

GEMEINSAM  
FÜR EINE  
NACHHALTIGE  
ZUKUNFT



Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland  
Landesverband  
Bayern-Mittel



# DIE PERSPEKTIVE WECHSELN

WIE DER EU-HAUSHALT DIE ZUKUNFT NACHHALTIG GESTALTEN KANN

Die englische Originalfassung *Changing Perspectives – How the EU budget can shape a sustainable future* wurde von den folgenden Verbänden entwickelt:

BirdLife Europe

CEE Bankwatch Network

Conservation International

Europäisches Umweltbüro

Friends of the Earth Europe

Transport and Environment

WWF – World Wide Fund For Nature

November 2010

Autoren:

Ariel Brunner (BirdLife International), Bruna Campos (BirdLife International und Conservation International), Sebastien Godinot (WWF – European Policy Office), Przemek Kalinka (CEE Bankwatch Network), Antoine Kedzierski (Transport and Environment), Jean-Philippe Palasi (Conservation International), Brook Riley (Friends of the Earth Europe), Markus Trilling (CEE Bankwatch Network und Friends of the Earth Europe), Peter Torkler (WWF Deutschland)

Wir möchten uns bei allen bedanken, die durch ihre Beiträge und Kommentare an diesem Bericht mitgewirkt haben.

Deutsche Version:

Übersetzung: Ute Bohnsack

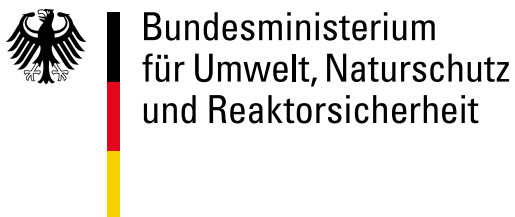
Redaktion/Koordination: Ulrike Bauer, Thomas Köberich, Peter Torkler/WWF Deutschland  
WWF Deutschland

Layout: Thomas Schlembach/WWF Deutschland

Produktion: Rainer Litty, Panda Fördergesellschaft

Druck: medialogik, Karlsruhe

Die Übersetzung wurde gefördert von:



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.





Waldohreule (*Asio otus*), © Richard T. Mills

## Zusammenfassung

<b>1. Zehn Prinzipien für einen nachhaltigen EU-Haushalt 2014–2020</b>	<b>7</b>
<b>2. Die umweltpolitischen Herausforderungen der EU für die nächste Haushaltsperiode</b>	<b>10</b>
2.1 Klimawandel und Energiekrise	10
2.2 Verlust an biologischer Vielfalt und Schädigung der Ökosysteme	14
2.3 Ineffiziente Ressourcennutzung	19
<b>3. Reform der EU-Fonds</b>	<b>23</b>
3.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik	23
3.2 Kohäsionspolitik	27
3.3 Finanzierung der Verkehrspolitik	31
3.4 LIFE: Finanzierung von Umweltprojekten	34
3.5 Forschungsförderung	36
3.6 Finanzmittel für Fischerei und Meere	39
3.7 Die Überseegebiete der EU	42
3.8 EU-Ausgaben im Außenbereich	45
<b>Wie geht es weiter?</b>	<b>48</b>

# Zusammenfassung

Der Schutz der Umwelt und die Steigerung der Lebensqualität ihrer Bürger gehören zu den grundlegenden Zielen und Intentionen der Europäischen Union. Die Union hat den Auftrag, die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Ausgestaltung ihres politischen Kurses wie auch in der politischen Praxis zu berücksichtigen.<sup>1</sup> Die öffentlichen Ausgaben der EU sollten mit diesem Selbstverständnis in Einklang stehen.

Zwar ist der mehrjährige Finanzrahmen (im Folgenden als EU-Haushalt bezeichnet) im Vergleich zum jährlichen BIP<sup>2</sup> der EU relativ klein. Dennoch sind viele Investitionen in Europa ohne diese Finanzierungsressource nicht machbar. Sie haben Auswirkungen sowohl auf die Entwicklungstrends innerhalb der EU als auch darüber hinaus. Jedoch müssen die Investitionen angesichts der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen Europas aus einer neuen Perspektive betrachtet werden. Die europäischen Bürger erwarten, dass Europa bestimmte Leistungen für das Gemeinwohl erbringt – dazu zählen: den Klimawandel zu bekämpfen, Arbeitsplätze im Umweltbereich zu fördern oder das Artensterben und den Verlust der Ressourcen unseres Planeten aufzuhalten. Doch hier gibt es offensichtliche Lücken. Die Gelder der europäischen Steuerzahler werden nicht für das verwendet, für das sie zum Wohl der europäischen Bürger verwendet werden könnten und sollten. Der EU-Haushalt vermag deutlich mehr: Er ist der Treibstoff, um den Transformationsprozess in der EU zu beschleunigen – einen Transformationsprozess hin zu einer auf erneuerbaren Energien und Ressourceneffizienz basierenden Gesellschaft.

Der EU-Haushalt 2014–2020 bietet Gelegenheit, den Worten Taten folgen zu lassen und sicherzustellen, dass die knappen Steuermittel dazu genutzt werden, öffentliche Güter bereitzustellen.

Dies vorliegende Broschüre wurde von einer Koalition aus Umwelt-NROs verfasst. Sie bewertet, wie der EU-Haushalt gegenwärtig dazu beiträgt, den Herausforderungen in den Bereichen Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Ressourcenübernutzung zu begegnen. Für den nächsten EU-Haushalt werden klare Empfehlungen gegeben, mit dem Ziel, den Übergang hin zu einer gerechten Gemeinschaft voranzutreiben, die das Wohl ihrer Bürger auf finanziell solide und global verantwortliche Weise und im Rahmen der ökologischen Grenzen unseres Planeten sicherstellt. Die Publikation widmet sich schwerpunktmäßig den Ausgaben im Rahmen des EU-Haushalts. Meinungen bezüglich der laufenden Diskussion zur Einkommenseite des EU-Haushalts werden außen vor gelassen.

Inhaltlich gliedert sich die Broschüre in drei Teile: Im ersten Teil werden zehn Leitprinzipien vorgeschlagen, die sicherstellen sollen, dass der EU-Haushalt solide ist, klare Zielvorgaben hat und zu mehr Effizienz und Verantwortlichkeit führt. Im zweiten Teil werden die drei größten Umweltprobleme herausgestellt, für die Europa dringend Lösungen finden muss. Im dritten Teil werden konkrete Schritte vorgeschlagen, um die wichtigsten Förderinstrumente und Politikbereiche der EU so zu reformieren, dass sie den Übergang beschleunigen helfen.

