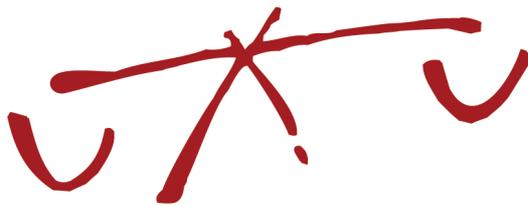


BDVR Rundschreiben



Aus dem Inhalt

- Mediationsförderungsgesetz:
Vom Richtermediator zum
Güterichter
- Deutsche Verwaltungsgerichte:
VG Bayreuth
- Rechtsprechung:
Überlange Verfahrensdauer



Von Testpiloten und Verwaltungsrichtern

Die Zusammenarbeit von IRZ-Stiftung und rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichten beim Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine

von ROVG Martin Steinkühler, Koblenz

Ein Beitrag über ein nunmehr fast zwanzigjähriges rechtsstaatliches Engagement in der Ukraine lässt in diesen Tagen eher einen Abgesang denn eine feierliche Würdigung erwarten. Folgt man der Berichterstattung in den Medien, erscheint das Land rechtsstaatlichen Verhältnissen ebenso fern wie zu Beginn der Tätigkeit der IRZ-Stiftung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit Rheinland-Pfalz. Und während damals wenigstens das Bestreben zu verspüren war, eine unabhängige Justiz zu schaffen, die insbesondere auch den Staat effektiv kontrolliert, deuten die Zeichen heute sogar eher noch in die entgegengesetzte Richtung.

Ein hoffnungsloser Fall?

Dabei ist es gerade einmal acht Jahre her, dass eine orangene Revolution das Land von seinen postsowjet-

ischen Fesseln befreite. Bis zu 250.000 Menschen harrten bei eisiger Kälte auf dem Kiewer Unabhängigkeitsplatz aus und weigerten sich, Wahlfälschungen zugunsten des Wunschnachfolgers des früheren Präsidenten Kuèma, Janukovyè, hinzunehmen. Das Volk bot der Staatsmacht die Stirn. An seiner Spitze zwei Gesichter, die das Bild der Ukraine im Westen prägten: Das einer schönen jungen Frau, die blonden Haare zu einem Kranz geflochten, und das eines Mannes, welches von einem Giftanschlag entstellt war und dem man den Kampf gegen Ungerechtigkeit und Unterdrückung damit auch körperlich anzusehen meinte. Eine neue Zivilgesellschaft im Aufbruch, so selbstbewusst, hoffnungsfroh und selbstbestimmt, dass sich sogar die damalige Opposition in Deutschland in Orange kleidete.



Und heute? Dem obigen Bild der Ukraine erging es wie einer Fotografie, die zu kurz im Fixierbad gelegen hat: jedes Mal, wenn man es anschaute, war es ein wenig mehr verblasst, verging erst das Leuchten und dann das Orange, blieben irgendwann nur noch Schemen und Konturen, bis schließlich auch diese vollständig verschwanden. An seine Stelle trat ein neues Bild: Abgeordnete, die sich im Parlament prügeln und mit Eiern bewarfen; Oligarchen, deren unermesslicher Reichtum dubios und deren Einfluss hinter den Kulissen unbegrenzt erscheint; ein früherer Innenminister, der mit zwei Kopfschüssen aufgefunden und dessen Tod von der Staatsanwaltschaft dennoch als Selbstmord erklärt wurde; ein Geheimdienstchef als Dienstvorgesetzter der Richterschaft; und schließlich im Jahr 2010 der Einzug des 2004 von der Macht vertriebenen Janukovyc in das Präsidentenamt.

Inmitten dieser Rückkehr zu überkommen geglaubten Verhältnissen steht die Justiz – nicht nur als Opfer, sondern immer wieder auch als willfähiger Akteur: „Wenn Du in der Ukraine Mitglied der Opposition bist, musst Du Dich insbesondere vor der Justiz in Acht nehmen. Bei Euch in Europa schützt die Justiz die Regierenden und die Opposition. Bei uns schützt die Justiz nur diejenigen, die an der Macht sind. Wer die Wahlen verliert, kommt ins Gefängnis.“ – als Kolya Levchenko, ein Donezker Lokalpolitiker der „Partei der Regionen“ des heutigen Staatspräsidenten Janukovyc, dies in dem Dokumentarfilm „The Other Chelsea“¹ beklagte, war seine Partei selbst noch in der Opposition. Das staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Vorgehen gegen eine Vielzahl ehemaliger Regierungsmitglieder und ihre Familien seit dem Amtsantritt Janukovycs, insbesondere die Verurteilung der vormaligen Ministerpräsidentin Tymoschenko, verschaffen dieser Beschreibung allerdings eine bedenkliche Zeitlosigkeit.

