

F. Rozsnyai, Krisztina*

Verwaltungsvereinfachung oder Aushöhlung des Rechts auf gute Verwaltung im Namen des Bürokratieabbaus?

ABSTRACT

The article deals with recent tendencies of simplification in Hungary, which were quite numerous since 2016, from redefining the notion of general rules through the creation of simplified procedures as types of procedure to the omission of the appellate procedure or even the omission of the whole procedure. Through the analysis of these reforms, the article shows what an important set of guarantees administrative procedures present. The reforms turn out to be of different results, some of them enhancing efficiency without sacrificing the guarantees of legality. This is the case with the simplification within the procedure through the creation of a typology of simplified procedures, which contributed to the reduction of the average duration of administrative proceedings without significantly diminishing legal protection. On the contrary, getting rid of procedural rules – either through the reinterpretation of the meaning of generality or through exchanging permission procedures for the simple obligation of notifying the authority – lead to the undermining of the right to good administration. When simplifying, the legislator has to bear in mind that the administrative procedure with its procedural rights and procedural steps in a fixed order are guarantees of the right to good administration, a fair procedure and a sound outcome.

KEYWORDS: debureaucratization, simplification, simplified administrative procedure, effective legal protection, notification, right to good administration

I. VEREINFACHUNG ALS HAUPTTRIEBFEDER DER REFORM DES UNGARISCHEN ALLGEMEINEN VERFAHRENSRECHTS

Im Jahr 2014 hat die ungarische Regierung ein umfangreiches Entbürokratisierungsprogramm gestartet, das mehrere Etappen hatte und sowohl die Organisation als auch

* F. Rozsnyai, Krisztina, Professorin, Lehrstuhl für Verwaltungsrecht, Juristische Fakultät der Universität ELTE Budapest.

die Verfahren der öffentlichen Verwaltung betraf und nicht nur darauf abzielte, den Verwaltungsaufwand für die Bürger und ihre Unternehmen, aber auch für die öffentliche Verwaltung zu verringern und die Probleme des akuten Personal Mangels zu mildern. Laut der Begründung des „Entbürokratisierungsgesetzes“¹ sind die Methoden der Entbürokratisierung wie folgt 1) die Vereinfachung der allgemeinen Verfahrensregeln, 2) die Verringerung des Kreises genehmigungspflichtiger Tätigkeiten, 3) die Verkürzung der gesetzlichen Fristen und 4) die Änderung des (materiellen) Rechts (vor allem hinsichtlich der Voraussetzungen der Genehmigung gewisser Tätigkeiten). Im Folgenden werden wir uns auf die Elemente konzentrieren, mit denen versucht wurde, das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht zu vereinfachen.

Dies ist immer ein schwieriges Unterfangen, denn die Vereinfachung von Verfahren kann leicht in den Abbau des Rechtsschutzes münden und es ist sehr leicht, Effizienzgebot und Rechtsschutzauftrag aus dem prekären Gleichgewicht zu bringen. Die Vereinfachung des allgemeinen Verfahrensrechts läuft grundsätzlich leicht dessen Funktion – einen Rahmen für das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen zu schaffen und zwar für eine möglichst breite Palette von Fällen – zuwider. Dies ist ein wohlbe gründeter Grundsatz in all jenen europäischen Ländern, in denen es ein Gesetzbuch mit den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens gibt.²

Die Neukodifikation der Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts war Teil des langen Entbürokratisierungsprozesses,³ der sowohl einen organisatorischen als auch einen verfahrenstechnischen Aspekt hat. Der Prozess begann mit der Einrichtung der Regierungsämter auf territorialer Ebene, in denen die meisten territorialen Verwaltungsorgane sowohl auf der Mittelebene (in den Komitaten) als auch darunter, auf Kreisebene, zusammengelegt wurden.⁴ Zuerst war dies eine Integration bei welcher die einzelnen integrierten Organe ab 2011 bzw. 2013 als Dezernate ihre sachlichen Zuständigkeiten behielten. Im April 2015 schlug die Integration mit dem ersten Entbürokratisierungspaket⁵ in eine starke Zentralisierung um, bei der alle Kompetenzen

¹ Gesetz Nr. CLXXXVI von 2015 über die Gesetzesänderungen in Zusammenhang mit der Entbürokratisierung.

² Vom ersten österreichischen bis zum neuesten französischen Gesetzbuch. Siehe zu diesem Konzept in den Visegrad-Ländern: L. Potěšil, K. Rozsnyai, J. Olszanowski und M. Horvat, Simplification of Administrative Procedure on the Example of the Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary (V4 Countries), (2021) 11 (1) *Administrative Sciences*, 9–16., <https://doi.org/10.3390/admsci11010009>; und in Slowenien: P. Kovač, Debureaucratization Limits in Administrative Procedures Codification: Lessons from Slovenia, (2021) 11 (1) *Administrative Sciences*, 1–8., <https://doi.org/10.3390/admsci11010001>

³ Man könnte etwas übertrieben wohl auch von einem „Entbürokratisierungsamoklauf“ schreiben...

⁴ Gesetz VI von 2015 zur Änderung bestimmter Verwaltungsgesetze, Gesetz VIII von 2015 zur Änderung bestimmter Gesetze im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der territorialen staatlichen Verwaltung.

⁵ Gesetz CLXXXVI von 2015 zur Änderung der Gesetze zum Abbau der Verwaltungsbürokratie.

auf den beiden territorialen Ebenen auf die Leiter der Regierungs- bzw. Kreisämter⁶ übertragen wurden. Es folgten sodann weitere Maßnahmen des Verwaltungsumbaus auf zentraler Ebene, durch welche die Regierungsämter auch sachliche Kompetenzen der aufgelösten Landesbehörden erhielten.⁷ Die Verabschiedung des neuen ungarischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, der Allgemeinen Verwaltungsverfahrenordnung (ung. VwVfG), und die Anpassung der sektoralen Rechtsvorschriften an dieses Gesetz im Jahr 2017 zogen die Konsequenzen dieser Zentralisierung für das Verfahrensrecht. Eine weitere Etappe dieses Prozesses bildete Ende 2019 das Gesetz CXXVII von 2019 über das eininstanzliche Bezirksamtsverfahren, dessen Anwendungsbereich weit über seinen Titel hinausgeht und auch anderweitige „Vereinfachungen“ mit sich brachte. Dieser Prozess gipfelte schließlich in den verfahrenstechnischen Neuerungen, die zur Bewältigung der Coronavirus-Epidemie „wiederentdeckt“ und dann auch im Nachhinein beibehalten wurden.⁸

Aus Sicht der verfahrensrechtlichen Regelung können wir in diesem Prozess drei unterschiedliche Ebenen der Vereinfachung sichten, die wir nun näher analysieren möchten. Zum einen bringt die Vereinfachung den Typus des vereinfachten Verfahrens mit sich (2). Zum anderen können wir die Vereinfachung auch als Leitfaden der Kodifikation sehen, welche die Komplexität der allgemeinen Verfahrensregeln konzeptionell anders zu handhaben versucht (3). Schließlich kann angesichts des ganzen Verfahrens auch die Verkürzung oder gar Abschaffung von Verwaltungsverfahren als Vereinfachung angesehen werden (4).

