



Wie klimafreundlich ist der EU-Haushalt?

von Antje von Broock

Der Klimaschutz ist die zentrale Herausforderung dieses Jahrhunderts und muss daher zu einer Querschnittsaufgabe auch der europäischen Politik werden. Wenn es nicht gelingt, die Erderwärmung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, wird das gravierende Auswirkungen für Europa haben. Vergangene Investitionen in Infrastruktur, Wettbewerbsfähigkeit und in die Landwirtschaft drohen den Folgen des Klimawandels zum Opfer zu fallen. Bislang hat die Europäische Union noch nicht angemessen auf diese neuen globalen wie europäischen Herausforderungen reagiert. Nach wie vor werden mit Haushaltsmitteln der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und eine intensive, das Klima belastende Landwirtschaft gefördert. Maßnahmen hingegen, die dem Ausbau erneuerbarer Energien oder der Erhöhung der Energieeffizienz dienen, bleiben chronisch unterfinanziert. Hier ist ein Umdenken dringend erforderlich. Handlungsleitendes Prinzip einer langfristigen und verantwortbaren Haushaltsplanung der EU muss die nachhaltige Entwicklung mit dem Ziel der Stabilisierung des Klimas sein. Der vorliegende Beitrag zeigt die diesbezüglichen Defizite der derzeitigen EU-Haushaltspolitik auf und benennt die verschiedenen Politikfelder, bei denen in Zukunft der Klimaschutz ins Zentrum der Mittelvergabe gerückt werden muss.

Wirbelstürme, Überschwemmungen und extreme Hitze- oder Kälteperioden hat es in der Erdgeschichte schon mehrfach gegeben. Was früher jedoch vereinzelte Naturereignisse waren, wandelt sich mehr und mehr zu einer von Menschen gemachten Katastrophe. Dass der Klimawandel nicht erst in der Zukunft droht, sondern längst Realität ist, ist seit der Veröffentlichung des vierten UN-Klimaberichtes 2007 fast schon eine moderne Binsenweisheit (1).

Fakten zum Fürchten

Die Erdatmosphäre hat sich gegenüber vorindustrieller Zeit schon um 0,74 Grad Celsius erwärmt. Elf der zwölf letzten Jahre gehören zu den wärmsten seit Beginn der Aufzeichnungen 1850. Seit 1993 ist der Meeresspiegel durchschnittlich um 3,1 Millimeter pro Jahr angestiegen und damit wesentlich schneller als zuvor. Im 20. Jahrhundert stieg der Meeresspiegel um insgesamt 17 Zentimeter an.

Über die Hälfte des Anstiegs ist der thermischen Ausdehnung des Ozeans geschuldet, 25 Prozent sind auf das Abschmelzen der Gebirgsgletscher und 15 Prozent

auf das Abschmelzen der Meereissschilde zurückzuführen (2). Schon ab einer Erwärmung um weitere 0,8 Grad Celsius drohen 20 bis 30 Prozent der Arten auszusterben (3).

Die Weltmeere und Eisschilde reagieren träge auf Veränderungen. Was wir heute beobachten, ist die Reaktion auf zurückliegende Erwärmungen. Aktuelle Untersuchungen des Grönlandeisschildes weisen auf einen schnelleren Rückgang hin als bisherige Klimamodelle vorhergesagt haben (4).

Um weitere und katastrophalere Folgen zu verhindern, muss der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase daher drastisch reduziert werden. Der IPCC rät zu einer weltweiten Reduktion von 42 bis 80 Prozent bis 2050 gegenüber 1990; hält dann aber noch einen Temperaturanstieg von bis zu 2,4 Grad Celsius für möglich (5). Die Wahrscheinlichkeit, dass wir zwei Grad Celsius noch vor dem Jahr 2100 überschreiten werden, liegt bei 26 bis 55 Prozent. Selbst wenn die globalen Treibhausgasemissionen um 90 Prozent reduziert werden, liegt das Risiko noch bei 17 bis 36 Prozent (6). Es ist offensichtlich: Wir haben keine Zeit zu verlieren, wenn wir unsere globalen Lebensgrundlagen erhalten wollen. Unverzüglich muss ein radikaler Wandel eingeleitet

werden, der unsere Konsum- und Produktionsmuster betreffen wird.

