

Rozsnyai, Krisztina^{*}

Der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes als Wegweiser der ungarischen verwaltungsprozessrechtlichen Kodifikation^{**}

ABSTRACT

The paper puts the present codification of the rules of administrative court procedure into a historical context and draws up the line of development of a century marked by provisional solutions, that may be continued again due to actual circumstances. The second part of the paper presents the policy goals behind the actual codification works, all centered on ensuring effective judicial protection against the administration. These objectives are best characterized by the notions of seamless judicial protection, equality of arms, timeliness, and professionalization. To reach these, both the Hungarian case-law of the last decades and European tendencies were carefully analysed, already existing rules renewed or altered, as well as other nations' solutions transplanted. The main features connected to the single policy goals are shortly presented, to close the paper with the somewhat gloomy prospects due to organizational issues raised by the procedural reforms.

KEYWORDS: access to court, administrative justice, codification, effective judicial protection, right to a fair trial

^{*} Dr. habil. Krisztina Rozsnyai, mag. rer. publ. (Speyer), Privatdozentin am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Juristischen Fakultät der Universität ELTE Budapest. Von Anfang 2015 bis Ende 2016 verantwortlich für die verwaltungsprozessrechtliche Kodifikation im Justizministerium.

^{**} Dieser Aufsatz ist die schriftliche Fassung des Vortrags vom 30. April 2016, gehalten im Rahmen des III. Deutsch-ungarischen Symposiums der Juristischen Fakultäten der ELTE Budapest und der Georg-August-Universität Göttingen zum Thema „Kodifikation und aktuelle Probleme der Verfahrensrechte“ in Budapest.

I. DIE GESCHICHTE DER UNGARISCHEN VERWALTUNGS- PROZESSUALEN KODIFIKATIONEN – EINE HALBLÖSUNG NACH DER ANDEREN

1. Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn – nach einem schweren Anfang eine provisorische Lösung

Wahrscheinlich formulierte Henry Miller (1891–1980) das Bonmot „auf dieser Erde ist nichts dauerhaft – nur das Provisorium“ nicht in Anbetracht der Geschichte der ungarischen verwaltungsprozessualen Kodifikationen, doch trifft es aber auf sie zu. Im Jahr 1879 ordnete der ungarische Ministerpräsident Kálmán Tisza die Vorbereitungen zur Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Es war klar, dass diese längere Zeit in Anspruch nehmen würden. Da aber das Abgeordnetenhaus auf dem Gebiet der Finanzverwaltung die Sicherung des gerichtlichen Rechtsschutzes für unaufschiebbar fand, verpflichtete es die Regierung im Jahr 1880 zur Anfertigung eines Entwurfes zur Schaffung einer ständigen Finanzgerichtsbarkeit. Auch der Monarch forderte 1881 die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Entwurf für die Finanzgerichtsbarkeit war zu diesem Zeitpunkt schon fertig und wollte das Modell der Administrativjudikatur ausbauen. Die Spruchkörper sollten aus Beamten der Finanzverwaltung, Richtern der Tafelgerichte und Laien geformt und jährlich erneuert werden. Der Entwurf erntete wegen Fehlens der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Richter heftige Kritik und so musste ein neuer Entwurf angefertigt werden. Nun orientierte sich die Gesetzesvorbereitung schon an der österreichischen Regelung aus dem Jahr 1875. Diese wurde dem Entwurf sogar beigelegt und die zu übernehmenden Passagen hervorgehoben. So kam es, dass die im Jahr 1883 angenommene ungarische Regelung eine Mischlösung war. In vielen Fragen wurde der früher durch Wissenschaft und Politik für kraftlos und den ungarischen Gegebenheiten nicht passend gehaltenen österreichischen Lösung gefolgt. Anstatt kassatorischer Befugnisse wurden dem Finanzgericht jedoch – in sehr knapper Formulierung zwar – reformatorische Entscheidungsbefugnisse zugesprochen und der Rechtsweg wurde auch nur enumerativ für einen Teil der Finanzverwaltungssachen (direkte Steuern und Gebühren) eröffnet. Es wurde ein einziger Finanzgerichtshof für das ganze Land errichtet, mit Richtern auf Vorschlag des Finanzministers durch den König ernannt, zur Hälfte zum Richteramt befähigte Personen, zur Hälfte für den Dienst im Finanzministerium befähigte Personen. Die Fachliteratur kritisierte die Lösung wegen der Vermischung der Eigenschaften von verschiedenen Modellen, doch hat sie einen entscheidenden Einfluss auf die aufzustellende Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeübt, dessen Vorbereitungsarbeiten