⁶ Die Kreisämter sind die Außenstellen der Regierungsämter, in diese eingebundene nicht eigenständige Verwaltungsorgane mit eigenen Zuständigkeiten.

⁷ Zu dem Prozess der Auflösung der Landesbehörden und der Übertragung ihrer Befugnisse auf Ministerien bzw. auf die Regierungspräsidien im Jahr 2016 siehe I. Hoffman, J. Fazekas und K. F. Rozsnyai, Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-Municipal Associations in the last Decades, (2016) 14 (3) *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, 451–471., [https://doi.org/10.4335/14.3.451-471\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.3.451-471(2016)); und speziell für den Umweltschutz: K. F. Rozsnyai, Aspekte der Umsetzung der EU-Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Ungarn, in C. Fraenkel-Haeblerle, J. Socher und K-P. Sommermann (Hrsg.), *Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund: Die Reichweite der Umgestaltung der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung*, (Duncker und Humblot, Berlin, 2020, 159–176) 166–167.

⁸ Natürlich ist die Verfahrensbeschleunigung auch in Ungarn nichts Neues, aber sie ist bisher nie in so konzentrierter Form aufgetreten. S. Matej Horvat, W. Piątek, L. Potěšil und K. F. Rozsnyai, Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience, (2021) 19 (1) *Central European Public Administration Review*, 133–158., 146., <https://doi.org/10.17573/cepar.2021.1.06>; or I. Hoffman und I. Balázs, Administrative Law in the Time of Corona(virus) – Resiliency of the Hungarian Administrative Law, (2021) 30 (1) *Studia Iuridica Lublinensia*, 103–119., <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.1.103-119>

II. DAS VEREINFACHTE VERWALTUNGSVERFAHREN ALS NEUE VERFAHRENSART

1. Das vereinfachte Verwaltungsgerichtsverfahren als Prototyp?

Das Streben nach Vereinfachung ist im Verfahrensrecht – genauso wie im Prozessrecht – natürlich auch präsent. Es kann gewiss als eine „Gegenreaktion“ auf die Expansion der Reichweite des Rechts auf ein faires Verfahren gesehen werden, welche darauf abzielt, die vollständige Verwirklichung der Anforderungen des Grundsatzes des fairen Verfahrens zu begrenzen. Die mittelbaren Auswirkungen dieses Rechts auf das Recht auf gute Verwaltung machen dies auch in Verwaltungsverfahren notwendig. Dies ist eine durchaus vernünftige Entscheidung, denn die Verpflichtung innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden verlangt – ebenfalls als Teilelement sowohl des Rechts auf ein faires Verfahren als auch des Rechts auf gute Verwaltung – so schnell wie möglich zu entscheiden. Es muss also ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Elementen des fairen Verfahrens hergestellt werden, was in einfacheren Fällen, welche keine rechtlichen oder faktischen Schwierigkeiten aufweisen, zu einer „Lockerung“ der Verfahrensvorschriften führt. Es bedarf einer sorgfältigen Abwägung seitens der Gesetzgebung, da Vereinfachungen den Wesensgehalt eines fairen Verfahrens nicht beeinträchtigen dürfen, gleichwohl sie erforderlich sind, um gewisse Verfahren zu beschleunigen. Um dies zu veranschaulichen, können wir etwaige Vereinfachungen in zivilrechtlichen Streitigkeiten erwähnen. Hier wurde die Verfahrensvereinfachung einerseits – ähnlich der dritten aufgelisteten Ebene – dadurch erreicht, dass bestimmte Streitverfahren von den Gerichten auf die Verwaltung übertragen wurden, wie z.B. gewisse familienrechtliche Streitigkeiten oder in Ungarn zumindest die Grundbuchverfahren. In anderen Fällen wurde das Notariat als zuständig erklärt, wie etwa bei Nachlassstreitigkeiten oder Zahlungsmahnungen. Diese Verfahren haben eine große Entlastungsfunktion für die Gerichtsbarkeit, denn diese Streitigkeiten erreichen somit erst in zweiter Instanz die Gerichte. Natürlich gibt es auch auf der Ebene von Verfahrenstypen Vereinfachungen im Zivilprozessrecht. Ein Beispiel hierfür ist das ungarische Zivilprozesssystem, in dem die „allgemein“ zuständige Instanz für zivilrechtliche Rechtsstreitigkeiten die Gerichte der zweiten Ebene sind, während in die Zuständigkeit der Bezirksgerichte, welche auf der untersten Ebene des Gerichtssystems angesiedelt sind, nur „Bagatellverfahren“ gehören. Strategisch gesehen ist dies der erste Schritt zur Abschaffung – oder zumindest Zusammenlegung – solcher Gerichte, also zur Vereinfachung der Gerichtsorganisation.

Die Differenzierung von Verfahrenstypen ist auch bei Strafverfahren zu beobachten, die im Allgemeinen mit der Unterscheidung zwischen Vergehen und Verbrechen zusammenhängen. Darüber hinaus gibt es auch Vereinfachungsversuche, die sich

– statt auf den Streitwert – beispielsweise auf das Geständnis des Angeklagten oder seinen Verzicht auf eine Verhandlung stützen, oder – wieder analog zu den Zivilverfahren – etwa die Entlastung der Gerichte auf Verfahren vor dem Staatsanwalt stützen.⁹

Hier müssen wir auf das enge Verhältnis hinweisen, welches zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessen besteht. Dieser engen Verbindung ist zuzurechnen, dass sich der Fairnessgedanke immer mehr auf Verwaltungsverfahren überträgt, was hinsichtlich der typisch schriftlichen Verfahren gar nicht so selbstverständlich ist. Umgekehrt ist es eben wegen der Schriftlichkeit im Prozess viel eher üblich, dass es keine Verhandlung gibt und dies auch in Übereinstimmung mit Artikel 6 der EMRK stehen kann. Dies führt auch zu verschiedenen Verfahrensarten bei Verwaltungsprozessen. Die Parteien in Ungarn können in der Klageschrift oder in der Verteidigungsschrift eine Verhandlung beantragen, wenn sie dies nicht tun, wird das Verfahren schriftlich abgewickelt. Der Richter kann auch ohne einen solchen Antrag von Amts wegen entscheiden, dass eine Verhandlung erforderlich ist, um ein faires Verfahren zu gewährleisten. Dies ist zwingend vorgeschrieben, wenn es neben den Dokumenten noch andere Beweismittel gibt. Eine weitere Vereinfachungsmaßnahme in verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist das sogenannte vereinfachte Verfahren, bei dem die Parteien nicht die Möglichkeit haben eine Verhandlung zu beantragen, sondern nur der Richter darüber entscheiden kann, zu einem Verfahren mit Verhandlung überzugehen. Das Gesetz sieht dieses vereinfachte Verfahren für Streitigkeiten vor, die typischerweise einfacher Natur sind, wie z. B. Streitigkeiten über Eintragungen in ein Register (meist völlig gebundene Verwaltungshandlungen) oder Verfahrensordnungen. In der Regel handelt es sich hierbei um Verfahren vor einem Einzelrichter und nicht um ein Verfahren vor einem Kollegialorgan.

