

AUS JUSTIZ UND RECHTSPRECHUNG IN OSTEUROPA

SLOWAKISCHE REPUBLIK

EuGH: Der Fall Vlk (EuGH, Lesoochranárske združenie Vlk vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09 vom 8. März 2011) sowie der Fall Križan (EUGH, Križan und koll. v Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 vom 15. Januar 2013)

Die Abhandlung setzt sich zum Ziel, die praktische Anwendung des Übereinkommens von Aarhus in der Slowakischen Republik im Kontext des Rechts der Europäischen Union anhand zweier Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union („EuGH“) darzustellen.

EuGH: Der Fall Vlk (EuGH, Lesoochranárske združenie Vlk vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09 vom 8. März 2011)

Der Fall Vlk, den der Oberste Gerichtshof der Slowakischen Republik („Oberster Gerichtshof“) im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens dem EuGH vorgelegt hat, behandelt vor allem Art. 9 des Übereinkommens von Aarhus, in dem das Recht auf Zugang zu den Gerichten verankert ist.¹

Die Umweltschutzvereinigung „Vlk“ beantragte beim slowakischen Umweltministerium, an dem Verwaltungsverfahren über die Gewährung von Ausnahmen von Schutzregelungen für Tierarten wie Braunbären, von dem Zugang zu Naturschutzgebieten und die Verwendung chemischer Produkte in Naturschutzgebieten beteiligt zu wer-

den. Die ausschlaggebende Grundlageregelung war die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („Habitatrichtlinie“). Der Antrag wurde von dem Umweltministerium abgewiesen.² Anschließend versuchte Vlk seine Rechte auf dem Rechtsweg durchzusetzen.

Unmittelbare Wirkung des Übereinkommens von Aarhus im Recht der Europäischen Union

Der Oberste Gerichtshof hat den EuGH um die Klärung der Frage gebeten, ob Umweltschutzvereinigungen eine aktive Legitimation aus den Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus ableiten können, was ihnen das Recht verleihen würde, Entscheidungen, die von Umweltregelungen abweichen, anfechten zu können.³

Zunächst hat sich der EuGH mit der Frage beschäftigt, ob er für die Auslegung des Übereinkommens von Aarhus zuständig ist. Aufgrund von Art. 191 Abs. 2 i. V. m. Art. 192 AEUV wurde festgestellt, dass die Europäische Union u.a. durch den Beitritt zum Übereinkommen von Aarhus über eine ausschließliche Außenkompetenz im Bereich der Umwelt verfügt.⁴

Weiterhin wurde die Frage behandelt, ob der EuGH für die Entscheidung über die Parteifähigkeit einer Umweltschutzvereinigung im Verwaltungsverfahren über umweltrechtliche Angelegenheiten zuständig ist. Durch die Statuierung einer Schutzregelung als Unionsrichtlinie, wodurch die Europäi-

¹ EuGH, Lesoochranárske združenie Vlk vs. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, C-240/09 vom 8. März 2011, para. 1.

² Ibid., para. 20–21.

³ Ibid., para. 28.

⁴ Ibid., para. 35–38; *I. Vozár*, The VLK Case Slovakia, S. 4, erhältlich unter: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ECJ%20SK.pdf.

sche Union ihre Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich ausgeübt hat, wurde der europarechtliche Bezug ersichtlich.⁵ Infolgedessen wurde die Zuständigkeit des EuGH über die Auslegung des Übereinkommens von Aarhus generell sowie über die Beurteilung der Parteifähigkeit einer Umweltschutzvereinigung im konkreten Fall bestätigt.

Die zu beantwortende Frage lautete weiterhin, ob die Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus eine unmittelbare Wirkung entfalten. Laut ständiger Rechtsprechung wird die unmittelbare Wirkung eines von der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkommens bejaht, wenn die Bestimmungen unter Berücksichtigung des Wortlauts, des Zwecks und der Natur des Übereinkommens eine klare und präzise Verpflichtung auferlegen, deren Erfüllung und deren Wirkung nicht vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängt, d. h. an sich die self-executing Normen darstellen.⁶ Aufgrund der sehr allgemeinen Formulierung von Art. 9 Abs. 3⁷ des Übereinkommens von Aarhus und der Tatsache, dass ein weiterer Rechtsakt benötigt werden würde, um die Situation des Einzelnen unmittelbar regeln zu können, konnte nach der Auffassung des EuGH diesem keine unmittelbare Wirkung zuerkannt

werden.⁸ Nichtsdestotrotz soll die Sicherstellung dieser Rechte für den Einzelnen auf der Ebene des nationalen Rechts ermöglicht werden.⁹ Folglich soll das nationale Verfahrensrecht so weit wie möglich im Lichte des Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus ausgelegt werden. Nach der Ansicht des EuGH bedeutet dies, dass Umweltschutzorganisationen wie Vlk die Möglichkeit haben sollen, eine Entscheidung, die gegen das Umweltrecht der Europäischen Union verstößt, anzufechten.¹⁰

Die Auswirkungen des EuGH-Urteils in der Slowakischen Republik

Das Urteil des EuGH hat für eine entsprechende Reaktion des Obersten Gerichtshofs bei seiner Umsetzung im Einklang mit dem Gebot der europarechtskonformen Interpretation gesorgt. Da der EuGH klargestellt hat, dass das innerstaatliche Verfahrensrecht im Lichte des Übereinkommens von Aarhus auszulegen sei, hat sich der Oberste Gerichtshof auf die Stellung der Beteiligten im slowakischen Verwaltungsprozessrecht konzentriert. Gemäß dem slowakischen Verwaltungsprozessrecht sind nur Beteiligte berechtigt, Entscheidungen der staatlichen Behörden anzufechten. Dabei ist der Oberste Gerichtshof von der Prämisse ausgegangen, dass die Stellung der Beteiligten u. a. durch die Auswirkungen des Verfahrens vor der staatlichen Behörde auf die Grundrechte der Einzelnen begründet worden ist. Neben dem Erfordernis, der Öffentlichkeit den Zugang zu den Gerichten im Einklang mit dem Übereinkommen von Aarhus zu ermöglichen, betraf der konkrete Fall auch das Recht auf günstige Umweltbedingungen nach Art. 44 der slowakischen Verfassung. Das Erfordernis, die

⁵ Ibid., para. 39.

