

Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, Rasa Ragulskytė-Markovienė

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Litauen

I. Spezialisiertes Gericht/ordentliche Gerichte

Art. 111 Abs. 2 der Verfassung¹ (Verf.) erlaubt das spezialisierte System von Verwaltungsgerichten zur Behandlung von Angelegenheiten auf den Gebieten der Verwaltung, der Arbeit, der Familien und anderer Kategorien, legt jedoch die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte nicht fest. Die Verfassung enthält auch keine verbindliche Vorschrift zur Abgrenzung der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Es gilt lediglich eine allgemeine Verpflichtung zur Festlegung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte unter Wahrung der gleichen Grundsätze, die auch für die ordentlichen Gerichte gelten.

In der Verfassung sind jedoch zwei grundsätzliche Prinzipien der Kontrolle der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung und des Schutzes der Menschenrechte verankert. Erstens, das allgemeine verfassungsrechtliche Prinzip des gerichtlichen Rechtsweges (Art. 30 Abs. 1)²; zweitens, das allgemeine Prinzip der Kritik und das Recht auf die außergerichtliche Beschwerde über die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung (Art. 33 Abs. 2)³. Diese Grundsätze enthalten das Verbot des Enumerationsprinzips in Verwaltungsstreitigkeiten und den Vorrang des Prinzips der gerichtlichen Zuständigkeit.

Einen speziellen Status hat das Verfassungsgericht der Republik Litauen. Es ist als ein Gericht zu betrachten,⁴ hat aber einen eigenständigen Platz unabhängig von den Verfassungsbestimmungen über die Judikative. Demnach sind in Litauen zurzeit drei Gerichtsbarkeiten zu unterscheiden: 1) die Verfassungsgerichtsbarkeit, die durch das Verfassungsgericht (VerfG) im Wege der Verfassungskontrolle ausgeübt wird; 2) die ordentliche Gerichtsbarkeit, die durch die in Art. 111 Abs. 1 Verf. genannten Gerichte, d. h. das Oberste Gericht Litauens (OGL), das Appellationsgericht Litauens (AppGL) sowie die Bezirks- und Amtsgerichte ausgeübt wird; 3) die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die nach Art. 111 Abs. 2 Verf. als Spezialgerichtsbarkeit ausgebildet wurde und durch das Oberverwaltungsgericht (Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas) (OVerwG) und fünf Bezirksverwaltungsgerichte (apygardos administraciniai teismai) seit 1. Mai 1999 ausgeübt wird⁵.

II. Rechtsgrundlagen

Die Hauptzüge der Gerichtsorganisation (Zusammensetzung, Zuständigkeit, Garantien etc.) werden durch das Gerichtsgesetz vom 31.5.1994⁶ festgelegt. Die Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte umfasst Zivil- und Strafsachen. Die Verwaltungsgerichte ent-

¹ Lietuvos Aidas, Nr. 220; Valstybės žinios (VŽ) 1992, Nr. 33-1014.

² Art. 30 Abs. 1 Verf.: „Eine Person, deren verfassungsmäßige Rechte oder Freiheiten verletzt werden, hat das Recht, sich an ein Gericht zu wenden“.

³ Art. 33 Abs. 2 Verf.: „Den Staatsbürgern wird das Recht gewährleistet, die Arbeit der staatlichen Institutionen und Amtsträger zu kritisieren und ihre Entscheidungen anzufragen. Die Verfolgung wegen Kritik ist verboten“.

⁴ Urteil des VerfG v. 6.6.2006/VŽ, 2006, Nr. 65-2400.

⁵ Vgl. VerfG, Urt. v. 13.12.2004, VŽ 2004, Nr. 181-6708; Urt. v. 16.1.2006, VŽ 2006, Nr. 7-254; Urt. v. 28.3.2006, VŽ 2006, Nr. 36-1292; Urt. v. 5.9.2006, VŽ 2006, Nr. 51-1894; Urt. v. 6.6.2006, VŽ 2006, Nr. 65-2400.

⁶ VŽ, 1994, Nr. 46-851; 2002, Nr. 17-649.

scheiden über alle rechtlichen Streitigkeiten im Bereich der öffentlichen und internen Verwaltung (Art. 12 Gerichtsgesetz).

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht und die Durchführung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens sind in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) eingehend geregelt. Die Bezirksverwaltungsgerichte sind Gerichte erster Instanz und entscheiden über Streitigkeiten, die sich aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung ergeben (Art. 12 Abs. 4 Gerichtsgesetz, Art. 3 Abs. 1 VerwGO⁷). Das OVerwG ist das Berufungsgericht in Bezug auf die Entscheidungen der Bezirksverwaltungsgerichte. Im Zuge des Verfahrens am Verwaltungsgericht wird hauptsächlich die VwGO angewandt, deren einzelne Kapitel Besonderheiten der Gerichtsverhandlung für Rechtssachen über die Rechtmäßigkeit von normativen Verwaltungsakten (Normenkontrolle) und für Rechtssachen über den Verstoß gegen Wahl- und Volksabstimmungsgesetze beinhalten.