Natürlich kann auch eine umgekehrte Perspektive vertreten werden, da es nicht nur eine Tendenz zur Vereinfachung, sondern auch eine Tendenz zur Spezialisierung gibt, um Verfahren zu beschleunigen. Die Spezialisierung stützt sich teilweise auf ein System der differenzierten Verteilung von materiellen oder territorialen Zuständigkeiten. Es kann sein, dass der „normale“ Verfahrensrahmen beispielsweise den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nicht gerecht wird oder den beteiligten Richtern aufgrund mangelnder Spezialisierung die notwendige Sachkenntnis fehlt, so dass diese Streitigkeiten auf eine höhere Ebene verlagert werden. Dies ist auch der Fall, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung von großer Bedeutung ist, wie bei der Anlage von Flughäfen oder der Ausweisung von Autobahnen. Auch hier ist der Zeitfaktor entscheidend: Wird der Fall im erstinstanzlichen Verfahren von einer höheren Instanz behandelt, gibt es weniger Möglichkeiten für Rechtsbehelfe.

⁹ P. Hack, *Sacrificing Core Criminal Procedural Principles on the Altar of Efficiency*, 2 (2020) *ELTE Law Journal*, 71–82., 77–79.

Die gleichen „Vereinfachungsbemühungen“ sind also auch im Verwaltungsverfahrensrecht nach beiden Mustern zu finden. Einerseits ist im Falle von Verwaltungsanktionen oder, noch weiter gefasst, von belastenden Verwaltungsentscheidungen, die in Verfahren von Amts wegen getroffen werden, ein höheres Maß an Garantien erforderlich, was zu besonderen Verfahrensregeln oder sogar Verfahren eigens für diese Art von Entscheidungen führt. In den meisten Fällen werden aber die Garantien allgemein erhöht. Dies führt dann wiederum dazu, dass diese mit Garantien angereicherte Verfahrensart – als allgemeines Verfahren – bald den Ausgangspunkt für eine Art vereinfachtes Verfahren bildet. Die Vereinfachung knüpft dann oft an die Merkmale an, mit denen die Garantien am engsten verbunden sind. Wenn beispielsweise in einem bestimmten Verfahren der Sachverhalt klar ist und keine zu klärenden Tatsachen oder Umstände vorliegen oder es keine Gegenpartei gibt, kann dies eine Vermutung für die Möglichkeit einer schnelleren Bearbeitung des Falles und somit für die Vereinfachung begründen.

2. Das „doppelt dreifache“ System der Verfahren

Dies war die Entwicklungslinie im ungarischen Verwaltungsverfahrensrecht, wo das neue Gesetz über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens (ung. VwVfG) von 2016 einerseits zwischen Verfahren auf Antrag und von Amts wegen und andererseits auf der nächsten Ebene zwischen drei Arten von Verfahren auf Antrag unterscheidet: dem vollständigen Verfahren, dem summarischen Verfahren und dem automatischen Verfahren. Das Automatische Verfahren kommt zur Anwendung, wenn a) es durch ein Gesetz oder eine Regierungsverordnung zugelassen ist, b) der Behörde zum Zeitpunkt der Antragstellung alle Daten zur Verfügung stehen, c) die Entscheidungsfindung kein Ermessen bzw. keine Abwägung¹⁰ erfordert und d) es keine Partei mit entgegenstehenden Interessen gibt.

Das summarische Verfahren ist anzuwenden, wenn der Sachverhalt aufgrund des vollständig eingereichten Antrages und seiner Anlagen sowie aufgrund der der Behörde vorliegenden Daten geklärt ist und es keine Partei mit entgegenstehenden Interessen gibt. Daraus ergibt sich auch, dass, wenn die Partei nach Einleitung des Verfahrens unaufgefordert ein neues Beweismittel vorlegt oder einen Beweisantrag stellt, diese Merkmale nicht mehr gegeben sind, so dass dieses Vorbringen als Antrag auf Durchführung eines vollständigen Verfahrens ausgelegt wird und über den Antrag in einem vollständigen Verfahren zu entscheiden ist. Durch diese Vereinfachung wird auch die Möglichkeit eines informellen Rechtsbehelfs geschaffen: Wenn gegen eine in einem vereinfachten (d.h. automatischen oder summarischen) Verfahren getroffene Entscheidung kein Rechtsbehelf möglich ist, kann der Beteiligte innerhalb von fünf Tagen nach

¹⁰ Im Ungarischen wird für diese zwei Institutionen derselbe Begriff verwendet (*mérlegelés*).

Bekanntgabe der Entscheidung bei der Behörde beantragen, dass diese den Antrag in einem vollständigen Verfahren erneut prüft. So kann dem Fehlen eines Rechtsmittels in einigen Verfahren gut entgegengewirkt werden.

Es obliegt nicht einer Partei das summarische (oder das automatische) Verfahren zu beantragen, sondern die Behörde hat den Antrag zu prüfen und zu entscheiden, ob alle Voraussetzungen für ein summarisches Verfahren gegeben sind oder nicht und dementsprechend in der Sache zu entscheiden. Liegen der Behörde bei Einreichung des Antrags alle erforderlichen Beweismittel vor, muss sie unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von acht Tagen, eine Entscheidung treffen. Die automatische Entscheidungsfindung, bei der Entscheidungen innerhalb von 24 Stunden herbeigeführt werden sollen, ist als eine Sonderform des summarischen Verfahrens anzusehen. Hier ist eine zusätzliche Anforderung zu erfüllen, nämlich dass es keinen Ermessensspielraum gibt, das heißt die Entscheidung ist vollständig gebunden, wie es bei vielen Registersachen der Fall ist.¹¹

