

# Wolfgang Heilek

## Das Gesetz über das Allgemeine Verwaltungsverfahren der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

### I. Vorbemerkung

Das Parlament der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien<sup>1</sup> hat in seiner Sitzung vom 18. Mai 2005 das Gesetz über das Allgemeine Verwaltungsverfahren der Republik Mazedonien (mazedonisch: *Zakon za opštata upravna postapka*) verabschiedet (im Folgenden: AVG). Es wurde im Amtsblatt der Republik Mazedonien (mazedonisch: *Služben vesnik na Republika Makedonija*), Jahrgang 2005, Nr. 38, datierend vom 26. Mai 2005, veröffentlicht<sup>2</sup> und ist gemäß seinem Art. 302 am 8. Tag nach seiner Veröffentlichung in Kraft getreten. Der mazedonische Gesetzgeber knüpft mit dem AVG von 2005 an den Text des AVG der ehemaligen Föderativen Volksrepublik Jugoslawien (FNRJ)<sup>3</sup> bzw. – ab 1963 – der Sozialistischen Föderation Jugoslawien (SFRJ)<sup>4</sup> an. Letztgenanntes Gesetz der SFRJ war seit der Unabhängigkeitserklärung der Republik Mazedonien im Jahr 1991 übergangsweise in Kraft<sup>5</sup>. Die historischen Wurzeln des ehemals jugoslawischen AVG seinerseits reichen zurück bis auf das zum 1. Januar 1926 in Kraft getretene österreichische AVG, an das sich das damalige Königreich Jugoslawien erkennbar angelehnt hat<sup>6</sup>.

Die Neufassung des ursprünglich jugoslawischen AVG in Mazedonien erfolgte nicht zuletzt auch im Rahmen der Maßnahmen dieses Landes zur Anpassung seiner Rechtsvorschriften und Verwaltungsstrukturen an europäische Standards mit dem Ziel, das Land, das am 22. März 2004 Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union gestellt hat und dem mit Beschluss des Europäischen Rats vom 17. Dezember 2005 der Status eines Beitrittskandidaten verliehen worden ist, beitrittstauglich zu machen. Die Europäische Union ihrerseits gewährt der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedo-

---

<sup>1</sup> Unter diesem Namen ist das Land – insbesondere auf Betreiben Griechenlands – seit 1993 von den Vereinten Nationen und von der Europäischen Union anerkannt, vgl. Resolution A/RES/47/225 vom 8. April 1993, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r225.htm> (Aufruf vom 10. September 2006) und etwa Verordnung (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission vom 2. Juli 1993, ABl. L 253 vom 11.10.1993, S. 1 ff. Die amtliche Selbstbezeichnung lautet „Republika Makedonija“, zu Deutsch „Republik Mazedonien“, vgl. etwa <http://www.vlada.mk/> (Aufruf vom 10. September 2006). Soweit im Folgenden die Bezeichnungen „Mazedonien“ bzw. „mazedonisch“ verwendet werden, beziehen diese sich auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.

<sup>2</sup> Siehe [http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/opsta\\_upravna\\_postapka.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/opsta_upravna_postapka.pdf) (mazedonisch); <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=44b273444> (Aufruf vom 10. September 2006, inoffizielle englische Übersetzung).

<sup>3</sup> Amtsblatt der FNRJ/*Službeni list FNRJ*, Jahrgang 1956, Nr.52.

<sup>4</sup> Amtsblatt der SFRJ/*Službeni list SFRJ*, Jahrgang 1965, Nr. 10; Jahrgang 1977; Nr.4, Jahrgang 1978, Nr. 11; Jahrgang 1986, Nr. 9.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 5 Verfassungsgesetz zur Einführung der Verfassung der Republik Mazedonien (mazedonisch: *Ustavni zakon za sproveduvanje na Ustavot na Republika Makedonija*), Amtsblatt der Republik Mazedonien/*Služben vesnik na Republika Makedonija*, Jahrgang 1991, Nr. 52.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. *Koprić, Ivan*, Administrative Procedure on the Territory of Former Yugoslavia, Budva/Montenegro, Dezember 2005, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf> (Aufruf vom 10. September 2006).