schon im selben Jahr begannen.¹ Der erste Entwurf der Regierung skizzierte eine Verwaltungsgerichtsbarkeit – besser gesagt eine Administrativjustiz – auf zwei Instanzen. Die erste Instanz sollte als eine Abteilung der Verwaltungskommissionen entstehen, das Oberverwaltungsgericht aus dem königlichen Finanzgerichtshof geformt werden. Die Zuständigkeit sollte weiterhin nach dem Enumerationsprinzip festgestellt werden. Dieser Entwurf verschwand aber mit dem Regierungswechsel. Schließlich verpflichtete das Abgeordnetenhaus die Regierung mit dem Gesetz 1891: XXXIII. zur Ausarbeitung eines neuen Entwurfes. Dieser wurde 1893 eingereicht, aber wegen eines Regierungswechsels erst in 1896 beraten. Die Art der Besetzung der erstinstanzlichen Gerichte (z.T. mit Beamten) und deren Leitung durch den Regierungspräsidenten wurden durch Opposition und Wissenschaft stark kritisiert. Um die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt zu sichern, nahm der Innenminister den Teil des Entwurfes über die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte zurück und ging den Kompromiss ein, dass provisorisch nur der Verwaltungsgerichtshof (VGH) aufgestellt werden sollte. Das Abgeordnetenhaus nahm den Gesetzentwurf so nun an. Das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Nr. 1896: XXVI. (weiterhin: VGG) wurde am 1. August 1896 verkündet.

Teil I des VGG regelte die Organisation des VGH. Das VGH hatte zwei Abteilungen, die finanzrechtliche und die allgemeine verwaltungsrechtliche Abteilung. Der Präsident und Vizepräsident des VGH wurden kraft ihres Amtes auch Mitglieder der zweiten Kammer (des Oberhauses) des Parlaments. Teil II beinhaltete die Regeln der Zuständigkeit nach dem Enumerativprinzip, Teil III die Verfahrensregeln.

Da die Zahl der Richter gering war, entwickelten sich schnell überlange Verfahren. Die Aufstellung erstinstanzlicher Gerichte wurde schon wenige Jahre nach Aufnahme der Arbeit von mehreren Seiten gefordert, genauso wie die Generalklausel. Trotzdem wurde das für provisorisch gedachte System nie vervollständigt, wohl wurden fortwährend Reformentwürfe und -vorschläge in der Politik und in der Wissenschaft erörtert und zum Teil auch angenommen.²

2. Die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem II. Weltkrieg

Nach der kommunistischen Machtübernahme wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit 1949 aufgrund der sozialistischen Grundprinzipien der Einheit der Macht und der Einheit der Justiz abgeschafft. In einigen – wenigen – Verwaltungssachen blieb der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten jedoch frei. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (Et.)

¹ Ausf. zu der Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit I. Stipta, *Die vertikale Gewaltenteilung*, (Gondolat, Budapest, 2005).

² So gab es z.B. eine Reform in 1907. Im selben Jahr erschien auch die wichtige Schrift Boér E., *Közigazgatási bírászkodás [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit]*, (Grill, Budapest, 1907).

eröffnete in 1957 den Rechtsweg zum Amtsgericht in fünf Kategorien von Verwaltungssachen und erlaubte die Sonderzuweisung durch Gesetz bzw. durch Regierungs- oder Ministerialverordnung. Der Verwaltungsprozess wurde damals als eine besondere Art von Verwaltungsverfahren betrachtet und deshalb – in Betracht der Spezialregeln – durch das Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Erst im Jahr 1972 wurde Kapitel XX. mit dem Titel „Die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen“ in die Zivilprozessordnung (ZPO) eingefügt. Diese Änderung konzipierte das Verfahren des Gerichts in Verwaltungssachen also als einen besonderen Zivilprozess, welcher in die Zuständigkeit der Zivilgerichtsbarkeit fiel.

3. 1991 – Wieder eine provisorische Lösung

Das Verfassungsgericht hat noch im Jahr 1990 festgestellt, dass die enumerative Regelung der vor Gericht anfechtbaren Verwaltungsakte verfassungswidrig ist und sowohl § 72 I Et. als auch die Regierungsverordnung mit der Enumeration der anfechtbaren Verwaltungssachen vernichtet und den Gesetzgeber verpflichtet, eine rechtsstaatliche Lösung zu finden.³ Die durch das Verfassungsgericht gegebene Zeit bis zum 31. 3. 1991 fand der Gesetzgeber aber nicht ausreichend zur Vorbereitung eines fachlich begründeten Entwurfes. Deshalb entschied man, mit dem Gesetz 1991: XXVI. über die Ausweitung des gerichtlichen Rechtsweges, provisorisch den Rechtsweg gegen „Verwaltungsbescheide“ allgemein zu eröffnen. Die Ausweitung des Rechtsweges bestand ferner darin, dass er gegen gewisse Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften⁴ freigegeben und die Möglichkeit der Sonderzuweisungen für nicht behördliche Verwaltungsentscheidungen eingeräumt wurde.

Nach Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahr 2011, dessen Art. 25 Abs. 2 für bestimmte „Gruppen von Angelegenheiten“ – insbesondere für Verwaltungs- und Arbeitsrechtsstreitigkeiten – die Möglichkeit der Aufstellung von „Sondergerichten“ sicherte, stieg die Hoffnung, dass die eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn endlich wieder errichtet wird.⁵ Der Gesetzgeber entschied sich aber dazu, in jedem Komitat auf unterster Ebene, den Landgerichten untergeordnet

³ Entscheidung Nr. 32/1990. (XII. 23.) AB des ungarischen VerfG vom 23. Dezember 1990.

