

ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT IN ZENTRALASIEN IN DER ENTWICKLUNG¹

Die Transformation in Zentralasien wird im eher als Übergang zur Marktwirtschaft gesehen, während die Demokratisierung Defizite aufweist. Trotzdem sieht der Autor neue Zeichen im Verhältnis von Individuum und Staat. Während die Kirgisische Republik, Tadschikistan und Kasachstan neue Verwaltungsverfahrensgesetze eingeführt haben, sind sie so revolutionär oder im Gegenteil bedeutungslos, dass ihre Anwendung noch nicht sicher ist oder weitere Anstrengungen erfordert. Hinter dem Bedarf stehen nicht nur als knapp eingestufte staatliche Mittel, sondern auch Rechts- und Verwaltungswissenschaften.

Es werden Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit für Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan angegangen. Im ersten Staat sind sie eher aktiv, in Usbekistan und Tadschikistan eher im Schatten, während in Turkmenistan keine Verfassungsgerichtsbarkeit existiert. Die Kirgisische Republik hat vor kurzem ihre verfassungsgerichtliche Kontrolle ihrem Obersten Gerichtshof übertragen.

Öffentliche Verwaltung in Zentralasien sieht Autor als mangelhaft, Massenmedien unter strenger staatlicher Kontrolle, Recht auf Beschwerde und auf Klage als nicht allgemein anerkannt (Ausnahme: Kirgisische Republik). Präsentierte Ergebnisse für Rechtsberatung und Rechtshilfe, insbesondere in Gerichten in Zivil- und Verwaltungsstreitigkeiten werden als gering oder als unsicher eingeschätzt.

Es werden Daten von „Worldwide Governance Indicators (WGI)“ vorgestellt und außer der Rechenschaftspflicht der Regierung, der Rechtsstaatlichkeit und der Korruptionsbekämpfung werden andere Punkte als positiv bewertet.

Nachdem das Russland jetzt kein führendes Beispiel ist, im Allgemeinen gibt es keine Modellierung für administrative Angelegenheiten und Gesetze. Sohin legt der Autor als Muster die §§ 9, 10, 22, 24, 25, 26, 28 sowie einige Grundprinzipien des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes dar.

Bei der Bewertung der Ergebnisse wurden einige Änderungen als substanziell/nachhaltig, die meisten eher formal oder kurzlebig bezeichnet. Kasachstan wird in jeder Hinsicht besser bewertet als Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Letztere Staaten haben eine ebenso negative Reformpolitik. Außer in der Kirgisischen Republik werden die Wahlen als nicht frei und fair beschrieben.

Schlüsselwörter: Transformation in Zentralasien, Beziehungen von Personen und Staat, Kirgisistan, Tadschikistan, Kasachstan, neue Verwaltungsverfahrensgesetze, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungskontrolle, öffentliche Verwaltung in Zentralasien, staatliche Kontrolle, Recht auf Beschwerde und Klage, Rechtsberatung, „Weltweite Governance-Indikatoren (WGI)“, Russland, deutsches Modell für Verwaltungsangelegenheiten.

¹ Die Autoren arbeiten für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Bereich der Rechtsstaatsförderung. Jens Deppe war von 2007–2009 als Programmleiter in Zentralasien und von 2014–2017 als Teamleiter im Südkaukasus für Rechts- und Justizreformen tätig. Zurzeit ist er im Sektorvorhaben „Förderung von Good Governance“ beschäftigt. Jörg Pudelka, zunächst als Richter in der Berliner Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit tätig, leitet das Programm zur Rechtsstaatsförderung in Zentralasien seit 2011 und ist seit 2015 Leiter des GIZ-Landesbüros für Kasachstan und Turkmenistan.



Jörg Pudelka,
GIZ Country Director
of Kazakhstan,
Judge at the Administrative
Court of Berlin (Germany)
jorg.pudelka@giz.de



Dr. Jens Johannes Deppe,
Senior Planning Officer
on Administrative Reform
bei Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ)
GmbH
jens.deppe@giz.de

1. Überblick über die aktuelle Situation und geltende Regelungen

1.1. 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 Putin 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 zwanzig 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 Verfassungen¹, den reformierten Zivilgesetzbüchern und der weiteren Überarbeitung der Zivil- und Wirtschaftsgesetzgebung (Knieper et al., 2010) sind die grundlegenden Verwaltungsgesetze z. B. im Südkaukasus relativ spät verabschiedet worden, im Abstand von mehreren Jahren nach den Neufassungen der Zivilgesetzbücher². In Zentralasien haben

¹ 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.

² Im kurzen Überblick: Georgien – Verwaltungsgesetz/Verwaltungsprozessgesetz (1999); Moldawien – Verwaltungsgerichts-gesetz (2000); Estland – Verwaltungsverfahren (1999), Verwaltungs-gerichtsordnung (2001); Ukraine – Verwaltungsgerichtsordnung

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 eine gewisse Zurückhaltung, sich mit neuen Ansätzen des öffentlichen Rechts zu befassen (siehe hierzu unter Teil IV 1). Selbst in Russland steht die Einführung eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes auch heute noch aus (Pokhmelkin, 2016; Starilov, 2015)³. Die Gründe hierfür sind vielfältig, aber vielleicht liegen sie auch in der Sache: Verwaltungsverfahrensgesetze geben rechtsstaatliche Regeln für die Beziehung des Bürgers zum Staat, die gerichtlich überprüft werden können. Die regelmäßige und effektive gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit setzt der Exekutive Grenzen. Diese war aber in Zentralasien traditionell 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 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 (Golovko, 2011). Er stellt die folgenden Fragen: Was ist eine einfache Abweichung von Recht und Gesetz? Was ist eine schwierige (bzw. komplexe) Abweichung? Der zitierte

(2005); Armenien – Verwaltungsverfahrensgesetz (2004), Verwaltungsgerichtsordnung (2007); Aserbaidschan – Verwaltungsverfahrensgesetz (2005), Verwaltungsprozesskodex (2007); Kirgisistan – Verwaltungsverfahrensgesetz (2004); Tadschikistan – Verwaltungsverfahrensgesetz (2007). In Aserbaidschan sind beide Gesetze erst zum 01.01.2011 in Kraft getreten.

³ 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.