Vor diesem Hintergrund sind folgende zehn Leitprinzipien für einen wirkungsvollen, erfolgreichen Einsatz der EU-Fördermittel notwendig:

1. **Öffentliche Gelder für öffentliche Güter und Umweltleistungen** – Der EU-Haushalt sollte für den Schutz öffentlicher Güter sorgen: Dazu zählen die Biodiversität, das Ökosystem, die Klimastabilität, Wasser-, Luft- und Bodenqualität.
2. **Bindung der Ausgaben an konkrete Zielvorgaben** – Der EU-Haushalt sollte eine begrenzte Anzahl klar identifizierter Aufgaben vorrangig unterstützen.
3. **Kohärenz der verschiedenen Politiken und Förderinstrumente** – Die Ausgaben einzelner EU-Politiken (z. B. Agrar-, Regionalpolitik) sollten nicht die Ziele sowie die Wirksamkeit anderer EU-Politiken untergraben.

4. **Maximale Hebelwirkung in der EU** – Der EU-Haushalt sollte sich auf Projekte konzentrieren, die größtmögliche Leistungen für das Gemeinwohl auf europäischer Ebene erbringen und die die vorrangigen Ziele der EU widerspiegeln.
5. **Langfristige Kostenwirksamkeit** – Der EU-Haushalt sollte diejenigen Lösungen unterstützen, die langfristig am kostengünstigsten sind.
6. **Integrierte Strategie** – Der EU-Haushalt sollte das Ergebnis einer integrierten Strategie darstellen, um die einzelnen Fördermittel besser zu binden.
7. **Transparenz** – Die Ausgaben im Rahmen des EU-Haushalts sollten zeitnah, verständlich und vollständig offen gelegt werden.
8. **Partnerschaft** – Der EU-Haushalt sollte verbindlich die sinnvolle öffentliche Beteiligung aller relevanten Akteure auf der Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit vorschreiben.
9. **Rechenschaftspflicht** – Gemeinschaftszahlungen sollten konkrete Ziele verfolgen, deren Erreichung an überprüfbare Vorgaben gebunden ist.
10. **Sicherung der Umweltverträglichkeit** (Klima, Energieeffizienz, Biodiversität und Ressourcennutzung) – Europäische Fördermittel müssen vor ihrer Verwendung so geprüft werden, damit sie in den Bereichen Klima, Energie, Biodiversität und Ressourcennutzung keine negativen Auswirkungen nach sich ziehen.

Dieser Bericht analysiert die wirksame Verwendung der EU-Haushaltsmittel im Hinblick auf drei zentrale Herausforderungen:

1. **Klimawandel und Energiekrise:** Der EU-Haushalt sollte den Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen, CO<sub>2</sub>-armen Gesellschaft fördern. Dabei helfen ein niedrigerer Energieverbrauch, eine dezentralisierte Energieversorgung, stärker genutzte erneuerbare Energiequellen und widerstandsfähige Ökosysteme (d. h. ökosystembasierte Anpassung an den Klimawandel). Ein entsprechend ausgerichteter EU-Haushalt würde dazu beitragen, die Abhängigkeit von nicht erneuerbaren Energiequellen sowie den Energiebedarf und -verbrauch zu verringern, eine große Anzahl dauerhafter Arbeitsplätze zu schaffen und existierende soziale Gefälle abzubauen. Überdies könnte Europa mit einer gezielten Förderung in den Bereichen Umwelttechnologie und Ressourceneffizienz eine Vorreiterrolle übernehmen und seine Konkurrenzfähigkeit weltweit stärken. Aufgrund ihrer historischen Verantwortung für den Klimaschutz und für die Anpassung an den Klimawandel außerhalb ihrer Grenzen sollte die EU den Entwicklungsländern neue und zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung stellen, um den Klimawandel und seine Folgen zu bewältigen.
2. **Biodiversität und Ökosysteme:** Der Schutz der biologischen Vielfalt ist integraler Bestandteil nachhaltiger Entwicklung. Er nutzt Europa in vielerlei Hinsicht. Es sollte in der Verantwortung der EU liegen, dieses Kapital für kommende Generationen zu bewahren. Da sich die EU dazu verpflichtet hat, dem Biodiversitätsverlust entgegenzuwirken, müssen dafür im EU-Haushalt entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Sie sollten dazu dienen, das vereinbarte Biodiversitäts-Etappenziel<sup>3</sup> der EU zu erreichen, eine wirksame Umsetzung der relevanten EU-Umweltgesetzgebung (wie z. B. Natura 2000) zu gewährleisten und den Schutz der biologischen Vielfalt in andere Politikbereiche (wie z. B. Landwirtschaft, Regionalentwicklung und Fischerei) angemessen zu integrieren. Gleichzeitig müssen die negativen Auswirkungen europäischer Subventionen gestoppt werden. Zusätzlich sollte der EU-Haushalt verstärkt Mittel für den Schutz der Biodiversität auf internationaler Ebene bereitstellen.
3. **Ressourceneffizienz:** Auf dem Weg zur ressourceneffizientesten Volkswirtschaft der Welt, die uns ein Leben innerhalb der ökologischen Grenzen der Erde ermöglicht, sollte die EU ihre Haushaltsmittel dafür einsetzen, den Ressourcenverbrauch und die Abhängigkeit von Importen zu reduzieren und gleichzeitig die Recycling- und Sanierungsanstrengungen in den Bereichen Abfall, Wasser, Grundstoffproduktion und Landflächen auszuweiten.

Abschließend enthält dieser Bericht konkrete Vorschläge sowohl für die Verankerung der umweltpolitischen Herausforderungen in den diversen Finanzierungsinstrumenten der EU als auch für entsprechende Politikreformen. Unsere Analyse zeigt, dass den relevantesten Fonds im EU-Haushalt sehr viel mehr Gewicht zukommen muss, wenn die Ziele, die sich die EU in den Bereichen Klimawandel, Biodiversität und Ressourceneffizienz gesteckt hat, erreicht werden sollen.

### Die wichtigsten Vorschläge:

- **Gemeinsame Agrarpolitik** – Sie sollte Landwirte und andere Landbewirtschaftler für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wie z. B. einer artenreichen und attraktiven Landschaft, belohnen.
- **Struktur- und Kohäsionsfonds** – Sie sollten ökologische Nachhaltigkeit und den Transformationsprozess hin zu einer wenig energieverbrauchenden und ressourceneffizienten Gemeinschaft fördern.
- **Finanzierung für den Verkehrsbereich** – Es sollten nur Pläne und Programme von einer Förderung profitieren, die aktiv zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen beitragen und „grüne Infrastrukturen“ bewahren und fördern.
- **LIFE-Programm** (das EU-Finanzierungsinstrument für Umweltschutz) – Es sollte auf mindestens 1 % des EU-Haushalts aufgestockt werden.<sup>4</sup>
- **EU-Forschungsförderung** – Sie sollte sich stärker auf die zentralen Umweltherausforderungen konzentrieren.
- **Finanzierung für den Bereich Meere und Fischerei** – Sie sollte durch die Förderung der Nachhaltigkeitsentwicklung in der Fischerei den Schutz der Meeresumwelt sowohl in der EU als auch auf globaler Ebene gewährleisten.
- **Überseegebiete der EU** – Die für die Überseegebiete der EU vorgesehenen Mittel müssen die Prioritäten, Verantwortlichkeiten und Zielsetzungen der EU in den Bereichen Klimawandel, Biodiversitätsschutz und Ressourceneffizienz widerspiegeln.
- **Außenpolitische Dimension** – Die ökologische Nachhaltigkeit muss in allen Bereichen und Ausgaben außenpolitischer Dimension verankert werden; zugleich müssen die für die Förderung nachhaltiger Entwicklung bereitgestellten Mittel in den am wenigsten entwickelten Ländern erheblich aufgestockt werden.

