

**DEUTSCH-UNGARISCHES SEMINAR 2002**

# **Umweltschutz zwischen Autonomie und Globalisierung**

**Umwelt und Recht in Ungarn und Deutschland**

**Juristisches Austauschseminar zwischen der  
Humboldt-Universität zu Berlin und der ELTE Budapest  
21.07. – 04.08. 2002 in Budapest und Berlin**

Berlin Budapest

**Herausgeber**                    **Justus v. Daniels, Stefanie Stoff, Katharina Schwemmer  
Projektgruppe Budapest am Lehrstuhl Prof. Dr. B. Schlink  
Humboldt-Universität zu Berlin – Juristische Fakultät**

**Redaktion**                        **Justus v. Daniels, Stefanie Stoff**

**Druck**                                **tripple a, Berlin**

**Dieses Werk ist urheberrechtlich nicht geschützt. Übersetzung, Nachdruck, Entnahme, Speicherung oder sonstige Wiedergabe stehen jedermann offen, sind allerdings den Herausgebern durch Belegexemplar anzuzeigen. Voraussetzung ist die Angabe der Quelle und der Autoren.**

**Rückfragen an:**

**Projektgruppe Budapest 2002 am Lehrstuhl Prof. Dr. B. Schlink  
Humboldt-Universität zu Berlin – Juristische Fakultät, Unter den Linden 9, 10099 Berlin  
e-mail: [schlink@rewi.hu-berlin.de](mailto:schlink@rewi.hu-berlin.de); [justusdaniels@gmx.de](mailto:justusdaniels@gmx.de)**

## **Vorwort**

---

Liebe Leserin, lieber Leser,

in Ihren Händen halten Sie die Dokumentation des zweiwöchigen Austauschseminars zwischen den juristischen Fakultäten der Eötvös Loránd Universität Budapest (ELTE) und der Humboldt-Universität zu Berlin. Dieses deutsch-ungarische Seminar fand zwischen dem 21.07. und dem 04.08. 2002 in Budapest und in Berlin statt.

Jeweils elf ungarische und deutsche Studenten arbeiteten zu dem Oberthema „Umweltschutz zwischen Autonomie und Globalisierung - Umwelt und Recht in Ungarn und Deutschland“. Die Seminararbeiten der Teilnehmer befassten sich im Schwerpunkt mit dem Umweltvölkerrecht, einem Rechtsvergleich der nationalen Regelungen und Prinzipien des Umweltrechts und dem Umwelthaftungsrecht beider Staaten. Die Präsentation und Diskussionen der einzelnen Arbeiten wurden ergänzt durch eine Reihe von Vorträgen, gehalten von Referenten aus Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Nichtregierungsorganisationen.

Im Journal wird zunächst das Projekt vorgestellt, im zweiten Teil ist die fachliche Arbeit durch die Zusammenfassungen der einzelnen Arbeiten und Vorträge dokumentiert. Die Arbeiten sind nach den drei Workshops gegliedert, die sich jeweils auf ein Schwerpunktthema konzentriert haben.

Wir haben uns gefreut, dass dieses Seminar auch 2002 – zum siebten Mal – stattfinden konnte. Das Projekt wird durch Drittmittel finanziert, dazu liegt die Organisation des Seminars in der Hand von Studenten. Diese Art des Projektes verleiht den zwei Wochen, in denen die Studenten sowie die Workshopleiter gemeinsam gelernt, gelebt, und vor allem eine andere Stadt und Kultur erfahren haben, einen besonderen Charakter.

Wir wollen allen Mitwirkenden herzlich danken, voran unserem Schirmherrn Prof. Dr. Bernhard Schlink. Dorothea Münchberg sowie Nikolaus Bertermann danken wir für die organisatorische Unterstützung. Dank gebührt natürlich den Workshopleitern Dr. Bardo Faßbender, LL.M., Zoltan Csehi und Torsten Dube, sowie den ReferentInnen A. Antypas, Róbert Pollacsek, Dr. Judit Szántó, Gábor Koltay, Jürgen Keinhorst, Günter Gloser und Stefan Krug.

Besonderer Dank gilt der Dr.-Meyer-Struckmann-Stiftung für die Ermöglichung des Projektes durch ihre außerordentliche finanzielle Unterstützung und der Otto-Wolff-Stiftung, die dem Seminar dieses Jahr mit einer großzügigen Spende zum Erfolg verhalf.

Eine interessante Lektüre wünschen die Organisatoren

Justus v. Daniels, Stefanie Stoff, Katharina Schwemmer, Julia Sonnevend und Csaba Györy

## **Grußwort**

---

Das vorliegende Journal fasst die Ergebnisse des diesjährigen deutsch-ungarischen Austauschseminars zusammen, das sich mit dem Umweltrecht in der Bundesrepublik Deutschland und in Ungarn befasst hat. Die Erträge der Studenten wie auch die Vorträge der geladenen Wissenschaftler, Politiker und Praktiker haben die rechtsdogmatischen Aspekte des Themas zum Gegenstand, wobei besonders der Einfluss des Umweltvölkerrechts und die rechts- und sozialpolitischen Herausforderungen, denen dieser Bereich aktuell ausgesetzt ist, im Mittelpunkt des Interesses steht. Die Arbeiten reflektieren zudem die durchaus unterschiedlichen Erfahrungen und Probleme, die sich mit dem Thema Umwelt in Ungarn und Deutschland kurz vor dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Union verbinden.

Der außerordentliche Charakter dieses deutsch-ungarischen Austausches liegt vor allem in dem Engagement der Studenten, die das Seminar eigenständig planen und durchführen. Zudem sind Seminare, die in Kooperation mit den mittel- und osteuropäischen Staaten gestaltet werden, besonders ergiebig, weil hier mit den Diskussionen häufig noch Neuland betreten wird. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer können im klassischen Sinn lernen, indem sie forschen.

Dank gebührt zunächst der Dr.- Meyer-Struckmann-Stiftung für die Grundfinanzierung und der Otto-Wolff-Stiftung für eine wichtige Ergänzungsfinanzierung. Besonders danken möchte ich den Workshopleitern Zoltan Csehi, Dr. Bardo Faßbender und Torsten Dube für ihre wissenschaftliche Betreuung und den Organisatoren Julia Sonnevend, Csaba Györy, Justus v. Daniels, Stefanie Stoff und Katharina Schwemmer für die wissenschaftliche und praktische Durchführung des Seminars.

Berlin, März 2003

Bernhard Schlink

## **Inhalt**

---

Impressum	2
Vorwort	3
Grußwort	4
Inhalt	5
Projektvorstellung	6
Programm	7
<b>Workshop 1: Internationale und europäische Bindungen des Nationalstaats</b>	<b>13</b>
1. Entwicklungslinien des Umweltrechts in Europa von der Industrialisierung zur Postmoderne	17
2. Wie spiegeln sich Nachhaltigkeitstheorien im Umweltrecht wider?	18
3. Zwischenstaatliche Kooperation und internationales „standard-setting“: Die Rolle der internationalen Umweltorganisationen	19
4. Umweltrechtliche Kompetenzen der Europäischen Union	21
5. Die Europäisierung des nationalen Umweltrechts	23
6. Der Schutz der Umwelt in der deutschen Verfassung als Staatszielbestimmung und Leistungsrecht	25
7. Das Umweltrecht in der ungarischen Rechtsordnung, unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts	27
<b>Workshop 2: Umweltrecht im deutsch-ungarischen Vergleich</b>	<b>29</b>
1. Struktur des deutschen Umweltrechts – Kompetenzen und Rechtsgebiete	31
2. Struktur des ungarischen Umweltrechts	32
3. Prinzipien des deutschen Umweltrechts	34
4. Prinzipien des ungarischen Umweltrechts (Schwerpunkt: Planprinzip)	36
5. Rechtliche und außerrechtliche Instrumente im Umweltschutz in Deutschland	39
6. Politische Akteure und Zivilbewegungen des Umweltschutzes in Ungarn	40
7. Grenzen des Rechts im Umweltschutz	42
<b>Workshop 3: Umweltrelevante Risiken und Schäden</b>	
1. Formen zivilrechtlicher Haftung im Umweltrecht in Ungarn	47
2. Individualschutz zwischen privatem und öffentlichem Recht	49
3. Öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche im ungarischen Recht	51
4. Atomausstieg Deutschlands aus rechtlicher Sicht	52
5. Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden in Ungarn – insbesondere der Fall „Theißverschmutzung“	53
Vorträge	57
Verfassung der Republik Ungarn	65
Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland	73

## **Projektvorstellung**

---

### **Bilaterale Zusammenarbeit**

Das Austauschseminar zwischen den juristischen Fakultäten der Humboldt-Universität zu Berlin und der Eötvös Loránd Universität (ELTE) in Budapest ist Bestandteil des Netzwerkes Studentischer Austauschprojekte oder kurz Netzwerk Ost-West (NOW). Dieses an der juristischen Fakultät der HU angesiedelte Programm betreut Austauschseminare mit Universitäten in Budapest, Moskau, Riga, St. Petersburg und Tblisi (Georgien). 1991 fand das erste Seminar dieser Art mit der Gründung der Cooperation for Peace (CfP) und einem deutsch-lettischen Austausch statt. Seither sind Kooperationen zu den übrigen Universitäten aufgebaut worden, wobei die bilateralen Programme jedes Jahr stattfinden. Die fachliche Betreuung der Seminare mit Riga, St. Petersburg und Tblisi liegt bei Prof. Dr. Detlef Krauß, Prof. Dr. Alexander Blankenagel betreut das Seminar mit Moskau.

Das deutsch-ungarische Seminar untersteht der Schirmherrschaft von Prof. Dr. Bernhard Schlink. Es existiert seit 1996 und setzt den seit 1994 bestehenden Kontakt zwischen Prof. Dr. Schlink und Prof. Dr. Imre Takács, ELTE Budapest, fort.

In dem Zeitraum vom 21. Juli bis zum 4. August 2002 arbeiteten insgesamt 30 Teilnehmer gemeinsam zum Thema „Umweltschutz zwischen Autonomie und Globalisierung – Umwelt und Recht in Ungarn und Deutschland“. Das Seminar befasste sich thematisch mit einem Vergleich des Umweltrechts in Ungarn und Deutschland, den umweltschutzpolitischen Herausforderungen des jeweiligen (Verfassungs-) Rechts, dem Umweltvölkerrecht sowie dem Umwelthaftungsrecht.

Die studentische Organisation erfolgte durch Csaba Györy und Julia Sonnevend auf ungarischer sowie Justus von Daniels, Stefanie Stoff und Katharina Schwemmer auf deutscher Seite. Die Seminarteilnehmer, Studierende der Rechtswissenschaften, stammten zu gleichen Teilen aus beiden Ländern und waren im Vorfeld von den jeweiligen Organisationsteams ausgewählt worden.

Dem bilateralen Charakter entsprechend, fand das Seminar in beiden Ländern statt. Die Seminarteile – in der ersten Woche abgehalten in Budapest, in der zweiten Woche in Berlin – folgten unmittelbar nacheinander.

### **Struktur des Seminars**

In studentischer Verantwortung erfolgten die Planung des Seminars, insbesondere die thematische Gestaltung, die Sicherstellung der Finanzierung sowie die Durchführung. Dem Seminar ging eine intensive Vorbereitungsphase voraus.

Die fachliche Betreuung übernahmen dabei wissenschaftliche Mitarbeiter beider Universitäten, Dr. Bardo Fassbender, LL.M. (Workshop 1), Torsten Dube (Workshop 2) sowie Zoltán Csehi (Workshop 3). Unter ihrer Leitung wurden deutsch-ungarisch gemischte Workshops abgehalten. In deren Mittelpunkt stand die Diskussion jeweils einzelner Aspekte des gewählten Themenbereichs auf der Grundlage der Seminarreferate. Diese Arbeit in Kleingruppen war das zentrale Element des Seminars. In Plenarveranstaltungen wurden die Ergebnisse der Workshops vorgestellt.

Im Vorfeld hatten die fachlichen Betreuer u.a. auch bei der Auswahl der Einzelthemen mitgewirkt und die Studierenden bei der Ausarbeitung der Seminararbeiten betreut.

### **Finanzierung**

Ermöglicht wurde das Seminar maßgeblich durch die großzügige Spende der Dr.- Meyer-Struckmann-Stiftung, durch die die Grundfinanzierung sichergestellt werden konnte. Außerdem wurde das Seminar durch eine Spende der Otto-Wolff-Stiftung unterstützt.

Teilnehmende Studierende hatten einen Kostenbeitrag von 200,- € auf deutscher Seite und 50,- € auf ungarischer Seite zu tragen.

weitere Informationen unter: [www.netzwerk-ost-west.de](http://www.netzwerk-ost-west.de)

### **Programm**

---

#### ***Budapest 21. Juli – 28. Juli 2002, Berlin 28. Juli – 4. August 2002***

#### **So, 21. Juli 2002**

07.41 Uhr	Abfahrt der deutschen Teilnehmer von Berlin Ostbahnhof
19.58 Uhr	Ankunft am Bahnhof Nyugati in Budapest und Empfang durch die ungarischen Teilnehmer, Einzug in das Studentenwohnheim „István Bibó“
21.00 Uhr	Zusammentreffen im Bibó: Begrüßung, Abendessen

#### **Mo, 22. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück im Bibó
10.00 Uhr	Vortrag von A. Antypas, PhD an der Central European University (CEU), Budapest: „Ecological Environment“
11.30 Uhr	Rundgang durch die CEU
12.00 Uhr	Mittagessen in der Mensa der CEU
14.00 Uhr	Besuch der Deutschen Botschaft, Zusammentreffen mit dem Referenten für Politik Volker Voss
16.00 Uhr	Eröffnungsplenum im Senatsaal der ELTE: „Entwicklungslinien des Umweltrechts in Europa von der Industrialisierung bis zur Postmoderne“
19.00 Uhr	Abendessen im Restaurant „Berliner“

#### **Di, 23. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
10.00 Uhr	Stadtrundfahrt mit Bus und Führung, u.a. Besuch der Budaburg
13.00 Uhr	Mittagessen in der Mensa ÁF
15.00 Uhr	Workshoparbeit im „Bibó“
19.00 Uhr	Abendessen im Restaurant „Fat Mo´s“
21.00 Uhr	Jazzkonzert im „Fat Mo´s“

**Mi, 24. Juli 2002**

07.30 Uhr	Frühstück
08.00 Uhr	Ausflug mit dem Bus nach Balatonlelle am Plattensee
vormittags	sonnen
14.00 Uhr	Vortrag von Róbert Pollacsek, Politischer Beobachter der EU: „Beitritt Ungarns zur Europäischen Union“
19.00 Uhr	Weinprobe
20.00 Uhr	Abendessen in Balatonlelle
22.00 Uhr	Rückfahrt nach Budapest

**Do, 25. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.00 Uhr	Workshoparbeit im „Bibó“
12.00 Uhr	Mittagessen
14.00 Uhr	Besuch im Büro von Ombudsmann Barnabás Lenkovics, Vortrag von Dr. Judit Szántó: „Die Rolle des Ombudsmannes im ung. Parlament“
16.30 Uhr	Donauschiffahrt
19.00 Uhr	freies Abendessen

**Fr, 26. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.00 Uhr	Workshoparbeit im „Bibó“
12.00 Uhr	Mittagessen
13.45 Uhr	Besichtigung des ungarischen Parlamentsgebäudes mit Führung
15.30 Uhr	Vortrag von Gábor Koltay (CEU): „Economics and Environment, pollution rights and the market“ im Central Cafe
19.00 Uhr	Abendessen im Restaurant „Bécsi Szelet“

**Sa, 27. Juli 2002**

09.00 Uhr	Frühstück
danach	Freizeit für alle Seminarteilnehmer
ab 18.00 Uhr	Grill- und Abschlussparty im „Bibó“

**So, 28. Juli 2002**

10.05 Uhr	Abfahrt vom Bahnhof Nyugati nach Berlin
22.16 Uhr	Ankunft in Berlin Ostbahnhof, Einzug in das Gästehaus „Feuerwache“
23.15 Uhr	Mitternachtssuppe in der „Feuerwache“

**Mo, 29. Juli 2002**

08.45 Uhr	Frühstück in der „Feuerwache“
10.00 Uhr	Humboldt-Universität zu Berlin (HU): Begrüßung durch Prof. Dr. Bernhard Schlink
13.00 Uhr	Mittagessen in der Musikermensa
15.00 Uhr	Begrüßungsempfang im Wappensaal des Berliner Rathauses Kurzvortrag Herr Bergfelder, Abteilungsleiter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: „Umweltprobleme im Land Berlin“
16.30 Uhr	Schiffahrt auf der Spree
17.30 Uhr	Stadtführung unter dem Themenschwerpunkt „Geteilte Stadt“
19.30 Uhr	Abendessen in einem indischen Restaurant im Prenzlauer Berg
22.00 Uhr	Fernsehturm: Berlin bei Nacht

**Di, 30. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.45 Uhr	Vortrag von RDir Keinhorst, Bundesministerium für Umwelt: „Osterweiterung als Chance für den Umweltschutz“ in einem Seminarraum des Pergamonmuseums
11.30 Uhr	Führung durch das Pergamonmuseum
14.00 Uhr	Mittagessen
15.30 Uhr	Plenum: „Grenzen des Rechts im Umweltschutz“ in der HU
abends	Boulespiel am Paul-Linke-Ufer in Kreuzberg

**Mi, 31. Juli 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.30 Uhr	Workshoparbeit in der juristischen Fakultät
11.45 Uhr	Mittagessen
13.30 Uhr	Besuch des Deutschen Bundestages im Reichstagsgebäude mit Führung und Kuppelbesichtigung
15.00 Uhr	Gespräch mit MdB Günter Gloser (SPD)
ab 16.30 Uhr	Freizeit
21.30 Uhr	Open-Air-Kino in der Hasenheide „Italienisch für Anfänger“

**Do, 1. August 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.30 Uhr	Tagesausflug nach Potsdam: Spaziergang durch die Innenstadt (Holländisches Viertel) und Park Sanssouci
13.00 Uhr	Mittagessen in der Mensa der Universität Potsdam
14.30 Uhr	Baden im Schlachtensee
19.00 Uhr	gemeinsames Kochen in der „Feuerwache“

**Fr, 2. August 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.30 Uhr	Workshoparbeit in der juristischen Fakultät
13.00 Uhr	Mittagessen
15.00 Uhr	Diskussionsrunde mit Stefan Krug, Leiter der Politischen Vertretung von Greenpeace in Berlin
17.00 Uhr	Abschlussplenum in der HU „Der Atomausstieg in Deutschland aus rechtlicher Sicht“
20.00 Uhr	gemeinsames Kochen und Abschiedsparty in der „Feuerwache“

**Sa, 3. August 2002**

08.30 Uhr	Frühstück
09.30 Uhr	Arbeit am Journal innerhalb der Workshops in der „Feuerwache“
ab 12.00 Uhr	Freizeit
20.00 Uhr	Abschlussabend im Prater







**Workshop 1:**  
**Internationale und europäische Bindungen des Nationalstaats**

---

**Workshopleitung**

Dr. Bardo Faßbender, LL.M., HU Berlin

**WorkshopteilnehmerInnen**

Eszter Biró, ELTE Budapest

Anita Cséza, ELTE Budapest

Andreas Hübinger, HU Berlin

Laurent Kruppa, HU Berlin

Tine Laufer, HU Berlin

Andrea Musil, ELTE Budapest

Hauke Schüler, HU Berlin

Zsófia Tóth, ELTE Budapest

## **Workshop 1: Einführung**

---

### I. Allgemeines

Die internationalen und europäischen Bindungen des Nationalstaats systematisierend, lassen sich vier Schwerpunkte in unserer Arbeit festmachen: Zum ersten die Entwicklung des internationalen Rechts, zum zweiten die des europäischen Rechts und drittens und viertens die Verfassungen von Deutschland und Ungarn in ihrem umweltrechtlichen Normenbestand. Diesen Schwerpunkten entsprechen verschiedene politische Regelungsebenen, die zwar vielfältig miteinander kooperieren, aber auf diese Weise keineswegs immer der tatsächlichen Verschachtelung umweltrechtlicher Topoi gerecht werden. Auf diese Weise werden regelmäßig entscheidende Zusammenhänge verkannt oder ignoriert. Zumindest in der Rechtswissenschaft lässt sich ein vergleichbarer Mangel konstatieren.

Dieser Workshop stellte den Versuch einer umfassenden Betrachtung der Thematik in dem begrenzten Rahmen eines Seminars dar. Zunächst erwies sich als notwendiger und wichtigster Teil unserer Arbeit, die Entwicklung umweltbezogener Legislativtätigkeit in einer Weise zu beschreiben, die die oben genannten vier Ebenen miteinander verbindet und gemeinsame Entwicklungen zu Tage treten lässt.

Diese Arbeit soll hier in notwendig vereinfachter Weise nachvollziehbar gemacht werden. Trotz der bloß beschreibenden Art der Darstellung kann gezeigt werden, in welcher Weise der Nachhaltigkeitsbegriff, der gegenwärtig seine geistesgeschichtliche Renaissance feiert, schon den Beginn umweltrechtlichen Denkens markiert. Dieser nachhaltigen Ökologie ist eine ästhetische entgegengestellt worden, womit ein Feld aufgespannt wird, in dem sich die Ökologie in den letzten eineinhalb Jahrhunderten bewegt hat und bewegt.

Der andere Teil der Workshoparbeit lässt sich an diesem Ort nicht darstellen: Die Streitgespräche um eine adäquate Beurteilung des konstatierten Befunds. Hier muss auf die in den einzelnen Arbeiten entwickelten Thesen verwiesen werden.

### II. Inhaltliches

Die ersten Formen normativen Umweltschutzes zielten vorrangig auf den Erhalt des Bestandes bestimmter Ökosysteme ab. Diese Erhaltungsfunktion wird als Element verschiedener Wirtschaftssysteme verstanden: Landwirtschaft / Forstwirtschaft / Jagd. Den Antrieb zur Aufstellung dieser Normen gab der Wille zur Sicherstellung der eigenen Lebensgrundlage. Das Ergebnis war Ressourcenschonung. Wirtschaftliche Gesichtspunkte und Umweltgesichtspunkte waren zu dieser Zeit durch ein ökonomisch motiviertes Nachhaltigkeitskonzept untrennbar miteinander verbunden. Beispielhaft für diese Normgebung ließe sich hier das ungarische Waldgesetz von 1426 nennen.

In Deutschland wurde im ausgehenden Mittelalter zunehmend Haubergswirtschaft betrieben, d.h. man entfernte aus dem Forst regelmäßig eine bestimmte Menge Bäume, die man durch neue Pflanzen ersetzte.

Diese Wirtschaftskonzepte waren zwar vielfältigen Änderungen unterworfen, erst im Zuge der Industrialisierung kam es zu einer unvergleichbar stärkeren Beanspruchung der natürlichen Ressourcen; Umweltprobleme machten nicht mehr an den Ländergrenzen halt. Hier setzte die Einsicht in die Notwendigkeit bilateraler Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt ein.

Durch die Verwüstung ganzer Landstriche entstand ein von ästhetischen und romantischen Gesichtspunkten geprägter Umweltschutzgedanke. Heimatschutzverbände wurden gegründet, deren Ziel es war, die Schönheit einzelner Regionen zu erhalten. Erste Naturschutzgebiete wurden gegründet.

Während der Weimarer Republik, Anfang des 20. Jahrhunderts in Deutschland, wurde der Umweltschutz in die Verfassung, Art. 150 I, aufgenommen, unter Umweltschutz verstand man jedoch nur Denkmalschutz – ein ästhetisches Umweltschutzkonzept.

Während des Nationalsozialismus stieg die Zahl der Naturschutzgebiete erheblich an, Landschaftsschutz wurde unter sozialen Gesichtspunkten betrieben, man wollte Erholungsgebiete für die Bevölkerung schaffen. Naturschutz als Element politischer Volkshygiene. Im Bereich des Landschaftsschutzes lassen sich die Etappen: Romantik, Weimarer Zeit, 3. Reich, als Dreischritt ästhetischen Umweltschutzes beschreiben.

1933 erließ die Regierung Hitlers jedoch das Tierschutzgesetz, das vom Gedanken eines ethischen Tierschutzes geprägt war und noch heute Geltung besitzt, 1935 wurde das Reichsnaturschutzgesetz verabschiedet.

Um das Bild nicht zu schief zu zeichnen, muss aber auch auf den erheblichen Ressourcenverbrauch durch die nationalsozialistische Rüstungsindustrie hingewiesen werden.

Zeitgleich kam es 1935 auch in Ungarn zur Verabschiedung des ungarischen Naturschutzgesetzes.

Bis zu diesem Zeitpunkt lässt sich von einer ähnlichen Entwicklung im Bereich der Umwelt in Deutschland und Ungarn sprechen, nach Ende des zweiten Weltkrieges entwickelten sich die von unserem Seminar betrachtete BRD und der ungarische Staat umweltrechtlich weit auseinander.

In der ungarischen Verfassung von 1949 war der Umweltschutz zwar vorhanden, er war aber realpolitisch nicht von großer Bedeutung, das Naturschutzgesetz von 1935 wurde nicht übernommen.

Nach dem Systemsturz 1989 sollte jedoch der schon 1949 in der Verfassung verankerte Umweltgedanke Grundstein für die spätere Umweltrechtsprechung des neugegründeten machtvollen ungarischen Verfassungsgerichts werden, die die umweltrechtlichen Standards in Ungarn beeinflusste.

