

# László Fodor<sup>1</sup>

## Kommunales Umweltrecht in Ungarn

### I. Einleitung

Der örtlichen Tätigkeitsebene der Umweltpolitik kommt heute eine immer größer werdende Bedeutung zu. Die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung kann in erster Linie auf schonender Nutzung der örtlichen Ressourcen basieren. Als wichtigste Garantien für verantwortliche, rationelle und nachhaltige Bewirtschaftung der lokalen Umweltressourcen können Rechtsnormen gelten, die die Entscheidungen über diese – zumindest teilweise – vor Ort ermöglichen. Daneben kommt auch der Teilhabe der örtlichen Gemeinschaften an der Entscheidungsfindung eine hervorragende Rolle zu. Die Bedeutung dieser Nachhaltigkeitskriterien soll im heutigen Ungarn besonders hervorgehoben werden. Denn – insbesondere seit dem Regierungswechsel 2010 – spielt der Umweltschutz in den zentralstaatlichen Entscheidungen eine immer geringere Rolle.<sup>2</sup> Die Selbstverwaltungen können leider diese nachteilige Tendenz nicht ausbalancieren. Sie erleben nämlich heutzutage eine wesentliche Entmachtung: Die meisten (früher örtlich gesicherten) öffentlichen Dienstleistungen werden Tag für Tag zentralisiert und die öffentlich-rechtliche Kompetenzen der örtlichen Selbstverwaltungen werden schrittweise verringert.<sup>3</sup> Außerdem ist die Struktur der demokratischen Entscheidungsfindung (etwa eine

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Lehrstuhlinhaber an der Universität Debrecen (Ungarn), Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften, Lehrstuhl für Umweltrecht, Agrarrecht und Arbeitsrecht. Seine Forschungstätigkeit wird mit dem *Bolyai János*-Forschungsstipendium der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und im Rahmen des Projekts K 115530 von Nationaler Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsstelle unterstützt.

<sup>2</sup> Das früher selbständige Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft wurde 2010 abgeschafft. Die Umweltangelegenheiten stehen jetzt unter der Lenkung durch einen stellvertretenden Staatssekretar im Landwirtschaftsministerium (während die Wasserwirtschaft in die Kompetenz des Innenministeriums fällt). Die zehn regionalen Umweltbehörden haben 2015 ihre Selbständigkeit verloren und wurden in die Regierungsbehörden der Komitate integriert. Die früher starken Umweltbehörden verfügen nunmehr nicht mehr über die nötigen Zuständigkeiten, um ihre Aufgaben dem früheren Niveau entsprechend angemessen erfüllen zu können. Darüber hinaus wächst (seit 2003) die Menge der sog. Beschleunigungsgesetze bzw. der staatlich aufgehobenen Projekte. Zu den letzteren gehören nicht nur Infrastrukturprojekte (wie im Falle der deutschen Beschleunigungsgesetzgebung bezüglich der Wiedervereinigung), sondern auch Fußballstadien und Denkmale. So wird auch die aus Umweltaspekten bedenkliche Erweiterung des Pakser Atomkraftwerks „vorbereitet.“ Die mit Umweltbelangen offensichtlich nicht im Einklang stehenden Maßnahmen können kaum noch aufgelistet werden.

<sup>3</sup> So wurde z. B. die kommunale Regelungskompetenz für die Hundehaltung (2010) und die Preisbildung in der Entsorgung von Siedlungsabfall (2013) entzogen. Einige übertragene Verwaltungskompetenzen wurden auch entzogen. Für Baugenehmigungen und die Aufsicht über kleinere luftverunreinigende Anlagen sind seit 2013 (statt der Bürgermeisterämter) die Bezirksämter (d. h. die Organe der Regierungsbehörden der Komitate) verantwortlich. Gleichzeitig nimmt der Anteil des staatlichen Eigentums in der Versorgungswirtschaft immer mehr zu. Bezüglich der „Entkommunalisierung“ ist auch die Verringerung der traditionellen kommunalen Aufgaben seit 2012 erwähnenswert (so sind z. B. die kommunalen Schulen und Krankenhäuser zu Instituten staatlicher – bzw. kirchlicher – Unterhaltung geworden). Eine Analyse dieser Europa- bzw. völkerrechtlich bedenklichen Prozesse im Bereich der öffentlichen Versorgung gibt *Horváth M. T., Magasfeszültség – Városi szolgáltatók, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs 2015*. Die Entziehung der kommunalen Kompetenz bezüglich der Hundehaltung könnte aber für verfassungsmäßig gehalten werden, da die Regelung der dazu gehörenden Lebensverhältnisse – etwa die Höchstzahl der Tiere auf einem Grundstück – früher auch keine örtliche öffentliche Sache gewesen ist. Siehe *A. Paulovics /A. Jámbor, Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján, Miskolci Jogi Szemle 2013 (1) S. 7*.

transparente Kanalisierung der kollidierenden öffentlichen Interessen, die Trennung der einzelnen Funktionen im Sinne der Rechtsstaatlichkeit) unterentwickelt bzw. nicht genügend stabilisiert.<sup>4</sup>

Das Grundgesetz Ungarns v. 25. 4. 2011. (im Folgenden: UGG, Art. 31–35.) und das Gesetz 2011:CLXXXIX. über Ungarns örtliche Selbstverwaltungen (im Folgenden: UöSG) v. 28.12.2011 sehen ein zweistufiges System der lokalen Selbstverwaltungen vor. Die 19 Selbstverwaltungen der Komitate (als sog. „Gebiets selbstverwaltungen“) spielen eine untergeordnete Rolle (nicht nur) in der Umweltpolitik, die etwa durch Koordination, Planung und Meinungsbildung (bezüglich der kommunalen Pläne und Satzungsentwürfe) wahrgenommen werden kann.<sup>5</sup> Diese Körperschaften verfügen über keine Satzungs-gewalt im Bereiche des Umweltrechts. Die etwa 3200 Selbstverwaltungen der Siedlungen und der Hauptstadtbezirke (die sog. Siedlungselbstverwaltungen) haben aber einzelne Befugnisse, die in der Umweltpolitik relevant sind. Sie haben die allgemeine Ermäch-tigung, Satzungen (Selbstverwaltungsverordnungen) in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erlassen. Daneben sind sie verpflichtet, die durch den Gesetzgeber genannten örtlichen Lebensverhältnisse zu regeln.

Das UöSG appelliert an aktive und selbstständig tätig werdende örtliche Selbstverwaltungen, die sich die örtlichen Gegebenheiten immer vor Augen halten. § 6. Abs. 2. UöSG „Die örtliche Selbstverwaltung [...] verstärkt die Fähigkeit der Siedlung auf Selbsterhaltung, deckt ihre Möglichkeiten auf und macht eigene Ressourcen nutzbar.“ Dies bezieht sich nicht nur auf die Umweltbewirtschaftung, sondern erstreckt sich auf alle kommunalen Aufgaben der Selbstverwaltungen in den verschiedensten Lebensverhältnissen. Um die Aufgaben der örtlichen Relevanz erfüllen zu können, verfügen die Selbstverwaltungen sowohl über rechtliche Mittel (rechtliche Regulierung, Planung, behördliche Rechtsanwendung) als auch über nichtrechtliche Instrumente (z. B. öffentliche Dienstleistungen, Eigentumsverwaltung und öffentliche Beschaffung). Im Folgenden wird ausschließlich die rechtsschöpfende Tätigkeit der Siedlungselbstverwaltungen im Bereich der Umweltpolitik beschrieben.