Den Bewertungen in diesem Bericht folgen klare und konkrete Empfehlungen für den kommenden EU-Haushalt 2014–2020. Diese Empfehlungen haben großen Einfluss auf die wichtigsten ökologischen Ziele der EU und maximieren sogleich die Hebelwirkung bei den gemeinschaftlichen Ausgaben.

# 1. Zehn Prinzipien für einen nachhaltigen EU-Haushalt 2014–2020

## UNSERE VISION

Der EU-Haushalt sollte den Transformationsprozess hin zu einer gerechten Gesellschaft vorantreiben, die das Wohl ihrer Bürger auf global verantwortliche Weise und im Rahmen der ökologischen Grenzen unseres Planeten sicherstellt.

Der EU-Haushalt sollte eine zentrale Rolle dabei spielen, die großen Umweltprobleme unserer Zeit zu bewältigen:

- Klimawandel und Energiekrise.
- Verlust biologischer Vielfalt und Zusammenbruch der Ökosysteme.
- Ineffiziente Ressourcennutzung.

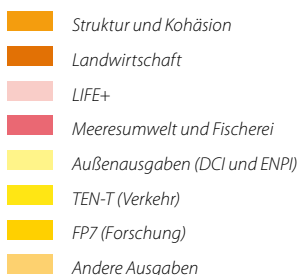
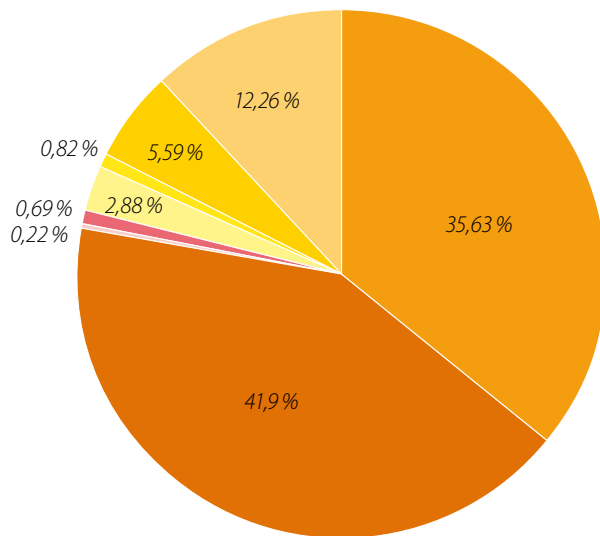


Abb. 1 – Ausgabenverteilung im Finanzrahmen 2007–2013

## DIE REALITÄT

Der mehrjährige Finanzrahmen der EU beträgt derzeit etwa 1 % des jährlichen BIP der Gemeinschaft. Für die siebenjährige Finanzperiode (2007–2013) wurden dem EU-Haushalt € 976 Mrd. zugewiesen. Doch die Gelder der europäischen Steuerzahler fließen nicht dorthin, wo sie etwas bewegen könnten und sollten: Wohlergehen, Arbeitsplätze und eine gesunde Umwelt für die europäischen Bürger. Der EU-Haushalt ist umstritten, undurchsichtig und wird oft missbraucht. Vielfach ist schwer zu erkennen, welchen zusätzlichen Nutzen bestimmte Ausgaben der EU bringen, und gleichzeitig fehlen Gelder in Bereichen, in denen die europäischen Bürger erwarten, dass Europa bestimmte Leistungen für das Gemeinwohl erbringt. Dazu zählt zum Beispiel, gegen den Klimawandel vorzugehen, den übermäßigen Energieverbrauch zu verringern und das Artensterben sowie den Verlust der Ressourcen unseres Planeten aufzuhalten.

Der nächste siebenjährige EU-Haushalt, der mehrjährige Finanzrahmen 2014–2020, bietet die große Chance, Dinge in die richtigen Bahnen zu lenken. Er kann Gelder dorthin steuern, wo sie am dringendsten gebraucht werden, dem europäischen Gemeinwohl dienen und Europa positiv umgestalten. Die Reform des EU-Haushalts stellt einen wesentlichen Teil der europäischen Antwort auf die Krisen in der Wirtschaft, beim Klima, in der Umwelt und in anderen Bereichen dar. Europa kann und muss dafür Sorge tragen, dass die öffentlichen Gelder in bestmöglicher Weise eingesetzt werden. Die Kosten eines Scheiterns wären zu hoch.

## DIE DISKUSSION UM DAS EINKOMMEN DER EU

Um die EU mit einem autonomen Haushalt auszustatten und den Druck auf die Haushalte der Mitgliedstaaten zu verringern (deren direkte Beiträge derzeit 76 % des EU-Haushalts ausmachen), schlagen viele Akteure, darunter auch Kommissionsmitglieder und Parlamentarier, vor, Instrumente zur Generierung zusätzlicher Eigenmittel einzurichten. Die Vorschläge umfassen unter anderem erhöhte Mehrwertsteuern, Kohlenstoff- und Energiesteuern, die Versteigerung von Emissionszertifikaten im Rahmen

des EU-Emissionshandels, die Besteuerung finanzieller Transaktionen und europäische Kredite auf der Basis von Umweltauleihen. Der EU-Haushalt muss eine solide finanzielle Ausstattung vorweisen und von restriktiven Aufrechnungen „entsprechender Gegenleistungen“ durch die Mitgliedstaaten unabhängig sein. Dieser Bericht widmet sich aber ausschließlich der Ausgabenseite und unterbreitet einen schlüssigen und detaillierten Vorschlag, wie die EU ihre zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen sollte.

## ZEHN PRINZIPIEN FÜR EINEN SOLIDEN EU-HAUSHALT

Die Reform des EU-Haushalts sollte auf den folgenden zehn Prinzipien beruhen. Sie stellen ein Paket integrierter Empfehlungen dar, die darauf abzielen, den Haushalt wirksamer und zielgerichteter zu gestalten. Als transversale Prinzipien sollten sie auf alle Finanzierungsinstrumente und -methoden angewendet werden.

