

Die Reform der litauischen Verwaltungsjustiz

Die Verwaltungsjustiz stellt, wie auch die Verfassungsgerichtsbarkeit, für die Republik Litauen eine junge Form der Rechtspflege dar^{*}. Im breiteren Zusammenhang gesehen nimmt damit das Land, wenn auch mit gewisser Verzögerung, an der europäischen Gesamtentwicklung teil, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verhaltens der Exekutive von den Institutionen derselben in unabhängige Gerichtsinstanzen zu überführen. Zwischen den Weltkriegen und als sowjetische Republik kannte Litauen keine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die nach dem Ersten Weltkrieg einsetzende Entwicklung des litauischen Verwaltungsrechts als eine selbständige Wissenschaft sowie erste Reformbemühungen um einen entsprechenden Gerichtszweig¹, der ein Gegengewicht zu den von Zeitgenossen bemängelten „Tendenzen der Republik zu einem Polizeistaat“² schaffen sollte, wurden 1940 mit der Besetzung des Landes und der Gründung der Sowjetrepublik abgebrochen. Die sowjetische Rechtsordnung etablierte zwar das Verwaltungsrecht endgültig als eine eigenständige Kategorie; die Idee einer spezialisierten Verwaltungsgerichtsbarkeit war ihr allerdings naturgemäß fremd. Entsprechende Verfahren wurden in der Praxis der ordentlichen Gerichte mehr nach Maßgabe des Interesses des (prinzipiell unfehlbaren) sowjetischen Staates als im Sinne eines unparteiischen Prozesses betrieben³. Insgesamt wurden Verwaltungsstreitigkeiten eher vor den Behörden selbst ausgetragen.

Mit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1990 begannen aber die Bemühungen, das gesamte Staatswesen nach den in Westeuropa üblichen Standards umzugestalten, wobei sich der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁴ und die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union⁵ als starke Antriebsquellen erwiesen. Die schrittweise Etablierung des Rechtsstaatsprinzips und die Abkehr von einer weitgehend durch die Exekutive determinierten sowjetischen Gerichtsbarkeit brachten eine

*

Einen besonderen Dank für wertvolle Hinweise schulde ich Herrn Dr. *Rimvydas Norkus* vom Litauischen Obersten Verwaltungsgericht (OVG). Die Erörterungen zum Richterstatus gehen auf ihn zurück. Ferner bedanke ich mich bei meinem Vater, Dr. *Zenonas Namavičius*, Richter am litauischen Verfassungsgericht und bei meinem Bonner Kollegen *Martin Helm*.

¹ Zwischen 1932-1940 wurden einige Gesetzesentwürfe vorgelegt. Die Verf. von 1922 sah zwar eine Möglichkeit der Überprüfung der Verfügungen durch die Gerichte vor; allerdings blieb diese Norm mangels Ausführungsvorschriften in der Praxis unangewendet, *Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė*, *Administracinė justicija: teorija ir praktika* (Die Verwaltungsjustiz: Theorie und Praxis), Vilnius 2005, S. 25 ff.; *Stasys Šedbaras*, *Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje* (Die Regelungsprobleme des Verwaltungsprozesses in der Litauischen Republik), Vilnius 2006, S. 33.

² *Kęstutis Lapinskas*, *M. Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje* (M. Römeris und die Verwaltungsjustiz in Litauen), in: *Mykolas Römeris ir šiandiena* (Mykolas Römeris und die Gegenwart), Hrsg. *Mindaugas Maksimaitis*, Vilnius 2000, S. 27 ff.

³ Im Zeitgeist der liberaleren späten UdSSR fanden sich freilich erste Reformüberlegungen; aus der litauischen Literatur *Valentinas Mikelėnas*, *Administracinė justicija: praeitis, nūdiene ir perspektyvos* (Die Verwaltungsjustiz: Vergangenheit, Gegenwart und die Perspektiven), in: *Teisė ir persitvarkymas* (Recht und Perestrojka), Hrsg. *Jonas Prapiestis*, Vilnius 1989, S. 71 ff., der konstatiert, dass das Recht auf rechtliches Gehör und die Unabhängigkeit der Richter mehr auf dem Papier denn in der Praxis verwirklicht wurden.

⁴ 20.6.1995, *Valstybės žinios* (Amtsblatt, fortan: VŽ) 1995, Nr. 40-987.

⁵ Sie wurde am 1.5.2004 Realität (VŽ 2004, Nr. 1-1).

Reformflut mit sich, die bis heute noch alles andere als abgeschlossen ist. Eine grundlegende Reform des Gerichtswesens führte im Jahre 1995⁶ zu einem vierstufigen Aufbau der ordentlichen Gerichte⁷. Im Zuge dieser Reformen stiegen auch Anzahl und Komplexität der zu entscheidenden Verwaltungssachen. Daraufhin hat der Gesetzgeber mit der Errichtung eines eigenständigen Gerichtszweiges reagiert. Dem liegt das Gesetz über die Jurisdiktion von Verwaltungssachen vom 14.1.1999 zugrunde⁸. Bis heute ist dieses Gesetz in der im Jahre 2000 veränderten Fassung⁹ die zentrale Norm für den Verwaltungsprozess und beinhaltet zusammen mit dem Gesetz über die öffentliche Verwaltung¹⁰ die Grundlinien des litauischen Verwaltungsrechts. Diese Regelungen konkretisieren das in der Verfassung¹¹ verbürgte Recht auf rechtliches Gehör (Art. 30) und den in Art. 5 Abs. 3 aufgestellten Grundsatz, wonach die staatlichen Institutionen den Menschen dienen. Das Gesetzeswerk ist allerdings noch immer nicht vollständig und es bedarf weiterer Reformen, um eine eigenständige, ausgereifte Verwaltungsgerichtsordnung zu etablieren.

Im Jahr 2003 wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die den Entwurf des neuen Verwaltungsprozessgesetzbuchs vorbereitet. Auch wenn sich die litauische Rechtswissenschaft mit der Thematik der Verwaltungsjustiz immer intensiver auseinandersetzt, muss der Reformgeber grundsätzlich Neuland betreten. Die Arbeitsgruppe berücksichtigt zunehmend die Erfahrungen ausländischer Rechtsordnungen, wobei in vielen Teilen auch das deutsche Modell des Verwaltungsprozesses berücksichtigt werden soll.

I. Aufbau der Gerichte

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Etablierung der Verwaltungsgerichte liefert Art. 111 Abs. 2 Verf., der die Möglichkeit vorsieht, neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit spezialisierte Gerichte zu schaffen¹². Da ihre Errichtung von Verfassungs wegen nicht zwingend ist, hätte der Gesetzgeber sich theoretisch auch damit begnügen können, bei den ordentlichen Gerichten Abteilungen für Verwaltungssachen einzurichten. Diese Möglichkeit wurde auch nachträglich lebhaft diskutiert, weil die Zusammenlegung mit den ordentlichen Gerichten eine zusätzliche Revisionsinstanz, nämlich den bereits recht

⁶ Gesetz über die Gerichte vom 31.5.1994 (lit. GVG), Vž 1994, Nr. 46-851; Vorgänger: Gesetz vom 6.2.1992, Vž 1992, Nr. 8-208. Um dem Leser die Übersicht zu erleichtern, werden die Gesetze, die nach dem Regelungsgegenstand ein Äquivalent in Deutschland besitzen, nach den bekannten Abkürzungen zitiert, z.B. Gesetz über die Gerichte: lit. GVG.

⁷ Gemeindegerichte (Amtsgerichte), Kreisgerichte, das Appellationsgericht, der Höchste Gerichtshof. Krit. *Pranas Kuconis/Vytautas Nekrošius*, Teisėsaugos institucijos (Die Institutionen der Rechtspflege), 2. Aufl., Vilnius 2001, S. 36 ff.: drei Stufen hätten genügt.

⁸ Vž 1999, Nr. 13-308; das Gesetz trat am 1.5.1999 in Kraft, und zwei Tage danach nahmen die Verwaltungsgerichte ihre Arbeit auf. Begleitendes Dokument: Gesetz über die Gründung der Verwaltungsgerichte vom 14.1.1999, Vž, Nr. 13-309; einen Vorgänger stellt der Parlamentsbeschluss über die Reformgrundlagen der Justiz vom 25.6.1998, Nr. VIII-810, Vž 1998, Nr. 61-1736, dar. Bis dahin wurden die Verwaltungsstreitigkeiten vor den ordentlichen Gerichten gemäß den besonderen Vorschriften der ZPO „Prozess über die Sachen aus verwaltungsrechtlichen Beziehungen“ verhandelt.

⁹ Gesetz vom 19.9.2000, Vž 2000, Nr. 85-2566 (in Kraft 1.1.2001).

¹⁰ Vž 1999, Nr. 60-1945. Die deutsche Entsprechung sind die Verwaltungsverfahrensgesetze.

¹¹ Vom 25.10.1992, Vž 1992, Nr. 33-1014; www.lrs.lt od. www.lrkt.lt (engl.).

