

Kommentare
zum Verwaltungsrecht Zentralasiens

Jörg Pudelka, Johann Weber, Viktor Kessler (Hrsg.)

Verwaltungs- verfahrensgesetz Kirgisistan Kommentar



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Vorwort

Die Herausgeber Jörg Pudelka, Leiter des GIZ-Regionalprogramms „Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien“, RiSG a. D. und Johann Weber, VRiVG i. R. waren an der Ausarbeitung des kirgisischen Verwaltungsverfahrensgesetzes beteiligt und haben in der Folge Schulungen in allen Bereichen der Rechtsanwendung durchgeführt. Dabei tauchten immer wieder Fragen bei der Anwendung von Vorschriften auf.

Der Kurzkomentar will eine Hilfe für Gerichte, Behördenmitarbeiter und Anwälte bei der Durchführung und Überprüfung von Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz sein und wesentliche Fragen beantworten. Eine Reihe von Beispielen soll die Rechtsanwendung erleichtern. Darüber hinaus enthält der Kommentar als Anlage ein Prüfungsschema, das dem Rechtsanwender als Richtschnur für den Ablauf der notwendigen Schritte vom Eingang des Antrags bis zur Vollstreckung des Verwaltungsakts dienen soll.

Besonderer Dank gilt der sachkundigen Unterstützung bei der Abfassung des Kommentars durch die Richterinnen Dilfuza Boronbaeva, Antonina Rybalkina und Cholpon Dosmambetova sowie durch die Rechtsanwälte Ulan Satarov, Ermek Imanaliev und Aijan Kadyrova. Dank auch an Herrn Ivan Yeremenko, der kenntnisreich viel Mühe in die Übersetzung des Gesetzes und der Texte vom Russischen ins Deutsche und umgekehrt aufgewendet hat.

Soweit Vorschriften ohne Gesetzesnamen zitiert werden, handelt es sich um solche des Gesetzes der Kirgisischen Republik über die Grundlagen des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsverfahrens vom 31. Juli 2015 (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG –).

Anregungen und Kritik sind ausdrücklich erwünscht. Insbesondere wären wir für Hinweise dankbar, welche Probleme in der Praxis auftauchen, in der Kommentierung aber nicht oder nicht ausreichend besprochen sind.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Bearbeiterverzeichnis	11
Einführung	13
Gesetz der Kirgisischen Republik über die Grundlagen des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsverfahrens	17
Präambel	17
Kapitel 1 Allgemeine Bestimmungen	18
Artikel 1 Regelungsgegenstand des Gesetzes.....	18
Artikel 2 Geltungsbereich des Gesetzes.....	19
Artikel 3 Gesetzgebung über das Verwaltungshandeln	22
Artikel 4 Begriffsbestimmungen	23
Kapitel 2 Grundprinzipien des Verwaltungshandelns	33
Artikel 5 Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns.....	33
Artikel 6 erbot des Überformalismus	33
Artikel 7 Ermessensgrenzen	34
Artikel 8 Einheitliche Rechtsanwendung	34
Artikel 9 Verhältnismäßigkeit des Verwaltungshandelns	37
Artikel 10 Schluss vom Kleineren auf das Größere.....	40
Artikel 11 Wirtschaftlichkeit.....	41
Artikel 12 Anwendung sonstiger Grundsätze.....	41
Kapitel 3 Zuständigkeit und Amtshilfe der Verwaltungsbehörden.....	42
Artikel 13 Zuständigkeit.....	42
Artikel 14 Amtshilfepflicht.....	43
Artikel 15 Gründe für die Verweigerung der Amtshilfe.....	44
Artikel 16 Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Amtshilfe	47
Kapitel 4 Verwaltungsverfahren	49
Artikel 17 Abschnitte des Verwaltungsverfahrens.....	49
Artikel 18 Beteiligte	50
Artikel 19 Andere zu beteiligende Personen.....	51
Artikel 20 Recht auf Vertretung	51