⁶ Ibid., para. 44.

⁷ Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus besagt, dass „zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 des Art. 9 genannten Überprüfungsverfahren jede Vertragspartei sicherstellt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwa in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“

⁸ Ibid., para. 45.

⁹ Ibid., para. 46-50.

¹⁰ Ibid., para. 51.

Rechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten sicherzustellen i. V. m. der kollektiven Ausübung des Rechts auf günstige Umweltbedingungen gemäß Art. 44 müsse nach Ansicht des Obersten Gerichtshofes zur neuen Interpretation des Begriffs „der Beteiligten“ im Verwaltungsprozessrecht führen. Dementsprechend soll Vertretern der Öffentlichkeit in Form einer Umweltschutzorganisation die Stellung der Beteiligten zustehen.¹¹ Demzufolge soll Umweltschutzorganisationen wie Vlk in Zukunft in der Stellung des Beteiligten im Prozess eine Anfechtung von Entscheidungen des Umweltministeriums möglich sein.

EuGH: Der Fall Križan (EUGH, Križan und koll. v Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 vom 15. Januar 2013)

Der Fall Križan¹² hat für öffentliches Interesse gesorgt und ist – neben der Bedeutsamkeit für das Umweltrecht – auch einer der wichtigsten Beispiele des bürgerschaftlichen Engagements in der neueren Historie der Slowakischen Republik. Der Fall betraf die Absicht, eine Mülldeponie¹³ in der Nähe eines Wohngebiets in der Stadt

Pezinok zu errichten. Die Stadt Pezinok erließ im Jahr 1997 einen städtebaulichen Plan, welcher die Errichtung der Mülldeponie vorsah.¹⁴ Anschließend führte das Umweltministerium die Umweltverträglichkeitsprüfung durch und die Stadt Pezinok erließ im Jahr 2006 eine städtebauliche Entscheidung, die die Errichtung der Mülldeponie genehmigte.¹⁵ Im nächsten Schritt nutzten die Vertreter der Öffentlichkeit ihre Rechte und gaben eine Stellungnahme zum Antrag auf integrierte Genehmigung bei der Umweltinspektion im Hinblick auf die Umweltauswirkungen ab.¹⁶

Dem Antrag wurde vorgeworfen, dass er unvollständig sei, da ihm die städtebauliche Entscheidung über den Standort der Mülldeponie nicht beigelegt worden sei.¹⁷ Mit der Begründung, dass die städtebauliche Entscheidung unter ein Geschäftsgeheimnis falle – und aus diesem Grund nicht von der Veröffentlichungspflicht gedeckt sei – wurde anschließend die integrierte Genehmigung erteilt.¹⁸

Die Vertreter der Öffentlichkeit gaben sich damit nicht zufrieden und forchten das Vorgehen vor den Gerichten an. Folglich hob der Oberste Gerichtshof die Entscheidungen der Behörden u. a. aufgrund der Verletzung von Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung auf und setzte die

¹¹ Ibid., para. 35–38; *I. Vozár*, , The VLK Case Slovakia, S. 8–9, erhältlich unter: http://www.justiceandenvironment.org/_file_s/file/2011%20ECJ%20SK.pdf.

¹² EUGH, Križan und koll. v Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 vom 15. Januar 2013.

¹³ Die Stadt Pezinok zeichnete sich durch eine höhere Anzahl von Krebserkrankungen im Vergleich zu anderen Städten in der Slowakei aus. Die betreffende Mülldeponie sollte in der Nähe einer älteren Mülldeponie errichtet werden, die ohne erforderliche Genehmigung errichtet worden war. Pezinok Case. One of the most important cases of civic engagement in Slovakia since the Velvet Revolution., *Via Juris*, erhältlich unter: http://www.viajuris.sk/stranka_data/subory/na_stiahnutie_rozne/pezinok-case-jan-2013.pdf.

¹⁴ EUGH, Križan und koll. v Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 vom 15. Januar 2013, para. 26.

¹⁵ Ibid., para. 27–30.

¹⁶ Ibid., para. 31. Laut Gesetz Nr. 245/2003 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, mit welchem in das slowakische Recht die Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung umgesetzt worden war, sollen die Öffentlichkeit und betroffene Stellen die Möglichkeit haben ihre Stellungnahmen abzugeben.

¹⁷ Ibid., para. 32.

¹⁸ Ibid., para. 34.

Vollziehung der integrierten Genehmigung aus.¹⁹ Als Reaktion auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes erhoben die Vertreter der Mülldeponie eine Verfassungsbeschwerde.²⁰ Das Verfassungsgericht hob die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes auf, u. a. mit der Begründung, dass das Eigentumsrecht der Vertreter der Mülldeponie nach der slowakischen Verfassung und der Europäischen Konvention für Menschenrechte nicht beachtet wurde. Die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an Umweltangelegenheiten sowie die Folgen für die Umwelt wurden dabei nicht berücksichtigt.²¹

Verfahren vor dem EuGH

Trotz der generellen Bindung des Obersten Gerichtshofes an das Urteil des Verfassungsgerichts bat dieser, aufgrund von berechtigten Zweifeln über die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union, den EuGH um die Klärung der umstrittenen Fragen in Form eines Vorabentscheidungsverfahrens.²² Zu der Perspektive des Umweltschutzes und des Rechts der Öffentlichkeit auf Beteiligung an Umweltangelegenheiten hat der EuGH klar Stellung genommen. Die Betrachtung wird sich auf die Rechtssätze konzentrieren, die für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Umweltangelegenheiten maßgeblich sind.

