

Ildikó Vadál, Judit Zeller

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn

I. Rechtsgrundlagen

In einem modernen Rechtsstaat liegt die richterliche Kontrolle der Verwaltung in der Regelungskompetenz der verfassunggebenden Gewalt. Demzufolge ist bei der Untersuchung der Rechtsgrundlagen der Verwaltungsgerichtsbarkeit von den zur Zeit der Verabschiedung der einschlägigen Regelung geltenden Verfassungsvorschriften auszugehen. § 50 Abs. 2 der Verfassung der Ungarischen Republik Gesetz XX von 1949 in der Fassung des Gesetzes XXXI von 1989 deklarierte, dass die Gerichte die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsbeschlüssen kontrollieren. Daraus folgte aber nur, dass die Kontrolle die „Gesetzmäßigkeit“ betrifft; die Natur der Kontrolle bzw. der Revision und das Schicksal der gesetzwidrigen Beschlüsse sowie der Kreis der anfechtbaren Beschlüsse wurden nicht erklärt. Daraus ergibt sich, dass in Ungarn die Regelung der gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsbeschlüssen in der Regelungskompetenz des Gesetzgebers liegt.¹

Die Verfassung enthielt noch zwei weitere Normen im Zusammenhang mit der richterlichen Kontrolle der Verwaltung: § 57 Abs. 1 eröffnete den Rechtsweg zu Gericht, § 57 Abs. 5 deklarierte das Recht auf ein Rechtsmittel.

Ungarns neues Grundgesetz vom 25. April 2011 enthält im Prinzip gleichermaßen lakonische Vorschriften über die gerichtliche Revision mit sehr ähnlichem Inhalt: Laut Art. XXVIII Abs. 7 hat jeder „das Recht, Rechtsmittel gegen eine Gerichts-, behördliche und andere Verwaltungsentscheidung einzulegen, die sein Recht oder berechtigtes Interesse verletzt“; laut Art. 25 Abs. 2 lit b entscheiden Gerichte „über die Gesetzlichkeit von Verwaltungsbeschlüssen“.

Das Grundgesetz Ungarns begründet also die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsbeschlüssen. Dazu, dass die Vorschriften der Verfassung und die des Grundgesetzes wirklich zur Geltung kommen und die Regelung eine wünschenswert breite Wirkung ausübt, haben aber manche Interpretationsgrundsätze des Ungarischen Verfassungsgerichts beachtlich beigetragen.

Die Entscheidung 32/1990 (22.10.) – ein Meilenstein der verfassungsgerichtlichen Interpretation – deutete darauf hin, dass § 50 Abs. 2 der alten Verfassung die gerichtliche Kontrolle der Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsbeschlüssen umfassend konzipiert. Die Verordnung Nr. 63/1981 (05.12.) des Ministerrats, die die Revision nur in besonderen Fällen zuließ, beeinträchtigte nach Auffassung des Verfassungsgerichts die Revisionskompetenz der Gerichte. Neben der Aufhebung der verfassungswidrigen Vorschriften stellte das Verfassungsgericht in der zitierten Entscheidung auch eine Verfassungsverletzung durch Säumnis der Landesversammlung fest und forderte das Parlament auf, ein Gesetz zu verabschieden, das die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsbeschlüssen der Verfassung entsprechend regelt. Als Folge dieser Entscheidung verabschiedete die Landesversammlung das Gesetz XXVI von 1991 über die Erweiterung der gerichtlichen Revision von Verwaltungsbeschlüssen, das praktisch die Novelle von drei früheren Gesetzen darstellt.

Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung war seitdem – bedauerlicherweise – nicht einmal Gegenstand eines einheitlichen Gesetzes. Die meisten Vorschriften im Zusammenhang mit der richterlichen Kontrolle sind in der Zivilprozessordnung (ZPO) zu finden.

¹ A. Patyi/A. Varga, Általános közigazgatási jog (Allgemeines Verwaltungsrecht), Budapest/Pécs 2009, S. 220.

