

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

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>Bearbeiterverzeichnis</b> .....	11
<b>Einführung</b> .....	13
<b>Gesetz der Kirgisischen Republik über die Grundlagen des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsverfahrens</b> .....	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.