Etwas komplizierter sind Verfahren, die von Amts wegen eingeleitet werden. Sie stehen in der Regel entweder im Zusammenhang mit Lebensbereichen, in denen Personen ihr Verhalten und ihre Handlungen von sich aus an das gesetzliche Recht anpassen müssen und die Verwaltung eine Überwachung beziehungsweise Kontrolle ausübt, um sicherzustellen, dass dies geschieht, und – wenn nicht – um Fehlverhalten zu sanktionieren. Die Verfahren, die diesen Prüfungen/Kontrollen folgen, können ebenfalls Vereinfachungen unterliegen, die den zuvor beschriebenen Mustern folgen. Diese Möglichkeit hängt auch stark von der technischen Entwicklung und der Art und Weise ab, wie der konkrete Bereich geregelt wird. Ein automatisches Verfahren ist beispielsweise möglich, wenn eine Prüfung ohne menschliches Eingreifen durchgeführt werden kann. Dies ist der Fall, wenn die kontrollierte Person eine Meldepflicht verletzt oder Geschwindigkeitsbegrenzungen überschreitet oder andere Arten von Verstößen begeht. In beiden Fällen ist es möglich einen Bußgeldbescheid automatisch zu erlassen – es sind keine Überlegungen erforderlich und die angeschlossene Datenbank liefert alle notwendigen Informationen, damit das Verfahren automatisch durchgeführt werden kann. Ebenso gibt es Übertretungen, bei denen eine Beratung notwendig ist, aber die Voraussetzungen für eine Entscheidung gegeben sind, so dass eine Entscheidung in der Sache sofort vor Ort getroffen werden kann. Für diese Fälle ermöglicht das ung. VwVfG mit Absatz (6) seines Art. 104 ebenfalls eine automatische Entscheidungsfindung: „Ist die Entscheidung nicht beratungsbedürftig, kann die Behörde auch ein Verfahren von Amts wegen im Rahmen der automatischen Entscheidungsfindung durchführen.“ Interessant ist, dass es im Gegensatz dazu keine ausdrückliche Regelung

¹¹ K. F. Rozsnyai und I. Hoffman, New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties? (2020) 29 (1) *Studia Iuridica Lublinensia*, 109–127., <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.109-127>

über die Anwendung der Regeln des summarischen Verfahrens in Verfahren von Amts wegen gibt. Es gibt jedoch zwei Regeln, anhand derer wir sagen können, dass es auch ein summarisches Verfahren von Amts wegen gibt. Zum einen gibt es eine Vorschrift, die eine große (oder vielleicht eine zu große) Vereinfachung für Verfahren von Amts wegen bringt, die nach der Prüfung der Behörde eingeleitet werden. Art. 104 Abs. 3 ung. VwVfG ermöglicht es, auf die Benachrichtigung der bekannten Partei über die Einleitung des Verfahrens zu verzichten, wenn die Behörde innerhalb von acht Tagen nach Einleitung des Verfahrens eine Entscheidung trifft (oder das Verfahren einstellt), ohne dass weitere Umstände zu definieren sind. Andererseits gibt es in demselben Artikel eine zusätzliche Vorschrift, die drei Bedingungen für eine Entscheidung an Ort und Stelle enthält: 1) die Behörde stellt einen Rechtsverstoß fest, 2) die Bedingungen für eine Entscheidung sind ansonsten erfüllt und 3) die Partei ist anwesend.¹² Vergleicht man diese Vorschrift mit dem bereits erwähnten Absatz 6 über die automatische Entscheidung, so handelt es sich um eine Entscheidung, die eine Beratung erfordert.

Es ist jedoch noch ein dritter Aspekt der Vereinfachung zu erwähnen, der sich wiederum auf Mehrmandantenverfahren (Massenverfahren) bezieht. In diesem Fall bedeutet Vereinfachung, dass besondere Regeln aufgestellt werden müssen, um Verfahrenshandlungen vorzunehmen, die aufgrund der großen Zahl von Mandanten nur schwer oder gar nicht auf die übliche Weise durchgeführt werden können. Von Vereinfachung kann gesprochen werden, weil sie eine vereinfachende Wirkung auf Verfahren haben, die durch die große Anzahl von Beteiligten kompliziert sind, und in jedem Fall eine große Last von den Schultern der Behörde nehmen.¹³ Diese Vereinfachungen sind vor allem im Zusammenhang mit dem Baurecht und dem Umweltrecht notwendig, da sie meist mit diesen Bereichen verbunden sind. Interessanterweise hat der ungarische Gesetzgeber diese Art von vereinfachten Verfahren nicht beibehalten, obwohl sie bereits im Gesetzbuch von 2004 – wenn auch nicht als eigenes Kapitel, sondern auf verschiedene Kapitel verteilt – vorhanden waren. Der Wegfall dieser Vorschriften hängt mit dem neuen Konzept der Allgemeinheit zusammen, welches die Kodifizierung des neuen ung. VwVfG kennzeichnet.

¹² Art. 104 Abs. (5) ung. VwVfG.

¹³ Empfehlung der Europäischen Kommission vom 11. Juni 2013 (2013/396/EU) – Gemeinsame Grundsätze für kollektive Unterlassungs- und Schadensersatzverfahren in den Mitgliedstaaten bei Verletzung von durch Unionsrecht garantierten Rechten, unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013H0396> (letzter Zugriff: 30.12.2022).

III. WAS MACHT DIE ALLGEMEINHEIT EINER ALLGEMEINEN REGEL AUS?

1. Das Streben nach allgemeinen Regeln als treibende Kraft der Kodifizierung von Verwaltungsverfahrensvorschriften

Vereinfacht kann man sagen, dass das allgemeine Verfahrensrecht gemäß den Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung eine doppelte Funktion hat: Einerseits muss es die Rechtmäßigkeit des Funktionierens der öffentlichen Verwaltung sicherstellen, wozu auch die Verwaltungsverfahren gehören, und andererseits muss es die Effizienz gewährleisten, also in der Lage sein, die Verfahren so schnell wie möglich abzuschließen und über die ihm vorgelegten Fälle schnell und wirtschaftlich zu entscheiden, wobei es gleichzeitig eine optimale Entscheidung treffen muss.¹⁴ Das Gleichgewicht zwischen Rechtmäßigkeit und Effizienz ist jedoch sehr wichtig und dieses Gleichgewicht ist heute viel stärker gestört als jemals zuvor. Der vielleicht wichtigste Grund für diesen zweiseitigen Prozess der Entbürokratisierung, der die öffentliche Politik in den letzten zehn Jahren generell geprägt hat, ist, dass die Effizienz zu einem viel wichtigeren Faktor geworden ist als die Rechtmäßigkeit.

Der neue Begriff der „Allgemeinheit“, der in allen Verfahren vorkommen kann, hat dazu geführt, dass Rechtsinstrumente, die in einigen, aber nicht allen Gruppen von Verwaltungsfällen innerhalb eines einzigen Regelungsbereichs verwendet werden, einfach ungeregelt blieben.¹⁵ So hat die Umdeutung des Begriffs der Allgemeinheit dazu geführt, dass es fast keine Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren gibt. Beibehalten und weiterentwickelt wurde lediglich die Institution der öffentlichen Bekanntmachung, die auch der Information der Öffentlichkeit dient. Die beiden Rechtsinstrumente der öffentlichen Anhörung und der Mediation sind aus dem allgemeinen Verfahrensrecht herausgenommen worden, ohne dass sie an anderer Stelle allgemein geregelt wären. Hinzuzufügen ist, dass es keinen anderen „Ort“ dafür gibt, weshalb die aus dem Europarecht stammende Einführung der öffentlichen Anhörung im ung. VwVfG 2004 erfolgte, da es sich nicht um ein Rechtsinstrument handelt, das durch ein einziges Gesetz und seine Durchführungsverordnungen abgedeckt werden könnte, da es nicht in einem, sondern in mehreren Arten von Verwaltungsverfahren eingesetzt wird. Es ist daher nicht möglich, allgemein mit allgegenwärtig oder gar allgemein mit typisch gleichzusetzen. Aus Gründen der Kodifizierung muss der Begriff des Allgemeinen

¹⁴ Siehe Potěšil et al., *Simplification of Administrative Procedure on the Example of the Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary (V4 Countries)*, Kap. 3.

