

Die zukünftige EU-Verfassung

Eine Chance für die Umwelt?

Im Sommer haben sich die 25 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf einen einheitlichen europäischen Verfassungsvertrag geeinigt. Die Grundlage für das jetzige Ergebnis bildet der Verfassungsentwurf, der im Sommer letzten Jahres vom EU-Konvent präsentiert wurde. Der verbesserte Schutz der Umwelt war sicher nicht das erste Ziel der Konventsmitglieder, trotzdem zeigt der Text punktuell Fortschritte in Umweltbelangen.

Von Thorben Becker

Jeder Verfassung werden die wesentlichen Ziele vorangestellt. Hieran sollte sich die tatsächliche Politik orientieren und aus ihnen kann auch eine Gewichtung der verschiedenen Ziele abgelesen werden. So ist es jetzt (wieder) das Ziel der Verfassung, dass eine nachhaltige Entwicklung angestrebt wird. „Ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität“ soll erreicht werden (1). Diese Formulierung ist als Definition des Begriffes der Nachhaltigen Entwicklung gleichberechtigt mit Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt. Damit enthält die Definition der nachhaltigen Entwicklung alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, allerdings auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums. Die Umwelt behält ihren bisherigen Rang innerhalb der Ziele der Europäischen Union. Der Umweltschutz steht gleich neben vielen anderen Zielen.

Hinsichtlich der Ziele kann zusammengefasst werden: Es gibt keine großen Rückschritte. Dies ist für eine neue, dem Namen nach sogar erste Verfassung Europas sicher eine wenig beeindruckende Feststellung. Betrachtet man allerdings die ersten Vorschläge im Rahmen der Konventionsdiskussion wie etwa den Konventionentwurf vom sechsten Februar 2003, in denen der Schutz der Umwelt ein bloß flankierendes Ziel war und in denen das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ebenso wenig enthalten war wie das Ziel, die Umweltqualität zu steigern, dann kann dieses Erhalten des Status quo schon als ein Erfolg für die europäischen Umwelt-NGOs gelten. Im Zuge der Regierungskonferenz wurde an der Formulierung nichts mehr geändert.

Ein kleiner Fortschritt ist, dass das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung auch auf alle auswärtigen Aspekte und Handlungen ausgedehnt wurde. Nach Art I-3 (4) müssen diese mit den Zielen der nach-

haltigen Entwicklung der Erde, der Armutsbekämpfung und weiteren Zielen vereinbar sein. Damit werden die wesentlichen Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung auch in die Beziehungen der Europäischen Union zur übrigen Welt übertragen.

► Staatsziel aber kein Grundrecht

Positiv ist die vollständige Integration der Charta der Grundrechte der Union aus dem Jahr 2000 in den Verfassungsentwurf zu bewerten. Aus Sicht der Umwelt ist dieser Fortschritt ohne große Auswirkungen, denn die Charta enthält kein Grundrecht auf eine saubere und gesunde Umwelt. Dafür findet sich über die Charta in der Verfassung die Staatszielbestimmung, in die Politik der Union ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität einzubeziehen (2). Staatszielbestimmungen sind keine einklagbaren Grundrechte, aber sie sind bei der Umsetzung von gemeinschaftlichen Politiken zu beachten und bei der Auslegung von Rechtsakten heranzuziehen. Insofern dürfte diese Bestimmung auf einer Ebene mit den oben behandelten Zielen der EU-Verfassung beziehungsweise der Integrationsklausel stehen. Das genaue Verhältnis dieser im Detail unterschiedlich formulierten Vorschriften ist aber noch unklar. In der Präambel der Charta, die ebenfalls in den Verfassungsentwurf integriert wurde, wird noch einmal das Streben nach einer Förderung der nachhaltigen Entwicklung festgehalten.

