

Natal'ja V. Suchareva, Aleksandr F. Nozdračev

Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts und -prozessrechts in Russland und Deutschland

Die Systematisierung des Verwaltungsprozessrechts ist nicht nur in Russland, sondern in vielen Staaten aktuell. Der Regelungsbereich ist im Fall des Verwaltungsprozesses kompliziert und facettenreich, was einen starken Einfluss auf die Rechtsetzungsprozesse ausübt. In Russland wurden diese Umstände dadurch verschärft, dass Vertrauen und Autorität der Obrigkeit praktisch bis in die 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts unanfechtbar waren und exekutive Akte vor dem Zugriff durch den einfachen Staatsbürger „geschützt“ wurden. Der Prozess der Systematisierung der Verwaltungsprozessgesetze wurde in vielen europäischen Ländern und in Deutschland im Besonderen schon vor längerer Zeit eingeleitet und ist daher für die russische Rechtswissenschaft von besonderem Interesse.

I. Entwicklungsetappen der Systematisierung des russischen Verwaltungsverfahrens und -prozessrechts

Zur Beurteilung der Systematisierung des modernen Verwaltungsprozessrechts ist die Geschichte des russischen Staates zu berücksichtigen und zu vergegenwärtigen, dass der erste Versuch einer Systematisierung der geltenden Rechtsvorschriften bereits im 11.-12. Jahrhundert mit der ersten altrussischen Gesetzessammlung – *Russkaja Pravda* – unternommen wurde. Das Gesetzbuch von 1497 wurde zum Vorläufer des kodifizierten gesamtstaatlichen Rechts. Das Mitte des 17. Jahrhunderts herausgegebene Gesetzbuch (*Soborne Uloženie*) von Zar Alexej Michajlovič blieb bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die grundlegende Gesetzessammlung in Russland.¹ Zu den Schriftdenkmälern der regen Systematisierungstätigkeit des 19. Jahrhunderts, die unter der Leitung von Michail Michailovič Speranskij, einem bekannten Juristen jener Zeit, stattfand, zählen die „Vollständige Gesetzessammlung“ und das Gesetzbuch des Russischen Reiches, das, jährlich novellierte, bis Oktober 1917 in Kraft blieb.²

¹ Das Gesetzbuch (*Soborne Uloženie*) von 1649 ist eine Gesetzessammlung des Moskauer Staates, ein Schriftdenkmal des russischen Rechts des 17. Jahrhunderts, der erste Rechtsakt in der russischen Geschichte, der alle geltenden Rechtsvorschriften, einschließlich der so genannten „neugesetzlichen“ Paragraphen (siehe das Kapitel „Die Entwicklung des Gesetzbuchs“), umfasst. Das Gesetzbuch wurde auf der Landesversammlung 1649 verabschiedet und galt bis 1832.

² Speranskij, M. M., Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii (Vollständige Gesetzessammlung des Russischen Reiches); ders., O korennych zakonach gosudarstva. Eščë nečto o svobode i rabstve. Vvedenie kuloženju gosudarstvennych zakonov (Über die grundlegenden Gesetze des Staates. Noch etwas über Freiheit und Sklaverei. Einführung zum staatlichen Gesetzbuch), Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 12. Političeskie nauki (Anzeiger der Moskauer Universität. Reihe 12. Politikwissenschaften), 1999 Nr. 6; Ignatov, V. G. Istorija gosudarstvennogo upravlenja Rossii (Die Geschichte der Staatsverwaltung Russlands), 2002, 9. Kap. „Rossijskoe gosudarstvennoe upravlenie v pervoj polovine XIX veka“ (Die russische Staatsverwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts).

Wie I. A. Pokrovskij zutreffend feststellte,

„wird jedes Mal, wenn irgendeine Kodifikationsarbeit ansteht, die juristische Idee lebendig. Und das ist verständlich: Für sie kommt die Zeit des positiven Schöpfungsprozesses, die Saatzeit; davon, welche Samen sie in den sozialen Boden streut, hängt auch die Qualität der Aussaat ab. In der eintretenden Belebung verwischt sich die Linie, die die Theorie von der Praxis trennt; beide Flüsse fließen zusammen: Die Praxis beginnt zu verallgemeinern und zu theoretisieren, die Theorie richtet ihre Aufmerksamkeit auf Fragen des gegenwärtigen Lebens. In diesen Augenblicken spitzt sich alles zu. Alles, was geschmerzt hat, beginnt stärker zu schmerzen; alles, was vergessen war, beginnt an das zu erwartende künftige Gesetz zu appellieren. Gleichzeitig treten alle Gegensätze schärfster in Erscheinung, und alte Streitigkeiten lodern heftiger auf“.³

In den Jahren der Sowjetregierung wurden alle grundlegenden Rechtsdisziplinen systematisiert; kodifiziert wurden beispielsweise das Zivil-, das Straf- und das Zivilprozessrecht. Im Bereich des Verwaltungsrechts wurden dagegen im Wesentlichen lediglich die Vorschriften über die verwaltungsrechtliche Verantwortung im Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten zusammengefasst. Die Systematisierung der Verwaltungsprozessgesetze durch den Gesetzgeber dauert bis heute an. Die geltenden russischen Verwaltungsprozessgesetze und Durchführungsbestimmungen enthalten anders als das moderne deutsche Verwaltungsrechtssystem keine einheitlichen Regeln im Hinblick auf die Umsetzung von Verboten, Genehmigungen, Bewilligungen, direkten Anordnungen sowie zur Wahrnehmung von Kontroll-, Aufsichts-, Genehmigungs-, Registrierungs-, Koordinations- und sonstigen Befugnissen, die den Trägern der vollziehenden Gewalt zugewiesen sind, sowie hinsichtlich der Rechtsanwendung durch Exekutive und Judikative.

Das Fehlen einheitlicher Regeln für die Vornahme derartiger Handlungen führt zu Fehlern in der Tätigkeit der Verwaltungsbeamten und wirkt sich negativ auf die Autorität der Staatsgewalt aus. So beeinträchtigt beispielsweise die mangelnde Regelung des Erlasses von Verwaltungsrechtsakten (sowohl normativer als auch nichtnormativer Akte) oder das Fehlen einheitlicher Regeln für die Umsetzung von Verboten, die Erteilung von Erlaubnissen oder die Wahrnehmung von Kontrollbefugnissen erheblich die Qualität der Arbeit der vollziehenden Gewalt.

Leider existiert in Russland bisher keine Legaldefinition wichtiger Begriffe wie beispielsweise „Rechtsakt“ oder „Verwaltungsakt“. 2004 wurde zwar der Entwurf eines Föderalen Gesetzes „Über normative Rechtsakte der Russischen Föderation“ in die Duma eingebbracht. Diese Vorlage wurde jedoch durch Beschluss vom 12. Mai 2004 abgelehnt.⁴

Juristen der verschiedenen russischen Rechtsschulen (Wissenschaftler der Moskauer Staatlichen Universität, der Moskauer Staatlichen Rechtsakademie, der Hochschule für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften, der Hochschule für Gesetzgebung und vergleichende Rechtswissenschaft bei der Regierung der Russischen Föderation, der Staatlichen Universität Voronež u.a.) setzen jedoch ihre Arbeit fort und legen damit den Grundstein für die legislative Entscheidung. Definitionen bieten z.B. Kozlov, Popov, Salischëva, Starilov, Studenikina oder Tichomirov an.⁵ Die Definitionen

³ Prokrovskij, I. A., Abstraktnij i konkretnej čelovek pered licom graždanskogo prava (Abstrakter und konkreter Mensch vor dem Zivilrecht), Vestnik graždanskogo prava (Anzeiger des Zivilrechts Nr. 4), Sankt Petersburg 1913.

⁴ Verordnung der Staatsduma Nr. 491-IV vom 12.5.2004 über den Entwurf des Föderalen Gesetzes Nr. 96700088-2 „Über normative Rechtsakte der Russischen Föderation“.

⁵ J.M. Popov, L. L. (Red), Administrativnoe pravo (Verwaltungsrecht), Kozlov, Moskau 1999; Tichomirov, J. A., Kurs administrativnogo prava i processa (Kurs über das Verwaltungsrecht und den

unterscheiden sich im Wesentlichen nicht: Unter einem Verwaltungsakt wird eine auf dem Gesetz beruhende hoheitliche Entscheidung eines Organs der vollziehenden Gewalt oder eines von diesem ermächtigten Trägers einer vollziehenden oder verfügenden Tätigkeit verstanden, die einseitig unter Einhaltung einer bestimmten Form und in einem bestimmten Verfahren getroffen wird und auf den Erlass von Verwaltungsrechtsnormen oder auf die Entstehung, Änderung oder Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen zwecks Erfüllung von Verwaltungsaufgaben und Funktionen der vollziehenden Gewalt ausgerichtet ist. Somit haben die Rechtswissenschaftler bereits die Grundlage für eine gesetzliche Verankerung der wichtigsten Begriffskategorien im Rahmen der Systematisierung der Verwaltungsprozessvorschriften geschaffen.