Da die richterliche Kontrolle von Verwaltungsbeschlüssen in einem eigenen Abschnitt der ZPO normiert ist, ist der Verwaltungsprozess – *de lege lata* – ein Sonderfall des Zivilprozesses.² Abschnitt XX der ZPO bestimmt den Gegenstand, die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Gerichts, die Vorschriften im Zusammenhang mit der Einleitung und Führung des Verfahrens, die Kompetenz des Gerichts hinsichtlich des gesetzwidrigen Verwaltungsbeschlusses (das ist i. d. R. die Aufhebung des Beschlusses und die Verpflichtung der Behörde zu einem neuen Verfahren, in Ausnahmefällen aber die Änderung des Beschlusses). So ist die umfassendste Regelung der gerichtlichen Revision von Verwaltungsbeschlüssen in Ungarn in der Zivilprozessordnung zu finden.

Im Verwaltungsprozess sind die Vorschriften des Zivilprozesses – mit den im Abschnitt XX ZPO geregelten Abweichungen – anzuwenden. Diese Abweichungen betreffen v. a. die folgenden Fragen: 1) Beteiligungsfähigkeit (von Behörden ohne Prozessfähigkeit); 2) Parteien; 3) Vollstreckung des angefochtenen Verwaltungsbeschlusses; 4) Widerklage; 5) Ruhen des Prozesses.³

Auch Vorschriften des Gesetzes CXL von 2004 über die allgemeinen Regeln des Verfahrens und der Handlungen von Verwaltungsbehörden (im Weiteren: VwVfG) gehen auf die richterliche Kontrolle ein. Das VwVfG regelt die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsbeschlüssen bei den auf Antrag eingeleiteten Verfahren. Die Regelung des VwVfG von 2004 behielt die bewahrenswerten Vorschriften des Gesetzes IV von 1957 über die allgemeinen Vorschriften des Verfahrens der Staatsbehörden bei (z. B. kann die Klageschrift nach wie vor mit Berufung auf eine Rechtsverletzung eingereicht werden, die Nichtausschöpfung des Berufungsrechts führt immer noch zur Abweisung der Klageschrift), andererseits weicht sie teilweise von den vorherigen Regelungsrichtungen und Lösungen ab.

Neue Elemente des Revisionsprozesses anhand des VwVfG sind i. E.: 1) Die Einreichung der Klageschrift hat für die Vollstreckung nicht automatisch aufschiebende Wirkung. Die Aussetzung der Vollstreckung muss der Kläger explizit beantragen, und die Aussetzung erfolgt nur mit der einschlägigen Entscheidung des Gerichts. 2) Das Gesetz will – im Gegensatz zum alten Gesetz von 1957 – die Ausnahmslosigkeit der Inanspruchnahme des Rechtswegs erreichen; deshalb listet es diejenigen Sachgebiete nicht auf, in denen eine gerichtliche Revision nicht zulässig ist.

II. Spezialisiertes Gericht/ordentliche Gerichte

Das Gesetz CLXI von 2011 über die Organisation und Verwaltung der Gerichte ordnet die Errichtung von Verwaltungs- und Arbeitsgerichten mit dem 1. Januar 2013 an. Damit wurde ein Wechsel im System der Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkt. Art. 25 Abs. 4 des Grundgesetzes Ungarns bietet die verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufstellung von Verwaltungsgerichten als Sondergerichte. Der Gesetzgeber hat damit eine jahrelange Debatte über die Weiterentwicklung der Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit abgeschlossen und die Verwaltungs- und Arbeitsgerichte als Sondergerichte etabliert. Das Hauptziel der Weiterentwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit war die Schaffung einer echten, vollkommenen Verwaltungsgerichtsbarkeit hinsichtlich der Organisation, Kompetenzen, verfahrensrechtlichen Grundlagen und personellen bzw. objektiven Voraussetzungen.

² Patyi/Varga, Fn. 1, S. 224.

³ Die einzelnen Abweichungen werden im Weiteren im Detail untersucht.

Die Verwaltungs- und Arbeitsgerichte funktionieren seit dem 1. Januar 2013. Sie entscheiden in erster Instanz über die Revision von Verwaltungsbeschlüssen, ferner über Rechtsstreitigkeiten, die sich aus einem Arbeitsverhältnis oder einem arbeitsverhältnis-ähnlichen Verhältnis ergeben.

III. Kreis der angreifbaren Verwaltungsentscheidungen

Unter den Problemkreisen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Frage der Revisionskompetenz – d. h. die Frage, welche Verwaltungsbeschlüsse einer Revision unterworfen werden können – von besonderer Bedeutung. Die in Ungarn bis 1991 geltende taxative Festlegung der angreifbaren Beschlusstypen wurde in § 50 Abs. 2 der alten Verfassung und dem oben erwähnten Gesetz XXVI von 1991 durch eine Generalklausel ersetzt. Laut „neuer“ Regelung können alle im behördlichen Verfahren gefassten, individuellen Verwaltungsbeschlüsse Gegenstand einer gerichtlichen Revision sein. Damit ist im Prinzip die Vollkommenheit der richterlichen Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen gesichert.

