

Umwelt- und Technikrecht

127

Herausgegeben von Prof. Dr. Timo Hebel, Prof. Dr. Reinhard Hentler,
Prof. Dr. Alexander Proelß und Prof. Dr. Peter Reiff

Sonderdruck aus:

**Jahrbuch des Umwelt-
und Technikrechts
2014**

Redaktion:

Prof. Dr. Peter Reiff

Die Erweiterung des ungarischen Atomkraftwerks Paks aus umweltrechtlicher Sicht¹

László Fodor

Übersicht

- I. Einleitung
 - 1. Energiepolitischer Hintergrund
 - 2. Das Atomkraftwerk Paks
 - 3. Hypothese
- II. Gedanken zum Vorsorgeprinzip
- III. Der Entscheidungsfindungsprozess
 - 1. Ungarns mittelfristige Energiepolitik
 - 2. Die grundsätzliche Bewilligung für die Vorbereitung
 - 3. Die weiteren energiepolitischen Maßnahmen
- IV. „Modernisierung“ des Regulierungsumfeldes
 - 1. Die Überprüfung der Kompetenz des Parlaments
 - 2. Vorstellung über das Zusammenführen von OAH
 - 3. Die Verkleinerung der Sicherheitszone – Verringerung des Kundenkreises
 - 4. Neue Regelung, die die Befugnis von OAH betrifft
- V. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Nicht im Handel

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2014
www.ESV.info

Druck: Difo-Druck, Bamberg

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der ~~Deutschen Bibliothek~~
und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der ~~Alterungsbeständigkeit~~
und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen
der US Norm ANSI/NISO Z 39.48-1992 als auch der ~~ISO-Norm 9706~~

¹ Meine Forschungsstätigkeit wurde mit dem Bolyai Janos Forschungsstipendium der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und durch das Projekt TAMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 unterstützt. Das Projekt wurde durch die Förderung der Europäischen Union, unter Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds verwirklicht. Das Manuskript wurde Ende 2013 abgeschlossen. Mein herzlicher Dank gebührt Frau Dr. Szilvia Horváth (Gerichtsdolmetscherin – Landshut) für die kritische Korrektur des Manuskriptes.

I. Einleitung

1. Energiepolitischer Hintergrund

Die immer wachsende Bevölkerung der Erde, das Wachstum der Entwicklungsländer nach dem westlichen Muster (die Sehnsucht der Menschen nach einem ähnlichen „Wohlstand“), die Erschöpfung der fossilen Energieträger oder eben der zunehmende Klimawandel, all diese Entwicklungen rufen heutzutage die politischen und wirtschaftlichen Akteure auf, eine Lösung für den steigenden Energiebedarf zu finden. Der Staat ist verpflichtet, die grundsätzlichen Bedürfnisse, die angemessenen Lebensbedingungen seiner Bürger, die Funktion seiner Wirtschaft zu gewährleisten. Für die Wirtschaftsakteure ist es ein Geschäft, auch wenn die von ihnen geleistete Energieversorgung zugleich auch eine öffentliche Dienstleistung ist. Viele vertreten die Meinung, dass eine neue ² *energiepolitische Wende*, ein „Systemwechsel“ zur Befriedigung der Ansprüche verschiedenster Richtungen, unter bestimmten Bedingungen jedoch verknüpfbarer Ansprüche, benötigt wird.³ Ihre Schlüsselemente sind die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger und die (absolute) Verringerung des Energieverbrauchs (z.B. durch Energiesparmaßnahmen).⁴

² Ungarns Bevölkerung hat in den letzten 6 Jahrzehnten mehrere Energiewenden erlebt; zuerst wurde die Kohle, dann das Öl, dann das Gas in den Vordergrund gerückt, immer mit dem Versprechen eines billigen Energieträgers. Aus den oft bis heute wirkenden Folgen der einst unüberlegten Entscheidungen müssen wir lernen, dass Unfähigkeit keine Alternative ist. Siehe *Ámon Ada, Több fény! [Mehr Licht] Magyar Tudomány 2001/11, 1368-1370.*

³ In der deutschen Sprache wird mit dem Wort „Energiewende“ der zurzeit stattfindende Richtungswechsel der Energiepolitik von Deutschland bezeichnet, wobei der Ausdruck „Wende“ ohne Vorsilbe die Wende des politischen Systems von 1989/90 in den Ländern des ehemaligen Ostblocks bezeichnet. Der vorliegende Beitrag weist mit ein wenig beabsichtigter Übertreibung auf die Notwendigkeit eines Wechsels hin.

⁴ Unter Energiewende wird in Deutschland sowohl die enorme Erhöhung (eventuell sogar auf 100 %) der erneuerbaren Energien als auch die Abschaffung der Atomenergie verstanden. Zu den Aktualitäten der deutschen Energiepolitik aus ungarischer Sicht s. *Fodor László, Egy sikertörténet – a megújuló energiák terjedésének ösztönzése Németországban [Eine Erfolgsgeschichte – die Förderung der Verbreitung der erneuerbaren Energien in Deutschland], Kézjogi Szemle 2013/2, 68-76.* Die Änderung wird auch anderswo für notwendig gehalten (z.B. das „Klima- und Energiepaket“ der EU aus dem Jahre 2009), jedoch wird sie nicht unbedingt mit dem Atomstopp verbunden. Gegenüberfalls werden sogar die Umweltvorteile der Atomenergie betont. Zum Überblick der rechtlichen Ökologienforderungen im Zusammenhang mit dem Energiesystem s. *Bányai Orsolya, Az energiatárházszénás csökkentésére és a megújuló energiatárházakra*

Die Förderung der Atomenergie ist aus dieser Sicht kaum als eine Wende zu bezeichnen. Ganz im Gegenteil dient sie doch der Stabilisierung der aktuellen Energiestruktur. Wegen der besonderen Kostspieligkeit, des Zeitaufwandes der Investitionen (AKW-Bau und AKW-Erweiterung) und der Inflexibilität der Technologie (die Gebundenheit an den nuklearen Brennstoff, an spezielles Fachwissen und das Erzeugungsvolumen) kann die Verpflichtung für die weitere Förderung der Atomenergie ein kleines Land, wie Ungarn sogar für 40-50 Jahre von dem mehr und mehr sichtbaren Mainstream der Energiepolitik ablenken. Auf bestimmte Herausforderungen (z.B. der Versorgungssicherheit)⁵ scheint es eine entsprechende Antwort zu sein, wobei es in Bezug auf andere (z.B. die Umweltnachhaltigkeit) von vielen bezweifelt wird. In dieser Frage möchte ich keine Stellung nehmen,⁶ sondern verweise auf die entsprechende Begründung der hoheitlichen Entscheidungen.

Die Kapazität der Atomenergie zu erweitern ist (bei der Wahl unter den Energieträgern) in erster Linie *eine Frage der energiepolitischen Entscheidung*, die aufgrund der Berücksichtigung zahlreicher Gesichtspunkte – technische Möglichkeiten (technischer Entwicklung), Versorgungssicherheit (Verringerung der Energieabhängigkeit), Betriebssicherheit und nationaler Sicherheit (den Unfallrisiken, den Naturkräften und den Terroranschlägen ausgesetzt zu sein), Umweltschutz (Zurfügungstellung der Ressourcen, Umgang mit entstehenden Abfälle), Klimaschutz (Verringerung der Treibhausgasemissionen), Wirtschaftlichkeit (Investitionsrendite, die Berechenbarkeit der Kosten), gesellschaftlicher Akzeptanz usw. – getroffen werden muss. Die Entscheidung ist auch mit Rücksicht auf die vie-

⁵ itányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság szempontjából, [Die Regelung über die Verringerung des Energieverbrauchs und die erneuerbaren Energieträger hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit, Doktorarbeit] Universität Debrecen, 2013, 67-80.

⁶ *Csom Gyula, Energiepolitikai prioritások [Energiepolitische Prioritäten], Magyar Tudomány 2007/1, 7.*

⁷ Zum Überblick ihrer Vorteile und Nachteile s. *Aszódi Anita, Atomerőművek a villamosenergia termelésben. [Atomkraftwerke in der Stromerzeugung] Magyar Tudomány 2007/1, 13-14. Balisz József, Nukleáris energia: Vele vagy nélküle? [Nukleare Energie: Mit oder ohne?] Fizikai Szemle 2010/5, 156-160. Szilágyi János Ede, Az atomenergia szabályozása [Die Regelung der Atomenergie] in: Szilágyi János Ede (Hrsg.): Környezeteg II. Tanulmányok a környezetügyi gondolkodás köréből, [Umweltrecht II. Beiträge aus dem Bereich des umweltrechtlichen Denkens] Novovini Alapítvány, Miskolc, 2010, 181-184. Wobei auch die Vertreter des technischen Bereichs scheinen engagiert zu sein, betonen die Betreiber der ungarischen Elektrizitätswerke mit unvollholener Einseitigkeit die Vorteile der Kernenergie: <http://www.nvm.hu/nvm-csopor/paks-atomeromu/lapok/default.aspx> (alle Internetquellen wurden zuletzt am 1. August 2013 abgerufen).*

len Aspekte *eigentlich ein Mehrstufenverfahren*, von der strategischen Planung bis zur *Ereilung der konkreten Genehmigungen*.

Zum Umfeld der hoheitlichen Entscheidungen des stark politischen Fachgebietes gehört eng die gesellschaftliche Beurteilung der Atomenergie, die eine wesentliche Rolle dabei spielt, dass heutzutage darüber einander komplett entgegengesetzte Entscheidungen getroffen werden. Einzelne Länder (wie Frankreich, Finnland, Russland, China oder die USA) stehen weiterhin zur Atomenergie. Andere Länder (z.B. Österreich, Schweiz, Deutschland) haben aber schon früher ausgeschlossen, (weitere) Atomkraftwerke zu errichten, oder haben in der nahen Vergangenheit die Stilllegung ihrer Anlagen beschlossen. Es ist vorwegzunehmen, dass die Entscheidungen angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten der Länder nicht ohne Vorbehalt adaptiert werden können, jedoch sind die internationalen Erfahrungen in jedem Fall nützlich. In den Folgenden werde ich daher mehrmals auf das deutsche Modell hinweisen.

Die Entscheidung hat selbstverständlich auch einen rechtlichen Rahmen. Dieser wird im Allgemeinen von Rechtsnormen hoher Ebene vorgeschrieben; so enthält z.B. in einzelnen Ländern selbst die Verfassung einen Anspruch auf ein nachhaltiges Energiesystem oder befindet über die Atomenergie. Die einfach gesetzliche Regelung ist jedoch typischer. Daneben werden den Eigenheiten des Sektors entsprechend langfristige Strategien fertiggestellt, die die Geltung der verschiedenen öffentlichen Interessen zu sichern und die aktuellen politischen Strebungen zu mildern gedenken. Ihrer Natur nach bedeuten diese aber nur einen lockeren Rahmen, der besonders für die *Legislative* (die über die Fortsetzung, Erweiterung oder eben die Einstellung zu entscheiden hat) *einen großen Spielraum bietet*.⁷ Natürgemäß ist die Regelung wesentlich konkreter, die die Errichtung, die Genehmigung zur Errichtung der Atomkraftwerke, die Aufsicht ihres Betriebs, somit die *Behördenentscheidungen* betrifft.