Die städtebauliche Entscheidung als Geschäftsgeheimnis

Im Rahmen der Vorlage wurde die Auslegung der Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmut-

zung²³ („die Richtlinie 96/61“) in Bezug auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen in Umweltangelegenheiten angefragt. Dabei nahm der EuGH Rücksicht auf die Tatsache, dass die Richtlinie 96/61 im Lichte des Übereinkommens von Aarhus auszulegen sei. Im Sinne des Übereinkommens von Aarhus muss der Öffentlichkeit der Zugang zur Einsichtnahme aller Informationen, die für das Entscheidungsverfahren zur Genehmigung der im Anhang aufgelisteten Tätigkeiten relevant sind, gewährt werden.²⁴ Zu denen im Anhang aufgelisteten Tätigkeiten gehört auch die Betreibung einer Mülldeponie mit einer Aufnahmekapazität von 10 t pro Tag oder einer Gesamtkapazität von über 25 000 t. Die betreffende Mülldeponie in Pezinok entsprach diesen Kriterien.²⁵ Daraus folgt, dass der Öffentlichkeit im Fall Križan auch der entsprechende Zugang zur Einsichtnahme aller für die Entscheidung relevanten Informationen gewährt sein sollte – einschließlich der städtebaulichen Entscheidung im betreffenden Fall.

Obwohl der Zugang zu Informationen beschränkt sein kann, sofern deren Bekanntgabe negative Auswirkungen auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und dadurch auf den Schutz der berechtigten wirtschaftlichen Interessen hätte, könne sich ein solches Vorgehen jedoch nicht auf eine städtebauliche Entscheidung beziehen, anhand derer die Behörde den Standort der Mülldeponie genehmige.²⁶ Die Schlussfolgerung, dass der Zugang der Öffentlichkeit zur städtebaulichen Entscheidung

²³ Die Richtlinie 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung wurde durch die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen ersetzt.

²⁴ EUGH, Križan und koll. v Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 vom 15. Januar 2013, para. 77.

²⁵ Ibid., para. 75, 77.

²⁶ Ibid., para. 81–82.

¹⁹ Ibid., para. 41.

²⁰ Ibid., para. 42.

²¹ Ibid., para. 43.

²² Ibid., para. 45–46.

nicht mit der Berufung auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis verwehrt werden kann, entsprach auch dem Sinn und Zweck der Richtlinie 96/61 und des Übereinkommens von Aarhus.

Der Öffentlichkeit solle die Möglichkeit gewahrt bleiben, sich am Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung frühzeitig und in effektiver Weise beteiligen zu können, zu einem Zeitpunkt, an dem noch alle Optionen offen seien, d. h. vom Stadium des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens.²⁷

Das Übereinkommen von Aarhus und die Möglichkeit, einstweilige Anordnungen zu erlassen

Des Weiteren wurde dem EuGH die Frage vorgelegt, ob die Richtlinie 96/61 und das Übereinkommen von Aarhus der Öffentlichkeit Rechtsschutz durch einstweilige Anordnung gewährleistet, wodurch die Vollziehung der Genehmigung bis zum Erlass der Entscheidung ausgesetzt werden müsste.²⁸

Der EuGH stellte fest, dass die Auslegung unter Berücksichtigung des Sinnes und Zwecks der beiden Dokumente erfolgen soll. Dadurch, dass der Telos in der Erreichung eines hohen Schutzniveaus der Umwelt sowie der Vermeidung von Umweltverschmutzungen beruhe, würde die fortsetzende Betreibung der umweltbelastenden Aktivitäten bis zum Erlass einer Entscheidung dem Geist der betreffenden Vorschriften zuwiderlaufen.²⁹

Folglich ist das Recht der Öffentlichkeit, eine einstweilige Anordnung bei Gericht zu beantragen als fester Bestandteil des Rechts auf Zugang zu Gerichten i.S. des Übereinkommens von Aarhus zu interpretieren.

Das Übereinkommen von Aarhus vs. das Recht auf Eigentum

Der EuGH wurde u.a. auch mit der Frage konfrontiert, ob die Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus sowie der Richtlinie 96/61 in Falle einer aufzuhebenden Genehmigung zur Betreibung der Mülldeponie eine Verletzung des Rechts auf Eigentum darstellen könnte.³⁰

Der EuGH hat in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Eigentum im Lichte seiner gesellschaftlichen Funktion zu betrachten. Die Ausübung des Rechts auf Eigentum dürfe dann beschränkt werden, sofern eine solche Beschränkung mit dem Gemeinwohl dienenden Zielen begründet werde und nicht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit zuwiderlaufe. Der Schutz der Umwelt stellt zweifellos ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel dar. Aus diesem Grund sowie aus dem Grund, dass die Richtlinie 96/61 einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen dem Schutz der Umwelt und dem Schutz des Eigentums herstelle, stelle eine Entscheidung, die die Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus und der Richtlinie 96/61 umsetzt, keine Verletzung des Rechts auf Eigentum dar.³¹

²⁷ Ibid., para. 88.

²⁸ Ibid., para. 105. Art. 9 der Aarhus-Konvention verankert das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Gerichten. Entsprechendes Recht war auch im Art. 15a der Richtlinie 96/61 verankert.