Die Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche wie Verkehrspolitik oder Chemiepolitik ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umweltpolitik. Dass dies auch geschieht, hat bislang die so genannte Querschnittsklausel sichergestellt. Danach müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen, insbesondere zur

Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einbezogen werden. Jetzt findet sich das Integrationsprinzip am Anfang des Teils III der Verfassung (3). Es ist damit nicht mehr an einer so prominenten Stelle wie die Querschnittsklausel im Amsterdamer Vertrag positioniert. Dafür steht das Prinzip dort, wo sie zumindest inhaltlich hingehört, nämlich am Beginn des Teils, in dem es um die tatsächliche praktische Politik und deren Umsetzung geht (4). Neu ist, dass das Erfordernis der Integration von Umweltaspekten für alle Politiken und Aktivitäten der Union gilt. Bisher war die rechtliche Wirkung der Integrationsklausel auf den EG-Vertrag beschränkt und galt nicht für den EU-Vertrag.

Ein wichtiger Fortschritt für die Demokratisierung der Europäischen Union ist die Stärkung des Europäischen Parlaments. Natürlich bedeutet mehr Demokratie nicht automatisch mehr Umweltschutz. Aber demokratische Verfahren bedeuten mehr Transparenz und somit bessere Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit und auch von Umwelt-NGOs auf die Entscheidungen. In der neuen Verfassung sind die Bereiche, in denen dem Parlament Mitentscheidungsrecht zusteht, deutlich ausgeweitet worden. Dies betrifft die Bereiche Landwirtschaft und Fischerei, Forschung und Technologie, Industrie und andere. Ein Mitentscheidungsrecht bei jedem Gesetzgebungsverfahren konnte nicht erreicht werden, obwohl dies für eine Demokratie eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein sollte.

► Veraltete Politikkapitel

Das Hauptproblem aus Sicht der Umwelt mit der neuen EU-Verfassung sind die veralteten Politikkapitel, die im Prinzip unverändert aus den bisherigen Verträgen übernommen wurden. Diese Regelungen stehen in direktem Konflikt mit dem übergeordneten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung.

Landwirtschaft: Am deutlichsten ist die Diskrepanz der Ziele im Bereich Landwirtschaft. „Ziel der gemeinschaftlichen Agrarpolitik ist es, die Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“ (5). Diese Ziele wurden 1957 formuliert und passen nicht zur heutigen Agrarpolitik und schon gar nicht zu den Herausforderungen für die Zukunft. Von ökologischer Landwirtschaft, nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raumes oder einer nicht nur auf Produktionssteigerung ausgelegten Landwirtschaft

findet sich kein Wort. Die Ziele und die weiteren Vorschriften dieses Bereichs brauchen dringende Überarbeitung.

Verkehr: Im Kapitel Verkehr sind nicht explizit eigene Ziele definiert, sondern es wird direkt Bezug auf die Ziele der Verfassung genommen. Aber bei den möglichen Maßnahmen geht es nur um Verkehrssicherheit und Marktregelungen, nicht um Verkehrslenkung oder Verkehrsvermeidung (6). Auch das Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrssysteme fehlt. Stattdessen gibt es die Vorschrift, dass bestimmte Maßnahmen den Bedürfnissen der europäischen Transportunternehmer entsprechen müssen. Damit hat die Frachtlobby quasi Verfassungsrang. Um die nötige Richtung der zukünftigen Politik vorzugeben, braucht es einen direkten Bezug zu den Umweltzielen der Verfassung.

Umweltpolitik: Positiv ist, dass fundamental wichtige Prinzipien wie das Vorsorge- und das Verursacherprinzip übernommen wurden. Negativ dagegen ist die große Liste der Entscheidungen, die abweichend von der Regel im Rat einstimmig getroffen werden müssen. Dies betrifft alle steuerlichen Entscheidungen, etwa die Einführung von Öko-Steuern sowie Entscheidungen, die die Raumordnung oder die Wahl der Energieträger beeinflussen (7). Dies wird de facto dazu führen, dass diese Entscheidungen nicht getroffen werden oder nur einen windelweichen Kompromiss der 25 Staaten hervorbringen. Somit ist die Handlungsfähigkeit der Union im Kerngebiet der Umweltpolitik stark eingeschränkt.