Die Abgrenzung der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zu bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten erfolgt gemäß Art. 37 Gerichtsgesetz, Art. 21 VwGO durch die Rechtsprechung des speziellen Kollegiums für die Feststellung der Gerichtsbarkeit (Justizkollegium), das aus den Richtern des OGL und des OVerwG besteht. Im Fall der Unzulässigkeit erfolgt die Verweisung an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtswegs (Art. 70 VwGO). Die Zuordnung des Falles zu den ordentlichen Gerichten oder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit hängt von den betreffenden Rechtsverhältnissen ab. Wenn das Rechtsverhältnis als gemischt qualifiziert wird, hängt die Zuordnung des Falles von dem dominierenden Rechtsverhältnis ab (Grundsatz des dominierenden Rechtsverhältnisses)⁸.

III. Kreis der angreifbaren Verwaltungsentscheidungen

1. Grundsätzliches

Die hauptsächlichlichen Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind in Art. 5 des Gesetzes über die öffentliche Verwaltung⁹ (GÖV) festgelegt. Die Verwaltungsgerichte entscheiden also über die Tätigkeit oder das Unterlassen der öffentlichen Verwaltung in folgenden Bereichen: Erlass normativer Rechtsakte, Rechtsaufsicht und Rechtskontrolle, Erteilung von Verwaltungsleistungen, Verwaltung der öffentlichen Leistungen und internes Verwalten. Außerdem enthält Art. 15 Abs. 1 VwGO eine empfehlende Liste mit einzelnen Streitigkeitskategorien, deren Aufzählung sich mit der Generalklausel in Art. 3 Abs. 1 der VwGO deckt. Art. 15 Abs. VwGO ist also eine hilfs- bzw. beispielhafte Liste der Streitigkeiten, die für die Verwaltungsgerichte bei der Lösung von Zuständigkeitsproblemen hilfreich sein kann. Jedoch wurde in einigen Fällen der jüngsten Rechtsprechung der litauischen Verwaltungsgerichte Art. 15 Abs. 1 VwGO als *lex specialis* in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 VwGO betrachtet und diente derart als Verhinderung des Zugangs zum Verwaltungsgericht.

Die Verwaltungsgerichte entscheiden gemäß Art. 15 Abs. 1 VwGO über die Rechtmäßigkeit und Begründetheit von Verwaltungsakten, des Handelns oder des Unterlassens der staatlichen Verwaltungsbehörden, der Behörden der Selbstverwaltung und anderer Subjekte, denen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zugewiesen sind, den Ersatz des

⁷ VŽ, 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566.

⁸ Beschlüsse des Justizkollegiums v. 10.6.2015 (Fall Nr. T-69/2015); v. 4.5.2015 (T-74/2015); v. 4.5.2015 (T-78/2015); v. 13.4.2015 (Fall Nr. T-72/2015).

⁹ VŽ, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975.

Schadens, der durch die rechtswidrige Tätigkeit der Verwaltungsbehörden entstanden ist, die Zahlung der Steuern und anderer Geldleistungen, Finanzsanktionen, Steuerstreitigkeiten, Beamtenstreitigkeiten, Streitigkeiten zwischen den Verwaltungsbehörden über ihre Zuständigkeit und Gesetzesverletzungen, die Rechtmäßigkeit der allgemeinen Akte von Vereinigungen, politischen Parteien und Organisationen, die Verletzungen der Rechtsakte über die Wahlen und das Referendum, Klagen der Ausländer bezüglich der Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen sowie Asylklagen. Art. 15 Abs. 2 VwGO sieht vor, dass durch spezielles Gesetz auch andere Streitigkeiten der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zugeordnet werden können.

Die VwGO sieht jedoch einige gesetzliche Beschränkungen der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vor: in Art. 16 Abs. 1 VwGO ist eine positive und in Art. 16 Abs. 2 VwGO eine negative Zuständigkeitsbeschränkung vorgesehen.

Art. 16 Abs. 2 VwGO legt die Fälle fest, in denen Rechtsstreitigkeiten im Bereich der öffentlichen Verwaltung entstanden sind, die jedoch weder unter die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte noch unter die Zuständigkeit anderer Gerichte fallen. Das sind die sog. justizfreien Hoheitsakte. Die Liste der vorgesehenen Fälle ist abschließend und kann nicht erweiternd ausgelegt werden. Darunter fallen die politische Entscheidungen des Staatspräsidenten¹⁰, des Parlaments (Seimas), der Parlamentsabgeordneten, des Ministerpräsidenten, der Regierung¹¹ sowie die Empfehlungen des Bürgerbeauftragten (Ombudsmann). Gemäß Art. 16 Abs. 1 der VwGO fallen die Fragen der Rechtmäßigkeit der prozessualen Handlungen von Richtern, Staatsanwälten und Gerichtsvollziehern nicht in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Gemäß dem speziellen Gesetz über den Ersatz des Schadens, der wegen unrechtmäßiger Handlungen der staatlichen Institutionen entstand, und über die Vertretung des Staates und der Regierung der Republik Litauen¹² fallen diese Fragen in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. In den Fällen, in denen diese Subjekte keine prozessualen Handlungen, sondern Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausüben, sind für die Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen und über den eventuellen Schadenersatz die Verwaltungsgerichte zuständig.