Auf internationaler Ebene kam es nach 1945 zu verstärkter Zusammenarbeit zwischen den Staaten, es wurden mehrere Organisationen gegründet, die sich mit dem Thema Umweltschutz in verschieden starker Intensität beschäftigen.

Man erkennt grenzübergreifende Gefahren der Umweltverschmutzung und des Ressourcenverbrauchs, die durch die zunehmende Vitalität der Globalisierung noch verstärkt wird. Innerhalb der Arbeit der internationalen Organisationen kommt dem Umweltschutz eine immer größere Bedeutung zu.

1972 kam es in Stockholm zur ersten UN-Umweltkonferenz, dort wurde die UNEP, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen gegründet. Die Kulisse für diese Konferenz bilden große Umweltkatastrophen: Eutrophierung von Gewässern, technisch bedingte Umweltkatastrophen (Tankerunfälle u.ä.) und das Artensterben.

Es kam zu einem Neuerwachen der Nachhaltigkeitsdiskussion, die schon am Ausgangspunkt der Umweltrechtsentwicklung stand: menschliches Überleben ist nur dann möglich, wenn der Output aus den Ökosystemen stabil bleibt.

In Stockholm kam es zu einem Zusammentreffen von 1. und 3. Weltstaaten, die verschiedenartige Probleme und Herangehensweisen zum Themenkomplex Umwelt hatten.

Die Staaten der 1. Welt erkannten vor allem den Schutz der Umweltmedien als ökologischen Topos an, während die Staaten der 3. Welt die, heute nicht mehr bestrittene Meinung vertraten, dass Umwelt nur im Verbund mit einer nachhaltigen Entwicklungspolitik erfolgreich sein kann.

Auf europäischer Ebene wurde 1972 in Paris eine Konferenz zum Thema Umwelt veranstaltet, dies war die Geburtsstunde einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik. Die Zusammenarbeit der westlichen europäischen Staaten war auch unter dem Gesichtspunkt sinnvoll, da sie sich in Umweltfragen nicht stark unterschieden.

Die Europäischen Union beherrscht die Umweltpolitik der Vertragsstaaten seitdem durch ihre Richtlinienkompetenz.

Zeitgleich gelingt es dem Club of Rome mit seiner 1972er Veröffentlichung „Die Grenzen des Wachstums“, eine neue Nachdenklichkeit gegenüber dem ökonomischen Wachstumsdogma

anzuregen: Wirtschaftliches Wachstum kann nur verbunden mit nachhaltiger Entwicklung gewährleistet werden.

Erstmals wurden von dem Mitgliedern des Club of Romes Rechnungen vorgestellt, die die Endlichkeit irdischer Ressourcen in Daten fassbar machten. Einige dieser Rechnungen stellten sich als zu pessimistisch heraus, ihrer geistesgeschichtlichen Bedeutung nimmt dies jedoch nichts.

In Konsequenz dessen kam es in der BRD 1972 zu ersten Bestrebungen, gefordert von der FDP-Fraktion, ein Umweltgrundrecht in der Verfassung zu verankern.

Nachdem mit der Gründung der Grünen ein weiterer wichtiger Schritt getan war, betreten Anfang der 80er Jahre weitere Akteure die internationale/nationale Ebene des Bereichs Umwelt: die NGO's, beispielhaft ließe sich hier Greenpeace nennen.

Die Wende bewirkte in Deutschland einen starken Impuls legislativer Aktivität. Im Einigungsvertrag der beiden deutschen Staaten wurden Forderungen nach einer Verfassungsänderung gestellt, das Staatsziel Umweltschutz im Visier.

1994 wurde dann in Art. 20 a GG der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel bestimmt. Im Jahre 2002 wurde auch der Tierschutz in den Art. 20 a GG aufgenommen.

In Ungarn ließe sich aus umweltlegislatorischer Sicht vor 1989 das 1976 verabschiedete Gesetz über den Schutz der menschlichen Umwelt nennen.

1989 kam es zu einer fast vollständigen Verfassungsänderung der Verfassung von 1949. Nach dieser Änderung wurden mehrere Umweltgesetze verabschiedet. Es gibt heute mehrere Verfassungsgerichtsentscheidungen, die den Charakter des Umweltrechts bestimmen.

Gegenwärtig spielen aufgrund des Beitrittswunsches Ungarns zur Europäischen Union die Richtlinien der EU eine entscheidende Rolle. Hierzu verabschiedeten Ungarn und die EU eine Vereinbarung, dass Ungarn sein Recht entsprechend der Richtlinien der europäischen Union verändern bzw. zukünftig verabschieden soll.

Auf internationaler Ebene ist nach der Konferenz von Stockholm 1972 und dem damit verbundenen großen Elan im Laufe der Jahre wieder Stille in das Thema Umwelt eingekehrt, der Schwerpunkt verlagerte sich auf die rechtliche Formulierung gewonnener Erkenntnisse und die nationale Umsetzung getroffener Vereinbarungen.

Neuen Schwung erhielt das Thema dann 1992 mit der UN-Konferenz in Rio zu Umwelt und Entwicklung: Hier wurde die Agenda 21 verabschiedet, die eine Handlungsverpflichtung für das 21. Jahrhundert darstellen soll.

## **Entwicklungslinien des Umweltrechts in Europa von der Industrialisierung zur Postmoderne**

*von dr. Andrea Musil, ELTE Budapest*

Der Umweltschutz ist eine umfassende Aufgabe verschiedener Wissenschaftsfelder. Eines der Instrumente zur Erreichung dieses Ziels ist das Umweltrecht. Es ist eine junge Rechtsmaterie, die praktisch ab Mitte des 20. Jahrhunderts als eigenständiges Rechtsgebiet existiert. Vorher gab es kein einheitliches Konzept für umweltbezogene Rechtssetzung. Im Feudalsystem spielten vielmehr wirtschaftliche Gründe, wie der Schutz beschränkter Naturressourcen (z.B. Bodenflächen, Wälder, Wiesen), die Hauptrolle. Umweltschutz war dabei nur eine Randerscheinung der Regelungen.

Im Laufe der Industriellen Revolution waren umweltrelevante Regelungen ein zwangsläufiges Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung. Die industrialisierte Produktion und der Verkehr führten zur Verursachung erheblicher Umweltverschmutzungen in Luft, Wasser und Natur. Außerdem entstanden immer größere Mengen von Abfall. Es entwickelten sich deshalb verschiedene Institutionen und Methoden zur Lösung dieser Probleme: Emissionsgrenzwerte wurden festgelegt, Umweltbehörden etabliert und Genehmigungspflichten für alle gewerblichen Tätigkeiten auferlegt. Die Institutionen des privat-rechtlichen und verwaltungsrechtlichen Umweltrechts entwickelten sich dabei parallel.

Trotz des ersten Umweltgesetzes 1968 in der DDR hat der sozialistische Weg für das Umweltrecht eine Sackgasse gebildet. Es wurde verfassungsrechtlich festgelegt: Umweltbelange können keine Priorität vor den volkswirtschaftlichen Interessen ha-

ben. Die umweltbezogenen Normen wurden in wenig bedeutenden Rechtsquellen geregelt und die Anforderungen an einen gesamtheitlichen Umweltschutz blieben unberücksichtigt.

Heutzutage ist der Umweltschutz eine Aufgabe auf mehreren Ebenen. Neben der Regelung in den einzelnen Ländern ist das Umweltrecht in der Europäischen Union eine umfassend geregelte Materie. Es wird hier deutlich zum Ausdruck gebracht, dass Wirtschaftswachstum kein Endziel der Union sein kann. Das ist schon ein großer Schritt nach vorn und Europa wird seitdem als eine „grüne Zone“ in internationalen Beziehungen bezeichnet. Hoffentlich wird das alles nach der Erweiterung unverändert bleiben, aber die Schwierigkeit liegt darin, dass sehr verschieden entwickelte Länder auf einen Mindeststandard gebracht werden sollen, der aber ziemlich hoch liegt. Die Regeln sind nicht nur zu harmonisieren, sondern auch effektiv durchzusetzen. Die „Neuen“ bräuchten deshalb finanzielle Unterstützungen und Derogationen, also Übergangsregelungen zur Abhilfe für den Bereich des Umweltschutzes.

Zwar handelt es sich hier nur um Europa und die europäischen Tendenzen, doch muss man die globale Ebene auch erwähnen. Die größten Probleme des Umweltschutzes lassen sich effektiv nur auf der Weltbühne lösen. Es ist eine Frage der Zukunft (und Gegenwart), ob die sehr unterschiedlich interessierten Länder kooperieren können oder dieses nur ein unfruchtbarer Versuch bleiben wird.

## **Wie spiegeln sich Nachhaltigkeitstheorien im Umweltrecht wider?**

*von Laurent Kruppa, HU Berlin*

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Frage der Umsetzung von Nachhaltigkeitstheorien im Umweltrecht. Handelt es sich um reine Rhetorik oder kommt Nachhaltigkeit als Leitmotiv in umweltrechtlichen Verträgen über die Präambeln hinaus zur Geltung?

Im ersten Teil wird kurz die Entwicklung des Begriffs der Nachhaltigkeit bis zum heutigen Diskurs nachgezeichnet. Dieses schrittweise Eindringen der Problematik in den allgemeinen Sprachgebrauch spiegelt sich wider in den internationalen Verträgen zum Umweltschutz. Diese sind Thema des zweiten Teils der Arbeit.

Im dritten Teil wird anhand des Gesetzes für den Vorrang erneuerbarer Energien

versucht, die Elemente der Nachhaltigkeit in Relation zur "juristischen" Realität zu stellen. Der vierte Teil befasst sich mit dem Standpunkt der EU zur Förderung der Stromerzeugung aus alternativen Energien.

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist zu einem wichtigen Leitmotiv geworden. Er beeinflusst das Recht, und über das Umweltrecht wird nachhaltige Energiepolitik ermöglicht. Im Bereich der alternativen Energien hat sich in der letzten Dekade eine enorme Entwicklung abgespielt. Im Ergebnis ermöglicht ein an Nachhaltigkeitsprinzipien orientiertes Recht die Entwicklung von ressourcenschonender Industrie.

## **Zwischenstaatliche Kooperation und internationales „standard-setting“: Die Rolle der internationalen Umweltorganisationen**

von *Tine Laufer, HU Berlin*

### **1. Die Internationalen Organisationen**

Die technische und wirtschaftliche Entwicklung der letzten 150 Jahre machte eine Zusammenarbeit über die Grenzen der einzelnen Staaten hinaus notwendig. Anfangs war das Thema Umwelt nicht im Fokus der Arbeit der Internationalen Organisationen. Es gab bis 1972 keine sich nur mit dem Komplex Umwelt befassende Organisation. Mit zunehmender Wichtigkeit des Bereichs Umwelt haben sich die bereits existierenden Organisationen des Themas angenommen, es wurde in rand- bzw. weniger randständige Bereiche ihrer Arbeit aufgenommen.

### **2. Versuch der Definition der Internationalen Umweltorganisationen**

Das erste Problem taucht schon bei der Definition des sehr weiten Begriffs Umwelt auf.

Umwelt ist die Gesamtheit des natürlichen wie kulturellen (u.a. technischen) veränderlichen Lebensraumes des Menschen. Umweltschutz bedeutet die Gesamtheit aller Maßnahmen, die dazu dienen, die Umwelt des Menschen zu sichern und sie in einem Zustand zu erhalten oder in einen zu bringen, der für ein menschenwürdiges Dasein erforderlich ist.

Um das Aufgabenfeld der Internationalen Umweltorganisationen zu bestimmen, müssen Eingrenzungen vorgenommen werden.

Auszugehen ist in erster Linie von den „klassischen Umweltmedien“ wie Wasser, Meeresumwelt, Luft, Boden, Klima, Pflanzen- und Tierwelt und die sich daran anknüpfenden Bereiche: über die Umweltmedien (Wasser, Luft usw.), über die Umweltschutzobjekte (etwa Gesundheit, saubere Energie usw.), über die schädlichen Umwelteingriffe (Schadstoffeinträge in Flüsse, Meere, Boden usw.), über die Umweltmaßnahmen (Verminderung der Luft-

verschmutzung, umweltfreundliche Werkstoffe, Umweltverträglichkeitsprüfung usw.) oder über umweltbezogene Handlungsweisen (technischer Umweltschutz, Finanzierung von Umweltmaßnahmen, juristischer Umweltschutz usw.).

Über diese Eingrenzung läßt sich die Definition der Umweltorganisation in Abgrenzung zu den anderen internationalen Organisationen finden.

Internationale Umweltorganisationen sind internationale Organisationen, die sich mit der Umweltproblematik im eigentlichen Sinne, den Umweltmedien, deren Gefährdungen und den dadurch tangierten Umweltschutzgütern praktisch, politisch, oder rechtlich in nicht ganz unwesentlichem Umfang befassen.

### **3. Vorstellung einiger Umweltorganisationen**

*a) Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)*

Die einzige sich nur mit Umweltaufgaben beschäftigende Organisation. Sie wurde 1972 in Stockholm auf der ersten UN-Umweltkonferenz gegründet. Ziel war es, die sich immer weiter ausbreitende und eher planlos verlaufende Umweltarbeit der verschiedenen Zentralbehörden der UN in einen übergeordneten Rahmen einzupassen. UNEP sollte keine neue Sonderorganisation sein, sondern eine globale Koordinationsstelle.

Die Gesamtheit der Umweltbetätigungen von UNEP stellt sich in zwei Hauptformen dar:

Schwerpunkt liegt bei den „non-operative activities“, bei denen UNEP nicht selbst „vor Ort“ tätig wird, sondern die Arbeit anderer Umweltorganisationen steuert, sie finanziell unterstützt oder zentrale Dienstleistungen anbietet.

Die „operative activities“, die UNEP selbst in Form von Einzelprojekten oder durch ständige Arbeitszentren (den PAC's)

durchführt, die jedoch dem Prinzip der Subsidiarität folgend nur geringe Bedeutung haben.

Von der Vielzahl der anderen internationalen Umweltorganisationen sollen hier die OECD als Organisation außerhalb des UN-Systems und die IMO als eine internationale Umweltorganisation innerhalb des Systems der Vereinten Nationen vorgestellt werden.

*b) OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development*

Als Wirtschaftsorganisation beschäftigt sich die OECD vorwiegend mit Aspekten des Umweltschutzes, die direkt oder indirekt den Handel mit Waren berühren. Von dieser Frage ausgehend hat sich die OECD auch mit grundsätzlichen Umweltfragen befasst.

Die Mitgliedsstaaten der OECD umfassen die fortschrittlichsten Industrieländer. Somit bildet die OECD zugleich ein Gegengewicht gegenüber den wirtschafts- und umweltpolitischen Bestrebungen der weniger entwickelten Länder.

Hauptaktivitäten der OECD im Bereich Umwelt sind: Biosafety, Probleme des Klimawandels, Energie, Transport, Zusammenspiel zwischen Umwelt und Wirtschaft, Umweltverträge und ihre Instrumentarien, Umweltpolitik und soziale Aspekte, Management der natürlichen Ressourcen, Abfälle und Umwelt und Handel.

*c) IMO-International Maritime Organisation*

Der Schwerpunkt der Arbeit der IMO liegt bei marineteknischen Fragen der Handelsschifffahrt.

Die Organisation entwickelt einschlägige Rechtsvorschriften und internationale Regeln. Damit soll der zunehmenden Meeresverschmutzung entgegnet werden.

Insgesamt gesehen ist die „Dichte“ globaler Umweltabkommen im Meeresumweltbereich am höchsten, wie überhaupt das „Umweltmedium Weltmeere“ gemessen an der Zahl und dem Standard der Aktivitäten Internationaler Organisationen, zu den begünstigten Umweltmedien gerechnet werden kann.

Der IMO kommt deshalb im weltweiten Umweltrahmen neben UNEP eine zentrale Rolle zu, sie gehört auch vom Umfang ihrer

Umweltarbeit her zu den bedeutendsten Internationalen Umweltorganisationen.

**4. Internationale Umweltstandards**

Probleme des Umweltschutzes betreffen überwiegend technische Fragen, so dass eine effektive internationale Bekämpfung der Umweltstörungen konkrete über allgemeine Programmsätze hinausgehende, vollzugsfähige technische Regeln voraussetzt.

Standards sind dokumentierte Übereinkommen, welche genaue Angaben oder Kriterien enthalten, die als Richtschnur (und mögliche rechtliche Grundlage) benutzt werden sollen, um sicher zu stellen, dass Materialien, Produkte, Herstellungsvorgänge oder bestimmte Dienstleistungen für die Art ihres Gebrauchs geeignet sind.

Technische Regeln und Standards zum Umweltschutz werden oftmals im Rahmen internationaler Übereinkommen festgesetzt. Dabei sind die Regeln nur selten im Vertragstext selbst zu finden. Häufiger erfolgt die Festsetzung der Regeln, die meist der Ausfüllung und Konkretisierung eines in dem Übereinkommen festgelegten allgemeinen Kooperationsprogramms der Vertragsstaaten dienen, in der Form eines Anhangs, dessen Inhalt gleichzeitig mit der Festlegung des endgültigen Konventionstextes beschlossen wird, und der fortlaufend durch besondere Änderungsverfahren der technischen Entwicklung oder neuen politischen Bedürfnissen angepasst werden kann. Mitunter werden technische Regeln und Standards zur Konkretisierung einzelner Verpflichtungen der Konvention aber auch erst zu einem späteren Zeitpunkt, häufig von einer durch die Konvention geschaffenen Kommission, festgelegt.

Werden Standards im Rahmen internationaler Abkommen gleichzeitig mit dem eigentlichen Konventionstext festgelegt, kann ihre Festlegung auf zweierlei Weise erfolgen: entweder durch Integration in den Vertragstext selbst, was allerdings selten ist, oder durch die Aufnahme in einen Anhang zur Konvention; das bei weitem häufigere Verfahren.

Bei der gewöhnlich gleichzeitigen Festlegung des Anhangs mit der Verabschiedung des Konventionstextes weichen die Moda-

litäten zur Revision oder Ergänzung der in den Anhängen enthaltenen Regeln fast immer von dem für die Änderung des Vertragstextes vorgesehenen Verfahren ab. Entwickelt hat sich diese Praxis aus der Einsicht heraus, dass technische Regeln, sollten sie nicht mit der Zeit an Wirkungsfähigkeit verlieren, ständig an die sich wandelnden technischen Erkenntnisse und die sich verändernden politischen und wirtschaftlichen Bedürfnisse angepaßt werden müssen. Über den normalen, meist langwierigen Weg der Änderung einer internationalen Konvention hatte sich dies jedoch als nicht gewährleistet erwiesen. Aus diesem Grunde sind häufig für die Änderungen der Anhänge flexiblere Verfahren eingeführt worden, vielfach verbunden mit der Errichtung einer Kommission, in deren Kompetenzbereich die Anpassung der Anhänge fällt.

Von beachtlichem Umfang ist auch der Bestand an technischen Regeln und Standards zum Schutz der Umwelt, die von internationalen Organisationen und Kommissionen, von teils bilateraler Zusammensetzung erlassen worden sind. Solche Regeln variieren je nach Aufgabenbereich und

Kompetenz der betreffenden Organisation sowohl hinsichtlich ihres Inhalts als auch der Form ihres Zustandekommens.

Entsprechend der unterschiedlichen rechtlichen Befugnisse der Organisationen und Kommissionen variieren auch die Verfahren zur Festlegung der technischen Regeln und Standards. Teilweise erfolgt diese Festsetzung im Rahmen internationaler Umweltschutzübereinkommen, entweder als Konventionsentwurf oder in Form von Annexen zu internationalen Übereinkommen, mit deren Durchführung und Überwachung häufig bereits bestehende Organisationen oder speziell darin errichtete Kommissionen betraut werden.

Wie aufgezeigt sind heutzutage viele der Umweltbereiche mit Regelungen besetzt, die Umweltarbeit hängt aber von der staatlichen Umsetzung ab, die nur schleppend vorangeht

und im weltweitem Rahmen extremen Schwankungen unterworfen ist. Umweltarbeit besteht heute weniger in der Ausarbeitung von Regeln, denn in dem Versuch die bestehenden Regeln umzusetzen und an deren Effizienz zu arbeiten.

## **Umweltrechtliche Kompetenzen der Europäischen Union**

*von Anita Cséza, ELTE Budapest*

Zunächst werden die wichtigsten Dokumente der EG im Bereich des Umweltrechts beschrieben. Darauf folgt eine Darstellung der Entwicklung der Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umwelt.

Im Lauf der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung in Westeuropa in den `60er und `70er Jahren verankerte sich das Umweltbewußtsein immer mehr bei den europäischen Bürgern und so auch auf der politischen Ebene der EG.

Da die Umweltverschmutzung keine Grenzen kennt, ist eine internationale Zusam-

menarbeit nötig geworden. Daneben verhinderten die voneinander abweichenden umweltrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten den Ausbau des Binnenmarktes. Auf der Gipfelkonferenz von Paris 1972 haben die Staats- und Regierungschefs ein Umweltaktionsprogramm beschlossen. Das kann als Geburtsstunde der gemeinschaftlichen Umweltpolitik angesehen werden.

Da es keine umweltrechtliche Grundlage gab, hat die Gemeinschaft in den `70er und `80er Jahren bezüglich des Binnenmarktes Aktionsprogramme beschlossen, die die

Harmonisierung der nationalen Regelungen unterstützten. Diese „weichen“ Regelungen (weich, weil sie keine rechtliche, nur politische Verpflichtungen hatten) haben sich nicht als effektiv genug erwiesen. Bis zur EEA (Einheitliche Europäische Akte) galten drei Umweltaktionsprogramme. Das erste bestimmte die Ziele und Prinzipien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, die beiden folgenden enthielten Bestimmungen, die in dem ersten nicht festgelegt wurden, aber für den Vollzug der Umweltpolitik notwendig waren.

Daher erließ die Gemeinschaft kraft ihrer Kompetenz verpflichtende umweltrechtliche Regelungen. Diese Kompetenz beinhaltet, dass ein konkretes Ziel alle solche weiteren Kompetenzen eröffnet, welche für ihre Ausübung erforderlich sind. Daraus folgend bestätigten die in den Römischen Verträgen formulierten Ziele und Aufgaben die umweltpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft.

Daneben konnte die Gemeinschaft auch auf Artikel 235 EG-Vertrag verweisen. Dieser Artikel verleiht der Gemeinschaft zur Verwirklichung ihrer Ziele Rechtsgestaltungskompetenz. So sichert er eine allgemeine Ermächtigung für die Rechtssetzung der Gemeinschaft. Die Einheitliche Europäische Akte fügte einen gesonderten Umwelttitel in den EG-Vertrag ein. Dieser bildete die Rechtsgrundlage für die Umweltkompetenzen der Gemeinschaft. Zwei wichtige Punkte dieses Titels waren:

1. die Bestimmung der Handlungsebene
2. und das Integrationsprinzip.

Die Bestimmung der Handlungsebene beinhaltet das spätere Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass eine gemeinschaftliche Tätigkeit in der Umweltpolitik nur dann erlaubt ist, wenn die gegebene Aufgabe auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht effektiv zu erfüllen ist. Diese Bestimmung ähnelt dem im ersten Umweltaktionsprogramm festgelegten 10. Prinzip. Beide formulieren das Kriterium der Effektivität beim Auswählen der Handlungsebene.

Das Prinzip der Integration bedeutet hingegen, dass die Umweltpolitik auch die anderen Politiken der Gemeinschaft in Betracht ziehen soll. (Es ist dabei interessant, dass

die Notwendigkeit der Umweltregeln bisher mit dem wachsenden Binnenmarkt begründet werden, und jetzt beschränkt gerade die Umweltpolitik in gewisser Weise die Freiheit des Binnenmarktes.)

Der nächste Entwicklungsschritt der Umweltregelungen der EG bildete der Maastricht-Vertrag. Der Vertrag betonte das Integrationsprinzip stärker. Ab jetzt wurde die Umweltpolitik in sämtlichen Politiken und Organisationen der Gemeinschaft als bestimmender Faktor anerkannt.

Auch das Subsidiaritätsprinzip wurde eingeführt, so dass die Praxis, die bisher in der Umweltpolitik herrschte, auf alle gemeinschaftlichen Politiken erweitert wurde.

Der Maastricht-Vertrag bezog neue Gebiete in die Kompetenzen der Umweltpolitik ein. Er ermöglichte die gemeinschaftliche Tätigkeit auf dem Gebiet der Bodennutzung, der Städte- und Regionalentwicklung und der Energiepolitik.

Besonders hervorzuheben ist jener Begriff der Kompetenz innerhalb der EG, der bedeutet, dass das Organ, welches über eine Kompetenz verfügt, für sich eigene Kompetenzen definieren kann (Kompetenz-Kompetenz).

Die Organe der EG haben nämlich keine Ermächtigung dazu. Ihre Wirkungsbereiche können nur durch die Modifizierung der als Verfassung zu betrachtenden Verträge von Rom oder Maastricht geändert werden, wozu nur die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben. Hingegen hat die Gemeinschaft die Möglichkeit, auf solchen Gebieten, welche verfassungsrechtlich nicht in ihren Wirkungsbereich gehören, Rechtsregeln zu schaffen.