²⁹ Ibid., para. 109.

³⁰ Ibid., para. 111.

³¹ Ibid., para. 116.

Fazit

Neben ihrer Bedeutung für die Fortentwicklung des europäischen Umweltrechts repräsentieren die beiden Urteile des EuGH bedeutsame Beispiele des Dialogs zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten in Form des Vorabentscheidungsverfahrens.³² Darüber hinaus wird durch den gegenseitigen Dialog zwischen den Gerichten die Stellung der nationalen Gerichte sowie die des EuGH als wirksame Garantien der Rechte der Öffentlichkeit i. S. d. Übereinkommens von Aarhus in der Europäischen Union deutlich.

Die Feststellung des EuGH im Fall *Vlk*, dass Umweltschutzorganisationen Beteiligte im Verfahren vor dem Ministerium sein können, kann auch als eine Ergänzung seiner Rechtsprechung im Fall *Trianel*³³ bezüglich der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und des Zugangs zu den Gerichten betrachtet werden. Der EuGH trägt dadurch zur Vervollständigung der Interpretation des Art. 9 des Übereinkommens von Aarhus im Recht der Europäischen Union bedeutsam bei. Es wurde klargestellt, dass ohne Sicherung und Respektierung der Position von Umweltschutzorganisationen die Rechte der Öffentlichkeit im Sinne des Übereinkommens von Aarhus leerlaufen würden.

Die Anerkennung der Umweltschutzorganisationen als Vertreter und Repräsentanten der Öffentlichkeit – sowie ihrer privilegierten Klagebefugnis – wurde folglich weitgehend bestätigt.³⁴

Der Fall *Križan* berührt dabei auch das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der Europäischen Union und dem nationalen Verfassungsrecht.³⁵ Die Fortentwicklung des Rechts durch den Dialog in Form von Urteilen zeigt sich im betreffenden Fall als effektives Mittel zur direkten Stärkung der Stellung der Öffentlichkeit sowie des Gemeinwohls und indirekten Stärkung der *rule of law* in der Slowakischen Republik – und dadurch auch in der Europäischen Union.

Über die rechtliche Perspektive hinausgehend dient der Fall *Križan* als ein bemerkenswertes Beispiel des bürgerlichen Engagements in der Slowakischen Republik, das z. B. in Form von Demonstrationen oder Petitionen präsentiert wurde. Diese Tatsache – die u. a. auch einen entsprechenden Druck auf die staatlichen Behörden und Gerichte ausgeübt hat – könnte auch als eine durch das Übereinkommen von Aarhus geförderte Ausübung der politischen Rechte, die eine unabdingbare Voraussetzung für einen gut funktionierenden Rechtsstaat darstellen, interpretiert werden.

³² *E. Paunio*, Conflict, power and understanding – judicial dialogue between the ECJ and national courts, s. 12–13. Erhältlich unter: <http://www.helsinki.fi.nofu/NoFo7/Paunio.pdf>.

³³ EuGH, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. gegen Bezirksregierung Arnsberg, C-115/09 vom 12. Mai 2011.

³⁴ Siehe auch: EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin *Eleanor Sharpston*, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds-förening gegen Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08 vom 2. Juli 2009, para. 59–64.

³⁵ *M. Faix*, Das Europarecht im Dialog zwischen den Gerichten der Slowakischen Republik und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGRZ 2013, s. 488). Erhältlich unter: https://www.academia.edu/5527681/Das_Europarecht_im_Dialog_zwischen_den_Gerichten_der_Slowakischen_Republik_und_dem_Gerichtshof_der_Europ%C3%A4ischen_Union_EuGRZ2013_S_483_.

Die Bedeutung der beiden Entscheidungen geht dank dem europarechtlichen Bezug über den Rahmen der Slowakischen Republik hinaus. Infolgedessen haben sie u.a. den Weg für Umweltschutzorganisationen auch in anderen Staaten der Europäischen Union klargestellt und erleichtert.

Marek Prítyi

UNGARN

Verfassungsgerichtsurteil 3173/2015. (IX. 23.) AB über die Kontrolldichte bei einem angeblich unfairen Verfahren

Das Urteil³⁶ erging auf die Urteilsverfassungsbeschwerde eines Bürgers hin, die das Verfassungsgericht für teilweise zulässig, aber in der Sache unbegründet hielt.

Der Beschwerdeführer sah sich durch die gerichtliche Handhabung seiner Klage gegen einen Bescheid des Finanzamtes in seinem Grundrecht auf ein faires Verfahren (Art. XXVIII. Abs. 1 GrundG) verletzt und rügte auch die Verletzung der Unabhängigkeit des Gerichts und des Richters (Art. 26 Abs. 1 GrundG). Das Verfassungsgericht hielt die Beschwerde nur im Hinblick auf das faire Verfahren für zulässig, da nur dies ein rügefähiges subjektives Grundrecht sei. Die Verfassungsgarantie der Unabhängigkeit des Richters eröffne dem Bürger kein subjektives Grundrecht auf einen unabhängigen Richter, sondern sei jedenfalls aus Sicht der Prozesspartei eine objektive Garantie der Verfassung. Deshalb könne hierauf keine zulässige Verfassungsbeschwerde gestützt werden.

In der Begründetheit setzte sich das Verfassungsgericht mit seiner Kontrolldichte im Hinblick auf ein faires

Verfahren auseinander. Zwar garantiere Art. XXVIII. Abs. 1 GrundG jedermann ein faires Verfahren. Das könne jedoch nicht dazu führen, dass jeder Verfahrensfehler der letzten Instanz vor dem Verfassungsgericht gerügt werden kann. Aus Gründen der Gewaltenteilung könne das Verfassungsgericht nur bei besonders gravierenden Verfahrensfehlern, die verfassungsrechtliche Relevanz besitzen, eingreifen. Ansonsten müsse die Wahrung des einfachen – auch Verfahrens- – Rechts in den Händen der Fachgerichte bleiben.