⁴ S. ausf. zu diesen I. Hoffman, The Legal Status of the Procedure of Legal Supervision of the Hungarian Local Governments: An International and Historical Outlook, in B. Gerencsér, L. Berkes, A. Zs. Varga (eds), *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*, (Pázmány Press, Budapest, 2015) 373–384.

⁵ S. dazu z.B. die Vorträge der Tagung im November 2010 organisiert durch das Verwaltungs- und Justizministerium bzw. die Péter Pázmány Katholische Universität. Vorträge abgedruckt im Tagungsband: Varga A. Zs., Fröhlich J., *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője [Schutz des Gemeinwohls – Vergangenheit und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit]*, (PPKE JÁK, Budapest, 2011).

„Verwaltungs- und Arbeitsgerichte“ (VAG) zu schaffen.⁶ Damit hat Ungarn eine einzigartige Lösung gefunden, die auf zwei praktische Tatsachen zurückzuführen scheint. Erstens waren die Arbeitsgerichte schon seit 1972 als Sondergerichte (in jedem Komitat ein Arbeitsgericht am Sitz des Landgerichts) auf der untersten Ebene organisiert, womit sich diese Infrastruktur als eine kostengünstige Basis für die Verwaltungsgerichtsbarkeit anbot. Zweitens waren die Arbeitsgerichte – vor allem wegen des zu geringen Anfallens von Arbeitsstreitigkeiten – schon im alten System für mehrere Verwaltungssachen zuständig. Der Überführung der Sozialversicherungsentscheidungen 1992 zu den Arbeitsgerichten folgten im Jahr 2000 Sonderzuweisungen für die Überprüfung der Verwaltungsakte der Arbeitsämter, der Behörden für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit. Für die Streitigkeiten der Beamten und anderer öffentlicher Bediensteten waren auch die Arbeitsgerichte zuständig. Die Möglichkeit der Zurückführung dieser Kompetenzen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit empfand die Arbeitsgerichtsbarkeit als eine existentielle Bedrohung. Statt Schaffung eigenständiger Verwaltungsgerichte wurden daher die Verwaltungsgerichte nicht als eigenständige Gerichte aufgestellt, sondern mit den Arbeitsgerichten zu einer Fachgerichtsbarkeit zusammengeführt. Diese Fachgerichtsbarkeit wurde – wider den Vorschlägen der ungarischen Literatur zur Organisation der Verwaltungsgerichte auf regionaler Ebene⁷ – neben den Amtsgerichten auf der untersten Stufe der Gerichtsorganisation angesiedelt. Zugleich wurde die ausschließliche Zuständigkeit des hauptstädtischen Tafelgerichts für die Berufungsverfahren zu einer allgemeinen Zuständigkeit der jeweiligen Landgerichte – wo meist keine Verwaltungsrichter tätig sind – umgewandelt. Revisionsgericht ist die Kurie geblieben.

Vor diesem Hintergrund hat sich die ungarische Regierung im Januar 2015 im ZPO-Konzept endlich dazu entschieden, die Regeln der Verwaltungsprozesse aus der ZPO herauszunehmen. Erst wurde ein Konzept zur Regelung erstellt, welches die Regierung im Mai 2015 angenommen hat. Danach begannen die Kodifikationsarbeiten,

⁶ Mit Ausnahme der Tafelgerichte wurden bei dieser Justizreform alle Gerichte umbenannt und wieder die historischen Bezeichnungen eingeführt: Aus den Amtsgerichten wurden Kreisgerichte, aus den Komitatgerichten „Gesetzessitze“ und aus dem OGH „Kurie“. Die Kurie ist der einheitliche oberste Gerichtshof Ungarns. s. für die Reformen durch die neue Verfassung K. Rozsnyai, Änderungen im System des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn, (2013) 65 (9) *Die Öffentliche Verwaltung*, 335–342.

⁷ Schon vor der Aufstellung des Verwaltungsgerichtshofs in 1896 waren viele für die regionale Ansiedlung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte. Die Regionalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde auch in den 1990er Jahren von der Wissenschaft gefordert, so z.B. von Trócsányi, László: A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései [Einige theoretische sowie praktische Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit?] Budapest, 1990; sowie Rác, Attila: A közigazgatás külső ellenőrzési fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben [Einige Probleme des externen Kontrollsystems der Verwaltung in behördlichen Verwaltungsangelegenheiten], *Magyar Közigazgatás* 1996, 82. (84.); zuletzt F. Rozsnyai, Krisztina: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei [Ecksteine der Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit], in Varga A. Zs., Fröhlich J., *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője [Schutz des Gemeinwohls – Vergangenheit und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit]*, (PPKE JÁK, Budapest, 2011). 81. (89).

um am 31. März den Referentenentwurf zur Ressortabstimmung und der Öffentlichkeit vorzulegen. Über den Kabinettsentwurf berät die Regierung wahrscheinlich im Sommer.