nien auf der Grundlage der sog. CARDS-Verordnung<sup>7</sup> Unterstützung insbesondere auf den Gebieten der Reform der Verwaltung und der Justiz und beobachtet die dabei erzielten Fortschritte im Rahmen eines Monitoringsystems. Der vorliegende Kurzbericht über das mazedonische AVG aus dem Jahr 2005, mit besonderer Berücksichtigung der außergerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die öffentliche Verwaltung in Mazedonien, geht zum großen Teil auf Erkenntnisse zurück, die der Verfasser als Teilnehmer an einer im Auftrag der Europäischen Union von der Deutschen Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeit e.V., Bonn, in Zusammenarbeit mit dem mazedonischen Justizministerium organisierten sog. *Technical Assistance Mission* im März 2006 in Skopje gewinnen konnte.

## II. Inhalt des Gesetzes

### 1. Allgemeine Bestimmungen und Definitionen

Der Anwendungsbereich des mazedonischen AVG erstreckt sich auf alle staatlichen und kommunalen Behörden sowie auf alle sonstigen Stellen in Mazedonien, die aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung hoheitliche Befugnisse ausüben, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten über „Rechte, rechtliche Interessen und Pflichten“ von Verfahrensbeteiligten (Parteien) entscheiden (Art. 1 Abs. 1 bis 3 AVG). Unter Verwaltungsangelegenheiten im Sinne des Gesetzes sind alle „Akte und Handlungen“ (mazedonisch: „*akti i dejstvija*“) zu verstehen, durch die Kompetenzen der öffentlichen Verwaltung ausgeübt werden (Art. 2 Abs. 1 AVG). „Akte und Handlungen“ im vorstehend genannten Sinn, durch die in einem Verwaltungsverfahren über Rechte, Pflichten oder Interessen von Parteien entschieden wird, werden als „Verwaltungsakte“ (mazedonisch: „*upravni akti*“) definiert (Art. 2 Abs. 2 AVG)<sup>8</sup>. Das AVG gilt subsidiär auch in solchen Verwaltungsrechtsgebieten, für die besondere Verfahrensbestimmungen bestehen (Art. 3 AVG). Es enthält keine Bestimmungen zum verwaltungsrechtlichen Vertrag.

Das mazedonische AVG postuliert in seinen einleitenden Bestimmungen allgemeine Prinzipien des Verwaltungsverfahrens, wie zum Beispiel den Grundsatz der Bindung an Recht und Gesetz (Art. 4 AVG), die grundsätzliche Verpflichtung der Behörden zur Achtung der Rechte der Verfahrensparteien und des öffentlichen Interesses (Art. 5 AVG), die Grundsätze der Gleichbehandlung, Unparteilichkeit und Objektivität (Art. 6 AVG), das Prinzip der Bürgerfreundlichkeit der Behörden (Art. 7 AVG), den Effektivitätsgrundsatz (Art. 8 AVG), den Grundsatz der materiellen Wahrheit (Art. 9 AVG), den Anspruch der Beteiligten auf rechtliches Gehör (Art. 10 AVG), das Recht zum Gebrauch der Sprachen und Schriften ethnischer Minderheiten (Art. 19 AVG) sowie die Verpflichtung der Behörden, nicht ausreichend gebildete Verfahrensbeteiligte über ihre Rechte im Verfahren zu belehren (Art. 18 AVG).

<sup>7</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 2666/2000, ABl. L 306 vom 7. Dezember 2000 mit späteren Änderungen; im Übrigen siehe dazu <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r18002.htm> (Aufruf vom 10. September 2006).

<sup>8</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Milkov, Dragan*, Der Begriff des Verwaltungsaktes in Jugoslawien, in: *Jahrbuch für Ostrecht*, Band XXVII/1 (1987), Seite 53 ff.