Verfassungsgerichtsurteil 28/2015. (IX. 24.) AB über die Unzulässigkeit von Volksabstimmungen über Rentenfragen

Das Urteil³⁷ erging im Verfahren einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil in Sachen direkte Demokratie. Verbände und Einzelpersonen hatten ein Volksbegehren eingeleitet, um eine Volksabstimmung in einer Frage zur Erweiterung der auf Frauen beschränkten rentenrechtlichen Privilegien auf Männer zu erreichen. In der obligatorischen präventiven Rechtmäßigkeitskontrolle hatte der Nationale Wahlausschuss die Abstimmungsfrage aus formalen Gründen für rechtswidrig erklärt: Sie sei zu kompliziert und daher unverständlich. Hiergegen wandten sich die Initiatoren an die für den Rechtsschutz in Verfahren der direkten Demokratie zuständige Kurie, wie das oberste Gericht seit 2012 wieder heißt. Diese sah die Frage für hinreichend klar formuliert an, sodass sowohl Wahlbürger als auch Parlament wüssten, was sich aus der Abstimmung ergebe. Außerdem beurteilte die Kurie den Bezug der Frage zum Staatshaushalt als überaus indirekt, weshalb der verfassungsrechtliche Ausschlussgrund der finanz- und haushaltsbezogenen

³⁶ Veröffentlicht in ABK 2015 Nr. 18 v. 23.9.2015.

³⁷ Veröffentlicht in MK 2015 Nr. 137 v. 24.9.2015.

Gesetze gemäß Art. 8 Abs. 3 Buchst. b) GrundG in diesem Fall nicht greife.

Hiergegen legten Frauenverbände und einzelne Frauen Verfassungsbeschwerde ein, weil sie durch das Urteil der Kurie u.a. die Gleichberechtigung verletzt sahen. Das Verfassungsprozessrecht sieht die Verfassungsbeschwerde als besonderen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Kurie in Wahl- und Volksabstimmungssachen vor. Anlässlich dieser Verfassungsbeschwerde betonte das Verfassungsgericht, dass auch die besondere Verfassungsbeschwerde in Verfahren der direkten Demokratie ausschließlich auf eine Verfassungskontrolle gerichtet sei, während die richtige Anwendung des einfachen Rechts in den Händen der Kurie ruhe.

Im Rahmen der Zulässigkeit problematisierte das Verfassungsgericht die unmittelbare Betroffenheit der beschwerdeführenden Verbände und sah ihre Beschwerden als unzulässig an. Die Beschwerden individueller Frauen im Rentenbezug jedoch waren aber angesichts Eigenbetroffenheit zulässig.

Bei der Begründetheit stützte sich das Verfassungsgericht v.a. auf den Ausschlussgrund der finanz- und haushaltsbezogenen Gesetze [Art. 8 Abs. 3 Buchst. b) GrundG]. Es stellte eine hinreichende Ähnlichkeit zwischen der Regelung im alten Recht gemäß § 28/C Abs. 5 Buchst. a) alte Verf. und Art. 8 Abs. 3 Buchst. b) GrundG fest, sodass ein Rückgriff auf seine alte Rechtsprechung zulässig sei. Unter der alten Verfassung habe es bereits entschieden, dass ein Volksbegehren, das im Erfolgsfalle zu einer Erhöhung der Renten führt, unzulässig sei, weil es automatisch zu einer entsprechenden Erhöhung der Ausgaben im Staatshaushalt führe. Daher sei der Ausschlussgrund des finanz- und haushaltsbezogenen Gesetzes gegeben. Das gelte auch unter dem neuen GrundG und mithin im vorliegenden Fall.

Die Vorschriften des GrundG, die eine (auch rentenrechtliche) Privilegierung der Frauen erlauben, wie z. B. Art. XIX. Abs. 4 und Art. XV. Abs. 5 GrundG, verschaffen den geschützten Gruppen und ihren Angehörigen keine subjektiven Rechte auf gesteigerten Schutz und positive Diskriminierung. Das habe das Verfassungsgericht bereits zu den ähnlichen Vorschriften in der alten Verfassung festgestellt. Dass die Kurie aus Art. XIX. Abs. 4 und Art. XV. Abs. 5 GrundG keinen Anspruch der Beschwerdeführerinnen auf Beibehaltung ihrer Privilegien abgeleitet habe, verletze somit nicht das GrundG. Allerdings reiche es aus, dass der Haushalt berührt sei, um das Volksbegehren für verfassungswidrig und somit für unzulässig zu deklarieren und das Urteil der Kurie aufzuheben.

Herbert Küpper

**Constitutional Court of Hungary:
The freedom of artistic creations and
the Hungarian Academy of Arts,
Judgement of 27 May 2014, Decision
18/2014 (V 30)**

The Hungarian Academy of Arts (hereinafter: HHA) can be declared that Act CIX of 2011 on the Hungarian Academy of Arts (hereinafter: HAA Act), entered into force on 10 August 2011, under which the Hungarian Academy of Arts with public body status could be established on the basis of the artistic and social results and fellowship of the social organization, the HHA operating for nearly two decades. By the establishment only the members of the Hungarian Academy of Arts, the civil organization founded on 31 January 1992 could become participants of founding assembly of the HAA public body and thereby founding full members of the HAA as well as the gremium exclusively deciding on the subsequent admissions. But the postulates of neutrality and plurality are a constitutional re-

quirement in case of the HAA established in form of a public body, performing activities related to the artistic freedom – and according to the petitioner this principles have been breached by the institution.

