

# **Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Schutz der Umwelt im neuen ungarischen Grundgesetz**

Von *László Fodor*<sup>1</sup>

## **I. Umweltpolitischer Hintergrund**

In Ungarn haben Umweltschutz und Marktwirtschaft bzw. Demokratie gemeinsame Wurzeln. In der kommunistischen Zeit schloss die auf staatlichem bzw. sog. kollektivem Eigentum basierende Ordnung einen effektiven Schutz der Umwelt aus, weil der Staat selbst als der Hauptinvestor des Landes agierte. Die fünfjährigen volkswirtschaftlichen Pläne zielten auf die Entwicklung Ungarns zum „Land des Eisens und Stahls“. Eine Zwangsstilllegung von umweltverschmutzenden Anlagen fehlte im behördlichen Instrumentarium. Gleichwohl blühte das traditionelle Konzept des Naturschutzes von räumlich abgegrenzten Schutzgebieten. Wegen der Zentralisation der industriellen Entwicklung blieben die ländlichen Räume weitgehend unberührt. Hier hat das staatliche Eigentum an den meisten Naturschutzgebieten zum (grundsätzlich öffentlich-)rechtlichen Regime des Naturschutzes beigetragen.

Viele Umweltprobleme wurden nicht nur vom Staat, sondern auch von der Bevölkerung ignoriert, z. B. die nukleare Kapazität des Landes: Insgesamt wurden im Paks-Atomkraftwerk von 1969–1987 vier Blöcke errichtet.<sup>2</sup> Auf Widerstand aus der Bevölkerung musste man bis zur Mitte der 1980er Jahre warten. Den Anlass dafür bildete der geplante Bau des Staustufensystems Gabčíkovo–Nagymaros an der Donau, der infolge von Protesten auf ungarischer Seite nicht realisiert worden ist. 1990 wurde sodann eine umwelt- und gesundheitsgefährdende Anlage der chemischen Industrie, nämlich die Metallochemia in Budapest, stillgelegt. Ab 1991 bereitete sich Ungarn mit einem umfassenden umweltpolitischen Maßnahmenprogramm auf den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft vor. Industrie (insbesondere Kraftwerke) und Landwirtschaft sollten zu diesem Zweck ihre Produktionsweise umstellen, aber auch Haushalte neue Pflichten (etwa im Bereich der kommunalen Dienstleistungen) übernehmen. Für Ungarn bildete die Übernahme des gemeinschaftlichen Umweltrechts einen wichtigen Impuls, weil sowohl die Umweltpolitik respektive das Umweltrecht (mit Ausnahme des Natur- und des Bodenschutzes) als auch die Infra-

---

<sup>1</sup> Die Forschungstätigkeit des Verfassers wird mit dem Bolyai János-Forschungsstipendium der Ungarischen Akademie der Wissenschaften unterstützt.

<sup>2</sup> Siehe *László Fodor*, Die Erweiterung des ungarischen Atomkraftwerks Paks aus umweltrechtlicher Sicht, Jb.UTR 2014 (UTR 127), 2014, S. 133 ff.

struktur (insbesondere bezüglich Kanalisation und Abfallbehandlung) einen erheblichen Nachholbedarf hatten.<sup>3</sup>

Der Übergang zur Marktwirtschaft (u. a. durch Privatisierung und Marktöffnung) hatte ganz unterschiedliche Auswirkungen auf den Umweltschutz, z. B. eine wesentliche Abnahme von Schadstofffreisetzungen in die Luft, die hauptsächlich auf den wirtschaftlichen Rückfall zurückzuführen ist.<sup>4</sup> Als negative Auswirkung in der Landwirtschaft ist z. B. die Zerstückelung von Biotopen zu erwähnen, welche auf die Privatisierung der ehemaligen Großbetriebe (und damit auch Naturschutzgebiete) zurückzuführen ist. Aber auch eine sich beschleunigende Abnahme von Grünflächen (Acker, Wälder) kann man dieser Zeit zur Last legen.

Ungarn verfügte seinerzeit über kein konsistentes Umweltrecht. Der Anspruch auf ein wirksames Umweltschutzregime war aber offensichtlich, weil der Staat die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen anstrebte, die nicht nur dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, sondern auch einer immer stärkeren Umweltpolitik folgten. Der Beitritt Ungarns zur EG und zur OECD war folglich ein eindeutiges staatliches Bekenntnis zu mehr Umweltschutz. Auf ein dieses Bekenntnis umsetzendes Gesetz – über die allgemeinen Regelungen über 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 Umweltverfassungsrecht eine besondere Bedeutung zu.

Damals stellten Art. 18 der ungarischen Verfassung und die diesbezügliche Judikatur des Verfassungsgerichtes (UVerfG) das ungarische Umweltverfassungsrecht dar. Art. 18 dieser sog. Verfassung der Rechtsstaatlichkeit formulierte ein Umweltgrundrecht, das vom Verfassungsgericht progressiv interpretiert wurde. Weil seinerzeit von jedermann ein sog. nachträgliches Normenkontrollverfahren initiiert werden konnte, war das Verfassungsgericht zunächst zwar überfordert; in einer neugeborenen Demokratie stellt dies aber keine Besonderheit dar. Die enorme Belastung des Verfassungsgerichts folgte nicht nur aus der Zahl der Anträge, sondern auch aus dem Umstand, dass die Dogmatik jeder Verfassungsnorm erst entwickelt werden musste. Die Herausarbeitung von Verfassungsprinzipien basierte dabei nicht selten auf deutscher Fachliteratur bzw. der Judikatur des deutschen Bundesverfassungsgerichts.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *László Fodor*, Umweltrecht vor dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Gemeinschaft, Osteuropa-Recht 6/2003, 568 ff.

<sup>4</sup> Deshalb wählte Ungarn die Jahre 1985–1987 als Basiszeitraum für die sog. Kyotoer Pflichten, siehe *László Fodor*, Der Rechtsrahmen für den Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionsrechten in Ungarn, EurUP 2008, 67 ff.

<sup>5</sup> *László Fodor*, A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében (Die Dogmatik des Umweltgrundrechts im Spiegel der aktuellen Herausforderungen), Miskolci Jogi Szemle 1, 2007, 1 (2).

Das ungarische Verfassungsgericht arbeitete sowohl ein taugliches Instrumentarium für den Schutz der Umwelt als auch eine Schutzniveaunkonzeption aus. Es war einer der wichtigsten Akteure der ungarischen Umweltpolitik zwischen 1993 und 2006. Diese Rolle hat es zwischenzeitlich abgelegt,<sup>6</sup> denn seit 2010 wurden die Befugnisse des Gerichts durch mehrere Gesetz- bzw. Verfassungsänderungen sukzessive beschränkt.<sup>7</sup> Hinzu trat eine Erhöhung der Zahl der Richter und eine tendenziell auf politischen Aspekten basierende Wahl derselben.<sup>8</sup> Diese Umstände führten zu einer spürbaren Reduzierung der Bedeutung des Verfassungsgerichts beim Schutz der Grundrechte insgesamt.

