

# AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

## SLOWAKISCHE REPUBLIK/EuGH

### Die EU-Habitat-Richtlinie und die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten

Ziel der Abhandlung ist die Darstellung der Anwendung der Aarhus-Konvention<sup>1</sup> in der Europäischen Union (EU) und der Wechselbeziehung mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) anhand des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) in der Sache *Lesoochranárske združenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*<sup>2</sup>. Gleichzeitig ermöglicht die Fallanalyse auch einen Einblick in die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit im Rahmen des ökologischen Netzes der besonderen Schutzgebiete Natura 2000 – nicht nur in der Slowakischen Republik, sondern auch in der EU allgemein. Dieser Fall steht im Zusammenhang mit einem früheren bedeutsamen Urteil des EuGH in der Sache *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*<sup>3</sup>, das die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten bekräftigt hat.

---

<sup>1</sup> Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>2</sup> EuGH, *Lesoochranárske združenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15 vom 8. November 2016.

<sup>3</sup> EuGH, *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09 vom 8. März 2011.

Die beiden Rechtssachen waren von demselben Antragsteller, der slowakischen Umweltschutzorganisation *Lesoochranárske združenie VLK* (die Umweltschutzorganisation VLK), initiiert worden.

### Der Hintergrund des Falls

Das Urteil ist Ergebnis eines vom Obersten Gerichtshofes der Slowakischen Republik (Oberster Gerichtshof) im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vorgelegten Antrags, in welchem nach der Interpretation des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht i. S. v. Art. 47 EU-Grundrechtecharta i. V. m. Art. 9 der Aarhus-Konvention gefragt wurde. Diese Bestimmungen garantieren der interessierten Öffentlichkeit – in der Praxis häufig den Umweltschutzorganisationen – den Zugang zu den Gerichten.<sup>4</sup>

Im betreffenden Fall geht es um den Antrag der Umweltschutzorganisation VLK, ihr die Beteiligenstellung am Verwaltungsverfahren über einen Antrag auf Genehmigung eines Vorhabens zuzuerkennen. Dabei ging es um die Einzäunung eines Wildgeheges in einem Schutzgebiet.<sup>5</sup> Die betreffenden Schutzgebiete bilden Teil eines ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete, das mit dem Begriff Natura 2000 in der ursprünglichen Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Habitat-Richtlinie) bezeichnet wurde. Der Zweck der Habitat-

---

<sup>4</sup> Id., para. 1.

<sup>5</sup> Id., para. 2.

Richtlinie liegt in der Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus in den geschützten Gebieten.<sup>6</sup> Insbesondere Art. 6 Abs. 3 der Habitat-Richtlinie ist in dieser Hinsicht relevant: Durch diese Bestimmung wird eine Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte vorgesehen, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Schutzgebiets in Verbindung stehen oder in diesem Bezug notwendig sind, sondern über das Potenzial verfügen, ein solches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Die Anhörung der Öffentlichkeit wird dabei auch dringend empfohlen; die Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung sowie der Ansichten der Öffentlichkeit sollten dabei die Grundlage für jede Entscheidung der zuständigen Behörden über solche Pläne und Projekte darstellen.<sup>7</sup> Die betreffenden Beteiligungssrechte der Öffentlichkeit wurden in das slowakische Recht durch das Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz umgesetzt.<sup>8</sup>

#### Verfahren vor den slowakischen Behörden und Gerichten

Im Jahr 2008 wurde die Umweltschutzorganisation VLK durch das Stadtbezirksamt Trenčín von dem Verwaltungsverfahren benachrichtigt, das die Errichtung der Einzäunung eines Geheges zur Rotwildzucht auf den Grundstücken betraf, die sich im Schutzgebiet Strážovské vrchy befinden.<sup>9</sup> Ein Teil des Gebiets Strážovské vrchy wurde durch die Entscheidung der Europäischen Kommission gemäß der Habitat-

Richtlinie in die Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen.<sup>10</sup> Anschließend forderte die Umweltschutzorganisation VLK die Aussetzung des Verwaltungsverfahrens, wobei sich ihre Argumente auf die Stellungnahme der Naturschutzbehörde stützten.<sup>11</sup> Das zuständige Stadtbezirksamt wies den Antrag der Umweltschutzorganisation VLK mit der Begründung ab, dass die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften solche Vereinigungen nur als Betroffene, aber nicht als Verfahrensbeteiligte betrachten.<sup>12</sup> Die Umweltschutzorganisation VLK legte daraufhin eine Berufung beim regionalen Umweltenschutzamt ein; die Berufung wurde aber mit derselben Begründung zurückgewiesen.<sup>13</sup> Die Genehmigung zur Errichtung der Einzäunung wurde somit erteilt, ohne die Stimme der Öffentlichkeit, repräsentiert durch die Umweltschutzorganisation VLK, zu berücksichtigen.<sup>14</sup>

Daraufhin reichte die Umweltschutzorganisation VLK eine Klage beim zuständigen Gericht ein, in welcher sie mit der Berufung auf Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention i. V. m. dem Recht auf hohes Umweltschutzniveau i. S. v. Art. 44 Abs. 1 der slowakischen Verfassung die Anerkennung der Stellung als Beteiligte im betreffenden Verwaltungsverfahren verlangte.<sup>15</sup> Im Einklang mit dem oben erwähnten Urteil des EuGH in der Rechtssache *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, das die Beteiligungssrechte der Öffentlichkeit bekräftigte, hob das zuständige Gericht die im Rahmen des betreffenden Verwaltungsverfahrens erlassenen Entschei-

<sup>6</sup> Id., para. 43.

<sup>7</sup> Id., para. 9.

<sup>8</sup> § 82 Abs.3 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz besagt, dass den Vereinigungen, deren Hauptzweck der Umweltschutz ist, die Stellung des Verfahrensbeteiligten in den Verfahren über die Erteilung einer Genehmigung zusteht. Id., para. 13.

<sup>9</sup> Id., para. 19.

<sup>10</sup> Id., para. 17–18.

<sup>11</sup> Id., para. 21.

<sup>12</sup> Id., para. 22.

<sup>13</sup> Id., para. 23.

<sup>14</sup> Id., para. 24.