Der Fokus meiner folgenden Untersuchung liegt ungeachtet der enorm politischen Bedeutung der Atomenergie, auf der Einhaltung der *demokratischen Teilhabe auf die Entscheidungsfindung, den Gesetzesanforderungen und der Entscheidungstransparenz*. Notwendig ist sie, weil die Frage Erweiterung des AKW Paks Gegenstand der Diskussionen der parlamentarischen Parteien ist. Eine Klarstellung wird von den nicht immer eindeutig hervorgehenden Interessen und der Beschränkung der Informationsfreiheit

7

Zu der notwendigen Verantwortung der Legislative s. Wolfgang Ewer/Alexander Behn-
sen, Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht. NJW
2011, 1182-1183, 1185.

erschwert.⁸ Der Normalbürger kann sich so über die – sein eigenes und das Schicksal seiner Nachkommen über Generationen bestimmende – Frage oft nur verzerrt informieren, das heißt er kann nur schwer die Richtigkeit der Entscheidungen beurteilen. Ich bin der Meinung, dass in einer so komplizierten Fachfrage, deren technische, Sicherheits-, Umwelt-, wirtschaftliche etc. Details von einem Durchschnittsbürger aus inhaltlicher Sicht naturgemäß nicht beurteilt werden kann, die formelle Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Transparenz der Verfahren die Entscheidungen legitimeren müssen.

2. Das Atomkraftwerk Paks

Das Atomkraftwerk Paks (ausgesprochen Paksch) ist das einzige Atomkraftwerk in Ungarn. Der Bau des ersten Doppelblocks in den Stebzigern bzw. der Reaktoren Paks-3 und Paks-4 in den Achtzigern galt als das größte industrielle Megaprojekt der sozialistischen Periode Ungarns. Das AKW steht nach wie vor im staatlichen Eigentum. Die AKW Paks AG gehört zur staatlichen MVM-Gruppe (Magyar Villamos Művek, d.h. Ungarische Elektrizitätswerke – im Folgenden: MVM), die in Ungarn eine marktbeherrschende Stellung im Bereich der Stromerzeugung und -verteilung einnimmt.

In Ungarn wird heutzutage 43-45% des Stroms im AKW Paks erzeugt, das eine bisherige Leistung von 2.000 MW hat. Die ursprüngliche Betriebsdauer von Paks-1 wurde 2012 um 20 Jahre verlängert. Die Regierung beabsichtigt eine Erweiterung auf 4.000 bis 5.200 MW durch den Aufbau von zwei neuen Blöcken am selben Standort. Die geplante Erweiterung soll langfristig die Versorgungssicherheit garantieren bzw. durch Einsparen von Treibhausgasemissionen zum Klimaschutz beitragen. Die Laufzeiten der alten und der neuen Blöcke können sich für einige Jahre decken, danach sollen aber die Reaktoren Paks-5 und Paks-6 die alten planmäßig ersetzen.

Mit den Vorbereitungen des Ausbaus wurde bereits mit Maßnahmen auf verschiedenen – unternehmerischen, energiepolitischen und rechtschöpferischen – Ebenen begonnen. Die MVM-Gruppe und die Regierung setzten eine Kommunikationskampagne für die Erweiterung des AKW in Bewegung, um die gesellschaftliche Akzeptanz des Vorhabens zu sichern. Kriti-

8

Die Erfahrungen von Energiaklub wurden zusammengefasst: *Attila Ártilla*, Könyvzetit
demokrácia az energiatükán [Umweltdemokratie in der Energie] In: Pánovics Ártilla,
Glied Viktor (Hrsg.): *Cselekedj lokálisan!* Társadalmi részvétel környezeti ügyekben,
[...Geh lokal vor! Bürgerbeteiligung in den Umweltsachen] PTE ÁJK, IDRResearch, Pub-
likon, Pécs, 2012, 157-160.

sche Äußerungen (insb. Gegner der Atomenergie und Menschenrechtsorganisationen) bildet hierzu kaum ein Gegengewicht.

Das Vorhaben wird im deutschsprachigen Raum aus zwei widersprüchlichen Gründen mit Aufmerksamkeit verfolgt. Denn einerseits können eventuelle Unfälle in Paks österreichische Staatsgebiete betreffen, weshalb mehrere österreichische Umweltorganisationen und politische Parteien gegen das Projekt umweltpolitische Einwände erheben. Andererseits sind einige deutsche Energiekonzerne (E-on und RWE) als Versorger am ungarischen Elektrizitätsmarkt beteiligt, weshalb sie an der Erweiterung wirtschaftlich interessiert sein können.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit einigen umweltrechtlichen Fragen des Erweiterungsprojekts.

3. Hypothese

Meine Hypothese habe ich im Folgenden ausdrücklich nicht aufgrund der rechtlichen Aspekte, sondern aufgrund einiger, auch für die normalen Bürger leicht zugänglicher Informationen und der früheren, mit den Investitionen in Ungarn zusammenhängenden Erfahrungen aufgestellt.

1) In der Tagespresse kann man unter anderem lesen,⁹ dass sich die Wahl der – zu Treibhausgasemissionen kaum führenden – Atomenergie aus den klimapolitischen Bestrebungen der Europäischen Union ergibt. [Zur Entkräftung dieser Behauptung reicht es, auf Artikel 192 Absatz (2) Punkt c) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinzuweisen, der zu einer solchen Maßnahme die Einstimmigkeit vorsieht. Bisher wurden derartige Maßnahmen nicht getroffen.]

2) Auch die – oft nicht ohne Verzerrungen erwähnten – Fakten und voraussetzlichen Konsequenzen des deutschen Atomausstiegs – sind zu wichtigen Argumenten bei den Diskussionen bezüglich des Pakser Atomkraftwerkes geworden.¹⁰ Es wurde etwa aufgeführt, dass Deutschland – nach der Kata-

strophe von Fukushima überreagierend¹¹ – den Ausstieg aus der Atomenergie gewählt habe, jedoch sei es (nur) eine politische Entscheidung vor den Wahlen gewesen. Die Verwirklichung sei zu kostspielig und die Ablösung der Atomenergie (teilweise durch Kohlekraftwerke) sei mit bedeutenden Kohlendioxid-Emissionen verbunden – weshalb dies keine Alternative darstelle. (Als Widerlegung kann z.B. die Tatsache erwähnt werden, dass Deutschland über den Atomausstieg schon 2002 ein Gesetz verabschiedet hat. Weitere juristische Antworten unterlasse ich und verweise stattdessen.¹²)

3) Die „offiziellen“ Informationen, beziehungsweise die technischen Argumente seitens der gegenwärtigen Regierung, des Kraftwerkunternehmens, MVM und der Aufsichtsbehörde sprechen alle *deutlich sichtbar für die Pakser Erweiterung*, wobei diese Informationen und Argumente *oft auf technischer Grundlage umstritten sind*. Es kann z.B. in Frage gestellt werden, ob das Betreiben älterer Kraftwerke tatsächlich nicht mit größeren Risiken verbunden sei (was hinsichtlich der Betriebszeitverlängerung des Blocks Paks-1 interessant ist),¹³ oder ob die radioaktiven Abfälle ein akzeptables Risiko darstelle (sollte ihre endgültige Entsorgung gelöst werde).¹⁴

¹¹ Zur Analyse der weitwirkenden Folgen der Katastrophe s. *Aszódi Anita, Boros Nikkó, Az atomenergia jövője Fukushima után* [Die Zukunft der Atomenergie nach Fukushima] Nukleon 2012/105, 1-3, 8-9. [mtkfi.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&ckik=200](http://www.mtkfi.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&ckik=200).

¹² Auf zahlreiche Widersprüche weist z.B. die in der Wochenzeitschrift *Weltwirtschaft (HVVG)* veröffentlichte Meinung von *Viktor Csépe* hin, http://wvg.hu/vetemeny/20130129_A_paksi_atomeromu_vedelmeben.

¹³ *Rónaky József*, der damalige Präsident von OAH, hat z.B. am 16. August 2011 im Programm „Herausforderung“ von MRI Radio erklärt, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Alter und den Risiken gäbe. <http://www.mri-kossuth.hu/hirek/ithon/csokekentek-az-atomeromuvek-vedoovezetet.html>. Zum Gegenteil s., z.B. *Martin Burgi*, *Das Atomrecht*, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation. NJW 2011, 567; *Astrid Wallrabenstein*, *Die Verfassungsmäßigkeit des jüngsten Atomausstiegs*, Humboldt Forum Recht 2011/11, 118. www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/publikationen/deckblatt.html&artikelid=253. Ferner ist es eine allgemein bekannte Tatsache, dass es unter den bestimmten Generationen der Atomkraftwerke aus Sicherheitsgründen wesentliche Unterschiede gibt, so wie es auch selbstverständlich ist, dass die längere Betriebsdauer mit mehr vertrauchten Brennstäben und sonstigen kontaminierten Abfällen verbunden ist.

¹⁴ Die Problematik der radioaktiven Abfälle wird kleinerer und behauptet, dass sie für Abfälle von kleiner- und mittlerer Radioaktivität gelöst sei (über die Abfälle von hoher Radioaktivität wird jedoch geschwiegen); ebenso wird ein Vergleich mit den Abfällen aus Kohlekraftwerken angeführt, die z.B. – aus Umweltaspekten genauso wenig hinnehmbar sind. So z.B. auf der Webseite des Pakser Atomkraftwerkes: <http://www.abstr&ckik=202>.

⁹ Das Nachrichtenportal Origo im Internet, 2011. 12. 27. „A tiszta és olcsó árammal indokolja a kormányzat a paksi bővítést“ [„Die Regierung begründet die Erweiterung von Paks mit dem sauberen und billigen Strom“] – www.origo.hu/dojaras/20111220-nem-engedhet-meg-maganak-az-atomstopot-magyarorszag-intertu-a.html.

¹⁰ ZB, *Cserhádi András*, *A leleptök – osztrák, olasz, német, svájci és japán atomenergia* [Die Abbauer – die österreichische, italienische, deutsche, schweizerische und japanische Atomenergie] Nukleon 2012/115, 3-7, [mtkfi.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&ckik=202](http://www.mtkfi.hu/Nukleon/index.php?action=abstract&ckik=202).

4) Bei der Vorbereitung der Investition sind allerlei Studien erstellt worden. Die MVM hat sich bemüht, diese vor der Öffentlichkeit zu verbergen. Um die wesentlichen Teile dieser Studien als öffentliche Daten zu veröffentlichen, musste in mehreren Fällen ein Prozess eingeleitet werden. Unsere Gerichte haben übrigens den *öffentlichen Charakter der Tätigkeit von MVM bzw. der dazu gehörenden Atomkraftwerkunternehmen bestätigt*; sie haben berücksichtigt, dass sie *öffentliche Güter* verwahren. Folglich wurde den Anträgen stattgegeben.¹⁵

5) Die Werbekampagnen für die Atomenergie und die Pakser Erweiterung kosteten schon jetzt Milliarden. Im Verhältnis zu den zurzeit mindestens auf 3.000 Milliarden Forint (d.h. >10 Mrd. EUR) geschätzten Gesamtkosten ist dies jedoch unbedeutend. Im Zusammenhang mit der Erweiterung folgen das MVM, die Pakser Atomermű Zrt. [Pakser Atomkraftwerk-geschlossene Aktiengesellschaft] und auch die Akteure der jetzigen Regierung einer gut aufgebauten, koordinierten, und *die inhaltlichen Diskussionsnen oft ablehnenden Kommunikationsstrategie*.¹⁶ Ich hebe aus dem noch im vorherigen Regierungszyklus fertiggestellten Vorschlag, der die Kommunikationsstrategie skizziert, lediglich als Interessantes hervor, dass ihre Verfasser mit so einem einheitslichen Auftritt noch nicht rechnen konnten, und z.B. die eventuelle Äußerung des damaligen – bekannt für den Umweltschutz engagierte – Präsidenten der Republik bzw. auch die vom Ministerpräsidenten aufgeworfene – Volksabstimmungsinitiative als *risikoreich* betrachtet wurden. (Der Vorschlag enthält auch in seinen sonstigen Details erstaunliche Feststellungen.)