Gemäß Art. 16 Abs. 1 VwGO sind die Verwaltungsgerichte nicht für Rechtssachen zuständig, die in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts, der ordentlichen Gerichte sowie anderer spezieller Gerichte fallen. Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Notarhandlungen fallen in die Zuständigkeit ordentlicher Gerichte, weil gemäß dem Notariatsgesetz¹³ der Notar bzw. seine Kanzlei keine Subjekte der öffentlichen Verwaltung sind, obwohl sie kraft Gesetzes oder anderer Rechtsakte vom Staat übertragene Funktionen ausüben und wie Staatsbeamte haften. Gemäß Art. 40 Abs. 1 Ziff. 2 des Patentgesetzes¹⁴ fallen in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte auch Patentstreitigkeiten, ob-

¹⁰ Zur Abgrenzung zwischen der Tätigkeit des Staatspräsidenten der Republik Litauen, der als Staatsoberhaupt nicht nur persönliche Vorrechte, sondern auch Vorrechte der Immunität genießt, und der Kanzlei des Präsidenten, die eine zentrale Behörde der öffentlichen Verwaltung ist, siehe den Beschluss des Justizkollegiums v. 2.9.1999, Rs. Č. B./Kanzlei des Präsidenten der Republik Litauen.

¹¹ Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Regierungshandlungen (als eines Kollegialorgans) wurde festgestellt, dass Art. 16 Abs. 2 VwGO nur die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts von den Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts trennt, das Recht auf rechtliches Gehör in Streitigkeiten über die Regierungshandlungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung hingegen nicht beschränkt. Damit wurde anerkannt, dass die Streitigkeiten bezüglich der Tätigkeit der Regierung in Bereichen der öffentlichen Verwaltung von den Verwaltungsgerichten behandelt werden (Beschluss des Justizkollegiums v. 23.3.2001, Rs. Litauische Evangelische Reformationskirche/Regierung der Republik Litauen; Beschluss des Justizkollegiums v. 19.11.2001, Rs. F. K./Regierung der Republik Litauen).

¹² VŽ, 2002, Nr. 56-2228.

¹³ Lietuvos Aidas, Nr. 192; 1992, Nr. 28-810.

¹⁴ VŽ, 1994, Nr. 8-120; 2011, Nr. 4-127.

wohl das Patentamt Subjekt der öffentlichen Verwaltung ist und Rechtssachen über die Verweigerung der Ausübung seiner Aufgaben auch in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallen könnten. Gemäß Art. 183 der Strafvollstreckungsordnung¹⁵ fallen alle Streitigkeiten über die Handlungen und Entscheidungen von Strafvollstreckungsorganen und deren Angestellten je nach Art der Strafe und nach der Rechtsstellung der Vollzugsanstalt entweder in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte (Handlungen des Leiters der Strafvollzugsanstalten gemäß Art. 183 Abs. 3 der Strafvollstreckungsordnung) oder in die Zuständigkeit ordentlicher Gerichte (Handlungen der Gerichtsvollzieher gemäß Art. 183 Abs. 4 der Strafvollstreckungsordnung). Spezielle Gesetze sehen noch weitere Beispiele vor.

2. Verwaltungshandlungen

Art. 15 VwGO regelt den Kreis der anfechtbaren Verwaltungshandlungen, die sich nicht nur auf den Kreis der Verwaltungsentscheidungen im engeren Sinne beschränken, dessen Verständnis im GÖV festgelegt ist. Das GÖV betont die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Verwaltungsbefugnissen der öffentlichen Verwaltung und den verschiedenen Handlungsformen bzw. Entscheidungen der Verwaltung, die vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden können (Teil II Art. 5 bis 17 GÖV). Gemäß Art. 2 Abs. 11 GÖV gehören zum Verhalten der öffentlichen Verwaltung alle Handlungsformen auf der Grundlage des öffentlichen Rechts. Die Verwaltungsentscheidungen kann man in die individuellen Entscheidungen und die normativen Rechtsakte unterscheiden. Das GÖV enthält keine Bestimmungen zum verwaltungsrechtlichen Vertrag oder zu den „Realakten“, obwohl aus der heutigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte diese auch unter die Kontrolle der Verwaltungsgerichte fallen. Die zuvörderst vor den Verwaltungsgerichten anfechtbaren Verwaltungsentscheidungen sind der individuelle Verwaltungsakt und der normative Verwaltungsakt.

3. Individueller Verwaltungsakt

Das GÖV definiert den Begriff des Verwaltungsaktes (individuellen Verwaltungsaktes) dahingehend, dass es sich um eine förmliche rechtliche Regelung einer Behörde der öffentlichen Verwaltung handelt (Art. 2 Nr. 8 GÖV), welche eine individuelle Anordnung für eine konkrete Person oder konkret bezeichnete Personengruppe festlegt (Art. 2 Nr. 9 GÖV). Subjekt der öffentlichen Verwaltung kann jede Behörde oder Stelle sein, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dazu gehören die staatliche Verwaltung, die kommunale Selbstverwaltung sowie die mittelbaren Verwaltungsträger. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen zur Form des Verwaltungsaktes. In der Verwaltungspraxis ergehen die Verwaltungsakte meistens in schriftlicher Form, sofern nicht eine andere Form vorgesehen ist oder nach den Umständen erforderlich ist. Als individueller Verwaltungsakt kann jede gesetzessvollziehende Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung angesehen werden, die eine Einzelregelung und einen Einzelfall betrifft, wie z. B. eine Verfügung, eine Entscheidung, ein Bescheid, eine Erlaubnis, eine Lizenz, die Auflegung einer Gebühr, eine Genehmigung etc.

Die allgemeinen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen eines individuellen Verwaltungsaktes sind in Art. 8 GÖV vorgesehen. Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein, um die der Person erteilten Rechte und Pflichten zu erkennen. Es besteht die

¹⁵ VŽ, 2002, Nr. 73-3084.