Doch mit der Politik scheint es sich wie mit den Weltmeeren zu verhalten: Sie reagiert träge und langsam. Noch immer werden mutige Ankündigungen von weitreichenden Maßnahmen zu Gunsten einzelner Wirtschaftsinteressen aufgegeben oder zumindest verwässert. Das Ziel eines qualitativen Wachstums anstatt des ewigen quantitativen Wachstums ist noch nicht Entscheidungsgrundlage für Unternehmen und Politik. Mittelfristig wahrscheinlich erscheinende Arbeitsplatzverlagerungen oder gar Stellenabbau werden als größeres Übel angesehen als der unwiederbringliche Verlust einer Art oder die steigende Bedrohung unserer Küsten – zumal beides nicht unmittelbar erfahrbar ist, sondern schleichend Realität wird. Dabei würden durch den Wandel zu einer kohlenstofffreien resp. -armen Gesellschaft auch neue Arbeitsplätze entstehen – etwa in der erneuerbare Energien-Branche und in der nachhaltigen Landwirtschaft.

Wir gefährden die Grundlagen unseres Lebens vor allem durch die Verbrennung fossiler Energieträger für Strom- und Wärmeproduktion und für Mobilität. Aber das ist nicht der einzige Grund für den Klimawandel. Auch die Produktion von Lebensmitteln, das Abholzen der Wälder, das Trockenlegen von Mooren sind Klimatreiber. Dabei ist besonders absurd, dass vieles, was die Politik jetzt langsam durch Regulierungen drosseln möchte, gleichzeitig massiv durch öffentliche Gelder gefördert wird.

Wohin fließen die EU-Milliarden?

Der EU-Haushalt speist sich aus drei Quellen: Einfuhrzölen, einem Anteil an der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage der einzelnen Mitgliedstaaten sowie dem Beitrag der Mitgliedstaaten in Abhängigkeit vom Umfang ihres Bruttonationaleinkommens (BNE).

Der BNE-Anteil wurde in der Vergangenheit für jede mehrjährige Finanzperiode neu ausgehandelt. Im Zeitraum 2007 bis 2013 zahlen die Mitgliedstaaten 1,24 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens in den EU-Haushalt ein und sorgen damit für ein Budget von insgesamt 115,5 Milliarden Euro.

In einem langwierigen und von nationalen Partikularinteressen geleiteten Prozess wird während der Verhandlungen über die Höhe des Haushalts auch ausgehandelt, wie das Geld ausgegeben werden soll. Bis 2013 fließen 39 Prozent in den Haushaltsposten „Nachhaltiges Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt der Regionen“. 37 Prozent fließen in den Bereich „Natürliche Ressourcen und Reform der Landwirtschaft“. Ein weiterer Anteil von elf Prozent geht in die „Entwicklung

des ländlichen Raums“. Hinter diesen wohlklingenden Titeln verstecken sich Fördermittel für vielerlei Maßnahmen, mit denen klimaschädliche Emissionen langfristig festgeschrieben werden.

Das internationale Netzwerk Friends of the Earth, in dem auch der BUND Mitglied ist, und sein Partner CEE Bankwatch haben ermittelt, dass derzeit nur zwei Prozent (!) der gesamten Regional- und Kohäsionsfondsmittel, die für die neuen Mitgliedstaaten bestimmt sind, in Energieeffizienz und erneuerbare Energien investiert werden, während die restlichen Mittel in traditionelle Infrastrukturprojekte wie Verkehrswege, Kanalbauten, Müllverbrennungsanlagen und die Errichtung von Dämmen fließen (7).

Immer noch wird vielfach argumentiert, dass eine stärkere Kohäsion zwischen den Regionen der EU nur durch den Ausbau von Infrastruktur erreicht werden kann. Dazu gehören auch die „Transeuropäischen Netze“ – darunter die Realisierung eines europaweiten Autobahnnetzes, mit dem weiterer Verkehr provoziert wird.