II. Grundlegende Elemente des Verwaltungsverfahrensrechts und des Verwaltungsprozessrechts

In Deutschland sind wichtige Kategorien des Verwaltungsrechts schon recht lange entschieden. So definiert beispielsweise § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes den Verwaltungsakt als „eine Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“. Somit werden aus den Verwaltungsakten alle privatrechtlichen und fiskalischen Maßnahmen von Behörden sowie politische oder verfassungsrechtliche Regierungsakte ausgeschlossen. Die deutschen Gesetzgeber bezeichnen als Unterscheidungsmerkmal des Verwaltungsakts von einer Handlung als faktisches Verwaltungsrechtsverhältnis die Ausrichtung des Akts auf die Erzielung einer bestimmten Rechtsfolge. Ein Verwaltungsakt kann folglich zum Gegenstand haben: 1) ein Verbot oder eine bestimmte Handlungsform, 2) die Erteilung oder Nichterteilung eines bestimmten Rechts, 3) die Lösung einer Streitfrage, sofern die Klärung eines Rechtsverhältnisses erforderlich ist, 4) eine juristische Form.

Leider wird der Begriff „Verwaltungsverfahren“ in der russischen Gesetzgebung nicht definiert. Dabei ist völlig offensichtlich, dass es sich dabei um eine essentielle Kategorie des Systems der Verwaltungsprozessvorschriften handelt. Der gesamte Verwaltungsprozess wird in einzelne Arten von Verwaltungsverfahren unterteilt, die einerseits als dessen Modifikationen und andererseits als Teil des Ganzen in Erscheinung treten. Klassifikationskriterium für die Verwaltungsverfahrensvorschriften ist der Charakter der konkret-individuellen Verwaltungssachen. Jedes Verwaltungsverfahren stellt ein System von Verwaltungsrechtsvorschriften dar, die die Bearbeitungs- und Entscheidungsweise für die einen oder anderen gleichartigen Gruppen von Verwaltungssachen regeln.

Darüber hinaus besteht jedes Verfahren noch aus einer bestimmten Anzahl von Verwaltungsverfahren, die bezüglich einer konkreten Handlungsabfolge gesetzlich festgelegt und auf die Erzielung eines bestimmten rechtlichen Ergebnisses ausgerichtet sind. So müssen etwa in Russland, um eine Lizenz für eine bestimmte Art von Tätigkeit zu erhalten, eine Reihe von Handlungen in der gesetzlich festgelegten Reihenfolge vorgenommen werden. Die Nichteinhaltung oder Verletzung des Verfahrens hat für die Person, die sich an das Organ der vollziehenden Gewalt gewandt hat, negative Folgen.

Verwaltungsprozess), Moskau 1998; *Ovsjanko, D. M.*, Administrativnoe pravo: Učebnoe posobie (Verwaltungsrecht: Lehrbuch), 3. Aufl., Moskau 2002; *J. N. Starilov*, Administrativnaja justicija. Teorija, istorija, perspektivy (Verwaltungsjustiz. Theorie, Geschichte, Aussichten), Moskau 2001.

Große Bedeutung haben für russische Wissenschaftler hinsichtlich der Rechtsentwicklung Normen wie das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der USA von 1946⁶ oder das Bundesgesetz über Verwaltungsverfahren der Schweiz vom 20. Dezember 1968.⁷

Im deutschen Verwaltungsrecht wird der Begriff „Verfahren“ mit dem Begriff „Verwaltungshandlung“ gleichgesetzt, was im Wesentlichen richtig ist. So sind unter einer einfachen Verwaltungshandlung Verwaltungsmaßnahmen zu verstehen, die auf die Erzielung eines faktischen Ergebnisses ausgerichtet sind („faktische Verwaltungshandlungen“). Faktische Verwaltungshandlungen unterscheiden sich von einem Verwaltungsakt durch das Fehlen der juristischen Grundlagen. Aber auch im Fall der Vornahme faktischer Verwaltungshandlungen ist die Behörde verpflichtet, Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 des deutschen Grundgesetzes einzuhalten. Mit anderen Worten, eine faktische Verwaltungshandlung darf nicht von einer nichtzuständigen Behörde vorgenommen werden; darüber hinaus darf sie keine materiellen Rechte des Staatsbürgers verletzen. Berücksichtigt die deutsche Behörde bei der Vornahme faktischer Verwaltungshandlungen diese Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht, ist sie verpflichtet, vorrangig die aufgrund einer rechtswidrigen Handlung entstehenden Folgen zu beseitigen und das verletzte Recht wiederherzustellen, soweit dies noch möglich ist. Der Staatsbürger, dessen Rechte infolge der Vornahme der genannten Handlung verletzt wurden, hat entsprechend das Recht auf Beseitigung der Rechtsverletzung und Wiederherstellung der zuvor bestehenden Lage.⁸

Anders als im russischen Recht ist im deutschen Recht das Verwaltungsverfahren definiert. § 9 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes besagt, dass das Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit von Behörden darstellt, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ausgerichtet ist. Dabei ist anzumerken, dass das Verwaltungsverfahren sowohl den Erlass eines Verwaltungsakts als auch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags einschließt. § 10 Verwaltungsverfahrensgesetz legt fest, dass ein solches Verwaltungsverfahren nicht an bestimmte Formen gebunden ist, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.

Es ist anzumerken, dass eine Reihe vergleichbarer Vorschriften im russischen Recht in isolierten, nicht untereinander abgestimmten Rechtsakten unterschiedlicher Rechtswirkung zu finden ist; diese gelten in der Regel für konkrete Verwaltungshandlungen bestimmter Vollzugsorgane; sie sind mithin nicht allgemeingültig. Dominierender Aspekt bei der Schaffung derartiger Verfahrensbestimmungen ist das Ressortdenken. Folglich ist die Nutzung der Erfahrungen in der Systematisierung der deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze und der Erstellung eines kodifizierten Akts zur Verbesserung und Festigung der rechtlichen Basis der öffentlichen Verwaltungstätigkeit und des Erfüllungsmechanismus für die Aufgaben und Funktionen der vollziehenden Gewalt weiterhin aktuell.

⁶ Gesetz über das Verwaltungsverfahren der USA von 1946, Bestimmungen für das Verwaltungsverfahren, Gesetzesammlung der USA, Abschnitt 42, Art. 20, Die Vereinigten Staaten von Amerika, Verfassung und Gesetzgebungsakte, Moskau 1993, S. 256-284 (Svod zakonov SSHA, Titul 42, Glava 20, Coedinennye štaty Ameriki, Konstitucija i zakonodatel'nye akty, Moskva, 1993 g., S. 256-284).

⁷ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren der Schweiz vom 20.12.1968, in: K. Eckstein, R. Schaffhauser, S. Veršinin, Wie können die Beziehungen zwischen dem Bürger und dem Beamten verbessert werden? (Kak uporjadoci' otnošenija graždanina i činovnika?), Moskau 2000.

⁸ W. Bergmann, Das deutsche Verwaltungsprozessrecht (Administrativno-processual'noe pravo Germanii), Moskau 2007, S. 22-23.

III. Aussichten der Systematisierung des Rechts: Theorie und Praxis

Die geltenden russischen Gesetze, die die Rechtsbeziehungen in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessen regeln, können mit Einschränkung in vier große Blöcke unterteilt werden:

- Vorschriften, die die routinemäßige und nicht mit der Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten verbundene Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt regeln;
- Vorschriften, die die Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt im Fall der Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten in den Verwaltungsrechtsbeziehungen regeln;
- Vorschriften, die die Tätigkeit der Rechtsprechungsorgane im Fall der Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten in den Verwaltungsrechtsbeziehungen regeln;
- Vorschriften, die die Tätigkeit der Gerichtsvollzieher im Fall der zwangsweisen Vollstreckung der von den Gerichten in Rechtsstreitigkeiten ergangenen Entscheidungen regeln.

Dabei ist die Systematisierung des genannten russischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts bedingt, da die Vorschriften in keinem Sammelakt (Gesetzesammlung, Gesetzbuch u.a.) zusammengefasst sind.