<sup>15</sup> Id., para. 25.

dungen des Stadtbezirksamtes und des regionalen Umweltschutzamtes auf.<sup>16</sup>

Der Oberste Gerichtshof teilte diese Auffassung nicht; mit der Begründung, dass eine gesonderte gerichtliche Überprüfung der Entscheidung über die Nichtzuerkennung der Stellung des Beteiligten im bestandskräftig beendeten Verwaltungsverfahren nicht mehr möglich sei, verwies der Oberste Gerichtshof die Rechtssache an das zuständige Gericht zurück. Nach Auffassung des Obersten Gerichtshofs könnten die mit der Stellung des Beteiligten verbundenen Verfahrensrechte nur während des andauernden Verfahrens ausgeübt werden; nach der Beendigung des Verfahrens könnten diese Rechte aber nicht mehr beansprucht werden.<sup>17</sup> Darüber hinaus machte der Oberste Gerichtshof auf die Alternative aufmerksam, die in einer Möglichkeit beruhte, die Stellung des Beteiligten durch die Erhebung einer Klage als sogenannter „übergangener Beteiligter“ gemäß § 250 Abs. 2 und 3 der Zivilprozeßordnung zu beanspruchen<sup>18</sup>; die Klagefrist wurde aber auf die Dauer von drei Jahren begrenzt.<sup>19</sup>

In Folge darauf entschied das zuständige Gericht wiederholt im Einklang mit seiner ursprünglichen Auffassung und im Widerspruch zu der Auffassung des Obersten Gerichtshofes; laut Auffassung des zuständigen Gerichts mussten die im Rahmen des Verwaltungsverfahrens getroffenen Entscheidungen des Stadtbezirksamtes aufgehoben werden, da im Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf die gerichtliche Überprüfung der Stellung

des Beteiligten die vom Stadtbezirksamt erlassene Genehmigung noch nicht bestandskräftig war.<sup>20</sup> Da mittlerweile auch die Frist zur Erhebung der Klage als „übergangener Beteiligter“ i. S. v. § 250 Abs. 3 ablief, machte das zuständige Gericht die Umweltschutzorganisation VLK auf diese Möglichkeit nicht mehr aufmerksam.<sup>21</sup>

Die Gerichte blieben im Konflikt: Der Oberste Gerichtshof wiederholte seine Argumente und hob die Entscheidung des zuständigen Gerichts abermals auf.<sup>22</sup> Die Umweltschutzorganisation VLK hatte gegen diese Entscheidung beim Obersten Gerichtshof Berufung eingelegt.<sup>23</sup>

#### Verfahren vor dem EuGH

Der Oberste Gerichtshof beschloss, den EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens um Stellungnahme zu fragen. Spezifisch wollte der Oberste Gerichtshof wissen, ob im Falle einer behaupteten Verletzung des Rechts auf ein hohes Umweltschutzniveau und die damit verbundenen Rechte, die die Anhörung der Öffentlichkeit bei einem Projekt mit potenziellen erheblichen Auswirkungen auf die vom Natura 2000 umfassten Schutzgebiete verlangen, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und unparteiisches Gericht sowie das Recht der Umweltschutzorganisation VLK gemäß Art. 9 der Aarhus-Konvention auf Zugang zu

<sup>16</sup> Id., para. 26.

<sup>17</sup> Id., para. 28.

<sup>18</sup> Gemäß § 250 Abs. 2 und 3 der slowakischen Zivilprozeßordnung haben die Personen, die die Entscheidung der Verwaltungsbehörde nicht bekommen haben, obwohl sie an dem Verfahren beteiligt werden müssen, das Recht, Klage beim Gericht zu erheben. Id., para. 16.

<sup>19</sup> Id., para. 29.

<sup>20</sup> Die Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung sowie die Entscheidung des Umweltschutzamtes über die Nichtzuerkennung der Stellung eines Verfahrensbeteiligten wurden am 10. Juni 2009 erlassen. Die Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung über die Errichtung einer Einzäunung wurde aber erst am 19. Juni 2009 bestandskräftig. Die Klage beim Gericht wurde am 11. Juni 2009 erhoben. Siehe Id., para. 23–25, 31.

<sup>21</sup> Id., para. 33.

<sup>22</sup> Id., para. 32.

<sup>23</sup> Id., para. 34.

Gerichten im vorliegenden Fall eingeschaltet und gewährleistet werden können. Die Rahmenbedingungen für die Beteiligung der Umweltschutzorganisationen an den Entscheidungsprozessen und der Zugang zu Gerichten wurden bereits im Urteil in der Rechtsache *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* dargestellt<sup>24</sup>; der Oberste Gerichtshof wollte aber wissen, ob sie auch auf einen Sachverhalt Anwendung findet, in dem es um die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung geht, in der die Stellung der Umweltschutzorganisation als Beteiligte im Verwaltungsverfahren über die Erteilung der Genehmigung nicht zuerkannt wurde und die Umweltschutzorganisation lediglich auf die Möglichkeit der Erhebung einer Klage als „überganger“ Beteiligter“ hingewiesen wurde.<sup>25</sup>

Der EuGH nahm zur Kenntnis, dass gemäß den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften eine Umweltschutzorganisation eine Entscheidung, die potenziell gegen EU-Vorschriften – im vorliegenden Fall gegen die Habitat-Richtlinie – nur dann auf dem gerichtlichen Weg anfechten könnte, wenn dieser Organisation zuvor die Stellung des Beteiligten an dem Verfahren über die Genehmigung eines im Schutzgebiet stehenden Projektes zuerkannt

wurde.<sup>26</sup> Wie bereits oben angedeutet, scheint Art. 6 Abs. 3 Habitat-Richtlinie in diesem Zusammenhang äußerst relevant zu sein; diese Bestimmung verlangt nicht nur, dass sich die zuständigen Behörden im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip eine wissenschaftliche Sicherheit über die im Schutzgebiet geplanten Projekte verschaffen – was eine unabdingbare fachliche Voraussetzung für die Entscheidung in der Sache darstellt – sondern auch, dass sie die interessierte Öffentlichkeit anhören.<sup>27</sup> Darüber hinaus sollte die Umweltschutzorganisation VLK als die betroffene Öffentlichkeit i. S. v. Art. 6 der Aarhus-Konvention angesehen werden, deren Beteiligung an umweltrelevanten Entscheidungsprozessen sichergestellt werden sollte.<sup>28</sup> Der Öffentlichkeit, d. h. auch der Umweltschutzorganisation VLK im vorliegenden Fall, verleiht das Unionsrecht hinreichende Beteiligungsrechte, die in einem Sachverhalt wie im betreffenden Fall respektiert werden müssen.

