

# Internationale Konferenz

## Verwaltungsgerichtsbarkeit und Praxis des Verwaltungsrechts

15. – 17. November 2010 in Kiew

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR  
INTERNATIONALE RECHTLICHE  
ZUSAMMENARBEIT E.V.



Міністерство юстиції України

gtz



im Auftrag des

Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

# Международная конференция

## Административное судопроизводство и практика применения административного права

г. Киев, 15.-17.11.2010 года

**mit Teilnehmern aus  
Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien,  
Moldau, Ukraine und Deutschland**

DEUTSCHE STIFTUNG FÜR  
INTERNATIONALE RECHTLICHE  
ZUSAMMENARBEIT E.V.



Міністерство юстиції України

gtz



im Auftrag des

Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

**с участниками  
из Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы,  
Украины и Германии**

# INHALTSVERZEICHNIS

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Zusammenfassung	6
1.1 Beiträge aus Armenien	12
1.1.1 Martirosyan, Hakob	13
1.1.2 Orbelyan, Aram	17
1.2 Beiträge aus Azerbaidshan	23
1.2.1 Bagirov, Anar	24
1.2.2 Karimov, Sayyad	32
1.2.3 Mirzayev, Hikmat	38
1.3 Beiträge aus Belarus	42
1.3.1 Bileytshyk, Alexander	43
1.3.2 Fedortsov, Alexander	47
1.3.3 Zelenko, Nikolaj	50
1.4 Beiträge aus Deutschland	55
1.4.1 Deppe, Jens	56
1.4.2 Hien, Eckart	61
1.4.3 Reimers, Wolfgang	64
1.4.4 Schmidt, Georg	70
1.4.5 Schmitt-Wellbrock, Wolfgang	79
1.4.6 Steinbeiß-Winkelmann, Christine	82
1.4.7 Weckerling, Matthias	87
1.5 Beiträge aus Georgien	91
1.5.1. Skhirtladze, Nugzar	92
1.6. Beiträge aus Moldau	103
1.6.1. Pascari, Anastasia	104
1.6.2. Zubco, Valeriu	108
1.7. Beiträge aus der Ukraine	115
1.7.1. Bantschuk, Alexander	116
2. Резюме	124
2.1. Доклады из Армении	130
2.1.1. Мартиросян, Акоп	131
2.1.2. Орбелян, Арам	135
2.2. Доклады из Азербайджана	141
2.2.1. Багиров, Анар	142
2.2.2. Каримов, Саяд	150
2.2.3. Мирзязев, Хикмат	156
2.3. Доклады из Беларуси	160
2.3.1. Билейчик, Александр	161

2.3.2.	Зеленко, Николай	167
2.3.3.	Федорцов, Александр	172
2.4.	Доклады из Германии	175
2.4.1.	Векерлирг, Маттиас	176
2.4.2.	Гин, Эккарт	180
2.4.3.	Деппе, Енс	183
2.4.4.	Раймерс, Вольфганг	189
2.4.5.	Шмидт, Георг	196
2.4.6.	Шмитт-Велльброк, Вольфганг	205
2.4.7.	Штайнбайсс-Винкельманн, Кристинэ	208
2.5.	Доклады из Грузии	214
2.5.1.	Схиртладзе, Нугзар	215
2.6.	Доклады из Молдовы	226
2.6.1.	Зубко, Валерий	227
2.6.2.	Паскарь, Анастасия	234
2.7.	Доклады из Украины	237
2.7.1.	Банчук, Александр	238

# ARMENIEN

HAKOB MARTIROSYAN  
ARAM ORBELYAN

RECHTSANWALT DER RECHTSANWALTSKANZLEI KONZERN-DIALOG  
**ARAM ORBELYAN**

*Individueller Rechtsschutz im Verwaltungsrecht an Beispielen aus dem Kommunalrecht, der Tätigkeit der Verwaltungsbehörde, der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und der Ordnung einschließlich des Versammlungsrechts*

