

László Fodor

Umweltschutzrecht in Ungarn*

Abstract:

Until 1990, Hungary's environmental legislation had been broadly incomprehensive. Since then, several laws and judicial decisions were passed, and scholarly literature on this topic exists in abundance. However, as yet, there is no exhaustive evaluation of the development of the legal and legislative development of the country's environmental law of the past thirty years. This article provides a historical overview of Hungary's environmental law, followed by an outline of the developments of the 1990s; it then presents Hungary's post-millennial environmental law, shedding light on the first decade. The next chapter covers Hungary's environmental law after 2010, which was a turning point in the country's environmental policies, associated with the FIDESZ party's accession to power and several controversial environmental policies. The article concludes that environmental law cannot be observed separately, but must always be reviewed in conjunction with, and in the context of, changes in the entire legal system and the political changes taking place in a country at large. Despite EU approximation of environmental law, there are still cases of Hungarian environmental law contradicting European domestic market fundamental freedoms and competition law.

Keywords: Hungary, environmental law, EU environmental law, environmental protection, environmental liability, infringement proceedings

I. Einleitung

1990 war Ungarns Umweltgesetzgebung sehr unvollständig und es gab nur wenige einschlägige Rechtsvorschriften. Seitdem hat sich die Zahl der Bestimmungen vervielfacht. Nicht nur die Normen, sondern auch die Masse einschlägiger Gerichtsentscheidungen und Literaturquellen ist inzwischen kaum mehr überschaubar. Es gibt jedoch keine umfassende Bewertung der Rechtsentwicklung der letzten 30 Jahre. Auch die nachfolgende Übersicht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, vielmehr wurde eine subjektive Auswahl getroffen.

Der geprüfte Zeitraum wird in dieser Studie in drei gleich lange Phasen eingeteilt. Um es zu vereinfachen, werden die Zeitäbschritte mit dem einzelnen Jahrzehnten gleichgesetzt. Ihre Grenzen werden also nicht unbedingt durch bestimmte Meilensteine (z.B. wichtige Gesetze) der Rechtsentwicklung bestimmt. Der erste Abschnitt wurde überwiegend durch die Wende determiniert. Auf das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends übte der Beitritt des Landes zur Europäischen Union einen entscheidenden Einfluss aus. Für die dritte (in Wahrheit immer noch nicht abgeschlossene) Phase

* László Fodor, Prof. Dr. jur., Universität Debrecen (Ungarn), Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften, Lehrstuhl für Umweltrecht und Arbeitsrecht.

sind die Folgen der Wirtschaftskrise charakteristisch. Zudem lässt sich die Verbreitung eines neuartigen Umweltschutzansatzes feststellen.

II. Vorgeschichte in Kürze

Das Umweltrecht der kommunistischen Diktatur war durch weitgehende Defizite gekennzeichnet. Obwohl Ungarn seit 1976 über ein allgemeines Umweltschutzgesetz verfügte, enthielten die gesetzlichen Anordnungen keine wirklichen Verpflichtungen und Sanktionen.¹ Das Gesetz selbst ordnete den Umweltschutz den sog. volkswirtschaftlichen Interessen unter.

Die Durchführungsverordnungen über die durch das Umweltschutzgesetz erfasssten sechs Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft, Landschaft, Habitat, Siedlungsumwelt) lieferten eine unausgeglichene Regelung. Die verschiedenen Erwartungen standen nicht in Einklang miteinander. Zahlreiche Teilbereiche des Umweltschutzes (die Behandlung der meisten Abfallarten bis auf die sog. gefährlichen Abfälle, der Umgang mit gefährlichen Stoffen, die Verhütung von schweren Unfällen der Industrie usw.) blieben ungeregelt. Nicht nur die innere Integration, sondern auch die äußere Integration des Umweltschutzes fehlte. Der Umweltschutz galt als ein gesonderter Bereich von niedriger Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung. Unbekannt waren außerdem die rechtlichen Mittel der Umweltvorsorge.

Auch die Struktur der Wirtschaft (wie die durch den Staat forcierten schwerindustriellen Anlagen und die riesigen landwirtschaftlichen Betriebe mit einseitigen Produktionsprofil) und die Eigentümerstruktur (die determinierende Rolle des Staates im Bereich der Wirtschaftslenkung und das bevorzugte Staats- bzw. Kollektiveigentum) wirkten gegen ein effektives Umweltrecht. Die Infrastruktur des Umweltschutzes war unzureichend, insbesondere in den Bereichen der kommunalen Abfallwirtschaft und der Abwasserbeseitigung.

Als einziges Gegenbeispiel kann man allenfalls die Bewahrung der einzigartigen Vielfalt der lebenden Welt benennen. Dies war jedoch nicht das Ergebnis der Regulierung, die auf die räumlich abgegrenzten Schutzgebiete gerichtet war.² Die ländlichen Räume blieben nämlich wegen der Zentralisation der industriellen Entwicklung weitgehend unberührt. In den großen zusammenhängenden Waldgebieten trug auch das staatliche Eigentum an den meisten Naturschutzgebieten zum rechtlichen Regime des Naturschutzes bei.

Die Durchführungsdefizite im Umweltschutz waren zum Teil auf die allgemeinen Schwächen des Rechtssystems, wie z.B. die fehlende Normativität der geltenden Vorschriften, zurückzuführen. Die rechtlichen Anforderungen (nicht nur im Umweltschutz, sondern auch in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung) wurden vor der Wende überwiegend durch ministerielle Verordnungen und (ggf. geheime) Regie-

1 Gy. Bándi, Development of Hungarian Environmental Law. In A. Jakab–P. Takács–Tatham, A. F. (Hrsg.), The transformation of the Hungarian Legal Order 1985–2005, Kluwer Law International, The Netherlands, 2007, S. 431.

2 Merkwürdig ist, dass Ungarn schon 1935 ein verhältnismäßig modernes Gesetz über die Wälder und den Schutz der Natur hatte (Gesetz Nr. 1935. IV.). Siehe T. Bakács, Magyar környezetjog, Springer Hungarica, Budapest, 1992, S. 15 ff.

rungsbestimmungen vorgeschrieben. Die Vorschriften auf niedrigerer Ebene widersprachen oft höheren Regelungen. Die Verfassung von 1949 – einschließlich ihrer 1972 eingefügten umweltrelevanten Lebens- und Gesundheitsschutznormen³ – blieb auf der Ebene der bloßen Deklaration. Das Rechtssystem garantierte keine Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit, und es fehlte auch an einer Institutionalisierung der Kooperation zwischen den umweltnutzenden Wirtschaftsakteuren und der öffentlichen Verwaltung.⁴ Auch das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie schloss die Möglichkeit einer wirksamen Regulierung aus. Es ist klar, dass die Entwicklung einer modernen Umweltregulierung allein durch Änderungen der bestehenden Regeln des Umweltschutzes nicht möglich war.

III. Die Entwicklungen der 1990er Jahre

Es ist kein Zufall, dass die verschiedenen Ansprüche der ungarischen Gemeinschaft auf mehr Demokratie und Umweltschutz in den späten 1980er Jahren sich miteinander verknüpften. So führten z.B. die Protestbewegungen zum Scheitern des Gabčíkovo-Nagymaros-Projekts auf der ungarischen Seite der Donau. Dieser Konflikt spielte darüber hinaus auch eine wesentliche Rolle beim Umbruch des Jahres 1989.⁵

Dies bedeutet aber nicht, dass die Wende selbst erhebliche Änderungen der Umweltpolitik mit sich brachte. Die damaligen Politiker des Landes dachten, dass die Wiederherstellung der Marktwirtschaft als Hauptziel auf der einen Seite und der Umweltschutz mit seinen Beschränkungen an der anderen Seite sich als unversöhnliche Gegensätze gegenüberstünden. Nicht auf eine Verstärkung von umweltrechtlichen Anforderungen, sondern auf die wirtschaftliche Krise und den Zusammenbruch der Schwerindustrie ist also die Veränderung der Wirtschaftsstruktur zurückzuführen, die eine Verminderung bestimmter Emissionen mit sich brachte.⁶

Im Zuge der umfassenden Verfassungsänderung von 1989 wurde ein neuer eigenständiger Umweltschutzartikel (Art. 18) in die Verfassung aufgenommen.⁷ Es dauerte jedoch Jahre bis sich zeigte, wie sich diese Bestimmung auf die Staats- und Rechtsordnung, insb. die Pflichten des Gesetzgebers, auswirken.

In den ersten Jahren der jungen ungarischen Demokratie wurden nur zwei erwähnenswerte Neuigkeiten eingeführt: die sog. Umweltschutzproduktgebühr für die Treibstoffe (d. h. eine Ökosteuer, 1992) und die vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten mit wesentlichen Umweltauswirkungen (1993).

3 Art. 57 bestimmte den Umweltschutz als eines der verschiedenen Mittel des Lebens- bzw. Gesundheitsschutzes.

4 *Bárdi* (fn. 1.) S. 432-433.

5 *H. Fürst*, Streit um den Strom: Ungarn im Konflikt über das Staudammpunkt Gabčíkovo-Nagymaros. Osteuropa 2003, S. 1098 ff.

6 Dieser Zurückfall und die besonderen Regelungen des Kyoto-Protokolls über die Länder der „Volkswirtschaften im Übergang“ ermöglichen nach 2002, dass Ungarn seine CO₂-Emissionen erhöhen bzw. seine „Reserve“ am internationalen Markt verkaufen konnte. *L. Fodor, F-J. Peine*, Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012, Journal of Agricultural and Environmental Law 8 (2013) 14, S. 11.

7 *L. Fodor, E. E. Orth*, Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, Osteuropa-Recht 2005, S. 1.

Ungarn verfügte seinerzeit über kein konsistentes Umweltrecht. Der Anspruch auf ein modernes Umweltschutzregime war offensichtlich, weil der Staat die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen anstrebte, die nicht nur den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sondern auch einer immer stärkeren Umweltpolitik folgten. Das Streben nach dem Beitritt Ungarns zur OECD und zur EG war folglich ein eindeutiges staatliches Bekenntnis zu mehr Umweltschutz. Auf ein dieses Bekenntnis umsetzendes Gesetz – über die allgemeinen Regelungen über den Umweltschutz (Gesetz Nr. 1995:LIII.) – sollte man aber noch bis zum Jahr 1995 warten.