Der EuGH wies in diesem Zusammenhang auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV hin, nach dem die Mitgliedstaaten den gerichtlichen Schutz für die aus dem Unionsrecht stammenden Rechte gewährleisten sollen. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten i. S. v. Art. 19 Abs. 1 EUV i. V. m. Art. 47 der EU-Grundrechtecharta verpflichtet, die erforderlichen Rechtsbehelfe in ihrer Rechtsordnungen zu verankern und sicherzustellen.<sup>29</sup> Die in der innerstaatlichen Rechtsordnung verankerten Rechtsbehelfe setzen das Unionsrecht um. Auf diese Weise führen sie das Unionsrecht i. S. v. Art. 51 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta durch; der

---

<sup>24</sup> Im betreffenden Fall entschied der EuGH, dass die Öffentlichkeit, d. h. auch die Umweltschutzorganisationen, eine Möglichkeit haben sollen, sich am Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung frühzeitig und in effektiver Weise beteiligen zu können, zu einem Zeitpunkt, an dem noch alle Optionen offen sind, d. h. vom Stadium des erstinstanzlichen Verfahrens. Gleichzeitig hat der EuGH das Recht der Öffentlichkeit, eine einstweilige Anordnung beim Gericht zu beantragen, als festen Bestandteil des Rechts auf Zugang zu Gerichten bestätigt. Siehe EuGH, *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09 vom 8. März 2011, para. 88, 109.

<sup>25</sup> Id., para. 38.

<sup>26</sup> Id., para. 41.

<sup>27</sup> Id., para. 44–45.

<sup>28</sup> Id., para. 46–47.

<sup>29</sup> Id., para. 50.

Art. 47 der EU-Grundrechtecharta ist somit auch anwendbar.<sup>30</sup>

Das Unionsrecht verlangt, dass die Umweltschutzorganisationen weitgehenden Zugang zu Gerichten haben. Diesen Maßstab sollen auch die entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften widerspiegeln, was in der Praxis bedeutet, dass den Umweltschutzorganisationen nicht nur das Recht zusteht, mit einer Klage eine Entscheidung anzufechten, mit der die Umweltverträglichkeitsprüfung abgelehnt wurde, sondern auch die fehlerhafte Umweltverträglichkeitsprüfung selbst anzufechten.<sup>31</sup> Der Rechtsschutz in diesem Sinne muss effektiv sein: In diesem Bezug ist zu beachten, dass der Umweltschutzorganisation VLK im vorliegenden Fall zwar die Stellung des Betroffenen im Verwaltungsverfahren zuerkannt wurde, diese Stellung als Betroffene ist jedoch nicht mit der Stellung einer Verfahrensbeteiligten gleichzusetzen.<sup>32</sup> Darüber hinaus wurde im vorliegenden Fall die Klage der Umweltschutzorganisation VLK nach dem bestandskräftigen Abschluss des Verwaltungsverfahrens von Amts wegen abgewiesen, was grundsätzlich dem Grundsatz des effektiven Schutzes der mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Rechte zuwiderläuft.<sup>33</sup> Diese Praxis läuft auch dem Recht auf hohes Umweltschutzniveau und damit verbundener Integrität der geschützten Gebiete zuwider.<sup>34</sup>

Der Art. 47 EU-Grundrechtecharta i. V. m. Art. 9 der Aarhus-Konvention verlangt eher eine andere Interpretation der nationalen Rechtsvorschriften, die es den Umweltschutzorganisationen in solchen Sachverhalten wie im vorliegenden Fall ermöglichen würde, eine Klage auch nach dem bestandskräftigen

Abschluss des Verwaltungsverfahrens zu erheben, wobei solche Klagen vom Amts wegen nicht abgewiesen werden sollten.<sup>35</sup>

### Fazit

Wie schon Generalanwältin Kokott in ihren Schlussanträgen zum vorliegenden Urteil angedeutet hat, stellen die beiden von der Umweltschutzorganisation VLK initiierten Rechtssachen einen Versuch dar, eine Art des „Paradoxons Kafkas“ zu lösen, das in der Eröffnung des Zugangs zu Gerichten besteht.<sup>36</sup> Der EuGH hat in der Rechtsache *Lesoochranárske združenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* zur Interpretation des Art. 9 der Aarhus-Konvention bedeutsam beigetragen, wobei im vorliegenden Urteil *Lesoochranárske združenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín* der EuGH seine Interpretation um die Auslegung der Habitat-Richtlinie im Lichte von Art. 47 der EU-Grundrechtecharta i. V. m. Art. 9 und 6 der Aarhus-Konvention ergänzt hat. Auf diese Art und Weise wurde bestätigt, dass die Habitat-Richtlinie auch die Wege für die Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet, die zum Schutz der Umwelt und Integrität der geschützten Gebiete bedeutsam beitragen können.

Was die die Interpretation der Aarhus-Konvention und der EU-Vorschriften betrifft, trägt der EuGH mit solchen Urteilen zur Stärkung der Beteiligungsrechte in Umweltangelegenheiten zumindest auf der nationalen Ebene konsequent bei.

Marek Prityi

<sup>30</sup> Id., para. 52.

<sup>31</sup> Id., para. 58–61.

<sup>32</sup> Id., para. 67.

<sup>33</sup> Id., para. 68.

<sup>34</sup> Id., para. 72.

<sup>35</sup> Id., para. 73.

<sup>36</sup> Schlussanträge der Generalanwältin Julianne Kokott vom 30. Juni 2016, Rechtssache C-243/15, para. 4.

