

Kommunales Umweltrecht in Ungarn

Prof. Dr. László Fodor¹

Die örtliche Tätigkeitsebene der Umweltpolitik kommt heute eine immer größer werdende Bedeutung zu. Die Umsetzung der 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 auf – zumindest teilweise – vor Ort ermöglichen. Daneben kommt auch die Teilhabe der örtlichen Gemeinschaften an der Entscheidungsfindung eine hervorragende Rolle zu. Die Bedeutung dieser Nachhaltigkeitskriterien sollen in der heutigen Ungarn besonders hervorgehoben werden. Denn – insbesondere seit dem Regierungswechsel 2010 – spielt der Umweltschutz in der zentralstaatlichen Entscheidungen eine immer geringere Rolle.² 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-rechtlichen Kompetenzen der örtlichen Selbstverwaltungen werden schrittweise verringert.³ Außerdem ist die Struktur der demokratischen Entscheidungsfindung (etwa eine transparente Kanalisation der kollidierenden öffentlichen Interessen, die Trennung der einzelnen Funktionen im Sinne der Rechtsstaatlichkeit) unentwickelt bzw. nicht genügend stabilisiert.⁴

Das Grundgesetz Ungarns v. 25. 4. 2011. (des weiteren UGG, Art. 31–35.) und das Gesetz 2011:CLXXXIX. über Ungarns örtliche Selbstverwaltungen (des weiteren UöSG) v.

¹ 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.

² 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 kam in der Kompetenz des Innenministeriums). Die zehn regionalen Umweltbehörden haben 2015 ihre Selbständigkeit verloren und wurden in den komitatlichen Regierungsbehörden integriert. Die früher starken Umweltbehörden verfügen nunmehr nicht über die nötige Zuständigkeiten, um ihre Aufgaben dem früheren Niveau 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 deutsche Beschleunigungsgesetzgebung bezüglich der Wiedervereinigung), sondern Fußballstadien und Denkmale auch. 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.

³ So wurde zB. die kommunale Regelungskompetenz für die Hundehaltung (2010) und die Preisbildung in der Entsorgung von Siedlungsabfall (2013) entzogen. Einige übertragene Verwaltungskompetenzen wurden auch entzogen. Für die Baugenehmigungen und Aufsicht der kleineren luftverunreinigenden Anlagen ist seit 2013 (statt dem Bürgermeisterämter) die Bezirksämter (d. h. die Organe der komitatlichen Regierungsbehörden) 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 zB. die kommunalen Schulen und Krankenhäuser sind zur Institute 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, da die Regelung der dazu gehörenden Lebensverhältnisse – etwa die Höchstanzahl der Tiere an einem Grundstück – wäre früher auch nicht eine wahre örtliche öffentliche Sache. Siehe *Paulovics A., Jámor A., Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján, Miskolci Jogi Szemle 2013 (1) S. 7.*

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

28.12.2011 sehen ein zweistufiges System der lokalen Selbstverwaltungen vor. Die 19 komitatlichen Selbstverwaltungen (als sog. „gebietliche 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 können.⁵ Diese Körperschaften verfügen über Satzungsgewalt im Bereiche des Umweltrrechts nicht. Die etwa 3200 Selbstverwaltungen der Siedlungen und der Hauptstadtbezirke (die sog. Siedlungsselbstverwaltungen) haben aber mehrere Befugnisse, die in der Umweltpolitik relevant sind. Sie haben eine allgemeine Ermächtigung Satzungen (Selbstverwaltungsverordnungen) über die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu erlassen. Daneben sind sie verpflichtet die durch den Gesetzgeber genannten örtlichen Lebensverhältnisse zu regeln.

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

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Selbstverwaltungsangelegenheiten⁶

Seit dem 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 vom Art. 32. Abs. 2. UGG sind aber die örtlichen Selbstverwaltungen nah wie vor dazu berechtigt, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs Selbstverwaltungsverordnungen zu erlassen, um 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. Gesetze, Regierungsverordnungen und ministerialen Verordnungen) im Widerspruch stehen (Art. 32. Abs. 3. UGG). Die genaueren

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

⁶ 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 zentralstaatlicher Einfluß auf die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsangelegenheiten war – bis zum Jahre 2012 – geringfügig. *Hoffman I.*, A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri korlátainak értelmezése egyes államok közjogi szabályozásában, *Jogtudományi Közlöny* 2011 (5) S. 287–288.; *Árva Zs.*, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, KJK-Complex Budapest, 2012, 392.

Vorschriften über Verordnungen, die von den örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften erlassen werden dürfen, sind im UöSG festgelegt.⁷

§ 13. UöSG enthält eine nicht abgeschlossene Liste der örtlichen öffentlichen Angelegenheiten bzw. der durch die örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften gewährenden öffentlichen Dienstleistungen.⁸ Hier werden zahlreiche umweltrelevante Selbstverwaltungsangelegenheiten genannt, wie Siedlungsentwicklung, Flächennutzungsplanung (einschließlich Bauplanung), örtlicher Schutz der Umwelt und Natur, örtliche Wasserwirtschaft, Katastrophenschutz, Wasserversorge und Abwasserbeseitigung (nach Maßgabe des Gesetzes 2011:CCIX. über die wasserversorgungsbetrieblichen Dienstleistungen v. 28.11.2011.), Stadterhaltung (zB. Anlage und Unterhalt von Parkanlagen, Friedhöfen, Einrichtung und Pflege von Grünanlagen, Straßenbeleuchtung), kommunale Abfallwirtschaftliche Aufgaben (dh. Regelung der örtlichen Eigenschaften der Dienstleistung und die Auswahl des angemessenen Versorgungsunternehmens), öffentlicher Nahverkehr und Fernwärmeversorgung (die letztere aber nur im Falle der Größten Städte).

