

## AUS DEM SCHRIFTTUM

**Адміністративне Право і Процес УНР в Екзилі: невідома правнича спадщина України, за загальною редакцією Гриценка Івана Сергійовича, Київ 2015, Укладачі: Гриценко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О., Бевз Ф. І., Паламарчук І. В., Гура О. В., Кравченко А. В., Сметанюк Р. С., Передмова: Бевзенко В. М., Захарченко П. П.**

**(= Verwaltungsrecht und Gerichtsbarkeit der UNR im Exil: Ein unbekanntes rechtliches Erbe der Ukraine, Gesamtherausgeber: Ivan Serhijovyč Hrycenko, Kyїв 2015, Mitherausgeber: Hrycenko I. S., Bevzenko V. M., Koval S. O., Bevz F. I., Palamarčuk I. V., Hura O. V., Kravčenko A. V., Smetaniuk R. S., Vorwort: V. Bevzenko, P. Zacharčenko)**

Bei der Beschäftigung mit der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine und auf dem Territorium der Ukraine haben ukrainische und deutsche Autoren (z. B. V. Bevzenko, A. Komsjuk, K. J. Kuss, P. Liessem, R. Melnyk, Th. Mann) jetzt häufiger die Zeit der ersten Unabhängigkeit der Ukraine genauer betrachtet; lange Zeit war dies ein wenig beachtetes Thema, wohl auch deshalb, weil die Quellen erst nach und nach aufbereitet und zugänglich gemacht wurden.

Jetzt hat eine Gruppe um den Dekan der juristischen Fakultät der Taras Schewtschenko-Universität in Kiew ein Thema aufgegriffen, das ausschnittsweise in einer Publikation von 2011 (*Schloer/Kornuta*) präsentiert wurde: die Arbeiten der ukrainischen Diaspora zur Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum Verwaltungsrecht.

Die ukrainische Diaspora hatte mehrere Zentren, z. B. in Warschau und Prag, wo sich ukrainische Fachleute mit konkreten Themen befassten, um nach

der erhofften Wiedererlangung der Eigenständigkeit mit vorbereiteten Arbeiten am Staatsaufbau mitwirken zu können.

In Warschau war diejenige Gruppe tätig, die sich mit Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit befasste. Die Geschichte dieser Diaspora wird in der Einleitung von V. Bevzenko und P. Zacharčenko auf 32 Seiten ausführlich ausbreitet.

In dem vorliegenden Buch werden drei Gesetzesprojekte der Diaspora in Warschau vorgestellt: ein Verwaltungsverfahrensgesetz, ein Gerichtsverfassungsgesetz und ein Verwaltungsgerichtsgesetz.

Die Entwürfe an sich sind schon interessant, doch haben die Herausgeber auch die Begründungen abgedruckt. Und diese Begründungen sind lesenswert, vor allem die zum Entwurf des Verwaltungsgerichtsgesetzes.

Dieser Entwurf unterscheidet sich nämlich von den anderen beiden dadurch, dass er zwar auch auf einem damals bereits existierenden bzw. existiert habenden vorrevolutionären Gesetz basiert, aber intensiv bearbeitet wurde, wogegen in den anderen beiden Entwürfen bestehende Gesetze der ukrainischen SSR für die Zeit nach dem Ende des Sowjetstaates angepasst wurden. Konkret handelt es sich hier um den Verwaltungskodex der ukrainischen SSR von 1929 und die Ordnung zur Gerichtsverfassung der ukrainischen SSR von 1925. Da diese Gesetze der ukrainischen SSR bekannt sind, soll im Folgenden nur der Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeit behandelt werden. Dieser Entwurf hat auch die umfangreichste Begründung von über 120 Seiten, wogegen die des Verwaltungskodexes nur 12 und des Gerichtsverfassungsgesetzes etwa 80 Seiten umfasst.

Der Abschnitt zum Gesetzentwurf über die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht aus zwei Teilen, dem Entwurf des Gesetzes und der Begründung, die ihrerseits in zwei Teile zerfällt: die allgemeine Begründung und die Begründung zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes, mit „Motive“ überschrieben.