¹⁵ Für weitere Einzelheiten siehe B. Hajas, *The Retought Administrative Procedural Law in Hungary: Code of General Administrative Procedure*, (2018) (1) *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 501–522., <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012018006001028>

auch viel niedriger angesetzt werden, denn Rechtsinstrumente, die einen gewissen Grad an Allgemeinheit erreicht haben, können nicht mehr in sektoralen Rechtsvorschriften in besonderer Weise geregelt werden, da dies gegen die Grundsätze der Gesetzgebung verstoßen würde: Ein Rechtsinstrument muss in einer einzigen Rechtsvorschrift geregelt werden und darf nicht mit ähnlichen oder gleichwertigen Regeln in mehr als einer Rechtsvorschrift geregelt werden. Wir können hinzufügen, dass die einheitliche Regelung im sektoralen Recht nicht möglich ist, da der Geltungsbereich des sektoralen Rechts nicht auf andere Bereiche ausgedehnt werden kann, in denen das betreffende Rechtsinstrument ebenfalls anwendbar wäre. So wurde zwar die Regelung der öffentlichen Anhörung fast wortwörtlich aus dem Gesetzbuch von 2004 in das Gesetz CXVI von 1996 über die Kernenergie übernommen, aber da der Anwendungsbereich dieses Gesetzes nur Verfahren im Zusammenhang mit der Nutzung der Kernenergie umfasst, gilt das Gesetz über die Kernenergie nicht für andere Verfahren, die über diesen Anwendungsbereich hinausgehen und in denen das Gesetz die Verpflichtung zur Durchführung einer öffentlichen Anhörung vorsieht. Die Pflicht zur öffentlichen Anhörung wird also nicht mit Inhalt gefüllt, und es gibt nichts, wofür man in einem möglichen Rechtsstreit zur Verantwortung gezogen werden könnte. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass ein Großteil der Rechtsprechung, die bereits zu den Vorschriften dieses Rechtsinstituts im Rahmen des Gesetzbuchs von 2004 entwickelt wurde, auf diese Weise untergeht, da sie nicht an das sektorale, sondern an das allgemeine Recht gebunden ist.¹⁶ Das Gleiche gilt für die Institution des Mediators und die automatische Parteistellung.

Wohl hat der Gesetzgeber diesen engen Begriff der Allgemeinheit in der ung. VwVfG völlig inkonsequent angewandt, da z.B. die öffentliche Bekanntmachung und der Amtsvertrag, obwohl nicht einmal typisch,¹⁷ darin enthalten sind. Natürlich müssen wir hinzufügen, dass keines der Rechtsinstrumente, die wir vermissen, in sog. Einparteienverfahren verwendet wird, die auf Antrag eingeleitet werden. Damit kommen wir zum zweiten Aspekt des monolithischen Konzepts: Der Gesetzgeber hat das gesamte System des Verfahrensrechts auf das Einparteienverfahren modelliert. Das Kapitel über das Verfahren von Amts wegen hat diese Einseitigkeit etwas verbessert, reicht aber nicht an das Konzept des strafrechtlich zu qualifizierenden Verwaltungsverfahrens zur Sanktionierung nach Art. 6 EMRK heran.¹⁸ Zwar sind nun die typischen Sanktionsverfahren wie die der Wettbewerbs- und der Steuerbehörde vom Anwendungsbereich

¹⁶ Selbst wenn sie im institutionellen Gedächtnis der Gerichte lebt, ist sie in juristischen Datenbanken nur selten auffindbar, da sie mangels einer allgemeinen Regel nirgends verlinkt werden kann und so daher für die meisten Teilnehmer der Rechtspflege nicht mehr existiert.

¹⁷ Bislang ist dies der Fall, obwohl es derzeit viele Versuche gibt, die öffentliche Bekanntmachung zum Regelfall zu machen. Dies würde sicherlich die Rechte der Parteien auf Information und Zugang zum Gericht noch weiter aushöhlen.

¹⁸ *Jussila v. Finnland*, [GC], Nr. 73053/01, 23. November 2006.

des Gesetzes ausgenommen,¹⁹ aber nicht, weil die Regelungen für diese Verfahren ein umfassenderes Garantiesystem enthalten würden als das ung. VwVfG.²⁰

Das Konzept der Allgemeinheit hatte auch eine andere Seite: schaut man sich das System der Änderungen der allgemeinen Verfahrensvorschriften genauer an, so zeigt sich, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Vereinfachungsrichtungen nur – oder zumindest überwiegend – Einparteienverfahren im Auge hatte.²¹ Obwohl mit dem ung. VwVfG versucht wurde, einige der schädlichen Auswirkungen des Bürokratieabbaus zu verringern, z.B. durch die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Konditionalentscheidung, durch die Erweiterung der Möglichkeit der Aussetzung des Verfahrens und durch die Schaffung des Rechtsinstituts des Anhaltens des Verfahrens, führten die rechtspolitischen Ziele der Regierung, die auch in dieser Gesetzgebung vorherrschten, dazu, dass das ung. VwVfG ein behördenzentriertes Gesetz geworden ist, das sich in erster Linie auf die Funktion konzentriert, die mit der Effizienz der Verfahren verbunden ist: die Arbeit der Behörden zu erleichtern und zu beschleunigen. Dies bedeutete, dass dem anderen Hauptziel des Verwaltungsverfahrensrechts – der Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und damit dem vorgelagertem Rechtsschutz – bei der Ausarbeitung der Bestimmungen zwangsläufig wenig Bedeutung beigemessen wurde.

2. Die Folgen des neuen Verständnisses der Allgemeinheit

Aus dieser „doppelten Einfachheit“ (alles modelliert auf Einparteienverfahren eingeleitet auf Antrag) ergibt sich ein erhebliches Defizit für die Verfahrensrechte der Parteien. Die Komponenten der Legalität, wie die Legitimations- und die Rechtsschutzfunktion spielen eine immer geringere Rolle, während wegen der Abschaffung des Widerspruchs ihre Bedeutung eher noch hätte erhöht werden sollen.