## TSCHECHISCHE REPUBLIK/EuGH

### Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten auf der EU-Ebene: Der Zugang zu Informa- tionen

Die Abhandlung setzt sich zum Ziel das Recht auf Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten auf der Ebene der Europäischen Union (EU) anhand des Urteils *Association Justice & Environment, z. s. v. Europäische Kommission*<sup>37</sup> darzustellen.

#### Der Hintergrund des Falls

Der Antragsteller im vorliegenden Fall, die Umweltschutzorganisation Association Justice & Environment, z. s., die mehrere Umweltschutzorganisationen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zusammenschließt (die Umweltschutzorganisation), hat bei der Europäischen Kommission einen Antrag gestellt auf Zugang zu Informationen bezüglich des Vertragsverletzungsverfahrens, das die Anwendung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (die Richtlinie) betrifft. Den Antrag hat die Umweltschutzorganisation mit der Existenz des übergeordneten öffentlichen Interesses begründet.<sup>38</sup> Dieser Antrag wurde von der Europäischen Kommission abgelehnt, wobei die Europäische Kommission bei der wiederholten Überprüfung den Antrag u. a. auch auf seine Vereinbarkeit mit der Verordnung 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffent-

lichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft untersucht hat (Aarhus-Verordnung).<sup>39</sup> Laut der Auffassung der Europäischen Kommission fand die Aarhus-Verordnung im vorliegenden Fall keine Anwendung und es bestand auch kein überragendes Interesse, welches die Veröffentlichung der Unterlagen verlangen würde. Letztendlich hat die Europäische Kommission den Antrag aufgrund der im Art. 4 (2) der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Verordnung 1049/2001) verankerten Ausnahme abgelehnt, die die Veröffentlichung der Unterlagen während des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens grundsätzlich untersagt.<sup>40</sup>

#### Die Argumente des Antragstellers

Der Antragsteller war der Auffassung, dass das überragende öffentliche Interesse im vorliegenden Fall in der Veröffentlichung der Informationen über den Stand der Luftverschmutzung in der Tschechischen Republik bestand. Die Veröffentlichung dieser Informationen könnte zur Verbesserung des Kenntnisstandes der Umweltschutzorganisationen bedeutsam beitragen, was im Endeffekt zur Stärkung ihrer Argumente in der Kommunikation mit den nationalen Behörden über die erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzniveaus führen könnte.<sup>41</sup> Den Zugang zu Informationen sah der Antragsteller als die unvermeidbare Voraussetzung für die Fähigkeit der Öffentlichkeit, mit substantiellen Vorschlägen zur Verbesserung des Umweltschutzniveaus beitragen zu kön-

<sup>37</sup> EuG, Association Justice & Environment, z. s. v. Europäische Kommission, T-727/15 vom 23.Januar 2017.

<sup>38</sup> Id., para. 2.

<sup>39</sup> Id., para. 5.

<sup>40</sup> Id., para. 6.

<sup>41</sup> Id., para. 18.

nen.<sup>42</sup> Darüber hinaus könnten die angeforderten Informationen von Nutzen für die Umweltverträglichkeitsprüfung sein; sie würden auch zur Einhaltung der in der Richtlinie enthaltenen Kriterien beitragen und sie würden es den Umweltschutzorganisationen ermöglichen, eine bessere und effektivere Rechtsberatung zu leisten.<sup>43</sup> Der Antragsteller gab zu, dass er nicht beweisen konnte, dass die angeforderten Unterlagen die erwünschten Informationen beinhalten; gleichzeitig ging er von der Prämisse aus, dass dies sehr wahrscheinlich ist.<sup>44</sup>

Der Antragsteller behauptete, dass die umweltrelevanten Informationen nicht automatisch von der Ausnahme in der Verordnung 1049/2001 gedeckt seien und dass die Europäische Kommission die Ausnahme restriktiv interpretieren sollte.<sup>45</sup> Der Antragsteller plädierte in Bezug auf die Auslegung der betreffenden EU-Vorschriften für einen Ansatz, der auf der Interpretation im Lichte der umwelt- und menschenrechtlichen Dokumente, wie z. B. der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die EU-Grundrechtecharta), der Europäischen Menschenrechtskonvention (die EMRK), des Internationalen Übereinkommens über bürgerliche und politische Rechte sowie der Aarhus-Konvention<sup>46</sup> beruhen würde.<sup>47</sup> In diesem Zusammenhang sollte auch die Rechtsprechung des EGMR bezüglich des Rechts auf Meinungsfreiheit i. S. v. Art.10 der EMRK und den Art. 4 der Aarhus-Konvention in Betracht gezogen werden, die zu-

sammengenommen zur Begründung der Existenz eines überragenden öffentlichen Interesses beitragen könnten.<sup>48</sup> Darüber hinaus sollte sich die umwelt- und menschenrechtskonforme Auslegung der betreffenden EU-Vorschriften auch auf den Transparenz- und Effektivitätsgrundsatz stützen.<sup>49</sup>

#### Das Recht auf Zugang zu Informationen und die Ausnahme i. S. der Verordnung 1049/2001

Das Recht auf Zugang zu Informationen der Organe und Einrichtungen der EU ist ausdrücklich verankert im Art. 15 (3) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und im Art. 42 der EU-Grundrechtecharta.<sup>50</sup> Der Grundsatz des möglichst weiten Zugangs zu Informationen ist eingebettet auch in der Verordnung 1049/2001. Dieses Recht kann aber aufgrund gewisser öffentlicher und privater Interessen begrenzt werden, wobei die eventuellen Begrenzungen strikt ausgelegt und angewendet werden müssen.<sup>51</sup> Wie schon oben ange deutet wurde, kann ein laufendes Verfahren eine solche Ausnahme begründen, da die Veröffentlichung der zum Verfahren gehörenden Informationen den Zweck des Verfahrens untergraben könnte.<sup>52</sup> Um den Zugang zu Informationen durchzusetzen, muss das überragende öffentliche Interesse im konkreten Fall vorliegen.<sup>53</sup>

#### Das überragende öffentliche Interesse: Umweltschutz und Gesundheit

Wie oben erwähnt wurde, begründete der Antragsteller die Existenz des über-

<sup>42</sup> Id., para. 19.

<sup>43</sup> Id., para. 22.