Vorab waren zwei wichtige Fragen zu beantworten: Was für ein Schutzniveau soll der Gesetzgeber anstreben? Und wie sind die ungarischen Gesetze umweltfreundlich auszugestalten? Hier kam dem Ungarischen Verfassungsgericht (UVerfG) eine besondere Rolle zu.⁸ Der Ministerpräsident und der Umweltausschuss des Parlaments wendeten sich nämlich 1990 mit den erwähnten Fragen an das neu eingerichtete UVerfG. Da aber die Fragen keinen Bezug zu einem konkreten verfassungsrechtlichen Problem hatten, sprach das UVerfG den Mangel seiner Zuständigkeit aus. Das UVerfG wollte nicht die Verantwortung für die Gesetzgebung übernehmen, dennoch lieferte es einige allgemeine Überlegungen zur Regulierung.⁹ Demnach sei der Staat zweifellos verpflichtet, besondere Rechtsinstitute für den Umweltschutz auszuformen und umzusetzen und habe dadurch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. die Umweltinformations- und Beteiligungsrechte zu sichern.

Ein Jahr später sollte sich das UVerfG mit den Gesetzesänderungen befassen, die solche Waldgebiete zu privatisieren ermöglichen, die unter Naturschutz standen. Die für die verfassungsrechtliche Bedeutung des Umweltschutzes wegweisende Entscheidung des UVerfG hob die betroffenen Regeln aufgrund ihrer Verfassungswidrigkeit auf. Die Privatisierung sei der Entscheidung nach nicht an sich, sondern aufgrund des Fehlens angemessener Vorschriften zum Schutz der Natur verfassungswidrig. Nach Auffassung des UVerfG könne der Staat die Umweltschutzforderungen besser verwirklichen als der jeweilige Privateigentümer. Wie das Gericht hervorhebt: Die „Verschärfung von Verboten und Sanktionen ist nicht als hinreichend anzusehen, der Staat soll vorbeugende Garantien schaffen, damit Umweltschäden ausgeschlossen werden mit einer Wahrscheinlichkeit, die das staatliche Eigentum gewährleistet.“¹⁰

Im Zuge der Auslegung des in Art. 18 der Verfassung geregelten Umweltgrundrechts wurden zahlreiche Anforderungen von grundsätzlicher Bedeutung ausgearbeitet. Dazu gehören das Berücksichtigungsgebot (d. h. eine frühzeitige und nachvollziehbare Einbeziehung der Belange des Umweltschutzes) und das Verschlechterungsverbot (demnach darf der Gesetzgeber das einmal erreichte rechtliche Schutzniveau nicht unterschreiten; als faktisches Hauptargument dafür war die Irreversibilität der meisten Umweltschäden anzusehen, welche eine Beachtung des Vorsorgeprinzips erfordert). Beide erwähnten Ansätze wurden in der Judikatur weiterentwickelt und ihre Anwendungsbereiche auf verschiedene Konflikte ausgedehnt. So konstatierte das UVerfG mehrfach eine Verfassungswidrigkeit von Gesetzen, die die Umweltbelange

⁸ L. Fodor, Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Schutz der Umwelt im neuen ungarischen Grundgesetz. In Knopp/Wolff (Hrsg.), Umwelt – Hochschule – Staat, FS Peine, 2016, S. 69 ff.

⁹ Rn. 3. der Begründung der Entscheidung vom 9.11.1993. Nr. 996/G/1990.

¹⁰ Abschnitt V/2. der Begründung der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.).

außer Acht ließen (so z.B. die Gesetze über die Raumplanung¹¹ und den Bergbau,¹² die die Gleichwertigkeit des Umweltschutzes mit kollidierenden Verfassungsgütern nicht garantierten). Das Verschlechterungsverbot wurde auf Vorschriften ausgedehnt, die den zuständigen Behörden Entscheidungen zu treffen ermöglichen, die nicht dem im Gesetz selbst vorgesehenen Schutzniveau angemessen waren.¹³

Wie schon oben erwähnt, wurde 1995 das Gesetz über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes (USchG) erlassen. Als Rahmengesetz deckt es die Gesamtheit des Umweltschutzes ab. Das Gesetz hat hierbei folgende Grundsätze festgelegt: Umweltvorbeugung, Umweltvorsorge und Wiederherstellung; Kooperation; Verantwortlichkeit; Orientierung, Information und Öffentlichkeit. Die umweltrelevanten Lebensbereiche bzw. Teilbereiche des Umweltschutzes, wie Wasserbewirtschaftung, Bergbau, landwirtschaftliche Bodennutzung, Energie- und Verkehrswesen, Tierhaltung oder Naturschutz und Abfallwirtschaft, sollen nach § 3 USchG im Einklang mit diesem Gesetz geregelt werden.¹⁴ Das Gesetz enthält Vorschriften über die Umweltaufgaben des Staates und der Kommunen, die wirtschaftlichen Grundlagen des Umweltschutzes, die Mittel der Umweltverwaltung, das Genehmigungssystem für die sog. Umweltnutzungen, die Verantwortlichkeit der Umweltnutzer (Umwelthaftung) und die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Statt einer Gesamtdarstellung des Gesetzes seien hier stellvertretend fünf für das Gesetz charakteristische und dem Wesen nach bis heute unveränderte regulatorische Lösungen (a – e) und drei inzwischen aufgehobene Vorschriften des Gesetzes erwähnt (f – h).

a) Als allgemeiner Rahmen der Umweltpolitik gilt das durch das USchG eingeführte nationale Umweltschutzprogramm. Dieses Programm soll laut USchG alle sechs Jahre durch das Parlament verabschiedet werden.¹⁵ Die inzwischen verabschiedeten aufeinanderfolgenden Dokumente zeigen die Veränderungen der Prioritäten der nationalen und europäischen Umweltpolitik, wie z.B. das Jahr für Jahr zunehmende Gewicht des Klimaschutzes. Es seien hier zwei Elemente des ersten Programms hervorgehoben, die eine Integration bewirken. Diese sind auch aus rechtlicher Sicht relevant und nach wie vor aktuell: Zum einen müssen die Ziele des Programms auf verschiedenen Regierungsebenen angenommen und konsequent vertreten werden, zum

11 Siehe die Entscheidung Nr. 14/1998 (V. 8.), Rn. 1, wonach die Aspekte der Raumentwicklung und des Umweltschutzes gleichrangig sind.

12 Die Entscheidung Nr. 29/1995. (V. 25.) ist aus zweierlei Hinsicht sehr interessant. In der Begründung beschäftigte sich das UVerfG ausdrücklich mit der Veränderung der Verfassungswerte nach der Wende. Seiner Auffassung nach solle der Staat nunmehr die in der Vergangenheit bevorzugten volkswirtschaftlichen Belange mit der Umweltbelangen ausbalancieren. Wenn das Gesetz selbst diese Abwägung nicht ermöglicht, während eine Satzung der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaft die noch vor der Wende genehmigte Tätigkeit aus Umweltgründen einschränkt, sei das Gesetz verfassungswidrig, ungeachtet der Verletzung der Normenhierarchie durch die Satzung.

13 Die Behörde kann in ihrer Entscheidung ggf. von der gesetzlichen Vorschrift abweichen, für solche Fälle soll aber der Gesetzgeber die angemessenen Voraussetzungen bestimmen; Entscheidung Nr. 27/1995. (V. 15.).

14 Der Kreis der hier aufgeführten Gesetze hat sich in den letzten 30 Jahren mehrfach geändert.

15 Das allererste Programm wurde durch den Parlamentsbeschluss Nr. 83/1997. (IX. 26.) OGY határozat verkündet. 2021 ist nunmehr der Entwurf des fünften Programms in Vorbereitung.

anderen müssen Fortschritte bei der Einbeziehung von Umweltzielen in die Politik anderer Sektoren erzielt werden, um die Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen zu gewährleisten, die Beziehungen zu den Interessenträgern zu verbessern und den Grundsatz der Prävention durchzusetzen.¹⁶

b) Die Einbeziehung von Umweltbelangen in die landesweiten strategischen Planungsentcheidungen und in die verschiedenen Bereiche der rechtlichen Regulierung wird laut USchG durch eine vorherige Folgenabschätzung und die Mitwirkung des landesweiten Umweltrats unterstützt. Die Zusammensetzung des Umweltrats stellt die Vertretung von Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in gleicher Weise sicher. Das Unterbleiben der zwingend gebotenen Konsultation des landesweiten Umweltrats, welche sowohl in dem allgemeinen Umweltschutzgesetz ausdrücklich geregelt als auch aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Umweltgrundrecht abzuleiten ist, führt nach der Judikatur des UVerfG zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen und Verordnungen.¹⁷ Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang aber der dezentrale Charakter der Verfassungsrechtsprechung: Könnte die Rechtsprechung in jedem Fall reagieren, so wäre für eine große Anzahl von Maßnahmen, insbesondere ministeriale Verordnungen, das Urteil der Verfassungswidrigkeit und damit die Nichtigkeit zu erwarten. Obwohl die Anzahl der an den Rat geschickten Entwürfe seit der zweiten relevanten Entscheidung des UVerfG (2012) deutlich stieg, wenden sich die verschiedenen Ministerien nach wie vor mit unterschiedlicher Intensität an den Rat.¹⁸ Ein anderes Problem ist, dass dem Rat selten die Möglichkeit gegeben wird, die gesetzlich vorgesehene Frist von 30 Tagen zu nutzen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich der Gesetzgebungsprozess – insbesondere im Kontext des Beitritts zur Europäischen Union – enorm beschleunigt hat. Dieses Tempo bedeutet auch, dass die Qualität der Gesetzgebung (nicht nur im Bereich des Umweltrechts) oft mangelhaft ist.

c) Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist im USchG (im Gegensatz zum deutschen Recht beispielsweise) als ein von der Fachbehörde ausführendes und eigenständiges Verfahren geregelt. Die darauf basierende Umweltschutzgenehmigung geht allen anderen nötigen Erlaubnissen voran. Infolge dieser Gestaltung müssen die Umweltbelange nicht mit den kollidierenden Interessen in demselben Verfahren in Einklang gebracht werden. Diese Lösung ist ohne weiteres als EU-konform anzusehen.¹⁹ Das UVP-Verfahren war aber ursprünglich zweigeteilt und die Behörde war berechtigt, sowohl am Ende der sog. ausführlichen UVP als auch im sog. vorgelagerten Verfahren (UVP-Vorverfahren) eine Genehmigung zu erteilen. Diese Konstruktion ver-

16 Strategische Umweltprüfung des Entwurfs des fünften nationalen Umweltprogramms, 2021, S. 20. <http://www.hermanottointezet.hu/nkp5skv>.