Umweltschutz ist zur Zeit ein Gebiet in der EG, in dem die Mitgliedstaaten nur so weit eine Handlungsmöglichkeit haben, solange auf diesem Gebiet die Gemeinschaft keine Maßnahmen durchführt oder keine Regelungen erlässt.

Durch diese weitgehenden Kompetenzen kann die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten zu einem erhöhten Schutz der Umwelt

zwingen, und in der Zukunft wird ein einheitlicher Umweltschutzstandard innerhalb der EG greifbar.

### **Beitrittsländer und Umwelt**

Die Staaten, die sich der Gemeinschaft anschließen möchten (so auch Ungarn), müssen ihre Rechtsharmonisierung bis zum Zeitpunkt ihres Beitritts beenden. Das heißt, dass sie solche Regelungen einführen müssen, die den gemeinschaftlichen Regelungen entsprechen. Die Beitrittsstaaten müssen zudem auch einen wirk-

samen Vollzug der umweltrechtlichen Regelungen sicherstellen. Die Rechtsharmonisierung bezieht sich nur auf die wichtigsten, gemeinschaftlichen Regelungen, die für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sind.

Neben diesen Verpflichtungen haben diese Staaten auch Optionen. Sie können vorübergehende Übergangsregelungen in Bereichen schaffen, die große Belastungen für die Staaten darstellen. Die EU gibt auch Unterstützung im Interesse der entsprechenden, wirksamen Vollziehung der Maßnahmen.

## **Die Europäisierung des nationalen Umweltrechts**

*von Andreas Hübing, HU Berlin*

Teils wird argumentiert, dass sich die Ziele der gemeinschaftsrechtlichen Umweltpolitik der Sache nach nicht von den Zielen der staatlichen Umweltpolitik unterscheiden, wie sie auch in der Bundesrepublik betrieben wird. Fraglich scheint nach einer solchen Aussage jedoch um so mehr, weshalb sich gerade die Bundesrepublik bei der Umsetzung so mancher Richtlinie (sei es die UVP-RL betreffend, im Bereich des Gewässerschutzes etc.) so schwer tut.

So beschäftigt sich diese Seminararbeit zunächst mit der Entwicklung eines europäischen Umweltrechts, unter Betrachtung der fünf Aktionsprogramme, die nach verbreteter Ansicht zwar lediglich einen politischen Selbstbindungswillen zum Ausdruck bringen, dessen Nichteinhaltung keinerlei rechtliche Wirkung nach sich zieht. Doch muss angemerkt werden, dass auch ohne rechtliche Bindungswirkung die Aktionsprogramme der EG für den Umweltschutz keineswegs bedeutungslos

sind, sondern diese vielmehr die Formulierung der vorrangigen – zunächst politischen, jedoch in Rechtsform umzusetzenden - Ziele und Leitlinien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik darstellen.

Als Ziele im Rahmen dieser Aktionsprogramme sind vor allem zu nennen: Die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts, der Schutz der Biosphäre, eine rationelle Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, die Berücksichtigung der umweltpolitischen Ziele bei der Raumordnung, eine Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen an deren Quelle, die Förderung der Forschung in eine entsprechend umweltförderliche Richtung, das Verursacherprinzip sowie das Vorsorgeprinzip.

Es lässt sich eine zunehmende Tendenz ausgehend von umweltmedienspezifischen Konzepten hin zu medienübergreifenden feststellen, wobei neben der Umweltinformationsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und der Öko-Audit-Verordnung vor allem die UVP-

Richtlinie – trotz aller Kritik – als Meilenstein gefeiert wird, die über die bloße medien-spezifische Angleichung des nationalen Umweltrechts weit hinaus geht und teilweise grundlegende Änderungen des nationalen Umweltrechts bewirken wird.

Zu bemängeln ist jedoch, dass zwischen den Vorgaben des EGV für die Umweltpolitik der EG und deren Umsetzung in die Praxis eine „erhebliche Divergenz“ sowie darüber hinaus bei den Mitgliedsstaaten ein ebenso „erhebliches Vollzugsdefizit“ bei der Umsetzung von Umweltschutzvorschriften der EG bestehen.

Von „romanischem Vollzug des EG-Rechts“ ist in diesem Zusammenhang in der Literatur die Rede. Gemeint ist damit die Praxis, Gemeinschaftsrecht in kurzer Zeit durch aufwendige Regelwerke in nationales Recht umzusetzen, dieses aber auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs nicht anzuwenden, eine Praxis, die es – anders als es der Name vermuten lässt – in nahezu allen Mitgliedsstaaten zu rügen gibt.

Fraglich erscheint zudem, wie der europäische Umweltschutz mit Art. 28-31 EGV zusammenspielt. Art. 28 EGV verbietet grundsätzlich mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung. Solche sind alle Maßnahmen, die eine gänzliche oder teilweise Untersagung der Einfuhr oder Durchfuhr von Waren beinhalten, wobei nach der Dassonville-Formel eine solche Maßnahme gleicher Wirkung jede Handelsregelung ist, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Aufgrund ihrer Weite erfasst die Dassonville-Formel vor allem produktbezogene, aber auch produktions- und anlagebezogene Regelungen im Umweltbereich. Einige Ausnahmen sieht Art. 30 EGV in einem abschließenden Katalog vor, der jedoch den Umweltschutz zunächst unerwähnt lässt. Nach der Cassis-de-Dijon-Formel hingegen können mitgliedstaatliche Regelungen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu behindern – auch wenn die Voraussetzungen des Art. 30 EGV nicht gegeben sind – auch dann gerechtfertigt sein, wenn es sich bei ihnen um unter-

schiedslos auf eingeführte und einheimische Waren anwendbare (nicht diskriminierende) Regelungen handelt, die notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden. Zu diesen zwingenden Erfordernissen zählt der EuGH auch den Umweltschutz, wobei jedoch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren ist. Dieses Konzept ergibt sich vor allem aus der dänischen Pfandflaschenentscheidung (1988) sowie dem Rechtsstreit über die Abfallbeseitigung in Wallonien (1990).

Weiterhin bedeutend für das Fortschreiten der Europäisierung des nationalen Umweltrechts ist die Rolle des Art. 174 II UA 1 S. 2 EGV, der als umweltrechtliche Querschnittsklausel bezeichnet wird. Demnach beruht die Umweltpolitik der Gemeinschaft „auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“. Diese Vorschrift wird, was ihre Bedeutung unterstreicht, im gesamten EGV als einzigartig eingestuft, da sie die Organe der EG verpflichtet, z.B. in der Agrar-, der Verkehrs-, der Wettbewerbs- oder der Regionalpolitik die Erfordernisse des Umweltschutzes einzubeziehen, wobei es sich nicht um ein Prinzip handelt, sondern um eine Regel, da für einen bestimmten Fall eine bestimmte Rechtsfolge zwingend vorgegeben ist. Ein Verstoß gegen dieses Erfordernis führt zur Rechtswidrigkeit der entsprechenden Maßnahme.

Teils wird noch heute vertreten, dass durch die Verwendung der Formulierung „Grundsätze“ impliziert sei, es handele sich bei den genannten Normen nicht um rechtlich zwingende Normen für den Umweltschutz, aus denen sich unmittelbare Rechtsfolgen oder Handlungsangebote ableiten lassen. Jedoch spricht gegen diese Theorie bereits, dass die genannten Prinzipien, bzw. Grundsätze, in den Vertragstext aufgenommen wurden. Außerdem würde die Zielsetzung, dass diese „Prinzipien“ für die gemeinschaftliche Umweltpolitik wegweisend sein sollen, verfehlt, soweit ihnen keine rechtlich bindende Wirkung in beschriebenen Sinne zukäme sowie dem

Auslegungsgrundsatz, dass Rechtsakten der EG eine möglichst große praktische Wirkung zukommen soll (effet utile) widersprochen. Dennoch wurde auf dem Rostocker Umweltrechtstag 2000 betont, dass weder Unionsvertrag noch EGV einen Grundsatz eines integrierten Umweltschutzes enthielten. Lediglich im Bereich des Richtlinienrechts seien mit der bereits erwähnten IVU-RL und der UVP-RL Elemente eines integrierten Europarechts zu finden.

Deutschland hat aufgrund der tiefen Verankerung des europäischen Rechts im nationalen Umweltrecht dabei wohl keine andere Wahl, als die Ansätze des Europäischen Rechts aufzunehmen und sich nicht

vor ihnen zu verschließen, auch wenn zu bemängeln ist, dass etwa durch den häufig auftretenden programmatischen oder rahmenartigen Charakter vieler Umweltschutzrichtlinien eine Direktwirkung von nicht fristgerecht oder nicht ausreichend umgesetzten Richtlinien mangels inhaltlicher unbedingter und als hinreichend zu bezeichnenden Bestimmungen in der seltensten Fällen möglich ist.

Somit lässt sich zusammenfassen, dass die Herausbildung des EG Umweltrechts zu einem Prozess fortschreitender Europäisierung des deutschen Umweltrechts geführt hat, aber noch ein langer Weg der Umsetzung bevorsteht.

## **Der Schutz der Umwelt in der deutschen Verfassung als Staatszielbestimmung und Leistungsrecht**

*von Hauke Schüler, HU Berlin*

*Mit dieser Arbeit wird zunächst in einer historischen Vorbemerkung versucht, die ökologische Verfassungsgebung der Weimarer Zeit zu charakterisieren und auf ihre geistesgeschichtlichen Wurzeln hinzuweisen. Der Normenbestand des GG bis 1994 wird aufgeführt. Der Schwerpunkt liegt jedoch in der Analyse der geltenden Verfassungsrechtslage: Zum einen wird eine dogmatische Abschichtung des umweltschützenden Gehaltes der Grundrechte angeboten und zum anderen der Versuch unternommen, Art. 20a GG zu untersuchen und zu bewerten.*

### **I. Art. 150 I Weimarer Reichsverfassung**

Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.

Die Kommentare zur Verfassung von 1919 paraphrasieren die genannte Vorschrift mit dem Begriff „Denkmalschutz“. In einer Reihung romantischen Geistes tritt die Natur

neben die Geschichte und die Kunst als kulturbildende Phänomene. In einem ästhetischen und anthropozentrischen Heimatentwurf lässt sich hier eine Natursemantik erkennen, die auf das volkshygienische Naturverständnis des 3. Reichs vorausweist. Als für die WRV typischer Programmsatz war Art. 150 I nicht justiziabel.

## II. Das Grundgesetz

### a) Kompetenzen

Das Grundgesetz kennt zunächst den Umweltschutz nur als formale Kompetenzzuweisung (Art. 75 I Nr. 3, 4). 1972 wurde mit Art. 74 I Nr. 24 die verfassungsrechtliche Grundlage für das BImSchG geschaffen.

### b) Grundrechte

Ein ausdrückliches Umweltgrundrecht existiert im GG bekanntlich nicht. Allgemeine Grundrechte können jedoch ökologische Schutzwirkungen entfalten: Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass subjektive Grundrechtsbeeinträchtigung und Umweltbeeinträchtigung in eins fallen. Solange sie als Abwehrrechte diskutiert werden, ergeben sich verfassungsdogmatische Schwierigkeiten bei Grundrechtsgüterbeeinträchtigungen durch Private. Die Diskussion um eine adäquate Behandlung solcher Fälle rankt sich primär um die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum Betreiben von nukleartechnischen Anlagen: Entweder man formuliert eine starke Drittwirkungsthese, die unweigerlich mit der allgemeinen Lehre und Rechtsprechung hierzu in Konflikt gerät, oder man rechnet nicht das Handeln Privater dem Staat zu, sondern greift auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schutzpflichtendogmatik zurück. An diesem Punkt lassen sich zwei Kategorien ökologischer Leistungsrechte entwickeln:

Rechte auf Schutz und Rechte auf Organisation und Verfahren. Die Arbeit klärt in zwei Schritten den Bestand und die Justiziabilität der Rechte auf Schutz. Sie versucht, aus der Verfassungsjudikatur das Schutzniveau der Pflichten des Staates allgemein zu bestimmen. Rechte auf Organisation und Verfahren werden in ihrer Bedeutung für umweltrechtliche Genehmigungs-

verfahren dargestellt und im Rahmen gerichtlicher Evidenzkontrolle als justiziabel erkannt.

### c) Art. 20a GG als Staatsziel

*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.*

Nachdem schon seit den 70er Jahren vereinzelt Forderungen nach einer materiellen grundgesetzlichen Norm zum Umweltschutz erhoben wurden, begann die eigentliche Genese der Vorschrift mit den Kommissionen der legislativen Organe der 80er Jahre. Die Kontroverse konnte erst Anfang der 90er Jahre eine positive Kraft entfalten, die 1994 mit der neuen Bestimmung Folgen zeitigte.

2002 wurde ohne nennenswerte Kontroversen der Tierschutz eingefügt. Inhaltlich stellt die Arbeit Art. 20a GG als Norm vor, die einen ökosystemaren Ansatz mit einem ethischen Umwelt- und Tierschutz verbindet.

Kritisch wird die Einschränkung des Schutzbereichs untersucht. In Ablehnung großer Teile der kommentierenden Literatur wird ein Stufenmodell zur Anwendung von Art. 20a GG skizziert. Art. 20a GG wird als Aufruf zu einer Ökologisierung allen Staatshandelns verstanden, der sich aus dem Nachhaltigkeitsgrundsatz, einem Indifferenz- und einem allgemeinen Rückschrittsverbot zusammensetzt.

In einer abschließenden Stellungnahme wird der Umweltschutz als Staatsaufgabe beschrieben, der der primären staatlichen Sicherheitsfunktion zuzuordnen ist.

## Das Umweltrecht in der ungarischen Rechtsordnung, unter Berücksichtigung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts

von Zsófia Tóth, ELTE Budapest

Die Arbeit gibt einen kurzen Überblick über den verfassungsrechtlichen Grund des Umweltrechtes in Ungarn. Das Verfassungsgericht hat dieses Recht von mehreren Aspekten geprüft, und hat viele wichtige Bestimmungen gemacht.

Der Grund ist gelegt, die Praxis ist aber noch nicht hoch entwickelt. Ungarn braucht noch viel Zeit, bis das Denken der Menschen sich ändert, danach haben wir eine Chance, eine richtige Entwicklung im Bereich des Umweltschutzes zu erreichen.

### 1. Die Geschichte des Umweltrechtes in Ungarn

In der Realität ist kein Umweltrecht erschienen, bis die Umweltprobleme nicht in Betracht genommen wurden, und bis das Recht auf diese Probleme reagieren wollte. Das geschah erst im zwanzigsten Jahrhundert. Natürlich finden wir die Wurzel des Umweltrechtes schon vor vielen Jahrhunderten auch, bei diesen Regelungen verband sich aber der Umweltschutz mit anderen Zielen, zum Beispiel mit der Jagd, mit den Interessen der Industrie... Bis zum letzten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts war der Umweltschutz in der Regelung immer nur von untergeordneter Bedeutung, und es gab keine einheitliche Regelung.

In den Neunziger Jahren mußte in Ungarn auch auf dem Gebiet des Umweltrechtes eine Wende vollzogen werden. Die Gründe dafür waren nicht nur die Unvollkommenheiten des Gesetzes, sondern auch die Gründe der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Wende, und zwar die Demokratisierung, der Anspruch der Marktwirtschaft, die Rechtsharmonisierung, und die Vergegenwärtigung der naturwissenschaftlichen Ergebnisse.

Im Jahre 1995 ist das neue Gesetz über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes verabschiedet worden (LIII/1995). Da das System der mit dem Umweltschutz verbundenen Forderungen sehr verzweigt ist, gibt es neben diesem Gesetz noch weitere Gesetze über die Atomenergie, die Wälder, den Naturschutz, die Ackererde etc.

Die Wende in der Regelung des Umweltschutzes ist noch nicht beendet, und auf dem Gebiet der Anpassung des Rechtssystems gibt es auch noch viel zu tun.

#### 1.1. Rechtsquellen, in denen das Umweltrecht erscheint:

-Die Verfassung (20/1949)

-Gesetze (über Umweltschutz, Atomenergie, Naturschutz, Müllbewirtschaftung). Der Begriff der Umwelt im Gesetz LIII/1995 über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes: „Die Umwelt: die Elemente der Umwelt, deren Systeme, Vorgänge und Struktur.“ [4. § (b)]

-Verordnungen

-Internationale Konventionen

#### 1.2. Das Umweltrecht in der ungarischen Verfassung

Artikel 18: „Die Republik Ungarn erkennt das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt an und bringt es zur Geltung.“

Artikel 70/D: „(1) Diejenigen, die auf dem Territorium der Republik Ungarn leben, haben das Recht zu körperlicher und geistiger Gesundheit auf höchstmöglichem Niveau.“

(2) Dieses Recht realisiert die Republik Ungarn durch die Organisation des Arbeitsschutzes, der Gesundheitseinrichtungen und der ärztlichen Betreuung, durch

die Sicherung eines regelmäßigen Körpertrainings sowie durch den Schutz der bebauten und natürlichen Umwelt.”

## **2. Die Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts**

Die erste Entscheidung, die sich auf die Artikel 18. und 70./D. der Verfassung bezogen hat, war die **996/G/1990**. Das Verfassungsgericht hat festgestellt, daß vielerlei Konzeptionen des Umweltschutzes verfassungsmäßig sein können, es ist aber nicht die Aufgabe des Gerichts, unter diesen Möglichkeiten zu wählen. Eine weitere wichtige Feststellung der Entscheidung ist, daß die Erwähnung des Rechtes zu der gesunden Umwelt in den Artikeln 18. und 70/D. der Verfassung nicht als Beschränkung interpretiert werden kann.

Die Entscheidung **28/1994** handelt von den Problemen der Entschädigung. Es wird der Charakter des Rechtes zu der Umwelt untersucht.

Das Recht zu der Umwelt ist kein subjektives Grundrecht, aber auch nicht nur ein Staatsziel, dessen Erfüllungsmittel der Staat frei auswählen kann. Das Recht zu der Umwelt ist ein Recht von dritten Generationen. Es wird in der Verfassung als „Recht“ erkannt, ebenso wie die unverletzlichen und unveräußerlichen Grundrechte des Menschen. Im Gegensatz zu diesen werden die Staatsziele und Staatsaufgaben nur „verteidigt“, „unterstützt“.

Das Recht zu der Umwelt ist auch den sozialen Rechten nicht ähnlich. Obwohl aus diesen die Pflicht des Staates folgt, die entsprechenden sozialpolitischen, kulturellen Maßnahmen zu schaffen, gibt es zwischen den Staatspflichten und den Grundrechten eine enge Verbindung. Die Verwirklichung der Sozialrechte geschieht durch die mit ihnen verbundenen Grundrechten.

Das Recht zu der Umwelt ist von den oben genannten verschieden. Dieses Recht ist in erster Linie der selbstständige Institutions-

schutz, das heißt, daß es solch ein eigenartiges Grundrecht ist, dessen objektive, mit dem Institutionsschutz verbundene Seite bestimmend ist. Auf dem Territorium der Grundrechte findet man hier die sich auf den Umweltschutz beziehenden Pflichten der Staaten. Wegen der Eigenartigkeit dieses Rechtes erfüllt der Staat die Aufgaben, die anderswo durch Grundrechte erfüllt werden, durch gesetzliche und organisatorische Garantien.

Das mit Rechtsnormen gesicherte Maß des Naturschutzes darf der Staat nicht verringern, ausgenommen, wenn diese Verringerung zur Geltendmachung anderer Grundrechte oder Werte unvermeidlich ist. Die Verringerung darf aber nicht unverhältnismäßig sein. Der Staat darf bei dem Recht zu der Umwelt keine, von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umständen abhängende Fluktuation erlauben, wie bei den sozialen und kulturellen Rechten, bei denen die Beschränkungen später umkehrbar sind.

Die Entscheidung **29/1995** handelt von dem Verhältnis zwischen dem Recht zu der Umwelt und anderen Grundrechten. Sie wirft verschiedene Fragen auf, zum Beispiel: in welchem Maße können andere Grundrechte im Interesse des Umweltschutzes beschränkt werden, und umgekehrt: was für eine Beschränkung des Rechtes zu der Umwelt zulässig im Interesse anderer Grundrechte ist?

Das Wesentliche dieser Entscheidung ist, daß der Staat das erreichte Niveau des Umweltschutzes nicht verringern darf, oder nur dann, wenn es zur Geltendmachung anderer Grundrechte unvermeidlich ist. Der Umweltschutz ist wichtiger als das wirtschaftliche Interesse.

Die **48/1997** Entscheidung spricht über ähnliche Probleme, wie die oben genannten Entscheidungen. Es stellt fest, daß die Interessen der Privatisierung nicht wichtiger sein dürfen, als die des Umweltschutzes.

## **Workshop 2: Umweltrecht im deutsch-ungarischen Vergleich**

---

### **Workshopleitung**

Torsten Dube, HU Berlin

### **WorkshopteilnehmerInnen**

Anna Bérczi, ELTE Budapest

Kristin Broszio, Uni Potsdam

Bianka Horváth, ELTE Budapest

Dezső Juhász, ELTE Budapest

Lisa von Laffert, HU Berlin

Swenja Rieck, FU Berlin

Alexandra Tryjanowski, Uni Potsdam

Detre Varga, ELTE Budapest

## **Workshop 2: Einführung**

---

Workshop 2 beschäftigte sich zum großen Teil mit den Grundlagen des deutschen und ungarischen Umweltrechts. Es galt, die Strukturen und wesentlichen Prinzipien des Umweltrechts herauszuarbeiten.

Die Materie des Umweltrechts stellt sich dabei als besonders geeignet dar, die Systematik moderner Gesetzestchnik nachzuvollziehen und verständlich zu machen. Wenngleich die Entwicklung und Kodifizierung des deutschen Umweltrechts im eigentlichen Sinne – von den oben dargestellten Anfängen des Umweltrechts abgesehen – bereits in den Sechziger Jahren begann, gilt das Umweltrecht als moderne Gesetzesmaterie.

Im Vergleich des deutschen und ungarischen Umweltrechts fällt eine bemerkenswerte Anzahl an Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Struktur und der umweltrechtlichen Grundprinzipien und Instrumente auf. Bei genauerer Betrachtung der Entwicklung insbesondere des ungarischen Umweltrechts können diese Gemeinsamkeiten jedoch kaum verwundern. Das deutsche Umweltrecht hatte in vielerlei Hinsicht unmittelbar und mittelbar eine Vorbildwirkung für die Entwicklung des ungarischen Umweltrechts inne. Unmittelbar, soweit Strukturen und umweltrechtliche Prinzipien als Muster der Kodifikation des ungarischen Umweltrechts dienten. Mittelbar, soweit europäisches Umweltrecht, das auf das deutsche Umweltrecht maßgeblichen Einfluss ausübte, "umzusetzen" war.

Deutlich wurden auch die unterschiedlichen Einflüsse des europäischen Umweltrechts auf die nationale Kodifikation des Umweltrechts: Während die Implementierung des europäischen Umweltrechts in die gewachsenen Strukturen des deutschen Umweltrechts teilweise einem Systembruch gleichkommt, ist die Einfügung europäischer Vorgaben im Vorgriff auf einen Beitritt Ungarns zur Europäischen Gemeinschaft vergleichsweise leicht, weil das ungarische Umweltrecht keinen dem deutschen Recht vergleichbar hohen Komplexitätsgrad aufweist.

Einen wesentlichen Teilbereich des Seminars stellte die Betrachtung der Umsetzung des Umweltrechts in der Praxis dar. Ein wirksamer Umweltschutz setzt eine konsequente Anwendung umweltrechtlicher Vorgaben voraus. Gleichwohl lassen sich in der Praxis zahlreiche Vollzugsdefizite feststellen. Im Interesse eines effektiven Umweltschutzes bedarf es daher stets einer genauen Prüfung, in welchem Umfang eine rechtliche Steuerung notwendig ist oder außerrechtliche Instrumente effektiver eingesetzt werden können.

## **Struktur des deutschen Umweltrechts – Kompetenzen und Rechtsgebiete**

von Lisa von Laffert

Mit der Arbeit soll dem komplexen Rechtsgebiet Umweltrecht durch Aufzeigen von Strukturen und systematischen Gliederungsmöglichkeiten eine gewisse Übersichtlichkeit verliehen werden.

Gemäß der Unterüberschrift des Themas liegt ein Schwerpunkt der Arbeit auf der Einordnung des Rechtsgebietes in das deutsche Rechtssystem. Damit gehen eine Klassifizierung des Umweltrechts sowie die Darstellungen des Aufbaus und von Abgrenzungen zu anderen Rechtsgebieten einher, womit wiederum Grundlagen für systematische Einteilungen des Umweltrechts selbst geschaffen werden.

Zum anderen erfolgt eine Schwerpunktlegerung auf die Kompetenzordnung im deutschen Umweltrecht, sowohl auf die Zuständigkeiten im Rahmen der Gesetzgebung als auch der Verwaltung.

Schließlich werden die diesbezüglichen Betrachtungen für die Beantwortung der Frage nach der Realisierbarkeit eines umfassenden Umweltgesetzbuches herangezogen.

### **Zentrale Fragestellungen**

Folgende zentrale Fragestellungen wurden an den Anfang gestellt:

1. Ist das deutsche Umweltrecht ein eigenständiges, abgrenzbares Rechtsgebiet?
2. Weist das deutsche Umweltrecht Strukturen auf und inwiefern scheinen Systematisierungen sinnvoll?
3. Welche Zuständigkeitsordnung herrscht im deutschen Umweltrecht?
4. Ist eine sinnvolle Zusammenfassung der umweltrechtlichen Normen in einem UGB in Hinblick auf die strukturellen, entwicklungsbedingten und kompetenzrechtlichen Voraussetzungen praktisch möglich? Wenn ja, mit welcher Systematik?