### 1. Öffentliche Gelder für öffentliche Güter und Umweltleistungen

Der EU-Haushalt sollte verstärkt die Bereitstellung öffentlicher Güter fördern, die der Markt selbst unzureichend anbietet. Zu den schützenswerten öffentlichen Umweltgütern zählen die biologische Vielfalt, die Klimastabilität und Kohlenstoffspeicherkapazität, die Wasserbereitstellung, die Luft- und Bodenqualität, die Widerstandsfähigkeit gegenüber Feuer und Hochwasser sowie historisch und kulturell wertvolle Landschaften.

### 2. Bindung der Ausgaben an konkrete Zielvorgaben

Der EU-Haushalt sollte vorrangig eine begrenzte Anzahl klar identifizierter und gerechtfertigter Ziele unterstützen, die geeignet sind, die Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft wirksam voranzutreiben. Alle Zahlungen im Rahmen der EU-Fonds sollten an die Erreichung klarer und messbarer Ziele gebunden sein, die den gemeinschaftlichen Zielsetzungen dienlich sind. Die erforderlichen europäischen Kontrollen sollten ergebnisorientiert sein und sich nicht auf das finanzielle Berichtswesen beschränken. So könnte die Qualität der Ausgaben verbessert und der Verwaltungsaufwand verringert werden.

### 3. Kohärenz der verschiedenen Politiken und Förderinstrumente

Die Gemeinschaftsausgaben sollten die politischen Ziele der EU bzw. die Wirksamkeit anderer EU- Politikbereiche nicht untergraben. Darüber hinaus sollten die Haushaltslinien ihre positiven Auswirkungen und Ergebnisse gegenseitig verstärken. Insbesondere sollten die Gemeinschaftsausgaben die europäischen Zielsetzungen im Umweltbereich nicht unterminieren. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten unter dem prüfenden Blick der Europäischen Kommission deutlich zeigen, dass ihre nationalen Maßnahmen kohärent und an Umweltziele gebunden sind. Die EU-Fonds sollten in dieser Hinsicht vor ihrer Umsetzung bewertet und, sofern erforderlich, entsprechend neu ausgerichtet oder angepasst werden.

### 4. Maximale Hebelwirkung in der EU

Der EU-Haushalt sollte sich auf Projekte konzentrieren, von denen die größtmöglichen Effekte für das europäische Gemeinwohl zu erwarten sind und die die vorrangigen Ziele der EU widerspiegeln. EU-Ausgaben sind insbesondere dann gerechtfertigt,

- wenn sie in starkem Maße Investitionen der Mitgliedstaaten und/oder der Privatwirtschaft mobilisieren können, die die Entwicklung klimafreundlicher Lösungen (z.B. technischer Innovationen) beschleunigen;
- wenn sie grenzüberschreitende Themen angehen, die europäisches Handeln erfordern, oder wenn sie auf globale Themen gerichtet sind, bei denen die EU zusammen mit internationalen Partnern aktiv werden muss;
- wenn auf europäischer Ebene erhebliche Skaleneffekte erzielt werden können;
- wenn sie helfen, Kompetenz aufzubauen und innovative Ansätze zu erproben, die dazu führen, dass erwünschte Entwicklungen angestoßen oder beschleunigt werden;
- wenn das Erreichen der gemeinsamen Ziele der EU, im Sinne der Solidarität und Kohäsion, einen Nettotransfer von Finanzmitteln in die ärmeren Mitgliedstaaten oder Regionen erfordert.



## 5. Langfristige Kostenwirksamkeit

Der EU-Haushalt sollte diejenigen Lösungen unterstützen, die langfristig am kostengünstigsten sind und nicht mehr allein kurzfristige wirtschaftliche Lösungen akzeptieren, die sich mittel- bis langfristig als teuer erweisen können. Von daher muss der EU-Haushalt externe Kosten vollständig mit einbeziehen, den Wert der Gemeinschaftsgüter und des natürlichen Kapitals berücksichtigen und sowohl die Kosten von Regenerationsmaßnahmen als auch die Folgekosten von Nicht-Handeln mit abdecken.

## 6. Integrierte Strategie

Der EU-Haushalt sollte das Ergebnis einer integrierten Strategie darstellen. Dadurch soll Folgendes erreicht werden:

- Kohärenz auf allen geografischen Ebenen und Regierungsebenen (europäisch, national, regional).
- Kohärenz zwischen sektorspezifischen Strategien (z. B. Agrarausgaben und Verkehrsnetzen) und Querschnittsthemen (z. B. Schutz der biologischen Vielfalt und Klimastabilisierung).
- Kohärenz in allen Entwurfs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphasen der Methoden und Instrumente. Es muss sichergestellt werden, dass alle Zahlungsregelungen regelmäßigen und gründlichen Folgenabschätzungen unterzogen werden, um kontinuierlich Verbesserungen vornehmen zu können. Hierfür wird ein verbesserter Kontroll- und Bewertungsrahmen benötigt.

## 7. Transparenz

Die EU-Haushaltsausgaben für Programme, Projekte und Subventionen und deren Auswirkungen sollten vollständig offengelegt werden, so dass die EU-Bürger sachkundig reagieren können. Die Informationen sollten zeitnah und auf verständliche Weise auf allen relevanten Ebenen (europäisch, national, regional) verfügbar gemacht werden.

## 8. Partnerschaft

Der EU-Haushalt sollte in allen Phasen und auf allen Ebenen der Programmplanung (europäisch, national, regional) verbindliche Vorschriften für die sinnvolle öffentli-

che Beteiligung aller relevanten Akteure – einschließlich der Zivilgesellschaft – und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit vorsehen. Die Beiträge der Akteure sollten ernst genommen werden, um die ordnungsgemäße Anwendung der geltenden Verfahren zu gewährleisten, um der Rechenschaftspflicht bezüglich politischer Verfahren und Beschlüsse nachzukommen, um die Qualität, Relevanz und Wirksamkeit der Regierungspolitik zu verbessern und um sicherzustellen, dass neben wirtschaftlichen Fragen auch sozialökologische Belange berücksichtigt werden. Dazu gehört es, die Eckpfeiler einer demokratischen Union zu wahren und über bloße Konsultationen weit hinauszugehen.

## 9. Rechenschaftspflicht

Alle Gemeinschaftszahlungen sollten an klare Zielvorgaben gebunden sein. Auszahlungen dürfen nur gewährleistet werden, wenn festgelegte Vorgaben zur Erreichung dieser Ziele eingehalten werden. Alle Zahlungsempfänger, die Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU sind für die ordnungsgemäße Umsetzung verantwortlich. Werden die erwarteten Ergebnisse nicht erzielt oder liegen Verstöße gegen die vereinbarten Vorgaben vor, sollten die Zahlungen eingestellt und möglicherweise zurückgefordert werden.