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten<sup>6</sup>

Seit Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes Ungarns ist die Autonomie der örtlichen Selbstverwaltungen als Verfassungsprinzip nicht mehr ausdrücklich garantiert (im Gegensatz zur vorherigen Verfassungsnovelle von 1989). Nach Maßgabe von Art. 32. Abs. 2. UGG sind die örtlichen Selbstverwaltungen aber nach wie vor dazu berechtigt, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Selbstverwaltungsverordnungen zu erlassen, um

<sup>4</sup> M. T. Horváth, *Magunkon kívül, in Piacok a főtéren – Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, KSZK ROP, Budapest 2007, S. 115.*

<sup>5</sup> Diese Ebene des örtlichen Selbstverwaltungssystems wurde ab 2010 – durch die Verstaatlichung der öffentlichen Dienstleistungen auf Mittelstufe – tatsächlich abgeschafft. *J. Kökényesi, A helyi közigazgatás szervezési tendenciái, in: M. T. Horváth, Kilengések: Közszelektatási változások, Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2013, S. 266.*

<sup>6</sup> Die Selbstverwaltungsangelegenheit gilt als zentraler Begriff des ungarischen örtlichen Selbstverwaltungssystems. Abweichend der deutschen Rechtslage wird die Erledigung der Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht ausdrücklich mit einer Beschränkung „im Rahmen der Gesetze“ verbunden. Ursprünglich wurden sogar die Kompetenzen der ungarischen Selbstverwaltungen eher auf grundrechtlicher Art festgelegt. Der zentralstaatliche Einfluss auf die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsangelegenheiten war – bis zum Jahre 2012 – geringfügig. *I. Hoffman, A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri korlátainak értelmezése egyes államok közigazgatási szabályozásában, Jogtudományi Közletemény 2011 (5) S. 287–288.; Zs. Arva, Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, KJK-Complex Budapest 2012, 392.*

lokale Lebensverhältnisse zu regeln, die nicht bereits durch Gesetz geregelt sind oder für die ein Ermächtigungsgesetz besteht. Die Verordnungen der örtlichen Selbstverwaltungen dürfen nicht mit anderen Rechtsvorschriften (d. h. mit Gesetzen, Regierungsverordnungen und ministerialen Verordnungen) im Widerspruch stehen (Art. 32. Abs. 3. UGG). Die genaueren Vorschriften über Verordnungen, die von den örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften erlassen werden dürfen, sind im UöSG festgelegt.<sup>7</sup>

§ 13. UöSG enthält eine nicht abschließende Liste der örtlichen öffentlichen Angelegenheiten bzw. der durch die örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften zu gewährenden öffentlichen Dienstleistungen.<sup>8</sup> Hier werden zahlreiche umweltrelevante Selbstverwaltungsangelegenheiten genannt, wie Siedlungsentwicklung, Flächennutzungsplanung (einschließlich Bauplanung), örtlicher Schutz der Umwelt und Natur, örtliche Wasserwirtschaft, Katastrophenschutz, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (nach Maßgabe des Gesetzes 2011:CCIX. über die wasserversorgungsbetrieblichen Dienstleistungen v. 28.11.2011.), Stadterhaltung (z. B. Anlage und Unterhalt von Parkanlagen, Friedhöfen, Einrichtung und Pflege von Grünanlagen, Straßenbeleuchtung), kommunale Abfallwirtschaft (d. h. Regelung der örtlichen Eigenschaften der Dienstleistung und die Auswahl des angemessenen Versorgungsunternehmens), öffentlicher Nahverkehr und Fernwärmeversorgung (Letzteres aber nur im Fall der größten Städte).

Im Vergleich zu kommunalen Aufgaben in Deutschland ist das Fehlen (etwa Strom- und Gasversorgung) bzw. die Verringerung früherer (meist Anfang der Neunzigerjahre) bestimmter Selbstverwaltungsangelegenheiten auffallend. Seit 2010 ist z. B. in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft eine klare Tendenz zur Zentralisierung bzw. Entkommunalisierung zu erkennen.

### III. Verfassungsrechtlicher Rahmen für den Schutz der Umwelt durch die Selbstverwaltungen

Das im Jahr 2012 in Kraft getretene neue ungarische Grundgesetz thematisiert den Schutz der Umwelt unter mehreren Aspekten.<sup>9</sup> Nach Art. XXI Abs. 1 UGG „anerkennt und verwirklicht Ungarn das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt.“ Da Art. XXI Abs. 1 UGG vom Wortlaut her identisch mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt im Sinne von Art. 18 der alten Verfassung ist, kann auf die meisten vom ungarischen Verfassungsgericht (im Folgenden: UVerfG) früher herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz der Umwelt zurückgegriffen werden. Zu der besonderen Rechtsnatur des Umweltgrundrechts führte das UVerfG schon 1994 aus: „Das Recht auf Umwelt ist in seiner jetzigen Form kein Grundrecht, das einen subjektiven Rechtsanspruch verleiht; gleichzeitig geht es jedoch über eine bloße Staatsaufgabe oder Staatszielbestimmung hinaus.“ Da es sich bei dem ungarischen Umweltgrundrecht nicht um ein einklagbares subjektives Recht, d. h. nicht um ein „Grundrecht“ im Sinne des traditionellen Grundrechtsverständnisses handelt, ist es als ein Grundrecht besonde-

<sup>7</sup> Die Präambeln der Selbstverwaltungsverordnungen sollen hinweisen darauf, ob der Erlass den Art. 32. Abs. (2) UGG oder ein bestimmtes Gesetz zugrunde legt, damit das Verhältnis zwischen den beiden Regelungsebenen eindeutig zu beurteilen ist; siehe die Entscheidung der Kurie Köf. 5 031/2014/3.

<sup>8</sup> Dadurch werden die Selbstverwaltungsangelegenheiten gleichzeitig als Aufgaben und als Zuständigkeiten bestimmt. Zu dieser funktionalen Annäherung siehe *A. Fábrián*, *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, Complex, Budapest 2013, S. 43–44.

<sup>9</sup> *L. Fodor*, *Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Schutz der Umwelt im neuen ungarischen Grundgesetz*. In Knopp/Wolff (Hrsg.), *Umwelt – Hochschule – Staat*, Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, 2016, S. 69. ff. (im Erscheinen).

rer Art (*sui generis*) anzusehen, das durch seine objektiv-rechtliche Schutzrichtung determiniert wird. Die zitierte Auslegung durch das UVerfG verdeutlicht, dass der grundrechtlich formulierte Umweltschutzartikel im ungarischen Verfassungsrecht jedenfalls im Kern als Staatsaufgabe bzw. Staatszielbestimmung zu qualifizieren ist. Art. XXI. Abs. 1. UGG wendet sich an den Staat, wobei nicht nur der Zentralstaat (und zwar alle drei Staatsgewalten), sondern auch die örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften in Bezug genommen werden. Das UVerfG stellte schon Anfang der Neunzigerjahre fest, dass es sich beim Umweltschutz um eine „örtliche öffentliche Angelegenheit“ (d. h. Selbstverwaltungsangelegenheit) handelt, deren Regelung durch Verordnungen (auch) eine Aufgabe der Selbstverwaltungskörperschaften darstellt.<sup>10</sup>

Weil die weiteren umweltrelevanten Bestimmungen im UGG vielfach spezieller formuliert sind als das Umweltgrundrecht, können erstere im Lichte des Art. XXI Abs. 1 UGG interpretiert werden. Das bedeutet in den meisten Fällen ferner, dass die neuen Vorschriften (unter Einbeziehung des vom UVerfG früher verfolgten Gedankenganges) aus dem Umweltgrundrecht abgeleitet werden können. So ist z. B. der Art. P) im ersten Abschnitt der Verfassung anzusehen, der Umweltschutz (dennoch unausgesprochen) auch an die Selbstverwaltungskörperschaften adressiert:

Die Naturressourcen, insbesondere Ackerboden, Wälder und Trinkwasserreserven, sowie biologische Vielfalt, insbesondere die einheimischen Pflanzen- und Tierarten, und die kulturellen Werte, bilden das gemeinsame Erbe der Nation, dessen Schutz und Bewahrung für die zukünftigen Generationen eine Pflicht des Staates und aller Personen darstellt.