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 (Collins, 2006). 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:

Tabelle 1

Einfache Abweichung:	Komplexe Abweichung:
Kriterien der Unterscheidung:	
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
Beispiele:	
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 Bevöl-

kerung. 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:

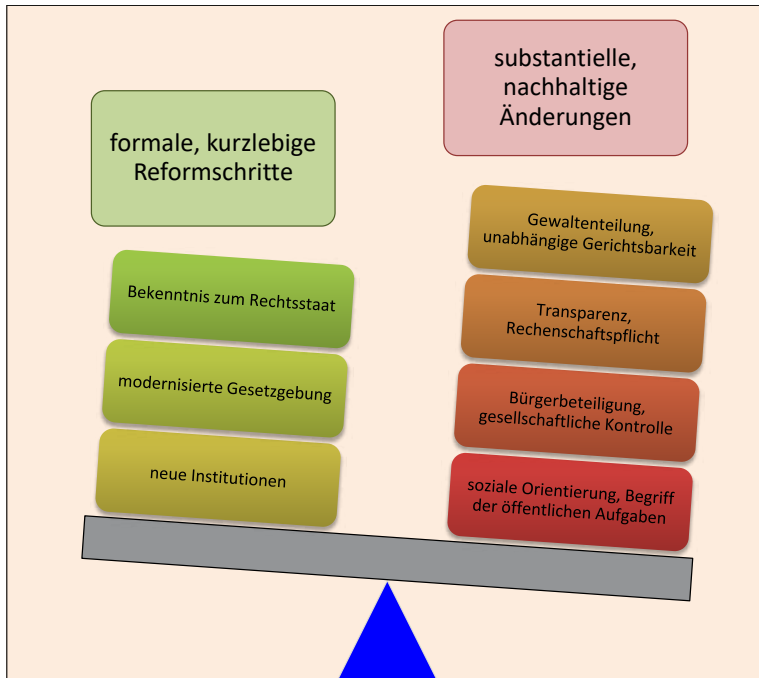


Schaubild 1. Die rechtsstaatliche Reformschaukel

1.2. 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 schneidet Kasachstan im Ländervergleich am besten ab. Kasachstan steht zumindest wirtschaftlich besser da, während die Kirgisische Republik – trotz des politischen Wechselspiels – im Hinblick auf Rechtsstaat und Demokratie positiver eingeschätzt wird⁴. Auffällig ist, dass Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in politischer Hinsicht gleichermaßen negativ eingeschätzt werden:

⁴ Vgl. aber die neuere Entwicklung unruhiger Verfassungsänderungen, kritisiert durch die Venedig-Kommission: Kyrgyz Republic – Endorsed joint opinion on the draft law “on Introduction of amendments and changes to the Constitution”, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2016).

Tisch 2

	Kasachstan	Kirgisische Republik	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
2016 Human Development Index (UNDP)	56. Platz (hoch entwickeltes Land)	120. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	129. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	111. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	105. Platz (mittlerer bis hoher Entwicklungsstand)
2016 Democracy Index (The Economist)	139. Platz Autoritäres Regime	98. Platz Hybridregime	161. Platz Autoritäres Regime	162. Platz Autoritäres Regime	158. Platz Autoritäres Regime
2016 Bertelsmann Transformationsindex	Status: 85 Demokratie: 98. Platz Wirtschaft: 47. Platz Harte Autokratie	Status: 60 Demokratie: 68. Platz Wirtschaft: 60. Platz Stark defekte Demokratie	Status: 109 Demokratie: 102. Platz Wirtschaft: 112. Platz Harte Autokratie	Status: 116 Demokratie: 121. Platz Wirtschaft: 108. Platz Harte Autokratie	Status: 115 Demokratie: 117. Platz Wirtschaft: 110. Platz Harte Autokratie
2016 Rule of Law Index (WJP)	73. Platz von 113	83. Platz von 113	-	-	93. Platz von 113
2016 World Press Freedom Index	160. Platz von 180	85. Platz von 180	150. Platz von 180	178. Platz von 180	166. Platz von 180
2016 Corruption Perception Index	131. Platz von 176	136. Platz von 176	151. Platz von 176	154. Platz von 176	156. Platz von 176
2017 Doing Business Reports (World Bank, IFC)	Ease of Doing Business: 35 Starting Business: 45 Construction: 22 Contracts: 9	Ease of Doing Business: 75 Starting Business: 30 Construction: 32 Contracts: 141	Ease of Doing Business: 128 Starting Business: 85 Construction: 162 Contracts: 54	-	Ease of Doing Business: 87 Starting Business: 25 Construction: 147 Contracts: 38

Auch hinsichtlich der rechtlichen Entwicklung gehören Kasachstan und die Kirgisische Republik zu den aktiveren Reformstaaten. Diese zwei zentralasiatischen Staaten verzeichnen die größeren Fortschritte beim Aufbau einer leistungsfähigeren Verwaltung und einer professionelleren Gerichtsbarkeit. In Tadschikistan, 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 Länderberichten der Bertelsmann Stiftung noch genauer ausgeführt (Spanger, 2016). 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 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 (OECD, 2015). Auch die internationalen Bewertungen zu Freiheits- und Bürgerrechten sind vergleichsweise niedrig (vgl. hierzu die Berichte von Amnesty International (Amnesty International, 2017) und Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2012; Human Rights Watch, 2016; Human Rights Watch, 2014)). Gesetze gegen Extremismus und Terror haben die Bürgerrechte seit 2005 wieder stärker eingeschränkt. Wenige der zivilgesellschaftlichen Organisationen Zentralasiens engagieren sich zugunsten von Freiheits- und Bürgerrechten oder dem Minderheitenschutz. Die Regierung der Kirgisischen Republik ermunterte ihre Bürger in der Vergangenheit zwar zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, aber die staatliche Unterstützung blieb sporadisch und ließ den ständigen Dialog mit der Zivilgesellschaft vermissen (BTI, 2018: 30–31).

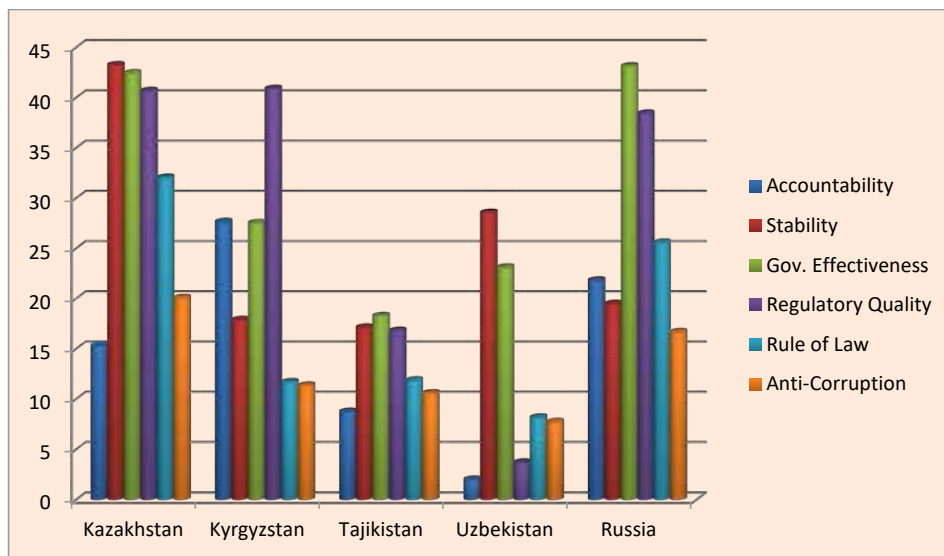
Die dargestellten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse spiegeln sich auch in der Praxis des Verwaltungsrechts wider: Es gibt noch vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen (siehe unter Teil IV 2). Vor Gericht behauptet sich der Staat in der Regel gegenüber seinen Bürgern (Ausnahme: 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 scheitert 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.