<sup>44</sup> Id., para. 21, 23–24.

<sup>45</sup> Id., para. 31.

<sup>46</sup> Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

<sup>47</sup> Id., para. 32.

<sup>48</sup> Id., para. 33–34.

<sup>49</sup> Id., para. 35–36.

<sup>50</sup> Id., para. 39.

<sup>51</sup> Id., para. 40.

<sup>52</sup> Id., para. 41, 46.

<sup>53</sup> Id., para. 48–50.

ragenden öffentlichen Interesses im vorliegenden Fall mit der Notwendigkeit, die Luftverschmutzung in der Tschechischen Republik effektiv zu bewältigen und die Umwelt und Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Der EuG verlangte von dem Antragsteller eine präzise Darstellung, inwiefern die Informationen vom laufenden Vertragsverletzungsverfahren im konkreten Fall zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit beitragen könnten.<sup>54</sup>

Der EuG warf dem Antragsteller vor, dass er nicht ausreichend dargelegt habe, auf welche konkrete Art und Weise der Zugang zu Informationen im vorliegenden Fall der Öffentlichkeit helfen sollte, ihre Beteiligungsrechte in Umweltangelegenheiten effektiver zu nutzen und inwiefern die Informationen für die Umweltverträglichkeitsprüfung von Nutzen sein könnten.<sup>55</sup> Der EuG lehnte die Prämisse resolut ab, dass es höchstwahrscheinlich ist, dass die im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens benutzten Unterlagen solche Informationen beinhalten.<sup>56</sup> Das Argument, dass die Umweltschutzorganisation der Informationen bedürfe, um ihre Mission erfüllen zu können, hielt der EuG für nicht überzeugend.<sup>57</sup>

In Bezug auf den geänderten Ansatz bei der Auslegung der EU-Vorschriften im Lichte der umwelt- und menschenrechtlichen Dokumente hat der EuG die Bedeutung der EMRK als Quelle der grundlegenden Prinzipien des EU Rechts i. S. v. Art. 52 (3) der EU-Grundrechtecharta grundsätzlich anerkannt.<sup>58</sup> Auf der anderen Seite wies der EuG darauf hin, dass die in Frage kommende Rechtsprechung des EGMR grundsätzlich andere Sachverhalte behandelt; aus diesem Grund lehnte der

EuG die Analogie mit dem vorliegenden Fall ab.<sup>59</sup>

Im Zusammenhang mit dem Art. 4 (4) der Aarhus-Konvention erkannte der EuG an, dass die Gründe für die Ablehnung des Antrags auf Zugang zu Informationen restriktiv interpretiert werden müssen.<sup>60</sup> Der EuG sah aber keinen Widerspruch in der negativen Beurteilung des vom Antragsteller eingereichten Antrags auf Zugang zu Informationen, da die Existenz gewisser privater oder öffentlicher Interessen die Begrenzung des Zugangs zu Informationen begründen könnte.<sup>61</sup>

### Fazit

Das Urteil Association Justice & Environment, z. s. v. Europäische Kommission zeigt, dass der EuG bei der Beurteilung der Anträge auf Zugang zu Informationen auf der EU-Ebene – im Vergleich zur Beurteilung vergleichbarer Anträge auf der nationalen Ebene – eher einen konservativen und zurückhaltenden Ansatz vertritt. Das Urteil kann folglich als relativ umstritten betrachtet werden, da es den Eindruck der Existenz doppelter Standards bei der Beurteilung der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten auf nationaler und EU-Ebene macht. Das wirft u. a. die Frage auf, ob das Vorgehen der EU-Organe und Institutionen dem Sinn und Zweck der Aarhus-Konvention – der ein fester Bestandteil des EU-Rechts ist – nicht zuwiderläuft.

<sup>54</sup> Id., para. 52.

<sup>55</sup> Id., para. 54.

<sup>56</sup> Id., para. 55.

<sup>57</sup> Id., para. 59.

<sup>58</sup> Id., para. 71–72.

<sup>59</sup> Der EuG wies in diesem Zusammenhang u. a. auf das Urteil des EGMRs *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* hin, das die Auslegung des Art.10 der EMRK betrifft. Id., para. 73.

<sup>60</sup> Id., para. 76.

<sup>61</sup> Id., para. 80.

## Die Fluchtgefahr i. S. v. Art. 28 Dublin-III-Verordnung

Die Abhandlung setzt sich zum Ziel, anhand des Urteils des EuGH in der Sache C-528/15 *Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie gegen Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor und Ajvar Al Chodor* vom 15. März 2017 die Anforderungen für die Bestimmung einer Fluchtgefahr i. S. v. Art. 2 (n) und Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung<sup>62</sup> darzustellen.

### Hintergrund des Falls

Im betreffenden Fall geht es um drei irakische Staatsangehörige, die im Jahr 2015 auf dem Gebiet der Tschechischen Republik ohne Identitätsnachweis aufgegriffen wurden und von der Fremdenpolizei kontrolliert und anschließend vernommen wurden.<sup>63</sup> Sie führten an, dass sie der kurdischen Volksgruppe angehören und sie ihr Dorf wegen des Terrors des sog. „Islamischen Staats“ verlassen mussten. Anschließend flohen sie durch die Türkei, Griechenland und Ungarn bis in die Tschechische Republik, wobei es Anzeichen gab, dass ihr Endziel Deutschland sein sollte. Sie erwähnten, dass ihnen in Ungarn ihre Fingerabdrücke abgenommen worden seien.<sup>64</sup> Das stimmte mit den Erkenntnissen der

<sup>62</sup> Verordnung Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalem Schutz zuständig ist, Berichtigung der Verordnung im ABl. L 180/31 vom 29.6.2013.

<sup>63</sup> EuGH, C-528/15 *Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie gegen Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor und Ajvar Al Chodor* vom 15. März 2017, para.13.

<sup>64</sup> Id., para. 14.

Fremdenpolizei überein, die nach dem Abgleich der Daten in der *Eurodac*-Datenbank feststellte, dass die Betroffenen in Ungarn einen Asylantrag gestellt hatten.<sup>65</sup> In einem solchen Fall sollen die Betroffenen gemäß Art. 28 ff. Dublin III-Verordnung nach Ungarn überstellt werden.