6) Jedoch wird es nicht besritten, dass die Gegner der Atomenergie gelegentlich auch zu Übertreibungen neigen, da es relativ einfach ist, auf diesem Gebiet – wegen der Ängste der Gesellschaft –, „politische“ Erfolge zu erreichen.

atomeromu.hu/download/601/A_paksi_atomermű_kis-és_közepes_aktivitású_radioaktív_hulladékainak_elhelyezése.pdf; Zahlreiche Widersprüche werden von der Publikation des Energiaklubs mit dem Titel *Melyik kert végebe? Radioaktív hulladékok és környezetünk*, 2. kiadás, aufgedeckt [In welchen Garten damit? Die radioaktiven Abfälle und unsere Umwelt, 2. Auflage], Budapest, 2005, <http://energiaklub.hu/sites/default/files/kiadvanyok/melyikertvegebe.pdf>. Der radioaktive Müll bleibt ein ewiges Problem, hierzu weist *Ormai Péter* hin: *Radioaktív hulladékok elhelyezése*. [Endlagerung der radioaktiven Abfälle] Fizikai Szemle 2006/1, 333.

¹⁵ S. <http://energiakontrollprogram.hu/akta/paks>.

¹⁶ Dank der Tätigkeit des Energiaklubs ist ein diesbezüglich bestellter Vorschlag öffentlich: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/4_noguchi-porter_novelli_javaslat.pdf.

Abgesehen von der weiteren Detaillierung, besteht unter diesen Umständen die Vermutung, dass *der Staat dazu neigt, das Recht vollständig in den Dienst der politischen Entscheidung zu stellen*. Bekannt ist, dass es für die Gesetzgebung gar nicht selten ist, dass „die gesetzlichen Hindernisse“ durch die Politik (die Exekutive), für die von ihr als prioritär erachteten Interessen, überwunden werden. Dies geschieht z.B. als Vorwand zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens der Rechte Dritter oder mit der Begründung, dass das konkurrierende öffentliche Interesse verletzt sei.¹⁷ Leider ist uns auch die Praxis nicht ganz unbekannt, dass *der politische Druck die Verwaltungsorgane zu einer den gesetzlichen Rahmen überschreitenden Entscheidung zwingt*.¹⁸ Außerdem kann es (besonders jedoch nicht nur bei den Gemeindeverwaltungen) passieren, dass die Entscheidungsträger ihre strategischen Pläne (z.B. ihre Instrumente bei der Stadtungsplanung) nachträglich an Vorstellungen der Investitionsgeber anpassen, sodass *die verschiedenen (örtlichen) Gemeinschaftsinteressen* den Ansprüchen der Investoren ausgeliefert werden.¹⁹ Bei einer so sensiblen, auf mehrere Generationen auswirkenden Investition wie der Erweiterung des einzigen Atomkraftwerkes des Landes (oder der Bau eines neuen Kraftwerkes), ist meiner Ansicht nach dieses Vorgehen äußerst verantwortungslos. Erstens weil es *unmöglich macht, die Argumente und die Gegenargumente objektiv zu messen*, obwohl gerade bei solchen Investitionen die

¹⁷ Als Beispiel kann aus 2003 die Regelung bezüglich des öffentlichen Interesses der Autobahnen, Schnellstraßen oder nach der deutschen Wiedervereinigung „die Beschleunigungsgesetzgebung“ bezüglich der infrastrukturellen Investitionen“ erwähnt werden. Siehe *Fodor László*, *Jog és környezet: Visszalpésék a környezetvédelemben?* [Recht und Umwelt: Rückritte im Umweltschutz?] *Valóság* 2005/10, 18-35; *Fodor László*, *A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében* [Die Vereinfachung des deutschen Genehmigungssystems im Hinblick auf die Umweltauforderungen] *Magyar Jog* 2005/9, 557-566.

¹⁸ Als Beispiel weise ich auf die Sache der auf den Berg Zengő geplanten NATO-Radarstation (2006) hin, jedoch die letzten Großinvestitionen von Audi in Győr bzw. von Mercedes in Kecskemét stellen dar, wie das öffentliche (auch mit der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung verstärkte) Umweltinteresse in den Schatten gestellt wird (wenn es z.B. um das Betroffensein der Natura 2000 Gebiete ging). *Fodor László*, *A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezeti jogi vonatkozásai* [Die umweltrechtlichen Aspekte der Genehmigung der Errichtung der auf den Berg Zengő geplanten Radarstation] *Publications of Universitas Miskolciensis: Sectio Juridica et Politica* Tom. XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004, 231-266; *Bánáti Gyula*, *Natura 2000 jubileum: A hérség és az Audi* [Natura 2000 Jubiläum: Der Hanister und der Audi], *Europai Jog* 2013/3, 16.

¹⁹ *A jövő nemzedékek országyűlési bizottsának beszámolója 2008-2009* [Bericht des parlamentarischen Beauftragten der zukünftigen Generationen 2008-2009] OBH, Budapest, 2010, 48-51.

erhöhte Vorsicht und Vorsorge besonders erforderlich sind. Zweitens weil es die Gesellschaft desinformiert, was jedoch paradoxerweise gegen die Erweiterung wirkt, indem es *das Misstrauen erhöht*. Die bis jetzt verabschiedeten Rechtsnormen, Regierungsbeschlüsse, Stellungnahmen, Mitteilungen, Presseberichte und sonstige erreichbaren Dokumente betreffen nur die Oberfläche, können doch als bestimmte Vorzeichen gewertet werden. Deswegen und auch mit Rücksicht darauf, dass sich die Investition zur Zeit nur noch in der vorherigen Planungsphase befindet, kann ich nur den Bruchteil, der in der letzten Zeit verabschiedeten Rechtsnormen und Beschlüsse in dieser Untersuchung behandeln.

II. Gedanken zum Vorsorgeprinzip

Am Vorsorgeprinzip möchte ich die Entwicklungen messen, das (es ist jedoch auch in Bezug auf das menschliche Leben und den Gesundheitsschutz von Bedeutung) besonders im Umweltrecht wichtig geworden ist. Dieses erscheint z.B. unter den Grundsätzen der Rioer Deklaration von 1992, und mit einem (im Verhältnis zu dem völkerrechtlichen Grundsatz mit einer Erkenntnistheoriebasis, starken moralischen Aufladung, zu einem großen Teil mit einem verfahrensrechtlichen Charakter) weniger starken Inhalt auch im § 6 des Gesetzes LIII von 1995 über die allgemeinen Regeln des Schutzes der Umwelt.²⁰ Dieser gibt die Änderung der gesellschaftlichen Beurteilung der gefährlichen menschlichen Tätigkeiten (Technologien) und die Steigerung der Sensibilität der Gefahren wieder. Er warnt die Entscheidungsträger, dass unsere Kenntnisse sowie unsere technologischen Möglichkeiten („unsere Allmähigkeit“) ziemlich beschränkt sind. Im Nachhinein könne *jede Entscheidung sich als Fehlentscheidung erweisen*. Selbstverständlich kann zukünftiges Wissen für heutige Entscheidungen nicht heran gezogen werden. Erwartet werden kann, dass die aktuellsten wissenschaftlichen Kenntnisse miteinbezogen werden und dass der größtmögliche Kreis der Betroffenen, also nicht nur die Entscheidung bejahenden

Engagierten²¹ mitwirken. (Die Einbeziehung der Gesellschaft soll sich selbstverständlich nicht auf die technischen Details, sondern viel mehr auf die energiepolitischen, Umwelt-, Verbraucherschutz- und andere, die Menschen direkt betreffenden Informationen erstrecken). In Zweifelfällen muss gegen die gefährliche Tätigkeit entschieden werden und bei der Verwirklichung muss nach einer möglichst kleinen Belastung und Beanspruchung der Umwelt gestrebt werden. Das Vorsorgeprinzip geltend zu machen, ist die unentbehrliche Bedingung der Nachhaltigkeit.²²

Als Teil der Vorsorge (professionelle Risikobewertung und gesellschaftliche Akzeptanz) muss auch mit der nachträglichen Veränderung der Beurteilung gerechnet werden, Deswegen muss *die regelmäßige Überprüfung der Entscheidungen vorgeschrieben werden* (jedoch mindestens ermöglicht werden). Es ist aber zu bemerken, dass die Überprüfung bei der Entscheidung über die Errichtung eines Atomkraftwerkes (bzw. neuer Blöcke) – besonders mit Rücksicht auf die große Machtlosigkeit der Energiestruktur, Inflexibilität²³ und die Investitions- und Stilllegungskosten – *Beschränkungen hat, das heißt, die Entscheidung muss mit erhöhter Sorgfalt getroffen werden*; mit dieser darf man nicht übereilig umgehen.²⁴ Die Möglichkeit der Überprüfung bezieht sich nämlich nur auf die Betriebsumstände (z.B. Grenzwerte, Schutzentfernungen). Für diese kann auch der § 5 des Gesetzes CXVI vom Jahre 1996 (Atomenergiegesetz, im Folgenden: Atv.) angewendet werden, der über die Überprüfung verfügt.

²⁰ Es ist bemerkenswert, dass das Bundesverfassungsgericht das Vorsorgeprinzip eben im Zusammenhang mit der Atomenergieverordnung ausdrücklich anerkannt hat. *Felix Eckardt*, Atomnausstieg, Eigentumsgarantie, Abwehrrechte und Schutzgrundrechte, NuR 2012/12.

²¹ 816. Zur detaillierten Klärung der Frage aus ungarischer Sicht s. *Fodor László*, Környezet és atomenergia nemerországi szabályozásában [Umweltspekte in der Atomenergieverordnung in Deutschland], in: *Amablisissima (Tanulmányok Babják Itikó emlékére)* [In Erinnerung an Frau *Babják, Itikó*] Hrsg. Balogh Judit, DE Á.K., Debrecen, 2014, das Manuskript wird veröffentlicht.

²² Für die Eile argumentiert „natürlich“ das Atomkraftwerkunternehmen: „[...]Die Länder,

die bauen wollen, müssen sich schnell entscheiden, da die Planungs- und Herstellerkapazität begrenzt ist. Man muss bei den Kraftstoffherstellerfirmen Schlange stehen, die Ansprüche müssen rechtzeitig angemeldet werden. Das Behördensystem muss mit der Schulung des Betriebspersonals aufrechterhalten und modernisiert werden, es muss fortlaufend mit den verschiedenen Schichten der Gesellschaft konsultiert werden. [...]“

<http://atomeromu.hu/uj-blokkok>

²³ *Vajda György*: Energiapolitika [Energiepolitik] MTA, Budapest, 2001, 35-37. Der schwerfällige Bau und Stilllegung der Atomkraftwerke werden von *Eckardt* betont (Fn. 20) 815.

