



Wenzel Richter

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

Eingaben im  
Versicherungsaufsichtsrecht

Wenzel Richter

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

Eingaben im Versicherungsaufsichtsrecht

Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung  
Band 807

Ebook (PDF)-Ausgabe:

ISBN 978-3-8316-7294-3 Version: 1 vom 21.03.2017

Copyright© Herbert Utz Verlag 2017

Alternative Ausgabe: Softcover

ISBN 978-3-8316-4473-5

Copyright© Herbert Utz Verlag 2017

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](http://www.utzverlag.de)

# INHALTSÜBERSICHT

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

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| INHALTSÜBERSICHT   | I  |
| INHALTSVERZEICHNIS   | II |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS  | XV |
| EINFÜHRUNG   | 1  |
| A. Hintergrund   | 1  |
| B. Gang der Darstellung  | 3  |
| C. Anmerkungen   | 4  |
| TEIL 1    RECHTSSCHUTZ GEGEN INDIVIDUELL-KONKRETE<br>HOHEITSMABNAHMEN DER FÖDERALEN<br>EXEKUTIVGEWALT – GRUNDLAGEN | 5  |
| 1. Zugrundeliegende Klassifizierung  | 5  |
| 1.1. Keine Unterscheidung in förmliche und formlose Rechtsbehelfe  | 5  |
| A. Wesentliches Differenzierungskriterium  | 6  |
| I. Funktionsorientierung   | 6  |
| II. Struktureller Ansatz   | 7  |
| III. Diskussion und Ergebnis   | 8  |
| B. Verhältnis  | 8  |
| Abschnitt 2    Gerichtliche Rechtsbehelfe  | 9  |
| A. Gerichtlich – WPO und ZivPO   | 10 |
| I. Einführender Überblick  | 10 |
| 1. Unterkategorien der Privatgerichtsbarkeit   | 10 |
| 2. Wirtschaftsgerichtsbarkeit: Spezielle Wirtschaftsgerichtsbarkeit  | 11 |
| a) Entstehung der russischen Wirtschaftsgerichtsbarkeit  | 11 |
| b) Notwendigkeit einer speziellen Wirtschaftsgerichtsbarkeit –<br>Erklärungsversuche                               | 12 |
| 3. Antragsverfahren im Gegensatz zum Parteienstreit  | 13 |
| II. Zulässigkeit   | 15 |
| 1. Rechtsweg   | 15 |
| a) Zuweisungskriterien   | 16 |
| aa) Grundlagen – Art. 27 WPO und Art. 29 WPO   | 16 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| bb) | Verhältnis von wirtschaftlicher Streitigkeit und Anforderung an Subjektqualität – Kumulativität  | 17 |
| b)  | Wesentliches Zuweisungskriterium – zugrundeliegende Angelegenheit  | 18 |
| aa) | Wirtschaftliche Streitigkeit (ekonomičeskij spor)  | 18 |
| bb) | Unternehmerische Tätigkeit (predprinimatel'skaja dejatel'nost')  | 19 |
| cc) | Sonstige wirtschaftliche Tätigkeit (inaja ekonomičeskaja dejatel'nost')  | 20 |
|     | (1) Rechtsprechung und Lehre   | 20 |
|     | (2) Ergebnis   | 21 |
| dd) | Verhältnis von unternehmerischer und sonstiger wirtschaftlicher Tätigkeit  | 21 |
| c)  | Weiteres Zuweisungskriterium – Subjektqualität   | 22 |
| d)  | Zwischenergebnis – Versicherungsaufsichtswesen   | 23 |
| 2.  | Verwaltungsgerichtliches Verfahren   | 24 |
| a)  | Öffentlich-rechtliche Streitigkeit   | 24 |
| aa) | Literatur  | 25 |
|     | (1) Subjekttheorie   | 25 |
|     | (2) Lehre von der Rechtsnatur des zugrunde liegenden Rechtsverhältnisses   | 25 |
| bb) | Rechtsprechung   | 27 |
| cc) | Exkurs: Keine Abgrenzung von verwaltungsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Streitigkeit bei der gerichtlichen Überprüfung individuell-konkreter Hoheitsmaßnahmen | 28 |
| b)  | Verfahrensart  | 30 |
| aa) | Art. 245 ZivPO und Art. 29 WPO   | 30 |
| bb) | Abgrenzung zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle  | 31 |
|     | (1) Kap. 24 ZivPO  | 31 |
|     | (2) Kap. 23 WPO  | 31 |
| cc) | Exkurs: Abstrakt-generelle Maßnahmen der föderalen Exekutivgewalt im Versicherungsaufsichtsrecht   | 32 |
|     | (1) Exekutivnormen der Föderationsregierung  | 32 |
|     | (2) Exekutivnormen von Organen der Föderalen Exekutivgewalt  | 33 |
|     | (3) Weitergehend: Ordnungen  | 34 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| (a) | Einordnung in Handlungsformenlehre –<br>Diskussionsstand   | 35 |
| (b) | Die einzelnen Ordnungen  | 35 |
| 3.  | Zuständigkeit (Podsudnost')  | 38 |
| a)  | Sachliche Zuständigkeit  | 38 |
| aa) | Allgemeine Zivilgerichtsbarkeit  | 38 |
| bb) | Wirtschaftsgerichtsbarkeit   | 39 |
| b)  | Örtliche Zuständigkeit   | 39 |
| 4.  | Antragsgegenstand  | 40 |
| a)  | Allgemeine Zivilgerichtsbarkeit  | 40 |
| aa) | Entscheidung   | 40 |
| bb) | Handlung   | 41 |
| cc) | Unterlassung   | 41 |
| dd) | Konsequenz für Verfahrensart   | 41 |
| ee) | Exkurs: Kurzaufsatz der verwaltungsrechtlichen<br>Handlungsformenlehre   | 42 |
| b)  | Wirtschaftsgerichtsbarkeit   | 42 |
| aa) | Keine Begriffsklärung durch Rechtsprechung<br>und Literatur  | 43 |
| bb) | Entscheidung, Handlung, Unterlassung –<br>Anwendbarkeit der Begriffe aus Zivilgerichtsbarkeit                      | 43 |
| cc) | Nicht-normativer Rechtsakt - Keine weitergehende<br>Differenzierung für Verfahrensgang                             | 43 |
| c)  | Zwischenergebnis – Irrelevanz<br>weitergehender Differenzierung nach Handlungsform                                 | 44 |
| d)  | Exkurs: Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln<br>ohne unmittelbare Willensbekundung                                | 44 |
| aa) | Kein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz   | 44 |
| bb) | Zivilrechtliche Amtshaftungsansprüche  | 45 |
| (1) | Folgenbeseitigung als Inhalt der<br>zivilrechtlichen Amtshaftungsansprüche   | 45 |
| (2) | Unterlassungsanspruch in Art. 1065 ZGB   | 47 |
| 5.  | Antragsbefugnis  | 48 |
| a)  | Gesetzmäßiges Interesse und subjektives Recht  | 50 |
| aa) | Abgrenzung anhand des Begriffsverhältnisses  | 51 |
| bb) | Teilaspekte des juristischen Interesses<br>(juridičeskij interes) – Abgrenzung<br>anhand rechtlicher Ausgestaltung | 52 |