Inhaltsverzeichnis

Artikel 21	Ausschluss von Mitgliedern des Kollegialgremiums, Amtspersonen der Behörde, Experten, Dolmetschern von einem Verwaltungsverfahren	53
Artikel 22	Ablehnung	56
Artikel 23	Selbstablehnung der Amtsperson, die das Verwaltungsverfahren durchführt, des Experten, des Dolmetschers	58
Artikel 24	Verfahrenssprache	60
Artikel 25	Aktenverwaltung und -erfassung	60
Artikel 26	Protokollführung	62
Kapitel 5	Einleitung des Verwaltungsverfahrens	63
Artikel 27	Einleitungsgründe	63
Artikel 28	Allgemeine Forderungen an den Antrag	64
Artikel 29	Annahme und Rückgabe des Antrags	66
Artikel 30	Verweisung, Ruhen des Antrags	68
Artikel 31	Gründe für die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens von Amts wegen	69
Artikel 32	Benachrichtigung	70
Kapitel 6	Laufendes Stadium des Verwaltungsverfahrens	71
Artikel 33	Pflicht der Behörde, zügig zu handeln	71
Artikel 34	Tatsachenklärung	71
Artikel 35	Anhörung der Beteiligten	74
Artikel 36	Zugänglichkeit der das Verfahren betreffenden Akten	75
Artikel 37	Hilfeleistung an die Beteiligten	76
Artikel 38	Beweis im Verwaltungsverfahren	77
Artikel 39	Nachweis des tatsächlichen Sachverhalts	77
Artikel 40	Zeugenaussagen	78
Artikel 41	Bestellung eines Gutachtens, Augenscheinseinnahme	79
Artikel 42	Fristen des Verwaltungsverfahrens	81
Artikel 43	Verlängerung der Frist	81
Artikel 44	Folgen des Nichterlasses eines Verwaltungsakts in der Frist des Verwaltungsverfahrens	83
Artikel 45	Aussetzung des Verwaltungsverfahrens	83
Artikel 46	Einstellung des Verwaltungsverfahrens und Abweisung des Antrags	86
Artikel 47	Wiederaufgreifen des Verfahrens	90
Artikel 48	Mitwirkung mehrerer Behörden beim Erlass eines Verwaltungsakts	93

Kapitel 7 Arten und Formen des Verwaltungsakts	95
Artikel 49 Arten und Formen des Verwaltungsakts	95
Artikel 50 Anforderungen an den schriftlichen Verwaltungsakt	98
Artikel 51 Begründung des Verwaltungsakts	101
Kapitel 8 Erlass, Zustellung, Bekanntgabe und Wirksamkeit des Verwaltungsakts.	105
Artikel 52 Erlass, Zustellung und Bekanntgabe des Verwaltungsakts	105
Artikel 53 Inkrafttreten des Verwaltungsakts	108
Artikel 54 Geltungsdauer des Verwaltungsakts	110
Kapitel 9 Nichtigkeit des Verwaltungsakts. Widerruf des Verwaltungsakts	112
Artikel 55 Nichtigkeitsgründe.	112
Artikel 56 Widerruf eines rechtmäßigen und eines rechtswidrigen Verwaltungsakts	113
Artikel 57 Andere Bestimmungen über den Widerruf des Verwaltungsakts .	116
Artikel 58 Frist für den Widerruf des Verwaltungsakts	117
Artikel 59 Überprüfung des Verwaltungsakts durch die nächsthöhere Behörde	117
Artikel 60 Rückgabe der Dokumente	117
Kapitel 10 Gründe und Ablauf des Widerspruchsverfahrens.	119
Artikel 61 Widerspruchsberechtigung	
Artikel 62 Widerspruchsverfahren.	120
Artikel 63 Widerspruchsfristen.	122
Artikel 64 Anforderungen an den Widerspruch.	124
Artikel 65 Vorgehen der Behörde beim Widerspruchseingang	125
Artikel 66 Rechtsfolgen des Widerspruchs	126
Kapitel 11 Prüfung und Entscheidung des Widerspruchs.	128
Artikel 67 Ablauf und Umfang der Prüfung des Widerspruchs.	128
Artikel 68 Entscheidung über den Widerspruch	129
Artikel 69 Sachentscheidung über den Widerspruch.	131
Kapitel 12 Erfüllung und Vollstreckung des Verwaltungsakts und der Entscheidung über den Widerspruch	134
Artikel 70 Verbindlichkeit des Verwaltungsakts und der Entscheidung über den Widerspruch.	134
Artikel 71 Vollstreckbarkeit	135
Artikel 72 Vollstreckung	136
Artikel 73 Vollstreckungsfristen	136