Schließlich sind für die Entwicklung der Verwaltung abgesehen vom Verwaltungsrecht viele weitere Faktoren von Bedeutung. Das Projekt der Weltbank „The Worldwide Governance Indicators (WGI)“ sammelt seit 1996 aggregierte und individuelle Daten über sechs Dimensionen guter Regierungsführung (Worldwide Governance Indicators):

- 1) Beteiligung und Rechenschaftspflicht (Voice & Accountability);
- 2) Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt (Political Stability & Absence of Violence);
- 3) Effektivität des Regierens (Government Effectiveness);
- 4) Qualität staatlicher Regulierung (Regulatory Quality);
- 5) Rechtsstaatlichkeit (Rule of Law);
- 6) Antikorruption (Control of Corruption).

Diese Bereiche vermitteln einen ersten, wenn auch oberflächlichen, Eindruck über die staatlichen Rahmenbedingungen. Der Überblick über fünf Jahre (2010–2014) zeigt, dass die Stabilität der Politik und die Effektivität der Verwaltung vergleichsweise gut eingeschätzt werden. Auch die Qualität der staatlichen Regulierung ist mit Ausnahme von Usbekistan und Tadschikistan relativ hoch. Deutliche Defizite zeigen sich aber bei den Rechenschaftspflichten staatlicher Institutionen sowie bei der Rechtsstaatlichkeit und der Kontrolle der Korruption. Mangels Daten aus Turkmenistan wurde mit Russland ein weiteres Land aus der Region zum Vergleich herangezogen. Offenbar schneidet Kasachstan gegenüber Russland nicht schlecht ab, während die anderen Staaten im Vergleich weiter zurückfallen:



Source: *Worldwide Governance Indicators: Country Data Report for Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan, Russia (1996–2014). The data is the average of five years, 2010–2014*

1.3. 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 Verwaltungungsverfahren;
- 2) das Prozessgesetz zum gerichtlichen Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten;
- 3) der Kodex über administrative Rechtsverletzungen.

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 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 Verwaltungungsverfahren 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 gegen Verwaltungshandeln für den Bürger.

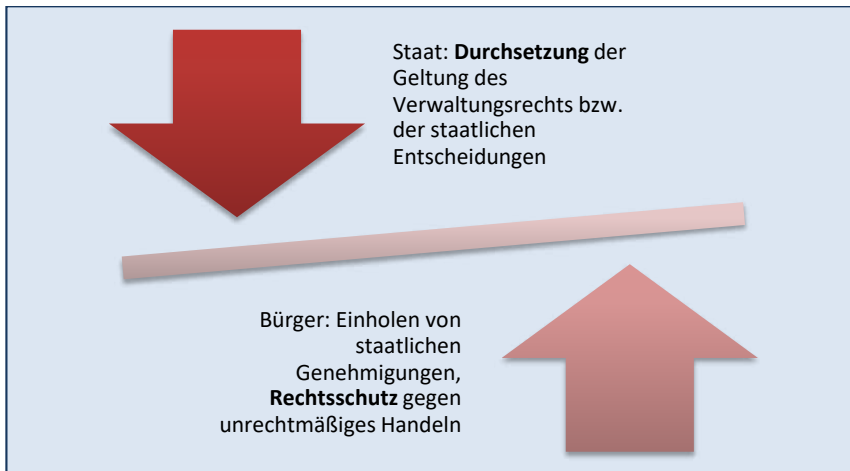


Schaubild 2. Verwaltungsrecht als Recht des Staates oder als Recht des Bürgers?

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 deutet auf eine Ungleichheit von Staat und Bürger vor Gericht hin.

Tabelle 3

	(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 „Verwaltungs-kodex“	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
Folge	Erlass / Ablehnung eines Verwaltungsaktes, und bei Widerspruch: entweder stattgebende Entscheidung der Behörde, oder Zurückweisung und ggf. anschließendes gerichtliches Verfahren	Verurteilung der Verwaltungsbehörde zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes, oder zur Erteilung einer Genehmigung durch neuen Verwaltungsakt, oder zur Entschädigung des Klägers bei rechtswidrigem Handeln der Verwaltungsbehörde	Verwarnung, Bußgeldbescheid, Beschlagnahme von Gegenständen, Verwaltungsarrest, Abschiebung ins Ausland, Entziehung einer Genehmigung, Disqualifikation usw

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 die entsprechende Gesetzgebung Russlands und der Sowjetunion zurückzuführen. Dieses stellte zwar damals trotz seines 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 den neuen Gesetzen einer modernisierten Verwaltung 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:

- a) Rechtsberatung, Rechtshilfe;
- b) Vorgerichtliches Widerspruchsverfahren: Antrag auf Erlass oder Anfechtung eines VA;
- c) Gerichtlicher Prozess: Verpflichtungsklage, Anfechtungsklage, Schadenersatzklage usw;

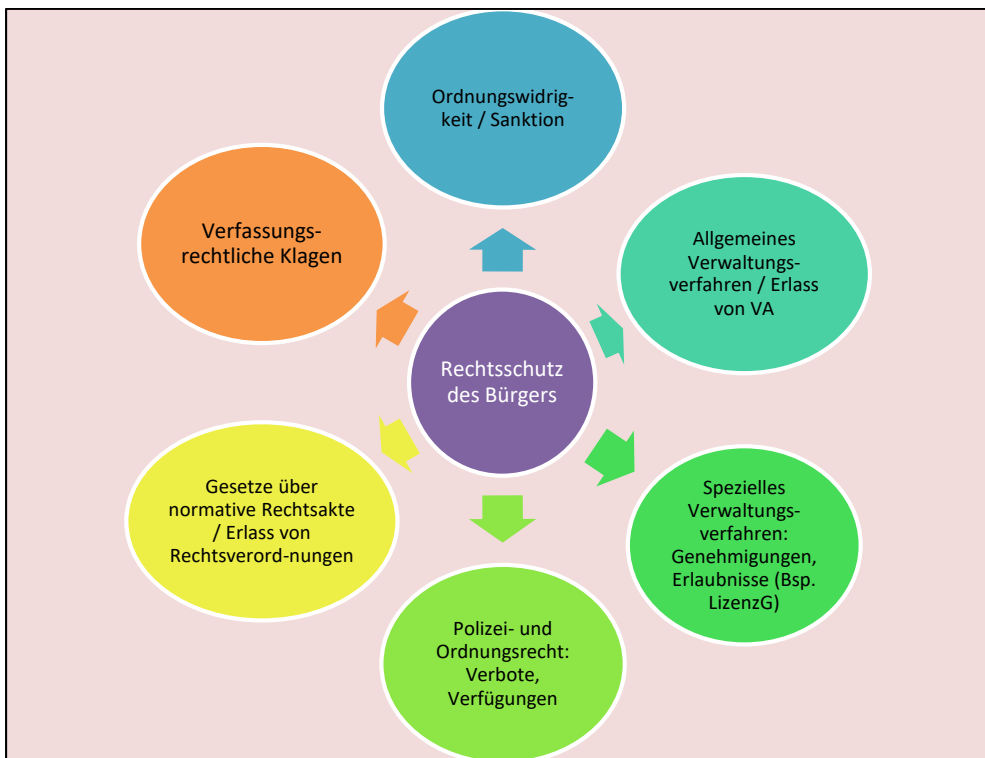


Schaubild 3. Die Bedeutung der allgemeinen Verwaltungsgesetze für den Rechtsschutz

- d) Rechtsbehelfe gegen die Vollstreckung von VA (vorgerichtlich und gerichtlich);
- e) Verfassungsrechtliche Klagen, Normenkontrolle.

