

PÁL BOBVOS
DIE ÄNDERUNGEN
DER UMWELTREGELUNG IN UNGARN
UM DIE JAHRTAUSENDWENDE

Die erste Periode der Geschichte des einheitlichen Umweltschutzes wurde mit der Konferenz der VNO 1972 in Stockholm abgeschlossen. Nach der Konferenz ist in Ungarn das Gesetz über den Schutz der menschlichen Umwelt verabschiedet worden, das die Anforderungen erfüllt hat, den Umweltschutz, als gesellschaftliches Problem, auf dem Ebene der Gesetze zu regeln. Das Gesetz bedeutete jedoch für die Durchführung keine anwendbare Norm, deswegen konnte sich der Umweltschutz durch die Rechtsanwendung nicht in die gesellschaftlich-wirtschaftlichen Prozesse einbauen.

In den entwickelten Staaten, so auch in den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ist die Regelung des Umweltschutzes ab die 70er Jahre immer breiter geworden, die Grundzüge der harmonischen Entwicklung wurden ausgearbeitet, die Umweltnutzungen wurden strenger, bzw. sind die Arten, die Maße der verschiedenen Umweltnutzungen geregelt, vor allem durch die Ausarbeitung, die Vorschreibung der Systeme der Grenzwerte.

Am Anfang der Unterrichtstätigkeit von Herrn Professor Sojka in Ungarn, 1989, hat der Umweltschutz einen globalen Charakter gewonnen, es ist klar geworden, daß es um ein interdisziplinäres Problem geht, in dem zu gleicher Zeit die natürlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekte anwesend sind. Auf die Gestaltung der heutigen Regelung des Umweltschutzes hat die größte Wirkung die 1992 in Rio de Janeiro, mit Teilnahme von 172 Ländern, stattgefundene Konferenz mit dem Titel: „Die Konferenz der VNO: Umwelt und Entwicklung“ gehabt. Nach der VNO-Konferenz wurde in jedem Land größere Aufmerksamkeit dem Schutz der Naturressourcen und den Werten der Umwelt gewidmet.

Die wichtigsten Grundprinzipien des Umweltschutzes sind in den Verfassungen der verschiedenen Staaten erschienen, aber es ist auch klar geworden, daß der Umweltschutz, als komplexes Institut auf den Treffpunkten der verschiedenen Rechtszweige, auch aus dem Gesichtspunkt der rechtlichen Regelung mehrere Rechtsgebiete betrifft, inbegriffen die privatrechtlichen, die öffentlich-rechtlichen, innerhalb der letzteren die verwaltungsrechtlichen Regelungen.

Die rechtliche Komplexität bedeutet, daß sich die den Umweltschutz betreffenden rechtlichen Normen integriert an dem den Schutz der lebenden und nicht lebenden Natur, bzw. kulturellen Werte regelnden Rechtsmaterial anpassen sollen. Die Komplexität erscheint auf dem Niveau des Rechtssystems, aber auch dadurch, daß der Umweltschutz zu gleicher Zeit eine rechtliche und außerrechtliche, vor allem wirtschaftlich-finanzielle Frage ist. Im bedeutenden Teil der entwickelten Staaten – ist der Schutz der menschlichen Umwelt einer der staatlichen Zwecke. Die Behandlung des Umweltschutzes als Staatsziel drückt aus, daß aus dem Gesichtspunkt der Existenz bzw. der Ordnung des Staates und der Gesellschaft der Umweltschutz außerordentlich wichtig ist.

Eine bedeutende Rolle haben auf dem Gebiet des Umweltschutzes auch die örtlichen Selbstverwaltungen, die Aufgabe der Selbstverwaltungen ist der Schutz der gebauten und der natürlichen Umwelt, dazu noch die Ausarbeitung des eigenen Umweltprogramms. Die in Rio angenommenen Prinzipien haben sich ins Regelungssystem in Ungarn eingebaut. In den folgenden stellen wir die wichtigsten Rechtsnormen und Dokumente vor, die die Wirkung der Prinzipien und Methoden der nachhaltigen Entwicklung gewährleisten.