## 2. Einleitung und Durchführung des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren nach dem mazedonischen AVG wird eingeleitet auf Antrag einer Partei oder von Amts wegen (Art. 126 AVG). Die für die anstehende Behördenentscheidung erheblichen Tatsachen werden grundsätzlich von Amts wegen ermittelt (Art. 9, 139 AVG), wobei die Parteien jedoch zur Mitwirkung verpflichtet sind (Art. 140). Die Parteien haben im regulären Verwaltungsverfahren gemäß Art. 146 Abs. 3 AVG auch das Recht, vor Erlass der sie betreffenden Entscheidung mit ihren Argumenten angehört zu werden (vgl. auch schon den Grundsatz in Art. 10 AVG). Macht die Behörde – bei einfacher Sach- und Rechtslage oder in Eilfällen – von der in Art. 144 AVG vorgesehenen Möglichkeit des sog. abgekürzten Verfahrens Gebrauch und entscheidet ohne vorherige Anhörung der Parteien, so ist rechtliches Gehör von der Ausgangsbehörde im verwaltungsinternen Rechtsbehelfsverfahren<sup>9</sup> nach Maßgabe von Art. 237 Abs. 1 AVG nachträglich zu gewähren. Die Parteien haben ferner auch ein Recht auf Akteneinsicht (Art. 77 AVG) sowie darauf, sich von einem von ihnen selbst ausgewählten Bevollmächtigten, der auch ein Rechtsanwalt sein kann, vertreten zu lassen (insbesondere Art. 54 ff AVG). Sie haben schließlich auch das Recht, einen von ihnen selbst ausgewählten Sachverständigen zu bestellen (Art. 60 AVG). Die Art. 152 ff AVG sehen ausdrücklich die Möglichkeit – unter bestimmten Voraussetzungen auch die Verpflichtung – für die Behörde vor, eine (grundsätzlich) öffentliche mündliche Verhandlung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens durchzuführen, was allerdings nach Auskunft mazedonischer Juristen in der bisherigen Praxis nur relativ selten geschieht.

## 3. Abschluss des Verwaltungsverfahrens, Entscheidung

Die verfahrensabschließende Entscheidung (mazedonisch: „*rešenje*“), im deutschen Verwaltungsrecht üblicherweise als „Bescheid“ bezeichnet, ist ausdrücklich als solche zu bezeichnen (Art. 209 Abs. 1 AVG), sie soll grundsätzlich schriftlich ergehen (Art. 209 Abs. 2 AVG), wobei mündliche Entscheidungen schriftlich bestätigt werden sollen (Art. 209 Abs. 3 AVG), und ist den Beteiligten im Original oder in beglaubigter Kopie auszuhändigen (Art. 209 Abs. 4 AVG). Ausdrücklich regelt das Gesetz die Pflicht der Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung (Art. 210 ff AVG), gerade auch hinsichtlich des eventuell ausgeübten Ermessens (Art. 212 Abs. 3 AVG). Im Rahmen der eingangs erwähnten *Technical Assistance Mission* war bei der Diskussion konkreter Beispielfälle allerdings festzustellen, dass die Abgrenzung zwischen gebundenen Rechtsentscheidungen und pflichtgemäßen Ermessensentscheidungen in der mazedonischen Verwaltungspraxis deutlich mehr zu Gunsten der Verwaltung erfolgt als in der deutschen Verwaltungspraxis. Entsprechendes gilt auch für die Reichweite des sog. Beurteilungsermessens auf der Tatbestandsseite. Bezeichnenderweise lautet die wörtliche Übersetzung des sinngemäß einschlägigen mazedonischen Begriffs für den deutschen Begriff „Ermessen“ (mazedonisch: „*slobodna ocena*“)<sup>10</sup> im Deutschen eher etwa „freie Würdigung“, „freie Einschätzung“. Immerhin regelt Art. 4 Abs. 3 AVG, dass die Bestimmungen des AVG auch in den Fällen gelten sollen, in denen die Behörde zu einer Entscheidung nach „freier Würdigung“ im vorgenannten Sinn ermächtigt ist. Dabei muss die Entscheidung bzw. Beurteilung den gesetzlichen Rahmen einhalten und im Einklang mit dem Ziel der Ermächtigung stehen (Art. 4 Abs. 2 AVG). In Fällen, in denen gesetzlich ausdrücklich

<sup>9</sup> Näheres zum verwaltungsinternen Rechtsbehelfsverfahren siehe unten insbesondere im Abschnitt II.4.

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere Art. 4 und Art. 212 Abs. AVG.

zugelassen ist, dass die Behörde ihre Ermessensentscheidung nicht zu begründen braucht, ist der Betroffene auf die diesbezügliche Rechtsgrundlage ausdrücklich hinzuweisen (Art. 212 Abs. 4 AVG)<sup>11</sup>.

