

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė

Das Litauische Verfassungsgericht zum Recht auf eine gute Verwaltung

Gliederung

- I. Das Verhältnis von Verfassungsrecht und allgemeinem Verwaltungsrecht
- II. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum allgemeinen Verwaltungsrecht und die Ergebnisse der Verwaltungsreform
 - 1. Verwaltungsrecht als Organisationsrecht
 - 2. Reform der öffentlichen Verwaltung als Organisationsrecht
 - a) Zentrale Staatsverwaltung
 - b) Territoriale Staatsverwaltung
 - c) Kommunale Selbstverwaltung
 - 3. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess
 - 4. Verwaltungsrecht als Verwaltungsverfahrensrecht
- III. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Rechts auf eine gute Verwaltung
 - 1. Recht auf ein faires Verfahren
 - a) Rechtsgebundenheit
 - b) Faires Verfahren als Leistungsverfahren
 - c) Gleichheitsgebot
 - d) Fristgemäße Behandlung
 - 2. Verteidigungsrechte des Rechts auf gute Verwaltung
 - a) Recht auf Akteneinsicht
 - b) Beschwerderecht
 - c) Staatshaftungsrecht
 - d) Korrespondenzrecht
- IV. Fazit

I. Das Verhältnis von Verfassungsrecht und allgemeinem Verwaltungsrecht

Den allgemeinen Hintergrund für die Schaffung eines Rechts auf gute Verwaltung bildet die immer drängender werdende Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen dem Bürger und der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.¹ Sowohl die ständig wachsende Anzahl von Beschwerden bei den nationalen und europäischen Bürgerbeauftragten als auch bei den Verfassungsgerichten gegen Organe der öffentlichen Verwaltung sind deutliche Anzeichen für die Unzufriedenheit der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung und fordern dazu auf, die Angelegenheiten des Bürgers angemessen, fair und rasch zu behandeln. Das Recht auf eine gute Verwaltung ist ein rechtliches Novum im Verfassungs- und im Verwaltungsrecht vieler europäischer Staaten; seine Entstehung setzt auf der Ebene des Europarechts in Verbindung mit Art. 41 der Grundrechtecharta im Jahr 2000 ein. In rechtlicher Hinsicht führt ein Recht auf eine gute Verwaltung zu einem Spannungsverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. Einerseits beinhaltet das Recht auf eine gute Verwaltung einen Komplex von Verteidigungsrechten (Anhörungsrecht, Recht auf Akteneinsicht, Recht auf Begründung, Beschwerderecht), die gleichfalls dem Bürger als allgemeine Verfahrensgarantien gegenüber der öffentlichen Verwaltung zustehen. Andererseits ist es aber aus verfassungsrechtlicher Sicht fraglich, ob dem Recht auf eine gute Verwaltung nach der Verfassung und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts die Qualität eines Grundrechts zugesprochen werden kann.

Die Verfassung der Republik Litauen von 1992² und der Aktivismus des litauischen Verfassungsgerichts haben einen wesentlichen Einschnitt in die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht markiert und das Verhältnis von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht auf eine neue Grundlage gestellt. Die in der litauischen Verfassung³ stehenden Grundrechte und die in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts entwickelten Grundsätze binden sowohl den Gesetzgeber als auch die gesetzesvollziehende Gewalt als unmittelbar geltendes Recht. Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 der Verfassung ordnen die Rechtsbindung der vollziehenden Gewalt an die Verfassung an; Art. 30 Abs. 1 garantiert einen umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz auch gegen Handlungen der öffentlichen Gewalt. Damit scheint das klassische, in der deutschen Verwaltungslehre unter der Formel „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“ von *Fritz Werner*⁴ beschriebene Verhältnis erreicht zu sein. Grundlegend anders hat sich zunächst die Lage der Verwaltung und des Verwaltungsrechts nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme in Osteuropa dargestellt.⁵ In der Praxis ist das beschriebene Verhältnis von Verfassungsrecht und allgemeinem Verwaltungsrecht in den osteuropäischen Transformationsstaaten infolge dieser Ausgangslage nicht immer einfach zu erreichen.

¹ *Pfeffer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. II-101 der Grundrechtecharta des Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Baden-Baden, 2006, S. 21.

² Die litauische Verfassung vom 25.10.1992, Valstybės Žinios 1992 Nr. 33-1014.

³ Eine deutsche Übersetzung der Verfassung ist im Internet zugänglich unter www.lrs.lt oder unter www.lrklt.lt.

⁴ *Werner*, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, S. 527.

⁵ *Luchterhandt*, Allgemeines Verwaltungsrecht in: Luchterhandt (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas, Osteuropaforschung, Band 44, Berlin 2001, S.16.

In den baltischen Transformationsländern waren die ersten Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassungen Anfang der 1990er Jahre durch Orientierungslosigkeit und ein konzeptionelles Durcheinander im Verwaltungsrecht⁶ gekennzeichnet. Der ständig wachsende Umfang der verwaltungsrechtlichen Vorschriften erforderte schließlich im Interesse der Übersichtlichkeit und Praktikabilität der Bestimmungen, dass ein wesentlicher Teil der Verfahrensregelungen in einzelnen Gesetzen zusammengefasst wurde.⁷ Ferner wurde ein Gesetz über das öffentliche Verwalten (fortan: Verwaltungsverfahrensgesetz)⁸ verabschiedet, das neben dem Organisationsrecht der öffentlichen Verwaltung auch ein Kapitel über das Verwaltungsverfahren beinhaltet. Die Geltung der Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrens wird jedoch in den Schlussbestimmungen des Gesetzes sehr eingeschränkt. Darüber hinaus existieren zahlreiche Einzelregelungen, die die öffentliche Verwaltung betreffen (Regierungsverordnungen, Beschlüsse der Minister) und dem besonderen Verwaltungsrecht zuzurechnen sind. Eine Konzentration der Regelungen in Gesetzen ist ein ständiges Reformziel im Bereich des Verwaltungsrechts. Dabei kommt der Entscheidungspraxis der Verwaltungsgerichte,⁹ vor allem des litauischen Verwaltungsgerichtshofs,¹⁰ große Bedeutung zu. Diese Umstände haben das gesamte System der öffentlichen Verwaltung beeinflusst und schließlich zu einer Stärkung und einem Ausbau der rechtsstaatlichen und demokratischen Elemente in der Verwaltung nach Maßgabe der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte geführt.

Nach 15jährigem Bestehen der litauischen Verfassung ist kaum anzunehmen, dass die starke Expansion des Verfassungsrechts seit 1992 schon beendet oder in ruhigere Bahnen gelangt ist. Die in den letzten Jahren zunehmende Anzahl von Urteilen des litauischen Verfassungsgerichts¹¹ und die bevorstehende Verfassungsreform,¹² die die Einführung

⁶ Siehe z.B. zum estnischen Verwaltungsrecht *Narits/Merusk*, Richtige Praktiken der Rechtsetzung und Reform des estnischen Verwaltungsrechts, *Osteuropa-Recht* 52 (2006) 3-4, S. 142; zum lettischen Verwaltungsrecht *Giesen*, Begriff und Grenzen von Staat und Verwaltung im Art. 58 der lettischen Verfassung, *Osteuropa-Recht* 51 (2005) 2, S. 142-161.

⁷ Mokesčių administravimo įstatymas (Abgabenverordnung), *Valstybės žinios* (Amtsblatt) 1995 Nr. 61-1525, neue Fassung seit dem Beitritt zur EU ab 1.5.2004, *Valstybės žinios* 2004, Nr. 63-2243; Muitinės kodeksas (Zollkodex) bis zum Beitritt zur EU, *Valstybės Žinios* 1996 Nr. 52-1239; Kelių transporto kodeksas (Verkehrskodex), *Valstybės žinios* 1996 Nr. 119-2772; Administracinių teisės paželdimų kodeksas (Ordnungswidrigkeitengesetz), *Valstybės Žinios* gilt in der Fassung von 1985 mit aktuellen Änderungen und Ergänzungen.