Vergleichend mit der Deutschen kommunalen Aufgaben ist auffallend der Mangel einiger Aufgaben (etwa Strom- und Gasversorgung) bzw. eine Verringerung der früher (meistens am Anfang der '90-er Jahren) bestimmten Selbstverwaltungsangelegenheiten. (Seit 2010 ist zB. in den Bereiche der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft eine klare Tendenz zur Zentralisation bzw. Entkommunalisierung zu erkennen.)

2. 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.⁹ Nach Art. XXI Abs. 1 UGG „Ungarn anerkennt und verwirklicht das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt.“ Da Art. XXI Abs. 1 UGG vom Wortlaut identisch mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt im Sinne von Art. 18 der alten Verfassung ist, kann auf die meisten vom ungarischen Verfassungsgericht (des weiteren 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 auch über eine bloße Staatsaufgabe oder -zielbestimmung hinaus.“ Da es sich bei dem ungarischen Umweltgrundrecht somit nicht um ein einklagbares subjektives Recht, d. h. nicht um ein „Grundrecht“ im Sinne des traditionellen Grundrechtsverständnisses handelt, ist es als ein Grundrecht besonderer Art (*sui generis*) anzusehen, welches 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 (dabei alle drei Staatsgewalten) sondern die örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften auch in Bezug

⁷ Die Präambeln der Selbstverwaltungsverordnungen sollen hinweisen darauf, ob der Erlaß den Art. 32. Abs. (2) UGG oder ein bestimmtes Gesetz zugrundelegt, damit das Verhältnis zwischen der beiden Regelungsebene eindeutig zu beurteilen wird. Siehe die Entscheidung der Kuria Köf. 5 031/2014/3.

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

⁹ *Fodor L.*, *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).

genommen werden. Das UVerfG stellte schon am Anfang der '90-er Jahren fest, dass es sich beim Umweltschutz um eine „örtliche öffentliche Angelegenheit“ (d. h. Selbstverwaltungsangelegenheit) handelt, deren Regelung durch Verordnungen stellt eine Aufgabe der Selbstverwaltungskörperschaften (auch) dar.¹⁰

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 Fälle auch, dass die neuen Vorschriften (unter Einbeziehung des vom UVerfG früher verfolgten Gedankenganges) aus dem Umweltgrundrecht abgeleitet werden können. So ist zB. 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 die 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. eigentümerische) 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. Aufgrund einer Überblick über die Selbstverwaltungsverordnungen von zahlreichen Gemeinden über die Verwaltung eigenen Vermögens ist jedoch festzustellen, daß diese die Umweltorientierung des Art. 38 typischerweise nicht vor den Augen halten. Schließlich soll auch Art. XX. GG über das Recht auf eine gute Gesundheit erwähnt werden, insoweit es sich dabei u. a. um den Zugang zum gesunden Trinkwasser geht. Die Wasserversorgung liegt nämlich – wie es 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 (zB. Lärmbelastung, Smog) ausgesetzt ist, wird dieses Prinzip nicht richtig durchgesetzt. Fraglich ist, ob die Selbstverwaltungskörperschaften über angemessene Mittel verfügen, die örtliche Umweltprobleme zu behandeln. In zahlreichen Gemeinden kann aber der Anspruch auf besonderen örtlichen Umweltschutzmaßnahmen genau durch den bewahrenden überdurchschnittlich günstigen Umweltzustand oder örtlichen Nachhaltigkeitsinitiativen (also eine Bestrebung auf eine höhere Schutzniveau) gerechtfertigt werden. In dieser Konstellationen sollen zwei Fragen näher beleuchtet werden. Wie kann die Regelungsbefugnis der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften charakterisiert werden? (siehe unter 3). Dürfen die Selbstverwaltungsverordnungen von der zentralen Rechtsvorschriften abweichen, ohne die Intention des Art. 32. Abs. 3. UGG zu verstoßen? (siehe unter 4–9.).

3. Allgemeine Fragen des kommunalen Umweltschutzes durch Satzungen

Der Umfang der Satzungsgewalt in der einzelnen Bereiche des Umweltrechts wird durch die Einzelgesetze ganz unterschiedlich geprägt. Aufgrund eines Überblickes über die

¹⁰ Fodor L., Környezetvédelem az Alkotmányban, Gondolat–DE ÁJK, Budapest, 2006, S. 115–116.

tatsächlichen Beziehungen zwischen der beiden Rechtsschöpfungsebene können vier typische Fallkonstellationen vorgestellt werden. Der Erlaß von Selbstverwaltungsverordnungen kann:

- a) eine Pflicht jeder Selbstverwaltungskörperschaften sein (etwa im Falle der kommunalen Abfallwirtschaft) oder eine Pflicht bestimmter Gemeinden (zB. Smog-Alarm-Plan);
- b) eine gesetzlich garantierte Möglichkeit sein (zB. Ausweisung von Naturschutzgebiete örtlicher Bedeutung oder Errichtung eines kommunalen Umweltfonds);
- c) eine Ergänzung zur Zentralen Vorschriften sein, die in den Bereiche der Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht einmal eine Ermächtigung voraussetzt (zB. bezüglich der Tierhaltung oder Stadtumbau);
- d) eine Abweichung vom landesweitem Recht sein, die eine ausgesprochene Ermächtigung voraussetzt (wie im Falle der Stoppelverbrennung oder Stadtplanung).