Die Anfänge des gemeinsamen Engagements

Eine sachgerechte Darstellung und Bewertung der bisherigen Arbeit der IRZ-Stiftung und der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine kann jedoch nicht allein aus dem Blickwinkel der aktuellen Vorkommnisse erfolgen. Der Blick zurück, der auch die jeweiligen Umstände berücksichtigt, zeigt vielmehr, dass im Rahmen des Möglichen viel erreicht wurde und Grund für die Hoffnung bleibt, die Saat einer rechtsstaatlichen Verwaltungsjustiz werde die politische Zeitenwende überdauern.

Als die Ukraine mit dem Zerfall der Sowjetunion 1991 ihre Unabhängigkeit erlangte, konnte sie zwar auf einige Überlegungen zur Einführung einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle staatlichen Handelns am Ende des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts zurückschauen.² Anknüpfungspunkte für die Gegenwart ergaben sich hieraus jedoch nicht. Im Staatsverständnis der Sowjetzeit war für eine gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns zum Schutz seiner Bürger kein Platz: Staats-, Gemein- und Bürgerwohl waren identisch, Widersprüche und somit die Notwendigkeit einer Verwaltungsjustiz daher von vornherein ausgeschlossen.³ Die Ukraine musste folglich eine Vielzahl mit der Einführung eines Verwaltungsschutzschutzes verbundener Fragen gleichzeitig für sich beant-

worten: Konnte eine Überprüfung exekutiven Handelns durch die Verwaltung selbst oder nur durch unabhängige Gerichte erfolgen, sollte eine externe Kontrolle auf das Ordnungswidrigkeitenrecht beschränkt bleiben oder die gesamte Behördentätigkeit umfassen, und bedurfte es hierfür schließlich einer eigenständigen Gerichtsbarkeit oder lediglich der Einführung besonderer Spruchkörper bei den Zivilgerichten? Damit einher ging die Entscheidung, ob ein gesondertes Verwaltungsprozess- sowie ein Verwaltungsverfahrenrecht geschaffen werden mussten.⁴

Weil sich die Ukraine hierzu unter anderem am deutschen Recht orientieren wollte, trat das ukrainische Justizministerium bereits im Jahr 1993 mit der Bitte an die IRZ-Stiftung heran, diesbezügliche Beratungen durchzuführen.⁵ Die Stiftung ließ hierzu eine Übersetzung der Verwaltungsprozessordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes sowie eine erläuternde Schrift zu den Grundzügen des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungsprozessrechts in Deutschland erstellen. Mitautor war der damalige Präsident des Verwaltungsgerichts Trier und spätere Präsident des Verwaltungsgerichts Koblenz Horst Pinkemeyer. Als „Pionier der ersten Stunde“ legte er auf rheinland-pfälzischer Seite den Grundstein für eine nunmehr fast zwanzigjährigen Zusammenarbeit der Stiftung und der Verwaltungsgerichte Trier und Koblenz, später auch des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, beim Aufbau eines effektiven Verwaltungsschutzes in der Ukraine.

Arbeit hierfür gab es reichlich. Die wechselseitige Abhängigkeit der Reformvorhaben und die unterschiedlichen Auffassungen der ukrainischen Partner machten die Beratungen zu einer „langwierige[n] und manchmal nervenaufreibende[n] Aufgabe“.⁶ Die Frage der Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit entpuppte sich zudem schnell auch als Machtfrage der Gerichtsbarkeiten untereinander, die erst seit kurzem als jedenfalls vorerst entschieden angesehen werden kann. Ein vom ukrainischen Parlament bereits im Jahr 1992 beschlossenes Konzept sah die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit vor, die lediglich übergangsweise durch spezialisierte Spruchkörper der ordentlichen Gerichte ausgeübt und schließlich einer eigenständigen Gerichtsbarkeit übertragen werden sollte. Auch die neue ukrainische Verfassung von 1996 ermöglichte spezialisierte Gerichte und damit die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dennoch versuchten die Zivil- und die Wirtschaftsgerichte, die eine Verringerung ihrer Bedeutung und ihres Einflusses fürchteten, bis in die jüngste Zeit, für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten grundsätzlich oder – hinsichtlich der Wirtschaftsgerichte – jedenfalls bei Beteiligung einer juristischen Person die eigene Zuständigkeit zu begründen.