⁸ Viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės Žinios* 1999 Nr. 60-1945; neue Fassung seit 1.1.2007, *Valstybės Žinios* 2006, Nr. 77-2975; letzte Änderung gilt seit 30.1.2007, *Valstybės Žinios* 2007 Nr. 12-497.

⁹ Zur Gründung der litauischen Verwaltungsgerichte bis 1999 siehe *Paužaitė-Kulvinskienė*, *Administracinių procesų: teorija ir praktika* (Verwaltungsgerichtsordnung: Theorie und Praxis), Vilnius 2005, S. 10-49.

¹⁰ Das Oberste Verwaltungsgericht wurde im Jahre 2001 gegründet. Von 1999 bis 2001 existierten: a) Bezirksverwaltungsgerichte (5) als Gerichte erster Instanz, b) das obere Verwaltungsgericht als Berufungsgericht und Gericht erster Instanz, c) die Abteilung für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten beim Berufungsgerichts in der ordentlichen Gerichtsbarkeit als Berufungsgericht. Seit 2001 sieht der institutionelle Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit wie folgt aus: a) Bezirksverwaltungsgerichte als Gerichte erster Instanz und b) das Oberste Verwaltungsgericht als Berufungsgericht und Gericht erster Instanz in einigen Fällen.

¹¹ Siehe die statistische Zusammenfassung der Rechtsprechung des litauischen Verfassungsgerichts 1993-2007 auf Englisch unter http://www.lrkt.lt/Statistics1_e_s.html.

¹² Beschluss des Seimas (Parlament) zur Konzeption der individuellen Verfassungsbeschwerde, *Valstybės Žinios* 2007, Nr. 77-3061.

der Verfassungsbeschwerde zum Gegenstand hat, zeigen, dass das Optimum noch nicht erreicht ist. Das litauische Verfassungsrecht hatte mittels Verfassungslehre und Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Anfang der 1990er Jahre die wichtige Aufgabe zu erfüllen, schrittweise die Wertigkeit der Verfassung als eine Rechtsquelle des demokratischen und rechtsgebundenen Staates festzulegen und in der Gesellschaft zu etablieren. Da die Verfassung zuerst die Grundsteine und die Werte für die weitere Entwicklung der litauischen Gesellschaft und des Rechts aufzeigen musste,¹³ konnte ihre Ausdehnung auf die besonderen Materien und auch auf das allgemeine Verwaltungsrecht erst später erfolgen. Der verfassungsrechtliche Paradigmenwechsel stellte eine völlige Änderung der Rechtsgrundlagen und Prinzipien dar,¹⁴ auf denen das neue allgemeine Verwaltungsrecht geschaffen werden musste. Die vorherrschenden tatsächlichen¹⁵ und rechtlichen¹⁶ Bedingungen haben dazu geführt, dass die Durchdringung der Verfassung auf das allgemeine und das besondere Verwaltungsrecht, z.B. das Finanzrecht,¹⁷ das Sozialrecht¹⁸ und die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Anerkennung und Kenntnis der Stellung der Verfassung im Staat erst später erfolgt ist. Erst fast zehn Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung ist „die Verwaltung der tätige Staat“ geworden und ist man in der litauischen Verwaltungswissenschaft auf diese Frage aufmerksam geworden.¹⁹ Dieses Interesse fand dann seinen Niederschlag nicht nur in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts und in wissenschaftlichen Veröffentlichungen,²⁰ sondern auch in einem von den Vertretern des Innenministeriums und des Justizministeriums ausgearbeiteten Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes und einer Verwaltungsgerichtsordnung (Gesetz über das

¹³ VerfGE vom 22.12.1994 (Aufbau des Gerichtssystems), Valstybės Žinios 1994 Nr. 101-2045; VerfGE vom 6.12.1995 (richterliche Unabhängigkeit), Valstybės Žinios 1995 Nr. 101-2264; VerfGE vom 17.9.1993 (Selbstverwaltung) Valstybės Žinios 1993, Nr. 47-949; VerfGE vom 11.11.1998 (Selbstverwaltung), Valstybės Žinios 1998 Nr. 100-2791; VerfGE vom 26.11.1993 (Fraktionen des Parlaments), Valstybės Žinios 1993 Nr. 66-1260; VerfGE vom 24.2.1994 (Struktur vom Parlament, Vertretung des Vorsitzenden des Parlaments) Valstybės Žinios 1994 Nr. 16-271; VerfGE vom 1.12.1994 (Volksabstimmung), Valstybės Žinios 1994 Nr. 94-1852; VerfGE vom 22.7.1994 (Volksabstimmung), Valstybės Žinios 1994 Nr. 57-1120; VerfGE vom 13.4.1994 (Staatsangehörigkeitsrecht), Valstybės Žinios 1994 Nr. 29-524; VerfGE vom 11.11.1998 (Staatsangehörigkeitsrecht), Valstybės Žinios 1998 Nr. 100-2791; VerfGE vom 14.2.1994 (Staatsanwalt im Zivilverfahren), Valstybės Žinios 1994 Nr. 13-221 etc.

¹⁴ Lucherhardt (FN 4), S.90.

¹⁵ Gemeint sind die Vorbereitungsarbeiten ab 1993 zum Beitritt Litauens zur Europäischen Union am 1.5.2004 und das schnelle Wirtschaftswachstum 1999-2006 mit durchschnittlich 8-10% im Jahr.

¹⁶ Viešojo administravimo įstatymas (Gesetz über das öffentlichen Verwalten), Valstybės Žinios 1999 Nr. 60-1945, neue Fassung seit 1.1.2007, Valstybės Žinios 2006 Nr. 77-2975; Administracinių bylų teisenos įstatymas (Gesetz über das gerichtliche Verwaltungsverfahren), Valstybės Žinio 1999 Nr. 13-308, neue Fassung seit 1.1.2001, Valstybės Žinios 2000 Nr. 85-2566.

¹⁷ VerfGE vom 15.3.1996 (Gebührenverordnung), Valstybės Žinios 1996 Nr. 25-630; VerfGE vom 10.7.1997 (Abgabenbehörde und Finanzpflichten des Bürgers), Valstybės Žinios 1997 Nr. 67-1696; VerfGE vom 9.10.1998 (Akzisen), Valstybės Žinios 1998 Nr. 91-2533.

¹⁸ VerfGE vom 18.12.1997 (Gesetzlicher Sozialfond), Valstybės Žinios 1997 Nr. 117-3032; VerfGE vom 3.12.1997 (soziale Ausgaben), Valstybės Žinios 1997 Nr. 112-2849; VerfGE vom 12.3.1997 (Rentenausgaben), Valstybės Žinios 1997 Nr. 23-546.

¹⁹ Von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, Stuttgart, 1870, S. 7.

²⁰ Andruškevičius, Administracinių teisės principai ir normų ribos (Prinzipien des Verwaltungsrechts und die Grenzen der Verwaltungsnormen), Vilnius 2004; Paužaitė-Kulvinskienė (FN 9); Šedbaras, Administracino proceso teisiniu reguliavimo problemos Lietuvos Respublikoje (Die Probleme der rechtlichen Regulierung des Verwaltungsverfahrens in Litauen), Vilnius 2006; Šedbaras, Administracinių atsakomybė (Haftung für Verwaltungsordnungswidrigkeiten), Vilnius 2005; Lietuvos administracinių teisė. Bendroji dalis.(Verwaltungsrecht Litauens. Allgemeiner Teil), Universität M. Romeris (Hrsg.), Vilnius 2005.

gerichtliche Verwaltungsverfahren), die 1999 verabschiedet wurden. Die Verabschiebung dieser grundlegenden Gesetze bedeutet aber nicht, dass die Reform des Verwaltungsrechts (Verwaltungsverfahrens und -prozesses) abgeschlossen ist.²¹ Zumal das Verfassungsgericht sich zunehmend der Probleme des Verwaltungsverfahrens annimmt.

II. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum allgemeinen Verwaltungsrecht und die Ergebnisse der Verwaltungsreform

Das Verwaltungsrecht stand in den 1990er Jahren in vielen osteuropäischen Transformationsländern vor großen Herausforderungen: Die historischen Rechtsgrundlagen der Zwischenkriegszeit durften nicht ignoriert werden; andererseits sollte sich das neue Recht auf die Grundsätze der neuen Verfassung stützen sowie das Gemeinschaftsrecht und die Rechtsprechung berücksichtigen. Dabei steht das Verwaltungsverfahrensrecht als ein Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsrechts in besonderer Beziehung zum Verfassungsrecht und ist stark durch die Verfassungsbestimmungen nach Maßgabe der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts beeinflusst. Die Formel *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht* wird durch die besondere Rolle der verfassungsrechtlichen Grundsätze über die Staatsform und die Funktionen der Behörden sowie die Grundrechte und Grundfreiheiten des Bürgers bestimmt. Es besteht kein Zweifel daran, dass die den *status processualis* des Bürgers gestaltenden Verfassungsvorschriften besonders wichtig für die rechtliche Regelung des Verwaltungsverfahrens und die Auslegung des Verwaltungsverfahrensrechts sind.²²

1. Verwaltungsrecht als Organisationsrecht

Über die wichtigsten Bausteine und das System des Verwaltungsrechts herrscht bis heute im litauischen Rechtschrifttum keine Einigkeit. Eine durch das Erbe des sowjetischen Rechts stark beeinflusste Auffassung legt besonderen Wert auf das institutionelle Element der öffentlichen Verwaltung. Danach wird das Verwaltungsrecht meistens als Organisationsrecht verstanden. Auch das Verfassungsgericht hat sich bis Ende der 1990er Jahre überwiegend mit Fragen des Organisationsrechts, so etwa mit dem Aufbau und den inneren Beziehungen in der staatlichen Verwaltung, dem Rechtsstatus einzelner Behörden,²³ dem Verhältnis von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, befasst.²⁴ Der institutionelle Aufbau der öffentlichen Verwaltung war eine primäre Aufgabe, die den Bedarf an neuen Verwaltungsstrukturen abdecken sollte. Im Zentrum der wichtigsten Reformen

²¹ Entwurf der Verwaltungsgerichtsordnung.

²² Wrobel, Probleme der Effektivität des polnischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, in: Clasen, Polens Rechtsstaat am Vorabend des EU-Beitritts. Tübingen 2004.

²³ VerfGE vom 6.12.1995 (Staatskontrolle), Valstybės Žinios 1995 Nr. 101-2264; VerfGE vom 20.4.1995 (Die nationale Fernseh-, und Rundfunkanstalt) Valstybės Žinios 1995 Nr. 34-847; VerfGE vom 29.5.1997 (Die nationale Fernseh-, und Rundfunkanstalt) Valstybės Žinios 1997 Nr. 50-1173; VerfGE vom 18.6.1996 (Litauische Nationalbank) Valstybės Žinios 1996 Nr. 36-915; VerfGE vom 18.12.1997 (Gesetzlicher Sozialfond) Valstybės Žinios 1997 Nr. 117-3032; VerfGE vom 10.7.1997 (Abgabenbehörde) Valstybės Žinios 1997 Nr. 67-1686.

²⁴ VerfGE vom 17.9.1993 (Einführung der direkten Staatsverwaltung), Valstybės Žinios 1993 Nr. 47-949.

im Bereich der öffentlichen Verwaltung standen die Modernisierung der Tätigkeit der Regierung und ihres Apparats, die Gewährleistung von Transparenz hinsichtlich des internen Managements der Verwaltungsbehörden und das Verfahren der öffentlichen Verwaltung, die Abgrenzung der Aufgaben der zentralen, der regionalen und der lokalen Organe und die Verbesserung von deren Rechtsetzung, die Entwicklung der Selbstverwaltung sowie die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstes.

2. Reform der öffentlichen Verwaltung als Organisationsrecht

Anfang der 1990er Jahre wurde die Strategie²⁵ für die zukünftige Entwicklung des Staates ausgearbeitet, die der Reform der zentralen Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung Priorität einräumt. Dieses Strategiedokument bildet bis heute die Grundlage für die Reformen bis zum Jahr 2010.

a. *Zentrale Staatsverwaltung*

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz²⁶ besteht das System der öffentlichen Verwaltung aus verschiedenen Funktionsträgern, und zwar aus der staatlichen Verwaltung, der kommunalen Selbstverwaltung sowie Privaten, denen öffentlich-rechtliche Funktionen zugewiesen sind (Art. 4 Abs. 2). Die rechtlichen Grundlagen für die Reform der zentralen Staatsverwaltung beinhalten der VII. Abschnitt der Verfassung „Regierung der Republik Litauen“, das Gesetz über die Regierung,²⁷ das Verwaltungsverfahrensgesetz, die Geschäftsordnung der Regierung,²⁸ andere Rechtsakte sowie Statuten, Geschäftsordnungen von Ministerien und Regierungsstellen. Nach Verabschiedung der Verfassung im Jahr 1992 folgte die Errichtung der wichtigsten Organe der öffentlichen Verwaltung, die die Funktionen aus der Sowjetzeit übernahmen und mit der Erfüllung neuer Aufgaben begannen. Während dieser Zeit entwickelte sich der Sektor der zentralen Staatsverwaltung ziemlich spontan, ohne klare Vision und Strategie. Kennzeichnend waren der ständige Wechsel des Unterstellungsverhältnisses von Ministerien, die wachsende Zahl von Regierungseinrichtungen und die Gründung neuer Institutionen.

Im Zuge der Gründung und Auflösung von Ministerien wurde das Gesetz über die Regierung mehrfach geändert. Für Aufgaben, die nicht Ministerien zugewiesen waren, wurden sonstige Dienststellen wie Departements, Ämter, Agenturen, Inspektionen mit

²⁵ Diese wurde gemäß den EU-Empfehlungen zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung ausgearbeitet; Weißbuch vom 25.7.2001 (http://www.europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm) und Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem (<http://www.2qconference.org/filer/404/CAF-english.pdf>). Siehe ferner den Endbericht der Mandelkern-Gruppe für bessere Rechtsetzung vom 13.11.2001 (http://www.simplification.fgov.be/downloads/Mandelkern_Group_Final.pdf).

²⁶ Viešojo administravimo įstatymas (Verwaltungsverfahrensgesetz), Valstybės žinios 1999, Nr. 60-1945.

²⁷ Vyriausybės įstatymas (Gesetz über die Regierung), Valstybės žinios 1994, Nr. 43-772; 1998, Nr. 41-1131.

²⁸ Vyriausybės nutarimas dėl Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo (Regierungsverordnung betreffend die Genehmigung der Geschäftsordnung der Regierung), Valstybės žinios 1994 Nr. 63-1238.

Kontroll- und Aufsichtsfunktionen eingerichtet. Dies geschah entweder auf Initiative der Regierung bei entsprechender Ermächtigung durch das Gesetz über die Regierung (Beispiel: Departement für Europäisches Recht, Europäisches Komitee etc.) oder auf der Grundlage besonderer Gesetze (Beispiel: Kartellamt, Oberste Kommission für Verwaltungsstreitigkeiten etc.). Das Fehlen klarer Kriterien für die Errichtung von Behörden und das Fehlen gemeinsamer Konzepte und Grundsätze waren die Ursache dafür, dass innerhalb von zehn Jahren eine Vielzahl von der Regierung direkt unterstellten Stellen mit unterschiedlichen Funktionen (Amt, Inspektion, Departement, Agentur, Komitee) entstand, was die Beziehungen innerhalb der Verwaltung und insbesondere die Kooperation und Koordinierung erschwerte. Dieses Chaos aus sich abwechselnder Gründung und Auflösung der zentralen Verwaltungsgüter währte bis 2002.

b. Territoriale Staatsverwaltung

Regionale Verwaltungseinheiten – die zehn Bezirke – wurden durch das Gesetz über die Verwaltungseinheiten und ihre Grenzen²⁹ im Jahr 1994 gebildet. Das im selben Jahr verabschiedete Gesetz über die Regierung der Bezirke³⁰ legte die Grundprinzipien für die Regierung des Bezirks und die Befugnisse des Gouverneurs (seit 1996 „Bezirksleiter“) fest und regelte die Beziehungen zu den zentralen Institutionen und Dienststellen des Staates und den Gemeinden. Beim Bezirksleiter handelt es sich, verglichen mit der Sowjetzeit, um eine neue Institution, bei der an die Zwischenkriegszeit in Litauen (1918–1940) angeknüpft wurde.