¹² Das Land kannte zeitweilig noch eine andere Form der speziellen Gerichtsbarkeit, nämlich das Gericht für Wirtschaftssachen (1994-1998), das zugunsten der ordentlichen Gerichte zu Recht wieder abgeschafft wurde (Gründungsgesetz 12.4.1994, Vž 1994, Nr. 30-534; abgeschafft durch Gesetz vom 3.3.1998, Vž 1998, Nr. 26-672).

gut etablierten Höchsten Gerichtshof, geschaffen hätte¹³. Die Gründe für die heutige Lösung waren hingegen die Aussicht, durch die Spezialisierung der Richter die Verwaltungsjustiz insgesamt professioneller gestalten zu können¹⁴, sowie das Erfordernis einer effizienten Abwicklung der Rechtssachen¹⁵.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist prinzipiell auf zwei Instanzen aufgebaut: den fünf Kreisverwaltungsgerichten¹⁶ mit einer Sonderzuständigkeit des Kreisgerichts von Vilnius für Verwaltungsakte der zentralen Behörden sowie Steuersachen und dem Obersten Verwaltungsgericht als Appellationsinstanz¹⁷. Besonderheiten dieses Aufbaus sind einmal die Kreisgerichte als erste Instanz, womit auf die örtlich näheren Gemeindegerichte (anders als bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit) verzichtet wurde, zum anderen der Verzicht auf eine Revisionsinstanz. Die Begrenzung auf zwei Tatsacheninstanzen soll eine schnellere Erledigung der Verfahren gewährleisten. Zugleich versprach sich der Gesetzgeber von der zahlenmäßigen Beschränkung der Gerichte mehr Einheitlichkeit in der Gerichtspraxis¹⁸. Für einen kleinen Staat wie Litauen¹⁹ erscheint diese Aufteilung durchaus vertretbar, allerdings bedingt sie eine große Arbeitsbelastung des Obersten Verwaltungsgerichts²⁰.

Die geplanten Änderungen wurden nicht in einem einzigen Schritt vollzogen. So wurde die oberste Instanz für Verwaltungssachen übergangsweise von der Abteilung für Verwaltungssachen des Appellationsgerichts (der vorletzten Instanz in der ordentlichen Gerichtsbarkeit) wahrgenommen, bevor der Gesetzgeber im Jahre 2001 das eigenständige Höchste Verwaltungsgericht schuf²¹. Außerdem werden die Ordnungswidrigkeiten, die nach litauischem Recht ebenfalls zur Materie des Verwaltungsrechts zählen, in erster Instanz zum Teil noch immer von den ordentlichen Gemeindegerichten abgeurteilt²².

II. Vorverfahren

Dem Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten ist ein vergleichsweise aufwendig geregeltes Vorverfahren vorgeschaltet, das je nach Gesetzesregelung zweispurig verläuft: die Einreichung einer Beschwerde bei der (in der Regel höheren) Behörde²³ oder aber eine Kontrolle außerhalb der Verwaltung durch sog. Kommissionen für Verwaltungsstreitig-

¹³ Daniel A. Bilak, United Nations Development Programme: Administrative Justice in Lithuania. An Assessment, 2003, S. 12 ff. Das ganze Dokument ist zweisprachig verfasst und kann im Internet unter www.undp.lt/files/administracine%20justicija%20red.pdf abgerufen werden.

¹⁴ Kuonis/Nekrošius (FN 7), S. 92 ff.

¹⁵ Die Effizienz der Justiz war auch eine der Bedingungen für den Eintritt in die EU.

¹⁶ Dabei entspricht die Einteilung nach dem Geschäftsbereich nicht den Kreisen i.S. der Verwaltungseinheiten (davon gibt es 10). Die ordentlichen Gemeindegerichte (56) stimmen hingegen grundsätzlich mit den Gemeinden (60) überein.

¹⁷ Eine gute graphische Übersicht über den Gerichtsaufbau bietet Bilak (FN 13), S. 8.

¹⁸ Dazu Lapinskas (Fn. 2), S. 27 (31); Kuonis/Nekrošius (FN 7), S. 94.

¹⁹ Ca. 65.000 km² mit etwa 3, 4 Mio. Einwohnern. Quelle: Amt für Statistik der Republik Litauen, im Internet unter www.stat.gov.lt.

²⁰ Dazu Virgilijus Valančius/Rimvydas Norkus, Administracinio proceso Lietuvoje prielaidos ir perspektyvos (Die Prämissen und die Perspektiven des litauischen Verwaltungsprozesses), Justitia 2005, Nr. 3, S. 2 (11 ff.), die für bestimmte Zulässigkeitsbeschränkungen der Rechtsmittel plädieren.

²¹ Gesetz vom 19.9.2000, Vž 2000, Nr. 85-2568. Mit dem gleichen Gesetz wurde der ursprüngliche Gerichtsufbau von drei Stufen auf zwei reduziert.

²² Art. 12 Nr. 3 S. 2 lit. VVG, Art. 16 Nr. 3 lit. VwGO. Dazu mehr unten, VI.1.

²³ Die deutsche Entsprechung ist das Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO.

keiten²⁴. Die Funktion des ersten Verfahrens ist die Selbstkontrolle der Verwaltung, indem sie ihre Entscheidungen nochmals überdenken und neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit beurteilen kann. Die streitige Frage verlässt jedoch nicht die Verwaltungshierarchie, so dass dieses Beschwerdeverfahren auch als „innere Kontrolle“ bezeichnet wird. Den Kommissionen für Verwaltungsstreitigkeiten, von denen man sich eine informelle und günstige Erledigung des Konflikts verspricht, kommt hingegen eine Sonderrolle zu: Sie sind einerseits keine Gerichte im eigentlichen Sinne, sondern Einrichtungen der Exekutive; andererseits sind sie als „äußere Kontrolle“ außerhalb der Verwaltungsbehörden angesiedelt und beurteilen grundsätzlich nur die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung. Diese Kommissionen werden u. a. von Berufsjuristen sowie Fachleuten für den entsprechenden Verwaltungsbereich besetzt. Wegen des eigenständigen Status werden sie von manchen Autoren als „Quasi-Gerichte“ bezeichnet, so dass sie faktisch als eine Art „allererste Instanz“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit fungieren²⁵. Die Verfassung weist zwar die rechtsprechende Gewalt ausschließlich den Gerichten zu (Art. 109)²⁶, verbietet allerdings nicht, *neben* den Gerichten alternative Möglichkeiten der Streitbeilegung vorzusehen, solange der Rechtsweg garantiert bleibt. In ihrer Funktion, die Gerichte zu entlasten, sorgen die Kommissionen für eine schnellere Erledigung der Konflikte und damit mittelbar für eine bessere Realisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör²⁷. Die Reformbemühungen in diese Richtung werden also wohl nicht auf eine „radikale“ Lösung hinauslaufen, wie z.B. eine Abschaffung dieser Kommissionen zugunsten eines (gleichwohl einfacheren) Beschwerdeverfahrens vor den Behörden. Andererseits ist eine Vereinfachung des bestehenden Regelungswerks dringend vonnöten, insbesondere, da die Arbeit der Kommissionen erst durch untergesetzliche Rechtsakte eine detaillierte Regelung erfährt²⁸, und ihr Verhältnis zum Gerichtsverfahren noch ungeklärt ist. Folglich wäre eine einheitliche Regelung des Vorverfahrens für alle Verwaltungsstreitigkeiten in einem einzigen Gesetzeswerk wünschenswert²⁹. Es bietet sich dabei an, die entsprechenden Vorschriften in die bestehende Gerichtsordnung zu integrieren. Auch die Frage, ob ein Vorverfahren für den Kläger obligatorisch ist, müsste prinzipiell für alle Fälle einheitlich beantwortet werden. Für eine generelle Verpflichtung spricht das Interesse der Gerichte an der größeren Arbeitsentlastung, wobei mit dieser Lösung eine zügige Abwicklung des Vorverfahrens korrespondieren muss, damit der an der schnellen

²⁴ Gesetz über die Kommissionen für Verwaltungsstreitigkeiten vom 14.1.1999, VŽ 1999, Nr. 13-310. Eine weitere Kontrollinstitution sind die sog. Ombudsmänner vom Parlament, die den Beschwerden der Bürger über die Verwaltungsinstitutionen nachgehen und entsprechende Stellungnahmen an diese sowie Empfehlungen an den Gesetzgeber abgeben. Obwohl sie in ihrer Tätigkeit sehr aktiv zwischen den Bürgern und den Behörden vermitteln und Rechtshilfe anbieten, sind sie keine Verfahrensbeteiligten im eigentlichen Sinne und dürfen sich nur in bestimmten Ausnahmefällen an die Gerichte wenden.

²⁵ Das Institut ist eher im angelsächsischen Rechtsraum bekannt, *Bilak* (FN 13), S. 28 mit FN 74, sowie schon *Mikelėnas* (FN 3), S. 71 (73).

²⁶ Die gleiche Regelung trifft Art. 6 lit. VwGO.

²⁷ Dazu *Virgilijus Valančius*, Kai kurie bendrosios kompetencijos, konstitucinių ir administracinių teismų santykio aspektai (Einige Aspekte des Verhältnisses zwischen den ordentlichen, den Verfassungs- und den Verwaltungsgerichten), *Jurisprudencija* 2004, Bd. 51 (43), S. 70 (72 ff.).

²⁸ RVO vom 4.5.1999, Nr. 533 über die Bestätigung der Geschäftsordnung der Kommissionen für Verwaltungsstreitigkeiten, VŽ 1999, Nr. 41-1288; krit. *Valančius/Norkus*, (FN 20) S. 2 (7); *Dainius Žilinskas*, Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai (Einige methodologische Aspekte der Analyse des Verwaltungsprozesses), *Jurisprudencija* 2000, Bd. 17 (9), S. 108 (109).

²⁹ Ein Beispiel: Für die Steuersachen ist sogar ein zweistufiges Verfahren vorgesehen – ein obligatorisches bei der Behörde und ein fakultatives bei der Kommission für Streitigkeiten in Steuersachen, Art. 145 ff. des G. über Steuerverwaltung (VŽ 2004, 63-2243); eine ähnliche Regelung trifft das Zollgesetz (Art. 89; VŽ 2004, Nr. 73-2517). Teilweise bestehen auch unterschiedliche Regelungen über die Fristen und den Verfahrensgang, *Valančius/Norkus* (FN 20), S. 2 (5 ff., 7 ff.).