Die Gemeinsame Agrarpolitik tut ihr Übriges. Über 32 Prozent der EU-Mittel fließen in die konventionelle Landwirtschaft, die sich durch zunehmende Monokulturen, einen hohen Einsatz von Pestiziden, Nitratbelastung der Gewässer auszeichnet sowie in Übersee Anreize schafft für die Futtermittelproduktion auf gerodeten Regenwaldflächen. Pflanzenschutzmittel und Mineraldünger sind in der Herstellung energieintensiv und sorgen für weitere CO₂-Emissionen. Aber auch natürliche Düngemittel (Gülle) sind klimarelevant, denn auch das damit frei werdende Lachgas ist ein klimaschädliches Treibhausgas. Insgesamt ist die Landwirtschaft Deutschlands mit 133 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten für eine fast ebenso hohe Treibhausgaswirksamkeit verantwortlich wie der Verkehr (8).

Neue Herausforderungen – Neuer Haushalt

Im Mai 2006 vereinbarten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, die Kommission solle „eine vollständige, weit reichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Eigenmittel [...] vor[.]nehmen und darüber 2008/2009 Bericht [...] erstatten“ (9). Damit haben die EU-Institutionen anerkannt, dass neue Herausforderungen auch ein Umdenken in der Haushaltspolitik erfordern. Globalisierung, Klimawandel, das bevorstehende Überschreiten des Ölfördermaximums („Peak-Oil“) und das Ende anderer natürlicher Ressourcen sind drängende Probleme, deren sich die europäischen Staaten annehmen müssen. Eine einseitige Konzentration auf den Gemeinsamen Markt und den Ausbau der europäischen Wirt-

schaftsmacht würde uns langfristig in eine Sackgasse manövrieren, denn wenn wir die Natur nicht bewahren, rauben wir uns selbst den Lebensraum.

Der Haushalt ist ein politisches Instrument, mit dem die EU Prioritäten setzen und langfristige Ziele verwirklichen kann. Angesichts des sich dramatisch verschlechternden Zustandes unseres Planeten ist es dringend erforderlich, über einen Richtungswandel in der Ausgabenpolitik der EU nachzudenken. Gleichzeitig erlaubt der durch die EU-Kommission eingeleitete Konsultationsprozess erstmalig ein kritisches Überdenken der Haushaltspolitik frei von Partikularinteressen, die die Verhandlungen des nächsten Finanzrahmens überschatten könnten.

Um den Auftrag des Europäischen Parlaments und des Rates zu erfüllen, hat die Europäische Kommission einen offenen Konsultationsprozess gestartet, in dem sie die Mitgliedstaaten, ihre Bürger/innen, Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen aufforderte, Stellung zu nehmen. Auch die Gemeinsame Agrarpolitik wurde einer Überprüfung unterzogen. Ebenfalls in die Überlegungen der Kommission einfließen werden der Vierte Kohäsionsbericht vom Mai 2007, der ein Bild über die Fortschritte beim Abbau des Regionalgefälles liefert, und die Fortschrittsberichte zum Lissabonprozess.

Ziele für einen klimagerechten Haushalt

Der Klimaschutz ist die zentrale Herausforderung des Jahrhunderts. Wenn es nicht gelingt, die Erderwärmung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen, wird das auch dramatische Folgen für Europa haben. Vergangene Investitionen in Infrastruktur, Wettbewerbsfähigkeit und Landwirtschaft (z. B. Hafen- und Deichanlagen, Küstenstraßen und Brücken, sanierte Altstadtkerne, zerstörte Wälder und vertrocknete Landstriche) drohen den Folgen des Klimawandels – wie zunehmende Häufig- und Heftigkeit von Stürmen, Fluten und Dürren – zum Opfer zu fallen. Daher muss das handlungsleitende Prinzip des Haushalts eine nachhaltige Entwicklung mit dem Ziel der Stabilisierung des Klimas sein.

