

Monica Vlad

Die Entwicklung des Verwaltungsrechts in Rumänien

I. Einleitung – Betrachtungen über die rumänische Verwaltung

Der Stand der Reform in der Verwaltung ist abhängig von den Gesetzen, die die Reform unterstützen, sowie von den Faktoren, die sie bremsen. Selbst wenn es systematische, ausführlich gehaltene Gesetze in diesem Bereich gibt – z. B. das Gesetz Nr. 215/2001 über die lokale Verwaltung oder das Gesetz Nr. 393/2004 über die Befugnisse des Präfekten¹ – hängt ihre effektive Anwendung von dem guten Willen der öffentlichen Beamten ab. Deswegen kann man von einer funktionierenden Verwaltung nur unter Berücksichtigung der Änderung der kollektiven Mentalitäten sprechen.

Und zwar: Verwalten heißt dienen, sich im öffentlichen Dienst zu befinden. Diese wichtige Lektion im Verwaltungsrecht fehlt vielen Entscheidungsträgern der rumänischen Verwaltung auch heute. Die komplizierten Entscheidungen in der Verwaltung, von denen lebenswichtige Entwicklungen abhängen, werden von einer unprofessionellen, politisierten Clique getroffen und nach persönlichen Interessen in die Praxis umgesetzt. Dass die Beamten im öffentlichen Dienst der Bürger stehen, sich höflich und verantwortungsvoll zu benehmen haben ist noch nicht selbstverständlich. Die komplexe, bürokratische Welt der rumänischen Verwaltung ist oft geprägt von unnötigem Verschieben der Lösungen, die von ihr verlangt werden, eine Welt der auf absurde Weise geschlossenen Büros und der ewigen Formel „Kommen Sie morgen wieder.“ Die mangelnde Klärung der wesentlichen Begriffe sowie die inhaltslosen Strategien der post-kommunistischen Regierungen Rumäniens zum Thema Verwaltungsreform² zeigen die Distanz zwischen Theorie und Praxis. Wer diese Strategien durchliest, wird von ihrem demagogischen Ton überrascht sein. Trotz vieler gesetzlicher Initiativen und öffentlicher Debatten in den letzten Jahren, und trotz der wachsenden Humanisierung der Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger gehört es immer noch zum Alltag, dass Verwaltungsfehlverhalten, Unhöflichkeit der Amtsträger der Verwaltung, vorsätzliche Falschinformation oder die Weigerung, den Beschwerdeführer als Grundrechtsträger zu behandeln, als normal angesehen werden.

Zu einer der gesetzlichen Initiativen gehört etwa das Gesetzbuch über die Verwaltungsordnung. Es befindet sich seit zwei Jahren in öffentlicher Debatte, ohne dem Moment seiner Verabschiedung näher gekommen zu sein. Es umfasst zwanzig Gesetze über das Statut des öffentlichen Amtes in der Verwaltung, die wichtigsten Prinzipien der Lokalverwaltung, die wesentlichen Institutionen der öffentlichen und privaten Bereiche des Staates und der territorialen Verwaltungseinheiten. Wer dieses Projekt durchliest, sieht auf den ersten Blick, dass das Gleichgewicht zwischen der Vertretung der Interessen der Bürger und den Privilegien der Vertreter der Verwaltung gestört ist: Wenig ist die Rede von Bürgern, die nur aus demagogischen Gründen erwähnt werden, und viel ist die Rede von der unantastbaren Position der Behörden. In Zukunft sollen sie nicht „nur“ Beamte sein, sondern sich öffentliche Würdenträger nennen, natürlich mit der

¹ Präfekt ist in der rumänischen Verwaltung der Vorsitzende eines Regionalrates.

² Die Befreiung der Verwaltung von den Korruptionisten und die Reformierung des Auswahlverfahrens dahingehend, dass die Leistungen einer Person für die Aufnahme in den Staatsdienst ausschlaggebend sein sollen, war eine Priorität der aus Technokraten gebildeten Regierung unter dem Premierminister *Dacian Cioloș* (2015–2017). Dieser Zweck wurde wegen der kurzen Zeit, die diese Regierung an der Macht genießen durfte, und wegen der Verhinderung der Reform durch leistungsunfähige Vorsitzende der zentralen und lokalen Verwaltung verfehlt.

diesen Status begleitenden, stark geschrumpften Verantwortung für ihre Beschlüsse und Entscheidungen.

Gemäß einer klassischen Definition umfasst die öffentliche Verwaltung alle Tätigkeiten des Staatspräsidenten, der Regierung und der autonomen zentralen und lokalen Verwaltungseinrichtungen, wodurch Gesetze im Namen der öffentlichen Gewalt angewendet werden oder öffentliche Dienstleistungen im Rahmen dieser Gesetze angeboten werden.³ In der rumänischen Verwaltung gibt es zentrale und lokale Behörden, die in der gesetzlichen Terminologie „öffentliche Autoritäten“ (*autoritati publice*) genannt werden. Die zentrale Verwaltung besteht aus: Staatspräsident, Regierung, Ministerien, anderen Institutionen, die der Regierung und den Ministerien untergeordnet sind, und aus selbstständigen administrativen Institutionen. Die lokale Verwaltung besteht aus: Lokalräten, Bürgermeistern, Regionalräten und Vorsitzenden der Regionalräte. Ein Blick auf die wichtigsten Probleme der rumänischen Verwaltung lässt folgende Prioritäten erkennen: die Funktion des Ombudsmanns, das Gesetzbuch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Umsetzung des Gesetzesprojektes über die neue Verwaltungsordnung und die lokale Selbstverwaltung.

II. Der Ombudsmann

Der rumänische Ombudsmann ist ein monokratisches Organ mit vier Stellvertretern mit eigenem Zuständigkeitsbereich. Die Verfassung sah schon 1991 vor, dass der gesamtstaatliche Ombudsmann Missstände in der Verwaltung untersuchen soll (Art. 58–60). Dementsprechend war der Ombudsmann eine Priorität der ersten postkommunistischen Verfassung Rumäniens.⁴ Jedoch dauerte es weitere sechs Jahre, bevor mit dem Gesetz über die Organisation und Funktionsweise des Volksanwaltes das erforderliche Ausführungsgesetz Nr. 37/1995 erlassen wurde und der erste Amtsinhaber seine Tätigkeit begann.

