines gewissen Standards der DL-Erbringung in MFZ dient auch der Umstand, dass die Vorschriften zur verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit in Art. 5.63 Abs. 1, 2 und 4 GB VwVerant auch auf die Mitarbeiter der MFZ zur Anwendung kommen (vgl. Art. 16 Abs. 5 DIG).

#### d) Rechtsform und Organisation

Für MFZ ist die Rechtsform der staatlichen oder kommunalen Anstalt vorgeschrieben und diejenige der autonomen Anstalt wird besonders hervorgehoben (vgl. die Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 5 DIG).<sup>101</sup> Andere Organisationsformen sind nur zulässig, wenn dies in einem BG vorgesehen ist.<sup>102</sup> In der Praxis ist der Großteil der MFZ als kommunale budgetäre Anstalten organisiert.<sup>103</sup>

Die MFZ werden auf Ebene der Föderationssubjekte oder der Kommunen gegründet (es gibt keine vom Bund betriebenen MFZ) und deren Organisation obliegt nach Art. 15 Abs. 2 DIG grundsätzlich den Föderationssubjekten. Faktisch wird die Organisation der Tätigkeit der MFZ aber größtenteils durch die detaillierten Vorschriften in der VO OrgMFZ vorgegeben.

Nach Art. 15 Abs. 2 DIG stehen zwei Organisationsmodelle zur Verfügung, und zwar das zentralisierte und dezentralisierte.<sup>104</sup> Im Rahmen des zentralisierten Modells wird ein „bevollmächtigtes MFZ“ (upolnomočennyj MFZ) bestimmt, welches als einziges dazu berechtigt ist, mit den DL-Erbringern Abkommen über die Erbringung von staatlichen oder kommunalen DL abzuschließen. Nach der dezentralisierten Organisationsform schließen alle MFZ in einem Föderationssubjekt selbstständig Abkommen mit den jeweiligen DL-Erbringern ab.<sup>105</sup>

<sup>100</sup> Dazu das offizielle Portal der Verwaltungsreform [http://ar.gov.ru/ru/my\\_documents/index.html](http://ar.gov.ru/ru/my_documents/index.html), 11.12.2017.

<sup>101</sup> Autonome Anstalten eignen sich in besonderer Weise als Rechtsform für MFZ, da ein Großteil der staatlichen und kommunalen DL die soziale Sphäre betrifft. Dazu *Tikhomirov*, Fn. 1, S. 55 f. Nach der Legaldefinition in Art. 2 Abs. 1 des BG vom 3. November 2006 Nr. 174-FZ „über die autonomen Anstalten“ (SZ RF 06.11.2006, Nr. 45, Pos. 4626) dienen autonome Anstalten der Ausführung von Arbeiten oder Erbringung von DL zur Verwirklichung der Kompetenzen von Staats- oder kommunalen Organen im sozialen Bereich. Zum Rechtsstatus von autonomen Anstalten detailliert *O.V. Kostina*, Avtonomnye učreždenija: Porjadok sozdanija i funkcionirovaniya (Autonome Anstalten: Verfahren der Schaffung und Funktionsweise), Moskau 2015, S. 15 ff.

<sup>102</sup> Früher waren beliebige, d. h. auch privatrechtliche Organisationsformen zulässig. Dazu *Čannov*, Fn. 83, S. 10. In der Praxis bereitete die rechtliche Stellung der Mitarbeiter privater MFZ erhebliche Schwierigkeiten. *Starilov/Davydov*, Fn. 76, S. 137; *Čannov*, Fn. 83, S. 12.

<sup>103</sup> *Paršin*, Fn. 2, S. 78. In Russland unterscheidet man drei Formen von staatlichen und kommunalen Anstalten, und zwar autonome, budgetäre und fiskalische (Art. 9<sup>1</sup> Abs. 2 des BG vom 12. Januar 1996 Nr. 7-FZ „über die nichtkommerziellen Organisationen“, SZ RF 15.01.1996, Nr. 3, Pos. 145). Dazu *Kostina*, Fn. 101, S. 8 f.

<sup>104</sup> *Paršin*, Fn. 2, S. 77.

<sup>105</sup> Dieses Modell ist aufgrund der hohen Zahl an MFZ in gewissen Föderationssubjekten nicht mehr praktikabel. *Paršin*, Fn. 2, S. 81.