Ohne den der Kohäsionspolitik zu Grunde liegenden Solidaritätsgedanken in Frage zu stellen, muss daher über kohlenstoffarme Lösungen für eine stärkere Vernetzung der Regionen nachgedacht werden. EU-Mittel sollten nicht in Straßenbau und Flugverkehr investiert werden, sondern in den Ausbau des öffentlichen Fern- und Nahverkehrs, in intelligente Verkehrsleitsysteme, die emissionsarmes Fahren erleichtern, in alternative Verkehrskonzepte zur Anbindung ländlicher Regionen und in den Ausbau von virtuellen Kommunikationsmöglichkeiten (Breitbandnetz), um Dienstreisetätigkeiten zu reduzieren.

Auch mit der attraktiven Gestaltung ländlicher Regionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen fern der Ballungszentren würden verkehrsbedingte Emissionen reduziert. Während durch die industrielle Großproduktion immer noch Arbeitsplätze abgebaut werden (10), schaffen klima- und naturschutzverträgliche Erzeugungsweisen – wie etwa der ökologische Landbau – wegen ihrer höherer Arbeitsintensivität vielfachen Mehrwert im ländlichen Raum. Eine konsequente Bindung der Direktzahlungen an Arbeitsplätze würde diese positiven Potentiale stärken. Insgesamt sollten Fördergelder nur gegen konkrete gesellschaftliche Gegenleistungen der Landwirte vergeben werden, die über den Produktionsprozess hinausgehen und einen konkreten klima- und/oder biodiversitätsrelevanten Beitrag darstellen.

Statt weiterhin unreflektiert in die Massenproduktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu investieren, bedarf es einer radikalen Umorientierung und massiven Umschichtung der Agrar-Finanzmittel. Die Förderprojekte müssen auf ihre Klimarelevanz hin überprüft werden. Massentierhaltung und düngerintensiver Ackerbau haben aus Klimasicht keine Förderberechtigung. Die ländliche Entwicklung und Agrarumweltmaßnahmen sollten hingegen einen höheren Stellenwert erhalten und weiterentwickelt werden. Aber auch attraktives städtisches Wohnen, mit dem die Flucht aufs Land zu verringern wäre, würde Arbeitswege vieler Menschen verkürzen und Emissionen sparen.

Die europäische Wachstumsphilosophie, die sich ausschließlich am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts orientiert und sich in der Lissabonstrategie widerspiegelt, ist nicht zukunftsfähig. Es muss in Zukunft

Folgerungen & Forderungen

- Die europäische Klimaschutzpolitik sollte sich an dem Ziel orientieren, die Erderwärmung auf unter zwei Grad Celsius zu begrenzen.
- Das bedeutet, dass die Kohlenstoffemissionen innerhalb der EU deutlich (um mindestens 80 Prozent bis 2050) gesenkt werden müssen.
- Sämtliche Politikfelder der EU müssen auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden.
- Dies gilt auch für die Kohäsionspolitik der EU und die Vernetzung der Regionen, für die kohlenstoffarme Alternativen zum bisherigen Infrastrukturausbau entwickelt werden müssen.
- Die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion ist auf ihre Klimarelevanz hin zu überprüfen und konsequent an den Klimaschutzzielen der EU auszurichten.
- Massentierhaltung und düngerintensive Pflanzenproduktion haben aus Klimasicht keine Förderberechtigung mehr.

zwischen quantitativem Wirtschaftswachstum und qualitativem Wachstum unterschieden werden. Das Bruttoinlandsprodukt sollte daher durch einen Indikator, der die Kohlenstoffintensität der nationalen Wirtschaften berücksichtigt, ersetzt werden. Nur wenn die EU extrem ressourcen- und energieeffizient wird, kann sie ihren Bürger/innen eine stabile Zukunft bieten.