Anders als in Russland ist die gesamte Materie in Deutschland in drei große gesetzlich verankerte Blöcke gegliedert, die ein ziemlich geschlossenes Vorschriftensystem darstellen:

- Vorschriften, die das Verwaltungsverfahren regeln (Verwaltungsverfahrensgesetz);
- Vorschriften, die den Verwaltungsprozess regeln (Verwaltungsgerichtsordnung);
- Vorschriften, die das Verfahren der Vollstreckung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen regeln (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz).

Zur Feststellung der Besonderheiten der Systematisierung der russischen Verwaltungsverfahrensgesetze unter Berücksichtigung des Faktors der Isolation der Vorschriften nach dem aktuellen Stand sind mögliche Lösungswege für eine Vereinigung der Verfahrensbestimmungen aufzuzeigen. Wird auf die Rechtstheorie⁹ zurückgegriffen, sind folgende Arten der Systematisierung von Rechtsetzungsaakten zu unterscheiden:

1. Die einfachste Art der Systematisierung der Vorschriften ist die Schaffung verschiedener Formen ihrer Erfassung nach einem bestimmten Regelungsbereich der Rechtsverhältnisse.

Besser entwickelte Systematisierungsweisen für Rechtsvorschriften sind die Inkorporation, die Konsolidierung und die Kodifikation.

2. Die Inkorporation ist eine Systematisierung der Vorschriften auf einer bestimmten Grundlage und in einem bestimmten Fragenbereich ohne Vornahme von Änderungen in den betroffenen Akten (z.B. Gesetzblätter oder Sammlungen von normativen Rechtsakten, in denen Vorschriften ohne Änderung oder Überarbeitung systematisiert werden).

⁹ Nersesjanc, V. S., Obščaja teorija prava i gosudarstva (Allgemeine Rechts- und Staatstheorie), Moskau 1999.

3. Die Konsolidierung ist eine Systematisierungsweise, bei der mehrere verschiedene, auf einer Ebene geltende Rechtsetzungsakte zu einem neuen Akt zusammengefasst werden. Der Erlass des neuen konsolidierten Akts bedeutet, dass frühere, nicht konsolidierte Akte unwirksam werden, d.h. die überholten Vorschriften geändert oder aufgehoben und durch eine Reihe neuer Vorschriften ersetzt werden.

4. Die Kodifikation ist eine Systematisierungsweise, die dazu führt, dass eine bestimmte Rechtsmaterie oder ein Teilbereich grundlegend überarbeitet, geändert und novelliert und in einem neuen Kodifikationsakt geregelt wird (z.B. Gesetzessammlungen, Gesetzbücher, Rahmengesetze, Ordnungen, Vorschriften, Bestimmungen). Der Kodifikationsakt stellt sowohl nach der Form als auch nach seinem normativen Rechtsinhalt und Charakter einen neuen Akt dar. Einige Kodifikationsakte umfassen die gesamte Rechtsmaterie (z. B. das Bürgerliche Gesetzbuch der RF, das Strafgesetzbuch der RF, das Familiengesetzbuch der RF); andere Kodifikationsakte fassen die Rechtsnormen eines Teilbereichs der Rechtsmaterie zusammen (z.B. das Haushaltsgesetzbuch der RF, das Zollgesetzbuch); weitere Kodifikationsakte fassen schließlich die Vorschriften eines Rechtsinstituts zusammen (z. B. die Eisenbahnordnung).

Ausgehend von der Rechtstheorie als Ganzes muss die Systematisierung der Verwaltungsverfahrensbestimmungen auf der Rechtsdoktrin des Staates basieren. Dabei können alle oben genannten Systematisierungsarten auf das Verwaltungsverfahrensrecht ziemlich effektiv angewandt werden, da unter den Bedingungen eines offenkundigen Ungleichgewichts zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung und einer Zunahme der Rechtsstreitigkeiten zwischen Wirtschaftsorganisationen und Organen der vollziehenden Gewalt die Frage der Systematisierung des Verwaltungsverfahrens besondere Bedeutung erlangt, und zwar sowohl des dispositiven, dem kein strittiges Rechtsverhältnis zugrunde liegt, als auch des negativen, der in Verbindung mit einem Verwaltungsstreit entsteht. In Anbetracht dessen sind erstrangige Aufgaben des russischen Gesetzgebers in diesem Bereich:

- die Schaffung der normativen Akte,
- die Beseitigung von Überschneidungen und Widersprüchen in den Regelungen der verschiedenen normativen Rechtsakte,
- die Erhöhung des Niveaus der juristischen Technik zur Vermeidung mehrdeutiger Regelungen,
- die Ausfüllung von Lücken im Recht der Verfahrenshandlungen.

Wendet man sich der Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts des zwanzigsten Jahrhunderts, der Sowjetzeit, zu, sind Versuche einer Systematisierung im Fall der Vorschriften, die landwirtschaftliche Fragen regelten, zu erkennen. So existierten beispielsweise Vorschriften, die die Bereitstellung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, u.a. die Besteuerung festlegten. Rechtstheoretiker nannten diese Systematisierung von Akten „Patchwork-Akte“ (*loskutnye akty*).

Besonders ist auch die umfangreiche Arbeit an Gesetzentwürfen hinzuweisen, die aktiv 2000 begann, als eine Reihe von Gesetzentwürfen zur Erörterung vorgelegt wurden (Entwurf des Föderalen Gesetzes über Verwaltungsgerichte, Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten, Gesetzbuch über das verwaltungsgerichtliche Verfahren).¹⁰ Zu dieser Zeit setzte auch eine rege Tätigkeit zur Systematisierung von Vorschriften ein, die die Bearbeitung und Entscheidung von Ordnungswidrigkeitssachen und die verwaltungs-

¹⁰ Leider wurde kein einziger der genannten Entwürfe zur Systematisierung des Verwaltungsprozessrechts angenommen, sodass derartige Rechtsakte auch heute nicht in Kraft sind.

rechtliche Verantwortung zum Gegenstand hatten; nach einer Überprüfung der Antimonopol-, Zoll- und Devisengesetze wurden beispielsweise einander überschneidende und kollidierende Vorschriften aufgehoben und Änderungen im Gesetzbuch über Ordnungswidrigkeiten vorgenommen.

Im Wesentlichen stellt die Isolation der Regelungen des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts nicht nur das Hauptmerkmal der Rechtsordnung der RF dar, womit weitere Besonderheiten verbunden sind. Zu nennen sind insofern:

- die Existenz verschiedener, inhaltlich kollidierender Rechtsquellen des Verwaltungsprozessrechts,
- das Fehlen einer einheitlichen Regelung und Rechtsanwendungstechnik im Hinblick auf natürliche und juristische Personen,
- die Zuordnung der Verwaltungsrechtsgesetze zur gemeinsamen Zuständigkeit der RF und der Subjekte der RF (Art. 72 Abs. 1 lit. k der Verfassung der Russischen Föderation: „In gemeinsamer Zuständigkeit der Russischen Föderation und der Subjekte der Russischen Föderation befinden sich die Verwaltungs- und die Verwaltungsprozessgesetze“).

Hinsichtlich der Tätigkeit des Gesetzgebers und seiner Initiativen zur Systematisierung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts sind auch der Entwurf des Föderalen Gesetzes über das Verwaltungsverfahren, der vom Abgeordneten der Staatsduma *Pochmelkin* zur Erörterung vorgelegt wurde, sowie der Entwurf des Gesetzbuchs über das verwaltungsgerichtliche Verfahren, der unter Mitwirkung der führenden Verwaltungsrechtler unseres Landes¹¹ ausgearbeitet und von einer durch Verfügung des Leiters der Präsidialverwaltung der Russischen Föderation Nr. 869 vom 8. Juli 2003 gebildeten Arbeitsgruppe überarbeitet wurde, anzuführen. Die jungen Wissenschaftler, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen und einen neuen Impuls zur Suche von Kriterien für eine Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts gegeben haben, tragen sicherlich zur Entwicklung und Verbesserung der Verwaltungsverfahrensgesetze bei.¹²

Einen starken Einfluss auf die Systematisierung der Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessgesetze übt die deutsche „Rechtsschule“ aus. Zu nennen sind insofern auch die internationalen TACIS-Rechtsprojekte, die in Russland unter Mitwirkung deutscher Wissenschaftler und Praktiker durchgeführt und von Professor *Christian Reitemeier* und Rechtsanwalt *Karl Eckstein* organisiert werden. Der deutsche Wissenschaftler Christian Reitemeier analysiert in seinen Arbeiten und Vorträgen nicht selten die diesbezügliche Lage in Russland und zeigt die Probleme im Rahmen einer Verbesserung der rechtlichen Regelungen auf.¹³

Die grundsätzliche Bestimmung einer jeden Verfahrensregel besteht in der Regelung der Umsetzungsweise der materiellen Norm. Gemäß Art. 72 Abs. 1 lit. k der Verfassung der Russischen Föderation fallen die Verwaltungsverfahrensgesetze in die gemeinsame Zuständigkeit der Russischen Föderation und ihrer Subjekte.