Die ungarische Verfassung spricht nur ganz gering über den Umweltschutz, die wichtigsten Ansprüche werden so festgelegt, daß der Umweltschutz im System der Grundrechte und der allgemeinen Bestimmungen behandelt wird. Es ist bedeutend, weil unter den Verfassungswerten diejenigen wichtig sind, die von der Verfassung als Grundrecht anerkannt werden. Die verfassungsrechtliche Regelung des Umweltschutzes ist notwendigerweise zukunftsorientiert, woraus folgt, daß der Staat die Verantwortung auch in Hinsicht auf die Generationen der Zukunft für die Erhaltung der Umwelt und die nachhaltige Entwicklung tragen soll.

Die Verantwortung des Staates erscheint nicht in der Verfassung, sondern in den Gesetzen. Aus diesen heben wir aus dem Gesichtspunkt unseres Themas drei hervor. Das mehrmals geänderte Gesetz LIII vom Jahre 1995 über die allgemeinen Bestimmungen des Schutzes der Umwelt basiert – die nachhaltige Entwicklung in sein Focus gehalten – auf die in zwei Gruppen gliedernden Grundprinzipien:

- a) In der ersten Gruppe sind die als traditionell betrachtenden Grundprinzipien: Vorsorgeprinzip, Vorbeugungsprinzip, Prinzipien der Wiederherstellung, Verantwortung, Zusammenarbeit, Information, Benachrichtigung, Öffentlichkeit und Verursacherprinzip.
- b) In der zweiten Gruppe sind die in dem Umweltschutz der entwickelten Länder wirkenden Grundprinzipien: die gemeinsame Verantwortung, die Transparenz, die Berechenbarkeit bei der Regelung und der Finanzierung, die Möglichkeit der Rechnungsabnahme, klare Zielsetzungen, messbare Leistungen; Subsidiarität, Additionalität, die Maßnahmen mit mehrfachen Vorteilen.

Das Gesetz LIII vom Jahre 1996 über den Schutz der Natur schreibt unter den Grundbegriffen die folgenden über die nachhaltige Nutzung: „... die Nutzung der Naturwerte auf einer Weise und in einer Maße, die ihre Regenerierungsfähigkeit nicht überschreiten, nicht zur Reduzierung der Naturwerte und der biologischen Vielfalt führen, dadurch die Lebensbedingungen der jetzigen und der zukünftigen Generationen erhält“.

Das Gesetz XXI vom Jahre 1996 über die Flächenentwicklung und Raumordnung schreibt unter den Aufgaben und Zielen der Flächenentwicklung und der Raumordnung die folgenden vor: „... die Durchführung der Entwicklungskonzeptionen soll im Interesse der Erhaltung und Verbesserung des dynamischen Gleichgewichts der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Umwelt“ stattgefunden werden. Im Interesse der Sicherung der nachhaltigen Entwicklung schrieb das Gesetz über die allgemeinen Bestimmungen des Schutzes der Umwelt – mit den gemeinschaftlichen Normen harmonisierend – vor, Nationale Programme auszuarbeiten. Aufgrund dessen hat das Parlament mit dem Beschluss des Parlaments 83/1997 (IX.26.) das erste Nationale Umweltprogramm 1997–2002 verabschiedet.

Bei der Ausarbeitung des ersten Programms wurde auf den in Luzern 1993 angenommenen mittel- und osteuropäischen Umweltaktionsplan und das mit der Rioer Konferenz gleichzeitig ausgearbeitete Fünfte Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union, das für den Zeitraum bis zum Ende des 20. Jahrhunderts die umweltpolitischen strategischen Elemente feststellt, aus zwei Gründen Rücksicht genommen:

- a) während dieser Zeit der Beitrittsprozess zwischen Ungarn und der Europäischen Union schon in Gang gesetzt wurde,
- b) die zwei Dokumente legen die Umweltverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Beitritt der Organisationen der entwickelten Länder.

Das Nationale Umweltprogramm hat insgesamt 120 Ziele niedergelegt, aber es hat mit Rücksicht auf die Breite und Schwere der Umweltprobleme, keine Prioritätsreihenfolge festgelegt. Die nationalen Quellen schienen ungenügend für die umfassende Behandlung der sich während der Jahrzehnten gesammelten Rückstände, Ursachen und Folgen. Dieses ist – mit Rücksicht auf die Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten – heute betrachtend nur langfristig zu verwirklichen und nur in dem Fall, wenn die finanziellen Quellen zur Verfügung stehen.

