

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 98

Der Weg zu einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation

Probleme des Verwaltungsrechtsschutzes
im modernen Russland

Von

Christina Maier



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTINA MAIER

Der Weg zu einer eigenständigen
Verwaltungsgerichtsbarkeit
in der Russischen Föderation

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

Jochen von Bernstorff, Martin Heckel
Karl-Hermann Kästner, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Martin Nettesheim
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Barbara Remmert, Michael Ronellenfitsch
Johannes Saurer, Christian Seiler

sämtlich in Tübingen

Band 98

Der Weg zu einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Russischen Föderation

Probleme des Verwaltungsrechtsschutzes
im modernen Russland

Von

Christina Maier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Eberhard Karls Universität Tübingen
hat diese Arbeit im Wintersemester 2010/2011
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: buchbücher.de gmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-6061
ISBN 978-3-428-13696-4 (Print)
ISBN 978-3-428-53696-2 (E-Book)
ISBN 978-3-428-83696-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für meine Eltern, Torsten und Anna

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2010/2011 von der Juristischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Für die Veröffentlichung wurde die Dissertation leicht bearbeitet und um einen Nachtrag ergänzt, der die Neuorganisation der obersten Gerichtsbarkeit sowie die Entwicklungen der wesentlichen Reform- bzw. Gesetzesvorhaben bis März 2015 berücksichtigt. Für eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich der russische Gesetzgeber (bislang) nicht entschieden. Kurz vor der Drucklegung wurde aber mit der Annahme des Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation, der am 15. September 2015 in Kraft treten soll, ein über 15 Jahre währender Reformprozess zu (vorerst nur) einem kodifikatorischen Abschluss gebracht.

Diese Arbeit konnte nur entstehen, weil mir viele Menschen dabei zur Seite standen. Eine besondere Verbundenheit besteht zu meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch. Ihm gebührt an erster Stelle mein aufrichtiger und herzlicher Dank. Und das nicht nur für die Unterstützung bei dieser Arbeit, sondern auch für die vielen prägenden und schönen Jahre an seinem Lehrstuhl, welche durch seine fast väterliche und erfrischend unkonventionelle Art ein wirklich großer Gewinn für mich waren. Ich danke ihm außerdem für die wertvolle Zusammenarbeit und Unterstützung, die auch nach meiner Lehrstuhlätigkeit nicht aufgehört haben. Letztlich kann ich es aber nicht treffender als Elvis Presley sagen: *Thank you, thank you very much.*

Ebenso gilt mein bester Dank Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Graf Vitzthum für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die freundliche Aufnahme meiner Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe.

Ein herzliches Dankeschön möchte ich meinem Ehemann Torsten Glässner sagen, der mit Hingabe nicht nur seine sprachliche Expertise bei der Manuskripterstellung eingebracht hat, sondern mir ein wertvoller Wegbegleiter ist. Meine liebe Mutter Luba Maier war mir fortwährend eine große Hilfe bei den Übersetzungen aus dem Russischen. Mit vielen spannenden Gesprächen hat mir Frau Dr. Valeria Sedelnik die Themensuche sehr erleichtert. Herrn Prof. Dr. Viktor Skitowitsch möchte ich danken für das Ermöglichen meines Lehr- und Forschungsaufenthaltes in Moskau und seine hilfreiche Unterstützung vor Ort. Auch Tobias Schilling soll nicht unerwähnt bleiben, der immer ein Auge für Details hatte.

Reutlingen, März 2015

Christina Maier

Inhaltsübersicht

Vorbemerkung	25
<i>1. Kapitel</i>	
Grundlagen	28
A. Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	28
B. Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland	30
C. Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa	36
<i>2. Kapitel</i>	
Historischer Überblick	49
A. Entstehung von Verwaltungsstrukturen	49
B. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	53
<i>3. Kapitel</i>	
Gegenwärtige Rechtslage	98
A. Russische Verwaltungsgerichtsbarkeit als Rechtsinstitut	100
B. Formen des gegenwärtigen Verwaltungsrechtsschutzes	118
<i>4. Kapitel</i>	
Entwicklungsmöglichkeiten	185
A. Notwendigkeit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	186
B. Reformansätze auf dem Weg zu einer modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit	209
<i>5. Kapitel</i>	
Schlussbetrachtung	228
A. Anregungen	228
B. Schlusswort	232

