

Gerichtliche Kontrolle des Regierungshandelns

Ein Beitrag von Dr. Dr. h. c. Jürgen Harbich

1) Notwendigkeit der Kontrolle

Macht bedarf der Kontrolle. Denn ist eine weltweite Erfahrung, dass unkontrollierte Macht missbraucht werden kann und oft missbraucht wird. In besonderem Maße gilt das für staatliche Macht. Es ist eine wichtige Errungenschaft des demokratischen Rechtsstaates, dass unabhängige Gerichte staatliche Machtausübung kontrollieren. Der Bürger - und juristische Personen in gleicher Weise - erlebt staatliche Macht vor allem in der Begegnung mit der Exekutive. Untere und höhere Behörden, auch die Spitze der Exekutive, die Regierung, üben diese exekutive Gewalt aus. Wer sich durch einen Akt einer Verwaltungsbehörde (= einer Exekutivbehörde) in seinen Rechten verletzt fühlt, kann durch Klage beim Verwaltungsgericht erreichen, dass das verwaltungsbehördliche Handeln am Maßstab des Rechts überprüft wird.

Doch welches Gericht ist zuständig, das Handeln der Regierung rechtlich zu überprüfen?

2) Rechtslage nach der Verwaltungsgerichtsordnung des Jahres 2002

Nach jahrelangen Beratungen hat der Große Staatskhural am 26. Dezember 2002 die erste Verwaltungsgerichtsordnung in der Geschichte der Mongolei beschlossen. In § 4.1.1. dieses Gesetzes war vorgesehen, dass auch gegen Verwaltungsakte der Regierung verwaltungsgerichtliche Klagen erhoben werden können. Im Jahr 2005 hat jedoch das Verfassungsgericht diese Bestimmung für verfassungswidrig erklärt und seine Entscheidung mit Art. 38.1. und 45.2. der Verfassung begründet: Die Regierung sei Verfassungsorgan, und Akte eines Verfassungsorgans könnten nicht der Jurisdiktion eines Verwaltungsgerichts, sondern nur der des Verfassungsgerichts unterliegen. Als Folge dieses verfassungsgerichtlichen Gutachtens wurden Verwaltungsakte der Regierung aus dem Katalog möglicher verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten des § 4.1. der Verwaltungsgerichtsordnung herausgenommen.

3) Rechtslage nach der Verwaltungsgerichtsordnung von 2015

Mit Wirkung vom 1. Juli 2016 hat der Große Staatskhural die Verwaltungsgerichtsordnung aus dem Jahr 2002 aufgehoben und eine völlig neugefasste Verwaltungsgerichtsordnung erlassen. Durch § 13.1. dieses Gesetzes wurde die Generalklausel eingeführt, was u. a. zur Folge hat, dass nunmehr jeder Verwaltungsakt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, unabhängig davon, welches Verwaltungsorgan den Verwaltungsakt erlassen

hat. In dieser neuen Regelung ist ein großer rechtsstaatlicher Fortschritt zu sehen. Die Bundesrepublik Deutschland kennt eine solche Generalklausel seit 1949, was dem Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Verwaltung in erheblichem Maße förderlich ist.