Nehmen wir nur eine Konsequenz dieser neuen Auslegung der Allgemeinheit. Im früheren Gesetzbuch gab es drei besondere Parteibegriffe. Während nach dem allgemeinen Parteibegriff jeder, dessen Recht oder Interesse von der Sache betroffen war, Partei war, hatten die Verwaltungsorgane, deren Aufgaben die Sache berührte, als „Quasi-Parteien“ ebenfalls Parteistellung, wenn sie nicht in anderer Eigenschaft (als Behörde oder Sachbehörde) an dem Verfahren beteiligt waren. Ebenso gab es einen „automatischen“

¹⁹ *Pákozdi v Ungarn*, Nr. 51269/07, § 22, 25. November 2014; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v Italien*, Nr. 43509/08, § 40, 27. September 2011.

²⁰ Diesen Aspekt legt zumindest auch die jüngere Rechtsprechung nahe, z.B. in der Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 25/2020 (XII. 4.) und in der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Nr. Kf.II.37.959/2018/14.

²¹ Zu dem neuen Konzept der Allgemeinheit in der Kodifizierung siehe B. Hajas, Általános? Közigazgatási? Rendtartás? in B. Gerencsér, L. Berkes und A. Zs. Varga (eds), *A hazai és az uniós közigazgatási eljárás jog aktuális kérdései*, (Pázmány Press, Budapest, 2015, 337–352) 338 ff.

Parteibegriff für Fälle, die ein größeres geografisches Gebiet betrafen: In diesem Fall musste jeder, der ein Eigentumsrecht an einem in dieses Gebiet befindlichen Grundstück hatte, als Partei angesehen werden, unabhängig von den Auswirkungen des Falles auf seine Rechte und Interessen. Nach dem neuen Konzept gibt es im ung. VwVfG derzeit nur eine Definition des Begriffs „Partei“. Nach der Rechtsprechung gelten Verwaltungsorgane als Beteiligte von behördlichen Verfahren, wenn ihre Funktionen unmittelbar betroffen sind, aber diese weite Auslegung des fast unveränderten allgemeinen Parteibegriffs ist möglicherweise nur eine Reflexwirkung der früheren Vorschriften des Gesetzbuchs von 2004, die im Laufe der Zeit natürlich wieder verschwinden kann. Das Fehlen des besonderen Parteibegriffs führt in Fällen, die die Öffentlichkeit betreffen und in Fällen mit automatischer Parteistellung zu großen Problemen. Das Konzept der Allgemeinheit der ung. VwVfG entleert somit das allgemeine Verfahrensrecht und lässt dem Sondergesetzgeber freie Hand. Natürlich sind diese Versuche nicht neu: Zwischen 2005 und 2013 gab es eine ähnliche Welle von Versuchen des Gesetzgebers, die Rechte der Partei zu beschneiden und zu verhindern, dass einige Personen der effektiven Durchführung von Verfahren schaden (da die öffentliche Verwaltung dazu neigt, die Durchsetzung bestimmter Aspekte des öffentlichen Interesses, die sie nicht vertritt, wie z. B. Umweltbelange, in diese Richtung, als ein Hindernis auszulegen). Damals hat der Gesetzgeber jedoch im Rahmen des allgemeinen Verfahrensrechts den Status der Partei nur „beschnitten“, indem er verschiedene Präklusionsregeln im Sonderrecht zuließ: so wurde der Sondergesetzgeber ermächtigt, der Partei, die sich nicht am erstinstanzlichen Verfahren beteiligt hatte, das Recht wegzunehmen, einen Widerspruch einzulegen, oder wenn sie bestimmte Elemente der erstinstanzlichen Entscheidung nicht in der Sache angefochten hatte, das Recht auf eine Berufung inhaltlich beschränken usw.²²

IV. ABSCHAFFUNG VON VERFAHREN(-SABSCHNITTEN) ALS EINE ART DER VEREINFACHUNG?

1. Kein Widerspruch mehr

Die weiteren Änderungen spiegeln die Bedeutung wider, die der Gesetzgeber der Funktion des Verfahrensrechts als Rechtsschutzinstrument beimisst. Der Gedanke der Abschaffung dieses Rechtsbehelfs tauchte erst im Gesetz über die Verfahren von besonderem nationalem wirtschaftlichem Interesse auf,²³ das als ein erster allgemeiner

²² Für weitere Einzelheiten siehe K. F. Rozsnyai, Von Aarhus nach Budapest: Einwirkungen der Aarhus-Konvention auf das ungarische Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht, (2015) 68 (6) *Die Öffentliche Verwaltung*, 228–234.

²³ Gesetz LIII von 2006.

Rahmen für die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren diente. Der Anwendungsbereich des Gesetzes erstreckt sich auf die Durchführung von Investitionen von nationaler Bedeutung sowie auf die damit zusammenhängenden von der Verwaltungsbehörde eingeleiteten Verfahren, die ganz oder teilweise mit Hilfe von Fördermitteln der Europäischen Union, oder mit Mitteln aus dem Staatshaushalt, oder mit Hilfe von Beihilfen, die im Rahmen eines individuellen Regierungsbeschlusses gewährt werden, oder mit anderen bedeutenden Elementen wie Gesamtkosten von mindestens 5 Milliarden Forint, oder Gesamtkosten von mindestens 90 Millionen Forint und Schaffung von mindestens 15 neuen Arbeitsplätzen usw. durchgeführt werden. Die Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren und die Kontrolle der Bauaufsichtsbehörde und der Bauaufsichtsbehörde sowie die für die Art des Falles geltenden besonderen Verfahrensregeln finden mit den in diesem Gesetz vorgesehenen Ausnahmen Anwendung. Neben dem Wegfall des Widerspruchs, gibt es auch andere Vereinfachungen, wie eine kürzere Frist von nur 42 statt 60 Tagen, die Möglichkeit der Mitteilung durch öffentliche Bekanntmachung sowie eine kürzere Frist für die Bestandskraft: nur 5 statt 15 Tage nach Ablauf der Frist für die öffentlichen Bekanntmachung. Damit wurden viele Elemente der Vereinfachung für eine Kategorie von Fällen eingeführt, die ständig zunimmt.

Der Gesetzgeber war seit langem bestrebt, die Bedeutung des Widerspruchs im Allgemeinen zu verringern. Die ersten Schritte erfolgten schon 2011 durch verfahrensrechtliche Präklusionsvorschriften und strengere Förmlichkeiten. Mit dem Entbürokratisierungsgesetz wurde 2015 die tatsächliche Bedeutung vom Widerspruch erheblich reduziert, indem auch materielle Präklusionsvorschriften eingeführt wurden. Die Abschaffung des Widerspruchs wurde schließlich zu Beginn der Kodifizierung der Verwaltungsgerichtsordnung zu einem allgemeinen Leitmotiv. Damals wurde dies jedoch in einem völlig anderen Kontext erwägt, da ein zweistufiger gerichtlicher Rechtsbehelf geplant war, mit einem ordentlichen Rechtsmittel und einem außerordentlichen Rechtsmittel.²⁴ In diesem Zusammenhang schien es eine zumutbare Lösung zu sein, den internen Rechtsbehelf faktisch durch ein Rechtsmittel im gerichtlichen Verfahren zu ersetzen, obwohl es damals schon genügend Literatur gab, die darauf hinwies, dass die beiden nicht gleichzusetzen sind und das gerichtliche Verfahren den internen Rechtsbehelf nicht ersetzen kann.