17 Abschnitt III. der Begründung der Entscheidung Nr. 30/2000 (X. 11.). Zwölf Jahre später bestätigte das Gericht in der Entscheidung Nr. 44/2012 (XII. 20.) seine frühere Praxis.

18 Nach meiner eigenen Beobachtung kommt es häufig vor, dass umweltrelevante Entwürfe nur an den Rat oder nur an den Ombudsmann für künftige Generationen geschickt werden, während beide Organe beteiligt sein sollten. Seit 2017 habe ich als Ratsmitglied die Möglichkeit, den Gesetzgebungsprozess zu begleiten und an der Kommentierung von Entwürfen mitzuwirken.

19 *L. Fodor*, Umweltrecht vor dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Gemeinschaft, Osteuropa-Recht 2003, S. 572.

stieß offensichtlich gegen die UVP-Richtlinie der EG und wurde deshalb Mitte des nächsten Jahrzehnts an die Richtlinie angepasst. Die Genehmigung kann seitdem erst am Ende des UVP-Verfahrens erteilt werden. Immer noch wurde mehrmals in Frage gestellt, ob das nationale Recht den EU-Anforderungen entspricht. Dies betrifft jedoch meistens den Kreis der UVP-pflichtigen Tätigkeiten, der durch einen Regierungsverordnung geregelt ist.

d) Als eigenständiges Instrument der Umweltverwaltung wurde durch das Gesetz die sog. Umweltüberprüfung eingeführt. Eine Umweltüberprüfung kann bezüglich jeder Tätigkeit verlangt werden, deren Ausübung oder Ausführung tatsächlich begonnen worden ist. Im Gegensatz zur UVP sind die betroffenen Tätigkeitskategorien nicht aufgelistet, d.h. die Behörde kann die Notwendigkeit der Umweltprüfung abwägen. Am Ende des Verfahrens kann die Behörde die Tätigkeit in ihrer Entscheidung genehmigen, beschränken oder verbieten bzw. eine Umweltschutzstrafe verhängen. Es geht um ein auf den ersten Blick sehr mächtiges Instrument. Seine Verwendung hängt jedoch in hohem Maße von der Fähigkeit der Behörden ab, jede Tätigkeit zu überwachen und zu kontrollieren. Diese Fähigkeit wird jedoch – nicht nur in den heimischen fachlichen Kreisen, sondern auch in den OECD-Umweltpfieberichten – oft infrage gestellt.²⁰

e) Gleich nach der Wende standen die Umweltbehörden vor dem Problem der undurchsichtigen Haftungsverhältnisse einer sich schnell ändernden Wirtschaft. Eine der damals eingeführten Haftungsregeln wurde kürzlich vom Gerichtshof der Europäischen Union geprüft.²¹ Die Haftung für die rechtsverletzende Verhaltensweise²² tragen bis zum Beweis des Gegenteils der Eigentümer und der Besitzer (Nutzer) der Liegenschaft, auf der die Tätigkeit ausgeübt wird oder wurde, als Gesamtschuldner. Der Eigentümer wird dem Gesetz nach von der gesamtschuldnerischen Haftung erst frei, wenn er den tatsächlichen Nutzer der Liegenschaft benennt und zweifellos nachweist, dass er nicht verantwortlich ist. Merkwürdigerweise hat der Gerichtshof anerkannt, dass die ungarische Vorschrift das Verursacherprinzip auf die Überwachung der Tätigkeiten der Grundstücksnutzer durch den Grundstückseigentümer ausdehnt, was dem Zweck der Richtlinie entspricht, gleichzeitig aber eine strengere nationale Anforderung ist.

f) Ursprünglich enthielt das Gesetz Regelungen über einen landesweiten Umweltfinanzfonds. Dieser Fonds wurde 1999 abgeschafft, deshalb werden seitdem die Einnahmen bzw. Ausgaben für den Umweltschutz im Haushalt nicht abgesondert ausgewiesen. Die Folge ist, dass die Hände des Parlaments und der Regierung nicht gebunden sind. So werden z.B. die Einnahmen aus der mittlerweile auf eine Reihe von Produkten erweiterten Umweltschutzproduktgebühr heutzutage überwiegend für nicht-umweltbezogene Ausgaben verwendet.²³

20 OECD Environmental Performance Reviews: Hungary. OECD, Paris, 2018, S. 88. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page88.

21 Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2017 in der Rechtssache C-129/16. (ECLI:EU:C:2017:547).

22 Mit Ausnahme der strafrechtlichen und der Ordnungswidrigkeitenhaftung.

23 Das Haushaltsgesetz 2020 (Gesetz Nr. 2019; LXXI. über den Zentralhaushalt Ungarns im Jahr 2020) rechnete mit einer Einnahme von 86 Mrd. HUF (d. h. ca. 250 Mio. EUR) aus der Umweltschutzproduktgebühr. Die in dem nationalen Abfallsammlungs- und Verwertungsplan für 2020 veranschlagten Kosten betragen aber nur 14 Mrd. HUF (etwa 40 Mio. EUR).

g) Eine der innovativen Neuerungen des ungarischen Verwaltungsverfahrensrechts im Jahr 1995 war die Einführung der öffentlichen Anhörung im USchG. Die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit in den verschiedenen Umweltschutzverfahren wurden teils durch diese Anhörung gewährt. 2004 wurden die diesbezüglichen Vorschriften aufgehoben und die öffentliche Anhörung gleichzeitig in dem neuen Gesetz über die allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahren kodifiziert. Auf diesem Weg ist das probate Umweltrechtsinstitut zu einem allgemeinen verfahrensrechtlichen Instrument geworden. Es gehört zum Schicksal der Regulierung im USchG, dass im Jahr 2016 die öffentliche Anhörung in der neuen Allgemeinen Verwaltungsprozessordnung gestrichen wurde. Ihre Anwendung hängt wieder von den sektoralen Gesetzen ab. Das geltende USchG bestimmt einige Tatbestände für ihre Anwendung, die ausführlichen Verfahrensregeln der Anhörung sind nunmehr durch eine Regierungsverordnung bestimmt.

h) Schließlich sei eine umstrittene Vorschrift des USchG erwähnt. Der Gesetzgeber ermächtigte 1995 die kommunalen Selbstverwaltungen, die Verbrennung von Falllaub und Gartenabfällen durch Satzungen zu regeln. Diese Vorschrift ist bedenklich geworden, als die Regierungsverordnung Nr. 21/2001. (II. 14.) ein generelles Verbot für die Abfallverbrennung im Freien eingeführt hat. Nach der herrschenden Auslegung wurden die genannten Abfallarten aus dem allgemeinen Abfallverbrennungsstatbestand herausgenommen und landesweit – unterschiedlich – durch die Selbstverwaltungen geregelt.²⁴ Diese Interpretation wurde zuerst vom für den Katastrophenschutz zuständigen Innenministerium und später auch vom Ombudsmann und zahlreichen Umweltverbänden bestritten. Aber selbst die Unfähigkeit des Landes, die EU-Luftqualitätsnormen für Feinstaub umzusetzen, war kein ausreichendes Argument für eine Gesetzesänderung. Das Landwirtschaftsministerium, das auch für den Umweltschutz zuständig ist, schützte nämlich die Verbrennung von Gartenabfällen als alte Tradition, während die Selbstverwaltungen einen Machtverlust befürchteten. Erst 2020 hob der Gesetzgeber die Ermächtigungsvorschrift auf, mit Hinweis auf die Pandemie und das vor dem Ende stehende Vertragsverletzungsverfahren, das wegen der Nichteinhaltung der Feinstaubregelung eingeleitet wurde. Am Ende des Jahres wurde dann die Durchführung der Gesetzesänderung bis zum Ende des epidemiologischen Notstands durch eine Notverordnung der Regierung verschoben.²⁵ Ungarn wurde inzwischen vom Gerichtshof der Europäischen Union verurteilt.²⁶ Eine große Menge von Satzungen wurde von den Kommunen Anfang 2021 aufgehoben.²⁷ Im Lichte der widersprüchlichen Reaktionen der Öffentlichkeit wäre es keine Überraschung, wenn

24 L. Fodor, Kommunales Umweltrecht in Ungarn. Osteuropa-Recht 2016, S. 479.

25 Regierungsverordnung Nr. 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.

26 Urteil des Gerichtshofs vom 3. Februar 2021 in der Rechtssache C-637/18 (ECLI:EU:C:2021:92).

27 Aufgrund einer einfachen Suche im Internet ist festzustellen, daß die Gesetzesänderung von den Gemeindekörperschaften nicht einheitlich interpretiert wurde. In den meisten Siedlungen wurde die Bevölkerung darüber informiert, dass die Verbrennung ab 1. März 2021 das ganze Jahr über verboten ist. Es gibt aber zahlreiche Gemeinden, wo das Verbrennen in bestimmten Monaten des Jahres – bis zum Ende des Notstands – nach wie vor zulässig ist. Unsicherheit bestand darin, bis wann der Notstand dauert. Die Kommunen rechneten mit einem Ende des Notstands bis Ende Februar 2021. Der Notstand wurde aber verlängert.

das Thema (die kommunalen Selbstverwaltungen zur Regulierung zu ermächtigen) wieder auf die Tagesordnung käme.

Abschließend: Mit der Verabschiedung des USchG wurde die komplexe Aufgabe des Gesetzgebers noch nicht erledigt. Weitere Rechtsakte waren erforderlich, um die einzelnen Teilbereiche des Umweltschutzes mit modernen (insb. dem Integrationsprinzip und dem Vorbeugeprinzip angemessenen) Regelungen abzudecken bzw. dadurch das Land auf den Beitritt zur EG vorzubereiten. In den 1990er Jahren wurde eine Reihe zusätzlicher umweltrelevanter Gesetze verabschiedet: Gesetz 1995:LVII über die Wasserwirtschaft; Gesetz 1996:LIII über den Naturschutz; Gesetz 1996:LV über den Schutz des Wildes, die Wildbewirtschaftung sowie die Jagd; Gesetz 1996:CXVI über die Kernenergie; Gesetz 1997:LXXVIII über die Gestaltung und den Schutz der bebauten Umwelt und Gesetz 1998:XXVII über die gentechnische Tätigkeit.