## 10. Sicherung und Verbesserung der ökologischen Standards<sup>5</sup>

Die Bewilligung von Geldern muss abhängig von den Folgen für die Umwelt, das Klima und die Ressourcen erfolgen. Auf diesem Weg kann einer kontraproduktiven Förderung entgegengewirkt werden, die europäische Zielsetzungen untergräbt. Im Rahmen der einzelnen Fonds sollte jeweils eine geringe Summe für die Entwicklung und Erprobung innovativer Methoden und Instrumente zur Prüfung der Umweltauswirkungen reserviert werden. Im Rahmen der Umweltprüfungen sollten Evaluierungsmechanismen zur Korrektur von institutionellen Problemen bei der Umsetzung eingeführt werden. Das Prinzip der Sicherung ökologischer Standards als solches beinhaltet den sofortigen Stopp aller umweltschädlichen Subventionen. Dadurch würden zudem erhebliche Mittel freigesetzt, die in eine grüne Wirtschaft investiert werden könnten.

## 2. Die umweltpolitischen Herausforderungen der EU für die nächste Haushaltsperiode

### 2.1 Klimawandel und Energiekrise

*„Manch einer mag sagen, wir können uns das nicht leisten. Ich sage, wir können es uns nicht leisten, nichts zu tun. Der Klimaschutz muss daher in alle relevanten Politikfelder mit einfließen.“*

Connie Hedegaard, EU-Kommissarin für Klimapolitik<sup>6</sup>

#### UNSERE VISION

Der Klimawandel ist die maßgebliche globale Herausforderung. Ihr kann nur gemeinsam begegnet werden. Und die EU muss dabei als eine der wichtigsten internationalen Wirtschaftsmächte mit historischer und aktueller Verantwortung eine Vorreiterrolle übernehmen. Der EU-Haushalt sollte eine erhebliche Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen unterstützen, mit dem Ziel, die Treibhausgasemissionen der EU um mindestens 40 % bis 2020 und 90 % bis 2050 zu vermindern.

Der EU-Haushalt spielt eine wichtige Rolle dabei, den Mitgliedstaaten den Übergang hin zu nachhaltigen, treibhausgasarmen Volkswirtschaften zu erleichtern. Investitionen in diese Transformationsprozesse werden erhebliche Renditen für die Umwelt und für die Bürger der EU bringen. Schon heute sind mindestens 3,4 Mio. europäische Arbeitsplätze unmittelbar den Bereichen erneuerbare Energien, nachhaltige Mobilität und Transport und energieeffiziente Güter und Dienstleistungen zuzuordnen. In dieser Zahl sind weitere geschätzte 5 Mio. indirekte Arbeitsplätze noch nicht eingeschlossen.<sup>7</sup>

Der EU-Haushalt sollte hinsichtlich der neuen Klima- und Energieziele für 2020<sup>8</sup> gewährleisten, dass Fördermittel zur Bewältigung des Klimawandels messbare Verbesserungen in den folgenden Bereichen erzielen:

- Energieeffizienz und -einsparungen.
- Minderung des Klimawandels durch Naturschutz und ökologisch verträgliche Regenerierung degradierter Flächen für Kohlenstoff-, Wasser-, Biodiversitäts- und andere Umweltleistungen.
- Ökosystembasierte Anpassung an den Klimawandel.

Im Rahmen der internationalen Verantwortung der Union sollte ein Teil der Finanzmittel für globale Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

#### DIE REALITÄT

Die EU hat eine Reihe von Initiativen zum Klimaschutz ergriffen und in geringerem Maß auch zur Anpassung an den Klimawandel. Dazu gehören das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (FP7), die EU-Energieinitiative<sup>9</sup>, der Aktionsplan für Umwelttechnologie (ETAP)<sup>10</sup>, der Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan)<sup>11</sup> und die Energiepolitik für Europa<sup>12</sup>, um nur einige zu nennen. Diese Programme besitzen jedoch Ad-hoc-Natur und sind beschränkten Umfangs. Der Klimawandel spielte somit in der Finanzplanung der EU für die Periode 2007–2013 nur eine untergeordnete Rolle. Obendrein führen die europäischen Finanzmittel noch immer zu einem erheblichen Anstieg der Treibhausgasemissionen in einigen der Mitgliedstaaten.<sup>13</sup>

Trotz der wichtigen Rolle, die die EU in der Klimapolitik einnimmt, wird der Klimawandel weder ausreichend noch kohärent in die Prioritäten des EU-Haushalts einbezogen. Der Haushalt verfolgt keinen integrierten Ansatz und er hat auch keine klare Budgetlinie für den Klimawandel. Die EU muss sicherstellen, dass dem Klimawandel aktiv begegnet werden kann. Europäische Gelder, die z. B. für klimaschädliche Maßnahmen ausgegeben werden, sollten in umweltfreundliche Maßnahmen umgeleitet werden.

## SCHWERPUNKTTHEMEN

### Energieeffizienz und -einsparungen

Der Übergang zu einem Energiesystem, das auf erneuerbare Energien und wenig Verbrauch setzt, eröffnet beträchtliche wirtschaftliche Möglichkeiten. Es wird gemeinhin anerkannt, dass in der Energieeffizienz das größte Emissionseinsparpotenzial liegt. Die Kosten dafür lassen sich kurzfristig durch verringerte Ausgaben für importierte fossile Brennstoffe auffangen. Doch trotz dieser immensen Nutzeffekte hat das Energieeinsparziel der EU noch immer keinen verbindlichen Charakter und etliche der Hauptrichtlinien in diesem Bereich werden auf nationaler Ebene nur dürftig umgesetzt. Die wichtigsten Politikinstrumente der EU zur Verringerung des Energieverbrauchs, der Aktionsplan für Energieeffizienz und die Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, enthalten bislang nur Richtziele und werden von den Mitgliedstaaten größtenteils ignoriert.

Trotz der bekannten Vorteile räumt der derzeitige EU-Haushalt der Energieeffizienz keinen Vorrang ein. Die Strukturfonds, eine wichtige Finanzquelle für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, stellen etwa 1,2% ihrer Mittel für Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung und Energiemanagement für ganz Europa bereit.<sup>14</sup> Und das, obwohl genau in diesem Bereich die Einnahmen am geringsten und das Energieeinsparpotenzial bzw. das finanzielle Sparpotenzial am größten ist. Gleichzeitig wird im Rahmen des Europäischen Strategieplans für Energietechnologie untersucht, welche Strukturen für die Umsetzung der EU-Energieinitiative benötigt werden. Doch für den Strategieplan steht kein eigenes Budget zur Verfügung. Die Höhe der Mittelzuweisung für den Bereich „Erneuerbare Energien und Energieeffizienz“ ist nicht genau bekannt; Schätzungen belaufen sich auf 0,8% bis 5,4% der Finanzmittel der EU (wobei der Großteil für Biomasseproduktion vorgesehen ist und nur ein geringer Anteil für Energieeffizienz). In den neuen Mitgliedstaaten beträgt die Mittelzuweisung im Durchschnitt 2%. Das ist anerkanntermaßen zu wenig.<sup>15</sup>

Die folgenden Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz sollten durch EU-Mittel unterstützt werden:

Die folgenden Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz sollten durch EU-Mittel unterstützt werden:

- Gezielte Förderung vorhandener, kostenwirksamer Möglichkeiten zur gesteigerten Energieeffizienz in „brennstoffarmen“ Gebieten.
- Forschung, Entwicklung und Einsatz neuer und nahezu marktfähiger Energieeffizienztechnologien.