Inhaltsverzeichnis

Artikel 74 Ablauf der Vollstreckung..... 136
Artikel 75 Folgen der Nichtvollstreckung 137
Artikel 76 Zwangsvollstreckung..... 138
Artikel 77 Vollstreckungsbehörde 138
Artikel 78 Ersatzvornahme 139
Artikel 79 Zwangsgeld..... 139
Artikel 80 Unmittelbarer Zwang..... 140
Artikel 81 Androhung der Zwangsmittel 141
Artikel 82 Festsetzung der Zwangsmittel..... 142
Artikel 83 Anwendung der Zwangsmittel 143
Kapitel 13 Vollstreckung von Geldforderungen..... 144
 Artikel 84 Öffentlich-rechtliche Geldforderungen 144
 Artikel 85 Vollstreckung von Geldforderungen 144
 Artikel 86 Vollstreckungsschuldner..... 144
 Artikel 87 Ersatz des Aktes oder der Entscheidung..... 145
Kapitel 14 Verwaltungskosten..... 146
 Artikel 88 Verwaltungskosten 146
 Artikel 89 Zahlung der Staatsgebühr..... 146
 Artikel 90 Andere Kosten bei der Durchführung
 des Verfahrens..... 146
 Artikel 91 Entschädigung der Zeugen, Experten, Spezialisten
 und Dolmetscher bei der Durchführung
 des Verfahrens..... 147
 Artikel 92 Kosten der Amtshilfe..... 148
Kapitel 15 Haftung und Schadensersatz..... 149
 Artikel 93 Haftung für den Schaden 149
 Artikel 94 Schadenersatz 149
Kapitel 16 Übergangsbestimmungen 150
 Artikel 95 Übergangsbestimmungen 150
Kapitel 17 Schlussbestimmungen 151
 Artikel 96 Inkrafttreten 151

Bearbeitungsschema bei der Stellung eines Antrags 153

Bearbeiterverzeichnis

Autoren

Johann Weber, VRiVG i. R. (Berlin), Art. 1–54, 61–96.

Dr. Jörg Pudelka, Programmleiter „Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien“; RiSG a. D. (Berlin), Art. 55–60.

Expertenarbeitsgruppe

Dilfuza Boronbaeva, Richterin am Obersten Gericht der Kirgisischen Republik.

Antonina Rybalkina, Richterin am Stadtgericht Bischkek.

Cholpon Dosmambetova, Richterin am Verwaltungsgericht Bischkek.

Ulan Satarov, Rechtsanwalt, Partner der Anwaltskanzlei „Satarov, Askarov und Partner“.

Ermek Imanaliev, Generaldirektor der Anwaltskanzlei „Imanaliev und Partner“, ehemals Richter.

Aijan Kadyrova, Rechtsanwältin, Direktorin der Vereinigung „Institut für öffentliches Recht“.

Rustam Madaliev, Nationaler Koordinator „Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien“.

Redaktion

Dr. Viktor Kessler, Komponentenleiter „Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien“ in der Kirgisischen Republik.

Einführung

1. Die Anwendung dieses und auch jeden anderen Gesetzes im Bereich des öffentlichen Rechts wird im Wesentlichen durch das Gewaltenteilungsprinzips geprägt. Dieses Prinzip ist für einen demokratischen Staat besonders wichtig und kennzeichnend. Vereinfacht lässt es sich so erklären:

Durch Wahlen wird das Parlament berechtigt, für das Staatsvolk zu handeln. Mit dieser Legitimation stellt die Volksvertretung als der Gesetzgeber die Spielregeln auf (Legislative). Er regelt durch Gesetze das Zusammenleben seiner Bürger (Privatrecht) und – das ist hier Gegenstand der Erörterung – auch das hoheitliche Verhältnis zwischen der Verwaltung und dem Bürger (Öffentliches Recht).