Sehr ausführlich ist im Gesetz die Verpflichtung der Ausgangsbehörde zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung geregelt (Art. 213 Abs. 1 bis 8)<sup>12</sup>.

Es existieren auch Sonderregelungen für Verfahren mit einer Vielzahl von Beteiligten (Art. 215 AVG) sowie für den Erlass dringlicher Anordnungen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. zum Schutz elementarer Rechtsgüter (Art. 144 Abs. 3, Art. 217 AVG).

Auffällig aus der Sicht des deutschen Verwaltungsrechts erscheinen zahlreiche Regelungen im mazedonischen AVG, mit denen den zuständigen Behörden maximale Bearbeitungszeiten vorgegeben werden. So ist grundsätzlich die verfahrensabschließende Entscheidung der Ausgangsbehörde innerhalb eines Monats ab Verfahrensbeginn zu erlassen, in Sonderfällen innerhalb zweier Monate ab Verfahrensbeginn, unabhängig davon, ob das Verfahren auf Antrag oder von Amts wegen in Gang gesetzt worden ist (Art. 221 Abs. 1 AVG). Die Nichtverbescheidung eines Antrags innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist gilt kraft Gesetzes als Ablehnung des gestellten Antrags und kann entsprechend angefochten werden (Art. 221 Abs. 2 AVG). Falls die zuständige Verwaltungsbehörde ihre Entscheidung nicht innerhalb der oben genannten Fristen von einem Monat bzw. von maximal zwei Monaten nach Verfahrensbeginn erlassen kann, ist sie verpflichtet, die Verfahrensbeteiligten schriftlich darüber zu informieren und ihnen die Gründe dafür mitzuteilen (Art. 221 Abs. 3 AVG). Ferner ist die betreffende Behörde verpflichtet, eine neue Frist für den Erlass der Entscheidung festzusetzen oder die Verfahrensbeteiligten über die Möglichkeit des Rechtsschutzes im Falle der Untätigkeit der Behörde zu belehren (Art. 221 Abs. 4 AVG).

Schließlich enthält das AVG auch ausführliche Bestimmungen über die Zustellung (Art. 78 bis 101 AVG) und die Vollstreckung (Art. 270 bis 293 AVG) der Entscheidungen der Behörden.

#### 4. Verwaltungsinternes förmliches Rechtsbehelfsverfahren

Grundsätzlich ist gegen jede verfahrensabschließende Entscheidung der Ausgangsbehörde ein verwaltungsinterner Rechtsbehelf (mazedonisch: „žalba“) entsprechend dem Widerspruch im deutschen Verwaltungsrecht zulässig (Art. 14, Art. 226 ff AVG), was, wie bereits bemerkt, ausdrücklich auch für fingierte ablehnende Entscheidungen bei nicht fristgerechter Verbescheidung gilt (Art. 221 Abs. 3 AVG). Die Befugnis zur Einlegung des verwaltungsinternen Rechtsbehelfs steht gemäß Art. 226 AVG – außer den unmittelbar von der Entscheidung Betroffenen – unter bestimmten Voraussetzungen (Wahrung des öffentlichen Interesses) auch dem Staatsanwalt (mazedonisch: *javen obvinitel*), dem Vertreter der staatlichen Vermögensinteressen (mazedonisch: *javen pravobranitel*)<sup>13</sup> und anderen, besonders dazu ermächtigten staatlichen Organen zu.

<sup>11</sup> Konkrete Anwendungsfälle für diese Regelung konnten innerhalb des zeitlich beschränkten Rahmens der eingangs erwähnten *Technical Assistance Mission* allerdings nicht in Erfahrung gebracht werden.

<sup>12</sup> Zu den möglichen Rechtsbehelfen siehe unten insbesondere im Abschnitt II.4.