²⁴ Für die Eile argumentiert „natürlich“ das Atomkraftwerkunternehmen: „[...]Die Länder,

die bauen wollen, müssen sich schnell entscheiden, da die Planungs- und Herstellerkapazität begrenzt ist. Man muss bei den Kraftstoffherstellerfirmen Schlange stehen, die Ansprüche müssen rechtzeitig angemeldet werden. Das Behördensystem muss mit der Schulung des Betriebspersonals aufrechterhalten und modernisiert werden, es muss fortlaufend mit den verschiedenen Schichten der Gesellschaft konsultiert werden. [...]“

<http://atomeromu.hu/uj-blokkok>

Das Risiko der friedlichen Nutzung der Atomenergie war immer bekannt,²⁵ und die gesellschaftliche Beurteilung basiert nicht nur auf technischen Argumenten in Bezug auf die Sicherheit, sondern auch auf moralischen Erwägungen, Kultur, der Kenntnis von Alternativen, der Warnungswirkung der anderenorts passierten Unfälle, und zahlreichen weiteren Faktoren.²⁶ Wenn eine politische Entscheidung getroffen wird, sollten all diese berücksichtigt werden. Denn nach der politischen Entscheidung folgt die Entscheidung über die konkrete Anlage und es gibt kaum eine Möglichkeit mehr, da der Ermessungsspielraum der genehmigenden Behörden wesentlich beschränkter ist, falls es überhaupt so einen gibt. So kommt in unserem Fall keine Alternative vor Ort im Verlauf des Genehmigungsverfahrens der Umnutzung vor, da der Beschluss des Parlaments den Standort genannt hat, bzw. die Ausweisung als öffentliche Investition die Investition ortsfest macht.²⁷

Angesichts der auch vor der Öffentlichkeit bekannten Informationen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Atomkraftwerks Paks sind aus all diesen zwei Schlussfolgerungen zu ziehen: Die politische Entscheidung sollte weder unterstützt noch nachträglich anerkannt werden. Sie wird so wieso gesetzlich sein. Die Kriterien hierfür werden schließlich auf zwei Ebenen getroffen. Zunächst obliegt der Regierung und dem Parlament eine Risikobewertung, die nicht von der späteren behördlichen Durchsetzungsriskobewertung ersetzt werden sollte. Die andere hervorzuhebende Konsequenz ist, dass die Gesellschaftsmitglieder als mündige Bürger behandelt werden sollten und als Teil des Staates und nicht als potentielle Feinde betrachtet werden sollten, denen Informationen ohne jegliche Beeinträchtigungen der Öffentlichkeit vorgelegt werden sollten. Zurzeit ist dies nicht der Fall.

²⁵ Gerd Winter, Aufstieg und Fall der Atomenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts, ZUR 2012/2, 213.

²⁶ (Auch) aus dieser Sicht bietet die Sache des Planes des Atomfriedhofes in Ófalu interessante Erfahrungen. Szijártó Zsolt, Kockázat, társadalom, átlátnet: Az ófalu atomenergoköztölti konfliktusról. [Risiko, Gesellschaft, Übergang. Über den Konflikt um den Atomfriedhof in Ófalu.] Kalligram, Pozsony (Bratislava), 2010, 25-35, 60-65, 181-183.

²⁷ Cserhaini András/Katona Tamás/Lenkei István, A Paksi Atomerőmű bővítése. Befektetés a jövőbe. [Die Erweiterung des Pakser Atomkraftwerkes. Investition in die Zukunft.], 10, [http://www.atomertomu.hu/download/4780/Befektetés a jövőbe.pdf](http://www.atomertomu.hu/download/4780/Befektetés%20a%20jövöbe.pdf).

III. Der Entscheidungsfindungsprozess

Die Regelung des Energiesektors beansprucht langfristige Planung. Die energiepolitischen Strategien, Konzeptionen enthalten vielfältige Zielsetzungen, die miteinander verbunden sind. So haben die Aspekte der Struktur des Energiesystems Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft oder den Klimaschutz. Sie sind nicht direkt rechtsverbindlich (in den meisten Fällen werden sie nicht einmal in Rechtsnormen verabschiedet), jedoch bilden diese den Rahmen der Gesetzgebung und der konkreten fachpolitischen (z.B. Investitions-) Pläne. Ihren Inhalt festzustellen, ist eine ziemlich große Herausforderung, nicht nur wegen der schweren Planbarkeit der Zukunft (was die Darstellung der verschiedenen Szenarien benötigt), sondern auch wegen der Anpassung des politischen Systems an die vierjährigen Zyklen. Es kann leicht vorkommen, dass – diese doch einen breiten Raum den politischen Ideen, aktuellen Interessen bieten, auch wenn die Europäische Union gegebenenfalls Einschränkungen gegenüber dem Inhalt der Pläne der Mitgliedstaaten trifft. Das kommt auch bezüglich der ungarischen Pläne vor, besonders, wenn der Mangel der Kohärenz der verschiedenen (energiepolitischen, Verkehrs-, Nachhaltigkeits-, Klimaschutz-) fachpolitischen Pläne betrachtet wird,²⁸ oder im Fall, dass die schon erwähnte Fachpolitik von 2008 durch eine abweichend gesinnete Entscheidung von 2009 revidiert wurde, weniggleich eine neue Strategie in 2011 folgte, obwohl die früheren Pläne noch nicht einmal durchgeführt wurden.

1. Ungarns mittelfristige Energiepolitik

Die vom Parlament 2008 verabschiedete mittelfristige Energiepolitik Ungarns²⁹ sah die Vorbereitung der Entscheidung über die eventuelle Erweiterung der Atomenergiekapazität als Aufgabe der Regierung vor. Laut diesem Parlamentsbeschluss blieb die Frage der Erweiterung noch völlig offen, denn er schrieb nur vor, welche Einzelfragen die Regierung vorerst klären sollte. Das Parlament unterstrich in seinem Beschluss die Notwendigkeit einer angemessenen „fachlichen, gesellschaftlichen und umweltpolitischen Begründung“. Mit Hinsicht auf diese Aspekte sollte die Regierung ihre

²⁸ Auf diese wird hingewiesen, z.B. *Árnyal Ártilla* (Hrsg.): *Diszfunkciók az állami energetika és energiagazdálkodás területén*, [Disfunktionen auf den Gebieten der staatlichen Energetik und des Energierechts] Energiaklub, Budapest, 39, *Bányász* (Fn. 4.) 194; bzw. die schon erwähnte vom Energiaklub erstellte Meinung über den Entwurf der Nationalen Energiestrategie von 2011, 2.

²⁹ Parlamentsbeschluss Nr. 40. vom 17.04.2008 über die Energiepolitik 2008-2020.

Vorschläge bezüglich der Erforderlichkeit der Erweiterung bzw. deren Rahmenbedingungen, des Reaktortyps und des Standortes vorlegen.

Es ist offensichtlich, dass der Parlamentsbeschluss mehrere aufeinanderfolgende Entscheidungsphasen unterschiedet, da sich die Fragen des Reaktortyps und des Standortes nur bei einer positiven Entscheidung über die Erweiterung stellten. Infolgedessen war der Parlamentsbeschluss sowohl für eine spätere Annahme als auch auf eine Ablehnung ausgelegt. Im Falle einer Bejahung des Vorhabens war sowohl eine eventuelle Erweiterung des AKW Paks als auch der Aufbau eines völlig neuen AKW anderenorts in Ungarn vorstellbar. Von dieser Auslegung ausgegangen sollte die Regierung verschiedene Alternativen darlegen.

2. Die grundsätzliche Bewilligung für die Vorbereitung

Genau ein Jahr später traf das Parlament die Entscheidung über die vorherige grundsätzliche Bewilligung, die Vorbereitung der Erweiterung des AKW Paks aufzunehmen.³⁰ Die Bedeutung dieses Parlamentsbeschlusses ergibt sich daraus, dass er die erste eindeutige offizielle Stellungnahme für die Fortsetzung der Atomenergieproduktion in Ungarn darstellt. Es verblieb ihm schon darüber hinaus auch kein weiterer Entscheidungsspielraum bezüglich des Standortes. Es ist keine Überraschung, dass diese Entscheidung heftigen Protest seitens einiger Nichtregierungsorganisationen auslöste.

Insbesondere das fachpolitische Institut „Energiaklub“ wies auf wesentliche Defizite des ungarischen Umweltrechts hin. Dieses Institut wurde als Non-profitfirma 1990 gegründet, seine Mitarbeiter/Innen verfolgen also die Entwicklungen der ungarischen Energiepolitik exakt seit der Wende. Bezüglich des Erweiterungsvorhabens soll die Tätigkeit vom öffentlichen Interesse des Energiaclubs in zweierlei Hinsicht erwähnt werden.

Die Geltendmachung von Informationsrechten stelle den ersten Bereich dieser Tätigkeit dar. Die ungarischen Elektrizitätswerke bestellten zahlreiche Studien bei verschiedenen ungarischen und internationalen Firmen, um die Erweiterung vorzubereiten. Die MVM AG und das Atomkraftwerk Paks hielten die betroffenen Dokumente, d.h. Verträge, die beschaffenen Durchführbarkeitsstudien, Kommunikationsstrategien, Gesetzes- bzw. Verordnungsentwürfe bezüglich des Vorhabens, usw. geheim. Diese wurden teil-

weise noch vor dem Parlamentsbeschluss über die grundsätzliche Bewilligung (diese gehören zum sog. Teller-Projekt³¹), teilweise aber später, genau zur Durchführung dieses Beschlusses verfasst (letztere gehören zum sog. Lévai-Projekt³²). Das Institut forderte die Informationen der Vorbereitungsprojekte aufgrund der allgemeinen Informationsrechte bzw. der besonderen Regelungen über den freien Zugang zu Umweltdaten an. Die MVM AG und ihr Tochterunternehmen lehnten aber regelmäßig die Anträge des Instituts ab bzw. erfüllten diese unvollständig. Die Energieunternehmen argumentierten damit, dass Sie keine öffentliche Aufgabe erfüllen, deshalb über keine Daten von öffentlichem Interesse verfügen.

Mehrere vom Institut erhobene Klagen zur Geltendmachung der Informationsrechte bejahen die Gerichte aller drei Instanzen und sprachen ihm einen Informationsanspruch zu. Die Gerichte stellten einstimmig fest, dass die beklagten Firmen öffentliche Aufgaben erfüllen bzw. staatliches Vermögen bewirtschaften und demzufolge die wichtigsten Informationen des Lévai-Projekts, d.h. Kostendaten, den Zeitplan des Erweiterungsvorhabens, die bisherigen Ergebnisse des Projekts, die Liste der teilnehmenden Firmen bzw. die grundlegenden Angaben der von ihnen abgeschlossenen Verträge, zugänglich machen müssen. Diese dürfen nicht als Geschäftsgeheimnisse behandelt werden.

Dennoch versuchen die Energieunternehmen nach wie vor die Geltendmachung der Informationsrechte in verschiedenster Weise zu verhindern. Der wesentliche Teil der betroffenen Informationen ist nunmehr auf der Webseite des Instituts ohne weiteres zu erreichen.³³

Der andere Teil der Tätigkeit des Energiaclubs war die Kritik der fachlichen Vorbereitung der Erweiterung. In diesem Kreis hat die Organisation nicht nur eine eigene Stellungnahme erarbeitet, sondern sie hat auch das Amt des parlamentarischen Beauftragten für zukünftige Generationen veranlasst. So wurde diese Entscheidung – beziehungsweise der diesbezügliche Regierungsvorschlag – aufgrund der Unterlage des Energiaclubs vom *Parlamentarischen Beauftragten der zukünftigen Generationen* (im Folgenden: JNO)

³¹ Genannt nach dem weltweit bekannten und kontrovers beurteilten ehemaligen Atomphysiker ungarischer Herkunft: *Ede (Edward) Teller* (1908-2003).

³² *András Lévai* (1908-2003) setzte als stellvertretender Schwerindustrieminister in den sechziger Jahren die meisten staatlichen Investitionsprogramme des Energiesektors in Bewegung. In einer späteren Periode seines Lebens forschte er als Universitätsprofessor u.a. die Umweltauswirkungen der Energieproduktion und – seiner Zeit voraus – forcierte die Kraft-Wärme-Kopplung.

³³ <http://energiakontrollprogram.hu/akta/paks> (ungarisch). Eine Zusammenfassung im Englischen ist hier: <http://energiakontrollprogram.hu/en/akta/paks> abrufbar.