Der für die künftigen Generationen verantwortliche Stellvertreter des Ombudsmanns misst dieser Vorschrift eine besondere Bedeutung zu. Seiner Meinung nach sind aus Art. P auch nichtrechtliche (etwa wirtschaftliche bzw. Eigentümer-) Aufgaben des Staates abzuleiten. Diese Auslegung kann aufgrund des Art. 38 UGG bekräftigt werden. Art. 38 gibt nämlich vor, dass das Vermögen des ungarischen Staates und der örtlichen Selbstverwaltungen (als Nationalvermögen) im Interesse der Öffentlichkeit durch die Bewahrung von natürlichen Ressourcen bzw. unter Einbeziehung der Bedürfnisse der künftigen Generationen bewirtschaftet werden soll. Nach Sichtung der Selbstverwaltungsverordnungen zahlreicher Gemeinden über die Verwaltung eigenen Vermögens ist jedoch festzustellen, dass diese die Umwelterorientierung des Art. 38 typischerweise nicht vor Augen haben. Schließlich soll auch Art. XX. GG über das Recht auf eine gute Gesundheit erwähnt werden, insoweit es sich dabei u. a. um den Zugang zu gesundem Trinkwasser handelt. Die Wasserversorgung liegt nämlich – wie schon erwähnt – teils in der Händen der örtlichen Selbstverwaltungen.

Zurückgekehrt zur Umweltgrundnorm des UGG, Art. XXI. Abs. 1. erklärt das gleiche Recht auf eine gesunde Umwelt für alle. Es ist jedoch klar, dass in Gemeinden, in denen die Bevölkerung störenden bzw. gesundheitsschädigenden Umweltbelastungen (z. B. Lärmbelastung, Smog) ausgesetzt ist, dieses Prinzip nicht richtig durchgesetzt wird. Fraglich ist, ob die Selbstverwaltungskörperschaften über angemessene Mittel verfügen, die örtlichen Umweltprobleme zu behandeln. In zahlreichen Gemeinden kann aber der Anspruch auf besondere örtliche Umweltschutzmaßnahmen genau durch den bewahrenden überdurchschnittlich günstigen Umweltzustand oder örtlichen Nachhaltigkeitsinitiativen (also eine Bestrebung auf ein höheres Schutzniveau) gerechtfertigt werden. In dieser Konstellation sollen zwei Fragen näher beleuchtet werden: Wie kann die Regelungsbefugnis der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften charakterisiert werden? (siehe unter IV). Dürfen die Selbstverwaltungsverordnungen von den zentralen Rechtsvorschriften abweichen, ohne die Intention des Art. 32. Abs. 3. UGG zu verletzen? (siehe unter V–X.).

<sup>10</sup> L. Fodor, *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Gondolat–DE ÁJK, Budapest, 2006, S. 115–116.

#### IV. Allgemeine Fragen des kommunalen Umweltschutzes durch Satzungen

Der Umfang der Satzungsgewalt in den einzelnen Bereichen des Umweltrechts wird durch die Einzelgesetze ganz unterschiedlich geprägt. Eine Prüfung der tatsächlichen Beziehungen zwischen den beiden Rechtsschöpfungsebenen lässt vier typische Fallkonstellationen sichtbar werden. Der Erlass von Selbstverwaltungsverordnungen kann: 1) eine Pflicht jeder Selbstverwaltungskörperschaft sein (etwa im Fall der kommunalen Abfallwirtschaft) oder eine Pflicht bestimmter Gemeinden (z. B. Smog-Alarm-Plan); 2) eine gesetzlich garantierte Möglichkeit sein (z. B. Ausweisung von Naturschutzgebieten örtlicher Bedeutung oder Errichtung eines kommunalen Umweltfonds); 3) eine Ergänzung zentraler Vorschriften sein, die in den Bereichen der Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht einmal eine Ermächtigung voraussetzt (z. B. bezüglich der Tierhaltung oder Stadtumbau); 4) eine Abweichung von landesweitem Recht sein, die eine ausdrückliche Ermächtigung voraussetzt (wie im Fall der Stoppelverbrennung oder Stadtplanung).

Es gibt auch Bereiche, in denen diese Eigenschaften der Satzungsgewalt vermischt anzufinden sind (So ist z. B. die Regelung des Lärmschutzes eine Pflicht, wobei die Selbstverwaltungsverordnungen von zentralen Vorgaben abweichen dürfen).

Die umweltrelevanten Regelungsgegenstände bilden einen relativ weiten Kreis. Im § 13. UöSG werden die betroffenen Lebensverhältnisse ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgelistet. Die einzelnen Gegenstände können in den Selbstverwaltungsverordnungen sowohl getrennt als auch integriert erscheinen. Die Titel der Satzungen spiegeln deshalb den gegebenen Regelungsgehalt nicht unbedingt wider. Folgende Gegenstände werden in der Praxis am häufigsten (auch) durch Selbstverwaltungsverordnungen geregelt: örtlicher Umweltschutz (als integriertes Thema), städtischer Umweltfonds, Flächennutzungsplan (einschließlich des Bebauungsplan und örtlichen Bauordnung), Stadtbildschutz, Schutz des örtlichen Bauerbes, Stadtumbau, kommunale Abfallwirtschaft, Sauberkeit im öffentlichen Raum, Nutzung des öffentlichen Raumes, Verbrennen von Abfall (z. B. im Garten) und Stoppeln, Smog-Alarm-Plan, Lärmschutz, Ausweisung von Naturschutzgebieten, Erhalt von Grünanlagen und Gehölzen, Abwasserbeitrag, Entsorgung von häuslichen Abwässern außerhalb der öffentlichen Kanäle und die Bedingungen der Tierhaltung (im Interesse des Grundwasserschutzes).

Obwohl aufgrund eines oberflächigen Vergleichs<sup>11</sup> die meisten typischen ungarischen und deutschen Satzungstitel bzw. Regelungsgegenstände einander zu ähneln scheinen, darf man nicht einige Besonderheiten der ungarischen Regelung außer Acht lassen. Die allgemeinen Regeln über Umweltschutz werden so z. B. in einem gesonderten Gesetz normiert (Gesetz 1995:LIII. über die allgemeinen Regeln über Umweltschutz v. 22. 6. 1995, des Weiteren UG) und der im Gesetz zugrunde gelegte integrative Ansatz spiegelt sich auch im kommunalen Recht wider. Als eine zweite Eigenschaft soll der rechtliche Charakter von planerischen Entscheidungen erwähnt werden. In Ungarn können nämlich nur die in Form einer Rechtsvorschrift (z. B. Selbstverwaltungsverordnung) ergehenden planerischen Entscheidungen rechtliche Wirkung entfalten. Deshalb kommt z. B. den Flächennutzungsplänen nach dem Baugesetz (Gesetz 1997:LXXVIII. über den Schutz und Gestaltung der gebauten Umwelt v. 24.7.1997) eine größere Bedeutung zu als den kommunalen Umweltprogrammen nach § 46. Abs. 1. UG.