Seit der Erlassung dieses Gesetzes funktioniert der Ombudsmann als explizite Institution des Verwaltungsrechts mit verfassungsrechtlicher Verankerung. Mit Hinblick auf den Ombudsmann wird die *ars administrandi* zur unentbehrlichen Realität einer modernen Verwaltung. Sein Eingreifen gilt nicht nur für den Bereich der Verwaltungsakte, die rechtliche Folgen produzieren, sondern besonders auch für diejenigen, in denen die Verwaltung durch Akte entscheidet, die technische Operationen voraussetzen oder exklusiv politischer Natur sind.⁵

Der Ombudsmann wird von den beiden Kammern des Parlaments in gemeinsamer Sitzung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen für fünf Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl gewählt. Art. 1 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes sieht vor, dass der Volksanwalt die Rechte und Freiheiten der Bürger – im Text des Grundgesetzes „natürliche Personen“⁶ genannt – gegenüber öffentlichen Behörden ver-

³ A. Iorgovan, *Drept administrativ (Verwaltungsrecht)*, Bukarest 2008, S. 85–86.

⁴ Diese Verfassung ist auch die einzige geblieben nach der Wende. Erst durch das Gesetz Nr. 429/2003 fand eine Revision statt, wodurch ihr neue demokratische Institutionen hinzugefügt wurden.

⁵ I. Iovanas, *Drept administrativ (Verwaltungsrecht)*, Cluj 1998, S. 9.

⁶ Die rumänische Verfassung verwendet den Begriff Bürger statt Person oder Individuum. Dieser Aspekt wurde von der Venedig-Kommission berechtigterweise kritisiert, weil es um Grundrechte geht, die allen zuerkannt sein müssten, nicht nur den Bürgern. Um den europäischen Standards gerecht zu werden, müsste diese Terminologie z. B. in der Fassung von Art. 18 und 20 in dieser Hinsicht umformuliert werden. Venice Commission, Opinion no. 731/2013 regarding the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, adopted at its 98th Plenary Session (Venice, 21–22 March 2014), S. 9.

teidigt. Obwohl er das Verwaltungsfehlverhalten am Maßstab einer guten Verwaltung prüfen soll, ist sein menschenrechtsspezifischer Schwerpunkt klar bestimmt. Seit 2004 hat der Volksanwalt die Befugnis, in Fällen, in denen eine Rechtsverletzung nur gerichtlich behoben werden kann, das zuständige Gericht von dem Fall in Kenntnis zu setzen mit der Folge, dass die Beschwerden *ex lege* den Status von Antragstellern erlangen und die Entscheidung der Behörde suspendiert wird. Er kann Gesetze und Verordnungen beim Verfassungsgericht anfechten. Dem Parlament gegenüber kann er beratend tätig werden, bevor grundrechtsrelevante Gesetze verabschiedet werden.

Die spezifischen Kompetenzen des Volksanwaltes im Bereich der Verwaltungsgerichtbarkeit⁷ sind in dem Spezialgesetz Nr. 554/2004 vorgesehen. Sollte der Volksanwalt feststellen, dass individuelle Rechte, legitime Interessen oder Freiheiten der Bürger durch einen unilateralen Verwaltungsakt verletzt werden, der von einer Verwaltungsbehörde unter Ausübung exzessiver Macht veranlasst wurde, so kann er sich an das Verwaltungsgericht wenden, um die Aufhebung dieses Aktes zu beantragen und Schadenersatz für die verletzten Bürger zu verlangen (Art. 3). Dieselbe Initiative kann der Volksanwalt ausüben, wenn er feststellt, dass die Verwaltungsbehörde die Ausübung ihrer rechtlichen Kompetenzen ablehnt und dadurch Rechte oder Freiheiten verletzt. In diesen Fällen muss der verletzte Bürger der Beschwerde beitreten, sonst wird sie vom Gericht zurückgewiesen. Zuständig ist das Verwaltungsgericht, welches in der Region des Wohnsitzes des verletzten Bürgers tätig ist. Die Verwaltungsbehörde, die den vor Gericht gebrachten Akt erlassen hat, ist verpflichtet, dem Gericht den Inhalt dieses Aktes und die auf ihm beruhende Dokumentation sofort zur Verfügung zu stellen (Art. 13). Dieselbe Pflicht dem Gericht gegenüber hat die Verwaltungsbehörde auch in dem Fall, in dem das Öffentliche Ministerium⁸ dieselbe Klage gegen einen Verwaltungsakt einreicht (Art. 4).

An der Konstruktion des rumänischen Ombudsmanns gibt es freilich vieles zu kritisieren. Die Benennung ist – sowohl für Juristen als auch für Nichtjuristen – irreführend, weil unselektiv aus dem französischen Rechtssystem übernommen. Diese Praxis, verschiedene juristische Institutionen einfach aus dem französischen Recht zu übernehmen, ist typisch für eine eingewurzelte, oberflächliche Rezeption demokratischer Begriffe oder Institutionen in Rumänien. Doch zeigt sich die mangelhafte Systematik des obengenannten Gesetzes leider nicht nur in dieser uninspirierten Benennung, sondern auch in den fundamentalen Aspekten des Funktionierens des „Volksanwaltes“ in Hinblick auf seine Unabhängigkeit. Ein Ombudsmann klassischer Prägung sollte ein unabhängiger Amtsträger mit Verpflichtungen zu einer neutralen Amtsführung sein. Dieser Grundsatz fehlt sowohl in dem Konzept des Gesetzes als auch in seiner Anwendung. Zwar verfügt der Ombudsmann über die allgemeine Zuständigkeit zur Untersuchung von Missständen in der Verwaltung⁹ und ist verantwortlich, vor dem Parlament einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeit abzulegen. Bei der Ausführung dieser Befugnisse ist der rumänische Volksanwalt aber durch seine Abhängigkeit von der Exekutive gebunden, denn das Gesetz sieht vor, dass er auch vor dem Premierminister einen Bericht ablegen muss. Der rumänische Volksanwalt ist nicht objektiv, sondern reagiert typischerweise seinen aus dem Kommunismus geerbten Instinkten gemäß: Jede Form von Macht hat immer recht; also kann und darf „das Individuum“ nicht gewinnen, wenn es gegen diese Mächte kämpft.