In Russland leben viele Menschen in geographisch abgelegenen und sehr kleinen Ortschaften, für die es sich nicht lohnen würde, ein eigenes MFZ zu errichten. Damit die betroffenen Personen dennoch von der erleichterten staatlichen DL-Erbringung profitieren können, sieht Art. 16 Abs. 11 DIG vor, dass bevollmächtigte MFZ weitere (auch private) Organisationen zu ihrer Tätigkeit beiziehen können. Diese müssen nach Ziff. 32 „Vorschriften“ VO OrgMFZ über ein Netz von Filialen in mindestens 50 % der Kommunen des jeweiligen Föderationssubjekts sowie über eine sichere Internetverbindung verfügen (in Frage kommen z. B. die „Russische Post“, „Sberbank“ oder Supermarkt-Ketten).<sup>106</sup>

### 3. Erbringung von Begleitdienstleistungen

#### a) Begriff

In Art. 9 Abs. 1 DIG werden DL erwähnt, die zur Erbringung von staatlichen und kommunalen DL notwendig und zwingend sind (neobkhodimye i objazatel'nye uslugi).<sup>107</sup> Im Rahmen dieser „Begleitdienstleistungen“ (soputstvujučie uslugi) werden dem Antragsteller Unterlagen (z. B. medizinische Atteste, notariell bestätigte Dokumente etc.) ausgestellt, die für den nachfolgenden Bezug der eigentlichen staatlichen oder kommunalen DL unentbehrlich sind.<sup>108</sup> Begleitdienstleistungen (im Folgenden: BDL) werden nicht nur von staatlichen und staatsnahen, sondern auch von privaten Organisationen erbracht und sind als Teilnahmehandlung i. S. v. Art. 1 Abs. 2 DIG zu qualifizieren.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Paršin, Fn. 2, S. 83. Allgemein zu dieser Möglichkeit Vasil'ev, Fn. 56, S. 88 f. Nach Angaben des offiziellen Portals der Verwaltungsreform ([http://ar.gov.ru/gos\\_uslugi\\_03\\_mfc\\_info/index.html](http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_mfc_info/index.html), 11.12.2017) gibt es inzwischen 10 130 Geschäftsstellen zum Bezug staatlicher und kommunaler DL (Stand: 1. Januar 2016). Die Tätigkeit der vom MFZ beigezogenen Organisationen kann man als Teilnahmehandlung i. S. v. Art. 1 Abs. 2 DIG qualifizieren. Dazu oben III.2.aa).

<sup>107</sup> Dies ist dann der Fall, wenn die betreffende staatliche oder kommunale DL ohne diese Hilfsaktivität nicht erbracht werden kann. Dazu z. B. den uv. Beschluss des OG RF vom 28.1.2015 Nr. 43-APG14-12, S. 6.

<sup>108</sup> Der Begriff wird bei Paršin, Fn. 2, S. 89 und Južakov, Fn. 8, S. 8 f. verwendet. Dazu auch L. B. Sitdikova/S. Ju. Starodumova/A. L. Šilovskaja/M. A. Volkova/A. N. Maloletko/O. V. Kaurova/E. M. Krjukova, Publičnye uslugi: pravovoe regulirovanie (sravnitel'no-pravovoij analiz Rossii i inostrannyykh gosudarstv) (Öffentliche DL: die rechtliche Regulierung [eine rechtsvergleiche Analyse von Russland und ausländischen Staaten]), Moskau 2016, S. 77 f.

<sup>109</sup> Dazu oben III.2.aa). Die Verpflichtungen in Art. 6 Abs. 2 DIG kommen nur auf diejenigen Erbringer von BDL zur Anwendung, die der Aufsicht der Staats- oder kommunalen Organe unterstehen. Sie enthalten im Gegensatz zu denjenigen der übrigen DL-Erbringer in Art. 6 Abs. 1 DIG keine Pflicht zur Erbringung von DL in Übereinstimmung mit einem VwReg oder in elektronischer Form.