Die Kompetenzen der Bezirke sind teils ehemalige Kompetenzen der Gemeinden, die letzteren, da regionaler Natur, entzogen wurden, teils dezentralisierte Staatsaufgaben (Bodenreform, Inspektionen im Bildungsbereich etc.). Hinsichtlich der Verlagerung von Funktionen der Gemeinden entstanden keine Probleme, da dies durch eine entsprechende Umverteilung der finanziellen und materiellen Ressourcen begleitet wurde. Problematischer war die Übertragung von Funktionen der Ministerien auf die Bezirke, für die gesetzlich keine konkreten Fristen vorgeschrieben waren. Dies hatte zur Folge, dass die Umsetzung teils infolge mangelnder Finanzierung oder nicht übertragener materieller Ressourcen blockiert wurde. Eine wichtige Funktion, die den Verwaltungen der Bezirksleiter durch das Gesetz über die regionale Entwicklung³¹ 2000 übertragen wurde, ist die regionale Entwicklung.

c. Kommunale Selbstverwaltung

Art. 120 Abs. 2 der Verfassung bestimmt die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung: „Die Selbstverwaltungen handeln gemäß ihrer durch die Verfassung und die Geset-

²⁹ Administracinių vienetų ir ribų įstatymas (Gesetz der Republik Litauen über die Verwaltungseinheiten und ihre Grenzen), Valstybės žinios 1994 Nr. 60-1183.

³⁰ Apskrities valdymo įstatymas (Gesetz über die Regierung des Bezirks), Valstybės žinios 1994 Nr. 101-2015.

³¹ Regioninės plėtros įstatymas (Gesetz über die regionale Entwicklung), Valstybės žinios 2002 Nr. 66-1987; Nr. 123-5558.

ze bestimmten Zuständigkeiten frei und selbständig“. Durch die Regierung berufene Vertreter überwachen, ob die Selbstverwaltungseinheiten die Verfassung und die Gesetze befolgen. Die Institution des Regierungsvertreters wurde am 10. Dezember 2002 mit der Novellierung des Gesetzes über die administrative Überwachung der Selbstverwaltungen³² modernisiert; Streitigkeiten zwischen Regierungsvertreter und Selbstverwaltungsorganen fallen danach in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Hierdurch wird versucht, die Streitigkeiten zwischen den kommunalen Selbstverwaltungseinheiten und dem Staat auf das Gericht als unabhängige Institution zu verlagern.

Im Jahr 2000 wurde das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung einer grundlegenden Revision unterzogen.³³ Hiernach obliegt dem Selbstverwaltungsrat die vertretende, dem Bürgermeister die vollziehende Gewalt einer Selbstverwaltungseinheit. Das Verfassungsgericht hat allerdings mit Entscheidung vom 24. Dezember 2002³⁴ festgestellt, dass einzelne Bestimmungen des Gesetzes verfassungswidrig sind. Daraufhin wurden am 28. Januar 2003³⁵ einzelne Bestimmungen des Gesetzes und insbesondere die Rechtsstellung des Bürgermeisters geändert. Ihm wurden die exekutiven Aufgaben entzogen; dem Bürgermeister obliegt seither nur die Funktion der Repräsentation der Gemeinde.

Verbesserungsbedürftig ist weiterhin der verwaltungsterritoriale Aufbau der Gemeinden. Seit 1995 nimmt die Anzahl der Gemeinden zu. Heute gibt es in Litauen 60 Selbstverwaltungseinheiten. Die Stadt Vilnius ist mit mehr als 550.000 Einwohnern die größte, Neringa (Kurische Nährung) mit 2.400 Einwohnern die kleinste Selbstverwaltungseinheit. Zu einer Selbstverwaltungseinheit in Litauen gehören durchschnittlich etwa 60.000 Einwohner. Überwiegend leben in den Selbstverwaltungseinheiten 20.000 – 40.000 Einwohner. Damit sind die Selbstverwaltungseinheiten in Litauen im Vergleich zu anderen Staaten in Europa zu groß dimensioniert.

3. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Verwaltungsprozesses in Litauen dauerte nach Inkrafttreten der Verfassung fast sieben Jahre. Vorherrschend war die Ansicht, dass die Verwaltungsgerichte neben den ordentlichen Gerichten überflüssig seien und es genüge, wenn die ordentlichen Gerichte über Streitigkeiten mit der öffentlichen Verwaltung aufgrund der Zivilprozessordnung entscheiden könnten. Zu fühlen war noch der Einfluss des statistischen Rechts, wonach Ansprüche der Bürger auf ein gerichtliches Verwaltungsverfahren schon aus dem Grunde ausgeschlossen waren, dass in der Tätigkeit der staatlichen Verwaltung keine Fehler passieren können. Mittlerweile ist sich das litauische Schrifttum hinsichtlich der Verwaltungsgerichte und des Zusammen-

³² Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas (Gesetz über die administrative Überwachung der Selbstverwaltungen), Valstybės žinios 2002 Nr. 127-5748.

³³ Vietos savivaldos įstatymas (Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung), Valstybės žinios 2000 Nr. 91-2832.

³⁴ VerfGE vom 24.12.2002, Valstybės žinios 2003 Nr. 19-828.

³⁵ Vietos savivaldos įstatymo pakeitimas (Änderung des Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung), Valstybės žinios 2003 Nr. 17-704.

hangs zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess einig;³⁶ die Gewährleistung gerichtlichen Schutzes wird ohne Verwaltungsgerichte als kaum möglich angesehen. Derzeit ist man bemüht, zwei eigenständige Rechtsgrundlagen zu schaffen, um das gerichtliche Verfahren vom Verwaltungsverfahren abzugrenzen. Auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts ist deutlich die Tendenz zu erkennen, die justizielten Rechte von den Verteidigungsrechten im Verwaltungsverfahren zu trennen. Allerdings weist der Wortlaut des in Art. 41 der Grundrechtecharta gewährten Rechts auf eine gute Verwaltung große Ähnlichkeit mit der Gewährleistung eines gerichtlichen Verfahrens in Art. 47 der Charta auf.³⁷

Nicht dem Verwaltungsverfahren, sondern dem gerichtlichen Rechtsschutz wurde in der Rechtsprechung des litauischen Verfassungsgerichts zuerst Aufmerksamkeit geschenkt.³⁸ Das Interesse des Gerichts an diesem Bereich hat bis jetzt seine Aktualität nicht verloren.³⁹ Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Rechtswegs gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt in Art. 30 Abs. 1 wird vor allem als gerichtlicher Rechtsschutz verstanden. Schutz gegenüber der öffentlichen Verwaltung gewähren die Verwaltungsgerichte. Die Erfahrungen der europäischen Staaten, die – wie z.B. Deutschland, Österreich, Frankreich oder auch einige Staaten in Ost- und Mitteleuropa – schon länger über Verwaltungsgerichte verfügen, haben aber deutlich gezeigt, dass gerichtlicher Rechtsschutz allein nicht allen Anforderungen und praktischen Bedürfnissen des modernen Staats genügt. Es besteht auch ein Bedarf an einem Ausgleich zwischen dem Rechtsschutz durch die Gerichte und demjenigen durch die Verwaltung.

Die Unterschiede des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses hat das Verfassungsgericht aus der Verfassung abgeleitet. Auf die Notwendigkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit hat das Verfassungsgericht schon 1997 und damit zwei Jahre vor der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit dem Gebot des Vorrangs des Gesetzes und der Verfassung gegenüber anderen Rechtsakten hingewiesen.⁴⁰ Das Verfassungsgericht hat aber des Weiteren einen Ausgleich zwischen gerichtlichem und verwaltungsrechtlichem Verfahren gefordert.⁴¹ Dieser Linie ist das Gericht bis heute treu geblieben;⁴² auch wenn dies nicht immer deutlich geschieht, denn im Rampenlicht steht stets der gerichtliche Schutz.