Auch unterhalb der Gesetzesebene wurden zahlreiche neue Vorschriften erlassen. Die veralteten Schwellenwerte der 1980er Jahren waren aber immer noch unverändert, z.B. bezüglich der Wasser- und Luftqualität.

Ein erheblicher Teil des Stroms wurde in veralteten Wärmekraftwerken erzeugt, Abwasserkanäle fehlten. Die Abfallhierarchie schien unerreichbar. Der überwiegende Teil des Abfalls landete auf hunderten von Deponien, die überhaupt nicht den Erwartungen entsprachen. Sowohl die Regulierung und ihre Durchsetzung als auch die Infrastruktur erwiesen sich also als unzureichend, um den schweren Rückstand des Landes insbesondere in den Bereichen von Luftqualität, Abfallwirtschaft und Schutz der Oberflächengewässer aufzuholen.²⁸

IV. Die Entwicklungen im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends

Je näher der Beitrittstermin rückte, desto mehr versuchte der ungarische Gesetz- bzw. Verordnungsgeber, die verbleibenden Mängel auszugleichen. 2000 wurde z.B. das erste flächendeckende Gesetz über die Abfallwirtschaft verabschiedet.²⁹ Der Titel des Gesetzes spiegelt bereits eine Begriffsänderung wider, insofern der Gesetzgeber im Abfall nicht nur den umweltgefährdenden Stoff sah, sondern auch den wirtschaftlichen Wert.

Ich selbst habe an der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs (als Mitglied der Sachverständigengruppe der Universität Miskolc) mitgewirkt. Meinen Erfahrungen nach verfügte das Umweltministerium zu jener Zeit nicht über ausreichende Kapazitäten zur Durchführung von allen Rechtsharmonisierungsaufgaben und wendete sich daher an Anwaltskanzleien, die mit der Vorbereitung des Entwurfs betraut wurden. Übrigens sei angemerkt, dass in Ungarn die Einbeziehung von externen Sachverständigen in den Gesetzgebungsprozess heute auch nicht ausreichend transparent ist. Die Beauf-

28 *L. Krämer*, Zur Übernahme des EG-Umweltrechts durch die Beitrittsländer, in: R. Hendl/P. Marburger/M. Reinhardt/M. Schröder (Hg.): Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001, S. 455 ff.; *Fodor* (Fn. 19), S. 576.

29 Gesetz Nr. 2000:XLIII über Abfallwirtschaft.

tragung von Universitäten und Forschungsinstituten als unabhängige Sachverständige ist keine Praxis geworden.

In dem mir wohl bekannten Fall übersetzte die beauftragte Kanzlei die EU-Abfallrahmenrichtlinie sowie eine Tochterrichtlinie und legte eine Kompilation der beiden Dokumente als Gesetzesentwurf vor. Nachdem das Ministerium das Fiasko bemerkte, setzte es sich mit den Experten der Universität Miskolc in Verbindung. Das Ergebnis war ein modernes, durchsetzbares Gesetz, das – mit den notwendigen Änderungen – heute immer noch in Kraft sein könnte.

Durch das Gesetz wurde ein neuer Wirtschaftszweig geschaffen und eine funktionierende kommunale öffentliche Dienstleistung mit vielen – zum großen Teil ausländischen – Akteuren aufgebaut. Die ausländischen Abfallfirmen führten moderne Techniken, Instrumente und innovative Lösungen ein. Auch die Kommunen investierten viel in diesen Bereich; Städtische Unternehmen wurden geschaffen und die miteinander kooperierenden Selbstverwaltungskörperschaften entwickelten die regionalen Infrastruktur teils aus eigener Quellen, teils aus EU-Mitteln. Die Gebühr für die öffentliche Dienstleistung wurde ebenfalls von den Kommunen festgelegt, und zwar in unterschiedlicher Höhe.

Jedoch haben sich die Verhaltensmuster wenig geändert (die Abfallmenge hat inzwischen zugenommen) und auch das Problem der illegalen Deponien war immer noch nicht gelöst. Gleichzeitig hat die Energiearmut zugenommen. Die Beheizung von Häusern durch Verbrennung von Abfall und die begleitende hohe Konzentration des Feinstaubs in den Siedlungen sind teilweise darauf (teils aber auch auf mangelndes Umweltbewusstsein) zurückzuführen. Solche Probleme konnten jedoch nicht allein dem Abfallwirtschaftsgesetz zugeschrieben werden.

Zur Jahrtausendwende erfolgte auch der Erlass einer Regierungsverordnung zum Schutz des Grundwassers.³⁰ Diese Regierungsverordnung war nur drei Jahre in Kraft, da 2004 im Hinblick auf die EU-Vorschriften (wie insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie 2000) neue Regelungen erlassen wurden. Dennoch ist ein Element der ursprünglichen Verordnung erwähnenswert, durch das eine der allzu allgemeinen Bestimmungen des USchG konkretisiert und auch in die heute geltende Verordnung übernommen wurde. Die Vorschrift klärt die Haftung des Staates für sogenannte historische Schäden, die vor Inkrafttreten des USchG eingetreten waren und typischerweise auf die Tätigkeit ehemaliger staatseigener Unternehmen zurückgeführt werden können.³¹

2001 wurde die sog. einheitliche Umweltnutzungsgenehmigung (durch eine Änderung des USchG und durch den Erlass einer Regierungsverordnung) eingeführt, um die Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung zu implementieren. Von den vielen (ggf. 14) nach ungarischem Recht vorgeschriebenen Genehmigungen legte diese Regelung alle Genehmigungen zusammen, die in die Zuständigkeit der Umweltschutzbehörde fallen. Diese Neuerung ist auch deshalb interessant, weil, wie die Europäische Kommission 2002 feststellte, das ungarische Genehmigungssystem zu kompliziert ist und hoffentlich genau durch

30 Regierungsverordnung Nr. 33/2000 (III. 17.) Korm. rendelet. Zur geltenden Vorschrift siehe die Regierungsverordnung Nr. 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet.

31 *Bándi* (Fn. 1.) S. 437.

die Umsetzung der oben genannten Richtlinie vereinfacht wird.³² Meiner Meinung nach liegt aber das eigentliche Problem darin, dass in Ungarn die Befugnisse zur Genehmigung und zur Durchsetzung von Vorschriften nicht getrennt sind. Wenn ein Umweltkonflikt auftritt, werden häufig neue Genehmigungstatbestände zur Bewältigung dieses Konflikts eingeführt, während der Kontrolle (z.B. wegen Kapazitätsmangel) wiederum nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Anforderung der Finalität des Regelungsprozesses gilt als nicht angemessen.

Ab 2003 kann man auch einen ganz anderen Ansatz bei der Umstrukturierung des ungarischen Genehmigungssystems beobachten. Das 2003 verabschiedete Autobahngeetz³³ zielte auf eine Beschleunigung und Vereinfachung der betroffenen Verfahren ab. Obwohl die Ausgangslage ganz anders ist, lassen sich viele Parallelen zwischen dem ungarischen Gesetz und den deutschen Beschleunigungsgesetzen nach der Wiedervereinigung ziehen. Zumindest die Folgen sind aus Umweltsicht ähnlich: Unterordnung des öffentlichen Umweltinteresses, Reduzierung der Mitwirkungsrechte der Fachbehörden und Einschränkung des Rechtsschutzes.³⁴ Damit begann auch der Abbau der Regelungseinheit, der später durch weitere Gesetze fortgeführt wurde.³⁵

Ebenso interessant ist hier die gesetzliche Einführung einer neuen, sog. konsolidierten Erlaubnis im Frühjahr 2010. Dies legt nahe, dass der Gesetzgeber es immer noch für wichtig erachtete, die verschiedenen Umweltschutzgenehmigungen (die nicht zu den von mir genannten drei Genehmigungstatbeständen gehören) zusammenzuführen und dadurch die Anforderungen zu vereinfachen. Eine entsprechende Durchführungsverordnung hat die Regierung jedoch immer noch nicht erlassen. Nach den Parlamentswahlen 2010 traten andere Wege zur Erleichterung von Investitionen in den Vordergrund.

2003 wurden die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik durch verschiedene Ökosteuern ergänzt, die unter anderem die Grundstückseigentümer motivieren sollen, sich an die zur Verfügung stehende Abwasserkanäle anzuschließen.

Auch einige Teilbereiche des sektoralen Umweltschutzes erfuhren eine Neuregelung. In diesem Zeitraum wurden u. a. die folgenden Gesetze verabschiedet: Gesetz 2007:CXXIX über den Schutz des Produktivbodens (ProdBG) und Gesetz 2009: XXXVII über den Wald, den Schutz des Waldes und die Forstwirtschaft (WaldSG). Zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurden 2004 das Wasserhaushaltsgesetz geändert und eine Reihe von Regierungsverordnungen erlassen, z.B. zum Schutz von Oberflächen- und Grundwasser. Im Bereich Klimaschutz wurden völlig neue Rechtsinstitute eingeführt. Die EU-Emissionshandelsrichtlinie wurde in Ungarn durch die Regierungsverordnung Nr. 272/2004 (IX. 29.) über die Genehmigung, Ermittlung und Berichte der Treibhausgasemissionen implementiert. Wichtig ist aus EU-rechtlichem

32 2002 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession. Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final, S. 105.

33 Gesetz Nr. 2003:CXXVIII über die öffentlichen Interessen und die Entwicklung der Schnellstraßen der Republik Ungarn.

34 *W. Erbguth*, Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze. JuristenZeitung 1994, S. 477 ff. Zu damit verbundenen verfassungsrechtlichen Fragestellungen in Ungarn siehe: *Fodor/Orth* (Fn. 7) 15.

35 Insbesondere das Gesetz 2006:LIII über die Beschleunigung und Vereinfachung der Verwirklichung von Investitionen von volkswirtschaftlich herausgehobener Bedeutung.

Aspekte die Regierungsverordnung 284/2007. (X. 29.) Korm. über einige Regeln des Schutzes gegen Umgebungslärm und Erschütterungen. Die ausführlichen Vorschriften über die UVP-Verfahren wurden durch die Regierungsverordnung Nr. 314/2005. (XII. 25.) neu gefasst.

Die neuen Gesetze haben oft abweichende lokale Vorschriften ersetzt. Somit hat sich die Rechtssicherheit in gewissem Umfang verbessert, aber gleichzeitig die Regulierungsautonomie (z.B. im Bereich Tierhaltung) der lokalen Gebietskörperschaften in gewissem Umfang verringert.