Voraussetzung der Einlegung einer Revision ist die Erschöpfung des Berufungsrechts im Verwaltungsverfahren, es sei denn, dass das Gesetz die Berufung gegen den Beschluss erster Instanz ausschließt und stattdessen den gerichtlichen Rechtsweg der Revision eröffnet. Laut Hauptregel können alle in der Sache gefällten Verwaltungsbeschlüsse – nach der Erschöpfung des Verwaltungsrechtsweges – vor dem Gericht mit Berufung auf eine Rechtsverletzung (also nicht aus Gründen der Zweckmäßigkeit oder mit Berufung auf eine Interessenverletzung!) angegriffen werden.

Weitere Fragen wirft die Auslegung der Termini „Verwaltungsorgan“, „Verwaltungsverfahren“ und „Verwaltungsbeschluss“ auf. Diese Begriffe werden in Ungarn nicht im VwVfG, sondern in der ZPO bestimmt. Im Sinne der ZPO sind Verwaltungsorgane die zur Beschlussfassung in Verwaltungssachen berechtigten Organe, Organisationen oder Personen; Verwaltungsverfahren ist das Verfahren vor den durch die Verwaltungsorgane gefassten Verwaltungsbeschlüssen. Laut ZPO sind Verwaltungsbeschlüsse 1) die von den im VwVfG festgelegten Verwaltungsbehörden oder ihren Leitern in Verwaltungssachen gefassten Beschlüsse sowie die wegen der Verletzung der in behördlichen Verträgen festgehaltenen Pflichten eine Vollstreckung anordnenden Bescheide; 2) die im Gesetz über die kommunalen Selbstverwaltungen festgelegten Beschlüsse; 3) die Beschlüsse anderer Organe, Organisationen oder Personen, die nicht unter die genannten Kategorien fallen, zu deren Revision jedoch ein gesondertes Gesetz die Anwendung von Abschnitt XX ZPO verfügt.

Da das VwVfG die Vollkommenheit der Inanspruchnahme des Rechtswegs erreichen wollte, beinhaltet es keine solchen Falltypen, bei denen die Revision des Beschlusses ausgeschlossen ist.

IV. Verfahren vor dem Gericht

Wie bereits erwähnt, gelten – laut ZPO – im Verwaltungsprozess im Prinzip die Regeln eines Zivilprozesses.⁴ Dies bedeutet v. a., dass die klassischen Grundsätze eines Zivilprozesses – wie Unmittelbarkeit, Mündlichkeit, freie Beweiswürdigung, rechtliches Gehör, faires Verfahren – auch in diesen Prozessen ohne Einschränkung zur Geltung kommen. Diese Maximen sichern dem Kläger – der gegenüber dem Verwaltungsorgan in einer un-

⁴ § 324 Abs. 1 ZPO.

tergeordneten Position ist – die gleichen (prozessualen) Rechte und Pflichten sowie die vollkommene Geltung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit.⁵ Die anzuwendenden Abweichungen sind im Abschnitt XX der ZPO zu finden.

Das Gericht entscheidet in der Regel als Einzelrichter, es sei denn, dass die besondere Komplexität einer Sache das Vorgehen einer Kammer benötigt.⁶ In diesem Fall besteht die Kammer aus drei Berufsrichtern. Wenn der Einzelrichter verfügt hat, die Sache vor eine Kammer zu bringen, darf in der Sache später kein Einzelrichter vorgehen.⁷ Bei den Richtern gelten – außer den generellen Ausschlussgründen wie Betroffenheit oder Befangenheit – besondere Ausschlussgründe. Demzufolge dürfen Personen, die als Sachbearbeiter an der Beschlussfassung des Verwaltungsorgans beteiligt waren und deren Angehörige sowie ehemalige Mitarbeiter des den Beschluss fassenden Verwaltungsorgans bis zwei Jahre nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses in der Sache nicht als Richter fungieren.⁸

