

## Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung

Autoren: Jörg Pudelka, Jens Deppe \*

Stand: 3.8.2017

### Inhaltsübersicht:

#### Teil I Überblick über die aktuelle Situation und geltende Regelungen

- a) Einführung
- b) Zur aktuellen Situation der zentralasiatischen Staaten im Hinblick auf Entwicklung, Rechtsstaat und Verwaltung
- c) Allgemeine Verwaltungsgesetze in Zentralasien
- d) Exemplarische Untersuchung des kirgisischen und tadschikischen  
Verwaltungsverfahrensgesetzes

#### Teil II. Erste Ergebnisse von Verwaltungsjustizreformen

- a) Zentralasien
- b) Kasachstan
- c) Kirgisien
- d) Tadschikistan
- e) Turkmenistan
- f) Usbekistan

#### Teil III. Kritische Bestandsaufnahme laufender Reformen und Planungen für künftige Reformen im Bereich des Verwaltungsrechts

- 1. Zentralasien insgesamt unter Berücksichtigung des Konzeptes und Modellgesetzes zum  
Verwaltungsprozess
  - a) Formelle und informelle Modelle
  - b) Konzeption und Modellgesetz für ein Verwaltungsprozessrecht in Zentralasien
    - aa) Verwaltungsprozess
    - bb) Verwaltungsverfahrenrecht
- 2. Entwicklungen im Verwaltungsverfahren- und –prozessrecht in den einzelnen Ländern
  - a) Kasachstan
  - b) Kirgisien

- c) Tadschikistan
- d) Turkmenistan
- e) Usbekistan

## Teil IV. Einzelne Aspekte

1. Rechtswissenschaftliche Literatur
2. Gerichtsstatistik in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten
  - a) Gerichtsstatistik aus der Kirgisischen Republik
  - b) Gerichtsstatistik aus Kasachstan
  - c) Untersuchungsgrundsatz und gerichtlicher Vergleich (Ausblick)

## Teil V. Empfehlungen für Policy-Maker in den zentralasiatischen Ländern

### Teil I Überblick über die aktuelle Situation und geltende Regelungen

#### a) Einführung

Die zentralasiatischen Transformationsstaaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgingen, räumten der Reform des Zivil- und Wirtschaftsrechts zunächst Vorrang ein. Gleich nach den neuen Verfassungen, die der Absicherung der nationalen Unabhängigkeit dienten, stellte die Einführung der Marktwirtschaft eine Priorität dar, während sonst vieles beim Alten blieb: Amtsstuben, Gerichte, Gefängnisse, Volksparlamente und Ministerien blieben zunächst der Tradition treu, nicht für die Bürger da zu sein, sondern für die Macht.

Dieser Eindruck hat sich in Zentralasien bis heute nicht ganz verflüchtigt. Demokratie ist gut, aber nicht überall passend, wie der russische Präsident wiederholt betont hat. Über den Rechtsstaat lässt sich indessen reden, denn es ist offensichtlich, dass kein Staat auf das Recht verzichten kann. Aber auch hier gibt es einige Probleme, denn es ist einfacher, das Recht zu proklamieren, als es zu gewähren. In Zentralasien sind in den letzten fünfzehn Jahren viele gesetzliche Neuerungen mit dem besten Wissen und Gewissen zu Papier gebracht worden. Viele von ihnen hatten jedoch auf den Charakter der Rechtsordnung oder ihre rechtsstaatliche Neuorientierung keinen größeren Einfluss. Auch die Wirkung neuer Verwaltungsgesetze ist noch immer nicht gewiss, denn sie bedürfen der Implementierung und der institutionellen Absicherung. Im zentralasiatischen Kontext sind jedoch schrittweise Änderungen denkbar und teilweise auch schon sichtbar, die das Verhältnis des Bürgers zum Staat auf eine neue Grundlage stellen.

Das Verwaltungsrecht war wie gesagt keine Priorität der Reformgesetzgebung beim Übergang zur Marktwirtschaft. Im Vergleich mit den neuen Verfassungen,<sup>1</sup> den reformierten Zivilgesetzbüchern

und der weiteren Überarbeitung der Zivil- und Wirtschaftsgesetzgebung<sup>2</sup> sind die grundlegenden Verwaltungsgesetze z. B. im Südkaukasus relativ spät verabschiedet worden, im Abstand von mehreren Jahren nach den Neufassungen der Zivilgesetzbücher.<sup>3</sup> In Zentralasien haben lediglich die Kirgisische Republik, Tadschikistan und Kasachstan neue Verwaltungsverfahrensgesetze eingeführt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz Kasachstans aus dem Jahr 2000 blieb dabei so nichtssagend, dass es nicht auffällt, ob es angewendet wird oder nicht. Das tadschikische und kirgisische Verwaltungsverfahrensgesetz sind hingegen so revolutionär, dass ihre Anwendung noch nicht sicher ist bzw. fortgesetzter Anstrengung bedarf.

Die Implementierungsdefizite sind nicht nur mit knappen staatlichen Ressourcen zu erklären. Ein Blick auf die Rechts- und Verwaltungswissenschaft in Zentralasien offenbart ein gewisses Widerstreben, sich mit neuen Ansätzen überhaupt zu befassen (siehe hierzu unter Teil IV 1). Selbst in Russland steht die Einführung eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes auch heute noch aus.<sup>4</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig, aber vielleicht liegen sie auch in der Sache: Verwaltungsverfahrensgesetze geben rechtsstaatliche Regeln für die Beziehung des Bürgers zum Staat und des Staates zum Bürger, die gerichtlich überprüft werden können. Die regelmäßige und effektive gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit setzt der Exekutive Grenzen. Diese ist aber in Zentralasien bisher daran gewöhnt, nicht von anderen kontrolliert zu werden, insbesondere nicht von klagenden Bürgern und urteilenden Gerichten.

Sicher ist einerseits der Wille der Transformationsstaaten unübersehbar, das sowjetische Erbe über Bord zu werfen. Viele Gesetze des öffentlichen Rechts sind inzwischen modernisiert worden oder

---

Zitierweise: Pudelka J., Deppe J., Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, O/L-2-2017, [http://www.ostinstitut.de/documents/Pudelka\\_Deppe\\_Allgemeines\\_Verwaltungsrecht\\_in\\_Zentralasien\\_in\\_der\\_Entwicklung\\_OL\\_2\\_2017.pdf](http://www.ostinstitut.de/documents/Pudelka_Deppe_Allgemeines_Verwaltungsrecht_in_Zentralasien_in_der_Entwicklung_OL_2_2017.pdf).

\*Jörg Pudelka, Dr. Jens Deppe, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>1</sup> Die Verfassung der Republik Usbekistan stammt aus dem Jahre 1992. Russland, Kasachstan und die Kirgisische Republik gaben sich 1993 neue Verfassungen. Tadschikistan folgte 1994, die drei kaukasischen Staaten im Jahre 1995.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu für den Südkaukasus und Zentralasien den Überblick bei: Chanturia, Schramm, Knieper: Das Privatrecht im Kaukasus und in Zentralasien – Bestandsaufnahme und Entwicklung, Berlin 2010.

<sup>3</sup> Im kurzen Überblick: Georgien: Verwaltungsgesetz / Verwaltungsprozessgesetz 1999, Moldawien: Verwaltungsgerichtsgesetz 2000, Estland: Verwaltungsverfahren 1999, Verwaltungsgerichtsordnung 2001; Ukraine Verwaltungsgerichtsordnung 2005, Armenien: Verwaltungsverfahrensgesetz 2004 / Verwaltungsgerichtsordnung 2007, Aserbaidschan: Verwaltungsverfahrensgesetz 2005 / Verwaltungsprozesskodex 2007, Kirgisistan: Verwaltungsverfahrensgesetz 2003, Tadschikistan: Verwaltungsverfahrensgesetz 2007. In Aserbaidschan sind beide Gesetze erst zum 1.1.2011 in Kraft getreten.

<sup>4</sup> Der betreffende Gesetzentwurf N 64090-3 wurde 2001 in die Staatsduma eingebracht und 2009 endgültig abgelehnt, vgl. <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=29125>. Auch ein Gesetzentwurf über die Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb für über zehn Jahre folgenlos, obgleich Art. 118 der Verfassung der RF sogar die Verwaltungsgerichtsbarkeit nennt. Erst 2015 ist ein entsprechendes Verwaltungsprozessgesetz verabschiedet worden.

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

befinden sich in gesetzgeberischer Bearbeitung und Diskussion. Aber andererseits sind die Schwierigkeiten unverkennbar, rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze anzunehmen und zu implementieren. Der Widerspruch zwischen offizieller Rhetorik und der Realität erschwert die Etablierung rechtsstaatlicher Grundsätze. Das Fundament der traditionellen Rechtsordnung erscheint vielen als Faktum, das jeden Gedanken an eine liberale Weiterentwicklung im Keim erstickt. Aufgrund der bisherigen Reformen könnte man sogar den Eindruck bekommen, dass in erster Linie politisch neutrale Reformgesetze eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben. Neue, allgemeine Verwaltungsgesetze mit Informations- und Begründungspflichten für die Behörden und mit Wirkung zugunsten individueller Rechtspositionen der Bürger sind dagegen nicht so einfach zu vereinbaren und zu realisieren.

Daher lässt sich für das Verwaltungsrecht die Frage stellen: Wie ist die bis heute andauernde Schwäche substantieller Reformen in Zentralasien zu erklären? Welche Hindernisse sind hierfür bis heute, mehr als fünfundzwanzig Jahre nach dem Ende des sowjetischen Sozialismus, verantwortlich? Zur Beantwortung dieser Fragen hat man versucht, das fortwirkende Erbe der sozialistischen Rechtsordnung zu charakterisieren und die einfachen von den schwierigen (oder „komplexen“) Reformschritten zu unterscheiden. Ein Aufsatz befasst sich zum Beispiel mit den zentralasiatischen Abweichungen von rechtsstaatlichen Grundsätzen.<sup>5</sup> Er stellt die folgenden Fragen: Was ist eine einfache Abweichung von Recht und Gesetz? Was ist eine schwierige (bzw. komplexe) Abweichung? Der zitierte Aufsatz vertritt die These, dass die komplexen Abweichungen auf das Erbe der Sowjetunion zurückzuführen sind, oder jedenfalls am besten durch die frühere sowjetische Ordnung erklärt werden können. Anhand der rechtlichen Entwicklung der letzten fünfundzwanzig Jahre ist es aber inzwischen auch legitim zu fragen, ob die fortbestehenden Abweichungen bereits der Ausdruck eines neuen Gesellschaftssystems sind, das sich inzwischen mehr oder weniger fest etabliert hat.<sup>6</sup> Die folgende Tabelle unterscheidet (im Anschluss an den genannten Aufsatz) anhand von drei Kriterien einfache von komplexen Abweichungen. Die Beispiele wurden hier nicht nur aus dem Bereich des Verwaltungsrechts gewählt, stehen aber mit diesem im Zusammenhang:

---

<sup>5</sup> Leonid Golovko: „Der Spielraum für Rechtsreformen in Zentralasien: Zwischen politischen Grenzen und theoretischer Deformation“ (The Space for Legal Reform in Central Asia: Between Political Limits and Theoretical Deformations, OSCE Yearbook 2010, CORE Hamburg).

<sup>6</sup> Siehe zu dieser Frage auch: Kathleen Collins, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Kapitel 1, Cambridge 2006.

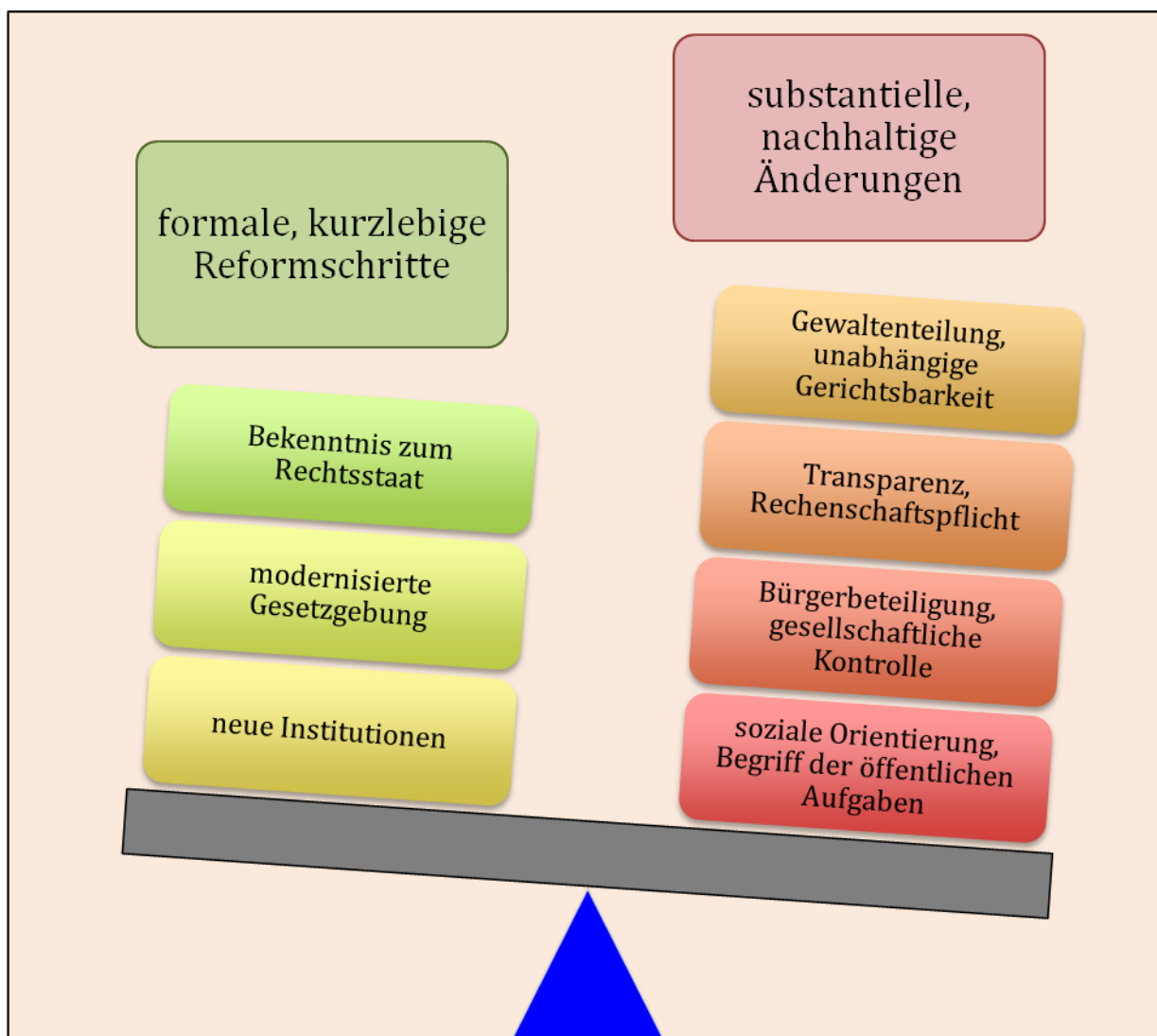
Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

Einfache Abweichung:	Komplexe Abweichung:
<b>Kriterien der Unterscheidung:</b>	
einer von vielen möglichen Reformschritten	ein entscheidender Reformschritt
Hindernisse leicht zu beseitigen	Hindernisse schwierig zu beseitigen
von den meisten als offensichtlich negativ und abzuschaffen anerkannt	allgemein als „Norm“ oder bleibendes Merkmal akzeptiert
<b>Beispiele:</b>	
(1) fehlende Anerkennung des Staates als Subjekt des Privatrechts;	(1) unklare Trennung zwischen privatem und staatlichem Recht bzw. die Schwäche des Begriffs des öffentlichen Interesses und die schwache Wirkung der Verfassung und ihrer Grundsätze;
(2) Kriminalisierung einzelner Tatbestände des Ordnungsrechts;	(2) unklare Trennung zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht bzw. das alte Konzept der administrativen Verantwortlichkeit des Bürgers gegenüber dem Staat vs. Serviceorientierung staatlicher Stellen und Leistungsverwaltung;
(3) Mangel an parlamentarischen Gesetzen im Vergleich zur Anzahl der präsidentiellen und ministeriellen Dekrete und Rechtsverordnungen;	(3) unzureichende Gewaltenteilung, fehlender Gesetzesvorbehalt bzw. die Praxis der Dekrete und Rechtsverordnungen ohne ausreichende gesetzliche Grundlage und Absicherung ihrer Verfassungsmäßigkeit;

(4) unvollständige Klagebefugnisse von Bürgern gegen den Staat im öffentlichen Recht;	(4) vergleichsweise wenig gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen bzw. die Praxis der Rechtsaufsicht durch die Exekutive selbst und die Staatsanwaltschaft;
(5) schwach besetzte Verfassungsgerichte.	(5) kaum Grundrechtsschutz durch die Verfassungsgerichte, keine ausreichenden Entscheidungskompetenzen der Verfassungsgerichte.

