

Wenzel Richter

**Rechtsbehelfe Privater gegenüber der
Hoheitsgewalt in der Russischen Föderation**

Eingaben im Versicherungsaufsichtsrecht



Herbert Utz Verlag · München

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung

Herausgegeben von

Prof. Dr. jur. Michael Lehmann, Dipl.-Kfm.
Universität München

Band 807



Zugl.: Diss., Berlin, Univ., 2015

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

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2017

ISBN 978-3-8316-4473-5

Printed in EU
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

INHALTSÜBERSICHT

INHALTSÜBERSICHT	I	
INHALTSVERZEICHNIS	II	
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XV	
TEIL 1	RECHTSSCHUTZ GEGEN INDIVIDUELL-KONKRETE HOHEITSMABNAHMEN DER FÖDERALEN EXEKUTIVGEWALT – GRUNDLAGEN	5
Abschnitt 1	Zugrundeliegende Klassifizierung	5
Abschnitt 2	Gerichtliche Rechtsbehelfe	9
Abschnitt 3	Außergerichtliche Rechtsbehelfe – Eingabe	88
Abschnitt 4	Außergerichtliche Rechtsbehelfe – Sonstige	108
TEIL 2	IM EINZELNEN: EINGABEN IM VERSICHERUNGSAUFSICHTSRECHT	112
Abschnitt 1	Versicherungsaufsicht – Einbettung in föderale Exekutivstruktur und Verwaltungsordnung der hoheitlichen Aufsichtsorgane	112
Abschnitt 2	Verfahrensordnungen der Versicherungsaufsicht – Überblick über Verfahrensregelungen und Administrative Eingabemöglichkeiten	146
Abschnitt 3	– Exekutiv ausgestaltete administrative Eingabemöglichkeiten und Gesetz Nr. 59-FZ	162
TEIL 3	SCHLUSSBETRACHTUNGEN	167
Abschnitt 1	Zusammenfassung	167
Abschnitt 2	Eine wertende Betrachtung des Eingaberechts in seiner föderalgesetzlichen Ausgestaltung	174
Abschnitt 3	Bilanz	181
LITERATURVERZEICHNIS	185	

EINFÜHRUNG

A. Hintergrund

Die in den 1990er Jahren begonnene Anpassung der Rechtsordnung der Russischen Föderation an die neuen gesellschaftlichen Gegebenheiten ist noch nicht abgeschlossen. Mit der zunächst erfolgten Reform des Privatrechts wurde in einem ersten Schritt das rechtliche Fundament für ein eigenverantwortliches Wirtschaften der einzelnen Rechtssubjekte und dem sich daraus entwickelnden freien Waren- und Dienstleistungsverkehr gelegt. Sodann verschob sich das Augenmerk auf das Verhältnis zwischen der Hoheitsgewalt und privaten Rechtsträgern innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehung. In diesem Zusammenhang tritt auch die Verbesserung der Rechtsstellung des privaten Rechtsträgers gegenüber der Hoheitsgewalt in den Vordergrund.

Ausgangspunkt hierfür sind die in Kapitel 2 (*Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers*) der Verfassung der Russischen Föderation (im Folgenden: „Vf RF“) statuierten Grundfreiheiten. Diese sehen in Gestalt von Art. 46 Abs. 2 Vf RF einerseits und Art. 33 Vf RF andererseits einen zweigeteilten Rechtsschutz privater Rechtsträger gegenüber der Hoheitsgewalt vor. Neben dem Weg zu den Gerichten existiert mit dem Eingaberecht auch eine Möglichkeit, sich direkt an die Hoheitsgewalt zu wenden, und ein Begehren vorzutragen.

Art. 46 Abs. 2 Vf RF normiert den gerichtlichen Rechtsschutz:

"Gegen Entscheidungen und Handlungen (oder Unterlassungen) von Organen der Hoheitsgewalt, Organen der örtlichen Selbstverwaltung, gesellschaftlichen Vereinigungen oder Staatsbediensteten steht der Rechtsweg offen."