Neben diesen unerfreulichen Tendenzen sollen hier aber auch zwei für den Umweltschutz positive Entwicklungen jener Zeit erwähnt werden: Der Rechtsschutz auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung erfuhr 2008 durch die Einrichtung des Instituts eines Ombudsmanns für die künftigen Generationen (parlamentarischer Kommissar) eine Stärkung. Zwar gab es bereits von 1995–2007 einen sog. allgemeinen Ombudsmann (parlamentarischer Kommissar für Staatsbürgerrechte) für Grundrechtsfragen, der auch hunderte von Fällen vermeintlicher Verletzungen des Umweltgrundrechts untersucht hat. Seit 2008 genießt der Umweltschutz aber eine besondere Aufmerksamkeit durch Schaffung eines selbständigen Schützers des Rechts auf eine gesunde Umwelt, dem zunächst eine ungewöhnlich weite Prüfungskompetenz zustand.<sup>9</sup> Seit dem 1. 1. 2012 hat das Institut seine Selbständigkeit indessen verloren; der Ombudsmann für die künftigen Generationen ist nunmehr nur noch Stellvertreter unter dem neuen Ombudsmann für Grundrechte.<sup>10</sup> Im Ergebnis sind daher die beiden

---

<sup>6</sup> Vorübergehend bewahrte das ungarische Verfassungsgericht sein Bekenntnis zum Umweltschutz zwar noch, aber die entsprechenden Entscheidungen bezogen sich immer weniger direkt auf das Umweltgrundrecht, so z. B. im Falle der Entziehung von gesetzgeberisch garantierten Mitentscheidungsrechten der Umweltbehörde im Laufe des Genehmigungsverfahrens von Fernstraßen. Das Gericht erklärte die betroffenen Verordnungsvorschriften ausschließlich aufgrund der Verletzung der Normenhierarchie für nichtig, vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichtes Nr. 13/2006 (V. 5.).

<sup>7</sup> Siehe *András Jakab/Pál Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, *ZaöRV* 72 (2012), 91 (97 f.).

<sup>8</sup> Dazu siehe *Gábor Halmai*, Hochproblematisch – Ungarns neues Grundgesetz, *Osteuropa* 12/2011, 145 (149 f.) und *Angéla Kerek*, Normenkontrollkompetenzen des ungarischen Verfassungsgerichts in der neuen Verfassung vom 1. Januar 2012, in: *Nolte/Poscher/Wolter* (Hrsg.), *Die Verfassung als Aufgabe von Wissenschaft, Praxis und Öffentlichkeit* (Freundesgabe für Bernhard Schlink), 2014, S. 357 (373, 374).

<sup>9</sup> *László Fodor*, A jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról (Über den parlamentarischen Kommissar für die künftigen Generationen), *Fundamentum* 1/2008, 47 ff. In Deutschland berichtet darüber etwa *Éva Ambrusné Tóth*, Der parlamentarische Kommissar für künftige Generationen Ungarns und sein Einfluss, *Journal für Generationengerechtigkeit* (JfGG) 11/2011, 20 ff.

<sup>10</sup> Ohne vorheriges Einverständnis des Ombudsmanns kann er sich praktisch nicht an die verantwortlichen Organe wenden bzw. eine Stellungnahme publizieren. Dies kann gegebenenfalls dazu führen, dass seine Kontrollbefugnisse – im Falle von durch die Regierung für „volkswirtschaftlich von hervorgehobener Bedeutung“ eingestufte Projekte – nicht wahrgenommen werden können. (Anm.: Anhand verschiedener Kooperationen mit dem früheren

wichtigsten Institute des Grundrechtsschutzes heute schwächer ausgeprägt als früher, was u. a. mit der den Umweltschutz vernachlässigenden Wirtschaftspolitik des seit 2010 regierenden Kabinetts zusammenhängt. Als weitere bemerkenswerte Entwicklung des ungarischen Umweltverfassungsrechtes ist das neu verkündete ungarische Grundgesetz (UGG) vom 25. 4. 2011 hervorzuheben. Das am 1. 1. 2012 in Kraft getretene UGG enthält mehrere umweltrelevante Vorschriften. Dieser Umstand kann sowohl positiv als auch negativ bewertet werden. Die mehrfache Erwähnung spiegelt ohne Zweifel ein besonderes Gewicht des Umweltschutzes im Verfassungswertesystem wider. Die neuen Vorschriften können dieses System um weitere Aspekte ergänzen und dadurch zu einem besseren Umweltschutz beitragen. Das Beispiel zahlreicher südeuropäischer und postsozialistischer Verfassungen zeigt aber, dass eine verbale Stärkung der Umwelt nicht unbedingt zu einem besseren Umweltschutz in der Praxis führen muss. Anhand der bisherigen rechtsetzerischen und verfassungsgerichtlichen Praxis kann man vielmehr feststellen, dass der Saldo in Ungarn – bis heute – negativ ist. Auf der Seite des Gesetzgebers können nämlich zahlreiche Gesetze bzw. Verordnungen aufgelistet werden, die das Umweltgrundrecht offensichtlich verletzen, so z. B. die Verkleinerung der Sicherheitszone von nuklearen Anlagen.<sup>11</sup> Ebenso müssen die Vorschriften des Artikelgesetzes Nr. 2015:CXL. vom 4. 9. 2015 beurteilt werden, wonach eine Umweltverträglichkeitsprüfung (bzw. die sog. Vorprüfung und das bodenschutzrechtliche Verfahren) entfällt, wenn Migrationsanlagen (etwa der Grenzzaun zu Serbien) gebaut werden. Letztere Gesetzesänderung ist auch aus unionsrechtlichen Gründen bedenklich, soweit entsprechende Anlagen auf Natura 2000-Gebieten errichtet werden. Zugleich wird das Rechtsstaatsprinzip verletzt, indem die entsprechenden Ausnahmeregelungen erst nachträglich (z. B. nach dem Bau des Zauns) in Kraft treten. Als ein drittes Beispiel soll die Neuregelung der behördlichen Zuständigkeiten in Umweltsachen erwähnt werden. Die zehn regionalen Umweltbehörden haben 2015 nämlich ihre Selbständigkeit verloren und sind den komitatlichen Regierungsbehörden untergeordnet worden. Die früher starken Umweltbehörden verfügen nicht mehr über das nötige Personal, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Auch ihre Zuständigkeiten sind wesentlich beschnitten worden.<sup>12</sup> Die mit Umweltbelangen offensichtlich *nicht* im Einklang stehenden Maßnahmen können kaum noch aufgelistet werden.<sup>13</sup> Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass das Umweltverfassungsrecht (insbesondere die Verletzung des Umweltgrundrechts) wieder zu einem allgemeinen Gesprächsthema geworden ist.