Es gibt Bereiche auch, auf den diese Eigenschaften der Satzungsgewalt gemischt zu bemerken sind (so zB. die Regelung des Lärmschutzes ist eine Pflicht, wobei die Selbstverwaltungsverordnungen von den Zentralen Vorkehrungen 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 der 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 durch Selbstverwaltungsverordnungen (auch) 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 (zB. im Garten) und Stoppeln, Smog-Alarm-Plan, Lärmschutz, Ausweisung von Naturschutzgebiete, Erhalt von Grünanlagen und Gehölze, Abwasserbeitrag, Entsorgung vom häuslichen Abwasser außerhalb dem öffentlichen Kanal und die Bedingungen der Tierhaltung (im Interesse des Grundwasserschutzes).

Obwohl aufgrund eines oberflächigen Vergleiches¹¹ scheinen die meisten typischen ungarischen und deutschen Satzungstitel bzw. Regelungsgegenstände einander zu ähneln. Man darf aber nicht einige Besonderheiten der ungarischen Regelung außer Acht lassen. So zB. die allgemeine Regeln über Umweltschutz werden in einem gesonderten Gesetz vorgegeben (Gesetz 1995:LIII. über die allgemeinen Regeln über Umweltschutz v. 22. 6. 1995, des weiteren UG) und der im Gesetz zugrundegelegte integrative Ansatz spiegelt sich auch im kommunalen Recht wider. Als eine zweite Eigenschaft soll der rechtliche Charakter von planerischer Entscheidungen erwähnt werden. In Ungarn können nämlich nur die in einer form von Rechstvorschrift (zB. Selbstverwaltungsverordnung) erscheinenden planerischen Entscheidungen eine tatsächliche rechtliche Wirkung entfalten. Deshalb kommen zB. die Flächennutzungspläne nach dem Baugesetz (Gesetz 1997:LXXVIII. über den Schutz und Gestaltung der gebauten Umwelt v. 24. 7. 1997) eine größere Bedeutung zu, als dieselbe von kommunaler umweltprogramme nach dem § 46. Abs. 1. UG.

Der Erlaß von Selbstverwaltungsverordnungen steht unter einer Gesetzlichkeitskontrolle durch die zuständige komitatliche Regierungsbehörde. Die Selbstverwaltungskörperschaften sollen ihre Verordnungen der Regierungsbehörde zusenden, die ggf. einen sog. Gesetzlichkeitsaufruf ausgeben. Im Falle der Erfolglosigkeit des Aufrufs wendet sich die

¹¹ 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#.

Regierungsbehörde an die Kuria (Ungarns obersten Gericht), die die gesetzwidrige (mit einer anderen Rechtsvorschrift kollidierende) Selbstverwaltungsverordnung vernichtet (diese Kompetenz wurde bis 2012 durch das UVerfG ausgeübt).¹² Die Garantien für die inhaltliche Angemessenheit der kommunalen Vorschriften sind relativ kraftlos, denn die vorherig beschaffende Meinung der Umweltbehörde (Umweltschutzabteilung der Regierungsbehörde) hat keine Bindungswirkung und auch die Auswirkung der (oft vernachlässigten) Strategischen Umweltprüfung (die etwa im Falle der Flächennutzungspläne pflichtig ist) ist kaum nachvollziehbar. Außer dieser gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollmechanismen sollen letztlich die Berichte des für die Interesse der künftigen Generationen verantwortlichen Stellvertreters des Ombudsmanns erwähnt werden, die in Ausnahmefällen (im Interesse des „preventiven Grundrechtsschutzes“)¹³ auch die rechtsgeberische Tätigkeit berühren können.

4. Rechtsgrundlagen für eine Abweichung von landesweiten Vorschriften

Wie es oben erwähnt, dürfen die Selbstverwaltungsverordnungen nicht den anderen Rechtsvorschriften widersprechen. Die Abweichungen von der zentralen Regelungen soll man im Regelfall für Verfassungswidrig bzw. Gesetzwidrig halten. Es gibt aber zwei Ausnahmen.

a) Als eine Besonderheit des Kommunalen Umweltrecht gilt die Vorschrift des § 48. Abs. 1. UG, die die Siedlungsselbstverwaltungen (in Budapest ausschließlich die hauptstädtische Vollversammlung) auf eine Abweichung ausgesprochen berechtigt. Die Selbstverwaltungskörperschaften dürfen dem Gesetz nach – in einem durch Gesetz oder Regierungsverordnung bestimmten Maß und Weise – ausschließlich in einem größeren Maß beschränkenden Umwelanforderungen an die umweltrelevanten Tätigkeiten durch ihre Verordnungen festlegen. Wenn die Selbstverwaltungskörperschaften diese Vorschrift vor den Augen halten, bleiben ihre Verordnungen hinten den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit.