Art. 33 Vf RF statuiert daneben:

"Die Bürger der Russischen Föderation haben das Recht, sich persönlich an die Organe der Hoheitsgewalt und an die Organe der örtlichen Selbstverwaltung zu wenden, sowie individuelle und kollektive Eingaben an sie zu richten."

Die erwähnten Änderungen und Weiterentwicklungen setzen an beiden Komponenten an. Einerseits sind die in der Zivilprozessordnung der Russischen Föderation (im Folgenden: „ZivPo“), Gesetz Nr. 4866-1 und WPO normierten gerichtlichen Rechtsbehelfe durch die Rechtsprechung stetig weiter entwickelt worden. Zu erwähnen sind hier insbesondere der Beschluss Nr. 213-O des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation (im Folgenden: „VerfG RF“) aus dem Jahr 2003, der Informationsbrief Nr. 83 des Obersten Wirtschaftsgerichts der Russischen Föderation (im Folgenden: „OWG“) aus dem Jahr 2004 sowie die Erlöge RF Nr. 2 des Plenums des Obersten Gerichts der Russischen Föderation (im Folgenden: „OG RF“) aus dem Jahr 2009.

Überdies ist auch der auf Art. 33 Vf RF zurückgehende außergerichtliche Rechtsschutz in Form des Eingaberechts in den letzten Jahren stetig weiter entwickelt worden – sowohl durch die Rechtsprechung als auch durch die föderale Legislativ- und Exekutivgewalt:

Auf der einen Seite erfolgten Neuerungen durch den föderalen Gesetzgeber. Zwar kennt die russische Rechtsordnung das außergerichtliche Eingaberecht schon seit Längerem. Die ent-

sprechenden Normen stammten allerdings noch aus dem sowjetischen Recht und bedurften der Anpassung an die veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten. Dies erfolgte insbesondere durch Verabschiedung und Inkrafttreten von Gesetz Nr. 59-FZ im Jahre 2006, die zu seinem persönlichen Anwendungsbereich im Juli 2012 ergangenen Klarstellungen des VerfG RF in Urteil Nr. 19-P sowie ihre föderalgesetzliche Umsetzung durch die Einführung von Art. 1 Abs. 4 in Gesetz Nr. 59-FZ zum 19. Mai 2013.

Neben diesen Fortentwicklungen des Eingaberechts auf föderalgesetzlicher Ebene findet seit dem Jahr 2005 auch eine Reform der föderalen Exekutivgewalt statt. Ziel und Zweck der Reform sind die Systematisierung der Organisationsstruktur der einzelnen föderalen Exekutivorgane und die Ausfüllung der den Exekutivorganen jeweils zugewiesenen hoheitlichen Funktionen und Dienstleistungen. Dafür hat die Föderationsregierung in mehreren Typen-Verordnungen die allgemeinen Grundlagen für Struktur und Tätigkeit der ihr untergeordneten Organe der föderalen Exekutivgewalt geschaffen. Dies spielt für die Untersuchung insofern eine Rolle, als diese allgemeinen Grundlagen auch Eingabemöglichkeiten vorsehen.

Diese Veränderungen und Weiterentwicklungen und der inzwischen auch in der Rechtspraxis des VerfG RF vereinzelt zu beobachtende ganzheitliche Ansatz¹ in Bezug auf das gerichtliche und außergerichtliche Rechtsschutzsystem bieten Anlass für einen teilweisen Überblick über den Rechtsschutz privater Rechtsträger gegen individuell-konkrete Maßnahmen der föderalen Hoheitsgewalt. Aufbauend auf den jüngeren prozessrechtlichen Ergebnissen der deutschen Ostrechtswissenschaft² ist Schwerpunkt der Arbeit insbesondere der "außergerichtliche" Rechtsschutz in Gestalt der föderalgesetzlichen sowie föderalexekutiven Ausgestaltung des Eingaberechts. Bestärkt wird dies außerdem durch praktische Erfahrungen des Autors während einer mehrjährigen Tätigkeit als Jurist auf dem russischen Rechtsmarkt, auf dem die zur Verfügung stehenden gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe privater Rechtsträger vermehrt in den Fokus rückten. Dieses – genauer betrachtet – eher subjektive Empfinden des Autors lässt sich auch statistisch untermauern. Gingen 2001 noch insgesamt 650.000 Eingaben bei der russischen Präsidialverwaltung ein, stieg diese Zahl im Jahr 2013 auf über 970.000 Eingaben an.³