6. Kapitel

	Nachtrag	234
A.	Änderung der Gerichtsstruktur	234
B.	Stand der Gesetzgebungsverfahren	234
C.	Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation	235
D.	Ausblick	237
	Dokumentarischer Anhang	239
A.	Gesetzestexte und Übersetzungen aus dem Russischen	241
B.	Tabellen	273
C.	Gesetzes- und Entscheidungsregister	280
	Literaturverzeichnis	290
	Personen- und Sachverzeichnis	317

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	25
--------------------	----

1. Kapitel

Grundlagen 28

A. Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	28
B. Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland	30
C. Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa	36
I. Bundesrepublik Deutschland	36
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	36
2. Rechtsschutz durch die Verwaltung	38
3. Gerichtlicher Rechtsschutz	39
II. Frankreich	43
1. Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Exekutive	43
2. Objektive Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit	45
III. Vereinigtes Königreich	46
1. Rechtsschutz durch Tribunale	46
2. Gerichtlicher Rechtsschutz	47

2. Kapitel

Historischer Überblick 49

A. Entstehung von Verwaltungsstrukturen	49
I. Kiewer Rus	49
II. Reich der Goldenen Horde	50
III. Moskauer Staat	51
B. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	53
I. Kaiserreich Russland	53
1. Funktionale Entwicklung des Regierenden Senats	53
a) Regierender Senat zur Zeit Peters des Großen	53
b) Senat in der nachpetrinischen Zeit	54

c) Reformen unter Alexander I.	55
d) Justizreform von 1864	56
aa) Lokale Verwaltungsjustiz	57
bb) Funktionale Einschränkungen der Senatstätigkeit	60
2. Personelle und organisatorische Senatsstruktur	60
a) Interner Senatsaufbau	61
b) Personelle Struktur	62
aa) Ausbildungsstand der Senatoren	63
bb) Allgemeine Missstände	64
3. Von der objektiven Rechtskontrolle zum Individualrechtsschutz	65
a) Abstrakte Normenkontrolle	65
b) Beschwerdeverfahren	65
c) Rechtsauskunft des Senats	67
d) Anfänge des Individualrechtsschutzes	67
II. Februarrevolution von 1917	68
1. Allgemeine Entwicklungen	68
2. Konzeption der allgemeinen Verwaltungsgerichte	69
a) Vom Gesetzentwurf zum Inkrafttreten	69
b) Gerichtsaufbau und -organisation	70
aa) Allgemeines	70
bb) Gerichtsstruktur	71
c) Zuständigkeiten	72
aa) Sachliche Zuständigkeit	72
bb) Instanzielle Zuständigkeit	73
d) Verfahrensgrundsätze	73
e) Vollendung des Verwaltungsrechtsschutzes?	74
III. Sowjetische Ära	75
1. Militanter Kommunismus	75
2. „Goldene zwanziger Jahre“ des Sowjetkommunismus	76
a) Anfangsstadium der Lehre und der Rechtspraxis	76
b) Allgemeines Beschwerderecht	77
aa) Verfahrensvoraussetzungen	77
bb) Entscheidung	78
cc) Wirkungen der Beschwerde	79
c) Verwaltungskontrolle durch die Staatsanwaltschaft	79
aa) Errichtung der Staatsanwaltschaft	79
bb) Kontrollmöglichkeiten	80
cc) Effizienz der Kontrolle	81

d) Errichtung von Arbitragekommissionen	82
e) Gerichtsähnliche Institutionen	82
3. Stalin-Diktatur	83
4. Tauwetter-Periode	85
a) Zustand der Rechtslehre	85
aa) Wiederaufleben der Diskussion	85
bb) System der subjektiven Rechte	86
b) Institut der Verwaltungsbeschwerde	87
c) Verwaltungsrechtsschutz vor den Zivilgerichten	87
d) Staatsarbitrage	89
IV. Zusammenbruch der Sowjetunion	90
1. Neuregelung des Beschwerdeverfahrens	90
a) Sachurteilsvoraussetzungen	91
aa) Klagegegenstand	91
bb) Klagebefugnis	93
cc) Anderweitige Sachurteilsvoraussetzungen	93
b) Begründetheit der Klage	94
aa) Entscheidung des Gerichts	94
bb) Prüfungsumfang des Gerichts	94
c) Prozessgrundsätze	95
2. Einschätzung in der deutschen Rechtsliteratur	96
3. Bewertung durch die sowjetische Lehre	96