Die Ermächtigung darf aber nicht weit ausgelegt werden. Nicht gestattet ist also zB. Anforderungen an Produkte oder Technologien vorzuschreiben. 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 strengere sein dürfen. Dieser Regel gilt nicht nur im Ganzen, sondern auch auf jede Einzelheiten der gegebenen Selbstverwaltungsverordnung. Die Abweichungen nach unten sind gesetzwidrig (bzw. Verfassungswidrig). Eine (unbegründete) Verringerung der eigenen kommunalen Umwelanforderungen soll man aber immer als verfassungswidrig anzusehen, denn sie steht im Widerspruch mit dem durch das UVerfG ausgearbeitete Verschlechterungsverbot.¹⁴

Auch die Form der Entscheidung ist gebunden: etwa durch Selbstverwaltungsbeschluß dürfen also keine strengere Umwelanforderungen vorgeschrieben werden. Die Verwirklichung des § 48. Abs. 1. UG setzt noch auch eine angemessene Vorschrift über den Maß und Weise der möglichen Abweichung in einem Gesetz oder einer Regierungsverordnung voraus. Solche

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

¹³ Somody B., *Alapjogvédelem a bírászkodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*, Fundamentum, 2010 (2) S. 9.

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

Vorschriften können nicht nur auf die umweltschutzrechtlichen Anforderungen des gegebenen Gesetz oder Regierungsverordnung, sondern sogar auf einen Regelungsgegenstand im Ganzen beziehen. Begrifflich geht es um eine strengere Vorschrift nur dann, wenn die fragliche Lebensverhältnisse in einer zentralen Norm bereits geregelt sind, deren Schutzniveau die Selbstverwaltungskörperschaft erheben möchte. (Etwa durch den Verbot oder Einschränkung einer gesetzlich Gestatteten Tätigkeit.)

b) Eine andere Konstellation ist, wenn das kommunale Recht denselben Sachverhalt auf einer von der zentralen Vorschriften abweichenden Weise (mit anderen Mittel bzw. aus einer anderen Sicht) regelt. In diesem Fall stellt die Selbstverwaltungsverordnung eine sog. Ergänzungsregelung dar. Diese Ergänzungsmöglichkeit ist – der ständiger Rechtssprechung des UVerfG bzw. der Kuria nach – keine umweltrechtliche Besonderheit und setzt keine ausgesprochene Ermächtigung durch einen Gesetz oder Regierungsverordnung voraus, denn sie ist auf Art. 32. Abs. 2. UGG zurückzuführen und streckt auf alle Selbstverwaltungsangelegenheiten aus.

In der Tat sind solche lokale Vorschriften schwierig von der strengeren Vorschriften unterzuscheiden. ZB. im Bereich der Lärmschutz ist es typisch, daß die Selbstverwaltungskörperschaften eine Tätigkeit (zB. 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 die Ergänzungen nur strengere als die zentralen Anforderungen sein dürfen.

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

5. Keine Berechtigung auf Festlegung von Emissionsgrenzwerte

Die Grenzwerte gehören zur zentralen Mittel des Umweltschutzes. Da diese prägen den zulässigen Ausmaß der Umweltbelastungen immer zahlungsmässig aus, kann man das durch sie verwirklichte Schutzniveau einfach beurteilen. Anhand der vorherigen Vorkehrungen könnte zB. festgestellt werden, daß eine Erhöhung von Emissionsgrenzwerten durch Selbstverwaltungsverordnungen wäre gesetzwidrig. Fraglich ist aber, ob die Selbstverwaltungskörperschaften strengere (niedrigere) Grenzwerten einsetzen dürfen.¹⁵

In diesem Zusammenhang soll § 89. UG angewendet werden, nach der Emissionsgrenzwerten durch ministeriale Verordnungen oder Behördlichen Entscheidungen festgesetzt werden können. Nach ständiger Rechtssprechung (des Verfassungsgerichts bzw. Kuria) schließt diese Vorschrift – als eine Zuständigkeitsregelung – die Anwendung von kommunaler Grenzwerte aus.¹⁶ Einige gerichtliche Entscheidungen zeigen gleichwohl gewissermaße Unsicherheiten auf. Denn sie beziehen auch auf §. 48. Abs. 1. UG, und erklären in diesem Zusammenhang die infragegestellten Verordnungen für Gesetzwidrig, (nur) weil die vorgeschriebene

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

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

Grenzwerte (von den zentralen Grenzwerte) abweichen bzw. milder sind.¹⁷ Meines Erachtens ist dieser Gedankengang überflüssig und schwimmt die Grundsätze der Kompetenzverteilung. Im Ergebnis ist eine Grenzwerte bestimmte Selbstverwaltungsverordnung unabhängig davon rechtswidrig, ob die Selbstverwaltung dadurch ein höheres oder ein niedrigeres Schutzniveau verwirklichen möchte.

6. Beschränkter Wirkungskreis der strengeren Vorkehrungen

Das UVerfG sollte sich schon am Anfang der '90-er Jahren mit der Frage beschäftigen, ob und inwieweit die Selbstverwaltungsverordnungen von der Zentralen Vorschriften im Interesse des Umweltschutzes abweichen dürfen. So zB. eine Selbstverwaltung führte Beschränkungen (sogar teilweise Verboten) 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.¹⁸ 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, haben aber die Selbstverwaltungen eine Möglichkeit strengere Vorschriften bezüglich des Umweltschutzes zu bestimmen. Da erstens die beiden Regelungsgegenstände nicht gleich sind (es geht also um keinen Kompetenzkonflikt), sondern nur berühren sie einander.¹⁹ Zweitens gehört der Umweltschutz zur örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten, dabei die Selbstverwaltungskörperschaften nicht nur berechtigt, sondern gerade verpflichtet sind strengere Vorschriften auf eigene Zuständigkeitsgebiete zu bestimmen.²⁰

Dieser Gedankengang ist einfach und ausschließlich auf verfassungsrechtliche Vorschriften basiert. Dabei soll auch geachtet werden, daß in dieser Zeit weder eine ausgearbeitete Dogmatik der Selbstverwaltungskompetenzen, noch ein Umweltschutzgesetz vorhanden war. (Aufgrund der späteren Judikatur sollte man übrigens den beschriebenen Sachverhalt als eine Ergänzungsregelung 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 zB. die landesweiten Vorschriften eine Tätigkeit (mit bestimmter 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 bzw. (nur) in bestimmten Zeiträume untersagt, wird ihre Verordnung nicht wegen der Abweichung für Verfassungswidrig erklärt.²¹

¹⁷ So zB. UVerfGE 21/2011. (III. 30.) AB határozat (ABH 2011, 649).