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen, dass es für nachhaltige Veränderungen im Verwaltungsrecht nicht allein auf formale Reformschritte ankommt (neue Gesetze, neue Institutionen), sondern auf echte Veränderungen, Innovationen, substantielle Reformen und einen Bewusstseinswandel unter den professionellen Rechtsanwendern wie auch bei der Bevölkerung. Das Rechtsbewusstsein der Bürger erscheint hierbei ebenso wichtig wie die Ausbildung und Qualifizierung von Beamten, Juristen und Richtern. Im öffentlichen Recht gilt ebenso wie im Privatrecht: Wo kein Kläger, da kein Beklagter. Vom reformierten Recht muss auch bei den Behörden und vor Gericht aktiv Gebrauch gemacht werden können, damit es sich realisiert. Der Zugang zum Recht ist nicht immer eröffnet, die Geltendmachung von Rechten hängt von rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten ab. Im Anschluss an die Tabelle bringt das folgende Schaubild das geringe Gewicht formaler Reformschritte im Vergleich zu substantiellen Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zum Ausdruck:

Schaubild 1: Die rechtsstaatliche Reformschaukel



## b) Zur aktuellen Situation der zentralasiatischen Staaten im Hinblick auf Entwicklung, Rechtsstaat und Verwaltung

Ein kurzer Überblick über die internationalen Einschätzungen zentralasiatischer Staaten zeigt, dass weitergehender Reformbedarf nicht von der Hand zu weisen ist. Anhand der Entwicklungsdaten schneiden Kasachstan und Turkmenistan im Ländervergleich am besten ab. Kasachstan steht wirtschaftlich besser da, während die Kirgisische Republik – trotz des politischen Wechselspiels – im Hinblick auf Rechtsstaat und Demokratie positiver eingeschätzt wird. Auffällig ist, dass Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in politischer Hinsicht gleichermaßen negativ eingeschätzt werden:

	Kasachstan	Kirgisische Republik	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
<b>2015 Human Development Index (UNDP)</b>	56. Platz (hoch entwickelt es Land)	120. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	129. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	109. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	114. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)
<b>2015 Democracy Index (The Economist)</b>	140. Platz Autoritäres Regime	93. Platz Hybridregime	158. Platz Autoritäres Regime	162. Platz Autoritäres Regime	158. Platz Autoritäres Regime
<b>2016 Bertelsmann Transformationsindex</b>	Politik: 98. Platz Wirtschaft: 47. Platz Harte Autokratie	Politik: 60. Platz Wirtschaft: 68. Platz Stark defekte Demokratie	Politik: 102. Platz Wirtschaft: 112. Platz Harte Autokratie	Politik: 121. Platz Wirtschaft: 108. Platz Harte Autokratie	Politik: 117. Platz Wirtschaft: 110. Platz Harte Autokratie
<b>2015 Corruption Perception Index</b>	123. Platz	123. Platz	136. Platz	154. Platz	153. Platz
<b>2016 Doing Business Reports (World Bank, IFC)</b>	Ease of Doing Business: 41 Starting Business: 21 Constructi	Ease of Doing Business: 67 Starting Business: 35 Construction: 20 Contracts: 137	Ease of Doing Business: 132 Starting Business: 57 Construction: 152 Contracts: 54	. / .	Ease of Doing Business: 87 Starting Business: 42 Construction: 151 Contracts: 32



	on: 92				
	Contracts: 9				

Auch hinsichtlich der rechtlichen Entwicklung gehören Kasachstan und die Kirgisische Republik zu den aktiveren Reformstaaten. Diese zwei zentralasiatischen Staaten verzeichnen auch die größeren Fortschritte beim Aufbau einer leistungsfähigeren Verwaltung und einer professionelleren Gerichtsbarkeit. In Turkmenistan und Usbekistan sind rechtsstaatliche Reformen hingegen nicht nur bei der Implementierung des Rechts, sondern schon bei der Gesetzgebung weniger weit vorangekommen (vgl. unten 3. b).

Eine eigene fachliche Gerichtsbarkeit hat lediglich Kasachstan etabliert. Hier sind in erster Instanz Fachgerichte eingerichtet worden, die sich allerdings bisher lediglich mit den Ordnungswidrigkeiten beschäftigen; in höherer Instanz gibt es hierfür auch spezialisierte Richter. Auch der Verfassungsrat Kasachstans ist vergleichsweise aktiv, während die Verfassungsgerichte Usbekistans und Tadschikistans ein Schattendasein führen. In Turkmenistan gibt es hingegen kein Verfassungsgericht. Die Kirgisische Republik hat ihr Verfassungsgericht seit einiger Zeit wieder abgeschafft, zugunsten einer Verfassungskontrolle des Obersten Gerichts.

In den ärmeren zentralasiatischen Staaten, insbes. in Tadschikistan und der Kirgisischen Republik, aber auch in den ländlichen Gegenden von Usbekistan, fehlen der Verwaltung die personellen und finanziellen Ressourcen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Abgesehen hiervon gibt es aber eine Reihe von rechtsstaatlichen Defiziten, die für die ganze Region genannt werden. Beispiele hierfür werden in den einzelnen Länderberichten der zitierten internationalen Organisationen noch genauer ausgeführt. Vor allem ist die Gewaltenteilung nur schwach ausgeprägt. Die Exekutiven haben eine unangefochtene Vorrangstellung inne, die auch die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Gerichte schmälert. Mit Ausnahme der Kirgisischen Republik werden die Wahlen mehrheitlich nicht als frei und fair beschrieben. In der Mehrheit der zentralasiatischen Staaten befinden sich die Massenmedien unter z. T. strenger staatlicher Kontrolle. Zugleich macht die Ahndung von Amtsmissbrauch (Korruption, Nepotismus, Begünstigung, Unterschlagung) im Unterschied zu anderen eurasischen Staaten kaum Fortschritte, trotz einiger Initiativen, die in den letzten Jahren gestartet wurden.<sup>7</sup> Auch die internationalen Bewertungen zu Freiheits- und Bürgerrechten sind

<sup>7</sup> Siehe OECD: Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia - Progress and Challenges, 2013-2015.

vergleichsweise niedrig (vgl. hierzu die Länderberichte von amnesty international<sup>8</sup> und Human Rights Watch<sup>9</sup>). Gesetze gegen Extremismus und Terror haben die Bürgerrechte seit 2005 wieder stärker eingeschränkt. Weniger als 10 % der zivilgesellschaftlichen Organisationen Kasachstans engagieren sich zugunsten von Freiheits- und Bürgerrechten oder dem Minderheitenschutz. In Tadschikistan sind es weniger als 5 %. Die neue Regierung der Kirgisischen Republik ermunterte ihre Bürger zwar zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, aber die staatliche Unterstützung blieb allenfalls sporadisch (vgl. Länderberichte BTI 2016).

Die dargestellten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse spiegeln sich auch in der Praxis des Verwaltungsrechts wider: Es gibt noch vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen (siehe unter Teil IV 2). Vor Gericht behauptet sich der Staat in der Regel gegenüber seinen Bürgern (Ausnahme: Kirgisische Republik). Beschwerde- und Klagerechte erscheinen weder ausreichend ausdifferenziert noch allgemein bekannt. Sie helfen in entscheidenden Situationen, vor allem bei der Untätigkeit von Beamten, oft nicht weiter. Der Rechtsschutz gegen die Entziehung des Eigentums oder die Entschädigung der Bürger bei staatlichen Eingriffen oder rechtswidrigem Handeln von Beamten scheidet oft schon im Ansatz. Rechtsrat und rechtlicher Beistand vor Gericht ist für die Mehrheit der Bevölkerung unerschwinglich. Rechtshilfe vor Gericht wird in zivil- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten in aller Regel nicht gewährt. Der Zugang zum Recht und die rechtliche Information und Aufklärung der Bevölkerung erscheinen in tatsächlicher Hinsicht nicht sichergestellt.

### **c) Allgemeine Verwaltungsgesetze in Zentralasien**

Im allgemeinen Verwaltungsrecht gibt es drei grundlegende Gesetze, die für das ganze Verwaltungsrecht mit seinen besonderen Materien (Polizei- und Ordnungsrecht, kommunales Recht, Baurecht, Sozialrecht, Recht des öffentlichen Dienstes / Beamtenrecht usw.) von zentraler Bedeutung sind bzw. den Anspruch erheben, allgemeine Geltung zu besitzen:

- (1) das Gesetz über das Verwaltungsverfahren,
- (2) der Kodex über administrative Rechtsverletzungen,
- (3) das Prozessgesetz zum gerichtlichen Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.

Diese Gesetze sind zum Teil aufeinander bezogen, zum Teil aber auch nicht: Das erste schafft zugunsten des Bürgers die Grundlagen für gesetzmäßiges Verwaltungshandeln. Das zweite setzt die

---

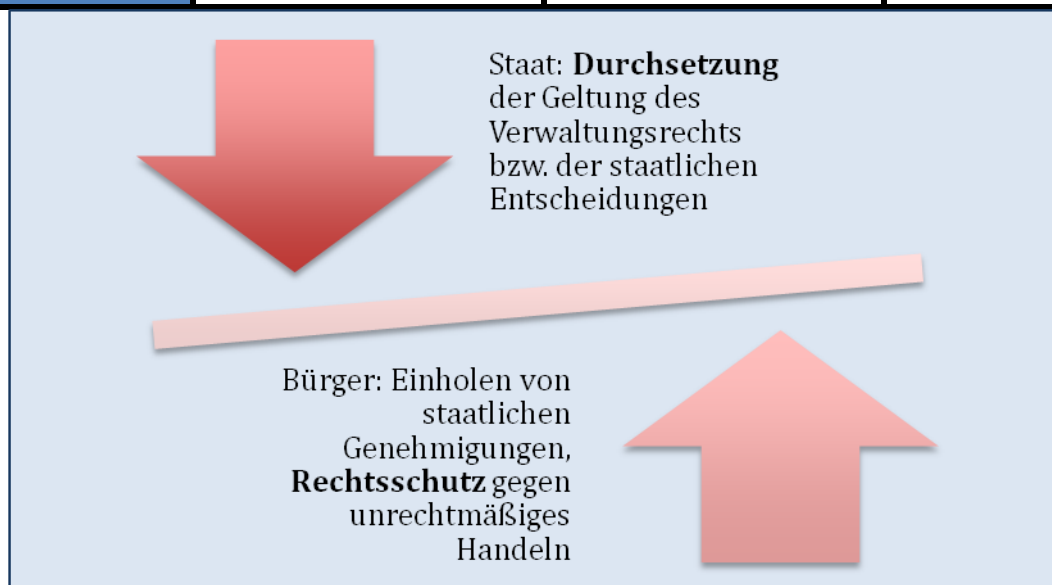
<sup>8</sup> Vgl. Amnesty International Annual Report 2015/16.

<sup>9</sup> Siehe hierzu z. B. Central Asia: Five Years of EU Engagement - Impact on Rights Hampered by Lack of Clear Expectations, Policy Consequences, at: <http://www.hrw.org/news/2012/06/20/central-asia-five-years-eu-engagement>

Geltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften gegenüber dem Bürger unter Androhung von Sanktionen durch. Das dritte bietet dem Bürger wiederum Rechtsschutz vor Gericht, falls seine Beschwerde bei der Behörde erfolglos bleibt (oder von Anfang an aussichtslos erscheint). Das Verwaltungsverfahren und der sich möglicherweise hieran anschließende gerichtliche Prozess stehen im engen Zusammenhang. Allerdings ist auch der gerichtliche Schutz gegen Verfügungen des Ordnungsrechts von größerer Bedeutung. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Aufgaben und Funktionen der drei genannten Gesetze. Das Schaubild 1 illustriert hieran anschließend das Ungleichgewicht zwischen der Anwendung des Ordnungsrechts zugunsten der Exekutive und dem individuellen Rechtsschutz für den Bürger.

	(1) Verfahrensrecht	(2) Prozessrecht	(3) Ordnungsrecht
Aufgabe	Rahmengesetz zur Formulierung von Mindestanforderungen an das Verfahren der verschiedenen Verwaltungsbehörden, an das diese sich beim Erlass von Verwaltungsakten oder bei sonstigem Handeln der Behörden halten müssen.	Prozessuales Gesetz zum Klageverfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor Gericht, entweder als Teil des Zivilprozesskodex, oder als eigenes prozessuales Gesetz oder als Teil eines allgemeinen „Verwaltungskodex“	Kodex mit einem allgemeinen Teil, der Definitionen, Regeln und Verfahrensvorschriften enthält, und einem besonderen Teil mit einem Katalog von Ordnungswidrigkeiten („kleines Strafrecht“, Ahndung nicht-krimineller Gesetzesverstöße).
Funktion	Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit des Handelns von staatlichen Verwaltungsbehörden	Rechtsschutz des Bürgers vor Gericht gegen Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung	Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten von Bürgern und juristischen Personen
Inhalt	durch Festlegung von Grundsätzen und Regeln für das Verwaltungsverfahren und die genaue Definition des Verwaltungsaktes u. a. Entscheidungsformen.	durch Beschreibung der Klagevoraussetzungen und Klagearten sowie der Grundsätze für die Gerichte in öffentlichen Streitigkeiten.	durch Regelung des Bußgeldverfahrens und weiterer Sanktionen sowie die Bestimmung von Tatbeständen von Ordnungswidrigkeiten.
	Erlass / Ablehnung eines Verwaltungsaktes, und bei	Verurteilung der Verwaltungsbehörde zur	Verwarnung, Bußgeldbescheid,

<b>Folge</b>	Widerspruch: entweder stattgebende Entscheidung der Behörde, Zurückweisung und ggf. anschließendes gerichtliches Verfahren.	Aufhebung eines Verwaltungsaktes, oder zur Erteilung einer Genehmigung durch neuen Verwaltungsakt, oder zur Entschädigung des Klägers bei rechtswidrigem Handeln der Verwaltungsbehörde.	Beschlagnahme von Gegenständen, Verwaltungsarrest, Abschiebung ins Ausland, Entziehung einer Genehmigung, Disqualifikation usw.
--------------	---	--	---



## Schaubild 2 : Verwaltungsrecht als Recht des Staates oder als Recht des Bürgers ?

*Erläuterung des Schaubilds: In zentralasiatischen Verwaltungsrecht ist das Recht der Ordnungswidrigkeiten zur Durchsetzung von Vorschriften gegenüber dem Bürger stärker entwickelt als das Recht des Verwaltungsverfahrens, das dem Bürger Beteiligungs- und Informationsrechte gewährt, und insbesondere als der gerichtliche Rechtsschutz gegenüber dem Staat und seinen Organen vor Gericht. Das spiegelt die Ungleichheit von Staat und Bürger vor Gericht wieder.*

*Ausschlaggebend ist jedoch nicht allein die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen. Auch die Qualität der Rechtsaufsicht durch die übergeordneten Behörden, die rechtliche Information und Aufklärung der Bürger, die Presseberichterstattung, die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und das Selbstverständnis der Exekutive spielen eine wichtige Rolle. Hier bestehen in den Staaten Zentralasiens wie dargestellt Defizite, die sich als mehr oder weniger große Hindernisse für den Zugang zum Recht erweisen.*

Trotz der teilweisen Einführung neuer allgemeiner Verwaltungsgesetze ist die gesetzgeberische Entwicklung in allen fünf zentralasiatischen Staaten noch nicht abgeschlossen (siehe Teil II, III). Diese Aussage trifft vor allem auf das Verwaltungsverfahren und die Ausgestaltung der Regeln für den gerichtlichen Prozess in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zu. Hier liegen die größten Reformaufgaben, denn sie sind mit der Einführung und Implementierung eines substantiell neuen Verwaltungsrechts verbunden, das erstens Rechtspositionen der Bürger begründet, zweitens Aufklärungs-, Begründungs- und Schutzpflichten des Staates zugunsten der Bürger anerkennt und drittens dem individuellen Rechtsschutz der Bürger mehr Bedeutung beimisst.