Aus dem Nebeneinander der allgemeinen Normierung des Eingaberechts in Gesetz Nr. 59-FZ (das in seinem sachlichen Anwendungsbereich nicht auf individuell-konkrete Hoheitsmaßnahmen eines einzelnen Hoheitsträgers begrenzt ist) sowie seinen föderal-exekutiven Ausgestaltungen in den Verfahrensordnungen der föderalen Exekutivorgane (die sich aufgrund des begrenzten Regelungsgehalts der Verfahrensordnungen jeweils auf einzelne hoheitliche Funktionen oder Dienstleistungen beschränken) folgt die Notwendigkeit der Auswahl eines bestimmten Rechtsgebiets. Aufbauend auf den in der Vergangenheit veröffentlichten Schriften in der deutschen Ostrechtswissenschaft⁴ fällt die Wahl hierbei auf das russische Versicherungsaufsichtsrecht.

¹ In Abs. 6.2 und Abs. 6.3 Urteil Nr. 19-P spricht der VerfG RF beispielsweise davon, dass das in Art. 33 Vf RF statuierte Teilhabe- und Eingaberecht der russischen Bürger im Zusammenhang mit der allgemeinen Rechtsschutzgarantie aus Art. 45 Vf RF stehen.

² Siehe dazu insbesondere den Aufsatz von *Plagemann* (2011) sowie zuletzt die Ergebnisse von *Reitemeier* (2013).

³ Die Zahl für das Jahr 2013 basiert auf dem unter <http://letters.kremlin.ru/digests/117> durch die russische Präsidialverwaltung veröffentlichten Jahresüberblick. Zur Zahl der Eingaben in 2001 siehe *Reitemeier* (2013) S. 258 m.w.N.

⁴ Zu nennen sind hier insbesondere die Dissertationen von *Dewald-Werner* (2008) sowie *Weyer* (2011).

Daraus sollte jedoch nicht auf eine gesteigerte Bedeutung dieses Teilbereichs gegenüber anderen Teilbereichen des öffentlichen Wirtschaftsrechts gefolgert werden. Die Auswahl erfolgte insbesondere auch im Hinblick darauf, dass so ein möglichst umfangreiches Bild eines einzelnen Teilgebiets des öffentlichen Wirtschaftsrechts in der Russischen Föderation geschaffen werden kann.

B. Gang der Darstellung

Der **erste Teil** der Arbeit enthält im ersten Abschnitt die Systematisierung der einem privaten Rechtsträger gegen individuell-konkrete Maßnahmen der Hoheitsgewalt zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in gerichtliche und außergerichtliche.

Der zweite Abschnitt des ersten Teils widmet sich den entsprechenden gerichtlichen Rechtsbehelfen. Hier wird neben den Vorschriften aus Zivilprozessordnung der Russischen Föderation (im Folgenden: „ZivPO“) und Wirtschaftsprozessordnung der Russischen Föderation (im Folgenden: „WPO“) auch kurz auf die noch auf sowjetischen Grundsätzen beruhenden Vorschriften aus Gesetz Nr. 4866-1 eingegangen. Die Darstellung erfolgt anhand der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs sowie des Verfahrensgangs und der Sachentscheidung des Rechtsbehelfsadressaten bei der Entscheidungsfindung.

Abschließend beschäftigt sich der erste Teil mit den Grundsätzen der außergerichtlichen Rechtsbehelfe. Insbesondere ist dafür auf das Eingaberecht einzugehen. Zunächst erfolgt dazu im dritten Abschnitt ein Überblick über die wesentlichen Vorschriften von Gesetz Nr. 59-FZ. Den Abschluss des ersten Teils der Arbeit bildet im vierten Abschnitt dann eine Darstellung der wesentlichen außergerichtlichen Rechtsbehelfe. Gegenstand sind hier die Rechtsaufsicht der Staatsanwaltschaft und die Möglichkeit, den Menschenrechtsbeauftragten/ Ombudsmann anzurufen.