⁷ Worin die Verwaltungsgerichtbarkeit in Rumänien besteht, wird später *in extenso* erläutert.

⁸ Das Öffentliche Ministerium koordiniert die Tätigkeit der Staatsanwälte. Es funktioniert gemäß dem Gesetz Nr. 92/1992 über die Organisation und das Funktionieren des Justizwesens in Rumänien.

⁹ J. Haas, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen 2012, S. 106–107.

Der parlamentarisch angebundene Ombudsmann darf als originär öffentlich-rechtliche Institution nicht verwechselt werden mit privatrechtlichen Einrichtungen, die oft in die Belanglosigkeit abdriften,¹⁰ so z. B. mit Anwälten, mit Vertretern von Organisationen für Tierrechte oder mit Frauenvereinen. Zu dieser Degradierung gehört auch die Verzweigung der Institution in oft unnötige Stellvertreter: Ein Ombudsmann muss die Bürokratie verkleinern, nicht selbst befördern. Umso mehr, wenn diese durch neue Stellen dazukommende Bürokratie nicht geschaffen wurde, um dem Hauptombudsmann in der Ausübung seiner Befugnisse behilflich zu sein, sondern um unnötige Jobs zu schaffen.

Als für den Rechtsstaat vitale Rechtsfigur müsste der rumänische Ombudsmann nach schwedischem Vorbild funktionieren. Es gibt jedoch viele Abweichungen im Bereich seiner Unabhängigkeit und der Tiefe seiner Untersuchungen, die entweder nicht zustande kommen oder in den meisten Fällen kompromittiert werden durch politische Befehle. Selbst 20 Jahre nach der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes wird kaum verstanden, dass der Ombudsmann Rechtsdurchsetzung durch die Bürger ist, dass er die Prinzipien der guten Verwaltung nicht nur respektieren, sondern selber verkörpern muss. Stattdessen wird er als Resultat politischer Befehle oder politischer Spiele ins Amt ernannt. Bis heute ist der Ombudsmann eine Reflexion seiner selbst geblieben, trotz der konstanten Kritik vonseiten der Zivilgesellschaft und der im Schrifttum ausgedrückten Meinungen.¹¹ Schlussfolgernd: Der rumänische Volksanwalt ist eine Karikatur des schwedischen Justitieombudsmans.

III. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Während der kommunistischen Diktatur wurde das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1949 durch ein Dekret abgeschafft. Erst 1952 wurden dem Zivilgesetzbuch ein paar Vorschriften hinzugefügt, in welchen eine Form von Kontrolle über Verwaltungsakte vorgesehen waren, jedoch für Akte von geringer Bedeutung. Die 1965 verabschiedete Verfassung sah zwar ein Beschwerderecht vor, aber es gab in der Rechtsprechung wenig Chancen für die Anerkennung des amtlichen Missbrauchs der Verwaltungsbeamten und noch weniger für die Zuerkennung des dadurch erlittenen Schadenersatzes.

Die wichtigsten gesetzlichen Fortschritte sind in dem zeitlichen Rahmen 2003 und 2004 zu lokalisieren. Durch die Revision der Verfassung (2003) traten neue Vorschriften betreffend Grundrechte der Bürger gegenüber der Verwaltung in Kraft.

So lautet Art. 52 („Das Recht des durch eine öffentliche Behörde Verletzten“) nunmehr folgendermaßen:

Der durch eine öffentliche Behörde durch einen Verwaltungsakt oder die Nichterledigung eines Ansuchens innerhalb der gesetzlichen Frist in seinen Rechten oder in einem legitimen Interesse Verletzte ist berechtigt, die Anerkennung des beanspruchten Rechts oder legitimen Interesses, die Aufhebung des Verwaltungsakts und Schadenersatz geltend zu machen. Der Staat haftet vermögensrechtlich für die durch Gerichtsirrtümer in Prozessen verursachten Schäden. Die Haftung des Staates wird durch Gesetz festgelegt und schließt die Haftung der Richter nicht aus, die ihre Pflichten vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzt haben.

Der Inhalt dieser Vorschriften ist in vieler Hinsicht neu und wertvoll. Sie beschreiben ein Recht, welches zu der Kategorie der Rechte gehört, die auch Garantien genannt wer-

¹⁰ Haas, Fn. 9, S. 106.

¹¹ M. Vlad, Ombudsmanul in dreptul comparat, teza de doctorat (Der Ombudsmann im vergleichenden Recht, Doktorarbeit), Arad 1998, S. 157–171.

den.¹² Erstens, weil es ein verfassungsrechtlich verankertes Recht ist. Zweitens, weil es für die Bürger die Chance gibt, gegen Fehlhandlungen in der Verwaltung ein gerichtliches Verfahren zu beginnen, in dem Fairness und Egalität zwischen den streitenden Parteien vorausgesetzt wird. Drittens, weil die geschützten Werte nicht nur Rechte, sondern auch legitime Interessen umfassen. Und viertens, weil der Staat und die Richter für die Verletzung solcher Rechte und legitimen Interessen haften.

Hinzu kommt Art. 126 Abs. 6 der Verfassung. Er sieht vor, dass die gerichtliche Überprüfung der von den öffentlichen Behörden erlassenen Verwaltungsakte im Verwaltungsstreitverfahren garantiert wird, mit Ausnahme jener, die das Verhältnis zum Parlament betreffen, sowie der Befehlsakte militärischer Art. Die für das Verwaltungsstreitverfahren zuständigen Gerichte entscheiden über die Anträge von Personen, die durch Verordnungen oder Bestimmungen in Verordnungen verletzt wurden, die für verfassungswidrig erklärt werden.