Abb. 2 – Potenzielle Ausgaben im Rahmen des Finanzrahmens 2007–2013 zur Bekämpfung des Klimawandels in der EU



- National oder regional optimierte Maßnahmen, die einen Beitrag zur Aus- und Weiterbildung leisten bzw. durch den Einsatz energieeffizienter Technologien zu Kosteneinsparungen führen.
- Verbindliche Zielvorgaben für Energieeinsparungen auf der Grundlage des Primärenergiebedarfs und ein klarer Ausgangswert.

Zudem liegt es in der Verantwortung der EU, den europäischen Markt hinsichtlich alter, ineffizienter Produkte und veralteter Technologien zu kontrollieren sowie den Bau ineffizienter Gebäude zu untersagen. Daher

- sollte die Politik eine langfristige Perspektive aufzeigen, die ein stabiles Umfeld für Investitionen sowie sichere wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen schafft;
- sollten etwaige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen anerkannt werden. Die EU-Fonds sollten, soweit erforderlich, vorrangig eingesetzt werden, um Personal zu qualifizieren, ein Sanierungsprogramm für den vorhandenen Gebäudebestand zu finanzieren und Informationen bereitzustellen.

### Erneuerbare Energien

Investitionen in erneuerbare Energien muss Priorität eingeräumt werden, sowohl um die Klima- und Energieziele der EU selbst zu erreichen, als auch um sicherzustellen, dass Europa auf dem Weg ist, das vom Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) gesteckte Ziel, d.h. die Reduzierung der Emissionen in den Industrieländern bis 2050 gegenüber 1990 um 80–95 %, zu erreichen. Investitionen in erneuerbare Energien zahlen sich nicht nur fürs Klima aus: Ein gesteigerter Einsatz erneuerbarer Energien auf 92% des gesamten Energieverbrauchs und die damit verbundene CO<sub>2</sub>-Einsparung von 95 % würden die EU zwar zunächst zusätzliche Investitionen in Höhe von € 1.800 Mrd. kosten. In den nächsten 40 Jahren würden sie dadurch jedoch € 2.650 Mrd. einsparen.<sup>16</sup>

Marktanreize für erneuerbare Energien und der Einsatz erneuerbarer Energien im großen Stil liegen grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Beides kann erreicht werden, wenn geeignete politische Maßnahmen, wie z.B. Besteuerung, Normen, Mandate und garantierte Einspeisetarife dazu genutzt werden, Investitionskapital der Finanzmärkte zu mobilisieren. Die EU spielt hier eine wichtige unterstützende Rolle und sollte ihre Finanzmittel darauf ausrichten, den Transformationsprozess in Richtung erneuerbarer Energien zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollte die Union die Forschung, Entwicklung und den Einsatz neuer und na-

hezu marktfähiger Technologien fördern, vor allem in Bereichen, die in Europa bislang vernachlässigt wurden, wie z.B. Wellenkraftwerke und Erdwärmenutzung.

Weiterhin sollte die EU auch Mittel für Mitgliedstaaten bereitstellen, um sicherzustellen, dass Projekte im Bereich erneuerbare Energien auch der Biodiversität nutzen. Es muss unbedingt gewährleistet werden, dass die finanzielle Förderung des Klima- und Biodiversitätsschutzes sich in Zukunft gegenseitig ergänzt. Maßnahmen, die den Klimawandel abschwächen, dürfen sich nicht negativ auf die biologische Vielfalt auswirken. Dies wird in einigen Bereichen Ausgleichsmaßnahmen erfordern, da gewisse Verluste durch den Bau neuer Energieinfrastruktur unvermeidbar sein werden.

### Anpassung an den Klimawandel

Derzeit stellt die EU keinen zweckgebundenen Fonds für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel bereit. Die dringende Notwendigkeit, konkrete Fördermittel für präventive Maßnahmen einzusetzen, ergibt sich bereits aus den heute schon spürbaren Folgen des Klimawandels. Die EU sieht die Bekämpfung des Klimawandels heute als eine zentrale Herausforderung an und verdeutlicht dies auch in ihren Ausführungen zu Klimaanpassungsmaßnahmen in der Strategie „Europa 2020“.

Die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu steigern, ist eine Schlüsselkomponente bei der Anpassung an den Klimawandel. Sie sollte deshalb als Querschnittspriorität in der Anpassungspolitik der EU verankert werden. Wenn wir unsere Ökosysteme jetzt in einen guten Zustand versetzen, werden sie dem Klimawandel besser standhalten können. Gleichzeitig werden so auch vielfältige Leistungen für das Gemeinwohl erbracht. Gesunde, artenreiche und widerstandsfähige Ökosysteme sind für die gesellschaftliche Anpassung an die verschiedenen negativen Auswirkungen des Klimawandels unerlässlich. EU-Fördermittel, die helfen, wichtige Biotope und Ökosysteme zu erhalten und zu regenerieren, können in dieser Hinsicht einen entscheidenden Beitrag leisten. Die Renaturierung von Feuchtgebieten und die Vernetzung dieser Lebensräume in Europa kann zum Beispiel angesichts zukünftiger trockenerer Sommer zu stärkerer Wasserrückhaltung beitragen, aber auch die Menschen vor den Folgen von Wetterextremen wie Überflutungen oder Dürren schützen. Gleichzeitig muss eine grüne Infrastruktur, d.h. ökologische Netze bestehend aus Schutzgebieten, Grünflächen und ökologischen Korridoren, geschaffen werden, die es wild lebenden Arten und Biotopen ermöglicht, sich an verändernde Bedingungen anzupassen. Finanzmittel für Klimaschutz-

maßnahmen sollten insbesondere die grenzüberschreitende Vernetzung wichtiger Lebensräume in der EU fördern. Der Schutz und die Entwicklung kohlenstoffreicher Ökosysteme, wie z.B. Wälder und Moore, helfen außerdem bei der Abschwächung des Klimawandels: Der von ihnen gespeicherte Kohlenstoff verbleibt in diesen Ökosystemen und ihre Sequestrierungsleistung wird aufrechterhalten.

Darüber hinaus sollten die derzeitigen Finanzmittel der Gemeinsamen Agrarpolitik dafür genutzt werden, nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken zu fördern, einschließlich solcher Praktiken, die zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen (z.B. Schutz von Moor- und Graslandflächen oder nachhaltige Fruchtfolgen).