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 Verfahrensarten?
- Bei vielen Verwaltungsverfahren: Werden die rechtsstaatlichen Mindeststandards eingehalten?

Erwähnenswert ist darüber hinaus, dass neben den bekannten gesetzgeberischen Defiziten auch der tatsächliche Zugang zu Recht zu wenig staatlich gefördert wird (vgl. *Sustainable Development Goal 16* der Agenda 2030 der Vereinten Nationen). Die mehr oder weniger vorhandenen Systeme für staatliche Hilfestellung bei der Rechtsberatung und Prozessvertretung beschränken sich für das Zivil- und Verwaltungsrecht auf wenige Ausnahmefälle (z. B. familienrechtliche Unterhaltsklagen, arbeitsrechtliche Kündigungs-klagen) und eng definierte Gruppen von Hilfsbedürftigen (z. B. Flüchtlinge, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen usw.) (Gramatikov, Kabir, 2013: 38–39). Für sozial schwache Parteien wäre über die mögliche Befreiung von Gerichtskosten hinaus eine aktive Prozessvertretung erforderlich, um Rechte wirksam geltend machen zu können.

1.4. 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 (Tisch 4).

Aus der vergleichenden Tabelle ergibt sich, dass beide Verwaltungsverfahrensgesetze im Unterschied zum Gesetz Kasachstans aus dem Jahr 2000 (Porokhov, 2011⁵) viele rechtsstaatliche Neuerungen enthalten, die bei 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

⁵ Er spricht für die Übernahme rechtsstaatlicher Grundsätze zur Vermeidung staatlicher Willkür und für die grundlegende Regelung des Verwaltungsaktes.

Tabelle 4

Kirgisische Republik		Tadschikistan
Handlungsformen des VwVfG	VA	VA (einzelfallbezogen / individuell und normativ)
Verfahrensarten des VwVfG	3 Arten: persönlicher Empfang, vereinfachtes Verfahren, mündliche Verhandlung (Verfahrensdauer grundsätzlich 30 Arbeitstage)	3 Arten: einfaches Verfahren, öffentliches Verfahren für einen unbegrenzten Personenkreis (Verfahrensdauer unterschiedlich: 15 bzw. 30 Tage, normativer VA: 2 Monate)
Ablehnung einer Amtsperson wegen Befangenheit	ja, aber kein Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Vorgesetzten	ja, aber kein Rechtsschutz gegen die Entscheidung des Vorgesetzten der betreffenden Amtsperson
Anhörung, Akteneinsicht	ja	ja, aber eingeschränkt
Zugang/Zustellung des VA für seine Geltung nötig	ja	ja
Bestandskraft/Gültigkeit eines rw VA	nein, ein rechtswidriger VA ist unwirksam	ja, Rücknahme/Aufhebung durch VA
Vertrauensschutz bei der Aufhebung von VA	nein, evtl. allgemeine Haftung	ja, bei Rücknahme vorgesehen
Rechtsstaatliche Grundsätze normiert	ja	ja, aber z. T. verkürzt (Bsp. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)
Widerspruchsverfahren bei Verwaltungsbehörden	ja, obligatorisch	ja, fakultativ
Widerspruchsbehörde	erlassende Behörde oder übergeordnete Behörde	erlassende Behörde oder, bei VA des Behördenchefs, übergeordnete Behörde
Widerspruchsfrist	30 Arbeitstage	1 Monat
Suspensiveffekt von Rechtsmitteln	bei Entziehung von Rechten ja	grundsätzlich ja, aber einige sehr unbestimmte Ausnahmen
Vorläufiger Rechtsschutz	nein	nein
Vollstreckung, Zwangsmittel	ja, Geldbuße oder Ersatzvornahme, Vollstreckung durch die Behörde	ja, Geldbuße oder Ersatzvornahme, Vollstreckung durch die Behörde
Verwaltungsgerichtsbarkeit	nein, allgemeine Gerichte	nein, allgemeine Gerichte
Entscheidungsbefugnisse des Gerichts	spezielle Regelungen zu den verschiedenen Klagearten	spezielle Regelungen zu den verschiedenen Klagearten

tadschikische Gesetz im Unterschied zum kirgisischen genauere Regeln zum Bestandschutz 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 befragte⁶. 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;
- 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. 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.

2. Erste Ergebnisse von Verwaltungsjustizreformen

2.1. 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

⁶ Zum Nachweis siehe Turar Bekbolotov „Anwendungsprobleme des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren“ sowie den Zeitungsartikel „Nicht gelernte Lektionen der staatlichen Verwaltung und der Antikorruption“ in „Offenes Kirgistan“ vom 29.08.2012.

in anderen Bereichen, wie etwa im Zivilrecht oder Aktienrecht, 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.

2.2. 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 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 Streitigkeiten⁷ 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).

2.3. Kirgisien

Kirgisien hat bereits beachtliche Reformerfolge im Bereich des Verwaltungsrechts erzielt. Hierzu gehört zweifellos die neue Fassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die nunmehr auch im Mai 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 durchzu-

⁷ Normativrechtsverordnung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan vom 24. Dezember 2010 (№ 20) „Über einige Fragen der Anwendung der Normen des Kapitels 27 der Zivilprozessordnung der Republik Kasachstan durch die Gerichte“.

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

2.4. 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 Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (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 kann daher eher als ein modernisiertes Ordnungswidrigkeitenrecht bezeichnet werden.

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

2.5. 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 postsovjetschen Raum Rechnung getragen. Dies betrifft zum Beispiel die Normierung der wesentlichen Verfahrensprinzipien und die ausführlichere Niederlegung relativ neuer verfahrensrechtlicher Prinzipien, wie etwa das Amtsermittlungsprinzip oder das Prinzip des Vertrauensschutzes.

2.6. 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 erneuter Einbringung in das Parlament unternommen⁸. Hier ist zwischenzeitlich ein Entwurf weitgehend fertiggestellt, der rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Das genaue Schicksal dieses Entwurfs,

⁸ Näher hierzu unter III. 2. e).

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 wurde jedoch auch in diesem Bereich die Gründung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines entsprechenden Entwurfs angekündigt. Sogar die Gründung eigenständiger Verwaltungsgerichte wurde staatlicherseits ins Spiel gebracht.

3. Kritische Bestandsaufnahme laufender Reformen und Planungen für künftige Reformen im Bereich des Verwaltungsrechts

3.1. Zentralasien insgesamt unter Berücksichtigung des Konzeptes und Modellgesetzes zum Verwaltungsprozess

3.1.1. 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 Elemente einer Verwaltungsjustiz europäischer Prägung aufnimmt, aber sicherlich nicht als Vorbild für Zentralasien taugt. Hierfür käme er im Übrigen auch zu spät, da die 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 angehören⁹. 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 (Knieper et al., 2010). Auch für größere Novellen kommen die Mitgliedsstaaten zusammen, um den Gleichklang in der Rechtsfortschreibung sicherzustellen¹⁰.

⁹ Turkmenistan nur mit eingeschränktem Teilnehmerstatus.

¹⁰ Vgl. etwa die derzeitigen Bemühungen zur Reformierung des Modellgesetzes zum Zivil-

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

3.1.2. 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 zwischenzeitlich für den Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts geschehen.