³⁶ Paužaitė-Kulvinskienė (FN 9); Šedbaras (FN 20).

³⁷ Hierauf weist auch Bullinger hin, in: Eberle/Ibler/Lorenz (Hrsg.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*, FS für Brohm 2002, S. 25.

³⁸ VerfGE vom 22.12.1994 (Aufbau des Gerichtssystems), Valstybės Žinios 1994, Nr. 101-2045; VerfGE vom 6.12.1995 (richterliche Unabhängigkeit), Valstybės Žinios 1995, Nr. 101-2264.

³⁹ VerfGE vom 21.9.2006 (Begründung der richterlichen Entscheidungen, Berufungsrecht), Valstybės Žinios 2006 Nr. 102-3957; VerfGE vom 28.3.2006 (verfassungrechtliche Befugnisse des Gerichtssystems), Valstybės Žinios 2006 Nr. 36-1292; VerfGE vom 9.5.2006 (Ernennung der Richter), Valstybės Žinios 2006 Nr. 51-1894.

⁴⁰ VerfGE vom 10.7.1997 Valstybės Žinios 1997 Nr. 67-1696. Nach einer VerfGE sind die gesetzesvollziehenden Rechtsakte (auch die in Art. 70 der Verfassung erwähnten Parlamentsbeschlüsse) auf der Grundlage eines Gesetzes zu erlassen und haben das Ziel, die Gesetzesvorschriften umzusetzen. Alle Rechtsakte sollen rechtmäßig sein, d.h. die Gesetze dürfen nicht der Verfassung, die gesetzesvollziehenden Rechtsakte nicht der Verfassung und dem Gesetz widersprechen. Das Prinzip der Rechtmäßigkeitskontrolle ist durch die Verfassungsgerichte und die Verwaltungsgerichte zu gewährleisten.

⁴¹ VerfGE vom 10.7.1997 Valstybės Žinios 1997 Nr. 67-1696.

⁴² VerfGE vom 23.8.2005 (Restitution und Entschädigung beim Eigentumsrecht), Valstybės Žinios 2005 Nr. 152-5605; VerfGE vom 26.1.2006 (Petitionsrecht), Valstybės Žinios 2006 Nr. 11-410.

4. Verwaltungsrecht als Verwaltungsverfahrensrecht

Anfang der 1990er Jahre waren in Litauen noch die Auswirkungen des etatistischen Rechtskonzepts, in dem die Beziehung von Bürger und Behörde durch das Verhältnis von Untertan und Herrscher gekennzeichnet ist, spürbar. Da der Bürger als Untertan und bloßes Objekt staatlichen Handelns angesehen wurde und kein Ausgleich der gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem Bürger erfolgte, wurde das Verwaltungsrecht selten als Verwaltungsverfahrensrecht verstanden.

Seit Mitte der 1990er Jahre wird jedoch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Stellenwert der verfassungsmäßigen Gesetze und Rechtsakte der öffentlichen Verwaltung sowie die Gewährleistung der subjektiven öffentlich-rechtlichen Bürgerrechte betont, obwohl die Verfassung selbst nur allgemeine Vorgaben für das Verwaltungsverfahren enthält. In einer Entscheidung des litauischen Verfassungsgerichts⁴³ von 1997 wurde festgestellt, dass die Beteiligten in den steuerrechtlichen Verhältnissen zwar eine unterschiedliche Stellung und damit einen unterschiedlichen Umfang von Rechten und Pflichten haben. Ob ein Ausgleich der gegenseitigen Rechte und Pflichten notwendig ist, wollte das Gericht allerdings nicht sagen.

Ein ausdrückliches Gebot der Rechtsgebundenheit des Verwaltungshandelns ist aus Art. 5 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 1 der Verfassung abzuleiten. Art. 7 Abs. 1 sichert die Rechtsbindung der vollziehenden Gewalt an die Verfassung, darunter auch der öffentlichen Verwaltung; Art. 30 Abs. 1 gewährleistet umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz auch gegen Handlungen der öffentlichen Gewalt. Eine spezielle Verfassungsbestimmung, die eine Regelung des Verwaltungsverfahrens durch Gesetz fordert, existiert nicht. Dies stellt aber keine Besonderheit dar, denn eine verfassungsrechtliche Absicherung der Verwaltungsverfahrensgesetze existiert in den wenigsten Staaten. Die Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens in Art. 19 Verwaltungsverfahrensgesetz ist demgegenüber mehr auf das Beschwerdeverfahren, denn auf ein allgemeines Verwaltungsverfahren, das die Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ansprüche der Subjekte gewährleisten soll, zugeschnitten.

Im Verwaltungsverfahren sind die allgemeinen Grundsätze der Verfassung zu beachten. Das Gebot der Rechtmäßigkeit beinhaltet den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes (Art. 5 und Art. 7 der Verfassung; siehe III.); das Prinzip der Gleichheit ist aus Art. 29 abzuleiten (siehe III.); und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit folgt aus Art. 23, 24 und 28. Um verhältnismäßig zu sein, muss eine verwaltungsrechtliche Tätigkeit geeignet, notwendig und in Anbetracht der gesetzten Ziele verhältnismäßig sein. Weitere von den Verwaltungsgerichten auszulegende und anzuwendende Verfahrensgrundsätze sind gemäß Art. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz der Grundsatz der Objektivität, der Effektivität, der Amtshilfe und der Subsidiarität.

⁴³ VerfGE vom 10.7.1997 in Valstybės Žinios 1997 Nr. 67-1696.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Rechts auf gute Verwaltung

Ein verfassungsmäßiges Verwaltungsverfahren setzt neben der Beachtung der Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit oder des Gleichheitsgebots auch die Beachtung des Rechts auf gute Verwaltung voraus. Das Recht auf gute Verwaltung ist im Verfassungs- und Verwaltungsverfahrensrecht neu und wurde durch Art. 41 der Grundrechtecharta eingeführt. Trotz der politischen Schwierigkeiten in mehreren Mitgliedstaaten während des Ratifizierungsprozesses ist die Charta der Grundrechte am 1. November 2009 in Verbindung mit dem Vertrag von Lissabon wirksam geworden.⁴⁴ Die Charta ist zwar nur für die Organe und Einrichtungen der Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wirksam und soll für die Mitgliedstaaten ausschließlich im Fall der Umsetzung des Rechts der Union gelten (Art. 51 Abs. 1 der Charta); nichtsdestotrotz wird dieses Recht vielfach als bedeutsam für die Fortentwicklung des Verfahrensrechts und als ein Signal in der Rechtsentwicklung angesehen.⁴⁵ Das Recht auf eine gute Verwaltung könnte sich sogar zu einem Grundrecht auf ein gutes Verwaltungsverfahren entwickeln.

Art. 41 Abs. 1 der Grundrechtecharta beinhaltet das Recht auf eine unparteiische, gerechte und fristgerechte Behandlung der Angelegenheiten, anders gesagt, ein Grundrecht auf ein „faires“ Verwaltungsverfahren. Art. 41 Abs. 2 bezeichnet drei wesentliche Elemente zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit eines Verwaltungsverfahrens⁴⁶: das Anhörungsrecht, das Recht auf Akteneinsicht und die Verpflichtung der Verwaltung zur Begründung ihrer Entscheidung. Während die ersten zwei Rechte geeignet sind, einen Dialog zwischen Verwaltung und Bürger und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns zu fördern, soll die Pflicht zur Begründung die Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs verbessern. Art. 41 Abs. 3 und Abs. 4 haben das Staatshaftungsprinzip und das Kommunikationsprinzip zum Gegenstand. Während der außervertragliche Haftungsanspruch, das Recht auf Korrespondenz mit den Organen in der eigenen Sprache und die Begründungspflicht bereits im EGV jeweils an mehreren Stellen verstreut geregelt sind, wurden die übrigen Garantien von den Gemeinschaftsgerichten allmählich als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt. Es ist interessant zu sehen, welche Umsetzungsprobleme die Realisierung des Rechts auf gute Verwaltung besonders in den neuen Mitgliedstaaten der EU hervorrufen kann.