Zur Umsetzung dieser Garantien wurde das Gesetz Nr. 554/2004 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit erlassen. Es hat den Status eines organischen Gesetzes, d. h. eines für die Ausführung verfassungsrechtlicher Grundregeln erlassenen Gesetzes. In Rumänien existiert also eine „judicial review of administrative action“, wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch einen geweihten Begriff genannt wird. Sie umfasst alle verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Normen zum gerichtlichen Schutz der subjektiven Rechte und Interessen der Bürger gegen die Entscheidungen einer öffentlichen Autorität. Der Schutz dieser Rechte gegen fehlerhafte und gesetzwidrige Entscheidungen der Verwaltung wird in Rumänien durch das Justizsystem gewährt. Es gibt in Rumänien keine speziellen Gerichtshöfe oder Verwaltungsinstanzen, wie z. B. in Frankreich, welche für die Lösung von Konflikten in der Verwaltung zuständig sind, sondern spezialisierte Einrichtungen innerhalb der allgemeinen Gerichte.

Grundlegend für die Reichweite der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Definition der Begriffe „öffentliche Autorität“ und „Verwaltungsakt“. In Rumänien bedeutet „Autorität“ jede staatliche Institution oder Verwaltungseinheit, die öffentliche Macht besitzt und ausübt, um eine öffentliche Dienstleistung anzubieten. Es gibt auch etliche private Einrichtungen, denen gestattet wird, unter gewissen Bedingungen öffentliche Dienste zu leisten. Diese werden in den Begriff „public authority“/„öffentliche Autorität“ eingeschlossen.¹³

Unter „Verwaltungsakt“ versteht man im rumänischen Recht die unilaterale Entscheidung einer öffentlichen Autorität, die zum Zweck der Ausführung eines Gesetzes getroffen wird. Folgende Kategorien von Verhaltensweisen gehören zu diesen Akten: Administrative Verträge (Übereinkommen zwischen der staatlichen Autorität und Privatpersonen über die Ausführung von Dienstleistungen oder Anschaffung von Sachen), das Schweigen der staatlichen Autorität, das Fehlen einer Antwort auf ein an sie gerichtetes Gesuch, die ungerechtfertigte Weigerung, einen Antrag zu beantworten und die verspätete Antwort einer staatlichen Autorität auf das Gesuch eines Antragstellers.

Das Gesetz Nr. 554/2004 enthält darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Legaldefinitionen, wie z. B. die in ihren Rechten oder Freiheiten verletzte Person, exzessive Machtausübung, imminenter Schaden, Gerichtsbarkeit, öffentliche Dienstleistung, privates Interesse, öffentliches Interesse.

¹² M. Constantinescu/A. Iorgovan/I. Muraru/S. Tănăsescu, Constituția României revizuită, comentarii și explicații (Die rumänische Verfassung nach der Revision. Kommentare und Erklärungen), București 2004, S. 104.

¹³ In der Tat spricht man im Rahmen der Verwaltungsreform von der Privatisierung bestimmter Dienstleistungen, damit deren Qualität steigt.

Es gibt also Beschwerdemöglichkeiten des Bürgers gegen das Handeln der Verwaltung. Wenn man diese mit den formellen Rechten vergleicht, die in der kommunistischen Verfassung vorgesehen waren, stellt man fest, dass sie mehr Substanz haben und dass die Sphäre der Verwaltungsakte, die vor Gericht gebracht werden können, viel umfangreicher geworden ist. Der Verfassungsgerichtshof entschied 2011, dass die gerichtlichen Instanzen keine neuen Kategorien von Verwaltungsakten zu den in Art. 126 Abs. 6 vorgesehenen (siehe oben) hinzufügen dürfen. Mit anderen Worten: Nur die Akte, die die Beziehung zum Parlament betreffen, und die Akte militärischer Natur sind von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgenommen, denn „*exceptio est strictissimae interpretationis*“.¹⁴

Ein anderes Beispiel, und zwar ein solches, in dem sich der Vorrang des Europarechts in der Rechtsprechung der rumänischen Verwaltungsgerichte widerspiegelt, ist die Entscheidung des Obersten Kassations- und Gerichtshofes vom 12.5.2008. Der Gerichtshof fand, dass nicht nur individuelle Verwaltungsakte gesetzwidrig sein können, sondern auch die normativen. Dementsprechend können beide Kategorien von Verwaltungsakten vor Gericht gebracht werden und die Rechte der Bürger durch die Nichtanwendung der angegriffenen Akte substanzieller geschützt werden.¹⁵

Bemerkenswert ist auch Folgendes: Sollte eine Privatperson durch die Vorschriften einer Regierungsverordnung in ihren Rechten verletzt werden, so kann sie folgende Ansprüche vor dem Verwaltungsgericht geltend machen: Entschädigung für die erlittene Verletzung, Aufhebung des Verwaltungsaktes, welcher der Regierungsordnung gemäß erlassen wurde oder Verpflichtung der öffentlichen Behörde, neue administrative Vorgänge zugunsten des Beschwerdeführers durchzuführen.

Um Transparenz zu sichern, werden die Beschwerden gegen Verwaltungsakte von den Gerichten sofort – d. h. dringlich – in öffentlicher Sitzung angehört. Art. 6 der EMRK ist – als Recht auf ein faires Verfahren – in Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 554/2004 folgendermaßen übernommen: Die gerichtliche Gebühr, die der Beschwerdeführer für die Einreichung seiner Klage bezahlen muss, ist niedrig, das Gericht kann die Ausführung des verletzenden Aktes suspendieren und der Verwaltungsbehörde den Text des angefochtenen Aktes abverlangen, gegen die Entscheidung des Gerichts kann Berufung eingereicht werden, die in zweiter Instanz ausgesprochenen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sind vollstreckbar.¹⁶

Die endgültigen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, durch die ein Verwaltungsakt zur Gänze oder teilweise aufgehoben wurde, werden im Amtsblatt Rumäniens veröffentlicht und wirken nur für die Zukunft (Art. 23 Gesetz Nr. 554/2004).

Zusammenfassend gibt es in Rumänien folgende gesetzliche Mittel gegen den Missbrauch durch Verwaltungsbeamte:

In dem Fall einseitiger Verwaltungsakte kann das Gericht auf vollständige oder teilweise Aufhebung des angefochtenen Aktes entscheiden, die angeklagte Behörde verpflichten, den gewünschten Akt/das gewünschte Zeugnis zu erlassen oder dem Verletzten die Auszahlung einer Entschädigung gewähren.