¹¹ Einen großen Beitrag zur Entwicklung und Systematisierung des Verwaltungsrechts sowie bei der Ausarbeitung des genannten Gesetzentwurfs leistete *N. G. Salischeva*.

¹² Im letzten Jahrzehnt hat in Russland unter den jungen Wissenschaftlern auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts das Thema der Systematisierung und Entwicklung der Verwaltungsprozessgesetze sowie der Einrichtung von Verwaltungsjustizbehörden besondere Beliebtheit erlangt (siehe z.B. die wissenschaftlichen Arbeiten von *A. Artamonov, S. Machina, V. Mel'nikova und J. Sergeev*).

¹³ *Christian Reitemeier*, Alternative Methoden für die Streitbeilegung im deutschen Verwaltungsrecht, in: Prozessrecht und alternative Methoden zur Streitbeilegung. Organisation der Tätigkeit des Justizfachangestellten, Europäische Kommission, Moskau 2006 (Kooperationsprogramm zwischen der EU und Russland).

Die deutschen Verwaltungsprozessgesetze enthalten zwei Normebenen, die das Verwaltungsverfahren regeln:

- das Verwaltungsverfahrensgesetz (Bundesgesetz),
- die Landesgesetze über das Verwaltungsverfahren.

Die Gesetze beider Ebenen decken sich mit Ausnahme einzelner Bestimmungen, die mit den Besonderheiten der Verwaltungsstruktur in den Bundesländern verbunden sind. Gerade dadurch wird die Anwendung eines einheitlichen Verfahrensrechts für alle deutschen Verwaltungsbehörden garantiert, d.h. gerade dieses Einheitlichkeitsprinzip wird nicht einfach deklariert, sondern im System der Verwaltungsverfahrensgesetze tatsächlich umgesetzt.

Mitte der neunziger Jahre wurde die Diskussion über die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts wiederbelebt; sie wird auch weiterhin aktiv geführt. Entwürfe von Rechtsakten für die jeweilige Rechtsmaterie wie der Entwurf des föderalen Verfassungsgesetzes über föderale Verwaltungsgerichte sowie die Vorlagen der föderalen Gesetze über das verwaltungsgerichtliche Verfahren wurden ausgearbeitet und eine spezifische Plattform für den Entwurf eines Gesetzbuches über den Verwaltungsprozess vorbereitet.

Mit dem Föderalen Gesetz über die Organisation der Erbringung staatlicher und kommunaler Dienstleistungen und den zur Ausführung erlassenen Verwaltungsvorschriften wurde eine große Leistung zur Systematisierung des Verwaltungsrechts erbracht. So wird beispielsweise in Kap. 3 des genannten Föderalen Gesetzes nunmehr das Verfahren der vorgerichtlichen (außergerichtlichen) Anfechtung von Entscheidungen und Handlungen (Unterlassungen) von Behörden, die staatliche und kommunale Dienstleistungen erbringen, sowie der Beamten und Bediensteten des Staates und der Kommunen erheblich besser geregelt.

IV. Probleme der Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts und Verwaltungsprozessrechts

Die Hauptursache, auf die die Probleme der Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts zurückzuführen sind, darf nicht unerwähnt bleiben. Sie liegt darin, dass verschiedene Verständnisansätze des Verwaltungsverfahrens und verwaltungsgerichtlichen Verfahrens existieren. Zudem wurden ursprünglich die Hauptaufgaben der Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts nicht definiert; diese Aufgaben bestehen unserer Meinung nach in Folgendem:

- Anpassung der geltenden Verwaltungsverfahrensregelungen an die Verfassung der Russischen Föderation und die Verfassungen und Statuten der Subjekte der Russischen Föderation,
- Beseitigung einander überschneidender und widersprechender Verwaltungsverfahrensregelungen,
- Vereinheitlichung der rechtlichen Regelung der Rechtsprechungstätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt der Russischen Föderation und der Föderationssubjekte im Verwaltungsrecht,
- Schaffung eines effizienten und effektiven Mechanismus für die Beilegung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten.

Die Analyse der Verwaltungsverfahrensgesetze mehrerer Subjekte der Russischen Föderation zeigt, dass die erwähnten Mängel auch der „regionalen“ Gesetzgebung innewohnen. In den Föderationssubjekten ist noch häufiger eine Tendenz zum Erlass von Gesetzen

gebungsakten ohne jeglichen komplexen, systembildenden Ansatz zu verzeichnen, so dass die Arbeit an der Systematisierung der Verwaltungsverfahrensregeln auch weiterhin eine aktuelle Aufgabe für die Entwicklung der regionalen Gesetzgebung darstellt.

Zugunsten der einheitlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens auf föderaler Ebene können weitere Argumente wie z.B. die Möglichkeit der Angleichung aller (eines Großteils) Verwaltungsvorfahren, die Erhöhung der Effektivität der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden unabhängig von ihrem Standort, die Möglichkeit der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, die Verantwortung des Beamten des Organs der vollziehenden Gewalt für Verstöße gegen die Bestimmungen, die die Verwaltungsverfahren regeln, die Festlegung klarer Garantien zum Schutz der Rechte und der Interessen des Staates und seiner Bürger gegenüber der Tätigkeit der Beamten der Organe der vollziehenden Gewalt, die mit staatlich-hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind, getroffen werden.

Eine weitere Ursache ist die langsame und inkonsequente Gerichtsreform. Das geltende Gerichtssystem geht auf den Beginn der 60er Jahre zurück, als eine Reihe von Rahmengesetzen der UdSSR und der Sowjetrepubliken diesen Bereich regelten. Die in den letzten Jahren vorgenommenen geringfügigen Änderungen entsprechen den Bedürfnissen der Gesellschaft nicht völlig und ermöglichen keinen vollwertigen Schutz der Rechte der Bürger.

Gemäß Art. 118 Abs. 2 der Verfassung der Russischen Föderation wird die rechtsprechende Gewalt mittels des Verfassungs-, Zivil-, Verwaltungs- und Strafprozesses ausgeübt. Folglich ist eine Weiterentwicklung der Gesetze über die Verwaltungsgerichtsbarkeit erforderlich.

Die dritte Ursache ist eine beträchtliche Aktivierung der Rechtsetzungstätigkeit der Föderationssubjekte. Die föderalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessgesetze sind durch Isolation und oftmals durch Widersprüchlichkeit gekennzeichnet, sodass die Föderationssubjekte gezwungen sind, deren Lücken zu füllen. Unterschiedliche Verständnisansätze im Hinblick auf Verwaltungsverfahren und -prozess schaffen jedoch ein rechtliches Chaos und verhindern nicht nur die Systematisierung der Gesetze, sondern auch die Entstehung der Disziplin des Verwaltungsverfahrensrechts.

Neben der aktiven Tätigkeit der bevollmächtigten Subjekte zur Verbesserung der russischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessgesetze insgesamt ist auch die Tendenz der Entwicklung zu speziellen Akten zu erwähnen, die verschiedene rechtliche Prozesse im Rahmen von Steuer- und Grundstücksverfahren regeln. Es ist anzumerken, dass in mehreren europäischen Ländern noch die Disziplin des Steuerprozessrechts unterschieden wird, das sich parallel zum Verwaltungsprozessrecht entwickelt hat.¹⁴ In Russland sollten als Beispiel für die Entwicklung eines anderen Verfahrens noch die Sachen angeführt werden, die im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Prozesses behandelt werden (Kompetenzstreitigkeiten).

Das Verwaltungsverfahren erstreckt sich in Russland historisch nur auf das Verfahren anlässlich der Bearbeitungsverfahren von mit dem Begehen einer Rechtsverletzung ver-

¹⁴ Von großem Interesse für die russischen Wissenschaftler in der Systematisierung der Steuerverfahrensvorschriften sind die Erfahrungen Frankreichs. Die französischen Verwaltungsrichter haben ziemlich reiche Erfahrungen in der Bearbeitung und Entscheidung von den sich aus den Steuergesetzen ergebenden Sachen gesammelt.

bundenen Angelegenheiten. Gegenwärtig tendiert die grundsätzliche Auffassung der Verwaltungsrechtler zu einer Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts auf zwei Ebenen:

- 1) das Verfahren, das regelt, wie Behörden, Bürger und juristische Personen ihren Status im Verwaltungsbereich geltend machen,
- 2) das Verfahren, das die Beilegung von aus Verwaltungsrechtsverhältnissen entstehenden Rechtsstreitigkeiten festlegt.