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

¹⁹ Die örtlichen Lebensverhältnisse weichen von der Gegenstände der zentralen Vorschriften ab. So werden zB. 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 *Sólyom L.*, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001, S. 780.

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

²¹ 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.

In der Tat ist dann diese Art und Weise der Abweichung – hauptsächlich im Umweltbereich – Typisch geworden²² und das UVerfG wendet deren Maß konsequenterweise von Anfang an. 2008 bekräftigte ihre vorherige 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 einen Teilgebiet der Siedlung bestimmte) Verstraffung sein kann.²³

7. Milderung der Anforderungen ohne Konsequenz?

Damit ist nunmehr klargestellt, daß eine Erleichterung von Umweltauflagen durch eine Selbstverwaltungsverordnung Gesetzswidrig (bzw. Verfassungswidrig)²⁴ ist. Die Kuria (bzw. früher das UVerfG) vernichtete nur ganz wenig Satzungen auf diesem Grund. So war zB. die Anwendung von milderer Verkehrsbeschränkungen der Hauptgrund, aus dem der Ombudsmann die Vernichtung der Miskolczer Smogalarmverordnung bei der Kuria mit Erfolg beantragte.²⁵

Demgegenüber kommt es in der Praxis viel häufiger vor, daß die Selbstverwaltungskörperschaften eine zentrale Umweltvorschrift mildern, ohne tatsächliche Gefahr der Vernichtung ihrer Verordnungen. Dies ist der Fall bezüglich der Abfall- und Stoppelverbrennung, dabei die zentrale Umweltvorschrift eine Abweichungsregelung ausdrücklich ermöglicht. §. 27. Abs. 1. der Regierungsverordnung 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendellet 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 zulassen das Stoppelverbrennen. Jede solche Selbstverwaltung setzt eine Genehmigungspflicht fest, und zahlreiche davon fordern dazu auch eine vorherige Bewilligung durch die Pflanzenschutzbehörde oder eine Expertenmeinung über die Notwendigkeit des Verbrennens im Interesse des Pflanzenschutzes.

Es ist leicht einzusehen, daß irgendwelche Abweichungen von einem generellen Verbot nur erleichternd auswirken können. Obwohl gibt es in der zentralen Luftreinhalteverordnung weder einen Nachweis auf § 48. Abs. UG noch irgendwelche inhaltlichen Beschränkungen der Regelung durch Selbstverwaltungsverordnung (und andere Rechtsquellen). Meines Erachtens könnte sie aber nur unter Beachtung der gesetzlichen Beschränkungen ausgelegt werden. Die dargestellten Abweichungen sollte also für gesetzswidrig gehalten werden.

Äußerst bedenklich ist für den Rechtsstaat, warum die Regierungsbehörden solche Selbstverwaltungsverordnungen nicht infragestellen, bzw. dieser Tatbestand nicht durch eine ministeriale Verordnung aus den Aspekte des Pflanzenschutzes (einheitlich) geregelt ist.

²² 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.

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

²⁴ Das Verfassungsgericht unterscheidete zwischen Gesetzswidrigkeit der Selbstverwaltungsverordnungen von der Verfassungswidrigkeit derselben ursprünglich nicht. Siehe Sólyom, S. 768–769. Obwohl 2012 wurde die Zuständigkeit für die Gesetzmäßigkeitsprüfung durch die Kuria übernommen, vertreten einige Verfasser die Meinung, daß die beide Aspekte lassen sich nicht ganz voneinander trennen. Kiss L., Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírósági felülvizsgálatának főbb tapasztalatai, In Gyergyák F. (Hrsg.): XXII. Országos jegyző-közigazgatási konferencia, Keszthely, 2014, S. 125–143.

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

Zum damit verbundenen Umweltproblemen (insbesondere Luftverschmutzungen)²⁶ trägt darüber hinaus die Verwirklichung einer anderen Vorschrift des Umweltschutzgesetzes bei. § 48. Abs. (3) UG gibt nämlich vor, daß die Verbrennung von Fallaub und Gartenabfälle werden (nur) durch die örtlichen Selbstverwaltungen geregelt. Die genannten Abfallarten werden dadurch – bedenklicher Weise – aus dem allgemeinen Abfallverbrennungsstatbestand ausgenommen und Landesweit – mit verschiedenen Bedingungen – durch die Selbstverwaltungen zugelassen. (Allein in der Hauptstadt gilt diesbezüglich ein generelles Verbot.) In diesem Bereich tauchte bis Frühling 2015 das Problem der Gesetzeswidrigkeit – bezüglich der Abweichung von der nicht existierenden speziellen landesweiten Vorschriften – nicht auf. Ab März 2015 werden aber alle Verbrennungstätigkeiten im Frei – auf Wohngebiete – 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 an der Luftreinhalteverordnung ähnelnde Abweichungsregelung. Seit diesem Zeitpunkt sollen also die Regelung der Abfallverbrennung und dieselben der Stoppelverbrennung – verfassungsrechtlich mindestens – gleich beurteilt werden.²⁷

Die beschriebene Rechtslage ist insgesamt äußerst widersprüchlich. Fraglich ist zB., 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. Kein Zufall, daß der Ombudsman 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 inzierte.²⁸ Es ist noch nicht vorabsehbar, ob seine Anregung erfolgreich wird. Es ist aber offensichtlich, daß die erwünschten Änderungen würden beide Tatbestände (Gartenabfall- bzw. Stoppelverbrennen) berühren.