### b) Maßnahmen zum Schutz der Antragsteller

In Abweichung vom Prinzip der kostenlosen Erbringung staatlicher und kommunaler DL (Art. 8 Abs. 1 DIG) sind BDL grundsätzlich kostenpflichtig. Die Antragsteller sind im Hinblick auf den Bezug staatlicher und kommunaler DL auf die BDL angewiesen, was in der Praxis oft durch überhöhte Tarife (v. a. durch staatsnahe Organisationen) ausgenutzt wurde.<sup>110</sup>

Aus diesem Grund sind in Art. 9 DIG Maßnahmen zum Schutz der Antragsteller beim Bezug von BDL vorgesehen.<sup>111</sup> Diese bestehen in (1.) einer Aufzählung der BDL (Abs. 1), (2.) Vorgaben zu den Tarifen (Abs. 3) und (3.) dem Verbot, von den Antragstellern als Voraussetzung für den Bezug von staatlichen oder kommunalen DL die Vornahme von anderen als den in der genannten Aufzählung enthaltenen BDL oder die Vorlage von damit verbundenen Dokumenten zu verlangen (Abs. 5).

Eine Aufzählung der BDL und die Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Tarife sind auf Bundesebene im Anhang zur VO der Regierung der RF vom 6. Mai 2011 Nr. 352<sup>112</sup> enthalten. Auf regionaler und kommunaler Ebene existieren analoge Aufzählungen.<sup>113</sup> Vorgaben zu den Tarifen und Preisobergrenzen für die BDL können auf Bundesebene nur im Verhältnis zu föderalen öffentlichen Anstalten und Unitarunternehmen durch die Ministerien, föderalen Agenturen oder Dienste, deren Aufsicht sie unterstehen, festgelegt werden, nicht aber gegenüber privaten Organisationen (vgl. Ziff. 2 VO BDL).

Den Aufzählungen der BDL kommt in der Rechtsprechungspraxis große Bedeutung zu, da die Gerichte zur Qualifizierung einer Verwaltungshandlung als BDL in formaljuristischer Weise darauf abstellen, ob diese im jeweiligen Katalog enthalten ist oder nicht.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Južakov, Fn. 8, S. 9, 17; Paršin, Fn. 2, S. 89.

<sup>111</sup> Zum Ganzen Paršin, Fn. 2, S. 90 f.

<sup>112</sup> VO der Regierung der RF vom 6. Mai 2011 Nr. 352 „über die Bestätigung der Aufzählung der DL, die zur Erbringung von staatlichen DL durch die Exekutivorgane des Bundes und das staatliche Unternehmen «Rosatom» notwendig und zwingend sind und von Organisationen erbracht werden, die an der Erbringung von staatlichen DL teilnehmen sowie die Bestimmung der Höhe der Tarife für deren Erbringung“, SZ RF 16.05.2011, Nr. 20, Pos. 2829 (im Folgenden: VO BDL).

<sup>113</sup> Die Aufzählungen werden auf regionaler Ebene durch einen normativen Rechtsakt des jeweiligen Föderationssubjekts und auf kommunaler Ebene durch einen entsprechenden Akt des kommunalen Repräsentativorgans bestätigt (Art. 9 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 DIG).

<sup>114</sup> So verneinte es die Rechtsnatur als BDL für die Auszahlung einer Ausgleichszahlung durch eine Vorschuleinrichtung, da diese DL nicht in der regionalen Aufzählung der BDL der Republik Udmurtien aufgeführt war. Dazu den uv. Beschluss des OG RF vom 28.1.2015 Nr. 43-APG14-12, S. 7.

#### 4. Erbringung elektronischer Dienstleistungen

##### a) Begriff

Die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL in elektronischer Form wurde erstmals im föderalen Programm „Elektronisches Russland“<sup>115</sup> erwähnt und unter dem Stichwort des E-Governments<sup>116</sup> zu einem der grundlegenden Ziele der Verwaltungsreform erklärt (vgl. die Ziele in Überschrift II KonzVwRef 2006 sowie Ziff. 6 in Überschrift IV KonzSVwB 2011). Darunter versteht man nach der Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 6 DIG die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL unter Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnologien, u. a. des Einheitlichen Portals der staatlichen und kommunalen DL und der entsprechenden regionalen Portale sowie anderen von der Regierung der RF bestimmten Informationstechnologien.