<sup>13</sup> Näheres dazu siehe im Gesetz über die Staatsvertretung (mazedonisch: *Zakon za javnoto pravobranitelstvo*), Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 1997,

Zuständig für die Entscheidung über den verwaltungsinternen Rechtsbehelf ist, je nach Rechtsgebiet, eine der insgesamt 12 speziellen Kommissionen, die organisatorisch bei der Staatskanzlei („vlada“) angesiedelt sind<sup>14</sup>. Gegen die vollständige Objektivität solcher Kommissionen wurden in der mazedonischen Fachliteratur zum Teil Bedenken erhoben, zumindest soweit es um die Überprüfung von Entscheidungen ging, die in erster Instanz von einem Ministerium erlassen worden sind<sup>15</sup>. Soweit ein verwaltungsinterner Rechtsbehelf gesetzlich nicht vorgesehen ist (auch um Einwänden der vorstehend genannten Art zu entgehen), ist nunmehr mit Wirkung ab 28. Mai 2007 gemäß Art. 8 Abs. 2 des neuen mazedonischen Gesetzes über den Verwaltungsrechtsstreit<sup>16</sup> unmittelbar der Rechtsweg zu dem mit Sitz in Skopje errichteten Verwaltungsgerichtshof, der insoweit den bisher zuständigen Verwaltungsrechtssenat des Obersten Gerichtshofs ablöst, gegeben (vgl. auch Art. 15 der Verfassung der Republik Mazedonien in der Fassung des Amendments XXI<sup>17</sup>).

Die Frist für die Einlegung des verwaltungsinternen Rechtsbehelfs beträgt grundsätzlich 15 Tage ab Entscheidungsbekanntgabe (Art. 230 Abs. 1 AVG).

Im verwaltungsinternen Rechtsbehelfsverfahren können neue Tatsachen geltend gemacht werden, vorausgesetzt der Betroffene kann begründen, weshalb er die entsprechenden neuen Tatsachen nicht bereits im Ausgangsverfahren geltend gemacht hat bzw. geltend machen konnte (Art. 232 Abs. 2 AVG).

Der verwaltungsinterne Rechtsbehelf wird nach seiner Einlegung zunächst von der Ausgangsbehörde auf die Einhaltung bestimmter formeller Voraussetzungen vorgeprüft (Art. 234 AVG). Bei Fehlen solcher formeller Voraussetzungen weist die Ausgangsbehörde selbst den verwaltungsinternen Rechtsbehelf als unzulässig zurück (Art. 234 Abs. 2 AVG); gegen diese Entscheidung ist wiederum ein verwaltungsinterner Rechtsbehelf gegeben (Art. 234 Abs. 4 AVG). Ist der (ursprüngliche) verwaltungsinterne Rechtsbehelf formell zulässig, stellt die Ausgangsbehörde jedoch fest, dass der Sachverhalt noch nicht ausreichend ermittelt worden ist, so sind die fehlenden entscheidungserheblichen Ermittlungen von der Ausgangsbehörde nachzuholen (Art. 236 Abs. 1, 2 AVG sowie Art. 237

Nr. 47, [http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Javno\\_pravobranitelstvo.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Javno_pravobranitelstvo.pdf) (Aufruf vom 2. November 2006), Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Gesetzes in englischer Sprache siehe <http://www.sei.gov.mk/download/Questionnaire/Answers%20to%20the%20Additional%20Questions%20for%20Economic%20Criteria%20and%20Acquis%20Chapters.pdf> (Aufruf vom 2. November 2006) unter dem – hier nicht im strafprozessualen Sinn zu verstehenden – Stichwort „State Attorney“.

<sup>14</sup> Mazedonische Bezeichnung: *Komisii za rešavanje vo upravna postapka vo vtor stepen za oddelni upravni oblasti*; vgl. die Auflistung mit den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen unter <http://www.vlada.mk/komisii.htm#3> (Aufruf vom 10. September 2006).

<sup>15</sup> Vgl. Pavlovska-Danova, Ana, *Establishing Administrative Judiciary in the Republic of Macedonia: Ideas and Prospects*, 2004, [http://www.policy.hu/pavlovskadaneva/html/final\\_research\\_paper.html](http://www.policy.hu/pavlovskadaneva/html/final_research_paper.html) (Aufruf vom 8. Oktober 2006).