Der Erlass von Selbstverwaltungsverordnungen steht unter einer Gesetzlichkeitskontrolle durch die zuständige Regierungsbehörde des Komitats. Die Selbstverwaltungskör-

<sup>11</sup> Hier wurden beispielweise die Trierer und Debrecener Satzungen/Selbstverwaltungsverordnungen zugrunde gelegt. <https://www.trier.de/Rathaus-Buerger-in/Stadtverwaltung/Stadtrecht/>; [http://srvcom.debrecen.hu/testulet/Rendelet\\_list.aspx#](http://srvcom.debrecen.hu/testulet/Rendelet_list.aspx#).

perschaften sollen ihre Verordnungen der Regierungsbehörde zusenden, die ggf. einen sog. Gesetzlichkeitsaufruf ausgeben. Im Falle der Erfolglosigkeit des Aufrufs wendet sich die Regierungsbehörde an die Kurie (Ungarns oberstes Gericht), die die gesetzwidrige (mit einer anderen Rechtsvorschrift kollidierende) Selbstverwaltungsverordnung für nichtig erklärt (diese Kompetenz wurde bis 2012 durch das UVerfG ausgeübt).<sup>12</sup> Die Garantien für die inhaltliche Angemessenheit der kommunalen Vorschriften sind relativ kraftlos, denn die vorher einzuholende Meinung der Umweltbehörde (Umweltschutzabteilung der Regierungsbehörde) hat keine Bindungswirkung und auch die Auswirkung der (oft vernachlässigten) strategischen Umweltprüfung (die etwa im Fall der Flächennutzungspläne Pflicht ist), ist kaum nachvollziehbar. Neben diesen gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollmechanismen sollen letztlich die Berichte des für die Interessen der künftigen Generationen verantwortlichen Stellvertreters des Ombudsmanns erwähnt werden, die in Ausnahmefällen (im Interesse des „präventiven Grundrechtsschutzes“)<sup>13</sup> auch die rechtsschöpferische Tätigkeit berühren können.

## V. Rechtsgrundlagen für eine Abweichung von landesweiten Vorschriften

Wie oben erwähnt dürfen die Selbstverwaltungsverordnungen nicht den anderen Rechtsvorschriften widersprechen. Abweichungen von zentralen Regelungen sind im Regelfall für verfassungswidrig bzw. gesetzwidrig zu erachten. Es gibt aber zwei Ausnahmen: Erstens: Als eine Besonderheit des kommunalen Umweltrechts gilt die Vorschrift des § 48. Abs. 1. UG, die die Siedlungsselbstverwaltungen (in Budapest ausschließlich die hauptstädtische Vollversammlung) zur Abweichung ausdrücklich berechtigt. Die Selbstverwaltungskörperschaften dürfen dem Gesetz nach – in dem Umfang und in der Weise, die durch Gesetz oder Regierungsverordnung bestimmt ist – ausschließlich in größerem Umfang beschränkende Umweltauforderungen an die umweltrelevanten Tätigkeiten durch ihre Verordnungen festlegen. Wenn die Selbstverwaltungskörperschaften diese Vorschrift vor Augen halten, bleiben ihre Verordnungen in den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit.

Die Ermächtigung darf aber nicht weit ausgelegt werden. Nicht gestattet ist es also z. B., Anforderungen an Produkte oder Technologien aufzustellen. Die Selbstverwaltungen sind gleichwohl (durch § 5 UG) ermächtigt, den Kreis der umweltrelevanten Tätigkeiten zu bestimmen. Die wichtigste inhaltliche Beschränkung der genannten Selbstverwaltungskompetenz im § 48. Abs. 1. UG bedeutet, dass die kommunalen Vorschriften nur im Vergleich zu den höheren Rechtsquellen strenger sein dürfen. Diese Regel gilt nicht nur im Ganzen, sondern auch für jede Einzelheit der betreffenden Selbstverwaltungsverordnung. Abweichungen nach unten sind gesetzwidrig (bzw. verfassungswidrig). Eine (unbegründete) Verringerung der eigenen kommunalen Umweltauforderungen ist immer als verfassungswidrig anzusehen, denn sie steht im Widerspruch mit dem durch das UVerfG ausgearbeiteten Verschlechterungsverbot.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Zur früheren Rechtslage siehe *I. A. Seereiner*, A helyi önkormányzatok normatív aktusainak törvényességi ellenőrzéséről, in: B. Schanda/Zs. A. Varga (Hrsg.), *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*, PPKE JÁK, Budapest, 2010, S. 343, 353. Über die Umstrukturierung der gerichtlichen Zuständigkeiten siehe *Zs. Balogh*, Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrollja, *Új Magyar Közigazgatás* 2013 (5) S. 37–42.

<sup>13</sup> *B. Somody*, Alapjogvédelem a bíraskodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon, *Fundamentum*, 2010 (2) S. 9.

<sup>14</sup> Eine normative Absenkung des einmal erreichten Schutzniveaus ist mit der verfassungsrechtlichen Garantie des Umweltschutzes nicht vereinbar (verfassungswidrig) ist. *L. Fodor/E. E. Orth*, *Umweltschutz in der ungarischen Verfassung*, *Osteuropa-Recht* 1|2005, S. 10.

Auch die Form der Entscheidung ist gebunden: Durch Selbstverwaltungsbeschluss dürfen also keine strengeren Umwelanforderungen vorgeschrieben werden. Die Verwirklichung des § 48. Abs. 1. UG setzt zudem eine angemessene Vorschrift über den Umfang und die Weise einer etwaigen Abweichung durch Gesetz oder Regierungsverordnung voraus. Solche Vorschriften können sich nicht nur auf die Umwelanforderungen des betreffenden Gesetzes oder der Regierungsverordnung, sondern sich sogar auf einen Regelungsgegenstand im Ganzen beziehen.

Begrifflich geht es um eine strengere Vorschrift nur dann, wenn die fraglichen Lebensverhältnisse in einer zentralen Norm bereits geregelt sind, deren Schutzniveau die Selbstverwaltungskörperschaft erheben möchte (etwa durch das Verbot oder die Einschränkung einer gesetzlich gestatteten Tätigkeit).

Zweitens: Eine andere Konstellation ist, wenn das kommunale Recht denselben Sachverhalt auf einer von den zentralen Vorschriften abweichenden Weise (mit anderen Mitteln bzw. aus einer anderen Sicht) regelt. In diesem Fall stellt die Selbstverwaltungsverordnung eine sog. Ergänzungsregelung dar. Diese Ergänzungsmöglichkeit ist – der ständigen Rechtsprechung des UVerfG bzw. der Kurie nach – keine umweltrechtliche Besonderheit und setzt keine ausdrückliche Ermächtigung durch ein Gesetz oder eine Regierungsverordnung voraus, denn sie ist auf Art. 32. Abs. 2. UGG zurückzuführen und erstreckt sich auf alle Selbstverwaltungsangelegenheiten.

In der Tat sind solche lokalen Vorschriften schwer von den strengeren Vorschriften zu unterscheiden. Im Bereich des Lärmschutzes ist es z. B. typisch, dass die Selbstverwaltungskörperschaften eine Tätigkeit (z. B. Veranstaltungen im öffentlichen Raum, Schießplatzbenutzung in der Nähe von Wohngebieten) zeitlich beschränken, während die landesweite Regelung nur Emissionsgrenzwerte oder andere Anforderungen beinhaltet. Solche Ergänzungen werden oft – nicht nur durch die Betroffenen, sondern auch gerichtlich – als Verschärfungen (also strengere Vorschriften) betrachtet. Das UVerfG stellte sogar mehrmals fest, dass Ergänzungen nur strengere Anforderungen als die zentralen Anforderungen beinhalten dürfen.

Bezüglich der Auswirkungen auf die örtlichen Lebensverhältnisse ähneln sich also diese beiden Abweichungsmöglichkeiten inhaltlich sehr. Im Folgenden sollen ihre Grenzen aufgrund verschiedener Problemlagen näher beleuchtet werden.

