14.07.2019

D R. H U B E R T U S K N A B E

Umweltschutz in Ungarn - eine Bestandsaufnahme

Umweltprobleme konnten im real existierenden Sozialismus nicht offen debattiert werden. Das galt auch für die Volksrepublik Ungarn. Allerdings waren ihre Folgen – etwa die Verunreinigung der Luft oder der Gewässer – kaum zu übersehen. Fachleute und Umweltschützer bemühten sich deshalb innerhalb der engen Grenzen des politischen Systems um Verbesserungen. Der Ungarische Landesumweltrat und das 1987 gebildete Umweltministerium erwiesen sich jedoch als weitgehend einflusslos. Umweltschützer durften sich auch nicht zu Vereinen zusammenschließen oder vor Gericht ziehen. Erst im Zuge der Liberalisierung in den späten 1980-er Jahren wuchsen ihre politischen Spielräume. Der Aufsatz skizziert die rechtlichen und institutionellen Grundlagen des Umweltschutzes in Ungarn, analysiert die ergriffenen Maßnahmen und beschreibt das eingeschränkte Umweltengagement im Sozialismus.

In: Südosteuropa. Zeitschift für Gegenwartsforschung, Heft 10/1988, S. 531-557.

SÜDOSTEUROPA, 37.Jg., 10/1988

Hubertus Knabe*

Umweltschutz in Ungarn - eine Bestandsaufnahme[1]

I. Umweltpolitik

Der Begriff „Umweltschutz" (környezetvédelem) ist erst relativ spät in den ungarischen Sprachschatz aufgenommen worden. Das „Neue Ungarische Lexikon" aus dem Jahre 1961 enthält dieses Stichwort noch nicht, und in der erweiterten Ausgabe des „Kleinen politischen Wörterbuch" von 1974 findet sich lediglich ein knapper allgemeiner Hinweis, ohne einen Bezug zu Ungarn herzustellen. Vom „Schutz der natürlichen Umwelt des Menschen" war erstmals im März 1971 in den ungarischen Rechtsnormen die Rede, im Gesetz Nr.2/1972 über das Gesundheitswesen wurde dann zum ersten Mal in allgemeiner Form „die gesundheitsgefährdende Umweltverschmutzung" verboten.

Die frühesten Regelungen und Institutionen, die aus heutiger Sicht dem Umweltschutz zugeordnet werden würden, wurden in Ungarn schon vor 1945 im Bereich des Wasserwesens und des Naturschutzes geschaffen. Dieser historische Vorlauf räumte beiden Bereichen auch unter sozialistischen Verhältnissen eine größere Bedeutung ein, während andere, später entstandene Sektoren des Umweltschutzes - z. B. die Müllbeseitigung - bis heute als unterentwickelt und unzureichend gelten. Umweltprobleme und Qualität der Umweltmedien in Ungarn sind relativ gut dokumentiert seit einer entsprechenden Publikation des Statistischen Zentralamtes aus dem Jahre 1986.[2]

1. Rechtliche Grundlagen

1952 erließ der Ministerrat eine Verordnung, derzufolge „die aus Fabriken, Bergwerken, Industriebetrieben, Industrieunternehmen und Geländen entlassenen Abwässer nur nach einer angemessenen Klärung abgeleitet werden können".[3] Zwei Jahre später wurde ein Beschluß gefaßt (aber nicht im Amtsblatt

* Hubertus Knabe, Akazienstr. 7a, 1000 Berlin 62

[1] Der vorliegende Aufsatz ist Teil einer längeren Studie, die für die XXI. DDR-Forschertagung angefertigt wurde. Vgl. Hubertus Knabe: Ökologie und Reformsozialismus. Umweltprobleme, Umweltpolitik und Umweltbewußtsein in der Volksrepublik Ungarn, in: Veränderungen in Gesellschaft und Politischem System der DDR. Ursachen - Inhalte - Grenzen. XXI. Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 24. bis 27. Mai 1988, Köln 1988.

[2] Vgl. Központi Statisztikai Hivatal: *A Környezet állapota és védelme* [Zustand und Schutz der Umwelt], Budapest 1986.

[3] Zitiert in: Géza Kilényi: „Környezetvédelmi igazgatás - környezetvédelmi jog" [Umweltschutzverwaltung - Umweltschutzrecht], in: *Forrás* [Quelle], Nr. 1/1987, S. 9.

veröffentlicht), daß Betriebe, die unter gesundheitlichen oder volkswirtschaftlichen Aspekten schädliches Schmutzwasser ausstoßen, bzw. Einrichtungen ohne Schmutzwasserreinigungsanlagen weder geplant werden, noch existieren, noch in Betrieb gehen dürften; bei den vorhandenen Betrieben müßte die Kläreinrichtung dagegen nachträglich eingebaut bzw. modernisiert werden. 1961 wurde diese Vorschrift in einer Verordnung wiederholt und dadurch ergänzt, daß die fehlenden Kläranlagen bis zum 31.12. 1971 eingebaut werden müßten. Gleichzeitig wurde erstmals eine Schmutzwassereinleitungsgebühr erhoben bzw. die Rechtsnorm der Schmutzwasserstrafe eingeführt - ein Vorläufer späterer Strafgelder.

1961 trat auch eine Verordnung des Präsidialrates über den Naturschutz in Kraft, die jedoch hinter den Bestimmungen des Gesetzes über Wälder und Naturschutz von 1935 zurückfiel. Außerdem wurde ein Gesetz über den Schutz des landwirtschaftlich genutzten Bodens verabschiedet, das die Basis für den späteren Bodenschutz abgab. 1971 faßte der Ministerrat dann erstmals einen Beschluß über die Luftreinhaltung, demzufolge die Luftverunreiniger in Gefahrenkategorien einzustufen und von den Behörden zur Zahlung eines Luftverschmutzungsgrundbetrages zu verpflichten seien. Darauf aufbauend verordnete der Ministerrat 1973, daß die Emittenten vom 1.1. 1975 an eine Luftverunreinigungsstrafe zahlen müssen. Die Straflast für die einzelnen luftverunreinigenden Stoffe wurde einheitlich mit 40 Filler pro Kilo festgesetzt; für von der Hütten- und chemischen Industrie emittiertes Fluor wurden 60 Filler pro Kilo erhoben. Die Höhe der ungarischen Grenzwerte, zu deren Einhaltung jedoch nur neu errichtete Betriebe verpflichtet sind, wird wie folgt angegeben:

Tabelle 1: Grenzwerte für Luftqualität (mg/m^3)[4]

Schmutzstoff	Erlaubter Tagesdurchschnitt, geschütztes Gebiet	Erlaubte Konzentration am Arbeitsplatz
Ammonium	0,2	20,0
Benzin	1,5	300,0
Phenol	0,01	5,0
Flouride	0,01	1,0
SO_2	0,15	10,0
Schwefelsäure	0,1	1,0
Chlor	0,03	1,0
Ruß	0,05	–
NO_2	0,08	5,0
NO_x	0,05	5,0
Blei	0,0007	0,02
Schwebstaub	0,15	–
Staubniederschlag	150 t/km^2/Jahr	–
CO	1,0	30,0

[4] Vgl. Magda Nàdai: *Számvető Könyvecske. Környezeti problémák számokban, képekben* [Rechenbüchlein. Umweltprobleme in Zahlen und Bildern], Budapest 1984, S. 45.

Der Prozeß, einzelne Bereiche des Umweltschutzes rechtlich zu regeln, führte in der ersten Hälfte der siebziger Jahre dazu, daß mehr oder weniger exakte rechtliche und administrative Regelungen des Wasserschutzes, des Naturschutzes, des Bodenschutzes und der Luftreinhaltung entstanden. Demgegenüber gab es andere Gebiete, auf denen sowohl eine zeitgemäße rechtliche Regelung als auch eine behördliche Organisation fehlten; so bildete z. B. eine antiquierte „Ruheverordnung" aus dem Jahre 1947 bis zum November 1976 die rechtliche Grundlage für den Lärmschutz. Auf Initiative der Patriotischen Volksfront wurde erstmals im März 1973 in einer Sitzung der Nationalversammlung die Verabschiedung eines übergreifenden *Umweltschutzgesetzes* vorgeschlagen; innerhalb eines Jahres lag der Entwurf vor und wurde zur gesellschaftlichen Diskussion gestellt, doch die Verabschiedung erfolgte erst 1976. Das „Gesetz über den Schutz der menschlichen Umwelt" ist kein detaillierter Vorschriftenkatalog, sondern ein allgemeines Basisgesetz zum Umweltschutz. In den rechtlich bis dahin schon geregelten Bereichen wiederholt es nur die Verbote und Vorschriften anderer Rechtsvorschriften, während auf den rechtlich noch ungeregelten Gebieten die Bestimmungen so allgemein sind, daß sie ohne entsprechende Ausführungsbestimmungen wertlos sind. Bedeutung hatte das Gesetz deshalb eher in gesellschaftspolitischer, als in rechtlicher Hinsicht.

Infolgedessen setzte sich der Prozeß der rechtlichen Regulierung einzelner Bereiche des Umweltschutzes auch nach der Verabschiedung des Umweltgesetzes fort. 1978 wurde die Verordnung über die Schmutzwasserabgabe novelliert, 1981 regelte erstmals eine Verordnung die Unschädlichmachung der gefährlichen Abfälle, nachdem es zuvor in Vác zur Vergiftung des Trinkwassers aufgrund unsachgemäß gelagerten Sondermülls gekommen war. Die Verordnung verpflichtet die Produzenten, für die Unschädlichmachung des Sondermülls Sorge zu tragen, den sie nicht aufarbeiten. 1983 folgte eine Novellierung der Naturschutzverordnung, und 1984 wurde die Kanalisations- und Schmutzwasserstrafe rechtlich neu geregelt sowie eine Liste der geschützten Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Amtsblatt veröffentlicht. 1986 kam es schließlich zu einer weiteren Neuordnung der Luftreinhaltung.

Seit dem 1.1. 1986 ist in Ungarn eine Rechtsverordnung in Kraft, die bestimmte Maßnahmen im Fall von extremen Luftbelastungen vorsieht. Den Ankündigungen zufolge sollte erstmals 1987 ein Smog-Alarm-Plan für Budapest, danach auch für die anderen Industriestädte ausgearbeitet werden.[5] Die Smog-Verordnung fällt allerdings so großzügig aus, daß sie - selbst bei einem enormen Anstieg der Schadstoffkonzentration wie im Februar 1987[6] - bislang niemals zu einer Ausrufung des Alarms zwang. Nach Meinung der Experten gibt es auch keinen handlungsfähigen Apparat, der bei Smog-Alarm die Ausführung der Anordnungen überwachen könnte, die Frist für betriebliche Pro-

---

[5] Vgl. „Védjük az eddiginél hátékonyabban természeti környezetünket" [Schützen wir unsere natürliche Umwelt wirksamer als bisher!], in: *Népszabadság*, 19. 11. 1986.

[6] Vgl. „Keine Smog-Gefahr für Ungarn", in: *Neueste Nachrichten*, 13. 2. 1987.