Die großen Kodizes des Ordnungsrechts sind demgegenüber zwar mehrfach Gegenstand von Gesetzesänderungen gewesen, ohne dass dieses jedoch größere Auswirkungen auf die Verbesserung des Rechtsschutzes oder der Rechtslage der Bürger gehabt hätte. Die Reformdiskussionen und Änderungen im Recht der Ordnungswidrigkeiten betrafen z. B. die Frage der Flexibilisierung der Sanktionen (z. B. mehr Verwarnungen) oder die Einbeziehung von juristischen Personen, zum großen Teil aber auch die überfällige Bereinigung von vollkommen überholten Tatbeständen und die schrittweise Erhöhung der Bußgelder im Interesse der Wirksamkeit des Ordnungsrechts.

Während die kirgisische Republik (2004) und Tadschikistan (2007) bereits ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführt haben, das im Falle Tadschikistans sogar ein Kapitel über den gerichtlichen Prozess mit neuen Klagearten enthält, befindet sich Kasachstan noch im Prozess der Ausarbeitung neuer Gesetzgebung (vgl. unten Teil II). Usbekistan hat die betreffenden Gesetzentwürfe nach ihrer Ausarbeitung 2008/2009 wieder verworfen, so dass hier die Rechtslage derjenigen in Turkmenistan gleicht: Es existieren lediglich die aus Zeiten der Sowjetunion stammenden, mehrfach geänderten Kodizes des Ordnungsrechts sowie die allgemeinen Zivilprozessgesetze, die Sonderregelungen zum Klageverfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten enthalten.

Es ist inzwischen offensichtlich geworden, dass diese Sonderregelungen in ihrer Kürze und Unbestimmtheit nicht mehr den modernen Anforderungen an die Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten vor Gericht genügen. Die Regeln zu Prozessgrundsätzen und Prozessbeteiligten, zur Klagebefugnis und zu den verschiedenen Klagearten, aber auch die Vorschriften über die Entscheidungsbefugnisse des Gerichts entstammen dem Zivilprozess sowjetischer Prägung. Sie tragen den Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten nur unzureichend Rechnung und setzen die Prozessmaximen nicht mit klaren Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Parteien des Prozesses um. Für die verschiedenen Situationen (Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage, Untätigkeitsklage, Schadenersatzklage usw.) fehlen die entsprechenden Vorschriften, die es ermöglichen, zielgerichtet präzise Klageanträge zu stellen.

Zusätzlich gibt es in den zentralasiatischen Staaten die Gesetze über Eingaben, Anträge und Beschwerden der Bürger bei staatlichen Organen. Sie sind auf das entsprechende Gesetz der Russischen Föderation aus dem Jahr 1997 zurückzuführen. Dieses stellte zwar damals trotz seines Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

weitgehend deklaratorischen Charakters und der Ähnlichkeit mit dem traditionellen (sowjetischen) Petitionsrecht eine gewisse Neuerung dar. Es ist aber heutzutage wegen seiner vielen Unbestimmtheiten und der offenen Fragen in Bezug auf weitergehenden Rechtsschutz überholt. Es ist daher zu empfehlen, es mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz in Übereinstimmung zu bringen.

Das folgende **Schaubild** sieht die zentralen Verwaltungsgesetze unter dem Aspekt des Rechtsschutzes. Es verdeutlicht, dass die aufgeführten allgemeinen Verwaltungsgesetze sowie auch die gesetzliche Ausgestaltung der besonderen Verwaltungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf den individuellen Rechtsschutz des Bürgers im Bereich des Verwaltungsrechts haben. Der Rechtsschutz des Bürgers ist wiederum nach den verschiedenen Stadien zu unterscheiden, in denen die Bürger ihre Rechte verfolgen und geltend machen:

- Rechtsberatung, Rechtshilfe
- Vorgerichtliches Widerspruchsverfahren: Antrag auf Erlass oder Anfechtung eines VA
- Gerichtlicher Prozess: Verpflichtungsklage, Anfechtungsklage, Schadenersatzklage usw.
- Rechtsbehelfe gegen die Vollstreckung von VA (vorgerichtlich und gerichtlich)
- Verfassungsbeschwerde

Die relevanten Fragen zum Rechtsschutz sind:

- Wie weit reicht der Rechtsschutz? Führt er zu konkreten Urteilssprüchen?
- Wie viel kostet er? Wer kann sich den Rechtsschutz leisten?
- Ist der Rechtsschutz einheitlich, oder bestehen viele besondere Verfahren?
- Bei vielen Verwaltungsverfahren: Werden die Mindeststandards des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingehalten?



Schaubild 3: Die Bedeutung der allgemeinen Verwaltungsgesetze für den Rechtsschutz

#### d) Exemplarische Untersuchung des kirgisischen und tadschikischen Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die folgende Tabelle bietet eine kurze Zusammenfassung der in den neuen Verwaltungsverfahrensgesetzen der Kirgisischen Republik und Tadschikistan enthaltenen Regelungen, die für die Beteiligung des Bürgers am Verwaltungsverfahren und den individuellen

Rechtsschutz von zentraler Bedeutung sind. Der Vergleich zeigt, dass beide Gesetze in wichtigen Punkten übereinstimmen. Das tadschikische Gesetz beinhaltet darüber hinaus auch ein kurzes Kapitel zum gerichtlichen Verfahren. Beide Gesetze lassen sich auf Vorbilder aus West- und Osteuropa zurückführen:

	Kirgisische Republik	Tadschikistan
<b>Handlungsformen des VwVfG</b>	VA	VA (einzelfallbezogen / individuell und normativ)
<b>Verfahrensarten des VwVfG</b>	3 Arten: persönlicher Empfang, vereinfachtes Verfahren, mündliche Verhandlung (Verfahrensdauer grundsätzlich 1 Monat)	3 Arten: einfaches Verfahren, formelles Verfahren mit mündlicher Verhandlung, öffentliches Verfahren für einen unbegrenzten Personenkreis (Verfahrensdauer unterschiedlich: 15 bzw. 30 Tage, normativer VA: 2 Monate)
<b>Ablehnung einer Amtsperson wegen Befangenheit</b>	ja, aber kein Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Vorgesetzten	ja, aber kein Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Vorgesetzten der betreffenden Amtsperson
<b>Anhörung, Akteneinsicht</b>	ja	ja, aber eingeschränkt
<b>Zugang / Zustellung des VA für seine Geltung nötig</b>	ja	ja
<b>Bestandskraft / Gültigkeit eines rw VA</b>	nein, ein rechtswidriger VA ist unwirksam	ja, Rücknahme / Aufhebung durch VA
<b>Vertrauensschutz bei der Aufhebung von VA</b>	nein, evtl. allgemeine Haftung	ja, bei Rücknahme vorgesehen



<b>Rechtsstaatliche Grundsätze normiert</b>	ja	ja, aber z. T. verkürzt (Bsp. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)
<b>Widerspruchsverfahren bei Verwaltungsbehörden</b>	ja, fakultativ	ja, fakultativ
<b>Widerspruchsbehörde</b>	übergeordnete Behörde	erlassende Behörde oder, bei VA des Behördenchefs, übergeordnete Behörde
<b>Widerspruchsfrist</b>	3 Monate	1 Monat
<b>Widerspruchsfrist</b>	1 Monat	1 Monat (verlängerbar)
<b>Suspensiv-effekt von Rechtsmitteln</b>	bei Entziehung von Rechten ja	grundsätzlich ja, aber einige sehr unbestimmte Ausnahmen
<b>Vorläufiger Rechtsschutz</b>	nein	nein
<b>Vollstreckung, Zwangsmittel</b>	ja	ja, Geldbuße oder Ersatzvornahme, Vollstreckung durch die Behörde
<b>Verwaltungsgerichtsbarkeit</b>	nein, allgemeine Gerichte	nein, allgemeine Gerichte
<b>Entscheidungsbefugnisse des Gerichts</b>	Keine speziellen Regelungen	spezielle Regelungen zu den verschiedenen Klagearten

Aus der vergleichenden Tabelle ergibt sich, dass beide Verwaltungsverfahrensgesetze im Unterschied zum Gesetz Kasachstans aus dem Jahr 2000<sup>10</sup> viele rechtsstaatliche Neuerungen enthalten, die bei

<sup>10</sup> Siehe zum kasachstanischen Gesetz die Reformvorschläge von E. V. Poročov, Verwaltungsverfahren, Almaty 2011 (Административные процедуры), unter: <http://www.zakon.kz/214693-administrativnye-procedury-Pudelka/Deppe> – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

entsprechender Beachtung und Anwendung ein faires und rechtsstaatliches Verfahren ermöglichen. Es gibt aber auch Regelungen, die sich sehr zum Vorteil der Verwaltung gebrauchen lassen:

Während beim vereinfachten Verfahren von Tadschikistan nicht ganz klar ist, ob das Recht auf Gehör bei belastenden Verwaltungsakten tatsächlich gegeben ist, sichert das kirgisische Gesetz dem Bürger einen bestimmenden Einfluss auf den Gang des Verfahrens und schreibt zumindest für belastende Verwaltungsakte eine klare aufschiebende Wirkung vor. Die betreffenden Regelungen des tadschikischen Gesetzes ermöglichen in vielen Fällen die Versagung der aufschiebenden Wirkung bzw. räumen der Behörde aufgrund ihrer Unbestimmtheit ein fast grenzenloses Ermessen ein. Zudem ermöglicht das tadschikische Gesetz der Verwaltung, die Klage nicht anzunehmen, wenn nach ihrer Ansicht bereits über die Angelegenheit entschieden wurde. Andererseits enthält das tadschikische Gesetz im Unterschied zum kirgisischen genauere Regeln zum Bestandsschutz des Verwaltungsaktes und gewährt bei der Rücknahme des Verwaltungsaktes Vertrauensschutz.

Beide Gesetze scheinen in der täglichen Praxis der Verwaltungsbehörden vorerst längere Zeit nicht oder kaum angewendet worden zu sein. Zu diesem Ergebnis ist jedenfalls für die Kirgisische Republik bereits im Jahr 2008 die Untersuchung einer Arbeitsgruppe gekommen, die sich aus Vertretern staatlicher Einrichtungen zusammensetzte und eine Vielzahl von Behörden befragte.<sup>11</sup> Nicht eine von 22 befragten Behörden oder Ministerien hatte das neue Gesetz überhaupt auch nur aufgeführt als normative Grundlage der täglichen Arbeit. Als Gründe für die Nichtanwendung sind nachträglich genannt worden:

- (1) Das Gesetz war unter den meisten Beamten tatsächlich nicht bekannt.
- (2) Weder die Ausbildung noch die Fortbildung der Beamten hat sie auf die Anwendung des Gesetzes vorbereitet.
- (3) Die weiteren Verwaltungsgesetze, die mit dem neuen Verwaltungsverfahrensgesetz im Zusammenhang stehen, enthalten keine Verweisungen auf dieses, so dass sie isoliert angewendet werden. Insbesondere gibt es keine Verweisungen auf das Widerspruchsverfahren, das durch das neue Verwaltungsverfahrensgesetz eröffnet wird.

---

[e.v.porokhov.html](#). Er spricht für die Übernahme rechtsstaatlicher Grundsätze zur Vermeidung staatlicher Willkür und für die grundlegende Regelung des Verwaltungsaktes.

<sup>11</sup> Zum Nachweis siehe Turar Bekbolotov: „Anwendungsprobleme des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren“ (Проблемные вопросы исполнения и применения закона КР «Об административных процедурах», law firm „Partner“) sowie den Zeitungsartikel „Nicht gelernte Lektionen der staatlichen Verwaltung und der Antikorruption“ (Невыученные уроки государственного управления и борьбы с коррупцией) in „Offenes Kirgistan“ vom 29.08.2012 (\"Открытый Кыргызстан\").

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

- (4) Auch die Bürger und Antragsteller waren über das neue Verwaltungsverfahrensgesetz nicht informiert. Sie wurden außerdem häufig nicht über Zeit und Ort des Verwaltungsverfahrens informiert, wenn sie einen Antrag gestellt hatten.
- (5) Fünftens ist behauptet worden, dass die Bestimmungen des kirgisischen Verwaltungsverfahrensgesetzes seinen Anwendungsbereich zu sehr eingrenzen (vgl. Art. 2), so dass es auf viele Sachverhalte des öffentlichen Rechts von vornherein nicht anwendbar erscheint.

Der Kritik ist hinzuzufügen, dass der Begriff des Verwaltungsakts in vieler Hinsicht noch unklar geblieben ist. Hierin liegt nicht nur eine Aufgabe des Gesetzgebers, sondern auch der verwaltungsrechtlichen Dogmatik.<sup>7</sup> Die gegenwärtigen Prozessgesetze knüpfen daher kaum an die Figur des Verwaltungsaktes an, obgleich er in den meisten Fällen der Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens ist. Für das tadschikische Verwaltungsverfahrensgesetz liegt noch keine entsprechende Untersuchung vor; es gibt jedoch zahlreiche Hinweise auf eine ähnliche Situation wie in der Kirgisischen Republik, d. h. insbesondere darauf, dass auch dieses Gesetz bisher keine nennenswerte Wirkung entfaltet hat.

Fazit: Nicht allein in der gesetzlichen Regelung, sondern vor allem in ihrer Umsetzung liegen die Schwierigkeiten.

## Teil II. Erste Ergebnisse von Verwaltungsjustizreformen

### a) Zentralasien

Auf regionaler Ebene in Zentralasien lassen sich keine konkreten Ergebnisse von verwaltungsrechtlichen Reformen ausmachen. Dies ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass es aus gemeinsamer sowjetischer Zeit keine fortwirkende und damit überarbeitungsbedürftige Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens- oder Verwaltungsprozessrechts geben würde. Darüber hinaus ist im Bereich des Verwaltungsrechts, anders als in anderen Bereichen, wie etwa im Zivilrecht oder Aktienrechts, auch keine Initiative zur Bearbeitung im Rahmen der GUS zu beobachten. So gab und gibt es keine GUS- oder auch nur zentralasienübergreifenden Arbeitsgruppen zur Erarbeitung gemeinsamer regionaler Gesetzesmusterentwürfe.

Alle bisherigen Entwicklungen sind – soweit es solche bisher überhaupt gab - strikt national.

### b) Kasachstan

In Kasachstan hat die Reformierung des Verwaltungsverfahrens- und –prozessrechts inzwischen wieder Fahrt aufgenommen, nachdem ein im Jahr 2011 vom Unterhaus des Parlaments bereits beschlossener Gesetzesentwurf, der das Ordnungswidrigkeitenrecht mit dem Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

Verwaltungsprozessrecht zusammen neu regeln sollte, vom Oberhaus (Senat) gestoppt wurde und seitdem das Rechtsgebiet vom Gesetzgeber unbeachtet blieb.

Eine Rechtsfortentwicklung fand seitdem praktisch nur im prozessualen Bereich und nur richterrechtlich statt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Verordnung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan zur Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten<sup>12</sup> zu erwähnen, die genauere Vorgaben – die teilweise auch modern orientiert sind – zur Behandlung der Streitigkeiten nach Kapitel 27 der Zivilprozessordnung, mithin der meisten Verwaltungsstreitsachen macht. Dies war jedoch von Anfang an als vorläufiger Zustand anzusehen, der nur bis zu einer gesetzlichen Regelung des Verwaltungsprozesses andauern kann. Zur neuen Entwicklung siehe unten III. 2a).

### c) Kirgisien

Kirgisien hat bereits beachtliche Reformerfolge im Bereich des Verwaltungsrechts erzielt. Hierzu gehört zweifellos die neue Fassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die nunmehr auch im Juli 2016 in Kraft getreten ist.. Hiermit wird das kirgisische allgemeine Verfahrensrecht weiter an europäische Standards angenähert. Es gibt jedoch auch durchaus Besonderheiten, die gegenüber dem vorherigen Gesetz beibehalten oder gar ausgebaut wurden und etwa anders als in Deutschland oder Österreich geregelt sind.

Hierzu gehört etwa die Aufnahme der einzelnen Verfahrensprinzipien in das Gesetz. Während diese in Deutschland und Österreich in jahrzehntelanger Praxis durch die Rechtsprechung herausgebildet wurden, besteht in Kirgisien – wie generell im postsowjetischen Raum – offenbar nach wie vor ein hohes Bedürfnis möglichst viel im Gesetzestext selbst festzulegen. Dahinter steht die Erwartung, dass die Verfahrensprinzipien bei einer schriftlichen Fixierung im Gesetzestext eine höhere faktische Durchschlagskraft haben bzw. dass sie einfach stärker von den Rechtsanwendern beachtet werden.