Aufbau von Modellverwaltungsgerichten

In die vielfältigen Aktivitäten der IRZ-Stiftung waren zu dieser Zeit Richter des Verwaltungsgerichts Trier mit gutachterlichen Stellungnahmen zu den Arbeiten am ukrainischen Verwaltungsprozessgesetz und zur Einführung einer Verwaltungsjustiz sowie als Teilnehmer von Fachgesprächen mit den Kolleginnen und Kollegen aus



der Ukraine eingebunden. Die ukrainischen Reformprozesse, die sie begleiteten, mündeten schließlich in die Verabschiedung des Gesetzes über den Gerichts Aufbau der Ukraine am 7. Februar 2002. Dieses sah die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, bestehend aus Verwaltungsgerichten, Berufungsverwaltungsgerichten und dem Obersten Verwaltungsgericht, bis zum Jahr 2005 vor. Mit Präsidialdekret vom Oktober 2002 und November 2004 wurde die Einrichtung der Gerichte verfügt. Im Dezember 2004 ernannte Präsident Kučma aus dem Kreis der bereits ein Jahr zuvor gewählten ersten neun Richter des Obersten Verwaltungsgerichts zudem endlich einen Vorsitzenden, sodass nunmehr auch tatsächlich mit der Einrichtung des Gerichts begonnen werden konnte. Kurz darauf verabschiedete das ukrainische Parlament im Juli 2005 das Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieses konnte allerdings erst am 1. September 2005 in Kraft treten; der neue Präsident Juščenko hatte zwischenzeitlich – letztlich erfolglos – sein Veto eingelegt, um zu verhindern, dass sogenannte Normativekte des Präsidenten vor den Verwaltungsgerichten statt dem Verfassungsgericht angefochten werden konnten.

Mit dem Fortschreiten der Reformvorhaben zur Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Einführung eines Verwaltungsprozessrechts erweiterte sich auch die Zusammenarbeit mit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bereits im Jahr 2001 hatte die IRZ-Stiftung gemeinsam mit der OSZE begonnen, in der Ukraine Modellverwaltungsgerichte in allen drei Instanzen

aufzubauen. Ausgewählt wurden hierfür das Gericht des Kiewer Stadtbezirks Dniprowsk, das Stadtgericht Kiew und das Oberste Verwaltungsgericht. Ihnen standen als Partnergerichte auf deutscher Seite das Verwaltungsgericht Trier, das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz und das Bundesverwaltungsgericht zur Seite. Auf einen ersten Arbeitsaufenthalt in Trier und Koblenz im September 2001 folgten wechselseitige Besuche und gemeinsame Seminare mit dem Ziel, den Aufbau der ukrainischen Modellverwaltungsgerichte zu unterstützen und dortige Richter als Multiplikatoren für eine innerukrainische Fortbildung zu schulen.⁷

Hospitationen, Kolloquien und Expertengespräche

Diese zunächst auf die Modellgerichte beschränkte Zusammenarbeit leitete über zu Hospitationen, die seit dem Herbst 2005 jährlich beim Verwaltungsgericht Koblenz und dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz durchgeführt werden und die nunmehr wegen des zwischenzeitlichen Fortschritts in Kolloquien umgestaltet wurden. Hierbei besuchen jeweils vier ukrainische Richterinnen und -richter aller Instanzen für eine Woche die rheinland-pfälzischen Gerichte, um sich über den hiesigen Ablauf des Verwaltungsprozesses, die Gerichtsorganisation sowie die Anforderungen einer zeitgemäßen Verwaltungsrechtsprechung zu informieren.