Tabelle 2: Grenzwerte für Smog-Alarmstufen in Ungarn und West-Berlin[7]

Luftverunreinigung	Ungarn			West-Berlin		
	I.	II.	III.	Vorwarnung	I.	II.
	(2-Std-Durchschnitt)			(3-Std-Durchschnitt)		
SO_2, mg/m³	1,6	2,4	3,2	0,6	1,2	1,8
NO_2, mg/m³	1,2	1,8	2,4	0,6	1,0	1,4
CO, mg/m³	60	90	120	30	45	60
SO_2 und Schwebstaub, mg/m³ im 24-Stunden-durchschnitt				1,1	1,4	1,7

duktionsumstellungen beträgt der Verordnung zufolge - „insoweit die Bedingungen gegeben sind" - nicht 30 Minuten wie in Tokio, sondern 5 Jahre.[8]

Der ungarische Ministerrat modifizierte die Verordnungen zur Luftreinhaltung in seiner Sitzung vom 24. April 1986. Danach ist die schrittweise Einführung neuer Grenzwerte für die Luftqualität vorgesehen, bei denen auch die Gefährlichkeit des jeweiligen Stoffes Berücksichtigung finden soll. Neben dem bis dahin verwendeten Gebietsemissionsgrenzwert wurde auch ein technologischer Emissionsgrenzwert eingeführt, der dazu dient, die niedrigste Emission einer gegebenen Technologie durchzusetzen. Von beiden Grenzwerten gilt jeweils der strengere. Auf Basis der neuen Verordnung ist es auch möglich, gegen Gebäude- und Oberflächenquellen vorzugehen, ein neues Element ist die Bußgeldbestrafung der verursachenden Unternehmen und Genossenschaften. Das neue Bestrafungssystem, das ab 1989 vollständige Gültigkeit hat und allen Unternehmen für 320 verschiedene emittierte Stoffe Strafen abverlangt, gibt auch die Möglichkeit zur progressiven Staffelung. Ziel der neuen Verordnung ist - aufgrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Möglichkeiten - nicht die Verringerung der Verschmutzung, sondern lediglich, ihr gegenwärtiges Niveau zu halten.

1987 wurde schließlich auch ein neues Bodengesetz verabschiedet, das den Schutz des Ackerlandes besser gewährleisten soll als die bisherigen Regelungen. U.a. muß für die Schaffung neuer Wein-, Gemüse- oder Waldkulturen eine örtliche behördliche Genehmigung eingeholt werden. Außerdem wurde ein Bodenschutz-Strafgeld eingeführt.[9] Die rechtliche Regelung des Umweltschutzes ist damit nicht abgeschlossen.

Die Qualität der Rechtsnormen wird von ungarischen Fachleuten immer wieder in Zweifel gezogen. „Als juristische Produkte bestehen sie sicherlich auf einer Reihe von Gebieten den internationalen Vergleich. Was jedoch die tatsächliche Umsetzung und die praktische Realisierung betrifft, haben wir

---

[7] *Heti Világgazdaság* [Woche der Weltwirtschaft], 21.2. 1987.

[8] Vgl. die Kritik am Smog-Alarm von Géza Kilényi, a.a.O., S.8.

[9] „Természetvédelem a földtörvénytervezetben" [Naturschutz in der Bodengesetzplanung], in: *Népszabadság*, 12.3. 1987.

gewiß nicht viel Recht zu prahlen", schreibt ein Autor.[10] Aus anderer Sicht kritisiert ein Mitarbeiter der Chemieindustrie: „Die Zahl der Gesetze, mit denen hierzulande ein betrieblicher Umweltschützer arbeiten muß, liegt heute schon bei annähernd hundert. (...) Die Rechtsverordnungen des Umweltschutzes sind normalerweise irreal, starr, lebensfremd und schenken den durch die Wirklichkeit diktierten Möglichkeiten kaum Beachtung. Leider werden auch die Überarbeitungen nicht deshalb angefertigt, um diese Fehler zu beseitigen - die Absicht ist die Verschärfung."[11]

In einem Artikel rügte die Zeitschrift „HVG" auch die neue Luftverunreinigungsverordnung. Daß diese wirksam werde, setze den Ausbau eines entsprechenden Meßapparates voraus, stattdessen bleibe jedoch das alte, auf Selbstkontrolle bzw. auf technologischer Stoffermessung beruhende System bestehen. Nur für das „Frisieren" der Werte müsse eine sehr viel höhere Strafe gezahlt werden als zuvor. Der Schönheitsfehler dieser auch nach westeuropäischen Maßstäben strengen Verordnung, zitiert sie den Vorsitzenden des Umweltschutzrates der Volksfront, Imre V. Nagy, sei daß in der Luftreinhaltung auch weiterhin der örtliche Rat die oberste Behörde sei, und sich so die kleinen Schleusen keineswegs schlössen.[12]

Insgesamt läßt sich beobachten, daß seit einigen Jahren unter den ungarischen Experten die Kritik an dem Versuch wächst, Umweltschutz vor allem über Strafen und Rechtsregelungen betreiben zu wollen. Wenngleich mit unterschiedlichen Begründungen wird das gegenwärtige System gleich von zwei Seiten in Frage gestellt - von den Unternehmen und von denjenigen, die auf wirksamere Maßnahmen drängen. Im Mittelpunkt der Kritik steht die Feststellung, daß die wirtschaftlichen und die Umweltschutznormen nicht genügend übereinstimmten, sondern geradezu gegeneinander wirkten. Die Höhe der erhobenen Strafgelder steige beständig an - auf mittlerweile anderthalb Milliarden Forint - und überfordere zunehmend die Unternehmen, ohne daß es dadurch zu einer Verbesserung der Umwelt käme. Anachronistisch sei außerdem, daß auf die aus dem zentralen Umweltschutzfonds finanzierten Investitionshilfen Steuer erhoben werde. „Ausschließlich mit rechtlichen Mitteln - und noch weniger allein mit dem Instrument der Bußgelder - werden wir kaum die immer drängender werdenden Umweltschutzprobleme des Landes lösen. Vergebens entwickeln wir die Bußgeldordnung weiter und verschärfen sie, wenn wir nicht auf der anderen Seite mit günstigen Krediten, mit Steuervergünstigungen und anderen Instrumenten die reale Möglichkeit schaffen, daß die Unternehmen sich auf dem Weg der Verringerung oder der Beseitigung der Umweltverschmutzung von den Lasten der Strafe befreien können."[13]

In der Zeitschrift „Valóság" wurde die Klage der Unternehmen über eine

---

[10] Géza Kilényi, a. a. O., S. 14.

[11] István Gombás: „A Környezetvédelemröl - reálisan" [über den Umweltschutz - realistisch betrachtet], in: *Valóság*, 1/1987.

[12] *Heti Világgazdaság* [Woche der Weltwirtschaft], 2. 5. 1987.

[13] Géza Kilényi, a. a. O., S. 15.

zunehmende Feindlichkeit gegen die Industrie und über wachsende Lasten für den Umweltschutz im Januar 1987 ungewöhnlich massiv vorgetragen.[14] Als man die Großunternehmen in den sechziger und siebziger Jahren zu Zeiten des zentralisierten Wirtschaftslenkungssystems ins Leben rief, so argumentierte der Autor, blieben die Investitionen für den Umweltschutz aus oder waren unzureichend. Jetzt, wo die Betriebe selbständig geworden seien, sollten sie die nötigen Nachrüstungen aus eigenen Finanzmitteln vornehmen - und damit für die Versäumnisse der Zentrale bezahlen. Das gegenwärtige Bußgeldsystem diene offenbar nicht dem Ziel, daß die Unternehmen die Emissionen verringerten, sondern der Geldabschöpfung und der Füllung der Staatskassen.

Die Strafgeldfestsetzung entferne sich von der Wirklichkeit, wenn z. B. sein Betrieb - die Chemischen Werke an der Theiß - nach der neuesten Bußgeldregelung zur Abfallagerung für seine gelagerten Stoffe theoretisch eine Strafe in Höhe seines gesamten Jahresgewinns zahlen müsse. Nicht anders erginge es dem Betrieb mit der Luftverunreinigungsabgabe. Obwohl er vor kurzem 20 Millionen Forint für die Verminderung der Luftverunreinigung des Schwefelsäurenwerkes investitiert habe, mußte er anderthalb Millionen Forint Strafe zahlen und - nach der gegenwärtigen Neuregelung - für die nächsten fünf Jahre sogar 40 Millionen. Sein Betrieb hätte im letzten Jahrzehnt mehr als 200 Millionen Forint für Umweltschutzinvestitionen ausgegeben, mit denen zusammen der Wert der so bestimmten Grundmittel schon eine halbe Milliarde Forint betrüge. Dennoch stünde er in der Öffentlichkeit als Sündenbock und als Umweltverpester da.

Die Umweltpolitik der Regierung verteidigte wenig später der stellvertretende Präsident des Landesamtes für Umwelt- und Naturschutz, György Perczel, in einem Artikel in der Parteizeitung „Népszabadság".[15] Es sei falsch, wenn die wirtschaftlichen Leiter den Umweltschutz nur als Last betrachteten und sich allein für die Produktion interessierten. Umweltschutz liege im Interesse von Gesellschaft und Volkswirtschaft, und häufig sogar auch im betriebswirtschaftlichen Interesse. Eine Verringerung oder Beendigung der Verschwendung der Naturschätze, die Einsparung von Energie und Rohstoffen, die Einführung und Nutzung abproduktarmer Produktionsverfahren, die Bevorzugung umweltfreundlicher Produkte senkten nicht nur die Lasten für Umwelt, sondern machten die Produktion wirtschaftlicher und wettbewerbsfähiger. Langfristig ließe sich der Gegensatz von Wirtschaftlichkeit und Umweltschutz aber wahrscheinlich nur auflösen, wenn der Markt in der Bewertung der in Anspruch genommenen Naturschätze und der Produkte auch die gesellschaftlich initiierten Aufwendungen berücksichtige. Die positive und negative Stimulierung seien ein wichtiges Element bei der Umweltschutzarbeit, denn die Bußgelder flössen in den zentralen Umweltschutzfonds,

---

[14] István Gombás, a.a.O. Vgl. auch das Interview mit Gombás: „Tisztább lesz-e a Tisza víze?" [Wird das Wasser der Theiß sauberer?], in: *Népszabadság*, 11.3. 1987.

[15] „Környezet es gazdaság" [Umwelt und Wirtschaft], in: *Népszabadság*, 25.4. 1987.

aus dem wiederum betriebliche Investitionen - 1986-90 mit insgesamt 6-7 Milliarden Forint - unterstützt werden könnten. Um den Umweltschutznormen im Wirtschaftssystem wirksamer als bisher Geltung zu verschaffen, arbeiteten die Regierungsorgane jedoch gegenwärtig an einer Modernisierung der Kredit- und Steuerpolitik sowie der Regeln der wirtschaftlichen Stimulierung und Auflagen, die sich auf den Umweltschutz beziehen.

2. Institutionelle Grundlagen

Der Umweltschutz in Ungarn zeichnete sich in der Vergangenheit durch eine starke Zersplitterung, mangelnde Koordination und allgemeine Schwäche der zuständigen Institutionen aus. Zu den frühesten Institutionen des Umweltschutzes zählt das *Landesamt für Wasserwesen* (Országos Vízügyi Hivatal, OVH), das über eine lange gewachsene und auch territorial ausgebaute organisatorische Struktur verfügt. Es ist in 12 Wasserdirektionen und die für Wasserfragen zuständigen Fachverwaltungsorgane der Gemeinderäte aufgeteilt, die alle unter der Leitung des OVH stehen. Die Überwachung der Trink- und Grundwasserqualität erfolgt durch die *Stationen für Gesundheits- und Seuchenfragen* (Közegészségügyi-Járványügyi Állomás, KÖJÁL). In sehr viel kleinerem Rahmen, aber ebenfalls mit regionalen Stützpunkten wirkte frühzeitig das Landesamt für Naturschutz, das 1977 zum *Landesamt für Umwelt- und Naturschutz* (Országos Környezet- es Természetvédelmi Hivatal, OKTH) umgewandelt wurde. Bis Ende der siebziger Jahre waren darüber hinaus - meist neben ihren eigentlichen Aufgaben - u.a. das Landwirtschafts-, das Gesundheits-, das Bau- und das Lebensmittelministerium für Teilgebiete des Umweltschutzes zuständig.