In Abhängigkeit von der gesetzlichen Verankerung der Differenzierung des Verwaltungsverfahrens entwickelt sich auch die Systematisierung des Verwaltungsverfahrensrechts. In der regionalen Gesetzgebung sind Gesetzbücher über Ordnungswidrigkeiten und Gesetze über die verwaltungsrechtliche Verantwortung im Bereich der baulichen Gestaltung, der Hygiene, im Straßenverkehr usw. zu finden. Die Grenzen der normativen Regelung sind nicht genau definiert, sodass Überschneidungen oder das Fehlen von föderalen Normen Seite an Seite mit der Nichtausübung von Rechten der Subjekte anzutreffen sind.

Die Kodifizierung des russischen föderalen Verwaltungsprozessrechts ist ziemlich aktuell; wichtigster Gesetzentwurf der jüngsten Zeit ist der Entwurf des systematisierten Akts über das verwaltungsgerichtliche Verfahren, in dem einheitliche Prinzipien und die Art und Weise der Durchführung derartiger Gerichtsverfahren geregelt werden sollen. Der Entwurf umfasst jedoch nicht das gesamte Verfahren, sondern systematisiert lediglich einen Teil derjenigen Vorschriften, die die Bearbeitung einer Verwaltungssache bei Gericht zum Gegenstand haben. Ob daraus zu folgern ist, dass nach Ansicht der Autoren des Entwurfs die Vorschriften, die das vorgerichtliche Verfahren regeln, Gegenstand der Zuständigkeit der Föderationssubjekte sein oder einem anderen föderalen Gesetz vorbehalten sein sollen, ist bisher unklar.

Verwaltungsverfahren und -prozess können, da sie gemäß der Verfassung der Russischen Föderation in die gemeinsame Zuständigkeit fallen, sowohl von föderalen Behörden der vollziehenden Gewalt nach föderalen Akten als auch von Organen der vollziehenden Gewalt der Föderationssubjekte – nach den von diesen festgelegten Bestimmungen – durchgeführt werden. Das Problem kann hier nur mittels Festlegung gemeinsamer Grundlagen gelöst werden.

Ungeachtet des in der wissenschaftlichen Literatur¹⁵ vertretenen unterschiedlichen Verständnisses des Verwaltungsverfahrens erkennen praktisch alle Wissenschaftler auf die eine oder andere Art an, dass ein Bestandteil das Verfahren der Bearbeitung von Eingaben der Bürger ist. Das ist damit zu erklären, dass die Verfassung der Russischen Föderation neben anderen Rechten und Freiheiten des Menschen und Staatsbürgers in Art. 33 festlegt, dass „die Bürger der Russischen Föderation berechtigt sind, sich persönlich an die staatlichen Behörden und örtlichen Selbstverwaltungsorgane zu wenden sowie bei diesen individuelle oder kollektive Eingaben zu machen“. In praktisch allen Verfassungen und Statuten der Föderationssubjekte wird diese Vorschrift in der einen oder anderen Form wiederholt.

¹⁵ Machina, S. N., Administrativnyj process: problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovaniya (Der Verwaltungsprozess: Probleme der Theorie und Aussichten der rechtlichen Regelung), Voronež 1999; Panova, I. V., Aktual'nye problemy administrativnogo processa Rossijskoj Federacii (Aktuelle Probleme des Verwaltungsprozesses in der Russischen Föderation); dies., Administrativno-jurisdikcionnyj process (Der Prozess in der Verwaltungsgerichtsbarkeit), Saratov 1998.

V. Normprüfung – Besonderheiten der Systematisierung

Die Systematisierung der Vorschriften, die die Prüfung von Normen zum Gegenstand haben, und die normative Regelung des Verfahrens der Normprüfung selbst weisen ebenfalls Besonderheiten auf. Zu den Verwaltungsstreitigkeiten, deren Beilegung vom Verwaltungsprozessrecht geregelt sein muss, gehören z.B. die Feststellung, dass das Gesetz eines Föderationssubjekts dem föderalen Gesetz widerspricht, oder die Feststellung, dass ein sonstiger Akt der staatlichen Behörden dieses Subjekts oder der örtlichen Selbstverwaltungsgremien unwirksam ist. Die Überprüfung eines Akts auf Übereinstimmung mit einem anderen ist einmal eine gerichtliche Maßnahme der Kontrolle der Vorschriften und des Bereichs der Verwaltung der Föderationssubjekte und der Kommunen und zum anderen eine Schutzmaßnahme (-weise) zugunsten der Rechte natürlicher und juristischer Personen. Derartige Kategorien von Sachen ergeben sich aus Verwaltungsrechtsverhältnissen. Eine nicht geringe Bedeutung hat auch das gerichtliche Verfahren, in dem über so genannte „Kompetenzstreitigkeiten“ befunden wird. Ein strittiges Rechtsverhältnis kann sowohl zwischen der Russischen Föderation und den Föderationssubjekten als auch zwischen den Föderationssubjekten untereinander bestehen. Derartige Streitigkeiten sind untypisch für die Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Wirtschaftsgerichtsbarkeit. Die Zuständigkeit der Gerichte der allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Wirtschaftsgerichtsbarkeit ist jedoch gegenwärtig durch die praktischen Bedürfnisse der Gesellschaft bedingt. Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung des Mechanismus der Bearbeitung von „Kompetenzstreitigkeiten“ muss in vollem Umfang in dem Rechtsakt erfolgen, der den Verwaltungsprozess zum Gegenstand hat. Daher ist unserer Meinung nach eine Systematisierung und eine einheitliche Regelung der „Kompetenzstreitigkeiten“ erforderlich.

Im deutschen Verfahrensrecht ist ein Analogon zur normativen Regelung derartiger Fragen zu finden. So legt beispielsweise § 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 25. Mai 1976 fest, wie Widersprüche in „horizontalen“ (zwischen Behörden, die sich zuständigkeitsmäßig auf einer Ebene befinden) und „vertikalen“ (zwischen Behörden, die sich zuständigkeitsmäßig auf verschiedenen Ebenen befinden) und damit Kompetenzstreitigkeiten gelöst werden: Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, so entscheidet, wenn nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften mehrere Bundesbehörden in den Geschäftsbereichen mehrerer oberster Bundesbehörden zuständig sind, die Bundesregierung; ansonsten die zuständige oberste Bundesbehörde. Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, und sind nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften eine Bundesbehörde und eine Landesbehörde zuständig, so führen in dem Fall, dass sich die obersten Bundes- und Landesbehörden nicht einigen, die Bundesregierung und die Landesregierung das Einvernehmen darüber herbei, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist.¹⁶

Als Grundlage jedes Verfahrensgesetzes muss eine eindeutige Bearbeitungsweise der Sachen festgelegt werden, wobei Sachen, die aus Verwaltungsrechtsverhältnissen hervorgehen, keine Ausnahme bilden dürfen. Die Differenzierung der Art und Weise des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in Abhängigkeit von der Kategorie der Sachen, vom Gegenstand und Grund des Streits, von der Schwierigkeit der Feststellung des Sachverhalts, von der Vermutung der „Unbestreitbarkeit“ der Sache (im allgemeinen oder vereinfachten Verfahren) und von anderen bedeutenden Faktoren muss nicht nur bei

¹⁶ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.5.1976, Teil IV, § 78 Abs. 2 (Zusammentreffen mehrerer Vorhaben).

der Modellierung des Verfahrensgesetzes fundamental, sondern auch für alle Rechtspflegeorgane verbindlich sein. Nur bei einem derartigen Ansatz kann das Prinzip der Gleichheit der Rechte der Bürger und Unternehmen auf Verteidigung vor Gericht umgesetzt werden.

VI. Bedeutung der Klassifizierung des Verwaltungsverfahrens für die Entwicklung seiner Systematisierung

Große Bedeutung bei der Systematisierung des Verwaltungsrechts in Russland kommt dem klassischen Konzept der bedingten Gliederung des Verwaltungsverfahrens in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess zu, wobei ersteres unmittelbar die Vollziehungs- und Verfügungstätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt regeln soll und letzteres die Weise der Bearbeitung und Entscheidung konkret-individueller Sachen unter Beteiligung der mit staatlich-hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Träger festlegen soll.

Das Verwaltungsverfahren wird in der wissenschaftlichen Literatur manchmal „positiv“ genannt, da es nicht mit der Bearbeitung und Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten verbunden ist und von jedem Träger eines Rechtsverhältnisses eingeleitet werden kann.