Pflicht, die Entscheidung zu begründen. Die Begründung muss klar und verständlich sein sowie die rechtlichen und tatsächlichen Entscheidungsgründe beinhalten (Art. 8 Abs. 1 und 2 GÖV). Dies gilt auch hinsichtlich des eventuell ausgeübten Ermessens („freie Würdigung“, „freie Einschätzung“). In Art. 8 Abs. 2 GÖV ist eine ausdrückliche Verpflichtung der Verwaltungsbehörde zur Erteilung einer Rechtsmittelbelehrung im Verwaltungsakt festgeschrieben. Letztlich muss der Verwaltungsakt von dem zuständigen Subjekt der öffentlichen Verwaltung unterschrieben und versiegelt werden.

Wenn ein Verwaltungsakt an einem in Art. 89 Abs. 1 VwGO ausdrücklich bezeichneten besonderen Mängel leidet, wird er durch gerichtliche Entscheidung für rechtswidrig und unbegründet erklärt. Die Gründe des Art. 89 Abs. 1 VwGO sind keine Gründe einer absoluten Unwirksamkeit (keine Nichtigkeitsgründe), da der Verwaltungsakt immer einer entsprechenden gerichtlichen Entscheidung bedarf, die diese Rechtsfolge ausspricht. Auch andere gesetzlich nicht vorgesehene wichtige Gründe können durch die Gerichtsentscheidung zur Unwirksamkeit führen (Art. 89 Abs. 2 VwGO).

4. Normativer Verwaltungsakt

Der normative Verwaltungsakt ist begrifflich eine von einem Subjekt der öffentlichen Verwaltung erlassene Rechtsnorm, die abstrakt-generelle Regelungen (Verpflichtungen und Berechtigungen) für einen unbestimmten Kreis von Personen festlegt (Art. 2 Abs. 10 GÖV und Art. 2 Abs. 13 VwGO). Der normative Verwaltungsakt ist ein Akt gesetzessvollziehender Natur, der den Rahmen (Inhalt und Umfang) des Gesetzes nicht überschreiten darf und den gesetzlichen Zielen entsprechen muss. Er muss inhaltlich verfassungs- und gesetzeskonform sein, darf nur aufgrund eines bestimmten Verfahrens und in bestimmter schriftlicher Form erlassen werden und bedarf einer offiziellen öffentlichen Bekanntgabe. Der normative Verwaltungsakt bedarf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Das Subjekt der öffentlichen Verwaltung muss über die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass normativer Verwaltungsakte verfügen (Art. 6 Abs. 2 GÖV). Nach Art. 2 Nr. 5 GÖV kann nicht jede Behörde oder Stelle ein solches Subjekt der öffentlichen Verwaltung sein, sondern nur dasjenige, das den Status einer öffentlichen Institution besitzt. Eine öffentliche Institution ist ein kollegiales oder monokratisches Rechtssubjekt, das aufgrund der gesetzlichen Grundlage die Rechtssetzungsbefugnis zum Erlass normativer Verwaltungsakte besitzt. Die öffentliche Institution kann der staatlichen Verwaltung oder der kommunalen Selbstverwaltung angehören. Die normativen Verwaltungsakte, die von einer öffentlichen Staatsverwaltungsbehörde erlassen werden und zur Ausführung der staatlichen Aufgaben dienen, sind die Rechtsverordnungen, z. B. Regierungsverordnungen und Verordnungen der Minister oder der Ministerialbehörden. Normative Rechtsakte können auch von den kommunalen Selbstverwaltungsbehörden oder von Körperschaften des öffentlichen Rechts als Satzungen erlassen werden.

In der Rechtsprechung des OVerwG ist der normative Verwaltungsakt durch folgende Merkmale bestimmt: a) er wird durch ein Subjekt der öffentlichen Verwaltung und in Ausführung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit erlassen; b) er enthält keinen individuell bestimmbar Personenkreis; c) er ist für die mehrmalige Anwendung bestimmt.¹⁶

Der normative Verwaltungsakt ist durch seinen Anwendungsbereich und die Außenwirkung von den internen Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden, die nur eine interne technisch-ausführende Funktion für die öffentlichen Behörden haben und keine Drittwir-

¹⁶ OVerwG, Beschluss v. 14.5.2015, Fall Nr. AS-42-520/2015.

kung nach außen besitzen und die nicht unter die Kontrolle der Verwaltungsgerichte fallen. Die innerdienstlichen Weisungen an nachgeordnete Behörden oder Beamte hinsichtlich ihrer dienstlichen Stellung und Tätigkeit sind keine normativen Akte und daher vor den Verwaltungsgerichten nicht anfechtbar.

Ein normativer Verwaltungsakt ist rechtswidrig, wenn er den dargelegten materiellen oder formellen Voraussetzungen nicht entspricht. Im konkreten Fall ist zu prüfen, ob er den Bestimmungen des Art. 89 Abs. 1 VwGO entspricht: a) ob er eine Ermächtigungsgrundlage besitzt; b) ob er inhaltlich der Ermächtigungsgrundlage entspricht; c) ob er mit höherrangigem Recht zu vereinbaren ist; d) ob er formell verfahrensmäßig zustande gekommen ist. Über die Rechtswidrigkeit des normativen Verwaltungsaktes entscheidet das Verwaltungsgericht durch sog. verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle.