Von wechselseitigem Gewinn ist dabei immer auch ein Treffen der ukrainischen und der rheinland-pfälzischen Kollegen, bei dem die Gäste über den weiteren Fortgang der



Entwicklung in der Ukraine berichten und anschließend Gelegenheit zu Nachfragen und einer offenen Aussprache besteht. Die für hiesige Verhältnisse nur schwer vorstellbaren Erschwernisse einer Verwaltungsjustiz in der Ukraine, aber auch die dennoch erzielten Fortschritte aus erster Hand zu erfahren gewährt einen Einblick, der bei der bloßen Lektüre der Tagespresse verschlossen bliebe. Ermutigung, aber auch Herausforderung mag den ukrainischen Kolleginnen und Kollegen zudem sein, dass die Entwicklung der heimischen Politik und Justiz in Deutschland große Beachtung erfährt. Je offener die Aussprache, desto stärker ist – so die Erfahrung – das für eine fortschrittsorientierte Kooperation unabdingbare wechselseitige Verstehen. Im besten Fall gehen die Erkenntnisse dann sogar über den juristischen Bereich hinaus. Als pointierte Darstellung der Schwierigkeiten, denen sich Verwaltungsrichter in der Ukraine ausgesetzt sehen, wie auch als Beispiel ukrainischen Humors unvergessen ist so etwa die Antwort eines dortigen Richters auf die Frage seines rheinland-pfälzischen Kollegen, mit welchem anderen Beruf die Stellung oder das Ansehen eines Verwaltungsrichters in der Ukraine vergleichbar sei: „Mit dem eines Testpiloten!“

Auf Einladung der IRZ-Stiftung nehmen Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichte Trier und Koblenz sowie des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zudem weiterhin an Fachtagungen in Deutschland und der Ukraine zu organisatorischen und prozessualen Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit teil. Das fortbestehende Engagement trägt damit dem Umstand Rechnung, dass – nicht zuletzt aufgrund der Tätigkeit der IRZ-Stiftung – das Verwaltungsprozessrecht und die Verwaltungsrechtslehre in der Ukraine ungeachtet nationaler Besonderheiten maßgeblich vom deutschen Recht und der deutschen Verwaltungsgerichtspraxis geprägt sind.⁸

Nach der Mitarbeit beim Aufbau der Verwaltungsjustiz in der Ukraine hat sich die Zusammenarbeit von IRZ-Stiftung und rheinland-pfälzischer Verwaltungsgerichtsbarkeit damit nunmehr der Ausgestaltung des Verwaltungsprozesses und der Gewährleistung einer rechtsstaatlichen, effektiven und bürgernahen Gerichtsorganisation zugewandt. Die Kooperation mit der ukrainischen Justiz hat dabei mittlerweile das Stadium einer einseitigen Wissensvermittlung verlassen. Viele Fragen werden heute „auf Augenhöhe“ besprochen und gemeinsame Lösungsansätze für sie erarbeitet. Als besonders wertvoll hat es sich hierbei erwiesen, wenn die deutschen Experten Gelegenheit erhielten, einmal den ukrainischen Gerichtsalltag zu erleben. Dabei ist unverkennbar, dass das Ausmaß des Fortschritts in der Ukraine oftmals auch von der Tatkraft der Gerichtspräsidentin oder des Gerichtspräsidenten abhängt. So war etwa der Präsident des Verwaltungsgerichts Charkiw von der Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte in Deutschland so beeindruckt, dass er diese nicht nur übernommen, sondern weiterentwickelt hat: Auf der Homepage seines Gerichts informiert nunmehr ein Film die Bürgerinnen und Bürger über die Aufgaben und das Verfahren des Verwaltungsgerichts sowie darüber, welche Formalitäten sie für die Einreichung einer Klage beach-

ten müssen. Im Gericht sind zudem Terminals aufgestellt, an denen die Beteiligten den Stand ihres Verfahrens abrufen können. Für deutsche Richter ungewohnt ist hingegen die Vorstellung, dass Verwaltungs- und Berufungsverwaltungsgericht per Computer wechselseitig in die anhängigen Verfahren und deren Fortgang Einsicht nehmen können.

Tagungen in der Ukraine dienen zudem besonders auch der Wissensvermittlung unter den ukrainischen Kolleginnen und Kollegen, bei denen die deutschen Experten punktuell zu einzelnen Fragen Stellung nehmen. Dabei ist unverkennbar, dass sich innerhalb der dortigen Gerichtsbarkeit nicht nur ein System der „best practice“, sondern auch ein gewisses Standesbewusstsein im Sinne eines verwaltungsgerichtlichen Selbstverständnisses entwickelt. Das Bemühen, im Dienste der Bürgerinnen und Bürger einen effektiven Verwaltungsrechtsschutz zu gewähren, ist unverkennbar.

