

Verwaltungsrecht – Unterpfand nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung Überblick über die aktuelle Situation und geltende Regelungen in den Staaten Zentralasiens

Von Jens Deppe, Eschborn und Jörg Pudelka, Astana

Zusammenfassung

Verwaltungsrecht – und hier insbesondere Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht – hat sich weltweit als wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat und damit auch für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung erwiesen. Dennoch hatte seine Reformierung in Zentralasien bislang keine Priorität. Die genauere Betrachtung zeigt aber wesentliche Unterschiede im Reformprozess zwischen den einzelnen Staaten, der von den Autoren auch in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext gestellt wird.

Die fünf zentralasiatischen Transformationsstaaten haben in den nun mehr als 20 Jahren ihrer staatlichen Unabhängigkeit beachtliche Rechtsreformen durchgeführt. Bisher haben dabei alle der Reformierung des Zivil- und Wirtschaftsrechts Vorrang eingeräumt. 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: In Behörden, Gerichten, Gefängnissen, Parlamenten und Ministerien blieb man zunächst der Tradition treu, nicht für die Bürger da zu sein, sondern für die »Macht«.

Dieser Eindruck hat sich bis heute nicht ganz verflüchtigt. Auch in Zentralasien scheint zu gelten, was der russische Präsident wiederholt betont hat: Demokratie ist gut, aber nicht überall passend. 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, Recht zu proklamieren, als es zu gewähren. In Zentralasien sind in den letzten fünfzehn Jahren viele gesetzliche Neuerungen mit bestem 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 nicht gewiss, denn sie bedürfen der Implementierung und der institutionellen Absicherung. Im zentralasiatischen Kontext sind jedoch schrittweise Änderungen denkbar, die das Verhältnis des Bürgers zum Staat auf eine neue Grundlage stellen.

Das Verwaltungsrecht war bisher keine Priorität der Reformgesetzgebung beim Übergang zur Marktwirtschaft. Verwaltungsverfahrensgesetze, also Gesetze, die das Verfahren in den Behörden regeln, haben bisher nur Kirgistan und Tadschikistan erlassen. Kasachstan hat zwar ein Gesetz mit dem entsprechenden Namen, dessen Regelungsgegenstand jedoch ein anderer ist. Ein Verwaltungsprozessgesetz, also ein Gesetz, das das Verfahren für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten

im Gericht regelt, hat bisher keine zentralasiatische Republik verabschiedet.

Dieses große rechtsstaatliche Manko ist nicht nur mit knappen staatlichen Ressourcen zu erklären. Ein Blick auf die Rechts- und Verwaltungswissenschaft in Zentralasien offenbart ein gewisses Widerstreben, sich mit neuen Ansätzen überhaupt zu befassen. Selbst in Russland steht die Einführung eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes auch heute noch aus. Die Gründe hierfür sind vielfältig, liegen aber vielleicht auch in der Sache: Verwaltungsverfahrensgesetze geben rechtsstaatliche Regeln für die Beziehung des Bürgers zum Staat und des Staates zum Bürger vor, die gerichtlich überprüft werden können. Die regelmäßige und effektive gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit setzt der Exekutive Grenzen. Diese ist aber in Zentralasien bisher nicht daran gewöhnt, von anderen kontrolliert zu werden.

Zur aktuellen Situation von Entwicklung, Rechtsstaat und Verwaltung

Die Position der zentralasiatischen Staaten in verschiedenen internationalen Rankings zeigt, dass weitergehender Reformbedarf besteht. Anhand der Entwicklungsdaten schneiden Kasachstan und Kirgistan im Ländervergleich am besten ab. Kasachstan steht wirtschaftlich besser da, während Kirgistan – trotz der politischen Umstürze der vergangenen acht Jahre – im Hinblick auf Rechtsstaat und Demokratie positiver gesehen wird. Auffällig ist, dass Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in politischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht gleichermaßen zurückhaltender eingeschätzt werden (s. Tabelle 1 auf S. 6 für einen tabellarischen Überblick).