Wenn also ein Bürger mit einem Begehren an die Verwaltung (Administrative) herantritt, muss ihm ein Gesetz einen entsprechenden Anspruch einräumen. Auf der anderen Seite muss die Verwaltung vom Gesetzgeber eine Befugnis erhalten haben, wenn sie gegen den Bürger vorgehen, in seine Rechte eingreifen will. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger regelt sich also allein auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften.

Ob ein Gesetz von der Verwaltung ordnungsgemäß ausgelegt und angewendet wird, entscheiden die Gerichte (Judikative). Deren Aufgabe ist es aber nur, das Verwaltungshandeln zu überprüfen. Sie dürfen sich nicht in die Kompetenzen der Verwaltung einmischen, die dieser vom Gesetzgeber eingeräumt worden sind. Die Gerichte dürfen also nicht selbst verwalten, sondern nur überprüfen, ob die Gesetze von der Verwaltung eingehalten worden sind. Diesem Prinzip widerspricht es nicht, dass Verwaltungsgerichten vom Gesetz die Befugnis eingeräumt worden ist, die Verwaltung zu verpflichten, Verwaltungsakte zu erlassen. Zum einen wird das Gericht mit einer solchen Verpflichtung nicht selbst wie eine Verwaltungsbehörde tätig, sondern verpflichtet diese nur zum Handeln. Zum anderen darf eine solche Verpflichtung nur ausgesprochen werden, wenn ein Gesetz eine Behörde zum Handeln verpflichtet und nur eine Entscheidung als rechtmäßig zulässt (Art. 174 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 VwGO).

Weder der Verwaltung noch der Justiz steht es zu, die Spielregeln zu ändern, weil sie diese vielleicht als nicht praktikabel ansehen oder gar für ungerecht halten. Ein solches Recht steht nur dem Gesetzgeber zu, denn nur er kann aus den Wahlen eine demokratische Befugnis ableiten, im Namen des Staatsvolkes zu handeln und Regeln aufzustellen.

2. Soweit Fragen im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz entstehen, muss der erste Lösungsansatz also im Gesetz gesucht werden. Das Gesetz enthält wie alle Gesetze eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen. Unbestimmte Rechtsbe-

Einführung

griffe sind Begriffe, deren Wortlaut nicht so eindeutig ist, dass unstreitig klar ist, was mit ihnen gemeint ist und sich eine Auslegung erübrigt.

Bei der Auslegung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist, wie bei der Auslegung anderer Gesetze, wie folgt vorzugehen:

a. Sind in einer gesetzlichen Vorschrift unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, müssen zuerst die Auslegungshilfen herangezogen werden, die der Gesetzgeber selbst gegeben hat. In Art. 4 ist die Bedeutung verschiedener Grundbegriffe genauer umschrieben. Die dort gegebenen Definitionen von Begriffen des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind durch das Gesetz selbst gegeben worden und daher für die Verwaltung und die Gerichte bindend.

b. Weiter ist bei der Auslegung der im Gesetz verwendeten Begriffe zuvorderst von deren Wortlaut auszugehen (Wort- oder grammatikalische Auslegung). Es ist die Bedeutung eines Wortes im allgemeinen Sprachgebrauch (oder auch Fachsprachgebrauch) der Auslegung zugrunde zu legen. Grundsätzlich darf kein Gesetz entgegen dem klaren Wortlaut einer Vorschrift ausgelegt werden. Der klare Wortlaut bildet die Grenze einer zulässigen Gesetzesauslegung. Wenn im Gesetz eine Abstandsfläche von drei Metern vorgeschrieben wird, ist diese Zahl eindeutig und kann nicht in eine andere Zahl umgedeutet werden.

c. Wenn die Auslegung nach dem Wortlaut nicht zu eindeutigen Ergebnissen führt, weil ein Begriff durchaus mehrere Bedeutungen haben kann oder die Anwendungsgrenzen nicht genau beschreibt, ist als nächstes zu prüfen, ob sich aus dem textlichen Zusammenhang, in dem ein Begriff steht, Klarheit ergibt (systematische Auslegung). Bei dieser Auslegung ist die Unterteilung des Gesetzes in Kapitel von Bedeutung. Es ist z. B. zu prüfen, ob aus der Überschrift der Kapitel, in denen eine Norm steht, Erkenntnisse für deren Auslegung gewonnen werden können. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist in 17 Kapitel aufgeteilt, in denen die jeweiligen Themenkomplexe zusammengefasst sind. Die Überschriften sind Teil des Gesetzes und für die Auslegung heranzuziehen.