II. LEITFADEN DER AKTUELLEN KODIFIKATIONSARBEITEN ZUR SCHAFFUNG EINER VERWALTUNGSPROZESSORDNUNG

Leitfaden der Kodifikationsarbeiten war der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes. Diesen zu verwirklichen wurden vier Richtungen identifiziert: Einerseits Sicherung von subjektivem Rechtsschutz und zugleich Gewährung objektiver Rechtmäßigkeitskontrolle, andererseits die Gewährung von lückenlosem Rechtsschutz, drittens die Gewährung eines zeitgemäßen Rechtsschutzes und viertens die Schaffung prozeduraler Waffengleichheit.

1. Schutz subjektiver Rechte und zugleich Rechtmäßigkeitskontrolle

Da der Verwaltungsprozess laut h. M. als eine besondere Verfahrensart der ZPO anzusehen ist, gibt es zur Zeit keine eigenständigen Verfahrensgrundsätze für Verwaltungsprozesse. Neben den allgemeinen Grundsätzen der Rechtspflege, wie Rechtsprechung durch Gerichte, die Unabhängigkeit der Gerichte, der Öffentlichkeitsgrundsatz, sowie das Recht auf ein faires Verfahren, bestimmen die Grundsätze des Zivilprozesses die Verwaltungsprozesse. Diese sind der Beschleunigungsgrundsatz, die Dispositionsmaxime, der Mündlichkeitsgrundsatz und der Unmittelbarkeitsgrundsatz sowie das Recht auf rechtliches Gehör und der Grundsatz der freien Beweisführung. Dies hat in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu der sehr strikten Handhabung der Dispositionsmaxime geführt. Das Gericht ist an die Klage gebunden und darf die Verwaltungsentscheidung nur in dessen Rahmen überprüfen (*ne ultra petita*). Dazu kommt, dass der Kläger die Rechtsvorschrift nennen muss, welchen die Verwaltungsentscheidung verletzt. Daraus folgt, dass das Gericht die Verwaltungsentscheidung nur auf solche Rechtsverletzungen prüfen darf, die in der Klage – mit Hinweis auf die konkrete Rechtsgrundlage – gerügt wurden. Die Klage kann nach Ablauf der Klagefrist auch nicht auf die in der Klage nicht berührten Teile der Entscheidung erweitert werden.

Im Jahr 2008 wurde die Bindung des Gerichts an die Klage insoweit gelockert, als durch einige neue Vorschriften der Untersuchungsgrundsatz in beschränktem Maße eingeführt wurde. So darf das Gericht bei der möglichen Nichtigkeit des Verwaltungsbescheides und bei der Gefährdung der Interessen und Rechte Minderjähriger von Amts wegen (*ex officio*) die Beweisführung anordnen, also auch ohne entsprechendes Klagebegehren die notwendige Entscheidung treffen. Dieses Prinzip gilt aber – wegen der

Formulierung der Einzelvorschriften – nur bei Anfechtungsklagen gegen behördliche Verwaltungsentscheidungen. Auch stellt seit 2008 die Vorschrift zur Umkehr der Beweislast einen partiellen Ersatz des Untersuchungsgrundsatzes in Fällen dar, wo die Behörde von Amts wegen das Verfahren eingeleitet hat und der Kläger den dort festgestellten Tatbestand bestreitet. Diese Regeln übernimmt der Entwurf mit einigen Korrekturen, denn die bisherige Nähe zur ZPO und die daraus stammende „Tradition“ erlauben es weiterhin nicht, die Verwaltungsprozesse auf den Untersuchungsgrundsatz umzustellen. Deshalb wird der objektive Rechtsschutz anders durch verschiedene Regeln und Rechtsinstitute gesichert. Zum einen ist es weiterhin möglich, Beweisführung von Amts wegen anzuordnen, zum anderen muss der Richter gewisse Fehler von Amts wegen beachten – dies sind die Nichtigkeitsgründe des ungarischen Verwaltungsverfahrensgesetzes von 2004 (UngVwVfG), beziehungsweise gewisse, in Sondergesetzen festgeschriebene schwerwiegende Verfahrensfehler. Auch hat der Entwurf der Verwaltungsprozessordnung (VPO) die Möglichkeit beibehalten, die Beweislast umzukehren, wo das vorhergehende Verwaltungsverfahren von Amts wegen eingeleitet wurde und der Kläger den dort festgestellten Sachverhalt streitig macht. Dem Richter steht es auch frei, den Staatsanwalt zu benachrichtigen, falls er das Verfahren wegen Klagerücknahme oder Rechtsnachfolge ohne Urteil abschließen sollte, er aber aus Gründen des Gemeinwohlschutzes das Weiterbetreiben des Verfahrens für notwendig hält. Mit diesen Regeln, beziehungsweise der Lockerung der Klagegebundenheit und der Verschiebung in die Richtung der materiellen Kontrolle wird die Rechtmäßigkeitskontrolle stärker gewährt werden.