In der litauischen Verfassung gibt es weder eine Regelung, die den Begriff „gute Verwaltung“ oder „Recht auf gute Verwaltung“ enthält, noch ein Grundrecht, das das Recht auf gute Verwaltung zum Gegenstand hat. Vorschriften, aus denen ein derartiges Recht abgeleitet werden könnte, sind Art. 33 Abs. 2,⁴⁷ der ausdrücklich ein Recht zur Kritik und Beschwerde gegen Handlungen der Verwaltung umfasst, Art. 5 Abs. 3, der eine leistungsfähige Verwaltung fordert, Art. 30 Abs. 3, der die Staatshaftung vorsieht, und Art. 14, der die Staatssprache regelt. Auch andere Verfassungsgrundsätze wie Rechtsstaat-

⁴⁴ *Aust*, Der Verfassungsbegriff im europäischen Verbund – Anmerkungen nach dem Konvent, Studienzeitung für Rechtswissenschaft, Heidelberg 2004, S. 196-224.

⁴⁵ *Klappstein*, Das Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 und 42 der Charta der Grundrechte der EU), Kiel 2006; *Goerlich*, Good Governance und Gute Verwaltung, DÖV 2006, S. 313ff. (321).

⁴⁶ *Klappstein* (FN 45).

⁴⁷ Wie die slowakische Verfassung in Art. 47 Abs. 2 und die slowenische Verfassung in Art. 22.

lichkeit, effektiver Rechtsschutz, Verhältnismäßigkeit und das Gleichheitsgebot können dazu beitragen, dass das Recht auf gute Verwaltung allmählich Verfassungsrang erhält. In der Rechtsprechung des litauischen Verfassungsgerichts wird der Begriff „Recht auf gute Verwaltung“ nicht verwandt; stattdessen wird vom Prinzip „des verantwortungsvollen Regierens“ gesprochen.⁴⁸ Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts zeigen aber, dass auch ohne ausdrückliche Anerkennung des Rechts auf gute Verwaltung bestimmte Vorgaben aus der Verfassung hinsichtlich des Rechts auf eine gute Verwaltung in seine Rechtsprechung Eingang gefunden haben. Ob das Recht auf gute Verwaltung nach Auffassung des Verfassungsgerichts ein Grundrecht darstellt, ist noch nicht klar zu erkennen. Das Recht auf gute Verwaltung ist auch noch nicht als ein allgemeiner Verfahrensgrund- satz im Verwaltungsverfahrensgesetz normiert, obwohl in vielen Bestimmungen dieses Gesetzes einzelne Elemente des Rechts auf gute Verwaltung zum Ausdruck kommen.

1. Recht auf ein faires Verfahren

a. Rechtsgebundenheit

Ein ausdrückliches Gebot der Rechtsgebundenheit des Verwaltungshandelns weist die litauische Verfassung nichts aus. Dieses kann aber aus Art. 5 und Art. 7 der Verfassung abgeleitet werden, die den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes verbrieften.

Das in der Verfassung verankerte Prinzip der Rechtsbindung an die Verfassung in Art. 5 Abs. 2 gilt auch unmittelbar für die vollziehende Gewalt. Dieses Prinzip verpflichtet aber auch den einfachen Gesetzgeber, verfassungskonforme Gesetze über die öffentliche Verwaltung zu verabschieden. Dies bedeutet, dass der Vorbehalt des Gesetzes und der Vorrang der Verfassung für die öffentliche Verwaltung allgemein Verfassungsrang haben. Das litauische Verfassungsgericht hat aus Art. 5 Abs. 2 und anderen Verfassungsvorschriften den Umfang und die Grenzen der Rechtsbindung der öffentlichen Verwaltung zuerst für das Organisationsrecht und später auch für das Verwaltungsverfahren abgeleitet. Es hat aus den Verfassungsvorschriften gefolgert, dass die gesetzesvollziehende Gewalt nicht auf ihre Befugnisse verzichten darf, dass die Befugnisse der gesetzesvollziehenden Gewalt nicht an eine andere Staatsgewalt weitergegeben werden dürfen und dass deren Befugnisse nicht einmal durch den Gesetzgeber per Gesetz geändert oder verkürzt werden dürfen. Den Umfang der Befugnisse der vollziehenden Gewalt bestimmt allein die Verfassung. In den Verfahren ging es nicht selten darum, dass der Gesetzgeber der vollziehenden Gewalt Aufgaben zugewiesen hatte, die aber nach der Verfassung nur vom Gesetzgeber wahrgenommen werden konnten. Derartige verfassungswidrige Ermächtigungen wurden vom Verfassungsgericht in verschiedenen Bereichen gerügt; so hat das Verfassungsgericht z.B. im Jahr 2005 festgestellt,⁴⁹ dass der Gesetzgeber die Regierung im Restitutionsverfahren ohne klare Kriterien ermächtigt hat, das Verfahren der Auszahlung der Entschädigung wegen Eigentumsverlusts festzulegen, obwohl Art. 128 der Verfassung vorsieht, dass nur der Gesetzgeber über Vermögensverpflichtungen

⁴⁸ VerfGE vom 25.5.2004 (Wahlverfahren des Staatspräsidenten), Valstybės žinios 2004 Nr. 85-3094.

⁴⁹ VerfGE vom 23.8.2005 (Restitution und Entschädigung aus dem Eigentumsrecht), Valstybės žinios 2005 Nr. 152-5605.

des Staates bestimmen darf. Die Ermächtigung der Regierung, diese Aufgabe zu übernehmen, dürfe damit nur aufgrund klarer, gesetzlich bestimmter Kriterien (die vorliegend fehlten) erfolgen.

Das zweite Element des Gebots der Rechtsgebundenheit ist der Vorrang des Gesetzes und der Verfassung. Die Verfassung selbst enthält eine allgemeine Regelung für den Vorrang der Verfassung; gemäß Art. 7 Abs. 1 ist ein verfassungswidriges Gesetz oder ein anderer verfassungswidriger Rechtsakt nicht wirksam. Aus der Lehre des Vorrangs der Verfassung wurden die Lehre des Vorrangs des Gesetzes und überhaupt die Lehre der Normen hierarchie entwickelt.⁵⁰ Dies folgte parallel der Rechtsprechung zum Vorbehalt des Gesetzes (Art. 5 Abs. 2), die vom Verfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung zum Verwaltungsakt, dem das Gesetz vollziehenden Akt, in den Jahren 1994 bis 1997 entwickelt hat.

Ein ausdrückliches Gebot der Rechtsgebundenheit beinhaltet das Verwaltungsverfahrensgesetz; Art. 3 Abs. 1 weist ausdrücklich auf das Prinzip der Gesetzmäßigkeit insbesondere im Fall der Eingriffsverwaltung hin.

b. Faires Verfahren als Leistungsverfahren

Art. 5 Abs. 3 der Verfassung normiert den Grundsatz der Verwaltung als einer Leistungsverwaltung. Diese Auffassung ist in den Transformationsländern neu und bringt das klare Ziel, den Aufbau eines Rechtsstaats, zum Ausdruck, in dem die Beziehungen des Bürgers und der Verwaltung auf Gegenseitigkeit und nicht aufgrund einseitigen Eingriffs abgewickelt werden. Die wichtigste Funktion der Verwaltung ist damit die Leistung und nicht der Eingriff. Nach den zum Beamtenrecht ergangenen Entscheidungen des Verfassungsgerichts von 1997 und von 2004⁵¹ bedeutet ein faires Verwaltungsverfahren nach Auffassung des Verfassungsgerichts, dass die von der öffentlichen Verwaltung erbrachte Leistung mit der Verfassung, dem Recht sowie den Interessen des Volkes und des Staates im Einklang steht.

c. Gleichheitsgebot

Das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot des Art. 29 Abs. 1 gilt nicht nur für den Gesetzgeber, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung und bei der Rechtsanwendung durch die Gerichte. Zum ersten Mal wurde dies im Jahr 1996⁵² zum Ausdruck gebracht, als das Gericht darauf hinwies, dass das Prinzip der Gleichheit sowohl während der Rechtsanwendung durch die Gerichte als auch durch die öffentliche Gewalt zu beachten sei. Die diskriminierende Behandlung durch die Regierung aufgrund einer Regierungsverordnung, die einzelne landwirtschaftliche Unternehmen insofern privilegierte, als ihnen ermöglicht wurde, private Darlehensverpflichtungen aus dem staatlichen Haushalt

⁵⁰ VerfGE vom 10.7.1997 (Abgabenbehörde), Valstybės žinios 1997 Nr. 67-1696.