Nach Ansicht der Fremdenpolizei bestand in diesem Fall erhebliche Fluchtgefahr, da die Betroffenen in der Tschechischen Republik weder über einen Aufenthaltstitel noch über eine Unterkunft verfügten. Die Erfahrungen mit den Betroffenen begründeten die Möglichkeit einer Fluchtgefahr: Schon als sie in Ungarn auf die Entscheidung über ihren Asylantrag gewartet hatten, seien die Betroffenen zur Entscheidung gekommen, Ungarn zu verlassen und sich nach Deutschland zu begeben. Aus diesen Gründen nahm die tschechische Fremdenpolizei die Betroffenen u. a. mit der Berufung auf Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung bis zu ihrer Überstellung nach Ungarn für 30 Tage in Haft.<sup>66</sup>

Gegen dieses Vorgehen klagten die Betroffenen vor dem zuständigen Gericht. Das Gericht vertrat die Meinung, die schon vorher die Gerichte in Deutschland<sup>67</sup> und Österreich<sup>68</sup> ange deutet hatten: Wenn in den nationalen Rechtsvorschriften keine objektiven Kriterien für die Beurteilung der Fluchtgefahr i. S. v. Art. 2 (n) der Dublin-III-Verordnung festgelegt wurden, muss die Inhaftnahme als rechtswidrig angesehen werden. Folglich hob das Gericht die Entscheidung der Fremden polizei auf.<sup>69</sup> Nach ihrer Freilassung

<sup>65</sup> Id., para. 15.

<sup>66</sup> Id., para. 16.

<sup>67</sup> Deutscher Bundesgerichtshof, v. 26. Juni 2014, V ZB 31/14.

<sup>68</sup> Österreichischer Verwaltungsgerichtshof, v. 19. Februar 2015, RO 2014/21/0075-5.

<sup>69</sup> Die Entscheidung der Fremdenpolizei wurde vom Regionalgericht Ústí nad Labem (Tschechische Republik) aufgehoben. Id., para. 17.

verließen die Betroffenen die Tschechische Republik, ohne ihr Reiseziel anzugeben.<sup>70</sup>

Gegen die Entscheidung des Gerichts legte die Fremdenpolizei Kassationsbeschwerde beim Obersten Verwaltungsgericht ein. Sie argumentierte, dass auch wenn die nationalen Rechtsvorschriften keine objektiven Kriterien für die Bestimmung der Fluchtgefahr festsetzen, dies nicht rechtfertigen könne, dass Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung nicht angewendet werden muss. Die Fremdenpolizei behauptete, dass sie die im Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung enthaltenen Kriterien eingehalten hatte. Laut diesen Voraussetzungen soll die Einzelprüfung unter Berücksichtigung der Umstände des Anlassfalls vorgenommen werden, die Haft muss verhältnismäßig sein und es muss unmöglich sein, eine weniger einschneidende Maßnahme anzuwenden.<sup>71</sup>

Für das Oberste Verwaltungsgericht war es nicht eindeutig, dass der Art. 28 (2) i. V. m. Art. 2 (n) der Dublin-III-Verordnung eine ausreichende Rechtsgrundlage in einer Situation darstellte, in welcher die nationalen Rechtsvorschriften die Kriterien für die Bestimmung einer Fluchtgefahr nicht bestimmten.<sup>72</sup> Das Oberste Verwaltungsgericht wies auf die verschiedenen Sprachversionen der Dublin-III-Verordnung hin, in denen die Texte des Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung voneinander in der Formulierung „gesetzlicher“ oder „rechtlicher“ Kriterien für die Bestimmung einer Fluchtgefahr abweichen. In diesem Zusammenhang wies das Oberste Verwaltungsgericht auf das Urteil des EGMR in der Sache Mooren v. Deutschland, i. S. dessen die Qualität der Rechtsgrundlage insbesondere im Hinblick auf die Klarheit,

Zugänglichkeit und Voraussehbarkeit zu beurteilen sei.<sup>73</sup>

Obwohl das tschechische Recht die Kriterien für die Bestimmung einer Fluchtgefahr nicht ausdrücklich festsetzt, weist die tschechische Polizei eine ständige Verwaltungspraxis auf, die nicht willkürlich und nicht voraussehbar ist und eine individuelle Beurteilung jedes Einzelfalls garantiert. Das Oberste Verwaltungsgericht legte somit dem EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens die Frage vor, ob – trotz dieser Tatsachen – im Falle des Fehlens gesetzlich festgelegter objektiver Kriterien für die Beurteilung einer erheblichen Fluchtgefahr das Instrument der Inhaftnahme i. S. v. Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung nicht angewendet werden kann, d. h. ob auch die Mitgliedstaaten zur gesetzlichen Festlegung objektiver Kriterien in ihr nationales Recht verpflichtet sind oder nicht.<sup>74</sup>

#### **Das Verfahren vor dem EuGH**

Die Fremdenpolizei sowie die tschechische Regierung behaupteten, dass die Verordnung unmittelbare Geltung habe und daher keine vorherige Umsetzung in das nationale Recht verlangt werde. Aus diesem Grund sollte auch die Festlegung objektiver Kriterien im innerstaatlichen Recht grundsätzlich kein Hindernis darstellen.<sup>75</sup> Der EuGH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass, obwohl dies grundsätzlich gelte, es in der Praxis vorkommen könne, dass einige Bestimmungen einer Verordnung zur Umsetzung den Erlass gewisser Durchführungsmaßnahmen benötigen.<sup>76</sup> Art. 2 (n) der Dublin-III-Verordnung stellt eine solche Bestimmung dar, da er sogar ausdrücklich verlangt, dass die objektiven Kriterien

<sup>70</sup> Id., para. 18.

<sup>71</sup> Id., para. 19.

<sup>72</sup> Id., para. 20.

<sup>73</sup> Id., para. 21.

<sup>74</sup> Id., para. 23–24.

<sup>75</sup> Id., para. 26.