Was die verfassungsrechtliche Kontrolle der Gesetzgebungs- und Durchsetzungsaktivitäten des Staates betrifft, sei auf zwei Tatsachen verwiesen. Der Rechtsschutz auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung erfuhr 2008 durch die Einrichtung des Instituts eines (selbstständigen) Ombudsmanns für die künftigen Generationen (als parlamentarischer Kommissar) eine Stärkung. Der andere Umstand ist, dass auch in dieser Periode eine erhebliche Zahl von umweltrelevanten Entscheidungen des UVerfG gefallen ist. Das UVerfG erklärte 2007 die Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2004, die den Schutzabstand von regionalen Abfalldeponien zum inneren Bereich von Siedlungen von 1000 m auf 500 m und den Schutzabstand zu Flughäfen von 15 km auf 13 km verringerte, aufgrund des Verstoßes gegen das Verschlechterungsverbot für verfassungswidrig.³⁶ Dieses Beispiel sei deshalb hervorgehoben, weil es auch geeignet ist, das Problem zu verdeutlichen, dass Gesetze oft auf der Grundlage von Anträgen einzelner Abgeordneter ohne vorherige gesellschaftliche Konsultation und Folgenabschätzung geändert werden.

V. Umweltrechtsentwicklung der 2010er Jahre

2010 stellt in vielerlei Hinsicht einen Wendepunkt in der Geschichte Ungarns dar, was auch für die Umweltgesetzgebung gilt. Nach dem Regierungsantritt der FIDESZ und ihrer Satellitenpartei KDNP 2010 hat eine umfangreiche Umstrukturierung des öffentlichen Rechts begonnen. Dazu gehört vor allem die Verabschiedung eines neuen Grundgesetzes (UGG) 2011. Das am 1.1.2012 in Kraft getretene UGG enthält mehrere umweltrelevante Vorschriften, eine verbale Stärkung der Umwelt, die nicht unbedingt zu einem besseren Umweltschutz in der Praxis führt. Dies ist auch bei mehreren Bestimmungen des UGG der Fall. So etwa beinhaltet Art. XXI Abs. 3 UGG eine unter mehreren Gesichtspunkten äußerst bedenkliche Regelung: „Es ist verboten, verschmutzende Abfälle zum Zwecke der Lagerung nach Ungarn zu verbringen.“ Die EU-rechtliche und einfachgesetzliche Regelung (das Abfallrecht) operiert mit anderen Begriffen als das UGG. Sie kennen „verschmutzende Abfälle“ und „Lagerung“ als Zwecke der Abfallverbringung nicht. Unter diesem Aspekt wird die erwähnte Vorschrift als „unvernünftig“ bzw. unwirksam betrachtet. Folglich sollte man in dieser Vorschrift lediglich einen Fingerzeig im Lichte des deutschen Müllskandals in Ungarn im Jahr 2007 sehen: „Ungarn will nicht zum Müllheimer Europas werden.“

Anders liegt der Fall mit dem neuen Art. P UGG. Sowohl formell als auch materiell neu ist Art. P im ersten Abschnitt der Verfassung, der Umweltschutz auch an die

36 Entscheidung Nr. 106/2007. (XII. 20.) AB határozat.

Bürger adressiert: „Die Naturressourcen, insbesondere Produktivböden, Wälder und Trinkwasserreserven sowie die biologische Vielfalt, insbesondere die heimischen 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 Menschen darstellt.“ Mit dieser Norm wird das vom UVerfG ausgearbeitete Verschlechterungsverbot – implizit – bestätigt.

Das UVerfG erließ 2015 erstmals eine umweltrelevante Entscheidung zum neuen Grundgesetz. Der Sachverhalt ist seiner Entscheidung von 1994 sehr ähnlich (es ging um die immer noch bestehenden staatseigenen Naturschutzgebiete, die die Regierung dem nationalen Bodenfonds zuordnen wollte, was den Naturschutzinteressen geschadet und darüber hinaus die Übertragung in das Privateigentum ermöglicht hätte). Der betroffene Gesetzesentwurf wurde für verfassungswidrig erklärt.³⁷

Spannender ist die Entscheidung im Zusammenhang mit der Waldgesetznovelle 2017. Die Gesetzesänderung hat die kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen der Forstwirte verstärkt und in diesem Sinne den Kahlschlag und den Holzeinschlag in Natura-2000-Gebieten erleichtert. Der von den Kommunen eingerichtete Schutz konnte völlig ignoriert werden. Das Gericht hat die für drei Jahre geltenden Bestimmungen wegen ihrer Verfassungswidrigkeit aufgehoben. Es verwies auf Artikel P UGG und reicherte seine bisherige Auslegung zusätzlich zu den bereits bekannten Grundsätzen um ein neues Element an: der sog. Public Trust-Doktrin. Ihre Essenz darin besteht, dass der Staat die ihm anvertrauten Natur- und Kulturschätze als eine Art Treuhänder für künftige Generationen als Nutznießer behandeln soll und den jetzigen Generationen die Nutzung dieser Schätze nur insoweit gestatten darf, als sie den langfristigen Bestand natürlicher und kultureller Werte nicht gefährdet.³⁸

Auffallend ist jedoch, dass seit Verabschiedung des neuen Grundgesetzes weniger als zehn relevante Entscheidungen getroffen wurden (von denen einige später noch erwähnt werden). Während zwischen 1993 und 2010 das UVerfG einer der wichtigsten Akteure der ungarischen Umweltpolitik war, wurden seit 2010 die Befugnisse des Gerichts durch mehrere Gesetz- bzw. Verfassungsänderungen sukzessive beschränkt. Auch der Kreis der Personen, die einen Antrag zu stellen befugt sind, hat sich verkleinert.³⁹ Die Befugnis, lokale Verordnungen bezüglich ihrer Gesetzmäßigkeit zu überprüfen, wurde auf die Kuria (Oberstes Gericht) übertragen.

Das neue öffentlich-rechtliche Regime respektiert die politischen Freiheiten und die Autonomie weniger, was sich auch indirekt auf die Praxis des Umweltrechts auswirkt. Seit 2011 haben sich z.B. die Regelungen für NGOs mehrfach geändert (z.B. ist es schwieriger geworden, einen Verein zu gründen und den für die Unterstützung durch die Bürger notwendigen Status zu erwerben). Auch die Bedingungen für Teilhaberechte der Zivilgesellschaft verschlechterten sich, während die Regierung anstrebt, ihr befreundete Organisationen statt echter Umweltverbände zu unterstützen. Die Rolle der Umweltverbände veränderte sich. Verbände, die Dienstleistungen anbieten, werden unterstützt, aber diejenigen, die Regierungsentscheidungen in der Öf-

37 Entscheidung Nr. 16/2015 (VI. 5.) AB határozat.

38 Entscheidung Nr. 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

39 A. Jakab/P. Sonnevend, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, ZaöRV 2012, S. 97.

fentlichkeit in Frage stellen, werden „gedrillt“.⁴⁰ Die Verfassung enthält nunmehr keine Regelung, die die Autonomie der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften anerkennen würde. Heute gibt es kaum noch Lebensverhältnisse, die von den Kommunen in ihrer originären Zuständigkeit geregelt werden könnten (dies ist noch der Fall bei der Nutzung öffentlicher Räume, die Regierung beabsichtigt jedoch, auch dies in naher Zukunft gesetzlich zu regeln).

Seit dem 1.1.2012 ist der Umweltombudsmann nunmehr als Stellvertreter unter dem neuen Ombudsmann für Grundrechte tätig. Es hängt in hohem Maße von den persönlichen Fähigkeiten der gewählten Person ab, ob er den Gesetzgeber, die Behörden oder die öffentliche Meinung in einer angemessenen Richtung beeinflussen kann. Der jetzige Ombudsmann ist besonders aktiv, erlässt viele Warnungen, initiiert Gesetze, wendet sich gegebenenfalls an das UVerfG und entfaltet eine wesentliche Mediationsfähigkeit.⁴¹

2010 kamen politische Kräfte an die Regierung, die keine umweltpolitischen Ziele verfolgten. Es war daher nicht überraschend, dass bald darauf eine Reihe von Maßnahmen ergriffen wurden, die aus umwelttechnisch gesehen umstrittene Effekte haben. Nur ein Bruchteil davon ging an das UVerfG. Die meisten Bedenken beziehen sich auf die wachsende indirekte Unterstützung für die Bauindustrie (z.B. durch ein neues Familienunterstützungssystem). Baufördernd wirken auch die verschiedenen Erleichterungen der baurechtlichen Anforderungen. So wurde u. a. die Baugenehmigungspflicht für Einfamilienhäuser unter 300 Quadratmetern 2017 abgeschafft. Dieser Sektor ist sehr ressourcenintensiv und zudem hat sich seine Ressourceneffizienz seit der Krise 2008 verschlechtert. Neben dem Neubau von Wohnungen fehlen die Ressourcen, um Altbauten zu modernisieren und auf den Klimawandel vorzubereiten. Das Ackerland des Landes geht immer schneller verloren und auch die Bodenversiegelung ist ein wachsendes Problem. Die Vorschriften des Bodengesetzes können sich infolge der gegenläufigen Maßnahmen nicht durchsetzen. Bei Bauarbeiten werden typischerweise die Bäume nicht geschützt. Darüber hinaus ist auf die zunehmenden (teils ausdrücklich umweltbezogenen) Konflikte zwischen Grundstückseigentümern hinzuweisen, die bisher durch das Genehmigungsverfahren hatten verhindert werden können.⁴²

Ab 2010 begann die Zahl der Investitionen, die von der Regierung – als sog. Investitionen von volkswirtschaftlich herausgehobener Bedeutung – der allgemeinen Regulierung entzogen wurden, schnell zu wachsen. Während zwischen 2006 und 2010 eins bis fünf Investitionen pro Jahr in diese Kategorie fielen, hat sich diese

40 M. Gerő/Sz. Kerényi, A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció. In: I. Kovách (Hrsg.) Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban. Argumentum, Budapest, 2020, S. 195–230.

41 Es lohnt sich, die Namen aller drei bisherigen Ombudsmänner zu nennen, da das ungarische Umweltschutzregime ihnen allen viel zu verdanken haben: Sándor Fülöp (2008–2012), Marcel Szabó (2012–2016), Gyula Bándi (2017–).

42 Weitere Folgen sind, dass die Haftungsverhältnisse undurchsichtig geworden sind, während die Designkosten gestiegen sind; G. Szamek, Engedélyből bejelentés – szabályozási változások az építettők szemszögéből. Közjogi Szemle 13 Nr. 2 (2020) S. 7–10.