⁵¹ VerfGE vom 13.12.2004 (Beamtenrecht), Valstybės žinios 2004 Nr. 186-6708.

⁵² VerfGE vom 24.1.1996 (Privatisierung staatlicher Unternehmen), Valstybės žinios 1996 Nr. 9-228.

zu begleichen, wurde als Verstoß gegen das Gleichheitsgebot qualifiziert.⁵³ Daran konnte auch der Umstand nichts ändern, dass durch diese Form der staatlichen Beihilfe den Unternehmen das Insolvenzverfahren, das zum Verlust an Technologien und zur Zerstörung der landwirtschaftlichen Verarbeitungsnetze hätte führen können, erspart werden sollte. Auf die Geltung des Gleichheitsgebots wurde auch in mehreren Verfahren des Jahres 1997⁵⁴ hingewiesen, bei denen das Steuerrecht und das Beamtenrecht Verfahrensgegenstand waren.

d. Fristgemäße Behandlung

Nach dem Grundsatz der guten Verwaltung ist das Verwaltungsverfahren in einem vernünftigen Zeitraum durchzuführen. Die Fristen der Behandlung einer Sache (Erlass des Verwaltungsakts oder einer abstrakt-generellen Verwaltungsvorschrift) sind meistens in Sondergesetzen festgelegt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht in Art. 31 die allgemeine Frist von 20 Tagen für den Erlass eines Verwaltungsakts oder die Behandlung sonstiger Fragen vor. Die Frist liegt zwar grundsätzlich im Ermessen des Gesetzgebers; laut Verfassungsgericht⁵⁵ hat der Bürger aber vor allem im Bereich der Steuern ein Recht darauf, dass seine Sache möglichst schnell behandelt wird. Deswegen ist auch im Abgabengesetz eine recht kurze Frist für das Widerspruchsverfahren normiert.

Fristgemäße Behandlung kann auch Verlängerung einer Frist bedeuten, sofern bestimmte objektive Voraussetzungen vorliegen. Diese Voraussetzungen dürfen aber nicht von der öffentlichen Verwaltung oder vom Gesetzgeber bestimmt werden; ihre Objektivität bedarf vielmehr einer nach der Verfassung gerechtfertigten Grundlage.⁵⁶ Als einen durch die Verfassung gerechtfertigten objektiven Grund hat das Verfassungsgericht die schwierige Wirtschaftslage im Staat anerkannt. 1999 reichten infolge der Finanzkrise in Russland, die auch Auswirkungen in Litauen hatte, die Haushaltssmittel nicht einmal für wichtige staatliche Aufgaben im Gesundheits- und Bildungswesen sowie im Sozialbereich; daher konnte der Termin für die Entschädigung im Restitutionsverfahren verschoben werden. Die Änderung von Fristen ist indes nicht unbegrenzt zulässig, da ansonsten das Vertrauen in den Staat und das Recht schwindet. Daher hat das Verfassungsgericht davor gewarnt, weitere Änderungen vorzunehmen, und darauf hingewiesen, dass andernfalls ein Verstoß gegen die Verfassung vorliegen könne.

2. Verteidigungsrechte des Rechts auf gute Verwaltung

Aus Art. 5 Abs. 3 der Verfassung, der den Grundsatz der Verwaltung als einer Leistungsverwaltung beinhaltet, lassen sich nach der Rechtsprechung des Verfassungsge-

⁵³ VerfGE vom 28.2.1996 (Kapitalisierung von Darlehensverpflichtungen), Valstybės žinios 1996 Nr. 20-537.

⁵⁴ VerfGE vom 10.7.1997 (Abgabenbehörde), Valstybės žinios 1997 Nr. 67-1696; VerfGE vom 6.5.1997 (Beamtenrecht), Valstybės žinios 1997 Nr. 40-977.

⁵⁵ VerfGE vom 10.7.1997 (Abgabenbehörde), Valstybės žinios 1997 Nr. 67-1696.

⁵⁶ VerfGE vom 23.8.2005 (Restitution und Entschädigung aus Eigentumsrecht), Valstybės žinios 2005 Nr. 152-5605.

richts subjektive öffentlich-rechtliche Positionen, die Verteidigungsrechte des Bürgers im Verwaltungsverfahren begründen können, nicht ableiten. Verfassungsrechtliche Grundlagen sind vielmehr Art. 33 Abs. 2 (Recht zur Beschwerde und Kritik), Art. 30 Abs. 2 (Recht auf Schadenersatz) und Art. 14 (Grundsatz der Staatssprache). Diese Verfassungsbestimmungen begründen konkrete Ansprüche des Bürgers im Verwaltungsverfahren. Als derartige Verteidigungsrechte werden vom Verfassungsgericht behandelt: das Recht auf Akteneinsicht, das Beschwerderecht, die Staatshaftung und das Recht auf Korrespondenz in der eigenen Sprache.

a. *Recht auf Akteneinsicht*

Ein Recht auf Akteneinsicht steht den Verfahrensbeteiligten zu (Art. 20 Verwaltungsverfahrensgesetz). Problematisch sind die Fälle, in denen das Akteneinsichtsrecht von einem Verwaltungsorgan unter Hinweis auf ein Staatsgeheimnis begrenzt wird. Letzteres kann nur aufgrund eines Gesetzes geschehen, wenn Staats-, Dienst-, oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Das Verfassungsgericht hat sich 1996⁵⁷ und erneut 2007⁵⁸ mit dieser Problematik befasst. In beiden Fällen ging es um ein Akteneinsichtsrecht im gerichtlichen Verfahren. Es ist aber fraglich, ob die vom Verfassungsgericht herausgearbeiteten Grundsätze *mutatis mutandi* auch für das Verwaltungsverfahren gelten. Hierfür spricht die Verwendung des Begriffs des Staatsgeheimnisses, der auch in verwaltungsrechtlichen Verfahren maßgebend ist. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts können das Recht auf Anhörung und das Recht auf Akteneinsicht nicht als absolute subjektive Rechte angesehen werden, da auch der Schutz des Staatsgeheimnisses als ein öffentliches Interesse zu berücksichtigen sei. Damit stünden sich zwei verfassungsrechtliche Interessen gegenüber, das private Interesse der Akteneinsicht und das Gleichstellungsgebot auf der einen Seite sowie der Schutz von Staatsgeheimnissen als ein öffentliches Interesse auf der anderen Seite.

b. *Beschwerderecht*

Das Beschwerderecht (Recht auf Kritik) in Art. 33 Abs. 2 der Verfassung erfasst nicht nur den gerichtlichen Rechtsschutz, der konkret in Art. 30 Abs. 1 geregelt ist, sondern auch den vorgerichtlichen Schutz im Widerspruchsverfahren. Wie oben erwähnt hat das Verfassungsgericht seit seiner Entscheidung vom 10. Juli 1997 in zwei parallelen Linien den gerichtlichen und den vorgerichtlichen Rechtsschutz weiterentwickelt. Das Verfassungsgericht hat der Abgabenbehörde und nicht dem Gericht ein Recht auf Verlängerung der Widerspruchsfrist zugesprochen, wenn der Antragsteller die Widerspruchsfrist aus objektiv gerechtfertigten Umständen versäumt hat. Nach Ansicht des Gerichts widerspricht dies nicht dem Recht auf gerichtlichen Schutz, weil der Bürger trotz der negativen Entscheidung der Abgabenbehörde, die die Frist nicht verlängert hat, ein Recht auf gerichtlichen Schutz hat. Auch im Urteil vom 26. Januar 2006, in dem es um das Petiti-

⁵⁷ VerfGE vom 19.12.1996 (Verteidigung von Staatsgeheimnissen), Valstybės žinios 1996 Nr. 126-2962.