### Internationale Verantwortung

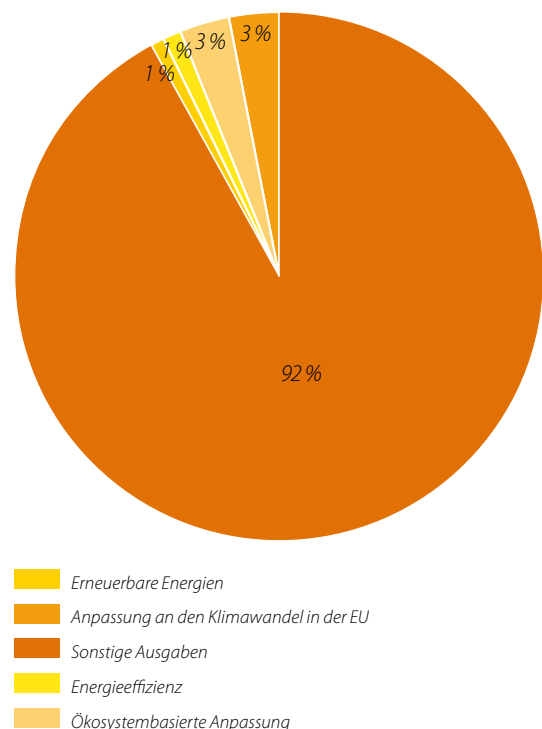
Der Klimawandel gefährdet die elementaren Lebensbedingungen der Menschen auf der ganzen Welt: den Zugang zu Wasser, die Produktion von Nahrungsmitteln, die Gesundheit und die Landnutzung. Als eine Region mit einem großen Ausstoß an CO<sub>2</sub> steht Europa in der historischen Verantwortung, seine Emissionen zu reduzieren. Dadurch wird anderen Regionen der Platz in der Atmosphäre zugestanden, den sie für eine nachhaltige Entwicklung und zur Armutsbekämpfung benötigen. Im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) wird dies als „gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung“ anerkannt.

Es muss Ziel der EU sein, ihre Treibhausgasemissionen um mindestens 40% bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern. Außerdem ist eine angemessene Mittelausstattung für ökosystemgerechte Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern nötig. Innerhalb der EU muss diesen Emissionssenkungen durch verstärkte Energiesparmaßnahmen, den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energiequellen und eine geringere Nutzung fossiler Brennstoffe begegnet werden.

Da die Industrienationen ihre Zusagen im Hinblick auf die Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen nicht einhalten, wächst die Frustration der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländer. Die Rolle, die der EU-Haushalt im Rahmen dieser finanziellen Anstrengungen spielt, ist noch nicht klar. Die derzeitigen Ausgaben für Umweltmaßnahmen in Entwicklungsländern konzentrieren sich auf die Projektebene (im Rahmen thematischer Programme) und in geringerem Maße auf die nationale oder regionale Ebene. Für eine grundlegende Integration von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen fehlt es allerdings oft an Budgethilfen.

Die von den Industrieländern zur Verfügung gestellten Hilfen für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern werden bis 2020 erwartungsgemäß eine Höhe von mindestens US-\$ 195 Mrd. pro Jahr erreichen.<sup>17</sup> Zusätzlich zu den derzeitigen externen Mitteln sollten zusätzliche Gelder zur Bewältigung des Klimawandels zur Verfügung gestellt werden, um in den ärmsten Ländern und in den am stärksten gefährdeten Regionen vorrangig Anpassungsmaßnahmen ergreifen zu können. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Maßnahmen die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme nicht untergraben, sondern stärken.

Abb. 3 – Gesamtausgaben der EU für Klimaschutzmaßnahmen innerhalb des Finanzrahmens 2007–2013



## 2.2 Verlust an biologischer Vielfalt und Schädigung der Ökosysteme

*„Der Verlust biologischer Vielfalt stellt eine globale Bedrohung dar, die in ihrer Bedeutung dem Klimawandel in nichts nachsteht. Er gefährdet unsere natürliche Umwelt und somit unsere Lebensqualität. Die biologische Vielfalt ist aber auch ein Grundstein unserer Wirtschaft. Das Thema Biodiversität sollte daher nicht nur aus Liebe zur Natur und als Umweltleitbild auf der politischen Tagesordnung bleiben.“*

*José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission<sup>18</sup>*

### UNSERE VISION

Biologische Vielfalt als öffentliches Gut ist von entscheidender Bedeutung sowohl für das menschliche Wohlergehen als auch für unsere Wirtschaft. Sie ist außerdem eine grundlegende Voraussetzung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel. Biodiversität kennt keine Staatsgrenzen und ihr tatsächlicher Wert wird vom Markt größtenteils ignoriert. Die biologische Vielfalt ist in der EU ungleichmäßig verteilt. Ärmere Mitgliedstaaten müssen in ihren Schutzanstrengungen unterstützt werden. Nicht nur die einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschaft sollten daher in die biologische Vielfalt investieren, denn sie stellt das Grundkapital für zukünftige nachhaltige Entwicklung dar: Hier lässt sich maximale Rendite mit minimaler Investition erzielen und somit die Hebelwirkung der gemeinschaftlichen Ausgaben maximieren. Die EU ist eine hohe Selbstverpflichtung eingegangen, indem sie sich dazu bekannt hat, den Verlust an Biodiversität in Europa zu stoppen und den weltweiten bis 2020 mit einzudämmen (wie im März 2010 vom Rat vereinbart). Nun ist es an der Zeit, dass die EU die entsprechenden Finanzmittel dafür zur Verfügung stellt.

### DIE REALITÄT

Der Ansatz der EU zum Biodiversitätsschutz hat dazu geführt, das weltweit größte ökologische Netzwerk von Schutzgebieten, Natura 2000, zu schaffen. Natura 2000 gilt als einer der modernsten und ehrgeizigsten Ansätze, um den Verlust der biologischen Vielfalt abzuwenden. Das im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie geschaffene Natura 2000-Netzwerk ist ein Eckpfeiler der europäischen Biodiversitätspolitik. Bisher gehören circa 26.000 ausgewiesene Gebiete zu diesem Netzwerk, die in ihrer Gesamtheit etwa 18% der Landfläche der EU abdecken. Dennoch sind 65% der Lebensräume in Europa stark in ihrem Bestand bedroht. Gründe dafür sind oft mangelndes Management und fehlender Schutz, negative Auswirkungen

von Subventionen sowie der Ausbau der Infrastruktur. Natura 2000 ist zudem chronisch unterfinanziert und kann daher Herausforderungen zum Schutz der Gebiete und Arten nicht bewältigen und sein volles Potenzial beim Schutz genutzter Landschaften nicht entfalten. Natura 2000 braucht daher eine ausreichende finanzielle Unterstützung, unter anderem für Schutz- und Pflegemaßnahmen, Ausgleichszahlungen an Landnutzer, Monitoring und Kommunikation.