3. Kapitel

Gegenwärtige Rechtslage 98

A. Russische Verwaltungsgerichtsbarkeit als Rechtsinstitut	100
I. Terminologie	100
1. Anfänge der Diskussion	101
2. Verwaltungsjustiz als Oberbegriff	101
a) Klassische Definition	102
b) Stand der heutigen Rechtslehre	102
aa) Weiter Begriff der Verwaltungsjustiz	102
bb) Enger Begriff der Verwaltungsjustiz	103
cc) Zivilprozess vs. Verwaltungsgerichtsbarkeit	103
3. Terminus der Verwaltungsgerichtsbarkeit	105
a) Normative Bestandsaufnahme	105
aa) Verfassung der RF	105

bb) Wirtschaftsprozessordnung der RF	106
cc) Zivilprozessordnung der RF	107
dd) Ordnungswidrigkeitenkodex der RF	107
b) Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der RF	108
c) Definitionen im Schrifttum	110
4. Begriff des Verwaltungsprozesses	112
5. Fazit	113
II. Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	114
1. Kontrollfunktion	115
2. Individualrechtsschutz	116
3. Wiedergutmachungsfunktion	117
4. Sonstige Funktionen	117
B. Formen des gegenwärtigen Verwaltungsrechtsschutzes	118
I. Verwaltungsgerichtliche Verfahren innerhalb der Wirtschaftsgerichtsbarkeit	118
1. Gerichtsaufbau	119
2. Zuständigkeiten	120
a) Sachliche Zuständigkeit	120
aa) Allgemeine Zuständigkeitszuweisung	120
bb) Zivilrechtliche Verfahren	122
cc) Verwaltungsrechtliche Verfahren	122
dd) Sonstige Verfahren	123
ee) Abgrenzungsschwierigkeiten	125
(1) Verhältnis zur ordentlichen Gerichtsbarkeit	125
(2) Abgrenzung zur Verfassungsgerichtsbarkeit	126
(3) Exkurs: Abstrakte Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht der RF	127
b) Örtliche Zuständigkeit	128
c) Instanzielle Zuständigkeit	129
aa) Wirtschaftsgerichte der Föderationssubjekte der RF	129
bb) Appellationswirtschaftsgerichte	130
cc) Kassationswirtschaftsgerichte	130
dd) Oberstes Wirtschaftsgericht der RF	131
d) Funktionelle Zuständigkeit	132
3. Verfahrensbeteiligte	133
a) Parteien, Antragsteller und Dritte	133
b) Staatliche Organe	133
c) Sonderrolle der Staatsanwaltschaft	134
4. Prozess- und Postulationsfähigkeit	134

5. Prozessmaximen	135
6. Vorverfahren	136
7. Klageverfahren	137
a) Annahme der Klageschrift	137
b) Vorbereitung der Verhandlung	138
c) Gerichtsverhandlung	139
aa) Streitiges Verfahren	139
bb) Verfahren der gütlichen Einigung	141
8. Verwaltungsrechtssachen	142
a) Besonderheiten des verwaltungsrechtlichen Verfahrens	143
aa) Bezeichnung der Beteiligten	143
bb) Beweislast	143
cc) Analogieanwendung	144
dd) Sonstiges	144
b) Anfechtung normativer Rechtsakte	145
aa) Antragsgegenstand	145
bb) Antragsbefugnis	146
cc) Verfahrensgang	147
dd) Prüfungsmaßstab und Entscheidungswirkung	148
c) Anfechtung nichtnormativer Rechtsakte	149
aa) Antragsgegenstand	150
bb) Antragsbefugnis	151
cc) Verfahrensgang	151
dd) Prüfungsmaßstab und Entscheidungswirkung	152
d) Ordnungswidrigkeiten	152
e) Beitreibung von Pflichtabgaben und Sanktionen	154
9. Sonstige Verfahren	154
a) Verfahren bzgl. Tätigkeit staatlicher Korporationen	154
b) Entschädigungsverfahren gem. Art. 222.1. ff. WiPO	155
aa) Neuregelung und ihre Entstehung	155
bb) Verfahrensgang	156
cc) Besonderheiten im Vollstreckungsverfahren	157
10. Vollstreckung	158
11. Rechtsbehelfsverfahren	158
a) Appellationsverfahren	158
b) Kassationsverfahren	160
c) Aufsichtsverfahren	161
d) Wiederaufnahmeverfahren	163
12. Gerichtsakte der Wirtschaftsgerichte	164