Zunächst möchte ich mich bei den Veranstaltern dieser Konferenz für die Einladung und die Gelegenheit, hier vortragen zu dürfen, bedanken. Die Teilnahme der Vertreter der Institutionen der Zivilgesellschaft an dieser und ähnlichen Konferenzen, macht solche Begegnungen besonders bedeutsam. Durch diese Beteiligung wird einerseits dem Staat die Gelegenheit gewährt, eine Verbindung zu der Gesellschaft herzustellen. Andererseits auch der Gesellschaft die Möglichkeit gegeben, über die vorhandenen Probleme und Anliegen der Amtsträger bezüglich der Effizienz der Verwaltung, aufgeklärt zu werden. Solche Konferenzen schaffen eine Grundlage zur Erhöhung des Vertrauens und der gegenseitigen Verständigung zwischen der Gesellschaft und der Regierung, zur Wahrnehmung der Mitbeteiligung, welche eindeutig die Effizienz der Verwaltung erhöht.

Die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsbehörden, der Behörden zur Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und der Rechtsordnung betrifft und beeinflusst unmittelbar und unaufschiebbar alle Mitglieder der Gesellschaft und das Agieren der Gesellschaft als Ganzes. Die Systematik der Abläufe ermöglicht es, die Tätigkeit des gesamten öffentlichen Mechanismus zu bewerten (gleichzeitig dürfen wir die Tätigkeit anderer Verwaltungsbehörden zur Sicherung einer gleichmäßigen, andauernden und nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft und des Staates nicht unterbewerten).

Ungeachtet der außerordentlichen Wichtigkeit der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung muss man beachten, dass die Effizienz der Verwaltung dank eines außergerichtlichen Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht und eines ordentlichen Arbeitsablaufes der Behörden ohnehin möglich ist. Am Ende geht es den natürlichen und juristischen Personen nicht um die bloße Möglichkeit klagen zu können, sondern darum, ihre Rechte innerhalb kürzester Zeit wahrzunehmen. Wie effizient das Gericht auch funktionieren mag, kann es eine vernünftig funktionierende Verwaltung nicht ersetzen.

In den letzten 5 bis 10 Jahren wurden in Armenien zur Erhöhung der Effizienz und der Demokratie in der Verwaltung zahlreiche Schritte unternommen.

Eine große Errungenschaft bei der Ausübung des individuellen Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht ist die Verabschiedung des Gesetzes über die Grundlagen der Verwaltungstätigkeit und des Verwaltungsverfahrens im Jahr 2004. Das Gesetz, das seit dem 31.12.2004 gilt (im Nachfolgenden „Gesetz“ genannt), hat die Verwaltungsgrundlagen vereinheitlicht und die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens verankert, die aus der armenischen Verfassung sowie den Grundrechten und -freiheiten der Menschen und der Bürger hervorgehen. Das hatte und hat großen Einfluss auf die Entwicklung des Verwaltungsrechts und der rechtsanwendenden Praxis.

Es ist einfach nicht möglich, gewisse Vergleiche zwischen der heutigen Tätigkeit der öffentlichen Verwaltungs- und kommunalen Selbstverwaltungsbehörden und dem, was vor 10-15 Jahren der Fall war, zu ziehen. Diese Tätigkeit ist heutzutage eindeutig offener,

kontrollierter, demokratischer, einheitlicher und auf die bürgerlichen und individuellen Bedürfnisse orientierter geworden. Gleichzeitig kann man feststellen, dass durch solche Veränderungen auch der Staat und die Gesellschaft profitiert haben, denn die Effizienz der Verwaltung sowie das Vertrauen der Zivilgesellschaft in die Regierung sind gestiegen.

Man darf aber auf keinen Fall einfach stehen bleiben, man muss sich weiterentwickeln, denn es gibt auch weiterhin viele ungelöste Fragen. Umso mehr hoffen wir, dass es keinen Rückfall geben wird.