IV. Verfahren vor dem Verwaltungsgericht

Vor den Verwaltungsgerichten sind hauptsächlich subjektive verwaltungsrechtliche Streitigkeiten zu behandeln (sogenanntes Streitverfahren). Die einzelnen Kapitel der VwGO sehen Besonderheiten der Gerichtsverhandlung für Verfahren über die Rechtmäßigkeit von normativen Verwaltungsakten (Normenkontrolle) und für Verfahren betreffend Verstöße gegen Wahl- und Volksabstimmungsgesetze vor. In diesen Fällen werden spezielle verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften angewandt, die aber in diesem Beitrag nicht dargestellt werden können.

1. Klagebefugnis

Art. 5 Abs. 3 VwGO kennt keine Verwaltungsklage, sondern nur den Antrag oder die Anzeige. Obwohl das Gesetz nicht den Begriff der Verwaltungsklage verwendet, sind Inhalt und Form des Antrags mit einer Verwaltungsklage identisch (Art. 37 Abs. 3 VwGO). Die Grundlage für die Einleitung eines Verfahrens vor den Verwaltungsgerichten ist der Antrag. In Art. 48 VwGO sind die Begriffe „Prozessparteien“ und „Parteien des Streites“ definiert. Prozessparteien im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind nach Art. 48 Abs. 2 VwGO der Antragsteller, der Antragsgegner und interessierte Dritte. Der Antragsgegner kann eine Institution, eine Behörde, ein Amt oder ein Beamter sein, deren Handlungen oder Akte angefochten werden.

Laut Art. 5 Abs. 1 und Art. 22 Abs. 1 VwGO ist zum Beschreiten des Verwaltungsrechtswegs jede interessierte Person berechtigt, deren Rechte oder gesetzlich geschützte Interessen verletzt sind. Unter „Person“ versteht man alle natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Für die Klagebefugnis gelten zwei Voraussetzungen: a) eigenes Interesse und b) Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten. Als „eigenes Interesse“ ist eine materielle und prozessuale Interessiertheit der Person an der konkreten Sache zu verstehen. Das Erfordernis der Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten dient dem Ausschluss der Popularklage.

Das Beschreiten des gerichtlichen Rechtsweges ist für andere Personen bzw. der Schutz des öffentlichen Interesses ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Kraft Art. 56 Abs. 1 VwGO darf der Staatsanwalt, der Bürgerbeauftragte sowie ein Verein oder eine natürliche Person am verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur dann teilnehmen, wenn es um den Schutz rechtlicher Interessen anderer Personen zusammen mit dem Schutz des öffentlichen Interesses geht. Nach Art. 56 VwGO haben Vertreter des öffentlichen Interesses das Recht, vor den Verwaltungsgerichten im Namen des öffentlichen Interesses aufzutreten, aber sie sind dazu nicht verpflichtet. Im Verfahren genießen sie grundsätzlich dieselbe Rechtsstellung wie die gewöhnlichen Parteien. Die Ausnahme folgt aus

Art. 55 Abs. 2 VwGO – im Falle der Antragsrücknahme kann das Gericht einer Rücknahme nicht zustimmen und diese nicht annehmen, falls es der Meinung ist, dass dies dem öffentlichen Interesse widerspricht.

Die VwGO sieht keinen *numerus clausus* der Verwaltungsklagen vor, es sind die üblichen Klagearten zu verwenden. Die Anfechtungsklage richtet sich auf die Aufhebung des erlassenen Verwaltungsaktes. Die Verpflichtungsklage richtet sich auf die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes (Ablehnungsklage und Untätigkeitsklage). Die Feststellungsklage richtet sich auf die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses.

2. Klagefrist

Die VwGO sieht verschiedene Klagefristen vor je nachdem, ob vom Widerspruchsverfahren Gebrauch gemacht wurde. Die Klagefrist beträgt im Falle der Anfechtungsklage oder im Falle der Ablehnung im Widerspruchsverfahren 20 Tage ab Bekanntgabe der Widerspruchsentscheidung (Art. 32 Abs. 1 VwGO). Im Falle der Untätigkeit der Widerspruchsbehörde kann der Kläger innerhalb von zwei Monaten vor dem Verwaltungsgericht klagen. In allen anderen Fällen des direkten Zugangs zum Verwaltungsgericht beträgt die Frist für die Einlegung des Rechtsbehelfs grundsätzlich einen Monat ab Entscheidungsbekanntgabe oder zwei Monate bei den Untätigkeitsfällen (Art. 33 Abs. 1 VwGO). Für die Rechtssachen der verwaltungsrechtlichen Normenkontrolle gilt keine Klagefrist (Art. 33 Abs. 3 VwGO) und für die Wahlstreitigkeiten sehen die Fachgesetze verkürzte Klagefristen vor.

3. Vorverfahren

Art. 22 Abs. 2, 3 und 4 VwGO sehen drei Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem Verwaltungsgericht vor: 1) einen direkten Rechtsweg zum Verwaltungsgericht in den Fällen nach Art. 18 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 2 VwGO oder gemäß Spezialgesetzen (Art. 22 Abs. 2 VwGO); 2) einen Rechtsweg zum Verwaltungsgericht nach Erschöpfung des Widerspruchsverfahrens – dies nur in wenigen gesetzlich verbindlich vorgesehenen Fällen (Art. 22 Abs. 3 VwGO), z. B. Steuerstreitigkeiten, Streitigkeiten der Sozialversicherung; 3) einen Rechtsweg nach Wahl des Klägers (man kann entweder zuerst den außergerichtlichen Weg ausschöpfen oder direkt eine Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben) (Art. 22 Abs. 4 VwGO).