Zahl ab 2010 verfünfacht.⁴³ Neben bestimmten industriellen Großinvestitionen, wie der Erweiterung des Audi-Werks in Györ (2011) oder der laufenden Errichtung einer Autofabrik von BMW in Debrecen, werden auch einige Bauten (z.B. Stadien, Denkmale) ohne irgendwelche wirtschaftliche Bedeutung und gesellschaftliche Akzeptanz auf diesem Wege unterstützt. Es ist charakteristisch, dass in diesen Fällen wichtige öffentliche Interesse verletzt werden. Beispielsweise hat das Projekt von Audi ein Natura-2000-Gebiet beeinflusst, das BMW-Werk wird auf hochwertigem Ackerland errichtet und in den meisten Fällen werden die lokalen Bau- und Umweltvorschriften nicht durchgesetzt.

Innerhalb des Programmes „Moderne Städte“ unterstützt die Regierung Grünfeld-Investitionen (z.B. Straßenbauten, Errichtung von Industrieparks). Sie stellt staatseigenes Land zur Verfügung und trägt die Kosten für die Umklassifizierung von Produktivboden (also die Verwendung des Bodens für eine nichtlandwirtschaftliche Bestimmung), einschließlich des im Bodengesetz vorgeschriebenen Bodenschutzbeitrags, dessen Anreizeffekt sich genau darauf richten würde, möglichst wenige und qualitativ minderwertige Ackerflächen dem landwirtschaftlichen Anbau zu entziehen.

Das ungarische Verwaltungsverfahrensrecht wurde 2016 mit der erwähnten Allgemeinen Verwaltungsprozessordnung radikal umstrukturiert.⁴⁴ Gegen Entscheidungen der Gemeindebehörde (z.B. des Gemeindedirektors) kann Berufung eingelegt werden und über die Berufung wird von der Regierungsbehörde entschieden. Entscheidungen der komitatlichen Behörden können aber nur gerichtlich angefochten werden. Die Gerichtsverfahren sind jedoch lang, die Richter verfügen nicht über den notwendigen Sachverstand beim Umweltschutz und die Inanspruchnahme von Experten ist teuer.

Auch die Maßnahmen zur Reduzierung von Haushaltskosten im Jahre 2013 können hier erwähnt werden. Der Staat regulierte und fror die Gebühren bestimmter öffentlicher Dienstleistungen ein, teils durch Beschränkung des Marktes und teils durch Aufhebung der Preishoheit der Kommunen. Erklärtes Ziel war, die ungarische Bevölkerung vor profitorientierten ausländischen Unternehmen zu schützen, in der Wirklichkeit wollte aber die Regierung den Markt nach ihren eigenen Vorstellungen um-

-
- 43 In diesen Fällen erlässt die Regierung aufgrund der im Gesetz 2006:LIII gegebenen Ermächtigung zunächst eine Entscheidung, in der die geplante Investition von hoher wirtschaftlicher Bedeutung festgestellt wird und dann eine Verordnung, die die speziellen Regeln für die Genehmigungsverfahren festlegt. Die „Reduzierung der Bürokratie“ als rechtspolitisches Ziel ist zum Teil auf die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt zurückzuführen. Der deutliche Abbau von Verfahrenspflichten dient aber den Interessen der Bürger nicht. Problematisch ist darüber hinaus der Mangel an Transparenz bei der Auswahl der Projekte. *I. Bartha*, Kinek a (köz)jügy? Háttérkép és további vitairányok, Közjogi Szemle 13 Nr. 2 (2020) S. 28-31.
- 44 Im Laufe der Erneuerung des staatlichen Instrumentariums wird in Ungarn traditionell – statt einer umfassenden ordnungspolitischen Planung – der allgemeinen verfahrens- und organisatorischen Regulierung eine wichtige Rolle zugeschrieben. Diese verfahrens- und organisatorischen Veränderungen waren in der jüngeren Vergangenheit jedoch nur von begrenztem Erfolg und haben nur wenig zur Erreichung der angestrebten Effizienzsteigerung der Verwaltung beigetragen, wenngleich in einigen Bereichen mehr Teilerfolge nachgewiesen werden können. *I. Hoffman*, A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása, Közjogi Szemle 13 Nr. 2 (2020) S. 22-27.

strukturieren bzw. mehr Einfluss gewinnen.⁴⁵ In diesem Beitrag sind nur die aus Sicht des Umweltschutzes relevanten Konsequenzen zu erwähnen: Die Unternehmen der öffentlichen Umweltdienste gerieten in eine schwierige Situation; der Wasser- und Stromverbrauch der Bevölkerung zeigt seit der Mitte des Jahrzehnts ein sichtbares Wachstum. Die Qualität einiger öffentlicher Dienste (z.B. der kommunalen Abfallwirtschaft) hat sich verschlechtert.

Eines der gravierendsten Umweltprobleme in Ungarn ist heute die Erschöpfung der Wasserressourcen und die Austrocknung des Landes, die durch den Klimawandel weiter verschärft wird. Die Regierung beabsichtigt dieses Problem durch die Entwicklung der Bewässerungsinfrastruktur und die Unterstützung der Landwirtschaft zu lösen, was in vielerlei Hinsicht problematisch ist. So erwartet z.B. die Wasserrahmenrichtlinie eine Preisregulierung von den Mitgliedstaaten, die dem Prinzip der Kostendeckung angemessen ist. Aufgrund dieser Erwartung ist es der Europäischen Kommission gelungen, den ungarischen Gesetzgeber dazu zu bewegen, das Wasserwirtschaftsgesetz 2015 zu ändern und eine neue Gebühr für die Bewässerung einzuführen.⁴⁶ Die Zahlung der Gebühr wurde jedoch den Landwirten abgenommen und von der Regierung übernommen. 2017 wurde das Wasserwirtschaftsgesetz erneut verändert und die Wasserbeitragspflicht der Landwirte wurde auf einen größeren Wasserbedarf als bisher beschränkt. Zudem ist keine der beiden erwähnten Gebühren zu entrichten, wenn der Innenminister einen sog. „Zustand des dauerhaften Wassermangels“ erklärt. Es gibt also eine Ökosteuer in diesem Bereich, sie kann jedoch keine angemessene Wirkung auf den Wasserverbrauch entfalten. Kurzfristige Interessen überschatten langfristige Interessen.⁴⁷

2019 wurde die Gültigkeitsdauer der wasserrechtlichen Genehmigungen für Bewässerungen von fünf auf zwanzig Jahre angehoben (dies verringert den Verwaltungsaufwand seitens der Landwirte, schenkt aber dem Vorsorgeprinzip wenig Beachtung) und schließlich ein gesondertes Gesetz über die Bewässerungslandwirtschaft verabschiedet.⁴⁸ Das Gesetz erleichtert die Zusammenarbeit zwischen Landwirten sowie den Bau von Bewässerungsinfrastruktur. Es setzt wirtschaftliche Erwägungen stärker als Umweltinteressen durch.⁴⁹

Es ist kein Nebenumstand, dass etwa 90% der Brunnen in Ungarn illegal sind. Die Behörden verfügen deshalb nicht über genug Informationen über die Grundwassernutzung und somit kann die Wasserbewirtschaftung nicht richtlinienkonform geplant werden. Im Jahr 2016 wurde ein Moratorium eingeführt, bis zu dessen Ende die be-

45 Der betreffende Regulierungsprozess und der Wandel in der Rolle des Staates wird von *Horváth* brillant beschrieben: *M. T. Horváth: A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottásága*. Politikatudományi Szemle 25 Nr. 3 (2016), S. 135–146.

46 *J. E. Szilágyi*, Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből: A mezőgazdasági öntözés változó jogi szabályozása. In: *K. Gellén (Hrsg.) Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára. Iurisperitus*, Szeged, 2017, S. 423–434. Siehe noch das Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2014 in der Rechtssache C-525/12 (ECLI:EU:C:2014:2202).

47 *Á. Bujdos*, Agricultural irrigation in Hungary, with special regards to the water resources levy and agricultural water supply fee, *Pro Futuro* 9 Nr. 4 (2020) S. 46–61.

48 Gesetz Nr. 2019:CXIII. über die Bewässerungslandwirtschaft.

49 *J. E. Szilágyi/E. Dobos/P. Szűcs*, Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény a tájszemléletű vízgazdálkodás tükrében. *Pro Futuro* 10 Nr. 1 (2020) S. 62–66.

stehenden Brunnen straflos genehmigt werden können. Die Frist wurde seitdem mehrmals geändert: Die ursprüngliche Frist war Ende 2018, die aktuelle läuft bis 2023. Grundstückseigentümer wollen keine Gebühr zahlen, deshalb ist ihr Widerstand groß. Außerdem gibt es nur wenige Wasserbauingenieure, die angemessene Pläne für die Brunnen anfertigen könnten, und auch die Behörden sind nicht in der Lage, so viele Aufgaben zu erfüllen. Darüber hinaus gibt es Ungewissheiten bezüglich der Zuständigkeiten, welcher Brunnen von welcher Behörde genehmigt werden kann. Denn je nach Beschaffenheit des Reservoirs kann entweder der Gemeindedirektor oder die Katastrophenschutzbehörde die nötige Genehmigung erteilen. Die Daten über die Gewässer sind jedoch nicht öffentlich und den Gemeindedirektoren nicht zugänglich. Auch das UVerfG hat sich mit der Problematik beschäftigt. Als das Innenministerium im Jahr 2018 die Genehmigungspflicht auf Brunnen tiefer als 80 Meter beschränken wollte, entschied es, dass dies ein Rückschritt und damit verfassungswidrig sei.⁵⁰ Bei landwirtschaftlichen Brunnen wurde 2020 unter Mitwirkung des Ombudsmanns ein Kompromiss angenommen, wonach nunmehr für Brunnen auf nicht gefährdeten Wasserbasen keine Genehmigung erforderlich ist.

Das mangelnde Bekenntnis der Regierung für die Umwelt spiegelt sich auch in fehlenden Haushaltssmitteln wider. So ist die hohe Konzentration vom Ambrosiapolten seit langem ein ernstes, ungelöstes Problem in Ungarn, aber seit 2011 wurden keine Maßnahmen ergriffen auch und keine Ressourcen bereitgestellt, um dieses Problem zu bekämpfen.