Neben dem nationalen Staatsbudget haben auch sehr bedeutende finanzielle Quellen auch die aus der EU kommenden, verschiedenen den Beitritt unterstützende Programme, unter denen wir die folgenden hervorheben:

- PHARE (Poland-Hungary: Assistance for Restructuring the Economy – *Polen und Ungarn: Hilfe zur Restrukturierung der Wirtschaft* 1989.) Den größten Teil dieser Unterstützung bekommen Institute. Das PHARE-Programm ist mit dem Beitritt aufgelöst worden.

- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt). Es ist eins von drei Instrumenten, mit denen die Europäische Union Beitrittsvorbereitungen der Kandidatenländer in Mittel- und Osteuropa unterstützt. 46% der Unterstützung für Umweltziele, 54% für den Verkehr angewendet wurde. In Ungarn hat 2000 der Projekt für die Verarbeitung des festen Mülls und 2001 der Abwasserklärungsprojekt eine Anerkennung erkämpft. Nach dem Beitritt folgt die Unterstützung der unbeendeten Projekte aus dem Kohäsionsfonds.
- LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale – Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) ein Programm für die ländliche Entwicklung.
- SAPARD (Special accesssion programme for agriculture and rural development) Programm für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes, aus dem Ungarn mit etwa 0,5 Mrd. € rechnen kann.

Die bei der Durchführung des ersten Nationalen Umweltprogramms gesammelten Erfahrungen, das Sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union, die für die Mitgliedstaaten bis 2010 als Leitfaden gilt, haben die Basis des zweiten Nationalen Umweltprogramms gebildet, das vom Parlament mit dem Parlamentbeschluss 132/2003. (XII.11.) für den Zeitraum 2003–2008 verabschiedet wurde. Das Programm beruht sich auf zwei Prinzipien: die Nachhaltigkeit und die Qualität. In seinem Focus stehen: der Schutz der Naturressourcen, die Qualitätssicherung der Produkte, die angewendet oder verbraucht werden, und die schadstofffreien Produkte und die Entwicklung der Lebensmittelsicherheit.

Neben dem Nationalen Umweltprogramm ist es noch wichtig, die Nationale Entwicklungskonzeption für den ländlichen Raum zu erwähnen. Das wichtigste politische Dokument der ländlichen Entwicklung der EU, der ESDP empfiehlt auch, dass die Mitgliedstaaten über eine gültige Strategie über die ländliche Entwicklung und auch über ein diese formulierendes legitimes Dokument verfügen.

Die erste Nationale Entwicklungskonzeption für den ländlichen Raum wurde vom Parlament durch den Beschluss 35/1998. (III.20.), als nach der Wende erstes, umfassendes, sich auf europäische Prinzipien beruhendes, strategisches entwicklungspolitisches Dokument des Landes verabschiedet.

Die zweite – verabschiedet durch den Beschluss des Parlaments 97/2005. (XII.25.) – Nationale Entwicklungskonzeption für den ländlichen Raum stellt fünf Hauptregelungsgebiete fest, diese sind:

1. Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raumes, also das Ziel ist, einen wirksamen, das Wachstum unterstützenden Raumaufbau auf staatlichen, regionalen und weiteren Ebenen aufzustellen.

2. Ländlicher Anschluss, also das Ziel ist, die Reduzierung der schwersten ländlichen Rückständigkeiten, die eine bedeutende Masse erreichen, die das wirksame Funktionieren der Wirtschaft beschränken und die die gesellschaftlichen Chancengleichheit verletzen.
3. Nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes und Schutz der kulturellen Erbe, also das Ziel ist, die Sicherung der Übereinstimmung der Elemente der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Natur- und Umweltelemente und der kulturellen Elemente.
4. Ländliche Integration zu Europa, also das Ziel ist, im Interesse der Vertiefung der Integration des Landes in den europäischen Raum die transnationalen Verkehrsnetze, die grenzübergreifenden Beziehungen, der institutionellen Zusammenarbeiten zu erweitern.
5. Dezentralisation und Regionalismus, also das Ziel ist, die Verstärkung der regionalen Identität, des Zustandekommens der wirtschaftlichen und institutionellen Netze zu unterstützen, bzw. langfristig die Bedingungen der regionalen Demokratie zu schaffen. Es ist auch wichtig, die Entwicklungsrolle und Organisationsrolle des kleinen ländlichen Raumes zu stärken.