Erledigung des Rechtsstreits interessierte Kläger das Vorverfahren nicht bloß als eine zusätzliche, lästige Instanz vor dem Gerichtsverfahren betrachtet.

III. Verwaltungsrechtsweg

Da derzeit außer den Verwaltungsgerichten keine Spezialgerichtsbarkeit besteht, sind diese für die meisten verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zuständig³⁰, einschließlich der Steuer- und der Sozialgerichtsbarkeit. Die Einrichtung der Verwaltungsgerichte hat unvermeidlich ein neues Problemfeld geschaffen, nämlich ihre Kompetenzen von denjenigen der anderen Gerichte, insbesondere der Zivilgerichtsbarkeit, abzugrenzen. Das Gesetz bietet zum einen eine numerische Aufzählung der Zuständigkeiten³¹ und trifft zum anderen eine negative Abgrenzung durch den Ausschluss der Tätigkeit der Verfassungs- und der Justizorgane³². Die Zuständigkeit kann ferner durch Sonderzuweisungen geregelt werden³³. Eine ausdrückliche Generalklausel ist hingegen nicht vorgesehen³⁴.

1. Vergleichsweise klar festgelegt ist die Abgrenzung der Kompetenzen der Verwaltungsgerichte von denjenigen des Verfassungsgerichts. Die Tätigkeit der Verfassungsorgane einschließlich der Überprüfung der formellen Gesetze, Regierungsverordnungen und Präsidentenakte anhand der Verfassung fällt in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts³⁵. Alle sonstigen untergesetzlichen Akte dürfen die Verwaltungsgerichte kontrollieren³⁶. Dabei können die Gerichte diese entgegen einigen eher zurückhaltenden Stimmen bei Bedarf auch an der Verfassung messen³⁷: Denn diese ist ein unmittelbar anwendbarer Rechtsakt (Art. 6 Abs. 1) und damit für jeden Rechtsanwender geschrieben. Zwar spricht das Verfassungsgericht davon, dass es die alleinige Kompetenz hat, die Verfassung offiziell auszulegen³⁸. Allerdings darf diese Aussage nicht radikal, quasi auf jedes staatliche Handeln, ausgedehnt werden; anderenfalls würde dem Verfassungsgericht eine nicht zu bewältigende Aufgabe auferlegt, die auch von der Verfassung so nicht vorgesehen ist. Der befürchteten Entzweiung der Justizpraxis³⁹ dürfte zunächst damit hinreichend begeg-

³⁰ Art. 1 Nr. 1, Art. 3 Nr. 1, Art. 15 lit. VwGO.

³¹ Art. 15 lit. VwGO. Z.B. Klagen der Privatpersonen gegen die Verwaltungsträger einschließlich der Staatshaftung, Beamtensachen, Wahlstreitigkeiten, Ordnungswidrigkeiten, Streitigkeiten zwischen Gebietskörperschaften und staatlichen Institutionen oder zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern, gerichtliche Normenkontrolle.

³² Art. 16 Nr. 1, 2 lit. VwGO. Die Tätigkeit des VerfG lässt sich theoretisch ebenfalls der Spezialgerichtsbarkeit zuordnen (*Šedbaras* [FN 1], S. 34), allerdings kommt dem VerfG kraft Verfassung ein Sonderstatus zu.

³³ Art. 15 Nr. 2, Art. 16 Nr. 1 lit. VwGO.

³⁴ Krit. *Valančius/Norkus* (Fn. 20), S. 2 (11); abw. *Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 71 ff.: Die allgemeine Aufgabenzuweisung in Art. 3 Nr. 1 lit. VwGO stelle zumindest für die Verwaltungstätigkeit eine solche Generalklausel dar. Zur weiteren Lösungsmöglichkeit des Problems, siehe unten, V.4.b.

³⁵ Art. 102 Abs. 1, Art. 105 Verf.; ferner Art. 63 lit. VerfGG (Vž 1993, Nr. 6-120), Art. 16 Nr. 1, 2 lit. VwGO.

³⁶ Das Gesetz sieht sowohl eine konkrete als auch eine abstrakte Normenkontrolle vor, Art. 110 ff. lit. VwGO.

³⁷ OVG v. 17.5.2001, A⁷-278-2001, *Administracinių teismų praktika* (Amtliche Sammlung) Nr. 1 (2001), S. 40 (54); vom 15.10.2002, Nr. 1¹¹-18-2002, Vž 2002, Nr. 101-4517; einschränkend aber die Entscheidung vom 2.5.2003, Nr. A⁴-191-2003, Vž 2003, Nr. 52-2347; ferner *Valančius* (FN 27), S. 70 (74).

³⁸ Entscheidung vom 30.5.2003, Vž 2003, Nr. 53-2361, Gründe, I.11.2; *Vytautas Sinkevičius*, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisdikcijos ribos (Grenzen der Jurisdiktion des litauischen Verfassungsgerichts), *Jurisprudencija* 2002, Bd. 30(22), S. 132.

³⁹ *Valančius* (FN 27), S. 70 (74).

net werden, dass die Gerichte die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts berücksichtigen müssen⁴⁰ und längerfristig vielleicht durch die Einführung einer individuellen Verfassungsbeschwerde, die unsere Rechtsordnung bislang nicht vorsieht. Etwas anderes könnte freilich für den Fall gelten, wenn das Verwaltungsgericht mit der Kontrolle eines untergesetzlichen Rechtsakts *de facto* auch noch eine andere, inhaltlich verbundene Rechtsnorm „mitprüfen“ würde, die ein formelles Gesetz oder eine Regierungsverordnung darstellt. Außerdem ist eine gewisse Mäßigung insofern geboten, als die Verwaltungsgerichte bei der Normenkontrolle nicht gleich „ganz hoch“ nach der Verfassung greifen dürfen, ohne sich ggf. vorher in ausreichendem Maße mit den konkretisierenden Parlamentsgesetzen und Regierungsverordnungen auseinandergesetzt zu haben⁴¹.

2. Ein breiteres Problemfeld stellt die Abgrenzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit von den ordentlichen Gerichten dar. Hauptkriterien für die Abgrenzung sind die Natur des Rechtsverhältnisses, der Status der am Streit beteiligten Subjekte sowie die Frage nach einem öffentlich-rechtlichen Subordinationsverhältnis⁴². Von den Zivilgerichten wird ferner das sog. Absorptionsprinzip praktiziert, das die „gemischten“ Fälle grundsätzlich in die ordentliche Gerichtsbarkeit überführt, um eine effiziente Rechtspflege zu gewährleisten⁴³. Um die zweifelhaften Fragen zu klären, wurde überdies eine eigene Instanz geschaffen, ein gemeinsames Richterkollegium aus dem Höchsten Gerichtshof und dem Obersten Verwaltungsgericht⁴⁴. Es erörtert die Sache in einem schriftlichen Verfahren (die Dauer beträgt ca. 10-14 Tage⁴⁵); seine Entscheidung ist unanfechtbar.

Gewisse Schwierigkeiten bezüglich der Länge des Prozesses können jedoch dann entstehen, wenn die Unzuständigkeit des Gerichts erst in der Rechtsmittelinstanz festgestellt wird, so dass der Beschwerdeführer den anderen Rechtsweg, und zwar von Anfang an, „nochmals“ beschreiten muss⁴⁶. Um längere Verfahren und damit eventuell verbundene Gefährdungen der Rechtsverfolgung zu vermeiden, wäre hier eine ausdrückliche Regelung dahingehend zweckmäßig, dass die Gerichte verpflichtet sind, sich bei Zweifeln an der Zuständigkeit an das Richterkollegium zu wenden⁴⁷. So könnte die Frage nach Möglichkeit bereits in der ersten Instanz geklärt und eine einheitliche Praxis gesichert werden. Als weitergehende Lösungsalternative, die zwar nicht unbedingt der Kongruenz, wohl aber der Effektivität der Praxis nützen würde, wäre vorzusehen, dass die Rechts-

⁴⁰ Art. 33 Nr. 2 lit. GVG.

⁴¹ In diese Richtung geht das OVG, Entscheidung vom 2.5.2003, Nr. A⁴-191-2003 (FN 37); *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 218 ff.

⁴² Höchster Gerichtshof, Zivilabteilung, Entscheidung vom 31.10.2000, Nr. 3K-7-989/2000, Teismų praktika (Amtliche Sammlung) Nr. 14; Gutachten des OVG vom 9.4.2001, Nr. 52, Administracinių teismų praktika Nr. 1 (2001), S. 352 ff.; *Deividas Poška*, Bendrųjų ir administracinių teismų kompetencijos atskyrimas. Probleminiai aspektai (Die Zuständigkeitsabgrenzung von den ordentlichen und den Verwaltungsgerichten. Die problematischen Fragen), Teisė 2006, Nr. 59, S. 88 (93, 95 ff.); *Valančius* (FN 27), S. 70 (76).

⁴³ Vgl. Art. 12 Nr. 3 S. 3 lit. GVG, Art. 26 Nr. 2 lit. ZPO; Höchster Gerichtshof, Zivilabteilung, Entscheidung vom 31.10.2000, Nr. 3K-7-989/2000 (Fn. 42).

⁴⁴ Art. 37 lit. GVG, Art. 21 lit. VwGO, Art. 36 Nr. 2-4 lit.-ZPO.