Die Möglichkeit des Bezugs von DL in elektronischer Form zählt nach Art. 4 Ziff. 6 DIG zu den Grundprinzipien der DL-Erbringung.<sup>117</sup> In Art. 5 Ziff. 3 DIG wird den Antragstellern das Recht auf den Bezug von staatlichen und kommunalen DL in elektronischer Form zugestanden, dem die Pflicht der DL-Erbringer in Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 DIG zur Bereitstellung derselben entspricht. Die Bestimmungen zur elektronischen DL-Erbringung haben insbesondere im Zusammenhang mit der umstrittenen automatischen Herstellung der „Universellen Elektronischen Karte“ (universal'naja elektronnaja karta) in fast hundert Beschlüssen des VfG RF große praktische Bedeutung erlangt.<sup>118</sup>

In der Praxis gewährleistet eine ganze Reihe von Informationssystemen die staatliche und kommunale DL-Erbringung in elektronischer Form, wobei an dieser Stelle nur die im Verwaltungsalltag bedeutsamen Portale der DL-Erbringung behandelt werden.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> VO der Regierung der RF vom 28. Januar 2002 Nr. 65 „über das föderale Zielprogramm ‚Elektronisches Russland‘ (für die Jahre 2002–2010)“, SZ RF 04.02.2002 Nr. 5 Pos. 531.

<sup>116</sup> Die Erbringung von DL in elektronischer Form ist ein Kernelement des E-Governments und dient der Erhöhung der Effizienz und des Komforts des Bezugs staatlicher und kommunaler DL. Dazu Savinov, Fn. 70, S. 125.

<sup>117</sup> Dazu oben III.3.

<sup>118</sup> Das DIG enthielt bis zum 1. Januar 2017 in Kapitel 6 (Art. 22-28) Bestimmungen zur UEK, welche den Bezug von DL in elektronischer Form ermöglichen sollte und zugleich Identifikations- und Zahlungsmittel war. In Art. 26 Abs. 1 DIG (alt) war die automatische Herstellung dieser Karten vorgesehen, sofern nicht ausdrücklich durch Antrag darauf verzichtet worden war. Beim VfG RF gingen in den Jahren 2014 und 2015 fast hundert Beschwerden von Bürgern ein, die sich gegen die automatische Herstellung der UEK zur Wehr setzten. Der Grundsatz in Art. 4 Ziff. 6 DIG wurde vom VfG RF zur Rechtfertigung der Herstellung der UEK herangezogen, welche den Bürgern den Bezug von DL in elektronischer Form ermögliche, diese aber nicht zu deren Benutzung zwinge. Dazu neben vielen die uv. Beschlüsse des VfG RF vom 24.3.2015 Nr. 698-O, E. 2, S. 3 f.; vom 29.5.2014 Nr. 1215-O, E. 2, S. 3 f.; vom 22.4.2014 Nr. 871 und 872-O, E. 2, S. 3 f. und vom 20.3.2014 Nr. 629, 651, 657 und 658-O, E. 2, S. 3 f. Inzwischen wurde die Herstellung der UEK eingestellt.

<sup>119</sup> Eine Übersicht über die verschiedenen Systeme findet sich bei Vasil'ev, Fn. 56, S. 96 ff.

### b) Portale der Dienstleistungserbringung

Nach der Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 7 DIG ist ein „Portal der staatlichen und kommunalen DL“ (portal gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug) ein staatliches Informationssystem, welches die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL in elektronischer Form ermöglicht und den Antragstellern Zugang zu Auskünften zu den von ihnen nachgefragten DL gewährleistet. Die Portale werden auf Bundesebene und fakultativ auch auf regionaler und kommunaler Ebene betrieben (Art. 21 Abs. 1 und 2 DIG).

Das Portal auf Bundesebene nennt sich „Einheitliches Portal der staatlichen und kommunalen DL (Funktionen)“ (Edinyj Portal gosudarstvennykh i municipal'nykh uslug (funkcii)) und steht seit dem 15. Dezember 2009 sämtlichen Internetnutzern unter [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) zur Verfügung.<sup>120</sup> Die rechtliche Regelung des Einheitlichen Portals (im Folgenden: EP) erfolgt in Art. 21 DIG und wird durch die im Anhang zur VO der Regierung der RF vom 24. Oktober 2011 Nr. 861<sup>121</sup> enthaltene Ordnung<sup>122</sup> konkretisiert.