In dem Fall eines Prozesses gegen eine Regierungsverordnung kann sich das Gericht für finanziellen oder moralischen Schadenersatz für den durch die Verletzung der Rechte erlittenen Verlust entscheiden, den auf der Regierungsverordnung beruhenden Verwal-

¹⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nr. 302/2011, veröffentlicht im Amtsblatt für Rumänien Nr. 09.05.2011/316.

¹⁵ Entscheidung Nr. 24/2008.

¹⁶ Im Gegensatz zu den Vorschriften des neuen Zivilprozessordnungsgesetzbuches, in dem die Entscheidungen erster Instanz auf zwei zusätzlichen Ebenen mit Berufung angegriffen werden können, sieht das Gesetz Nr. 554/2004 für administrative Rechtsmittel eine einzige Berufungsinstanz vor.

tungsakt völlig oder teilweise aufheben oder die Verwaltungsbehörde verpflichten, bestimmte administrative Aktionen zu setzen.

In dem Fall eines Prozesses gegen Verwaltungsverträge kann das Gericht Folgendes entscheiden: den Vertrag vollständig oder teilweise aufheben, die Behörde dazu verpflichten, den Vertrag zu unterschreiben und spezifische Tätigkeiten durchzuführen oder dem Beschwerdeführer finanziellen bzw. moralischen Schadenersatz zu erstatten. Der durch den Verwaltungsakt verursachte Schaden muss imminently sein.

Ineffizienz von gesetzlichen Verfahren in der Verwaltungsgerichtbarkeit gibt es in der Praxis natürlich noch. Sie ist zurückzuführen auf berufliche Schwachpunkte der Beamten, auf die geringe Zahl der im Verwaltungsrecht spezialisierten Richter und auf deren Stress, zahlreiche Verwaltungsstreitigkeiten in kurzer Zeit lösen zu müssen. Eine Lösung könnte in der Einführung neuer, in Verwaltungsrecht spezialisierter Gerichte bestehen, so wie es das Gesetz schon 2004 vorsah.

IV. Das Projekt einer Verwaltungsverfahrensordnung

Das Projekt einer neuen Verwaltungsverfahrensordnung befindet sich im Moment in öffentlicher Debatte bzw. in der Phase eines Gesetzesentwurfs. Dieser Entwurf umfasst den gesetzlichen Rahmen für die gesamte Tätigkeit im Bereich der Verwaltungsverfahren. Beteiligt daran sind die Autoritäten der Verwaltung sowie auch jede Person, die ein Verwaltungsverfahren begonnen hat oder gegen die ein solches Verfahren stattfindet.¹⁷

Zum ersten Mal in der rumänischen Gesetzgebung gibt dieser Gesetzesentwurf dem Begriff „Beteiligte“ eine breite Definition, indem er anerkennt, dass jede Person durch ein Verwaltungsverfahren Rechte erlangen oder, umgekehrt, in ihren Rechten geschädigt werden kann. Dementsprechend sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, alle Personen, deren Rechte und Interessen durch ein Verwaltungsverfahren betroffen sind, in dieses Verfahren einzubeziehen (Art. 3).

Im Verwaltungsverfahren gelten die allgemeinen Regeln, die im Zivilgesetzbuch vorgesehen sind. Wichtig sind die Fristen, die in dem Gesetzesentwurf *expressis verbis* vorgesehen werden, um eine *sine die*-Verlängerung der Verfahren, die in der Praxis oft vorkommt, zu vermeiden. Art. 46 bestimmt eine Frist von 30 Kalendertagen für die endgültige Lösung jedes Verwaltungsverfahrens. Längere Fristen dürfen nur durch spezielle Gesetze festgesetzt werden und gelten nur in Ausnahmefällen. Die Frist läuft von dem Tag, an dem der Antrag eingereicht wurde, und darf nur ausnahmsweise auf 15 Tage verlängert werden, falls der Leiter der Verwaltungseinheit das Problem besonders komplex findet (Art. 46 Abs. 3). Hingegen ist es möglich, die 30-tägige Frist durch Verwaltungsakte zu verkürzen. Sollte die Behörde auf das an sie gestellte Gesuch keine Antwort geben, wird dieses Schweigen als ungerechtfertigte Verweigerung interpretiert, über den Antrag zu entscheiden, was als illegales Verhalten der Verwaltungsbehörde gilt (Art. 49).

Um eine möglichst große Klarheit für die Gesetzesanwendung zu erreichen, definiert der in Rede stehende Gesetzesentwurf die Begriffe, die im Verwaltungsverfahren vorkommen. Als „Petition“ versteht man jedes an die Verwaltungsgremien adressierte Gesuch, Antrag, Forderung, Beschwerde, Vorschlag oder Empfehlung. Die Behörde ist verpflichtet, alle Petitionen anzunehmen und einzutragen. Sie muss dem Petenten den Beweis der Eintragung liefern; jedes Schreiben, welches die Behörde durch Einschreibebrief innerhalb der gesetzlichen Frist erhalten hat, gilt als rechtmäßig eingereichte Beschwerde, Forderung oder Gesuch. Wenn der Antrag elektronisch übermittelt wurde, ist

¹⁷ [www.curieruljudiciar.ro/wp-content/uploads/2016/12/Proiect-COD-administrativ/pdf\(25.6.2017\)](http://www.curieruljudiciar.ro/wp-content/uploads/2016/12/Proiect-COD-administrativ/pdf(25.6.2017)).

die Behörde verpflichtet, dem Antragsteller die Eintragungsnummer in spätestens zwei Tagen zu kommunizieren. Ein Antrag kann auch mündlich eingereicht werden, während einer Verhandlung oder einer Anhörung. In diesem Fall wird er von der Behörde schriftlich zusammengefasst und nach denselben Regeln eingetragen. Anträge, die nicht unterschrieben sind, anonym abgegeben werden oder keine Kontaktdaten des Antragstellers enthalten, werden als ungültig zurückgewiesen (Art. 57).