⁴⁵ Die Gesamtverzögerung des Verfahrens beträgt ca. 1. Monat. Quelle: *Česlovas Jokūbauskas*, Niederschrift des Vortrags im jährlichen Seminar der Verfassungs-, der Höchsten Gerichte sowie der Höchsten Verwaltungsgerichte von Estland, Lettland, Litauen, Finnland und Schweden, Vilnius, 25-26.4.2003 (unveröff.).

⁴⁶ Art. 34 Nr. 2.4, Art. 36 Nr. 1 S. 2, Art. 137 Nr. 2.2, Art. 329 Nr. 2.6 lit. ZPO, Art. 37 Nr. 2.2, Art. 70 Nr. 3, Art. 142 Nr. 2.1 lit. VwGO. Das Gericht, dem die Sache übertragen wurde, muss sie jedoch akzeptieren oder sich an das Richterkollegium wenden, Art. 36 Nr. 1 S. 1 lit. ZPO, Art. 70 Nr. 4 lit. VwGO.

⁴⁷ *Poška* (Fn. 42), S. 88 (99 ff.).

mittelinstanz den Rechtsweg grundsätzlich nicht mehr prüft. Dabei ist allgemein anzumerken, dass die heute sehr aktuelle Problematik um die Feststellung der Gerichtsbarkeit im großen Ganzen vorübergehender Natur ist. Mit der Vervollständigung der Gesetzwerke sowie der Bildung einer gefestigten Rechtsprechung werden sich die meisten Fragen mit der Zeit erledigen⁴⁸.

3. Für das Vorverfahren besteht hingegen keine klare Vorschrift für den Fall, dass die Kommission für Verwaltungsstreitigkeiten für den entschiedenen Streit unzuständig war: Da für die Sache schon grundsätzlich kein Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, müsste das Verwaltungsgericht eine entsprechende Klage abweisen⁴⁹, und es hätte (zumindest per Gesetz) keine Möglichkeit, die Entscheidung der Kommission aufzuheben, so dass sie theoretisch gültig bliebe⁵⁰. Möglicherweise ist dies aber ein lösbares Problem: Denn das Verwaltungsgericht wäre zumindest insoweit zuständig, als es sich bei der Kommission formal um die Entscheidung einer, wenn auch unabhängigen, Verwaltungsinstitution handelt, die im Vorfeld des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens tätig wird⁵¹. Das Gericht könnte ihre Entscheidung also sehr wohl mangels Kompetenz für rechtswidrig erklären, sie aufheben und sodann die Sache an das zuständige Gericht verweisen. Eine vergleichbare und damit einer analogen Anwendung zugängliche Regelung trifft das Gesetz über die Rechtswidrigkeit der Behördenverfügung wegen Unzuständigkeit⁵². Der Fall veranschaulicht jedoch die Notwendigkeit, das Vorverfahren mit dem gerichtlichen Prozess besser abzustimmen.

IV. Verfahrensgang

Eine der Hauptschwierigkeiten der Reform besteht darin, dass die Verwaltungsgerichtsordnung ihre Existenz als ein Akt begann, der vor allem die Verwaltungsgerichte als einen neuen eigenständigen Gerichtszweig etablieren musste, so dass sich der Gesetzgeber stärker auf die gerichtlichen Zuständigkeiten konzentrierte, während der Verfahrensgang etwas ins Hintertreffen geriet. Es war demnach folgerichtig, dass die anfängliche Fassung des Gesetzes über die Verwaltungsjustiz subsidiär an die Regeln der Zivilprozessordnung gebunden war⁵³. Der wenig später erfolgte Verzicht auf die Anwendbarkeit des Zivilprozesses⁵⁴ wurde zwar grundsätzlich begrüßt, um den mehr dem Öffentlichkeitsgrundsatz folgenden Verwaltungsprozess vom Zivilverfahren schärfer abzugrenzen; andererseits hatte man dafür aber eine nur halbvollendete Verwaltungsgerichtsordnung hinterlassen⁵⁵. So wird zum Beispiel eine unzureichende Regelung über den Rechtsstatus der Verfahrensbeteiligten einschließlich der Rechte Dritter, über die Beweisführung und über das Normenkontrollverfahren bemängelt⁵⁶. Es wären außerdem Vorschriften wün-

⁴⁸ Valančius (Fn. 27), S. 70 (76).

⁴⁹ Art. 37 Nr. 2.2 lit. VwGO.

⁵⁰ Valančius/Norkus (FN 20), S. 2 (7).

⁵¹ Art. 32 lit. VwGO.

⁵² Art. 3 Nr. 2, Art. 89 Nr. 1.2 lit. VwGO.

⁵³ Art. 1 Nr. 2 lit. VwGO i.d.F. vom 14.1.1999.

⁵⁴ Art. 1 Nr. 2 lit. VwGO i.d.F. vom 1.1.2001.

⁵⁵ Valančius/Norkus (FN 20), S. 2 (4); *dies.*, Nacionalinis teisinis diskursas dėl administracinio proceso (Der nationale Rechtsdiskurs über das verwaltungsgerichtliche Verfahren), Jurisprudencija 2006, Bd. 3(81), S. 91 (92). Eigentlich hätte der Gesetzgeber diese Allgemeinverweisung in die ZPO als eine Art „Hintertür“ auch ohne weiteres belassen können – durch die allmähliche Vervollständigung der VwGO hätte sich ihr Anwendungsbereich von selbst reduziert.

⁵⁶ Valančius/Norkus (Fn. 20), S. 2 (5).

schenswert, die die behördlichen Ermessensentscheidungen behandeln und den vorläufigen Rechtsschutz erweitern⁵⁷.

1. Als Konsequenz des öffentlichen Interesses sowie des Gesetzlichkeitsprinzips der Verwaltung wird in der Reformdiskussion vor allem eine aktivere prozessuale Beteiligung des Richters gefordert, wobei sich hier die Ideen stark an das deutsche Regelungsmodell anlehnen. Das Gesetz sollte die Befugnisse sowie die Grenzen bezüglich des Klagebegehrens und der Beweiserhebung näher umreißen und generell den Untersuchungsgrundsatz aufwerten. Der allgemeine Maßstab für die richterliche Prüfung ist die Rechtmäßigkeit und bis zu einer gewissen Grenze auch die Schlüssigkeit⁵⁸, nicht aber die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns⁵⁹. Die Praxis des Obersten Verwaltungsgerichts geht dahin, die Prüfung der formellen und der materiellen Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns⁶⁰ selbständig vorzunehmen⁶¹, und, wenn nötig, die Beweise in eigener Initiative zu erheben⁶². Die Bindung des Gerichts an das Klagebegehren sollte hingegen grundsätzlich aufrechterhalten werden; vorzusehen ist aber die Möglichkeit einer Klageänderung⁶³ und eine Berichtigung der Anträge⁶⁴. Darüber hinaus sollte der Richter die Sache mit den Parteien in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht erörtern. Mit der Prozessförderungspflicht der Parteien würde damit eine Aufklärungspflicht korrespondieren. Es dürfte dem Richter dementsprechend nicht gestattet werden, sein Urteil auf überraschende Argumente zu stützen, also auf solche, die in der Verhandlung nicht angesprochen wurden, obwohl die Parteien diese offenbar übersehen haben⁶⁵. Die heutigen Regelungen über die Unmittelbarkeit und den Gang der Verhandlung ist noch immer zu sehr an einem Parteiprozess orientiert. Zumindest statuieren sie ausdrücklich „lediglich“ eine Anhörungspflicht des Gerichts und regeln im Wesentlichen das Verhalten der Parteien⁶⁶. Eine aktive Erörterungspflicht der Sache und das Verbot überraschender Entscheidungen

⁵⁷ Die aktuelle Norm, Art. 71 lit. VwGO, erlaubt den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz frühestens mit der Klageerhebung, Entscheidung des OVG vom 29.1.2004, Nr. AS⁵-83-2004; krit. *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 196.

⁵⁸ Das Gesetz bezeichnet es als Widerspruchsfreiheit zwischen den gesetzlichen Aufgaben und der tatsächlichen Vorgehensweise der Behörde.

⁵⁹ Art. 3 Nr. 2 lit. VwGO. Eine gewisse Erweiterung trifft Art. 89 Nr. 2 lit. VwGO, wonach das Gericht eine Verwaltungsverfügung aus „anderen wichtigen Gründen“ aufheben kann, dazu *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 197 ff., 210 ff. Die Praxis macht von dieser Vorschrift nur zurückhaltend Gebrauch. Der Sache nach geht es hier darum, über die formale Legalität hinaus die Denkgesetze zu berücksichtigen und ungewohnte oder bislang ungeregelte Sachverhalte zu erfassen (ein eher „deutscher“ Lösungsansatz wäre hier, auf die Grundsätze der Verfassung zurückzugreifen, z.B. Rechtsstaatsprinzip). Eine zumindest problematische Entscheidung zu dieser Norm traf das OVG am 18.3.2004 in einer Staatshaftungssache: Eine behördliche Verfügung war wegen Unverhältnismäßigkeit sowie Unschlüssigkeit rechtskräftig aufgehoben worden. Das Gericht stellte aber gleichzeitig fest, dass die Verfügung dem positiven Gesetz entsprach und wies die Staatshaftungsklage ab (Nr. A⁶-312-2004). Dies zeigt, dass insbesondere bei der Prüfung von Ermessensentscheidungen eine gesicherte Praxis sich erst noch herausbilden muss. Eine ähnliche Regelung enthält im Übrigen Art. 4 Nr. 6 lit. VwGO (dazu mehr unten, 4.b).

⁶⁰ Art. 3 Nr. 2, Art. 89 Nr. 1 lit. VwGO, Art. 3, Art. 8 lit.-VwVfG.