Erwähnenswert ist noch eine „unausgesprochene Stellungnahme“ aus der Begründung des Berichtes. Der Bericht stellt namentlich fest, daß der Ombudsmann über keine Zuständigkeit verfügt, jede berührte Selbstverwaltungsverordnungen aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit (Verletzung des Rechtsstaatsprinzips, Umwelt- und Gesundheitsgrundrechts) zu beanstanden. Deshalb wendete sich der Ombudsmann an die zuständigen Ministers, um angemessene landesweite Maßnahmen zu initiieren.

8. 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.²⁹

In der Praxis kommt es nicht selten vor, daß die Selbstverwaltungen eigene – von der gesetzlichen Begriffbestimmungen abweichende – Definitionen festsetzen. Solche Vorkehrungen (zB. bezüglich des kommunalen Abfalls oder Einwirkungsbereiches) werden

²⁶ Zur Feinstaubproblematik in Ungarn s. *Farkas Csamangó E.*, 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_kornyeztjog_2014_16.pdf

²⁷ *Fodor L.*, Környezetjog, DUpress, Debrecen, 2014, S. 241–242.

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

²⁹ Zur typischen Rechtsprobleme der örtlichen Regulierung vor 2012 siehe *Fogarasi J.*, A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció néhány összefüggése 1990-2012 között II., Comitatus, 2012 (209) S. 50–59.

in der Regel aufgrund dem Rechtsstaatsprinzip durch die Regierungsbehörde (bzw. den Ombudsmann) beanstandet und gegebenenfalls durch die Kuria vernichtet.³⁰

Insbesondere im Bereich des (ständiger Änderungen ausgesetzte) Abfallrechts ist typisch, daß die Selbstverwaltungskörperschaften ihre Regelungspflichten vernachlässigen. Für den Umweltgrundrecht ist es problematisch zB., wenn die örtlichen Abfallverordnungen – durch die Bestimmung der Größe der bestellbaren Mülltonnen – nicht die Bevölkerung zur Abfallkompostierung bzw. getrennten Sammlung bewegen.³¹

Es ist auch nicht zugelassen, wenn die Selbstverwaltungskörperschaften – überschritten Ihre Kompetenz – zu viele Verpflichtungen vorgeben. Die Eigentümer sind ohne weiteres auf die Reinhaltung der Gehsteigstrecke und des Grabens entlang ihrer Grundstücke zu verpflichten. Dies darf aber (wegen der Unverhältnismäßigkeit) nicht auf die Anpflanzung dieser Gebiete ausgedehnt werden.³²

Besonders problematisch ist, wenn die Selbstverwaltungen die Gesetzänderungen nicht oder erst mit wesentlichen (gegebenfalls mehrjährigen) Verzögerungen folgen. Zahlreiche Gerichtsentscheidungen und Berichte zeigen, daß die häufige Änderungen der landesweiten Vorschriften (zB. bezüglich der Luftreinhaltung und kommunaler Abfallwirtschaft) und die Kompetenzverteilung zwischen der örtlichen und den ministerialen Rechtsschöpfer wecken immer neuere Unsicherheiten auf.³³

Eigenartig zu beurteilen ist der Zusammenspiel des zentralen und der örtlichen Regelung, wenn die Selbstverwaltung zum Wahl des angemessenen Schutzniveaus berechtigt ist. Aufgrund bestimmter Aspekte des Naturschutzes, Siedlungsplanung oder Lärmschutzes können zB. verschiedene (Schutz-) Zonen durch örtlichen Verordnungen ausgewiesen werden, derer Regelungen (einschließlich der Bestimmung der Schutzkategorien) gehören (teils) zur landesweiten Kompetenz. Die Veränderung der Einstufung eines Gemeindeteilgebiets kann in diesem fall als eine Erhöhung oder Verminderung des Schutzniveaus bewirken.³⁴ Falls die Selbstverwaltungskörperschaft die diesbezüglichen zentralen Vorschriften (etwa objektive Tatbestandsmerkmale und Teilnahmerechte der Naturschutzbehörde an der Entscheidungsfindung) vor den Augen hält, kann die Umstufung nicht als Abweichung betrachtet werden. Auch in diesem Fall stellt sich aber die Frage, ob die Verschlechterung des Schutzniveaus Verfassungsgemäß ist. Mehrere Selbstverwaltungsverordnungen wurden beanstandet, weil diese verminderten die Ausdehnung der örtlichen Naturschutzgebiete, trotzdem die Schutzwürdigkeit der betroffenen Gebiete immer noch bestand. Solches Zurücktreten ist mit dem Umweltgrundrecht nicht vereinbar.³⁵

³⁰ Siehe die Gemeinsamen Berichte des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interesse der künftigen Generationen AJB-4051/2014. aus dem Juli 2015 und AJB-397/2015. aus dem Mai 2015 und die Entscheidung der Kuria Köf. 5 050/2015/4.