Eine zu begrüßende Neuerung der Novellierung besteht in der Aufgabe des fakultativen Charakters des Widerspruchsverfahrens. Entsprechend der bisherigen Rechtslage war in Art. 44 VwVfG (alt) vorgesehen, dass das Widerspruchsverfahren für den Beschwerdeführer fakultativ ist, dieser also frei wählen kann, ob er ein behördliches Widerspruchsverfahren und anschließend gegebenenfalls ein gerichtliches Verfahren durchführen möchte oder sich sofort an das Gericht wenden will. Nach Art. 65 Abs. 1 des neuen Gesetzes ist zuerst das behördliche Widerspruchsverfahren durchzuführen und erst anschließend kann sich der Beschwerdeführer an das Gericht wenden. Diese Neuerung ist uneingeschränkt zu begrüßen, da hiermit das Verfahren insgesamt nicht nur effektiver wird (Selbstkorrektur der Verwaltung und Entlastung der Gerichte), sondern auch rechtsschutzintensiver

---

<sup>12</sup> Normativrechtsverordnung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan vom 24. Dezember 2010 (Nr. 20) „Über einige Fragen der Anwendung der Normen des Kapitels 27 der Zivilprozessordnung der Republik Kasachstan durch die Gerichte“.

(zwingende Prüfung von Recht- und Zweckmäßigkeit, die bei sofortiger Klageerhebung entfallen würde).

## **d) Tadschikistan**

In Tadschikistan gab es Bemühungen, das Gesetzbuch über das Verwaltungsunrecht zu modernisieren und in diesem Zusammenhang um Vorschriften zum Verwaltungsprozess zu ergänzen. Im Jahr 2010 wurde eine entsprechende Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfs mit Unterstützung der GIZ gegründet. Die Arbeitsgruppe, die in den Entwurf bereits Vorschriften zur Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten aufgenommen hatte, entschied sich jedoch Ende 2010 dafür, beide Themenbereiche zu trennen und insofern ausdrücklich dem kasachischen Beispiel zu folgen. Der 2011 ins Parlament eingebrachte Gesetzesentwurf ist daher nunmehr ein modernisiertes Ordnungswidrigkeitenrecht.

Bereits reformiert ist hingegen das Verwaltungsverfahrenrecht, das jedoch – wie oben bereits erwähnt – unter erheblichen Anwendungsdefiziten leidet. Neue Schritte zur Schaffung eines Verwaltungsprozessrechts stehen noch aus.

## **e) Turkmenistan**

In Turkmenistan wurde in den Jahren 2014-2015 mit beratender Unterstützung der GIZ eine neue Zivilprozessordnung erarbeitet, die auch in einem besonderen Kapitel Vorschriften zur Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten vorsieht. Diese neue Zivilprozessordnung ist unter Ablösung der noch aus sowjetischen Zeiten stammenden alten ZPO im Juli 2016 in Kraft getreten.

Darüber hinaus wurde auf eine programmatische Rede des Staatspräsidenten hin Anfang 2016 bei dem Parlament eine Arbeitsgruppe, in die auch Mitarbeiter und Experten der GIZ aufgenommen wurden, gegründet, die derzeit auf der Grundlage des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes ein turkmenisches VwVfG erarbeitet. Hierbei wird ausdrücklich turkmenischen Besonderheiten beziehungsweise solchen im postsowjetischen Raum Rechnung getragen. Dies betrifft zum Beispiel die Normierung der wesentlichen Verfahrensprinzipien und die ausführlichere Niederlegung relativ neuer verfahrensrechtlicher Prinzipien, wie etwa dem Amtsermittlungsprinzip oder dem Prinzip des Vertrauensschutzes.

## **f) Usbekistan**

In Usbekistan gibt es – abgesehen von einigen Änderungen im Recht der Ordnungswidrigkeiten – keine nennenswerten Reformerfolge im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts. Das bereits entworfene Verwaltungsverfahrensgesetz ist im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess liegengeblieben und nicht in Kraft getreten. Nunmehr wird ein Neuanlauf zu dessen Überarbeitung

und erneute Einbringung in das Parlament unternommen.<sup>13</sup> Hier ist zwischenzeitlich ein Entwurf weitgehend fertiggestellt, der rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Das genaue Schicksal dieses Entwurfs, etwa wann er in das Parlament eingebracht werden und wann er in Kraft treten soll, sind derzeit insbesondere vor dem Hintergrund der politischen Veränderungen an der Staatsspitze völlig unklar.

Der Verwaltungsprozess läuft in Anlehnung an sowjetische Traditionen gemäß den Vorschriften der Zivilprozessordnung. Reformbemühungen hierzu waren bisher nicht ersichtlich; zuletzt wurden jedoch auch in diesem Bereich die Gründung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines entsprechenden Entwurfs angekündigt. Sogar die Gründung eigenständiger Verwaltungsgerichte wurde zuletzt staatlicherseits in Spiel gebracht.

### **Teil III. Kritische Bestandsaufnahme laufender Reformen und Planungen für künftige Reformen im Bereich des Verwaltungsrechts**

#### **1. Zentralasien insgesamt unter Berücksichtigung des Konzeptes und Modellgesetzes zum Verwaltungsprozess**

##### **a) Formelle und informelle Modelle**

Zentralasien als Region ist derzeit nicht durch einheitliches Voranschreiten im Bereich verwaltungsrechtlicher Reformen gekennzeichnet. Es gibt zwar eine gemeinsame sowjetische Vergangenheit, deren Fortentwicklungen jedoch in unterschiedlichen Richtungen und auch in unterschiedlicher Geschwindigkeit ablaufen.

Hierfür gibt es mindestens drei Gründe. Erstens sind die politischen Beziehungen zwischen den zentralasiatischen Ländern nicht überall gleich gut. Teilweise bestehen deutliche Spannungen, die zwar nicht im rechtlichen Bereich begründet worden sind, sich jedoch auf ihn erheblich auswirken. Teilweise schließt dies bereits eine Zusammenarbeit – etwa in Form gemeinsamer Arbeitsgruppen zur Erarbeitung grenzüberschreitender Gesetzesentwürfe – aus.

Zweitens fällt im Bereich des Verwaltungsrechts Russland als ordnender Faktor beziehungsweise als Vorbild weitgehend aus. Während die baltischen Republiken und die postsowjetischen Republiken des Südkaukasus bereits Reformen des Verwaltungsverfahrens- und –prozessrechts nach deutschem bzw. europäischem Vorbild durchgeführt haben, sind in Russland erst in jüngster Zeit Reformbemühungen wahrnehmbar. So ist Ende 2015 etwa ein Verwaltungsprozesskodex in Kraft getreten, der bereits einige Element einer Verwaltungsjustiz europäischer Prägung aufnimmt, aber sicherlich nicht als Vorbild für Zentralasien taugt. Hierfür käme er im Übrigen auch zu spät, da die

---

<sup>13</sup> Näher hierzu unter III. 2. e).

zentralasiatischen Republiken teilweise deutlich früher begonnen haben, Reformüberlegungen anzustellen.

Drittens gibt es im Bereich des Verwaltungsrechts – im Unterschied zu anderen Rechtsbereichen – auch keine Modellgesetzgebung für den Bereich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der alle zentralasiatischen Republiken angehören.<sup>14</sup> Schaut man etwa auf den Bereich des Zivilrechts, so gibt es ein entsprechendes Modellgesetz, das den Rahmen für die Zivilgesetzbücher aller GUS-Länder vorgibt, der insbesondere von den zentralasiatischen Republiken weitgehend übernommen wurde.<sup>15</sup> Auch für größere Novellen kommen die Mitgliedsstaaten zusammen, um den Gleichklang in der Rechtsfortschreibung sicherzustellen.<sup>16</sup>

Damit scheidet auch ein formelles Modell zur Sicherung einheitlicher Rechtsentwicklung im Verwaltungsrecht aus.

## **b) Konzeption und Modellgesetz für ein Verwaltungsprozessrecht in Zentralasien**

Mangels einigender oder ordnender Rahmen hat das von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Deutschlands (BMZ) durchgeführte Regionalprogramm „Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien“, das in allen fünf zentralasiatischen Ländern bereits mehr als fünfzehn Jahre präsent ist und die Partner vor Ort bei Justizreformen unterstützt, beschlossen, eine Konzeption einschließlich ausformulierter Modellnormen zur Schaffung eines Verwaltungsprozessgesetzes auszuarbeiten. Gleiches ist für den Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts zwischenzeitlich geschehen.

### **aa) Verwaltungsprozess**

Da das Verwaltungsprozessrecht in den zentralasiatischen Ländern längere Zeit dem sowjetischen Vorbild folgte und in den jeweiligen Zivilprozessordnungen als besonderer Verfahrensgang geregelt wurde, bestand praktisch keine Möglichkeit zur Anknüpfung an eigene gesetzgeberische Erfahrung beim Neuaufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwar haben einige Staaten im postsowjetischen Raum außerhalb Zentralasiens bereits ihr Verwaltungsprozessrecht nach europäischem Vorbild reformiert. Allerdings sind hierbei die Vorgehensweisen jedoch sehr unterschiedlich, so dass sie kaum als Modell taugen. So haben etwa Georgien<sup>17</sup> und Armenien weitgehend das deutsche Modell

---

<sup>14</sup> Turkmenistan nur mit eingeschränktem Teilnehmerstatus.

<sup>15</sup> Vgl. Chanturia, Schramm, Knieper: Das Privatrecht im Kaukasus und in Zentralasien – Bestandsaufnahme und Entwicklung, Berlin 2010.

<sup>16</sup> Vgl. etwa die derzeitigen Bemühungen zur Reformierung des Modellgesetzes zum Zivilrecht.

<sup>17</sup> Gerd Winter, Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, in: Verwaltungsarchiv 101/3/2010: 408 – 436 (<http://www.gerd-winter.jura.uni-bremen.de/vwrentwicklung.pdf>).

übernommen; 2011 ist Aserbaidshan gefolgt. Im Baltikum gibt es dagegen teilweise andere Ansätze. So hat etwa Lettland Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess in einem Gesetz zusammengefasst (ähnlich wie in den Niederlanden), ist dabei jedoch der Abkehr von der Behandlung von Verwaltungsrecht als Verwaltungsunrecht eindeutig gefolgt.

Vor diesem Hintergrund und eingedenk der gemeinsamen sowjetischen Vergangenheit der zentralasiatischen Staaten und in Betracht ziehend, dass eine überregional einheitliche oder ähnliche Entwicklung aus europäischer Sicht wünschenswert erscheint, ist die von der GIZ erarbeitete Konzeption einschließlich Modellnormen den jeweiligen nationalen Arbeitsgruppen in den zentralasiatischen Ländern zur Verfügung gestellt worden, um gleichsam als Muster beziehungsweise Arbeitsgrundlage zu dienen. Sowohl Konzeption als auch Modellnormen folgen dabei im Wesentlichen folgendem Aufbau:

(1) Zunächst werden allgemeine Grundsätze eines rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Verwaltungsprozesses formuliert. Im Hinblick auf die in den zentralasiatischen Ländern fest verwurzelte gesetzgeberische Tradition aus Sowjetzeiten sollen die ausformulierten Prinzipien auch in konkrete Normen Eingang finden. Dies entspricht auch der praktischen Erfahrung aus anderen zentralasiatischen Prozessreformen: je konkreter die allgemeinen Grundsätze im Normtext selbst ausformuliert sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit ihrer Anwendung in der Praxis. Neben den üblichen und auch in Zentralasien formal allgemein anerkannten Prinzipien (Gerechtigkeit, Öffentlichkeit etc.) wird besonderes Augenmerk auf den Amtsermittlungsgrundsatz (Inquisitionsmaxime) gelegt. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zum Zivilprozess, nach dessen Grundsätzen öffentlich-rechtliche Streitigkeiten heute noch weitgehend behandelt werden.

(2) In einem 2. Abschnitt werden die möglichen Verfahrensbeteiligten (und ihre Ausschlussgründe) behandelt. Dabei geht die Konzeption davon aus, dass die Staatsanwaltschaft, die selbst im Zivilprozess in Anknüpfung an sowjetische Traditionen noch eine erhebliche Rolle spielt („Aufsichtsfunktion“), faktisch nicht ausgeschlossen werden kann. Jedenfalls derzeit wären solche Pläne nicht durchsetzbar. Insofern geht es vor allem darum, die Staatsanwaltschaft so einzubinden, dass der verwaltungsrechtliche Individualrechtsschutz gestärkt und stellenweise erweitert wird, andererseits allerdings eine allgemeine Rechtmäßigkeitsaufsicht abgelehnt wird.

(3) Im dritten Abschnitt werden Klagearten definiert. Dabei wird ein an das deutsche Modell angelehnter, jedoch teilweise modifizierter Ansatz gewählt. Modifikationen ergeben sich insbesondere dort, wo es darum geht, übermäßige Kompliziertheit zurückzuführen oder auf spezifisch zentralasiatische Gegebenheiten Bezug zu nehmen. Im letzteren Sinne wird etwa die Einführung einer Ablehnungsklage angeboten, mit der die Kläger bereits vor Ergehen einer Verwaltungsentscheidung eine andere Besetzung des Entscheidungskörpers erwirken können. Dies



kann insbesondere in clangeprägten Gesellschaften, zu denen die Zentralasiens gehören, ein entscheidender Vorteil sein.

Der Rechtsschutz wird nicht vom Vorliegen eines Verwaltungsaktes abhängig gemacht, knüpft an ihn als zentrale Figur des Verwaltungsfahrensrechts jedoch an. So können mit einer Leistungsklage Verwaltungsakte aber auch sonstige Verwaltungshandlungen („Realakte“) erstritten und mit einer Aufhebungsklage aufgehoben werden. Wichtig ist hierbei im Sinne der Effektivität von Rechtsschutz die kassatorische Wirkung des einen Verwaltungsakt aufhebenden Urteils, das keiner weiteren behördlichen Umsetzung (und folglich auch keiner Überwachung der Umsetzung) bedarf.

(4) In einem weiteren Abschnitt werden die Rechtsmittel behandelt. Dabei wird davon ausgegangen, dass verwaltungsgerichtliche Entscheidungen sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht überprüfbar sein müssen. Zur Stärkung der Effizienz ist jedoch die zweite Überprüfungsinstanz („Kassation“) als reine Rechtskontrolle auszugestalten. Wichtig ist die Abschaffung einer Aufsichtsinstanz, die selbst letztinstanzliche Entscheidungen, die in Rechtskraft getreten sind, noch nachträglich wieder aufheben kann. Diese, dem sowjetischen Erbe zuzuschreibende Eigenart schadet massiv der Rechtssicherheit und damit auch dem Investitionsklima im Land.

(5) Weiterhin wird die Einführung eines der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle vorgeschalteten verwaltungsbehördlichen Widerspruchsverfahrens dringend angeraten. Entgegen der in Zentralasien weit verbreiteten Ansicht ist es nicht sinnlos und erschwert den Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz. Im Gegenteil: das Widerspruchsverfahren kann die Gerichte entlasten und somit effektiver machen, da kleinere oder formale Fehler problemlos durch die nächsthöhere Verwaltungsbehörde behoben werden können. Darüber hinaus steigt auch die Effektivität des Rechtsschutzes der Bürger. Dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgend kann er nämlich nur im vorgerichtlichen Widerspruchsverfahren geltend machen, dass das Verwaltungshandeln zwar rechtmäßig, aber unzweckmäßig war. Da die Gerichte Zweckmäßigkeitserwägungen wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung nicht mehr prüfen dürfen, wäre der Bürger ohne ein Widerspruchsverfahren mit ihnen generell ausgeschlossen.

(6) Ein weiterer Abschnitt enthält Vorschriften zu den Kosten des Verfahrens, wobei hier allgemeinen Prinzipien gefolgt wird, nach denen der Unterliegende die Kosten des Verfahrens trägt. Andererseits sind auch Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich aus den Besonderheiten im Verhältnis Staat-Bürger ergeben. So sind insbesondere Fallgestaltungen zu erfassen, in denen der Bürger Rechtsschutz nur deshalb nachsucht, weil der angegriffene Verwaltungsakt wegen einer unzutreffenden Begründung nicht ersichtlich rechtmäßig war. In derartigen Fällen müssen ausgewogene, von der allgemeinen Regelung abweichende Lösungen gefunden werden.