So ergibt sich zum Beispiel aus der Gesetzssystematik ohne Weiteres, dass die in Kapitel 1 enthaltenen Prinzipien für alle Stufen des Verwaltungshandelns gelten, da sie unter der Überschrift „Allgemeine Bestimmungen“ zusammengefasst sind. In Kapitel 2 sind die Grundprinzipien aufgeführt. Dies sind die Prinzipien, die wieder für das gesamte Gesetz gelten, also umfassend die Anwendung aller Normen bestimmen. Dagegen sind die in Kapitel 7 enthaltenen Regeln primär für Verwaltungsakte von Bedeutung.

d. Wenn auch der textliche Zusammenhang nicht zur ausreichenden Klarheit führt, ist nach dem Sinn und Zweck der Norm zu fragen. Es ist also die Antwort auf die Frage zu finden, was wollte der Gesetzgeber mit der Norm erreichen (teleologische Auslegung).

Dabei ist darauf zu achten, dass die Auslegung einer Norm zu vertretbaren „vernünftigen Ergebnissen“ führt. Es ist nämlich davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit einer Norm nicht die Verwaltung überfordern oder gar blockieren wollte.

e. Als weitere Auslegungsmöglichkeit stehen bisweilen die Gesetzgebungsmaterialien zur Verfügung. In denen ist häufig erläutert, was der Gesetzgeber sich bei der Abfassung des Gesetzes gedacht hat; welche Ziele er mit der Norm erreichen wollte. Dabei kommt es aber nicht auf die Meinung einzelner am Gesetzgebungsverfahren beteiligter Personen an, sondern die Meinung der Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaft (historische Auslegung).

Kein Fall der Auslegung stellt die „analoge Anwendung“ von Rechtsvorschriften dar. Sie sei jedoch hier erwähnt:

Wenn für einen Sachverhalt in einem einschlägigen Gesetz keine Regelung gefunden werden kann, ist zu prüfen, ob es in anderen Normen Regelungen gibt, die einen ähnlichen Fall regeln. Dann ist diese Norm „analog“, das heißt entsprechend anzuwenden.

3. Wie sind Normen in der Regel aufgebaut? Sie enthalten meist einen „Tatbestand“ und eine „Rechtsfolge“. Im Tatbestand sind die Voraussetzungen geregelt, die vorliegen müssen, damit die Rechtsfolge eintritt. Die Rechtsfolge beschreibt, welche Konsequenzen sich aus dem Vorliegen eines Tatbestandes ergeben.

Dies sei an Art. 47 erläutert.

Dort ist geregelt:

„Die Behörde hat auf Antrag der Beteiligten über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden, wenn

1) sich die dem Verwaltungsakt zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Antragstellers geändert hat“ ...

Es müssen also folgende Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen:

Der Antragsteller muss einen Antrag gestellt haben („auf Antrag“),

es muss sich die Sach- oder Rechtslage geändert haben („die zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage [hat sich] ... geändert“),

diese Änderung muss nach der Bestandskraft des Verwaltungsaktes eingetreten sein („nachträglich“),

es muss sich aus der Änderung ein für den Antragsteller günstiges Ergebnis ergeben („zugunsten“).

Einführung

Erst wenn alle oben unter a–d. genannten Voraussetzungen vorliegen, legt das Gesetz als Rechtsfolge fest, dass die Behörde über die Aufhebung oder Änderung des Verwaltungsaktes zu entscheiden hat. Das Gesetz schreibt nicht vor, dass die Behörde in eine neue Sachprüfung einzutreten hat. Sie muss vielmehr erst abzuwägen, ob sie das Interesse des Bürgers an einer neuen – positiven – Sachentscheidung über das Interesse stellt, es bei der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes zu belassen.

Es ist also das Prinzip der Rechtssicherheit – es soll bei der Entscheidung bleiben, sofern diese Unanfechtbar ist – mit dem Prinzip der materiellen Gerechtigkeit abzuwägen.