II. Verwaltungsverfahren innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit	165
1. Gerichtsaufbau	165
2. Zuständigkeiten	166
a) Sachliche Zuständigkeit	166
b) Örtliche Zuständigkeit	167
c) Instanzielle Zuständigkeit	168
aa) Friedensrichter	168
bb) Rayongerichte	169
cc) Ordentliche Gerichte auf der Ebene der Subjekte der RF	169
dd) Oberstes Gericht der RF	170
d) Funktionelle Zuständigkeit	170
3. Verfahrensbeteiligte	170
4. Prozess- und Postulationsfähigkeit	171
5. Verfahrensgrundsätze	171
6. Verfahrensablauf	172
7. Verwaltungsrechtssachen	173
a) Anfechtung normativer Rechtsakte	173
aa) Antragsgegenstand	174
bb) Antragsbefugnis	174
cc) Verfahrensgang	174
dd) Prüfungsmaßstab und Entscheidungswirkung	175
b) Anfechtung von Einzelfallentscheidungen	176
aa) Antragsgegenstand	176
bb) Antragsbefugnis	176
cc) Verfahrensgang	176
dd) Prüfungsmaßstab und Entscheidungswirkung	177
c) Verfahren zum Schutz der Wahlrechte	177
d) Unterbringungsverfahren	178
e) Ordnungswidrigkeiten	179
8. Vollstreckung	179
9. Rechtsbehelfsverfahren	179
a) Appellationsverfahren	180
b) Kassationsverfahren	180
c) Aufsichtsverfahren	181
d) Wiederaufnahmeverfahren	183
10. Gerichtsakte der ordentlichen Gerichte	183
III. Gerichtliches Beschwerdeverfahren	183
IV. Verwaltungsverfahren vor den Militärgerichten	184

4. Kapitel

Entwicklungsmöglichkeiten 185

A. Notwendigkeit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	186
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	186
1. Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit	186
a) Gewaltenteilung	187
b) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	189
c) Rechtssicherheit	189
2. Verfassungsrechtliche Verankerung	190
II. Praxisbezogene Aspekte	191
1. Effizienz des Rechtssystems	191
2. Entwicklungstendenzen von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten	192
3. Bekämpfung der Korruption	193
a) Begriff der Korruption	193
b) Verbreitung der Korruption	193
c) Reformbemühungen	195
d) Korruptionsgesetz im Detail	196
e) Notwendigkeit weiterer Reformen	197
4. Entlastung der Zivil- und Wirtschaftsgerichte	199
5. Defizite des derzeit geltenden Rechts	200
a) Gestaltung und Systematik der Kodifikationen	200
b) Einheitlichkeit der Rechtsprechung	201
c) Verfahrens- und Vollstreckungsdauer	202
d) Ausgleichsmöglichkeiten	203
6. Selbstkontrolle der Verwaltung	204
III. Außenpolitische Aspekte	204
1. Anpassung an internationale Standards	204
2. Zugehörigkeit zu einer Rechtsfamilie	207
B. Reformansätze auf dem Weg zu einer modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit	209
I. Geplante Novellierungen	209
1. Entwurf des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über die föderalen Verwaltungsgerichte der Russischen Föderation“	210
a) Chronologie des Gesetzgebungsverfahrens	210
b) Struktur der Verwaltungsgerichte	210
c) Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte	212
aa) Sachliche Zuständigkeit	212
bb) Örtliche Zuständigkeit	212

cc) Instanzielle Zuständigkeit	213
(1) Friedensrichter	213
(2) Zwischen-Rayonverwaltungsgerichte	213
(3) Gerichtskollegien für Verwaltungssachen bei den Gerichten der Subjekte der RF	213
(4) Kreisverwaltungsgerichte	214
(5) Gerichtskollegium für Verwaltungssachen beim Obersten Gericht der RF	215
dd) Funktionelle Zuständigkeit	215
d) Problemlagen des Gesetzes „Über die Verwaltungsgerichte“	216
aa) Eigenständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit	216
bb) Friedensrichter innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit	217
cc) Instanzenzug	218
dd) Abgrenzungsschwierigkeiten	218
(1) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	219
(2) Verfassungsrechtliche Streitigkeiten	219
(3) Verwaltungssachen vor den Wirtschaftsgerichten	220
2. Entwurf des Föderalen Gesetzes „Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation“	221
a) Chronologie des Gesetzgebungsverfahrens	221
b) Aufbau des Gesetzentwurfs	221
c) Einzelne Aspekte	222
aa) Verfahrensprinzipien	222
bb) Vorverfahren	222
(1) Funktionen des Vorverfahrens	223
(2) Obligatorisches Vorverfahren vs. Wahlrecht	223
cc) Problemfelder	224
3. Weitere Entwürfe	226
II. Bewertung der Reformen	226