Die Kooperation zwischen den Verwaltungsbehörden ist in dem Gesetzentwurf ebenfalls vorgesehen. Wenn die Lösung eines Verfahrens von einer Vorfragenentscheidung einer anderen Verwaltungseinheit abhängt, wird das Hauptverfahren für höchstens fünf Geschäftstage suspendiert und den Beteiligten zur Kenntnis gebracht. Suspendiert sind alle Verwaltungsverfahren innerhalb der Verwaltungsbehörden, wenn ein gerichtliches Verfahren begonnen hat. Alle beteiligten Personen haben das Recht, Zugang zu den Dokumenten zu bekommen, die sie direkt angehen. Die Behörde darf sich nicht auf die von den Antragstellern beschriebenen Fakten und Behauptungen beschränken, sondern muss alle Aspekte untersuchen, die sie für die Lösung der Probleme relevant findet (Art. 59–62).

Was das Verwaltungsverfahren im engeren Sinn betrifft, haben die Behörden das Recht, Informationen zu sammeln, Teilnehmer, Zeugen und Experten anzuhören oder an Ort und Stelle Fakten festzustellen. Sie dürfen Bescheinigungen, Bestätigungen oder andere Dokumente fordern, die für das Verfahren relevant sind. Auf Dokumente, die nicht notwendig sind, haben die Verwaltungsbehörden keinen Anspruch (Art. 66–67). Alle Dokumente, die in einer Fremdsprache verfasst sind, müssen von einer autorisierten Übersetzung ins Rumänische begleitet werden. In dem Fall einer Untersuchung an Ort und Stelle ist der Besitzer der Güter oder der Immobilien, wo diese stattfindet, verpflichtet, mit den Behörden zu kooperieren.

Die Zeugen werden separat angehört, Teilnehmer dürfen Erklärungen „auf eigene Verantwortung“ oder „auf eigene Gefahr“ abgeben. Sollte es nötig sein, ernennt die Behörde einen oder drei Experten, deren Schlussfolgerungen als Meinung für den Fall gelten, d. h. dass die Schlussfolgerungen der Experten mit anderen Beweisen verbunden werden müssen, um eine der Realität entsprechende Entscheidung in dem Fall zu erreichen.

Alle Beteiligten werden im Laufe des Verwaltungsverfahrens angehört. Die Ausführungen in diesen Anhörungen sind von der Behörde zu berücksichtigen. Wenn die Annahme des Verwaltungsaktes aus Gründen öffentlichen Interesses dringend ist, oder wenn der betreffende Akt für den oder die Beteiligten eindeutig vorteilhaft ist, kann die Behörde auf die Anhörung der Beteiligten verzichten.

Der Verfassung gemäß ist der Zugang zu Informationen öffentlichen Interesses kostenlos. Die Kosten, die durch die Kommunikation von Informationen per Post, elektronische Post, Fax oder Telefon entstehen, werden von der Verwaltungsbehörde getragen (Art. 77 Abs. 3).

Wenn Parteien mit entgegengesetzten Interessen an einem Verwaltungsverfahren beteiligt sind, kann die Verwaltungsbehörde die strittige Frage lösen, indem der Streit an einen Vermittler weitergeleitet wird. Das Gesetz Nr. 192/2006 über die Organisation und das Funktionieren der Vermittlung in der rumänischen Gesellschaft sieht vor, dass das Verwaltungsverfahren in diesem Fall für zehn Kalendertage suspendiert wird. Sollte die Behörde das Ergebnis der Vermittlung annehmen, wird dieser Aspekt in dem Verwaltungsakt niedergeschrieben.

Eindeutige Fortschritte bringt der Gesetzentwurf über die Verwaltungsverfahrensordnung auf dem Gebiet der Transparenz. Jede Verwaltungsbehörde ist verpflichtet, eine Abteilung für öffentliche Beziehungen einzurichten, durch die sie folgende Befugnisse ausübt: Information der Bevölkerung und der Presse über ihre Tätigkeit, Registrierung

der Anträge und der Anfragen über Informationen öffentlichen Interesses, Verwaltung der eigenen Internetseite, Teilnahme der Bürger an den Sitzungen und Verantwortlichkeiten im Bereich der Beziehungen und der Kommunikation mit den Bürgern (Art. 80).

Die Teilnahme der Bürger an den Sitzungen der Verwaltungsbehörden ist ebenfalls gesetzlich garantiert, mit der Ausnahme von Situationen, in denen das Gesetz diese Teilnahme ausdrücklich verbietet. Eine Ankündigung muss drei Tage vor der Sitzung herausgegeben und der Presse mitgeteilt werden. Die Tagesordnung der Sitzungen muss den Teilnehmern bekanntgegeben werden, die Anregungen oder Vorschläge präsentieren dürfen. Die Leiter der Verwaltungseinheit sind für den guten Verlauf aller Verfahren verantwortlich. Jeder Beamte, der den Zugang zu den öffentlichen Sitzungen einschränkt oder nicht zulässt, macht sich einer disziplinarischen Verfehlung schuldig.

Transparenz ist auch im Bereich der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und Verwaltungsakten vorgesehen. Die Behörde gibt eine Initiative auf ihrer Internetseite bekannt, begleitet von Hinweisen und Erklärungen zum Thema. Es besteht eine Frist von wenigstens zehn Tagen für die Einreichung von Vorschlägen und Meinungen. Sollten Verwaltungsakte von Zentralorganen erlassen werden und Einheiten der Lokalverwaltung betreffen, ist die Befragung von Vereinen, die in den Lokaleinheiten ansässig sind, verbindlich vorgeschrieben: der Verein der Kommunen, der Städte, die Nationale Union der Regionalräte und die Föderation der lokalen Autoritäten in Rumänien.

Durch diese neuen Vorschriften wird eine reale Kommunikation zwischen allen Parteien erreicht, die an der Erlassung von Verwaltungsakten beteiligt sind, besonders im Bereich der Verwaltungsverträge oder wenn ein individueller Verwaltungsakt eine unbestimmte Anzahl von Personen gefährden könnte. Um die Effizienz der öffentlichen Debatten zu garantieren, ist die Behörde verpflichtet, ein Treffen zu organisieren, während dessen jedes Projekt oder der Verwaltungsvertrag zu diskutieren ist. Der nächste Schritt ist deren Avisierung an alle interessierten Behörden, die von den Auswirkungen dieser Akte betroffen sind. Erst danach kann das Projekt als unmittelbar geltende Rechtsvorschrift erlassen werden. Alle Verwaltungsakte werden in schriftlicher Form verfasst.