Das EP enthält detaillierte Auskünfte über den Bezug staatlicher DL (zuständiges Organ, nötige Unterlagen, Ort etc.) und ermöglicht den Bezug bestimmter DL oder Etappen des Dienstleistungsverfahrens (z. B. Terminvereinbarung, Auskünfte über den Gang des Verfahrens oder Bezahlung) in elektronischer Form. In gewissen Fällen soll auch direkt das Resultat der DL in elektronischer Form bezogen werden können.<sup>123</sup> In der Praxis stehen diese Möglichkeiten jedoch nur für einen Bruchteil der staatlichen und kommunalen DL zur Verfügung<sup>124</sup> und sind nur wenigen Bürgern bekannt.<sup>125</sup> Das EP wird vom Bundesministerium für Kommunikation und Massenmedien betrieben (Ziff. 2 der „Ordnung EP“ InfoVO).

Nach den Angaben auf der offiziellen Seite umfasst das EP derzeit einen Katalog der staatlichen DL von 21 Ministerien und 62 Behörden (vedomstva). Diese veröffentlichen auf dem Portal Auskünfte zu den von ihnen angebotenen DL und ermöglichen den Bezug oder andere Verfahrensschritte im Verfahren der DL-Erbringung in

120 Paršin, Fn. 2, S. 109 f.; Vasil'ev, Fn. 56, S. 97.

121 VO der Regierung der RF vom 24. Oktober 2011 Nr. 861 „über die föderalen staatlichen Informationssysteme, welche die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL (Ausübung von Funktionen) in elektronischer Form gewährleisten“, SZ RF 31.10.2011, Nr. 44, Pos. 6274 (im Folgenden: InfoVO).

122 „Ordnung über das föderale staatliche Informationssystem ‚EP‘“ (im Folgenden: „Ordnung EP“ InfoVO).

123 Vgl. zu den Funktionen des EP Art. 21 Abs. 3 DIG i. V. m. Ziff. 1 „Ordnung EP“ InfoVO, welche die Stufen des Plans zum stufenweisen Übergang zur elektronischen DL-Erbringung (von der elektronischen Auskunft über DL bis zu deren Erbringung in elektronischer Form) markieren. Dazu Južakov, Fn. 8, S. 14.

124 Eine auf dem offiziellen Portal der Verwaltungsreform zugängliche aktuelle Analyse zeigt, dass die elektronische Einschreibung für einen Termin beispielsweise nur für 6 % der 663 analysierten DL möglich war, die Eingabe eines Gesuchs in elektronischer Form immerhin für 13 %. Dazu [http://ar.gov.ru/gos\\_uslugi\\_03\\_uslugi\\_v\\_electronnom\\_vide/index.html](http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_uslugi_v_electronnom_vide/index.html), 11.12.2017.

125 In einer aktuellen Umfrage gaben 48,3 % der Befragten an, zum ersten Mal vom EP gehört zu haben. Dazu Vasil'ev, Fn. 56, S. 97.

elektronischer Form. Die Benutzer müssen sich für den Bezug dieser Angebote registrieren und authentifizieren. Ein Blick auf den DL-Katalog zeigt, dass dieser die im Verwaltungsalltag bedeutsamsten DL für natürliche und juristische Personen enthält.<sup>126</sup> Es steht auch eine mobile Version des Portals zur Verfügung.<sup>127</sup> Viele Föderationssubjekte betreiben auf regionaler Ebene freiwillig analoge Portale mit vergleichbaren Angeboten (vgl. Art. 21 Abs. 2 DIG).<sup>128</sup> Die InfoVO enthält im Anhang die „Anforderungen an die regionalen Portale der staatlichen und kommunalen DL“.

### c) Anforderungen an die elektronische Dienstleistungserbringung

In Art. 10 DIG werden Anforderungen an die elektronische DL-Erbringung gestellt, die in den im Anhang zur VO der Regierung der RF vom 26. März 2016 Nr. 236<sup>129</sup> enthaltenen „Anforderungen an die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL in elektronischer Form“ (im Folgenden: „Anforderungen“ VO EDL) konkretisiert werden.<sup>130</sup> Daneben enthalten die VwReg detaillierte Angaben (Verfahrensablauf, Fristen) zu den Verwaltungshandlungen in elektronischer Form (Ziff. 3 und 4 der „Anforderungen“ VO EDL).