⁶¹ Vgl. Entscheidung des OVG v. 28. 10. 2005, Nr. I¹-04-2005, *Administracinių teismų praktika* Nr. 8 (2005), S. 8 (11 ff.).

⁶² Art. 81, Art. 57 Nr. 4 lit. VwGO, Entscheidung des OVG vom 18.3.2005, Nr. A-203-2005; *Valančius/Norkus* (Fn. 55) S. 91 (93).

⁶³ Eine Vorschrift bezüglich der Änderung des Klagegrundes sieht bereits Art. 82 Nr. 8 lit. VwGO vor.

⁶⁴ I. Erg. *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 152; *Valančius/Norkus* (FN 55) S. 91 (94), die weitergehend für die 1. Instanz die Bindung an das Klagebegehren auch auf „ein Mehr“ lockern möchten.

⁶⁵ *Valančius/Norkus* (FN 55) S. 91 (94 ff.). Zur Erörterungspflicht vgl. § 104 dt. VwGO.

⁶⁶ Art. 79, 82 lit. VwGO. Das Gesetz trifft lediglich die allgemeine Regelung, dass das Gericht den Parteien hilft, ihre prozessualen Rechte zu verwirklichen, Art. 10 lit. VwGO.

können also zurzeit höchstens indirekt aus den allgemeinen Grundsätzen, wie dem Gesetzlichkeitsprinzip, dem Anhörungsrecht und dem öffentlichen Interesse eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abgeleitet werden.

2. Ferner wäre im Gerichtsprozess die Option einer friedlichen Übereinkunft vonnöten, die die heutige Gerichtsordnung leider nicht vorsieht⁶⁷. Die Möglichkeiten der Mediation dürfen zwar nicht überschätzt werden, weil die Verwaltung an das Gesetzlichkeitsprinzip gebunden und das Rechtsverhältnis grundsätzlich imperativ definiert ist. Die Praxis zeigt jedoch, dass in nicht wenigen Fällen, wie etwa bei behördlichen Ermessensentscheidungen, bei der Staatshaftung oder im Beamtenrecht, eine einvernehmliche Beilegung des Konflikts durchaus einen Spielraum besitzt und sich befriedend auswirken kann⁶⁸. Insgesamt gilt es also, den Gerichten mehr Bürgernähe und Kooperation „zuzumuten,“ was nicht nur bloße „von oben“ vermittelte Gefälligkeit ist, sondern aus dem Grundrecht auf rechtliches Gehör⁶⁹ folgt. Eine hingegen eher symbolische Änderung, die jedoch den Wandel der Zeit gut widerspiegeln würde, wäre die Abschaffung der Regelung, dass die Parteien den Richter nur stehend ansprechen dürfen⁷⁰.

3. Eine nähere Betrachtung verdient auch das Endstadium des Verfahrens, nämlich der Vollzug der Gerichtsentscheidungen, der mit der Realisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör untrennbar verbunden ist⁷¹.

a. Die Urteile der Verwaltungsgerichte werden nach Art. 97 lit. VwGO gemäß den Vorschriften der ZPO vollstreckt⁷². Handelt es sich um die Vollstreckung wegen einer Vermögensforderung, ist diese Regelung ausreichend. Dies gilt jedoch nicht mehr, wenn die Erzwingung sonstiger Handlungen, insbesondere gegen einen Verwaltungsträger, in Rede steht. So bietet nämlich die ZPO prinzipiell die Möglichkeit, Zwangsgeld (Ordnungsgeld) zu verhängen⁷³; allerdings ist für die Festsetzung das ordentliche Gemeindegericht zuständig⁷⁴. Außerdem ist die Vollstreckung gegen eine juristische Person mit dem Zwangsgeld gegen den zuständigen Leiter persönlich verknüpft⁷⁵. Eine Ersatzvornahme⁷⁶ wird hingegen oft daran scheitern, dass eine unvertretbare Handlung in Frage steht, was bei einer Verwaltungsstelle als Vollstreckungsschuldner meist der Fall sein wird. Damit sind die Regelungen der ZPO auf die Praxis der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur schwer übertragbar. Schließlich spricht die Zivilprozessordnung selbst ausdrücklich davon, dass die Vorschriften über die Zwangsvollstreckung für die Urteile der Verwal-

⁶⁷ Gutachten des OVG vom 10.12.2001, Nr. 135, Administracinių Teismų praktika Nr. 2 (2001), S. 334. In Deutschland gibt es eine solche Regelung im § 106 VwGO.

⁶⁸ Dazu Paužaitė-Kulvinskienė (Fn. 1), S. 149 ff.; Valančius/Norkus (FN 55) S. 91 (95 ff.).

⁶⁹ Art. 30 Verf.

⁷⁰ Art. 82 Nr. 1 S. 2 lit. VwGO. Valančius/Norkus (FN 55), S. 91 (97).

⁷¹ Was auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zu Art. 6 Abs. 1 EMRK betont, z.B. EGMR vom 6.3.2003, App. no. 41510/98 – Jasiūnienė v. Lithuania. Der Gerichtshof gab der Klägerin teilweise Recht wegen Nichtumsetzung einer Gerichtsentscheidung über die Restitution des von der UdSSR nationalisierten Eigentums.

⁷² Ferner schreibt Art. 14 Nr. 1 lit. VwGO eine Verpflichtung der Parteien vor, die Gerichtsentscheidungen zu befolgen; jedoch ist diese Norm für sich allein nur deklaratorisch. Ferner begründen die Art. 231, 245 lit. StGB (Vž 2000, Nr. 89-2741) eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Behinderung der Rechtspflege, allerdings sind sie weder dafür gedacht noch tauglich, dem konkreten Vollstreckungsgläubiger die Rechtsverfolgung abzusichern.

⁷³ Art. 273 Nr. 2, Art. 771 Nr. 5, 6 lit. ZPO.

⁷⁴ Art. 771 Nr. 5 lit. ZPO.

⁷⁵ Art. 771 Nr. 7 lit. ZPO.

⁷⁶ Art. 273 Nr. 1 lit. ZPO.

tungsgerichte nur bezüglich der Vollstreckung in Vermögenswerte gelten⁷⁷, womit schlimmstenfalls eine abschließende und bestenfalls eine widersprüchliche Regelung zum Verweis in Art. 97 der Verwaltungsgerichtsordnung aufgestellt wird. Es ist deshalb geboten, diese Fragen eigens zu regeln und z.B. sowohl die Festsetzung des Zwangsgeldes gegen die Behörde selbst vorzusehen als auch die generelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für alle Vollstreckungsmaßnahmen *expressis verbis* zu begründen.

b. Nicht vom Gesetz direkt erfasst ist ferner der Folgenbeseitigungsanspruch, wenn die behördliche Verfügung bereits vollzogen ist, ihre förmliche Aufhebung allein also nichts mehr nützt⁷⁸. Allerdings dürfte die heutige Gesetzeslage die Möglichkeit nicht ausschließen, die Aufhebung der Verfügung mit einer Verpflichtung zur Rückgängigmachung der Vollziehung zu verbinden. Das Gesetz sieht nämlich neben der Aufhebung eines Verwaltungsakts auch eine Verpflichtung zur Leistung vor; außerdem wird der Katalog der gerichtlichen Handlungsmöglichkeiten ausdrücklich offengelassen⁷⁹.

c. Eine problematische Normierung hat der Vollzug von Entscheidungen der Kommission für Verwaltungsstreitigkeiten im Vorverfahren erfahren. Zunächst statuieren die einschlägigen Gesetze allgemein die Verpflichtung des Verwaltungssubjekts, der Kommissionsentscheidung Folge zu leisten. Sie geben dem Beschwerdeführer das Recht, sich nach Ablauf der Fristen gegebenenfalls an das Gericht zu wenden, damit dieses den Vollzug sicherstellt⁸⁰. Dies wäre zunächst in Ordnung; allerdings trifft die Verwaltungsgerichtsordnung daraufhin eine Rechtsfolge, die zur Vollstreckung nicht mehr passt: Das angesprochene Verwaltungsgericht prüft nämlich von Amts wegen die Rechtmäßigkeit der Entscheidung und kann diese gegebenenfalls aufheben und die Sache selbst entscheiden⁸¹. Dies bedeutet, dass die Verwaltungsstelle, zu deren Nachteil die Kommissionsentscheidung erging, zunächst einfach untätig bleiben darf. Denn auch bei Versäumung der Klagefrist⁸² wird die Erörterung der Sache durch das Gericht garantiert. Außerdem wird so die Entscheidung der Kommission nicht ernst genommen, was ihre Bedeutung für den Beschwerdeführer maßgeblich vermindert⁸³.

4. Wie wir ersehen können, muss die Reform der Verwaltungsgerichtsordnung zwei Hauptaufgaben bewältigen, nämlich die Lücken schließen und die Kodifikation vereinheitlichen. Teilweise wird auch eine große Lösung in dem Sinne vorgeschlagen, dass die Verfahrensregeln der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit und auch bezüglich der Ordnungswidrigkeiten in ein einziges Gesetzeswerk aufgenommen werden⁸⁴. Inwieweit ein derartiges Vorhaben in seinem Umfang realistisch durchführbar ist, mag hier dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall besteht großer Bedarf, diese Bereiche aufeinander abzustimmen. Be-

⁷⁷ Art. 584 Nr. 1.3, 2.1 lit. ZPO.