5. Kapitel

Schlussbetrachtung	228
A. Anregungen	228
B. Schlusswort	232

6. Kapitel

Nachtrag 234

A. Änderung der Gerichtsstruktur 234

B. Stand der Gesetzgebungsverfahren 234

C. Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation 235

 I. Aufbau des Kodex 235

 II. Anwendbarkeit des Kodex 236

D. Ausblick 237

Dokumentarischer Anhang 239

A. Gesetzestexte und Übersetzungen aus dem Russischen 241

 I. Verordnung vom 30. Mai 1917 „Über die Gerichte in administrativen Angelegenheiten“ 241

 II. Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über das Verfahren der gerichtlichen Anfechtung rechtswidriger und die Rechte der Bürger verletzender Handlungen von Amtspersonen vom 30. Juni 1987 253

 III. Entwurf des Föderalen Verfassungsgesetzes „Über die föderalen Verwaltungsgerichte der Russischen Föderation“ 258

 IV. Entwurf des Föderalen Gesetzes „Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation“ (Inhaltsverzeichnis) 264

B. Tabellen 273

 Tabelle 1: Vor den Wirtschaftsgerichten in erster Instanz verhandelte Verwaltungsrechtssachen der Jahre 2007–2010 273

 Tabelle 2: Chronologische Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetzentwurf „Über die Verwaltungsgerichte“ 275

 Tabelle 3: Chronologische Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetzentwurf „Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation“ 276

 Tabelle 4: Chronologische Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetzentwurf „Über die Verwaltungsgerichte“, *aktualisiert* 277

 Tabelle 5: Chronologische Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetzentwurf „Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation“ (alte Fassung), *aktualisiert* 278

 Tabelle 6: Chronologische Übersicht des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetzentwurf „Kodex der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Russischen Föderation (Regulierung des Verfahrens der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die ordentlichen Gerichte)“ (neue Fassung) 279

C. Gesetzes- und Entscheidungsregister	280
I. Gesetzentwürfe	280
II. Gesetze	280
III. Ukase	285
IV. Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation	285
V. Entscheidungen und Briefe des Obersten Wirtschaftsgerichts der Russischen Föderation sowie des Obersten Gerichts der Russischen Föderation	287
VI. Sonstiges	289
VII. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	289
Literaturverzeichnis	290
Personen- und Sachverzeichnis	317

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
a. F.	alte Fassung
AHK	Außenhandelskammer
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
ASOZD	Awtomatsirowannaja sistema obespetschenija sakonodatelnoj dejatelnosti [Automatisiertes Bereitstellungssystem der gesetzgeberischen Tätigkeit]
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
CPI	Corruption Preceptions Index
CPO	Civilprozessordnung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dop.	dopolnenija [Ergänzung]
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DR	Deutsches Recht
DRZ	Deutsche Rechts-Zeitschrift
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift

f.	und folgende
ff.	und folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
FischersZ	Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Fn.	Fußnote
forost	Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GiP	Gosudarstwo i pravo [Staat und Recht]
GPK	Graschdanskij prozesualnyj kodeks [Zivilprozesskodex]
GPK RSFSR	Graschdanskij prozesualnyj kodeks Rossijskoj Sowjetskoj Federatiwnoj Sozialistitscheskoj Respubliki [Zivilprozesskodex der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik]
GRECO	Group of States against Corruption
GS	Gesetz-Sammlung für die Königlich-Preußischen Staaten
GULag	Glawnoje uprawlenije isprawitelno-trudowych lagerej i kolonij [Hauptverwaltung der Arbeitsbesserungslager und Kolonien]
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG RF	Gerichtsverfassungsgesetz der Russischen Föderation
GwG	Geldwäschegesetz
Halbbd.	Halbband
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HZ	Historische Zeitschrift
i. d. R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IP	Internationale Politik
IpB	Informationen zur politischen Bildung
IPRax	Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts
ism.	ismenenija [Änderung]
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
JO	Journal Officiel
JOR	Jahrbuch für Ostrecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KorruptG	Korruptionsgesetz
lit.	littera
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MRVO	Militärregierungsverordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N	nomer [Nummer]

NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
NÖP	Neue Ökonomische Politik
Nr.	Nummer
NRR	NATO-Russland-Rat
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. A.	ohne Angabe
OWiG RF	Ordnungswidrigkeitengesetz der Russischen Föderation
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
Pos.	pozicija [Position]
PreußOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Prot.	Protokoll
red.	redakcija [Redaktion]
RegBl.	Regierungsblatt
RF	Rossijskaja Federacija [Russische Föderation] oder Russische Föderation
RG	Rossijskaja gaseta [Russische Zeitung]
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RJu	Rossijskaja justizija [Russische Justiz]
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik oder Rossijskaja Sowjetskaja Federatiwnaja Sozialistitscheskaja Respublika [Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik]
Rspr.	Rechtsprechung
RuPrVBl.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
S.	Seite
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SGiP	Sowjetskoje gosudarstwo i pravo [Sowjetischer Staat und Recht]
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
sog.	sogenannt
SSR	Sowjetskaja Sozialistitscheskaja Respublika [Sozialistische Sowjetrepublik]
SSSR	Sojus Sowjetskich Sozialistitscheskich Respublik [Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken]
SUiR	Sobranije usakonenij i rasporjaschenij [Sammlung von Gesetzen und Verfügungen]
SUiR USSR	Sobranije usakonenij i rasporjaschenij Ukrainskoj Sowjetskoj Sozialistitscheskoj Respubliki [Sammlung von Gesetzen und Verfügungen der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik]
SZ	Sobranije zakonodatelstwa Rossijskoj Federacii [Gesetzsammlung der Russischen Föderation]
tt.	tomy [Bände]
u. a.	unter anderem oder und andere
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken

UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
USSR	Ukrainskaja Sowjetskaja Sozialistischeskaja Respublika [Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik]
VBl.	Verordnungsblatt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDRW	Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht
VerfGG RF	Verfassungsgerichtsgesetz der Russischen Föderation
Verf RF	Verfassung der Russischen Föderation
Verf UdSSR	Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGO RF	Verwaltungsgerichtsordnung der Russischen Föderation
WahlO	Wahlordnung
WAS RF	Werchownyj Arbitraschnyj Sud Rossijskoj Federazii [Oberstes Wirtschaftsgericht der Russischen Föderation]
Westnik KS RF	Westnik Konstituzionogo Suda Rossijskoj Federazii [Anzeiger des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation]
Westnik WAS RF	Westnik Werchownoego Arbitraschnogo Suda Rossijskoj Federazii [Anzeiger des Obersten Wirtschaftsgerichts der Russischen Föderation]
WiGG	Wirtschaftsgerichtsgesetz
WiPO	Wirtschaftsprozessordnung
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WWS RF	Wedomosti Werchownoego Sowjeta Rossijskoj Federazii [Anzeiger des Obersten Rates der Russischen Föderation]
WWS SSSR	Wedomosti Werchownoego Sowjeta Sojusa Sowjetskich Sozialistischeskich Respublik [Anzeiger des Obersten Sowjets der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken]
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
ZK der KPdSU	Zentralkomitee der Kommunistischen Partei der Sowjetunion
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPO RF	Zivilprozessordnung der Russischen Föderation
ZPO RSFSR	Zivilprozessordnung der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik
ZPO UdSSR	Zivilprozessordnung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
z. T.	zum Teil

Vorbemerkung

Die Russische Föderation¹ gehört zu den Staaten, die nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme Osteuropas die Folgen eines umfangreichen Transformationsprozesses zu bewältigen haben. Kurzerhand wurde das gesamte Wertesystem des Verfassungslebens umgekrempelt. Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte, freie Marktwirtschaft und Integration in die Völkerrechtsordnung nach westlichem Vorbild wurden „fast über Nacht“ zu den propagierten Leitwerten.² Das anfangs bekundete Interesse an der deutschen Rechtsstaatskonzeption sorgt jedoch nicht zwangsläufig dafür, dass man Russland als einen Rechtsstaat westlicher Ausprägung charakterisieren kann. Demokratiedefizite erlauben heute allenfalls die Bezeichnung gelenkte Demokratie.³