Der Verwaltungsprozess kann dementsprechend als „negativer“ Prozess bezeichnet werden, da er mit der Bearbeitung und Entscheidung einer Verwaltungsstreitsache verbunden ist, die ebenfalls von jedem Träger eines Rechtsverhältnisses eingeleitet werden kann; dies geschieht jedoch gegen den Willen eines anderen Trägers. So werden beispielsweise Verwaltungsprozesse von einem mit staatlich-hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Träger (im Weiteren „Hoheitsträger“ genannt), Verfahren zur Anfechtung von Entscheidungen von Beamten der staatlichen Behörden dagegen von Personen, die nicht mit staatlich-hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind (im Weiteren „nichthoheitliche Träger“ genannt) eingeleitet.

Die Systematisierung der das Verwaltungsverfahren regelnden Vorschriften ist unserer Meinung nach in zwei große Gruppen und mehrere Untergruppen möglich. Ausgehend von der Definition des Verwaltungsverfahrens als Gesamtheit aller vollziehenden und verfügenden Tätigkeiten der vollziehenden staatlichen Behörden sowie als Rechtsprechung der staatlichen Behörden in aus Verwaltungsrechtsverhältnissen herrührenden Sachen ist das Verwaltungsverfahren in ein Verfahren (das ausschließlich von den Organen der vollziehenden Gewalt, die nicht in die Entscheidung von Streitigkeiten einbezogen sind, durchgeführt wird) und einen Verwaltungsprozess (der sowohl von Organen der vollziehenden Gewalt als auch von der Judikative zur Lösung konkret-individueller Streitigkeiten durchgeführt wird) einzuteilen. Entsprechend stellt der juristische Kern der von den Organen der vollziehenden Gewalt und der Judikative vorgenommenen Handlungen die Grundlage für eine derartige Unterscheidung dar. Im ersten Fall ist das Verfahren auf die Formalisierung der Art und Weise der Durchführung von Vollzugshandlungen und Verfügungen durch die zuständigen Verwaltungsbehörden und sein Zweck dahingehend auszurichten, dass das Verwaltungsverfahren nur auf der Grundlage einer einheitlichen und durch das Verwaltungsrecht festgelegten Weise durchgeführt wird. Im zweiten Fall ist das Verfahren auf Ausübung von Rechtsschutzfunktionen durch die Beamten durch Ausübung von Rechtsprechung anlässlich der Bearbeitung und Entscheidung einer konkret-individuellen Sache ausgerichtet. Ergebnis ist in diesem Fall eine Entscheidung, die juristisch bedeutsame Folgen nach sich zieht.

Die Normen, die die Arten der Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt regeln, sind in der russischen Gesetzgebung isoliert. Grundsätzlich kann jedoch die Regelung der Arten der Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt und von deren Beamten als eine Grundlage für die Systematisierung der Untergruppen der Verfahrensregeln dienen, die auf eine Formalisierung der Art und Weise der Vornahme von Vollzugshandlungen und Verfügungen der zuständigen Verwaltungsbehörden ausgerichtet sind. Da sich die Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt aus der Gesamtheit der Handlungen in Ausübung der Verwaltungsbefugnisse mit Organisations-, Vollzugs-, Verfügungs- und Rechtsanwendungscharakter zusammensetzt, können die Vorschriften auf folgende Weise gegliedert werden:

- Vorschriften, die die organisatorische Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt regeln;
- Vorschriften, die die Vollzugs- und Verfügungstätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt regeln;
- Vorschriften, die die Rechtsanwendung der Organe der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung regeln.

In der Regel legen die Verfahrensgesetze die Handlungen und deren Reihenfolge fest und entscheiden vor allem über Verfahrensetappen, Ziele und Prinzipien der Tätigkeit, die Verfahrensbeteiligten, deren Befugnisse, Verfahrensfristen, die Zuständigkeiten, die Beweisarten und -quellen, die Garantien für die Einhaltung und Begründetheit der erlassenen Akte, einstweiligen Rechtsschutz oder die Erstattung von Verfahrenskosten.

VII. System der Normen in der Vertikale – Systematisierung des Rechtsetzungsverfahrens

Bei der Systematisierungsarbeit ist auch die politische Gliederung jedes Staates zu berücksichtigen. So könnten sich die Basis für das System der Bundes- und Landesvorschriften in Deutschland und für das System der föderalen Vorschriften und der Vorschriften der Föderationssubjekte in Russland im Wesentlichen gleichen. Anfang 2000 existierte in Russland in den Föderationssubjekten eine große Anzahl von Vorschriften, die im Widerspruch zu den föderalen Vorschriften standen, woraufhin Juristen auf Anordnung des Gesetzgebers große Arbeit zur Feststellung derartiger kollidierender Vorschriften und zur Ausarbeitung der Empfehlungen zur Anpassung der Gesetze der Föderationssubjekte leisteten. Gegenwärtig wird diese Arbeit in dem Maße, wie Normkollisionen festgestellt werden, fortgesetzt.

Das dem System des russischen Verwaltungsrechts innenwohnende rechtliche Phänomene des Fehlens einer einheitlichen Regelung und Rechtsanwendungstechnik im Hinblick auf natürliche und juristische Personen ist relativ schwierig zu erklären. Wird die Rechtsnatur und -struktur einer juristischen Person betrachtet, ist festzustellen, dass letztendlich jede juristische Person aus natürlichen Personen besteht. Dies bedeutet, dass sowohl natürliche als auch juristische Personen vor dem Gesetz gleich sind. Werden die Vorschriften der Zivilprozessordnung der Russischen Föderation und der Schiedsprozessordnung der Russischen Föderation analysiert, ist der Schluss zu ziehen, dass für die genannten Personen unterschiedliche rechtliche Regeln gelten. So unterscheiden sich etwa viele das Berufungsverfahren regelnde Vorschriften der Zivilprozessordnung der Russischen Föderation und der Schiedsprozessordnung der Russischen Föderation für natürliche und juristische Personen.

Widersprüchliche Regelungen sind auch auf die gemeinsame Gesetzgebungszuständigkeit der RF und der Subjekte der RF zurückzuführen. Unserer Meinung nach ist in höherem Maße eine einheitliche gesetzliche Regelung erforderlich. Vorschriften über das Rechtsetzungsverfahrens im Verwaltungsrecht finden sich zudem sowohl verstreut in den föderalen Gesetzgebungsakten als auch in den Gesetzgebungsakten der Föderationssubjekte. Insofern sind die Faktoren, die die Eigenschaften einer Systematisierung beeinflussen, zu berücksichtigen.

Die politische Gliederung Russlands hat auch einen Einfluss auf das System des Rechtsetzungsverfahrens, das Teil des Verwaltungsverfahrens ist. So ist zu erwähnen, dass das Rechtsetzungsverfahren nach den Ebenen der staatlichen Organe der vollziehenden Gewalt und der Kommunalbehörden gegliedert werden kann. Somit kann man von einer einheitlichen Systematisierung der Vorschriften in einem Rahmengesetz sprechen, das die allgemeinen Grundlagen für einen stufenweisen Übergang des Rechtsetzungsverfahrens von der Initierung, Vorbereitung und Beurteilung der normativen Akte bis zu deren Einführung und Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen liefert. Laut *Arzamasov*¹⁷ spielt das Rechtsetzungsverfahren bei der Neuordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse eine bedeutende Rolle, da sich dessen Ergebnisse, d.h. die normativen Dokumente (Akte und Verträge) direkt auf die Handlungen der verschiedenen Rechtsanwender auswirken. Vom Qualitätsniveau der Normativakte und vor allem von deren Inhalt sowie in Einzelfällen auch von einer bestimmten Form hängt zu einem hohen Maße das menschliche Schicksal ab, da von den betreffenden Akten sowohl verschiedene Verbote (verwaltungs- oder disziplinarrechtliche u.a.) als auch subjektive Rechte und rechtliche Pflichten der Träger der Rechtsverhältnisse festgelegt werden. Die Wirkung sozialer Faktoren spiegelt sich im normativen Rechtsakt wider; folglich ist er Endobjekt ihrer Anwendung.

In jedem Staat ist das Rechtsetzungsverfahren mit dem Sozium verbunden. Es ist einerseits auf die Organisation gewisser Handlungen von Beamten zur Systematisierung solcher Handlungen und auf den etappenweisen Übergang zur Erstellung und Einführung von Vorschriften, die verschiedene Lebensbereiche der öffentlichen Tätigkeit regeln, und andererseits auf den Bedarf der Gesellschaft an der Ausarbeitung allgemein verbindlicher Bestimmungen abzustellen. Die im Rechtsetzungsverfahren ausgearbeiteten und erlassenen Vorschriften müssen effektiv und für die Rechtsanwendung geeignet sein.