Der objektive Rechtsschutz soll weiterhin vor allem durch die Klagebefugnis gesichert werden. Die Klagebefugnis ist im ungarischen Verwaltungsprozessrecht dadurch ziemlich breit gefasst, dass sie bei behördlichen Verwaltungsentscheidungen an die Beteiligtenstellung im Verwaltungsverfahren gebunden ist. Beteiligter ist, wessen Recht oder rechtliches Interesse durch die Verwaltungssache berührt wird. Der Begriff des rechtlichen Interesses ist in der Rechtsprechung und in der Literatur nicht hinreichend geklärt,⁸ meistens werden nur solche Interessen in Betracht genommen, die durch Rechtsvorschriften anerkannt sind. Neben diesem allgemeinen Beteiligtenbegriff hat das UngVwVfG zwei weitere Formen der Beteiligten entwickelt. Einerseits gibt es einen sog. automatischen Beteiligtenbegriff für Massenverfahren. Bei der Genehmigung von Anlagen mit Wirkungskreis kann laut § 15 III UngVwVfG durch das Sonderrecht ohne konkrete Prüfung der Betroffenheit jeder als Beteiligter anerkannt werden, der ein dingliches Recht auf eine Immobilie hat, die sich im Wirkungskreis der Anlage befindet. Andererseits ermöglicht § 15 IV des UngVwVfG gewissen Organisationen, als Quasi-Beteiligte in Verfahren teilzunehmen. In diesem Kreis können

⁸ In letzter Zeit kommt z.B. die Frage, ob wirtschaftliche Interessen eine Klagebefugnis begründen können, manchmal – vor allem in Zusammenhang mit dem Europäischen Recht im Regulierungsrecht – auf. S. dazu die Vorabentscheidung des EuGH auf Ersuchen der Kurie, Urt. v. 19. März 2015., Rs. C-510/13.

Verwaltungsorgane, die in der Sache weder als Behörde noch als Sachbehörde mitwirken, die Beteiligtenstellung erhalten, falls die Verwaltungssache ihren Aufgabenkreis berührt. Von dieser Ermächtigung machen meistens die Gemeinden Gebrauch, um in Vertretung der Bewohner gegen größere Vorhaben vorzugehen.

Die Verbandsklage basiert auf der Quasi-Beteiligtenstellung von Zivilorganisationen. Diese können laut § 15 V UngVwVfG dann als Beteiligte auftreten, wenn das Sonderrecht ihnen diese Möglichkeit einräumt. Dies ist zur Zeit der Fall in Umwelt-, Natur- und Tierschutzsachen sowie im Verbraucherschutz, Nichtraucherschutz und im Behindertenrecht.⁹

Außer den Beteiligten kann Klage durch die weiteren Teilnehmer des Verfahrens (Zeugen, Übersetzer, Sachverständige, etc.) gegen die an sie adressierten Beschlüsse, sowie gegen die sie betreffenden Bestimmungen des Bescheides, erhoben werden.

Der Staatsanwalt kann in gewissen Fällen zum Schutze des Gemeinwohls gegen behördliche Entscheidungen Klage einreichen. Falls er auf eine rechtswidrige behördliche Verwaltungsentscheidung oder Unterlassung aufmerksam wird, kann er die Aufsichtsbehörde auffordern, die Rechtswidrigkeit zu beheben und falls diese Aufforderung keinen Erfolg hat, kann der Staatsanwalt ein Gerichtsverfahren einleiten. Dieses Konzept wird mit kleineren Korrekturen weiterhin beibehalten.

2. Gewährung lückenlosen Rechtsschutzes

Wirksamen Rechtsschutz gibt es nur, wenn der Rechtsweg hinreichend weit gefasst ist. Zur Zeit können in Ungarn im Allgemeinen nur behördliche Verwaltungsbescheide und gewisse Verfahrensentscheidungen angefochten werden. Für alle anderen Verwaltungsakte braucht es eine Sonderrechtswegzuweisung. Um lückenlosen Rechtsschutz zu garantieren, muss der Rechtsweg ausgeweitet werden. Dies ist eine der schwierigsten Aufgaben der Kodifikation, um das richtige Maß der Abstraktion zu finden. Das Abstraktionsniveau der deutschen oder etwa der französischen Regelung wäre sicherlich zu schwer zu meistern, man darf nicht vergessen, dass diese ja auf langen Jahrzehnten der Rechtsentwicklung beruhen. Trotzdem bedarf es einer Generalklausel: Der Rechtsweg steht offen gegen die Tätigkeit der Verwaltung. Diese hat drei Elemente: Einerseits muss ein Verwaltungshandeln mit Rechtswirkung vorliegen. Andererseits muss diese Handlung von einem Verwaltungsorgan ausgeführt oder unterlassen werden. Drittens muss die Handlung durch Verwaltungsrecht geregelt sein. Falls diese drei Kriterien existieren, wird der Rechtsweg eröffnet – natürlich nur, wenn es ein Rechtsschutzbedürfnis gibt.

⁹ S. ausf. K. Rozsnyai, Von Aarhus nach Budapest: Einwirkungen der Aarhus-Konvention auf das ungarische Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht, (2015) 68 (6) *Die Öffentliche Verwaltung*, 228. (230.).