Laut Art. 22 Abs. 3 VwGO besteht das System der Widerspruchsbehörden aus: a) allgemeinen Widerspruchsbehörden, und b) speziellen Widerspruchsbehörden je nach Rechtsgebiet (z. B. Amt für Wirtschaftswettbewerb).

Die allgemeinen Widerspruchsbehörden sind gemäß den Prinzipien der Organisation der öffentlichen Verwaltung aufgebaut und bestehen auf zwei Ebenen: dem Ausschuss für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten (organisatorisch eine zentrale Regierungsbehörde) und Ausschüssen für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten auf der Selbstverwaltungsebene.

Das Widerspruchsverfahren ist allerdings nur fragmentarisch in der VwGO geregelt. Für das Widerspruchsverfahren gilt Teil I, Unterteil IV VwGO stets, wenn keine Sondervorschriften greifen (Art. 25 Abs. 1 VwGO). Ergänzend gelten die Vorschriften des GÖV und der speziellen Gesetze für den Bereich der Finanzverwaltung, der Sozialversicherung und der Wirtschaftsverwaltung. Wenn ein Fall des Widerspruchsverfahrens gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist, gilt es als ein verwaltungsgerichtliches Vorverfahren, weil es Zulässigkeitsvoraussetzung der Anfechtungsklage ist. In den Fällen, in

denen kein Widerspruchsverfahren vorgesehen ist, ist der direkte Weg zum Verwaltungsgericht offen.

Der Widerspruch kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes oder innerhalb von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt, ab dem der gesetzlich vorgesehene Termin für die Vollziehung der vom Antragsteller erhobenen Forderung abgelaufen ist, eingelegt werden (Art. 30 Abs. 1 VwGO). Für den Fall der Untätigkeit der Verwaltungsorgane beträgt die Frist zwei Monate; sie beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem die Entscheidung hätte getroffen werden müssen (Art. 30 Abs. 2 VwGO).

Die zuständige allgemeine Widerspruchsbehörde ist verpflichtet, innerhalb von 14 Tagen ab Eingang des Widerspruchs hierüber zu entscheiden (Art. 31 Abs. 1 VwGO). Bei den speziellen Widerspruchsbehörden gelten andere, spezialgesetzliche Verfahrensfristen. Bei Nichteinhaltung dieser Frist kann die interessierte Partei Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

Die angerufene Behörde kann bezüglich des eingelegten Widerspruchsantrags: a) die angefochtene Behördenentscheidung bestätigen und den Widerspruchsantrag zurückweisen; b) die angefochtene Behördenentscheidung aufheben und dem Widerspruchsantrag stattgeben; c) die angefochtene Behördenentscheidung abändern und dem eingelegten Widerspruchsantrag teilweise stattgeben; d) die zuständige Verwaltungsbehörde zum Erlass der beantragten Entscheidung verpflichten, wenn diese bisher untätig geblieben ist. Gegen die Widerspruchsentscheidung steht der verwaltungsgerichtliche Weg offen.

4. Kontrollumfang

Der gerichtlichen Überprüfung unterfällt grundsätzlich die Kontrolle der Rechtmäßigkeit (Gesetzmäßigkeit); diese Kontrolle umfasst aber nicht die Kontrolle der Zweckmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen. Art. 3 Abs. 2 VwGO erlaubt es dem Verwaltungsgericht nicht, die politische oder wirtschaftliche Zweckmäßigkeit zu überprüfen; sie verbietet ihm jedoch nicht, die Verhältnismäßigkeit verwaltungsrechtlicher Entscheidungen hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte zu überprüfen. Der Kontrollumfang in den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten umfasst hauptsächlich nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit der gebundenen Verwaltungstätigkeit. Auch die Handhabung des behördlichen Ermessens ist allerdings rechtmäßig auszuüben; Ermessensentscheidungen können im gerichtlichen Verfahren überprüft werden. Ob und inwieweit allerdings die gerichtliche Überprüfung des behördlichen Ermessens inhaltlichen Schranken unterliegt, ist weder dem Wortlaut des GÖV noch der VwGO zu entnehmen.

Art. 89 Abs. 1 VwGO unterscheidet zwischen materiellen und formellen Rechtmäßigkeitsgründen. Die formellen Gründe der Rechtmäßigkeitsprüfung beschränken sich auf die Überprüfung, ob der strittige Verwaltungsakt durch das zuständige Organ verabschiedet worden ist (Art. 89 Abs. 2 VwGO). Die genauen Vorschriften der richtigen Kompetenzausübung sind dem Grundsatz über das Verbot des Machtmissbrauchs in Art. 3 Abs. 4 GÖV zu entnehmen. Der zweite Grund der Rechtmäßigkeitsprüfung verlangt ferner, dass die einschlägigen hauptsächlichlichen Verwaltungsverfahrenregeln eingehalten werden (Art. 89 Abs. 1 Nr. 3 VwGO). Als solche Verfahrensregeln versteht man die Regeln, die der objektiven Beurteilung des Sachverhalts und der Begründung der Verwaltungsentscheidung dienen. Art. 89 Abs. 2 VwGO überlässt es dem Ermessen des Verwaltungsgerichts, die Verwaltungsentscheidung aus anderen wichtigen Gründen (die nicht in der VwGO genannt sind) aufzuheben, z. B. wegen Verletzung des Prinzips der Gleichheit, wegen Verletzung der Formbestimmungen des Verwaltungsaktes und bei Ermessensentscheidungen wegen der so genannten Ermessensfehler.