Es verdient angesichts der Erschwernisse und Widrigkeiten, denen sich die ukrainischen Verwaltungsrichterinnen und -richter von Anfang an entgegen stemmen mussten, umso größere Anerkennung. Diese gingen und gehen über die vorstehend beschriebenen Widerstände bei der Errichtung der Gerichtsbarkeit weit hinaus.

Herausforderungen der Verwaltungsrechtsprechung in der Ukraine

Sie beginnen bereits bei der Ausstattung der Verwaltungsgerichte. Die Gebäude, welche der ukrainische Staat – d. h. die Verwaltung vor Ort – hierfür zur Verfügung stellt, lassen oftmals nicht nur die eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten, sondern auch die Akzeptanz einer gerichtlichen Kontrolle auf Seiten der Exekutive erkennen. Das Spektrum reicht vom Hinterhofgebäude mit unbeleuchtetem Treppenhaus im Außenbezirk bis hin zu Räumlichkeiten, die denen in Deutschland nicht nachstehen. Deren Herrichtung und Renovierung wurde oftmals von den Gerichtspräsidenten in Eigenregie organisiert. Ein ständiges Problem war bislang auch die personelle Ausstattung der Gerichte. Wegen der Selbstblockade des Parlaments nach der orangenen Revolution, aber auch aufgrund des Widerstands des Präsidenten Jušèenko wurden die den Verwaltungsgerichten zugewiesenen Stellen nicht besetzt, sodass diesen oftmals nur weniger als die Hälfte der vorgesehenen Richter zur Verfügung stand.

Und dies trotz einer beachtlichen Zahl von Verfahren. Das Oberste Verwaltungsgericht etwa erhielt gleich am Anfang seiner Tätigkeit 13.000 Klagen des Obersten Gerichts und des Obersten Wirtschaftsgerichts übertragen.⁹ Bei dem im April 2007 errichteten und heute mit 23 Richterinnen und Richtern besetzten Berufungsverwaltungsgericht Charkiw gingen im ersten Jahr 1.000, in zweiten Jahr 8.000 und im Jahr 2009 nicht weniger als 85.000 Verfahren ein. Am erstinstanzlichen Verwaltungsgericht in Charkiw erledigte jeder Richter in den Jahren 2008 und 2009 durchschnittlich 190 Verfahren im Monat. Die enormen Eingänge beruhen nicht zuletzt auch auf „Wahlgeschenken“ des ukrainischen Parlaments – wie etwa der



Anhebung der Sozialleistungen für vor dem August 1945 geborene Bürger („Kinder des Krieges“) oder für Tschernobyl-Veteranen –, für die jedoch im Haushalt keine Mittel bereitgestellt wurden. Die Frage, wie in Deutschland Massenverfahren bewältigt und wie verwaltungsgerichtliche Entscheidungen vollstreckt werden, war daher immer wieder Gegenstand des Erfahrungsaustauschs ukrainischer und rheinland-pfälzischer Kollegen.

Ist die Zahl der Verfahren schon für sich genommen beeindruckend genug, so kommt hinzu, dass das ukrainische Verwaltungsprozessrecht vorschreibt, die Gerichtsverfahren spätestens innerhalb von zwei Monaten zu verhandeln und zu entscheiden.¹⁰ Diese engen Fristen begründen – zumal angesichts der unbefriedigenden Personalsituation und der Verfahrenszahlen – stets die Gefahr, dass ein Richter seine Dienstplichten verletzt und sich somit angreifbar macht. Damit einher geht die Befürchtung, dies könne genutzt werden, um Disziplinarverfahren gegen einzelne, unliebsame Richter einzuleiten bzw. die Richterschaft durch die Drohung hiermit einzuschüchtern.¹¹