### **Untersuchungen und Ergebnisse**

Hinsichtlich der ersten Fragestellung wurde festgestellt, dass das deutsche Umweltrecht aufgrund des einheitlichen Schutzguts „Umwelt“ und der spezifischen Wertungen ausreichende Abgrenzungskriterien aufweist, um als eigenständiges Rechtsgebiet zu gelten. Die breite Verteilung von umweltrechtlichen Normen gibt dem Rechtsgebiet seinen Querschnittsrechtscharakter.

Zur Beantwortung von Frage 2 wurden ausgewählte Einteilungsmöglichkeiten des Umweltrechts aufgezeigt und untersucht; so Gliederung nach:

- Umweltrecht im engeren und weiteren Sinne
- Regelungsebenen
- materiellem und formellem Umweltrecht und
- Umweltstraf-, Umweltprivatrecht und öffentlichem Umweltrecht.

Es zeigt sich, dass sinnvolle Gliederungen des Umweltrechts durchaus möglich sind und eine größere Übersichtlichkeit leisten können. Jedoch lassen sich Überschneidungen kaum umgehen.

Bezüglich der sich in erster Linie aus dem Grundgesetz ergebenden Zuständigkeiten im deutschen Umweltrecht liegt auch hier der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenzen faktisch beim Bund, der der Verwaltungszuständigkeiten bei den Ländern. Im Bereich der Gesetzgebung bestehen wiederum Abgrenzungsprobleme; Überschneidungen werden deutlich. Jedoch steht die Zuständigkeitsordnung der Schaffung einer umfassenden umweltrechtlichen Kodifikation nicht entgegen. Bezüglich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein UGB wird mit einer sog. Mosaikkompetenz argumentiert.

Bei der Frage nach der Realisierbarkeit einer umweltrechtlichen Kodifikation werden zunächst bestehende Entwürfe mit ihren Strukturierungsvorschlägen vorgestellt, auf Grundlage derer nach der sinnvollsten Gliederung gesucht wird.

Daraufhin erfolgt eine Abwägung von Vor- und Nachteilen eines UGB, wie Übersichtlichkeit und Weiterentwicklung auf der einen, Zerschneidung von Strukturen auf der anderen Seite. Da mit einer Kodifikation, die den Anspruch hat, die Weiterentwick-

lung einer Rechtsmaterie zu fördern, eine gewisse Zerschneidung bestehender Strukturen und daraus resultierende Nachteile in Kauf genommen werden müssen und Entwicklungsstillstand auf einem Rechtsgebiet kaum als Voraussetzung für ein Gesetzbuch gefordert werden kann, ist das deutsche Umweltrecht als „kodifikationsreif“ anzusehen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird vom Bearbeiter eine Einteilung des UGB in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil befürwortet.

## Struktur des ungarischen Umweltrechts

von Dezső Juhász, ELTE Budapest

### I. Theoretische Grundlegung: das Recht der Umwelt und die Methode der umweltrechtlichen Regulierung

Die Beschlüsse des Verfassungsgerichtes gehen zum einen in die Richtung, welche Grundrechte in Frage kommen und was für eine Reaktion darauf die Gesetzgebung zeigt. Nach der Verfassung:

„Die Republik Ungarn anerkennt und bringt zur Geltung für alle das Recht auf gesunde Umwelt“ {18.§}. Das Recht auf gesunde Umwelt ist kein subjektives Grundrecht, aber bedeutet nicht bloß Verfassungsaufgabe oder Staatsziel, deren Mittel zur Verwirklichung der Staat frei auswählen könnte, sondern *Institutionsschutz*. Das bedeutet, dass das Recht auf gesunde Umwelt die den Umweltschutz berührende staatliche Verpflichtung auf die Ebene der Grundrechte hebt (gesetzliche und organisatorische Garantien).

Der Grund der Methode der umweltrechtlichen Regulierung ist die integrative Anschauung. Der Blick des Umweltinteresses muss auf alle anderen Regulierungsberei-

che eine Wirkung ausüben (äußere Integration). Die innere Integration des Umweltrechtes versucht mit den die Umwelt berührenden Wirkungen einheitlich umzugehen. Diese Anschauung macht Schluß mit der getrennten Regulierung der einzelnen Umweltprobleme und betrachtet die ganze Umwelt als Schutzobjekt. Das Problem der Kompetenzintegration stellt die Frage: in was für einem Maße es sinnvoll ist, die Umweltschutzleitung und die Kompetenzen in die traditionelle Verwaltungsstruktur zu integrieren.

Die Methoden der Geltung des rechtlichen, staatlichen Einfluss sind:

- Der direkte Einfluss des Rechtes
- Verwendung von wirtschaftlichen und Marktmitteln
- Selbstregulierung (in rechtlichem Rahmen!)

## **II. Die umweltrechtliche Regulierung in Ungarn**

### **1. Den Umweltschutz betreffende Rechtsnormen**

#### *a, Das Umweltschutzgesetz*

Die generelle Quelle des Umweltschutzrechtes ist das Gesetz Nr. LIII von 1995, das die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes enthält. Das Gesetz erklärt prinzipielle Thesen, weiterhin systematisiert es die angewandten Rechtsinstitutionen. Deren wichtigsten Komponenten sind:

- Präambel: klärt grundsätzliche Fragen
- Die selbständigen Gebiete des Umweltschutzes: die Liste der verbundenen Rechtsvorschriften
- Grundbegriffe, Grundprinzipien, Aufzählung mancher Umweltkompetenzen, Wirkungskreise der staatlichen Organe und Selbstverwaltungen im Rahmen des Umweltschutzes, das Nationale Umweltschutzprogramm
- Rechte im Zusammenhang mit der Behandlung der Umweltschutzinformation und Öffentlichkeit
- Die wichtigsten Wirtschaftsmittel, die Rechtsinstitutionen der Umweltschutzverwaltung (z.B. umweltbezogene Wirkungsuntersuchung)

#### *b, Spezielle Rechtsvorschriften des Umweltschutzes*

Die oben erwähnten sonstigen Umweltschutzrechtsvorschriften befassen sich mit Umweltkomponenten (z.B. Wasser) oder Faktoren (z.B. die umweltverschmutzenden Quellen).

Von diesem Gesichtspunkt aus sind die bedeutendsten Rechtsnormen, die:

- über die Wasserbewirtschaftung
- über die Luftsauberkeit
- über den Ackerboden
- über den Naturschutz
- über die Abfälle
- über den Geräusch- und Schwingungsschutz
- über die gefährlichen Stoffe und Produkte

- über die industriellen Unfallrisiken
- über die Gestaltung und Schutz der eingebauten Umwelt sprechen.

### **2. Die Rechtsinstitutionen der Verwaltung**

Die wichtigsten Mittel der Verwaltung sind:

- *Die Genehmigungen (z. B. Umweltschutzgenehmigung)*
- *Die umweltbezogene Wirkungsuntersuchung*
- *Die Umweltschutzüberprüfung*
- *Die Umweltschutzleistungsbewertung*
- *Die Umweltzustandsprüfung*
- *Grenzwerte*
- *Produkt- und Technologiequalifizierung*
- *Verpflichtungen, Einschränkungen*
- *Die Verwaltungsrechtssanktionen (z. B. die Umweltschutzstrafe)*

### **3. Die Möglichkeiten des Zivilrechtes beim Umweltschutz**

Einige Rechtsinstitutionen spielen eine bedeutende Rolle auch beim Umweltschutz.

- Rechtsschutz von Personen
- Schutz von körperlicher Unversehrtheit und Gesundheit
- Recht zur eigenen Wohnung
- im Gewerberecht
- Erfindungen (es darf für die den Umweltschutzinteressen schädigenden Erfindungen kein Patent gegeben werden)
- Schutzmarken (umweltfreundliche Produkte)
- *Nachbarrecht*
- Verbot der unnötigen Störung
- *Besitzschutz*
- *Schadensersatz*
- 4. Der Strafrechtsschutz der Umwelt**
- Umweltschädigung
- Naturschädigung

## Prinzipien des deutschen Umweltrechts

von Alexandra Tryjanowski, Uni Potsdam

Das deutsche Umweltrecht lässt sich "prinzipiell" an mehreren, ursprünglich umweltpolitischen, inzwischen auch rechtlich verankerten Prinzipien festmachen.

### **Die sog. Prinzipientrias**

Das Vorsorgeprinzip, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip bilden die sogenannte umweltrechtliche **Prinzipientrias** und sind bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971<sup>1</sup> sowie vor allem im Umweltbericht 1976<sup>2</sup> zu finden.

Als Leitvorstellung der deutschen Umweltpolitik erstmals rechtlich verankert wurden Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip im Staatsvertrag über die Schaffung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der alten Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik<sup>3</sup> in Art. 16 I 2.<sup>4</sup>

Diese Rechtslage wurde durch Art. 34 I des Einigungsvertrages<sup>5</sup> fortgeschrieben, so dass die Prinzipientrias - jedenfalls gegenüber staatlichen Stellen - zu unmittelbar geltendem Bundesrecht geworden ist.<sup>6</sup>

Alle drei Hauptprinzipien umfassen ein komplexes System von möglichen Inhalten, deren genaue Bestimmung nicht unumstritten ist.

Kurz gefasst kann darunter verstanden werden:

**Vorsorgeprinzip:** Umweltgefahren sollen möglichst gar nicht erst entstehen und deshalb durch vorausschauendes Handeln so weit wie möglich vermieden werden.<sup>7</sup>

**Verursacherprinzip:** Grundsätzlich ist derjenige, der eine Umweltbeeinträchtigung, eine Umweltgefahr oder ein Umweltisiko verursacht, dafür verantwortlich.

Nach einem neueren, erweiterten Verständnis des Verursacherprinzips sind dem Verursacher nicht nur die Kosten aufzubürden, sondern ist ihm auch die sachliche Verantwortung für den Umweltschutz zu übertragen.<sup>8</sup>

### **Kooperationsprinzip:**

Nach dem Kooperationsprinzip arbeitet der Staat auf dem Gebiet des Umweltschutzes mit allen betroffenen und interessierten gesellschaftlichen Kräften (Unternehmen, Industrie- und Umweltschutzverbände, Bürger usw.) zusammen. Ziel ist dabei, die Informationslage der Beteiligten zu verbessern, die Akzeptanz und damit die Wirksamkeit umweltpolitischer Entscheidungen zu fördern und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen herzustellen.<sup>9</sup>

Neben der Prinzipientrias bestehen weitere umweltpolitische Prinzipien, die teils Konkretisierungen, teils Ausnahmen zu den Hauptprinzipien bilden oder nur gebiets-spezifische Bedeutung haben:<sup>10</sup>

- das Schutzprinzip / Gefahrenabwehrprinzip,
- der Grundsatz der Nachhaltigkeit,
- das Cradle-to-grave-Prinzip,
- das Bestandsschutzprinzip / Verschlechterungsverbot,
- das Vorsichtsprinzip ("in dubio pro securitate"),
- das ökologische Abwägungsgebot und
- das Prinzip der kontrollierten Eigenverantwortlichkeit.

Von diesen gingen jedoch nur das Gemeinlastprinzip und bedingt auch der

<sup>1</sup> BT-Drs. VI/2710, S. 9ff

<sup>2</sup> BT-Drs. 7/5684, S. 8f

<sup>3</sup> BGBl. 1990 II S. 518

<sup>4</sup> Kloepfer/Brandner, Umweltrecht Rn. 4/3

<sup>5</sup> BGBl. 1990 II S. 885

<sup>6</sup> Rehbinder, FS Sendler, S. 269 ff, 272;

<sup>7</sup> Ossenbühl, NVwZ 1986, 161, 162

<sup>8</sup> Schmidt/Müller Rn. 1/10;

Hoppe/Beckmann/Kauch Rn. 1/81, UGB-AT-ProfE, S. 145

<sup>9</sup> Ossenbühl, NVwZ 1986, 161, 162

<sup>10</sup> Kloepfer/Brandner, Umweltrecht Rn. 4/1

Nachhaltigkeitsgrundsatz als "offizielle" Prinzipien in Programme und Gesetzesbegründungen ein.<sup>11</sup> Bei den anderen handelt es sich um Begriffsprägungen des Schrifttums, die, solange sie nicht gesetzlich verankert und zu unmittelbar verbindlichen und anwendbaren Rechtsprinzipien erstarkt sind, nur den Charakter von umwelt- und rechtspolitischen Handlungsmaximen haben.<sup>12</sup>

### ***Das Verhältnis der drei Hauptprinzipien untereinander***

Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip unterscheiden sich nicht nur inhaltlich, sondern liegen auch "auf verschiedenen Ebenen".<sup>13</sup>

Das Vorsorgeprinzip zielt darauf ab, Umweltgefahren bereits im Vorfeld ihrer Entstehung zu vermeiden und bezeichnet damit ein "Primärziel". Demgegenüber bezieht sich das Verursacherprinzip vorwiegend auf ein Sekundärziel, nämlich die Lastenverteilung, das Kooperationsprinzip wiederum hat hauptsächlich instrumentelle Aspekte.<sup>14</sup>

Aufgrund der unterschiedlichen Ansatzpunkte stehen die Prinzipien also in einem potentiellen Spannungsverhältnis zueinander, besonders das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip, welches im Einzelfall vom Gesetzgeber gelöst werden muss.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Kloepfer/Brandner, Umweltrecht Rn. 4/1

<sup>12</sup> Bender/Sparwasser/Engel, Rn. 1/79

<sup>13</sup> Achterberg/Püttner, Bes. VerwR Bd. 2, S. 588

<sup>14</sup> Kloepfer/Brandner, Umweltrecht Rn. 4/4

<sup>15</sup> Kloepfer/Brandner, Umweltrecht Rn. 4/4

## **Prinzipien des ungarischen Umweltrechts (Schwerpunkt: Planprinzip)**

von Anna Bérczi, ELTE Budapest

### **I.**

Die Rechtsgrundlagen sind meistens nicht nur spekulative, theoretische Folgerungen sondern fassen die geltenden Tendenzen zusammen und geben eine Direktive für die Rechtsetzung und die Rechtsanwendung. Diese Arbeit orientiert sich an den Verordnungen des Ministers und der Regierung und am Verfassungsgericht. In der jetzigen "administrativen Phase" werden die gesetzlichen Ziele durch Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, durch das Aufstellen von Umweltplänen und durch Einzelfallenentscheidungen konkretisiert.

Die zeitgemässen Umweltschutzgrundlagen sind teils Folgerungen des nationalen Rechts einiger Länder, teils Produkte der wissenschaftlichen Forschungen und teils verkörpern sie die völkerrechtlichen Erwartungen.

### **II.**

In Ungarn wurde das Gesetz über die allgemeinen Regeln des Umweltschutzes Nr. LIII. von 1995 erlassen. Das Gesetz erklärt grundsätzliche Fragen, und systematisiert Rechtseinrichtungen, hauptsächlich auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts.

Die Präambel fasst die wichtigsten Fragen des Umweltschutzes zusammen:

→ Nationale Vermögenstheorie (Die Umwelt gehört der Nation und keiner Regierung!)

→ Das Prinzip der harmonisierten Entwicklung, also die nötigen Veränderungen des wirtschaftlichen Wachstums.

→ und die Rechte und Pflichten der zukünftigen Generationen.

In meinem Aufsatz wird als Schwerpunkt das Planprinzip gewählt, denn das sechste

Aktionsprogramm der EG für Umweltschutz empfahl Ungarn, das es sich auf:

1. nachhaltige Entwicklung
2. Massenverkehr
3. Planmässigkeit
4. und gesellschaftliches Bewusstsein

konzentrieren muß.

### **III.**

#### **A. Grundlagen der Umweltpolitik**

In weiterem Sinne: das erste Umweltaktionsprogramm des Europarates und 83/1997 Parlamentbeschluss des nationalen Umweltschutzprogramms.

#### **B. Fachgrundlagen**

Das sind die Grundlagen der Fachgebiete, die entweder in völkerrechtlichen Abkommen, oder im Fall der umfassenden Regelung der einzelnen umweltgefährdenden Faktoren – zum Beispiel im Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen Nr. XLIII. von 2000 - gefunden werden können.

#### **C. Prinzipien des ungarischen Umweltrechts**

- 1994. Europarat: Umweltgesetzmodell für die Ostblockländer (7 Punkte, z. B. Verursacherprinzip, Biodiversität...)

- und dazu noch Prinzipien aus Maastricht (Subsidiarität, Integration, Vorsicht, nachhaltige Entwicklung, verteilte Haftung, hohes Niveau des Umweltschutzes.

- ungarische Prinzipien

1. die Prävention (Vorsorgeprinzip), die Vorsicht und der Schadensersatz
2. die nachhaltige und harmonisierte Entwicklung bzw. Integration
3. das Planprinzip
4. die Verpflichtung und die Haftung des Staates
5. das Kooperationsprinzip
6. Verursacherprinzip

#### **IV.**

##### *1. Vorsorgeprinzip: (6-8 § des G. Nr. LIII. von 1995)*

Mitteilung der Kommission: die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips. Vorsorge, Vorsicht (Freongase, Osonloch...), Prävention und Reparation.

##### *2. Integration bzw. die nachhaltige und harmonisierte Entwicklung: (43-44 § des G. Nr. LIII. von 1995)*

Wirtschaftliches Wachstum steuern oder verändern. (Gesetzespläne und Untersuchungsanalyse)

##### *3. Planprinzip (Schwerpunkt!)*

- Planungsprozesse (§ 40 Abs. 5 und § 47 Abs. 4 des G. Nr. LIII. von 1995).
- Informationssystem (staatliches monitoring), § 49 Abs 1 des G. Nr. LIII. von 1995
- Die Möglichkeiten der Planung bei den Beschlussfassungsstufen (staatlich, regional, lokal, Unternehmen).
- Die Aufgaben der lokalen Selbstverwaltungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes (Umweltschutzprogramm, Entwicklungsaufgaben...)

##### *4. Die Verpflichtung und die Haftung des Staates (§ 41 Abs. 5 des G. Nr. LIII. von 1995)*

- Die Pflicht der Interessenverwirklichung des Umweltschutzes

- Haftung für die Gefahren und Schäden, welche die staatlichen Organe und durch das staatliche Eigentum verursacht wurden.

- Der Staat unterliegt in einzelnen Fällen ohne direktem Interesse einer subsidiären Haftung.

##### *5. Kooperationsprinzip (§ 10, 12, § 51 Abs. 1, § 97-100 des G. Nr. LIII. von 1995)*

- Information, Umwelterziehung, Moral, Rechtsbehelfe, Informationspflicht von Staatsorganen.
- Die Teilnahme der Staatsbürger am Umweltschutz
- Die Elemente der gesellschaftlichen Teilnahme
- Teilnahme in Beschlussfassung der Verwaltungen bezüglich einzelner Fälle

##### *6. Verursacherprinzip (§ 9, 101, 102 des G. Nr. LIII. von 1995)*

Empfehlung des Rates vom 3. März über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmassnahmen. – Gesetz Nr. LIII. Von 1995. Das Verursacherprinzip will die Kosten zur Vermeidung, zur Beteiligung, oder zum Ausgleich von Umweltbelastungen den Schadensverursachern zurechnen („wer verschmutzt, zahlt“).

## **Rechtliche und außerrechtliche Instrumente im Umweltschutz in Deutschland**

*von Kristin Broszio, Uni Potsdam*

Der Umweltschutz und die bekannten Prinzipien des Umweltschutzes können in Deutschland mit einer Vielzahl von umweltpolitischen Instrumenten durchgesetzt werden. Zu diesen Mitteln, die der Staat einsetzt, um ein Verhalten entsprechend den umweltpolitischen Zielen zu veranlassen, zählen sowohl rechtliche als auch außerrechtliche Instrumente.

Im Vordergrund stehen auch im Umweltschutz Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung, wie z.B. Gebote oder Verbote im Rahmen der Gefahrenabwehr. Das Umweltrecht entwickelt aber zunehmend charakteristische Besonderheiten und bringt verstärkt Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung zum Einsatz. Dazu gehören z.B. ökonomische Instrumente wie Subventionen und Abgaben, Planungsinstrumente und sog. Zertifikatlösungen. Innerhalb des Instrumentenkatalogs ist ein Wandel vom punktuellen Eingriff zur vermehrten Anwendung von indirekter Verhaltenssteuerung zu beobachten.

Die traditionellen Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung sind vor allem gefahrenabwehrend. Neben den Ge- und Verboten zählen zu ihnen die Anzeige-, Anmelde- und Erlaubnisverfahren, Handlungs- und Duldungspflichten. Als Vorzug dieser Instrumente gilt ihre rechtsstaatliche Klarheit durch determinierte Verhaltensmaßregeln, die bei Nichtbefolgen mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgeführt werden können. Nachteilig wirkt sich allerdings der erforderliche hohe Informationsgrad der Verwaltung aus. Zudem handelt es sich um eine Steuerung, die wenig Anreiz zur Entwicklung umweltfreundlicher(er) Alternativen schafft.

Die Schwächen der direkten Verhaltenssteuerung haben in den letzten Jahren eine

umfangreiche Diskussion über eine Erweiterung des vorhandenen Instrumentariums zugunsten der indirekten Verhaltenssteuerung ausgelöst. Diese Instrumente nähern sich dem staatlichen Lenkungsziel, indem sie ausschließlich auf die Motivation der Adressaten Einfluss nehmen. Sie schaffen bei umweltgerechtem Verhalten vor allem wirtschaftliche Anreize. Gegenüber dem Bürger werden Verhaltenserwartungen formuliert, das unerwünschte Verhalten bleibt aber rechtmäßig. Der Staat verzichtet also auf die Illegalisierung bestimmter Verhaltensweisen des Bürgers, indem er dessen Eigeninteresse am Umweltschutz mobilisiert.

Umweltabgaben, die häufig zwischen Finanzierungs-, Lenkungs-, Nutzungs- und Ausgleichsausgaben unterschieden werden, schaffen beispielsweise einerseits einen Anreiz zu umweltverträglichen Verhaltensweisen und schöpfen andererseits zugleich die finanziellen Vorteile ab, welche dem seine umweltbelastenden Tätigkeiten uneingeschränkt Fortsetzenden gegenüber dem in vergleichbarer Lage umweltschonendere Maßnahmen Ergreifenden erwachsen. Beispiele solcher Abgaben sind die Abwasserabgaben, Waldabgaben, Abfallverbringungsabgaben. Solche Abgaben sind bei den Politikern beliebt, weil eine mit umweltschützenden Zwecken „beladene“ Abgabe von der Bevölkerung weitaus eher akzeptiert wird als eine allgemeine Steuererhöhung. Im Gegensatz zu den Abgaben sollen die Umweltsubventionen Anreize für umweltschonendes Verhalten schaffen, indem sie ein solches Verhalten „belohnen“. Denkbar sind Finanzhilfen wie Zuschüsse, Zuwendungen, rückzahlbare Darlehen, Bürgschaften, Garantien oder indirekt wirkende Verschonungssubventionen durch Steuervergünstigung oder Gebührenentlastung. Ein großer Nachteil ist

jedoch das zumeist fehlende echte Interesse des Empfängers an der Vornahme von Umweltschutzinvestitionen, weil der Empfänger über die Erfüllung des Zuwendungstatbestands hinaus keine Veranlassung hat, weitere Anstrengungen zum Schutz der Umwelt zu unternehmen. Da bestimmte umweltschützende Maßnahmen in vielen Fällen sowieso ergriffen werden müssen, kommt es zudem häufig nur zu einem „Mitnahmeeffekt“ an Subventionen. Daneben orientieren sich solche Subventionen nicht am Verursacherprinzip und wirken vielfach wettbewerbsverzerrend. Ebenso zu dem Mitteln der indirekten Verhaltenssteuerung zählen die Gewährung von Benutzungsvorteilen (bei freiwilliger Unterschreitung gesetzlicher Anforderungen werden Vergünstigungen bei anderen gesetzlichen Verpflichtungen gewährt), Umweltinformation (allgemeine Aufklärung und Beratung der Bevölkerung zum Schutz der Umwelt), informelle Absprachen (Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft), teilweise auch das Privatrecht (Umwelthaftungsrecht, Schadensersatzverpflichtungen) und sog. Zertifikate (marktfähige Rechte auf Inanspruchnahme der Umwelt; solche Zertifikate sollen als Wertpapiere an einer speziellen Börse gehandelt werden). Sonstige Instrumente zum Schutz der Umwelt sind das Straf- und Ordnungswidrig-

keitenrecht. „Straftaten gegen die Umwelt“ sind zur Verdeutlichung der Sozialschädlichkeit von Umweltdelikten seit 1980 Teil des Strafgesetzbuchs – allerdings hat es sich als kein wirklich hilfreiches Instrument des Umweltschutzes herausgestellt. Planungsinstrumente (planen statt reagieren) dienen in erster Linie der Umweltvorsorge, der Gestaltung von Interessenkonflikten und der Bewirtschaftung der Umweltressourcen. Und Instrumente staatlicher Eigenvornahme kommen bei Stoffen mit spezifischen Gefährdungspotential zum tragen. Die öffentliche Hand kann dann zu Mitteln der Eigenvornahme von Maßnahmen greifen. Beispiele sind das Aufstellen öffentlicher Abfallbehälter, Aus- und Fortbildung und Forschung auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Beratungs- und Aufklärungstätigkeiten und Teilbereiche der Entsorgung.