Um die Lückenlosigkeit weiter abzusichern, wird aushilfsweise noch jede Streitigkeit, die einem verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnis entstammt, dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg zugewiesen. Hier werden exemplarisch die Rechtsverhältnisse aus Verwaltungsverträgen und im öffentlichen Dienst hervorgehoben.

Die Richterschaft ist dieser neuen Regelung gegenüber sehr skeptisch und würde gerne an der Enumeration festhalten. Mit dieser Technik kann man aber keinen lückenlosen Rechtsschutz schaffen. Um die Rechtsprechung zu orientieren, enthalten die Bestimmungen über den Rechtsweg nichtsdestotrotz eine exemplifikatorische Liste von Verwaltungstätigkeiten. Neben Verwaltungsentscheidungen und Verfügungen werden z.B. verwaltungsinterne Normen, sowie Entscheidungen von öffentlichen Körperschaften und Anstalten hervorgehoben.

3. Prozessuale Waffengleichheit

Zum einen kommt der richterlichen Aufklärungspflicht und der substantiellen Prozessführung große Bedeutung zu. Der Richter hat darauf hinzuwirken, dass notwendige Anträge gestellt werden, Fehler und Mängel der Schriftsätze behoben werden sowie die Sach- und Rechtslage mit den Parteien gründlich erörtert wird. Der Gesetzgeber will die Rolle des Richters in Zivilprozessen auch in diese Richtung ändern, welchem die verwaltungsprozessuale Kodifikation gerne folgt, da es in der Praxis jetzt schon Verwaltungsrichter gibt, die in diesem Sinn die Verwaltungsprozesse führen. Dieser Prozessführungsmodus balanciert auch das Fehlen des Untersuchungsgrundsatzes etwas aus und trägt so zur Effektivität des Rechtsschutzes bei. Die herrschende Meinung der Richterschaft sieht hierin zwar schon die Verletzung der Unparteilichkeit, aber gewiss wird sich die Auffassung anhand der neuen Erfahrungen allmählich ändern.

Um Waffengleichheit zu schaffen, gibt es auch in der Regelung der Pflichten der Parteien Unterschiede zur ZPO. Gewisse Pflichten des Klägers werden auf den Richter übertragen, um auf Probleme in der aktuellen Regelung zu reagieren. So müssen Probleme im Zusammenhang mit der Bestimmung des Angeklagten nicht durch den Kläger behoben werden. Der richtige Beklagte wird demnach durch das Gericht in den Prozess gestellt, falls der Prozess nicht gegen alle zu Beklagenden eingeleitet wurde, oder nicht das richtige Verwaltungsorgan als Beklagter durch den ohne Rechtsbeistand verfahrenen Kläger bezeichnet wurde. Auch wird bei Änderungen der Zuständigkeiten bzw. der Verwaltungsorganisation das Gericht den Rechtsnachfolger des Beklagten in den Prozess stellen. Die Änderung der Rechtsvorschriften über Zuständigkeiten und Organisation, welche die Prozesslegitimation betreffen, muss der Angeklagte selbst dem Gericht melden. Mängel der Klageschrift in dieser Hinsicht können vom Richter geheilt werden, falls der Kläger ohne Rechtsbeistand verfährt. Die Umkehr der Beweislast kann auch als ein Weg der Schaffung von Waffengleichheit gesehen werden.

4. Zeitgemäßer Rechtsschutz

Zeitgemäßer Rechtsschutz hat zumindest drei Aspekte: Zum einen muss es vorläufigen Rechtsschutz geben, zum anderen muss das Verfahren so konzentriert wie möglich beendet werden und falls möglich, die endgültige Beilegung des Rechtsstreits erreichen und drittens muss auch Rechtsschutz nach dem Urteil zur Verfügung stehen, also die Durchsetzung, Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidung auch wirklich erfolgen.

a) Vorläufiger Rechtsschutz

Da die Regeln der Verwaltungsprozesse auf die Anfechtungsklage zugeschnitten sind, ist die Aussetzung der Vollstreckung zurzeit die einzige Form des Eilrechtsschutzes. Dieses Instrument ist umso wichtiger, da die Einreichung der Klage seit 2005 keine aufschiebende Wirkung hat. In der Klage – und auch später im Prozess – kann die Partei das Gericht um die Aussetzung der Vollstreckung ersuchen. Die Vollstreckung kann – ausgenommen die Sofortvollstreckung – nach Kenntnisnahme von diesem Antrag nicht ausgeführt werden, der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hat also aufschiebende Wirkung – für 15 Tage zumindest. Die Klage, die bei der erstinstanzlichen Behörde eingereicht wird, muss im Eilverfahren an das Gericht weitergeleitet werden, welches binnen 15 Tagen zu entscheiden hat. Falls der Antrag begründet ist, hat das Gericht Vollzugsinteresse und Aufschiebungsinteresse abzuwägen. Der Kläger muss zur Statthaftigkeit des Antrags sein Aufschiebungsinteresse begründen und dazu Beweise vorlegen. Die andere Partei soll auch gehört werden. Gegen die Entscheidung des Gerichts ist eine Berufung statthaft. Da der Antrag auf Aussetzung nicht nur einmal gestellt werden kann, gibt es gegen die Abweisung des wiederholten, auf unveränderter Sach- und Rechtslage basierten Antrags keinen Rechtsbehelf.