Facts of the Case

According to the commissioner for fundamental rights, it can be derived from Article X para 1 of the Fundamental Law that it violates the requirement of state neutrality that – following from Article 30 and Article 7 para 2 of the HAA Act – only members of the Hungarian Academy of Arts, the civil organization founded on 31 January 1992 could become participants of founding assembly of the HAA public body and thereby founding full members of the HAA as well as – pursuant to Article 7 para 4 of the HAA Act – the gremium exclusively deciding on the subsequent admissions. According to its arguments, the requirements of neutrality and plurality cannot be expected from civil organizations, however, that is already a constitutional requirement in case of the HAA established in form of a public body, performing activities related to the artistic freedom.

Pursuant to Article 11 para 2 of the HAA Act, within the framework of the act, the Statutes of the HAA contains provisions on the conditions of the membership, the detailed rules of recommendation and election as well as on the conditions of corresponding membership under Article 8 para 1. According to the petitioner, the question who can become member of the HAA, does not concern the HAA and its members only but it affects all those who would like to become members of the public body – thus, via the function and scope of activities of the HAA, the whole artistic life and even the whole society as ‘consumer’ of art. According to the arguments of the petitioner,

references to Statutes of the HAA of the referred provisions of the HAA Act – within the framework of the HAA Act though, but still – allow the Statutes of the HAA to raise additional conditions on the admission to the membership. Pursuant to Article T) para 1 of the Fundamental Law, generally binding rules of conduct may be laid down by legal regulations adopted by an organ having legislative competence and specified in the Fundamental Law which is published in the Official Gazette, namely an organ without legislative competence cannot lay down generally binding outward rules of conduct. So, according to the motion, Article 11 para 2 of the HAA Act and the phrase ‘and in the Statutes’ of Article 8 para 1 of the HAA Act violate Article T) para 1 of the Fundamental Law, since they authorize a document not qualifying as law to lay down conduct to be generally enforced.

Relevant Provisions

Fundamental Law of Hungary

Article T)

(1) Generally binding rules of conduct may be laid down in the Fundamental Law or legal regulations adopted by an organ having legislative competence and specified in the Fundamental Law which is published in the Official Gazette. A cardinal Act may lay down different rules for the publication of local government decrees and of legal regulations adopted during any special legal order.

Article X

(1) Hungary shall ensure the freedom of scientific research and artistic creation, the freedom of learning in the interest of enabling the acquisition of the highest possible level of knowledge, and, within the framework determined by an Act, the freedom of teaching. [...]

(3) Hungary shall protect the scientific and artistic freedom of the Hungarian Academy of Sciences and the Hungarian Academy of Arts. Higher education institutions shall be autonomous in terms of the content and the methods of research and teaching; their organisation shall be regulated by an Act. The Government shall, within the framework of an Act, lay down the rules governing the financial management of public higher education institutions and shall supervise their financial management.

The HAA Act, effective at the time of submission of the motion

Article 7

(1) Full members are Artists with remarkable intellectual or creative achievements in the Hungarian art life. Remarkable intellectual or creative achievement shall mean broad public awareness and recognition in a certain art branch, in particular

a) appearance of the artist or the creation in front of demonstrably wide-spread public or

b) recognition may be granted for artists or among others for artists as well established by a state or international organization or a cultural or artistic institution or civil organization.

(2) Persons registered in accordance with Article 30 are full members of the HAA. [...]

(4) If an artist meets the requirements regarding the full members of the HAA, set forth in this act or the Statutes and disposes of recommendations from at least four full members of the HAA, then the assembly under Article 20 (1), (2) of the HAA Act makes a decision on his nomination for full membership. In case of support of the department, the artist becomes a registered candidate. The general assembly elects the full members from among the registered candidates.

Article 8

(1) Above the number specified in Article 7 (3), the general assembly may elect corresponding members in a way specified in Article 7 (4). The corresponding member shall meet the requirements set forth in Article 7 (1) and the Statutes.

Article 11

[...]

(2) Within the framework of this law, statutes of the HAA regulate the conditions of membership not regulated in this act as well as the detailed rules of recommendation and election.

Article 30

(1) Within 120 days following the entry into force of the act – but after 15 days following the deadline specified in paragraph (4) for statement, the earliest – the HAA holds a statutory meeting. [...]

(4) Those members of the Hungarian Academy of Arts association, established on 31st January 1992, may participate in the statutory meeting of HAA who were full members of the civil organization on 1st January 2011 and meet the requirements set forth in Article 7 (1) and declare their respective intention in writing to and upon the call of the Organizing Committee within 45 days after the entry into force of the act.

(5) The statutory meeting shall be convened by the Organizing Committee within the framework of paragraph (4) under the provisions of paragraph (1). The statutory meeting makes a decision on the acceptance of the Statutes, elects the president, the two vice-presidents, the secretary general, other board members to be elected by the general assembly and one member of the supervisory body. [...]

(7) After the statutory meeting, the HAA is obliged to elect members in a way that the number of full members of the HAA should, if possibly, reach 200 until 31st December 2012.

The HAA Act, effective at the time of judging the motion

Article 7

(1) Artists with remarkable intellectual or creative achievements in the Hungarian art life may be elected for full members. Remarkable intellectual or creative achievement shall mean broad public awareness and recognition in a certain art branch, in particular a) appearance of the artist or the creation in front of demonstrably wide-spread public or b) recognition may be granted for artists or among others for artists as well established by a state or international organization or a cultural or artistic institution or civil organization.

(1a) In addition to paragraph (1), that person may be elected for full member, who achieved outstanding results and broad public recognition by introduction and transmission of modern theoretical positions relating to the artistic activity, observation of trends and elaboration of guarantee schemes.