Die Nationale Entwicklungskonzeption für den ländlichen Raum wurde in einem engen Zusammenhang mit der Nationalen Entwicklungspolitischen Konzeption fertiggestellt, die zwei Konzeptionen ergänzen einander. Die Nationale Entwicklungskonzeption für den ländlichen Raum legt die Entwicklungsprinzipien der Nationalen Entwicklungspolitischen Konzeption auf die ländlichen Erscheinungen und Prozesse beziehend aus. Wo es nötig ist, führt diese auch spezielle ländliche Prinzipien ein, im weiteren orientiert diese geographisch die Entwicklungszielsetzungen und bereichert diese mit eigenartigen ländlichen Erwägungen.

Das weitere den Umweltschutz verwirklichende Nationale Programm ist das Nationale Agrarumweltprogramm, bzw. das Nationale Entwicklungsamt, das die lang- und mittelfristigen Planungsaufgaben erfüllt, die nötigen Pläne zur Inanspruchnahme der finanziellen Unterstützungen der Europäischen Union fertigstellt, zur Anwendung dieser Unterstützungen nötige Tätigkeit verrichtet und die solche Tätigkeiten verrichteten weiteren Regierungsorgane koordiniert.

Das Nationale Agrarumweltprogramm ist 2002 gestartet. Die wichtigste Strebung des Programms ist eine landwirtschaftliche Praxis zu gestalten, die sich auf nachhaltige Nutzung der Naturressourcen, den Schutz der Naturwerte, die Erhaltung des Landschaftspotenziales, die Fertigstellung der gesunden Produkte guter Qualität beruht, dabei solche Wirtschaftssysteme ausbauend, die Arbeit und Lebensunterhalt für die sich mit diesem Gebiet beschäftigende Bevölkerung sichern.

Das Nationale Entwicklungsamt – unter anderem – stellt den umfassenden Entwicklungsplan für das ganze Land und die zur Inanspruchnahme der Mittel aus dem Strukturfonds der Europäischen Union nötigen nationalen Entwicklungspläne, die zur Inan-

spruchnahme der Unterstützungen des Kohäsionsfonds nötigen Strategien zusammen. Daneben verrichtet es die Harmonisierung der mit dem Europaplan zusammenhängenden Regierungstätigkeit, unterstützt und folgt die Verwirklichung des umfassenden Entwicklungsplanes und der nationalen umfassenden Pläne.

Das Amt führt Verhandlungen mit den Institutionen der Europäischen Union im Interesse der Gestaltung der operativen Programme zum gemeinschaftlichen finanziellen Rahmen und zur dessen Verwirklichung. Es organisiert die nationalen Aufgaben im Zusammenhang mit der strukturellen und Kohäsionspolitik der Europäischen Union, verrichtet die Vorbereitungs-, Organisations- und Koordinierungsaufgaben im Zusammenhang mit den PHARE und ISPA-Programmen.

Aus dem Gesichtspunkt des erfolgreichen Funktionierens des Umweltschutzes ist es unentbehrlich, die wissenschaftliche Forschung und den Umweltunterricht, im weiteren die Rolle der Zivilsphäre zu stärken.

Das Recht zur gesunden Umwelt ist das Recht von jedem, darausfolgend bei deren Gestaltung, Schutz im Interesse des Schutzes der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen ist jeder verpflichtet, mitzuwirken. Jeder hat das grundsätzliche Recht, bei Umweltschädigung oder Umweltgefährdung mit dem Wecken der Aufmerksamkeit des Umweltbenutzers und der Behörden im Interesse der baldmöglichsten Vermeidung der Gefahr oder des Schadens einzugreifen. Die staatsbürgerliche Teilnahme kann durch die Zivilorganisationen, die Umweltvereine und andere gesellschaftliche Organisationen ausgeübt werden.