---

„grünen Ombudsmann“ und seinem Nachfolger hatte der Verfasser die Möglichkeit, das Funktionieren beider Institute näher kennenzulernen.)

<sup>11</sup> Siehe *Fodor* (o. Fn. 2), S. 154–157.

<sup>12</sup> Regierungsverordnung Nr. 71/2015 (III. 30.).

<sup>13</sup> Noch drei Beispiele seien dazu angeführt: 1. der Nationale Bodenfonds liquidierte 2014 Ungarns größten landwirtschaftlichen Öko-Betrieb; 2. die Verbreitung der Erneuerbaren Energien wird seit 2015 – u. a. – durch hohe Ökosteuern für Sonnenkollektoren erschwert; 3. im wirtschaftlichen Interesse der Obstgärtner wurde 2012 die Rückpumpfpflicht von nicht verunreinigtem – zum Zwecke der Heizung von Treibhäusern genutzten – Grundwasser aufgehoben.

## II. Umweltschutz in der ungarischen Verfassung (UGG)

In einem ersten Schritt der rechtswissenschaftlichen Analyse soll im Folgenden die Rechtsnatur des Umweltgrundrechts beleuchtet werden (1). Der den Kern des Umweltverfassungsrechts darstellende Art. XXI Abs. 1 UGG (früher Art. 18 UVerf) wird punktuell mit dem Umweltschutzartikel des deutschen Grundgesetzes verglichen.<sup>14</sup> Sodann werden die weiteren umweltrelevanten Bestimmungen des UGG kurz beschrieben (2).

### 1. Umweltschutz als Umweltgrundrecht

In der ungarischen Verfassung von 1949 fand der Schutz der Umwelt noch keine Erwähnung. Erst 1972, nachdem die Stockholmer UN-Deklaration verabschiedet wurde, fügte der ungarische Gesetzgeber einen Umweltschutzartikel in die Verfassung ein. Der damalige Art. 57 statuierte ein Recht der Staatsangehörigen auf Gesundheits- und Lebensschutz, welches der Staat durch die Gewährleistung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie des Schutzes der menschlichen Umwelt zu sichern verpflichtet war. Diese Vorschrift hatte rein deklaratorische Bedeutung. 1989 wurde der Art. 57 durch zwei neue Umweltschutzartikel (nämlich Art. 18 – ein Umweltgrundrecht – sowie Art. 70 – ein Recht auf Gesundheit<sup>15</sup>) ersetzt. Der Schutz der Umwelt war danach individualrechtlich konzipiert. Beide Normen blieben – ohne Änderungen – bis zum 31. 12. 2011 in Kraft. Große Bedeutung erlangten sie freilich erst nach 1990, nicht zuletzt aufgrund der progressiven Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts.

Die im Jahr 2012 in Kraft getretene neue ungarische Verfassung thematisiert den Schutz der Umwelt wie schon erwähnt unter mehreren Aspekten.<sup>16</sup> Ein eigener Abschnitt wird dem Umweltschutz aber auch dort nicht gewidmet, vielmehr lassen sich entsprechende Bestimmungen verstreut in verschiedenen Teilen des neuen Grundgesetzes finden. Die neue Verfassung baut in puncto Umweltschutz indessen auf die alte auf; insoweit ist eine Überschneidung von altem und neuem Verfassungsregime zu konstatieren.<sup>17</sup> Nach Art. XXI Abs. 1 UGG „anerkennt [Ungarn] und verwirklicht das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt.“ Die textliche Übereinstimmung

---

<sup>14</sup> László Fodor/Erika Elisabeth Orth, Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, Ost-europa-Recht 1/2005, 1 (4 f.).

<sup>15</sup> „Jeder Einwohner der Republik Ungarn hat ein Recht auf das höchstmögliche Maß an körperlicher und seelischer Gesundheit. Die Republik Ungarn realisiert dieses Recht [...] durch den Schutz der bebauten und natürlichen Umwelt.“

<sup>16</sup> Eine nicht-offizielle Übersetzung des Grundgesetzes – in der Fassung vom 25. 4. 2011 – ist unter <http://www.verfassungen.eu/hu> abrufbar. Das Grundgesetz wurde mittlerweile viermal novelliert. Die unten wiedergegebenen Auszüge sind freie Übersetzungen des Verfassers.

<sup>17</sup> Der einzige – aus umweltrechtlicher Sicht unwesentliche – Unterschied ist in der Benennung des Landes als Verpflichtetem zu sehen (dort steht jetzt nämlich Ungarn statt der früheren Republik Ungarn).

mit Art. 18 UVerf ist in zweierlei Hinsicht wichtig für die Auslegung der neuen Vorschrift:

Da Art. XXI Abs. 1 UGG vom Wortlaut identisch mit dem Recht auf eine gesunde Umwelt im Sinne von Art. 18 UVerf ist, kann sowohl auf die meisten vom ungarischen Verfassungsgericht früher herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz der Umwelt als auch auf ältere Stellungnahmen aus der Literatur zurückgegriffen werden.<sup>18</sup> Weil die neuen umweltrelevanten Bestimmungen im UGG vielfach spezieller formuliert sind als diejenigen in der alten UVerf, können erstere im Lichte des Art. XXI Abs. 1 UGG interpretiert werden. Das bedeutet in den meisten Fälle, dass die neuen Vorschriften (unter Einbeziehung des vom Verfassungsgericht früher verfolgten Gedankenganges) aus dem Umweltgrundrecht abgeleitet werden können.

Als Ausgangspunkt für das konzeptionelle Verständnis des Umweltgrundrechtes und seine rechtsdogmatische Einordnung ist zunächst der Wortlaut heranzuziehen, der einen individual-rechtlichen Ansatz indiziert. Trotz seiner individual-rechtlichen Formulierung liegt die rechtliche Qualifizierung von Art. XXI Abs. 1 UGG keinesfalls auf der Hand. Zwar spricht Art. XXI von einem „Recht“, jedoch wird ein solches Recht nicht unmittelbar statuiert, vielmehr scheint die Norm die formale staatliche Anerkennung eines Umweltgrundrechtes zu dokumentieren. Von zentraler Bedeutung ist, ob der Umweltschutz vorrangig als Instrument zur Gewährleistung anderer Rechte, vor allem des Gesundheitsschutzes, konzipiert ist, ob die Regelung in ihrer Wirkungsweise dem objektiv-rechtlichen Normentyp einer Staatszielbestimmung vergleichbar ist, oder ob auch der durch den Wortlaut nahegelegten grundrechtlichen Konzeption von Umweltschutz ein eigenständiges Gewicht zukommt. Welche Funktion(en) der Umweltschutz im ungarischen Grundgesetz übernimmt, ist mit Blick auf das verfassungsrechtliche Normen- und Wertesystem sowie die umweltbezogene Judikatur des Verfassungsgerichts zu untersuchen.