|  |    |
|--|----|
| (1) Subjektives Recht  | 53 |
| (2) Gesetzmäßiges Interesse  | 53 |
| b) Besonderheiten für Antragsbefugnis nach der ZivPO – kein gesetzmäßiges Interesse?   | 54 |
| aa) Rechtsprechung und Literatur   | 54 |
| bb) Eigener Ansatz   | 55 |
| (1) Kein Widerspruch zu sonstigen Regeln aus ZivPO                                     | 55 |
| (2) Übereinstimmung mit Gesetz Nr. 59-FZ   | 55 |
| cc) Ergebnis   | 55 |
| c) Unmittelbarer Subjektbezug oder Drittbezug  | 56 |
| 6. Antragsfrist  | 57 |
| a) Zivilgerichtsbarkeit  | 57 |
| b) Wirtschaftsgerichtsbarkeit  | 57 |
| 7. Antragsteller   | 57 |
| a) Zivilgerichtsbarkeit  | 57 |
| b) Wirtschaftsgerichtsbarkeit  | 58 |
| 8. Antragsgegner   | 58 |
| a) Zivilgerichtsbarkeit  | 58 |
| aa) Organ der Hoheitsgewalt (auf Föderations- oder Subjektebene)                       | 59 |
| bb) Organ der örtlichen Selbstverwaltung   | 59 |
| cc) Staatsbedienstete  | 59 |
| dd) Staatliche Angestellte sowie Angestellte der örtlichen Selbstverwaltung            | 60 |
| ee) Erweiterung durch Rechtsprechung – Maßnahme in Ausübung einer Hoheitsbefugnis      | 60 |
| b) Wirtschaftsgerichtsbarkeit  | 60 |
| aa) Katalog von Antragsgegnern   | 60 |
| bb) Privatrechtssubjekte in öffentlicher Hand  | 61 |
| cc) Begriffsausfüllung – entsprechende Anwendbarkeit der Grundsätze aus ErlOG RF Nr. 2 | 61 |
| III. Verfahrensgang und Sachentscheidung   | 62 |
| 1. Zivilgerichtsbarkeit  | 62 |
| a) Verfahren und Prüfungsumfang  | 62 |
| aa) Eckpunkte des Verfahrens   | 62 |
| (1) Verhandlungsgang und Beweisführung   | 62 |

|   |    |
|---|----|
| (2) Aussetzung der Hoheitsmaßnahme                      | 64 |
| bb) Prüfungspunkte für Klärung der Statthaftigkeit      | 64 |
| (1) Ermächtigungsgrundlage                              | 65 |
| (a) Allgemein   | 65 |
| (b) Vorbehalt des Gesetzes                              | 66 |
| (c) Exkurs: Verwaltungspraxis und ihre Rechtswirkung    | 66 |
| (2) Formelle Rechtmäßigkeit                             | 67 |
| (a) Zuständigkeit                                       | 68 |
| (b) Verfahren und Form                                  | 68 |
| (3) Materielle Rechtmäßigkeit                           | 68 |
| (a) Rechtswidrigkeit und tatsächliche Rechtsverletzung  | 68 |
| (b) Keine Überprüfung anhand Zweckmäßigkeit             | 69 |
| (c) Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume  | 69 |
| b) Entscheidung   | 71 |
| aa) Begründeter Antrag                                  | 71 |
| bb) Unbegründeter Antrag                                | 72 |
| 2. Wirtschaftsverwaltungsgerichtsbarkeit                | 72 |
| a) Verfahren und Prüfungsumfang                         | 72 |
| aa) Eckpunkte des Verfahrens                            | 73 |
| (1) Verhandlungsgang und Beweisführung                  | 73 |
| (2) Aussetzung der Hoheitsmaßnahme – Antragserfordernis | 73 |
| bb) Prüfungspunkte für Klärung der Statthaftigkeit      | 75 |
| b) Entscheidung   | 76 |
| aa) Begründeter Antrag                                  | 76 |
| (1) Nicht-normativer Rechtsakt                          | 76 |
| (2) Entscheidung  | 76 |
| (3) Handlung, Unterlassung                              | 77 |
| bb) Unbegründeter Antrag                                | 77 |
| B. Gerichtlich – Gesetz Nr. 4866-1                      | 77 |
| I. Entstehung / Hintergrund / Inhalt                    | 77 |
| II. Anwendungsbereich – Verhältnis zu ZivPO und WPO     | 78 |