Von diesen Regeln der Transparenz gibt es auch Ausnahmen. Die Bürger haben keinen Zugang zu Informationen aus dem Bereich der nationalen Verteidigung, der Handels- und Finanztätigkeiten, wenn ihre Bekanntgabe Autorenrechte oder das Prinzip loyaler Konkurrenz verletzen würde, sowie zu Informationen über das Stadium einer strafrechtlichen Untersuchung, wenn sie das Recht auf ein faires Verfahren oder die legitimen Interessen der Beteiligten verletzen würden (wie es das Gesetz Nr. 182/2002 über den Schutz eingestufte Informationen vorsieht). Hingegen werden Informationen öffentlichen Interesses durch monatliche Pressekonferenzen der Verwaltungsbehörden bekanntgegeben. Im Rahmen dieser Konferenzen antworten die Behörden auf Fragen, die diese Informationen betreffen, und sind verpflichtet, der Presse Zugang zu sichern (Art. 91).

Individuelle Verwaltungsakte können für eine Person vorteilhaft sein oder ihr Sanktionen und Verpflichtungen auferlegen. In beiden Fällen muss die Objektivität dieser Maßnahmen streng eingehalten werden. Sie müssen laut Gesetzentwurf folgende Angaben enthalten: Informationen über die Berufungsmöglichkeiten, die gesetzlichen Fristen, in denen Berufung eingelegt werden kann, und die Autorität, die zuständig ist, über die Berufung zu entscheiden (Art. 113).

Normative Verwaltungsakte werden fünf Tage nach ihrer Erlassung kundgemacht, entweder in dem Amtsblatt Rumäniens oder durch Bekanntgabe auf der Internetseite bzw. an dem Sitz der entsprechenden Behörden (in der Form eines Aushangs mit dem Text, für 30 Kalendertage).

Sowohl normative als auch individuelle Verwaltungsakte sind gesetzmäßig, wenn die Behörden, die sie erlassen haben, ihre Kompetenz dabei nicht überschreiten. Sollte das Gesetz nichts anderes vorsehen, vollziehen die erlassenden Behörden ihre eigenen Akte.

Außer der Erlassung von Verwaltungsakten sind die Verwaltungsbehörden auch für die Durchführung verschiedener Verwaltungstätigkeiten zuständig, wie z. B. die Ausstellung von Zeugnissen, die Verwaltungsfakten bestätigen, oder die Ausführung von Verwaltungsformalitäten, welche die Verwaltungsakte begleiten.

V. Die Lokalverwaltung

Obwohl in den Regierungsstrategien oft aus den Vorschriften der Charta der kommunalen Selbstverwaltung zitiert wird und die Verstärkung der lokalen Autonomie theoretisch unterstützt wird, ist der Widerstand gegen eine Verstärkung der Kompetenzen der Lokalverwaltung hartnäckig, besonders gegen die Verwirklichung finanzieller Autonomie der Regionen oder Städte. Wenngleich also lokale Interessen entscheidend sein müssten für die Verteilung der Aufgaben, bleibt die Tendenz zur Verstärkung (der schon eingewurzelten) Zentralisierung in der Verwaltung unverändert. Unverändert bleibt damit auch das Hauptproblem, welches die rumänischen Verwaltungshierarchien begleitet: Verachtung gegenüber den Untergeordneten und den Bürgern.

Gesetzlich wird bestimmt, dass die Regierung, die Ministerien und die Spezialorgane der öffentlichen Verwaltung den lokalen und regionalen Verwaltungseinrichtungen dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Kompetenzen übergeben (Art. 132 des Gesetzes Nr. 554/2004). Dasselbe Gesetz bringt allerdings auch Fortschritte im Bereich der – oben schon abgehandelten – Verwaltungsgerichtbarkeit: Als Vertreter der Regionalverwaltung kann der Präfekt Akte und Entscheidungen der Regionalräte, Akte der Vorsitzenden dieser Räte und Akte des Bürgermeisters vor das Verwaltungsgericht bringen, wenn er feststellt, dass sie gesetzwidrig sind oder Rechte verletzen (Art. 100).

VI. Schlussfolgerungen

Das Wort Reform wird in Rumänien häufig gebraucht: in Gesetzestexten, in den Medien, in öffentlichen Debatten, in den Vorschlägen der Zivilgesellschaft. Doch was bedeutet Reform und welche Werte werden ihr zugeschrieben?

Seit 1990 gab es in Rumänien 29 Regierungen, was zu ständiger Instabilität von Gesetzen, Initiativen und Projekten in der Verwaltung führte. Außerdem muss mit tief eingewurzelt psychologischen Faktoren gekämpft werden, mit der Trägheit, in der sich die Beamten befinden, die auf Entscheidungen „von oben“ warten. Traditionelle Unterordnungsbeziehungen bremsen den Aufbau neuer Dienstverhältnisse in der Verwaltung, weil es immer schwieriger wird, mutige, aufrichtige und vertrauenswürdige Beamte für die Verwaltung zu gewinnen.

Ein zusätzlicher Faktor, der die Reform bremst, ist das Management. An der Spitze der Verwaltung befinden sich Beamte, die einen sicheren Arbeitsplatz gewohnt sind, kein Risiko eingehen wollen und den *status quo* intensiv pflegen. Solche Haltungen entsprechen der sogenannten „pyramidalen Logik“, die für die rumänische Kultur in vieler Hinsicht typisch ist: Entscheidungen der Chefs werden nicht hinterfragt, sondern mit Soldateneifer durchgeführt. Kontinuität und Trägheit sind für solche Beamte Absicherungen gegen die Angst, wegen neuer, unbekannter Dimensionen der Modernisierung den Arbeitsplatz zu verlieren. Sie verlassen sich darauf, dass das Milieu der Verwaltung auf ständigen Dienstleistungen beruht und klammern sich an die traditionellen Arbeitsverhältnisse. Wenn es neue Projekte gibt, gehen diese oft das Risiko ein, wegen ihrer starken Personalisierung nach der Ernennung eines neuen Managements nicht mehr vollendet zu werden.