<sup>76</sup> Id., para. 27.

von Fluchtgefahr gesetzlich festgelegt werden sollen.<sup>77</sup>

In diesem Zusammenhang ist zu überprüfen, ob die notwendige „gesetzliche Festlegung“ auch durch eine ständige Rechtsprechung oder Verwaltungspraxis umgesetzt werden kann.<sup>78</sup> Verschiedene Sprachfassungen und der Gebrauch unterschiedlicher Begriffe wie „gesetzlich“ oder „rechtlich“ ermöglichen eine engere oder breitere Auslegung, die zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen führen könnte.<sup>79</sup> In so einem Fall sollte einer Auslegung nicht nach dem Wortlaut, sondern nach dem Zweck und Systematik der Vorschrift Vorzug gegeben werden.<sup>80</sup> In diesem Zusammenhang stellte der EuGH fest, dass die Dublin-III-Verordnung nicht nur im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des ganzen Asylsystems, sondern auch im Hinblick auf den Schutz der Geflüchteten, einschließlich des gerichtlichen Rechtsschutzes, interpretiert werden sollte.<sup>81</sup> Selbst der Art. 28 (2) beschränkt den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Inhaftnahme erheblich, wobei auch in Betracht gezogen werden muss, dass durch die Inhaftnahme auch das Recht auf Freiheit i. S. v. Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union begrenzt wird.<sup>82</sup> Bei einer solchen Beschränkung ist somit auch Art. 5 EMRK zu berücksichtigen, der einen entsprechenden Inhalt hat.<sup>83</sup> I. S. der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 5 EMRK muss jede Freiheitsentziehung rechtmäßig erfolgen, wobei dies nicht nur bedeutet, dass die Freiheitsentziehung eine Grundlage im innerstaatlichen Recht haben muss,

sondern auch dass das Gesetz selbst eine gewisse Qualität ausweisen muss, d. h. das Gesetz sollte zugänglich, präzise und in der Anwendung vorhersehbar sein.<sup>84</sup> Die Kriterien, die bei einer Inhaftnahme zu beachten sind, sollten das Bestehen einer Rechtsgrundlage, Klarheit, Vorhersehbarkeit, Zugänglichkeit und Schutz vor Willkür umfassen.<sup>85</sup> Diese Kriterien kann nur ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung erfüllen, der den Behörden klare und feste Grenzen setzt.<sup>86</sup> Eine ständige Verwaltungspraxis der Fremdenpolizei entspricht aber diesen Kriterien nicht.<sup>87</sup> Um die Anwendbarkeit von Art. 28 (2) der Dublin-III-Verordnung sicherzustellen, muss eine Vorschrift mit allgemeiner Geltung vorliegen, welche die objektiven Kriterien für eine Fluchtgefahr festsetzt.

## Fazit

Das betreffende Urteil zugunsten der Geflüchteten hebt die Bedeutung der Rechtssicherheit zum Schutz der Grundrechte hervor, die unabdingbare Voraussetzung für die Verhinderung von Willkür in sensiblen Bereichen darstellt. Als solches stellt dieses Urteil einen wichtigen Beitrag nicht nur im Rahmen des Asyl- und Flüchtlingsrechts dar, sondern auch in anderen Bereichen, die den Schutz grundlegender Grundrechte betreffen. Gleichzeitig spiegelt das Urteil auch das Zusammenspiel und die Wechselbeziehung zwischen der Rechtsprechung des EGMR und des EuGH wider.

*Marek Prityi*

<sup>77</sup> Id., para. 28.

<sup>78</sup> Id., para. 29.

<sup>79</sup> Id., para. 31.

<sup>80</sup> Id., para. 32.

<sup>81</sup> Id., para. 33.

<sup>82</sup> Id., para. 36.

<sup>83</sup> Id., para. 37.

<sup>84</sup> Id., para. 38.

<sup>85</sup> Id., para. 40.

<sup>86</sup> Id., para. 44.

<sup>87</sup> Id., para. 45.

## UNGARN

### Verfassungsgerichtsurteil 22/2016. (XII. 5.) AB über den verfassungsge- rechtlichen Prüfungsumfang von EU- Akten

Die Entscheidung<sup>88</sup> erging in einem abstrakten Verfassungsauslegungsverfahren. Die Ombudsperson legte dem Verfassungsgericht die Frage vor, ob der EU-Flüchtlingsbeschluss, der Ungarn zur Aufnahme von 1.294 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland verpflichtet<sup>89</sup>, mit der ungarischen Verfassung vereinbar sei. Das Verfassungsgericht gliederte als Vorfrage die Frage aus, inwieweit es EU-Akte auf ihre Vereinbarkeit mit der ungarischen Verfassung überprüfen kann. Dieses Verfahren führte es als abstraktes Verfassungsauslegungsverfahren zu Art. E) Abs. 2 GrundG.

Die Vorschrift des Art. E) Abs. 2 GrundG erlaubt Ungarn, einzelne staatliche Zuständigkeiten zur gemeinsamen Ausübung mit den übrigen Mitgliedstaaten auf die EU zu übertragen. Daraus gehe hervor, so das Verfassungsgericht, dass die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge – und nicht die EU – bestimmen, ob EU-Recht Vorrang vor nationalem (Verfassungs-)Recht genieße. Das bestätige auch die Rechtsprechung zahlreicher EU-Mitgliedstaaten, u. a. des deutschen BVerfG in „Solange“, „Lissabon“ usw. Die ungarische Hoheitsgewalt sei grundrechtsgebunden, was aus Art. I. GrundG hervorgehe, der den Schutz der Grundrechte zur erstrangigen Staatsaufgabe erklärt. Diese Grundrechtsbindung gelte auch für Akte der Übertragung

staatlicher Zuständigkeiten auf die EU, d. h. die EU dürfe im Ergebnis nicht ungarische Grundrechte verletzen. Für Ultra-Vires-Akte der Union stelle deren Recht Abhilfemechanismen zur Verfügung, die vom ungarischen Staat (Parlament, Regierung) ergriffen werden könnten. Auch die ungarische Souveränität sei zu achten. Ohne hinreichend zwischen äußerer und innerer Souveränität zu unterscheiden, nahm das Verfassungsgericht die Klausel der Volksouveränität in Art. B) GrundG zum Anlass festzustellen, dass Souveränität nicht auf die EU übertragen werden dürfe; dementsprechend erlaube Art. E) Abs. 2 GrundG auch nur die Übertragung von Kompetenzen, nicht aber von Souveränität. Schließlich spiele auch die Verfassungsidentität Ungarns eine Rolle, die zu achten auch das EU-Primärrecht gebiete. Diese Verfassungsidentität sei nichts Statisches, sondern ihr Inhalt von Fall zu Fall festzustellen, wobei die Klausel zur Verfassungsauslegung in Art. R) Abs. 3 GrundG einen Anhalt geben könne.