Auch hinsichtlich der rechtlichen Entwicklung werden Kasachstan und Kirgistan, gefolgt von Tadschikistan, zu den aktiveren Reformstaaten gezählt. In Turkmenistan und Usbekistan sind rechtsstaatliche Reformen hingegen nicht nur bei der Implementierung, sondern schon bei der Gesetzgebung weniger weit voran-

gekommen. Eine eigene fachliche Verwaltungsgerichtsbarkeit 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. In den ärmeren zentralasiatischen Staaten, insbesondere in Tadschikistan und Kirgistan, aber auch in den ländlichen Gegenden von Usbekistan, fehlen der Verwaltung hingegen oft die personellen und finanziellen Ressourcen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Abgesehen davon gibt es auch eine Reihe von rechtsstaatlichen Defiziten, die für die ganze Region gelten. Vor allem ist die Gewaltenteilung nur schwach ausgeprägt. Die Exekutive hat eine unangefochtene Vorrangstellung inne, die auch die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Gerichte schmälert. Mit Ausnahme Kirgistans werden Wahlen mehrheitlich als nicht frei und fair bewertet. In der Mehrheit der zentralasiatischen Staaten befinden sich die Massenmedien unter z. T. strenger staatlicher Kontrolle, wobei hier Kirgistan sicherlich eine positive Ausnahme darstellt. Auch die internationalen Bewertungen der Freiheits- und Bürgerrechte sind vergleichsweise niedrig. Gesetze gegen Extremismus und Terror haben die Bürgerrechte seit 2005 wieder stärker eingeschränkt. Die aktuelle Regierung Kirgistans ermunterte ihre Bürger zwar zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, aber die staatliche Unterstützung blieb allenfalls sporadisch.

Die dargestellten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse spiegeln sich auch in der Praxis des Verwaltungsrechts wider: Es gibt noch vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen. Die meisten werden von Wirtschaftssubjekten angestrengt. Vor Gericht behauptet sich der Staat in der Regel gegenüber seinen Bürgern. Beschwerde- und Klagerechte erscheinen weder ausreichend ausdifferenziert noch allgemein bekannt. Sie helfen in entscheidenden Situationen, vor allem bei Untätigkeit von Beamten, oft nicht weiter. Der Rechtsschutz gegen Enteignungen, die Entschädigung der Bürger bei staatlichen Eingriffen oder rechtswidrigem Handeln von Beamten scheitert oft schon im Ansatz. Der Zugang zum Recht und die rechtliche Information und Aufklärung der Bevölkerung erscheinen real nicht sichergestellt.

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.) den Anspruch erheben, allgemeine Geltung zu besitzen:

- das Gesetz über das Verwaltungsverfahren,

- der Kodex über administrative Rechtsverletzungen,
- das Prozessgesetz zum gerichtlichen Verfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.

Diese Gesetze sind zum Teil aufeinander bezogen, zum Teil aber auch nicht: Das erste schafft die Grundlagen für gesetzmäßiges Verwaltungshandeln zugunsten des Bürgers. 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 geblieben ist (oder von Anfang an aussichtslos erscheint). Ein Verwaltungsverfahren und der sich möglicherweise daran anschließende gerichtliche Prozess stehen im engen Zusammenhang. Allerdings ist auch der gerichtliche Schutz gegen Verfügungen des Ordnungsrechts von größerer Bedeutung. Tabelle 2 auf S. 7 verdeutlicht die Aufgaben und Funktionen der drei genannten Gesetze.

Trotz der teilweisen Einführung neuer allgemeiner Verwaltungsgesetze (insbesondere in Tadschikistan und Kirgistan) ist die gesetzgeberische Entwicklung in allen fünf zentralasiatischen Staaten noch nicht abgeschlossen. 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, jedoch ohne dass dies 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 von Sanktionen (z. B. mehr Verwarnungen) oder die Einbeziehung von juristischen Personen, zum großen Teil aber auch die überfällige Bereinigung von überholten Tatbeständen und die schrittweise Erhöhung der Bußgelder im Interesse der Wirksamkeit des Ordnungsrechts.

Während Kirgistan (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 Orientierungsprozess. Usbekistan hat die betreffenden Gesetzesentwürfe 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 (s.o.) des Ordnungsrechts sowie die allgemeinen Zivilprozessgesetze, die einige wenige 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 Vorschriften, die es ermöglichen, zielgerichtet präzise Klageanträge zu stellen.

Zusätzlich gibt es in den zentralasiatischen Staaten Gesetze über Eingaben, Anträge und Beschwerden der Bürger bei staatlichen Organen. Sie sind auf das entsprechende Gesetz der Russischen Föderation aus dem Jahr 1997 zurückzuführen. Dieses stellte zwar damals trotz seines weitgehend deklaratorischen Charakters und der Ähnlichkeit mit dem traditionellen (sowjetischen) Petitionsrecht eine gewisse Neuerung dar. Es ist aber heutzutage wegen seiner vielen Unklarheiten und offenen Fragen in Bezug auf weitergehenden Rechtsschutz überholt.