Die ZPO kennt als allgemeine Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die einstweilige Maßnahme und die vorgebrachte Beweisführung. Da für diese weiteren Formen Kapitel XX. ZPO keine Regelung enthält, ist nach herrschender Meinung der Rechtsprechung die einzige Form des einstweiligen Rechtsschutzes die Aussetzung des Vollzugs, die die anderen Formen – wegen ihrer Ungeeignetheit – ersetzt. Es gibt einige Sonderregeln, die aber in speziellen Situationen einstweilige Maßnahmen möglich machen, so z.B. die vorläufige Entpflichtung des Bürgermeisters oder die Anordnung der Aufnahme in eine Anstalt, ansonsten sind die Anträge auf einstweilige Maßnahmen unzulässig.¹⁰ Bei der vorgebrachten Beweisführung ist die Lage einfacher, da § 332/B ZPO diese erwähnt, in der Praxis kommt sie aber wohl aus den schon geschilderten Gründen fast nie vor.

¹⁰ Die Durchsetzung von Unionsrecht könnte hiervon freilich eine Ausnahme sein.

b) Konzentration des Prozesses und möglichst endgültige Regelung der Sache

Die Konzentrationsmaxime wird nun auch in das ungarische Zivilprozessrecht ausdrücklich eingeführt, der Entwurf der VPO nimmt auf sie ausdrücklich Bezug, als Aufgabe des Gerichts, das Verfahren konzentriert durchzuführen. Diesem Ziel dienen einerseits viele Vorschriften, die Termine für das Gericht vorschreiben. Präklusionsregeln dienen auch dem Ziel der schnellen Durchführung des Verfahrens: Beweise, die im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht wurden, können vor Gericht nur vorgebracht werden, falls die Unterlassung der Partei unverschuldet ist. Das Gericht kann schon bei der Vorbereitung des Prozesses Beweisführung anordnen und auch auf den Experten des Verwaltungsverfahrens kann leichter zurückgegriffen werden, als heute: Der im Verwaltungsverfahren bestellte Experte ist dem durch das Gericht bestellten Experten gleichgestellt. So muss das Gericht keine neuen Experten bestellen, um Unklarheiten des Verwaltungsverfahrens zu klären, sondern kann die Unstimmigkeiten des Gutachtens bzw. dessen Ergänzung leichter – und vor allem schneller – erreichen.

Grundsätzlich ist die Reformation im ungarischen Verwaltungsprozess jetzt eine Ausnahme und in der ZPO vor allem in Fällen möglich, wo das Gericht zivilrechtliche oder an diese anlehrende Rechtsverhältnisse ordnet. Es gibt aber mehrere Dutzend Sondergesetze, die eine Möglichkeit der Abänderung vorsehen – davon macht das Gericht allerdings selten Gebrauch.

Es ist ein wichtiges rechtspolitisches Ziel, dass das Gericht falls möglich nicht nur den Rechtsstreit beilegt, sondern auch das Rechtsverhältnis abschließend regelt. Darum soll die Möglichkeit der Reformation dem Gericht im Allgemeinen zustehen, um in Fällen, in denen die notwendigen Tatsachen zur Verfügung stehen, der Tatbestand geklärt ist und die Natur der Sache dies zulässt, das Gericht den Verwaltungsakt abändert. Um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, bleibt es dem Gericht überlassen, es zu beurteilen, wo die Natur der Sache die Reformation zulässt – sicherlich nicht dort, wo dadurch die wahren Befugnisse der Verwaltung durch das Gericht entscheidend übernommen werden würden. Dies ist aber von Fall zu Fall zu prüfen, es kann dafür keine allgemeine Regel aufgestellt werden. Dem Entwurf nach lässt die Natur der Sache die Reformation bei normativen Verwaltungsakten, bei Ermessensentscheidungen, die eine Leistung zu Lasten des Staatshaushaltes feststellen sowie bei Entscheidungen, die auf Billigkeit beruhen, nicht zu. Der Sondergesetzgeber ist auch befugt, die Grenzen der Reformation festzulegen oder gar auszuschließen.

Um die Möglichkeit der Reformation in der Praxis attraktiver zu machen, hat das Gericht – in Anlehnung an die Lösung der deutschen VwGO – laut VPO-Entwurf die Möglichkeit, die konkrete Summe der Leistung bzw. Verpflichtung durch die Verwaltung ausrechnen zu lassen. Dies ist bei Steuern oder etwa Renten sehr nützlich und hat auch einen deutlichen Beschleunigungseffekt gegenüber der Anordnung der Wiederholung des Verfahrens.