⁵⁸ VerfGE vom 15.5.2007 (Staatsgeheimnisse im Verwaltungsprozess), Valstybės žinios 2007 Nr. 54-2097.

onsverfahrensrecht ging, hat das Gericht die Linie der Trennung des Beschwerderechts im Verwaltungsverfahren und im Gerichtsverfahren weiterverfolgt. Das Petitionsrecht in Art. 33 Abs. 3 der Verfassung sei mit dem allgemeinen Beschwerderecht des Art. 33 Abs. 2 der Verfassung nicht zu vermengen, obwohl die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Beschwerderechts auch auf das Petitionsverfahrensrecht anzuwenden seien. Nimmt eine Behörde eine Petition nicht an, hat der Antragsteller nicht nur das Widerspruchsrecht gemäß Art. 10 Abs. 1 des Petitionsgegesetzes und das Beschwerderecht gemäß Art. 33 Abs. 2 Verfassung, sondern auch das Recht, vor Gericht Klage zu erheben (Art. 10 Abs. 4 Petitionsgegesetz, Art. 30 Abs. 1 Verfassung).

c. Staatshaftungsrecht

Gemäß Art. 30 Abs. 2, der die verfassungsrechtliche Grundlage der Staatshaftung beinhaltet, hat jedermann einen Anspruch auf Schadenersatz, der sowohl den Ersatz des materiellen als auch des immateriellen Schadens umfasst. Das Verfahren wird durch Gesetz geregelt. Das Recht auf Schadenersatz wegen einer Handlung der öffentlichen Verwaltung ist in Art. 42 Verwaltungsverfahrensgesetz, der auf das BGB verweist, normiert. Da es keine spezielle Regelung gibt, wird der durch rechtswidrige Verwaltungshandeln verursachte Schaden nach den allgemeinen Regeln des Zivilrechts ersetzt. Ausnahmen bilden Schadenersatzansprüche gegen Behörden und Gerichte wegen des Schadens, der infolge einer rechtswidrigen Verurteilung oder der Festnahme oder kurzzeitigen Haft im strafrechtlichen Untersuchungsverfahren oder im Ordnungswidrigkeiten-Verfahren verursacht wurde; derartige Ansprüche sind sondergesetzlich geregelt.⁵⁹

In einer der ersten Entscheidungen des Verfassungsgerichts wurde 1997 die Verfassungswidrigkeit der Regulierung von Schadenersatz in einer Regierungsverordnung anstelle eines Gesetzes festgestellt.⁶⁰ Im Jahr 2006⁶¹ zeigte das Verfassungsgericht punktuell die Grundsätze der Staatshaftung auf, die auch im Fall rechtswidriger Handlungen der öffentlichen Verwaltung gelten. Bemerkenswert ist, dass nach dieser Entscheidung eine gerechte Entschädigung als Erfordernis der Menschenwürde zu verstehen ist. Ein Schadenersatzanspruch folgt damit unmittelbar aus der Verfassung, und zwar selbst dann, wenn es keine einfachgesetzliche Grundlage gibt. In einem derartigen Fall müssen die Gerichte die Entschädigungsfrage unter Beachtung der Verfassung eigenständig entscheiden und die Verfassung unmittelbar anwenden. Das Prinzip der gerechten Entschädigung bedeutet auch, dass gesetzliche Höchstbeträge das Gericht nicht binden können. Das Gericht muss vielmehr dem Prinzip der gerechten (möglichst vollen) Entschädigung folgen.

⁵⁹ Žalos, atsiradusios dėl vadžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimo įstatymas (Gesetz über den Schadenersatz wegen rechtswidriger Staatshandlungen), Valstybės Žinios 2002 Nr. 56-2228.

⁶⁰ VerfGE vom 20.1.1997 (Bestimmung der Höhe des Schadenersatzes durch Regierungsverordnung), Valstybės Žinios 1997 Nr. 7-130.

⁶¹ VerfGE vom 19.8.2006 (Staatshaftungsrecht), Valstybės Žinios 2006 Nr. 137-3529.

d. *Recht auf Korrespondenz in der eigenen Sprache*

Das Recht auf Korrespondenz in der eigenen Sprache ist in den Beziehungen zu den Organen der Europäischen Union allgemein anerkannt. Es könnte gerade für die kleineren Mitgliedstaaten eine Herausforderung sein, wenn diese Bestimmung in den nationalen Verfahren umgesetzt würde. Die kleineren Mitgliedstaaten mit geringer Einwohnerzahl könnten präventive Schutzmechanismen in ihre nationalen Verfassungen aufnehmen. Nach den Entscheidungen des litauischen Verfassungsgerichts gilt der in Art. 14 festgelegte Grundsatz, wonach Litauisch Staatssprache ist, auch für das Verwaltungsverfahren. In zwei Entscheidungen von 1999 und 2006 hat das Verfassungsgericht die Verfassungspflicht, in öffentlichen Angelegenheiten die Staatssprache zu gebrauchen, bestätigt.⁶² Die litauische Sprache wurde als Nationalsprache betrachtet.⁶³ Im zweiten Fall wurde die Verfassungsmäßigkeit des Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes über die Oberste Wahlkommission in Frage gestellt. Hierdurch wurde die Oberste Wahlkommission verpflichtet, auf Stimmzetteln für die Volksabstimmung neben der Staatssprache auch die Sprache derjenigen Minderheiten zu verwenden, die an dem betreffenden Ort traditionell am dichtesten siedeln. Das Verfassungsgericht hat diese Anordnung für verfassungswidrig erklärt.

IV. Zusammenfassende Bemerkungen

Sowohl die Verfassung als auch das Verfassungsgericht verlangen heute ein modernes, mit weitgehenden Garantien für den Bürger ausgestattetes Verwaltungsverfahren. Seit der Öffnung Osteuropas und dem Beitritt stehen die neuen Mitgliedstaaten im Zentrum der Europäischen Union; dennoch wird auch die Gegenwart noch heute durch die Vergangenheit beeinflusst, was manchmal zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der EU-Standards führt. Hierzu gehören auch der Aufbau eines verfassungsmäßigen Verwaltungsverfahrens und die Übernahme der europäischen Standards des Rechts auf gute Verwaltung. Auf der anderen Seite sollte aber auch bei einer Anpassung an die Erfordernisse der wachsenden Europäischen Union die nationale verfassungsrechtliche Identität erhalten bleiben.

Die litauische Verfassung enthält zwar ebenso wie die meisten europäischen Verfassungen keine ausdrücklichen Gebote im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren; vor allem die Judikatur des Verfassungsgerichts hat aber weitreichende Forderungen an das Verwaltungsverfahren gestellt und insbesondere eine Beteiligung des Bürgers am Verfahren angemahnt. Auch ist das Verwaltungsverfahren in Abwandlung des bekannten Ausspruchs von *Werner* konkretisiertes Verfassungsrecht. Auch aus den einzelnen Grundrechten und Grundprinzipien der litauischen Verfassung ergeben sich wichtige Prämissen für die Gestaltung des nationalen Verwaltungsverfahrens und für den Inhalt eines Rechts auf gute Verwaltung, dem allerdings heute noch nicht die Qualität eines Grundrechts zugebilligt wird.

⁶² VerfGE vom 21.10.1999 (Rechtschreibung der Namen und Vornamen im Personalpass), Valstybės Žinios 1999 Nr. 90-2662; VerfGE vom 10.5.2006 (Sprache der Stimmzettel für die Volksabstimmung), Valstybės Žinios 2006 Nr. 52-1917.

⁶³ Nach Ansicht des Gerichts folgt der Gebrauch der Nationalsprache aus den Rechten des litauischen Volkes, dem alle Staatsangehörigen ungeachtet ihrer Nationalität angehören. Damit wird eine direkte Verbindung zwischen Staatssprache und Staatsangehörigkeit gezogen; siehe VerfGE vom 30.12.2003, vom 25.5.2004 und vom 13.12.2004.