Außenpolitisch verbindet Russland und Deutschland eine Modernisierungspartnerschaft. Nicht zuletzt wegen wirtschaftlicher Abhängigkeiten ist gegenseitiger Austausch Merkmal der deutsch-russischen Zusammenarbeit. Auf dem Wachstumsmarkt Russland ist es gerade für deutsche Unternehmen und Investoren von Belang, dass effektive Rechtsschutzmöglichkeiten und ein funktionierendes Justizsystem bestehen. Deutsche Unternehmer, aber auch Privatpersonen kommen nicht selten mit russischen Behörden in Berührung und sehen sich deren Willkür ausgeliefert.

Eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es in Russland bis heute noch nicht. Es liegen der Duma zwar Entwürfe zur Einführung von Verwaltungsgerichten und einer entsprechenden Prozessordnung vor. Als Teil der Reformierungsprozesse ist die Neuordnung des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts allerdings ins Stocken geraten. Der weitere Fortgang des Gesetzgebungsprozesses ist derzeit nicht absehbar.⁴

Die vorliegende Arbeit erforscht systematisch die Entwicklung des Verwaltungsschutzes von den historischen Anfängen bis zum heutigen Stand und gibt einen Ausblick auf die Möglichkeiten der Ausgestaltung der Verwaltungsgerichts-

¹ Art. 1 der russischen Verfassung normiert zwei offizielle Bezeichnungen des russischen Staates – die Russische Föderation [Rossijskaja Federazija] und Russland [Rossija]. Wie in offiziellen staatlichen, internationalen, rechtlichen Dokumenten, den Massenmedien, Lehrbüchern und im alltäglichen Sprachgebrauch werden auch in dieser Dissertation beide Bezeichnungen gleichbedeutend verwendet.

² So auch *Luchterhandt*, in: *Luchterhandt* (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas*, 2001, S. 15.

³ *Ronellenfitch*, *Louis L'Amour und das Völkerrecht (Public International Law)*, 2008, S. 197.

⁴ Beachte 6. Kapitel – Nachtrag.

barkeit. Dabei wird besonders auf Problemlagen des modernen Verwaltungsrechtsschutzes und die daraus resultierende Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns eingegangen.

Es handelt sich bei der gewählten Thematik nicht um einen Rechtsvergleich. Die methodische Vorgehensweise beschränkt sich vorwiegend auf die funktionale Betrachtung der Problematik in der Russischen Föderation und zieht nur an einigen Stellen Parallelen zum deutschen Recht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung wurde unter dem Gesichtspunkt der im adäquaten Entwicklungsstadium fehlenden Vergleichsordnung verworfen. Auch nach dem Ende des „sozialistischen Sonderwegs“ sind die Unterschiede der russischen Justiz im Vergleich zu der westeuropäischer Staaten noch immer beachtlich.⁵

Eine umfassende deutschsprachige Darstellung zum gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz in der Russischen Föderation liegt bisher nicht vor. Einzelne Publikationen beschränken sich lediglich auf ausgewählte Aspekte. Die russischsprachige Literatur zu diesem Thema ist weit umfangreicher. Es gibt zahlreiche Veröffentlichungen in Fachzeitschriften, Dissertationen sowie Lehrbücher. Die russische Art einer fachlichen Auseinandersetzung mit der Thematik ist in Umfang und dogmatischer Tiefe kaum mit der deutschen vergleichbar. Die Literaturbeschaffung erwies sich als schwieriges Unterfangen, da Gesetzestexte, Gerichtsentscheidungen und Kommentare nur schwer zugänglich sind. Zunehmend werden sie jedoch in digitalisierter Form der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Eine zusätzliche Schwierigkeit stellte das generelle Problem des weiten Spielraums bei Übersetzungen aus dem Russischen dar. Von einer einheitlichen Verwendung der Termini kann aus diesem Grund in der deutschsprachigen Literatur nicht ausgegangen werden. Gleiches gilt für die Transliteration. Vorliegend wurde nicht auf die Transliteration gem. DIN 1460 zurückgegriffen, sondern die aussprache-nahe Transkription nach Duden gewählt.