Um eine Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten zu ermöglichen, wurde 1974 ein *Landesumweltrat* geschaffen, der als ein koordinierendes, meinungsbildendes und kontrollierendes Organ des Ministerrates fungieren sollte. Tatsächlich hatte der Rat, zu dessen Präsident der Minister für Bau und Städtebau ernannt wurde, jedoch nur eine geringe Bedeutung und wurde praktisch als ein nachrangiges Organ dieses Ministeriums behandelt, dessen Sitzungen oft wegen Beschlußunfähigkeit vertagt werden mußten. Die Regierung faßte deshalb 1977 einen Beschluß über die Weiterentwicklung der Organisation des Umwelt- und Naturschutzes. Sie beschloß abermals die Schaffung eines Landesrates für Umwelt- und Naturschutzes als Organ des Ministerrates mit den gleichen Aufgaben, aber einer erweiterten Rechtsstellung. Diesmal wurde der Rat als ein Regierungsausschuß anerkannt und mit Kompetenzen ausgestattet, denen zufolge er zur operativen Koordination des Umweltschutzes Beschlüsse fassen konnte, an die die staatlichen Organe gebunden waren - mit Ausnahme zu Fragen, mit denen bedeutende materielle Auswirkungen für die Volkswirtschaft verbunden waren. Gleichzeitig beschloß der Ministerrat zur behördlichen Organisation der zentralen Lenkung, daß von Oktober 1977 an das Landesamt für Naturschutz und das Sekretariat des bisherigen Landesumweltrates in das erwähnte Landesamt für Umwelt- und Naturschutz zusam-

mengezogen werden sollten. Auch in den Komitaten sollten Ausschüsse für Umwelt- und Naturschutz geschaffen werden, um die dort gleichfalls herrschende Zersplitterung zwischen den verschiedenen mit Umweltschutzfragen beschäftigten Einrichtungen aufzuheben.

Dieses Organisationsmodell erwies sich ebenfalls in kurzer Zeit als unzureichend. Zunächst einmal hielt der vorgesehene Landesumweltrat erst ein Jahr nach dem Regierungsbeschluß seine Gründungsversammlung ab. Dem Rat saß ein bekannter Wissenschaftler (Bruno F. Straub, seit Mai 1988 Staatschef) und kein Parteikader vor und mehr als 50 Personen waren Mitglied; allein diese Ausgangsstellung verhinderte schon, daß der Rat zu einem ernstzunehmenden Regierungsausschuß heranwachsen konnte, der zudem noch koordinierend tätig werden, d.h. Einfluß auf Ministerien, Behörden und andere Regierungsausschüsse ausüben sollte. Darüber hinaus stand hinter dem Rat - im Gegensatz zu den übrigen sechs von Stellvertretenden Ministerpräsidenten geleiteten Regierungsausschüssen, unter ihnen das staatliche Plankomitee und der Wirtschaftsausschuß - kein mächtiger Behördenapparat, sondern bloß das unbedeutende OKTH. Schließlich gehörten die meisten wirklich wichtigen Aspekte des Umweltschutzes in die Kategorie der „Fragen, mit denen bedeutende materielle Auswirkungen für die Volkswirtschaft verbunden sind" - und standen damit außerhalb der Kompetenz des Rates.

Das neu geschaffene OKTH war ebenfalls nicht in der Lage, die verlangten Koordinierungsaufgaben wahrzunehmen. Seiner Gründung waren heftige Diskussionen vorausgegangen, welche Befugnisse es bekommen sollte. Auf der einen Seite wurde argumentiert, das Amt solle gar keine oder höchstens nur einige wenige Lenkungsrechte erhalten und sich stattdessen auf diejenigen Aufgaben konzentrieren, die mit der Koordination der durch andere Organe gelenkten Umweltschutzaktivitäten zusammenhingen. Dagegen stand die Position, daß das Amt wenigstens die unwirtschaftlichen oder an schlechter Stelle angesiedelten Lenkungsrechte bekommen sollte, wenn es schon nicht die Lenkung eines Teils der übrigen Umweltschutzaktivitäten bekommen könne. Die erste Position setzte sich durch, und das Amt erhielt nur die Lenkungsrechte für den Naturschutz zugesprochen. Auf allen übrigen Gebieten mußte es versuchen zu koordinieren, ohne die dazu notwendigen Kompetenzen zu besitzen. Entsprechend gering waren die Erfolge des Amtes, das zudem ein dreiviertel Jahr lang keinen Leiter hatte.

Im Februar 1979 kam es deshalb erneut zu einer Veränderung der Kompetenzen im Umweltschutz. Der Leiter des OKTH bekam vom Ministerium für Bauwesen und Stadtentwicklung die zentrale Lenkung der Luftreinhaltung sowie von den als unwirtschaftlich geltenden Gebieten die Sondermüll-Beseitigung und den Lärm- und Schwingungsschutz übertragen. Damit hatte das Amt erstmals einige wichtige Kompetenzen erhalten, wenngleich auch dieser Zugewinn nicht unproblematisch war. Zum einen hielt der Stellenausbau des Amtes nicht mit der Ausdehnung des Wirkungskreises Schritt, was die Effektivität der im Aufbau befindlichen Aktivitäten in Frage stellte. Zum zweiten machte sich negativ bemerkbar, daß im Bereich der Luftreinhaltung eine

rechtliche Regelung und eine gewisse Organisationsstruktur[16] bereits vorhanden waren, während auf den beiden anderen Gebieten am Punkt Null begonnen werden mußte, d.h. die Rechtsvorschriften mußten erarbeitet, die behördliche Organisation aufgebaut und das unverzichtbare Meßnetz geschaffen werden. Schließlich blieben die neuen Zuständigkeitsfelder geteilte Kompetenzen: Bei den gefährlichen Abfällen war das OKTH zusammen mit dem Gesundheitsministerium und den für die Produzenten verantwortlichen Industrieministerien zuständig, die Weisungsbefugnisse für den Lärm- und Schwingungsschutz übte es ebenfalls zusammen mit dem Gesundheitsministerium aus. Obwohl im Regierungsbeschluß nicht eigens ausgewiesen, waren die Kompetenzen auch bei der Luftreinhaltung geteilt, denn für die Festsetzung der Immissionsgrenzwerte und die Lenkung der Immissionsmessung war das Gesundheitsministerium, für die Transmissionsmessung dagegen der Landesmeterologische Dienst zuständig.

Die Tätigkeit des OKTH beschränkte sich deshalb im wesentlichen darauf, Rechtsvorschriften für die Behandlung des Sondermülls sowie für den Lärm- und Schwingungsschutz zu erarbeiten und sieben regionale Aufsichtsämter einzurichten. Diese Ämter arbeiteten als der Zentrale untergeordnete Staatsverwaltungsorgane zunächst ohne rechtliche Grundlage; später wurden sie als unterste Naturschutzbehörden anerkannt und ihr Wirkungskreis im weiteren Verlauf erweitert um die erstinstanzlichen behördlichen Aufgaben im Bereich der gefährlichen Abfälle und des Lärmschutzes. Das Amt unternahm Mitte der achtziger Jahre auch einen schwachen Versuch, die amtlichen Aufgaben der Luftreinhaltung von den Organen der Räte zu den Aufsichtsämtern zu verlagern, jedoch ohne Erfolg. Um die Umweltausschüsse der Komitate aufzuwerten, wurden diese nach den Wahlen von 1980 in einigen Fällen als ordentlicher Ausschuß des Komitatsrates neu konstituiert - eine Praxis, die nach den Wahlen von 1985 per Ministerratsbeschluß für alle bindend wurde.

Im September 1985 beschloß der Ministerrat erneut eine Modifizierung der Lenkungs- und Kontrollrechte im Umweltschutz. Der zahnlose Landesumweltrat wurde - mit Wirkung vom 1. Oktober - beinahe unbemerkt aufgelöst, indem man dessen Vorsitzenden von seinen Aufgaben entband und den seiner Gründung zugrundeliegenden Beschluß von 1977 außer Kraft setzte. An seiner Stelle bildete nun die im Juni 1985 neugewählte Nationalversammlung einen Parlamentsausschuß für Stadtentwicklung und Umweltschutz, an dessen Spitze der vormalige Vorsitzende des Landesumweltrates trat, der inzwischen über die Landesliste ins Parlament eingezogen war.

---

[16] Praktisch wird die Kontrolle der Emissionen in die Luft vom Umweltschutzinstitut (früher Institut für Luftreinhaltung) durchgeführt, das über ein landesweites Kontrollnetz mit Meßstationen in den größeren Städten verfügt und das dem OKTH unterstellt ist. Die Luftqualität der Siedlungen wird von den Stationen für Gesundheit und Seuchen (KÖJÁL) gemessen, die dem Gesundheitsministerium unterstellt sind. Darüber hinaus sind der Landesmetereologische Dienst, das Institut für Arbeitsschutzforschung des Gewerkschaftsverbandes SZOT, das Wissenschaftliche Forschungsinstitut für Straßenverkehr und die Autoinspektion an der Luftreinhaltung beteiligt.

Die Schwierigkeit dieser Konstruktion, die auch eine Aufwertung des Parlamentes signalisieren sollte, bestand darin, daß der Parlamentsausschuß aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Stellung nicht Rechtsnachfolger des Regierungsausschusses werden konnte. Dem neuen Ausschuß war laut Verfassung ein höherer Rang zuzumessen, der „jedoch nicht notwendigermaßen eine größere formale oder informelle Macht bedeutete".[17] Auf der einen Seite kann er zwar Gesetze initiieren, auf der anderen Seite aber keine Entscheidungen treffen, die für andere Organe bindend sind. Weil er somit ungeeignet ist für die operative Koordination der Umweltschutzaktivitäten der Ministerien und der landesweit wirkenden Organe, wurden die Lenkungsrechte des aufgelösten Rates an den Präsidenten des OKTH übertragen, der nun den Rang eines Staatssekretärs erhielt.

Insgesamt blieb die institutionelle Organisation des Umweltschutzes nach Einschätzung der Fachleute jedoch schwach und unzureichend. Zum einen befanden sich zentrale umweltrelevante Sektoren wie Gesundheit, Wasser, Landwirtschaft, Forsten oder Strahlenschutz außerhalb der Kontrolle des OKTH's. Zum anderen war das Amt durch seinen Status als staatssekretärgeleitet den Ministerien nachgeordnet und im Ministerrat nicht stimmberechtigt. Zum dritten blieb die personelle Ausstattung des OKTH's unzureichend (und den anderen Behörden unterlegen), so daß selbst über die zugesprochenen Kompetenzbereiche wie die Müllbeseitigung keine wirkliche Kontrolle ausgeübt werden konnte. Schließlich blieben die vorher bestehenden Kompetenzbeschränkungen auch weiterhin bestehen, so daß dem Amt insgesamt der Ruf anhaftete, nur einen geringen Einfluß im Sinne des Umweltschutzes auszuüben.