Mit einem gesteigerten Umweltbewusstsein wird sich sowohl das Umweltrecht stetig weiter entwickeln als auch die Frage nach den geeignetsten Instrumenten, wie der Umweltschutz am effizientesten umgesetzt werden kann. Die Richtung ist mit dem Bedeutungszuwachs an Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung schon vorgegeben und es bleibt abzuwarten, inwiefern sich diese Tendenz in nächster Zukunft entwickeln wird.

## **Politische Akteure und Zivilbewegungen des Umweltschutzes in Ungarn**

*von Bianka Horváth, ELTE Budapest*

### **1. Umwelt-Gesellschaftspolitik vor und nach 1989**

Im Staatssozialismus hatten die offiziellen Organe der Umweltschutzführung keine beträchtliche Macht, ihre Interessen konnten sie in die maßgeblichen Entscheidungsmechanismen nicht einbringen. Das geschlossene politische System, welches das nötige Minimum gesellschaftlicher Autonomie anfangs kaum zu sichern vermochte, verdrängte die Zivilsphäre völlig. In diesem Zeitabschnitt fehlte das gesellschaftliche Bewusstsein, dass Umweltschutzorganisationen nützlich und nötig sind. Es existierten lediglich Quasi-Zivilorganisationen, die keine demokratischen Strukturen aufwiesen, sondern vielmehr - wie andere Gebiete des damaligen Lebens - durch diktatorische Hierarchien gekennzeichnet waren.

In Ungarn kamen die Organisationen in einem monopolisierten, zentralisierten Institutionensystem zustande. Die politische Führung behinderte gesellschaftliche Mobilisierungen, die den politischen Zielsetzungen widersprachen. Errichtet wurden administrative und politische Hindernisse wie beispielsweise Anweisungen, Informationsverbreitungen einzustellen, oder Demonstrationsverbote. Diese Beschränkungen der (Umweltschutz-)Öffentlichkeit blieben jedoch ohne den gewünschten Erfolg, die Bewegungen erfreuten sich großen Zulaufs.

Mit dem Abbau der bürokratischen Schranken haben sich parallel "grüne" Bewegungen dynamisch entwickelt. Es entstand das neue Institutionensystem und die neue Parteienstruktur, in welcher sich die Bewegungen aber nur eine marginale Rolle verschaffen konnten. Die "Grünen" wurden aus dem ungarischen Parlament verdrängt.

Bei den ersten Parlamentswahlen (1990-1994) standen wirtschaftspolitische- und Machtfragen im Vordergrund, gegen die die ungarischen ökologischen Bewegungen keine eigentliche Alternative bieten konnten. Auch mangels fortbestehenden Atomkonflikts konnte die ökologische Bewegung zu keiner politischen Einheit erstarken. Das ungarische Wahlsystem erschwerte die Lage kleinerer Parteien, die Ergebnisse der "Grünen" waren bei den öffentlichen Wahlen nicht überzeugend.

In den Fällen der Bewegungen in den Achtzigern war der zentrale Konflikt um die Wasserstufe an Gabčíkovo-Nagymaros von besonderer Bedeutung. Der war zugleich geeignet, den Konflikt zwischen der Elite und den Institutionen des Kádár-Systems, auch der Gesellschaft zu artikulieren. So hat er vorübergehend breiteren politischen Protest mobilisiert. Nachdem die Regierungspolitik im Zusammenhang mit der Wasserstufe noch vor der Wende geändert wurde, formte sich der Charakter dieses Konfliktes um. Von dieser Zeit an bestand der Konflikt nicht mehr zwischen dem Staat und der Gesellschaft, sondern zwischen "Grünen" und den Ansprüchen der gegensätzlichen tschechoslowakischen dann slowakischen Regierung. Die Organisation des Protestpotentials ist nicht von Erfolg gekrönt gewesen. Heute äußert sich dieses Potenzial selten mangels der zentralen Konflikte und Landesmobilisationsnetze in solchen Protesten, die auch aufmerksamkeitsregend und die breitere öffentliche Meinung in Bewegung bringen.

Die Organisationen sind weniger politisiert und ideologisiert, als die gleichen Organisationen in Westen. Die Bewegungen waren in den Achtzigern keine Massenbewegungen. Auch die

Öffentlichkeit und die fachliche Tätigkeit haben ihr Bewegungscharakter gegeben. Sie mussten mit dem offiziellen Fachapparat kämpfen.

## **2. Umweltkonflikte in den Achtzigern**

In einigen Fällen sind ökologische Konflikte auch in der staatssozialistischen politischen Struktur zustande gekommen. Einige Städte – in denen ökologische Konflikte entstanden sind – hingen von der politischen Struktur eng ab. Diese Abhängigkeit und die daraus stammenden Vorteile haben ihre Funktion fast ausschließlich gesichert. Wo die örtlichen Möglichkeiten der Lösung der Krise gefehlt haben, konnte nur die Abwehr der Krise die weitere Funktion der vorhandenen politischen Struktur sichern. Diese Situation war gerade das Interesse der politischen Struktur.

## **3. Politische Bewegungen im Übergang**

Im Jahre 1990 sind keine Parteien mit grünem Programm ins demokratisch gewählte Parlament gelangt. Die verschiedenen Parteien haben zwar ökologische Programme in ihren Wahlversprechen verfasst, mit dem Zustandekommen der neuen Machtstruktur sind die ökologischen Fragen in den Hintergrund getreten. Die neuen Parteien haben die Vertreter der grünen Politik integriert.

Der Umweltausschuss des Parlaments hat enge ökologische Verwirklichungsmöglichkeiten gehabt. Auch die sich in der Entwicklung des Umweltschutzindustriezweiges interessierenden Gruppen haben die Unterstützung des Ausschusses gesucht. Doch hat sich keine starke Kooperation zwischen den Akteuren der Wirtschaft und den Arbeitgeberorganisationen entwickelt. Auch das erklärt die Kraftlosigkeit der Umweltpolitik des gegebenen Regierungszyklusses, die Verspätung des Gesetzes über den Umweltschutz.

Zwischen 1994 und 1998 hat sich das politische Gewicht des Umweltschutzministeriums teilweise wegen der EU-Verhandlungen, der Vorbereitung der Integration und wegen der günstigen Beziehung zwischen dem Ausschuss und dem Ministerium verbessert.

Die Geltung der Umweltinteressen hat erschwert, dass es bis heute keine Grüne Partei mit bedeutsamen Masseneinfluss gibt. Die Bewegungen haben zwar an dem Systemwechsel teilgenommen, ihr Hauptziel war nicht die Gründung der Parteien.

Die erste grünesinnte Partei hat sich 1989 unter dem Namen Ungarische Grüne Partei gebildet. Anfang der Neunziger hat eine rechtsgesinnte extremistische Richtung der Partei eine immer größere Rolle bekommen und das hat zum Zerreißen der Partei geführt. Eine aus der Partei ausgeschiedene Gruppe hat 1993 die Grüne Alternative Partei gegründet. Ihre gesellschaftliche Basis haben die Natur- und Umweltschutzbewegungen gegeben. Die Partei hat letztendlich in den Farben des Agrarverbands als Mitglieder der Koalition der Zivilorganisationen für Ungarn an der Parlamentswahl teilgenommen.

## **4. Örtliche Interessenbündnisse in den Neunzigern**

Anfang der Neunziger wurde die Bedeutung der Landeskongflikte zurückgedrängt. Die Konflikte waren meistens lokal und fallweise regional. An denen haben im allgemeinen nur einige Akteure teilgenommen: Umweltverschmutzer oder schadensverursachende Privat- oder Staatsfirmen, die Selbstverwaltung, die Einwohner, oder Natur- oder Umweltschutzbewegungen. Später haben sich auch Koalitionen zwischen den Zivilorganisationen, den Einwohnern und den Selbstverwaltungen organisiert.

In mehreren Konflikten haben die Einwohner die Mäßigung der Luftverschmutzung gefordert. Oft fordern die Teilnehmer der Bewegungen die Schließung des Unternehmens.

## **5. Staatsbürgerliche Teilnahme im Umweltschutz**

Nach dem Grundprinzip der gesellschaftlichen Teilnahme kann die demokratische Umweltpolitik ohne gesellschaftliche Teilnahme nicht funktionieren.

Der Zugriff zu den Informationen ist das erste Kriterium. § 12. des Gesetzes über den Umweltschutz sichert sowohl das passive Informationsrecht, als auch das aktive Recht (Orientierungsmöglichkeit), wonach Bürger nach Informationen ohne Geltendmachung subjektiver Rechte fragen können, und die Gesellschaft über den Umweltzustand regelmäßig informiert werden muss. Die Behörde kann das Gesuch nur in Sonderfällen zurückweisen. Die Informationspflicht und die Orientierungsmöglichkeit haben besonders große Bedeutung im Institut der komplexen Umweltschutzkontrolle, der Wirkungskontrolle. In diesem Verfahren muss für alle Interessierenden eine allgemein verständliche Zusammenfassung über die bewilligungspflichtigen Tätigkeiten gemacht werden und der Umweltnutzer muss den direkt Beteiligten (Betroffenen) erklären, was die Veränderungen für sie bedeuten werden. Im Verfahren ist auch die allgemeine Anhörung gesichert.

Im Verfahren der komplexen Umweltkontrolle können auch Gemeinschaften Verfah-

ren einleiten. Das Gesetz stattet solche Zivilorganisationen mit Rechtsstellung eines Auftraggebers aus, der auf dem Wirkungsgebiet der gegebenen Umweltsache tätig wird.

Nach § 97. des Umweltschutzgesetzes bedeutet das Recht zu staatsbürgerlichen Anregungen nicht nur das Prozessführungsrecht. Dieses Recht verwirklicht die Teilnahme auch in der Kontrolle. Hierzu gehört die Informationspflicht der staatlichen Organe, wenn das Gesuch schriftlich gestellt ist.

Nach § 98. des Gesetzes können die Organisationen an der Ausarbeitung der Umweltprogramme, der Flächennutzungspläne teilnehmen. Sie haben die Möglichkeit über Rechtsnormen ihre Meinung zu äußern.

Nach § 98. Absatz 3 muss diese Ansprüche das die Rechtsnorm vorbereitende Ministerium der Selbstverwaltung verkündigen. Nach Absatz 4 veröffentlichen diese Organe die Rechtsnormen in einem Register.

## **Grenzen des Rechts im Umweltschutz**

*von Swenja Rieck, Freie Universität Berlin*

Ziel dieser Seminararbeit war es, die Grenzen darzustellen, an die das Umweltrecht bei der Erfüllung seiner Aufgaben -dem Umweltschutz- stößt.

Die Arbeit ist nach drei Bereichen aufgeteilt. Zunächst werden die dem Recht selbst schon innewohnenden Schranken erläutert, auf Grund derer nicht immer und überall zu Gunsten des Umweltschutzes entschieden werden kann.

Als zweites folgt eine Darstellung der Gründe für die Ineffektivität mancher Umweltnormen sowie der dazu entwickelten Verbesserungsvorschläge. Schließlich wird untersucht, inwiefern im Umweltschutz Un-

gleichheiten bestehen und wo die Gründe dafür liegen. Mit Blick auf das Environmental Justice Movement in den USA wird die Situation in Deutschland beleuchtet.

Im folgenden werden die Hauptaussagen dieser drei Bereiche zusammengefasst.

### **Rechtsimmanente Schranken**

Hoheitliche Maßnahmen des Umweltschutzes finden ihre verfassungsrechtlichen Grenzen besonders in den Grundrechten, wie der Eigentumsfreiheit, der Berufsfreiheit, der allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Willkürverbot. Umweltrecht kann also nur soweit reichen, wie der Kernbereich der

Grundrechte unangetastet bleibt. Die Grundrechte gewähren insofern eine gewisse Umweltverschmutzungsfreiheit.

### **Leistungsgrenzen des Umweltrechts**

Die Instrumente des Umweltrechts erweisen sich als nicht so leistungsfähig, wie es wünschenswert wäre. Für die Ineffektivität der Regelungen werden verschiedene Gründe angegeben:

Auf Grund des Querschnittscharakters des Umweltrechts sind die Normen unübersichtlich in vielen verschiedenen Gesetzen verstreut, was es für die Normadressaten schwierig macht, herauszufinden, welche Regelungen es zu beachten gilt. Bei der administrativen Durchführung von Maßnahmen des Umweltschutzes fällt auf, dass die zuständigen Behörden oft personell oder mit Sachmitteln nicht genügend ausgestattet sind, so dass die gesetzlichen Verwaltungsaufträge zunehmend nicht mehr erfüllt werden können. Verstöße gegen Umweltnormen werden weder privatrechtlich, öffentlich-rechtlich noch strafrechtlich genügend sanktioniert. Oft wird zudem gefordert, es sollten noch mehr Anreize zu umweltfreundlichem Verhalten geschaffen werden. Dies kann durch Marktinstrumente wie Umweltabgaben, Handel mit Umwelnutzungsrechten oder durch Subventionierung eines bestimmten gewünschten Verhaltens geschehen.

Angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit des Umweltrechts ist es für den Umweltschutz wichtig, dass alle Normenwender ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein besitzen. Umweltprobleme können nur in dem Maße gelöst werden, wie die Gesellschaft über Umweltbewusstsein, Wissen, Engagement und Institutionen, über die sie wirksam werden kann, aktive und artikulationsfähige Gruppen und Verbände und funktionierende Kommunikationskanäle verfügt. Deshalb sind Regelungen elementar wichtig, die Bürgern Zugang zu Umweltinformationen verschaffen, ihnen ein unabhängiges Durchsetzungsrecht gegen Verletzung des Umweltrechts ermöglichen und Bürgerbeteiligung bei Umweltentscheidungen vorsehen.

### **Ungleichheit im Umweltschutz**

Aber auch ein anderes, vielmehr "das" Ziel jeglichen Rechts wird im Umweltschutzrecht gegenwärtig teilweise verfehlt: die Gerechtigkeit. Denn wo immer einerseits Kosten für Umweltschutzmaßnahmen oder andererseits Umweltrisiken zu verteilen sind, stellt sich die Frage nach der Gerechtigkeit dieser Verteilung.

Die Verteilung von Umweltrisiken ist - zumindest in Deutschland - weitgehend unbeobachtet.

In den USA dagegen wurde im Zuge des Environmental Justice Movement festgestellt, dass viele räumlich und zeitlich begrenzte Umweltbelastungen sehr ungleich verteilt sind. Die von diesen Umweltbelastungen betroffenen Personengruppen sind auch sonst ökonomisch, politisch oder sozial benachteiligt. Kommen neue Umweltbelastungen hinzu, werden sie so verteilt, dass sie die bestehenden Ungleichheiten noch verstärken.

Diese Umweltungleichheiten entstehen zum einen durch Vorabentscheidungen über die Durchsetzbarkeit von Vorhaben, durch Marktdynamiken, nach denen jeweils die kostengünstigste Verwirklichung der Vorhaben bevorzugt wird, als auch durch nachträgliche Fluktuation von Bewohnern.

Die Bürgerbewegungen der USA fordern hiergegen Environmental Justice, also Umweltgerechtigkeit. Umweltgerechtigkeit wird dabei im Sinne einer Gleichverteilung von Umweltbelastungen auf soziale und ethnische Gruppen oder geografische Regionen verstanden.

Eine Umverteilung nach dem Gleichheitsprinzip oder gar nach dem Verursacherprinzip scheitert allerdings oft am politischen Widerstand. Es ist zudem fraglich, ob das Anstreben von Umweltgerechtigkeit durch strengere Gleichverteilung unvermeidbarer Umweltbelastungen eine Lösung des Problems darstellt. Momentan kann Umweltdiskriminierung nur vermieden werden, wenn die Bürger an Umweltentscheidungen beteiligt werden und diese Chance dann auch wahrnehmen.

Sozialräumliche Umweltungleichheit ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher

kein Thema. Hohe Umweltbelastungen werden zwar als Begleiterscheinungen sozialer Benachteiligung häufig erwähnt, aber nicht systematisch erwogen und analysiert. Umweltbrennpunkte können in Deutschland allerdings dennoch klar benannt werden und es gibt durchaus ein Gefälle in der Umweltbelastung zwischen arm und reich, Stadt und Land. Der Grund für das Nichtaufgreifen dieser Benachteiligungen als „ungerecht“ oder „umweltdiskriminierend“ liegt in Deutschland eher an der fehlenden Mobilisierung der Bürger. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, aus dem Sozialstaatsprinzip, dem Gleichbehandlungsprinzip und den finanzverfassungsrechtlichen Gedanken zum Finanzausgleich ein Prinzip der Umweltgerechtigkeit zu folgern. Solange es allerdings am politischen Druck fehlt, wird aber noch einige Zeit vergehen, bis Umweltgerechtigkeit als Rechtsprinzip verankert ist.

### **Schlussbetrachtung**

Die Instrumente des Umweltrechts gewährleisten nicht den möglichen Grad an Umweltschutz. Umweltbelastungen sind ungleich verteilt und obliegen größtenteils einkommensschwachen und sozial benachteiligten Personengruppen. Umweltrecht bedarf daher der Weiterentwicklung. Es müssen Gestaltungen gefunden werden, die zum einen die bessere Durchsetzung von Umweltschutzmaßnahmen ermöglichen, aber andererseits nicht in diskriminierender Weise nur sozial schwache und daher vorbelastete Gruppen treffen und damit evtl. auch an den eigentlichen Verursachern von Umweltschäden vorbeigehen. Weiterhin muss eine Sensibilisierung der Gesellschaft erfolgen für die Frage, wer eigentlich die Vorteile und wer die Nachteile aus der Umweltnutzung zieht, so dass der ungerechten Verteilung von Umweltbelastungen entgegengewirkt werden kann.

## **Workshop 3: Umweltrelevante Risiken und Schäden**

---

### **Workshopleitung**

Zoltán Csehi, ELTE Budapest

### **WorkshopteilnehmerInnen**

Denise Feldner, HU Berlin

Leopold Lewitscharoff, HU Berlin

Ágnes Sántha, ELTE Budapest

Laura Schröder, HU Berlin

Imre Szabó, ELTE Budapest

Nóra Szabó, ELTE Budapest

## **Workshop 3: Einführung**

---

Seit Beginn der Zwanziger Jahre haben sich die Begriffe Umwelt, Umweltpolitik und Umweltrecht in der öffentlichen Diskussion in Deutschland einen festen Platz verschafft. In Ungarn dagegen ist, obwohl das Land zu sozialistischen Zeiten im Ostblock eine sehr starke westliche Orientierung hatte, Umweltschutz erst mit der Wende in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. So konnten die Ergebnisse langjähriger Diskussionen in westlichen Ländern direkt in das neue ungarische Recht integriert werden.

Zentrales Beispiel dafür ist § 345 des ungarischen BGB. Dort ist explizit eine Gefährdungshaftung für Umweltschäden in § 345 Abs. 1 S. 2 geregelt. In Deutschland dagegen ist aufgrund der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte des BGB eine solche Gefährdungshaftung für Umweltschäden, die aus Betrieben hervorgehen, nur im Umwelthaftungsgesetz (§ 1 UmwHG) vorgesehen. Aus den gleichen Gründen stellt sich auch der Individualschutz im Umweltrecht in Deutschland als zersplittertes Bild dar. Das Umweltrecht wird zwangsläufig zu einer Querschnittsmaterie von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Anspruchsgrundlagen.

In diesem Workshop wurden zunächst die haftungsrechtlichen Grundlagen und ihre landes-spezifischen Differenzen erarbeitet. Anhand des konkreten Beispiels der Theißverschmutzung durch zyanidhaltige Schadstoffe in Rumänien und Ungarn im Jahre 2000 wurde das Problem von grenzüberschreitenden Umweltschäden erörtert. Unter anderem an diesem Beispiel wurde deutlich, dass Umweltschäden kraft Natur der Sache häufig grenzüberschreitend und langfristig wirken. Dies fordert eine nachhaltige Herangehensweise an das Problem. Es zeigt sich, dass nur eine grenzüberschreitende Gesetzgebung die bestehenden Problemlagen effektiv lösen kann.

Das Thema Atomausstieg in Deutschland führte im Workshop zu einer Auseinandersetzung mit wirkungsvollen Präventivmaßnahmen zur Verhinderung von unübersehbaren Umweltschäden.

## **Formen zivilrechtlicher Haftung im Umweltrecht in Ungarn**

*von Norá Szabó, ELTE Budapest*

Durch das Umweltrecht wird die Natur, der Lebensraum der Menschen und Tiere, also die gesamte Biosphäre geschützt. Auf unserer Erde ist das Leben nur möglich, wenn die Biosphäre alle Voraussetzungen erfüllt, die die Lebewesen zum Leben brauchen. Durch die Entwicklung der Industrie haben sich die Lebensbedingungen sehr verändert: die Voraussetzungen sind immer schlechter geworden.

Die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung erklärt, dass der Umweltschutz und seine Förderung eine komplexe Aufgabe ist und starke Auswirkungen auf das Interesse der ganzen Gesellschaft hat. Dem Staat fällt die Aufgabe zu, mit rechtlichen Mitteln in den Ablauf der Ereignisse einzugreifen, um damit weitere Verschmutzungen aufzuhalten, und soweit – wenn es möglich ist – durch Naturalrestitution den vorherigen Zustand wieder herzustellen, also in den Zustand zu versetzen, der bestehen würde, wenn die Umweltverschmutzung nicht eingetreten wäre.

Das Umweltrecht ist ein "komplexer" Rechtszweig, da mehrere Rechtsgebiete (Privatrecht und auch öffentliches Recht) zum Tragen kommen; der Umweltschutz hat auch wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen, da er ein Gesamtinteresse ist. Seit Jahrzehnten geht man der Frage nach, ob das Privatrecht das geeignete Mittel ist, die gewünschten Ergebnisse in diesem Fachgebiet zu erreichen. Der Umweltschutz ist überwiegend eine staatliche Aufgabe. Er ist im Verwaltungsrecht geregelt. Im ungarischen Umweltrecht gibt es zwei wichtige Bereiche, die das Zivilrecht regelt: die Frage des Schadensersatzes und das Nachbarschaftsrecht.

Das Umweltschutzgesetz von 1976 war aus damaliger Sicht sehr modern, und es befriedigte die wichtigsten Ansprüche im Umweltschutz. Besonders wichtig war, dass die verschiedenen Normen, in denen dieses gesellschaftliche Problem (Umwelt-

schutz) geregelt worden ist, endlich in einem einheitlichen Gesetz zusammengefasst worden sind. Da dieses Gesetz während der Zeit des Sozialismus eingeführt worden ist, beinhaltet es auch die sozialistischen Grundprinzipien, die während dieser Zeit von Bedeutung waren. Es gab keine wirksamen Garantien und Kontrollen für den Bürger, für die Öffentlichkeit. Das Umweltschutzgesetz von 1995 unterscheidet nicht zwischen Verschmutzungen von Wasser, Luft, Erde und anderen Bereichen, diese Unterscheidungen werden in den Ausführungsgesetzen geregelt, das Umweltschutzgesetz selber ist nur ein Rahmengesetz. Nach dem Gesetz sind schädigende Tätigkeiten solche Handlungen, die als Folge einen Umweltschaden verursachen oder die Möglichkeit besteht, dass ein solcher Schaden eintritt. Ein Schaden der Umwelt ist: eine Veränderung oder Verschmutzung der Natur oder ihrer Elemente, wodurch der natürliche Stand der Umwelt nicht mehr oder nur durch Eingriff wieder herstellbar ist. Das neue Gesetz deckt sich insoweit mit dem vorherigen Gesetz als die objektive Haftung des Bürgerlichen Gesetzbuches für Umweltschäden anzuwenden war. Seit der ungarischen BGB-Novelle von 1977 ist die Haftung für Umweltschäden auch im Bürgerlichen Gesetzbuch bei den Bestimmungen der Haftung für Schäden durch gefährliche Tätigkeiten geregelt. Das Umweltgesetz verweist auf die Anwendung dieser Bestimmung des ungarischen BGBs. Wer durch sein Verhalten oder durch Unterlassen die Natur gefährdet, verschmutzt, schädigt oder die Umweltvorschriften durch rechtswidriges Verhalten nicht einhält, ist nach diesem und anderen Sondervorschriften (zivilrechtlich, strafrechtlich oder verwaltungsrechtlich) für den Schaden verantwortlich. Die Pflichten des Schädigers sind: Die Schadenszufügung zu unterlassen, die Schäden zu ersetzen, den vorherigen Zustand wieder herzustellen, der bestehen

würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre (Naturalrestitution). Auch die Gerichte und die Behörden sind berechtigt, die gefährlichen Tätigkeiten einzuschränken, einzustellen oder zu verbieten und für die weitere Ausübung der Tätigkeit Bedingungen zu stellen. Nach diesen Sonderrechtsvorschriften kann der Schädiger verpflichtet werden, einen Reservefond zu bilden, aus dem mögliche Schäden beglichen werden können oder er kann verpflichtet werden, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen. Solche Vorschriften kommen oft bei dem Betrieb von Atomenergie, Nuklearstoffen, Radioaktivität, im Bergbau und ähnlichen gefährlichen Tätigkeiten zum Tragen.