## **bb) Verwaltungsverfahrensrecht**

Das Verwaltungsverfahrensrecht ist in den Ländern Zentralasiens im Wesentlichen durch seine Zerstreung auf verschiedene Rechtsakte und dezentrale Regulierung geprägt. Diesem Umstand entgegenzuwirken und einer Kodifizierung der allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen den Weg zu bereiten, ist der Zweck der nunmehr ebenfalls vorliegenden Konzeption einschließlich Modellvorschriften für ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

Dieses Gesetz soll für die Mehrheit der Verwaltungsverfahren einheitliche Regeln vorsehen. Es soll etwa regeln:

- (1) den Antrag als Voraussetzung des Verfahrensbeginns bzw. den Verfahrensbeginn in den Fällen, in denen die Behörde ohne Antrag tätig werden darf oder muss;
- (2) den Verwaltungsakt als zentrales Handlungsinstrument der Verwaltung, das letztlich auch für die Gewährung von Rechtsschutz von Bedeutung sein kann;
- (3) Vorschriften, die eine Anhörung vor Erlass belastender Verwaltungsakte vorsehen;
- (4) Verfahrensvorschriften einschließlich möglicher Vorschriften zur Heilung von Verfahrensfehlern;
- (5) die Beteiligten und Voraussetzungen ihres Ausschlusses vom Verfahren;
- (6) das Zustandekommen der das Verfahren abschließenden Entscheidung oder Handlung
- (7) ein Widerspruchsverfahren zur vorgerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten auf Recht- und Zweckmäßigkeit
- (8) einheitliche Kostenvorschriften
- (9) die Zustellung von Bescheiden
- (10) die Vollstreckung von Verwaltungsakten

Inwieweit all diese Gesichtspunkte in eine Kodifikation des allgemeinen Verfahrensrechts dann aufgenommen werden sollen oder ob für Einzelbereiche hieraus Spezialgesetze erlassen werden sollen (wie dies etwa für das Verwaltungsvollstreckungsrecht in Deutschland der Fall ist), soll dann den jeweiligen Arbeitsgruppen in den einzelnen Ländern anheimgestellt werden. Idealerweise sollte jedoch angestrebt werden, so viel wie möglich des oben Genannten in einem einzigen Gesetz zu regeln.

## 2. Entwicklungen im Verwaltungsverfahrens- und –prozessrecht in den einzelnen Ländern

### a) Kasachstan

Seit dem Scheitern des 2009 bereits vom Unterhaus des Parlaments verabschiedeten „Verwaltungskodex“, der im Wesentlichen das Ordnungswidrigkeitenrecht mit dem Verwaltungsprozessrecht verbinden sollte, sind von staatlicher Seite kaum Anstrengungen unternommen worden, die hier gegenständlichen Rechtsbereiche zu reformieren.

Im Jahr 2011 hat das Institut für Gesetzgebung, das heute eine Untergliederung des Justizministeriums darstellt, einen Referentenentwurf für ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz vorgelegt.<sup>18</sup> Dieser Entwurf, der modernen europäischen Prinzipien bereits in vielen Bereichen entsprach, wurde jedoch zunächst nicht aufgegriffen, obwohl die internationale Reaktion positiv war.

Das Thema, dass nicht zuletzt auch durch die 2012 in Zusammenarbeit von GIZ und Rule-of-Law-Plattform der Europäischen Union in Astana veranstaltete „Internationale Konferenz zum Verwaltungsrecht“ einer breiteren Öffentlichkeit ins Bewusstsein gerückt wurde, wurde bisher jedoch nicht in den offiziellen Plan der Gesetzgebungsarbeiten aufgenommen; ein sicherer Indikator für die Fragen, mit denen sich das Parlament im kommenden Jahr befassen wird.

Nach den im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2015 durch den Amtsinhaber angekündigten „100 konkreten Schritten“, die auch die Einführung einer Verwaltungsjustiz, das heißt Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht, vorsahen, hat die Angelegenheit jedoch wieder Fahrt aufgenommen. Die zwischenzeitlich beim Justizministerium gegründete Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat einen Entwurf vorgelegt, der sich einerseits am ehemaligen Referentenentwurf, im Übrigen aber an üblichen europäischen Standards orientiert.

Insbesondere sieht dieser Entwurf den Verwaltungsakt als zentrale Handlungsform der Verwaltung vor. Der Entwurf regelt im Gegensatz zur bisherigen Gesetzgebung nicht nur dessen Begriff, sondern auch seinen Erlass, seinen Inhalt, seine Begründung und seine Form. Darüber hinaus sieht der Entwurf Regelungen zur Aufhebung von Verwaltungsakten vor, die erstmals auch das im Rechtsstaatsprinzip ja auch verfassungsrechtlich verbürgte Prinzip des Vertrauensschutzes vollumfänglich berücksichtigt. Die entsprechenden Regelungen stehen denen des deutschen, estnischen oder lettischen Verwaltungsverfahrensrechts in nichts nach. Weiterhin regelt der Entwurf auch Fragen der Zustellung und der Verwaltungsvollstreckung. Der Entwurf soll dem Vernehmen nach bis Ende des Jahres allen betroffenen Behörden mit der Möglichkeit um Stellungnahme übersandt und anschließend vervollkommen werden, soweit notwendig. Angestrebt wird eine

---

<sup>18</sup> Institut für Gesetzgebung der Republik Kasachstan, Referentenentwurf (Gabassow, A.B.) zum Verwaltungsverfahrensgesetz, März 2011.

Aufnahme in den Plan der Gesetzgebungsarbeiten 2017, was auch eine Befassung des Parlaments 2017 ermöglichen würde. Mit einem Inkrafttreten wäre im günstigsten Szenario dann 2018, wahrscheinlicher eher 2019 zu rechnen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass ein Übergangszeitraum von etwa einem Jahr zwischen Verabschiedung des Gesetzestextes und Inkrafttreten durchaus förderlich sein kann. Diese Zeit sollte genutzt werden, um entsprechende Aus- und Fortbildung der betroffenen Rechtsanwender vorzunehmen. Im Südkaukasus hat man entsprechende, positive Erfahrungen, wie zuletzt etwa in Aserbaidschan.

Die bei dem Obersten Gericht eingesetzte Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Verwaltungsprozessgesetzes hat ebenfalls einen ersten Entwurf erarbeitet, der jedoch eher an bisherige prozessuale Regelungen angelehnt scheint. Dennoch nimmt auch dieser Entwurf bereits eine Reihe moderner Neuerungen auf. Dies betrifft etwa insbesondere die Normierung eigener, typisch verwaltungsrechtlicher Klagearten. Insgesamt besteht hier jedoch der Eindruck nach Nachbesserungsbedarf, dem auch das Oberste Gericht selbst dadurch Rechnung getragen hat, dass es im Sommer 2016 die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe nahezu vollständig veränderte und eine Überarbeitung des Entwurfs angeregt hat.

In zeitlicher Hinsicht sind die Perspektiven dieses Entwurfs keinesfalls günstiger als die erwähnten Perspektiven des Verfahrensrechts. Es ist im Gegenteil eher von einem etwas längeren Gesetzgebungsverfahren auszugehen. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass sich Kasachstan nunmehr auf dem Weg zur Verwaltungsjustiz befindet; beide grundsätzlichen Gesetze hierfür (Verwaltungsverfahren- und –prozessgesetz) werden erarbeitet.

## **b) Kirgisien**

Kirgisien ist das erste zentralasiatische Land mit einem neuen, modernen Verwaltungsverfahrensgesetz. Das bereits reformierte Gesetz ist zum August 2016 in Kraft getreten und sieht wichtige Neuerungen gegenüber der bereits bisher geltenden Fassung vor. So ist etwa der verpflichtende Charakter des Vorverfahrens ausdrücklich geregelt worden.

Die Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Verwaltungsprozessgesetzes hat ebenfalls einen Entwurf vorgelegt, der im Parlament bereits die erste Lesung passiert hat. Der Entwurf sieht ein eigenständiges Prozessrecht für die Durchführung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten vor. Dabei ist er vom Amtsermittlungsgrundsatz geleitet und berücksichtigt daher die fundamentalen Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Zivilprozess. Im Unterschied zum derzeitigen kasachischen Gesetzesentwurf entspricht der kirgisische eher dem Bild einer eigenständigen

verwaltungsprozessualen Regelung nach europäischem Vorbild; der Entwurf orientiert sich im Wesentlichen an der bereits dargestellten Konzeption.<sup>19</sup>

Neben allen positiven Neuerungen bleibt der Umgang mit richterlichen Fristen ein Streitpunkt. Während ausgehend von der europäischen Rechtsordnung in Betonung der richterlichen Unabhängigkeit eine Bestimmung von Fristen, innerhalb derer der Richter die Fallbehandlung abzuschließend hat, verfassungsrechtlich problematisch anmutet, ist dies im postsowjetischen Raum eher die Regel, wobei zur Begründung nicht nur der schnelle Zugang zu Recht, sondern stets auch die Disziplinierung der Rechtsanwender (sprich: der Richter) vorgetragen wird. Hier konnte jedoch zumindest eine Lockerung der Fristen erreicht werden, was sich auf die Qualität richterlicher Entscheidung günstig auswirken dürfte.

### c) Tadschikistan

In Tadschikistan gibt es keine aktuellen Bestrebungen zur Reformierung des Verwaltungsverfahrens- oder –prozessrechts. Bedauerlich ist auch, dass das Verständnis für die Reformbedürftigkeit eher ab- als zugenommen hat.

Der derzeit bereits bestehende Verwaltungsverfahrenskodex, der in mehreren Bereichen problematisch ist, teilweise aber auch moderne Vorschriften enthält (etwa zum Verwaltungsakt und zu dessen Begründung), findet weiterhin in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Auch regelmäßig durchgeführte Fortbildungsveranstaltungen für Richter und Rechtsanwälte vermochten dies bisher kaum zu ändern, wenngleich zumindest das Bewusstsein für eine Veränderungsnotwendigkeit hierdurch hoffentlich günstig beeinflusst wird. Ansonsten gilt hier, besser ein unvollkommenes Verfahrensgesetz, das angewendet wird, als gar nichts.

Es bleibt jedoch eine wichtige Aufgabe, für eine umfassende Reformierung des Verwaltungsverfahrensrechts und eine völlige Neuarbeitung eines Verwaltungsprozessgesetzes einzutreten. Da es hier derzeit jedoch keinerlei Anzeichen gibt und insbesondere auch die Absichtserklärungen auf den Justizministerkonferenzen zu keinerlei sichtbaren Folgen führten, wäre selbst bei einer Aufnahme entsprechender Arbeiten in 2017 mit fertigen Gesetzen frühestens 2018/19 und einem Inkrafttreten 2020 zu rechnen.

### d) Turkmenistan

In Turkmenistan ist mit Inkrafttreten der neuen Zivilprozessordnung auch ein aktualisierter Abschnitt zur prozessualen Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten eingeführt worden.<sup>20</sup> Dies geschah unter bewusstem Verzicht auf die Erarbeitung eines eigenständigen Gesetzeswerkes für den Verwaltungsprozess. In Anerkennung der Tatsache, dass Verwaltungsprozesse für Turkmenistan ein

---

<sup>19</sup> Siehe oben unter III. 1.

<sup>20</sup> Kapitel 24-28 ZPO.

relativ neues und anfangs nicht allzu häufiges Phänomen sein werden, hat man sich für die grundlegende Überarbeitung der entsprechenden Kapitel im Rahmen der Zivilprozessordnung entschieden und die Erarbeitung eines Verwaltungsprozessgesetzes auf spätere Zeit verschoben.

Auch die nunmehr in der ZPO enthaltenen Regelungen zu den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten entsprechen jedoch den grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen. Die ZPO regelt den Amtsermittlungsgrundsatz als wesentliches Prinzip des Verwaltungsprozesses, was ihn damit innerhalb desselben Regelungswerkes von den Vorschriften des allgemeinen Zivilprozesses unterscheidet. Auch sind weitere Neuheiten, wie eine umfassende richterliche Aufklärungs- und Hinweispflicht eingeführt worden. Weiterhin ist die Durchführung eines vorgerichtlichen Verfahrens in einer Mehrheit der Fälle verbindlich vorgeschrieben. Weiterhin sind mit der Anfechtungs- und der Verpflichtungsklage die wesentlichen Klagearten geregelt, die Rückabwicklung der Vollstreckung erfasst und insbesondere auch die Besonderheit des beschränkten Prüfungsrahmens bei der Kontrolle von Ermessensentscheidungen ausdrücklich normiert. So sieht Art. 287 ZPO nun ausdrücklich vor, dass die Gerichte Ermessensentscheidungen ausschließlich auf die Beachtung der gesetzlichen Grenzen des gesetzgeberisch eingeräumten Ermessens sowie die Ausübung des Ermessens gemäß dem Zweck seiner Einräumung prüfen dürfen. Diese Norm entspricht damit europäischen Standards.<sup>21</sup>

Das Verwaltungsverfahrensrecht steht vor einer grundlegenden Reform. So wurde im Frühjahr 2016 bei dem Parlament Turkmenistans eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingesetzt, die derzeit unter Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensrecht Deutschlands als Muster, einen eigenen Entwurf für Turkmenistan erarbeitet. Hierbei werden Erfahrungen anderer postsowjetischer Länder, die die entsprechende Reform bereits durchlaufen haben (insbesondere Lettland und Aserbaidschan) ausdrücklich berücksichtigt.

Der bisher vorliegende Teil des Entwurfs enthält etwa eine dem europäischen Vorbild ohne Abstriche entsprechende Definition des Verwaltungsakts und regelt seinen Erlass und seine Aufhebung in einer rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Weise. Hier wird es nach späterem Erlass des Gesetzes vor allem darum gehen, das Gesetz zu propagieren und Rechtsanwender entsprechend zu schulen, damit das Gesetz auch in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird. Dies könnte einen wesentlichen Schub zur Modernisierung und Effektivitätssteigerung der öffentlichen Verwaltung und damit auch zur Verbesserung des Wirtschafts- und Investitionsklimas in Turkmenistans leisten.

Zeitlich ist geplant, den Entwurf 2017 fertig zu stellen und anschließend ins Parlament einzubringen. Mit einem Inkrafttreten ist 2018/19 zu rechnen, wobei auch hier sicherlich eine gewisse Übergangsfrist zwischen Verabschiedung in Inkrafttreten zwecks Ausbildung der künftigen Rechtsanwender überaus sinnvoll wäre.

---

<sup>21</sup> Eine ganz ähnliche Regelung enthält etwa § 114 der Verwaltungsgerichtsordnung Deutschlands.

## e) Usbekistan

Laut staatlicher Programmdokumente, die teilweise auch Eingang in Reden des Staatspräsidenten gefunden haben, gibt es vage Pläne zur Reformierung des Verwaltungsverfahrens- und –prozessrechts, wobei eindeutig dem Verwaltungsverfahrensrecht der Vorrang eingeräumt wird.<sup>22</sup> Zwischenzeitlich ist insbesondere in einer vom Justizministerium in Auftrag gegebenen Studie auch erwogen worden, Verwaltungsverfahrens- und –prozessrecht in einem einzigen Gesetz zusammenzuführen, wie dies etwa in Lettland oder den Niederlanden derzeit der Fall ist. Dieser Gedanke wurde jedoch alsbald wieder fallengelassen und durch Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes Ende 2014 zementiert. Diese Arbeitsgruppe, die sich auf Vorarbeiten sowohl aus einem früheren, bereits vom Unterhaus des Parlaments verabschiedeten, vom Oberhaus anschließend verworfenen Gesetzesentwurf, als auch auf Arbeiten anderer Gruppen stützt, wird zum Jahresende 2016 einen Entwurf vorlegen, der nach den bisherigen Planungen 2017 im parlamentarischen Prozess behandelt werden soll. Ein Inkrafttreten wäre dann 2018/19 denkbar.

Allerdings ist derzeit nicht absehbar, inwiefern der Tod des Präsidenten Karimow und eventuell neue Akzente einer neuen Staatsführung hierauf Einfluss nehmen werden. Für das Verwaltungsprozessrecht gibt es derzeit keine konkreten Planungen. Es ist zu erwarten, dass diese erst nach Abschluss der Arbeiten am Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen werden, mithin nicht vor 2018. Ein Inkrafttreten scheint dann frühestens für 2019/20 denkbar.

Reformfortschritte zusammengefasst:

	KZ	KG	TJ	TM	UZ
Staatliches Reformprogramm zum VwVfG	+	+	+	+	+
Arbeitsgruppe gegründet	+	+	-	+	+
Entwurf liegt vor	+	+	-	+	+
Staatliches Reformprogramm zum VwProzess	+	+	+	-	-

<sup>22</sup> Vgl. etwa „Konzeption zur weiteren Vertiefung demokratischer Reformen und zur Formierung einer Zivilgesellschaft“, vorgestellt in der Rede des Präsidenten der Republik Usbekistan in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern des Parlaments vom 12. November 2010.