Anders als im deutschen Grundgesetz, wo das Prinzip der „Einheit der Verfassung“ gilt, wird den in der ungarischen Verfassung enthaltenen Bestimmungen unterschiedliches Gewicht zuerkannt. Im Jahr 1994 erklärte das Verfassungsgericht, dass es das „Recht auf Umwelt“ als Grundrecht anerkennt und dieses damit der höchsten Ebene der Verfassungsnormen zuordnet.<sup>19</sup> Zu der besonderen Rechtsnatur des Art. 18 UVerf führte das Verfassungsgericht indessen aus: „Das Recht auf Umwelt ist in seiner jetzigen Form kein Grundrecht, das einen subjektiven Rechtsanspruch verleiht, gleichzeitig geht es jedoch auch über eine bloße Staatsaufgabe oder -zielbestimmung hinaus. Das Recht auf Umwelt ist der Kategorie der sog. Menschenrechte der dritten Generation zuzuordnen, deren Rechtscharakter umstritten ist,

---

<sup>18</sup> Zur früheren Rechtslage siehe *Fodor/Orth*, Osteuropa-Recht 1/2005, 1 (1 ff.). Die bis heute einzige monographische Darstellung des ungarischen Umweltverfassungsrechtes gibt *László Fodor*, *Környezetvédelem az Alkotmányban* (Umweltschutz in der Verfassung), 2006.

<sup>19</sup> Rdnr. 1 der Begründung der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.).

und die nur in wenigen Verfassungen anerkannt sind.<sup>20</sup> Da es sich bei dem ungarischen Umweltgrundrecht somit *nicht* um ein einklagbares subjektives Recht, d. h. nicht um ein „Grundrecht“ im Sinne des traditionellen Grundrechtsverständnisses handelt, ist es als ein Grundrecht besonderer Art (*sui generis*) anzusehen, welches durch seine objektiv-rechtliche Schutzrichtung determiniert wird. Auf der Grundlage dieses Verständnisses von Art. 18 UVerf (bzw. von Art. XXI Abs. 1 UGG) impliziert die Norm einen staatlichen Schutzauftrag zur Schaffung institutioneller Garantien, wie etwa der Gewährleistung eines angemessenen Rechtsschutzes in Umweltstreitigkeiten, sowie – aus präventiven Gesichtspunkten bedeutsam – entsprechender Informations- und Partizipationsrechte. Die zitierte Auslegung durch das ungarische Verfassungsgericht verdeutlicht, dass der grundrechtlich formulierte Umweltschutzartikel im ungarischen Verfassungsrecht jedenfalls im Kern als Staatsaufgabe bzw. Staatszielbestimmung zu qualifizieren ist. Auch wenn die grundrechtliche Diktion des Art. 18 UVerf insofern irreführend ist, als sie einen individualrechtlichen Anspruch nicht vermitteln kann, läuft die Verfassungsnorm keineswegs leer. Insbesondere bleibt die subjektiv-rechtliche Komponente auch bei einer primär objektiv-rechtlichen Interpretation der Norm bedeutsam, indem der Staat objektiv-rechtlich zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen eines umweltbezogenen Individualschutzes verpflichtet wird.

Trotz der grundrechtlichen Formulierung des Umweltschutzes im ungarischen Verfassungsrecht einerseits und dessen objektiv-rechtlicher Verankerung im deutschen Grundgesetz andererseits, sind sowohl inhaltliche als auch strukturelle Parallelen beider Verfassungsnormen feststellbar. Ein Vergleich der Normadressaten beider Gewährleistungen zeigt, dass sich sowohl Art. XXI Abs. 1 UGG als auch Art. 20a GG an den Staat wenden, wobei bei der grundgesetzlichen Norm alle drei Staatsgewalten explizit in Bezug genommen werden. Anders als in der deutschen Rechtspraxis werden in Ungarn verfassungsrechtliche Regelungen an Judikative und Exekutive eher selten adressiert.<sup>21</sup> In der ungarischen Rechtspraxis determiniert das Grundgesetz in erster Linie die gesetzgeberische Tätigkeit, so dass das Umweltgrundrecht nur in Verbindung mit durch einfache Gesetze abgesicherten Rechtspositionen Geltung entfalten kann. Hinsichtlich der Normadressaten sei angemerkt, dass weder in Art. 20a GG noch in Art. 18 UVerf und Art. XXI Abs. 1 UGG eine umweltbezogene Verpflichtung von Privaten erfolgt.<sup>22</sup> Zwei andere Vorschriften des UGG (nämlich

---

<sup>20</sup> Rdnr. III/2 der Begründung der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.).

<sup>21</sup> Siehe statt vieler *László Sólyom, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Die Anfangszeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn), Budapest, 2001, S. 235, 602. Als positive Beispiele werden die jüngsten Urteile des Hauptstädtischen Gerichtshofes zum Schadensersatz genannt, wobei aber die Verletzung des Umweltgrundrechts der Geschädigten bei der Schlammkatastrophe 2010 nicht als einzige Rechtsgrundlage gilt. Siehe z. B. das Urteil Nr. 9.Pf.22.345/2012/4 aus dem Jahre 2012.

<sup>22</sup> Zur indirekt abgeleiteten Grundpflicht des Einzelnen siehe *Gyula Bándi, A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben* (Die Partizipation der Öffentlichkeit im Umweltschutz und ihre Bedingungen), *Jogállam* 1994, 140 ff. Für das deutsche Grundgesetz

Art. P und Art. XXI Abs. 2 UGG) erwähnen aber auch diesen Adressatenkreis (siehe unter 2.).

Eine weitgehende Übereinstimmung ist auch hinsichtlich des Schutzobjektes beider (d. h. der deutschen und der ungarischen) Verfassungsnormen zu verzeichnen. Bezugspunkt von Art. XXI UGG ist die Umwelt, die in der Verfassung selbst nicht näher definiert wird,<sup>23</sup> so dass sowohl die anderen umweltrelevanten Vorschriften im UGG als auch einfachgesetzliche Umschreibungen zur näheren Konturierung des Begriffs fruchtbar gemacht werden können. Das ungarische Verfassungsgericht verwendet den Begriff „Umwelt“ als Oberbegriff und bedient sich häufig der Formulierung „natürliche Lebensgrundlagen“, worin eine Anleihe an die Terminologie des deutschen Grundgesetzes zu sehen ist. Sowohl in der deutschen als auch in der ungarischen Rechtsprechung wird bei der Interpretation des Begriffs der natürlichen Lebensgrundlagen ein weites Verständnis zugrundegelegt.