Der **zweite Teil** stellt die Umsetzung des Eingaberechtes in den versicherungsaufsichtlichen Verfahrensordnungen (wie sie zum 1. Mai 2013 existiert haben) im Zusammenhang mit individuell-konkreten Hoheitsmaßnahmen der Versicherungsaufsichtsorgane genauer dar. Dafür erfolgt im ersten Abschnitt zunächst eine kurze Darstellung der Einbettung der Versicherungsaufsichtsorgane in die föderale Exekutivstruktur sowie die Erörterung der Verwaltungsordnungen des Finanzministeriums der Russischen Föderations (im Folgenden: „MinFin“) und dem Föderalen Dienst für die Finanzmärkte (im Folgenden: „FSFR“). Aufgezeigt werden dafür neben den Grundzügen der föderalen Exekutivstruktur auch die normativen Grundlagen für Organisation und Tätigkeit eines föderalen Exekutivorgans im Rahmen seiner Verwaltungsordnung. Diese organisatorische Untermuerung ist notwendig, um die exekutive Ausgestaltung des Eingaberechtes im Rahmen der Verwaltungsordnungen von MinFin und FSFR (und zwar in den einzelnen Geschäfts- und Verfahrensordnungen) einordnen und verstehen zu können. Darauf aufbauend enthält der zweite Abschnitt eine Darstellung der versicherungsaufsichtlichen Verfahrensordnungen des FSFR und einen Überblick über die in diesen Verfahrensordnungen enthaltenen Ausgestaltungen des Eingaberechtes. Der dritte Abschnitt widmet sich dem Verhältnis von Gesetz Nr. 59-FZ und den in den Verwaltungsordnungen von MinFin und FSFR enthaltenen Ausgestaltungen des Eingaberechtes. Bedeutung kommt hier den Klarstellungen des VerfG RF in Urteil Nr. 19-P vom 18. Juli 2012 zu.

Der **dritte Teil** der Arbeit enthält die Schlussbetrachtungen. Schwerpunkte sind eine Zusammenstellung der Untersuchungsergebnisse und der Versuch ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung.

C. Anmerkungen

Rechtsstand der Ausführungen ist der 1. Mai 2013.

Die Transliteration russischer Begriffe ins Deutsche erfolgt nach DIN 1460(1982). Der Terminus *arbitražnyj* wird im Anklang an *Reitemeier* mit "wirtschaftlich" übersetzt. Die entsprechende Gerichtsbarkeit wird damit als "Wirtschaftsgerichtsbarkeit" übersetzt. Die mit *sud obščej jurisdikcii* bezeichnete ordentliche Gerichtsbarkeit wird zur besseren Verständlichkeit mit "allgemeine Zivilgerichtsbarkeit" übersetzt.

Abschnitte und Unterabschnitte einzelner Vorschriften werden in russischen Normativakten größtenteils mit Ziffern gekennzeichnet. Dies geschieht aber nicht durchweg und nicht durchgehend auf die gleiche Art und Weise; es gibt beispielsweise auch Normen ohne Abschnittsbezeichnung. Zur besseren Verständlichkeit für den deutschen Leser werden einzelne Abschnitte einer Vorschrift als "Absatz" (Abs.) gekennzeichnet. Zum Beispiel: Art. 27 Abs. 1 WPO. Wo notwendig, werden einzelne Absätze in "Unterabsätze" (UAbs.) gegliedert. Zum Beispiel: Art. 138 Abs. 1 UAbs. 2 Steuerkodex.