Tatsächlich wurde die Position des OKTH in einer Reihe von aufbrechenden Umweltkonflikten in der Regel durch Zustimmung zur Linie der übrigen Ministerien, durch Einschränkung der Berichterstattung oder durch Schweigen gekennzeichnet - nur in einem lokal begrenzten Konflikt um einen Steinbruch in Südungarn erarbeitete es einen schwachen Kompromißvorschlag. Auch Versuche, eine landesweite Organisation der Umweltschützer zu gründen, scheiterten oder wurden vom OKTH abgelehnt. Lediglich im Bereich der „Umweltpropaganda" (Ausgaben 1983: 12 Mio Forint) bemühte sich das Amt um stärkere Profilierung durch die Stärkung einer eigenen kleinen Abteilung und Vorschläge zur Umwelterziehung in den Schulen; zu den Medien intensivierte es den Informationsfluß. Die mangelhaften Kompetenzen des OKTH's wurden umso augenfälliger, je stärker sich das Umweltbewußtsein der Medien und der Bevölkerung seit Mitte der achtziger Jahre zu entwickeln begann, so daß Engagierte im Umweltschutzbereich die Forderung nach Schaffung eines *Umweltministeriums* zunehmend an oberste Stelle rückten.

Diesen Ambitionen wurde im Dezember 1987 im Zuge einer Regierungsumbildung mit der Schaffung eines Minsteriums für Umweltschutz und Was-

[17] Géza Kilényi, a. a. O., S. 12.

serwesen unter der Führung von László Maróthy nachgegeben. Hauptgrund für die Neuerung war nach offiziellen Angaben „die Schaffung eines einheitlichen Organisations- und Lenkungssystems zwecks Koordinierung und Kontrolle bei Umweltwirtschaft, Nutzung der natürlichen Ressourcen sowie Entwicklung und Schutz der natürlichen Umgebung. All dies verlangt geistige und gegenständliche Voraussetzungen, eine einheitliche juristische und ökonomische Regelung des staatlichen Anforderungssystems."[18] Der Planung zufolge konstituierte sich das neue Ministerium in der ersten Phase bis Ende März 1988. Bis Anfang Juli soll dann die Dachorganisation der Direktionen für Wasserwesen und der Aufsichten für Umweltschutz gebildet werden. Über den organisatorischen Aufbau der im Hintergrund tätigen Institutionen und Betriebe soll bis 1. Januar 1989 entschieden werden.

3. Maßnahmen des Umweltschutzes

Unabhängig von der institutionellen Zersplitterung des Umweltschutzes haben die verschiedenen zuständigen Behörden gleichwohl eine Reihe von konkreten Maßnahmen zum Schutz der Umwelt getroffen. Insgesamt betrug die Summe der separierbaren Umweltschutzinvestitionen nach einer Berechnung zwischen 1976 und 1983 jährlich 2-5 Milliarden Forint, was etwa 0,4-0,6 Prozent der ungarischen Bruttoproduktion entspricht.[19] 1980 nahm der Ministerrat eine Landeskonzeption und ein Anforderungssystem zum Umweltschutz an. Schwerpunkte konkreter Umweltschutzmaßnahmen bildeten diejenigen Bereiche, die auch institutionell stärker verankert waren.

Im Bereich des *Wasserschutzes* umfaßten die Investitionen und Maßnahmen vor allem Aufgaben des traditionellen Wasserwesens: Ausbau des Trinkwasserleitungsnetzes, Zubau von Kanälen, Bau betrieblicher und kommunaler Klärwerke, Regulierung des Grundwasserspiegels, Verhinderung von Eisen- und Manganabsetzungen in den Leitungen sowie Bohrung neuer Brunnen. Die Nitratbelastung des Grundwassers und die Defizite bei der Ableitung und Reinigung des Schmutzwassers gelten hier als die größten Probleme. Für die Siedlungen mit gesundheitsschädlichem Trinkwasser wurden Leitungen errichtet, um das Wasser aus anderen Regionen heranschaffen zu können. Darüber hinaus zwangen eine Reihe von außergewöhnlichen Wasserverschmutzungen zu kostenträchtigen Schutzmaßnahmen. So kostete allein die Entfernung von größeren Mengen Masut (Kesselheizmittel), die 1985 einen mehrere Kilometer langen Uferabschnitt der Donau verschmutzt hatten, 25 Millionen Forint.

Bei einer Jahresbilanz der Wasserwirtschaftszweige[20] wurde angegeben, daß 1986 insgesamt 100000 Einwohner an gesundes Trinkwasser angeschlossen worden seien und sich die tägliche Schmutzwasserklärkapazität um 70000 m^3

---

[18] *Budapester Rundschau*, 1.2.1988.
[19] István Gombás, a.a.O., S.37.
[20] *Népszabadság*, 12.3.1987.

erhöht habe. 1987 sollten weitere 100000 Einwohner in den Genuß gesunden Trinkwassers kommen, so daß dann die Ansprüche von 86,4 Prozent der Bevölkerung befriedigt sein würden. Der Prozentsatz der an die Kanalisation angeschlossenen Einwohner sollte auf 40 Prozent ansteigen, die Klärkapazität um weitere 57000 m^3 zunehmen. Zusammengenommen wurden die geplanten Investitionen des Wasserwesens für 1987 mit rund 15 Milliarden Forint angegeben, davon 10,5 Millarden für die Wasserversorgung, -beseitigung und -reinigung sowie für öffentliche Bäder.

Investitionsschwerpunkt beim Wasserschutz ist seit Anfang der achtziger Jahre der *Balaton,* der vor allem durch eine übermäßige Nährstoffzufuhr aus Landwirtschaft, Tourismus und Besiedelung stark belastet wird. Grundlage ist ein Ministerratsbeschluß vom Januar 1983 zum Stop der Eutrophisierung und zur Verbesserung der Wasserqualität. Im Rahmen des VI. Fünfjahresplans (1980–1985) wurde mit dem Bau von zwei größeren Rückhalteseen für den Schutz der Wasserqualität begonnen; gleichzeitig wurden zwei Forschungsprogramme zur Untersuchung der biologischen Prozesse im See und zur wissenschaftlichen Untermauerung der Wasserqualitätsregelung mit einem Kostenaufwand von 650 Millionen Forint gestartet. Zu den beschlossenen Maßnahmen zählte auch ein Bebauungsverbot und die Wiederherstellung des Kis-Balaton als natürlicher Reinigungsfilter. Aufgrund der Investitionsmaßnahmen wuchs die Schmutzwasserreinigungskapazität am Balaton auf 75000 m^3, die Phosphorverschmutzung verringerte sich um 70 Prozent. Bis zum Jahr 2000 sollen insgesamt sieben Schmutzwasserreinigungsanlagen am Balaton mit 135000 m^3 Tageskapazität arbeiten, so daß die tägliche Schmutzwasserfracht auf 30000 m^3 verringert wird.[21]

Im November 1986 wurden die ersten Ergebnisse des Sanierungsprogramms für den Balaton aus Anlaß des Übergang zu dessen zweiter Phase auf einer Pressekonferenz vorgestellt.[22] Danach konnte die weitere Verschlechterung der Wasserqualität aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen gestoppt und sogar eine leichte Verbesserung beobachtet werden. Das erste, 18 Quadratkilometer große, Rückhaltebecken am Kis-Balaton, das 1985 übergeben wurde, entlaste den See von 60 Prozent der über die Zala angeschwemmten Phosphor- und Nitrogenlast.[23] In der Bucht von Keszthely habe man in drei Jahren zweieinhalb Millionen Kubikmeter Sedimente ausgebaggert, jährlich würden doppelt so viel Sedimente entfernt wie sich neue bildeten. Die Klärkapazität für die Ufersiedlungen sei um 20 Prozent gewachsen, das Programm zur Beendigung der Umweltverschmutzung durch die Viehhaltung sei erfolgreich beendet worden. Das Schmutzwasserkanalnetz sei in drei Jahren um

---

[21] Magda Nàdai, a. a. O., S. 49.

[22] Vgl.: „Szóvivői tájekoztató" [Information des Sprechers], in: *Népszabadság,* 7. 11. 1986.

[23] In einer anderen Quelle ist von zwei Drittel weniger Phosphor und 20 Prozent weniger Nitrogen die Rede. Die Phosphorlast werde weiter sinken, wenn die geplante Ent-Phosphorisierungsanlage bei Zalaegerszeg fertiggestellt sei; vgl. „Beruhazások a Balaton vízének védelméert" [Investitionen für den Schutz des Balaton], in: *Népszabadság,* 15. 4. 1986.

200 Kilometer erweitert worden, so daß das Trinkwassernetz nur noch zweimal, statt sechsmal (1982) so groß sei wie das Kanalisationsnetz. Gegenüber den 2,5 Millionen Forint, die im VI. Fünfjahresplan (1980-85) für die Sanierung des Balatons ausgewiesen worden seien, seien insgesamt 4 Milliarden Forint für dieses Ziel ausgegeben worden. Zum Ende des VII. Fünfjahresplan (1986-90) sei eine spürbare Verbesserung der Wasserqualität im gesamten Seegebiet geplant. Für den Ausbau der Klärsysteme der Umgebung des Balatons würden in diesem Zeitraum insgesamt weitere 2 Milliarden Forint aufgewendet.

Wenn die Investitionen am Balaton abgeschlossen sind, schließt sich ein zweiter kostenintensiver Schwerpunkt im Zusammenhang mit dem im Bau befindlichen *Staustufensystem* am ungarisch-tschechoslowakischen Abschnitt der Donau an. Wegen der befürchteten negativen Auswirkungen des Baus auf die Qualität von Fluß- und Grundwasser sind nachträglich eine Reihe von zusätzlichen Umweltschutzmaßnahmen beschlossen worden. Mit einem großangelegten Programm sollen das Kanalisationsnetz und die Klärkapazität in dieser Region ausgebaut werden.

Im Bereich der *Luftreinhaltung* erfolgten Maßnahmen des Umweltschutzes vorwiegend im Rahmen verschiedener Programme zur Minderung der Emissionen, die regional - in Budapest und einigen Industrieortschaften - stark konzentriert sind. Die Nationalversammlung beschloß auf ihrer Sitzung am 9. Oktober 1981, daß im Zeitraum 1976-80 Investitionen in Höhe von 5 Milliarden Forint zur Verbesserung der Luftqualität getätigt werden sollten. Dadurch verringerte sich die Luftverschmutzung in Budapest bei SO_2 um 34,4 Prozent, bei CO um 21 Prozent und bei Staub und Ruß um 51,8 Prozent. Bei Verwirklichung der Luftreinhaltungsmaßnahmen der gegenwärtigen Planperiode (1985-90) soll die industrielle Luftverschmutzung in Ungarn durch Staub um 22 Prozent, durch SO_2 um 1 Prozent, durch CO_2 um 6,5 und bei NO um 0,5 Prozent zurückgehen.[24] Das Staatliche Plankomitee hat darüber hinaus die Ausarbeitung eines branchenübergreifenden fünfjährigen Aktionsprogramms vorgeschrieben zur Verbesserung der Luftqualität in den schwer belasteten Gebieten.

Wie in anderen Ländern auch konzentrierten sich die Investitionen zunächst auf die - verhältnismäßig kostengünstige - Reduzierung der Staubniederschläge. Dies wurde deshalb besonders dringend, weil viele Industriebetriebe - wie z. B. das Zementwerk von Vác - in den fünfziger Jahren in unmittelbarer Nähe der Wohngebiete errichtet worden waren und dort erhebliche Schäden oder Belästigungen verursachten.