Arbeitsgruppe gegründet	+	+	-	-	-
Entwurf liegt vor	+	+	-	-	-

## Teil IV. Einzelne Aspekte

### 1. Rechtswissenschaftliche Literatur

Die Rückmeldungen auf eine kleine **Umfrage** über die rechtswissenschaftliche Literatur in den zentralasiatischen Staaten (September 2016) offenbaren einen Mangel an Lehrbüchern, die sich mit dem neueren Verwaltungsrecht auseinandersetzen. Das allgemeine Verwaltungsrecht, aufgeteilt nach Verwaltungsverfahren und (gerichtlichem) Prozessrecht, sowie das besondere Verwaltungsrecht sind weder mit Monographien, noch mit Lehrbüchern, Fallsammlungen oder Gesetzeskommentaren ausreichend in den Gerichts- und Universitätsbibliotheken der zentralasiatischen Staaten vertreten. Auch Kasachstan verfügt nicht über eine ausreichende eigene nationale Literatur im Verwaltungsrecht. Außerdem gibt es kaum Fallsammlungen – ein Mangel, der die Qualität der juristischen Ausbildung nachteilig beeinflusst.

Soweit sie überhaupt erhältlich sind, enthalten **Kommentierungen von Gesetzen** noch relativ wenige Rechtsprechungs zitrate, so dass ihre Brauchbarkeit für den Rechtspraktiker begrenzt ist. Aber auch als Interpretationshilfe für Studenten eignen sich Gesetzeskommentare nicht unbedingt, weil die Autoren noch zu selten über die wörtliche Auslegung hinausgehen. Diesen Mangel kompensieren zum Teil die höchsten Gerichte mit amtlichen Erläuterungen über das Verständnis und die Anwendung von Normen, insbesondere prozessualen. Diese fußen aber nicht selten auf überblicksartigen Auswertungen der Gerichtspraxis im Allgemeinen, mit denen sich die Analyseabteilungen oder Arbeitsgruppen Oberster Richter beschäftigen, weniger auf der genauen Verarbeitung von Normauslegungen in individuellen Gerichtsentscheidungen.

Zur Menge, Zugänglichkeit und Verbreitung neuerer rechtsvergleichender **Dissertationen** im Bereich des Verwaltungsrechts kann hier wegen der verschiedensten Erscheinungsorte keine Aussage getroffen werden. Es ist davon auszugehen, dass im Ausland zumindest in kleinerem Ausmaß eine Art Parallelliteratur über einzelne Rechtsgebiete des Verwaltungsrechts im Entstehen begriffen ist, hauptsächlich aus Sicht der im Ausland studierenden Studenten und Doktoranten verfasst. Der Schwerpunkt solcher Darstellungen liegt überwiegend auf dem ausländischen Recht und auf neuen nationalen Gesetzentwürfen. Dabei wird nicht immer auf Tatsachen wie rechtliche Praxis und Verwaltungsinstitutionen der zentralasiatischen Staaten eingegangen.



Am meisten ist das **Recht der Ordnungswidrigkeiten** in **Buchform** erhältlich, weil es traditionell bisher zum Kern des Verwaltungsrechts gezählt hat. Reformiertes allgemeines oder besonderes Verwaltungsrecht hat es dagegen schwerer, in den Bibliotheksbestand der Universitäten vorzudringen. Lehrbücher werden einer ausführlichen Prüfung unterzogen, bevor sie als offizielle Ausbildungsliteratur anerkannt werden – ein Umstand, der den Mangel an Rechtsliteratur manchmal noch verschärft.

Eine wichtige Quelle für Innovationen im Verwaltungsrecht stellen die **Sammelbände** mit Konferenz- und Seminarmaterialien dar, die oft als gemeinsame Produktion nationaler Einrichtungen mit internationalen Organisationen herausgegeben werden. Sie enthalten auch Stellungnahmen internationaler Juristen und Rechtsvergleiche. Zudem sind sie weitgehend unzensuriert in dem Sinne, dass die Reden, Aufsätze und Berichte als Beiträge zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung gewöhnlich keiner weiteren Überarbeitung unterzogen wurden, sondern meistens wie vorgetragen abgedruckt wurden.

**Urteilsveröffentlichungen** beschränken sich oft auf wenige ausgewählte höchstrichterliche Entscheidungen. Eine umfangreichere Veröffentlichung von Entscheidungen im Verwaltungsrecht findet lediglich in Kasachstan und – in geringerem Umfang – auch in der Kirgisischen Republik statt.

Nicht nur der spärliche Umfang an Rechtsliteratur, auch der **Zugang zu Büchern** erscheint teilweise problematisch. Aus **Tadschikistan** wird berichtet, dass die Autoren bisher gezwungen waren, ihre verwaltungsrechtlichen Werke auf eigene Kosten drucken und verteilen zu lassen. So gibt es ca. vier bis fünf Lehrbücher des Verwaltungsrechts. In den Jahren 2013 und 2014 erschienen drei Bücher zum Verwaltungsrecht in kleinerer Auflage (500 Exemplare). Sie wurden hauptsächlich von den Studenten aufgekauft. Die Bibliotheken erwerben nicht genügend Exemplare. Das Fach Verwaltungsrecht nennt sich „Administratives Recht und Prozess“ und ist unterteilt in den Allgemeinen Teil, den Besonderen Teil und den (gerichtlichen) Prozess. Zum Verwaltungsverfahren der Behörden gibt es noch kein entsprechendes Lehrbuch.

Ähnlich sieht es in der **Kirgisischen Republik** aus: Seit der Unabhängigkeit sind zwei Lehrbücher zum Verwaltungsrecht erschienen, in den Jahren 2008 und 2016. Beide sind unter der Redaktion von N. T. Sheripov herausgegeben worden. Das erste Lehrbuch wurde noch im alten Stil verfasst, mit Schwerpunkten auf dem staatlichen Verwaltungssystem mit seinen Strukturen und Hierarchien, dem Staatsdienst und dem Recht der Ordnungswidrigkeiten. Ein Kapitel ist dem gerichtlichen Verwaltungsprozess gewidmet. Das Verwaltungsverfahren wird nicht behandelt. Die Neuauflage im Jahr 2016 ließ vieles unverändert. Im neuen Kapitel über das Verwaltungsverfahren werden lediglich die Normen des neuen Gesetzes „Über die Grundlagen der Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsverfahren“ wiedergegeben. Beide Lehrbücher werden hauptsächlich von den Studenten der nationalen staatlichen Universität gelesen, weil der Herausgeber den Lehrstuhl leitet. Welche Lehrbücher die Studenten der anderen Universitäten lesen, konnte in der Kürze der Zeit nicht

ermittelt werden. Auch die folgenden Angaben aus den anderen zentralasiatischen Staaten beruhen auf einer Schnellumfrage, es ist also nicht ausgeschlossen, dass wir einige Werke übersehen haben.

In **Turkmenistan** wird das Verwaltungsrecht bisher ausschließlich nach dem auf Turkmenisch erschienenen Lehrbuch „Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil“ von 2012 unterrichtet.<sup>23</sup> Die Ausgabe umfasst folgende Fragen:

- Staatsverwaltung: Begriff und Grundsätze;
- Verwaltungsrecht: Gegenstand und System;
- Verwaltungsrechtliche Normen;
- Verwaltungsrechtliche Verhältnisse;
- Staatsverwaltungsorgane;
- Staatsdienst (Staatsangestellte);
- Formen und Methoden der Staatsverwaltung;
- Verwaltungsakt;
- Vertrauens- und Zwangsmaßnahmen in der Staatsverwaltung;
- Ordnungswidrigkeiten;
- Verwaltungsprozess;
- Verwaltungsverfahren;
- Einhaltung der Kontrolle und Ordnung in der Staatsverwaltung.

In **Usbekistan** gibt es in der Hauptsache zwei Lehrbücher zum Allgemeinen Teil (Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M., 2012) sowie zum besonderen Teil (Khvan L.B., 2010). – Ein genauerer Blick auf die **rechtswissenschaftliche Literatur** zum usbekischen Verwaltungsrecht einschließlich des Beamtenrechts zeigt, dass in den Jahren 2000 bis 2014 insgesamt 16 Werke „von rechtswissenschaftlichem Interesse“ in russischer oder englischer Sprache erschienen sind. Hierunter befinden sich Monografien, Aufsatzsammlungen, Lehrbücher und praktische Studienbücher. Von diesen sind nach Aussage unseres Berichterstatters lediglich fünf in den Bibliothekskatalogen weiterer Staaten aus dem Bereich der GUS verzeichnet. Zugleich gibt es nur zwei Dissertationen aus dem Bereich des Verwaltungsrechts, die in russischer Sprache erschienen sind: „Staats- und

---

<sup>23</sup> Die Autoren sind Myratgeldi Tyllayev, Ilmyrat Bekiyev, Aydogdy Charyyev, Bayramgul Orazdurdiyeva, Sayat Tangrygulyyeva.

Verwaltungssystem der BRD“ (D. Ch. Kamalova, 2001), sowie „Organisatorische und rechtliche Probleme der Vervollkommnung des staatlichen Verwaltungssystems der Republik Usbekistan“ (I.A. Khamedov, 2004). Unserem Berichtersteller ging es bei seiner Bestandsaufnahme der russischen oder englischsprachigen Werke darum, den Beitrag Usbekistans zur rechtswissenschaftlichen Entwicklung in der GUS aufzuzeigen. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die russische Sprache für Publikationen in Usbekistan häufig gegenüber dem Usbekischen noch bevorzugt wird. Die sechzehn in Usbekistan erschienenen Werke sollen an dieser Stelle **thematisch** bezeichnet werden:

- 1) Einführung von e-Governance und Verwaltungsreform (2005)
- 2) Die Herrschaft des Rechts in den öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen, Konferenzmaterialien (2005)
- 3) Verwaltungsreform in Usbekistan: Erfahrung und Probleme rechtlicher Regulierung, Symposium-Materialien (2008)
- 4) Verwaltungsrechtsreform in Usbekistan, Erfahrungen und Probleme aus rechtlicher Sicht, Seminar-Materialien (2008)
- 5) Besonderer Teil des Verwaltungsrechts, Lehrbuch (2010)
- 6) Aktuelle Fragen für eine effektivere Verwaltungsgerichtsbarkeit, Monitoring von Rechtsprechung (2010)
- 7) Verwaltungsjustiz: zur Ausarbeitung einer wissenschaftlichen Konzeption in der Republik Usbekistan, Materialien einer intern. Konferenz (2011)
- 8) Aktuelle Fragen der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zum Kodex über Ordnungswidrigkeiten, Teil 1 und 2 (2012)
- 9) Allgemeiner Teil des Verwaltungsrechts der Republik Usbekistan, Lehrbuch (2012)
- 10) Staatsverwaltung im Bereich der außenwirtschaftlichen Beziehungen (2012)
- 11) Erlaubnisverfahren für Unternehmer (2013)
- 12) Sammelband Verwaltungsgesetzgebung (2013)
- 13) Sammelband Verwaltungsgesetzgebung, 2. Ausgabe (2013)
- 14) Staatsdienst (2014)
- 15) Handbuch zum Erlaubnisverfahren für Unternehmer (2014)
- 16) Formulare im Verwaltungsprozess (2014).

Als weiteres, interessantes Werk ist das 2015 in Usbekistan erschienene praktische Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung zu erwähnen (UNDP).

Selbst **Kasachstan** hat keine besonders umfangreichere nationale Literatur im Verwaltungsrecht zu bieten. Hier gibt es nach unserer Erkenntnis sechs verschiedene Lehrbücher. Nur eines davon ist nach dem Jahr 2000 verfasst worden:

- 1) Tataryan V. G., Verwaltungsrecht der Republik Kasachstan, Karaganda 1994
- 2) Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil, Redaktion A. A. Taranov, Almaty 1997
- 3) Verwaltungsrecht. Besonderer Teil, Redaktion A. A. Taranov, Almaty 1998
- 4) Ibragimov C. J., Verwaltungsrecht, Studienbuch (Allgemeiner Teil), Almaty 2000
- 5) Taranov A. A., Verwaltungsrecht, Akademischer Kurs, Almaty 2000
- 6) Verwaltungsrecht, Redaktion R. A. Podoprigora, Studienkurs, Almaty 2010

Die Verwendung der kasachstanischen Literatur von 1994 – 2000 erscheint problematisch, weil viele Gesetzesänderungen nicht verarbeitet wurden, und weil teilweise noch der alte Ansatz des Rechts der Ordnungswidrigkeiten im Vordergrund steht.

Erwähnenswert ist, dass sich die zentralasiatischen Juristen nicht nur der nationalen Literatur bedienen, sondern wegen des sprachlichen Zugangs häufig auch die russische Literatur lesen. Allerdings können weder Gesetzgebung noch Literatur des Öffentlichen Rechts Russlands als progressive Vorbilder für ein modernes Verwaltungsrecht dienen. Daher greifen Verwaltungsjuristen auch auf die **Literatur aus anderen Rechtssystemen** zurück, insbesondere auf das europäische Verwaltungsrecht. Impulsgeber für Reformschritte der zentralasiatischen Staaten im Verwaltungsrecht waren in den letzten zehn Jahren vor allem Vorhaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, vor allem diejenigen, die von USAID und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert wurden.

## 2. Gerichtsstatistik in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten

Gerichtsstatistiken, die genauer nach zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Klagen unterscheiden und Angaben über den Anteil erfolgreicher Anträge im Verwaltungsrecht enthielten, waren aus Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan aus verschiedenen Gründen nicht zu erhalten. Öffentliche Zahlen gibt es jedenfalls nicht.

## a) Gerichtsstatistik aus der Kirgisischen Republik<sup>24</sup>

Die folgende, öffentliche Aufstellung aus der **Kirgisischen Republik** gibt einen ersten Einblick in die Gerichtsstatistik in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, ohne besondere Fallkategorien. Bei einem Blick auf die Tabelle fallen sogleich auf:

- die **hohe Zahl an erfolgreichen verwaltungsrechtlichen Klagen erster Instanz**. Im Durchschnitt (2009-2015) sind es 76 % aller Klagen, die zu Urteilen führten (d. h. rund drei Viertel derjenigen Klageverfahren, die *nicht* wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen der Annahme der Klage scheiterten oder sich sonst erledigten),
- die **hohe Rechtsmittelquote**, im Mittel (2009-2014) sind es 83% oder rund vier Fünftel aller Urteile erster Instanz, die eine Instanz weitergingen. Über die Hälfte hiervon erreichten sodann auch noch die dritte Instanz.
- Drittens ist der **Fallrückstau** gut sichtbar, der sich in den letzten Jahren aufgebaut hat. Er ist durch das Ausscheiden aus dem Amt und die Neueinstellung vieler Richter bedingt – ein umfangreicher Reformprozess, der im Jahr 2010 seinen Anfang genommen hat und der immer noch nicht abgeschlossen ist. Auch in der ersten Hälfte 2016 gab es noch viele vakante Richterstellen. Von diesem Fallrückstau sind allgemein alle Rechtsgebiete gleichermaßen betroffen, nicht allein das Verwaltungsrecht.

Verwaltungssachen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Klageeingänge 1. Instanz	3300	3600	4322	4577	5073	5942	5858
Erledigte Klagen 1. Instanz	3233	3527	2632	2629	2838	3880	3417
Urteile 1. Instanz	1459	1194	1495	1506	1544	2086	1591

<sup>24</sup> Quelle: <http://jogorku.sot.kg>.

Erfolgreiche Klagen 1. Instanz	1012 (70%)	871 (73%)	1139 (76%)	1247 (82%)	1224 (79%)	1581 (76%)	1238 (78%)
Abgelehnte Klageanträge 1. Instanz	949	1354	1384	1464	1496	1944	1973
Eingestellte (nicht weiter betrachtete) Klagen 1. Instanz	653	701	837	782	927	1386	1423
Endgültig eingestellte Klagen 1. Instanz	112	210	300	341	367	408	403
Klagen gegen Ordnungswidrigkeiten	76	76	534	457	340	483	459
Berufung und Kassation (2. Instanz)	1000 (68%)	1125 (94%)	1338 (89%)	1394 (92%)	1093 (71%)	1803 (86%)	1897 (?)
Aufsichtsverfahren (3. Instanz)	618	614	677	776	643	940	893

### Stellungnahme zur kirgisischen Tabelle:

Für die Prozessstatistik eines Kalenderjahres sind immer mehrere **Faktoren** verantwortlich, so z. B. die Zahl der Klageeingänge, die Art und Weise der Geschäftsverteilung und die Gerichtsorganisation, personelle und finanzielle Ressourcen des Gerichts, Prozessverhalten der Parteien, Rolle der Rechtsanwälte als Prozessvertreter, sowie auch externe Einflüsse wie plötzlich in einem Rechtsgebiet bzw. in einer sozialen Situation verstärkt auftretende Streitigkeiten. Daher ist es schwierig genauer einzuschätzen, wie die Zahlen der oben gezeigten Gerichtsstatistik zustande kommen. Für eine verlässliche Interpretation wären detaillierte Untersuchungen erforderlich. Andererseits lädt ein über längere Zeitraum zu beobachtender, eindeutiger Trend dazu ein, Rückschlüsse zu ziehen.