<sup>16</sup> Mazedonischer Titel: *Zakon za upravnite sporovi*, Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 2006, Nr. 62, [http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Upravnite\\_sporovi\\_62\\_22052006.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Upravnite_sporovi_62_22052006.pdf) (Aufruf vom 10. August 2006); nicht-offizielle englische Übersetzung siehe <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=44b264974> (Aufruf vom 10. August 2006); allgemein zur Entwicklung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungstreitsachen in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien siehe auch *Koprić, Ivan*, Administrative Justice on the Territory of Former Yugoslavia, Budva/Montenegro, Dezember 2005, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/21/36365948.pdf> (Aufruf vom 10. September 2006).

<sup>17</sup> Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 2005, Nr. 107, englische Übersetzung <http://www.president.gov.mk/prilozi/dokumenti/165/Constitution%20of%20RM.pdf> (Aufruf vom 10. September 2006).

Abs. 1 AVG). Vorschriften über die Heilung bzw. Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern analog etwa §§ 45, 46 VwVfG des Bundes und der entsprechenden Gesetze der Länder enthält das mazedonische AVG nicht.

Je nach Ergebnis der weiteren Ermittlungen der Ausgangsbehörde entscheidet diese gegebenenfalls erneut in der Sache, und zwar „im Rahmen der gestellten Anträge der Partei“ (Art. 236 Abs. 3 AVG), d.h. es gilt der Grundsatz „*ne ultra petita*“. Auch gegen diese erneute Entscheidung ist wiederum der verwaltungsinterne Rechtsbehelf zulässig (Art. 236 Abs. 4 AVG, Art. 237 Abs. 2 AVG).

Hält die Ausgangsbehörde den verwaltungsinternen Rechtsbehelf für formell zulässig und ersetzt sie den Ausgangsbescheid nicht durch eine neue Sachentscheidung, so hat sie den Rechtsbehelf zusammen mit den einschlägigen Behördenakten unverzüglich, spätestens innerhalb von 15 Tagen, derjenigen Stelle zu übermitteln, die über den Rechtsbehelf zu entscheiden hat (Art. 238 AVG).

Das Gesetz regelt ausführlich und in kasuistischer Manier die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten der für die Behandlung des verwaltungsinternen Rechtsbehelfs zuständigen Behörde, z.B. Aufhebung der Ausgangsentscheidung und Zurückverweisung der Sache an die Ausgangsbehörde, die dann an die von der Rechtsbehelfsbehörde geäußerte Rechtsauffassung gebunden ist, aber auch z.B. Aufhebung der Ausgangsentscheidung und gleichzeitige anderweitige Sachentscheidung durch die Rechtsbehelfsbehörde selbst (Art. 239 ff AVG). Gesetzliche Einschränkungen dahingehend, dass etwa nur die Rechtmäßigkeit der mit verwaltungsinternem Rechtsbehelf angefochtenen Ausgangsentscheidung überprüft werden könnte, nicht jedoch deren Zweckmäßigkeit, sind nicht ersichtlich.

Über den verwaltungsinternen Rechtsbehelf muss von der dafür zuständigen Behörde grundsätzlich innerhalb von zwei Monaten ab Eingang des Rechtsbehelfs entschieden werden (Art. 247 Abs. 1 AVG). Die Entscheidung der Rechtsbehelfsbehörde soll, zusammen mit den Akten des Verfahrens, der Ausgangsbehörde übermittelt werden, die die Zustellung der Entscheidung der Rechtsbehelfsbehörde an die Betroffenen innerhalb von acht Tagen ab Akteneingang bei ihr veranlassen soll (Art. 248 AVG). Auch die Entscheidung der Rechtsbehelfsbehörde ist ihrerseits mit einer Rechtsbehelfsbelehrung (Klageweg zum Verwaltungsgerichtshof) zu versehen (Art. 245 Abs. 1 AVG i.V.m. Art. 209 Abs. 3 AVG und Art. 213 AVG).

## 5. Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts und Aussetzung der Vollziehung

Während des Laufs der noch offenen Frist für die Einlegung des verwaltungsinternen Rechtsbehelfs kann die Entscheidung der Ausgangsbehörde grundsätzlich noch nicht vollzogen werden; nach Einlegung des verwaltungsinternen Rechtsbehelfs ist die Vollziehbarkeit ebenfalls grundsätzlich ausgesetzt bis zur Zustellung der Entscheidung über den Rechtsbehelf (Art. 231 Abs. 1 AVG). Ausnahmsweise kann die Entscheidung der Ausgangsbehörde sofort vollzogen werden, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist oder wenn es wegen besonderer Dringlichkeit zur Vermeidung eines nicht wiedergutzumachenden Schadens für Beteiligte von der Behörde angeordnet wird; im letztgenannten Fall kann von dem begünstigten Beteiligten Sicherheitsleistung verlangt werden (Art. 231 Abs. 2 AVG). Von der Möglichkeit der Anordnung des Sofortvollzugs wird nach Auskunft mazedonischer Juristen in der Praxis häufig Gebrauch gemacht.