3.1.2.1. 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 sehr unterschiedlich, so dass sie kaum als Modell taugen. So haben etwa Georgien (Winter, 2010) und Armenien weitgehend das deutsche Modell 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 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,

recht.

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 Verwaltungsverfahrenrechts 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 für geraume Zeit 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 Rechtsschut-

zes der Bürger. Dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgend kann er nämlich nur im vorgerichtlichen Widerspruchsverfahren geltend machen, dass das Verwaltungshandeln zwar rechtmäßig, aber unzumutbar war. Da die Gerichte Zweckmäßigkeitsabwägungen 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 unzureichenden Begründung nicht ersichtlich rechtmäßig war. In derartigen Fällen müssen ausgewogene, von der allgemeinen Regelung abweichende Lösungen gefunden werden.

3.1.2.2. *Verwaltungsverfahrensrecht*

Das Verwaltungsverfahrensrecht ist in den Ländern Zentralasiens im Wesentlichen durch seine Zerstreuung auf verschiedene Rechtsakte und Einzelfall-Regulierung durch verschiedene Verwaltungsbehörden 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, aber auch hinsichtlich der Rücknahme und des Widerrufs von Verwaltungsakten;
- 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.

3.2. Entwicklungen im Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht in den einzelnen Ländern

3.2.1. 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 vorgelegt¹¹. 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 Gelegenheit jedoch wieder Fahrt aufgenommen. Die zwischenzeitlich beim Justizministerium gegründete Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat einen Entwurf vorgelegt, der sich einerseits am damaligen 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 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 sollte dem Vernehmen nach bis Ende des Jahres 2016 allen betroffenen Behörden mit der Möglichkeit um Stellungnahme übersandt und anschließend vervollkommen werden, soweit notwendig. Angestrebt wird eine 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 Fortbil-

¹¹ Institut für Gesetzgebung der Republik Kasachstan, Referentenentwurf (A.B. Gabassow) zum Verwaltungsverfahrensgesetz, März 2011.

dung der betroffenen Rechtsanwender vorzunehmen. Im Südkaukasus hat man entsprechende, positive Erfahrungen, wie zuletzt etwa in Aserbaidshan.

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 des Nachbesserungsbedarfs, 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 (Verwaltungsverfahrens- und -prozessgesetz) werden erarbeitet.

3.2.2. Kirgisien

Kirgisien ist das erste zentralasiatische Land mit einem neuen, modernen Verwaltungsverfahrensgesetz. Das bereits reformierte Gesetz ist zum Mai 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 Konzeption¹².

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.

3.2.3. 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.

¹² Siehe oben unter III. 1.

Der derzeit bereits bestehende Verwaltungsverfahrenskodex von 2007, 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 keines.

Es bleibt jedoch eine wichtige Aufgabe, für eine umfassende Reformierung des Verwaltungsverfahrensrechts und eine völlige Neuerarbeitung 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 2018–2019 und einem Inkrafttreten 2020 zu rechnen.

3.2.4. Turkmenistan

In Turkmenistan ist mit Inkrafttreten der neuen Zivilprozessordnung auch ein aktualisierter Abschnitt zur prozessualen Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten eingeführt worden¹³. Dies geschah unter bewusstem Verzicht auf die Erarbeitung eines eigenständigen Gesetzeswerkes für den Verwaltungsprozess. In Anerkennung der Tatsache, dass Verwaltungsprozesse für Turkmenistan ein 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 Standards¹⁴.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz steht vor einer grundlegenden Reform. So wurde im Frühjahr 2016 bei dem Parlament Turkmenistans eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung

¹³ Kapitel 24–28 ZPO.

¹⁴ Eine ganz ähnliche Regelung enthält etwa § 114 der Verwaltungsgerichtsordnung Deutschlands.

des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingesetzt, die derzeit unter Rückgriff auf das Verwaltungsverfahrensgesetz 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 2018–2019 zu rechnen, wobei auch hier sicherlich eine gewisse Übergangsfrist zwischen Verabschiedung in Inkrafttreten zwecks Ausbildung der künftigen Rechtsanwender überaus sinnvoll wäre.

3.2.5. Usbekistan

Laut staatlicher Programmdokumente, die teilweise auch Eingang in Reden des früheren Staatspräsidenten gefunden hatten, gab es vage Pläne zur Reformierung des Verwaltungsverfahrens- und -prozessrechts, wobei eindeutig dem Verwaltungsverfahrenrecht der Vorrang eingeräumt wurde¹⁵. 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, wollte zum Jahresende 2016 einen Entwurf vorlegen, der nach den bisherigen Planungen 2017 im parlamentarischen Prozess behandelt werden sollte. Ein Inkrafttreten wäre dann 2018–2019 denkbar.

Allerdings ist derzeit noch nicht absehbar, welche Akzente die neue Staatsführung nach dem Tod des Präsidenten Karimow für die Weiterentwicklung des öffentlichen Rechts setzen wird. Für das Verwaltungsprozessrecht gibt es derzeit anscheinend 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 2019–2020 denkbar.

Anbei werden die Reformfortschritte in einer Tabelle zum kurzen Überblick und Vergleich zusammengefasst:

¹⁵ 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.

Tabelle 5

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

4. Literatur, Gerichtsstatistik und Ausblick

4.1. 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 im öffentlichen Recht – 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 exakten Verarbeitung des Wortlauts der einzelnen Gerichtsentscheidungen.

Zur Menge, Zugänglichkeit und Verbreitung neuerer rechtsvergleichender *Disertationen* 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 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 höchstichterliche Entscheidungen. Eine umfangreichere Veröffentlichung von Entscheidungen im Verwaltungsrecht findet lediglich in Kasachstan und – in geringerem Umfang – auch in der Kirgisischen Republik statt. Fraglich ist dennoch die Systematik der Sammlung („Wo findet sich was?“) und die Einbeziehung der Rechtsprechungspraxis von Gerichten erster Instanz und Berufungsgerichten.

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 Verwaltungungsverfahren 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 Verwaltungungsverfahren wird nicht behandelt. Die Neuauflage im Jahr 2016 ließ vieles unverändert. Im neuen Kapitel über das Verwaltungungsverfahren werden lediglich die Normen des neuen Gesetzes „Über die Grundlagen der Verwaltungstätigkeit und Verwaltungungsverfahren“ 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 unterrichtet¹⁶. 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 (I.A. Khamedov, L.B. Khvan, I.M. Tsay, 2012) sowie zum besonderen Teil (L.B. Khvan, 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 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 Berichterstatter 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, um das tatsächliche Literaturangebot einschätzen zu können:

- 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);

¹⁶ Die Autoren sind Myratgeldi Tyllayev, Ilmyrat Bekiyev, Aydogdy Charyyev, Bayramgul Orazdurdyeva, Sayat Tangryulyeva.

- 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 umfangreiche nationale Literatur im Verwaltungsrecht zu bieten. Hier gibt es nach unserer Erkenntnis sechs verschiedene Lehrbücher zum modernen Verwaltungsrecht. 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 (Studienkurs)“, Redaktion R.A. Podoprighora, (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 bislang 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.

4.2. 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.