Das Gesetz definiert, was eine umweltgefährdende Tätigkeit ist und für die Haftung solcher Schäden verweist es auf die §§ 345 - 346 des Bürgerlichen Gesetzbuches. Ein durch umweltgefährdende Tätigkeiten verursachter Schaden ist ein Schaden, der durch die Beanspruchung oder durch die Belastung der Umwelt verursacht worden ist. Der Geschädigte hat das Recht, Schadensersatz vom Schädiger zu fordern. Wenn der Geschädigte jedoch diesen Anspruch nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist ausübt oder auf einen solchen Anspruch schriftlich verzichtet, kann auch der Minister für den Umweltschutzfond den Schadensersatz geltend machen.<sup>i</sup>

Diese Bestimmungen zeigen das Gesamtinteresse des Umweltschutzes. Damit will der Gesetzgeber auch das Problem des Schadensersatzes lösen, dass viele Geschädigte keine Schäden geltend machen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die

Geschädigten oft nicht wissen, dass sie überhaupt Ansprüche haben und darüber hinaus nicht wissen, wie sie geltend gemacht werden müssen und schliesslich die Beweisführung sehr kompliziert ist.

Auch verwaltungsrechtliche Sanktionen gibt es. Die häufigsten sind Geldbußen, deren Höhe von den Auswirkungen der Umweltschäden abhängen. Die Ziele der Haftung sind immer die Prävention und die Kompensation. Diese Ziele kann das Verwaltungsrecht durch Einschränkungen von Erlaubnissen und Bußgeldbescheiden durchsetzen.

Die Exkulpation hat zwei Bedingungen: Die Ursache des Schadens muss objektiv unabwendbar gewesen sein und diese Ursache muss ausserhalb der gefährlichen Tätigkeit liegen. Der Schädiger ist verpflichtet, diese Voraussetzungen zu beweisen. Es reicht nicht, wenn der Schädiger beweist, dass er nicht fahrlässig und schuldhaft gehandelt hat, er muss beweisen, dass die Ursache des Schadens objektiv unabwendbar war, wie das zum Beispiel bei höherer Gewalt der Fall ist. Der Geschädigte hat die Pflicht, alles zu tun, um den Schaden so gering wie möglich zu halten. Bei Umweltschäden ist aber die Frage zu klären, in welchem Ausmaß von dem Geschädigten erwartet werden kann, persönliche Vorteile einzuschränken, wie weit er sich anpassen muss, besonders wenn es um sein Eigentum geht. Die Verjährungsfrist der Gefährdungshaftung beträgt drei Jahre. Der Geschädigte kann seinen Schadensersatzanspruch nach den Regeln der Verschuldungshaftung innerhalb von fünf Jahren geltend machen.

## **Individualschutz zwischen privatem und öffentlichem Recht in Deutschland**

von Leopold Lewitscharoff, HU Berlin

### **I. Begriff**

- Umweltrechtsbegriff als Gesamtheit umweltschützender Normen
- Als junge Rechtsmaterie zeichnet sich der Sammelbegriff durch seine definitorische Unschärfe aus
- Einigkeit herrscht nur insoweit, dass es sich beim Umweltrecht aufgrund fehlender Kodifikation um eine Querschnittsmaterie handelt.
- Daher zeichnet sich das Umweltrecht heute insbesondere dadurch aus, dass es sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Normen einschließt, die ihrerseits nicht beziehungslos nebeneinander stehen.

### **II. Der Normbestand des Umweltrechts**

#### 1. Öffentlich-rechtliche Umweltregelungen

- Vorschriften zur Verpflichtung zum Umweltschutz und zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage innerhalb der von Bund und Ländern niedergelegten Verfassungen.
- Die als Hauptgesetze des Umweltrechts bezeichneten Gesetze:  
z.B. Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG -, Wasserhaushaltsgesetz des Bundes - WHG -, Landeswassergesetze, Bundesimmissionsschutzgesetz - BImSchG -, Landesimmissionsschutzgesetze, Kreislauf-Wirtschafts- und Abfallgesetz - KrW/AbfG -, Atomgesetz - AtG -).
- Schließlich Vorschriften über die Staatshaftung, den Ausgleich für staatliche Umweltbeeinträchtigung.
- Vorstellung des Regelungsmusters im Umweltrecht
- Informales Verwaltungshandeln, Umweltplanung, ordnungsrechtliche Maßnahmen (vorbeugende und nachgeordnete ordnungsgerichtliche Kontrolle), öffentlich-rechtliche Haftungsregeln und schließlich Abgaben

#### 2. Zivilrechtliche Umweltregelungen

Im Zivilrecht sind zu unterscheiden Ansprüche auf Vornahme von Schutzmaßnahmen (§ 906 BGB), Abwehransprüche (§ 1004 BGB) und Schadensersatzansprüche (UmwHG, § 823 I und II BGB, §§ 14 S. 3, 42 BImSchG, 10 Abs. 2 Satz 2 WHG und 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG).

### **III. Die Verteidigung umweltrechtlicher Schutzpositionen des Einzelnen vor Gericht**

#### 1. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz

- Voraussetzungen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bei umweltrechtlichen Streitigkeiten nach § 40 VwGO
- Probleme ergeben sich hierbei bei Klagen auf Unterlassung oder Beseitigung von Immissionen oder gegen den Betrieb einer Einrichtung, da hier im Zivilrecht als auch im öffentlichen Recht als Anspruchsgrundlage § 1004 BGB herangezogen wird.
- Ebenfalls problematisch ist der Rechtsschutz gegen umweltrechtliche Warnungen von Behörden.
- Schadensersatzansprüche gegen den Staat (Art. 34 GG, § 839 BGB), sind als öffentlich-rechtlich zu beurteilen, dennoch ist der Zivilrechtsweg eröffnet. Dies folgt aus Art. 34 S. 2 GG, Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG und aus § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

#### *a) Klage- und Antragsarten in öffentlich-rechtlichen Umweltstreitigkeiten*

- Rechtsschutz gegen abstrakt-generelle Regelungen untergesetzlicher Regelungen nach § 47 VwGO
- gegen formelle Gesetze besteht nur die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde<sup>16</sup> oder aber einer konkreten oder abstrakten

<sup>16</sup> z.B. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b GG

Normenkontrolle<sup>17</sup> nach den jeweils einschlägigen Vorschriften der Verfassung.

- Rechtsschutz gegen Einzelentscheidungen (Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage und allg. Leistungsklage)

*b) Klage- bzw. Antragsbefugnis in umweltrechtlichen Streitigkeiten*

- Grundsätzlich gem. § 42 II VwGO

- Problematisch sind in diesem Zusammenhang die Fälle der Drittbetroffenheit  
*Voraussetzungen für Antrags- bzw. Klagebefugnis nach h.M.:*

- Detaillierte Darlegung der möglichen Rechtsverletzung durch ein mögliches schadensverursachendes Ereignis, einschließlich der Kausalität für einen möglichen Schaden.

- Norm selbst muss drittschützend sein.

- Für das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist die Antragsbefugnis, dann gegeben, wenn durch den Erlass der zur Überprüfung gestellten Rechtsvorschrift oder deren Anwendung bereits ein Nachteil für den Antragsteller eingetreten oder aber doch wenigstens in absehbarer Zeit zu befürchten ist (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

- Ein Nachteil in diesem Sinne liegt nach ganz h.M. immer dann vor, wenn ein berechtigtes Interesse oder aber ein rechtlich geschütztes Interesse des Antragstellers durch die zur Überprüfung gestellte Rechtsnorm beeinträchtigt ist.

*c) Reduktion des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz*

- Verwaltungsgerichtliche Klage kann nur derjenige mit Aussicht auf Erfolg erheben, der sich auf ein subjektives öffentliches Recht beruft.

- Ein subjektives öffentliches Recht ergibt sich nach Schutznormlehre, wenn ein zwingender Rechtssatz des objektiven Rechts zumindest auch den Schutz individueller Interessen bezweckt und dem Begünstigten die Rechtsmacht zur Durchsetzung der geschützten Interessen gegenüber dem Verpflichteten einräumt.

- Systematisiert man die Personenkreise, die eine drittschützende Norm gerichtlich geltend machen können, kann man zwischen den Nachbarn, den Konkurrenten und allen anderen Dritten unterscheiden.

2. Zivilgerichtlicher Rechtsschutz

Für die Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche aus dem Bereich des Umweltrechts ist gemäß § 13 GVG der Rechtsweg zu den Zivilgerichten gegeben. Statthafte Klageart ist gemäß § 253 ZPO die allgemeine Leistungsklage. Einer gesonderten Klagebefugnis bedarf es insoweit nicht.

**IV. Probleme durch die Verschränkung von öffentlichem und Zivilrecht im Bereich des Umweltrechts**

1. Reduktion des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz

- Konzept des Individualrechtsschutzes im Umweltrecht führt zu starken Einschränkungen der gerichtlichen Durchsetzung umweltrechtlicher Normen.

- Weitere Folge ist das Ungleichgewicht zwischen „Umweltnutzern“ und „Umweltschützern“, da der Drittkläger die Hürde des subjektiven Rechts überwinden muss.

- Diese selektive Einklagbarkeit von Umweltrechten setzt sich aufgrund der oben dargestellten Verknüpfung von zivilrechtlichen Normen mit den öffentlich-rechtlichen Normen des Umweltrechts im Bereich des Zivilrechts fort. Kann etwa die Verletzung einer umweltrechtlichen Norm beim Angriff auf eine umweltrechtliche Genehmigung nicht gerügt werden, wird die Genehmigung bestätigt und entfaltet später (vgl. § 14 BImSchG) unter Umständen auch eine zivilrechtliche Ansprüche ausschließende Wirkung, obwohl doch das Verhalten des Anlagenbetreibers aus einer zivilrechtlichen, nicht durch die Bestandskraft eines Verwaltungsaktes getrüben Sicht, sich als rechtswidrig darstellt.

<sup>17</sup> z.B. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GG

## 2. Verhältnis von verwaltungsprozessualen und zivilrechtlichem Rechtsschutz

- Nebeneinander von umweltrechtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten sowohl im Verwaltungs- als auch im Zivilrecht bedingt Rechtsbehelfskonkurrenzen ( Problematik anhand von Beispiel nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG)

## 3. Prüfung öffentlich-rechtlicher Normen im Zivilprozess

- Problematik der Prüfung von öffentlich-rechtlichen Vorfragen, da insoweit die zivilrechtlichen Prozessführungsregeln gelten.

- Zu beachten gilt hierbei die Verpflichtung zum schlüssigen substantiierten Sachvortrag und dem gegebenenfalls zulässigen Beweisantritt (Darlegungs- und subjektive Beweis(führungs)last). Die schlüssige Behauptung des Tatbestandes einer öffentlich-rechtlichen Norm, die ihrer Struktur nach mehr auf den Verwaltungsprozess und die dortigen Prozessmaximen (Amtsermittlung) zugeschnitten ist, wird den jeweiligen Kläger ohne die im Verwaltungsprozess übliche Akteneinsicht regelmäßig vor große Probleme stellen.

## **V. Ergebnisse**

- Das Umweltrecht als Querschnittsmaterie mit dem Nebeneinander von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Anspruchsg Grundlagen stellt sich als zersplittertes Bild dar.

- Allerdings kann man ausgehend von dem das gesamte Umweltrecht durchziehenden Prinzip der Anknüpfung von Regelungen an umweltgefährdende Anlagen unterscheiden nach der Art und Weise der staatlichen Kontrolle dieser Anlagen. Man kann eine präventive und eine nachgelagerte behördliche Kontrolle unterscheiden.

- Findet eine präventive behördliche Kontrolle statt, ist weiter zu unterscheiden zwischen einer Kontrolle mit Genehmigungswirkung gegenüber allen und einer Kontrolle, die lediglich zwischen dem Anlagenbetreiber und der Behörde wirkt. Soll die Kontrolle gegenüber allen wirken, kommt nach Abschluss der Kontrolle regelmäßig ein zivilrechtliches Verfahren gegen den Anlagenbetreiber wegen des genehmigten Betriebs und seiner Folgen nicht mehr in Betracht.

- Anders verhält es sich dagegen bei Anlagen, deren Kontrolle nur gegenüber dem Betreiber wirkt bzw. im Falle der nachgelagerten behördlichen Kontrolle. Hier können Rechtsverstöße des Betreibers sowohl zivilrechtlich (Beseitigung, Unterlassung, Schadensersatz) als auch verwaltungsgerichtlich (Anspruch auf ordnungsbehördliches Einschreiten) geahndet werden.

- Diese doppelte Rechtswegzuständigkeit sowohl der Zivil- als auch der Verwaltungsgerichte und ihre prozessualen Folgen vor allem im Bereich der Rechtshängigkeit und der Rechtskraft sind dabei nur eine der bisher ungelösten wesentlichen Fragen des Rechtsschutzsystems im Umweltrecht.

## **Öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche im ungarischen Recht**

*von Imre Szabó, ELTE Budapest*

Der vor dem Systemwechsel vorkommende Mythos über die Unfehlbarkeit der Verwaltung ist in Auflösung begriffen. Die durch die Verwaltung veranlassten Rechtsverletzungen werden immer öffentlicher

und offener. Dieser Weg ergibt eine neue Betrachtungsweise in der Gerichtspraxis der Prozesse für Schadensersatz durch öffentlich-rechtliche Rechtsverletzungen. Das Vertrauen der Menschen wird

gestärkt, wenn anhand der Gerichtspraxis sichtbar wird, dass die Administration konsequenterweise ihre Schäden ersetzt.

Öffentlich-rechtlich verursachte Schäden haben eine spezifische Haftungsform. Das Gericht muss nicht nur über die Rechtsverletzung entscheiden sondern auch über die Vorwerfbarkeit der rechtswidrigen Handlung. Dazu muss das Gericht als Insider - der die Administrativpolitik kennt und regiert - das Maß der Vorwerfbarkeit festlegen. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Schäden gab es wenig Gerichtspraxis in Ungarn vor der demokratischen Wende. Es war nicht anerkannt, dass die Verwaltung auch Fehler machen kann. Nur in einigen Fällen hat das Gericht die Ersatzansprüche erkannt.

Gemäß der neuen Konzeption des Ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches haben die geltenden Vorschriften der öffentlich-rechtlich verursachten Schäden keinen Sinn, weil sie den Vorschriften der Haftung

für Angestellte gänzlich folgen. Die Mitarbeiter der Konzeption des Ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches aber beantragen eine ganz neue und strengere Verantwortlichkeitsform in Zusammenhang mit den im Staatsverwaltungsbereich verursachten Schäden. Infolge der Stellungnahme ist die Verantwortlichkeit des Staates, der Selbstverwaltung und der Organe zu erkennen, wenn die Schadensverursachung durch die Übung der öffentlichen Gewalt, also im Rahmen einer behördlichen Verfügung oder eines Versäumnisses geschieht.

Die Konzeption also würde die geeigneten Teile der 42. Stellungnahme des Zivilkollegiums in das Bürgerliche Gesetzbuch integrieren. Deshalb kann der Staat sich nur vom Schadensersatz befreien, wenn die zur Schadenstiftung führende unabwendbare Ursache außerhalb seiner Tätigkeit und Kontrolle war.

## **Atomausstieg Deutschlands in rechtlicher Sicht**

*von Denise Feldner, HU Berlin*

### **A. Untersuchungsgegenstand**

Der Atomausstieg ist mit dem Inkrafttreten der entsprechenden Novelle im April 2002 besiegelt worden. Basierend auf der Atomkonsensvereinbarung – nach dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip zu beurteilen – bestimmt es nunmehr den Zweck der geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zu gewerblichen Zwecken (ausgenommen sind Forschungsreaktoren).

Bereits im Konsens vom 14./15. Juni 2000 war der Inhalt präzise und detailliert ausgearbeitet worden, wobei die eigentlichen Wurzeln des Ausstiegsgesetzes über Jahrzehnte in den hessischen Politbereich zurückreichen. Hauptsächliche Kritikpunkte

des Gesetzes sind Verstöße gegen Europarecht, die tatsächlichen Folgen des deutschen Ausstiegs für die gesamte Forschungsbandbreite und vor allem Grundrechtsverstöße.

### **B. Verfassungsrecht**

Der Bundesgesetzgeber war nach Art. 74 Nr. 11a und 87c GG dazu befugt, den Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie zu kodifizieren. Die Zulässigkeit des Gesetzes allgemein beurteilt sich nach Gemeinwohlinteressen, dem Sozialstaatsprinzip und natürlich dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG. Darüber hinaus sind die Betreiber der entsprechenden KKW, organisiert in der Rechtsform

einer juristischen Person, auch als gemischt-wirtschaftliche Unternehmen grundrechtsfähig.

Gegenstand betroffener Grundrechte sind Art. 14 GG das Eigentum und Art. 12 Abs. 1 GG die Berufsfreiheit. Das in Art. 14 GG garantierte Eigentum definiert sich jedoch durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen erst selbst. Damit ist eine Regelung, solange sie ein Gesetz darstellt, nicht als Enteignung, sondern als Inhalts- und Schrankenbestimmung anzusehen. Das trifft auch auf die im AtG festgeschriebenen nachträglichen Befristungen von Genehmigungen nach dem AtG zu.

### **C. Schwerpunkte der Neuerungen**

Entscheidende Grundlage zum Ausstieg bietet der bereits angesprochene, neu eingefügte Gesetzeszweck der geordneten Beendigung von gewerblicher Nutzung der Kernenergie. Begleitet wird dieser von dem Verbot der Erteilung von neuen Genehmigungen und der stufenweisen Befristung von Altgenehmigungen. Darüber hinaus besteht nunmehr eine gesetzliche Pflicht, die periodischen Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen.

Im Rahmen des Entsorgungskonzeptes findet sich die Neuerung, dass die Betreiber nunmehr Interimslager einzurichten haben. Die zuständige Behörde, das Bundesamt für Strahlenschutz, hat bisher alle eingereichten Anträge bearbeitet und nahezu entschieden. Dieser Punkt der Novellierung erscheint damit durchsetzungsfähig. Allerdings ist dieser Zwischenschritt im Entsorgungskonzept nur von befristeter Dauer. Sein Sinn war, kurzfristig die so heftig umstrittenen Atomtransporte von den Straßen und Schienen zu holen, um die

Bevölkerung mit diesem Entschluss zu „beruhigen“.

Weitere entscheidende Neuerung stellt die Tatsache dar, dass sich der deutsche Gesetzgeber – als erster auf diesem Erdball – für die Ein-Endlagerstrategie entschieden hat. Tatsächliche Folge hiervon ist wiederum, dass die bisher in Augenschein genommenen Endlagerstandorte einem Moratorium unterworfen worden sind und die „Endlagerproblematik“ einer Lösung wiederum ein Stück entrückt wurde.

### **D. Schlusswort**

Der Gesetzgeber hat mit dem im Seminar besprochenen Thema einen nicht zu unterschätzenden Fortschritt erwirkt. Dass Deutschland sich auf diesem Weg nicht allein befindet, zeigen Staaten, die bereits schon „ausgestiegen“ sind oder es in absehbarer Zeit vorhaben und bereits die deutschen Erfahrungen in ihrem Gesetzgebungsprozess einbeziehen bzw. sich Anregungen holen. Traurig ist nur, dass das eigentliche Problem, mit dem Deutschland wiederum weltweit nicht allein dasteht (diesen Punkt konnte noch kein Souverän abschließend entscheiden), und zwar das Problem der Endlagerung, nicht geklärt werden konnte. Dieser Streitpunkt verspricht, für die Zukunft ein spannendes Diskussionsfeld zu werden/sein. Ebenfalls steht der Gesetzgeber vor der Herausforderung, dass er auf Grund des langsamen Rückzuges der Betreiber aus diesem Geschäft bis zum letzten die „schützende Hand“ auf den Standorten der KKW behalten muss. Das sich parallel zur Einstellung zurückziehende Kapital darf sich nicht in herabgesenkten Sicherheitsstandards und Gefährdungen der Bevölkerung auswirken.

## **Haftung für grenzüberschreitende Umweltschäden in Ungarn – insbesondere der Fall „Theißverschmutzung“**

von dr. Ágnes Sántha, ELTE Budapest

### **I. Hintergrund**

In dem Goldbergwerk Aurul in Baia Mare, Rumänien brach am 30. Januar 2000 der Damm eines Auffangbeckens für zyanidhaltige Schlämme. Diese fallen bei der Herauslösung von Gold aus dem Gestein an und werden in offenen Becken gelagert. Es traten zirka 100 000 Kubikmeter dieser Schlämme aus und flossen über Kanäle in die Samos und weiter in die Theiß und Donau. Das enthaltene Zyanid ist hoch giftig und für den Menschen ab einer Dosis von 2,6 mg tödlich, da es die innere Zellatmung blockiert. Da dieses Zyanid in Konzentrationen von bis zu 3 mg/l auftrat (EU-Grenzwert 0,05 mg/l), wurde fast das gesamte Leben in der Samos und Theiß ausgelöscht.

Die Ursache waren starke, lang anhaltende Regenfälle sowie die Schneeschmelze. Aber auch der Betreiberfirma wird vorgeworfen, zu spät reagiert und den Damm zu schlampig gebaut zu haben. Unglücke wie dieses treten weltweit jedes Jahr auf. Dabei werden ganze Gebiete verseucht und Menschen getötet.

Um dies in Zukunft zu verhindern, fordern Umweltverbände und das Bundesumweltministerium verschärfte internationale Vorschriften für den Bergbau.

### **II. Die Haftung im Fall der „Theißverschmutzung“**

Infolge der Zyanidkatastrophe gibt es drei Rechtsverhältnisse:

- Zwischen Ungarn und den Unternehmen Aurul entstand eine Schadenersatzschuld,
- Zwischen den ungarischen natürlichen und juristischen Personen und Aurul,
- Zwischen Ungarn und Rumänien gibt es den dritten Schadenersatzanspruch

#### 1. Das Rechtsverhältnis zwischen dem ungarischen Staat und dem Unternehmen Aurul S. A.

Es ist bestimmbar, dass wir die Vorschriften des bürgerlichen Rechtes, des internationalen Zivilrechtes, des öffentlichen Rechtes benutzen sollen.

Der Tatsachengrund des ungarischen Schadensersatzanspruchs liegt daran, dass das Unternehmen Aurul in Baia Mare die Zyanidvergiftung verursachte, und dieser Verschmutzung zufolge haben die Flüsse, die Boden, die Flora und die Fauna, die Staatseigentum Schaden litten.

Auf diesem Grund entstand ein Rechtsverhältnis zwischen den zwei Parteien, eine Schadensersatzschuld, weshalb die Vorschriften des bürgerlichen Rechtes zu benutzen sind.

#### 2. Verhältnis zwischen den ungarischen natürlichen und juristischen Personen und der Aurul S. A.

Die Zyanidvergiftung schädigte nicht nur den ungarischen Staat, sondern auch die Menschen und Unternehmungen, die „von der Theiß leben“ (zirka 2200 Personen). Diese Gegend ist besonders arm. Die Einkommen aus dem Tourismus wurden damit besonders vermindert. Etwa 200 Familien an der Theiß sind in Arbeitslosigkeit geraten.

Ungarn hatte auch einen Exportausfall, weil die Verhandlungspartnerländer wegen der Zyanidkatastrophe zu jedem Lebensmittelprodukt Befreiungsurkunden erforderten.

Die Geschädigten können sich ans Gericht wenden. Privatgeschädigte können nur wegen ihres rückständigen Ertrages klagen.

3. Verhältnis zwischen dem ungarischen und dem rumänischen Staat

Die Frage der Verantwortung kann auch zwischen den Staaten aufgeworfen werden, aber dazu brauchen wir die Übertretung internationaler Abmachungen und des Gewohnheitsrechtes, um die Verantwortung zu bestimmen. Vom juristischen Standpunkt aus betrachtet ist die Lage kompliziert, weil so eine internationale Abmachung nicht existiert, die mit der Zyanidkatastrophe genau übereinstimmt. Die von dem rumänischen Staat unterschriebenen internationalen Abmachungen und die all-

gemeinen Vorschriften bilden den Rechtsgrund der Verantwortung.

Es muss bewiesen werden, dass Rumänien nicht die erwartete Sorgfältigkeit zeigte:

- Seine Behörden genehmigten den Betrieb von Aurul S. A. oder den Dammbau nicht vorschriftsmäßig,

Die finanzielle Versicherung ist im allgemeinen nicht geeignet, deshalb möchten die Unternehmen die Bezahlung der möglichen Umweltschutzwirkungen vermeiden.



---

## **Vorträge**

### **Budapest**

A. Antypas, PhD, Dozent an der Central European University (CEU)  
Róbert Pollacsek, Politischer Beobachter bei der Europäischen Union  
Dr. Judit Szántó, Mitarbeiterin des Ombudsmannes für Umweltfragen im ung. Parlament  
Gábor Koltay, Central European University (CEU)

### **Berlin**

Jürgen Keinhorst, Referatsleiter im Bundesministerium für Umwelt  
Günter Gloser (SPD), Mitglied des Bundestages, Vorsitzender des EU-Ausschusses  
Stefan Krug, Leiter der politischen Abteilung von Greenpeace

## **Economics and environment, pollution rights and the market mechanism**

*Lecture by Gabor Koltay, Central European University Budapest*

Environmental problems are quite new phenomena for economics but they are being studied intensively. In these analyses the environment usually features as a factor of production. However, the environment or more correctly a healthy environment poses difficulties for economic calculations because as a good the environment has some special traits.