Energie: Neu eingeführt in die Verfassung ist das Energiekapitel. Bisher war das Tätigwerden der Union in diesem Bereich nur indirekt oder über Auffangkompetenzen möglich. Allerdings wurde diese Möglichkeit relativ häufig genutzt, wie etwa bei der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie. In dem Kapitel wurden auch Umweltgesichtspunkte aufgenommen. So soll die Erhaltung der Umwelt bei der Verwirklichung der konkreten Ziele der Energiepolitik berücksichtigt werden. Bei den konkreten Zielen werden die Förderung der Energieeffizienz, von Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen genannt. Allerdings ist unklar, was unter „neuen und erneuerbaren“ Energiequellen zu verstehen ist. Entweder sollen neben erneuerbaren auch neue fossile Ressourcen wie ÖL-Schelfe oder Öl-Sände und nicht erneuerbare aber neue Technologien wie Wasserstoff oder Brennstoffzellen gefördert werden. Oder es besteht die Absicht, nur solche Energieformen zu

fördern, die neu und erneuerbar sind. Dies würde einen Ausschluss von alten erneuerbaren Quellen, in erster Linie der Großwasserkraft, bedeuten. So positiv der Ansatz des Energiekapitels auch ist, er wird durch zwei gegenläufige Entwicklungen zunichte gemacht. Erstens ist es kaum möglich, wie oben dargestellt, von europäischer Ebene Einfluss auf die Energiepolitik der Einzelstaaten zu nehmen. Und zweitens bleibt es durch das Überleben des alten EURATOM-Vertrages bei einer klaren Bevorzugung der Nukleartechnik.

Mit dem alten EURATOM-Vertrag überlebt einer der Gründungsverträge den Verfassungsprozess. Dieser Vertrag fördert seit 1957 unverändert die europäische Nuklearindustrie. Es konnte verhindert werden, dass der EURATOM-Vertrag direkt in die neue Verfassung integriert wurde. EURATOM steht jetzt allein, aber rechtlich gleichrangig neben dem neuen Verfassungsvertrag. Es ändert sich aber nichts an der Nuklearförderung durch überdimensionierte Forschungsförderung, an den EURATOM-Krediten für Neu- und Ausbauten sowie an dem Herausnehmen des Nuklearsektors aus den europäischen Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln.

► Fazit

Es gab keinen Schritt rückwärts, aber auch nur wenige kleine Schritte nach vorne. Im Teil III ist kein Fortschritt für die Umwelt zu erkennen. Die Regelungen stehen im Konflikt zu den Zielen der Verfassung. Mit EURATOM überlebt ein völlig veralteter Gründungsvertrag der EU.

Anmerkungen

- (1) Art. I-3 (3)
- (2) Art. II-37
- (3) Art. III-4
- (4) Art. 6
- (5) Teil III, Kapitel III, Abschnitt 4
- (6) Teil III, Kapitel III, Abschnitt 7
- (7) Teil III, Kapitel III, Abschnitt 5, Artikel III-130

Der Autor

Thorben Becker ist Umweltjurist bei Global 2000.
Kontakt: GLOBAL 2000 Flurschützstr.13,
 A-1120 Wien. Tel. 0043-1-812573041,
 E-Mail: thorben.becker@global2000.at

soziale technik

Seit 13 Jahren ist SOZIALE TECHNIK
 • herausgegeben von Internationalem
 Forschungszentrum für Technik, Arbeit und
 Kultur (IFZ) - ein Forum für die inter-
 disziplinäre Technikkorschung und liefert
 Beiträge für eine sozial- und umweltver-
 trägliche Gestaltung von Techno-
 logien. SOZIALE TECHNIK erscheint
 vierteljährlich, ein Jahresabonnement
 kostet € 15,- (für Studierende € 10,-).

Kostenloses Probeabonnement!

Mit Beiträgen zu:

- Technologie & Politik
- Umwelt & Energie
- Neue Biotechnologien
- Frauen & Technik
- Informations- &
Kommunikationstechnologien

soziale technik
Forum für die sozial- und umweltverträgliche Technikgestaltung



Probebo- und Abbestellungen:
 Tel.: +43/316/813909-0 Fax: +43/316/810274
 E-mail: waechter-r@ifz.jugraz.at

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.