Im Ergebnis habe der ungarische Gesetzgeber bei der Abgabe von Kompetenzen an die EU sicherzustellen, dass bei der Ausübung dieser Kompetenzen keine Grundrechte verletzt sowie die ungarische Souveränität und die ungarische Verfassungsidentität gewährt werden. Ob die genannten ungarischen Verfassungswerte durch eine konkrete EU-Maßnahme verletzt werden, könne das Verfassungsgericht prüfen.

Damit ist der Grund bereitet für die Überprüfung des EU-Beschlusses. Das diesbezügliche Urteil steht noch aus.

<sup>88</sup> Urteil vom 5.12.2016, Magyar Közlöny 2016 Nr. 191.

<sup>89</sup> Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland.

## **Verfassungsgerichtsurteil 1/2017. (I. 17.) AB über die formelle Verfas- sungswidrigkeit von Teilen der Ver- waltungsgerichtsordnung**

Die erste Entscheidung des Jahres 2017<sup>90</sup> betraf die Verwaltungsgerichtsordnung, die das Parlament am 6.12.2016 verabschiedet hatte. Der Staatspräsident legte sie dem Verfassungsgericht zur Prüfung vor, weil er im Hinblick auf die formelle Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen Bedenken hatte.

Der Verwaltungsrechtsschutz wird – als Erbe sozialistischer Rechtszustände – zurzeit noch auf der Grundlage der ZPO abgewickelt und weist daher zahlreiche Mängel auf. Diese Mängel zu beheben schickte sich die Regierung nach ihrer Wiederwahl 2014 ernsthaft an, und mit dem Erlass einer eigenen Verwaltungsgerichtsordnung sollte nicht nur ein eigenständiges Verwaltungsprozessrecht erlassen werden, sondern damit sollte auch eine institutionelle Reform der Verwaltungsjustiz einhergehen. Die vom Staatspräsident beanstandeten Regelungen betreffen diese institutionelle Seite: Sie regeln den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und bestimmte institutionelle Zuständigkeiten.

Das Verfassungsgericht schloss sich den Bedenken des Staatsoberhaupts im Wesentlichen an und erklärte die vorgelegten Vorschriften für formell verfassungswidrig, weil sie nicht mit der notwendigen Zwei-Dritt-Mehrheit verabschiedet worden waren. Gemäß Art. 25 Abs. 8 GrundG ist die „Organisation der Gerichte“ durch ein Kardinalgesetz zu regeln, und Kardinalgesetze verlangen gemäß Art. T) Abs. 4 GrundG für Erlass, Änderung und Aufhebung eine Zwei-Dritt-Mehrheit im Parlament. Dementsprechend ist das

aktuelle Gerichtsverfassungsgesetz<sup>91</sup> ein solches Zwei-Dritt-Gesetz.

Die Vorschriften der VwGO ändern die Regelungen des GVG über den Gerichtsaufbau zwar nicht formell ab, sondern ergänzen sie. Daher kann man sie so interpretieren, dass sie das GVG formell nicht betreffen. Wenn sie eine formelle Änderung des GVG wären, wäre eine Zwei-Dritt-Mehrheit bereits aus diesem Grunde notwendig: Ein Zwei-Dritt-Gesetz kann nur mit Zwei-Dritt-Mehrheit geändert werden. Jedoch kann man das Verhältnis zwischen dem GVG und den Regelungen des Gerichtsaufbaus in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich in der VwGO finden, als sich gegenseitig ergänzend auslegen, sodass sich hieraus noch kein Zwei-Dritt-Erfordernis ergibt.

Es bleibt jedoch der Befund, dass Art. 25 Abs. 8 GrundG die gesamte Gerichtsorganisation in Kardinalgesetze verweist. Daher ist diese Materie unabhängig davon, ob die konkrete Regelung das GVG abändert oder es jenseits seines Textes ergänzt, zwei-Dritt-pflichtig. Diese Mehrheit fehlt aber: Die VwGO wurde mit einfacher, aber nicht mit Zwei-Dritt-Mehrheit verabschiedet.

Das Institut der Zweidrittelgesetze geht auf die Wende 1989 zurück, als sich die sozialistische Noch-Regierung und die Opposition über die zukünftige Verfassungsordnung einigten. Da sie sich gegenseitig misstrauten, gleichzeitig aber auch den Ausgang der ersten freien Wahlen im Frühjahr 1990 nicht vorhersehen konnten, banden sie zahlreiche Regelungen, v. a. der politiknahen Grundrechte und der Verfassungsorgane, an eine Zwei-Dritt-Mehrheit, um der zukünftigen Opposition Veto-positionen einzuräumen. 2011 übernahm die *Fidesz*-Regierung trotz Kritik

<sup>90</sup> Urteil vom 17.1.2017, Magyar Közlöny 2017 Nr. 6.

<sup>91</sup> Gesetz 2011:CLXI über die Organisation und Verwaltung der Gerichte vom 2.12.2011.

u. a. seitens der Venedig-Kommission dieses Institut in das neue Grundgesetz und weitete den Anwendungsbereich des Zwei-Drittel-Erfordernisses sogar noch einmal aus. Sie verfügte damals über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, weshalb ein weiter Anwendungsbereich von Zwei-Drittel-Gesetzen in ihrem Interesse lag. Seit 2015 hat sie diese Mehrheit jedoch nicht mehr und ist seitdem bereits mit mehreren Gesetzgebungsvorhaben gescheitert, weil es ihr nicht gelingt, einzelne Oppositionsabgeordnete zu gewinnen und so die zur Zwei-Drittel-Mehrheit fehlenden zwei bis drei Stimmen zu organisieren.

*Herbert Küpper*