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

³² So zB. die UVerfGE 1256/H/1996 AB határozat (ABH 1996, 789), UVerfGE 675/B/2005. AB határozat (ABH 2006, 2120) und der Kuria Köf. 5015/2012/6.

³³ So der gemeinsame Bericht des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte und des stellvertretenden Kommissars für die Interesse der künftigen Generationen AJB - 4211/2014. aus dem 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 Kuria Köf. 5012/2013/4, Köf. 5015/2013/6, Köf. 5016/2013/6, Köf. 5076/2013/3., 5018/2013/6. und Köf. 5046/2013/7.

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

³⁵ Bericht des parlamentarischen Kommissars für Grundrechte AJB-17/2012. aus dem Mai 2012.

9. Exkurs: Klimaschutz

Insoweit der Klimaschutz ein Teilgebiet des Umweltschutzes darstellt, kann man vermuten, daß die aus dem Umweltgrundrecht abgeleiteten Anforderungen gegen den Selbstverwaltungen ohne weiteres auch auf ihn gelten. Fraglich ist aber, ob der Klimaschutz – hinsichtlich der Globalität der Klimaänderung – als Selbstverwaltungsangelegenheit betrachtet werden kann.³⁶ Die Klimaanpassung (hinsichtlich des örtlichen Klima mindestens) gehört unbedingt zur Selbstverwaltungskompetenz. Im Laufe der Siedlungsplanung sollen zB. die Grünfläche aufbewahrt und die angemessene Bebauungsarten ausgewählt werden, damit innerstädtische Wärmeinsel vermeiden. Im Rahmen des ersten sog. „Panelprogramms“ wurden die Selbstverwaltungen ausgesprochen ermächtigt, bestimmte energetische Bedingungen der Blockhausrenovierungen vorzuschreiben, an derer Erfüllung der Staat die Unterstützung der Wohngemeinschaften knüpfte.³⁷ Bezüglich der Emissionsminderung ist aber nicht unbedingt dies der Fall. Wenn die Minderung knüpft an öffentlichen Dienstleistungen (etwa Fernwärme) oder Luftreinhaltung, verfügen die Selbstverwaltungen vermeintlich über den angemessenen Spielraum. In der Praxis stoßen aber die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften auch in diesem Fall auf rechtliche Hindernisse.

Das UVerfG vernichtete nämlich mehrere Vorkehrungen der örtlichen Bauordnungen,³⁸ die in der größeren Städte besondere Genehmigungsbedingungen bestimmten. In Pécs wurden zB. Heizungstypen ohne örtliche Emissionen vorgeschrieben. Nur wenn solche (Fernwärme, Solarenergie usw.) nicht vorhanden waren, durften Heizungstypn mit einem möglichst niedrigsten Ausstoß eingesetzt werden. Das UVerfG stellte fest, daß die Energieversorgung der Neubauten werde im Kapitel IV. der landesweiten Bauordnung – Regierungsverordnung 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet – geregelt, deren Vorschriften keine Abweichungen erlaubten. Da die landesweiten Vorschriften (§§ 77 und 78.) die Ausgestaltung der Anlagen bzw. Leitungen bestimmten und keine Aufgaben der Selbstverwaltungen vorschrieben, ständen die örtlichen Vorschriften mit der landesweiten Bauordnung im Widerspruch.

Meiner Meinung nach ist aber dieser Gedankengang falsch. Ungeachtet von der umweltrechtlichen Zusammenhänge (welche das UVerfG vollständig ignorierte) ist festzuhalten, daß das inhaltliche Verhältnis zwischen der beiden Regelungsebene ganz falsch beurteilt wurde. Der Heizungstyp (die Quelle bzw. Technologie des Energiegewinns) und die Ausgestaltung (etwa Größe, Leistung und Sicherheit) der Anlagen bzw. Leitungen knüpfen sich nämlich sehr eng miteinander, aber diese sind keinsewegs gleich. Der Heizungstyp selbst wird durch die Landesweite Bauordnung nicht geregelt. In diesem Bereich entzogen die gegebenen Selbstverwaltungen den Spielraum des Eigentümers. Diese Beschränkung des Eigentumsrechts soll man ganz anders als die Abweichungen von der zentralen Vorschriften beurteilen. Erstens stellt sich die Frage, ob die Vorgabe der sauberen Heizungstypen zur Selbstverwaltungsangelegenheiten gehören. (Die enge Verbindung mit dem Umweltschutz bzw. Fernwärme begründet meines Erachtens die Bejahung dieser Frage.) Wenn ja, dann ist zu prüfen, ob die örtliche Vorschrift die landesweite Bauordnung (mit strengeren Bedingungen auf bestimmte schutzwürdige Stadtteile) ergänzt. Wenn ja (wenn also die

³⁶ *Becker, F.*, Handlungsfelder für kommunalen Umweltschutz, in Hebel T., Hendler R., Proelß A., Reiff P. (Hrsg) Kommunalen Umweltschutz: 30. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 4. bis 5. September 2014, ESV, Berlin, 2015, S. 31.