## VI. Keine Berechtigung auf Festlegung von Emissionsgrenzwerten

Die Grenzwerte gehören zu den zentralen Mitteln des Umweltschutzes. Da diese das zulässige Ausmaß der Umweltbelastungen immer zahlenmäßig angeben, kann das durch sie verwirklichte Schutzniveau einfach beurteilt werden. Anhand der vorherigen Vorkehrungen könnte z. B. festgestellt werden, dass eine Erhöhung von Emissionsgrenzwerten durch Selbstverwaltungsverordnungen gesetzwidrig wäre. Fraglich ist aber, ob die Selbstverwaltungskörperschaften strengere (niedrigere) Grenzwerte einsetzen dürfen.<sup>15</sup>

In diesem Zusammenhang soll § 89. UG angewendet werden, wonach Emissionsgrenzwerte durch ministeriale Verordnungen oder Behördenentscheidungen festgesetzt werden können. Nach ständiger Rechtsprechung (des Verfassungsgerichts bzw. der Kurie) schließt diese Vorschrift – als eine Zuständigkeitsregelung – die Anwendung

<sup>15</sup> Eine auf 139 Siedlungen ausgedehnte Analyse zeigte 2011, dass die örtlichen Verordnungen – insbesondere im Bereich des Lärmschutzes – häufig auch Emissionsgrenzwerten bestimmen. *Á. Gajdics/Cs. Kiss/Sz. Szilágyi*, *Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben – A helyi rendeletalkotás kerete*, EMLA, Budapest, 2011, S. 49.

kommunaler Grenzwerte aus.<sup>16</sup> Mehrere gerichtliche Entscheidungen zeigen gleichwohl Unsicherheiten auf. Denn sie beziehen sich auch auf §. 48. Abs. 1. UG und erklären in diesem Zusammenhang die beanstandeten Verordnungen für gesetzwidrig, (nur) weil sie von den vorgeschriebenen Grenzwerten (von den zentralen Grenzwerten) abweichen bzw. milder sind.<sup>17</sup> Meines Erachtens ist dieser Gedankengang überflüssig und vermengt die Grundsätze der Kompetenzverteilung. Im Ergebnis ist eine Grenzwerte bestimmende Selbstverwaltungsverordnung unabhängig davon rechtswidrig, ob die Selbstverwaltung dadurch ein höheres oder ein niedrigeres Schutzniveau verwirklichen möchte.

## VII. Beschränkter Wirkungsbereich der strengeren Vorkehrungen

Das UVerfG sollte sich schon Anfang der Neunzigerjahre mit der Frage beschäftigen, ob und inwieweit Selbstverwaltungsverordnungen von zentralen Vorschriften im Interesse des Umweltschutzes abweichen dürfen. So führte z. B. eine Selbstverwaltung Beschränkungen (und sogar teilweise Verbote) für die Motorbootfahrt auf der Körösaltarm ein. Die im Laufe der Gesetzlichkeitskontrolle gestellte Frage war, ob die Selbstverwaltungskörperschaft durch diese Vorkehrungen ihre Zuständigkeit überschritten hat.<sup>18</sup> Das UVerfG stellte fest, dass es um keine gesetzwidrige Abweichung vom (zentralen) Wasserverkehrsrecht geht. Dennoch sind die betreffenden Lebensverhältnisse durch die landesweiten wasserverkehrsrechtlichen Vorschriften bereits geregelt, die auch auf die Körösaltarm anzuwenden sind; die Selbstverwaltungen haben aber die Möglichkeit, strengere Umweltschutzbestimmungen festzulegen. Erstens sind die beiden Regelungsgegenstände nicht identisch (Es geht also um keinen Kompetenzkonflikt); sondern sie berühren einander lediglich.<sup>19</sup> Zweitens gehört der Umweltschutz zu den örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten und sind die Selbstverwaltungskörperschaften nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, strengere Vorschriften auf ihren Territorien zu bestimmen.<sup>20</sup>

Dieser Gedankengang ist einfach und basiert ausschließlich auf verfassungsrechtlichen Vorschriften. Dabei soll auch beachtet werden, dass zu dieser Zeit weder eine ausgearbeitete Dogmatik der Selbstverwaltungskompetenzen noch ein Umweltschutzgesetz existierte. (Nach der späteren Judikatur ist der beschriebene Sachverhalt als eine Ergänzungsregelung zu betrachten.)

Was den Umfang der Regelungskompetenz anbelangt, stellte das UVerfG fest, dass die Selbstverwaltungen strengere Anforderungen nur unter Beachtung der zentralen Vorschriften erlassen dürfen. Wenn z. B. die landesweiten Vorschriften eine Tätigkeit (mit bestimmten Bedingungen) ausgesprochen zulassen, dürfen diese durch Selbstverwaltungsverordnungen nicht völlig verboten werden. Wenn aber die örtliche Selbstverwaltung ein Verhalten (nur) auf einen (schutzwürdigen) Teil ihres Zuständigkeitsgebiets

<sup>16</sup> Siehe die (auch die vorherige Judikatur zusammenfassende) Entscheidung des Verfassungsgerichts (des weiteren UVerfGE) 34/2008. (IV. 3.) AB határozat (ABH 2008, 1350).

<sup>17</sup> So z. B. UVerfGE 21/2011. (III. 30.) AB határozat (ABH 2011, 649).

<sup>18</sup> Die Überschreitung (bzw. Mangel) der Regelungskompetenz führt zur öffentlich-rechtlichen Unwirksamkeit der Verordnung. I. Hoffman, *Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében*, Magyar Jog 2014 (6) S. 347.

<sup>19</sup> Die örtlichen Lebensverhältnisse weichen von den Gegenständen der zentralen Vorschriften ab. So werden z. B. der Straßenverkehr und der Wasserverkehr gesetzlich geregelt. Die davon abweichenden (bzw. Ergänzungs-) Regelungen auf kommunaler Ebene beziehen sich aber auf den Umweltschutz, Wasserschutz oder die Sauberkeit im öffentlichen Raum. Siehe dazu L. Solyom, *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001, S. 780.

<sup>20</sup> UVerfGE 2219/H/1991. AB határozat (ABH 1992, 715).

bzw. (nur) in bestimmten Zeiträumen untersagt, wird ihre Verordnung nicht wegen der Abweichung für verfassungswidrig erklärt.<sup>21</sup>

In der Tat ist dann diese Art und Weise der Abweichung – hauptsächlich im Umweltbereich – typisch geworden<sup>22</sup> und das UVerfG wendet deren Maß konsequenterweise von Anfang an. 2008 bekräftigte es seine frühere Argumentation durch einen Satz, der von grundsätzlicher Bedeutung ist. Danach soll es als eine gerade aus der Verfassung abgeleitete inhaltliche Schranke der Abweichungsregelung betrachtet werden, dass die Abweichung immer nur eine (auf einem Teilgebiet der Siedlung bestimmte) Verstraffung sein kann.<sup>23</sup>

## VIII. Milderung der Anforderungen ohne Konsequenz?

Damit ist nunmehr klargestellt, dass eine Erleichterung von Umweltaforderungen durch eine Selbstverwaltungsverordnung gesetzwidrig (bzw. verfassungswidrig)<sup>24</sup> ist. Die Kurie (bzw. früher das UVerfG) hat nur wenige Satzungen aus diesem Grund für nichtig erklärt. So war z. B. die Anwendung milderer Verkehrsbeschränkungen der Hauptgrund, aus dem der Ombudsmann die Nichtigkeit der Miskolcser Smog-Alarm-Verordnung bei der Kurie mit Erfolg angefochten hat.<sup>25</sup>

Demgegenüber kommt es in der Praxis viel häufiger vor, dass die Selbstverwaltungskörperschaften eine zentrale Umweltvorschrift abmildern, ohne tatsächlich die Gefahr der Nichtigkeitsklärung ihrer Verordnungen einzugehen. Dies ist der Fall bezüglich der Abfall- und Stoppelverbrennung, wobei die zentrale Umweltvorschrift eine Abweichungsregelung ausdrücklich ermöglicht. §. 27. Abs. 1. der Regierungsverordnung 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet über die Vorschriften der Luftreinhaltung ermöglicht die Abweichung von den Abs. 2–3. durch (irgendwelche) Rechtsquellen. §. 27. Abs. 2–3. der Regierungsverordnung verbieten die Verbrennung von Abfällen im Freien, Stoppel und lebender Pflanzen. Zahlreiche Selbstverwaltungsverordnungen nehmen die Möglichkeit wahr und lassen das Stoppelverbrennen zu. Derartige Selbstverwaltungen normieren die Genehmigungspflicht; viele fordern darüber hinaus die vorherige Genehmigung der Pflanzenschutzbehörde oder ein Gutachten, das die Notwendigkeit des Verbrennens im Interesse des Pflanzenschutzes feststellt.