Auch setzte sich der Machtkampf zwischen den Gerichtsbarkeiten fort. Gesetzentwürfe im ukrainischen Parlament stellen wiederholt den Fortbestand einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frage. Daneben spielten Abgrenzungsfragen bei der Rechtswegeröffnung eine große Bedeutung innerhalb dieser Auseinandersetzungen und damit auch in den Beratungen mit der IRZ-Stiftung und den rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichten. Die ordentliche Gerichtsbarkeit nahm gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit zudem insoweit eine übergeordnete Stellung ein, als das Oberste Gericht der Ukraine „aufgrund außerordentlicher Umstände“ – insbesondere wegen ungleichmäßiger Rechtsanwendung oder wegen Ungesetzlichkeit – auf die Beschwerde eines Beteiligten Urteile der Verwaltungs- und Berufungsverwaltungsgerichte sowie des Obersten Verwaltungsgerichts aufheben konnte.¹² Diese starke Stellung des Obersten Gerichts wurde mit dem von Parlament am 7. Juli 2010 beschlossenen neuen Justizgesetz zurückgedrängt.¹³

Neben diesen erheblichen Herausforderungen wurde auf die Verwaltungsgerichte zudem massiver politischer Druck ausgeübt, und zwar gerade auch durch die Protagonisten, die nach westlicher Lesart die Position der „guten Demokraten“ in der Ukraine besetzen. Der damalige Präsident Jušenko rief am 9. Oktober 2008 Neuwahlen aus, weil er sich zu diesem Zeitpunkt bessere Chancen gegenüber seiner früheren Mitstreiterin und nunmehrigen Konkurrentin, der vormaligen Ministerpräsidentin Tymošenko, ausrechnete. Jetzt geschah, wovor die IRZ-Stiftung und die rheinland-pfälzischen Kollegen schon bei den Beratungen über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Erlass eines Verwaltungsprozessgesetzes gewarnt hatten: die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte mussten über politisch hochbrisante Entscheidungen des Präsidenten befinden und gerieten so in die Mühlen der politischen Auseinandersetzung. Nachdem ein Kiewer Verwaltungsgericht die Anordnung des Präsidenten aufgehoben hatte, wurde es von diesem kurzerhand aufgelöst; die Ernennung des zuständigen Richters nahm Jušenko sogar zu

rück. Ebenso erging es der Richterin, die auf die Beschwerde des so entlassenen Richters diesen wieder einsetzte: auch ihre Ernennung wurde rückwirkend zurückgenommen. Abgeordnete des „Block Julija Tymošenko“ wiederum versuchten, eine (abweichende) Entscheidung des Berufungsverwaltungsgerichts sowie des Obersten Verwaltungsgerichts dadurch zu verhindern, dass sie – geschützt durch ihre Immunität – die Gerichte besetzten, Richter in ihren Büros festhielten, Ihnen die Mobiltelefone abnahmen und die Kabel der Diensttelefone aus der Wand rissen.¹⁴

Quo vadis?

Mit dem Machtwechsel hat sich die Situation der Justiz nach übereinstimmender Ansicht der Beobachter weiter verschlechtert.¹⁵ So ist der Oberste Justizrat, der nunmehr unter anderem für die Entlassung von Richtern sowie für die Durchführung von Disziplinarverfahren zuständig ist, mehrheitlich mit Politikern besetzt. Ihm gehören nicht nur der Justizminister, sondern auch der Generalstaatsanwalt sowie seine Stellvertreter an. Zeitweilig hatte Präsident Janukowyc sogar den damaligen Chef des ukrainischen Inlandsgeheimdienstes Walerij Choroschkowskij zum Mitglied des Justizrats ernannt. Ihm gehört weiterhin Serhij Kiwalow an, der während der zugunsten von Janukowyc manipulierten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 Präsident der zentralen Wahlkommission war.¹⁶

Die Strafverfahren gegen die frühere Ministerpräsidentin Tymošenko und andere vormalige Regierungsvertreter sind weitere Belege für eine politische Instrumentalisierung der Justiz. Betrifft dies zunächst nur die Strafgerichte, so scheinen auch die Verwaltungsgerichte hiervon nicht ausgenommen. Berichte über den – in letzter Instanz vom Obersten Verwaltungsgericht bestätigten – Lizenzentzug oppositioneller Fernsehsender¹⁷ beunruhigen ebenso wie solche über das Verbot regimekritischer Demonstrationen durch Verwaltungsgerichte. Sie führen auch seitens der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit dazu, das bisherige Engagement, insbesondere aber dessen Fortsetzung kritisch zu hinterfragen.