Durch ein *Filterprogramm* für Kraftwerke in Höhe von 6 Milliarden Forint, durch Stillegungen besonders starker Verschmutzer sowie durch die Entschärfung weiterer Brennpunkte gelang es, die Staubbelastung der Städte im Ver-

---

[24] Vgl.: „Földon, vízen, levegőben . . ." [Auf der Erde, im Wasser, in der Luft . . .], in: *Népszabadság*, 27. 3. 1987.

gleich zu Anfang der achtziger Jahre deutlich zu verringern. Während die Kohlekraftwerke Ungarns 1980 noch 240000 Tonnen Staub ausstießen, reduzierte sich diese Menge durch den Einbau elektrischer Staubfilter auf 128000 Tonnen im Jahre 1986. Insgesamt verringerte sich der Ausstoß an festen Schmutzstoffen durch die Industrie zwischen 1980 und 1985 um 25 Prozent oder 130000 Tonnen, doch gleichzeitig wuchsen die Staub- und SO_2-Emissionen durch den wachsenden Verbrauch der schlechteren Kohle. In den besonders belasteten Gebieten - im Sajó-Tal, in Salgótarján, in Tatabánya, in Vác und in Dunaújváros - kam es zu einer Verbesserung der Situation. Die 350000 Tonnen Staubemissionen aus der Industrie sollen den Planungen zufolge bis 1990 auf 90000 Tonnen reduziert werden.

1985 schloß sich auch Ungarn der Erklärung des Europäischen Wirtschaftsausschusses der UNO in München an, die SO_2-Emissionen bis 1993 um 30 Prozent zu senken. Das dazu beschlossene Programm, in dessen Mittelpunkt die Installierung von Schwefelabscheidern in den 14 größten Kraftwerken steht, kostet nach vorsichtigen Schätzungen 15 Milliarden Forint, die in erster Linie von der Energiewirtschaft getragen werden müssen. Die verschiedenen *Entschwefelungsverfahren* befanden sich 1987 noch in der Testphase, im Oktober sollte das Staatliche Plankomitee eine Entscheidung über das Schicksal des Programmes treffen. „Die von der Chemieindustrie eingesetzten Grundstoffe zur Herauslösung des Schwefels", so schrieb die „Budapester Rundschau", „sind jedoch sehr teuer."[25] Im Wärmekraftwerk von Oroszlány liefen betriebseigene Versuche, bei denen man mit in den Brennraum geblasenen Kalksteinstaub bis zu 30 Prozent des Rauchgasschwefeldioxyds in Gipsform binden könne. Außerdem entwickele man Öfen, die wesentlich weniger SO_2 emittierten.

Durch die Verringerung des Kohleeinsatzes und in der Folge der Fertigstellung des Atomkraftwerkes in Paks gelang es die 1980 1,63 Millionen Tonnen SO_2-Ausstoß in Ungarn auf 1,4 Mio Tonnen zu verringern. Verbesserungen können sich auch aus der Verringerung des Schwefelgehaltes von Diesel- und Heizöl ergeben. Um das für 1993 anvisierte Ziel von 1,15 Mio Tonnen zu erreichen, bedürfte es jedoch ernsthafter Investitionen in technische Verfahren der Schwefelabscheidung bei den Großkraftwerken.

Der Europäische Wirtschaftsausschuß empfahl darüber hinaus auch die Verringerung der Emission von *Nitrogenoxyden* um 30 Prozent. Zwischen dem OKTH und der Volksfront auf der einen und den Industrie- und Finanzressorts auf der anderen Seite wurde 1987 noch darüber gestritten, ob die dazu erforderliche weitere Investition in Höhe von fast 10 Milliarden Forint geleistet werden kann. Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, daß in diesem Zusammenhang ein weiteres Investitionsprogramm beschlossen wird, weil bis 1990 aus den zentralen Fonds nur 5 Milliarden Forint für die Luftreinhaltung zur Verfügung stehen. Aus dieser Summe bzw. den verbleibenden Mitteln

[25] „Erzfeind: Abgase, Blei und Schwefel", in: *Budapester Rundschau*, 26. 10. 1987.

müßte auch noch die Verringerung der Blei-, Ammonium-, Flour- und Phosgenemissionen finanziert werden. Eine Verringerung der CO_2-Emissionen von 1,6 auf 1,2 Mio Tonnen wurde vor allem über Veränderungen in der Energiestruktur erreicht. Auch der Bleigehalt des Benzins wurde von 0,6 g/l auf 0,4 g/l abgesenkt, und der Entschluß, nach 1990 keine Zwei-Takter mehr zu importieren (mit 37 Prozent hat Ungarn den zweithöchsten Anteil an Zwei-Takt-Fahrzeugen der Welt), entlastet die Umwelt langfristig von hohen Schadstoffmengen.

Weniger aus Umweltschutz- als aus wirtschaftlichen Gründen sollen die ungarischen Waldbestände im Zeitraum 1986-2000 durch *Aufforstungsmaßnahmen* um 190000 Hektar vergrößert werden; das macht Investitionen in Höhe von 7-8 Milliarden Forint erforderlich, bringt aber auch einen Wertzuwachs von 80 Milliarden Forint. Zum Schutz der Wälder wurde darüber hinaus im November 1986 ein Komplexprogramm beschlossen, um den Zustand des Waldes detailliert zu analysieren. In den größten Waldgebieten wurden - unter der Koordination des OKTH - Gerätestationen eingerichtet, die die eingehenden Daten regelmäßig registrieren. Alle 16 Quadratkilometer werden beinahe vollständige biologische und chemische Messungen durchgeführt; diese Daten werden landesweit zusammengeführt. Zur Beschaffung des für die Kontrollen nötigen Geräteparkes erhielt der Forstordnungsdienst 1,5 Millionen Forint aus dem Umweltschutz-Fonds.[26]

Die Aussichten einer Verbesserung der Luftverschmutzung in Ungarn werden trotz dieser Maßnahmen insgesamt negativ eingeschätzt. „Trotz der Verschlechterung der Luftqualität", heißt es in einem Zeitungsbericht, „ist in der gegenwärtigen Planperiode keine bedeutende Verringerung der Emissionen durch Luftverunreinigungsquellen zu erwarten. Unter Berufung auf die schlechte finanzielle Lage nehmen die Unternehmen nicht einmal die nachträglichen Investitionen zur Luftreinhaltung vor. Mehrere Elemente des wirtschaftlichen Regulierungssystems wirken ebenfalls diesen Zielen entgegen."[27] Und eine andere Zeitung urteilt: „Die Schäden aus der Luftverschmutzung erreichen in Ungarn innerhalb von fünf Jahren eine Höhe von 130 Milliarden Forint, die geplanten 5 Milliarden Forint für ihre Verringerung reichen jedoch nicht einmal dafür, die weitere Verschlechterung der gegenwärtigen Lage zu verhindern."[28]

Im Interesse des *Bodenschutzes* sind zur Aufrechterhaltung des Bestandes bzw. zur Verbesserung seiner Effektivität von 1965 bis 1980 etwa 17 Milliarden Forint aufgewendet worden. 50 Prozent des Nährbodens galten 1980 als gefährdet durch Erosion, Deflation und andere Formen der Bodenzerstörung. 1978 wurde eine langfristige Konzeption für die landwirtschaftliche Wasserwirtschaft und Melioration ausgearbeitet, die Ausgaben für Meliorationsarbei-

---

[26] „Hátekony intézkedések a hazai erdők védelmére" [Wirksame Maßnahmen für den Schutz der heimischen Wälder], in: *Népszabadság*, 11.11.1986.

[27] „Földön, vízen, levegőben . . .", a.a.O.

[28] *Heti Világgazdaság*, 2.5.1987.

ten betrugen zwischen 1980 und 1985 rund 10 Milliarden Forint. Aus dieser Summe lassen sich etwa 750000 Hektar Land instandsetzen. Bereits der Verwirklichung des Planes von 1978 war es zu verdanken, daß die Zahl der Brachgebiete zwischen 1975 und 1980 in großem Maßstab zurückging - von 53000 auf 7000. Auch mit einer regional veränderten Bewirtschaftungsweise (Terassierung, Fruchtfolge etc.) ließen sich Erfolge gegen die Bodenzerstörung erzielen. Saure Böden verbesserte man durch Kalkung. Dennoch sind große Teile des ungarischen Bodens geschädigt.

Für die Aufgaben des *Naturschutzes* in Ungarn sieht der VII. Fünfjahresplan (1986-90) insgesamt Ausgaben in Höhe von 220 Millionen Forint vor.[29] Ein großer Teil der Mittel wird in erster Linie für die Wiederherstellung von Sümpfen und Mooren, für die Anlage von freien Wasserflächen, Schaffung von Nistgebieten für Wasservögel, die Bewachung der Schutzgebiete, Verbreitung, von Kenntnissen und Naturschutz-Forschungen aufgewendet. Die geschützten Gebiete sollen in diesem Zeitraum, um 100000 Hektar erweitert werden, weil mehrere gefährdete Pflanzenarten nur noch auf kleinen Gebieten vorkommen. Das OKTH hat sich zum Ziel gesetzt, mehrere vom Aussterben bedrohte Tier- und Pflanzenarten unter Schutz zu stellen, denn seit 1975 sind in Ungarn beinahe hundert Wirbeltierarten in Gefahr geraten. Die etwa 140 Landschafts- und Naturschutzgebiete, davon vier Nationalparks, machen insgesamt mehr als 848000 Hektar aus. Im VI. Fünfjahrplan wurden zu ihrer Erhaltung 96 Millionen Forint aufgewendet.

Maßnahmen zur Lösung der Probleme bei der *Müllbeseitigung* werden im VII. Fünfjahresplan (1986-90) als wichtiges Ziel herausgehoben. Vor allem die ungelöste Entsorgung des Sondermülls verursacht schwere Umweltbelastungen. Das Staatliche Plankomitee beschloß 1982, daß bis 1986 ein zentrales Netz aus vier regionalen Lagerstätten und zwei Verbrenungsanlagen für gefährliche Abfälle geschaffen werden sollte; eine bestehende Müllverbrennungsanlage (MVA) in Leninváros sollte ausgebaut werden. Das Programm konnte jedoch nicht wie geplant realisiert werden, weil es Schwierigkeiten gab bei der Benennung von Standorten, mit der Bodenbeschaffenheit, aber mehr noch aufgrund des Protestes der betroffenen Komitate.

In der letzten Zeit, erklärte der Leiter des OKTH im November 1986 bei einem Pressegespräch,[30] sei es zu positiven Veränderungen in diesem Bereich gekommen. Im Rahmen eines landesweiten Programms habe der Bau einer Verbrennungsanlage für Industrieabfälle im Dorog begonnen, und in naher Zukunft werde man über den Standort der zweiten Verbrennungsanlage entscheiden. Unter Berücksichtigung der positiven Umweltbedingungen und geologischen Verhältnisse habe das OKTH den Ort Rudabánya dafür vorgeschlagen, während in dem nordungarischen Ort Sajópüspöki ein Endlager errichtet werden soll; für beide Investitionen stehen jedoch bis 1990 keine Finanzmittel

---

[29] Vgl. „220 Millionen Forint für Naturschutz", in: *Neueste Nachrichten*, 17.10.1986.

[30] *Népszabadság*, 19.11.1986.

zur Verfügung. Weitere Standorte für Endlagerstätten, die Investitionen von jeweils 200 Millionen Forint notwendig machen und jährlich 10000 m^3 Sondermüll aufnehmen sollen, wurden bei den Ortschaften Aszód, Garé (Baranya) und Vál-Vértesacsa ausgewiesen.