³⁷ Die meisten örtlichen Verordnungen sind immer noch gültig, obwohl die zentralen Vorschriften inzwischen verändert wurden. Siehe zB. die Miskolcer Vorschriften – Miskolc megyei jogú város 33/2009. (IX. 30.) sz. rendelete – unter <http://www.miskolc.hu/dokumentum/332009-ix-30-az-iparositott-technologiaival-epult-lakoepuletek-energia-megtakaritast-es-sz>.

³⁸ 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).

örtliche Regelung achtet die zentralen Vorschriften), taucht die Gesetzwidrigkeit (bzw. Verfassungswidrigkeit) nicht auf. Nur wenn die strengeren Forderungen auf den ganzen Gemeindegebiet ausgedehnt werden (was der Fall war), ist die Überschreitung der verfassungsrechtlich gegebener Regelungskompetenz festzustellen.

In der geprüften Fälle wurde also die Endfolgerung des UVerfG richtig. Trotzdem ist der dazu führende Gedankengang zu bestreiben, soweit er auch die gebietlich beschränkte (etwa nur bestimmte Zonen berührenden) Klimaschutzanforderungen ungerechtfertigt ausschließt. Auf diesem Wege ist eine lokale Energiewende bzw. wirksamer Luftqualitätschutz kaum zu verwirklichen (eine gesetzliche Erweiterung der Selbstverwaltungskompetenz ist heutzutage auch nicht zu erwarten).

Bemerkenswert ist die in zwei Städte (Budapest und Miskolc) geltende Vorschrift, danach die Planträger verpflichtet sind, die Möglichkeit des Fernwärmeanschlusses vorherig zu prüfen. Diese – eine tatsächliche Anschlußpflicht nicht einschließende – Anforderung bezieht sich nur an die Grundstücke entlang der bestehenden bzw. geplanten Fernwärmeleitungen (innerhalb einer Entfernung von 200 m) und wurde durch die Regierungsbehörden nicht beanstandet.³⁹ Im Lichte der verfassungsgerichtlichen Vorkehrungen bezüglich der ausgeschlossenen Selbstverwaltungskompetenz sollte auch diese Vorschrift als verfassungswidrig betrachtet werden.⁴⁰ Eine ganz andere Frage ist (aber das ist die wahre Frage meiner Meinung nach), wieweit eine solche Vorschrift angemessene Auswirkungen entfalten bzw. die Eigentumsrechte beschränken kann.

10. Schlußbemerkung

Die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften – wie es oben ausführlich beschrieben – verfügen über eine beschränkte Regelungskompetenz im Umweltbereich die zentralen Vorschriften zu ergänzen bzw. verschärfen. Die Rechtsgrundlagen dafür werden verfassungsrechtlich bzw. einzelgesetzlich gesichert. Die diesbezügliche Rechtsprechung des UVerfG bzw. der Kuria ist nicht aus jeder Hinsicht konsequent. Die meisten beanstandeten örtlichen Vorschriften wurden in der Praxis (nur) im Lichte der verfassungsrechtlich umgeschriebener Selbstverwaltungskompetenz beurteilt. §. 48. Abs. (1) UG wurde nur ausnahmsweise (zB. bezüglich des Lärmschutzes) zugrundegelegt. Obwohl es scheint meines Erachtens selbstverständlich, erst 2013 (bezüglich des miskolcer Smogalarmplans) wurden die beiden Annäherungen das erste mal gemeinsam eingesetzt.

Äußerst bedenklich ist, daß das UVerfG die ernsteren Klimaschutzvorgaben (etwa die Verpflichtung auf den Fernwärmeanschluß) wegen Kompetenzmangel für verfassungs- bzw. gesetzwidrig erklärte, während die ähnlichen (gleichwohl mildereren) energetischen Vorschriften (zB. über die vorherige Prüfung der Anschlußmöglichkeit) nicht beanstandete. Die betroffenen Lebensverhältnisse könnten meiner Meinung nach (mindestens in der Gemeinden, wo die Fernwärme ausgebaut ist) ohne weiteres als

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

⁴⁰ Die Fernwärme ist eine örtliche öffentliche Dienstleistung, die aber gesetzlich geregelt ist. Deshalb kann sie durch die Selbstverwaltungskörperschaften nur „im Rahmen der Gesetze“ regeln. Die Selbstverwaltungen sind u. a. nicht berechtigt, einen Anschluß- bzw. Benutzungszwang vorzuschreiben. Eine zusammenfassende Beschreibung durch einen Verfassungsrichter siehe *Paczolay P.*, Az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéséhez, in Gerencsér B., Takács P., 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.

Selbstverwaltungsangelegenheiten behandelt werden. Auf diese Weise würden die ungarischen Selbstverwaltungskörperschaften über einen relativ weiten – wenn nicht so großen, wie dieselbe in Deutschland⁴¹ – Spielraum im Klimaschutz bzw. Luftreinhaltung verfügen.

⁴¹ Beschränkungen bezüglich bestimmter Heizungstypen (bzw. Brennstoffen) sind (wären) meines Erachtens (auch mangels gesetzlicher Ermächtigung) verfassungs- bzw. gesetzmäßig. Anders sollten aber die energietechnischen Anforderungen (zB. bezüglich der Lebensdauer der Windräder) zu beurteilen. Nach der Baugesetznovelle 2004 sind die deutschen Gemeinden u. a. berechtigt auch solche Vorgaben bestimmen. Ohne eine ähnliche ausgesprochene gesetzliche Ermächtigung wären diese in Ungarn gesetzwidrig. Zur deutschen Rechtslage siehe *Becker*, S. 37.; *Kahl, W.*, Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2010 (9) S. 395–396.