Wir möchten hier fünf generelle Probleme ansprechen, die rein rechtliche, soziologische, rechtsanwendende und weitere Aspekte umfassen:

1. Kenntnisverbreitung – über die Verwaltungsverfahren und die Grundlagen der Verwaltungstätigkeit;
2. Unklarheit – unklare Formulierungen;
3. Freie Nichtverwendung der Grundsätze im Verwaltungsverfahren;
4. Eine niedrige Effizienz des Widerspruchsverfahrens;
5. Entschädigungen und Schadensersatz.

## **1. Kenntnisverbreitung**

Die wichtigste Grundvoraussetzung zur effizienten Anwendung der Rechtsvorschriften sind die wichtigsten Kenntnisse bei den Anwendern und Adressaten. Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes wurde eine ziemlich intensive und umfangreiche Arbeit zur Kenntnisverbreitung durchgeführt. Diese Arbeit wurde sowohl vom Staat selbst als auch von den nichtstaatlichen Akteuren (z. B. GTZ, ABA, die armenische Rechtsanwaltskammer, andere Organisationen, Institutionen und einzelne Personen) durchgeführt. Insbesondere wurde das Gesetz den öffentlichen und kommunalen Behörden präsentiert, es werden Seminare und Meinungs austausche durchgeführt und einschlägige Materialien veröffentlicht. Und dennoch lässt sich aus eigener anwaltlichen Praxis schließen, dass das Kenntnisniveau der verwaltungsrechtlichen Grundlagen sehr niedrig ist. Das betrifft sowohl eine große Gruppe der öffentlichen Bediensteten aus dem Verwaltungsbereich als auch die Bürger selbst.

In der Regel werden diese Kenntnisse von den Amtsträgern/ öffentlichen Behörden, mit denen zur Kenntnisverbreitung über die allgemeinen Grundlagen des Verwaltungsverfahrens aktiv gearbeitet wurde, in der Praxis verwendet. Allerdings gab es auch Fälle, in denen die betroffenen Amtspersonen entweder keine Ahnung von den Bestimmungen der Gesetze hatten (obwohl sie von der Existenz des Gesetzes wussten, da in ihren Büros verschiedene Unterlagen bis hin zu einschlägigen Gesetzeskommentaren vorzufinden waren), oder dachten, das Gesetz sei auf sie nicht anwendbar, da sie ihren eigenen „speziellen“ Gesetzen unterlägen.

Wie bekannt, werden die meisten Verwaltungsbereiche sowohl über das Gesetz zu den Grundlagen der Verwaltungstätigkeit und dem Verwaltungsverfahren, als auch über spezielle Gesetze und Verwaltungsakte geregelt. In der Regel entsprechen die speziellen Gesetze den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungshandelns.

Einige Gesetze enthalten aber auch einzelne Grundsätze des Verwaltungshandelns – ausgehend von den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsstaates und weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen. Wenn also der Amtsperson die allgemeinen

Rechtskenntnisse (insbesondere das Verständnis verfassungsrechtlichen Grundsatzes des Rechtsstaates) fehlen, so kann sie, trotz intensiver Auseinandersetzung mit dem „eigenen speziellen Recht“, nichts von den allgemeinen Grundsätzen sowie dem Handeln öffentlicher Verwaltung ahnen.