One important factor for these difficulties lies in the contrast between environmental goods and standard goods; in economics environment is harder to value and standard procedures may break down in this case. There exist different answers within economics to overcome this problem. The traditional treatment is based on the marginalist (subjective welfare) approach using cost-benefit calculation. However, in connection with environmental issues several alternative ways to measurement were developed, which are usually discussed under the title 'green economics'. This is itself a mix of various concepts offering alternative ways of thinking about the environment.

Another difficulty originates from externalities involved in environmental problems. Clean environment is a common good and during the interaction of man with the environment several externalities arise. Externalities mean that the actions taken in a particular situation affect people who are not directly involved in it. A paradigmatic example for this is the tragedy of the commons. Externalities lead to overpollution and underpricing, which in this context leads to the overexploitation of the environment.

Explanation and possible solutions for this problem was offered by Ronald Coase, who claims that the core of the problem is, that private and social costs of the economic action involved differ in a way that the first is lower than the second. Accord-

ing to his theory this is due to the vaguely assigned rights in connection with the goods in question. Following this reasoning externalities arise when rights are not clearly defined, that means society has not assigned the rights to do certain things or cannot protect the rights to do that. Thus by setting the maxim 'do not pollute' society creates external effects and opens the possibility to free ride. According to Coase the goal is to define clear rights and make payment possible between the parties involved.

This proposal poses an obvious question: whom should the rights be assigned to? The answer is crucial because those who receive those rights will be better off than the others, although the market will be effective (under the usual assumptions of economics) no matter how the rights are distributed. This is the underlying reason why these rights are often assigned to the state. However, in economic terms (if the state is a separate and autonomous agent itself) it is just as good if one assigns the rights to the businesses or individuals and makes the state pay for these economic agents so that they do not pollute.

However, even if the rights are already well defined there may be problems with the price mechanism of the market. In economic terms the amount of pollution is optimal if the marginal benefit of pollution equals the marginal costs of it. The already mentioned difficulty is that costs and benefits are much harder to identify in case of environmental pollution than in usual traded goods. Market creation for pollution is supposed to overcome this problem because the market is supposed to value goods optimally. Nevertheless economic agents will suffer from the same lack of information about possible consequences of pollution as without a working market. Moreover the divisibility of environmental goods is questionable if one considers en-

vironment as an ecosystem. The views of biologists and ecologists are often disregarded by economists when analysing environmental issues although these opinions would be crucial if one is to identify the special features of this good and the possible methods to value it the right way.

Assigning rights to pollute and creating markets based upon these rights are not just theoretical ideas detached from reality. Some places for pollution rights are already existing in practice in the US markets and also during the negotiations about the Kyoto protocol the idea was introduced to create a global market for CO<sub>2</sub> and other green-house gases. This means that in future pollution limits would be set up for the emission of these gases and also the absorption capacity of each country would be determined. Those countries that have absorption excess could sell it to countries that would produce more pollution than their limit. This way global emission could be constrained. The major economic reason to introduce such a system is to allow for economic growth in highly polluted areas. There are no international agreements in place yet but BP and Shell already have internal carbon trading systems and Canada approved to run a private, Internet-

based greenhouse-gas emission reduction exchange.

Thanks to already existing practice it is possible to list the effects of creating such markets. It is often argued that these solutions minimise the costs for the firms rather than maximising environmental gains. A possible international market from this perspective would allow for richer countries to buy the possibility of economic growth. This way, less developed countries would gain money but their growth perspectives would be constrained – aid does not lead to economic development. Moreover the global effect depends on the baselines and caps that are set bureaucratically and the market for pollution rights is basically a way to enforce the rules. Emergence of 'hot spots', highly polluted areas was observed as a by-product of these markets which leads to further problems in these areas rather than solving them. Moreover to buy rights is often cheaper than to introduce environmental protection measures.

Although market for pollution rights may carry out efficient allocation it might also have side effects (such as 'hot spots'). Moreover the crucial decisions of how much to pollute and how to recover already overpolluted areas, cannot be undertaken by this automatic mechanism.

## **Osterweiterung als Chance für den Umweltschutz**

*Referent: Jürgen Keinhorst, Regierungsdirektor im Referat für Zusammenarbeit mit MOE-Staaten im Bundesministerium für Umwelt*

Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) zur Europäischen Union (EU) wird zu einer Erhöhung der Umweltstandards in Europa führen. Diese Prognose des Bundesministeriums für Umwelt stützt sich auf zwei Aspekte. Zum einen wird die Eingliederung in das europäische Standardsystem in den Beitrittsländern zu einem massiv erhöhten Schutz der gefährdeten Gebiete in Osteuropa beitragen, womit sich die Umweltsituation in ganz Europa verbessern wird. Zum anderen wird die um zehn Staaten vergrößerte EU zu einer effektiveren Verhandlungsposition auf völkerrechtlicher beziehungsweise internationaler Ebene führen. Diese Entwicklung birgt die Chance, dass der globale Umweltschutz insgesamt zunehmen wird.

Schon heute werden die Umweltstandards hauptsächlich auf europäischer Ebene festgelegt. 80 % der Dynamik im Umweltrecht wird von der Europäischen Kommission in Brüssel bestimmt. Bei der Durchsetzung dieser Standards fällt auf, dass innerhalb der EU ein Nord-Süd-Gefälle zu verzeichnen ist. Die nördlichen Mitgliedsstaaten verhalten sich bei der Implementierung der Regelungen in nationales Recht deutlich progressiver als die im Süden gelegenen Staaten.

Die EU gibt demnach bezüglich der Harmonisierung im Bereich Umwelt kein einheitliches Bild ab. Daher hat die Umsetzung der 300 Punkte des *aquis communautaire*, welche die zehn Beitrittskandidaten im Umweltrecht zu erfüllen haben, einen gewissen zeitlichen Spielraum.

Das Umweltkapitel, welches eines von insgesamt 31 Kapiteln des *aquis* darstellt, wird einer strengen Überprüfung in der tatsächlichen Umsetzung unterzogen. Mit Ungarn konnte das Kapitel schon erfolgreich abgeschlossen werden. Die Erwartungshaltung in der jetzigen Verhandlungsrunde ist dabei höher als beispielsweise bei der letzten (Schweden, Österreich, Finn-

land). Diese Ungleichbehandlung erklärt sich durch mangelndes Vertrauen in den Vollzug durch die Beitrittsländer. Als Glaubwürdigkeitsbeweis für die tatsächliche Implementierung der Standards fungieren dabei die Umsetzung der europäischen Richtlinien. Ungarn hat seinerseits bereits alle Gesetze übertragen. Mit anderen Ländern sind Aktionspläne vereinbart worden, die die individuelle Motivation zur Umsetzung steigern sollen.

Um in der Umsetzung der Regelungen die Beitrittsländer zu unterstützen, wurden „peer reviews“ eingesetzt: EU-Beamte begutachten für kurze Zeit in einer Art Austauschprogramm die Verwaltungen der Beitrittsländer. An dieser Hilfe im Verwaltungsaufbau beteiligen sich auch Experten aus den einzelnen Mitgliedstaaten, z.B. Mitarbeiter des deutschen Ministeriums für Umwelt.

Finanzielle Unterstützung wird durch Mittel aus dem Kohäsionsfonds der EU gewährt. 500 Millionen Euro pro Jahr werden an die MOE-Staaten verteilt, von denen die Hälfte für Umweltmaßnahmen, der andere Teil für verkehrsstrukturelle Projekte bestimmt ist. Allerdings schätzt das deutsche Ministerium, dass insgesamt ein Volumen von 20 Milliarden Euro benötigt werden, um die notwendigen Sanierungen und Umgestaltungen durchzuführen, mit denen die Standards erreicht werden sollen, die in der EU gelten.

### **Umwelt stärkt Wirtschaft**

Wirtschaftlich betrachtet bringt die Harmonisierung der Umweltregelungen zwei relevante Effekte mit sich.

Zum einen müssen die Energiepreise in den MOE-Staaten in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren erheblich angehoben werden, damit sie sich dem europäischen Maßstab anpassen. Bisher waren die Bürger der Beitrittsländer davon verschont geblieben, denn die aus sozialistischer Zeit herrührenden niedrigen Energiepreise wur-

den in den Jahren nach der Wende kaum erhöht. Die Anpassung dieser Posten ist politisch ein sensibles Thema, zumal sie in erster Linie die ärmeren Bevölkerungsschichten betrifft.

Ein weiterer Effekt ist das Wachsen einer Ökoindustrie in den Beitrittsländern; denn Ökobranchen sind dort bislang kaum vorhanden. Die neuen Energiestandards eröffnen hier ein neues wirtschaftliches Betätigungsfeld, das durch die Harmonisierung der Umweltstandards in den MOE-Staaten vor allem für den Exportmarkt interessant werden könnte.

Zunächst aber stellen die Modernisierungen eine Belastung, vor allem finanzieller Art dar. Auch muss noch ein Verständnis bei den Politikern und Bürgern geschaffen werden, wie mit Verschmutzung in Bereichen, die bisher nicht als relevant umweltschädlich eingestuft wurden, umgegangen wird. Es überwiegt dennoch der positive Nutzen, der zumindest potentiell in den Bereichen der ökologischen Wirtschaft und vor allem der spürbaren Verbesserung der Lebensqualität liegt.

## **Der EU-Ausschuss des Deutschen Bundestages**

*Referent: Günter Gloser (SPD), MdB und Vorsitzender des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages*

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, kurz auch EU-Ausschuss genannt, ist der vierte in der Verfassung ausdrücklich genannte Ausschuss. Artikel 45 Grundgesetz schreibt seine Einsetzung für jede Legislaturperiode zwingend vor. Mit der Einrichtung des mit besonderen Rechten ausgestatteten EU-Ausschusses wurden für das Parlament auch die organisatorischen und parlamentsrechtlichen Folgerungen aus der nach Artikel 23 Grundgesetz verfassungsrechtlich gebotenen gemeinsamen Verantwortlichkeit von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung in europäischen Angelegenheiten gezogen.

Im Deutschen Bundestag sind zwar grundsätzlich alle Ausschüsse im Rahmen ihrer jeweiligen sachlichen Zuständigkeit für die Beratung europäischer Angelegenheiten

zuständig. Dennoch ist der EU-Ausschuss der zentrale Ort des europapolitischen Entscheidungsprozesses. In seiner Funktion als Integrationsausschuss ist er zuständig für Grundsatzfragen der europäischen Integration, wie die institutionelle Reform der EU und andere Änderungen der Gemeinschaftsverträge, die Erweiterung der EU sowie die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten.

Neben seiner Rolle als Integrationsausschuss ist der Europaausschuss innerhalb des Ausschusssystem des Deutschen Bundestages auch Querschnittsausschuss. Das heißt, er wird insbesondere tätig, wo ein europäisches Vorhaben mehrere ganz unterschiedlich geartete Politikfelder vereint, ohne dass ein sachspezifischer Schwerpunkt der Vorlage identifiziert werden könnte.

In dieser Funktion befasst sich der EU-Ausschuss u.a. federführend mit der parlamentarischen Umsetzung der sog. "Agenda 2000", dem Vertrag von Nizza, den Erweiterungsverhandlungen der EU mit zehn Ländern Mittel- und Osteuropas, Malta und Zypern sowie dem Prozess zur Zukunft der EU und dem auf dem Europäischen Rat Laeken beschlossenen Europäischen Konvent. Die Verhandlungen mit Ungarn sind dabei schon erfolgreich abgeschlossen worden. In seiner Stellungnahme zu den Beitrittsverhandlungen rügte das Europäische Parlament lediglich eine fehlende Demokratisierung der Medien und eine unzureichende Minderheitenpolitik aufgrund zu geringer Integrationsbemühungen seitens der ungarischen Regierung. Individuelle, binationale Absprachen zum Beitritt werden im EU-Ausschuss beraten und von der Regierung durchgesetzt, so die Übergangsregelung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zwischen Deutschland und Ungarn.

Weitere Themen der Ausschussarbeit neben den Beitrittsverhandlungen waren und sind: Grundrechte-Charta der EU, die Balkanpolitik der EU, insbesondere der Stabilitätspakt für Südost-Europa, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die Handelsbeziehungen der EU, insbesondere zu den USA.

Der EU-Ausschuss befasst sich nicht mit der Umsetzung von im Ministerrat und Europäischen Parlament bereits verabschiedeten Richtlinien. Diese Aufgabe, bei der

es sich aus Sicht der Europapolitik nicht so sehr um Mitgestaltung als vielmehr um Vollziehung europäischer Vorgaben handelt, ist den Fachausschüssen des Bundestages vorbehalten.

Der EU-Ausschuss hat - im Gegensatz zu anderen Ausschüssen des Deutschen Bundestages - eine Reihe besonderer Handlungsmöglichkeiten: So kann er unter bestimmten Voraussetzungen nach Verständigung mit den beteiligten Fachausschüssen unmittelbar, d.h. ohne Aussprache im Plenum, verbindliche Stellungnahmen an die Bundesregierung abgeben. Er kann weiter Änderungsanträge zu Beschlussempfehlungen der federführenden Fachausschüsse in das Plenum des Bundestages einbringen. Schließlich ist er berechtigt, außerhalb der Sitzungswochen Ausschusssitzungen einzuberufen, wenn dazu ein akuter Handlungsbedarf besteht.

Der EU-Ausschuss pflegt enge Kontakte zu den mit Europafragen befassten Ausschüssen anderer nationaler Parlamente der Mitgliedstaaten, der Beitrittskandidaten sowie mit dem Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments. Eine gewisse Institutionalisierung findet diese Kooperation in den halbjährlich, im Land der jeweiligen Ratspräsidentschaft stattfindenden Treffen der sog. COSAC, bei der Vertreter der Europaausschüsse der nationalen Parlamente und des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments zusammenkommen.

## **Die politische Arbeit der Nichtregierungsorganisation Greenpeace**

*Referent: Stefan Krug, Leiter der politischen Abteilung von Greenpeace, Berlin*

Bekannt ist die Umweltschutzorganisation Greenpeace vor allem für spektakuläre Aktionen, durch die eine große Medienöffentlichkeit erreicht wird, um Aufmerksamkeit auf das Thema Umweltschutz zu len-

ken. Als Kampagnenmittel dienen neben den aktivistischen Tätigkeiten auch juristische Auseinandersetzungen, beispielsweise ein kürzlich abgeschlossener Streit zwischen Greenpeace und dem Ölkonzern

TotalFina. Dem Unternehmen wurde von der Umweltorganisation vorgeworfen, durch Ölkauf in Russland maßgeblich zur Verschmutzung der dortigen Gebiete beizutragen. Greenpeace unternahm es, Pipelines in Russland zu besetzen beziehungsweise verschmutzte Erde aus Russland vor die Konzernzentrale in Paris zu kippen. Der juristische Streit aber entbrannte um die Nutzung des Unternehmensnamens: Greenpeace startete eine Internetseite unter Nutzung des Firmennamens TotalFina, auf der die Umweltsünden des Ölkonzerns angeprangert wurden. In einem Prozess, den der französische Konzern vor dem Kammergericht Berlin angestrengt hat, wurde der Umweltorganisation nach einem einjährigen Verfahren schließlich Recht gegeben.

Um die gewonnene Aufmerksamkeit praktisch nutzen und politisch einbringen zu können, muss Greenpeace intensive Lobbyarbeit leisten. Dies ist die Hauptaufgabe der politischen Abteilung von Greenpeace, die ihren Sitz regierungsnah in Berlin hat. Zu den Tätigkeiten dieser Abteilung gehört die Organisation und Beobachtung von nationalen und internationalen Konferenzen. Vor Ort kümmert sich das Büro primär um Kontakte zu den im Bundestag vertretenen Parteien beziehungsweise anderen Lobbyorganisationen, wobei Greenpeace besonderen Einfluss auf die Politik über die Partei Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat.

Ein gelungenes Projekt politischer Lobbyarbeit war die Ausarbeitung des Verbraucherinformationsgesetzes, welches auf die Gesetzesinitiative der GRÜNEN zurückgeht. Greenpeace hat sich maßgeblich für dieses Gesetz engagiert.

Auf der aktuellen Agenda der politischen Arbeit befindet sich der Umweltgipfel in Johannesburg, bei dem es vor allem um die Ratifizierung beziehungsweise die Durchsetzung des Kyoto-Protokolls geht. Im Vordergrund steht dabei die Einführung

einer internationalen Regelung zur Haftung von durch Unternehmen verursachte Schäden. Diese *corporate liability* soll es endlich ermöglichen, dass Unternehmen für die von ihnen verursachten Schäden auch grenzüberschreitend haftbar gemacht werden können.

Die politische Abteilung setzt sich vor allem für eine Standardisierung von *global common goods* ein. Es sollen Güter verbindlich definiert werden, die öffentlich bleiben müssen und nicht von Einzelinteressen abhängig sind. Dazu gehören unter anderem der Erhalt der Ozeane als staatenfreie Zone sowie das Verbot von Patenten auf Gene.

In globaler Hinsicht gehört auch die Energiepolitik zu den durchzusetzenden Zielen von Greenpeace. Die Organisation will erreichen, dass ärmere Länder einen Teil der Energie, die sie verbrauchen, in Form von regenerativen Energien produzieren müssen. Dafür soll eine Mindeststandardfestlegung eingeführt werden, um „saubere“ Energien auch in den ärmeren Staaten zu fördern.

Greenpeace ist in der Wirkungsausrichtung hauptsächlich global orientiert. Nationale Einzelprobleme werden zumeist von anderen Nichtregierungsorganisationen aufgegriffen. Die Lobbyarbeit im nationalen Rahmen soll daher in erster Linie eine Standarderhöhung des Umweltschutzes bewirken, die mittelfristig zu einer Erhöhung der multinationalen Standards führt.

In Mittel- und Osteuropa wachsen die Strukturen von Greenpeace erst langsam heran. In Ungarn ist bisher ein Büro eröffnet worden, welches sich um das Werben von Mitgliedern kümmert. Allerdings spielen die Umweltprobleme in den Transformationsstaaten noch keine bedeutende Rolle als politisches Thema. Diese werden noch von der wirtschaftlichen Umstrukturierung und der Heranführung an die EU überlagert.



## **Verfassung der Republik Ungarn**

### **Gesetz Nr. XX von 1949**

Zur Unterstützung des friedlichen politischen Übergangs zum Rechtsstaat, der ein Mehrparteiensystem, eine parlamentarische Demokratie und eine soziale Marktwirtschaft realisiert, legt das Parlament den Text der Verfassung Ungarns - bis zur Annahme der neuen Verfassung unseres Landes - wie folgt fest:

#### Kapitel I

#### *Allgemeine Bestimmungen*

##### **Artikel 1**

Ungarn ist eine Republik.

##### **Artikel 2**

(1) Die Republik Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat.

(2) In der Republik Ungarn geht alle Staatsgewalt vom Volke aus, das die Volkssouveränität durch seine gewählten Abgeordneten und unmittelbar ausübt.

(3) Niemand darf seine Tätigkeit auf die gewaltsame Ergreifung oder Ausübung der Macht bzw. ihren ausschließlichen Besitz richten. Jeder ist berechtigt und zugleich verpflichtet, auf gesetzlichem Wege gegen solche Bestrebungen vorzugehen.

##### **Artikel 2/A**

(1) Die Republik Ungarn kann im Interesse ihrer Teilnahme als Mitgliedsstaat an der Europäischen Union auf der Basis eines internationalen Vertrags - in einem zur Ausübung der sich aus den Gründungsverträgen der Europäischen Union bzw. der Europäischen Gemeinschaften (im Weiteren: Europäische Union) ergebenden Rechte und zur Erfüllung der Pflichten erforderlichen Maße - einzelne ihrer sich aus der Verfassung herleitenden Kompetenzen gemeinsam mit den anderen Mit-

gliedsstaaten ausüben; diese Kompetenzausübung kann auch eigenständig, durch die Institutionen der Europäischen Union realisiert werden.

(2) Zur Ratifizierung und Verkündung des internationalen Vertrags gemäß Absatz 1 ist eine Zweidrittelmehrheit der Parlamentarabgeordneten erforderlich.

##### **Artikel 3**

(1) In der Republik Ungarn dürfen sich die Parteien unter Achtung der Verfassung und verfassungsmäßigen Rechtsvorschriften frei bilden und können frei tätig sein.

(2) Die Parteien wirken bei der Ausgestaltung und Deklaration des Volkswillens zusammen.

(3) Die Parteien dürfen direkt keine Staatsgewalt ausüben. Dementsprechend darf keine einzige Partei irgendein Staatsorgan leiten. Im Interesse der Trennung von Parteien und Staatsgewalt bestimmt ein Gesetz jene Posten und öffentlichen Ämter, die Mitglieder oder Amtsträger einer Partei nicht ausüben dürfen.

##### **Artikel 4**

Die Gewerkschaften und andere Interessenvertretungen schützen und vertreten die Interessen der Arbeitnehmer, Genossenschaftsmitglieder und Unternehmer.

##### **Artikel 5**

Der Staat der Republik Ungarn schützt die Freiheit und die Macht des Volkes, die Unabhängigkeit und territoriale Integrität des Landes sowie seine in internationalen Verträgen verankerten Grenzen.

##### **Artikel 6**

(1) Die Republik Ungarn lehnt den Krieg als Mittel der Lösung von Streitigkeiten zwischen Nationen ab und enthält sich der Anwendung von Gewalt bzw. der Androhung von Gewalt gegen die Unabhängigkeit oder territoriale Integrität anderer Staaten.

(2) Die Republik Ungarn strebt die Zusammenarbeit mit allen Völkern und Ländern der Welt an.

(3) Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der außerhalb ihrer Grenzen lebenden Ungarn und fördert die Verbesserung ihrer Beziehung zu Ungarn.

(4) Die Republik Ungarn wirkt zur Entfaltung der Freiheit, des Wohlstands und der Sicherheit der Völker Europas an der Schaffung der europäischen Einheit mit.

#### **Artikel 7**

(1) Das Rechtssystem der Republik Ungarn akzeptiert die allgemein anerkannten Regeln des internationalen Rechts und sichert ferner den Einklang der internationalen Rechtsverpflichtungen und des inneren Rechts.

(2) Die Ordnung der Rechtssetzung regelt ein Gesetz, zu dessen Annahme eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig ist.

#### **Artikel 8**

(1) Die Republik Ungarn erkennt die unantastbaren und unveräußerlichen Grundrechte des Menschen an, deren Achtung und Schutz die erstrangige Pflicht des Staates ist.

(2) In der Republik Ungarn bestimmt ein Gesetz die auf die grundlegenden Rechte und Pflichten bezogenen Regelungen, doch darf dieses den wesentlichen Inhalt eines Grundrechtes nicht einschränken.

(3)

(4) In der Zeit des Ausnahmezustandes,

Notstandes oder einer Gefahrensituation kann die Ausübung der Grundrechte - mit Ausnahme der in den Artikeln 54-56, im Artikel 57 Abs. 2-4, im Artikel 60, in den Artikeln 66-69 und im Artikel 70/E. festgelegten Grundrechte - aufgehoben oder eingeschränkt werden.

#### **Artikel 9**

(1) Die Wirtschaft Ungarns ist eine Marktwirtschaft, in der das Gemeineigentum und das Privateigentum einen gleichberechtigten und gleichen Schutz genießen.

(2) Die Republik Ungarn erkennt das Recht auf Unternehmung und die Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs an und unterstützt dieses.

#### **Artikel 10**

(1) Das Eigentum des ungarischen Staates ist nationales Vermögen.

(2) Den Rahmen des ausschließlichen Eigentums sowie der ausschließlichen Wirtschaftstätigkeit des Staates legt ein Gesetz fest.

#### **Artikel 11**

Die Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen, die sich im Eigentum des Staates befinden, wirtschaften selbständig auf die Art und Weise und mit der Verantwortung, wie dies im Gesetz festgelegt ist.

#### **Artikel 12**

(1) Der Staat unterstützt die auf freiwilliger Vereinigung beruhenden Genossenschaften und erkennt die Selbständigkeit der Genossenschaften an.

(2) Der Staat achtet das Eigentum der Selbstverwaltungen.

#### **Artikel 13**

(1) Die Republik Ungarn sichert das Recht auf Eigentum.

(2) Eigentum darf nur ausnahmsweise und

im öffentlichen Interesse in den Fällen und auf die Art und Weise, wie im Gesetz festgelegt, bei völliger, unbedingter und sofortiger Entschädigung enteignet werden.

#### **Artikel 14**

Die Verfassung sichert das Recht der Erbschaft zu.

#### **Artikel 15**

Die Republik Ungarn schützt die Institution der Ehe und der Familie.

#### **Artikel 16**

Die Republik Ungarn trägt besondere Sorge für die Existenzsicherheit, Bildung und Erziehung der Jugend und schützt die Interessen der Jugend.

#### **Artikel 17**

Die Republik Ungarn sorgt durch ausge dehnte soziale Maßnahmen für die Bedürftigen.

(...)

#### Kapitel V

*Parlamentarischer Ombudsmann für die staatsbürgerlichen Rechte und Parlamentarischer Ombudsmann für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten*

#### **Artikel 32/B**

(1) Die Aufgabe des Parlamentarischen Ombudsmannes für die staatsbürgerlichen Rechte ist es, die Mißstände, die ihm in Verbindung mit den verfassungsmäßigen Rechten zur Kenntnis gelangen, zu überprüfen oder überprüfen zu lassen und im Interesse ihrer Abhilfe allgemeine oder individuelle Maßnahmen zu ergreifen.