|   |    |
|---|----|
| 1. Parallelität mit Vorschriften aus Kap. 25 der ZivPO –<br>Anwendungsvorrang der ZivPO | 79 |
| 2. Verhältnis zur WPO   | 80 |
| a) Keine Anwendung auf Wirtschaftsgerichtliche<br>Streitigkeiten                        | 80 |
| b) Kein aus WPO folgendes Eingaberecht bei<br>Wirtschaftsaktivitäten                    | 80 |
| 3. Eigenständiger Regelungsinhalt   | 81 |
| III. Zulässigkeit   | 82 |
| 1. Rechtsweg  | 82 |
| 2. Antragsgegenstand  | 82 |
| 3. Antragsbefugnis  | 83 |
| 4. Antragsfrist   | 83 |
| 5. Antragsteller  | 83 |
| 6. Antragsgegner  | 84 |
| IV. Verfahrensgang und Sachentscheidung   | 85 |
| 1. Verfahren und Prüfungsumfang   | 85 |
| 2. Entscheidung   | 85 |
| a) Begründeter Antrag   | 85 |
| b) Unbegründeter Antrag   | 86 |
| C. Vorverfahren im Verwaltungsprozess   | 86 |
| I. Verwaltungsrechtliches Vorverfahren als Ausnahme                                     | 86 |
| II. Vorgerichtliche Rechtsbehelfe im Privatrecht  | 86 |
| Abschnitt 3 Außergerichtliche Rechtsbehelfe – Eingabe                                   | 88 |
| A. Überblick  | 88 |
| B. Gesetzliche Ausgestaltung  | 89 |
| I. Überblick und Abgrenzung der einzelnen Normenkomplexe                                | 89 |
| 1. Gesetz Nr. 59-FZ – allgemeine Verfahrensvorschriften<br>(Rahmengesetz)               | 89 |
| 2. Gesetz Nr. 4866-1 und Kap. 25 ZivPO –<br>Konzentration auf Klagen                    | 89 |
| 3. Spezialgesetzliche Eingaberechte   | 90 |
| II. Gesetz Nr. 59-FZ – Verfahrensvorschriften<br>für administrative Eingabe             | 91 |
| 1. Einführung   | 91 |
| a) Entstehungsgeschichte  | 91 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| b)  | Einordnung in föderale Normenstruktur   | 92  |
| c)  | Verhältnis zu Gesetz Nr. 4866-1 und Kap. 25 ZivPO                               | 92  |
| 2.  | Eingabearten  | 93  |
| a)  | Vorschlag   | 93  |
| b)  | Anzeige   | 93  |
| c)  | Beschwerde  | 94  |
| d)  | Weitergehende Begriffsverwendung – Eingabe in Form von Beschwerde               | 94  |
| 3.  | Zulässigkeit  | 94  |
| a)  | Verfahrensart   | 94  |
| b)  | Zuständigkeit des Eingabeadressaten   | 94  |
| aa) | Eingabeadressat – Organ der Hoheitsgewalt                                       | 94  |
| (1) | Eingaben bei Rechtsprechungsorganen   | 95  |
| (2) | Keine Eingaben bei privaten Rechtsträgern                                       | 95  |
| (3) | Eingaben gegenüber Beliehenen   | 96  |
| bb) | Sachliche Zuständigkeit   | 96  |
| c)  | Eingabegegenstand   | 97  |
| d)  | Eingabebefugnis   | 98  |
| e)  | Keine Eingabefrist  | 99  |
| f)  | Eingabeführer   | 99  |
| g)  | Eingabegegner   | 99  |
| h)  | Sonderfall: Eingaben bei speziellen (Markt-)Aufsichtsorganen                    | 100 |
| 4.  | Verfahrensgang und Sachentscheidung   | 100 |
| a)  | Verfahren und Prüfungsumfang  | 101 |
| aa) | Eckpunkte des Verfahrens  | 101 |
| (1) | Formwirksame Einreichung – Befassungs- und Bescheidspflicht                     | 101 |
| (2) | Bearbeitungsfrist und Erörterungsgrundsätze                                     | 101 |
| (3) | Keine Aussetzung der Wirkungskraft  | 102 |
| bb) | Prüfungsumfang für Klärung der Statthaftigkeit                                  | 102 |
| (1) | Prüfungspunkte – Ermächtigungsgrundlage, formelle und materielle Rechtmäßigkeit | 102 |
| (2) | Prüfungsmaßstab   | 103 |
| (a) | Gesetzmäßigkeit   | 103 |
| (b) | Zweckmäßigkeit  | 103 |