³⁰

Parlamentsbeschluss Nr. 25. vom 02.04.2009 über die grundsätzliche vorherige Bewilligung i.S.v. § 7 Abs. 2 Atomenergiegesetz für die Aufnahme der Vorbereitungsaktivität der Errichtung von einem neuen (neuer) Atomenergieblock (-Blöcke) auf dem Standort des Atomkraftwerks Paks.

detailliert analysiert,³⁴ und der Regierung obliegende (auch in der Begründung, die als inhaltlich nicht zu benennen ist, verkörperte)³⁵ fachliche und gesellschaftliche Vorbereitungslosigkeit, die Kollision mit den fachlichen Plänen, bzw. durch die Entleerung der parlamentarischen Befugnis mit dem Grundrecht auf eine gesunde Umwelt³⁶ zusammenhängende, verfassungsrechtliche Anomalien festgestellt.

Aus Platzgründen nehme ich von der Analyse der Stellungnahme, von der Ausführung ihrer Feststellungen Abstand (obwohl ich mit diesen überwiegend selbst einverstanden bin). Auf einige ihrer Elemente möchte ich mich jedoch stützen. Eine wesentliche Idee der Stellungnahme ist, dass die Entscheidung über die Atomenergie auf mehreren Ebenen getroffen wird und in jeder Phase ist es notwendig, die energiepolitischen und ökologischen Auswirkungen zu berücksichtigen, die Anforderungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und gesellschaftliche Teilnahme zu ermöglichen. Die mehreren Phasen – vom Allgemeinen bis zum Besonderen – bauen sich selbstverständlich aufeinander auf, auch dann, wenn die Rechtsverbindlichkeit der Entscheidungen mit strategischem Charakter in unserem Land im allgemeinen kleiner ist als die der weiteren in die Richtung der Konkreterisierung zeigenden nächsten Entscheidungen.

Die Ernächtigung zur prinzipiellen Zustimmung des Parlaments ergibt sich aus § 7 Atv. Die Diskussion zwischen der Regierung und dem JNO, bzw. des Energiaklubs hat sich zum Teil gerade um die Auslegung dieser Bestimmung entfaltet. Laut dem damals gültigen Gesetzestext „Zum Beginn der Vorbereitungsaktivität einer Einrichtung einer neuen nuklearen Anlage und einer radioaktiven Mülldeponie, bzw. zur Erweiterung eines bestehenden Atomkraftwerkes durch einen weiteren Reaktor enthaltene Einheit ist die vorherige prinzipielle Zustimmung des Parlaments notwendig.“ Die Frage war bloß, wozu genau das Parlament seine Zustimmung erteilen kann, bzw. ob die prinzipielle Stellungnahme bei der Vorbereitungsaktivität und der Erweiterung den gleichen Inhalt hat.

³⁴ Stellungnahme Nr. JNO 128/2010 in der Sache der Regierungsvorlegung für die Erweiterung des Atomkraftwerkes Paks (22.IV.2011). Hier weise ich darauf hin, dass das Institut des selbständigen parlamentarischen Beauftragten für Umweltschutz 2012 aufgelöst wurde.

³⁵ Dagegen wird in der von *Vajda György* geschriebenen Einführung zur Zeitschrift Nr. 2007/1, von *Magyar Tudomány*, die sich mit der Atomenergie beschäftigt, die überzeugende Kraft der Argumente für die Erweiterung auf die politische Elite hervorgehoben.

³⁶ *Fodor László/Érika Elisabeth Ortv*, Umweltschutz in der ungarischen Verfassung, Osteuropa-Recht 2005/1, S. 1-8.

Laut der Stellungnahme des JNO ist die Entscheidung nicht formell wirksam, da diese ernsthafte Konsequenzen habe. Dementsprechend hätte das Parlament in der Sache nur einen Beschluss mit ausreichend konkretem Inhalt verabschieden können, aus dem auch die Anzahl und die Kapazität der zulässigen Blöcke zu entnehmen sind. Der Regierungsvorschlag bezüglich des Beschlusses hat jedoch den gesetzlichen Vorschriften nicht entsprochen, da es um die Einrichtung von „neuen Blöcken“ ging. Der JNO hat beanstandet, dass der Titel und der Text der Vorlegung miteinander nicht im Einklang stehen, indem sich der Titel auf eine entscheidungsvorbereitende Tätigkeit, jedoch der eigentliche Inhalt schon selbst auf die (auf Regierungsebene schon offensichtlich beschlossene) Erweiterung bezieht. Diese Formulierung ermöglicht bei der Nichtbestimmung des Volumens der Erweiterung auch durch das Zusammenwachsen der Vorbereitungsphasen, dass die wichtigsten, noch offenen Fragen nach der Zustimmung des Parlaments entschieden werden. In seiner Stellungnahme hat der JNO übrigens auch die Änderung des Gesetzes angeregt, um einen konkreteren Inhalt bzw. um die Befugnisse des Parlaments auszuweiten (darauf werde ich noch in Punkt 5.1. zurückkommen).

3. Die weiteren energiepolitischen Maßnahmen

Kaum ein halbes Jahr nach Beginn der Atomkatastrophe von Fukushima wurde im Herbst 2011 die nationale Energiestrategie erstellt, die die Atomenergie als einen Grundstein des Energiesystems der Zukunft, bzw. den weiteren Betrieb des Atomkraftwerkes Paks und (laut mehreren Szenarien) sogar zugleich dessen Erweiterung genannt hat.³⁷ 2012 hat das Landessamt

³⁷ Der Energiaklub beanstandet darüber hinaus noch, dass es bei der Vorbereitung des Beschlusses, dann später im Rahmen von MVM durchgeführten sog. Lévai Projektes auch nicht verfolgbar ist, ob die Frage der Notwendigkeit überprüft wurde. *Péger András*, A Lévai Projekt relevánságának elemzése a rendelkezésre álló dokumentumok alapján [Die Analyse des Lévai Projektes laut der zur Verfügung stehenden Dokumenten], Energiaklub, Budapest, 22. November 2012, http://energiaklubprogram.hu/sites/energiaklubprogram.hu/files/levai_elemzes.pdf.

³⁸ Parlamentsbeschluss Nr. 77/2011. (X. 14.) über die nationale Energiestrategie. Zu dem Entwurf dieses Beschlusses hat der Energiaklub im Sommer 2011 gemeint, dass sich die Energiestrategie der Regierung nur in einem einzigen Element mit den eigentlichen Prozessen trifft, und das ist eben die Entwicklung der Atomenergie, die von der Energiestrategie oft mit allen Grundlagen vernissender Festlegungen propagiert wird. („... mit Recht kann angenommen werden, dass die Strategie lediglich der Unterstützung dieser Arbeiten dient, wobei diese Arbeiten schon längst die Strategie überschritten haben...“). – Die Meinung des fachpolitischen Instituts des Energiaklubs über das Dokument mit

für Atomenergie (Országos Atomenergia Hivatal, im Folgenden: OAH) die Betriebszeit des Blockes Nr. 1. von Paks verlängert, und die Regierung zeigte sich in zahlreichen Fragen im Zusammenhang der Erweiterung entschlossen. Sie hat z.B. über den Vorrang der Pakser Investition entschieden, über die Wiederaufnahme des Betriebs des Mecseker Uranbergbaus, über die Aufstellung einer Regierungskommission, die Aufgaben im Zusammenhang mit den Vorbereitungen, einschließlich der für notwendig gehaltenen *Moderisierung des rechtlichen Umfelds wahrnimmt*.³⁹ All diese sind nunmehr eindeutige und konkrete Schritte auf dem Weg des Baus der neuen Blöcke.

Aus den Regierungsbeschlüssen, die mit der Erweiterung von Paks zusammenhängen, werde ich nur einige relevante Passagen hervorheben. Der Regierungsbeschluss Nr. 1194/2012. (VI. 18.) regelt laut seinem Titel die weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit dem neuen Atomkraftblock (den neuen Atomkraftblöcken) auf dem Standort des Atomkraftwerkes Paks, ausdrücklich mit der Absicht, die Investition zu unterstützen. Dieser setzt als Ziel, die Überprüfung der Rechtsnormen, u.a. auch die Genehmigungsbestimmungen, zu modernisieren und die Kohärenz der verschiedenen Vorschriften zu schaffen. Gesondert wird in diesem z.B. die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen der Erklärung zur vorrangigen Investition, die Beziehung zwischen der Investition und dem öffentlichen Beschaffungssystem, die Vorbereitung der bei der Genehmigung beteiligten Behörden, die Klärung der Finanzierungsfragen, die Darstellung der wichtigsten Alternativen in Bezug auf die Einrichtung der zwei neuen Atomkraftblöcke, die Förderung der Teilnahme der inländischen Unternehmen bei der Verwirklichung, bzw. die Gestaltung der einheitlichen Kommunikationsstrategie der Regierung, angesprochen. Vor dem Hintergrund meiner Untersuchung sind zwei Punkte des Beschlusses hervorzuheben. Der eine ist die Vorbereitung der Behörden, die einerseits zu begrüßen ist, wenn diese die fachliche Vorbereitung, bzw. die Sicherung der nötigen Ressourcen bedeutet,⁴⁰ jedoch ist es aus prinzipiellen Gründen zu beanstanden, wenn die

dem Titel „Die Nationale Energiestrategie 2030“, Budapest, 10. Juni 2011, 6-7. http://energiaklub.hu/sites/default/files/ek_2011_energiastrategia_velyemeny.pdf.

³⁹ S. unter anderem die Regierungsbeschlüsse Nr. 1196/2012. (VI. 18.), Nr. 1194/2012. (VI. 18.) und Nr. 1210/2012. (VI. 26.).

⁴⁰ Die Genehmigung der neuen Atomkraftwerkblöcke ist unter keinen Umständen als Routineaufgabe zu betrachten, weisen *Cserhidi/Katona/Lenkei* (Fn. 27.) zu Recht darauf. 11. Diese Autoren schlagen bei der Genehmigung zur Reduzierung der auftretenden Risiken unter anderem die Klärung der Befugnisse der Fachbehörden vor „... die formellen gegenseitigen Mitwirkungen ausgefüllt, sowie auch die Fachkompetenz zu den Bedürfnissen berücksichtigend...“ Dies ist mit Rücksicht auf den seit Jahren statifin-

fachliche Vorbereitung von außen, eventuell mit Einbeziehung der an der Entscheidung der Behörde beteiligten Parteien gelöst wird, was Situationen mit Interessenkonflikt schaffen kann und einigen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens widersprechen kann, die die Unabhängigkeit und die Eigenständigkeit bestärken. Das andere interessantere Element ist dasjenige, das sich auf die einheitliche Kommunikationsstrategie der Regierung richtet. Der Beschluss befasst sich gesondert damit, dass sich bei der Abwicklung der behördlichen Verfahren „im möglichst weiten Kreis danach streben soll, die inländische und die internationale Öffentlichkeit klar, objektiv, vollständig und kontinuierlich zu informieren. Hierzu soll die Öffentlichkeit, besonders über den aktuellen Charakter der nuklearen Energieproduktion, ihre jetzigen wirtschaftlichen und ökologischen Zusammenhänge, regelmäßig informiert werden.“ Diese Bestrebung ist auch zu begrüßen. Meiner Ansicht nach ist es jedoch schon zu spät hiermit erst während des Genehmigungsverfahrens zu beginnen.