Das legislative Ziel der Abschaffung des Widerspruchs wurde schließlich durch die gewährten Ausnahmen von dieser Regel ausgehöhlt. Das ung. VwVfG von 2016 enthielt drei solche Abweichungen hinsichtlich der Entscheidungen auf unterster Ebene: einerseits die Entscheidungen des Bezirksamtes, andererseits die Entscheidungen der Gemeindeverwaltung (mit Ausnahme der des Gemeinderats) und drittens die der

²⁴ Siehe im Einzelnen A. Gy. KOVÁCS, *The Curia's tasks in the Code of Administrative Court Procedure*, (2018) 57 *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 15–22., <https://doi.org/10.56749/annales.elteajk.2018.lvii.2.15>

örtlichen Polizeibehörde.²⁵ Da die gleichzeitig erfolgte organisatorische Umstrukturierung mit der Verlagerung der meisten Zuständigkeiten von den Regierungsämtern auf die Bezirksebene einherging, führte die neue Regelungslogik des ung. VwVfG so zu keiner wesentlichen Änderung im Rechtsschutz. Praktisch änderte der Kodex somit nur die Logik der Regelung: der Widerspruch wurde von einem ordentlichen Rechtsbehelf zu einem außerordentlichen Rechtsbehelf umgewandelt. Der Umfang der anfechtbaren Entscheidungen wurde nur geringfügig eingeschränkt.

Die im Jahr 2019 erfolgte Abschaffung der Möglichkeit gegen Entscheidungen des Regierungsbezirksamtes Widerspruch einzulegen, brachte dann schließlich die im Jahr 2016 beabsichtigte grundlegende Änderung mit sich, denn mit dem „Eininstanzengesetz“²⁶ (EininstG) wurde das eininstanzliche Verfahren zum Regelfall in den Verfahren vor den unmittelbaren staatlichen Verwaltungsbehörden.²⁷ Parallel zum EininstG kam es auch zu einer weiteren Neuordnung der Zuständigkeiten, wobei viele Zuständigkeiten wieder auf die Regierungspräsidien übertragen wurden, wodurch die Ministerien wiederum zu Aufsichtsbehörden wurden, für diese Funktion aber grundsätzlich kein Personal bereitgestellt wurde und diese auch nur beschränkt in das traditionelle Profil der Ministerium passt.²⁸

Die Abschaffung des Widerspruchs hat gravierende Folgen für die Durchsetzung der Rechte der Parteien. Der Gesetzgeber hatte diese konzeptionelle Änderung bereits bei der Kodifizierung des ung. VwVfG damit begründet, dass statistische Analysen gezeigt hätten, dass der Widerspruch keine subjektive Rechtsschutzfunktion hätte, da die Widerspruchsverfahren zu 75 Prozent mit einer Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung endeten. Allerdings ist einerseits zu bedenken, dass das heißt, dass in dem Viertel der Fälle die Rechtsschutzfunktion doch gegriffen hatte. Andererseits ist subjektiver Rechtsschutz nicht die einzige Funktion des Widerspruchs. Er dient sowohl der Verwaltungskontrolle durch Selbstkontrolle als auch der Entlastung der Gerichte.²⁹ Das Widerspruchsverfahren hat für die Partei auch eine Reihe von Vorteilen gegenüber dem gerichtlichen Verfahren, u.a. Informalität und Einfachheit, und vor allem einen geringeren Kostenaufwand.

²⁵ Siehe Hajas, *The Retought Administrative Procedural Law in Hungary: Code of General Administrative Procedure*, 292–302.

²⁶ Gesetz Nr. CXXVII von 2019 über das eininstanzliche Verfahren der Regierungsbezirksämter (zum Großteil in Kraft seit dem 1. April 2020).

²⁷ Eine wichtige Ausnahme bilden Finanzverwaltungsverfahren, wo im Allgemeinen noch das zweistufige (bzw. oft auch dreistufige) System angewendet wird. Ungefähr die Hälfte aller Verwaltungsgerichtsverfahren entstammt diesem Bereich.

²⁸ Da die meisten Landesbeörden in 2016 auch abgeschafft wurden, fehlt die Ebene, welche die Aufsicht effektiv verwirklichen könnte.

²⁹ K. F. Rozsnyai, *Külön, de mégis együtt*, in B. Gerencsér, L. Berkes und A. Zs. Varga (eds), *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, (Pázmány Press, Budapest, 2015, 149–168) 159–160.

Die Abschaffung des Widerspruchs bedeutet nicht nur den Verlust eines Rechtsbehelfs. Durch den einhergehenden Personalmangel wurde die Ausübung der Fachaufsicht auch stark beeinträchtigt; das Personal scheint nur für die erstinstanzlichen Verfahren auszureichen. Auch waren die Widerspruchsverfahren die wichtigste Informationsquelle über die Tätigkeit der erstinstanzlichen Behörde und lieferten oft Anlässe für Aufsichtsverfahren. Dies fehlt dem System nun zum Großteil. So erfolgt die Steuerung der Tätigkeit der erstinstanzlichen Behörde nur noch sporadisch.

Die in das ung. VwVfG neu eingeführte – mit der Verwaltungsprozessordnung nicht voll abgestimmte – Regelung versucht diese Lücke zu füllen, indem sie zum einen dem beklagten Verwaltungsorgan ein nahezu unbegrenztes Abänderungs- und Rücknahmerecht aufgrund der Klage einräumt.³⁰ Auch wird die Weiterleitung der Klagen gegen Entscheidungen der Bezirksämter über die Komitatsregierungsämter an das Gericht vorgesehen.³¹ Diese Lösungen können jedoch keine wirkliche funktionale Äquivalente darstellen. Die Aufsichtsbehörde (bzw. die Behörde) ist im Gegensatz zum Widerspruchsverfahren in diesem Fall nicht verpflichtet eine Entscheidung zu treffen, denn sie hat unter Umständen gar nicht die nötigen Ressourcen sich unter Zeitdruck eingehend mit den Argumenten aus der Klageschrift zu befassen. An dieser Stelle sei auf die parallele Übertragung von Aufgaben von den Bezirksämtern – und im Falle der baurechtlichen Genehmigungen von den Gemeinderäten – auf die Regierungspräsidien verwiesen, die die Verringerung der für die Aufsichtstätigkeit zur Verfügung stehenden Personalressourcen verdeutlicht. In Zeiten chronischen Personal mangels ist es fraglich, ob Beamte, die bisher in zweiter Instanz verfahren, durch diese Kompetenzverlagerung in die Ministerien gewechselt sind – wahrscheinlicher ist, dass sie nun für erstinstanzliche Verfahren im Regierungspräsidium zuständig sind.