Auf Antrag der betroffenen Partei kann diejenige Behörde, deren Entscheidung zur sofortigen Vollziehung ansteht, die Vollziehung aussetzen, wenn diese bei der betroffenen Partei einen schwer wiedergutzumachenden Schaden verursachen würde. Voraussetzung dafür ist, dass die Aussetzung der sofortigen Vollziehung nicht im Widerspruch zum öffentlichen Interesse steht und dass sie keinen irreparablen Schaden für die Gegenpartei bzw. einen Drittbetroffenen verursacht. Die angerufene Behörde muss über den Vollzugsaussetzungsantrag spätestens drei Tage nach Antragseingang entscheiden. Sie kann den Sofortvollzug nach ihrem Ermessen auch aus anderen als den oben genannten Gründen bis zur endgültigen gerichtlichen Entscheidung aussetzen; lehnt die Behörde eine Aussetzung des Sofortvollzugs ab, so kann die betroffene Partei beim Verwaltungsgerichtshof eine vorläufige Entscheidung hinsichtlich des Sofortvollzugs beantragen (vgl. zum Ganzen Art. 14 Abs. 2 bis 4 und Art. 15 Abs. 1 des bereits erwähnten neuen Gesetzes über den Verwaltungsrechtsstreit<sup>18</sup>).

## 6. Aufhebung, Ergänzung und Berichtigung von Verwaltungsakten

Das AVG der Republik Mazedonien enthält darüber hinaus Regeln für die Durchbrechung der Bestandskraft von Behördenentscheidungen in Sonderfällen, wie z.B. Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens zwecks Berücksichtigung neuer Tatsachen (Art. 249 ff) oder etwa einen besonderen Antrag des Staatsanwalts (mazedonisch: *javen obvinitel*) auf „Schutz der Rechtmäßigkeit“ in Fällen, in denen der gerichtliche Rechtsschutz ausgeschlossen ist und auch keine anderweitige außergerichtliche Rechtsbehelfsmöglichkeit zur Verfügung steht (Art. 262). Insgesamt sieht das AVG – einschließlich des regulären Widerspruchsverfahrens nach Art. 226 ff AVG – acht verschiedene Rechtsbehelfe innerhalb des Verwaltungsverfahrens vor. Die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit einer derartigen Anzahl von Rechtsbehelfen ist in der mazedonischen Fachöffentlichkeit durchaus nicht unumstritten. Zum Teil wird sogar in pointierter Weise sinngemäß formuliert, diese Rechtslage provoziere geradezu das Missverständnis, ein Verwaltungsakt werde eigens deshalb erlassen, damit er angefochten werde<sup>19</sup>.

## 7. Sonstige außergerichtliche Rechtsbehelfsmöglichkeiten

Weitere Möglichkeiten für betroffene Personen, sich gegen tatsächliches oder vermeintliches Behördenunrecht zur Wehr zu setzen, ergeben sich aus gesetzlichen Regelungen außerhalb des AVG:

### a. *Einschaltung des Volksanwalts (sog. Ombudsmann)*

Gemäß Art. 77 der Verfassung der Republik Mazedonien existiert die Institution des sog. Volksanwalts (mazedonisch: *narodni pravobranitel*), in Anlehnung an skandinavische Vorbilder auch *Ombudsmann* genannt. Die Einzelheiten über die Rechtsverhältnisse und Befugnisse des Volksanwalts sind geregelt im Gesetz über den Volksanwalt (mazedonisch: *Zakon za narodniot pravobranitel*)<sup>20</sup>. An die Institution des Volksanwalts kann

<sup>18</sup> Fundstelle siehe oben in Fußnote 16.