Der Regierungsbeschluss Nr. 1195/2012. (VI. 18.) befasst sich mit der Aufstellung, Bestimmung der Zusammensetzung und den Aufgaben der Regierungskommission für nukleare Energie, die die strategischen Fragen im Zusammenhang mit der inländischen Anwendung und Entwicklung der nuklearen Energie prüft. Die Reihe, der von der Körperschaft, die aus dem Ministerpräsidenten, bzw. den Ministern für nationale Entwicklung und Volkswirtschaft besteht, zu prüfenden Fragen (z.B. die Eigentumsstruktur, die Größe, die möglichen Investitionsgeber, Lieferanten, die „sichere“ Durchführung der Genehmigung der neuen Blöcke) zeigt, dass die Kommission trotz des euphemistischen Beschlusstitels ausdrücklich zur Vorbereitung und zur Aufsicht der Erweiterung von Paks ins Leben gerufen wurde. Es lohnt sich, darauf hinzuweisen, dass der Beschluss unter der Sicherheit des Genehmigungsverfahrens offensichtlich den positiven Ausgang des Verfahrens und so indirekt die gesellschaftliche Akzeptanz vorsieht. Es bleibt zu hoffen, dass dessen Instrument die korrekte Einbeziehung der Öffentlichkeit darstellen wird, die auch im vorherigen Beschluss erwähnt wurden.

Im Hinblick auf das Entscheidungsverfahren ist der Regierungsbeschluss Nr. 1196/2012. (VI. 18.) wichtig, der auf den – einzigen erwähnten – Aspekt der Versorgungssicherheit und auf die nationale Energiestrategie hinweist. So heißt es: „Die Verwirklichung des neuen Pakser „Blockes (Blöcke) aus dem Aspekt der Volkswirtschaft als vorrangige und aus dem As-

penden Prozess der Reduzierung der fachbehördlichen Befugnisse im Zusammenhang mit dem Umweltschutz – und der Kundenrechte mit Rücksicht auf die Entscheidung Nr. 4/2010 KJE des [Ungarischen] Obersten Gerichtshofes – zu bestritten.

pekt der Energieversorgungssicherheit als grundsätzlich notwendige Investition erklärt.“ Durch den Vorrang wird die Beschleunigung und Vereinfachung der Behördenverfahren begründet. Deren Regelung auf Regierungsebene wird durch die Ermächtigung durch § 12 Absatz (5) des Gesetzes Nr. VIII vom Jahre 2006 über die Beschleunigung und Vereinfachung der Verwirklichung der aus volkswirtschaftlicher Hinsicht vorrangigen Investitionen, bzw. durch § 174/A. Absatz (1) des Gesetzes Nr. CXL vom Jahre 2004 über die allgemeinen Regelungen des verwaltungsbehördlichen Verfahrens und der verwaltungsbehördlichen Dienstleistung [im Folgenden: Ket.] ermöglicht. (Die Regierungsverordnung wurde bis zum Abschluss meines Manuskriptes nicht verabschiedet.)

IV. „Modernisierung“ des Regulierungsumfeldes

Die rechtliche Regelung der Atomenergie ist seit 2011 im ständigen Wandel. Innerhalb von kurzer Zeit sind zahlreiche Gesetz- und Verordnungssänderungen verabschiedet worden (selbst das Atv. wurde dutzende Male in der Zeit von 2011 bis in die erste Hälfte von 2013 geändert). Hervorzuheben sind die wechselnden Sicherheitsanforderungen. Diese werden im Wesentlichen von der Europäischen Union bestimmt.⁴¹ (Ferner muss die Regelung laut den schon erwähnten Vorstellungen der Regierung von 2012 modernisiert werden. Es scheint so, dass diese der Vorbereitung der zukünftigen Investitionen, also nicht nur der neuen Kraftwerkblöcke, sondern auch der Anlage, die zur endgültigen Lagerung der radioaktiven Abfälle mit großer Aktivität geeignet ist, dienen wird. Angesichts der Tatsache, dass nach dem Regierungsbeschluss noch keine Rechtsnormentwürfe entstanden sind (zumindest sind diese auf der Webseite des Ministeriums für Nationale Entwicklung noch nicht abrufbar, bzw. die Vorlegungen der bis zur ersten Hälfte 2013 erschienenen Rechtsnormen sind alle von früher), könnte man meinen, dass sich der diesbezügliche Prozess noch nicht konkretisiert. Wie man sogleich sehen wird, wurden bereits, unabhängig vom Beschluss, *Regelungspläne formuliert* bzw. *Vorschriften verabschiedet, die der Erweiterung dienen*.

⁴¹ Insbesondere durch die Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates vom 25. Juni 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kernreaktorischer Anlagen, ABl. Nr. L 172 v. 2.7.2009, S. 18 sowie die Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19 Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, ABl. Nr. L 199 v. 2.8.2011, S. 48.

1. Die Überprüfung der Kompetenz des Parlaments

Im vorherigen Punkt habe ich erwähnt, dass die JNO die Änderung der Atv. eingeleitet hat, damit die Kompetenz des Parlaments bedeutungsvoller wird. Dagegen hat der § 5 des Gesetzes Nr. LXXXVII vom Jahre 2011 den Gesetzstext an die von der Regierung akzeptierte Auslegung angepasst.⁴² Nach der Begründung des Gesetzentwurfes war auch nach dem Originaltext in beiden Fällen (nur) zum Beginn der Vorbereitungsstätigkeit die parlamentarische Zustimmung nötig. Diese Auslegung entspreche der allgemeinen akzeptierten Formulierung und dem Willen des Gesetzgebers.⁴³ Ich meine, dass die originale Formulierung von Atv. unglücklich war, jedoch ist die Auslegung und die Änderung auch unstritten. Einerseits sind die Ermächtigung zur Vorbereitungsstätigkeit und die Annahme zwei unterschiedliche Phasen des Prozesses. Andererseits ist es nicht gleichgültig, ob die neuen Blöcke auf dem Standort des betriebenen Kraftwerkes oder als Teile eines neuen Kraftwerkes an einem anderen Standort errichtet werden. Die richtige Lösung wäre also gewesen, wenn das Gesetz in beiden Fällen zu beiden Phasen eine prinzipielle Genehmigung vorgeschrieben hätte.

2. Vorstellung über das Zusammenführen von OAH

Eine lebhaft diskutierte Lösung löste die geplante Gesetzesänderung aus, nach der die Ämter, die mit Energiefragen befasst sind, zusammengeschlossen wurden. Denn dies geschah gegen den Willen der Fachkreise, die vor allem zum Erhalt der Unabhängigkeit der Atomenergieüberwachungsbehörden protestierten.⁴⁴ Es ist nämlich zugleich eine internationale und auch eine EU-Erwartung, die von mehreren inländischen Gesetzen, wie auch vom § 4/A des Gesetzes über die Atomenergie bekräftigt wird, dass dieses Amt unabhängig von allen anderen Interessen, wie etwa der Sicherheit der Energieversorgung oder dem Wettbewerb des Energiemarktes, seine Tätigkeit vor

⁴² Gemäß dem neuen § 7 Absatz (2) ist der Beginn der Vorbereitungsstätigkeit bei der Erweiterung sowohl der neuen, als auch der bestehenden Anlagen mit der parlamentarischen Befugnis verbunden

⁴³ S. die ausführliche Begründung des Gesetzentwurfes Nr. T/3288, 40, <http://www.parlament.hu/irom39/03288/03288.pdf>.

⁴⁴ Meinung von Ászódi Attila zum eventuellen Zusammenführen des Landesamtes für Atomenergie und des Ungarischen Energieamtes, Nikkinfo 06.01.2013, http://nikkinfo.reak.bme.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3050:%20velemeny-az-orszagos-atomenergia-hivatal-es-a-magyar-energia-hivatal-esetleges-oeszevonasarol%20&catid=19:oah. Der stellvertretende Beauftragte der Grundrechte hat sich ähnlich gegen die Vorstellung engagiert: http://www.hinrado.hu/Hirek/2013/01/20/10_A_zoldombudsman_ellenzi_az_atomenergia_hivatal_es_az_energiahivatal.aspx.

allen die Anforderungen der nuklearen Sicherheit vor Augen haltend ausüben soll. Zur Erleichterung der zukünftigen Investition in Paks wäre es zweckmäßig, eine eventuell weniger unabhängige Genehmigungsbehörde ins Leben zu rufen, wenngleich dies aus rechtsstaatlicher Sicht eine höchst umstrittene Lösung gewesen wäre.⁴⁵ Daher ist es eine gute Nachricht, dass die behördliche Integration, die vom Gesetz Nr. XXII. vom Jahre 2013 über das Amt zur Regelung der Ungarischen Energetischen Versorgung durchgeführt wurde, die Selbständigkeit von OAH schließlichen nicht berührt hat.

3. Die Verkleinerung der Sicherheitszone – Verringerung des Kundenkreises

Gemäß § 5 Absatz (4) der Regierungsverordnung Nr. 246/2011. (XI. 24.) über die Sicherheitszone der nuklearen Einrichtung und der Deponie für radioaktiven Abfall verkleinerte die OAH die Sicherheitszone des Atomkraftwerks Paks im Vergleich zu den früher vorgeschriebenen. Der Mindestabstand zur Außenwand der Anlage wurde von bis zu 3.000 m (diese Entfernung war eigentlich mit der Sicherheitszone des Kraftwerkes identisch, d.h. die Ausbreitung der Zone entsprach dem Maximum der Rechtsnorm) auf mindestens 500 m reduziert, sodass die Verordnung bereits jetzt das Minimum vorlegt, weshalb sich auch die Regelungsmethode änderte. Die OAH hat dementsprechend am 6. August 2012 die Sicherheitszone des Atomkraftwerkes Paks auf etwa 1/6 der früheren geschmälert.⁴⁶

Die Zone hat laut der Verordnung eine zweifache Bestimmung, da diese einerseits der Sicherheit der Anlage dient, andererseits jedoch gewährleistet sie den Schutz der Bevölkerung vor radioaktiver Strahlung im Normalbetrieb. In der Schutzzone gelten verschiedene (unter anderem Bau-) Verbote und Einschränkungen. Die Änderung betrifft das administrative Gebiet von drei Gemeinden, was unter anderem zur Folge hat, dass die Grundstücke, die aus der Zone ausgenommen werden, bebaut werden können. Übrigens gibt gemäß § 4 der Betreiber der Anlage nach Aufforderung der Behörde einen Vorschlag für die Bestimmung der Zone ab.

⁴⁵ Eine solche Auslegung der geplanten Änderung wurde von Lutz Iván, einem der ehemaligen Leitern des Amtes in seinem Artikel mit dem Titel „Nukleare Katastrophe“ aufgegriffen: Népszabadság, 04. 01. 2013, http://hol.hu/lap/forum/20130104-nuklearis_csapas.

⁴⁶ Die OAH-Mitteilung über den Beschluss ist hier abzurufen: [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznh/\\$File/Hindern%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznh/$File/Hindern%C3%A9ny-hat%C3%A1rozat-PAE.pdf?OpenElement).

Die Verkleinerung der Sicherheitszone wurde vom Betreiber bzw. von OAH damit begründet, dass der Kreis mit einem Durchmesser von 3 km ursprünglich nach sovietschem Modell festgelegt wurde („als Gesundheitsschutzzone“), jedoch sei dieser, durch die in den letzten Jahren durchgeführten Sicherheitsmaßnahmen, überflüssig geworden. Ausreichend sei mittlerweile sogar eine Sicherheitszone mit einem Durchmesser von weniger als 500 m. Eine größere Zone bedürfte es auch wegen der Erfahrungen der letzten 30 Jahre nicht.⁴⁷

Ich bin der Auffassung, dass die Sicherheitszone von 3 km bis jetzt keine Bedeutung hatte, und dass die Strahlenexposition durch den normalen Betrieb an den Grenzen der neuen Zone weit unter den Grenzwerten verbleiben wird, jedoch entspricht diese Begründung dem Vorsorgeprinzip des Umweltrechts nicht. Auch wenn sonst bei einem eventuellen Unfall leider nicht einmal die Zone von 3 km ausreicht. Anzunehmen ist, dass die Zone ausdrücklich auch nicht dafür bestimmt ist. Die Zone ist vielmehr eine Anforderung für die Einrichtung, Errichtung, die das Verhältnis der verschiedenen Flächennutzungen zueinander regelt. Zu diesem Punkt muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Neuregelung der Sicherheitszone nicht nur auf eine funktionalere, sondern auch auf die eventuell einzurichtenden neuen Blöcke, Kraftwerke, Mülldeponien bezieht. In diesem Sinne erleichtert sie die Rechtsnormänderung und macht die spätere Investition billiger. Zugleich befähigt sie die Immobilieneigentümer in der Umgebung und entschärft den örtlichen Konflikt über die Entscheidung über den Weiterbetrieb des Kraftwerkes.