Wegen des zeitlichen Verzugs wurde mit Vorrang die Schaffung von Übergangslagerstätten betrieben. In Makkjándülő bei Eger ist im Oktober 1986 das erste Komitats-Zwischenlager für gefährliche Abfälle fertiggestellt worden, in mehreren anderen Komitaten werden ebensolche vorbereitet. Die Errichtung und Ausrüstung des Zwischenlagers für Sondermüll, das 1987 noch im Probebetrieb lief, kostete insgesamt 14 Millionen Forint, von denen vier Millionen durch das OKTH, die übrigen durch sieben Unternehmen des Komitates übernommen wurden. Die Kosten für die Entsorgung von einem Kubikmeter Sondermüll betragen für die beteiligten Unternehmen in den nächsten fünf Jahren 2400 Forint, für die übrigen Unternehmen 4100 Forint. Die Kapazität des Zwischenlagers, 3500 m^3 Schlamm in einer Grube und 700 m^3 Sondermüll in geschlossenen Gefäßen zu lagern, konnte bislang allerdings nur zu einem kleinen Teil ausgenutzt werden, weil die Unternehmen die Abfälle auf solch unverantwortliche Weise lagern, daß diese ohne den Ankauf entsprechender Gefäße nicht abtransportiert werden konnten.[31]

Zu heftigen Auseinandersetzungen kam es um die Müllverbrennungsanlage für Sondermüll in der nordungarischen Industriestadt Dorog, die unter Zuhilfenahme eines Kredits der Weltbank (ca. 7,5 Mio US-Dollar) von einer Schweizer Firma gebaut wird.[32] Von den 1,5 Mrd. Forint Gesamtkosten werden 40 Prozent von drei Arzneimittelwerken getragen, 30 Prozent durch das OKTH und 30 Prozent durch einen staatlichen Kredit. Die Anlage entsteht - nur 500 bis 800 Meter entfernt von in Windrichtung stehenden Wohnhäusern - in unmittelbarer Nachbarschaft der Doroger Arzneimittelfabrik und soll neben den pharmazeutischen Abfällen aus den drei beteiligten Werken den gesamten Sondermüll aus dem stark industrialisierten Komitat Komárom aufnehmen. Sie ist mit einem Elektrofilter und einer Rauchgaswäsche ausgestattet, der Notschornstein jedoch nicht.

Als der Stadtrat im November 1984 in einer außerordentlichen Sitzung das Projekt mit knapper Stimmenmehrheit genehmigte, wurden in den darauffolgenden Tagen in Betrieben, Geschäften und auf der Straße 2000 Unterschriften unter einen Protestbrief an die Patriotische Volksfront gesammelt. Der regionale Abgeordnete in der Nationalversammlung, Imre Hajmer, an den sich die Proteste ebenfalls richteten, unterstützte die Einwände aus der Bevölkerung und bewirkte, daß ein „Komitee örtlicher Sachverständiger" gegründet wurde, das die MVA-Pläne mehrheitlich verwarf und einen anderen Standort

---

[31] „Vigyázat: veszélyes hulladék!" [Vorsicht: gefährliche Abfälle!], in: *Népszabadság*, 6.5. 1987.

[32] Vgl. dazu. László Solyóm: „A társadalom részvétele a környezetvédelemben" [Partizipation der Bevölkerung im Umweltschutz], in: *Medvetanc*. Társadalomelméleti Folyóirat [Bärentanz. Gesellschaftstheoretische Zeitschrift], Nr. 4/1985-1/1986.

forderte. Daraufhin wurde das Komitee nicht mehr als Verhandlungspartner anerkannt und später sogar als „Privataktion" bezeichnet. Zwar wurden nachträglich vier alternative Standorte untersucht, doch die zentrale Ansiedlungsbehörde entschied sich aus wirtschaftlichen Gründen erneut für den alten Standort, und der Stadtrat erteilte abermals seine Zustimmung, nachdem der Stadt eine Reihe anderer Investitionen zur Luftreinhaltung zugesichert worden waren. Der Parlamentsabgeordnete wurde nicht wieder aufgestellt.[33]

Neben den zentralen Umweltschutzprogrammen zur Lösung besonders drängender Probleme sind in den besonders belasteten Gebieten auch *regionale Programme* durchgeführt worden. Im Komitat Pest etwa wurde 1981 eine langfristige Umwelt- und Landschaftsschutzkonzeption erstellt, in derem Rahmen für die Begrenzung der Verschmutzung insgesamt 4,5 Milliarden Forint aus dem Finanzfonds des Rates und aus anderen Quellen investiert wurden. Weitere 1,4 Milliarden Forint sollen bis 1992 allein aus dem Ratsfonds bereitgestellt werden. Dadurch konnte der Güteschwund der Umwelt verlangsamt, aber nicht gestoppt werden, weil die Mittel des Komitates dazu nicht ausreichen.[34] Ähnliche Programme wurden auch in anderen Komitaten durchgeführt.

II. Umweltengagement

Umweltpolitik ist, auch in der offiziellen Interpretation in den sozialistischen Staaten, nicht allein eine staatliche oder betriebliche Aufgabe, sondern erfordert die Mitarbeit der ganzen Gesellschaft. Versuche, die Bevölkerung für dieses Thema zu mobilisieren, lassen sich seit Anfang der siebziger Jahre in den meisten Ländern des Warschauer Paktes beobachten, in einzelnen Fällen reicht das gesellschaftliche Engagement - in der Regel unter dem Etikett des Naturschutzes - noch erheblich weiter zurück. In allen Staaten des Warschauer Paktes - außer Rumänien - wurden gesellschaftliche Organisationen zum Natur- und Umweltschutz[35] ins Leben gerufen oder aktiviert, die 1985 bei einer Konferenz in Budapest ihre Zusammenarbeit vertraglich vereinbarten.

In Ungarn spielten Fragen des Umweltschutzes im Bewußtsein der Bevölkerung bis vor wenigen Jahren eine weitgehend marginale Rolle. Lediglich im

---

[33] Vgl. „„Ki lát szívesen egy ilyen üzemet a közelében?'. Válaszol Dorog országgyülési képviselője" [„Wer sieht schon gerne einen solchen Betrieb in seiner Nähe?". Der Nationalversammlungsabgeordnete von Dorog antwortet], in: *Heti Világgazdaság*, 16. 3. 1985.

[34] „Umwelt braucht mehr Schutz", in: *Budapester Rundschau*, 9. 2. 1987.

[35] In der Sowjetunion die Naturschutzverbände der Republiken und die neue Umweltschutzorganisation „Grüner Frieden", in Bulgarien der Naturschutzrat der Volksfront, in Polen die Naturschutz-Liga und der ökologische Klub, in der tschechischen Republik der Umweltschutzverband, in der slowakischen der Umwelt- und Landschaftsschutzverband sowie in beiden die Jugendumweltorganisation „Brontosaurus", in Ungarn die Umweltschutzräte des Jugendverbandes und der Patriotischen Volksfront sowie Klubs und Vereine zum Umwelt- und Naturschutz, in der DDR die „Gesellschaft für Natur und Umwelt".

Bereich des Naturschutzes gab es eine schmale Tradition, die von Organisationen wie dem „Ungarischen Naturfreundebund" (Magyar Természetbarát Szövetsége) oder dem „Vogelkundlichen Verein" (Madártani Egyesület) verkörpert wurde. Ähnlich wie in anderen sozialistischen Staaten wurde jedoch im Zusammenhang mit der UNO-Umweltschutzkonferenz 1972 in Stockholm auch in Ungarn ein offizielles gesellschaftliches Umweltengagement initiiert, für das in erster Linie die Patriotische Volksfront (Hazafias Népfront, HNF) verantwortlich zeichnete. In den siebziger und frühen achtziger Jahren kam es jedoch zu einigen örtlichen Umweltkonflikten, die im Zusammenhang mit den Protesten gegen das Donau-Stufensystem erstmals die Form einer breiten Bewegung annahmen. Seit Mitte der achtziger Jahre ist zu registrieren, daß die Medien die Berichterstattung über Umweltprobleme und Umweltschutz nicht nur erheblich ausgedehnt haben, sondern zunehmend auch die Rolle eines kritischen Korrektivs anzunehmen versuchen.

Die Forschungsgruppe für Jugend und Meinungsforschung des ZK des Kommunistischen Jugendverbandes erstellte 1983 eine empirische Studie über das ökologische Bewußtsein in der ungarischen Gesellschaft.[36] Danach berichteten 59 Prozent der erwachsenen Bevölkerung (Budapest: 74%) von besorgniserregenden Umweltproblemen in ihrer Wohngegend, zwei Drittel der Bevölkerung konnten landesweite oder globale Umweltprobleme benennen. Nur ein Fünftel der Befragten meinte, die Umweltverschmutzung in Ungarn bedeute kein Problem. 65 Prozent der Bevölkerung machten das antiökologische Verhalten der Menschen für die Umweltprobleme verantwortlich, 40 Prozent die industrielle und landwirtschaftliche Produktion, 24 Prozent den Mangel an und die Unterentwicklung der Umweltschutztechnologien, 23 Prozent die ineffektiven Rechtsregelungen. Als Maßnahmen zu einer Lösung der Probleme sahen 42 Prozent die Beeinflussung des menschlichen Verhaltens über eine Änderung des Bewußtseins an, 39 Prozent die Entwicklung von Produktion und Technologien, 32 Prozent eine effektivere rechtliche Regelung und 30 Prozent eine Verschärfung des Kontrollsystems. Ein überraschend großer Prozentsatz erklärte sich auch zu konkretem Einsatz für die Umwelt bereit: 55 Prozent der Bevölkerung würden einen Teil des Gehaltes für Umweltschutz einzahlen, 79 Prozent würden sich an Umweltschutz-Aufbauarbeiten beteiligen, 70 Prozent würden die Zuständigen regelmäßig auf Umweltschutzprobleme und -gefahren aufmerksam machen - so antworteten die Befragten.

---

[36] Vgl. Imre Dobossy/László Kulcsár: „Ökologiai tudat és tömegkommunikáció" [Ökologisches Bewußtsein und Massenkommunikation], in: *Jelkép.* A tömegkommunikációs központ folyóirata [Sinnbild. Zeitschrift des Zentrums für Massenkommunikation], Nr. 1/1985; ferner: „Was tun die Ungarn für ihre Umwelt?", in: *Ungarisches Reisemagazin,* 2/1985, S. 16.

1. Institutionalisiertes Umweltengagement

Unter institutionalisiertem Umweltengagement werden Bestrebungen und Aktivitäten gefaßt, die sich im Rahmen bestehender Elemente des politischen Systems, in erster Linie in den Massenorganisationen, entfalten; in der Regel wirken diese nicht lokal, sondern landesweit und sind fest in den ritualisierten Politikprozeß eingebunden: Sie gehen auf eine zentrale Initiative zurück, sind gleich oder ähnlich strukturiert wie andere Gremien im Bereich gesellschaftlicher Tätigkeit, unterliegen einer starren Rollenaufteilung, der Pflicht zu Rechenschaftsberichten und Arbeitsplänen etc. Wie in anderen Bereichen des institutionalisierten Engagements auch sind diese Aktivitäten häufig vor allem der Erstellung von Erfolgsbilanzen gewidmet, hinter denen sich eine begrenzte wirkliche Aktivität verbirgt.

Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die *Patriotische Volksfront*. Umweltschutz ist seit 1972 organisierter Bestandteil der HNF-Arbeit. Als ein Konsultativorgan des HNF-Präsidiums wurde eine Landesarbeitsgruppe Umweltschutz (später Arbeitsausschuß) eingerichtet, auf Komitatsebene entstanden ebensolche Ausschüsse. Der Landesrat der HNF veranstaltete im März 1973 die I. Landesberatung der im Umweltschutz tätigen gesellschaftlichen Kräfte, im selben Monat legte ein Mitglied der Landesarbeitsgruppe Umweltschutz im Parlament den Entwurf eines Umweltschutzgesetzes vor, über das die Volksfront in besonders belasteten Städten eine gesellschaftliche Diskussion initiierte. 1976 und 1984 fanden eine II. und eine III. Landeskonferenz zum Umweltschutz statt. Die freiwilligen Umwelt- und Landschaftsschutzaktionen im Rahmen des IV. Fünfjahresplans (1970–75) hatten einen Wert von 600 Mio Forint. Bis 1985 stellte das Landesplanungsamt 32 Millionen Forint für freiwillige Baumpflanzungen zur Verfügung, und in denjenigen Wohngebieten, die früher nicht in die Altstoffsammlung einbezogen worden waren, wurden innerhalb von zwei Jahren Altstoffe im Wert von über 40 Millionen Forint gesammelt. Darüber hinaus wurde eine freiwillige Umweltschutzwacht gegründet, deren Mitglieder die Einhaltung der Umwelt- und Naturschutzvorschriften überwachen sollen.

Die Volksfront und besonders der Umweltausschuß beim Präsidium (Vorsitzender: Imre V. Nagy, Leiter des Lehrstuhls für Wasserwirtschaft an der Budapester Technischen Universität) haben im Verlauf einer Reihe von Umweltkonflikten – so bei Protesten gegen österreichische Müllablagerungen in Mosonmagyaróvár oder gegen den in einem Naturschutzgebiet arbeitenden Steinbruch von Szársomlyó – versucht, die Anliegen von Umweltschützern aufzunehmen und in den politischen Prozeß einzuspeisen. Indem die Volksfront sich für Umweltschutzbelange stark machte, auch wenn die lokalen, wirtschaftlichen oder zentralstaatlichen Entscheidungsinstanzen eine entgegengesetzte Position einnahmen, gelang es ihr, sich in der Öffentlichkeit stärker als in der Vergangenheit als Faktor des politischen Systems zu profilieren. „In der vergangenen Periode", heißt es im Rechenschaftsbericht des Landesrates der Volksfront vom Dezember 1985, „hat sich im Umweltschutz die

Interessenschutz- und Interessenvertretungsrolle der Volksfrontbewegung entfaltet. Die örtlichen Volksfrontausschüsse und die Landesgremien kritisierten mehrfach entschlossen die umweltfeindlichen Erscheinungen und schlugen Maßnahmen zur Vorbeugung bzw. Sanktionierung vor."[37]

Diese Entwicklung deckte sich bis zu einem gewissen Grad mit dem Interesse der politischen Führung in Ungarn, das System der Interessenvertretung zu differenzieren und zu stärken. Entsprechende Äußerungen waren von hohen Parteifunktionären wiederholt gemacht worden und 1988 in verschiedene Stellungnahmen des ZK der USAP eingeflossen, in denen u.a. die Ausweitung der gesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen, die Gründung spezifischer Vereine auf Selbstverwaltungsbasis sowie die Notwendigkeit, der Demokratie und der Initiativbereitschaft der Gesellschaft größere Freiräume zu sichern, Erwähnung fanden. Darüber hinaus stand die Profilierung der Volksfront in Fragen des Umweltschutzes in Zusammenhang mit den Ambitionen des damaligen Generalsekretärs und heutigen Staatsministers und Politbüromitglieds, Imre Pozsgay, das politische Institutionengefüge zu demokratisieren und die Volksfront zu einem perspektivischen, strategischen Faktor auf Ungarns Weg der gesellschaftlichen Reform und Erneuerung zu machen.[38] Lange Zeit bemühte sich die Volksfront jedoch vergeblich um die Erlaubnis, einen landesweiten „Ungarischen Umweltschützerverband" als Teil der Volksfrontbewegung zu gründen.[39] Erst im Februar 1988 erhielt sie die Zustimmung, ohne daß bislang abzusehen ist, welche Rolle diese Organisation tatsächlich spielen wird.

Auch der *Kommunistische Jugendverband (KISZ)* bemüht sich seit einigen Jahren um die Förderung und den Einbau von Umweltengagement in die eigene Verbandsarbeit. Im Frühling 1984 verabschiedete das ZK des KISZ einen Beschluß über die Aufgaben des Umweltschutzes, in dem es heißt, der Verband betrachte es als seine Pflicht teilzunehmen an der Bewahrung und Erneuerung der Naturschätze und der gesunden Lebensbedingungen für die gegenwärtige und die kommenden Generationen. Gleichzeitig gründete der KISZ einen Jugendumweltschutzrat (Ifjusági környezetvédelmi tanács, IKT), der Vorschläge machen, Meinungen äußern und bei der Ausführung von Entscheidungen helfen kann und dessen 31 Mitglieder sich aus Aktivisten und jungen Fachleuten im Umweltschutz rekrutieren. Er hat sich die Aufgabe gestellt, das ökologische Denken in der Jugend zu entwickeln, ihr Wissen zu

---

[37] *A Hazafias Népfront VIII. Kongresszusa, 1985. December 13-15.* [VIII: Kongreß der Patriotischen Volksfront, 13.-15. Dezember 1985], Budapest, o.J., S. 19.

[38] Zur Rolle der Volksfront vgl. Hubertus Knabe: „Der Kadarismus und seine Auswirkungen auf das politisch-soziale System in Ungarn", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36-37/87.

[39] In einem Artikel der *Budapester Rundschau* vom 22.2. 1988 hieß es zu dem internen Tauziehen: „Seit mehr als fünfzehn Jahren torpedierten die zuständigen Behörden diverse Initiativen von unten und verhinderten die Gründung eines überregionalen Vereins der Umweltschützer. Und das, obwohl die ungarische Presse - trotz politisch bemäntelter obrigkeitlicher Mißbilligung - in zahlreichen Publikationen Schützenhilfe für die Vereinsbildungen gab."

verbreitern, sie für konkrete Aktionen zu mobilisieren, als Interessenvertretung zu fungieren, Informationen zu sammeln und die Entwicklung der Umweltschutzbewegung in Ungarn zu fördern.

Auf die Initiative des Rates ging die Jugendsendung des Ungarischen Rundfunks „Grünes Telefon" zurück, er setzte sich für einen Kompromiß ein in der jahrelangen Auseinandersetzung um die Zerstörung natürlicher Werte des Esztramos-Berges durch ein Bergwerk, und er wurde auch zu den Beratungen über die neue Luftverunreinigungsverordnung hinzugezogen. Um Einfluß zu gewinnen auf die zahlreichen Umweltklubs in Ungarn und um diese zu unterstützen, veranstaltete er Preisausschreiben und organisierte eine Reihe landesweiter Treffen der Gruppen. Darüber hinaus beteiligte sich der Rat an der Organisierung von Baumpflanzaktionen und von Umwelt- und Naturschutzlagern für Jugendliche. In politischen Konflikten wie dem um das Donau-Staustufensystem hat der Rat nicht für die Umweltinitiativen Position bezogen, obwohl sich einzelne Komitees des Jugendverbandes gegen die Pläne ausgesprochen hatten.

Außer der Volksfront und dem Jugendverband haben einige weitere gesellschaftliche Organisationen, wenngleich weniger profiliert, ebenfalls an der Umwelt- und Naturschutzarbeit teilgenommen. Dazu zählen der Pionierverband, die Gewerkschaften, die Gesellschaft zur Verbreitung Wissenschaftlicher Kenntnisse, das Ungarische Rote Kreuz und der Verband Technischer und Naturwissenschaftlicher Vereine.

2. Halb-autonomes Umweltengagement

Die politische Führung in Ungarn hat seit Anfang der achtziger Jahre das System gesellschaftlicher Interessenartikulation in kleinen Schritten pluralisiert. Neben den Massenorganisationen wurde bei verschiedenen Themen und Gruppen dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach halb-autonomen Zusammenschlüssen Rechnung getragen. Die politischen Reformbestrebungen haben mit dem Führungswechsel im Mai 1988 eine neue Qualität bekommen und zur Entstehung zahlreicher Bürger-Vereinigungen geführt. Die juristisch abgesicherte - und deshalb bislang am restriktivsten gehandhabte - Form des Zusammenschlusses ist der Verein.[40] In dieser Form konnte sich - oftmals nach heftigen Auseinandersetzungen - eine Reihe von gesellschaftlichen Gruppen von den Naturisten bis zu den Kleingärtnern organisieren. Im Umweltschutz arbeitet auf dieser Grundlage der Ungarische Vogelkundliche Verein mit mehr als 10000 Mitgliedern, der auch Fachgruppen zu diesem Thema unterhält; außerdem gibt es insgesamt 90 Vereine für Stadtverschöne-

---

[40] Das Vereinsrecht hat in Ungarn Verfassungsrang, wurde aber nach 1948 nach der Auflösung eines Großteils der Vereine nur noch auf wenige zentral gesteuerte oder auf Hobbyvereine von Anglern, Jägern etc. angewandt. Ein neues Vereinsrecht, das die Gründung von Gruppen, Vereinen, Gewerkschaften und sogar Parteien legalisieren soll, steht kurz vor der Verabschiedung.

rung oder -erhaltung, die den Nationalparks angeschlossenen Freundeskreise sowie eine kleinere Anzahl von regionalen Vereinen zum Umwelt- oder Naturschutz.[41]

Verhindert wurden dagegen in der Vergangenheit alle Versuche, einen landesweiten Umwelt- oder Naturschutzverein zu gründen - auch dann, wenn die Initiative von "etablierten" Institutionen wie der Volksfront, dem Vogelkundlichen Verein oder dem OKTH ausging. Zwei Anläufe von Umweltschützern aus dem Umkreis der Bewegung gegen das Donau-Staustufensystem, einen landesweiten Umweltschutzverein zu gründen, wurden 1984 und 1987 vom OKTH blockiert. Demgegenüber haben sich Juristen und Politologen mehrfach öffentlich dafür eingesetzt, daß sich Bürger, die sich im Umweltbereich engagieren, ungehindert in Vereinen zusammenschließen können.[42] Diesen Bestrebungen soll jetzt offenbar entsprochen werden, wobei das Politbüro erklärt hat, die Behandlung der unabhängigen Gruppen von ihrer politischen Grundhaltung abhängig machen zu wollen.[43]

Großzügiger verfuhren die ungarischen Behörden schon in der Vergangenheit bei der Gründung von Klubs und Zirkeln, die sich in der Regel einer anderen Organisation oder Institution anschließen müssen und deren Arbeit nicht gesetzlich geregelt ist. Auf zwei Wettbewerbe des Jugendumweltrates hin meldeten sich 129 aktive Gruppen mit etwa 7000 Mitgliedern, die Gesamtzahl von Amateur-Umweltschutzgruppen wird auf 400-500 geschätzt. 60 bis 70 Prozent ihrer Mitglieder besuchen die allgemeinbildende Schule, 5 bis 10 Prozent höhere Bildungseinrichtungen. Die Hälfte der Klubs beschäftigt sich nur mit theoretischer Arbeit, 10 Prozent nur mit praktischen Dingen, die übrigen mit beiden Arbeitsfeldern. Vielfach entstanden die Gruppen im Zusammenhang mit dem fakultativen Unterricht „Mensch und Umwelt"; auf Initiative von engagierten Studenten haben sich in den meisten Universitätsstädten an Universitäten oder Studentenwohnheimen ebenfalls Umweltgruppen gebildet. In den letzten Jahren haben sich auch einige betriebliche Umweltklubs gegründet. 1986 entstand auch ein Koordinationskomitee der Umweltklubs an Universitäten und Hochschulen, das vom Jugendumweltrat unterstützt wird.