Auch die durch die Formulierung eines Individualrechts in Art. XXI Abs. 1 indizierte anthropozentrische Ausrichtung des Umweltschutzes im UGG<sup>24</sup> und die ökozentrische Formulierung des Staatsziels in Art. 20a GG stehen der faktisch ähnlichen Rechtswirkung beider Verfassungsnormen nicht entgegen. So stellte das ungarische Verfassungsgericht im Hinblick auf das Schutzgut von Art. 18 UVerf fest, dass Schutzobjekte der Norm die Menschheit und die Natur sind.<sup>25</sup> Die deutsche Rechtslage ist aufgrund der unmissverständlich objektiv-rechtlichen Formulierung eindeutiger als die ungarische, weil die explizite ökozentrische Orientierung mit der Regulationsform der Staatszielbestimmung in Einklang steht. Das ungarische Verfassungsgericht hingegen sieht sich vor die interpretatorisch schwere Aufgabe gestellt, das von seinem Wortlaut her kaum anders als anthropozentrisch auszulegende Umweltgrundrecht auch in seiner partiell ökozentrischen Dimension auszulegen. Festzuhalten bleibt, dass in beiden Verfassungen der Schutz der Umwelt als Staatsaufgabe verankert ist – sei es explizit in objektiv-rechtlicher Diktion oder implizit im Gewand

---

siehe zuletzt *Erich Gassner*, Zur mittelbaren Verwirklichung des Schutzauftrages nach Art. 20a GG – auch durch Private, DVBl 2015, 1173 ff.

<sup>23</sup> Die Begründung des Verfassungsänderungsvorschlags von 1989 hat unter dem Begriff „Umwelt“ die natürlichen bzw. biologischen Lebensgrundlagen des Menschen – insbesondere die Natur, den Boden, die Forstbestände (den Wald), die Gewässer – verstanden.

<sup>24</sup> Auch Art. 70/D UVerf und der als dessen Nachfolger anzusehende Art. XX UGG betonen die anthropozentrische Ausrichtung des Umweltschutzgedankens, wonach die Umwelt keinen Wert für sich bildet, sondern als Medium anzusehen ist, in dem der Mensch existiert und von dem seine Gesundheit in starkem Maße abhängt, vgl. *Herbert Küpper*, Die Kodifizierung des ungarischen Umweltrechts im Hinblick auf den EU-Beitritt, in: Geistlinger (Hrsg.), Umweltrecht in Mittel- und Osteuropa im internationalen und europäischen Kontext (Osteuropaforschung, Bd. 46), 2004, S. 354. Trotz der in Art. XX UGG zum Ausdruck kommenden Instrumentalisierung des Umweltschutzes ist diese Norm nicht als Relativierung (Einschränkung) des in Art. XXI UGG eigens konstituierten Umweltschutzprinzips zu verstehen.

<sup>25</sup> Rdnr. III/3/a. der Begründung der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.).

eines Grundrechts –, welche in beiden Fällen rechtsqualitativ über einen Programmsatz hinausgeht und rechtliche Bindungswirkung für staatliches Handeln entfaltet.

In seiner grundlegenden Entscheidung zu der in Art. 18 UVerf verankerten Gewährleistung aus dem Jahr 1994 interpretierte das ungarische Verfassungsgericht die Norm als staatliche Verpflichtung zum Umweltschutz, die auch aus anderen Verfassungsgewährleistungen, insbesondere aus dem Recht auf Leben, abzuleiten sei.<sup>26</sup> Diese Auslegung erinnert an den früher auch im deutschen Schrifttum vertretenen, mittlerweile überholten Standpunkt, wonach eine explizite und eigenständige verfassungsrechtliche Regelung nicht erforderlich sei, weil der Schutz der Umwelt bereits vor seiner expliziten Verankerung im Jahr 1994 zum geltenden Verfassungsrecht gehört habe.

Als mittlerweile anerkannt zugrunde gelegt werden darf, dass Umweltschutz durch seine explizite verfassungsrechtliche Verankerung sowohl in der ungarischen als auch in der deutschen Verfassung für die Rechtsanwendung an praktischer Bedeutung gewonnen hat und gleichzeitig als (ein) Wert von Verfassungsrang das öffentliche Bewusstsein prägt. Schwierig zu beantworten ist indes die Frage, welches – über das Existenzminimum hinausgehende – Umweltschutzniveau durch das UGG vermittelt wird. Da dem abstrakt formulierten ungarischen Umweltgrundrecht keine unmittelbare Vorgabe eines bestimmten Schutzniveaus entnommen werden kann, wandte sich die ungarische Regierung im Jahr 1990 mit einer Anfrage an das Verfassungsgericht, welches Umweltschutzniveau durch die Verfassung abgesichert werde. Das Gericht lehnte diesen Antrag jedoch mit der Begründung ab, dass die Beantwortung dieser Frage dem Gesetzgeber obliege.<sup>27</sup> Gleichwohl können der umfangreichen umweltrelevanten Judikatur des Verfassungsgerichts Anhaltspunkte über das zu beachtende Schutzniveau entnommen werden. In seiner grundlegenden und für die verfassungsrechtliche Bedeutung des Umweltschutzes wegweisenden Entscheidung erklärte das Gericht im Jahr 1994 eine nachträgliche Änderung der Privatisierungsgesetze, derzufolge der besondere Status von Naturschutzgebieten (Nichtübertragbarkeit) aufgrund wirtschaftlichen Drucks aufgehoben wurde, für verfassungswidrig, weil sie eine Verschlechterung des Umweltzustandes bewirke.<sup>28</sup> Im

---

<sup>26</sup> Rdnr. III/3/a. der Begründung der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.).

<sup>27</sup> Siehe die Entscheidung Nr. 996/G/1990 vom 9. 11. 1993.

<sup>28</sup> So formulierte das Verfassungsgericht in der Entscheidung Nr. 28/1994 (V. 20) (Rdnr. 1 bzw. Satz 1 von Abschnitt IV. der Begründung): „Dem Staat steht es nicht frei, das durch die Rechtsordnung bereits erreichte Umweltschutzniveau herabzusenken, sofern nicht die Abwägung mit anderen Grundrechten oder Verfassungswerten eine solche Herabsenkung unvermeidbar erscheinen lässt. Das Maß der Absenkung muss insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ziel stehen.“ Diese grundlegende Entscheidung arbeitete das Gericht unter Bezugnahme auf das deutsche umweltrechtliche Schrifttum sowie die entsprechende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts heraus. Vgl. die Ausführungen des damaligen Verfassungsgerichtspräsidenten *László Sólyom* (o. Fn. 21, S. 152): „Das ungarische Verfassungsgericht berücksichtigt die Rechtsprechung der europäischen Verfassungsgerichte und zieht dort gefundene Argumente für die eigene Rechtsprechung heran [...]“ (freie Übersetzung des Verfassers).

Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Umweltschutzniveau bedeutet dies, dass eine normative Absenkung des einmal erreichten Schutzniveaus mit der verfassungsrechtlichen Garantie des Umweltschutzes nicht vereinbar, d. h. verfassungswidrig, ist.<sup>29</sup> Die Erhaltung des einmal erreichten Umweltschutzniveaus stellt also eine objektive Verpflichtung des Staates dar, die über die Gewährleistung des ökologischen Existenzminimums hinausgeht.<sup>30</sup> Kraft der verfassungsrechtlichen Judikatur besteht in Ungarn für die Belange des Umweltschutzes somit ein „relatives Verschlechterungsverbot“.<sup>31</sup> Neben dem Verbot einer normativen Absenkung des Schutzniveaus umfasst das Postulat des Verfassungsgerichts zur Aufrechterhaltung des einmal erreichten Schutzniveaus zugleich das Verbot, auch nur eine Verschlechterung der Umweltqualität oder ein entsprechendes Risiko zuzulassen.<sup>32</sup> Diese Forderung ist insofern umfassender als das Verbot der Unterschreitung eines einmal erreichten rechtlichen Schutzniveaus, als sie zum Schutz der Umwelt verpflichtet – unabhängig davon, inwieweit die gegenwärtig bestehende Qualität einfachgesetzlich geschützt ist.<sup>33</sup> Als Hauptargument sowohl für das Verbot einer Verringerung des umweltrechtlichen Schutzes als auch für das Verbot einer faktischen Verschlechterung der Umweltqualität, ist die Irreversibilität der meisten Umweltschäden anzusehen, welche eine Beachtung des Vorsorgeprinzips erfordert.

---

<sup>29</sup> Auch die Praxis der rechtlichen Absicherung des Umweltschutzprinzips durch Verwaltungsakte, denen eine schwächere rechtliche Bindungswirkung als (zuvor bestehenden) Rechtsnormen zukommt, wurde als Verstoß gegen das Verbot einer Verringerung des umweltrechtlichen Schutzes angesehen, vgl. Entscheidung Nr. 27/1995 (V. 15.), Rdnr. 2.

<sup>30</sup> Kritisch anzumerken ist, dass die in dieser Entscheidung entwickelte Dogmatik insofern Schwächen aufweist, als das Verfassungsgericht die Geltung des (relativen) Verschlechterungsverbots nur mit der objektiven staatlichen Pflicht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen begründet und nicht deutlich werden lässt, dass der vorhandene Normenbestand – insbesondere im Bereich des Naturschutzes – bereits ein über dieses ökologische Existenzminimum hinausgehendes Schutzniveau absichert. In ihrem zu dieser Entscheidung verfassten Sondervotum wiesen die Richter *A. Ádám* und *Ö. Tersztyánszky* darauf hin, dass der Naturschutz auch staatliches Tätigwerden verlange, welches über den Geltungsbereich des Art. 18 UVerf hinausgehe.

<sup>31</sup> Vgl. den Bericht von *Herbert Küpper* zum ungarischen Umweltrecht anlässlich der Tagung der Fachgruppe Recht der DGO „Die Entwicklung des Umweltrechts in Osteuropa“ vom 2.-4. 10. 2002 in Salzburg, abgedruckt in *Osteuropa-Recht* 2003, 187 (189 f.).

<sup>32</sup> So die bereits zitierte Grundsatzentscheidung Nr. 28/1994 (V. 20.) zur Privatisierung von Naturschutzgebieten, in der das UVerfG die Auffassung vertrat, dass der Staat die Umweltschutzforderungen besser verwirklichen könne als der jeweilige Privateigentümer. Die Privatisierung war nicht an sich, sondern aufgrund des Fehlens angemessener Vorschriften zum Schutz der Natur verfassungswidrig. (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“, siehe Abschnitt V/2. der Begründung).

<sup>33</sup> Gleichzeitig ist die rechtliche Bindungswirkung dieser Forderung aber schwächer, da dem Umweltschutz anders als durch das relative Verschlechterungsverbot bei der Güterabwägung aus dieser Perspektive kein verstärktes verfassungsrechtliches Gewicht zukommt.

Von grundlegender Bedeutung für die staatliche Umweltschutzverpflichtung ist das sog. Berücksichtigungsgebot, nach dem der Staat stets zu einer frühzeitigen und nachvollziehbaren Einbeziehung der Belange des Umweltschutzes bei seinen umweltrelevanten Entscheidungen verpflichtet ist. Diesem Gebot lässt sich jedoch keine Aussage im Hinblick auf ein verfassungsrechtlich gebotenes Mindestschutzniveau ableiten. Das ungarische Verfassungsgericht hat bereits mehrfach eine Verletzung der Abwägungspflicht konstatiert, so z. B. in Verbindung mit dem Raumplanungsgesetz und dem Bergbaugesetz, in denen die Gleichwertigkeit des Umweltschutzes mit kollidierenden Verfassungsgütern nicht garantiert wurde.<sup>34</sup> Die Nichteinbeziehung von Umweltbelangen und das Unterbleiben der zwingend gebotenen Konsultation mit dem Nationalen Umweltrat, welche sowohl in dem allgemeinen Umweltschutzgesetz ausdrücklich geregelt als auch aus dem Rechtsstaatsprinzip und Umweltgrundrecht abzuleiten ist, führt nach der Judikatur des Verfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen und Verordnungen.<sup>35</sup>

Weder das bundesrepublikanische noch das ungarische Grundgesetz erheben das Postulat eines maximalen Umweltschutzes. Eine solche Interpretation wäre mit der ungarischen Verfassung auch unvereinbar.<sup>36</sup> Schließlich bildet das im Unionsrecht verankerte Nachhaltigkeitsprinzip und das daraus folgende Gebot der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung einen wichtigen Maßstab für das deutsche und ungarische Umweltschutzniveau.

## 2. Weitere umweltrelevante Vorschriften

Im Zuge der 2011er Verfassungsnovelle sind mannigfache Umweltschutzkonzeptionen vorgeschlagen und erörtert worden.<sup>37</sup> Im Ergebnis hat man sich auf ein Umweltgrundrecht als verfassungsrechtliches Minimum einigen können.