Das Problem wurde teilweise durch das System bzw. Institut des öffentlichen Dienstes gelöst, welcher Eignungsprüfungen und –tests impliziert, um in den Dienst aufgenommen zu werden und ferner dienstliche Beförderungen zu erreichen. Jedoch ist die Form, mit der diese Kontrolle durchgeführt wird, verbesserungsbedürftig. Dieses Prüfungssystem kann keinen richtigen Erfolg haben ohne eine vorangehende Fortbildung, einschließlich Seminare, Vorlesungen, Beratungen und insbesondere ohne anschließende Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Dazu muss man auch die Tatsache beachten, dass die meisten öffentlichen Bediensteten keine juristische Ausbildung haben. Auch beachten die öffentlichen Bediensteten die Vorbereitung zu entsprechenden Tests als unvermeidbare Phase in ihrer Karriere, so dass nach einem erfolgreichen Abschluss der Prüfung die erworbenen Kenntnisse ganz schnell verloren gehen. Der öffentliche Dienst ist umzugestalten, damit die öffentlichen Bediensteten reale und ausreichende Kenntnisse über das Gesetz haben und das Problem der Kenntnisverbreitung lösen können.

Neben der Vervollständigung einzelner Verfahren zur Einstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst wäre es außerdem vorteilhaft, ein rechtliches Informationszentrum einzurichten, das Verwaltungsbehörden vor Ort, insbesondere bei streitigen Situationen, beraten könnte. Dadurch könnten schwierige Situationen vermieden sowie die Ausübung von Rechten einzelner Personen sichergestellt werden.

## 2. Unklarheit

Dieses Problem erschwert sich durch eine gewisse Entfernung von der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens. Als Grund dafür dient die Formulierung des Artikels 2.3: „Besonderheiten der einzelnen Arten der Verwaltungsverfahren richten sich nach den **Gesetzen und völkerrechtlichen Vereinbarungen und Abkommen Armeniens**“. Das armenische Kassationsgericht hat diese Bestimmung in einigen Urteilen folgend ausgelegt: Z. B. bei den Verfahren zur Heranziehung zur verwaltungsrechtlichen Haftung, hat das Kassationsgericht festgestellt, eine Heranziehung zur verwaltungsrechtlichen Haftung stelle eine eigene Art des Verwaltungsverfahrens dar, auf welche die Bestimmungen des Gesetzes über die Grundlagen des Verwaltungshandelns und des Verwaltungsverfahrens nicht anwendbar seien. Eine Analyse dieser Verfahren zeigt, dass es sich dabei grundsätzlich um einige besondere prozessuale Fragen handelt, etwa um „Angaben“ eines entsprechenden Verwaltungsaktes, was nicht die Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der jeweiligen Verwaltungsbehörden beeinflussen kann. Aber einige Amtspersonen pflegen diese Bestimmung (und die Stellung des Kassationsgerichts) auf eigene Art und Weise auszulegen und so den gesetzlich verankerten Schranken durch die Anwendung der speziellen Gesetzgebung auszuweichen. Diese Probleme werden in der Regel gerichtlich gelöst. Die Betroffenen wollen ihre Rechte aber unmittelbar, innerhalb einer kurzen Zeit und nicht auf dem Gerichtswege lösen. Eine derartige Haltung hindert das.

Dazu kommt, dass einzelne Verwaltungsbehörden an der Vorbereitung ihrer eigenen Verfahren arbeiten (ähnlich dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten). Deshalb ist die Situation denkbar, in der die erzielten Erfolge – ein mehr oder weniger einheitliches Verfahren, einheitliche Anforderungen gegenüber den Verwaltungsakten – verloren gingen

wodurch jede Verwaltungsbehörde nach ihren eigenen Regeln agieren würde. Dies wiederum erschwert den Bürgern die Ausübung eigener Rechte - der Betroffene hat praktisch immer nach einem qualifizierten Rechtsrat zu fragen, denn er wird nicht wissen, welche Vorschriften gelten und welche Rechte er hat.

Dieses Problem lässt sich lösen, indem man dem Gesetz über die Grundlagen des Verwaltungshandelns und die Verwaltungsverfahren den Status des Gesetzbuches – und dadurch einen höheren Rechtsrang – zuweist, sowie in einem einen Katalog verankert, welche Fragen durch Gesetze geregelt werden und welche genauen Fragen durch andere Gesetze nicht geregelt werden dürfen.