Es ist leicht einzusehen, dass sich Abweichungen von einem generellen Verbot nur erleichternd auswirken können, obwohl es in der zentralen Luftreinhalteverordnung weder einen Nachweis auf § 48. Abs. UG noch irgendwelche inhaltlichen Beschränkungen der Regelung durch Selbstverwaltungsverordnung (und andere Rechtsquellen) gibt. Meines Erachtens könnten sie aber nur unter Beachtung der gesetzlichen Beschränkun-

<sup>21</sup> Dieser Ansatz wurde das erste mal bezüglich der kommunales Verbots der sexueller Dienstleistungen in der UVerfGE 63/1991. (XI. 30.) AB határozat (ABH 1991, 470) angewendet.

<sup>22</sup> Die erste umweltrelevante Abweichungsregelung (die örtlichen Anforderungen an die Imkerei in der Nähe von Wohngebieten) wurde durch die UVerfGE 6/1995. (II. 22.) sz. határozat (ABH 1995/447) beurteilt.

<sup>23</sup> Rdnr. III/2. der Begründung der UVerfGE 34/2008. (IV. 3.) AB határozat (ABH 2008, 1350).

<sup>24</sup> Das Verfassungsgericht unterschied ursprünglich nicht zwischen Gesetzwidrigkeit und Verfassungswidrigkeit der Selbstverwaltungsverordnungen. Siehe Sólyom, S. 768–769. Obwohl 2012 die Zuständigkeit für die Gesetzmäßigkeitsprüfung durch die Kurie übernommen wurde, vertreten einige Verfasser die Meinung, dass sich beide Aspekte nicht ganz voneinander trennen lassen. Kiss L., Az önkormányzati rendeletek alkotmánybíróügyi felülvizsgálatának főbb tapasztalatai, In Gyergyák F. (Hrsg.): XXII. Országos jegyző-közigazgatási konferencia, Keszthely, 2014, S. 125–143.

<sup>25</sup> Entscheidung der Kurie Köf. 5018/2013/6.; Zs. Balogh, A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során. Új Magyar Közigazgatás 2014 (2) S. 86.

gen ausgelegt werden. Die dargestellten Abweichungen sollten also als gesetzwidrig erachtet werden.

Äußerst bedenklich ist für den Rechtsstaat, dass die Regierungsbehörden solche Selbstverwaltungsverordnungen nicht beanstandet haben bzw. dieser Tatbestand nicht durch ministeriale Verordnung unter dem Aspekt des Pflanzenschutzes (einheitlich) geregelt wurde. Zu den damit verbundenen Umweltproblemen (insbesondere Luftverschmutzungen)<sup>26</sup> trägt darüber hinaus die Verwirklichung einer anderen Vorschrift des Umweltschutzgesetzes bei. § 48. Abs. (3) UG gibt nämlich vor, dass die Verbrennung von Falllaub und Gartenabfällen (nur) durch die örtlichen Selbstverwaltungen geregelt werden darf. Die genannten Abfallarten werden dadurch – bedenklicher Weise – aus dem allgemeinen Abfallverbrennungsstatbestand herausgenommen und landesweit – unterschiedlich – durch die Selbstverwaltungen geregelt. (Allein in der Hauptstadt gilt diesbezüglich ein generelles Verbot.) In diesem Bereich tauchte bis zum Frühjahr 2015 das Problem der Gesetzwidrigkeit – bezüglich der Abweichung von nicht existierenden speziellen landesweiten Vorschriften – nicht auf. Seit März 2015 werden aber alle Verbrennungstätigkeiten im Freien – in Wohngebieten – durch die landesweite Feuerschutzordnung verboten. § 225. Abs. (1) der Verordnung des Innenministers 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet über die landesweite Feuerschutzordnung ermöglicht dennoch eine der Luftreinhalteverordnung vergleichbare Abweichungsregelung. Seit diesem Zeitpunkt sollen also die Regelung der Abfallverbrennung und diejenige der Stoppelverbrennung – zumindest verfassungsrechtlich – gleich beurteilt werden.<sup>27</sup>

Die beschriebene Rechtslage ist insgesamt äußerst widersprüchlich. Fraglich ist z. B., ob die im Abfallgesetz (§ 5. des Gesetzes über Abfall 2012:CLXXXV. v. 30.11.2012) vorgesehene Abfallhierarchie umgesetzt werden kann, wenn die Selbstverwaltungen das Abfallverbrennen (ohne gesetzlich vorgeschriebene Bedingungen) regeln dürfen. Die tendenzielle Verletzung des §. 48. Abs. 1. UG ist auch zu konstatieren. Es ist daher kein Zufall, dass der Ombudsmann vor kurzem in seinem Bericht sowohl die Änderung des § 48. Abs. (3) als auch das Außerkraftsetzen des §. 27. Abs. (1) der Regierungsverordnung 306/2010 und des §. 225. Abs. (1) der Feuerschutzordnung angeregt hat.<sup>28</sup> Es ist noch nicht absehbar, ob seine Anregung aufgegriffen wird. Es ist aber offensichtlich, dass die gewünschten Änderungen beide Tatbestände (Gartenabfall- bzw. Stoppelverbrennen) berühren würden.

Erwähnenswert ist noch eine „unausgesprochene Stellungnahme“ in der Begründung des Berichtes. Festgestellt wird namentlich, dass der Ombudsmann nicht über die Zuständigkeit verfügt, jede Selbstverwaltungsverordnung wegen Verfassungswidrigkeit (Verletzung des Rechtsstaatsprinzips, Umwelt- und Gesundheitsgrundrechts) zu beanstanden. Deshalb ersuchte der Ombudsmann die zuständigen Minister um angemessene landesweite Maßnahmen.

---

<sup>26</sup> Zur Feinstaubproblematik in Ungarn s. *E. Farkas Csamangó*, Environmental Legislation of Particulate Matter, Journal of Agricultural and Environmental Law 2014 (16) S. 76. ff., [http://epa.oszk.hu/01000/01040/00018/pdf/EPA01040\\_agrar\\_es\\_kornyezeti\\_jog\\_2014\\_16.pdf](http://epa.oszk.hu/01000/01040/00018/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyezeti_jog_2014_16.pdf).

<sup>27</sup> *L. Fodor*, Környezetjog, DUpress, Debrecen, 2014, S. 241–242.

<sup>28</sup> Gemeinsamer Bericht des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interesse der künftigen Generationen AJB-695/2016. aus dem Februar 2016.