(2) Persons registered in accordance with Article 30 are full members of the HAA. [...]

(4) If an artist or art theorist meets the requirements regarding the full members of the HAA, set forth in this act and disposes of recommendations from at least four full or corresponding members of the HAA, then its department specified in Article 20 (1), (2) of the HAA Act makes a decision on his nomination for full membership. In case of support of the department, the artist or the art theorist becomes a registered candidate. The general assembly elects the full members from among the registered candidates.

Article 8

(1) By using the procedure specified in Article 7 (4), the general assembly may elect corresponding members. The corresponding member shall meet the requirements specified in Article 7 (1) or (1a).

Article 11

[...]

(2) Within the framework of this act, the Statutes contain provisions on the detailed rules of the procedure regarding the admission to the membership as well as election of the assembly representatives.

Article 30

(1) Within 120 days following the entry into force of the act – but after 15 days following the deadline specified in paragraph (4) for statement, the earliest – the HAA holds a statutory meeting. [...]

(4) Those members of the Hungarian Academy of Arts association, established on 31st January 1992, may participate in the statutory meeting of HAA who were full members of the civil organization on 1st January 2011 and meet the requirements set forth in Article 7 (1) and declare their respective intention in writing to and upon the call of the Organizing Committee within 45 days after the entry into force of the act.

(5) The statutory meeting shall be convened by the Organizing Committee within the framework of paragraph (4) under the provisions of paragraph (1). The statutory meeting makes a decision on the acceptance of the Statutes, elects the president, the two vice-presidents, the secretary general, other board members to be elected by the general assembly and one member of the supervisory body. [...]

(7) After the statutory meeting, the HAA is obliged to elect members in a way that the number of full members of the HAA should, if possibly, reach 200 until 31 December 2012.

Ruling of the Constitutional Court

The reasoning

However, the HAA does not exercise public powers but in relation to the distribution of cultural grants and the ownership of cultural institutions, it received such status and makes such decisions which in fact affect the freedom of artistic creation.

Arising from the nature of all of these powers in fact affecting the freedom of artistic creations, complying with the requirements set forth in Article X para 1 of the Fundamental Law, the HAA operating in a form of public body shall equally protect the freedom, diversity, trends and streams of artistic creation by not violating the values of the Fundamental Law. This requirement shall be respected by the legislator as well, and the public body itself shall reflect and facilitate the pluralism of artistic activity in the course of its organizational structure and operation. The HAA shall ensure equal opportunities to the artists for HAA membership and via this to enable them to influence the artistic life.

Article 7 para 2 of the HAA Act challenged by the motion states that persons registered in accordance with Article 30 are full members of the HAA. So, pursuant to provisions of the act, the HAA as a public body regulated by the Fundamental Law was established from the members of one civil organization only, the association named Hungarian Academy of Arts.

However, Article X para 3 of the Fundamental Law does not set forth and it cannot be deducted therefrom either that the HAA as a public body – purely due to the name identity –

should be established solely from the Hungarian Academy of Arts association.

The social organizations and associations created on the basis of right of association, as regards the establishment, aims and functions thereof, are fundamentally different from the public bodies established by law, where neutrality and plurality are fundamental constitutional requirements.

It is therefore of concern to establish a different type of legal entity, a public body with more general scope of activities, complying with the broad values of the Fundamental Law, via quasi ‘transmission’ by law from a specific association (with a closed circle of subjects with the same values). HAA is a constitutional institution of rule of law nature, protector of the freedom of art ensuring the completeness thereof. Nevertheless, it does not exclude the use of the membership, relations or infrastructure of an already existing civil organization – in this case an association – in the course of the creation, actual establishment of the public body.

Based on these, Article 7 para 2 of the HAA Act, under which only the members of a specific civil organization may become full members of the HAA upon its establishment and a body exclusively deciding on the admission of new members, did not fully comply with the requirement of neutrality and plurality ensuring the freedom of artistic creations and thereby it did not meet in all respects the requirements of Article X para 1 and 3 of the HAA Act.

Pursuant to Article 7 of the HAA Act, full members of the HAA – in accordance with the procedure specified in the act – are elected by the general assembly, namely admission of new members is realized by co-opting. However, based on the previous point, statutory definition of members of the statutory meeting – by limiting the scope of members to the membership

of one civil organization – did not cover the whole content of Article X of the Fundamental Law.

Decision on the new members of the HAA also falls within the scope of this body, which solution makes the realization of composition of the HAA ensuring plurality more difficult, although it does not make it impossible.

Co-opting, as method of admission of new members, is not inherently contrary to the Fundamental Law, however, until the expanding and renewable membership of the HAA does not meet the requirements of plurality and neutrality, admission of new members cannot depend solely on the nomination and decision made by the former members of the association, namely now members of the HAA.

The judgment

The Constitutional Court terminates the procedure aimed at the ex-post examination of the compliance of Article 7 para 4 of Act CIX of 2011 on the Hungarian Academy of Arts, the phrase ‘and in the Statutes’ of Article 8 para 1 and Article 11 para 2 with the Fundamental Law.

Pursuant to the text of Article 11 para 2 of the HAA Act effective at the time of submission of the motion, within the framework of the act, Statutes of the HAA contains provision regarding the conditions of membership not regulated in the act as well as the detailed rules of recommendation and election, and Article 8 para 1 states that corresponding members of the HAA – in addition to the provisions of the law – shall also meet the requirements specified in the Statutes.