Im Gesetzentwurf sind zu einigen Artikeln Kommentare von verschiedenen Personen abgedruckt, konkret von *Inożarskij Ivan Petrovyč*, *Zavadskij V. V.* und *Ivanovyč S. D.* Welche Rolle sie spielten, ob sie Autoren oder Bearbeiter waren, ist nicht ersichtlich. Die Verfasser des Vorwortes legen sich auch nicht fest, tendieren aber dazu, diese Personen als Autoren anzunehmen (S. 20, 23 f.). Für diese Annahme spricht m.E. der Kommentar zu Art. 10, in dem von „Redaktion“ des Artikels die Rede ist und über dessen Endfassung diese Personen mit dem Ergebnis 2:1 abgestimmt (S. 346). Zu einigen dieser Personen werden in der Einführung nur kurze biographische Angaben gemacht, da über diese Personen (noch) wenig bekannt ist (S. 20 ff.), hier soll nur auf einen Aspekt eingegangen werden: *Inożarskij* hat an der kaiserlichen (zaristischen) Universität Warschau seinen Abschluss in Rechtswissenschaften gemacht, *Zavadskij* in Kiew. An beiden Universitäten hatten Professoren gelehrt, die in europäischen Ländern studiert oder promoviert hatten, ferner hatte man in Warschau durch die geschichtlichen Umstände Erfahrungen mit dem preußischen, russischen und österreichischen System, in Teilen Polens spielte auch das französische Recht eine große Rolle. Das bedeutet, die Stadt, in der sich diese Gruppe zusammenfand, bot die Ressourcen für diese rechtsvergleichende Herangehensweise und einige dieser Juristen hatten selber dieses Wissen während ihrer Ausbildung erhalten. Interessant wäre gewesen, etwas über deren Sprachkenntnisse zu

erfahren, denn das könnte erklären, aus welchen Quellen sie ihr Wissen bezogen haben. Für solide Fremdsprachenkenntnisse spricht die Tatsache, dass zumindest die Warschauer Universität mehrere Phasen unterschiedlicher Unterrichtssprache durchmachte.

Diese Aspekte können eine Erklärung dafür sein, dass im allgemeinen Teil der Begründung so gründlich auf Beispiele aus Europa und dem außereuropäischen Ausland eingegangen wird. Dabei dominieren Frankreich, England und Deutschland, es werden aber auch die USA, die Schweiz, Österreich, Polen, Spanien, Portugal und Italien beachtet, ferner die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den damaligen deutschen Länder Preußen, Bayern, Sachsen, Sachsen-Coburg-Gotha, Hannover, Hessen, Sachsen-Meinigen, Braunschweig, Lippe.

Diese Fülle irritiert, denn es stellt sich die Frage nach den Quellen der Information. Es werden nur wenige Werke und Autoren genannt: In der Einführung des allgemeinen Teils werden *G. Anschütz*, systematische Rechtswissenschaft 1906, *Stahl* und *Gneist* ohne konkrete Werke genannt, ferner *Taranovskij*, Enzyklopödie des Rechts, Berlin 1923 und *Kistiakivskij*, Sozialwissenschaften und Recht, Moskau 1916; er hatte in u.a. in Berlin und Heidelberg studiert, *Taranovskij* in Warschau. Zum englischen Recht werden als Quellen *A. Ch. Franqueville*, Le système judiciaire de la Grande Bretagne 1893 und *A. V. Dicey* mit einem in russischer Übersetzung 1907 erschienenen Werk genannt, in dem Abschnitt zum italienischen Recht werden *G. Mantellini* im Archivio giuridico von 1872 und *Francesco Crispi* mit einer Rede im italienischen Parlament von 1875 zitiert (S. 390 f.). Weitere Literaturangaben zum Recht europäischer und außereuropäischer Länder sind nicht vorhanden, man kann nur vermuten, dass die Gruppe mindestens die über 30 Bände umfassende Ausgabe

„Das öffentliche Recht der Gegenwart.“, herausgegeben von *M. Huber, G. Jellinek, P. Laband* und *R. Piloty*, erschienen um 1912, zur Verfügung stand. In dieser bemerkenswerten Reihe sind das damalige Staats- und Verwaltungsrecht einschließlich der jeweiligen Form der Verwaltungsjustiz der deutschen Staaten, europäischer und außer-europäischer Staaten äußerst detailliert dargestellt.

Die Ausführungen im allgemeinen Teil beeindrucken durch ihren Umfang und Tiefgang. Dabei werden die Rechtslagen in den einzelnen Ländern nicht monolithisch beschrieben, sondern auf Parallelen und für das Verständnis des ukrainischen Entwurfs relevante Unterschiede hingewiesen.

Hilfreich sind auch die Erklärungen in beiden Teilen und auch im Gesetzesentwurf zu den alten Begriffen, die andernfalls zeitaufwendig gesucht werden müssten.