## IX. Ausgewählte Rechtsprobleme des örtlichen Umweltrechts

Es gibt Rechtsprobleme, die nicht im Spiegel des Schutzniveaus der zentralen Vorschriften zu bewerten sind. Einige davon seien hier nur beispielweise erwähnt.<sup>29</sup>

In der Praxis kommt es nicht selten vor, dass die Selbstverwaltungen eigene – von den gesetzlichen Begriffsbestimmungen abweichende – Definitionen festsetzen. Solche Vorkehrungen (z. B. bezüglich des kommunalen Abfalls oder Einwirkungsbereichs) werden in der Regel aufgrund des Rechtsstaatsprinzips durch die Regierungsbehörde (bzw. den Ombudsmann) beanstandet und ggf. durch die Kurie für nichtig erklärt.<sup>30</sup>

Insbesondere im Bereich des (ständigen Änderungen ausgesetzten) Abfallrechts ist es typisch, dass die Selbstverwaltungskörperschaften ihre Regelungspflichten vernachlässigen. In Anbetracht des Umweltgrundrechts ist es z. B. problematisch, wenn die örtlichen Abfallverordnungen – durch die Bestimmung der Größe der zu bestellenden Mülltonnen – nicht die Bevölkerung zur Abfallkompostierung bzw. getrennten Sammlung bewegen.<sup>31</sup>

Es ist auch nicht zulässig, dass die Selbstverwaltungskörperschaften – in Überschreitung ihrer Kompetenz – zu viele Pflichten aufgeben. Die Eigentümer sind zwar zur Reinhaltung der Gehsteige und der Gräben entlang ihrer Grundstücke verpflichtet. Dies darf aber (wegen Unverhältnismäßigkeit) nicht auf die Anpflanzung dieser Territorien ausgedehnt werden.<sup>32</sup>

Besonders problematisch ist es, wenn die Selbstverwaltungen Gesetzesänderungen nicht oder erst mit erheblicher (ggf. mehrjähriger) Verzögerung umsetzen. Zahlreiche Gerichtsentscheidungen und Berichte zeigen, dass die häufigen Änderungen der landesweiten Vorschriften (z. B. bezüglich der Luftreinhaltung und der kommunalen Abfallwirtschaft) und die Kompetenzverteilung zwischen örtlichen und ministerialen Rechtsschöpfern zu immer mehr Unsicherheit führen.<sup>33</sup>

Eigenartig ist das Zusammenspiel von zentraler und örtlicher Regelung, wenn die Selbstverwaltung zur Wahl des angemessenen Schutzniveaus berechtigt ist. Aufgrund bestimmter Aspekte des Naturschutzes, der Siedlungsplanung oder des Lärmschutzes können z. B. verschiedene (Schutz-)Zonen durch örtliche Verordnung ausgewiesen werden, deren Regelung (einschließlich der Bestimmung der Schutzkategorien) (teils) in die landesweite Zuständigkeit fällt. Die Veränderung der Einstufung Teilgebiets einer Gemeinde kann in diesem Fall als eine Erhöhung oder eine Verminderung des Schutzniveaus bewirken.<sup>34</sup> Falls sich die Selbstverwaltungskörperschaft die diesbezüglichen

<sup>29</sup> Zu typischen Rechtsproblemen der örtlichen Regulierung vor 2012 siehe *J. Fogarasi, A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció néhány összefüggése 1990-2012 közzét II., Comitatus, 2012* (209) S. 50–59.

<sup>30</sup> Siehe die Gemeinsamen Berichte des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interessen der künftigen Generationen AJB-4051/2014. vom Juli 2015 und AJB-397/2015. aus dem Mai 2015 und die Entscheidung der Kurie Kóf. 5 050/2015/4.

<sup>31</sup> Siehe dazu auch die Gemeinsamen Berichte des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interessen der künftigen Generationen AJB-4051/2014. vom Juli 2015 und AJB-397/2015. aus dem Mai 2015.

<sup>32</sup> So z. B. die UVerfGE 1256/H/1996 AB határozat (ABH 1996, 789), UVerfGE 675/B/2005. AB határozat (ABH 2006, 2120) und der Kurie Kóf. 5015/2012/6.

<sup>33</sup> So der gemeinsame Bericht des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interessen der künftigen Generationen AJB - 4211/2014. vom Juli 2015; UVerfGE 28/2011. (III. 31.) AB határozat (ABH 2011, 682), UVerfGE 146/2011. (XII. 2.) AB határozat (ABH 2011, 829.) und die Entscheidungen der Kurie Kóf. 5012/2013/4, Kóf. 5015/2013/6, Kóf. 5016/2013/6, Kóf. 5076/2013/3., 5018/2013/6. und Kóf. 5046/2013/7.

<sup>34</sup> Bándi Gy. (Hrsg.), *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv, KJK, Budapest, 1999, S. 235–236.; UVerfGE 893/H/1996. AB határozat (ABH 1997, 842).*

zentralen Vorschriften (etwa objektive Tatbestandsmerkmale und Teilnahmerechte der Naturschutzbehörde an der Entscheidungsfindung) vor Augen führt, kann die Umstufung nicht als Abweichung qualifiziert werden. Auch in diesem Fall stellt sich aber die Frage, ob eine Verschlechterung des Schutzniveaus verfassungsgemäß ist. Mehrere Selbstverwaltungsverordnungen wurden beanstandet, weil diese die Ausdehnung der örtlichen Naturschutzgebiete verringerten, obwohl die Schutzwürdigkeit der betreffenden Gebiete weiter bestand. Dies ist mit dem Umweltgrundrecht nicht zu vereinen.<sup>35</sup>

## X. Exkurs: Klimaschutz

Soweit der Klimaschutz ein Teilgebiet des Umweltschutzes darstellt, ist zu vermuten, dass die aus dem Umweltgrundrecht abgeleiteten Anforderungen an die Selbstverwaltungen ohne weiteres auch für ihn gelten. Fraglich ist aber, ob der Klimaschutz – angesichts der Globalität der Klimaänderung – als Selbstverwaltungsangelegenheit betrachtet werden kann.<sup>36</sup> Die Klimaanpassung (zumindest hinsichtlich des örtlichen Klimas) fällt auf jeden Fall in die Zuständigkeit der Selbstverwaltung. Im Lauf der Siedlungsplanung sollen z. B. Grünflächen bewahrt und angemessene Bebauungsarten ausgewählt werden, um innerstädtische Wärmeinseln zu vermeiden. Im Rahmen des ersten sog. „Panelprogramms“ wurden die Selbstverwaltungen ausdrücklich ermächtigt, bestimmte energetische Bedingungen der Renovierungen von Blockhäusern aufzustellen, an deren Erfüllung der Staat die Unterstützung der Wohngemeinschaften knüpfte.<sup>37</sup> Bezüglich der Emissionsminderung ist dies aber nicht unbedingt der Fall. Wenn die Minderung an öffentliche Dienstleistungen (etwa Fernwärme) oder Luftreinhaltung anknüpft, verfügen die Selbstverwaltungen vermeintlich über einen angemessenen Spielraum. In der Praxis stoßen aber die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften auch in diesem Fall auf rechtliche Hindernisse.

Das UVerfG erklärte nämlich mehrere Vorkehrungen der örtlichen Bauordnungen für nichtig,<sup>38</sup> die in den größeren Städten besondere Genehmigungsbedingungen vorsahen. In Pécs wurden z. B. Heizungstypen ohne örtliche Emissionen vorgeschrieben. Nur wenn solche (Fernwärme, Solarenergie usw.) nicht vorhanden waren, durften Heizungstypen mit einem möglichst niedrigen Ausstoß eingesetzt werden. Das UVerfG stellte fest, dass die Energieversorgung der Neubauten im Kapitel IV. der landesweiten Bauordnung – Regierungsverordnung 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet – geregelt werden, die keine Abweichungen erlaubt. Da die landesweiten Vorschriften (§§ 77 und 78.) die Ausgestaltung der Anlagen bzw. Leitungen bestimmten und keine Aufgaben der Selbstverwaltungen beinhalteten, standen die örtlichen Vorschriften mit der landesweiten Bauordnung im Widerspruch.

Dem ist nicht zuzustimmen. Ungeachtet der umweltrechtlichen Zusammenhänge (die das UVerfG vollständig ignorierte) ist festzuhalten, dass das inhaltliche Verhältnis zwi-

<sup>35</sup> Bericht des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte AJB-17/2012. vom Mai 2012.

<sup>36</sup> F. Becker, Handlungsfelder für kommunalen Umweltschutz, in: T. Hebler/R. Hendl/A. Proelß/P. Reiff (Hrsg.), Kommunal Umweltrecht: 30. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 4. bis 5. September 2014, ESV, Berlin, 2015, S. 31.