5. Instanzenzug

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht grundsätzlich aus zwei Instanzen: der ersten Instanz und der Berufungsinstanz. Die Bezirksverwaltungsgerichte als Gerichte erster Instanz entscheiden über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten aufgrund Art. 3 Abs. 1 VwGO einschließlich der Wahlstreitigkeiten und üben die Normenkontrolle über die Verwaltungsakte der öffentlichen Verwaltung auf der Selbstverwaltungsebene aus (Art. 18 und Art. 19 VwGO). Das Oberste Verwaltungsgericht ist als Gericht erster Instanz gemäß Art. 20 VwGO für die Normenkontrolle über die Verwaltungsakte der öffentlichen Verwaltung auf der zentralen Staatsebene zuständig. Als Berufungsgericht entscheidet es über die Urteile und Beschlüsse der Bezirksverwaltungsgerichte. Als letztinstanzliches Gericht wirkt es hinsichtlich der Kompetenzstreitigkeiten zwischen den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten und ist für die Schaffung einer einheitlichen verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung zuständig. Da in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten keine Revision vorgesehen ist, entscheidet das Oberverwaltungsgericht in bestimmten Fällen auch über die Wiederaufnahme des Verfahrens.

Bei allgemeinen Verwaltungssachen gemäß Art. 87 Abs. 5 Ziff. 3 VwGO bestimmt sich die Rechtsmittelbelehrung nach dem Inhalt der Gerichtsentscheidung. Die Frist und das Einlegungsverfahren sind in Art. 127–130 VwGO geregelt. Die Berufungsklage ist innerhalb von 14 Tagen nach dem Erlass der Entscheidung im mündlichen Verfahren bzw. nach dem Erhalt der Entscheidung im schriftlichen Verfahren direkt oder über das Gericht, dessen Entscheidung angefochten wird, einzulegen. Das Recht auf die Einlegung einer Berufungsklage haben alle Prozessbeteiligten.

V. Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

In Art. 88 VwGO sind fünf Arten von Gerichtsentscheidungen vorgesehen: 1) die Klage als unbegründet ablehnen; 2) der Klage stattgeben und den Verwaltungsakt (oder einen Teil des Verwaltungsaktes) aufheben oder das Subjekt der öffentlichen Verwaltung verpflichten, die Verletzung zu beseitigen oder einen anderen Gerichtsauftrag zu erfüllen; 3) der Klage stattgeben und das Subjekt der Selbstverwaltung zur Durchführung des Gesetzes, der Regierungsverordnung oder eines anderen Rechtsaktes verpflichten; 4) der Klage stattgeben und den Streit in anderer gesetzlich vorgesehener Weise lösen; 5) der Klage stattgeben und Schadenersatz gem. Art. 6.271 des Bürgerlichen Gesetzbuches¹⁷ zuerkennen.

In Art. 90 und 91 VwGO sind die durch die Entscheidung festzulegenden Verpflichtungen vorgesehen. Gem. Art. 90 VwGO kann das Subjekt der öffentlichen Verwaltung verpflichtet werden, innerhalb der vom Gericht festgesetzten Frist eine bestimmte Entscheidung zu treffen oder eine andere Gerichtsanordnung zu erfüllen. Art. 91 VwGO sieht die Verpflichtung vor, die Entscheidung des Ausschusses für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten während innerhalb der vom Gericht festgesetzten Frist zu erfüllen.

Gem. Art. 52-1 VwGO¹⁸ ist es möglich, im Verfahren einen Vergleich abzuschließen. Ob ein Vergleich abgeschlossen werden kann, entscheidet sich nach der Art der Streitigkeit. Es ist vorgesehen, dass in Normenkontrollverfahren kein Vergleich abgeschlossen werden kann. Der Vergleich darf zwingenden Normen sowie dem öffentlichen Interesse nicht widersprechen und die Rechte und Interessen Dritter nicht verletzen.

¹⁷ VŽ, 2000, Nr. 74-2262.

¹⁸ Der neue Artikel gilt seit 1.8.2013.

VI. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Individualbeschwerde beim Verfassungsgericht

Ein Gesetz, das der Verfassung widerspricht, darf der Richter nicht anwenden (Art. 110 Abs. 1 Verf.). In den Fällen, in denen Grund zu der Annahme besteht, dass ein Gesetz oder ein anderer Rechtsakt des Parlaments (Seimas), des Präsidenten oder der Regierung, das bzw. der in der konkreten Sache angewandt werden müsste, der Verfassung widerspricht, setzt der Richter die Verhandlung der Sache aus und wendet sich an das Verfassungsgericht und beantragt zu entscheiden, ob das Gesetz oder der sonstige Rechtsakt der Verfassung entspricht (Art. 110 Abs. 2 Verf.). Durch diese Bestimmung wird den Gerichten die Möglichkeit verliehen, die Verfassungsentwicklung maßgeblich zu beeinflussen.¹⁹