Gewisse DL sind zwingend in elektronischer Form zu erbringen. So besteht nach Art. 1 Abs. 3 DIG eine Aufzählung der DL von staatlichen oder kommunalen Anstalten oder anderen staatsnahen Organisationen, die in elektronischer Form zu erbringen sind. Diese ist im Anhang zur Verfügung der Regierung der RF vom 25. April 2011

---

126 Z. B. Ausstellung oder Ersatz eines Passes, Registrierung für Wahlen oder Abstimmungen, Registrierung am Wohnort, Registrierung von Heiraten beim Zivilstandamt, Meldepflicht von Geburten, Ausstellung oder Ersatz des Führerscheins, Bezahlung von Verkehrsbusbussen, Einreichen der Steuererklärung, Auskunft über die Höhe der Rente, Anerkennung von ausländischen Diplomen, Erhalt von Baubewilligungen etc. Siehe dazu den umfangreichen DL-Katalog auf <https://www.gosuslugi.ru/category>, 11.12.2017.

127 <https://www.gosuslugi.ru/help/mobile>, 11.12.2017.

128 So z. B. die Gebiete Tjumen (<https://uslugi.admtyumen.ru/category.htm>, 11.12.2017), Ivanovo (<https://pgu.ivanovoobl.ru>, 11.12.2017), Kursk (<https://rpgu.rkursk.ru>, 11.12.2017) sowie die Stadt St. Petersburg (<https://gu.spb.ru/>, 11.12.2017).

129 VO der Regierung der RF vom 26. März 2016 Nr. 236 „über die Anforderungen an die Erbringung von staatlichen und kommunalen DL in elektronischer Form“, SZ RF 11.04.2016, Nr. 15, Pos. 2084 (im Folgenden: VO EDL).

130 Nach Art. 10 Abs. 1 DIG müssen den Antragstellern die notwendigen Informationen zur elektronischen DL-Erbringung zur Verfügung gestellt (Ziff. 1), die Gesuchstellung und Entgegennahme der Gesuche in elektronischer Form (u. a. über das EP oder die regionalen Portale) ermöglicht (Ziff. 2), den Antragstellern Auskunft über den Ablauf des Verfahrens der DL-Erbringung gegeben (Ziff. 3), die Zusammenarbeit der elektronischen DL-Erbringer sichergestellt (Ziff. 4) und den Antragstellern die Resultate der elektronischen DL-Erbringung herausgegeben werden (Ziff. 5).

Nr. 729-r<sup>131</sup> enthalten und umfasst auch DL der Anstalten und Organisationen auf regionaler und kommunaler Ebene.<sup>132</sup>

## V. Würdigung

In Russland hat sich im Zuge der Verwaltungsreform auf Grundlage des DIG ein komplexes System der staatlichen und kommunalen DL-Erbringung entwickelt. Dieses zeichnet sich durch die unmittelbare und mittelbare DL-Erbringung, die Erbringung von BDL sowie DL in elektronischer Form aus. Im Ergebnis kann man von der Entwicklung der Leistungsverwaltung in Russland sprechen.

Im russischen Verwaltungsaltag haben insbesondere die MFZ große Bedeutung erlangt. Nach Angaben des offiziellen Portals der Verwaltungsreform beträgt der Anteil der Bürger mit Zugang zum Bezug von staatlichen und kommunalen DL nach dem „Einfensterprinzip“ inzwischen 94 % (Stand: 1. Januar 2016).<sup>133</sup> Positiv zu bewerten sind auch die beabsichtigten Entwicklungen im Bereich der elektronischen DL-Erbringung (v. a. durch die entsprechenden Portale), wobei der eigentliche Bezug von DL in elektronischer Form zurzeit nur für eine geringe Zahl von DL zur Verfügung steht und den Bürgern wenig bekannt ist.<sup>134</sup>

Das neue Rechtsinstitut der staatlichen und kommunalen DL weist aber auch institutionelle Schwächen auf. Die Legaldefinition in Art. 2 Ziff. 1 und 2 DIG ist sehr weit gefasst, da nur auf die Initiative der Antragsteller, nicht aber auf den Vorteil als Resultat der DL abgestellt wird.<sup>135</sup> Dadurch wird die Abgrenzung von den Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen der Verwaltung erschwert und die im ExekDek 2004 angelegte organisatorische Trennung der Zuständigkeiten der Exekutivorgane relativiert.<sup>136</sup> Den Gerichten kommt in der Praxis ein großer Ermessensspielraum bezüglich der Qualifizierung von Verwaltungshandeln als staatliche oder kommunale DL zu.