<sup>19</sup> Vgl. *Pavlovska-Danova, Ana*, a.a.O., siehe Fußnote 15.

<sup>20</sup> Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 2003, Nr. 60; Fassung in mazedonischer Sprache siehe etwa [http://www.ombudsman.mk/comp\\_includes/webdata/](http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/)

sich jede Person wenden, die sich durch hoheitliches Handeln oder Unterlassen in ihren Grundrechten verletzt fühlt. Der Volksanwalt wird vom Parlament der Republik Mazedonien bestimmt, er kann keine andere öffentliche Funktion und keinen anderen Beruf ausüben und darf nicht Mitglied einer politischen Partei sein. Die von der Untersuchungstätigkeit des Volksanwalts betroffenen Behörden sind zur Zusammenarbeit mit dem Volksanwalt und zur Auskunftserteilung ihm gegenüber verpflichtet (Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes über den Volksanwalt). Die Befugnisse im Falle der Feststellung einer Gesetzesverletzung beschränken sich jedoch im Wesentlichen auf Empfehlungen gegenüber den betroffenen Behörden und auf die Möglichkeit der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse (vgl. insbesondere Art. 33 ff des Gesetzes über den Volksanwalt).

#### b. *Einschaltung des Verwaltungsinspektors*

Gem. Art. 17 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Organisation und die Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsbehörden (mazedonisch: *Zakon za organizacija i rabota na organite na državna uprava*)<sup>21</sup> führt das Justizministerium die Aufsicht über die Verwaltung; innerhalb des Justizministeriums besteht zu diesem Zweck ein sog. Staatliches Verwaltungsinspektorat (mazedonisch: *državen upraven inspektorat*). Diese Aufsichtsbehörde ist gemäß Art. 296, 297 AVG für die Überwachung der Umsetzung des AVG verantwortlich. Die Einzelheiten der Tätigkeit des Staatlichen Verwaltungsinspektorats sind im Gesetz über die Verwaltungsinspektion (mazedonisch: *Zakon za upravna inspekcija*)<sup>22</sup> geregelt. Nach Art. 2 dieses Gesetzes überwacht das Staatliche Verwaltungsinspektorat die Einhaltung der Bestimmungen des AVG und der anderen Gesetze durch alle – auch nicht-staatliche – Behörden in Mazedonien. Das Inspektionsverfahren wird entweder von Amts wegen oder auf Antrag oder Anregung betroffener Personen oder Organisationen eingeleitet. Die inspizierten Behörden und Stellen sind zur Zusammenarbeit mit dem Inspektor verpflichtet. Bei festgestellten Verstößen gegen gesetzliche Bestimmungen setzt der Inspektor eine Frist zur Beseitigung bzw. leitet ein Strafverfahren oder Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen die verantwortlichen Personen (vgl. auch Art. 33 ff AVG) ein.

### III. Abschlussbemerkung

Der vorstehende Kurzüberblick zeigt, dass in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sehr eingehende Vorschriften existieren, die die wesentlichsten Bereiche des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts abdecken. Bei konsequenter Anwendung sollten sie als Grundlage für rechtsstaatliches Verhalten der mazedonischen Verwaltung geeignet sein. Die entscheidende Frage wird sein, inwieweit die persönlichen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung stehen, diese Vorschriften in die alltägliche Verwaltungspraxis umzusetzen.

documents/Zakon%20na%20NP.PDF (Aufruf vom 8. Oktober 2006), englische Übersetzung siehe etwa [http://www.ombudsman.mk/comp\\_includes/webdata/documents/Zakon%20na%20NP-ang.PDF](http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Zakon%20na%20NP-ang.PDF) (Aufruf vom 8. Oktober 2006).

<sup>21</sup> Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 2000, Nr. 58, [http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Organizacija\\_i\\_rabota\\_na\\_organite\\_na\\_drzavnata\\_uprava.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Organizacija_i_rabota_na_organite_na_drzavnata_uprava.pdf) (Aufruf vom 8. Oktober 2006).

<sup>22</sup> Amtsblatt der Republik Mazedonien/Služben vesnik na Republika Makedonija, Jahrgang 2004, Nr. 69, [http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Upravna\\_inspekcija.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Upravna_inspekcija.pdf) (Aufruf vom 8. Oktober 2006).