Reformen des Verwaltungsrechts

Auf regionaler Ebene lassen sich keine konkreten Ergebnisse von verwaltungsrechtlichen Reformen ausmachen. Dies ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass es keine aus gemeinsamer sowjetischer Vergangenheit fortwirkende und damit überarbeitungsbedürftige Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens- oder Verwaltungsprozessrechts gibt. Zum anderen ist im Bereich des Verwaltungsrechts, anders als beispielsweise im Zivil- oder Aktienrecht, auch keine Initiative zur Bearbeitung im Rahmen der GUS zu beobachten. So gab und gibt es keine GUS oder auch nur Zentralasien übergreifenden Arbeitsgruppen zur Erarbeitung gemeinsamer regionaler Gesetzesmusterentwürfe. Alle bisherigen Entwicklungen sind – soweit es solche bisher überhaupt gab – strikt national.

In Kasachstan gibt es keine laufenden Reformarbeiten. Ein im Jahr 2011 vom Unterhaus des Parlaments bereits beschlossener Gesetzesentwurf, der das Ordnungswidrigkeitenrecht zusammen mit dem Verwal-

tungsprozessrecht neu regeln sollte, wurde vom Oberhaus (Senat) gestoppt.

Eine Rechtsfortentwicklung fand praktisch nur im prozessualen Bereich und nur richterrechtlich statt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Verordnung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan zur Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten (Normativrechtsverordnung des Obersten Gerichts der Republik Kasachstan vom 24. Dezember 2010 (Nr. 20) »Über einige Fragen der Anwendung der Normen des Kapitels 27 der Zivilprozessordnung der Republik Kasachstan durch die Gerichte«) 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 ist jedoch als vorläufiger Zustand anzusehen, der nur bis zu einer gesetzlichen Regelung des Verwaltungsprozesses andauern kann.

Kirgistan hat bereits beachtliche Reformerfolge im Bereich des Verwaltungsrechts erzielt. Hierzu gehört zweifellos der fertige Entwurf einer überarbeiteten Version des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der aller Voraussicht nach in diesem Jahr ausgefertigt und verkündet werden wird. Hiermit wird das kirgisische allgemeine Verfahrensrecht weiter an europäische Standards angenähert. Es gibt jedoch auch durchaus Besonderheiten, die aus dem bisher geltenden Gesetz beibehalten oder sogar ausgebaut wurden und etwa anders als in Deutschland geregelt sind. Hierzu gehört etwa die Aufnahme der einzelnen Verfahrensprinzipien in das Gesetz. Während diese in Deutschland in jahrzehntelanger Praxis durch die Rechtsprechung herausgebildet wurden, besteht in Kirgistan – wie generell im post-sowjetischen 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 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 ist in Art. 44 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (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 Entwurfes ist zuerst das behördliche Widerspruchsverfahren durchzuführen und erst anschließend kann sich der Beschwerdeführer an das Gericht wenden. Diese

Neuerung ist uneingeschränkt zu begrüßen, da hiermit das Verfahren insgesamt nicht nur effektiver wird (Selbstkorrektur der Verwaltung und Entlastung der Gerichte), sondern auch rechtsschutzintensiver (zwingende Prüfung von Recht- und Zweckmäßigkeit, die bei sofortiger Klageerhebung entfallen würde).

In Tadschikistan gab es Bemühungen, das Gesetzbuch über das Verwaltungsrecht zu modernisieren und in diesem Zusammenhang um Vorschriften zum Verwaltungsprozess zu ergänzen. Im Jahr 2010 wurde eine entsprechende Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfs 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 kasachstanischen Beispiel zu folgen. Der 2011 ins Parlament eingebrachte Gesetzesentwurf ist daher nur mehr ein modernisiertes Ordnungswidrigkeitenrecht. Bereits reformiert ist hingegen das Verwaltungsverfahrenrecht, das jedoch – wie oben bereits erwähnt – unter erheblichen Anwendungsdefiziten leidet. Neue Schritte zur Schaffung eines Verwaltungsprozessrechts sind angekündigt, werden aber sicherlich erst nach den anstehenden Präsidentschaftswahlen greifen.

In Turkmenistan gibt es zurzeit keine Reformarbeiten im Bereich des Verwaltungsrechts. Allerdings wird im Zusammenhang mit den laufenden Arbeiten zur Reformierung des noch aus sowjetischer Zeit stammenden Zivilprozessrechts über eine Ausgliederung der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten und eine damit einhergehende Schaffung eines eigenständigen Verwaltungsprozessgesetzes nachgedacht.