Die Nutzung fossiler Energieträger stellt nicht nur vor dem Hintergrund des Klimawandels ein erhebliches Problem dar. Der steigende Erdölpreis wirkt sich schon heute auf die Wirtschaft und durch steigende Energiepreise auf unser tägliches Leben aus. Auch Kohle und Gas sind endlich und werden in Zukunft teurer werden. Die EU muss den Wandel von einer auf Erdöl basierenden Wirtschaft hin zu einer energieeffizienten Solarwirtschaft bzw. Erneuerbare-Energien-Wirtschaft organisieren und den Weg in eine CO₂-arme Wirtschaft bereiten. Agrokraftstoffe können hier kaum einen Beitrag leisten, denn sie liefern keine bzw. wenig Treibhausgasreduktionen (11). Beim Ausbau der Nutzung der in der Landwirtschaft anfallenden Biomasse sollten daher nur Anlagen gefördert werden, die bei der Stromproduktion frei werdende Abwärme nutzen.

Der Energieverbrauch innerhalb der EU muss insgesamt deutlich gesenkt werden. Das macht vielfältige, teilweise auch kostenintensive Veränderungen notwendig. Diesen Wandel sozialverträglich und umweltfreundlich zu gestalten, wird die neue zentrale politische Kernaufgabe sein, der sich die EU-Staaten stellen müssen.

Ausblick

Die Kommission hat angekündigt, keinen neuen mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum ab 2014 vorzuschlagen, sondern diese Aufgabe der nächsten Kommission und dem nächsten Parlament, das im Juni 2009 gewählt wird, zu überlassen. Im Herbst 2008 wird sie ihre Auswertung des Konsultationsprozesses und einen Vorschlag für einen Richtungswandel der künftigen Ausgaben der EU vorlegen.

Für die Zukunft Europas wird es wichtig sein, dass sich die scheidende Kommission traut, mutige und radikale Vorschläge zu machen. Auf das neu gewählte Europäische Parlament und den Rat kommt es dann an, diese Vorschläge offen und frei von nationalen Partikularinteressen zu diskutieren und Reformen einzuleiten, die zu einer nachhaltigen und klimafreundlichen Haushaltspolitik führen.

Anmerkungen

- (1) IPCC (2007): Climate Change 2007, Synthesis Report. Summary for Policymakers (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf). – Die folgenden Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders vermerkt, auf diesen Bericht.
- (2) Ebd., S. 30.
- (3) Ebd., S. 48.
- (4) Hansen, James et al. (2007): Target Atmospheric CO₂: Where Should Humanity Aim? (<http://www.columbia.edu/~jeh1/2008/Target-CO2-20080407.pdf>), S. 5.
- (5) IPCC (2007): Contribution of Working Group III, Technical Summary (<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-ts.pdf>), S. 39.
- (6) Baer, Paul et al. (2007): The right to development in a climate constrained world (<http://www.ecoequity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf>), S. 9 f.
- (7) Friends of the Earth Europe und CEE Bankwatch Network, 2007: EU cash in climate clash. How the EU funding plans are shaping up to fuel climate change. Comparative analysis of the 2007–2013 structural funding allocations for energy and transport in the new member states (http://www.foeeurope.org/publications/2007/EU_cash_climate_clash.pdf).
- (8) Hirschfeld, Jesko et al. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland. (Studie im Auftrag von foodwatch e.V.). Schriftenreihe des IÖW 186/08. Berlin http://www.ioew.de/home/downloaddateien/SR%20186_08.pdf. Siehe hierzu auch den Beitrag von Jesko Hirschfeld et al. in diesem Kritischen Agrarbericht (s. o. S. 52–58).
- (9) Europäischer Rat und Europäisches Parlament 2006: Erklärung Nr. 3 zur Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung – ABl. C 139 vom 14. Juni 2006 (http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/issues_de.htm).
- (10) Europäische Kommission 2006: „Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten – Schließen der Beschäftigungslücke“ KOM (2006) 857 (http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/ruralemployment/com857_de.pdf), S. 857
- (11) Joint Research Centre (JRC) (2007/2008): Biofuels in the European Context: Facts and Uncertainties (http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf). – Siehe hierzu auch die verschiedenen Beiträge zum Themenschwerpunkt „Landwirtschaft als Energieerzeuger“ des Kritischen Agrarberichts 2008.

Autorin

Antje von Broock

Referentin für Internationale Umweltpolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.

BUND Bundesgeschäftsstelle
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

E-Mail: antje.vonbroock@bund.net