Die örtliche Zuständigkeit der Gerichte richtet sich laut Hauptregel nach dem Sitz des in erster Instanz vorgehenden Verwaltungsorgans. In besonderen Fällen kann die örtliche Zuständigkeit eines Gerichts durch den inländischen Wohnsitz, Aufenthaltsort bzw. Sitz des Klägers, die Lage des Gegenstands des Verwaltungsbeschlusses oder den Ort der Ausübung einer durch den Beschluss betroffenen Tätigkeit bestimmt werden. Bei Verwaltungsorganen mit einer landesweiten Zuständigkeit ist – mit einigen Ausnahmen – für den Prozess ausschließlich das Hauptstädtische Verwaltungs- und Arbeitsgericht zuständig.⁹

Zur Beschreitung des Verwaltungsrechtsweges ist eine Partei¹⁰ des Verwaltungsprozesses, ferner ein sonstiger Beteiligter des Verfahrens hinsichtlich einer unmittelbar auf ihn bezogenen Bestimmung berechtigt.¹¹ Die Klage ist gegen das Verwaltungsorgan zu richten, das den beanstandeten Verwaltungsbeschluss gefasst hat.

Im Prozess können auch solche Einrichtungen (z. B. Verwaltungsorgane) als Partei auftreten, die ansonsten keine Parteifähigkeit besitzen, denen jedoch laut Verwaltungsrecht Rechte zustehen und Pflichten obliegen können. Richtet sich die Klage gegen einen Beschluss des Verwaltungsorgans erster Instanz, kann dieses das Verwaltungsorgan

⁵ Siehe Entscheidung Nr. 72/1995 (15.12.) des Ungarischen Verfassungsgerichts.

⁶ Die frühere Regelung knüpfte das Vorgehen einer Kammer an den Streitwert an: Ab 30 Millionen Forint Streitwert sollte eine Kammer über die Sache entscheiden. Die amtliche Begründung der Änderung dieser Regelung betonte jedoch, dass der Verwaltungsrechtsweg ein einstufiges Verfahren ist, da die Möglichkeit einer Berufung laut Hauptregel ausgeschlossen ist. Darum muss die Legislative bei der Rechtssetzung besonders beachten, dass richterliche Willkür oder Fehlentscheidungen ausgeschlossen seien. Dies ist jedoch vom Streitwert unabhängig; deshalb soll in der neuen Regelung nicht an diesen Faktor angeknüpft werden.

⁷ § 324 Abs. 4 ZPO.

⁸ § 325 ZPO.

⁹ § 326 Abs. 1 ZPO.

¹⁰ Der Begriff „Partei“ wird hier im Sinne des Gesetzes über die Verwaltungsprozessordnung verstanden: „Eine Partei ist eine natürliche oder juristische Person bzw. Organisation ohne Rechtspersönlichkeit, deren Recht oder berechtigtes Interesse von der Sache berührt wird, die einer behördlichen Kontrolle unterzogen wurde bzw. in Bezug auf die ein behördliches Register Daten enthält.“; § 15 Abs. 1 VerwPG.

¹¹ Laut § 29 Abs. 1–2 des Gesetzes CLXIII von 2011 über die Staatsanwaltschaft überprüft der Staatsanwalt individuelle, vom Gericht nicht revidierte rechtskräftige oder vollziehbare Beschlüsse oder Maßnahmen von Verwaltungsbehörden. Wenn ein Gesetz nichts anderes bestimmt, richtet der Staatsanwalt im Fall einer Rechtsverletzung, die den Beschluss über die Hauptsache wesentlich beeinflusst hat, eine Aufforderung an das Verwaltungsorgan, die Rechtsverletzung zu beseitigen. Dies geschieht generell innerhalb eines Jahres nach Erlangung der Rechtskraft. Bleibt die Aufforderung erfolglos, so kann der Staatsanwalt den rechtskräftigen Beschluss vor dem Gericht angreifen.

zweiter Instanz im Laufe des Prozesses in das Verfahren einbeziehen. Wurde der Verwaltungsbeschluss unter Mitwirkung einer Fachbehörde¹² gefasst, kann der Beklagte der Fachbehörde den Streit verkünden, welche die Streitverkündung nicht zurückweisen darf. Beamte des Verwaltungsorgans sind berechtigt, das Organ vor dem Gericht zu vertreten.