2. Die Anmeldung: überhaupt kein Verfahren mehr

Diese Art der Vereinfachung ist auch nicht neu, sie wurde erstmals bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie angewandt. Später war der Hauptbereich dieser Art von Vereinfachung das Baurecht, das auch ein politisch sehr wichtiger Bereich des Regierungshandelns war und ist.

Um die Bautätigkeit und damit das Wirtschaftswachstum im Bausektor zu fördern, hat das Parlament im Programm zur Entbürokratisierung beschlossen, dass für den Neubau von Wohngebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von bis zu 300 m² oder die Erweiterung eines bestehenden Wohngebäudes auf eine Gesamtnutzfläche von 300 m² keine Baugenehmigung erforderlich ist. In diesen Fällen genügt anstelle

³⁰ Art. 115. ung. VwVfG.

³¹ Art. 40. VPO.

eines Genehmigungsantrags die Anmeldung, wenn es sich bei dem Bauherrn um eine natürliche Person handelt, die Bauarbeiten zum Zwecke der Sicherung des eigenen Wohnraums durchführt, und das neu errichtete Wohngebäude nicht mehr als eine Wohnung umfasst.³² Dieser Gesetzestext besagt, dass die Anmeldung nicht Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens ist; es gibt kein Verfahren, das durch die Anmeldung oder von Amts wegen nach der Anmeldung eingeleitet wird. Auf diese Weise gibt es auch keine Parteien.³³ Wenn es keine Parteien und kein Verfahren gibt, haben die Gegeninteressenten keine Möglichkeiten, ihre eigenen Interessen und Einwände vorzubringen, und da es auch keine Kapazitäten für die Verwaltungskontrolle solcher Bautätigkeiten gibt, können die Verletzungen der Rechte der Nachbarn nur vor Zivilgerichten geltend gemacht werden, so dass es keine wirksamen Rechtsbehelfe für Nachbarn und andere Gegeninteressenten im Bereich des Verwaltungsrechts gibt.

Als weitere Erleichterung wurden die mit der Anmeldung verbundenen Garantien später teilweise abgeschafft. Dies bedeutet, dass kein elektronisches Logbuch täglich mehr ausgefüllt werden muss und es nicht mehr zwingend erforderlich ist, einen Architekten mit der Bauleitung zu beauftragen. Dies erhöht zum einen das Risiko späterer verwaltungsrechtlicher Sanktionen bei nicht ordnungsgemäßer Bautätigkeit, was auch die Planungskosten steigen lässt, da Architekten für die steigenden Kosten der Haftpflichtversicherung mit erhöhten Preisen reagieren bzw. viele solche Arbeiten gar nicht mehr in Auftrag nehmen, wodurch das sinkende Angebot die Preise weiter steigen lässt. Auch das Risiko schlechter Bauqualität erhöht sich, da es wegen Personalmangel nämlich nur ganz vereinzelt Verwaltungskontrollen der Qualität von Baumaterialien und -techniken gibt.

Der Verlust der Ex-ante-Kontrolle führt also zu höheren Kosten (mehr Pläne und Unterlagen, die der Behörde übermittelt werden müssen, höhere Kosten für Architekten, usw.) und mehr Risiken für die Parteien, die in keinem Verhältnis zu den Vorteilen der fehlenden Genehmigung stehen. Ganz zu schweigen von den Fällen, in denen die Partei im Nachhinein von ihren Plänen abweichen möchte (oder muss): dies ist wegen der fehlenden Genehmigung praktisch unmöglich.

³² Diese Kriterien wurden seither mehrmals gelockert, die Schilderung dieser Änderungen würde aber den Rahmen dieser Abhandlung sprengen. Es sei nur darauf hingewiesen, dass aktuell praktisch ein Großteil der Bauvorhaben nun von dieser Ausnahmeregelung erfasst wird.

³³ Absatz (1) des Artikels 2 des Regierungsdekrets 155/2016 (VI. 13.) über die einfache Anmeldung der Errichtung von Wohngebäuden sieht vor: „Die Anmeldung stellt weder einen Antrag auf Einleitung eines Verwaltungsverfahrens noch einen Umstand dar, der zur Einleitung eines Verfahrens von Amts wegen führt.“

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bei der Vereinfachung hat der Gesetzgeber alle Anforderungen aus dem Recht auf gute Verwaltung zu berücksichtigen und zu bedenken, dass das Verfahren mitsamt Verfahrensrechten und der festen Reihenfolge von Verfahrensschritten – als vorgelagerter Rechtsschutz – Garantien für eine gute Verwaltung, ein faires Verfahren und einen richtigen Verfahrensausgang sind. Fallen ganze Abschnitte des Verfahrens oder gar das Verfahren gänzlich weg, fehlen auch die Garantien, was – zumindest teilweise – zur Aushöhlung des Rechts auf gute Verwaltung führt. Es muss daher nach Möglichkeiten der Vereinfachung des Verfahrens gesucht werden. In dieser Hinsicht ist die Typologie von Verfahren, die der ungarische Gesetzgeber eingeführt hat, ein gutes Beispiel. Die Unterscheidung zwischen dem summarischen (bzw. dem automatischen) Verfahren und dem vollständigen Verfahren war eigentlich auch im früheren Gesetzeswerk vorhanden, aber mangels Formalisierung und Konkretisierung des Verhältnisses dieser Typen konnte die Verwaltung nicht für die Wahl der konkreten Verfahrensform zur Verantwortung gezogen werden. So verwundert es nicht, dass die Einführung der Typen des vereinfachten Verfahrens zur Verkürzung der durchschnittlichen Verwaltungsverfahrensdauer beisteuerte³⁴ – dies war eines der Hauptziele der Vereinfachung.

Die beiden anderen Formen der Vereinfachung, die Neudeutung des Begriffs der Allgemeinheit und das Wegfallen von Verfahren(sabschnitten) bewirken aber auch, dass es praktisch weniger, oder gar keinen Rechtsschutz mehr gibt. Genauso, wie ‘justice delayed, justice denied’ bedeutet, vermögen ausgehöhlte Verfahren auch keine wesentlichen Garantien zu bieten. Wenn der Verwaltungsrechtsschutz abgebaut wird und die Parteien nur auf die Zivilgerichtsbarkeit zurückgreifen können, wird einerseits nur dysfunktional (und sporadisch) Rechtsschutz geboten, und somit auch dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes gegen Verwaltungshandeln nicht Genüge getan. Andererseits wird auch die Überlastung der Zivilgerichte und die privatrechtliche Fortbildung des öffentlichen Rechts riskiert. So ist unsere Bilanz doch eher düster. Verfahren ohne effektiven (vorgelagerten und/oder nachträglichen) Rechtsschutz sind keineswegs effizient.

³⁴ Dies war nur teilweise auf die Konditionalentscheidung (eine Art der Genehmigungsfiktion, von 2015 bis 2020 geltende Institution des ung. VwVfG) zurückzuführen, siehe F. Rozsnyai und Hoffman, *New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties?* 109–127.