Die Arbeit der profilierteren unter den Umweltklubs zeichnet sich durch eine weitgehende innere Autonomie aus. Die Klubs treffen sich - ähnlich wie eine Bürgerinitiative - regelmäßig zu Versammlungen, bilden Untergruppen zu bestimmten Themen, knüpfen Kontakte zu bestimmten Medien, tauschen Informationen aus und besprechen gemeinsam Aktionen oder Probleme. Die bislang spektakulärste Aktion der Klubs war im Rahmen der Internationalen Woche gegen den sauren Regen im April 1987 ein (genehmigter) Protest-

---

[41] Solche sind tätig - z.T. erst seit jüngster Zeit - in Győr, in Miskolc und im Budapester Stadtteil Ferencváros.

[42] Vgl.: „Kaktusz vagy környezet?" [Kaktus oder Umwelt?], in: *Élet és Irodalom* [Leben und Literatur], 22.5.1987.

[43] *Budapester Rundschau*, 17.10.1988.

marsch mit Sauerstoffmasken, weißen Kitteln und Flugblättern durch die Budapester Innenstadt, um gegen die enorme Luftverschmutzung zu protestieren. In einzelnen Umweltkonflikten wie dem um die österreichischen Müllimporte aus Mosonmagyaróvár oder den um einen Steinbruch in Südungarn haben die beteiligten Klubs ihre Kritik auch gegen den heftigen Widerstand örtlicher Machtinstanzen vertreten und sich erfolgreich an die Volksfront um Unterstützung gewandt.

Auf der anderen Seite mußten die Klubs in der Vergangenheit der ständigen Gefahr gegenwärtig sein, bei einer allzu scharfen Konfrontation aufgelöst zu werden. So verzichtete der Naturschutzklub der Budapester Loránd-Eötvös-Universität im Konflikt um das Donau-Staustufensystem von sich aus auf eine ablehnende Stellungnahme und erarbeitete stattdessen ein Konzept, die Entwicklung der Umweltqualität während und nach dem Bau zu überwachen. Auch Eingriffe der Behörden behinderten die Arbeit. So wurde der Plan desselben Klubs, eine Zeitschrift osteuropäischer Umweltgruppen zu gründen, wegen Papiermangels abgelehnt, und eine unerwünschte Meldung in der Klub-Zeitschrift „Természetvédelem" mußte geschwärzt werden. Insgesamt stellten die halb-autonomen Gruppen und Vereine bislang den größten Faktor im Umweltengagement dar, waren aber in ihrer Arbeit an enge Grenzen gebunden. In der gegenwärtigen Liberalisierungsphase sind jedoch auch ihre Spielräume gewachsen.

3. Unabhängige Umweltgruppen[44]

Obgleich juristisch legal und von einer Reihe von Wissenschaftlern als legitime Meinungsbekundung unterstützt, haben unabhängige, d.h. keiner anderen Institution angeschlossene Umweltgruppen in Ungarn in der Vergangenheit über längere Zeit nicht bestehen können. Die stärkste und die am längsten wirksame unabhängige Bürgerbewegung war diejenige gegen das Staustufensystem an der Donau. Sie ging auf die Initiative von Fachleuten zurück, die intern und in Zeitschriften vergeblich das Projekt kritisierten und sich deshalb an die Öffentlichkeit um Hilfe wandten. Aus einer Diskussionsveranstaltung im Januar 1984, zu der die Befürworter nicht erschienen waren, ging ein „Komitee für die Donau" hervor, das 10000 Unterschriften unter einen Protestbrief an Parlament und Regierung sammelte. Die Gruppe wuchs schnell auf rund 300 Mitglieder an und beantragte ihre Anerkennung als „Verein zum Schutz der Donaulandschaft". Als dies ohne Erfolg blieb, konstituierte sie sich im September 1984 als formlose Initiative unter dem Namen „Donau-Kreis".

---

[44] Vgl. zu diesem und dem folgenden Abschnitt 4. die Literaturhinweise in: Hubertus Knabe: „Neue Soziale Bewegungen als Problem der sozialistischen Gesellschaft. Zur Entstehung und Bedeutung neuartiger Bewußtseinslagen in der DDR und Ungarn", in: *Das Profil der DDR in der sozialistischen Staatengemeinschaft.* XX. Tagung zum Stand der DDR-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 9.-12. Juni 1987, Köln 1987, S. 118f., Anm. 7.

Die Behörden erschwerten die Arbeit der Gruppe zunächst durch eine Nachrichtensperre und ein Vortragsverbot; auch demonstrative Aktionen wie ein „Umweltspaziergang" durch Budapest wurden unterbunden. Die Unterschriftensammlung wurde durch eine Reihe von Maßnahmen erschwert. Der „Donau-Kreis" sah sich in der Folge dazu gezwungen, ohne Genehmigung eine eigene Zeitschrift herauszugeben, und konnte sich nur noch auf die zunehmende Berichterstattung in den Zeitschriften der Opposition stützen, von der die Gruppe sich politisch jedoch abgrenzte. 1985 erreichten die Auseinandersetzungen ihren Höhepunkt, als das Projekt auf vielen Wählerversammlungen im Vorfeld der Parlamentswahlen kritisiert wurde und eine konspirative Gruppe unter dem Namen „Die Blauen" etwa 10000 Flugblätter gegen das Staustufensystem verbreitete. Weitere 3000 Unterzeichner forderten die Abhaltung einer Volksabstimmung nach Paragraph 30 der ungarischen Verfassung. Eine dritte Gruppe, das Komitee „Freunde der Donau", setzte sich zum Ziel, wenigstens eine der geplanten Staumauern zu verhindern. Internationale Resonanz erzielte die Protestbewegung durch die Verleihung des alternativen Nobel-Preises an sie und durch eine enge Zusammenarbeit mit österreichischen und westdeutschen Umweltschützern.

Die Protestbewegung zerfiel jedoch zusehends, als sich Anfang 1986 abzeichnete, daß mit österreichischer Hilfe die fehlenden ungarischen Finanz- und Baukapazitäten ersetzt würden. Einige ehemalige Mitglieder des Donau-Kreises gaben seit Juni 1986 die unabhängige Umweltschutzzeitschrift „Vizjel" (Wasserzeichen) heraus, deren Erscheinen jedoch durch die Behörden massiv erschwert wurde. Das Scheitern der Bewegung gegen das Staustufensystem und die behördliche Ausgrenzung der unabhängigen Gruppen führte dazu, daß ein großer Teil der ehemals Aktiven sich aus der Arbeit zurückzog, während die verbliebenen Kräfte in eine mit den Dissidenten vergleichbare marginalisierte Position gedrängt wurden. Erst im Zuge der Liberalisierungspolitik des Jahres 1988 erwachte die Donau-Bewegung zu neuem Leben. Sie mobilisierte mehrere tausend Demonstranten zu Kundgebungen in Budapest, konnte erstmals ihre Argumente in der Presse und in Gesprächen mit führenden Politikern darlegen und bewirkte eine Parlamentsdebatte über einen Baustop an der Donau. Trotz dieser Klimaveränderungen hält die Regierung jedoch an ihren Plänen jezt.

4. Lokale Umweltkonflikte

Umweltprobleme haben in Ungarn frühzeitig zu Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene geführt, die größtenteils im Rahmen der vorhandenen traditionellen politischen Strukturen ausgetragen wurden. Entweder handelte es sich dabei um einen Konflikt lokaler Interessen mit der Zentrale oder um eine Auseinandersetzung zwischen ökonomischen/staatlichen und ökologischen/Bevölkerungs-Interessen. Zu einem der frühesten öffentlich ausgetragenen Umweltkonflikte kam es im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Aussiedlung von umweltschädlichen Industriebetrieben aus Budapest, die

1973 im Verlauf von Abgeordnetenversammlungen mehrfach erhoben wurde. 1977 mußte in Nagytetény das Werk Metallochemia geschlossen werden, nachdem eine Erkrankung von Kindern aufgrund erhöhter Bleibelastungen in der Bevölkerung für Unruhe gesorgt hatte.

In den achtziger Jahren kam es in einem guten Dutzend Ortschaften zu Protesten gegen befürchtete oder bereits existierende Umweltbeeinträchtigungen. Für die erfolglose Variante des Konfliktverlaufes steht beispielsweise der beschriebene Versuch, den Bau der Sondermüllverbrennungsanlage in Dorog zu verhindern. Erfolgreich waren dagegen die Proteste gegen den Müllimport nach Mosonmagyaróvár oder der Widerstand der Ortschaft Zsámbék gegen eine geplante Deponie für gefährliche Abfälle. Obwohl Geologen feststellten, daß „hier vielleicht das geeignetste Gebiet im Land zur Verfügung steht",[45] wehrten sich die lokalen Instanzen (Ratspräsident und -sekretär, Parteiführung, Ratsversammlung) gegen den Plan und protestierten erfolgreich mit einer Unterschriftensammlung an das OKTH und mit einer Interpellation im Parlament. Ein drittes Muster stellt die Auseinandersetzung um die gefährlichen Abfälle der Arzneimittelfabrik Chinoin in Vác dar, wo es Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre - trotz starker gesundheitlicher Beeinträchtigungen - Jahre dauerte, bis die Vergiftung des Trinkwassers und der Luft eingestanden und beseitigt wurde. Die schweren Versäumnisse der Zuständigen lösten schließlich eine politische Initiative zur Neuorganisation der Sondermüllbeseitigung aus. Als ein viertes Muster könnte man die Beschwerden gegen Lärmbelästigungen aufgrund einer neuen Landebahn des Budapester Flughafens seit 1983 betrachten, die schließlich zu einer finanziellen Entschädigung der betroffenen Anwohner führte.

Welchen Platz lokale Umweltproteste im politischen System einnehmen, ist bislang trotz einer wachsenden Zahl von Auseinandersetzungen nicht geklärt worden. Der Konfliktverlauf hängt in starkem Maße davon ab, welche Dimensionen das jeweilige Problem hat, welche Kräfte sich gegenüberstehen und welche Kompromißmöglichkeiten gegeben sind. Forderungen von umweltengagierten Juristen und Politologen, de jure und de facto eine Legalisierung von Bürgerprotesten herbeizuführen, sind erst in jüngster Zeit von der politischen Führung aufgenommen worden. Ihre ungeklärte Rolle im politischen System wird dadurch verschärft, daß juristische Möglichkeiten, gegen eine Umweltgefährdung vorzugehen, bislang praktisch nicht gegeben sind. Schadensersatzprozesse können in der Regel nur von wirtschaftenden Organen angestrengt werden, die einen wirtschaftlichen Schaden nachweisen und den Verursacher namhaft machen können. Gerichtliche Betriebsstillegungen im Fall von starken Emissionen hat es in der ungarischen Rechtsprechung bislang ebenfalls nicht gegeben, sondern sind lediglich auf dem Wege behördlicher Anordnung erfolgt. Auch das Strafrecht wurde im Fall von Umweltver-

---

[45] Zitiert in: P. Tamás: *Érdek és kockázatfelismerés* [Interesse und Risikoerkennung], OMFB REI, Budapest Dezember 1986, S. 18.

schmutzungen bislang kaum angewandt, und eine Bürgerbeteiligung schon im Planungsprozeß ist nicht vorgesehen. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt es in Ungarn – wie in allen sozialistischen Ländern – nicht. So steht den Betroffenen außer der Möglichkeit, eine Eingabe bei den Umweltbehörden zu machen, bis heute gar kein anderer Weg offen, als einen öffentlichen Protest zu initiieren, um eine Umweltgefährdung abzuwenden.