⁷⁸ Art. 92 lit. VwGO ordnet zwar die Rückwirkung der Aufhebung einer Behördenverfügung oder eines sonstigen Verhaltens zum Zeitpunkt vor deren Vornahme an, sagt aber nichts über die Vollziehung. Krit. dazu *Dainius Raižys*, *Administracinių teismų sprendimų vykdymo problemos* (Die Probleme der Vollstreckung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte), *Jurisprudencija* 2005, Bd. 69 (61), S. 13 (18).

⁷⁹ Art. 88 Nr. 2, 3 (ggf. i.V.m. Art. 92) lit. VwGO.

⁸⁰ Art. 15, 16 Gesetz über die Kommissionen für Verwaltungsstreitigkeiten; Art. 158 Gesetz über die Steuerverwaltung.

⁸¹ Art. 91 Nr. 1 lit. VwGO. Ansonsten leitet er die Vollstreckung nach Art. 97 lit. VwGO ein, Art. 91 Nr. 2 lit. VwGO; dazu siehe oben unter a.

⁸² Art. 18 Gesetz über die Kommissionen für Verwaltungsstreitigkeiten, Art. 32 Nr. 1 lit. VwGO – 20. Tage nach Erhalt der Entscheidung der Kommission.

⁸³ *Valančius/Norkus* (Fn. 20), S. 2 (8).

⁸⁴ *Bilak* (FN 13), S. 26 ff.; *Žilinskas* (FN 28), S. 108 (114 ff.).

zeichnend ist, dass der Gesetzgeber die Unzulänglichkeiten der heutigen Regelung durchaus gesehen und versucht hat, mit der Inkorporierung einiger Sondervorschriften die Lage in den Griff zu bekommen:

a. Eine dieser Regelungen schreibt den Vorrang der Verwaltungsgerichtsordnung vor entgegenstehenden Gesetzen fest, es sei denn, die letzteren treffen eine spezialgesetzliche Regelung⁸⁵. Diese Kollisionsnorm ist problematisch, denn es kann schwierig werden, zu ermitteln, wann das entgegenstehende Gesetz eine „überholte“ Norm ist⁸⁶ und wann eine spezielle Regelung vorliegt. Außerdem erlaubt die Gerichtsordnung an anderer Stelle ausdrücklich, unterschiedliche Verwaltungssachen auch durch andere Gesetze zu regeln⁸⁷. Noch eine denkbare Lesart wäre es, diejenigen Gesetze nicht anzuwenden, die das verwaltungsgerichtliche Verfahren thematisch nicht betreffen, womit aber nur eine Selbstverständlichkeit ausgedrückt wird.

b. Ein weiteres Gesetz bestimmt, dass dann, wenn die Art eines streitigen Verhältnisses nicht reglementiert ist, das Gericht nach analogen Normen sucht oder notfalls auf Denkgesetze sowie allgemeine Rechtsgrundsätze zurückgreift⁸⁸. Nahe liegend ist hier zunächst die Auslegung, dass dieses Gesetz eine allgemeine Lückenfüllung bezweckt, indem eine fehlende oder unklare Normierung des Verwaltungsprozesses gegebenenfalls durch eine Analogie oder richterliche Rechtsfortbildung ergänzt wird⁸⁹. Dabei wäre jedoch zu beachten, dass ein wichtiger Anwendungsbereich der Analogie, und zwar die Berufung auf die ZPO nur schwer praktikierbar wäre: Die neue Fassung der Verwaltungsgerichtsordnung verzichtet nämlich auf die Regeln des Zivilverfahrens, es sei denn, es bestünde eine ausdrückliche Verweisung⁹⁰. Eine weitere Deutung der Vorschrift, die die erstere nicht unbedingt ausschließt, wäre, diese (auch) als eine Norm zu begreifen, die die Kompetenzprobleme⁹¹ regeln soll: Dafür spricht ihr Wortlaut, die „Art des streitigen Verhältnisses“, während der den Anwendungsbereich der VwGO umschreibende Art. 1 Nr. 1 von den „Streitigkeiten aus den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen“ spricht. Also könnte es hier darum gehen, im Zweifel zu entscheiden, ob als Streitgegenstand ein verwaltungsrechtliches Verhältnis vorliegt oder nicht. Die Norm würde also die numerische Zuständigkeitsregelung des Art. 15 lit. VwGO auf potentiell unbekannte Fälle erweitern.

V. Verwaltungsprozess, Recht der Ordnungswidrigkeiten, Verwaltungsvollstreckung

Eine weitere Herausforderung für den Gesetzgeber ist die Abstimmung des Verwaltungsprozessrechts mit dem Recht der Ordnungswidrigkeiten. Ausgehend von der Prämisse, dass es sich hier um Strafrecht im weiteren Sinne handele, wurde auch überlegt, die

⁸⁵ Art. 4 Nr. 5 lit. VwGO.

⁸⁶ Einiges wird freilich nach dem Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* zu lösen sein.

⁸⁷ Art. 1 Nr. 3 lit. VwGO.

⁸⁸ Art. 4 Nr. 6 lit. VwGO.

⁸⁹ In diesem Sinne das OVG, Entscheidungen vom 27.10.2004, Nr. A¹-355-2004, Administracinių teismų praktika Nr. 6 (2004), S. 86 (94); vom 14.11.2006, Nr. A¹¹-1935-2006; i. Erg. Valančius/Norkus (FN 55) S. 91 (94).

⁹⁰ Art. 1 Nr. 2 lit. VwGO. Ansonsten wäre die Gesetzesänderung faktisch wieder rückgängig gemacht; dazu siehe oben, V mit FN 55.

⁹¹ Näher dazu siehe oben, IV.

Kompetenz den ordentlichen Gerichten zu übertragen⁹². Dies wird aber in der nächsten Zeit wohl nicht geschehen. Da diese Normen präventiv-polizeiliche Zwecke verfolgen, spricht grundsätzlich auch nichts dagegen, ihre Justitiabilität bei den Verwaltungsgerichten zu belassen⁹³. Eine andere Frage ist jedoch, ob das Verfahren über Ordnungswidrigkeiten wegen der teilweise recht empfindlichen Sanktionen keine Sonderregelungen erfordert, die dem erhöhten Rechtsschutzbedürfnis Rechnung tragen und z.B. für bestimmte Fälle die Bestellung eines Verteidigers von Amts wegen vorzusehen ist. Dass dieses Verfahren teilweise den strafprozessualen Grundsätzen folgt, wird auch von der Praxis des Obersten Verwaltungsgerichts berücksichtigt: Gleicht eine ordnungsrechtliche Sanktion in ihrem Ausmaß einer Kriminalstrafe, sind dem Betroffenen grundsätzlich die gleichen Garantien wie einem Angeklagten im Strafverfahren einzuräumen⁹⁴.

1. Nicht besonders geglückt ist jedenfalls die noch immer bestehende zweispurige Zuständigkeitsregelung, wonach bestimmte Ordnungswidrigkeiten von der zuständigen Behörde und andere vom ordentlichen Gemeindegericht originär geahndet werden: Dies führt zu unterschiedlichen Rechtsmittelinstanzen⁹⁵ und lässt zumindest äußerlich den Eindruck entstehen, dass die Exekutivbehörden gleichfalls gerichtliche Aufgaben wahrnehmen, indem sie mit den Gerichten quasi auf eine Ebene gestellt werden⁹⁶. Eine Alternative wäre es, die Ahndung der Ordnungswidrigkeiten grundsätzlich den Behörden zu überlassen und die Rechtsmittel einheitlich zu bestimmen, während die Gerichte nur über besonders einschneidende Maßnahmen (z.B. Arrest oder Berufsverbot⁹⁷) aus eigener Kompetenz entscheiden dürften. Damit sollte aber unbedingt eine generelle Absenkung der relativ hohen Sanktionen einhergehen. Denn dies ist der Grund, das Verfahren zum Teil

⁹² Dafür *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 97 ff.; *Virgilijus Valančius/Rimvydas Norkus*, Lietuvos administracinės ir baudžiamosios justicijos sąlyčio aspektai (Die Aspekte der Überschneidung von litauischer Verwaltungs- und Strafrecht), Jurisprudencija 2006, Bd. 4(82), S. 91 (93).

⁹³ Die theoretische Ausleuchtung des Problems dürfte vor allem von der Bestimmung des Charakters des Strafrechts ausgehen: Für diejenigen, die das Strafrecht ausschließlich präventiv definieren, wäre der Unterschied zum Polizeirecht eher quantitativer Natur. Nach dem geltenden positiven Recht gehen beide Bereiche jedenfalls vielfach ineinander über, was aber trotzdem nicht von der Aufgabe entbindet, die Kriterien eines strafrechtlichen von denjenigen des Verwaltungsrechts zu trennen.

⁹⁴ Entscheidung vom 11.2.2003, Nr. 259-2003, Administracinių teismų praktika Nr. 4 (2004), S. 45 (46). Im konkreten Fall ging es um das Recht des Beschwerdeführers, Belastungszeugen zu vernehmen, Art. 6 Abs. 3 EMRK. Vgl. ferner die Entscheidungen vom 17.11.2005, Nr. A¹-931-2005, Administracinių teismų praktika Nr. 8 (2005), S. 24 (33 ff.) zur Unschuldsvermutung und vom 16.9.2005, Nr. N³-1603-2005 zu *ne bis in idem*. Ausf. zur Gesamtproblematik *Valančius/Norkus* (FN 92), S. 91 (93 ff.).