(2) Die Aufgabe des Parlamentarischen Ombudsmannes für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten ist es, die Mißstände, die ihm in Verbindung mit den Rechten der nationalen und ethni-

schen Minderheiten zur Kenntnis gelangen, zu überprüfen oder überprüfen zu lassen und im Interesse ihrer Abhilfe allgemeine oder individuelle Maßnahmen zu ergreifen.

(3) Ein Verfahren des Parlamentarischen Ombudsmannes kann in den im Gesetz festgelegten Fällen jeder beantragen.

(4) Die Parlamentarischen Ombudsleute für die staatsbürgerlichen Rechte bzw. für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten wählt das Parlament auf Vorschlag des Präsidenten der Republik mit einer Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten. Das Parlament kann zum Schutz einzelner verfassungsmäßiger Rechte auch einen gesonderten Ombudsmann wählen.

(5)

(6) Der Parlamentarische Ombudsmann erstattet dem Parlament jährlich Bericht über die Ergebnisse seiner Tätigkeit.

(7) Zur Annahme des Gesetzes über die Parlamentarischen Ombudsleute ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig. Ungarn erkennt das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt an und bringt es zur Geltung.

(...)

#### Kapitel XII

*Grundrechte und -pflichten*

#### **Artikel 54**

(1) In der Republik Ungarn hat jeder Mensch ein angeborenes Recht auf Leben und Menschenwürde, um das niemand willkürlich gebracht werden darf.

(2) Niemand darf einer Folterung, einer gnadenlosen, unmenschlichen oder demütigenden Behandlung oder Bestrafung unterzogen werden, und insbesondere ist es verboten, am Menschen ohne seine Zustimmung medizinische oder wissenschaftliche Versuche auszuführen.

### **Artikel 55**

(1) In der Republik Ungarn besitzt jeder das Recht auf Freiheit und persönliche Sicherheit, niemand darf auf andere Weise, als aus den im Gesetz festgelegten Gründen und aufgrund des im Gesetz festgelegten Verfahrens seiner Freiheit beraubt werden.

(2) Eine Person, die verdächtigt wird, eine Straftat begangen zu haben und in Haft genommen wurde, muß in möglichst kürzester Zeit entweder freigelassen oder einem Richter vorgeführt werden. Der Richter ist verpflichtet, die ihm vorgeführte Person anzuhören und in einem mit einer schriftlichen Begründung versehenen Beschluß unverzüglich über ihre Freilassung oder Inhaftierung zu entscheiden.

(3) Wer das Opfer einer ungesetzlichen Festnahme und Gefangenhaltung wurde, ist zu Schadenersatz berechtigt.

### **Artikel 56**

In der Republik Ungarn ist jeder Mensch rechtsfähig.

### **Artikel 57**

(1) In der Republik Ungarn ist jeder vor dem Gericht gleich, und jeder hat das Recht, daß ein unabhängiges und unparteiisches Gericht in einer gerechten und öffentlichen Verhandlung jede gegen ihn erhobene Anklage oder in irgendeinem Prozeß seine Rechte und Pflichten beurteilt.

(2) In der Republik Ungarn ist jeder solange nicht für schuldig anzusehen, wie die rechtskräftige Entscheidung des Gerichts nicht seine strafrechtliche Verantwortlichkeit festgestellt hat.

(3) Den einem Strafverfahren unterzogen Personen steht in jeder Phase des Verfahrens das Recht der Verteidigung zu. Der Verteidiger kann wegen seiner bei der Ausübung der Verteidigung geäußerten Meinung nicht zur Verantwortung gezogen

werden.

(4) Niemand darf wegen einer Handlung für schuldig erklärt und mit einer Strafe belegt werden, die zur Zeit der Tat nach ungarischem Recht keine Straftat war.

(5) In der Republik Ungarn kann entsprechend den Festlegungen in den Gesetzen jeder Bürger gegen Gerichtsbeschlüsse bzw. Verwaltungs- oder andere behördliche Entscheidungen Rechtsmittel einlegen, die ihre Rechte oder berechtigten Interessen verletzen. Das Recht auf Rechtsmittel kann - zur Beurteilung von Rechtsstreitigkeiten innerhalb einer sinnvollen Zeit - ein Gesetz einschränken, das mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten angenommen wurde.

### **Artikel 58**

(1) Jedem, der sich rechtmäßig auf dem Territorium Ungarns aufhält, steht - mit Ausnahme der im Gesetz festgelegten Fälle - das Recht der freien Bewegung und der freien Wahl des Aufenthaltsortes zu, inklusive des Rechts auf Verlassen des Wohnortes und des Landes.

(2) Ein sich rechtmäßig auf dem Territorium Ungarns aufhaltender Ausländer kann nur aufgrund einer dem Gesetz entsprechend gefällten Entscheidung ausgewiesen werden.

(3) Zur Annahme des Gesetzes über die Reise- und Niederlassungsfreiheit ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

### **Artikel 59**

(1) In der Republik Ungarn steht jedem das Recht auf einen guten Leumund, auf Unverletzlichkeit der Privatwohnung sowie auf Schutz der Privatgeheimnisse und der persönlichen Daten zu.

(2) Zur Annahme des Gesetzes über den Schutz der persönlichen Daten ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Par-

lamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 60**

(1) In der Republik Ungarn hat jeder das Recht auf Freiheit des Gedankens, Gewissens und Glaubens.

(2) Dieses Recht schließt die freie Wahl oder Annahme des Glaubens oder einer anderen Gewissensüberzeugung und jene Freiheit ein, daß jeder seinen Glauben und seine Überzeugung durch Ausübung von Glaubenshandlungen und Riten oder auf sonstige Art und Weise sowohl individuell, als auch gemeinsam mit anderen, öffentlich oder im privaten Kreis äußern kann oder deren Äußerung unterläßt, diese ausüben oder lehren kann.

(3) In der Republik Ungarn ist die Kirche getrennt vom Staat tätig.

(4) Zur Annahme des Gesetzes über die Gewissens- und Glaubensfreiheit ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 61**

(1) In der Republik Ungarn hat jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie darauf, Angaben von öffentlichem Interesse zu erfahren bzw. zu verbreiten.

(2) Die Republik Ungarn erkennt die Freiheit der Presse an und schützt diese.

(3) Zur Annahme des Gesetzes über die Offenlegung von Angaben von Allgemeininteresse sowie des Gesetzes über die Pressefreiheit ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

(4) Zur Annahme des Gesetzes über die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Radios, Fernsehens und der Nachrichtenagentur sowie über die Ernennung ihrer Leiter, desweiteren über die Genehmigung von kommerziellen Radio- und Fernsehanstalten bzw. die Verhinderung eines Informationsmonopols ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

neten notwendig.

#### **Artikel 62**

(1) Die Republik Ungarn erkennt das Recht der friedlichen Versammlung an und sichert dessen freie Ausübung.

(2) Zur Annahme des Gesetzes über das Versammlungsrecht ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 63**

(1) In der Republik Ungarn hat auf Grundlage des Versammlungsrechtes jeder das Recht, zu Zwecken, die durch das Gesetz nicht verboten sind, Organisationen zu bilden bzw. sich diesen anzuschließen.

(2) Eine politischen Zielen dienende bewaffnete Organisation darf auf der Basis des Vereinigungsrechtes nicht gegründet werden.

(3) Zur Annahme des Gesetzes über das Vereinigungsrecht sowie des Gesetzes über die Bewirtschaftung und Tätigkeit der Parteien ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 64**

In der Republik Ungarn hat jeder das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen dem zuständigen Staatsorgan schriftlich einen Antrag oder eine Beschwerde einzureichen.

#### **Artikel 65**

(1) Die Republik Ungarn gewährt unter den im Gesetz festgelegten Bedingungen - wenn ihnen weder ihr Herkunftsland, noch ein anderes Land Schutz bietet - den nichtungarischen Staatsbürgern Asyl, die in ihrer Heimat bzw. dem Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltsortes wegen ihrer Rassen- und nationalen Zugehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe sowie ihrer reli-

gößen bzw. politischen Überzeugung verfolgt werden oder ihre Angst vor einer Verfolgung begründet ist.

(2) Zur Annahme des Gesetzes über das Asylrecht ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 66**

(1) Die Republik Ungarn sichert die Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich aller bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

(2) In der Republik Ungarn muß den Müttern vor und nach der Geburt des Kindes besonderen Bestimmungen entsprechend Unterstützung und Schutz gewährt werden.

(3) Bei der Arbeitsausübung sichern besondere Regelungen den Schutz der Frauen und Jugendlichen.

#### **Artikel 67**

(1) In der Republik Ungarn hat jedes Kind seitens der Familie, des Staates und der Gesellschaft das Recht auf jenen Schutz und jene Sorge, die zu seiner entsprechenden körperlichen, geistigen und moralischen Entwicklung notwendig sind.

(2) Den Eltern steht das Recht zu, die ihren Kinder zuteil werdende Erziehung auszuwählen.

(3) Die mit der Lage und dem Schutz der Familien und der Jugend verbundenen staatlichen Aufgaben sind in gesonderten Bestimmungen enthalten.

#### **Artikel 68**

(1) Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten sind Bestandteile der Macht des Volkes, sie sind staatsbildende Faktoren.

(2) Die Republik Ungarn läßt den nationalen und ethnischen Minderheiten einen

Schutz zuteil werden. Sie sichert ihre kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben, die Pflege ihrer eigenen Kultur, die Nutzung ihrer Muttersprache, die muttersprachliche Bildung und das Recht der Namensnutzung in der eigenen Sprache.

(3) Die Gesetze der Republik Ungarn sichern die Vertretung der auf dem Territorium des Landes lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten.

(4) Die nationalen und ethnischen Minderheiten können Selbstverwaltungen auf örtlicher und Landesebene bilden.

(5) Zur Annahme des Gesetzes über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 69**

(1) In der Republik Ungarn darf niemandem willkürlich seine ungarische Staatsbürgerschaft aberkannt oder ein ungarischer Staatsbürger aus dem Territorium der Republik Ungarn ausgewiesen werden.

(2) Ein ungarischer Staatsbürger kann aus dem Ausland jederzeit heimkehren.

(3) Jeder ungarische Staatsbürger ist dazu berechtigt, während der Dauer eines gesetzlichen Auslandsaufenthaltes den Schutz der Republik Ungarn zu genießen.

(4) Zur Annahme des Gesetzes über die Staatsbürgerschaft ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 70**

(1) Jeder auf dem Territorium der Republik Ungarn lebende, volljährige ungarische Staatsbürger hat das Recht, bei den Wahlen zum Parlament und zur örtlichen Selbstverwaltung sowie zur Selbstverwaltung der Minderheit gewählt werden zu können und - wenn er sich am Tag der Wahl bzw. der Volksabstimmung auf dem

Territorium des Landes aufhält - Wähler zu sein sowie an einer landesweiten oder örtlichen Volksabstimmung und einem Volksbegehren teilzunehmen.

(2) Das Wahlrecht bei der Wahl der Mitglieder der örtlichen Selbstverwaltungen und des Bürgermeisters sowie das Teilnahmerecht an einer örtlichen Volksabstimmung und einem örtlichen Volksbegehren steht - nach einem gesonderten Gesetz - auch demjenigen zu, der dauerhaft auf dem Territorium der Republik Ungarn als Einwanderer lebt und kein ungarischer Staatsbürger ist, wenn er sich am Tag der Wahl bzw. der Volksabstimmung auf dem Territorium des Landes aufhält.

(3) Kein Wahlrecht besitzt derjenige, der wegen Einschränkung und Ausschluß der Handlungsfähigkeit entmündigt ist bzw. wer unter der Geltung eines rechtskräftigen Urteils steht, das ihn von der Ausübung öffentlicher Angelegenheiten ausschließt, und ferner wer eine rechtskräftige Freiheitsstrafe oder eine im Strafverfahren rechtskräftig angeordnete Zwangsheilbehandlung in einer geschlossenen Einrichtung verbüßt.

(4) Jeder ungarische Staatsbürger hat das Recht, an der Austragung öffentlicher Angelegenheiten teilzunehmen sowie seiner Eignung, seiner Ausbildung und seinem fachlichen Wissen entsprechend ein öffentliches Amt auszuüben.

#### **Artikel 70/A**

(1) Die Republik Ungarn sichert jeder sich auf ihrem Territorium aufhaltenden Person die Menschen- bzw. staatsbürgerlichen Rechte ohne jegliche Unterscheidung, d. h. ohne Diskriminierung nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Glauben, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft sowie Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage.

(2) Das Gesetz bestraft hart jegliche nachteilige Unterscheidung der Menschen nach Absatz 1.

(3) Die Republik Ungarn unterstützt die Realisierung der Rechtsgleichheit auch durch Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Chancenungleichheit gerichtet sind.

#### **Artikel 70/B**

(1) In der Republik Ungarn besitzt jeder das Recht auf Arbeit und auf die freie Wahl der Arbeit und der Beschäftigung.

(2) Jeder besitzt für gleiche Arbeit, ohne irgendeine Unterscheidung, das Recht auf gleichen Lohn.

(3) Jeder Werktätige hat das Recht auf ein Einkommen, das der Menge und Qualität seiner ausgeführten Arbeit entspricht.

(4) Jeder hat das Recht auf Erholung, Freizeit und geregelten, bezahlten Urlaub.

#### **Artikel 70/C**

(1) Jeder hat das Recht, zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen zusammen mit anderen eine Organisation zu bilden oder sich einer solchen anzuschließen.

(2) Das Streikrecht kann im Rahmen der dieses regelnden Gesetze ausgeübt werden.

(3) Zur Annahme des Gesetzes über das Streikrecht ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 70/D**

(1) Diejenigen, die auf dem Territorium der Republik Ungarn leben, haben das Recht zu körperlicher und geistiger Gesundheit auf höchstmöglichem Niveau.

(2) Dieses Recht realisiert die Republik Ungarn durch die Organisation des Arbeitsschutzes, der Gesundheitseinrichtungen und der ärztlichen Betreuung, durch die Sicherung eines regelmäßigen Körpertrainings sowie durch den Schutz der bebauten und natürlichen Umwelt.

#### **Artikel 70/E**

(1) Die Staatsbürger der Republik Ungarn besitzen ein Recht auf soziale Sicherheit; sie sind im Alter, im Krankheits- und Invaliditätsfall, im Witwen- und Waisenstand und bei einer ohne eigenes Verschulden eingetretenen Arbeitsunfähigkeit zu einer Versorgung berechtigt, die zu ihrem Auskommen notwendig ist.

#### **Artikel 70/F**

(1) Die Republik Ungarn sichert den Staatsbürgern das Recht auf Bildung zu.

(2) Die Republik Ungarn realisiert dieses Recht durch die Verbreitung und allgemeine Zugänglichmachung der Bildung, durch eine kostenlose und obligatorische Grundschule, durch eine Mittel- und Hochschulbildung, die für jeden seinen Fähigkeiten entsprechend erreichbar ist, sowie durch die materielle Unterstützung derjenigen, die am Unterricht teilnehmen.

#### **Artikel 70/G**

(1) Die Republik Ungarn achtet und unterstützt die Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Lebens sowie die Lehrfreiheit.

(2) Ausschließlich Wissenschaftler sind berechtigt, in Fragen wissenschaftlicher Wahrheiten zu entscheiden und den wissenschaftlichen Wert von Forschungen festzustellen.

#### **Artikel 70/H**

(1) Der Schutz der Heimat ist die Pflicht jedes Staatsbürgers der Republik Ungarn.

(2) Die Staatsbürger leisten aufgrund der allgemeinen Wehrpflicht einen Militärdienst mit oder ohne Waffe bzw. nach den im Gesetz festgelegten Bedingungen einen Zivildienst.

(3) Zur Annahme des Gesetzes über die Wehrpflicht ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.

#### **Artikel 70/I**

Jede natürliche bzw. juristische Person und über keine Rechtspersönlichkeit verfügende Organisation muss ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen entsprechend zu den öffentlichen Lasten beitragen.

#### **Artikel 70/J**

In der Republik Ungarn sind die Eltern und Erziehungsberechtigten verpflichtet, für die Unterrichtung ihrer minderjährigen Kinder zu sorgen.

#### **Artikel 70/K**

Einwände gegen staatliche Entscheidungen, die in Verbindung mit der Erfüllung von wegen der Verletzung der Grundrechte aufgetretenen Ansprüchen bzw. Verpflichtungen gefällt wurden, können vor Gericht geltend gemacht werden. (...)

## **Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland**

### **Präambel**

Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben. Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.

### **I. Die Grundrechte**

#### **Artikel 1**

##### **[Menschenwürde; Grundrechtsbindung der staatlichen Gewalt]**

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

#### **Artikel 2**

##### **[Allgemeine Handlungsfreiheit; Freiheit der Person; Recht auf Leben]**

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

#### **Artikel 3**

##### **[Gleichheit vor dem Gesetz; Gleichberechtigung von Männern und Frauen; Diskriminierungsverbote]**

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

#### **Artikel 4**

##### **[Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit]**

(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.

(2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.

(3) Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

**Artikel 5**  
**[Meinungs-, Informations-, Pressefreiheit; Kunst und Wissenschaft]**

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

**Artikel 6**  
**[Ehe und Familie; nichteheliche Kinder]**

(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

**Artikel 7**  
**[Schulwesen]**

(1) Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.

(2) Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht zu bestimmen.

(3) Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.

(4) Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

(5) Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschau-

ungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

(6) Vorschulen bleiben aufgehoben.

### **Artikel 8** **[Versammlungsfreiheit]**

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

### **Artikel 9** **[Vereinigungs-, Koalitionsfreiheit]**

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs.2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

### **Artikel 10** **[Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis]**

(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.

(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.

### **Artikel 11** **[Freizügigkeit]**

(1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.

(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.

### **Artikel 12** **[Berufsfreiheit; Verbot der Zwangsarbeit]**

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

(3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.

**Artikel 12a**  
**[Wehr- und Dienstpflicht]**

(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden.

(2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte und des Bundesgrenzschutzes steht.

(3) Wehrpflichtige, die nicht zu einem Dienst nach Absatz 1 oder 2 herangezogen sind, können im Verteidigungsfalle durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Arbeitsverhältnisse verpflichtet werden; Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse sind nur zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben oder solcher hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können, zulässig. Arbeitsverhältnisse nach Satz 1 können bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung sowie bei der öffentlichen Verwaltung begründet werden; Verpflichtungen in Arbeitsverhältnisse im Bereiche der Versorgung der Zivilbevölkerung sind nur zulässig, um ihren lebensnotwendigen Bedarf zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen.

(4) Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf

Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten.

(5) Für die Zeit vor dem Verteidigungsfalle können Verpflichtungen nach Absatz 3 nur nach Maßgabe des Artikels 80a Abs. 1 begründet werden. Zur Vorbereitung auf Dienstleistungen nach Absatz 3, für die besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten erforderlich sind, kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen zur Pflicht gemacht werden. Satz 1 findet insoweit keine Anwendung.

(6) Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an Arbeitskräften für die in Absatz 3 Satz 2 genannten Bereiche auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden, so kann zur Sicherung dieses Bedarfs die Freiheit der Deutschen, die Ausübung eines Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Vor Eintritt des Verteidigungsfalles gilt Absatz 5 Satz 1 entsprechend.

**Artikel 13**  
**[Unverletzlichkeit der Wohnung]**

(1) Die Wohnung ist unverletzlich.

(2) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden.

(3) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, daß jemand eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, so dürfen zur Verfolgung der Tat auf Grund richterlicher Anordnung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen, in denen der Beschuldigte sich vermutlich aufhält, eingesetzt werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die Maßnahme ist zu befristen. Die

Anordnung erfolgt durch einen mit drei Richtern besetzten Spruchkörper. Bei Gefahr in Verzuge kann sie auch durch einen einzelnen Richter getroffen werden.

(4) Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen.

(5) Sind technische Mittel ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen, kann die Maßnahme durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Eine anderweitige Verwertung der hierbei erlangten Erkenntnisse ist nur zum Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr und nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; bei Gefahr im Verzuge ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen.

(6) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag jährlich über den nach Absatz 3 sowie über den im Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Absatz 4 und, soweit richterlich überprüfungsbedürftig, nach Absatz 5 erfolgten Einsatz technischer Mittel. Ein vom Bundestag gewähltes Gremium übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. Die Länder gewährleisten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle.

(7) Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

#### **Artikel 14** **[Eigentum; Erbrecht; Enteignung]**

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

#### **Artikel 15** **[Sozialisierung]**

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

#### **Artikel 16** **[Verbot der Ausbürgerung, Auslieferung]**

(1) Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

(2) Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden.

#### **Artikel 16a** **[Asylrecht]**

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und

Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

#### **Artikel 17** **[Petitionsrecht]**

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

#### **Artikel 17a** **[Grundrechtsbeschränkungen im Wehrbereich]**

(1) Gesetze über Wehrdienst und Ersatzdienst können bestimmen, daß für die Angehörigen der Streitkräfte und des Ersatzdienstes während der Zeit des Wehr- oder Ersatzdienstes das Grundrecht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz), das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8) und das Petitionsrecht (Artikel 17), soweit es das Recht gewährt, Bitten oder Beschwerden in Gemeinschaft mit anderen vorzubringen, eingeschränkt werden.

(2) Gesetze, die der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen, können bestimmen, daß die Grundrechte der Freizügigkeit (Artikel 11) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13) eingeschränkt werden.

#### **Artikel 18** **[Verwirkung von Grundrechten]**

Wer die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere die Pressefreiheit (Artikel 5 Abs. 1), die Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8), die Vereinigungsfreiheit (Artikel 9), das Brief-,

Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10), das Eigentum (Artikel 14) oder das Asylrecht (Artikel 16a) zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht, verwirkt diese Grundrechte. Die Verwirkung und ihr Ausmaß werden durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen.

#### **Artikel 19**

##### **[Einschränkung von Grundrechten; Wesensgehalts-, Rechtswegegarantie]**

(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.

(2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.

(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs.2 Satz 2 bleibt unberührt.

## **II. Der Bund und die Länder**

#### **Artikel 20**

##### **[Staatsstrukturprinzipien; Widerstandsrecht]**

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

#### **Artikel 20a**

##### **[Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen]**

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

(...)

## **VII. Die Gesetzgebung des Bundes**

#### **Artikel 70**

##### **[Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern]**

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

#### **Artikel 71**

##### **[Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes]**

Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden.

**Artikel 72**  
**[Konkurrierende Gesetzgebung]**

(1) Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

(3) Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

**Artikel 73**  
**[Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes]**

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;
2. die Staatsangehörigkeit im Bunde;
3. die Freizügigkeit, das Paßwesen, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. das Währungs-, Geld- und Münzwesen, Maße und Gewichte sowie die Zeitbestimmung;
5. die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schifffahrtsverträge, die Freizügigkeit des Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes;
6. den Luftverkehr;
6. a. den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Ei-

gentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege;

7. das Postwesen und die Telekommunikation;
8. die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen;
9. den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheberrecht und das Verlagsrecht;
10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder
  - a. in der Kriminalpolizei,
  - b. zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und
  - c. zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung;

11. die Statistik für Bundeszwecke.

**Artikel 74**  
**[Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes]**

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht und den Strafvollzug, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren, die Rechtsanwaltschaft,

- das Notariat und die Rechtsberatung;
- 2. das Personenstandswesen;
- 3. das Vereins- und Versammlungsrecht;
- 4. das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer;
- 4. a. das Waffen- und das Sprengstoffrecht;
- 5. [aufgehoben]
- 6. die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen;
- 7. die öffentliche Fürsorge;
- 8. [aufgehoben]
- 9. die Kriegsschäden und die Wiedergutmachung;
- 10. die Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen;
- 10. a. die Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft;
- 11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen);
- 11. a. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;
- 12. das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung;
- 13. die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung;
- 14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;
- 15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;
- 16. die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung;
- 17. die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz;
- 18. den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen;
- 19. die Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren, die Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe, den Verkehr mit Arzneien, Heil- und Betäubungsmitteln und Giften;
- 19. a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze;
- 20. den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz;
- 21. die Hochsee- und Küstenschiffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschiffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen;
- 22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrzeugwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;

23. die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;
24. die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;
25. die Staatshaftung;
26. die künstliche Befruchtung beim Menschen, die Untersuchung und die künstliche Veränderung von Erbinformationen sowie Regelungen zur Transplantation von Organen und Geweben.

(2) Gesetze nach Absatz 1 Nr. 25 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

#### **Artikel 75** **[Rahmengesetzgebung des Bundes]**

(1) Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen über:

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen, soweit Artikel 74a nichts anderes bestimmt;
1. a. die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens;
2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse;
3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;
4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;
5. das Melde- und Ausweiswesen.
6. den Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland.

(2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.

(3) Erläßt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.

(...)

#### **Artikel 79** **[Änderung des Grundgesetzes]**

(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

(...)

#### **VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung**

##### **Artikel 83** **[Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern]**

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

#### **Artikel 84**

##### **[Ausführung durch die Länder als eigene Angelegenheit; Bundesaufsicht]**

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.

(3) Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.

(4) Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land das Recht verletzt hat. Gegen den Beschluß des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

(5) Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten.

#### **Artikel 85**

##### **[Ausführung durch die Länder im Auftrage des Bundes (Bundesauftragsverwaltung)]**

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.

(3) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

(4) Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

#### **Artikel 86**

##### **[Bundeseigene Verwaltung]**

Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes aus, so erläßt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Sie regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.