Dennoch wäre es vorschnell, die Entwicklung einer rechtsstaatlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine schon jetzt für gescheitert und alle bisherigen Bemühungen für vergebens zu erklären. Der Regimewechsel beruhte in nicht unerheblichem Maße weniger auf der Sehnsucht der Bevölkerung nach einer Rückkehr zu alten Verhältnissen als auf ihrer Enttäuschung über das Versagen der orangenen Revolutionäre, die, anstatt sich den drängenden Problemen des Landes zu widmen, sich bis hin zur staatlichen Handlungsunfähigkeit in wechselseitige Machtkämpfe verbißen. Eine Isolierung oder eine ausschließliche Hinwendung nach Russland wird derzeit schon wegen der wirtschaftlichen Interessen der ukrainischen Oligarchen nicht erwartet. Es kommt daher darauf an, die demokratischen Kräfte zu unterstützen und den Zugang der Ukraine zu den westeuropäischen Staaten von der Wahrung rechtsstaatlicher Strukturen abhängig zu machen. Vielleicht, so bleibt zu hoffen, erweist sich dann die jetzige Situation dereinst in der Rückschau nicht als Richtungswende, sondern als letzte Zukunften eines überkommenen Systems.



Empfang ukrainischer Verwaltungsrichter unter Leitung von Dr. Stefan Hülshörster (6. v. l.) und Wolfram Hertig (r.) im November 2009 beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz durch den damaligen Justizminister Dr. Heinz-Georg Bamberger (4. v. l.) und Präsident des Oberverwaltungsgerichts a.D. Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer (3. v. l.)

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass die Verwaltungsgerichte unter Jušenko und Tymošenko ebenfalls politischem Druck ausgesetzt waren und ihm zumindest teilweise widerstanden haben. Auch jetzt gibt es verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, mit denen nicht oppositionelle, sondern regimetreue Demonstrationen untersagt werden. Bei den wechselseitigen Treffen konnten die rheinland-pfälzischen Richter zudem immer wieder Kolleginnen und Kollegen kennenlernen, die sich tatkräftig für eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine einsetzen. Das Engagement bleibt daher unverändert sinnvoll, wenn es sich auf diese Kräfte konzentriert und sie – auch durch eine Anteilnahme an den Entwicklungen in der Ukraine und deren kritische Beobachtung – fachlich und moralisch unterstützt. Schließlich verdienen auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IRZ-Stiftung in der Ukraine, allen voran der unermüdete Gennadij Ryschkow, weiterhin die Unterstützung der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Letztlich dürfen die Verwerfungen der politischen Entwicklung nicht den Blick auf das bislang Erreichte verstellen. Trotz aller Schwierigkeiten gibt es in der Ukraine heute 27 Verwaltungsgerichte, neun Berufungsverwaltungsgerichte und das Oberste Verwaltungsgericht. Diese finden, dies zeigt nicht zuletzt die Vielzahl der Verfahren, den

Zuspruch und das Vertrauen der Bevölkerung. Sie sind zudem von einem breiten Konsens in der Rechtswissenschaft getragen, welche auch bisherige Mängel erkannt und analysiert hat und sich auf dieser Grundlage für eine Ausweitung des Verwaltungsrechtsschutzes einsetzt.¹⁸ Gerade dort, wo es nicht um die „große Politik“ geht, und damit in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle, ist es der noch jungen Verwaltungsjustiz innerhalb der erst wenigen Jahre ihres tatsächlichen Bestehens nicht nur gelungen, den unter den gegebenen Umständen bestmöglichen effektiven Verwaltungsrechtsschutz zu gewährleisten, sondern sich fortwährend auch für dessen weitere Verbesserung einzusetzen.

Wer einmal die Herzlichkeit und Gastfreundschaft der ukrainischen Kolleginnen und Kollegen erleben und ihren Einsatz für eine funktionierende Verwaltungsjustiz selbst unter widrigsten Umständen bewundern durfte, vermag dem Fortgang der Entwicklung in der Ukraine nicht mit Gleichgültigkeit oder Resignation zu begegnen. Vielmehr gilt es, das Erreichte zu festigen und die Kolleginnen und Kollegen aus der Ukraine weiter zu unterstützen. Auf das, was sie bislang in der Ukraine geleistet hat, kann die IRZ-Stiftung mit Stolz zurückblicken und hieraus Mut und Zuversicht für die Zukunft gewinnen.