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| b)          | Entscheidung  | 104 |
| aa)         | Begründete und unbegründete Eingabe   | 104 |
| bb)         | Verhältnis zwischen der Entscheidung des<br>Eingabeadressaten und den gerichtlichen<br>Rechtsbehelfen                         | 105 |
| C.          | Föderalexekutive Ausgestaltung  | 106 |
| Abschnitt 4 | Außergerichtliche Rechtsbehelfe – Sonstige  | 108 |
| A.          | Rechtsaufsicht der Staatsanwaltschaft   | 108 |
| I.          | Individueller Rechtsschutz – Subjektive Rechtsverletzung  | 109 |
| II.         | Allgemeine Rechtsaufsicht – Objektive Rechtswidrigkeit  | 110 |
| B.          | Menschenrechtsbeauftragter/ Ombudsmann  | 111 |
| TEIL 2      | IM EINZELNEN: EINGABEN IM<br>VERSICHERUNGSAUFSICHTSRECHT  | 112 |
| Abschnitt 1 | Versicherungsaufsicht – Einbettung in föderale<br>Exekutivstruktur und Verwaltungsordnung<br>der hoheitlichen Aufsichtsorgane | 112 |
| A.          | Einbettung in die föderale Exekutivstruktur   | 113 |
| I.          | Grundlegendes   | 113 |
| 1.          | Föderale Exekutivstruktur – Organisation durch Präsidialerlasse   | 113 |
| 2.          | Begriff – Organ der föderalen Exekutivgewalt  | 113 |
| 3.          | Umstrukturierung der Finanzmarktaufsicht im März 2011 –<br>Präsidialerlass Nr. 270  | 115 |
| II.         | Föderale Ministerien, föderale Dienste und föderale Agenturen   | 115 |
| 1.          | Föderales Ministerium   | 116 |
| a)          | Generell  | 116 |
| b)          | Föderales Finanzministerium   | 116 |
| 2.          | Föderaler Dienst und föderale Agentur   | 117 |
| a)          | Generell  | 117 |
| b)          | Föderaler Dienst für die Versicherungsaufsicht –<br>Teil des FSFR   | 118 |
| 3.          | Territoriale Untereinheiten   | 119 |
| a)          | Generell  | 119 |
| b)          | Eigenständige Rechtspersönlichkeit der<br>territorialen Untereinheiten des FSFR   | 119 |
| III.        | Versicherungsaufsicht – MinFin und FSFR   | 120 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Kompetenzen des MinFin –Grundordnung MinFin<br>(Regierungsverordnung Nr. 329) und<br>Regierungsverordnung Nr. 185               | 120 |
| 2. Versicherungsaufsichtsrechtliche Kompetenzen des FSFR –<br>Regierungsverordnung Nr. 326 und Grundordnung FSFR                   | 121 |
| 3. Abgrenzung der einzelnen Kompetenzen  | 123 |
| B. Verwaltungsordnung eines föderalen Exekutivorgans   | 123 |
| I. Grundkonzept für Darstellung und Abgrenzung   | 123 |
| 1. Einführung  | 123 |
| 2. Verwaltungsverfahren – Ein- und Abgrenzung  | 125 |
| a) 1. Schritt - Abgrenzung von materiellen und<br>Verfahrensaspekten   | 125 |
| aa) "Materielles" Verwaltungsrecht   | 125 |
| bb) "Formelles" Verwaltungsrecht   | 127 |
| (1) Grundlegendes  | 127 |
| (2) Ungeklärt: Abgrenzung zu den<br>verwaltungsgerichtlichen Verfahrensregelungen  | 127 |
| (a) Literatur – Verwaltungsverfahren im<br>"weiten" Sinn   | 127 |
| (b) Rechtsprechungskonzept –<br>Verwaltungsverfahren im "engen" Sinne  | 128 |
| (c) Ergebnis   | 129 |
| b) 2. Schritt - Abgrenzung von "Internen" und "Externen"<br>Verfahrensaspekten   | 129 |
| II. Interne Aspekte: Geschäftsordnung – Organisationsstruktur und<br>Arbeitsabläufe  | 131 |
| 1. Geschäftsordnung und Grundordnung   | 131 |
| a) Überblick und Abgrenzung –<br>nur Geschäftsordnungen von Relevanz   | 131 |
| b) Vorgegebene und eigenständige Regelungen  | 131 |
| 2. Typen-Geschäftsordnungen  | 132 |
| a) Regierungsverordnung Nr. 30 –<br>Behördliche Zusammenarbeit   | 132 |
| b) Regierungsverordnung Nr. 452 – Organisationsstruktur<br>und interne Arbeitsabläufe eines<br>Organs der föderalen Exekutivgewalt | 133 |
| 3. Im Einzelnen – Geschäftsordnungen der<br>Versicherungsaufsichtsorgane   | 134 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| a)          | Geschäftsordnung MinFin  | 134 |
| b)          | Geschäftsordnung FSFR – Erlass Nr. 11-64/pz-n  | 135 |
| 4.          | Eingabemöglichkeiten in Geschäftsordnung MinFin und<br>Geschäftsordnung FSFR (zusammen mit Erlass Nr. 08-102/pz)                                 | 136 |
| a)          | Überblick  | 136 |
| b)          | Abgrenzung zu Eingabemöglichkeiten aus den<br>Verfahrensordnungen  | 137 |
| III.        | Externe Aspekte: Verfahrensordnungen – Ausführung hoheitlicher<br>Funktionen   | 138 |
| 1.          | Hintergrund  | 138 |
| a)          | Keine gesetzliche Regelung des Verwaltungsverfahrens – aber<br>föderalexekutive Verfahrensregelungen in<br>Verfahrensordnungen                   | 138 |
| b)          | Verfahrensordnungen – erstmalig erwähnt in<br>Verwaltungsreform 2005   | 139 |
| 2.          | Stellung in der Rechtsordnung  | 140 |
| a)          | Anknüpfungspunkt "hoheitliche Funktion"  | 140 |
| aa)         | Einführung in die Normenlandschaft   | 140 |
| bb)         | Inhalt   | 140 |
| b)          | Methodische und inhaltliche Vorgaben für die einzelnen<br>Verfahrensordnungen: Regierungsverordnung Nr. 679 und<br>Regierungsverordnung Nr. 373. | 141 |
| aa)         | Überblick  | 141 |
| bb)         | Inhalt   | 142 |
| c)          | Ergebnis: Eigenständige Regelung des<br>Verwaltungsverfahrens für hoheitliche Funktionen   | 143 |
| 3.          | Verfahrensordnungen der Versicherungsaufsicht  | 144 |
| Abschnitt 2 | Verfahrensordnungen der Versicherungsaufsicht – Überblick über<br>Verfahrensregelungen und Administrative Eingabemöglichkeiten                   | 146 |
| A.          | Versicherungslizenz  | 146 |
| I.          | Grundsätze der Genehmigungspflichtigkeit   | 146 |
| II.         | Verfahrensordnungen  | 147 |
| 1.          | Anordnung Nr. 95n – Erteilung der Versicherungslizenz  | 147 |
| a)          | Verfahren  | 147 |