⁹⁵ Die behördliche Entscheidung wird beim Kreisgericht als 1. Instanz angefochten und dann vor dem OVG verhandelt, während für die Entscheidung des Gemeindegerichts direkt das OVG die Appellationsinstanz ist (Art. 16 Nr. 3, Art. 18 Nr. 2.7, Art. 20 Nr. 1.1-2 lit. VwGO, Art. 292 lit. OwIG [Amtsblatt lit. SSR 1985, Nr. 1-1, i.d.F. vom 16.1.2007, Vž 2007, Nr. 12-492]). In beiden Fällen wird eine Erörterung der Sache in zwei gerichtlichen Instanzen garantiert, allerdings wird im ersteren die Ordnungswidrigkeit *de facto* von drei Stellen abgehandelt.

⁹⁶ Krit. zur älteren Rechtslage *Lapinskas* (Fn. 2), S. 27 (34 ff.); abl. *Žilinskas* (Fn. 28) S. 108 (109 ff.); *ders.*, Administracinės teisės taikymas Lietuvos policijos veikloje: probleminis aspektas (Die Anwendung des Verwaltungsrechts in der Tätigkeit der litauischen Polizei: Der problematische Aspekt), Jurisprudencija 2001, Bd. 23(15), S. 148 (155 ff.): Nach ihm übten die Behörden mit der Ahndung der Ordnungswidrigkeiten bereits rechtsprechende Gewalt aus, was dem in Art. 109 Verf. verankerten Gerichtsmonopol widerspreche; ähnl. *Paužaitė-Kulvinskienė* (FN 1), S. 97. Hierfür spricht, dass das Gesetz teilweise hohe Strafen vorsieht und das Behördenverfahren gerichtsähnlich ausgestaltet ist (Dies muss es grundsätzlich auch sein, um den Betroffenen effektiv anzuhören). Gleichwohl wird die Erhebung von Bußgeldern, die der Durchsetzung der Gesetze dient, der Tätigkeit der Exekutive zuzurechnen sein. Art. 94 Nr. 1 Verf. weist schließlich ihr die Zuständigkeit für die Sicherheit und Ordnung zu. Das eigentliche Problem liegt also eher in der Reichweite der Befugnisse.

⁹⁷ Art. 29, 29⁽¹⁾ lit. OwIG.

strafrechtsähnlich mit einer originären gerichtlichen Zuständigkeit auszugestalten. Längerfristig sollte sich der Gesetzgeber der aus der Sowjetzeit überlieferten Hypothek, dass der Staat das Rechtsverhältnis mit seinen Bürgern weitgehend durch Strafen bestimmt, entledigen, und im Bereich der Verwaltungsanktionen die Gewichtung von den Bußen zugunsten eines effektiveren Verwaltungszwangs verschieben.

2. Die Verwaltungsvollstreckung ihrerseits ist immer noch ein Gebiet, das durch Einzelgesetze nur unvollständig geregelt wird. Hilfsweise greift man dabei auch auf die ZPO zurück, deren Regelungen jedoch für die Besonderheiten der Verwaltungstätigkeit ungenügend sind (z.B. sieht die ZPO keine Möglichkeit des unmittelbaren Zwangs vor). Darüber hinaus ist es rechtsstaatlich problematisch, eine öffentlich-rechtliche Ermächtigungsgrundlage aus einer Analogie abzuleiten. Der Grund für die heutige Lage wird u. a. wohl darin liegen, dass die Abkehr von der bislang tradierten Rechtsumsetzung durch eine Kommandowirtschaft zugunsten selbständig agierender Privatpersonen eine Rechtslücke hinterlassen hat, die es jetzt auszufüllen gilt⁹⁸. Für mehr Rechtsklarheit würde eine einheitliche Regelung der Verwaltungsvollstreckung sorgen, indem das bereits bestehende Gesetz über die öffentliche Verwaltung mit entsprechenden Sondervorschriften ergänzt oder auch ein eigenes Gesetz verabschiedet wird.

Ein Beispiel, das die Problematik gut ausleuchtet, ist eine fast schon kuriose Praxis, die bis dato bei der rechtswidrigen Errichtung von Bauwerken bestand: Statt einer Abrissverfügung wurde mit einer Geldstrafe vorgegangen. Dies bedeutete, dass der Bauherr die Strafe bei seinen Baukosten einkalkulieren konnte und die Rechtsverletzung fortbestand⁹⁹. Auch ganz allgemein kann der Vollzug von Rechtsnormen gerade für eine sich im Wandel befindende Rechtsordnung mit gewissen Schwierigkeiten verbunden sein: Nicht wenige Gesetze wurden zwar beschlossen, konnten aber wegen ungenügender Ausführungsvorschriften oder aber auch schlicht wegen abweichender Realitäten nicht umgesetzt werden; die Juristen pflegten zu sagen: „Das Gesetz gilt, ohne zu wirken“¹⁰⁰.

VI. Anwendung von Europarecht

Eine neue Aufgabe für die litauische Rechtspflege, die primär die Verwaltungsgerichte trifft, ist die Anwendung des Europarechts. Dazu ist bereits eine Reihe von Entscheidungen ergangen, die die EG-Rechtsnormen anwenden und parallel neben den nationalen Rechtsinstituten die Grundsätze des Europarechts sowie die Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen¹⁰¹.

⁹⁸ *Algimantas Urmonas*, *Administracinė teisė socialinių pokyčių srityje* (Verwaltungsrecht im Bereich des sozialen Wandels), *Jurisprudencija* 2006, Bd. 5(83), S. 37 (44 ff.).

⁹⁹ Der Gesetzgeber hat sich neulich dieses Problems mit der Änderung des Baugesetzbuchs und des Zivilgesetzbuchs angenommen (Art. 28, 35 lit. BauGB, Art. 4.103 lit. BGB, jeweils i.d.F. vom 17.10.2006, VŽ 2006, Nr. 116-4402/03). Es bleibt abzuwarten, wie effektiv die Durchsetzung dieser Normen sein wird, da über entsprechende Maßnahmen (Abriss, Umgestaltung etc.) ausschließlich die Gerichte entscheiden (es besteht keine originäre Kompetenz der Bauaufsicht), so dass sich die Vollstreckung i. Erg. nach der lit. ZPO richtet.

¹⁰⁰ Dazu *Šedbaras* (FN 1), S. 34 ff., der als eines der Beispiele das Gesetz über die Lobbytätigkeit von 2000 (VŽ 2000, Nr. 56-1644) anführt: Dass es faktisch eine derartige Tätigkeit gebe, sei klar; allerdings habe man zunächst keinen „waschechten Lobbyisten“ beobachten können, der in dem vom Gesetz definierten Rahmen seine Dienste anbiete.

¹⁰¹ Z.B. Diskriminierungsverbot, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Gesetzlichkeitsprinzip, Begründungszwang einer Verwaltungsverfügung, *Virgilijus Valančius*, *Lietuvos administraciniai teismai: pirmieji*

1. Die Grundsatznorm, die das europäische Recht in die nationale Rechtsordnung integriert, ist der insofern mit dem Gesetz über die Mitgliedschaft der Litauischen Republik in der Europäischen Union ergänzte Art. 150 Verf.¹⁰². Die Norm besagt zum einen, dass Litauen seine Hoheitsrechte mit den europäischen Institutionen teilt oder diese überlässt, womit das überkommene Verständnis der nationalen Souveränität eine wichtige Modifizierung erfährt. Zum anderen werden dort, soweit es sich aus den Gründungsverträgen ergibt, die unmittelbare Anwendbarkeit und der Vorrang des Europarechts vor den nationalen Gesetzen festgelegt. Damit müssen die Gerichte aus eigener Kompetenz dem europäischen Recht Geltung verschaffen; im Kollisionsfall lassen sie die entgegenstehende nationale Norm unbeachtet. Ein frühes Beispiel aus der Praxis stellt eine Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts bezüglich der EU-Zollunion dar¹⁰³: Der Sachverhalt betraf die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit zweier Grenzgänger zwischen Litauen und Lettland für das Mitsichführen einer größeren Geldsumme, die es zu deklarieren galt. Die Vorinstanz, das Gemeindegericht Biržai, erklärte die betreffende nationale Regierungsverordnung¹⁰⁴ als unvereinbar mit der EWG-Verordnung Nr. 918/83¹⁰⁵ und wendete das nationale Recht (in Verbindung mit einem Ordnungswidrigkeitstatbestand¹⁰⁶) nicht an. Dieser Fall ist insofern bemerkenswert, als der Zeitpunkt der Zuwiderhandlung zwei Tage vor dem Beitritt des Landes zur Europäischen Union lag (29.4.2004, Beitritt: 1.5.2004). Das Gemeindegericht (Entscheidung vom 4.5.2004) reagierte vorbildlich schnell und nahm eine Rückwirkung der milderen Rechtslage an (Art. 8 lit. OwIG). Das Oberste Verwaltungsgericht bestätigte diese Entscheidung¹⁰⁷.

2. Nicht ohne weiteres als ausgemacht gilt hingegen der Vorrang des Europarechts vor der nationalen Verfassung, da diese ihrerseits Geltungshoheit beansprucht¹⁰⁸. Dies wurde inzwischen auch vom Verfassungsgericht in einem *obiter dictum* bestätigt¹⁰⁹. Mit gewissen Einschränkungen, die sich auf die Grundlagen des Staatswesens einerseits und auf die mit den Gründungsverträgen übernommenen (wie auch nicht übernommenen) Verpflichtungen andererseits stützen, werden wir längerfristig gleichwohl die „europarechtliche“ Lösung mit einer primären Zuständigkeit des EuGH berücksichtigen müssen. Solange die Union in parallelen Rechtsordnungen lebt, ist eine endgültige theoretische Aufschlüsselung dieser Frage vermutlich gar nicht möglich. Innerstaatlich würde die Be-

įspūdziai teikiant ES teisę (Die litauischen Verwaltungsgerichte: Erste Eindrücke in der Anwendung des EU-Rechts), Justitia 2004, Nr. 6, S. 25 (27 ff.).