Bereits in der Präambel der neuen Verfassung werden die Verantwortung für die künftigen Generationen und die Verpflichtung zur Bewahrung der von Natur gegebenen Werte des Karpatenbeckens als Lebensgrundlagen betont. Diese Werte sollen durch einen sorgfältigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen bewahrt werden.

---

<sup>34</sup> Siehe z. B. die Entscheidung Nr. 14/1998 (V. 8.), Rdnr. 1, wonach die Aspekte der Raumentwicklung und des Umweltschutzes gleichrangig sind.

<sup>35</sup> Vgl. Abschnitt III. der Begründung der Entscheidung Nr. 30/2000 (X. 11.). Jüngst hat das Gericht in der Entscheidung Nr. 44/2012 (XII. 20.) seine frühere Praxis bestätigt. Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang aber der dezisionistische 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.

<sup>36</sup> Eine Zivilisation ohne Umweltbelastungen erscheint gegenwärtig utopisch und wäre zudem nur mit unverhältnismäßigen Einschränkungen anderer Verfassungswerte und mit einer extremen Überlastung des Staates vorstellbar, vgl. für die ungarische Rechtslage die Entscheidung des UVerfG Nr. 14/1998 (V. 8.) (Rdnr. 3 der Begründung).

<sup>37</sup> Eine Übersicht gibt *Attila Antal*, *Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája* (Die Umweltphilosophie des neuen Grundgesetzes), *Közjogi Szemle* 4, 2011, 43 (48).

Die hier verankerte Zukunftsorientierung ist nicht neu; sie wurde der Gesetzgebung schon in der grundlegenden Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 28/1994 (V. 20.) als inhaltliche Anforderung zur Beachtung aufgegeben.

Sowohl formell als auch materiell neu ist Art. P im ersten Abschnitt der Verfassung, der Umweltschutz auch an die Bürger adressiert: „Die Naturressourcen, insbesondere Ackerboden, Wälder und Trinkwasserreserven, sowie die biologische Vielfalt, insbesondere die einheimischen Pflanzen- und Tierarten, und die kulturellen Werte, bilden das gemeinsame Erbe der Nation, dessen Schutz und Bewahrung für die zukünftigen Generationen eine Pflicht des Staates und aller Menschen darstellt.“ An dieser Stelle werden die zu bewahrenden Werte offensichtlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit konkretisiert. Die vierte Änderung des UGG – durch Einfügung eines zweiten Absatzes in Art. P – im Jahr 2013 stellte klar, dass der Schutzauftrag nicht nur Umweltprobleme einschließt, sondern auch Missbrauch (z. B. durch ausländische Bodenspekulationen) verhindern soll.<sup>38</sup> Die benannten Elemente des Nationalerbes (insbesondere Boden und Wälder) genießen unter diesem Aspekt (als Gegenstände der nationalen Selbstverfügung) als solche einen stärkeren Schutz als als Umweltmedien. Der für die künftigen Generationen verantwortliche Stellvertreter des Ombudsmanns misst dieser Vorschrift eine besondere Bedeutung zu. Seiner Meinung nach sind aus Art. P auch wirtschaftliche Aufgaben des Staates abzuleiten. Mit dieser Norm wird zugleich das vom Verfassungsgericht ausgearbeitete Verschlechterungsverbot – implizit – bestätigt.<sup>39</sup> Das Verfassungsgericht akzeptierte diesen Gedankengang jüngst in seiner Entscheidung Nr. 16/2015 (VI. 5.) und erklärte einen Gesetzesentwurf für verfassungswidrig, der die meisten Naturschutzgebiete des Landes (ca. 300.000 ha) dem Nationalen Bodenfonds unterstellen und damit indirekt (durch Verkauf an Privatleute) einer auch kommerziellen Nutzung zugänglich machen wollte. Nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung bestätigte das Gericht die Gültigkeit des Verschlechterungsverbots auch im Kontext von Art. P. Nach Auffassung des Gerichts unterstreichen die neuen umweltrelevanten Vorschriften der Verfassung die Verantwortlichkeit des Staates für die Umwelt und verleihen dem Schutzauftrag eine Zukunftsorientierung. Im Interesse des Naturschutzes solle sich der Staat beschränken.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> „Die zum Erreichen der in Absatz 1 erwähnten Ziele notwendigen Einschränkungen und Bedingungen bezüglich des Erwerbs von Eigentum und Besitz an Ackerboden und Wald [...] werden durch ein Grundlagengesetz geregelt.“ Diese Ermächtigung erlangte am 1.5.2014 Bedeutung, als Ungarn seinen Bodenmarkt für die Unionsbürger öffnete.

<sup>39</sup> Siehe die Stellungnahme vom 16. 12. 2014, abrufbar unter <http://www.greenfo.hu/uploads/dokumentumtar/nemzeti-park-allasfoglalas-szabo-marcel.pdf>. Auffallend ist die große Ähnlichkeit der Tatbestände dieser Entscheidung zum Tatbestand der sog. grundlegenden Entscheidung des UVerfG aus dem Jahr 1994.

<sup>40</sup> „Die Umsetzung des Naturschutzes setzt immer eine Selbstbeschränkung seitens des Staates voraus.“ Siehe Rdnrn. 101, 108 und 110 der Begründung zur Entscheidung Nr. 16/2015 (VI. 5.).

Art. Q UGG weist auf die Verantwortung des Staates in den internationalen Beziehungen hin. Die Vorschrift, nach der Ungarn „im Interesse der Schaffung und Wahrung [...] der nachhaltigen Entwicklung der Menschheit die Zusammenarbeit mit allen Völkern und Ländern der Welt an[strebt]“, könnte indirekt auch aus dem Umweltgrundrecht abgeleitet werden.

Art. XX UGG verbürgt das Recht jeder Person auf körperliche und seelische Gesundheit.<sup>41</sup> Ungarn fördert die Durchsetzung dieses Rechts „durch eine von genetisch veränderten Organismen freie Landwirtschaft, durch die Gewährleistung des Zugangs zu gesunden Lebensmitteln und Trinkwasser [...] sowie den Schutz der Umwelt.“ Die Vorschrift hängt eng mit dem Umweltschutz zusammen. Der Schutz der Umwelt gilt nämlich als eines der Mittel des Rechtes auf Gesundheit. Aber auch gesunde Lebensmittel bzw. Trinkwasser können ohne Umweltschutz nicht gewährleistet werden.<sup>42</sup> Im Lichte des EU-Rechts ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschrift über eine GVO-freie Landwirtschaft keinesfalls ein direktes Verbot für die Freisetzung von GVO bedeutet. Eine solche Auslegung wäre schon mit dem Wortlaut kaum vereinbar; ihr stände – zumindest bis zum Jahre 2017 – auch EU-Recht entgegen.<sup>43</sup>