Das nächste Argument gegen diese Regelung ist das vom Verfassungsgericht erarbeitete Prinzip des Verbots der Absenkung des im Umweltschutz erreichten Schutzniveaus. Das Kollegium hat seine Aspekte erstens und bis heute am detailliertesten in seinem Verfassungsgerichtsbeschluss Nr. 28/1994. (V.20.) formuliert. Das Wesentliche des Prinzips ist kurz gefasst, dass die Anforderungen der dem Schutz der Umwelt dienenden Rechtsregelung nicht frei reduziert werden können, da die damit verursachten Umweltschäden irreversibel sind, und wegen den natürlichen Grundlagen des Lebens ist dies kein zulässiges Risiko. Ich sollte anmerken, dass das ausdrückliche Ziel des Gesetzes über die Atomenergie ist, dass „das durch die Anwendung der Atomenergie verursachte Risiko nicht größer sein soll, als das

⁴⁷ Eine leicht verständliche Zusammenfassung über die Kriterien der Bestimmung der Sicherheitszone ist auf der Webseite von OAH abrufbar: [http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznh/\\$File/kozterheto.pdf?OpenElement](http://www.haea.gov.hu/web/v2/portal.nsf/att_files/koznh/$File/kozterheto.pdf?OpenElement). Aufgrund des Berichtes von MTI [Ungarische Nachrichtenagentur] hat die Presse auf den Beschluss heftig reagiert, z.B.: http://hvg.hu/gazdasag/20120815_paksi_atomomni.

gesellschaftlich anerkannte Risiko von anderen Tätigkeiten.“ Die Ursache der Reduzierung des Anforderungsniveaus kann nur die Geltendmachung eines anderen Verfassungswertes (Vorliegen von „zwingenden Gründen“) sein, wenn es anders nicht erreicht werden kann. Dazu ist der Rücktritt „unbedingt erforderlich“. Die wirtschaftlichen Interessen sind zur Begründung ausdrücklich nicht genügend.⁴⁸

Die Umwelt- bzw. Gesundheitsschutzfunktion der Sicherheitszone habe ich schon erwähnt, aufgrund dieser die Anwendbarkeit des Verbotes eindeutig ist. Unter zahlreichen relevanten Entscheidungen des Verfassungsgerichtes gibt es sogar mehrere, die auf einem sehr ähnlichen Tatbestand beruhen. So ist es z.B. der Beschluss Nr. 106/2007. (XII.20.), der in Bezug auf die Reduzierung der Schutzentfernung des Flughafens und der regionalen Mülldeponie verabschiedet wurde, der die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über den landesweiten Raumordnungsplan für verfassungswidrig und nichtig erklärt hat.

Die zur Verringerung der Zone „zwingenden Gründe“ werden nirgends angeführt, d.h. aus Erfahrung der schon früher vom Verfassungsgericht verhandelten Sachen wirtschaftliche Interessen im Hintergrund vermuten,⁴⁹ und ich halte die *Regelung über die Verringerung der Sicherheitszone daher für verfassungswidrig.*

Die dargestellte Regelung begegnet weiteren Bedenken. Die Verordnungsregelungen über die Schutzzonen und ihre Durchführung erklären die Änderung des Atv. durch das Gesetz Nr. LXXXVII vom Jahre 2011 (was vom Parlament übrigens mit Dringlichkeit verhandelt wurde). Dementsprechend wird vom § 11/A. Atv. bestimmt, wer in den verschiedenen Verfahren der „Atomenergie-Aufsichtsorgane“ als Kunde zu betrachten ist. Diese gesonderte Regelung wird vom § 13 Absatz (2) Punkt g) Ket. ermöglicht. Es ist trotzdem dysfunktional, wenn eine solche rein verfahrensrechtliche Frage von einer sektoralen Rechtsvorschrift geregelt wird. Gemäß Absatz (1) des erwähnten Paragraphen können sich auch die Wirkungsbereichskunden, d.h. die Eigentümer der Immobilien im Wirkungsbereich und auch diejenigen, deren Rechte bezüglich der Immobilie im Grundbuch eingetragen wurden,

⁴⁸ Dazu siehe *Fodor/Orlyh* (Fn. 36.) 9-10.

⁴⁹ Dies wird auch von der Bewertung des niederländischen Sachverständigen *Jan Havenkamp* bekräftigt, wonach der auf 500 m reduzierte Mindestabstand äußerst gering ausfällt, und „...die nukleare Industrie traf nicht das erste Mal eine Entscheidung, deren Ziel nicht die Erhöhung der Sicherheit, sondern die Reduzierung der Kosten ist.“ Das Programm vom MRI über den Verordnungsentwurf mit dem Titel *Kihivás* [Herausforderung], 16. August 2011. <http://www.mri-kossuth.hu/hinek/ithon/csokekentek-az-atomeromuvek-vedovezetet.html>.

am Genehmigungsverfahren zur Errichtung (bzw. an der Überprüfung bei der Änderung der Genehmigung) beteiligen.⁵⁰ Genauso regelte es übrigens die Vorgängervorschrift. Laut der 2011 völlig neu geschriebenen Regelung des Absatzes (2) ist jedoch der Wirkungsbereich mit der Sicherheitszone gleichzusetzen. Angesichts dieser Regelung, der erwähnten Reduzierung der Ausbreitung der Zone, sowie der Betreiberpflicht zum Eigentümserwerb in der Sicherheitszone (s. nächsten Absatz) ist der Willen des Gesetzgebers *offensichtlich, den Kreis der potentiellen Kunden radikal zu verringern.*⁵¹

Die Verordnung hat noch einen interessanten Punkt (§ 8), laut dem der Genehmigungsinhaber der nuklearen Anlage *über das Eigentumsrecht und Verwaltungsrecht der in die Sicherheitszone gehörenden Immobilien verfügen können soll*. Eine Ausnahme gilt, wenn der Erwerb des Eigentumsrechtes gesetzlich ausgeschlossen ist oder „der Genehmigungsinhaber einer anderen nuklearen Anlage oder Radioaktivfalldeponie über ihr Eigentums- oder Verwaltungsrecht schon verfügte“. Auch diese Bestimmung ist *als Vorbereitung der neuen Investition anzulegen*, die ausdrücklich offen, auch für den Eintritt eines sogar vollkommen neuen Akteurs (z.B. ausländischen Investors), bzw. Kraftwerkinhabers, auf dem jetzigen Standort oder in seiner Nähe ist.

⁵⁰ Zu den einzelnen allgemeinen Fragen über die Gesetzgebungsstendenz über die Verringerung des Wirkungsbereichs und des Kundenkreises – in Verbindung mit den Änderungen von Ket. – s. *Fülöp Stador*, A jóvő nemzedékkel jogai és a jelen nemzedékkel részvételi jogai. [Die Rechte der zukünftigen Generationen und die Beteiligungsrechte der heutigen Generationen.] *Rendszertészeti Szemle* 2009/1., 8-9; *Pánovics Átila*, Társadalmi szertezetek környezeti jogai a gyakorlat tényében [Die Umweltrechte der Zivilorganisationsen anhand der Praxis]. *Közjogi Szemle*, 2013/2, 39.

⁵¹ § 13 Absatz (2) Punkt g) Ket. zählt die Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung der Atomenergie unter denen auf, in denen die allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorschriften nur in dem Fall anzuwenden sind, sofern das sektorale Gesetz nichts anderes bestimmt. Gemäß § 15 Absatz (3) Ket. kann sich der Wirkungsbereichskunde am Verfahren beteiligen, was vom § 11/A Absatz (1) Punkt a) Atv. in den Sachen der Anlageneignung genauso festgelegt wird. Die erwähnte Beschränkung ist also nicht direkt, sondern indirekt mit der Verringerung des Wirkungsbereichs und mit dem Erwerb des Eigentumsrechtes verbunden und verkleinert de facto den Kreis der potentiellen Kunden (natürlichen Personen). All das betrifft den Rechtsstatus der im Wirkungsbereich tätigen Zivilorganisationsen nicht, da diese gemäß § 98 Absatz (1) des Gesetzes Nr. LIII vom Jahre 1995 über die allgemeinen Regeln des Schutzes der Umwelt – mit Rücksicht auf den vereinheitlichenden KJE-Beschluss Nr. 4/2010 des Obersten Gerichtshofes sowie auf den Punkt 1.1. der Anlage 1. der Regierungsverordnung Nr. 112/2011. (VII.4.) über die Bestimmungen der beteiligten Fachbehörden in den Verfahren von OAH – weiterhin als Kunden gelten, wenn ihr Tätigkeitsgebiet die Sicherheitszone betrifft.

4. Neue Regelung, die die Befugnis von OAH betrifft

Ohne erschöpfende Aufzählung werde ich einige Beispiele dafür erwähnen, dass mittlerweile auch mit der Neuregelung der Behördenbefugnisse begonnen wurde. Übrigens geschah dies auf dieser Ebene schon grundsätzlich dem Vorsorgeprinzip folgend.

Das Gesetz Nr. C vom Jahre 2013 hat § 17 des Gesetzes über die Atomenergie geändert, der die Befugnis von OAH betrifft. Es hat die Nukleare-Sicherheit-Genehmigungsbefugnis zur Errichtung, Betrieb, Betriebszeitverlängerung, usw. *auf die Überprüfung und Evaluierung des Standortes*, bzw. auf Feststellung der Eigenschaften und der Eignung erweitert. Diese Bestimmung ist zweifellos nur bei einer neuen Investition relevant, insofern gehört sie zur rechtlichen Vorbereitung der Investition.

Der Änderung des Gesetztextes wird übrigens durch die Änderung des § 17 der Regierungsverordnung Nr. 118/2011. (VII.11.) über die nuklearen Sicherheitsanforderungen der nuklearen Anlagen und die zugehörige behördliche Tätigkeit durch die Verordnung Nr. 218/2013. (VI.21.) gefolgt, die (vor der Errichtungsgenehmigung) auf die sog. *Überprüfungs- und Evaluierungsgenehmigung des Standortes bzw. die Standortgenehmigung* ausdrücklich hinweist. Sollte diese Regel die Überprüfung des Standortes zur eigenständigen Befugnis machen, (auch wenn diese die Erarbeitung der Standortalternativen nicht erfordert, was jedoch der gesteigerten Durchsetzung des Vorsorgeprinzips dienen würde), ist ihr Inhalt trotzdem zu begrüßen.

Im Bereich der Anwendung der Atomenergie befasst sich die Regierungsverordnung Nr. 190/2011. (IX.19.) *mit dem physischen Schutz und dem zugehörigen Genehmigungs-, Melde- und Kontrollsystem*, das ursprünglich nur für die betriebene Anlage angewendet werden musste [§ 1 Abs. (2) Punkt e)]. Die Wirkung der Verordnung wurde jedoch von der Regierungsverordnung Nr. 217/2013. (VI. 21.) – realistisch – auch auf die geplanten Anlagen *erweitert*.