¹⁰² Vom 13. 7. 2004, Vž 2004, Nr. 111-4123.

¹⁰³ Entscheidung vom 17.11.2004, Nr. N^o-961-2004, Nr. N^o-962-2004, Administracinių teismų praktika Nr. 6 (2004), S. 62 (63 ff.).

¹⁰⁴ Vom 6.3.1997, Nr. 199, Vž 1997, Nr. 21-511.

¹⁰⁵ Vom 28.3.1983, ABl. Nr. L 105 vom 23.4.1983, S. 1 ff.

¹⁰⁶ Art. 210 Abs. 1 lit. OwIG.

¹⁰⁷ Zum Zeitpunkt der Entscheidung des OVG (FN 103) war dann auch die nationale RVO selbst bereits aufgehoben, RegVO vom 20.5.2004, Nr. 615, Vž 2004, Nr. 84-3047.

¹⁰⁸ Art. 7 Abs. 1 besagt, das Gesetze oder Rechtsakte, die der Verfassung widersprechen, ungültig sind. Ferner bestimmt Art. 110 Abs. 1, dass der Richter ein verfassungswidriges Gesetz nicht anwenden darf. Konsequenz für den Vorrang der nationalen Verfassung *Egidijus Kūris*, Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Europos teisės iššūkiai (Die Verfassung der Litauischen Republik und die Herausforderungen des Europäischen Rechts), Justitia 2004, Nr. 6, S. 33 (36); *Deimilė Prapiestytė*, Europos teisės ir nacionalinės administracinės justicijos santykis Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo veikloje (Das Verhältnis zwischen Europarecht und der nationalen Verwaltungsjustiz in der Rechtsprechung des Litauischen Obersten Verwaltungsgerichts), Jurisprudencija 2006, Bd. 5 (83), S. 102 (103 ff.).

¹⁰⁹ Entscheidung vom 14.3.2006, Vž 2006, Nr. 30-1050, Gründe III. 9. 4.

handlung einer möglichen Kollision jedenfalls in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts fallen¹¹⁰.

3. Die in der litauischen Verfassung getroffenen Grundaussagen bezüglich der Europäischen Union werden in Einzelgesetzen weiter konkretisiert. Die Verwaltungsgerichtsordnung schreibt vor, dass die Gerichte bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts die Entscheidungen der europäischen Gerichtsbarkeit berücksichtigen müssen und sich bei Zweifelsfragen in einem Vorabentscheidungsverfahren an den EuGH zu wenden haben¹¹¹. Damit wird sichergestellt, dass die Verwaltungsgerichte das Gemeinschaftsrecht autonom auslegen, um seine einheitliche Anwendbarkeit zu gewährleisten. Die Anfrage an den EuGH wird im Regelfall dem Obersten Verwaltungsgericht als der letzten Instanz in der nationalen Gerichtsbarkeit zufallen¹¹². Ferner hat das Oberste Verwaltungsgericht die Aufgabe, die gesamte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu verfolgen und entsprechende Empfehlungen abzugeben¹¹³, womit dieses die Rechtsanwendung innerhalb des Landes konsolidiert.

VII. Ausblick

Abschließend lässt sich sagen, dass mit der Überwindung der anfänglichen Probleme, die insbesondere die Finanzierung und qualifiziertes Personal betrafen, sich die Verwaltungsgerichte im litauischen Rechtssystem fest etabliert haben. Im Ergebnis hat sich der Gesetzgeber für ein „gemischtes“ System der Verwaltungsgerichtsbarkeit, und zwar einerseits für eigenständige Gerichte, andererseits für wichtige „Quasi-Gerichte“ im Vorverfahren, entschieden¹¹⁴. Bezeichnend ist, dass die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten vergleichsweise schnell entschieden werden und die Gerichte sehr intensiv in Anspruch genommen werden: Die Verhandlungsdauer in einer Instanz betrug 2004 ca. 2-3 Monate; bei Berücksichtigung beider Instanzen kommt man auf etwa 5-6 Monate. Die Anzahl der entschiedenen Sachen in den Kreisverwaltungsgerichten steigerte sich im Zeitraum 1999-2004 um das Dreifache von ca. 3.000 auf 10.500 Fälle¹¹⁵. Dies ist insofern begrüßenswert, als die Bürger diese Gerichte „für sich entdeckt“ haben, womit sie ihre Anliegen in einem rechtsstaatlichen Verfahrensgang verfolgen können und nicht unbedingt gezwungen sind, sich mit dem zuständigen Beamten „informell“ zu einigen¹¹⁶. Umge-

¹¹⁰ Näher *Justas Namavičius/Zenonas Namavičius*, Souveränität und Integration: Verfassungsrechtliche Fragen der Mitgliedschaft Litauens in der Europäischen Union, Osteuroparecht 2006, S. 152 (153 ff., 160 ff.).

¹¹¹ Art. 4 Nr. 3, Art. 98 Nr. 1.8 lit. VwGO, Art. 40⁽¹⁾ lit. GVG, Art. 234 EGV. Interessant ist die Kollisionsregelung in Art. 1.3 Nr. 3 lit. BGB: Die Gesetze, die das EU-Recht umsetzen, haben Vorrang vor dem Zivilgesetzbuch. Es ist dort also keine Rede von den unmittelbar anwendbaren Rechtsakten, ihr Vorrang dürfte sich jedoch aus der Verfassung ergeben.

¹¹² Die erste derartige Anfrage hat das OVG am 20.12.2005 gestellt, und zwar, ob die Befreiung von der Alkoholsteuer für alkoholhaltige Lebensmittel nach Art. 27 Nr. 1.f der RL 92/83/EWG für die EU-Importe gilt (RL vom 19.10.1992, ABl. L 316 vom 31.10.1992, S. 21 ff.; Beschluss des OVG Nr. A¹⁵-1292-2005); *Prapiestytė* (FN 108), S. 102 (106).

¹¹³ Art. 13 Nr. 5 lit. VwGO; Art. 31 Nr. 3 lit. GVG. Nach Art. 23 Nr. 3 lit. GVG nimmt der Höchste Gerichtshof die gleiche Aufgabe für die ordentliche Gerichtsbarkeit wahr.

¹¹⁴ *Valančius* (FN 27), S. 70 (71).

¹¹⁵ Quelle: Statistik des OVG, im Internet unter www.lvat.lt.

¹¹⁶ Dabei hatte der frühere Gesetzgeber für die Realitäten des Landes viel Verständnis: Strafbar war grundsätzlich nur die Annahme einer Bestechung seitens des Beamten, während der Geber sich erst für eine Bestechung im sehr großen Ausmaß, und zwar milder, verantworten musste, Art. 282 ff. lit. StGB i.d.F. vom 10.11.1994, VZ 1994, Nr. 92-1799 (alte Fassung).

kehrt deutet jedoch die hohe Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte darauf hin, dass die Rechtsfragen auf der Behördenebene und im Vorverfahren noch nicht optimal entschieden werden. Auch die Tatsache, dass die Richter einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeit den Ordnungswidrigkeiten widmen¹¹⁷, gibt Anlass zum Nachdenken. Schließlich haben die bestehenden Gesetzeslücken den Effekt, so die Kritiker, dass diese zum Prozessieren geradezu einladen.

Der Gang der gesamten Reform des Verwaltungsrechts mag oftmals als holprig erscheinen, und es ist richtig, dass schnelle, nicht hinreichend überdachte Entscheidungen, die nicht selten durch partielle Interessen mit beeinflusst werden, für Unsicherheit sorgen und unter Umständen sogar mehrmals nachgebessert wurden und noch nachgebessert werden müssen¹¹⁸. Hier sei aber in Erinnerung gerufen, dass auch Rom nicht an einem Tag gebaut wurde: Nach der Wiederherstellung der Litauischen Republik musste der Gesetzgeber bei knappen Ressourcen möglichst rasch für lebensfähige Institutionen sorgen. Dies erklärt nicht nur die Fülle an Einzelregelungen zu den jeweiligen Verwaltungsbereichen, sondern auch die unvollkommene Rechtsumsetzung. Zudem verlangte die politische Priorität, sich in die westlichen Institutionen zu integrieren, diese rasante Rechtsentwicklung¹¹⁹. Es war damit unvermeidbar, dass eine Vereinheitlichung und Systematisierung der Materie sowie die Schließung vorhandener Lücken erst nach und nach erfolgt. Eines dürfte jedoch klar sein: Es liegt weder an der Europäischen Union noch an jemand anderem, sondern ausschließlich an uns, dass die Reform erfolgreich verläuft und die zu Beginn aufgestellte Forderung, „bestehende Bürokraten nicht bloß durch andere Bürokraten abzulösen“¹²⁰, Wirklichkeit wird.

¹¹⁷ Beim OVG waren es im Jahre 2004 sogar 51% (Quelle: FN 115).

¹¹⁸ Vgl. *Urmonas* (FN 98), S. 37 (41 ff.) Eine eher positive Bilanz bezüglich des Erreichten zieht hingegen *Bilak* (FN 13), S. 7, 11 ff.

¹¹⁹ *Valančius* (FN 27), S. 70 (72) weist darauf hin, dass die Gründung der Verwaltungsgerichte ursprünglich für das Jahr 2007 oder 2010 vorgesehen wurde.

¹²⁰ *Valentinas Mikelėnas*, in: *Irena Grigalionytė*, *Ar reikia Lietuvos administracinių teismų?* (Braucht Litauen Verwaltungsgerichte?), *Justitia* 1999, Nr. 2, S. 23.