4) Die Regierung: ein Verfassungsorgan und ein Verwaltungsorgan

Die Regierung der Mongolei ist - wie in anderen Ländern auch - ein Verfassungsorgan. Die Verfassung der Mongolei widmet ihr einen eigenen Abschnitt (Art. 38 – 46). Aber: Ist die Regierung nur ein Verfassungsorgan? Soweit die Regierung als Verfassungsorgan tätig ist, obliegt die gerichtliche Kontrolle der Regierung ausschließlich dem Verfassungsgewicht (Art. 66.2.3. der Verfassung).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie sich die neue Verwaltungsgerichtsordnung auf die Kontrolle des Regierungshandelns auswirkt. Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die im Jahr 2004 installiert wurden, ist es, das Handeln von Verwaltungsorganen zu überprüfen, wenn sich Bürger oder juristische Personen in ihren Rechten verletzt fühlen. § 1.1. der geltenden Verwaltungsgerichtsordnung spricht vom „Schutz vor rechtswidrigen Handlungen der Verwaltung“. Verwaltungsbehörden sind nach § 3.1.1. der Verwaltungsgerichtsordnung die in § 5 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes genannten Organe, also u. a. zentrale Organe, die staatliche Exekutivgewalt ausüben. Danach ist die Regierung auch ein Verwaltungsorgan. Das ist keine Besonderheit der Mongolei; ein Blick in andere Länder zeigt, dass die Regierung einen Doppelcharakter hat: Sie ist sowohl Verfassungsorgan als auch Verwaltungsorgan. Es kommt darauf an, in welcher Funktion die Regierung tätig wird. Wenn sich die Regierung im Parlament mit der Opposition auseinandersetzt, handelt die Regierung als Verfassungsorgan. Rechtliche Streitigkeiten zwischen Regierung und Opposition sind Verfassungsstreitigkeiten, die selbstverständlich - so auch in Deutschland - nicht zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehören.

Doch Gesetze des Parlaments sehen häufig vor, dass Regierungen auch Verwaltungsakte erlassen. Im mongolischen Recht kommt das in § 3.1.1., § 3.1.2. der Verwaltungsgerichtsordnung und im Allgemeinen Verwaltungsgesetz in §§ 5, 11 deutlich zum Ausdruck. Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten, also auch von Verwaltungsakten der Regierung, obliegt den Verwaltungsgerichten (§ 13.1. Verwaltungsgerichtsordnung); eine andere gerichtliche Zuständigkeit ist nicht vorgesehen.

5) Rechtliche Bedeutung des Gutachtens Nr. 02 des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2005

War der Große Staatskhural durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 gehindert, die Überprüfung des Verwaltungshandelns der Regierung den

Verwaltungsgerichten zu übertragen? Die Frage ist zu verneinen. Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei, eine Rechtsnorm zu wiederholen; das heißt, der Große Staatskhural ist durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2005 nicht gehindert, eine Rechtsvorschrift zu erlassen, die mit dieser verfassungsgerichtlichen Entscheidung nicht übereinstimmt. Denn der Gesetzgeber ist an die Verfassung gebunden, nicht an Entscheidungen des Verfassungsgerichts; es sei denn, die Verfassung würde eine solche Bindung vorschreiben, was die Verfassung der Mongolei aber nicht tut. Das Recht zur Normwiederholung verhindert eine Erstarrung der Rechtsordnung; darüber hinaus wird dem Verfassungsgericht, wenn es angerufen wird, die Möglichkeit eröffnet, seine frühere Rechtsauffassung zu korrigieren.

6) Mögliche Ergänzung des § 13 der Verwaltungsgerichtsordnung

Sollte der Große Staatskhural durch Gesetz verfügen, dass Verwaltungsakte der Regierung künftig nur vom Verfassungsgericht rechtlich überprüft werden können, so wäre eine solche Regelung systemwidrig. Denn Aufgabe von Verfassungsgerichten ist es, Verfassungsstreitigkeiten zu entscheiden. Maßstab für die Entscheidung verfassungsgerichtlicher Streitigkeiten ist ausschließlich die Verfassung (Art. 66 der Verfassung), nicht unter der Verfassung stehende einfache Gesetze. Verwaltungsakte werden jedoch in verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch am Maßstab des einfachen Rechts überprüft (§ 2 der Verwaltungsgerichtsordnung). Zu bedenken ist auch, dass für das verfassungsgerichtliche Verfahren andere Prinzipien gelten als für verwaltungsgerichtliche Verfahren.

7) Denkbare Alternative zur geltenden Rechtslage

Sollte es rechtspolitische Bedenken geben, Verwaltungshandlungen der Regierung durch Verwaltungsgerichte der ersten und zweiten Instanz überprüfen zu lassen, könnte man an eine gesetzliche Regelung denken, wonach die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns der Regierung dem Obersten Gericht übertragen wird. Das wäre eine systemgerechte, rechtspolitisch unbedenkliche Alternative zur gegenwärtigen Rechtslage.