Die Klageschrift selbst muss unter Berufung auf eine Rechtsverletzung innerhalb von 30 Tagen nach der Zustellung des relevanten Verwaltungsbeschlusses beim erstinstanzlichen Organ eingereicht werden. Das erstinstanzliche Organ übermittelt die Klageschrift und die Dokumente der Sache an das zweitinstanzliche Organ, das diese – zusammen mit seiner Erklärung zur Klageschrift – an das Gericht weiterleitet. Die Einreichung der Klageschrift hat für die Vollstreckung keine aufschiebende Wirkung, doch kann der Kläger in der Klageschrift die Aussetzung der Vollstreckung beantragen.¹³ Im Prozess ist eine Widerklage nicht zulässig.

Das Gericht weist die Klageschrift insbesondere in den folgenden Fällen ab: 1) Die Gerichtsbarkeit eines ungarischen Gerichts ist für den Prozess ausgeschlossen. 2) Die Sache fällt in die sachliche oder örtliche Zuständigkeit eines anderen Gerichts bzw. in die sachliche Zuständigkeit einer anderen Behörde. 3) Dem gerichtlichen Prozess müsste ein anderes (behördliches) Verfahren vorangehen (d. h. bei einem Revisionsverfahren, dass das Berufungsrecht im Verwaltungsverfahren nicht erschöpft wurde). 4) Es liegt res iudicata vor. 5) Die Forderung des Klägers ist verfrüht oder auf dem Gerichtswege nicht durchsetzbar (z. B. ist die gerichtliche Revision eines Verwaltungsbeschlusses gesetzlich ausgeschlossen). 6) Der Prozess wurde nicht von der in einer Rechtsnorm dazu berechtigten Person eingeleitet. 7) Es liegt eine Fristversäumung vor. 8) Der Rechtsvertreter hat seine Vollmacht nicht beigefügt. 9) Der Kläger hat die ihm zur Mängelbeseitigung zurückgewiesene Klageschrift nicht oder erneut mangelhaft eingereicht und deshalb kann über die Klageschrift nicht entschieden werden.

Seit der Novelle der ZPO aus dem Jahr 2010 wird in einem Revisionsverfahren keine Verhandlung abgehalten. Es gibt jedoch drei Ausnahmen von dieser Hauptregel: In einigen Fällen¹⁴ ist eine Verhandlung ex lege obligatorisch, bei allen anderen Fällen kann jede Partei die Abhaltung einer Verhandlung beantragen und schließlich kann der Richter selbst die Notwendigkeit einer Verhandlung – sofort nach dem Eintreffen der Klageschrift beim Gericht oder aber auch später, im Laufe des Prozesses – feststellen. Die Möglichkeit des Verzichts auf eine Verhandlung hat jedoch die Hoffnungen auf eine Rationalisierung der Arbeitslast der Richter nicht erfüllt. Gerichte mit einer großen Fallbelastung können Sachen, die ohne Verhandlung entschieden werden können, ohnehin nicht vorwegnehmen, während bei Gerichten mit einer geringeren Fallbelastung die Unterlassung der Verhandlung praktisch keinen Sinn hat. Somit ist das Rechtinstitut immer noch umstritten.

¹² D. h. aufgrund einer fachbehördlichen Stellungnahme.

¹³ Das Gericht entscheidet über die Aussetzung der Vollstreckung innerhalb von acht Tagen nach dem Eintreffen der Dokumente beim Gericht. Eine Aussetzung der Vollstreckung ist nicht zulässig, wenn der Beschluss eine Pflicht in Verbindung mit dem Zivilschutz festlegt, der Beschluss der Vollstreckung einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung dient, der Beschluss eine Pflicht in Verbindung mit wirtschaftlichen und materiellen Leistungen festlegt, die einen Teil der Pflichten bei der Landesverteidigung bilden, der Beschluss sich auf die baubehördliche Genehmigung von Bauwerken und Immobilien zu Verteidigungs- und militärischen Zwecken bzw. die Bestimmung ihrer Betriebs- und Schutzflächen bezieht, die gesetzlich festgelegten Bedingungen für die Aussetzung der Vollstreckung des Beschlusses nicht erfüllt werden oder ein Gesetz dies ausschließt.

¹⁴ Dies gilt z. B. bei dringlichen Sachen (§ 333 ZPO) und bei Verfahren im Falle einer Aufforderung des Staatsanwalts bzw. einer Aufsichtsmaßnahme (§ 337 ZPO). Der Prozess darf auch nicht ohne Verhandlung entschieden werden, wenn eine Beweisführung – außer einer Urkundenbeweisführung – vorzunehmen ist.