Der Beitrag ist der anlässlich des 20jährigen Bestehens der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ) erschienenen Jubiläumsschrift, „Deutsche Beratung bei Rechts- und Justizreformen im Ausland – 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit“ (Berlin 2012; Hrsg.: Stefan Hülshörster / Dirk Mirow – IRZ) entnommen. Die IRZ

wurde im Mai 1992 auf Initiative des Bundesministeriums der Justiz gegründet. Zu ihren Mitgliedern zählt der BDVR, der durch seinen Vorsitzenden auch im Kuratorium der Stiftung vertreten ist. Der Abdruck verfolgt mit freundlicher Genehmigung der IRZ-Stiftung und des Berliner Wissenschaftsverlages.

- ¹ „The Other Chelsea – Eine Geschichte aus Donezk“; Regie: Jakob Preuss; Deutschland 2010.
- ² Ausführlich: *Komzjuk, Anatolij/Melnyk, Roman/Berzenko, Volodymyr/Mann, Thomas*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Entstehung, Entwicklung und Struktur, in: *OstEuR*, Nr. 3/2010, S. 249–271.
- ³ Vgl. *Komzjuk, Anatolij*, Die Konkretisierung der Aufgaben der ukrainischen Verwaltungsjustiz – Position des Gesetzgebers und heutiger Reformbedarf, in: *Mann, Thomas* (Hrsg.), *Grundstrukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und der Ukraine*, Göttingen, 2011, S. 15–22 (S. 15).
- ⁴ Vgl. – auch zu den nachfolgenden Ausführungen – im Einzelnen die umfassende Darstellung bei *Hülshörster, Stefan*, *Recht im Umbruch*, Frankfurt/Main, 2008, S. 163 ff.
- ⁵ Vgl. *Hülshörster*, *Umbruch*, S. 173.
- ⁶ *Hülshörster*, *Umbruch*, S. 175 Fn. 612.
- ⁷ Vgl. *Hülshörster, Stefan*, Aus der Tätigkeit der IRZ-Stiftung, in: *WiRO* 2001, S. 256; 2002, S. 32 und 255; 2003, S. 96.
- ⁸ Vgl. *Melnyk, Roman*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in der Ukraine: eine vergleichende Analyse, in: *Mann*, *Grundstrukturen*, S. 33–40 (S. 33).
- ⁹ Vgl. *Hülshörster*, *Umbruch*, S. 172 Fn. 603.
- ¹⁰ Art. 122 Nr. 1 des Gesetzbuchs der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine.
- ¹¹ Vgl. *von Gall, Caroline*, Neues Justizgesetz – alte Probleme, in: *Ukraine-Analysen* Nr. 87 vom 22. Februar 2011, S. 2–5 (S. 3); *dies.*, Die Entwicklung der ukrainischen Justiz unter Janukovic, in: *JOR* Band 52 (2011), S. 207–227 (S. 218 f.).
- ¹² Art. 235 ff. des Gesetzbuchs der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Ukraine.
- ¹³ Vgl. *von Gall*, *Entwicklung*, S. 211.
- ¹⁴ Vgl. *Schuller, Konrad*, Ukrainische Polstermöbel, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. Oktober 2008, S. 6.
- ¹⁵ Vgl. *Senyk, Halyna*, Die Reform des Justizsystems: Politisierung und Disziplinierung, in: *Ukraine-Analysen* Nr. 100 vom 28. Februar 2012, S. 2–6; *Neef, Christian*, Die Verschwörung von Stockholm, in: *DER SPIEGEL* Nr. 52/2010, S. 128–132 (S. 131); *Schuller, Konrad*, Erfüllungsgehilfen des Präsidenten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Februar 2011, S. 6; *Hammarberg, Thomas*, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Administration of justice and protection of human rights in the justice system in Ukraine (2012), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1909623>.
- ¹⁶ Vgl. *von Gall*, *Entwicklung*, S. 216.
- ¹⁷ Vgl. *Schuller, Konrad*, Druck auf Timoschenko wächst, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. Januar 2011, S. 7.
- ¹⁸ Vgl. *Komzjuk*, *Konkretisierung*, S. 21 f.