c) Maßnahmen zur Durchsetzung der verwaltungsgerichtlichen Urteile

Was den Rechtsschutz nach dem Urteil betrifft, sind hier viele Probleme in der Praxis zu beheben. Die Verwaltungsbehörden neigen in gewissen Fällen dazu, gerichtlichen Urteilen kein Gehorsam zu leisten. In diesen Fällen kann der Kläger nur wiederholt gegen den neuen Bescheid klagen oder wegen der Unterlassung der Durchführung des wiederholten Verfahrens ein weiteres Verfahren vor Gericht einleiten. Um diese Probleme zu beheben, bietet der Entwurf verschiedene Mittel. Zum einen kann das Gericht ein Zwangsgeld erlassen. Daneben kann es selbst zwar nicht entscheiden – was in vielen Fällen auch keine wahre Alternative bieten würde – aber eine andere Verwaltungsbehörde zum Erlass des Verwaltungsakts statt dem beklagten Verwaltungsorgan bevollmächtigen. Bei Klagen in Zusammenhang mit der Staatsaufsicht kann desgleichen der Aufsichtsbehörde gestattet werden, die kommunale Aufgabe zu verwirklichen und das Gericht kann auch mit einer einstweiligen Verfügung die Situation regeln, bis die Verwaltungsbehörde dem Urteil nicht nachkommt.

III. FAZIT

Für die Kodifikation der Verwaltungsprozessordnung stand etwa ein Jahr zur Verfügung. Dies reichte natürlich überhaupt nicht, nicht einmal zur Klärung der wichtigsten Fragen. Verwaltungsprozessuale Regeln haben eine sehr starke Ordnungsfunktion, da sie sich über alle Bereiche des allgemeinen Verwaltungsrechts erstrecken und so praktisch als deren Überbau funktionieren.¹¹ Organisationsrechtliche Fragen werden ebenso aufgeworfen, wie Fragen der Verantwortlichkeit, aber auch Grundlagen des ganzen Staatsrechts mit den Fragen hinsichtlich der Gewaltenteilung und des sehr ausgeprägten Systems der „checks and balances“, die das Verwaltungsprozessrecht in dieser Hinsicht verwirklicht. Es reicht etwa auf aktuelle Fragen der EuGH-Rechtsprechung hinzuweisen, damit jedem klar wird, welche wichtigen und weitreichenden – auch gesellschaftspolitischen – Fragen durch das Verwaltungsprozessrecht und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung beantwortet werden müssen. Materielle Präklusion, Heilung bzw. Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern, Nachschieben von Gründen im Verwaltungsprozess sind Themen, die dieses Problemfeld intensiv gestalten.¹² Auf diese Fragen musste auch die ungarische Kodifikation in dieser kurzen Zeitspanne Antworten

¹¹ S. dazu ausf. E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, 2. Aufl., (Springer, Berlin, Heidelberg, New York, 2006).

¹² S. zur materiellen Präklusion z.B. EuGH, Urt. v. 15.10.2015, in der Rs. Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland, C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683; oder zur Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern z.B. EuGH, Urt. v. 7. 11. 2013, in der Rs. Gemeinde Altrip u. a./Land Rheinland-Pfalz, C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712.

liefern und grundlegende Fragen des allgemeinen Verwaltungsrechts richtig in Tiefe behandeln – ob und wie das gelungen ist, wird sich natürlich nur in der Praxis erweisen.

Neben dieser Schwierigkeit gab es weitere Hürden. Dass die VPO zeitlich vor der ZPO fertiggestellt werden sollte, erschwerte die Kodifikation enorm. Viele hätten es gerne gesehen, dass die VPO die Verwaltungsprozesse ganz unabhängig von der ZPO, ohne Rückverweise regelt: dies war eben wegen der parallelen Kodifikation der ZPO überhaupt nicht möglich. Es wäre aber aus regelungsökonomischen Gründen auch nicht sinnvoll gewesen: Vorschriften, welche nicht die Eigenart der Verwaltungsgerichtsbarkeit widerspiegeln, sondern für gerichtliche Verfahren allgemein gelten, sollen nicht verdoppelt werden. Um aber den Kreis dieser Regeln mit Sicherheit zu definieren, braucht es eine abgeschlossene zivilprozessuale Kodifikation – diese Grundlage war im Laufe der Kodifikation leider nicht gegeben.

Die anderen Hindernisse und Schwierigkeiten, wie etwa die parallele Rekodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts seien jetzt dahingestellt. Man kann nur hoffen, dass diese verwaltungsprozessuale Kodifikation mit der Tradition bricht, und keine Halblösung zum Ergebnis haben wird. Die größte Gefahr bedeutet in dieser Hinsicht wieder – wie schon vor 120 Jahren – die Frage der Gerichtsorganisation. Um diese zu ändern, braucht es im Parlament eine Zweidrittelmehrheit.¹³ Ob diese zustande kommen kann, ist aber noch offen.

¹³ Das Gerichtsverfassungsgesetz und das Gesetz über die Rechtsstellung der Richter sind sog. Kardinalgesetze, zu deren Abänderung und Abberufung die Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten erforderlich ist. Zu dieser Kategorie siehe A. Jakab, P. Sonnevend, Kontinuität mit Mängeln. Das neue ungarische Grundgesetz, (2012) 72 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 79. (95f.).