Das Gericht hat den ersten Verhandlungstag so anzusetzen, dass dieser spätestens innerhalb von 60 Tagen nach Eingang der Dokumente beim Gericht abgehalten werden kann. Ausnahmen von dieser Frist sind z. B. Ausweisungsbeschlüsse der Ausländerbehörde (achtägige Frist), Beschlüsse, denen eine besondere Bedeutung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zukommt (Frist: 30 Tage), oder Beschlüsse über die Enteignung von privaten Liegenschaften (Frist: 45 Tage). In einem von einem minderjährigen Kläger angestrengten Verwaltungsprozess sowie bei Beschlüssen, in welchen die Vormundschaftsbehörde zum Schutz des Kindes dessen Unterbringung beim getrennt lebenden Elternteil (bzw. bei Pflegeeltern oder in einem Kinderheim) anordnet, das Wiederaufleben des elterlichen Aufsichtsrechts feststellt, über die Aufhebung oder Änderung einer einstweiligen Unterbringung entscheidet, das Kind in Fürsorge nimmt, über die Kontakt-haltung des in Fürsorge genommenen Kindes entscheidet oder über die Aufhebung der Fürsorge des Kindes entscheidet, geht das Gericht dringlich vor. In solchen Fällen prüft das Gericht die Klageschrift sofort und sorgt innerhalb von acht Tagen für die Anberaumung der Verhandlung.

Die Verhandlung selbst wird nach den allgemeinen Vorschriften der ZPO geführt: Die Verhandlung wird vom Richter eröffnet, danach stellt das Gericht fest, ob die Parteien persönlich oder durch ihren Vertreter anwesend sind. Ist der Kläger in der ersten Verhandlung abwesend und hat er nicht beantragt, dass die Verhandlung auch in seiner Abwesenheit abgehalten werden kann, so stellt das Gericht den Prozess ein. Wenn der Beklagte in der ersten Verhandlung nicht erscheint, stellt das Gericht das Ruhen des Prozesses fest.

Auch im Verwaltungsprozess entscheidet das Gericht frei über die Beweisführung (Anhörung von Zeugen, Bestellung von Sachverständigen, Augenschein usw.); dazu steht ihm das gesamte Instrumentarium des Zivilprozesses zur Verfügung. Im Prozess können die Parteien die Aufnahme von Beweisen beantragen, es besteht jedoch die Möglichkeit, dass das Gericht die Beweisführung von Amts wegen anordnet. Dies gilt in den Fällen, in denen das Gericht die Nichtigkeit des Verwaltungsbeschlusses wahrnimmt und diese Feststellung unterstützen will, in denen der Ausfall einer Beweisführung die Interessen eines Minderjährigen verletzt oder in den Fällen, in denen ein Gesetz dies expressis verbis zulässt. In der Regel hat der Kläger die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsbeschlusses zu beweisen. Hat das Verwaltungsorgan den Tatbestand nicht bewiesen, oder wurde der Verwaltungsprozess von Amts wegen eingeleitet und bestreitet der Kläger die in dem Beschluss festgestellten Tatsachen, gilt eine Beweislastumkehr.

Wenn der Staatsanwalt gegen den einer Revision zu unterziehenden Beschluss des Verwaltungsorgans bereits mit einer Aufforderung aufgetreten ist oder das übergeordnete Verwaltungsorgan für eine Überprüfung des Beschlusses auf dem Aufsichtswege gesorgt hat, setzt das Gericht die Verhandlung bis zur Entscheidung über die Aufforderung des Staatsanwalts bzw. bis zu der durch die Aufsichtsmaßnahme angeordneten neuerlichen Beschlussfassung aus. Die Aussetzung beträgt höchstens 30 Tage. Nach Ablauf von 30 Tagen muss die Verhandlung auch dann fortgesetzt werden, wenn das Verwaltungsorgan noch keinen sachbezogenen Beschluss gefasst hat. Wenn der infolge der Aufforderung des Staatsanwalts oder der Aufsichtsmaßnahme bzw. einer von Amts wegen oder auf Antrag erfolgten Rücknahme oder Änderung des Beschlusses gefasste neue Verwaltungsbeschluss die Forderungen im Klageantrag erfüllt, stellt das Gericht den Prozess ein. Kommt der neugefasste Verwaltungsbeschluss nur teilweise dem Klageantrag nach, stellt das Gericht den Prozess nur in diesem Teil ein und setzt die Verhandlung für die Klageanträge fort, über die der neue Verwaltungsbeschluss überhaupt nicht oder nicht dem Klageantrag entsprechend entschieden hat. Der Kläger kann seine Klage angesichts des neuen Verwaltungsbeschlusses ändern.