---

131 Verfügung der Regierung der RF vom 25. April 2011 Nr. 729-r „über die Bestätigung der Aufzählung der DL, die von staatlichen und kommunalen Anstalten und anderen Organisationen, die eine Staats- oder kommunale Aufgabe (Auftrag) erfüllen, ins Register der staatlichen und kommunalen DL aufgenommen und in elektronischer Form erbracht werden“, Rossiskaja Gazeta 29.04.2011 Nr. 5469 (93).

132 Ein Blick auf den Katalog zeigt, dass es sich dabei um praktisch bedeutsame DL in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, Kultur, Sozialleistungen, Bauwesen etc. handelt, die den Bürgern in elektronischer Form zur Verfügung stehen sollen. Amelin et al., Fn. 16, Kommentar zu Art. 1 DIG (zitiert nach der Datenbank „Consultant Plus“).

133 [http://ar.gov.ru/gos\\_uslugi\\_03\\_mfc\\_info/index.htm](http://ar.gov.ru/gos_uslugi_03_mfc_info/index.htm), 11.12.2017. Damit wurde das angestrebte Ziel eines Anteils von 90 % der Bürger mit einem solchen Zugang bis zum Jahre 2015 erreicht (Ziff. 1 Bst. „b“ des Dekrets des Präsidenten der RF vom 7. Mai 2012 Nr. 601 „über die grundlegenden Zielsetzungen der Vervollkommenung des Systems der Staatsverwaltung“ (SZ RF 07.05.2012, Nr. 19, Pos. 2338)). Die Anzahl der MFZ in den einzelnen Föderationssubjekten unterscheidet sich allerdings erheblich. Dazu oben IV.2.

134 Dazu oben IV.4.b).

135 Dazu oben III.2.bb). und III.2.b).

136 Dazu oben II. und III.2.c.).

Das Kriterium der Initiative der Antragsteller führt andererseits dazu, dass im Verwaltungsaltag unter den Begriff der staatlichen und kommunalen DL faktisch nur die Ausstellung von Bescheinigungen und andere Dienste dokumentarischer Natur fallen.<sup>137</sup> „Klassische“ Bereiche der Leistungsverwaltung (z. B. der Betrieb von öffentlichen Einrichtungen, Wasser- und Stromversorgung etc.), die nicht aktiv nachgefragt werden, sondern von Gesetzes wegen erfolgen, werden vom DIG nicht erfasst.<sup>138</sup> Es würde sich deshalb anbieten, auch in der Legaldefinition des DIG auf das in der russischen Lehre entwickelte Kriterium des individuellen (oder kollektiven) Vorteils als Resultat der DL abzustellen.<sup>139</sup>

Im Ergebnis ist die Tendenz zur normativen Regulierung des Verwaltungshandelns im Bereich der Leistungsverwaltung in Russland zu begrüßen. Dem DIG kommt hier im Verhältnis zu anderen Verwaltungszweigen eine Modellfunktion zu.<sup>140</sup> Die Entwicklung zeugt davon, dass sich in Russland inzwischen – anders als noch zu Sowjetzeiten – ein Bewusstsein der Notwendigkeit der rechtlichen Beschränkung des Ermessens der Verwaltungsbehörden bei der Rechtsanwendung herausgebildet hat. Es bleibt abzuwarten, ob sich in absehbarer Zeit auch im Bereich der Aufsichts- und Kontrollbefugnisse (Ziff. 2 Bst. „b“ ExekDek 2004) einheitliche rechtliche Bestimmungen nach dem Vorbild des DIG und den bereits bestehenden VwReg in diesem Bereich herausbilden.<sup>141</sup> Auf dieser Grundlage könnte dann langfristig auch das längst überfällige Verwaltungsverfahrensgesetz in Russland erlassen werden.<sup>142</sup>

---

137 Južakov, Fn. 8, S. 9 schlägt deshalb vor, die DL des DIG als „staatliche Verwaltungs-DL“ (gosudarstvennye administrativnye uslugi) zu bezeichnen.

138 Gligić-Zolotareva, Fn. 41, S. 37 f.

139 So auch Gligić-Zolotareva, Fn. 41, S. 37 f. Zu diesem Kriterium oben III.2.b).

140 Auch Gricenko, Fn. 18, S. 48 sieht im DIG Ansätze eines Verwaltungsverfahrensgesetzes.

141 Dazu oben IV.1.b).

142 Zur Notwendigkeit des Erlasses eines Verwaltungsverfahrensgesetzes in Russland Starilov, Fn. 72, S. 23 ff.