Eine umfassende Reform der Abfallwirtschaft begann im Jahr 2012. Als Begründung für die Reform gab die Regierung an, das damalige System sei nicht effizient genug und die EU stelle strengere Anforderungen. Die mehr als 500 Änderungen im Text des Gesetzes 2012:CLXXXV über den Abfall zeigen, dass die Rechtssicherheit in Ungarn ein weniger wichtiger Wert ist. Die Veränderungen sind konstant, das Endergebnis ist nur in Regierungskreisen vorab bekannt. Insbesondere die kommunale Abfallwirtschaft wurde völlig umstrukturiert.⁵¹ Während bis 2014 auch ausländische Firmen als kommunale Entsorger tätig sein konnten, dürfen diese seit 2014 nur als Subunternehmer (Nachbeauftragte; bzw. seit 2018 nur als Subunternehmer eines Subunternehmers) an der kommunalen Entsorgungswirtschaft teilnehmen. Jede Gemeinde soll einen Versorgungsvertrag mit einem Unternehmen im mehrheitlich staatlichen oder gemeindlichen Eigentum schließen. Es gibt jedoch keine Wahl und keine Vertragsfreiheit: Seit 2019 können nur vom Staat benannte regionale Dienstleister beauftragt werden.

Die Versorgungsunternehmen dürfen keine Gewinne erzielen. Um dies zu gewährleisten, zieht seit 2016 ein staatliches Unternehmen die Gebühr von den Einwohnern ein; dasselbe Unternehmen zahlt einen Teil des Erlöses an die tätigen Unternehmen zurück. Auch die Koordinierungsaufgaben werden von derselben Gesellschaft wahrgenommen. Die Betreiber von Mülldeponien sind zur Zahlung eines Mülldeponie-

50 Siehe die Entscheidung Nr. 13/2018. AB határozat und *E. Szilágyi, Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat: Szellem a palackból, avagy alkotmánybírósági magas labda az alkotmányrevízióhoz*. Miskolci Jogi Szemle 13 Nr. 2/2 (2018), S. 76–91.

51 *B. Gyurkó, Issues of Local Waste Management in Hungary*. In: M. Fónai/J. K. Murádin/F. Pénzes (Eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Scientia, Cluj Napoca, 2018, S. 127–140.

rungsbeitrages verpflichtet, damit die EU-rechtlich vorgeschriebenen Verwertungsquoten eingehalten werden können. Die Gebühr kann jedoch nicht auf die Verbraucher abgewälzt werden, weshalb sie nur geringe Auswirkungen auf die Effizienz der selektiven Sammlung hat.⁵² Der Satz dieser Gebühr wird ab 2021 deutlich angehoben. Es ist kein Zufall, dass die Anzahl der kommunalen Entsorgungsunternehmen in dieser Periode von 1000 auf 23 gesunken ist.

Nach der jüngsten Gesetzesänderung 2020 wird es im ganzen Land nur noch ein einziges Unternehmen geben, das eine Konzession für die Abfallwirtschaft erhält, und dieses Unternehmen wird entscheiden, welches der tausenden Entsorgungsunternehmen welche Aufgaben übernehmen darf. Dieses System wird auch auf Abfälle ausgedehnt, die nicht zum kommunalen Sektor gehören. Abfallrechtliche Sanktionen werden verschärft und die komitatliche Regierungsbehörde erhält eigenständige (vom Umweltschutz getrennte) Befugnisse.

Es bleibt abzuwarten, ob die Europäische Kommission zufrieden sein wird, wenn sich Ungarn den zahlenmäßigen Zielen nähern kann, während der Staat den Wettbewerb offensichtlich einschränkt und die Unternehmerfreiheit verletzt. Dessen ungeachtet hat das UVerfG bereits über die jüngsten Änderungen entschieden und diese nur insofern für verfassungswidrig erklärt, als der Gesetzgeber privaten Entsorgungsunternehmen das Eigentum entschädigungslos entziehen wollte.⁵³ Derzeit haben die betroffenen Unternehmen keine andere Wahl, als informale Zwangsvereinbarungen mit der Regierung abzuschließen, um ihre Marktpositionen zu sichern.

In den anderen Bereichen des Umweltrechts wurden weitere Rechtsvorschriften erlassen, von denen hier nur einige aufgezählt seien: Gesetz 2020:XLIV. über den Klimaschutz, Gesetz 2012:CCXVII über die Teilnahme am Emissionshandelssystem der Gemeinschaft und an der Durchsetzung der Entscheidung über die Lastenteilung; Gesetz 2015:LVII über die Energieeffizienz, Gesetz 2011:CXXVIII über den Katastrophenschutz und die Änderung der dazugehörigen Gesetze; Gesetz 2011:LXXXV über die Umweltschutzproduktgebühr; Regierungsverordnung 306/2010. (XII. 23.) Korm. über den Schutz der Luftqualität und die Regierungsverordnung 225/2015. (VIII. 7.) Korm. über die detaillierte Regelung einiger Tätigkeiten im Zusammenhang mit gefährlichen Abfällen.

VI. Exkurs: Organisationsformen der Öffentlichen Umweltschutzverwaltung

Die Befugnisse der öffentlichen Umweltverwaltung sind zwischen Ministerien, den ihnen untergeordneten zentralen und dezentralisierten staatlichen Verwaltungsorganen und den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften aufgeteilt. In diesem Bereich hat es in den letzten 30 Jahren eine Reihe von Veränderungen gegeben, die erhebliche Auswirkungen auf die Praxis haben. Die übermäßige Häufigkeit der organisatorischen Reformen an sich ist ein Unsicherheitsfaktor und beeinträchtigt die Effektivität.

⁵² 2018 hat der Ombudsmann den Gesetzgeber auf eine Reihe von Anomalien aufmerksam gemacht. AJB-4685-1/2018, 2018. 11. 06.

⁵³ Entscheidung Nr. 5/2021. (II. 9.) AB határozat.

Nach der Wende war ein wichtiges Ziel bei der Kompetenzregelung der Aufbau einer bürgernahen Staatsverwaltung, und die kommunalen Organe (z.B. der Gemeindedirektor und der Bürgermeister) erhielten viele (vielleicht zu viele) delegierte staatliche Verwaltungskompetenzen. Bauwesen, Tierschutz, Tiergesundheit, Lärmschutz, Luftqualitätschutz, Abfallwirtschaft, Pflanzenschutz usw. gehörten so zu ihrem Aufgabenbereich. In den kleinsten Siedlungen gab es Schwierigkeiten, all diese Aufgaben zu erfüllen, während die größeren Städte sowohl das nötige Personal als auch die entsprechenden Ressourcen hatten. Mitte der 2000er Jahre wurden einige Befugnisse des Gemeindedirektors abgeschafft (z.B. in den Bereichen Tierhaltung und Tierschutz), sodass dann nach der ministeriellen Begründung zivilrechtliche Instrumente (z.B. der Besitzschutz) Verwaltungsinstrumente ersetzen würden. Seit 2010 verabschiedete das Parlament immer mehr Gesetze, die die delegierten Befugnisse (ohne eine Differenzierung zwischen Siedlungen) an dezentralisierte staatliche Stellen übertrugen oder (im Zeichen der „Reduzierung von Bürokratie“) die Befugnisse abschafften.⁵⁴ Luftqualitätschutz und Abfallwirtschaft sind vielleicht die wichtigsten Bereiche, in denen die Bezirks- und Komitatsbehörden schon jetzt alle Befugnisse der Exekutive haben. Infolge dieses Vorgangs können die kommunalen Organe immer weniger Einfluss auf lokale Konflikte entfalten. Sie erleben heutzutage eine weitere wesentliche Entmachtung: die (früher örtlich gesicherten) öffentlichen Dienstleistungen werden Tag für Tag weiter zentralisiert.⁵⁵

Die Platzierung des Umweltschutzes in der Arbeitsteilung der Regierung verändert sich seit dem Regimewechsel ständig. Nach der Wende wurde ein Umweltministerium gegründet (das manchmal mit dem Ministerium für Wasserwesen oder dem Ministerium für regionale Entwicklung zusammengelegt wurde), aber der Bereich konnte niemals völlig integriert werden. Das früher selbstständige Ministerium für Umwelt und Wasserwirtschaft wurde 2010 abgeschafft und seine Aufgaben wurden verteilt. Einige Umweltangelegenheiten (wie der Schutz der Luftqualität, Lärmschutz, Naturschutz) stehen jetzt unter der Leitung durch einen Staatssekretär im Agrarministerium, während die Wasserwirtschaft, der Katastrophenschutz oder die Industriesicherheit in die Kompetenz des Innenministeriums fallen und für die Abfallwirtschaft bzw. den Klimaschutz das Innovationsministerium verantwortlich ist. Weitere Kompetenzen (z.B. der Strahlenschutz) sind dem Ministerium für Humanressourcen und das Bauwesen und der Schutz des kulturellen und architektonischen Erbes sind der Staatskanzlei zugewiesen. Die zunehmende Zersplitterung verschlechtert die Positionen des Umweltschutzes.

Auch die unteren territorialen Ebenen der öffentlichen Verwaltung haben sich verändert. Mit der Zusammenlegung oder Trennung der Ministerien änderten sich auch die Befugnisse der örtlichen Verwaltungssorgane. Infolgedessen sind Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen verschiedenen Behörden konstant geworden. Auch die Rotschlamm-Katastrophe 2010 ist teils darauf (bzw. auf die mangelhafte Überwachung) zurückzuführen.

54 Der deutliche Abbau der Bürokratie geschieht in Ungarn ohne Berücksichtigung der tatsächlichen öffentlichen Interessen. S. dazu K. F. Rozsnyai, Ügyfeli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle* 13 Nr. 2 (2020) S. 11-16.

55 Fodor (Fn 24), S. 471 f.

Eine der Reformen der 2000er Jahre bestand darin, die behördlichen und die mit dem staatlichen Eigentum in Verbindung stehenden Funktionen der örtlichen Organe zu trennen, damit eine Körperschaft nicht Investor und Genehmigungsbehörde für dasselbe Projekt werden konnte. Bis Mitte des Jahrzehnts wurden die Umweltbehörden stetig entwickelt (z.B. durch deutliche Personalaufstockung). Dieser Prozess kam nach dem Beitritt zur EU zum Erliegen. Seit 2007 wurde die Zahl der Beschäftigten in der Umweltverwaltung in mehreren Schritten deutlich reduziert. Inzwischen ist jedoch die Masse der zu erledigenden Aufgaben gewachsen.