Auf welche Weise können zum jetzigen Zeitpunkt die „Regeln“ des Rechtsetzungsverfahrens in Russland systematisiert werden? Vor allem ist darauf hinzuweisen, dass die staatlichen Organe der vollziehenden Gewalt folgende Arten des Rechtsetzungsverfahrens durchführen:

- der Gesetzgebungsprozess,
- das Rechtsetzungsverfahren der obersten Organe der vollziehenden Gewalt, dessen Ergebnis die normativen Erlasse des Präsidenten und die Verordnungen und sonstigen Normativakte der Regierung sind,
- das behördliche Rechtsetzungsverfahren,
- das Rechtsetzungsverfahren der staatlichen Behörden der Föderationssubjekte,
- das Rechtsetzungsverfahren der örtlichen Selbstverwaltungsorgane.

¹⁷

Arzamasov, J. G., Vedomstvennyj normotvorčeskiy process: struktura, soderžanie, perspektivy razvitiya (Der behördliche Rechtsetzungsprozess: Struktur, Inhalt und Entwicklungsaussichten).

Alle genannten Arten eines Rechtsetzungsverfahrens unterscheiden sich im Wesentlichen nicht vom Rechtsetzungsverfahren in Deutschland, Frankreich oder in anderen europäischen Staaten. Alle weisen gemeinsame Phasen auf, die sowohl für die Gesetzgebung als auch für das Rechtsetzungsverfahren der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt kennzeichnend sind, z.B. das Stadium der Gesetzgebungsinitiative. Inhalt und Form des Rechtsetzungsverfahrens der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt unterscheiden sich aber dennoch in Russland und Deutschland merklich von anderen Arten des Rechtsetzungsverfahrens. Daher ist es unserer Meinung nach zweckmäßig, von den Aussichten der Schaffung eines einheitlichen Systems des Rechtsetzungsverfahrens und der Vereinigung der Vorschriften in Rahmengesetzen, aus denen sich das Untersystem der die konkreten Rechtsetzungsverfahren regelnden Vorschriften zusammensetzt, zu sprechen.

Das grundlegende Rechtsetzungsverfahren, das von den föderalen Organen der vollziehenden Gewalt durchgeführt wird, ist das Verfahren zum Erlass der Akte, die überwiegend auf die Entwicklung der Regelungen der Rechtsakte ausgerichtet sind, die eine stärkere Wirksamkeit besitzen oder die „primären“ Verhaltensregeln festsetzen. Die föderalen Organe der vollziehenden Gewalt erlassen auch normative Akte, die die Regelungen anderer behördlicher Akte aufheben oder ändern. Daher unterscheiden sich Inhalt und Form des auf die Schaffung neuer Rechtsnormen ausgerichteten Verfahrens beträchtlich von Inhalt und Form des Aufhebungs- oder Änderungsverfahrens von Rechtsnormen.

Das Rechtsetzungsverfahren beginnt meistens mit der Entscheidung, dass die Ausarbeitung eines neuen normativen behördlichen Akts unerlässlich ist. In der Praxis wird eine solche Entscheidung von den föderalen Ministern oder den Ressortleitern sowie von den obersten staatlichen Behörden getroffen. Gemäß Abs. 9 des das behördliche Rechtsetzungsverfahren in der Russischen Föderation regelnden Grunddokuments, d.h. der durch Verordnung der Regierung der Russischen Föderation Nr. 1009 vom 13. August 1997 bestätigten „Regeln der Vorbereitung der normativen Rechtsakte der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt und ihrer staatlichen Registrierung“, „werden jedoch normative Rechtsakte vom Leiter des föderalen Organs der vollziehenden Gewalt oder dessen Stellvertreter unterzeichnet (verabschiedet)“. Durch die Verordnung der Regierung der RF Nr. 715 vom 30. September 2002 wurde Abs. 9 des analysierten Dokuments durch einen Absatz ergänzt, der besagt, dass einzelne normative Rechtsakte von den Erssten Stellvertretern des Leiters des föderalen Organs der vollziehenden Gewalt, die in der festgelegten Weise mit der Leitung der in diesen Organen eingerichteten Ressortbereiche betraut sind, unterzeichnet (verabschiedet) werden können.

Darüber hinaus kann, wie *Arzamasov* zutreffend anführt, das Rechtsetzungsverfahren in einer Reihe von Fällen mit der Gesetzgebungsinitiative beginnen, die in den Ministerien und Ressorts ihre Besonderheiten aufweist. Infolgedessen erhebt sich die Frage: Was stellt das Stadium der Gesetzgebungsinitiative in den Ministerien und Ressorts dar? Wie bekannt, fehlt in der föderalen Gesetzgebung sowohl eine Definition, die den Begriff der Gesetzgebungsinitiative der föderalen Organe der vollziehenden Gewalt bestimmt, als auch eine Definition, die die Bedeutung der Gesetzgebungsinitiative eines föderalen Ministeriums klarstellt. Was die Praxis anbelangt, treten mit einer Gesetzgebungsinitiative sowohl Abteilungen und Mitarbeiter der föderalen Ministerien als auch Bürger auf, da nicht nur intern, sondern auch extern wirksame behördliche normative Akte bestehen, deren Regelungen auch für Bürger gelten. Wie die durchgeführte Analyse zeigte, kann die Gesetzgebungsinitiative in folgenden Formen ausgedrückt werden: Initiativentwürfe

von Normativakten, verschiedene Konzeptionen von Normativakten, Vorschläge zur Ausarbeitung und zur Annahme von normativen Akten sowie Änderungs- und Ergänzungsvorschläge für behördlich normative Akte.

VIII. Verwaltungsvorschriften als neue Richtung in der Systematisierung der Vorschriften des Verfahrensablaufs in Russland

Die Vorschriften über den Verfahrensablauf stellen ebenfalls einen wesentlichen Bestandteil der Verwaltungsverfahrensregelungen dar. Die Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt der Russischen Föderation ist heute nicht eindeutig geregelt; zudem bedarf die rechtliche Regelung einer Systematisierung. Die Besonderheiten der Systematisierung in diesem Bereich werden von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt.

Das Verständnis, wonach heute der Begriff „Verwaltungsverfahren“ alle Handlungen umfasst, die von den Organen der vollziehenden Gewalt und den Instanzen anderer staatlicher Behörden in Ausübung der ihnen auferlegten Funktionen vorgenommen werden, ermöglicht es, die neue Richtung in der Regelung der von den staatlichen Behörden vorgenommenen Verwaltungshandlungen (Verwaltungsverfahren) theoretisch zu begründen und zu entwickeln. Es zeigt sich immer deutlicher, dass die bestehende gesetzliche Regelung dieser Verwaltungshandlungen unsystematisch, fragmentarisch und schwach gekoppelt bleibt. Somit stellt das Verwaltungsverfahren die auf die Vorbereitung und Annahme eines Verwaltungsakts oder innerbetrieblichen Akts ausgerichtete, in einem Gesetz oder einer Verwaltungsvorschrift verankerte Gesamtheit von miteinander verbundenen Handlungen dar, die von den staatlichen Verwaltungsbehörden oder deren Instanzen sowie vom örtlichen Selbstverwaltungsorgan zur Erfüllung der in der Verfassung der Russischen Föderation, den föderalen Verfassungsgesetzen, den föderalen Gesetzen, den normativen Rechtsakten der Russischen Föderation, den Verfassungen, Statuten und Gesetzen der Föderationssubjekte verankerten Vorschriften vorgenommen werden. Unter Berücksichtigung der internationalen Erfahrungen können Prinzipien der verwaltungsrechtlichen Regelung der Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt sein:

- das Prinzip der Rechtmäßigkeit und Zuverlässigkeit der rechtlichen Begründung des Verfahrens,
- der Vorrang der Rechte und Freiheiten der Bürger, die Unzulässigkeit von Erscheinungen des Bürokratismus und der Verschleppung bei der Bearbeitung von Eingaben von Bürgern und Organisationen,
- ein angemessener Ermessensspielraum bei der Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt und ihrer Beamten,
- die Verbindlichkeit der Durchführung der in der festgelegten Weise vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren zugunsten von Bürgern, Organisationen und Beamten,
- die Rechtzeitigkeit der Erfassung einer neu erlassenen Regelung in einer geregelten Tätigkeit,
- das Prinzip der Gleichheit, der wechselseitigen Verantwortung und des Ausgleichs der Persönlichkeits-, Gesellschafts- und Staatsinteressen,
- die deutlich abgegrenzte Begründetheit der Zuständigkeit von staatlichen und anderen öffentlichen Organisationen, die auf gesetzlicher Grundlage Verwaltungsverfahren durchführen,
- die Zugänglichkeit und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sowie schließlich Stabilität.