Bei den Begründungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfs werden zu Beginn diejenigen Gesetze und Quellen aufgezählt, die für die Bearbeitung als Vorbild dienten. Grundlage ist die „Ordnung für die Gerichte in Verwaltungssachen“ der russischen Interimsregierung vom 30.05.1917. Bei der Bearbeitung dieser Ordnung wurden das preußische Landesverwaltungsgesetz (II. Abschnitt, §§ 61 ff., „Verwaltungsstreitverfahren“) vom 30.07.1883 und der Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit des polnischen Verwaltungsrechtlers *J. St. Langrod*, Kontrolle der Verwaltung, Warschau/Krakau 1929 verwendet. In dieser Aufzählung nicht genannt wird die Zivilprozessordnung vom 30.05.1917, die aber in vielen Begründungen zu den Artikeln genannt wird. Französisches Recht wird nicht als Vorlage genannt; es wird aber in der Begründung darauf hingewiesen, dass in dem Entwurf von *J. St. Langrod* die französische, preußische und österreichische Rechtslage eingearbeitet sei

und vor allem den Schutz der öffentlichen Interessen vorsehe (S. 423). Dies steht im Zusammenhang mit der Klagebefugnis, die nicht die Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte voraussetzt, Art. 10 des Entwurfs enthält die klare Formulierung „eigene oder fremde Rechte und Interessen“. Dieses Thema wird in der Begründung zu Art. 10 ausführlich diskutiert und im Ergebnis dem französischen Konzept der Klagebefugnis der Vorzug gegeben (S. 443 f.). Interessanterweise wird in Art. 55 der geltenden ukrainischen Verfassung, der die Rechtsschutzgarantie enthält, auch keine Verletzung eigener Rechte vorausgesetzt.

Das französische Recht diente oft als Vorbild, z.B. bei Art. 5, in dem es u.a. um die „delegierten Mitglieder“ eines Verwaltungsgerichts geht, für die der „juge délégué“ die Anregung gab (S. 436). Das sind Richter, die nicht nur am Ort des Gerichts tätig sind, sondern zeitweise oder auf Dauer an anderen Orten; der Hintergrund ist das große Territorium der Ukraine, weshalb man die Nähe zur Bevölkerung als sehr wichtig ansah. Das kann man auch an den Regelungen der Art. 63 und 64 ersehen, wo die Entfernungen für die Fristberechnung maßgebend sind. (Dieses Problem mit der Bürgernähe war auch in den Diskussionen zum geltenden ukrainischen Verwaltungsjustizkodex ein Thema.)

Die Durchsicht dieser Angaben zeigt, dass der Entwurf von *J. St. Langrod*, die russische „Ordnung für die Gerichte in Verwaltungssachen“ und die russische ZPO häufig als Vorbild diente, das preußische Recht eher selten und, ohne Verweis auf konkrete Vorschriften, französisches Recht.

Viele Begründungen zu einzelnen Artikeln sind sehr gründlich geschrieben. Hier wird deutlich, dass man nicht mechanisch andere Vorschriften eingefügt hat, sondern zwischen Alternativen gewählt hat. Es ist auch eine Begrün-

dungskultur, für die man sich heute nicht mehr Zeit nehmen kann.

Diese Veröffentlichung zeigt, wie das Niveau der ukrainischen Rechtswissenschaft und wie die juristische Ausbildung in der Endphase des zaristischen Russlands beschaffen war. Daher ist es bedauerlich, dass diese Materialien erst 2015 veröffentlicht wurden (Auszüge, wie eingangs erwähnt, 2011). Ferner ist das ein weiteres Beispiel dafür, dass es 1991 keine „tabula rasa“ gab. Sicher bestand das Problem, dass man von diesen Arbeiten wissen musste und dass die Archive erst seit 2004 allgemein zugänglich sind. Man kann das auch deshalb bedauern, da man möglicherweise auf diese Ent-

würfe hätte aufbauen können oder für das ukrainische Recht traditionelle Vorbilder in Europa hätte besser erkennen und an die jeweiligen Traditionslinien hätte anknüpfen können. Auf jeden Fall ist diese Veröffentlichung eine Anregung, intensiv in den Archiven in der Ukraine und an den Zentren der ukrainischen Diaspora nachzusehen und den vielfältigen Verbindungen des ukrainischen Rechts zu europäischen Rechtsordnungen nachzugehen. Die möglichen Erkenntnisse können auch von praktischem Nutzen bei den Arbeiten an der Harmonisierung des ukrainischen Rechts sein.

*Bernhard Schloer*