| b)          | Innerbehördliche Kontrolle und administrative Eingabe  | 148 |
| 2.          | Anordnung Nr. 151n – Beschränkung und<br>Entzug einer Versicherungslizenz  | 149 |
| a)          | Überblick  | 149 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| b)  | Beschränkungen im Einzelnen   | 150 |
| aa) | Begrenzung des Genehmigungsgehalts und Aussetzung einer Versicherungslizenz | 150 |
| bb) | Wiedereinsetzung  | 150 |
| cc) | Lizenzentzug  | 151 |
| c)  | Fristen im Ermessen der Versicherungsaufsicht                               | 151 |
| d)  | Eingabeverfahren (Beschwerde)   | 152 |
| 3.  | Anordnung Nr. 152n – Hoheitliche Aufsicht nach Lizenzentzug                 | 152 |
| a)  | Überblick   | 152 |
| b)  | Eingabeverfahren (Beschwerde)   | 153 |
| B.  | Laufende Aufsicht und Kontrolle   | 153 |
| I.  | Funktionelle Ansätze der Versicherungsaufsicht                              | 153 |
| 1.  | Ansatz für Beobachtungsfunktion   | 153 |
| 2.  | Vorbeugendes Handeln der Versicherungsaufsicht – Missstandsaufsicht         | 154 |
| II. | Anordnung Nr. 55n   | 155 |
| 1.  | Überblick   | 155 |
| 2.  | Eingabeverfahren (Beschwerde)   | 155 |
| C.  | Aufsichtsrechtliche Einzelmaßnahme  | 156 |
| I.  | Überblick   | 156 |
| II. | Bisher noch keine Verfahrensordnung des FSFR                                | 156 |
| D.  | Register über Versicherungssubjekte   | 157 |
| I.  | Überblick   | 157 |
| II. | Eingabeverfahren (Beschwerde)   | 157 |
| E.  | Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (Anordnung Nr. 156n)  | 157 |
| I.  | Grundlage: Geldwäscheg  | 157 |
| II. | Anordnung Nr. 156n  | 158 |
| F.  | Ausländische Kapitalbeteiligungen   | 159 |
| I.  | Überblick: Ausländische Investitionen in das russische Versicherungswesen   | 159 |
| II. | Anordnung Nr. 44n   | 160 |
| 1.  | Überblick   | 160 |
| 2.  | Eingabeverfahren (Beschwerde)   | 161 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| G.          | Zusammenfassung der Eingabevorschriften in den<br>Verfahrensordnungen  | 161 |
| Abschnitt 3 | – Exekutiv ausgestaltete administrative Eingabemöglichkeiten und<br>Gesetz Nr. 59-FZ                             | 162 |
| A.          | Vergleich  | 162 |
| I.          | Antragsverfahren und individuell-konkrete Hoheitsmaßnahme als<br>Verfahrensgegenstand                            | 162 |
| II.         | Zulässigkeit der Eingabe   | 162 |
| III.        | Begründetheit der Eingabe  | 163 |
| IV.         | Ergebnis: Weitestgehender Gleichlauf in<br>Wortlaut und Regelungsgehalt  | 163 |
| B.          | Verhältnis   | 163 |
| I.          | Urteil des VerfG RF Nr. 19-P vom 18. Juli 2012   | 163 |
| II.         | Rechtslage vor Urteil Nr. 19-P   | 165 |
| 1.          | Lücke in gesetzlicher Ausgestaltung des Eingaberechts  | 165 |
| 2.          | Lückenfüller: Eingabemöglichkeiten aus den<br>Verwaltungsordnungen   | 166 |
| III.        | Rechtslage nach Urteil Nr. 19-P  | 166 |
| TEIL 3      | SCHLUSSBETRACHTUNGEN   | 167 |
| Abschnitt 1 | Zusammenfassung  | 167 |
| A.          | Administrative Grundlagen  | 167 |
| I.          | Organisation der hoheitlichen Versicherungsaufsicht  | 167 |
| II.         | Organisation eines föderalen Exekutivorgans –<br>Verwaltungsordnung  | 167 |
| III.        | Regierungsverordnung Nr. 373 in Verbindung mit den<br>Verfahrensordnungen – exekutives Verwaltungsverfahrenrecht | 168 |
| IV.         | Individuell-konkrete Hoheitsmaßnahmen – grundsätzlich<br>lediglich Unterscheidung anhand von Form und Inhalt     | 168 |
| B.          | Systematik der Rechtsbehelfe   | 169 |
| C.          | Die einzelnen Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit<br>individuell-konkreten Hoheitsmaßnahmen                        | 170 |
| I.          | Gerichtliche Rechtsbehelfe   | 170 |
| 1.          | Zulässigkeit   | 170 |
| 2.          | Verfahrensgang und Sachentscheidung  | 171 |
| II.         | Außergerichtlicher Rechtsbehelf – Eingabe  | 172 |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Administratives Eingaberecht in Gesetz Nr. 59-FZ und den<br>Verwaltungsordnungen der föderalen Exekutivorgane                 | 172 |
| 2. Zulässigkeit  | 173 |
| 3. Verfahrensgang und Sachentscheidung   | 173 |
| Abschnitt 2    Eine wertende Betrachtung des Eingaberechts in<br>seiner föderalgesetzlichen Ausgestaltung                        | 174 |
| A. Zweiteilung: Eingaberecht und gerichtlicher Rechtsschutz  | 174 |
| B. Ausgestaltung des Eingaberechts im Einzelnen  | 175 |
| I.    Fristlosigkeit   | 175 |
| II.   Keine Formlosigkeit  | 175 |
| 1. Formelle Voraussetzungen für Zulässigkeit<br>eines Eingabebegehrens   | 175 |
| 2. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht   | 176 |
| a)    Art. 33 Vf RF  | 176 |
| b)    Art. 15 Abs. 4 VF RF i.V.m. Völkerrecht  | 178 |
| III. Weitergehende Voraussetzung: Eingabebefugnis  | 178 |
| 1. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht   | 179 |
| a)    Art. 33 Vf RF  | 179 |
| b)    Art. 15 Abs. 4 Vf RF i.V.m. Völkerrecht  | 179 |
| IV. Keine Rechtskraftfähigkeit der Entscheidung<br>des Eingabeadressaten   | 180 |
| C. Ergebnis  | 180 |
| Abschnitt 3    Bilanz  | 181 |
| A. Systematische Durchdringung des Exekutivhandelns  | 181 |
| I.    Systematisierung von föderaler Exekutivstruktur<br>und Verfahrensgrundsätzen für die Ausfüllung hoheitlicher<br>Funktionen | 181 |
| II.   Fehlende Systematisierung exekutiver Handlungsformen   | 182 |
| III.  Fehlende Grundsätze für administrative<br>Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe   | 182 |
| B. Systematik der Rechtsbehelfe  | 183 |
| C. Gerichtliche Rechtsbehelfe  | 183 |
| D. Eingaberecht  | 184 |
| LITERATURVERZEICHNIS   | 185 |