V. Schlussfolgerungen und Vorschläge

Die Erweiterung des Atomkraftwerkes Paks mit weiteren Blöcken scheint eine entscheidene Tatsache zu sein. Ich habe von den Umständen der Entscheidung, die die Erweiterung vorbereitenden Regelungsschritte trifft, nur einige erwähnt. Es wird „auf das Weiterleben einer gewissen Arroganz der

Die Erweiterung des ungarischen Atomkraftwerks Paks aus umweltrechtlicher Sicht

Atomindustrie“⁵², bzw. auf die beschränkte Durchsetzung der Prinzipien des Rechtsstaates hingewiesen, indem dadurch die Garantien zum Recht auf eine gesunde Umwelt, auf entsprechende Information der Bürger und auf die Beteiligung der Öffentlichkeit verletzt werden.

Es ist offensichtlich zu spät, den Entscheidungsprozess auf den richtigen Weg zu bringen, wofür dennoch zahlreiche Instrumente und Methoden bereitstehen. Aus meiner Sicht sollte eine Stellungnahme des Parlaments nochmals erbeten werden. Entscheidungsalternativen sollten in Betracht gezogen werden und der Entschluss sollte einen konkreteren Inhalt haben und mit einer Begründung, die die entsprechende energiepolitische, umweltgerechte und gesellschaftliche Akzeptanz wiedergibt, getroffen werden. Im Bereich der Umwelt- und energetischen Begründung müssten alle Umweltschutz-, sogar Verfassungszusammenhänge vollständig (nicht nur aus Klimaschutzaspekten) erfasst werden. Besondere Rücksicht sollte auf die Grundgesetzbestimmungen für die zukünftigen Generationen genommen werden.⁵³ Ebenso müsste eine strategische Überprüfung dieser Entscheidung bzw. der sich durch die Entscheidung unbedingt ändernden energiepolitischen Pläne durchgeführt werden.⁵⁴

Die „gesellschaftliche Begründung“ sollte meines Erachtens alle Konsequenzen der Atomkraftwerkerweiterung umfassen. Alle wesentliche Fragen, wie die Sicherheit der Atomkraftwerke, die Umweltwirkungen der Atomenergie, die Akzeptanz der Risiken und die Lösung der Endlagerung des Atomabfalls, die Kosten des vollständigen Lebenszyklus der Kraftwerke usw., haben mehrere Auslegungsebenen. Dementsprechend können unterschiedliche Antworten gegeben werden. So ist z.B. gar nicht bestimmt, was aus der Sicht einer funktionierenden Anlage auf der behördlichen Aufsichtsebene sicher ist, ob dies auch aus der Sicht einer geplanten Anlage als ein akzeptables, langfristiges, Gesellschaftsrisiko erscheint. Bei der jetzigen Kommunikation geht es eindeutig darum, diese Auslegungsbereiche und die dazugehörigen Entscheidungsebenen miteinander zu verwaschen, um die Erweiterung des Atomkraftwerkes Paks zu erleichtern. In diesem Bereich müsste eine Klarstellung erfolgen.

⁵² Dieser Umstand spielt weltweit eine Rolle bei der negativen gesellschaftlichen Beurteilung der Atomenergie. Vgl. *Gado Janos, A maghasadason alapuló energiatermelés jövője*. [Die Zukunft der Energieproduktion auf der Basis der Kernspaltung.] Magyar Tudomány 2007/1, 31.

⁵³ Práambel, P) und Artikel 38.

⁵⁴ 1. Januar 2012 ist das Grundgesetz Ungarns inkraftgetreten, das zahlreiche völlig neue umweltrelevante Vorkennungen enthält.

Der Einfluss auf die Öffentlichkeit – eventuell der parlamentarischen Abgeordneten – ist an sich auch nicht demokratisch. Hinzu kommt noch der „erschwerende“ Umstand, dass die Regierung den Atomkraftwerksbetreiber unterstützt. All dies geschieht aus öffentlichen Mitleid, da die MVM Gruppe und die dazu gehörende Atomkraftwerk Paks geschlossene AG im staatlichen Eigentum stehen.

Das Atomkraftwerk Paks erfüllt mit der Stromversorgung eine öffentliche Aufgabe und es muss darauf hingewiesen werden, dass es ein bedeutender Einzähler in den Zentralkonsum ist. Dies sind jedoch nur die Eigenheiten der „alten“ Atomkraftwerke, bei denen sich die gewaltigen Investitionsausgaben amortisiert haben. Die jetzt getätigten Investitionen zehren die finanziellen Quellen der Gesellschaft für lange Zeit auf, die für Energiezwecke verwendet werden könnten. Die Eigentums-, Investitions-, bzw. Haushaltsinteressen des Staates sind also in doppelter Hinsicht zu überprüfen. Der Staat hätte dazu auch noch andere Interessen, die mindestens mit so einem Gewicht geltend gemacht werden müssten, sogar gegen die Erweiterung des Kraftwerkes. Im Vergleich dazu ist es unakzeptabel, dass die an der Investition beteiligte staatliche Firma zur Erstellung des Entwurfs der Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse über die Förderung der Investition einen Auftrag erteilt, bzw. dass das Ergebnis dieses bei der Regierung landet.⁵⁵

In dieser Situation stellt sich ein Problem dar, das mit einer Regelung kaum gelöst werden kann. Zu deren Erläuterung weise ich auf das von mir schon öfters erwähnte deutsche Beispiel hin. 2011 wurden in Deutschland schon 8 Atomkraftwerke geschlossen und bis 2022 werden auch die restlichen 9 Kraftwerke stillgelegt. Der Atomenergieanteil betrug 30%, der größtenordnungsnäßig dem ungarischen entspricht. Jedoch sind die Kraftwerke nicht im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland sondern überwiegend im Eigentum von Privatunternehmen. Die Entscheidung wird mit Sicherheit von der Eigentumsstruktur beeinflusst: In Deutschland trennen sich die Wirtschafts-, bzw. Regelungs- und Kontrollaufgaben (Interessen) des Staates voneinander, so war es einfacher, eine Entscheidung zu treffen, die nachvollziehbar und transparent ist. Dabei hat es jedoch sicherlich eine Rolle gespielt, dass eine demokratische Gesellschaft ausdrücklich ihre Ablehnung der Atomenergie artikuliert.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Ich argumentiere nicht für die Privatisierung des Atomkraftwerkes Paks oder der eventuell aufzubauenden neuen

⁵⁵ Auch die betreffenden Dokumente sind dank dem Energiaklub im Internet abrufbar: http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/2_forgascs_kiss_ugyvvedi_iroda_4500169586.pdf.

Blöcke. Ich stelle jedoch fest, dass die Übertragung der Eigentums- bzw. Betriebsrechte von mir nicht geprüfte Konsequenzen haben könnte. Ich kann die Behauptung nicht widerlegen, dass etwa 70 % der ungarischen Gesellschaft die Atomenergie akzeptieren,⁵⁶ jedoch habe ich eindeutig Zweifel daran, dass sich diese auf die Akzeptanz des Aufbaus der neuen Blöcke übertragen lässt.

Auf jeden Fall bietet sich folgender Vergleich an: Gegenüber den Unternehmen im staatlichen Eigentum konnten die Umweltschutzvorschriften vor der in den 1990-er Jahren stattgefundenen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Wende nicht geltend gemacht werden, und die verschiedenen – mit den Instrumenten des repressiven Systems des Staatssozialismus geltend gemachten – Interessen des Staates haben sich ähnlich verflochten, wie man jetzt bei der Erweiterung des Atomkraftwerkes sehen konnte. Ich argumentiere also für mehr Transparenz und einer Rechenschaftspflicht.

Schließlich betrifft es in Ungarn lediglich die Erweiterung eines einzigen Atomkraftwerks, während in Deutschland kürzlich über die Stilllegung von 17 Großkraftwerken entschieden wurde.⁵⁷ Diese Atomkraftwerke werden durch zahlreiche – meistens auf erneuerbare Energieträger basierende – Kleinkraftwerke ersetzt, was zur Dezentralisation des Energieversorgungssystems, zur Erhöhung seiner Flexibilität führt. Für den deutschen Ansatz spricht auch das Klimaschutzziel, da die niedrigeren Herstellungskosten, sowie die Inflexibilität (wegen den großen Anlagen, der langen Bau- und Stilllegungszeit usw.) des auf der Atomenergie basierenden Energiesystems

⁵⁶ Darauf haben z.B. die Begründung der Vorlegung des Beschlusses vom Parlament Nr. 25/2009 (IV. 4.) (http://energiakontrollprogram.hu/sites/energiakontrollprogram.hu/files/h_9173_ogy_hafjav.pdf) und der Präsident der Ungarischen Akademie der Wissenschaften in einer seiner früheren Vorlesungen hingewiesen, [http://www.vilagrudomany.hu/index.php?data\[mid\]=7&data\[fid\]=671&a_megkerulhetei_atomenergia](http://www.vilagrudomany.hu/index.php?data[mid]=7&data[fid]=671&a_megkerulhetei_atomenergia). Auf den Mangel der „beruhigenden“ Mehrheit weist dennoch Kovács Antal hin, Kommunikáció a társadalommal, mint atomenergia fogyasztoval [Kommunikation mit der Gesellschaft, als Verbraucher der Atomenergie, Doktorarbeit], Universität Pécs, 2010, 126. Eine Meinungsumfrage von 2011 rechnet schon eben mit der Mehrheit der Ablehnenden, <http://www.origo.hu/itthon/20110914-median-a-tobbsseg-elutasítja-a-paksi-atomeromu-eletartamanak-meghosszabbítását-vagy.html>.

⁵⁷ Den rechtlichen Hintergrund der deutschen Entscheidungen bezüglich der Atomenergie kann ich hier nicht darstellen, diese wurden in einem gesonderten Beitrag schon dargestellt. Siehe Fodor László, A németországi atomstop akkotmányogi kérdései [Die verfassungsrechtlichen Fragen des Atomstopps in Deutschland], Iusturn, Aequum, Salutare, 2013/4, Manuskript wird veröffentlicht.

die Verbreitung der erneuerbaren Energien bremst.⁵⁸ Nuklearen Energie und nachhaltige, erneuerbare Energiearten sind gleichzeitig miteinander in einem Stromnetz nicht zu vereinbaren. Die Energieerzeugungsstruktur, die die Erneuerbaren bevorzugt, begünstigt die Dezentralisation der öffentlichen Gewalt und auch die örtliche Demokratie. Dies wird von den Deutschen als Vorteil ihrer Energieerde ausdrücklich genannt.⁵⁹ Dieser Zusammenhang gilt auch umgekehrt, was anhand der ungarischen Regierungsvorstellung vom Januar 2013 über das Zusammenführen der Behörden im Energiewesen bewiesen wird, die infolge der Proteste schließlich gezwungen war, mindestens die OAH als selbständiges Organ zu behalten.

⁵⁸ *Wiener* (Fn. 25.) 224; *Ekardt* (Fn. 20.) 815. Der letzte Autor behauptet, dass die Erneuerbaren Energien (z.B. wegen ihren vom Wetter abhängigen Schwankungen) nur mit den Großkraftwerken und nicht im Allgemeinen mit dem Elektrizitätssystem inkompatibel sind – wie es bei uns mit Vorliebe gesagt wird.

⁵⁹ *Jan Zoellner/Petra Schweitzer-Ries/Irina Rau*, Akzeptanz Erneuerbarer Energien. In: *Thorsten Müller* (Hrsg.): 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, Baden-Baden, Nomos, 2012, 107-119.