Die Zivilorganisationen können bei der Ausarbeitung der Umweltprogramme, der Entwicklungspläne mitwirken. Sie können an Prozessen teilnehmen, die den zukünftigen Platz einer Investition oder Entwicklung feststellt, bei deren Verwirklichung die Umwelt gefährdet werden kann oder bedeutende Wirkung auf sie ausgeübt werden kann. Letztendlich können sie auch den Gerichtsweg in Anspruch nehmen, wo noch kein Umweltschaden verursacht worden ist, aber die Gefahr dieses ist schon zu beweisen.

Das Recht sichert den Schutz der Umwelt- und Naturwerte mit einem Sanktionssystem der zu verschiedenen Rechtszweigen gehörenden Sanktionen. Die rechtswidrigen Verhalten, die die Umwelt gefährden oder der Umwelt Schaden verursachen, werden mit verwaltungsrechtlichen, ordnungswidrigen, in schwereren Fällen strafrechtlichen Sanktionen bedroht. Das ist aber noch nicht genügend. Die Verbrauchergesellschaft verbraucht mit dem wachsenden Verbrauch parallel die Naturressourcen immer mehr, dabei die Natur schädigt, und mit den entstehenden Abfällen, Resten die Natur verschmutzt. Der Umweltschutz ist nur mit Rechtsnormen nicht zu lösen, dazu braucht man auch umweltfreundliches Verhalten, bei deren Bildung die Zivilorganisationen eine unentbehrliche Rolle haben. Die Umweltschutzvereine können durch die Bekanntmachung der Rechtsnormen, die Folgung der Durchsetzung, die Entdeckung der Probleme, die Erziehung etc. sehr vieles für den Schutz der Umwelt machen.

Für das inzwischen EU-Mitglied gewordene Ungarn wurde ermöglicht, dass es sich den Prozessen der Gestaltung der Umweltpolitik der EU anschließt. Die Möglichkeit hat Ungarn mehrmals benutzt. Als Juni 2003 die Kommission den Entwurf der Richtlinie über die Abfälle der Industriezweige verabschiedet hat, ist es Ungarn gelungen, Garantien gegenüber den grenzüberschreitenden Wirkungen der Bergbautätigkeiten in den Nachbarländern einzubauen (Nagybánya – Frauenbach, Verespatak – Goldbach). Es war eine wichtige Zielsetzung, dass die zugelassenen Grenzwerte für den Zyanidinhalt des Durchlassschlamm-lagers bedeutend reduziert werden soll. Diese Zielsetzung konnte Ungarn während der Verhandlungen erreichen.

Wir haben auch Ergebnisse bei der Modifizierung der Regelung über die Treibhausgasemissionen (Richtlinie 2003/87/EG) erreicht, infolgedessen sind im Emissionshandelsystem, bei dem Beitritt von Ungarn, als neuem Mitglied die Werte der Emissionszertifikate nicht gesunken.

Innerhalb der Europäischen Union muß die ungarische Umweltdiplomatie außer der Durchsetzung der gemeinsamen Politik auch seine nationale und regionale Interesse (z.B. Länder der Visegrader Gruppe) vertreten, vor allem auf den Gebieten, die langfristig die Umweltsicherheit des Landes bestimmen. Mit der Osterweiterung ist Ungarn auf den östlichen Rand der EU gelandet. Aus seiner eigenartigen geopolitischen Situation folgend kann Ungarn eine Koordinierungsrolle in Bezug auf Programme, Vereinbarungen, Projekte übernehmen.

Bei der Qualität der natürlichen Umwelt ist der Schlüssel die praktische Durchsetzung der nachhaltigen Entwicklung. Jeder Schritt der Qualitätsentwicklung dient zu gleicher Zeit auch die Schonung, den Schutz, die Nachhaltigkeit der natürlichen Umwelt. Für die Nachhaltigkeit gibt es bloß viele Definitionen, aber die aus dem Gesichtspunkt der Umwelt erträgliche wirtschaftliche Entwicklung ist immer die wichtigste. Die nachhaltige Entwicklung ist ein wirtschaftliches Wachstum, das mit der Regenerierung der Naturressourcen harmonisiert und mit der Assimilationsfähigkeit der belasteten Umwelt rechnet. Dieses steht auch im Zusammenhang mit den Interessen der natürlichen Umwelt, so auch mit den der darin lebenden Bevölkerung.