Die Arbeit beginnt mit grundlegenden Ausführungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit im 1. Kapitel. Ausgehend von der Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird die historische Entwicklung in Deutschland überblicksartig nachgezeichnet, da sie teils Parallelen zur russischen Historie aufweist: namentlich zwischen dem Kaiserreich und dem Zarenreich, dem Nationalsozialismus und dem Stalinismus sowie den Anfängen der BRD und denen der GUS. Es schließen sich die europäischen Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Einen epochengeleiteten historischen Überblick über die Entstehung von Verwaltungsstrukturen und die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland gibt das 2. Kapitel. Die Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage im 3. Kapitel gliedert sich in die theoretische Betrachtung der russischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als Rechtsinstitut und die praktische Betrachtung der Formen des gegenwärtigen Verwal-

⁵ *Steinbach*, Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Urteile und Schiedssprüche in der Russischen Föderation, 2003, S. 277.

tungsrechtsschutzes. Erstere widmet sich insbesondere der Terminologie und den Funktionen, letztere befasst sich hauptsächlich mit den gerichtlichen Verfahren vor den Wirtschaftsgerichten und den ordentlichen Gerichten. Das 4. Kapitel stellt die Notwendigkeit einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit heraus sowie untersucht und bewertet umfassend die geplanten Novellierungen. Abschließend gibt das 5. Kapitel thesenartig Anregungen in Bezug auf die Einführung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das 6. Kapitel wurde vor Drucklegung als Nachtrag ergänzt und nimmt die Neuorganisation der obersten Gerichtsbarkeit auf. Es beschreibt außerdem den Fortgang der geschilderten Gesetzentwürfe sowie die zuletzt unternommenen Schritte auf dem historisch langen Weg.

Im dokumentarischen Anhang sind einschlägige Verordnungen, Gesetze und Gesetzentwürfe sowie Tabellen abgedruckt.

SUMMARY

After the collapse of the Soviet Union, the Russian Federation had to go through a daunting transformation process that also affected the entire legal system. However, Russia still has no separate administrative jurisdiction. In this study, the author systematically describes the development of administrative legal protection from its historical beginnings in the Kievan Rus through the Russian Empire and the Soviet Union up to the present. In the process, forms of contemporary administrative legal protection are described in detail from a legal perspective. Administrative proceedings take place primarily within the economic and ordinary courts. The necessity and advantages of separate administrative courts in the Russian Federation are obvious, for example regarding the development of rule-of-law principles and practical aspects.

The reform attempts in 2000 and 2006, in particular the respective legislative drafts that foresaw separate administrative courts, are discussed in depth. This is followed by a depiction of various possibilities for the future design of administrative jurisdiction. The current development in the legislative process is taken into consideration in the afterword, as only recently have Russian lawmakers halted the legislative procedures for introducing administrative courts, deciding against the establishment of separate administrative jurisdiction. Still, as a result of the reform process that lasted for several years, there is now a Code for Administrative Legal Procedures in the Russian Federation that will take effect as of 15 September 2015.

РЕЗЮМЕ

После распада Советского Союза Российская Федерация прошла очень сложный трансформационный процесс, который затронул также всю правовую систему. Тем не менее, в России все ещё отсутствует самостоятельное административное судопроизводство. В настоящей работе автор систематически описывает развитие административно-правовой защиты, начиная с исторических истоков Киевской Руси, затем во времена империи и Советского Союза и до настоящего времени. При этом последовательно и подробно с юридической точки зрения исследуются современные формы административно-правовой защиты. Рассмотрение административных дел в зависимости от их значимости подведомственно судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Необходимость и преимущества самостоятельных административных судов в Российской Федерации становятся очевидными, в том числе учитывая развитие государственно-правовых принципов и практические аспекты.

Подробно рассматриваются проекты реформ 2000 года и 2006 года и связанные с ними законопроекты, предусматривающие самостоятельные административные суды. В завершении предлагаются различные возможности развития административного судопроизводства в будущем. Автор рассматривает в приложении актуальное развитие законодательного процесса и подчеркивает, что в настоящее время российский законодатель завершил законодательный процесс по введению административных судов и отказался от идеи создания самостоятельных административных судов. Тем не менее, результатом многолетнего продолжительного процесса реформ стало принятие порядка осуществления административного судопроизводства - Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, вступающего в силу с 15 сентября 2015 г.