V. Die Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat das Gericht in erster Linie zu prüfen, ob der zur Revision gestellte Verwaltungsbeschluss rechtswidrig ist. Bei der Prüfung sind die zur Zeit der Beschlussfassung geltenden Rechtsvorschriften anzuwenden. Der Verwaltungsbeschluss ist v. a. rechtswidrig, wenn 1) er unbegründet ist; 2) er den Rechtsvorschriften nicht entspricht; 3) bei der Beschlussfassung falsche Rechtsvorschriften angewandt wurden; 4) aus der Begründung der festgestellte Sachverhalt, die angewandte Rechtsvorschrift und die aus dieser gezogene rechtliche Folgerung nicht hervorgeht; 5) eine solche beachtliche Verletzung der Verfahrensvorschriften vorliegt, die die Entscheidung der Hauptsache beeinflusst.

Die im Rahmen einer Abwägungsbefugnis gefassten Verwaltungsbeschlüsse werden als rechtmäßig betrachtet, wenn die Behörde 1) den Sachverhalt entsprechend ermittelt; 2) die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten hat; 3) die Kriterien ihrer Abwägung erklärt hat; 4) und aus der Begründung des Beschlusses die Rechtmäßigkeit der Abwägung nachvollzogen werden kann.

Das Gericht entscheidet innerhalb von 30 Tagen in der Sache über die Revision des Beschlusses, wenn das Gericht hinsichtlich des angefochtenen Beschlusses keine Änderungsbefugnis hat. Bei der Berechnung der Frist darf die zur Mängelbeseitigung aufgewendete Zeit nicht berücksichtigt werden. Der Beschluss des Gerichts ist innerhalb von acht Tagen nach der Beschlussfassung schriftlich abzufassen und innerhalb von weiteren acht Tagen den Parteien zuzustellen. Für die Frist der Entscheidung des Prozesses ohne Verhandlung sind die Bestimmungen über die Aussetzung der Verhandlung entsprechend anzuwenden.

Wenn ein Gesetz nichts anderes verfügt, hebt das Gericht – außer bei Verletzung einer Verfahrensvorschrift, die sich nicht auf die Sache auswirkt – den gesetzwidrigen Verwaltungsbeschluss auf und verpflichtet die Behörde, die den Verwaltungsbeschluss gefasst hat, zu einem neuen Verfahren. Diese Priorität des Aufhebungsrechts ist damit zu begründen, dass – dem Verbot des Entzugs von Kompetenzen entsprechend – Sachen, für die der Verwaltungsweg offensteht, primär von Verwaltungsbehörden entschieden werden sollen. Bei Rechtsverletzungen von geringer Bedeutung hebt das Gericht den Verwaltungsbeschluss nicht auf. In taxativ aufgelisteten Fällen – die teilweise in der ZPO, teilweise aber in anderen Gesetzen zu finden sind – ist das Gericht befugt, den Verwaltungsbeschluss zu ändern.¹⁵ Wenn das Gesetz die Abänderung des Verwaltungsbeschlusses zulässt, ist das Gericht befugt, den Beschluss entweder zu ändern oder die Behörde zu verpflichten, ein neues Verfahren einzuleiten.

Das Gericht überprüft den Verwaltungsbeschluss aufgrund der bei der Beschlussfassung anzuwendenden Rechtsnormen und der bestehenden Fakten. Gegen das Urteil des Gerichts ist in der Regel keine Berufung zulässig, es sei denn, dass der Verfahrensprozess zur gerichtlichen Revision eines solchen Beschlusses erster Instanz eingeleitet wurde, gegen den auf dem Verwaltungsweg keine Berufung zulässig ist, und das Gericht diesen Beschluss auf Grund eines Gesetzes ändern darf. Das Gericht zweiter Instanz entscheidet die Sache ohne Verhandlung, hält aber auf Antrag einer der Parteien eine Verhandlung ab.