4.2.1. Gerichtsstatistik aus der Kirgisischen Republik¹⁷

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 Richtermangel und Fallrückstau waren allgemein alle Rechtsgebiete gleichermaßen betroffen, nicht allein das Verwaltungsrecht.

Tabelle 6

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
Erfolgreiche Klagen 1. Instanz	1012 (70%)	871 (73%)	1139 (76%)	1247 (82%)	1224 (79%)	1581 (76%)	1238 (78%)
Abgelehnte Klageant- räge 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 Ord- nungswidrigkeiten	76	76	534	457	340	483	459
Berufung und Kassa- tion (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

¹⁷ Supreme Court of the Kyrgyz Republic. URL: <http://jogorku.sot.kg>.

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, erste 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 mit den Verfassern (Januar 2016) die Ansicht ausgedrückt, dass die steigenden Klagezahlen das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichtsbarkeit belegen (Deppe et al., 2016). Das ist zweifellos 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 günstig und beliebt; es gibt keine nennenswerten 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%) (Supreme Court of Georgia, 2015; Supreme Court of Georgia, 2012) oder aus der **Ukraine** (2012 und 2015 – zwischen 69% und 74%) (Supreme Administrative Court of Ukraine). 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 die statistischen Daten aus Kasachstan.

Im Vergleich hierzu sind z. B. die Bürger der **Bundesrepublik Deutschland** in höchstens einem Fünftel aller gerichtlichen Prozesse in erster Instanz erfolgreich. (Der Anteil ergibt sich zudem 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) (The Federal Statistical Office). Hinzu kommt, dass in weniger als einem Drittel der Verfahren überhaupt streitige Entscheidungen gefällt werden. Dabei beträgt die Vergleichsquote an deutschen Verwaltungsgerichten geschätzt 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 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 in Bezug auf die richterliche Kontrolle der Verwaltungsbehörden 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 ZRK). Kasachstan macht seitdem positive Erfahrungen mit der Mediation im Zivil- und Wirtschaftsrecht (Suleimenov, Duisenova, 2010). 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).

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.

4.2.2. *Gerichtsstatistik aus Kasachstan*¹⁸

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 (ihr Anteil beträgt lediglich 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. Von den insgesamt eingegangenen Klageanträgen wird knapp die Hälfte durch eine gerichtliche Entscheidung beendet. Etwa zwei Drittel der eröffneten Verfahren (62%) wird durch eine gerichtliche Entscheidung beendet. Die Klagen gegen die zentralen Steuerbehörden (ca. 30%) sind weniger erfolgreich als die Klagen gegen lokale Verwaltungsbehörden (ca. 40%).

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 (verfahren anordnen);
- 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 / 4 039 Vergleiche (ca. 3%)

Schadensersatzklagen: 4 522 streitige Entscheidungen / 587 Vergleiche

Andere Verfahren: 30 209 streitige Entscheidungen / 1 362 Vergleiche

Insgesamt 352 905 streitige Entscheidungen / 9 898 Vergleiche (ca. 2,8%)

Verwaltungsrecht:

Insgesamt 7 114 streitige Entscheidungen / 29 Vergleiche (ca. 0,4%, ohne Gerichtsvollziehersachen 0,3%).

¹⁸ Die betreffende Tabelle wurde uns durch das Oberste Gericht Kasachstans zur Verfügung gestellt (Committee on Legal Statistics and Special Accounts of the General Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan).

Tabelle 7

Besondere Verfahrensarten gemäß Zivilprozesskodex (öffentlich-rechtliche Streitigkeiten)							
2015 1. Instanz	eingegangene Anträge	eröffnete Verfahren	durch gerichtliche Entscheidung beendet	der Klage wurde stattgegeben	die Klage wurde abgelehnt	VU ergangen gegen Beklagten	
Zivilrechtliche Entscheidungen	460131	425120	352905 (100%)	293839 (83%)	31459 (9%)	27446 (8%)	
Klagen gegen Entscheidungen staatlicher Organe (insgesamt)	14866	10773	6644 (100%)	2470 (37%)	4168 (63%)	8	
	2014: 16785	2014: 11241	2014: 6801	2014: 2795 (41%)	2014: 4061 (59%)	2014: 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: Indiv- iduelle Unternehmer	182	157	113	43 (38%)	70	0	
Klagen gegen Steuerorgane: Natürliche Personen	191	145	95	29 (30%)	67	0	
Klagen gegen Zol- lorgane	121	107	75	22	53	0	
Klagen gegen lokale Verwaltungsorgane	1224	977	703	288 (41%)	412	3	
Klagen gegen Nor- mativakte	43	29	15	11	10	0	

Tabelle 8

Allgemeines Verfahren nach dem Zivilprozesskodex Kasachstans						
2015 1. Instanz	eingegangene Anträge	eröffnete Ver- fahren	durch gericht- liche Entschei- dung beendet	der Klage wurde stattge- geben	die Klage wurde abge- lehnt	VU organ- gen gegen Beklagten
Konfiskation von Grund- stücken für staatliche Zwecke	1283	1141	848	782	22	44
Schadensersatzklagen gegen Ermittlungsorgane	85	64	48	40	8	0
Rechtswidrige staatliche Bes- chaffung: Ergebnis unwirksam	361	329	228	67	159	1
Rechtswidrige staatliche Bes- chaffung: unlauterer Teilneh- mer	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. Personen	30	21	8	5	3	0
Steuersachen: Klagen natürli- cher Personen gegen die Steuerorgane	23	13	7	4	3	0
Zollsachen	62	41	32	23	5	4

Fazit: Es gibt in **Kasachstan** vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen. Etwa ein Drittel von diesen 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 gegenüber¹⁹. 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 akzeptiert²⁰. Der Untersuchungsgrundsatz führt zwar zu einer Stärkung der prozessrechtlichen Stellung des Bürgers vor dem Verwaltungsgericht. Das bedeutet aber nicht, dass den Parteien nach Prozessbeginn die Disposition über den Rechtsstreit entzogen wäre. 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 entgegenstehen²¹.

4.2.3. Untersuchungsgrundsatz und gerichtlicher Vergleich

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).

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 die einvernehmliche Streitbeilegung auch im Verwaltungsprozess häufiger 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.

¹⁹ Statistisches Bundesamt: Rechtspflege/Verwaltungsgerichte 2014 (Fachserie 10, Reihe 2.4), S. 17. Neben den verwaltungsgerichtlichen Urteilen gab es außerdem auch 58 367 verwaltungsgerichtliche Beschlüsse.

²⁰ Vgl. §§ 54, 56, 58 VwVfG BRD sowie auch, zur Nichtigkeit, §§ 44 und 59 VwVfG.

²¹ Vgl. Kopp/Schenke, am angegebenen Ort, Rz. 12 zu § 106 VwGO.

Untermuert 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 (Karasartova et al., 2015; Venice Commission, 2015; Yalovkina, 2015). 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 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.

4.2.4. *Ausblick und Empfehlungen*

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.

Für die weitere Unterstützung der Entwicklung des öffentlichen Rechts in Zentralasien erscheinen die folgenden zehn Schritte und Maßnahmen überlegenswert:

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 und internationalen Rechtsvergleich sowie eine länderübergreifende Diskussion der Modellvorschriften.