### **3. Freie Anwendung bzw. Nichtanwendung der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens**

Ein weiteres Problem ist m.E., die freie Anwendung bzw. Nichtanwendung der Grundlagen des Verwaltungsverfahrens durch die Verwaltungsbehörde. In einem Idealfall dürfen vorhandene oder nichtvorhandene verwaltungsrechtliche Kenntnisse natürlicher und juristischer Personen die Entscheidungsfindung der Verwaltungsbehörden oder Amtspersonen sowie den Inhalt deren Entscheidungen, nicht beeinflussen.

Jedoch sieht die Situation in der Praxis anders aus: Ich spreche hier aus eigener Erfahrung als Bürger und als Rechtsanwalt (Vertreter). In diesem Zusammenhang werden die Betroffenen oft gehindert, Rechtsmittel einzulegen. In der Regel werden die Rechtsmittelanträge fälschlicherweise unter dem Vorwand nicht angenommen, dass gewisse Unterlagen unvollständig seien. Außerdem sind nur ganz wenige Bürger darüber informiert, dass Anträge, Widersprüche etc. auch per Post, durch einen Kurier gesendet sowie ohne zusätzliche Maßnahmen seitens der Antragsteller entgegen genommen werden können.

Ferner missbrauchen Amtspersonen oft ihre amtlichen Befugnisse, indem sie zusätzliche Unterlagen und Urkunden verlangen, die nicht vom Gesetz vorgesehen sind.

Wenn allerdings der Betroffene die allgemeinen Grundsätze kennt und sich beginnt darauf zu berufen und der Amtsperson deren Inhalte und Bedeutung zu erklären, dann handeln die Beamten meistens rechtmäßig.

Daher erfüllen die Amtsträger oft nur dann ihre Aufgaben in vollem Maße, wenn der Betroffene von den allgemeinen Grundsätzen Kenntnis hat und deren Inhalt versteht.

Die Schärfe dieses Problems hängt dabei auch mit der Entfernung von Jerewan und der Größe der Gemeinde zusammen – je weiter eine Gemeinde von Jerewan entfernt und je kleiner diese ist, um so größer ist das Problem.

Dieses Problem kann eigentlich durch die Verbreitung verwaltungsrechtlicher Kenntnisse und Grundsätze des Verwaltungshandelns innerhalb der Bevölkerung weitestgehend gelöst werden, u. a. durch entsprechende Fernsehsendungen, regelmäßige Presseveröffentlichungen, eine aktive Anwendung neuer Technologien (trotz der großen Kapitalanlagen und der Entwicklung der elektronischen Benachrichtigungskomponenten, haben immer noch nur einzelne Behörden mehr oder weniger funktionierende Web-Seiten mit erforderlichen Auskünften) und durch die Rotation der Beamten und eine strengere, aber faire Kontrolle ihrer Tätigkeit.

#### **4. Niedrige Effizienz des Widerspruchsverfahrens**

Ein großes Problem stellt eine niedrige Effizienz des Widerspruchsverfahrens in einzelnen Bereichen dar. Spricht man die niedrige Effizienz an, so meint man Klagen, denen gerichtlich stattgegeben wurde, im Verhältnis zu den Widersprüchen, die im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens von den Verwaltungsbehörden abgewiesen wurden.

Unter den Amtspersonen und öffentlichen Bediensteten gestaltet sich leider eine gewisse sippenartige Denkweise, der zufolge jeder jedem Beistand leisten soll, wobei eine Aufhebung der von den Kollegen getroffenen Entscheidungen den Zusammenhalt der Gruppe gefährden könnte. Diese Haltung ist leider für viele Fachgruppen kennzeichnend – für die öffentlichen Bediensteten aus einzelnen Bereichen, wie etwa aus den Steuer- und Zollbehörden, der Verkehrspolizei, den kommunalen Selbstverwaltungsbehörden. Auch die Vertreter der Zivilgesellschaft bleiben nicht unverschont von dieser problematischen Handlungsweise.