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

## *Zusammenstellung der wichtigsten Abkürzungen*

|                        |   |
|------------------------|---|
| a.a.O.                 | am angegebenen Ort;   |
| AMP                    | <i>"Administrativnoe i municipal'noe pravo"</i> [Verwaltungs- und Kommunalrecht], monatlich in der Russischen Föderation erscheinende wissenschaftliche Zeitschrift;  |
| AGP                    | <i>"Arbitražnyj i graždanskij process"</i> [Wirtschafts- und Zivilprozess], zweimonatig in der Russischen Föderation erscheinende wissenschaftliche Zeitschrift;  |
| APP                    | <i>"Administrativnoe pravo i process"</i> [Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess], monatlich in der Russischen Föderation erscheinende wissenschaftliche Zeitschrift;   |
| Beschluss Nr. 213-O    | Opredelenie konstitucionnogo suda Rossijskoj Federacii no. 213-o ot 22ogo aprelja 2004 <i>"Po žalobe (...)"</i> [Beschluss des VerfG RF Nr. 213-O vom 22. April 2004 <i>"Zur Beschwerde (...)"</i> ];   |
| BVerfG                 | Bundesverfassungsgericht;   |
| ChiP                   | <i>"Chožajstvo i pravo"</i> [Wirtschaft und Recht], in der Russischen Föderation erscheinende wissenschaftliche Zeitschrift;  |
| d.h.                   | das heißt;  |
| Erllass Nr. 08-102/pz  | Prikaz FSFR no. 08-102/pz ot 1ogo ijulja 2008 g. <i>"Ob utverždenii Položenija o porjadke rassmotrenija obraščenj graždan i organizacij postupajuščich v federal'nuju službu po finansovym ryнкam"</i> [Erlass des FSFR Nr. 08-102/pz vom 01.07.2008 <i>"Über die Bestätigung der Grundordnung zur Bearbeitung von Eingaben von Bürgern und Organisationen beim Föderalen Dienst für die Finanzmärkte"</i> ]; |
| Erllass Nr. 11-47/pz-n | Prikaz FSFR no. 11-47/pz-n ot 11ogo oktabrja 2011 g. <i>"O territorial'nych organach Federal'noj Služby po finansovym ryнкam"</i> [Erlass des FSFR Nr. 11-47/pz-n vom 11. Oktober 2011 <i>"Über die territorialen Untereinheiten des Föderalen Dienstes für die Finanzmärkte"</i> ];  |
| Erllass Nr. 2534-VII   | Ukaz prezidiuma verchovnogo soveta SSSR no. 2534-VII <i>"O porjadke rassmotrenija predloženj, zajavlenij i žalob graždan"</i> [Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR <i>"Über die Erörterung von Vorschlägen, Anträgen und Beschwerden von Bürgern"</i> ] in der Fassung seiner letzten Änderungen vom 2. Februar 1988;  |
| ErlOG RF Nr. 2         | Postanovlenie plenuma verchovnogo suda Rossijskoj Federacii no. 2 ot 10ogo fevralja 2009 g. <i>"O praktike rassmotrenija sudami del ob osparivanij rešenij, dejstvij (bezdejstvija) (...)"</i> [Auslegungs- und Erläuterungsbeschluss Nr. 2 des Plenums des OG RF vom 10. Februar   |