3. Einrichten einer eigenen **Verwaltungsgerichtsbarkeit** oder von spezialisierten Spruchkörpern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die die Streitigkeiten aufgrund einer eigenen Prozessordnung regeln.

4. Grundsätzlich sollte das (vorgerichtliche) **Widerspruchsverfahren obligatorisch** sein.

5. Modernisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft durch Lehre, Forschung und **internationalen Vergleich**.

6. Integration moderner Ansätze des Verwaltungsrechts in **Aus- und Fortbildung** von Juristen.

7. **Implementierung von Reformgesetzen**, z.B. des Verwaltungsverfahrensgesetzes Kirgiisiens (Fortbildungsmaßnahmen, Zusammenarbeit mit Pilotbehörden, Bildung eines öffentlichen Rechtsbewusstseins, *Public Awareness Raising*).

8. 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 Beam-

ten 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 Analyse von Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen.

Bibliographie:

1. Amnesty International Annual Report 2016/17 / Amnesty International. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>.
2. Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2013–2015 / OECD. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf>.
3. BTI 2018 Country Report: Kyrgyzstan. URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kyrgyzstan.pdf.
4. Central Asia: Five Years of EU Engagement. Impact on Rights Hampered by Lack of Clear Expectations, Policy Consequences. *Human Rights Watch*. 2012. June 20. URL: <http://www.hrw.org/news/2012/06/20/central-asia-five-years-eu-engagement>.
5. Collins K. Clan Politics and Regime Transition in Central Asia. New York : Cambridge University Press, 2006. 370 p.
6. Das Statistische Bundesamt. URL: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240147004.pdf?__blob=publicationFile.
7. Golovko L.V. Politische Grenzen und theoretische Deformationen: wenig Raum für Rechtsreformen in Zentralasien. *Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2010*. Baden-Baden, 2011. Band 16. S. 119–131.
8. Gramatikov M., Kabir M. Accessing Justice: Legal Aid in Central Asia and in the South Caucasus. Bratislava : UNDP Regional Centre for Europe and the CIS, 2013. URL: https://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/LegalAid_SouthCaucasus&CentralAsia.pdf.
9. Knieper R., Chanturia L., Schramm H.-J. Das Privatrecht im Kaukasus und in Zentralasien: Bestandsaufnahme und Entwicklung. Berlin, 2010. 660 S.
10. Kyrgyzstan – Dismissal of a Judge of the Constitutional Chamber: Statement by the President of the Venice Commission. *Council of Europe: official site*. 2015. June 25. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2044>.
11. Report of the GIZ Integrity Scan conducted in the Kyrgyz Republic in January 2016 / J.J. Deppe et al. Bishkek : GIZ sector project “Anti-Corruption and Integrity”, 2016. 200 p.
12. Report of the Supreme Court of Georgia for 2012. Part II: Administrative cases / Supreme Court of Georgia. URL: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/administraciulieng2012.pdf>.
13. Report of the Supreme Court of Georgia for 2015. Part II: Administrative cases / Supreme Court of Georgia. URL: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/2015-year-administr.pdf>.
14. Spanger H.-J. Revolution und Stagnation Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien (BTI 2016). URL: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf_regional/BTI_2016_Regionalbericht_PSE.pdf.
15. “Until the Very End”: Politically Motivated Imprisonment in Uzbekistan. *Human Rights Watch*. 2014. September 25. URL: <https://www.hrw.org/report/2014/09/25/until-very-end/politically-motivated-imprisonment-uzbekistan>.

16. “We Are Not the Enemy”: Violations of Workers’ Rights in Kazakhstan. *Human Rights Watch*. 2016. November 23. URL: <https://www.hrw.org/report/2016/11/23/we-are-not-enemy/violations-workers-rights-kazakhstan>.

17. Winter G. Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens. *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*. 2010. № 101. S. 408–436. URL: <http://www.gerd-winter.jura.uni-bremen.de/vwrentwicklung.pdf>.

18. Worldwide Governance Indicators. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>.

19. Yalovkina A. Kyrgyzstan Judge’s Dismissal Looks Like Government Interference. *Institute for War & Peace Reporting: official site*. 2015. June 26. URL: <https://iwpr.net/global-voices/kyrgyzstan-judges-dismissal-looks-government>.

20. Карасартова Р., Токтакунов Н., Ирискулбеков Э. Правовой анализ реализации норм законодательства Кыргызской Республики в части освобождения судей Конституционной палаты Верховного суда. *Институт общественного анализа*. 2015. 15 октября. URL: http://www.koom.kg/view_material.php?id=3054.

21. Коротко о мировой практике медиации. *Национальный центр медиации*. 2018. 20 февраля. URL: <http://www.mediationkg.com/index.php/o-mediatsii/stati.html>.

22. Порохов Е.В. Административные процедуры. Алматы, 2011. URL: <https://www.zakon.kz/214693-administrativnye-procedury-e.v.porokhov.html>.

23. Пресс-релизы / Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat>.

24. Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (внесен в 2001 г., отклонен в 2009 г.). *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2016. № 5. С. 15–56. URL: http://vestnik-msal.ru/articles/article_102615.html.

25. Стариков Ю.Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право»*. 2015. № 3. С. 20–28. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf>.

26. Судова статистика / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/>.

27. Сулейменов М.К., Дуйсенова А.Е. Развитие арбитража и медиации в Республике Казахстан. *Современные тенденции развития арбитража и медиации в Центрально-Восточной Европе и избранных странах Азии* : материалы научной конференции, г. Одесса, 15–16 сентября 2010 г. Одесса, 2010. С. 15–21. URL: <http://zangerlf.com/ru/publications/158>.

References:

1. Amnesty International (2017). Amnesty International Annual Report 2016/17. Retrieved from: <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/> [in English].

2. OECD (2015). Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2013–2015. Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf> [in English].

3. BTI (2018). BTI 2018 Country Report: Kyrgyzstan. Retrieved from: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Kyrgyzstan.pdf [in English].