Bis 2017 gab es 12 regionale Fachbehörden mit besonderen Zuständigkeitsbereichen (die den hydrographischen Gegebenheiten angepasst wurden). 2015 haben die Umweltaufsichtsbehörden ihre Unabhängigkeit verloren (die meisten Fachbehörden wurden in die Regierungsbehörden zusammengezogen), und 2017 wurden die 19 komitatlichen Regierungsbehörden zu Umweltbehörden. Diese verfügen aber nicht mehr über das nötige Personal, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Die organisatorische Integration führte u. a. dazu, dass die Umweltverbände ihre Beteiligungsrechte nicht ausüben konnten.⁵⁶

Auch ihre Zuständigkeiten sind wesentlich beschnitten worden.⁵⁷ So wurden z.B. 2019 fast 100 Gesetze und ebenso viele Regierungsverordnungen geändert, um die Regierungsbehörden zu entlasten – hauptsächlich durch die Abschaffung von Genehmigungspflichten in den verschiedensten Bereiche der öffentlichen Verwaltung.

VII. Schlussbemerkungen

In einem kurzen Beitrag ist es nicht möglich, alle Umweltbereiche und Rechtsinstitute systematisch zu analysieren.⁵⁸ Aus der Übersicht, die hier gegeben wurde, lassen sich dennoch einige Tendenzen erkennen. Allerdings kann man, wie ich zu betonen versucht habe, das Umweltrecht immer weniger allein an sich, also unabhängig davon beurteilen, wie sich das Rechtssystem insgesamt verändert. Dementsprechend werde ich im letzten Teil dieses Beitrags versuchen, auch auf einige wichtige „äußere“ Umstände hinzuweisen.

1) Eine Änderung in der Struktur des Rechtssystems besteht darin, dass in der ersten Hälfte des betrachteten Zeitraums die polizeirechtlichen Instrumente des Umweltschutzes betont wurden, während in der dritten Phase ein Rückgang der öffentlichen Verwaltung zu beobachten ist.⁵⁹ Der vorverlegte Rechtsschutz (Drittschutz) wird im-

56 Das UVerfG hat entschieden, dass die Behörden gesetzlich verpflichtet sind, in ihren Entscheidungen anzugeben, dass es sich um eine Umweltangelegenheit handelt. Entscheidung Nr. 4/2019 (III. 7.) AB határozat.

57 Regierungsverordnung Nr. 71/2015 (III. 30.).

58 Zur Übersicht über den aktuellen Stand des ungarischen Umweltrechts siehe Gy. Bándi, Hungary – International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law. Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019; L. Fodor, Umweltschutz und Bodenschätzte. In: Institut für Ostrecht München (Hrsg.): Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa (Kapitel D.V UNG) C. H. Beck, EL 140, Juni 2018, S. 1–17.

59 Siehe dazu u. a. J. Pomp, A közigazgatási reform hatása a környezetjogi szabályozásra, Közjogi Szemle 13 Nr. 2 (2020) S. 17–21.

mer weniger gewährleistet, und dies bringt die Konflikte vor die Gerichte. Gerichte können aber die öffentliche Verwaltung nicht ersetzen. Die ungarische Gesellschaft ist auf einen so weitreichenden Wandel nicht vorbereitet.

2) Das Spektrum der marktwirtschaftlichen Instrumente wurde seit der Wende stetig erweitert, jedoch ohne eine umfassende Haushaltsreform. Subventionen, die aus Umweltaspekten als schädlich angesehen werden können, gab es immer, aber die Situation hat sich seit der Wirtschaftskrise 2008 verschlechtert.

3) Während der Text und Inhalt der Rechtsvorschriften aus umweltpolitischer Sicht immer moderner erscheinen, ist das ungarische Umweltregime in vielerlei Hinsicht auf das Niveau von vor 30 Jahren zurückgekehrt:

a) Die Umverteilungsrolle des Staates ist (wieder) extrem groß, was z.B. im Bereich der Abfallwirtschaft die Verwirklichung des Prinzips der erweiterten Herstellerverantwortung erschwert. Dies ist mit zunehmenden staatlichen Eingriffen in die Marktverhältnisse verbunden und nicht unbedingt günstig für den Schutz der Umwelt. Selbstverständlich stellt sich darüber hinaus die Frage, ob und inwieweit Ungarn die neuen EU-Richtlinien zur Kreislaufwirtschaft umsetzen kann bzw. will.

b) Die Umsetzung des schriftlichen Rechts verschlechtert sich, und nicht nur im Bereich des Umweltschutzes, sondern auch in anderen Verwaltungsbereichen. Die öffentliche Verwaltung ist immer weniger in der Lage, ihre Aufgabe der Verfolgung des öffentlichen Interesses zu erfüllen.⁶⁰

c) Die Bedingungen für Teilhaberechte der Zivilgesellschaft und Rechtsschutz verschlechtern sich.

4) Die Übernahme von EU-Umweltanforderungen hat eindeutig zu einer moderneren und sektorübergreifenden Regulierung beigetragen. Die Kehrseite der Rechts-harmonisierung besteht darin, dass die Durchsetzung nationaler Besonderheiten unter Berücksichtigung des Zustands der Umwelt, der Wirtschaftsstruktur und der sozialen Bedürfnisse des Landes wenig gelungen ist. So z.B.:

a) Wegen der spezifischen Siedlungsstruktur des Landes (der Vielzahl kleiner Siedlungen) wird der Umweltnutzen der Kanalisation durch die verursachten Umweltschäden reduziert (infolge des Platzbedarfs der Infrastruktur oder der zunehmenden Belastung des Oberflächenwassers durch gereinigtes Abwasser). Die technischen Eigenschaften von mit EU-Mitteln gebauten Kläranlagen lassen eine Verschärfung der Grenzwerte nicht zu.

b) Es besteht nur eine geringe Nachfrage seitens der Gesellschaft, bestimmte europäische Erwartungen zu erfüllen. So sterben z.B. infolge der ungünstigen Luftqualität jedes Jahr fast 13.000 Menschen vorzeitig, während das Heizen mit Abfall – auch vom zuständigen Ministerium – aufgrund der sozialen Aspekte mit Nachsicht behandelt wird. In Ungarn kann sogar ein ganzer Natura-2000-Wald für Heizungszwecke gestohlen werden (wie es im Fall des Waldes von Sajólád geschah)⁶¹. Die Anzahl der mit einem Ökozeichen versehenen Produkte und die Anzahl der über ein EMAS-Zertifikat verfügenden Unternehmen sind ebenso unbedeutend.

60 *P. Bordás, Egy vita margójára: a közösségi érdekek(nem)érvényesítésről, Közjogi Szemle 13 Nr. 2 (2020) S. 3-6.*

61 2008 richtete die EU-Kommission ein Mahnschreiben an Ungarn wegen Unterlassungen im Naturschutz, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_08_1538.

c) Die Teilhaberechte der Öffentlichkeit werden oft nicht genutzt, eine Kultur der gesellschaftlichen Beratung hat sich nicht entwickelt. Die Entscheidungsträger (bzw. Projektträger) versuchen meist, ihre bereits abgeschlossenen Pläne voranzutreiben, anstatt die Pläne vorab mit allen Betroffenen abzustimmen und offen für Änderungsvorschläge zu sein.

5) Im Zuge der Rechtsharmonisierung erfolgte die Gesetzgebung meist auf formalen Begründungen, ohne Folgenabschätzungen oder ohne den tatsächlichen mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum aufzudecken und auszunutzen. Diese Vorgehensweise schloss jedoch nicht eine wenig transparente Verfolgung von Interessen außerhalb der Umweltinteressen aus. Es ist daher kein Zufall, dass die Europäische Kommission mehrmals Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, wenn es zu einem Konflikt mit dem Diskriminierungsverbot gekommen oder es um eine Einschränkung der Grundfreiheiten gegangen war (z.B. bezüglich der Neuregelungen der Umweltenschutzproduktgebühr 2004 und 2011).⁶²

Das ungarische Umweltrecht ist heute weitgehend durch die europäische Umweltpolitik und zahlreiche völkerrechtliche Verpflichtungen determiniert. Insbesondere in den Bereichen Abfallbewirtschaftung, Wasser- und Luftqualitätsschutz wurden neue Schutzkonzepte im Zeichen der europäischen Rechtsharmonisierung eingeführt. Wie aber das Beispiel des Abfallrechts (siehe z.B. die Verstaatlichung und Zentralisierung des Abfallwirtschaftssystems) zeigt, kann eine Regierung unter Bezugnahme auf die Umweltanforderungen der EU Lösungen wählen, die den Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts und dem Wettbewerbsrecht zuwiderlaufen. Es dauert zu lange, bis ein Mitgliedstaat in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilt wird, und während dieser Zeit kann die Regierung ihre Ideen irreversibel umsetzen. Ex-post-Sanktionen nach europäischem Recht, Schadenersatz durch internationale Gerichte schrecken nicht ab, wenn eine Regierung enge wirtschaftliche Interessengruppen in eine gute Position bringen will oder von einem Missbrauch von Macht einen innenpolitischen Vorteil erwartet⁶³ (ich beziehe mich hier auf das wohlbekannte Phänomen des „state capture“).

-
- 62 2017 erstellte eine Forschungsgruppe in Pécs eine Bilanz zu den ungarischen Aspekten des EU-Beitritts im Umweltschutz. Sie hat festgestellt, dass die EU-Kommission 2004-2017 alleine im Umweltbereich mehr als 100 Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn eingeleitet hat. Nur im Falle der nicht angemessenen Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EU wurde aber Klage erhoben (Rs. S-310/12). Dazu Zs. Horváth/A. Komanovics/A. Pánovics, Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása. In Tilk (Hrsg.): Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, S. 121-134.
- 63 So werden z.B. auch zahlreiche Umweltverbände durch das Gesetz Nr. 2017:LXXVI. über die Transparenz von aus dem Ausland unterstützten Organisationen nachteilig betroffen. Zwar verurteilte das Gericht der EU Ungarn 2020, das Gesetz wurde jedoch bis heute nicht zurückgezogen. Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020 in der Rechtssache C78/18 (ECLI:EU:C:2020:476). In der Vorgeschichte akzeptierte die Regierung nicht, dass Zuschüsse aus dem norwegischen Fonds von einer Umweltstiftung und nicht von einem Regierungsorgan behandelt werden. Die Regierung führte auch eine Medienkampagne gegen NGOs durch, die falsche Anschuldigungen enthielt.