<sup>37</sup> Die meisten örtlichen Verordnungen sind immer noch gültig, obwohl die zentralen Vorschriften inzwischen verändert wurden. Siehe z. B. die Miskolcser Vorschriften – Miskolc megyei jogú város 33/2009. (IX. 30.) sz. rendeleto – unter <http://www.miskolc.hu/dokumentum/332009-ix-30-aziparosított-technologiaival-epult-lakoepuletek-energia-megtakarítást-es-sz.>

<sup>38</sup> Siehe UVerfGE 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152); UVerfGE 21/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1083), UVerfGE 22/2009. (II. 26.) AB határozat (ABH 2009, 1090) und UVerfGE 28/2011. (III. 31.) AB határozat (ABH 2011, 682).

schen beiden Regelungsebenen falsch beurteilt wurde. Der Heizungstyp (die Quelle bzw. Technologie des Energiegewinns) und die Ausgestaltung (etwa Größe, Leistung und Sicherheit) der Anlagen bzw. Leitungen sind zwar sehr eng miteinander verbunden. Aber sie sind keineswegs identisch. Der Heizungstyp selbst wird durch die landesweite Bauordnung nicht geregelt. In diesem Bereich entzogen die Selbstverwaltungen den Spielraum des Eigentümers. Diese Beschränkung des Eigentumsrechts sei anders als die Abweichungen von den zentralen Vorschriften zu beurteilen. Erstens stellt sich die Frage, ob die Vorgabe der sauberen Heizungstypen zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten gehört. (In Anbetracht der engen Verbindung mit dem Umweltschutz bzw. der Fernwärme ist dies meines Erachtens zu bejahen.) Wird dies bejaht, dann ist zu prüfen, ob die örtliche Vorschrift die landesweite Bauordnung (mit strengeren Bedingungen für bestimmte schutzwürdige Stadtteile) ergänzt. Ist dies der Fall (wenn also die örtliche Regelung die zentralen Vorschriften beachtet), entsteht das Problem der Gesetzwidrigkeit (bzw. Verfassungswidrigkeit) nicht. Nur wenn die strengeren Anforderungen auf das gesamte Gemeindegebiet ausgedehnt werden (was der Fall war), ist eine Überschreitung der Regelungskompetenz laut Verfassung festzustellen.

In den geprüften Fällen war die Schlussfolgerung des UVerfG demnach richtig. Dennoch ist der dazu führende Gedankengang zu bestreiten, soweit auch die auf das Gebiet beschränkten (etwa nur bestimmte Zonen berührenden) Klimaschutzanforderungen ungerechtfertigt ausgeschlossen werden. Auf diesem Wege ist eine lokale Energiewende bzw. ein wirksamer Schutz der Qualität der Luft kaum zu verwirklichen (Eine Erweiterung der Zuständigkeit der Selbstverwaltung durch Gesetz ist heute auch nicht zu erwarten.).

Bemerkenswert ist die in zwei Städten (Budapest und Miskolc) geltende Vorschrift, wonach die Planträger verpflichtet sind, die Möglichkeit des Fernwärmeanschlusses vorher zu prüfen. Diese – eine tatsächliche Anschlusspflicht nicht einschließende – Anforderung bezieht sich nur auf die Grundstücke entlang der bestehenden bzw. geplanten Fernwärmeleitungen (innerhalb einer Entfernung von 200 m) und wurde durch die Regierungsbehörden nicht beanstandet.<sup>39</sup> Im Licht der verfassungsgerichtlichen Vorgaben bezüglich der ausgeschlossenen Zuständigkeit der Selbstverwaltung sollte auch diese Vorschrift als verfassungswidrig angesehen werden.<sup>40</sup> Eine ganz andere Frage ist es (aber dies ist die wahre Frage meiner Meinung nach), wieweit eine solche Vorschrift angemessene Auswirkungen entfalten bzw. die Eigentumsrechte beschränken kann.

<sup>39</sup> Die beschriebene Vorschrift war im Fall der Hauptstadt bereits während der verfassungsgerichtlichen Prüfung gültig. Miskolc nahm eine insofern identische Vorschrift erst nach der Entscheidung des UVerfG in die Verordnung auf. Siehe UVerfGE 59/2009. (V. 22.) AB határozat (ABH 2009, 1152) und der neue § 4. Abs. (2) der Miskolc'er Selbstverwaltungsverordnung 41/2008. (XII. 22.) Kgy. r.

<sup>40</sup> Die Fernwärme ist eine örtliche öffentliche Dienstleistung, die aber gesetzlich geregelt ist. Deshalb kann sie durch die Selbstverwaltungskörperschaften nur „im Rahmen der Gesetze“ geregelt werden. Die Selbstverwaltungen sind ua nicht berechtigt, einen Anschluss- bzw. Benutzungszwang vorzuschreiben. Zusammenfassend siehe die Beschreibung des Verfassungsrichters *P. Paczolay*, *Az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéséhez*, in: B. Gerencsér/P. Takács, *Ratio legis, ratio iuris – liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata* (ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából), Szent István Társulat, Budapest 2011, S. 228.

## XI. Schlussbemerkung

Die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften verfügen – wie oben ausführlich beschrieben – über eine eingeschränkte Regelungskompetenz im Umweltbereich, und zwar die Kompetenz, die zentralen Vorschriften zu ergänzen bzw. zu verschärfen. Die Rechtsgrundlagen dafür werden verfassungsrechtlich bzw. einzelgesetzlich gesichert. Die diesbezügliche Rechtsprechung des UVerfG bzw. der Kurie ist nicht in jeder Hinsicht konsequent. Die meisten beanstandeten örtlichen Vorschriften wurden in der Praxis (nur) im Licht der verfassungsrechtlich ungeschriebenen Selbstverwaltungskompetenz beurteilt. §. 48. Abs. (1) UG wurde nur ausnahmsweise (z. B. im Hinblick auf den Lärmschutz) zugrunde gelegt. Obwohl es meines Erachtens selbstverständlich erscheint, wurden erst 2013 (im Hinblick auf den Miskolczer Smog-Alarm-Plan) die beiden Annäherungen erstmals gemeinsam eingesetzt.

Äußerst bedenklich ist, dass das UVerfG die schärferen Klimaschutzvorgaben (etwa die Verpflichtung zum Fernwärmeanschluss) wegen mangelnder Kompetenz für verfassungs- bzw. gesetzwidrig erklärt hat, während die vergleichbaren (gleichwohl mildereren) energetischen Vorschriften (z. B. über die vorherige Prüfung der Anschlussmöglichkeit) nicht beanstandet wurden. Die betroffenen Lebensverhältnisse könnten (zumindest in den Gemeinden, in denen die Fernwärme ausgebaut ist), ohne weiteres als Selbstverwaltungsangelegenheiten behandelt werden. Auf diese Weise würden die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften über einen relativ weiten Spielraum – wenn auch nicht so groß wie in Deutschland<sup>41</sup> – bei Klimaschutz und Luftreinhaltung verfügen.

---

<sup>41</sup> Beschränkungen im Hinblick auf bestimmte Heizungstypen (bzw. Brennstoffe) sind (wären) meines Erachtens (auch mangels gesetzlicher Ermächtigung) verfassungs- bzw. gesetzmäßig. Anders sind aber die energietechnischen Anforderungen (z. B. bezüglich der Lebensdauer der Windräder) zu beurteilen. Nach der Baugesetznovelle von 2004 sind die deutschen Gemeinden u. a. berechtigt, auch solche Vorgaben zu regeln. Ohne eine vergleichbare ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung wären diese in Ungarn gesetzwidrig. Zur deutschen Rechtslage siehe *Becker*, S. 37; *W. Kahl*, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010 (9), S. 395–396.