Zum Beispiel könnte die deutlich sichtbare **Zunahme der Klagezahlen** im Verwaltungsrecht darauf hinweisen, dass die Bedeutung des Rechtsschutzes zunimmt. Die kirgisischen Richter haben in Interviews (Januar 2016) die Ansicht ausgedrückt, dass die steigenden Klagezahlen das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichtsbarkeit belegen.<sup>25</sup> Auch das ist eine mögliche Deutung. Sie lässt sich jedoch aufgrund der nach wie vor relativ schwachen Umfragewerte zum Vertrauen der Bevölkerung in die kirgisischen Gerichte nicht belegen. Zunehmende Klagezahlen können auch ein Ausdruck des gewachsenen Rechtsbewusstseins in der Bevölkerung sein; oder auch die Tatsache, dass in bestimmten Fallkategorien des öffentlichen Rechts mehr Streitigkeiten vor Gericht entstanden sind.

Die **hohe Rechtsmittelquote** ist für die postsowjetischen Rechtssysteme im Bereich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eher typisch. Sie ist übrigens nicht auf das Verwaltungsrecht beschränkt. Das Prozessieren ist vergleichsweise preisgünstig, und es gibt kaum Zugangsbeschränkungen für die Berufung und die Kassation.

Interessant für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ist die **hohe Erfolgsquote** an den kirgisischen Gerichten (drei Viertel der angenommenen Klagen). Relativ hohe Erfolgsquoten bei verwaltungsrechtlichen Klagen von Bürgern gegen Entscheidungen oder Unterlassungen von Verwaltungsbehörden in erster Instanz werden allerdings auch aus anderen Ländern berichtet. So z. B. aus **Georgien** (2015: 48%; 2012: 45,5 %) <sup>26</sup> oder aus der **Ukraine** (2012-2015: zwischen 69 und 74 %) <sup>27</sup>. In **Kasachstan** waren 2015 genau 37 % der (angenommenen) Klagen gegen staatliche Verwaltungsorgane (im besonderen Klageverfahren) erfolgreich, und 63 % blieben erfolglos (2014: 41% / 59%). Vgl. unten d) Tabelle aus Kasachstan.

Im Vergleich hierzu sind z. B. die Bürger der **Bundesrepublik Deutschland** in höchstens einem Fünftel aller gerichtlichen Prozesse in erster Instanz erfolgreich (aus der kleineren Menge der Verfahren, die mit einer gerichtlichen Entscheidung des Rechtsstreits enden). In zweiter und dritter Instanz obsiegen die Bürger nur in ungefähr 15 % der Fälle (Stand 2014). <sup>28</sup> Hinzu kommt, dass in weniger als einem Drittel der Verfahren überhaupt streitige Entscheidungen gefällt werden. Dabei beträgt die Vergleichsquote an deutschen Verwaltungsgerichten ca. 5-6 %.

Aus den hohen Erfolgsquoten in der Kirgisischen Republik können mindestens zwei **Schlussfolgerungen** gezogen werden: Erstens sind die kirgisischen Verwaltungsbehörden in ihrer Verwaltungspraxis noch nicht so sicher geworden wie z. B. die deutschen Verwaltungsbehörden. Das

---

<sup>25</sup> Schnitger, Dikambaeva, Madaliev, Deppe: „*Report of the GIZ Integrity Scan conducted in the Kyrgyz Republic in January 2016*“, GIZ Sektorvorhaben „Antikorruption und Integrität“, Bishkek 2016.

<sup>26</sup> <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/2015-year-administr.pdf> und <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/administraciulieng2012.pdf>.

<sup>27</sup> <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/>.

<sup>28</sup> [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte/2100240147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte/2100240147004.pdf?__blob=publicationFile).

heißt, sie sind angreifbarer in ihren Verwaltungsentscheidungen. Zweitens scheuen sich die kirgisischen Verwaltungsrichter offenbar nicht davor, auch gegen den Staat zu entscheiden. Insgesamt gesehen ist dieses ein ermutigender Befund.

Weiterhin sollte aber im Einzelnen genauer untersucht werden, aus welchen Gründen die Verwaltungsbehörden so oft vor Gericht verlieren. Werden die Entscheidungen etwa häufig schon wegen Verfahrensfehlern aufgehoben? oder stützen sie sich in vielen Fällen nicht auf eine genügende Ermächtigungsgrundlage in Form eines Gesetzes? oder sind die Bürger stets so hervorragend durch Rechtsanwälte vertreten, dass die Verwaltungsbehörden öfter den Kürzeren ziehen? Die Beantwortung dieser Fragen mag an dieser Stelle dahinstehen. Die hohe Erfolgsquote ist möglicherweise ein Hinweis auf das vergleichsweise frühe Entwicklungsstadium des Verwaltungsverfahrens in der Kirgisischen Republik. Eine einheitliche Verwaltungspraxis beginnt sich erst allmählich herauszubilden.

Unbeantwortet bleibt mit dieser tabellarischen Aufstellung die Frage, wie viele erfolgreiche verwaltungsrechtliche Klagen erster Instanz letztendlich **in zweiter und dritter Instanz** bestätigt werden.

Auch die **Vergleichsquote** in der Kirgisischen Republik bleibt unklar – geht sie im Verwaltungsrecht gegen Null? Vergleich und einvernehmliche Streitbeilegung vor und außerhalb des Gerichts werden in Zentralasien bisher fast ausschließlich in privatrechtlichen Streitigkeiten praktiziert, insbesondere in Kasachstan und in der Kirgisischen Republik. In Kasachstan gilt seit 2011 ein **Mediationsgesetz** (Gesetz vom 28.01.2011, № 401-IV 3PK). Kasachstan macht seitdem positive Erfahrungen mit der Mediation im Zivil- und Wirtschaftsrecht.<sup>29</sup> Die kirgisische Republik bereitet eine neue Zivilprozessordnung vor. Der kirgisische Gesetzgeber nennt das Einigungs- oder Vergleichsverfahren in diesem Entwurf „Mediation“ und sieht die Abgabe der Sache an einen gerichtsexternen Mediator vor (vgl. Entwurf der kirgisischen Zivilprozessordnung Art. 2 Punkte 8 – 10, Art. 153 Punkt 13, Art. 174 Punkt 2, Art. 216 Punkt 8).

Aufgrund der tendenziell geringen Bereitschaft von Vertretern der Verwaltungsbehörden, über den Streitgegenstand zu disponieren, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Vergleichsquote anders als im Privatrecht im Verwaltungsrecht allgemein sehr niedrig sein dürfte. Einen deutlichen Hinweis auf die Ablehnung einvernehmlicher Streitbeilegung im Bereich des Verwaltungsrechts enthält das Mediationsgesetz Kasachstans. Es begrenzt den Anwendungsbereich auf das Zivil-, Arbeits- und Familienrecht sowie Strafverfahren in kleineren Fällen. Selbst für diese Bereiche erklärt das Gesetz die Mediation für unanwendbar, falls eine der Parteien ein Staatsorgan sein sollte (Art. 1 Punkt 3 des Gesetzes).

---

<sup>29</sup> Vgl. zur Situation in der Kirgisischen Republik und in Kasachstan: <http://www.mediationkg.com/index.php/o-mediatsii/stati.html> sowie <http://zangerlf.com/ru/publications/158> (M. Sulejmenov, A. Dujsenova, Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit und Mediation in der Republik Kasachstan (rus.), Juristische Zeitschrift Zanger).

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)



Für den neuen **Entwurf der kirgisischen Verwaltungsprozessordnung** ist die Aufnahme von Bestimmungen über die Mediation zwar diskutiert, aber letztendlich abgelehnt worden. Ein Argument hierfür war, dass es entsprechende Vorschriften bereits im Entwurf der kirgisischen Zivilprozessordnung gebe. Notfalls könne man von ihnen auch im Verwaltungsprozess Gebrauch machen.

## b) Gerichtsstatistik aus Kasachstan<sup>30</sup>

Der Blick auf die folgende Tabelle offenbart ein „normales“ oder „gewöhnlicheres“ Bild von den verwaltungsrechtlichen Klagen im Vergleich mit der Kirgisischen Republik. In Kasachstan waren im Jahr 2015 genau **37%** der verwaltungsrechtlichen Klagen erfolgreich, im Jahr 2014 sogar **41%**. Andererseits fragt sich angesichts der geringen Zahl der verwaltungsgerichtlichen Klagen im Vergleich zu den zivilrechtlichen (2,7%), ob dieses Bild schon repräsentativ ist, oder ob es sich zukünftig noch stärker wandeln wird.

Die Gesamttabelle der Verfahren, die durch den Zivilprozesskodex geregelt werden, wird hier in den folgenden zwei Tabellen nur im Auszug wiedergegeben, um die Verfahren mit Bezug zum Öffentlichen Recht abzubilden. Der Anteil der erfolgreichen Klagen wird aus der Zahl der insgesamt durch gerichtliches Urteil entschiedenen Verfahren berechnet, nicht aus der Zahl der insgesamt eingegangenen Klagen. Etwas weniger als zwei Drittel der eröffneten Verfahren (62%) wird durch eine gerichtliche Entscheidung beendet, und nur knapp die Hälfte der eingegangenen Klageanträge. Die Klagen gegen die zentralen Steuerbehörden (ca. 30%) sind weniger erfolgreich als die Klagen gegen lokale Verwaltungsbehörden (ca. 40%).

Besondere Verfahrensarten gemäß Zivilprozesskodex (öffentlich-rechtliche Streitigkeiten)						
2015 1. Instanz	eingegangene Anträge	eröffnete Verfahren	durch gerichtliche Entscheidung beendet	der Klage wurde <b>stattgegeben</b>	die Klage wurde <b>abgelehnt</b>	<b>VU</b> ergangen gegen Beklagte
<b>Zivilrechtliche Entscheidungen</b>	<b>460131</b>	<b>425120</b>	<b>352905</b>	<b>293839</b>	<b>31459</b>	<b>27446</b>

<sup>30</sup> Komitee für Rechtsstatistik und spezielle Berichte der Generalstaatsanwaltschaft der Republik Kasachstan, <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat>. Die betreffende Tabelle wurde uns durch das Oberste Gericht Kasachstans zur Verfügung gestellt.

			(100%)	(83%)	(9%)	(8%)
<b>Klagen gegen Entscheidungen staatlicher Organe (insgesamt)</b>	<b>14866</b>	<b>10773</b>	<b>6644</b>	<b>2470</b>	<b>4168</b>	<b>8</b>
			<b>(100%)</b>	<b>(37%)</b>	<b>(63%)</b>	
	2014:	2014:	2014:	2014:	2014:	2014:
	16785	11241	6801	2795 (41%)	4061 (59%)	10
Klagen gegen Gerichtsvollzieher	5254	3703	2186	715 (33%)	1469	3
Klagen gegen Steuerorgane: Jur. Personen	1328	1136	692	200 (29%)	492	0
Klagen gegen Steuerorgane: Individuelle Unternehmer	182	157	113	43 (38%)	70	0
Klagen gegen Steuerorgane: Natürliche Personen	191	145	95	29 (30%)	67	0
Klagen gegen Zollorgane	121	107	75	22	53	0
Klagen gegen lokale Verwaltungsorgane	1224	977	703	288 (41%)	412	3
Klagen gegen Normativakte	43	29	15	11	10	0

Allgemeines Verfahren nach dem Zivilprozesskodex Kasachstans						
<b>2015</b> <b>1. Instanz</b>	eingegan- ne Anträge	eröffnet e Verfahr- en	durch gerichtlich e Entscheidung beendet	der Klage wurde <b>stattgegeben</b>	die Klage wurde <b>abgelehnt</b>	<b>VU</b> ergangen gegen Beklagte
Konfiskation von Grundstücken für staatliche Zwecke	1283	1141	848	782	22	44
Schadensersatzklagen gegen Ermittlungsorgane	85	64	48	40	8	0
Rechtswidrige staatliche Beschaffung: Ergebnis unwirksam	361	329	228	67	159	1
Rechtswidrige staatliche Beschaffung: unlauterer Teilnehmer	29947	28751	28721	19465	6599	2601
Umweltschutzklagen	569	536	382	356	19	7
Steuersachen: Zahlungsklagen gegen natürliche Personen	6741	6509	5616	4942	403	271
Steuersachen: Zahlungsklagen gegen jur.	30	21	8	5	3	0

Personen						
Steuersachen: Klagen natürlicher Personen gegen die Steuerorgane	23	13	7	4	3	0
Zollsachen	62	41	32	23	5	4

### Stellungnahme zur Tabelle aus Kasachstan:

Die gesamte Tabelle Kasachstans mit den erstinstanzlichen Verfahren nach Zivilprozessrecht geht über diese beiden Tabellenauszüge hinaus. Sie enthält alle Daten. Sie zeigt, dass im Jahr 2015 genau 441.602 Verfahren im Allgemeinen zivilrechtlichen Klageverfahren stattgefunden haben („insgesamt erledigte Fälle“ ohne die schnellen „Befehlsverfahren“). Zugleich haben nur 11.819 verwaltungsrechtliche Verfahren im besonderen Klageverfahren stattgefunden, also weniger als drei Prozent (2,7%). In der **Übersicht** zu 2015 sieht es wie folgt aus:

**680.778** Verfahren insgesamt nach der ZPO, davon:

**441.602** zivilrechtliche Verfahren zwischen streitenden Parteien,

**186.530** Befehlsverfahren (prikaznoe proizvodstvo),

**40.826** Verfahren über den zivilrechtlichen Status (unter anderem Adoption, Geschäftsunfähigkeit, unbewegliches kommunales Eigentum und herrenloses bewegliches Eigentum, Einweisungen in die Psychiatrie, aber auch Insolvenz.) In Deutschland finden diese Verfahren hauptsächlich im Rahmen der freiwilligen Gerichtsbarkeit statt, die ein unstreitiges Verfahren regelt.

**11.819** verwaltungsrechtliche Verfahren einschließlich der Klagen gegen Gerichtsvollzieher und wahlrechtlicher Klagen.

Außerdem sind auch die **Zahlen von Prozessvergleichen** eingetragen:

#### Zivilrecht:

Verträge: 134.988 streitige Entscheidungen / 4039 Vergleiche (ca. 3%)

Schadensersatzklagen: 4522 streitige Entscheidungen / 587 Vergleiche

Andere Verfahren: 30.209 streitige Entscheidungen / 1362 Vergleiche

Insgesamt 352.905 streitige Entscheidungen / 9898 Vergleiche (ca. 2,8%)

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

## Verwaltungsrecht:

Insgesamt 7114 streitige Entscheidungen / 29 Vergleiche (ca. 0,4%, ohne Gerichtsvollziehersachen 0,3%)

**Fazit:** Es gibt in **Kasachstan** vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen. Etwa ein Drittel ist erfolgreich. Es gibt so gut wie keine einvernehmliche Streitbeilegung durch Vergleich in diesen Verfahren.

In **Deutschland** werden dagegen viel mehr verwaltungsrechtliche Streitigkeiten durch einen Vergleich beendet. Die Praxis des Vergleichs an Verwaltungsgerichten beweist, dass er sowohl bei den Parteien als auch bei den Richtern beliebt ist. Im Jahr 2014 standen 21.086 gerichtlichen Urteilen nach streitiger Verhandlung (ohne Asylsachen) genau 5.543 Prozessvergleiche gegenüber.<sup>31</sup> Das ist ungefähr ein Verhältnis von 1:4.

Trotz der Besonderheiten des gerichtlichen Verfahrens in Verwaltungssachen (Untersuchungsgrundsatz, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung usw.) wird der Vergleich in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen akzeptiert.<sup>32</sup> Der Untersuchungsgrundsatz führt zwar zu einer Stärkung der prozessrechtlichen Stellung des Bürgers vor dem Verwaltungsgericht. Er führt jedoch nicht dazu, dass den Parteien nach Prozessbeginn die Disposition über den Rechtsstreit entzogen würde. Es gilt weiter der Verfügungsgrundsatz. Klagerücknahme, Anerkenntnis der Klage, einvernehmliche Erledigungserklärung, ein bei Gericht protokollierter Vergleich und selbst das Ruhen des Verfahrens zwecks Aufnahme außergerichtlicher Verhandlungen über eine mögliche Einigung zwischen den Parteien sind möglich. Als Regel lässt sich festhalten, dass die Verfügungsbefugnis grundsätzlich zu bejahen ist, soweit dem Vergleich nicht Rechte Dritter, zwingende gesetzliche Regelungen oder allgemeine Grundsätze des öffentlichen Rechts entgegenstehen.<sup>33</sup>

### **c) Untersuchungsgrundsatz und gerichtlicher Vergleich (Ausblick)**

Dementsprechend sehen die neuen Entwürfe der Kirgisischen Republik und Kasachstans zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausdrücklich vor, dass die Parteien in öffentlich-rechtlichen Rechtsstreitigkeiten einen Vergleich vor Gericht abschließen können (vgl. Art. 41 des kirgisischen Entwurfs, Art. 142 – 146 des Entwurfs von Kasachstan). Der neue Zivilprozesskodex Turkmenistans enthält zum gerichtlichen Vergleich Vorschriften, die mangels gegenteiliger Bestimmungen grundsätzlich auch für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten gelten (Art. 14, 121, 199).