4. Human Rights Watch (2012). Central Asia: Five Years of EU Engagement. Impact on Rights Hampered by Lack of Clear Expectations, Policy Consequences. Retrieved from: <http://www.hrw.org/news/2012/06/20/central-asia-five-years-eu-engagement> [in English].
5. Collins, K. (2006). *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. New York: Cambridge University Press [in English].
6. Das Statistische Bundesamt [The Federal Statistical Office]. Retrieved from: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240147004.pdf?__blob=publicationFile [in German].
7. Golovko, L. (2011). Politische Grenzen und theoretische Deformationen: wenig Raum für Rechtsreformen in Zentralasien [Political boundaries and theoretical deformations: little space for legal reforms in Central Asia]. *Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2010*. Baden-Baden, vol. 16, pp. 119–131 [in German].
8. Gramatikov, M., Kabir, M. (2013). *Accessing Justice: Legal Aid in Central Asia and in the South Caucasus*. Bratislava: UNDP Regional Centre for Europe and the CIS. Retrieved from: https://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/LegalAid_SouthCaucasus&CentralAsia.pdf [in English].
9. Knieper, R., Chanturia, L., Schramm, H.-J. (2010). *Das Privatrecht im Kaukasus und in Zentralasien: Bestandsaufnahme und Entwicklung* [Private law in the Caucasus and Central Asia: inventory and development]. Berlin [in German].
10. Venice Commission (2015). Kyrgyzstan – Dismissal of a Judge of the Constitutional Chamber: Statement by the President of the Venice Commission. *Council of Europe: official site*. Retrieved from: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2044> [in English].
11. Deppe, J.J. et al. (2016). Report of the GIZ Integrity Scan conducted in the Kyrgyz Republic in January 2016. Bishkek: GIZ sector project “Anti-Corruption and Integrity” [in English].
12. Supreme Court of Georgia (2012). Report of the Supreme Court of Georgia for 2012. Part II: Administrative cases. Retrieved from: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/administraciulieng2012.pdf> [in English].
13. Supreme Court of Georgia (2015). Report of the Supreme Court of Georgia for 2015. Part II: Administrative cases. Retrieved from: <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/2015-year-administr.pdf> [in English].
14. Spanger, H.-J. (2016). Revolution und Stagnation Regionalbericht Postsowjetisches Eurasien (BTI 2016) [Revolution and Stagnation Regional Report Post-Soviet Eurasia (BTI 2016)]. Retrieved from: https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf_regional/BTI_2016_Regionalbericht_PSE.pdf [in German].
15. Human Rights Watch (2014). “Until the Very End”: Politically Motivated Imprisonment in Uzbekistan. Retrieved from: <https://www.hrw.org/report/2014/09/25/until-very-end/political-ly-motivated-imprisonment-uzbekistan> [in English].
16. Human Rights Watch (2016). “We Are Not the Enemy”: Violations of Workers’ Rights in Kazakhstan. Retrieved from: <https://www.hrw.org/report/2016/11/23/we-are-not-enemy/violations-workers-rights-kazakhstan> [in English].
17. Winter, G. (2010). Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens [Development of administrative law and advice abroad in transition countries. The example of Georgia]. *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, no. 101, pp. 408–436. Retrieved from: <http://www.gerd-winter.jura.uni-bremen.de/vwrentwicklung.pdf> [in German].
18. Worldwide Governance Indicators. Retrieved from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> [in English].
19. Yalovkina, A. (2015). Kyrgyzstan Judge’s Dismissal Looks Like Government Interference. *Institute for War & Peace Reporting: official site*. Retrieved from: <https://iwpr.net/global-voices/kyrgyzstan-judges-dismissal-looks-government> [in English].

20. Karasartova, R., Toktakunov, N., Iriskulbekov, E. (2015). Pravovoi analiz realizatsii norm zakonodatelstva Kyrgyzskoi Respubliki v chasti osvobozhdeniia sudei Konstitutsionnoi palaty Verkhovnogo suda [Legal analysis of the implementation of the legislation of the Kyrgyz Republic regarding the release of judges of the Constitutional Chamber of the Supreme Court]. Retrieved from: http://www.koom.kg/view_material.php?id=3054 [in Russian].
21. National Center for Mediation (2018). Korotko o mirovoi praktike mediatsii [Briefly about the world practice of mediation]. Retrieved from: <http://www.mediationkg.com/index.php/o-mediatsii/stati.html> [in Russian].
22. Porokhov, E.V. (2011). Administrativnye protsedury [Administrative procedures]. Almaty Retrieved from: <https://www.zakon.kz/214693-administrativnye-procedury-e.v.porokhov.html> [in Russian].
23. Committee on Legal Statistics and Special Accounts of the General Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan. Press-relizy [Press Releases]. Retrieved from: <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat> [in Russian].
24. Pokhmelkin, V.V. (2016). Proekt Federalnogo zakona № 64090-3 "Ob administrativnykh protsedurakh" (vnesen v 2001 g., otklonen v 2009 g.) [Draft Federal Law № 64090-3 "On Administrative Procedures" (introduced in 2001, rejected in 2009)]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina*, no. 5, pp. 15–56. Retrieved from: http://vestnik-msal.ru/articles/article_102615.html [in Russian].
25. Starilov, Iu.N. (2015). Rossiiskii zakon ob administrativnykh protsedurakh dolzhen stat neotieemlemai chastiu sovremennogo administrativnogo zakonodatelstva [The Russian law on administrative procedures should become an integral part of modern administrative legislation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo"*, no. 3, pp. 20–28. Retrieved from: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2015/03/2015-03-04.pdf> [in Russian].
26. Supreme Administrative Court of Ukraine. Sudova statystyka [Judicial statistics]. Retrieved from: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/> [in Ukrainian].
27. Suleimenov, M.K., Duisenova, A.E. (2010). Razvitie arbitrazha i mediatsii v Respublike Kazakhstan [Development of arbitration and mediation in the Republic of Kazakhstan]. *Sovremennye tendentsii razvitiia arbitrazha i mediatsii v Tsentralno-Vostochnoi Evrope i izbrannykh stranakh Azii* (Proceedings of the Scientific Conference). Odessa, pp. 15–21. Retrieved from: <http://zangerlf.com/ru/publications/158> [in Russian].

GENERAL ADMINISTRATIVE LAW IN DEVELOPMENT IN CENTRAL ASIA

Jörg Pudelka,

GIZ Country Director of Kazakhstan,

Judge at the Administrative Court of Berlin (Germany)

jorg.pudelka@giz.de

Dr. Jens Johannes Deppe,

*Senior Planning Officer on Administrative Reform bei Deutsche Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

jorg.pudelka@giz.de

Transformation in the Central Asia is seen as regards to move towards the market economy, while democratization – rather in deficit. Nevertheless author sees new signs in the relations of individuals and the state. While the Kyrgyz Republic, Tajikistan and Kazakhstan introduced new administrative

procedural laws, they are so revolutionary or, to the contrary, meaningless that their application is not yet certain or requires continued effort. Not only government resources valued as scarce but legal and administrative sciences are behind needs.

Findings on administrative and constitutional judiciary presented for Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan. In the first state they are rather active, while in Uzbekistan and Tajikistan rather in shadow, while no one in Turkmenistan. The Kyrgyz Republic has recently given its constitutional court control to its Supreme Court.

Public administration in Central Asia author sees as defect, mass media under strict state control, right to a complaint and to a lawsuit as not generally known (kind of exception: Kyrgyz Republic). Presented findings to legal advice and assistance especially in courts valued low or not granted in civil and administrative disputes, legal guarantees of access to justice as uncertain.

“Worldwide Governance Indicators (WGI)” are presented and except in accountability of government, rule of law and the control of corruption other points are valued as positive.

Having earlier Russia as a leading example now it qualifies no more, generally there is no modelling for administrative matters and laws. As models author presents sections 9, 10, 22, 24, 25, 26, 28 and some basic principles of the German Federal Administrative Procedure Act.

Valuing findings, some changes named substantial / sustainable, most rather formal of short-lived. Kazakhstan is named in every respect better than Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan. Latter states have equally negative reform policy. Except in the Kyrgyz Republic the elections are described as not free and fair.

Key words: transformation in the Central Asia, relations of individuals and the state, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Kazakhstan, new administrative procedural laws, administrative and constitutional judiciary, constitutional control, public administration in Central Asia, state control, right to a complaint and to a lawsuit, legal advice, “Worldwide Governance Indicators (WGI)”, Russia, German model for administrative matters.