In Usbekistan gibt es – abgesehen von einigen Änderungen im Recht der Ordnungswidrigkeiten – keine nennenswerten Reformerfolge im Bereich des allgemeinen Verwaltungsrechts. Das bereits entworfene Verwal-

tungsverfahrensgesetz ist im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess liegengeblieben und nicht in Kraft getreten. Der Verwaltungsprozess läuft in Anlehnung an sowjetischer Traditionen gemäß den Vorschriften der Zivilprozessordnung. Allerdings wird derzeit erwogen, ein einheitliches Verwaltungsverfahren- und -prozessgesetz zu erarbeiten, wie dies auch in einzelnen europäischen Ländern, wie etwa Lettland, der Fall ist.

Insgesamt kann man die Reformfortschritte wie folgt zusammenfassen:

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

Fazit

Perspektivisch kann man allen Ländern Zentralasiens nur wünschen, dass sie die teilweise bereits vorhandenen Strategien zur Reformierung des Verwaltungsrechts zügig umzusetzen. Wie Erfahrungen aus anderen Weltregionen zeigen, sind gerade Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht wesentliche Voraussetzungen für einen funktionierenden Rechtsstaat und damit auch Voraussetzung für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Über die Autoren:

Jens Deppe ist Fachplaner für Rechts- und Justizreformen, GIZ.

Jörg Pudelka ist als Verwaltungsrichter aus Berlin freigestellt und leitet das GIZ-Programm »Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien«.

Die Analysen und Meinungen in dem Artikel spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung und offizielle Politik der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH wider.

Tabelle 1: Überblick über die Positionen der zentralasiatischen Staaten in internationalen Rankings

	Kasachstan	Kirgistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan	Vergleich
2011 Human Development Index (UNDP) von 187 Ländern	68. Platz (hoch entwickeltes Land)	126. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	127. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	102. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	115. Platz (mittlerer Entwicklungsstand)	
2011 Democracy Index (The Economist) von 167 Ländern	137. Platz (autoritäres Regime)	107. Platz (Hybridregime)	151. Platz (autoritäres Regime)	165. Platz (autoritäres Regime)	164. Platz (autoritäres Regime)	
2012 Bertelsmann Transformationsindex von 128 Ländern	Politik: 95. Platz Wirtschaft: 48. Platz Gemäßigte Autokratie und Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten, mit mäßigem Transformationsmanagement	Politik: 70. Platz Wirtschaft: 73. Platz Stark defekte Demokratie und Marktwirtschaft mit Funktionsdefiziten, mit mäßigem Transformationsmanagement	Politik: 109. Platz Wirtschaft: 117. Platz Harte Autokratie und schlechtfunktionierende Marktwirtschaft, mit schwachem Transformationsmanagement	Politik: 121. Platz Wirtschaft: 101. Platz Harte Autokratie und schlechtfunktionierende Marktwirtschaft, ohne Transformationsmanagement	Politik: 120. Platz Wirtschaft: 120. Platz Harte Autokratie und schlechtfunktionierende Marktwirtschaft, ohne Transformationsmanagement	Politik: Wirtschaft:
2011 Corruption Perception Index von 183 Ländern	120. Platz	164. Platz	152. Platz	177. Platz	177. Platz	
2012 Doing Business Reports (World Bank, IFC)	Ease of Doing Business: 47 Starting Business: 57 Construction: 147 Contracts: 27	Ease of Doing Business: 70 Starting Business: 17 Construction: 62 Contracts: 48	Ease of Doing Business: 147 Starting Business: 70 Construction: 177 Contracts: 42	. / .	Ease of Doing Business: 166 Starting Business: 96 Construction: 145 Contracts: 43	Ease of Doing Business: Starting Business: Construction: Contracts:

Tabelle 2: Aufgaben und Funktionen von Verfahrensrecht, Prozessrecht und Ordnungsrecht

	(1) Verfahrensrecht	(2) Prozessrecht	(3) Ordnungsrecht
Aufgabe	<i>Rahmengesetz</i> 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.	<i>Prozessuales Gesetz</i> zum Klageverfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor Gericht, entweder als Teil des Zivilprozesskodex, oder als eigenes prozessuales Gesetz oder als Teil eines allgemeinen »Verwaltungskodex«	<i>Kodex</i> 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	Festlegung von Grundsätzen und Regeln für das Verwaltungsverfahren und die genaue Definition des Verwaltungsaktes u. a. Entscheidungsformen.	Beschreibung der Klagevoraussetzungen und Klagearten sowie der Grundsätze für die Gerichte in öffentlichen Streitigkeiten.	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 ggfs. 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.