Art. XXI UGG enthält neben dem bereits vorgestellten Umweltgrundrecht zwei weitere Anforderungen zum Schutz der Umwelt. Absatz 2 verankert das Verursacherprinzip<sup>44</sup> und wird in der Literatur oft als eine Erscheinung des weltweit bekannten Grundsatzes „der Verschmutzer zahlt“ bezeichnet.<sup>45</sup> Art. XXI Abs. 3 UGG beinhaltet eine unter mehreren Gesichtspunkten äußerst bedenkliche Regelung: „Es ist verboten, verschmutzende Abfälle zum Zwecke der Lagerung nach Ungarn zu verbringen.“ Eine derartige Konkretisierung in einer Verfassung ist äußerst ungewöhnlich und sollte aus Sicht eines Verfassungsrechtlers besser auf einfachgesetzlicher Ebene erfolgen. Die einfachgesetzliche (bzw. EU-rechtliche) Regelung (Abfallrecht) operiert indessen mit anderen Begriffen als das ungarische Grundgesetz. Sie

---

<sup>41</sup> Siehe dazu *János E. Szilágyi*, *Affordability of Drinking-water and the New Hungarian Regulation Concerning Water Utility Supplies*, in: Greksza/Szabó (eds.), *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, 2013, p. 68 (73) (<https://www.ajbh.hu/documents/14315/121663/Right+to+water+book.pdf>); *Anikó Raisz*, *GMO as a weapon: a.k.a. a new form of aggression?* *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2014, 2015, p. 279.

<sup>42</sup> *László Fodor*, *A víz az alaptörvény környezeti értékrendjében* (Das Wasser im Wertesystem des Grundgesetzes), *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXXI., 2013, S. 329 ff.

<sup>43</sup> Die Richtlinie 2001/18/EG wurde durch die Richtlinie 2015/412/EU wesentlich verändert. Durch die neuen Vorschriften der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten nun die Möglichkeit eingeräumt, den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen auf ihrem Hoheitsgebiet unter bestimmten Bedingungen ab 2017 zu beschränken oder zu untersagen. Bis dahin können die Mitgliedstaaten nur ausnahmsweise und vorübergehend ein generelles Verbot aussprechen. Ungarn nimmt diese Möglichkeit wahr.

<sup>44</sup> „Wer Schaden an der Umwelt verursacht, hat diesen nach den im Gesetz festgelegten Regeln zu beheben oder die Kosten der Behebung zu tragen.“

<sup>45</sup> Statt anderen siehe *Antal*, *Közjogi Szemle* 4, 2011, 43 (48).

kennt „verschmutzende Abfälle“ und „Lagerung“ als Zwecke der Abfallverbringung nicht. Unter diesem Aspekt wird die erwähnte Vorschrift als „unvernünftig“ bzw. unwirksam betrachtet. Das Verbot in Art. XXI Abs. 3 UGG ist offensichtlich europarechtswidrig, insoweit es – abweichend von der EU-Verordnung über die Abfallverbringung Nr. 1013/2006/EG<sup>46</sup> – zu einer Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit tendiert. Folglich sollte man in dieser Vorschrift lediglich einen Fingerzeig im Lichte des deutschen Müllskandals in Ungarn im Jahr 2007 sehen: „Ungarn will nicht zum Müllkasten Europas werden.“<sup>47</sup>

Art. 38 UGG gibt schließlich vor, dass das Vermögen des ungarischen Staates und der örtlichen Selbstverwaltungen (als Nationalvermögen) im Interesse der Öffentlichkeit durch die Bewahrung von natürlichen Ressourcen bzw. unter Einbeziehung der Bedürfnisse der künftigen Generationen bewirtschaftet werden soll.

### III. Schluss

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in der Entwicklung des ungarischen Umweltverfassungsrechts keine klare Tendenz zu erkennen ist. Die in der Verfassung enthaltenen umweltschützenden Gewährleistungen und ihre dem ungarischen Verfassungsgericht obliegende Interpretation – insbesondere hinsichtlich der Absicherung eines einmal erreichten umweltrechtlichen Schutzniveaus – sind insgesamt betrachtet gleichwohl als ökologiebewusst zu bewerten. Weil der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn aber nicht der gleiche hohe Stellenwert wie beispielsweise in Deutschland zukommt, werden die positiven Auswirkungen dieser Rechtsprechung relativiert. Das Verfassungsgericht konzipiert den Schutz der Umwelt als eine in erster Linie staatliche Aufgabe, die Staatsangehörige und Verbände nur sekundär verantworten.<sup>48</sup> Das hängt mit einer zurückhaltenden Auslegung des Umweltgrund-

<sup>46</sup> 1) Die EU-Verordnung unterscheidet zwischen zwei Formen der Abfallbehandlung und ermöglicht mitgliedstaatliche Einschränkungen in erster Linie im Falle des Beseitigungszwecks. Die „Lagerung“ könnte aber eventuell sowohl als Abfallverwertung als auch als Abfallbeseitigung eingestuft werden.

2) Ein generelles Verbot der Abfallverbringung kann der Verordnung nach z. B. im Fall gefährlicher Abfälle eingeführt werden. Umweltverschmutzende Auswirkungen können aber auch nichtgefährliche Abfälle entfalten, abhängig von der Behandlungstechnologie. Insgesamt ermöglicht das UGG eine zu breite Einschränkung der Abfallverbringung.

3) Schließlich soll das Gesetz über den Abfall Nr. 2012:CLXXXV erwähnt werden, dessen § 18 von der Intention des UGG wesentlich abweicht. Dem Gesetz nach dürfen nämlich (nur) gefährliche Abfälle, Hausmüll und Restmaterial aus der Verbrennung von Hausmüll zum Zwecke der Beseitigung nach Ungarn verbracht werden. Siehe *László Fodor, Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog* (Das ungarische Grundgesetz im Lichte des EU-Abfallrechts), *Magyar Jog* 11, 2012, 641 ff.

<sup>47</sup> Zum bescheidenen Echo in Deutschland siehe *Janina Bach, Verwertung von Altfreien und Gummi unter Beachtung der veränderten abfallwirtschaftlichen Situation in Deutschland*, 2009, S. 104 f.

<sup>48</sup> Siehe die Entscheidung des UVerfG Nr. 675/B/2005 bzw. *László Fodor, A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban* (Platz und Rolle der Naturgegenstände in der

rechts zusammen. Im Lichte der neuen Vorschriften des UGG – insbesondere Art. P – und zahlreichen EU-rechtlichen Anforderungen über Teilhabe- und Informationsrechte der Öffentlichkeit im Umweltbereich ist diese Konzeption aber nicht länger haltbar.

---

neuen Verfassung), in: Drinóczi/Jakab (Hrsg.), Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, 2013, S. 89 ff.