¹⁵ Solche Beschlüsse liegen z. B. im Zusammenhang mit Adoption, Pflegeverhältnis, elterlichem Aufsichtsrecht, Vormundschaft, Personenstandsregister, Grundbuch, Flüchtlingen, Staatenlosigkeit, Familienförderung, Sozialversicherung usw. vor.

Eine Revision des gerichtlichen Urteils durch die Kurie, i. e. das Oberste Gericht Ungarns, ist bei der Vorschreibung von Steuern, in manchen Fragen der Bußgeldverhängung und in Enteignungssachen nicht zulässig. Die Kurie entscheidet den Revisionsantrag innerhalb von 120 Tagen nach Eingang des Antrags bei der Kurie.

VI. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Individualbeschwerde beim Verfassungsgericht

Das neue Grundgesetz hat das System der Verfassungsbeschwerde in dessen Grundlagen umgestaltet. Im neuen Regelungswerk kann eine Individualbeschwerde gegen grundgesetzwidrige gerichtliche Urteile, die in der Sache beschlossen wurden oder den Prozess sonst abschließen, eingeleitet werden¹⁶ (nicht aber gegen prozessleitende Maßnahmen, die im Verlauf des Verfahrens gesetzt werden). Hierzu gehören auch diejenigen Urteile, die in einem verwaltungsgerichtlichen Prozess einen Verwaltungsakt aufheben oder abändern. Laut Grundgesetz und UVerfGG können ausschließlich Gerichtsentscheidungen mit einer Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, Verwaltungsakte gehören also nicht zum Kreis der beschwerdefähigen Akte.¹⁷

Die Vorschriften des UVerfGG lassen keine Zweifel offen, dass bei einer Individualbeschwerde nur die Betroffenen einer individuellen Angelegenheit anfechtungsberechtigt sind. Eine „individuelle Angelegenheit“ ist ein gerichtliches Verfahren, das die Rechte und Pflichten, rechtlichen Interessen oder Rechtslage einer natürlichen oder juristischen Person oder einer über keine Rechtspersönlichkeit verfügenden Organisation betrifft oder darüber entscheidet.¹⁸ In diesem Sinne limitiert der Gesetzgeber den Umfang der Anfechtungsberechtigung, und es ist klar erkennbar, dass in diesem Fall keine Möglichkeit einer Individualbeschwerde während des Verwaltungsverfahrens besteht.

Es stellte sich jedoch in der einschlägigen Literatur die Frage, ob eine andere Form der Verfassungsbeschwerde, nämlich der Sonderfall der normativen Verfassungsbeschwerde (oder Sonderbeschwerde), die Anfechtungsberechtigung schon während des behördlichen Verfahrens eröffnet.¹⁹ Eine Sonderbeschwerde kann eingebracht werden, wenn die Rechtsverletzung die Folge der Anwendung oder unmittelbaren Geltung (bzw. freiwilligen Befolgung) einer grundgesetzwidrigen Rechtsvorschrift ist, kein Rechtsweg besteht oder der Rechtsweg bereits erschöpft wurde. Diese Situation kann auch außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens vorkommen. Die grundgesetzwidrige Rechtsanwendung könnte auch als behördliche Rechtsanwendung interpretiert werden. Diese Behauptung gilt allerdings – wegen der Voraussetzung der Erschöpfung des Rechtswegs – nur dann, wenn die gerichtliche Revision von Verwaltungsbeschlüssen als ein außerordentlicher Rechtsbehelf betrachtet wird. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist das nicht der Fall. Einzelakte von Verwaltungsorganen unterliegen jedoch einer gerichtlichen Überprüfung, wobei die getroffene gerichtliche Entscheidung mit einer Individualbeschwerde angegriffen werden kann. So findet eine mittelbare Überprüfung von Verwaltungsakten im ungarischen System dennoch statt.

¹⁶ § 27 des Gesetzes CLI von 2011 über das Ungarische Verfassungsgericht (im Weiteren: UVerfGG).

¹⁷ J. Zeller/G. Naszladi, Die Verfassungsbeschwerde in Ungarn, OER 2014, S. 302.

¹⁸ § 1 lit a UVerfGG.

¹⁹ A. Bencsik/G. Naszladi, Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái (Die Verfassungsbeschwerde im Verwaltungsverfahren – oder die Relevanz der Rechtsbehelfsnatur der gerichtlichen Revision für den Grundrechtsschutz), Közjogi Szemle 3|2013, S. 25.