Die Generalklausel für die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts ist Art. 102 Abs. 1 Verf. Danach entscheidet das Verfassungsgericht darüber, ob Gesetze und andere Rechtsakte des Seimas der Verfassung widersprechen und ob die Rechtsakte des Präsidenten und der Regierung der Verfassung oder den Gesetzen widersprechen. Einen umfassenden Kompetenzkatalog enthält Art. 105 Verf. Das Verfassungsgericht prüft und entscheidet darüber, ob Gesetze der Republik Litauen und andere Rechtsakte des Seimas der Verfassung der Republik widersprechen (Art. 105 Abs. 1 Verf.); ob der Verfassung oder den Gesetzen Rechtsakte des Präsidenten der Republik (Art. 105 Abs. 2 Ziff. 1 Verf.) und Rechtsakte der Regierung der Republik (Art. 105 Abs. 2 Ziff. 2 Verf.) widersprechen. Das VerfG verfasst nach Art. 105 Abs. 3 Verf. Gutachten darüber, ob im Zuge der Wahlen des Präsidenten der Republik oder der Mitglieder des Seimas die Wahlgesetze verletzt wurden; ob der Gesundheitszustand des Präsidenten der Republik ihm erlaubt, auch weiterhin sein Amt auszuüben; ob völkerrechtliche Verträge der Republik Litauen der Verfassung widersprechen; ob konkrete Handlungen von Mitgliedern des Seimas oder Amtsträgern des Staates, gegen die ein Anklageverfahren eingeleitet wurde, der Verfassung widersprechen.

Es lassen sich folgende Verfahrensarten der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterscheiden:²⁰ 1) vorbeugende und abstrakte Normenkontrolle (Art. 105 Abs. 3 Ziff. 3 Verf.); 2) nachträgliche und abstrakte Normenkontrolle (Art. 105 Abs. 1–2 Verf.); 3) konkrete Normenkontrolle (Art. 105 Abs. 1–2 bzw. Art. 110 Verf.); 4) Kontrolle der Bestellung oberster Staatsorgane (Art. 105 Abs. 3 Ziff. 1 Verf.); 5) Sicherung der Amtsausübungsfähigkeit des Staatspräsidenten (Art. 105 Abs. 3 Ziff. 2 Verf.); 6) Verfahren zum Schutz der Verfassung (Art. 105 Abs. 3 Ziff. 4 Verf.).

Die Verwaltungsgerichte entscheiden über die Rechtmäßigkeit von normativen Verwaltungsakten der öffentlichen Verwaltung (Normenkontrolle) (Art. 110 ff. VwGO). Subjekt der öffentlichen Verwaltung kann jede Behörde oder Stelle sein, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dazu gehören die staatliche Verwaltung, die kommunale Selbstverwaltung wie auch die mittelbaren Verwaltungsträger. Die Verwaltungsgerichte sind als Partner des Verfassungsgerichts anzusehen, die die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte, für deren Kontrolle das Verfassungsgericht nicht zuständig ist, gewährleisten.²¹ Art. 110 Abs. 1 und 2, Art. 111 Abs. 1, Art. 112 Abs. 1 VwGO sehen vor,

¹⁹ M. Vainiute, Die Verfassungsentwicklung der Republik Litauen unter besonderer Berücksichtigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades des Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig Universität Gießen), 2001, S. 118.

²⁰ Vainiute, Fn. 19, S. 231.

²¹ V. Valančius. Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai, Jurisprudencija, 2004, t. 51 (43), S. 74.

dass die Kontrolle der normativen Verwaltungsakte in Bezug auf die Gesetze und die normativen Rechtsakte der Regierung ausgeübt wird. Es gibt aber Beispiele der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts, in denen auch die Unvereinbarkeit von normativen Verwaltungsakten mit Verfassungsnormen festgestellt wurde.²² Es wird die Auffassung vertreten, dass dies nicht akzeptabel sei, weil die Gefahr der Abweichung von der Gerichtspraxis des Verfassungsgerichts bestehe.²³ Die Entwicklung der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zeigt aber im Ergebnis etwas anderes: Die Kontrolle wird auch hinsichtlich der Verfassungsbestimmungen durchgeführt.²⁴

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit kompensiert in gewisser Weise das Fehlen der Individualbeschwerde beim Verfassungsgericht, da die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsakten meistens bei den Verwaltungsgerichten entsteht.²⁵

Die Grundregeln, die die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte von der Zuständigkeit des Verfassungsgerichts unterscheiden, sind vom Verfassungsgericht formuliert worden.²⁶ Die Verwaltungsgerichte entscheiden nicht über Fälle, die in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fallen. Die Verwaltungsgerichte haben also keine Zuständigkeit, über die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Rechtsakte des Präsidenten und der Regierung zu entscheiden. Sie haben aber die Zuständigkeit, die Tätigkeit des Präsidenten und der Regierung zu untersuchen, um ihre Zweifel an der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Rechtsakte zu begründen. Das Verfassungsgericht unterscheidet zwischen der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung und der Tätigkeit der Staatsgewalt. Die Verwaltungsgerichte sind für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zuständig. Die öffentliche Verwaltung kann auch vom Staatspräsidenten und der Regierung als Kollegialorgan ausgeübt werden. Die dadurch entstehende Verletzung von Rechten und Freiheiten der Personen bzw. der Schaden kann Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung sein.

²² OVerwG, Urt. v. 15.10.2002, Fall Nr. 1-11-18-2002.

²³ *Valančius*, Fn. 21.

²⁴ OVerwG, Urt. v. 23.3.2015, Fall Nr. I-9-662/2015; Urt. v. 17.6.2015, Fall Nr. I-5-442/2015; Urt. v. 24.4.2014, Fall Nr. I-143-2-2014. Urt. v. 13.3.2013, Fall Nr. I-502-9-2013.

²⁵ *Valančius*, Fn. 21.

²⁶ VerfG, Urt. v. 13.05.2010, VŽ 2010, Nr. 2010, Nr. 56-2766.