Wenn man die Regierungsstrategien durchliest, die nach der Wende von allen Regierungen proklamiert wurden, findet man dieselbe Formulierung: „Höchstes Interesse für die Verwaltungsreform als Priorität für eine moderne Gesellschaft.“¹⁸ In der Praxis sieht es aber anders aus, und das wegen folgender Faktoren: Eine effiziente Verwaltung braucht finanzielle Ressourcen und Erfahrung im Bereich der alternativen Verwaltungsstrukturen, Kompetenz der Politiker und Beamten, um auf die raschen Änderungen der Umwelt reagieren zu können, eine klare Darstellung der Kompetenzen im Bereich der Verantwortungen in den Verwaltungsstrukturen. In Rumänien sind diese wünschenswerten Fortschritte aus wirtschaftlichen, technologischen und soziologischen Gründen schwer zu erreichen.

Der private Sektor braucht eine moderne Verwaltung mit vereinfachten Strukturen, denn die Bürger geben sich nicht mehr zufrieden mit den Dienstleistungen, die von einer überholten Verwaltung angeboten werden. In diesem Kontext wird von der Neudefinierung der Rolle des Staates gesprochen, damit seine Befugnisse von denjenigen der privaten Organisationen klar abgegrenzt werden können, auch von einer Minderung der „Lawine“ von Gesetzen, die oft einander widersprechen und zu Verwirrungen führen können. Wichtig sind auch die Reduzierung der Hierarchien, eine Neuorientierung in Richtung kultureller Werte, die für die Bürger wesentlich sind, eine bessere Transparenz der Entscheidungen und eine verstärkte Teilnahme der Bürger an diesen Entscheidungen. Der schwierigste Punkt dieser Prioritäten befindet sich in dem Interesse der öffentlichen Beamten für positive Transformationen und Fortschritte in einer modernen Verwaltung. Denn die Beamten sind meistens nicht motiviert, dazu beizutragen, es fehlt ihnen meistens an langfristigen Zwecken und Perspektiven für die Gemeinschaft.

Die Kapazität, Strategien zu entwickeln, die dem immer komplizierteren Verhältnis zwischen der Regierung und den Bürgern entgegenkommt, bleibt das wesentliche Problem. Der Vorschlag zur Informatisierung der Verfahren in der Verwaltung, wenn es um Gesuche der Bevölkerung geht, hat in manchen Großstädten Siebenbürgens Erfolg gehabt, wie z. B. Klausenburg.¹⁹ Ein positiver Trend ist bei den Bürgern sichtbar: Sie wollen das Demokratiedefizit in der Verwaltung, die Vetternwirtschaft und den Parasitismus nicht mehr dulden. Auf diese Weise verstehen die Beamten, die Parteien und das politische Management, dass sie ihre Fähigkeiten nur in Kooperation mit den Bürgern entwickeln können.

Im Bereich der zentralen Verwaltung wird die Bedeutung der Kooperation zwischen den Regierungseinrichtungen wiederholt unterstrichen. Die Befugnisse der Ministerien müssten klarer von denjenigen der ihnen unterstellten Einheiten getrennt werden, damit keine Konfusionen entstehen, wenn es um die Aufgaben der Bediensteten geht.

Um diesen Zweck zu verwirklichen, wurden verschiedene Ministerien neu organisiert, wie z. B. im Bereich der Einrichtung der Grundbücher. Durch die Regierungsverordnung Nr. 291/2000 und den Regierungsbeschluss Nr. 8/2001 wurde das Ministerium für öffentliche Verwaltung geschaffen und organisiert, welches als „Syntheseministerium“ definiert wird. Es funktioniert als der Regierung untergeordnetes Organ der Verwaltung und sichert die Anwendung der Regierungsstrategie im Bereich Zentral- und Lokalverwaltung.

¹⁸ Strategia guvernului privind accelerarea procesului de reformă a administrației publice (Die Strategie der Regierung für die Beschleunigung der Reform in der öffentlichen Verwaltung), www.gov.ro/fisiere/programe_fisiere/reforma-admin-public.pdf, S. 1 (26.6.2017).

¹⁹ Seit einiger Zeit (20.6.2017) gibt es bei dem Klausenburger Bürgermeisteramt ein neues Verfahren für die Genehmigung von Privatfirmen. Während bisher 14 Akte dafür notwendig waren, man stundenlang Schlange stehen musste, um das Gesuch einzureichen, und danach 70 Tage lang auf die Antwort der Behörde warten musste, reicht heute eine Benachrichtigung, die via Email an das Bürgermeisteramt gestellt wird. In drei Minuten bekommt der Antragsteller die Antwort.

Auf lokaler Ebene sind die Entscheidungen der lokalen Räte und Bürgermeister maßgebend. Prinzipiell werden diese von den Ministerien kontrolliert, um die Finanzausgabe streng zu überwachen. Aber tüchtige Bürgermeister und Vorsitzende von Regionalräten haben mit Hilfe europäischer Gelder lokale und regionale Projekte entwickelt, die die Lebensqualität der Bürger erhöhen, so z. B. 24-Stunden-Hotlines für Informationen, Benachrichtigungen über Situationen, in denen häusliche Gewalt ausgeübt wird oder Naturkatastrophen stattfinden oder sich ganze Gemeinschaften in Not befinden.²⁰ In vielen Regionen gibt es keine Systeme für Abwasser oder elektrischen Strom, also wurden Projekte in die Wege geleitet, damit alle Menschen zu Angeboten elementarer Zivilisation Zugang bekommen. Eine Versicherung gegen Naturkatastrophen (Hochwasser oder Brand), die leider oft stattgefunden haben in den letzten Jahren, ist eine permanente Sorge lokaler Beamten. Initiativen von lokalen Verwaltungseinheiten betreffen sogar ein aufrichtiges Feedback von den Bürgern über die Qualität der angebotenen Dienstleistungen, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass verschiedene Gemeinschaften verschiedene Erwartungen haben. Dadurch wird endlich etwas getan gegen die Uniformisierung der Gesellschaft, die vom Kommunismus forciert wurde.

²⁰ Ein wichtiger Fortschritt besteht darin, dass diese Hotlines nicht mehr aus Bukarest gesteuert werden. Solange diese Dienstleistung zentralisiert blieb, meldete sich oft niemand, obwohl die permanente Erreichbarkeit solcher Hotlines für die Bürger lebenswichtig war.