|                            |   |
|----------------------------|---|
|                            | 2009 "Über die Praxis der Gerichte bei der Anfechtung von Entscheidungen, Handlungen (Unterlassungen) (...)");  |
| FSFR                       | Federal'naja služba po finansovym rynkam [Föderaler Dienst für die Finanzmärkte];   |
| FSSN                       | Federal'naja služba strachovogo nadzora [Föderaler Dienst für die Versicherungsaufsicht];   |
| FKZ                        | Federal'nyj konstitucionnij zakon [Föderales Verfassungsgesetz];  |
| FZ                         | Federal'nyj zakon [Föderales Gesetz];   |
| GeldwäscheG                | Federal'nyj zakon no. 115-fz ot 7ogo avgusta 2001 g. " <i>O protivodejstvii legalizacii (otmyvaniju) dochodov, polučennyh prestupnim putem, i finansirovaniju terrorizma</i> " [Föderales Gesetz Nr. 115-FZ vom 7. August 2001 "Über die Bekämpfung der Legalisierung (Wäsche) von rechtswidrig erlangten Einkünften und der Terrorismusfinanzierung"]; |
| Geschäftsordnung<br>FSFR   | Prikaz FSFR no. 11-64/pz-n ot 10go dekabnja 2011 g. " <i>Ob utverždenii reglamenta Federal'noj Služby po finansovym rynkam</i> " [Erlass des FSFR Nr. 11-64/pz-n vom 01.12.2011 "Über die Bestätigung der Geschäftsordnung des Föderalen Dienstes für die Finanzmärkte"];   |
| Geschäftsordnung<br>MinFin | Prikaz ministerstva finansov Rossijskoj Federacii ot 15ogo ijunja 2012 g. " <i>Ob utverždenii reglamenta Ministerstva Finansov Rossijskoj Federacii</i> " [Anordnung des Finanzministeriums der Russischen Föderation Nr. 82n vom 15. Juni 2012 "Über die Bestätigung der Geschäftsordnung des Finanzministeriums der Russischen Föderation"];          |
| Gesetz Nr. 59-FZ           | Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii no. 59-fz ot 20go maja 2006 g. " <i>O porjadke rassmotrenija obraščenij graždan Rossijskoj Federacii</i> " [Föderales Gesetz der Russischen Föderation Nr. 59-FZ vom 2. Mai 2006 "Über die Bearbeitung von Eingaben von Bürgern der Russischen Föderation"];   |
| Gesetz Nr. 4866-1          | Zakon RF no. 4866-1 ot 27ogo aprelja 1993 g. " <i>Ob obžalovanii v sud dejstvii i rešenij, narušajuščich prava i svobody graždan</i> " [Gesetz der Russischen Föderation Nr. 4866-1 vom 27. April 1993 "Über die gerichtliche Anfechtung von die Rechte und Freiheiten der Bürger verletzenden Handlungen und Entscheidungen"];                         |
| GiP                        | " <i>Gosudarstvo i pravo</i> " [Staat und Recht], monatlich in der Russischen Föderation erscheinende wissenschaftliche Zeitschrift;  |
| Grundordnung<br>FSFR       | Postanovlenie pravitel'stva no. 717 ot 29ogo avgusta 2011 g. " <i>O nekotorych voprosach gosudarstvennogo regulirovanija v sfere finansovogo rynka Rossijskoj Federacii</i> " [Regierungsverordnung Nr. 717 vom 29. August 2011 "Zu einigen Fragen der staatlichen Regulierung in der Sphäre des Finanzmarktes der Russischen Föderation"];             |
| Grundordnung               | Postanovlenie pravitel'stva no. 30 ot 30ogo ijunija 2004 g. " <i>O</i>  |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| MinFin                   | <i>Ministerstve Finansov Rossijskoj Federacii</i> " [Regierungsverordnung Nr. 329 vom 30. Juni 2004 "Über das Finanzministerium der Russischen Föderation"];  |
| IGP RAN                  | <i>Trudy instituta gosudarstva i prava rossijskoj akademii nauk</i> [Aufsatzsammlungen des Instituts für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften] – regelmäßig in Moskau erscheinende Aufsatzsammlung mit Arbeiten von Mitgliedern des Instituts für Staat und Recht der Russischen Akademie der Wissenschaften;   |
| Informationsbrief Nr. 80 | Informacionnoe pis'mo prezidiuma VAS RF no. 80 ot 13ogo avgusta 2004 g. " <i>O nekotorych voprosach, vznikajuščich v sudebnoj praktike pri rassmotrenii arbitražnymi sudami del ob osparivanii normativnych pravovyh aktov</i> " [Informationsbrief des Präsidiums des OWG Nr. 80 vom 13. August 2004 "Zu einigen Fragen der Praxis der Wirtschaftsgerichte bei der Anfechtung normativer Rechtsakte"]; |
| Informationsbrief Nr. 83 | Informacionnoe pis'mo prezidiuma VAS RF no. 83 ot 13ogo avgusta 2004 g. " <i>O nekotorych voprosach svjazannye s primeneniem časti 3 ctat'i 199 (...)</i> " [Informationsbrief des Präsidiums des OWG Nr. 83 vom 13. August 2004 "Über die Anwendung von Art. 199 Abs. 3 (...)]";   |
| LizenzG                  | Federal'nyj zakon no. 128-fz ot 8ogo avgusta 2001 goda " <i>O licenzirovanii otдел'nych vidov dejatel'nosti</i> " [Föderales Gesetz Nr. 128-FZ vom 8. August 2001 "Über die Lizenzierung bestimmter Tätigkeiten"];  |
| m.w.N.                   | mit weiteren Nachweisen;  |
| MinFin                   | Ministerstvo finansov Rossijskoj Federacii [Finanzministerium der Russischen Föderation];   |
| OG RF                    | Verchovnyj sud Rossijskoj Federacii [Oberstes Gericht der Russischen Föderation];   |
| OmbdG                    | Federal'nyj konstitucionnyj zakon No. 1-fkz ot 26ogo fevralja 1997 g. " <i>Ob upolnomečennom po pravam čeloveka v Rossijskoj Federacii</i> " [Föderales Verfassungsgesetz Nr. 1-fkz vom 26. Februar 1997 "Über den Menschenrechtsbeauftragten in der Russischen Föderation"];   |
| OWG                      | Vysšij arbitražnyj sud Rossijskoj Federacii [Oberstes Wirtschaftsgericht der Russischen Föderation];  |
| OWiGB RF                 | Federal'nyj zakon no. 195-fz ot 30ogo dekabrja 2001 g. " <i>Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnych pravonaruščenjach (KoAP RF)</i> " [Föderales Gesetz Nr. 195-FZ "Gesetzbuch der Russischen Föderation über Ordnungswidrigkeiten (OWiGB RF)" vom 30. Dezember 2001];   |
| Präsidentialerlass Nr.   | Ukaz prezidenta Rossijskoj Federacii no. 270 ot 4ogo marta 2011 g. " <i>O merach po soveršenstvovaniju gosudarstvennogo regulirovaniju v</i>  |