Ein derartiger Gruppenbeistand ist völlig akzeptabel, wenn es sich um die Gruppeninteressen im Rahmen verschiedener anderer Verfahren, einschließlich des Schutzes eigener Rechte, der Erarbeitung der Gesetzgebungsakte und Vorschläge, der Lobbyarbeit für die gemeinsamen Interessen im Rahmen der demokratischen Verfahren handelt. Jedoch darf eine gegenseitige Unterstützung nicht die berufliche Tätigkeit von einzelnen öffentlichen Bediensteten und Behörden im Ganzen beeinflussen.

Dieses Problem zu lösen ist ziemlich schwierig. Eine schlichte Ahndung derjenigen deren Entscheidungen gerichtlich überprüft werden, können, unseres Erachtens, zu keinen positiven Ergebnissen führen, weil die Verwaltungsbehörden in diesem Falle aus Vorsicht anfangen können ihre Pflichten ineffizient und schlecht auszuüben. M. E. lässt sich dieses Problem durch die Einführung eines Schadensersatzes für unrechtmäßiges Handeln der Verwaltungsbehörden lösen, sowie durch die Schaffung umfassender Bewertungen der Verwaltungsleistung einschließlich des Widerspruchsverfahrens, als Gegengewicht zu den bestehenden Ansätzen (denn tatsächlich werden die Folgen des Verwaltungshandelns ausschließlich durch die Erfüllung verschiedener „Vorschriften“ und „Aufgaben“ bzw. durch andere Finanzparameter bewertet). Die Veränderung des Bewertungssystems des Verwaltungshandelns (einschließlich des Widerspruchsverfahrens) soll das eigentliche Verwaltungshandeln sowohl der Ausgangsbehörden als auch der übergeordneten Verwaltungsbehörden positiv beeinflussen.

#### **5. Verantwortung und Schadensersatz**

Das letzte Problem, das ich hier ansprechen möchte, ist der Schadensersatz. Ein angemessener Schadensersatz bzw. das Nichtvorhandensein eines solchen, ist m. E. das wichtigste und am schwersten zu lösende Problem im modernen System. In der Regel betrachtet man den Schadensersatz als feindlich an, als ob der Betroffene etwas aus dem Staatshaushalt stehlen möchte. Andererseits kommt manchmal das Gegenteil vor, wenn der Betroffene sich tatsächlich auf Kosten des „Fehlers“, der falschen Entscheidung der Amtsperson bereichern möchte.

U. E. sind gewisse Mechanismen/ Orientierungspunkte auszuarbeiten, mit denen sich der Schaden, der dem Betroffenen durch ein unrechtmäßiges Verwaltungshandeln zugefügt wurde, objektiv ausrechnen und der Schadensersatz innerhalb kürzester Zeit, ohne zusätzliche Komplikationen, zu leisten ließe. Da jeder Fehler - Verzögerung, Willkür seitens des

öffentlichen Bediensteten – konkrete negative Folgen für die Gesellschaft und den Staat haben wird, bin mir fast sicher, dass mit der Einführung des Schadensersatzsystems die problematischen Bereiche anfangen werden effizienter zu sein, was letzten Endes zu den sich schon bewährten westlichen Mechanismen zur Verbesserung der Effizienz der Verwaltung, führen wird.

Zum Schluss möchte ich nochmal darauf hinweisen, dass ich trotz der Widmung meines Beitrages den bestehenden Problemen, als Mitglied der Gesellschaft und Rechtsanwalt denke, dass in Armenien eine ganze Menge getan wurde, was erfreulich ist! Wie bereits zu Beginn angesprochen, hoffe ich sehr, dass der Fortschritt nicht aufgehalten wird und die Entwicklung sich fortsetzt.

Vielen Dank!