Die Arbeit ist inzwischen von der Fortentwicklung des russischen Rechts "überholt" worden. Mit Urteil Nr. 19-P vom 18. Juli 2012 hat das VerfG RF eine wesentliche Lücke im Anwendungsbereich von Gesetz Nr. 59-FZ geschlossen. Ein Rückgriff auf die föderalexekutiven Ausgestaltungen des Eingaberechts in den Verfahrensordnungen der föderalen Exekutivorgane ist nun in bestimmten Fällen nicht mehr notwendig.

Des Weiteren wurde zum 1. September 2013 die hoheitliche Versicherungsaufsicht vom FSFR auf einen bei der Zentralbank der Russischen Föderation (*Bank Rossii*) angesiedelten Dienst zur Überwachung der Finanzmärkte übertragen. Im Zuge dieser Übertragung sind auch die hier dargestellten wesentlichen Verfahrensordnungen für die Ausübung der hoheitlichen Versicherungsaufsicht aufgehoben worden. Bisher sind durch den neuen Dienst zur Überwachung der Finanzmärkte allerdings keine eigenen versicherungsaufsichtsrechtlichen Verfahrensordnungen erstellt und veröffentlicht worden. Die näher vorgestellten Verfahrensordnungen des FSFR stellen damit zwar einen vergangenen Ausschnitt der exekutiven Grundlagen der Versicherungsaufsicht in der Russischen Föderation dar. Sie können indes als mögliche Anhaltspunkte für eine unter Umständen erfolgende Ausgestaltung des Eingaberechts in Form von föderalexekutiven Verfahrensordnungen dienen.

- Band 805: Alexander Hardinghaus: **Strafzumessung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe** · Der Kronzeuge im deutschen Strafrecht unter besonderer Berücksichtigung von § 46b StGB
2014 · 436 Seiten · ISBN 978-3-8316-4425-4
- Band 804: Benjamin Schmittlein: **Verbands-Compliance**
2015 · 254 Seiten · ISBN 978-3-8316-4420-9
- Band 803: Vera Haesen: **Der Schutz gegen den unlauteren Wettbewerb in Deutschland und England vor dem Hintergrund fortschreitender europäischer Harmonisierung**
2014 · 518 Seiten · ISBN 978-3-8316-4410-0
- Band 802: Szu-Chieh Hsu: **Die Gebrauchsanmaßung** · Eine Untersuchung aus dem Blickwinkel der Rechtsvergleichung zwischen Deutschland und Taiwan
2015 · 220 Seiten · ISBN 978-3-8316-4406-3
- Band 801: Milena Sophia Charnitzky: **Die „fiduziarische Stiftung“ im deutschen und französischen Recht**
2015 · 230 Seiten · ISBN 978-3-8316-4402-5
- Band 800: Daniel Felix Schioppa: **Ergänzende Schutzsertifikate auf der Grundlage vorläufiger Zulassungen** · Erlangung, Laufzeitbestimmung und Validität nach altem und neuem Recht
2014 · 282 Seiten · ISBN 978-3-8316-4401-8
- Band 799: Johannes Druschel: **Die Behandlung digitaler Inhalte im Gemeinsamen Europäischen Kaufrecht (GEKR)**
2014 · 422 Seiten · ISBN 978-3-8316-4400-1
- Band 798: Verena Klug: **Die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken in Spanien** · Eine rechtsvergleichende Studie
2014 · 352 Seiten · ISBN 978-3-8316-4397-4
- Band 797: Saskia Klatte: **Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Schiedsrichtern in zwischenstaatlichen und gemischten Verfahren**
2014 · 344 Seiten · ISBN 978-3-8316-4395-0
- Band 796: Angelika Hafemayer: **Der lauterkeitsrechtliche Schutz vor Verwechslungen im Konflikt mit den Wertungen des Kennzeichenrechts**
2014 · 248 Seiten · ISBN 978-3-8316-4360-8
- Band 795: Peter Kuhlmann: **Verbandssanktionierung in Italien** · Das decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 im Vergleich mit europäischen Vorgaben und dem deutschen Recht
2014 · 250 Seiten · ISBN 978-3-8316-4354-7

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · info@utzverlag.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 3000 lieferbaren Titeln: www.utzverlag.de