- 270 *sfera finansovogo rynka*" [Präsidialerlass Nr. 270 vom 4. März 2011 "Über Maßnahmen zur Verbesserung der staatlichen Regulierung im Finanzmarktbereich"];
- Präsidialerlass Nr. 314 Ukaz prezidenta Rossijskoj Federacii no. 314 ot 9ogo marta 2004 g. "*O sisteme i strukture federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti*" [Präsidialerlass Nr. 314 vom 9. März 2004 "Über System und Struktur der föderalen Organe der Exekutivgewalt"];
- RF Russische Föderation;
- Regierungsverfügung Nr. 1789-r Rasporjaženie pravitel'stva no. 1789-r ot 25ogo oktjabrja 2005 g. "*O koncepcii administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006 – 2010 godach*" [Regierungsverfügung Nr. 1789-r vom 25. Oktober 2005 "Über das Konzept der Verwaltungsreform in der Russischen Föderation in den Jahren 2006 bis 2010"];
- Regierungsverordnung Nr. 30 Postanovlenie pravitel'stva no. 30 ot 30ogo janvarija 2005 g. "*O tipovom reglamente vzaimodejstvija federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti*" [Regierungsverordnung Nr. 30 vom 19. Januar 2005 "Über die Typen-Geschäftsordnung für die Zusammenarbeit durch die föderalen Organe der vollziehenden Gewalt"];
- Regierungsverordnung Nr. 185 Postanovlenie pravitel'stva no. 185 ot 7ogo aprelja 2004 g. "*Voprosy Ministerstva Finansov Rossijskoj Federacii*" [Regierungsverordnung Nr. 185 vom 7. April 2004 "Angelegenheiten des Finanzministeriums der Russischen Föderation"];
- Regierungsverordnung Nr. 326 Postanovlenie pravitel'stva no. 326 ot 26ogo aprelja 2011 g. "*O nekotorych voprosach dejatel'nosti federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti v sfere finansovyh rynkov*" [Regierungsverordnung Nr. 326 vom 26. April 2011 "Zu einigen Fragen über die Aktivitäten föderaler Exekutivorgane im Bereich der Finanzmärkte"];
- Regierungsverordnung Nr. 373 Postanovlenie pravitel'stva no. 373 ot 16ogo maja 2011 g. "*O razrabotke i utverždenii administrativnych reglamentov ispolnenija gosudarstvennyh funkcij i administrativnych reglamentov predostavlenija gosudarstvennyh uslug*" [Regierungsverordnung Nr. 373 vom 16. Mai 2011 "Über die Ausarbeitung und Bestätigung administrativer Verfahrensordnungen zur Ausfüllung staatlicher Funktionen und administrativer Verfahrensordnungen zur Gewährung staatlicher Dienste"];
- Regierungsverordnung Nr. 452 Postanovlenie pravitel'stva no. 452 ot 28ogo ijulja 2005 g. "*O tipovom reglamente vnutrennej organizacii federal'nych organov ispolnitel'noj vlasti*" [Regierungsverordnung Nr. 452 vom 28. Juli 2005 "Über die Typen-Geschäftsordnung für die interne Organisation der föderalen Organe der Exekutivgewalt"];
- Regierungsverordnung Postanovlenie pravitel'stva no. 679 ot 11ogo nojabrja 2005 g. "*O*