---

<sup>31</sup> Statistisches Bundesamt: Rechtspflege / Verwaltungsgerichte 2014 (Fachserie 10, Reihe 2.4), S.17. Neben den verwaltungsgerichtlichen Urteilen gab es außerdem auch 58.367 verwaltungsgerichtliche Beschlüsse.

<sup>32</sup> Vgl. §§ 54, 56, 58 VwVfG BRD sowie auch, zur Nichtigkeit, §§ 44 und 59 VwVfG.

<sup>33</sup> Vgl. Kopp/Schenke, am angegebenen Ort, Rz. 12 zu § 106 VwGO.

Es ist daher anzunehmen, dass die Parteien in diesen Ländern zukünftig auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren häufiger einen Vergleich vor Gericht schließen werden. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Gerichte werden entlastet, und für den richterlich bestätigten Vergleich kann ein Vollstreckungstitel ausgestellt werden. Die fortschreitende Einführung der Mediation im Zivilprozess wird vermutlich auch den gerichtlichen Vergleich begünstigen. Es bleibt zu hoffen, dass dieses auch im Verwaltungsprozess bald der Fall sein wird. Bisher stehen dem Vergleich vor allem zwei Umstände entgegen. Aufgrund des traditionellen, sowjetisch geprägten Prozessrechts stand der Rechtsstreit häufig nicht wirklich zur Disposition der Parteien. Der Auftrag an den Richter lautete, festzustellen, wer eine Norm verletzt hat und folglich im Rechtsstreit unterliegt. Hierfür hatte der Richter grundsätzlich die Wahrheit zu ermitteln. Untermauert wurde diese Ansicht durch die häufige Beteiligung von Staatsanwälten im Zivilprozess. Die Einführung der Dispositions- und Verhandlungsmaximen in privatrechtlichen Rechtsstreitigkeiten änderte diesen Prozessauftrag. Die Parteien können nun unterliegen, wenn sie nicht die erforderlichen Tatsachen und Beweismittel für ihre Klagebehauptung vorbringen. Der Richter ist nicht mehr dafür verantwortlich, dass in jedem Fall diejenige Partei unterliegt, die – wirklich oder vermeintlich – eine Norm verletzt hat.

Zugleich wirkt aber ein zweiter Umstand dem häufigeren Gebrauch des Vergleichs als Instrument der Streitschlichtung entgegen. Die Richter sehen sich in Zentralasien schnell dem Vorwurf der Befangenheit ausgesetzt, wenn sie mit den Parteien zum Zweck der Anbahnung eines Vergleichs die Sach- und Rechtslage erörtern. Anders als im deutschen Zivilprozess ist es nicht ohne weiteres möglich, dass der Richter oder die Richterin Einzelheiten über seine/ihre Einschätzung der Sachlage und der Beweislage während des Prozesses preisgibt. Die Parteien sind es gewohnt, daraufhin sogleich die Unparteilichkeit des Richters oder der Richterin anzuzweifeln. Die Richter werden hierfür manchmal sogar disziplinarisch gemäßregelt.<sup>34</sup> Die Verhandlungskultur vor Gericht sollte sich also wandeln und dem Gespräch über den Sachverhalt und seine rechtliche Beurteilung weiteren Raum geben.

Gerade die Verwaltungsrichter werden im Rahmen des geltenden Untersuchungsgrundsatzes zu erläutern haben, weshalb sie im Gange der gerichtlichen Ermittlung dem Vortrag der einen oder anderen Partei nicht folgen können und daher z. B. weitere Aufklärung verlangen, oder weshalb sie einen bestimmten Beweisantrag ablehnen. Die aktive Rolle des Richters bei der Prozessleitung kompensiert außerdem die Ungleichheit der Parteien im verwaltungsgerichtlichen Prozess. Es ist in der Regel nicht als Befangenheitsgrund anzuerkennen, wenn eine Richterin gegenüber einer Partei

---

<sup>34</sup> Siehe z. B. die Entlassung einer kirgisischen Verfassungsrichterin wegen des Vorwurfs, sich öffentlich über eine Rechtsfrage geäußert zu haben: Klara Sooronkulova, im Internet zu diesem Fall aus dem Jahr 2015: «Правовой анализ реализации норм законодательства Кыргызской Республики в части освобождения судей Конституционной палаты Верховного суда», abrufbar unter [http://www.koom.kg/view\\_material.php?id=3054](http://www.koom.kg/view_material.php?id=3054), sowie <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2044>; <https://iwpr.net/global-voices/kyrgyzstan-judges-dismissal-looks-government>.

Zweifel an der Beweisbarkeit einer Tatsachenbehauptung äußert, oder wenn sie kritisiert, der angebotene Beweis reiche voraussichtlich nicht aus, um eine behauptete Tatsache zu belegen. Insbesondere kann die Richterin auch in der Gerichtsverhandlung ihre grundsätzliche Ansicht über die Anwendung und Auslegung streitentscheidender gesetzlicher Vorschriften erläutern.

Die Perspektive einer wachsenden Vergleichspraxis vor den Verwaltungsgerichten hängt somit auch davon ab, wie die zentralasiatischen Juristen die Vorschriften zum Untersuchungsgrundsatz auslegen werden (vgl. Art. 12 des Gesetzentwurfs der Kirgisischen Republik, Art. 9 des Gesetzentwurfs Kasachstans, Art. 15 und 275 des Zivilprozesskodex Turkmenistans). Eine enge Auslegung zum Nachteil des Dialogs vor Gericht wäre der einvernehmlichen Streitbeilegung nicht förderlich. Auch eine Anwendung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zum Nachteil der Verhandlungsbereitschaft der Prozessvertreter der Verwaltungsbehörden wäre kontraproduktiv (vgl. Art. 142.2 und 145.4 des Entwurfs Kasachstans). Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit sollte nicht formal gesehen werden, sondern inhaltlich. Zur gerichtlichen Ablehnung eines Vergleichs ist in jedem Fall zu prüfen, ob die Verwaltungsbehörde gegen Normen, gegen das öffentliche Interesse oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung handeln würde, wenn sie sich mit einem privaten Bürger einigen würde. In vielen Fällen steht dem Interesse einer einvernehmlichen Streitbeilegung nichts entgegen – im Gegenteil, es kann durchaus im öffentlichen Interesse sein, sich zu einigen.

Ganz abgesehen von diesem Aspekt zeigen die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen für die eigenständige Regelung des gerichtlichen Verwaltungsprozesses in der Kirgisischen Republik und in Kasachstan (sowie dahingehende Reformüberlegungen in den anderen zentralasiatischen Staaten) eine zunehmende Bereitschaft zur Spezialisierung der Gerichte im Verwaltungsrecht. Durch die Herauslösung der prozessualen Vorschriften aus dem Zivilprozesskodex und die Begründung einer eigenen, zusammenhängenden Prozessordnung für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten wird die Grundlage für weitergehende positive Entwicklungen geschaffen:

- eine saubere Trennung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten,
- eine bessere Anwendung der Prozessgrundsätze, insbesondere des Untersuchungsgrundsatzes im Verwaltungsprozess und des Verhandlungs- und Beibringungsgrundsatzes im Zivilprozess,
- eine weitergehende Spezialisierung von Rechtsanwälten und Richtern im Verwaltungsrecht
- ein Ausbau des Rechtsschutzes durch passende Klageformen und besondere Klagevoraussetzungen,

- eine direkte Anwendung von verfassungsrechtlichen Grundsätzen im Verwaltungsrecht, insbesondere die uneingeschränkte Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sowie auch eine stärkere Beachtung der Grundrechte im Verwaltungsprozess.

## Teil V. Empfehlungen für Policy-Maker in den zentralasiatischen Ländern

1. Propagieren der Ideen zur Reform von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Prozess im Sinne der dargestellten Konzeption (zugleich Fortsetzung der langjährigen Lobbyarbeit)
2. Hinwirken auf Gründung von nationalen Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Gesetzesentwürfen und zum regionalen Rechtsvergleich
3. Berücksichtigen internationaler Erfahrung (Praxis und Gesetzgebung) sowie Diskussion der Modellvorschriften
4. Einrichten einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit oder von spezialisierten Spruchkörpern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die die Streitigkeiten aufgrund einer eigenen Prozessordnung regeln
  - 4a. ggfs. Schaffung von Pilotgerichten
5. Grundsätzlich sollte das (vorgerichtliche) Widerspruchsverfahren obligatorisch sein
6. Modernisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft durch internationalen Vergleich
7. Integration moderner Ansätze des Verwaltungsrechts in Aus- und Fortbildung von Juristen
8. Implementierung von Reformgesetzen, z.B. des Verwaltungsverfahrensgesetzes Kirgisiens (Fortbildungsmaßnahmen, Zusammenarbeit mit Pilotbehörden, *Public Awareness Raising*)
  - 8a. Stärkung des individuellen Rechtsschutzes, einschließlich der Rechtshilfe und der Verbesserung des Zugangs zu Recht
9. Verbesserung der Rahmenbedingungen (z.B. Veröffentlichung der Leitentscheidungen von Verwaltungsbehörden und Gerichten, Anpassung der Gehälter der Beamten und Richter, regelmäßige Fortbildungen des gesamten Justizpersonals, Stärkung des Verwaltungsrechts in der Ausbildung, Stärkung von Antikorruptionsmaßnahmen – insbes. Prävention, Stärkung der Bürgerbeteiligung im Verwaltungsrecht)
10. Staatliches und zivilgesellschaftliches Monitoring der Umsetzung der Reformen, ggf. auch Monitoring von Gerichtsprozessen und Urteilsanalyse



**Anmerkung:** Auf der Ebene der Europäischen Union sind die Arbeiten an einem Entwurf für das europäische Verwaltungsverfahrensgesetz noch nicht abgeschlossen:

Der **europäische Kodex für gutes Verwaltungshandeln**, der bereits im Jahr 2001 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, übernimmt die Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts, die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geprägt worden sind, sowie Regelungen aus nationalen Verwaltungsgesetzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Er enthält insbesondere die wichtigsten Grundsätze, nach denen der Ombudsmann offiziell gute oder schlechte Verwaltungspraxis der europäischen Verwaltungsbehörden beurteilt. Der Kodex führt zudem die Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus. Siehe unter: The European Ombudsman: The European Code of Good Administrative Behaviour (2005), [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/docs/code_en.pdf).

Darüber hinaus ist auch ein **europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz** in Vorbereitung.<sup>35</sup> Die für das geplante Gesetz vorgesehenen rechtsstaatlichen Grundsätze und allgemeinen Verwaltungsregeln haben weitgehend den gleichen Inhalt wie die Regeln der meisten nationalen europäischen Verwaltungsverfahrensgesetze.

Vgl. zu den laufenden Reformüberlegungen:

European Parliament

DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on a Law of Administrative

Procedure of the European Union (2012/2024(INI))

Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Luigi Berlinguer

**Auszug:**

**Recommendation 1 (on the objective and scope of the regulation to be adopted):**

„The objective of the regulation should be to guarantee the right to good administration by means of an open, efficient and independent administration based on a European Law of

---

<sup>35</sup> Working group on European Administrative Law – Working Paper (2011):

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw\\_/juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf). Siehe auch: Study „The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies“ (2015):

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU\(2016\)536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf).

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

Administrative Procedure.

The regulation should apply to the Union's institutions, bodies, offices and agencies ("the Union's administration") in their relations with the public. Its scope should therefore be limited to direct administration.

It should codify the fundamental principles of good administration and should regulate the procedure to be followed by the Union's administration when handling individual cases to which a natural or legal person is a party, and other situations where an individual has direct or personal contact with the Union's administration.“

**Recommendation 3 (on the general principles which should govern the administration):**

The regulation should codify the following principles:

– Principle of lawfulness: the Union's administration shall act in accordance with the law and apply the rules and procedures laid down in the Union's legislation.

Administrative powers shall be based on, and their content shall comply with, the law.

Decisions taken or measures adopted shall never be arbitrary or driven by purposes which are not based on the law or motivated by the public interest.

– Principle of non-discrimination and equal treatment: the Union's administration shall avoid any unjustified discrimination between persons based on nationality, gender, race, colour, ethnic or social origin, language, religion or beliefs, political or any other opinion, disability, age, or sexual orientation.

Persons who are in a similar situation shall be treated in the same manner. Differences in treatment shall only be justified by objective characteristics of the matter in question.

– Principle of proportionality: the Union's administration shall take decisions affecting

the rights and interests of persons only when necessary and to the extent required to achieve the aim pursued.

When taking decisions, officials shall ensure a fair balance between the interests of private persons and the general interest. In particular, they shall not impose administrative or economic burdens which are excessive in relation to the expected benefit.

– Principle of impartiality: the Union's administration shall be impartial and independent. It shall abstain from any arbitrary action adversely affecting persons, and from any preferential treatment on any grounds.

The Union's administration shall always act in the Union's interest and for the public good. No action shall be guided by any personal, family or national interest or by political pressure.

– Principle of consistency and legitimate expectations: the Union's administration shall be consistent in its own behaviour and shall follow its normal administrative practice, which shall be made public. In the event that there are legitimate grounds for departing from such normal administrative practice in individual cases, a valid statement of reasons should be given for such departure.

Legitimate and reasonable expectations that persons might have in the light of the way in which the Union's administration has acted in the past shall be respected.

– Principle of respect for privacy: the Union's administration shall respect the privacy of persons in accordance with Regulation (EC) No 45/2001.

The Union's administration shall refrain from processing personal data for nonlegitimate purposes or transmitting such data to unauthorised third parties.

– Principle of transparency: the Union's administration shall document the

administrative procedures and keep adequate records of incoming and outgoing mail, documents received and the decisions and measures taken.

Requests for access to documents shall be dealt with in accordance with internal rules and with the general principles and limits laid down in Regulation (EC) No 1049/2001.

– Principle of efficiency and service: the action of Union's administration shall be governed by the criteria of efficiency and public service.

Members of the staff shall advise the public on the way in which a matter which comes within their remit is to be pursued. Upon receiving a request in a matter for which they are not responsible, they shall direct the person making the request to the competent service.

Recommendation 4.1: on the initiation of the administrative procedure

Recommendation 4.2: on the acknowledgment of receipt

Recommendation 4.3: on the impartiality of administrative decisions

Recommendation 4.4: on the right to be heard

Recommendation 4.5: on the right to have access to one's file

Recommendation 4.6: on time-limits

Recommendation 4.7: on the form of administrative decisions

Recommendation 4.8: on the duty to state reasons

Recommendation 4.9: on the notification of administrative decisions

Recommendation 4.10: on the indication of remedies available

Siehe zum Entwurf eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes auch:

Mercedes Fuertes: The importance of keeping it simple: Reflections on a Law on administrative procedure for EU institutions, unter:

Pudelka/Deppe – Allgemeines Verwaltungsrecht in Zentralasien in der Entwicklung, Ost/Letter-2-2017 (August 2017)

[http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59971;](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59971)

Jaques Ziller: Alternatives in Drafting an EU Administrative Procedure Law, unter:

[http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59979;](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59979)

Anne Meuwese, Ymre Schuurmans, Wim Voermans: Towards a European Administrative Procedure Act, review of european administrative law; vol. 2, nr. 2, 3-35, 2009, unter: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14697/REALaw.TowardsEuropeanAPA.pdf?sequence=2>.

Pieter van der Ploeg; A general regulation of administrative procedure for the European Union? *December 17, 2014.*

<https://acelg.blogactiv.eu/2014/12/17/a-general-regulation-of-administrative-procedure-for-the-european-union/>.

©Ostinstitut Wismar, 2017  
Alle Rechte vorbehalten  
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:  
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,  
Dimitri Olejnik,  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar  
Philipp-Müller-Straße 14  
23966 Wismar  
Tel +49 3841 753 75 17  
Fax +49 3841 753 71 31  
[office@ostinstitut.de](mailto:office@ostinstitut.de)  
[www.ostinstitut.de](http://www.ostinstitut.de)

ISSN: 2366-2751