Article 11 para 2 of the HAA Act was modified by Article 8 of Act X of 2014 on the modification of Act CIX of 2011 on the Hungarian Academy of Arts in a way that the reference to the Statutes of the HAA regarding conditions of the membership is left out

therefrom, and nor do Article 8 para 1 of the HAA Act set forth by Article 6 para 1 of the modifying act contain the requirement of compliance with the Statutes regarding the conditions of the corresponding membership. Article 5 para 3 of the act modified Article 7 para 4 of the HAA Act similarly, as well. The mentioned modifications entered into force on 1 March 2014 on the basis of Article 1 of Act XII of 2014 on certain matters related to the entry into force of Act X of 2014 on the modification of Act CIX of 2011 on the Hungarian Academy of Arts.

Based on these, the Constitutional Court established that the motion became redundant in respect of Article 7 para 4, Article 8 para 1 and Article 11 para 2 of the HAA Act therefore it terminated the procedure in this respect.

In connection with application of Article 7 of Act CIX of 2011 on the Hungarian Academy of Arts, the constitutional requirement arising from Article X para 1 and 3 of the Fundamental Law is that the composition, organizational structure and operation of the Hungarian Academy of Arts shall comply with the constitutional value of the freedom of art.

Pursuant to Article 41 para 3 of Act CLI of 2011 on the Constitutional Court, the Constitutional Court may establish that the repealed legislation did not comply with the Fundamental Law, if the legislation should be applied in a specific case.

Based on these, the Constitutional Court did not establish the non-compliance with the Fundamental Law of Article 7 para 2 of the HAA Act and did not annul it consequently either. Considering that the public body started its operation on the basis of the referenced provisions, its establishment resulted in the creation of further – personal and not insignificant property – relations, annulment of the legislative provision either with ex

nunc or ex tunc effect would cause the violation of legal certainty. Besides, having regard to enforcement of neutrality and plurality ensuring the fundamental right of freedom of art, the Constitutional Court found it necessary to set forth constitutional requirement regarding the composition of membership and organization and operation of the HAA, which constitutional requirement the HAA itself and the legislator shall keep in mind in the future – either in the course of any modification of the act or when regulating the conditions of operation.

Assessment

My resolution related to the present decision differs markedly from the opinion of the body in two areas, which will be noted below.

In the first case, I would like to draw attention to a factor only supplementing the majority decision, overlooked by the Constitutional Court. The motion alleged that admission of new members of the HAA is ‘subjective and discriminatory’. Completing this, it states that Article 30 and Article 7 para 2 of the HAA Act violate the freedom of Art. However, in my opinion this statement is incorrect: the referenced provision³⁸ may seem subjective only at first glance. It should not also be forgotten that two not negligible, conjunctive and objective conditions are associated with this statement: on the one hand notification of the intention to participate within the deadline and on the other hand – and this is more important from among the two – compliance with the requirements specified in Article 7 para 1 of the HAA Act. And this latter objectively applies to each member, to the persons outside this scope of subjects as well, thus also to the prospective members. For this reason, election of further members

cannot violate the fundamental law of freedom of art, since the ‘founding’ and the future members are measured by the same standards.

The other point I argue, is the operative part of the decision itself: the constitutional requirement. In my opinion, solely persons actually pursuing artistic activity, and not different organizations, enjoy artistic freedom. This statement can be explained by that individuals engaged in art transfer certain functions from their total artistic freedom – in favour of realization of art workshop nature – to such units or bodies, which derive their own autonomy from this source. So, the institutions established that way do not enjoy the freedom of art life in their own right but the ‘right to artistic self-governance’ deriving from the artistic freedom of individuals composing them, which – due to the art workshop nature and the purpose of the public body – ensures framework for realization of freedom of the individual. Thus, the text of the Fundamental Law may be classified as inaccurate in the field of artistic autonomy of the HAA that the scope of holders of freedom of artistic life includes certain part of legal entities – since starting from the freedom nature of fundamental right of expression, it is closely linked to the individual.³⁹

However, this makes the decision of the body problematic, since the constitutional requirement set forth regarding the HAA is difficult to interpret in respect of the referenced Articles of the Fundamental Law. Furthermore, the decision provides as follows: ‘The Constitutional Court determines that: in connection with the application of Article 7 of Act CIX of 2011 on the

³⁸ See Article 30 para 4 of the HAA Act.

³⁹ Zsolt Cseporán, Fundamental right status of persons making use of the freedom of art in Hungary, in: Miklós Kocsis/Péter Tilk (ed), The freedom of art – constitutional approach (Pécs, Kodifikátor Foundation 2013) 62.

Hungarian Academy of Arts, the constitutional requirement arising from Article X para 1 and 3 of the Fundamental Law is that the composition of membership, the organizational structure and operation of the Hungarian Academy of Arts shall comply with the constitutional value of artistic freedom.’ Namely, the institutional aspect of the freedom of art: the constitutional requirement (organizational-operational issues) regulates the ‘right to artistic self-governance’ of the HAA. However, since – based on the above – the public body is not entitled to the fundamental right protection of the freedom of art, only the artistic autonomy, the constitutional requirement is uninterpretable. The only solution (half-measure) may be, if the artistic autonomy is guided by the standard of measurement of the freedom of art. However, here we must refer to the concurring

reasoning written to this decision by *Mária Szívós*, judge of the Constitutional Court, under which ‘declaration of the constitutional requirement in relation to the application of Article 7 of the HAA Act will not result in significant change, the enforcement thereof by the HAA will not be verifiable and accountable. Based on the above, the legally assessed standard, to which the compliance with the constitutional requirement can be measured, is missing. [...] The Constitutional Court did not determine the constitutional value of the artistic freedom, it only declared that the artistic freedom can be ensured by the requirements of neutrality and plurality. [...] However, the Constitutional Court did not determine the standard of artistic plurality either.’

Zsolt Cseporán