Als Verbote, die bei der Gestaltung der Verwaltungsverfahren einzuhalten sind, sind zu nennen:

- das Verbot der Willkür und
- das Verbot des Rechtsmissbrauchs.

Die Verfassung der Russischen Föderation stattet den russischen Präsidenten mit der Befugnis aus (Art. 80 Abs. 3), eine abgestimmte Tätigkeit und die Zusammenarbeit der staatlichen Behörden, einschließlich des Rechts auf Einleitung von Schlichtungsverfahren zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den staatlichen Behörden der Russischen Föderation und den staatlichen Behörden der Föderationssubjekte (Art. 85 Abs. 1), zu gewährleisten. In seiner vorausgegangenen Amtsperiode hat der russische Präsident konsequent auf die Notwendigkeit der Festlegung einer klaren Arbeitsweise für die Behörden und zum Schutz der Rechte, Freiheiten und der gesetzlich geschützten Interessen des Menschen und Bürgers und von juristischen Organisationen und deren Vereinigungen vor rechtswidrigen Handlungen (Unterlassungen) und Entscheidungen der Organe der vollziehenden Gewalt und deren Beamten hingewiesen. Die Unerlässlichkeit der Formierung eines auf einem festen Fundament fußenden Rechtsordnungsgesetzes, das auf der Idee der Verankerung der Bestimmungen aufbaut, die die Entscheidungsfundung im Fall hoheitlicher Verwaltungseentscheidungen anlässlich der Bearbeitung und Beilegung von konkreten Verwaltungssachen vorschreiben, fand ihren Ausdruck in der Konzeption der Verwaltungsverfahren, die in der für die russische Gesetzgebung relativ neuen Art von normativen Rechtsakten – in den Verwaltungsvorschriften – juristisch verankert sind.

Grundlage der Gestaltung des Systems der normativen Basis für die russischen staatlichen Behörden und örtlichen Selbstverwaltungsorgane sowie das System der miteinander verbundenen Akte und Vorschriften ist das Föderale Gesetz über den staatlichen öffentlichen Dienst der Russischen Föderation von 2004. Das Vorliegen einer Vielzahl von Akten bedeutet jedoch nicht, dass das Regelungssystem für die Verwaltungsverfahren in Russland eine vollendete Form angenommen hat. Es bestehen weiterhin Gesetzeslücken und Kollisionen von Rechtsnormen. Dabei ist die Schwierigkeit, das genannte Ziel zu erreichen, auf die Schwierigkeit der Erfassung der gesamten Vielfältigkeit der Tätigkeitsarten der öffentlichen Funktionen austübenden staatlichen Behörden und Institutionen zurückzuführen. Die Lösung einer derartigen Aufgabe kann durch Anwendung moderner Informationstechnologien für die Durchführung von Verwaltungsprozessen erreicht werden.

Das Verständnis des Verwaltungsverfahrens als System findet seinen objektiven Ausdruck in einem neuen Ansatz für die Regelung der Beziehungen der staatlichen Behörden zu Bürgern und juristischen Personen sowie untereinander. Es ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit der Gesetze in allen Formen ihrer Auswirkung auf die Handlungen von Personen auf die Gewährleistung des Vollzugs der Verfassung der Russischen Föderation ausgerichtet ist und daher die klare Verankerung der Umsetzung der in diesen Gesetzen enthaltenen materiellen Vorschriften im Verfahrensablauf erforderlich. In diesem Sinne stellen die Verwaltungsvorschriften eine neue Erscheinung in der russischen Rechtswirklichkeit dar. Die Notwendigkeit einer normativen Verankerung der Ziele und Prinzipien des Verwaltungsverfahrensrechts in Russland ist offensichtlich. Die Möglichkeit der Nutzung der Erfahrungen der deutschen Gesetzgeber in der Systematisierung der Verwaltungsverfahrensvorschriften ist unbestreitbar. Das Fehlen einer gesetzlichen Verankerung des Verwaltungsverfahrensrechts führt nicht nur bei der Systematisierung und im Gesetzgebungsprozess, sondern auch in der praktischen Rechtsanwendung zu Schwierigkeiten. Dieser Umstand zwingt die Regierung der Russischen Föderation, Regelungsakte zu erlassen, die die Art und Weise der Ausarbeitung des Erlasses von Verwaltungsvorschriften für die Erfüllung (Erbringung) von öffentlichen Funktionen (Dienstleistungen) festlegen.

Das Vorliegen einer prozessualen und vorschriftengebundenen Regelung darf keine Illusionen hinsichtlich der Allgemeinheit ihrer Rechtsnatur erzeugen, die sich auf die Notwendigkeit der Gewährleistung der Umsetzung der russischen materiellen Rechtsvorschriften gründet. Unserer Meinung nach ist davon auszugehen, dass es zwei „Gegenbewegungen“ gibt. Im ersten Fall verläuft ein objektiver strukturell ausgeprägter Entwicklungsprozess des Verwaltungsverfahrens, was sich in einem Verzicht auf Ansätze zur Bearbeitung von Verwaltungssachen ausschließlich als Rechtsstreitigkeiten und in einem Übergang zur Modellierung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit in Begriffen und Konzepten des Verwaltungsverfahrens äußert. Dabei bleibt der Bereich der Rechtsstreitigkeiten außerhalb des Verfahrens. Andererseits entwickelt sich auch das Institut des Verwaltungsverfahrens selbst, in dem Formen wie die vorgerichtliche Anfechtung von Handlungen (Unterlassungen) von staatlichen Behörden und Beamten enthalten sind.

In der gegenwärtigen Etappe wird für Russland die organisatorische Kraft der Verwaltungsverfahren wichtig, die eine klarere Organisationsweise der die Effektivität der Gewährleistung der öffentlichen Verwaltung beeinflussenden Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt und der Instanzen anderer Behörden darstellt, die die Transparenz und Vergleichbarkeit garantiert und das Verwaltungspotenzial erhöht und dabei den Schutzmechanismus für die Rechte, Freiheiten und zu schützenden staatlichen Interessen natürlicher und juristischer Personen gegenüber den Behörden konkretisiert.

Die Einführung des Instituts des Verwaltungsverfahrens ist eine der aussichtsreichen Richtungen, die in der Lage ist, die Verwaltungstätigkeit der Staatsmacht im System der Beziehungen zwischen Bürgern und Institutionen zu ordnen. Die juristisch verankerten Verfahrensmechanismen im Inventar der gemeinrechtlichen Instrumente zur Gewährleistung der Erfüllung der Verfassung und der Gesetze der Russischen Föderation machen sie zu einem Grundelement der normativen Regelung der auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers ausgerichteten gesellschaftlichen Verhältnisse.

Das Vorschriftensystem, welches das gerichtliche Verwaltungsverfahren regelt, ist kompliziert und vielfältig. Die Isolation der Vorschriften ist durch eine Besonderheit gekennzeichnet, die mit der vielseitigen Tätigkeit der Organe der vollziehenden Gewalt verbunden ist. Die Systematisierung in Russland und die Erstellung einer Sammlung der Gesetze über den Verwaltungsprozess müssen gekoppelt sein mit der gesetzlichen Definition und Festlegung des Begriffssystems – der Terminologie-Basis, die eine Reihe von auf der föderalen Gesetzgebungsebene nicht festgelegten, jedoch für die Zwecke der rechtlichen Regelung und Rechtsanwendung unentbehrlichen und objektiv erforderlichen Definitionen enthält.

Die Verwendung einer in den normativen Rechtsakten festgelegten eindeutigen Terminologie gestattet, inhaltlich verschiedene Entscheidungen in Verbindung mit unterschiedlicher Auslegung der entsprechenden Elementen einzelner Definitionen durch die Träger der Rechtsanwendung zu vermeiden. Die Entwicklungstendenzen des russischen Systems der Verwaltungsverfahrensgesetze haben sich wie nie zuvor dem geltenden deutschen Verwaltungsverfahrenssystem genähert, sodass die russischen Juristen immer öfter von der Aktualität der Anwendung der positiven Erfahrungen der deutschen Gesetzgeber sprechen. Die Aufgabe der russischen Gesetzgeber in der gegenwärtigen Etappe besteht in der Nutzung der positiven Erfahrungen unserer Nachbarn sowie in einer Konsolidierung der geltenden russischen Akte. Die Vereinigung der Gesetzgebungselemente, die mehrere Akte (bisweilen Dutzende) in einer Frage umfassen, wird nunmehr zu einer der vorrangigen Richtungen in der Neuordnung der Gesetzgebung.