Obwohl die EU rechtlich eindeutig zur Kofinanzierung von Natura 2000 verpflichtet ist, gewährleistet der derzeitige EU-Haushalt 2007–2013 nicht das erforderliche Minimum an Finanzmitteln. Nur ein einziger kleiner zweckbestimmter Fonds für die Umwelt (LIFE+) steht zur Finanzierung des Natura 2000-Netzwerks und für andere Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung (mit einem Volumen von etwa 0,2% des EU-Haushalts). Dazu kommt eine Reihe von freiwilligen Möglichkeiten zur Finanzierung von Natura 2000 außerhalb der Umweltförderlinien der Gemeinschaft. Die bisherigen Erfahrungen haben aber gezeigt, dass dieser freiwillige Ansatz nicht ausreicht, die Kosten, die offiziell zwischen € 5,7 und 6,1 Mrd. pro Jahr geschätzt werden, abzudecken. Die mangelnde Abstimmung zwischen den wichtigsten Politikinstrumenten der EU bei der Finanzierung von Biodiversität sowie die geringe politische Bedeutung, die dem Schutz der Biodiversität in den Mitgliedstaaten beigemessen wird, dürften die wesentlichen Gründe dafür sein, dass die relativ guten theoretischen Fördermöglichkeiten nur unzureichend genutzt werden.

Auf internationaler Ebene schreitet der Biodiversitätsverlust noch schneller voran als in Europa, vor allem in den Tropen. In den vergangenen 300 Jahren sind weltweit bereits 40% der Waldbestände verloren gegangen. 20% der Korallenriffe wurden in den letzten zwei Jahrzehnten unwiederbringlich zerstört. Doch die Finanzausstattung für internationale Maßnahmen ist noch schlechter als die für EU-interne Maßnahmen; nur 3% der internationalen EU-Ausgaben<sup>22</sup> stehen nach Angaben der Europäischen Kommission für Umweltmaßnahmen, einschließlich Naturschutz, zur Verfügung.<sup>23</sup>

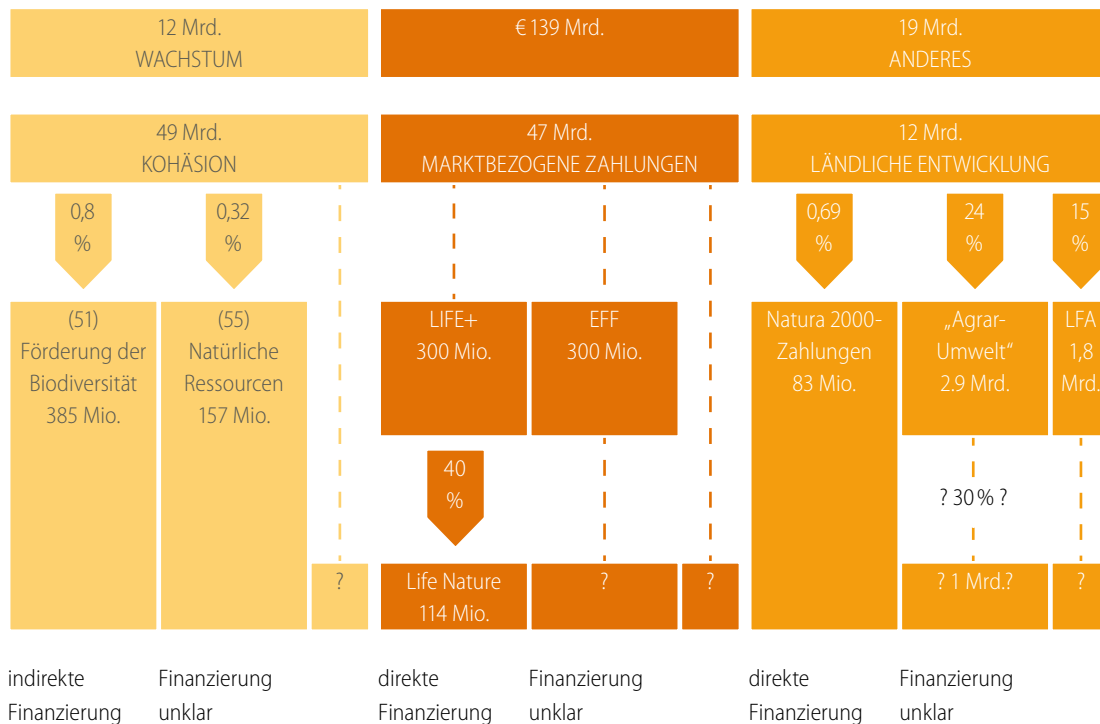


Abb. 4 – Dem derzeitigen integrierten Finanzierungsmodell für Natura 2000 fehlt es an Transparenz. © WWF

Durchschnittswerte nach Finanzrahmen 2007–2013. © WWF

Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Biodiversität für das menschliche Wohlergehen sind diese Mittel extrem unzureichend. Geht der Verlust der biologischen Vielfalt und der Umweltleistungen im derzeitigen Tempo weiter, so werden sich die weltweit jährlich geschätzten Kosten von € 50 Mrd. im Zeitraum 2000–2010 auf erstaunliche € 275 Mrd.<sup>24</sup> pro Jahr bis 2050 steigern. Der Gesamtverlust wird sich bis dahin auf 7 % des globalen BIP aufsummieren.<sup>25</sup>

Auf der Ratssitzung vom 25.–26. März 2010 betonten die Staats- und Regierungschefs der EU, dass es „dringend notwendig [sei], den anhaltenden Tendenzen beim Verlust an biologischer Vielfalt und bei der Degradation der Ökosysteme entgegenzuwirken“, und beschlossen ehrgeizige Ziele: den Schutz und die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und ihrer Umweltleistungen bis 2050 – und als Etappenziel bis 2020 den Verlust an Biodiversität in der EU zu stoppen und verstärkte Anstrengungen zum weltweiten Schutz der biologischen Vielfalt. Die EU muss also ausreichende finanzielle Mittel finden, um sowohl den europäischen als auch den internationalen Verpflichtungen nachzukommen.

## SCHWERPUNKTTHEMEN

### Natura 2000

Die Mittel für den Schutz der Biodiversität in Europa müssen massiv aufgestockt werden. Vorrangig muss die EU ausreichende Gelder für Natura 2000 garantieren. Als Eckpfeiler der europäischen Naturschutzpolitik sollte Natura 2000 demnach auch im Haushalt der EU eine entsprechende Priorität darstellen. Für eine gesicherte Finanzierung sollten jährlich € 3,0–4,5 Mrd. aus dem EU-Haushalt dafür bereitgestellt werden, dies entspräche 50–75 % der Gesamtkosten für Natura 2000. Bewertungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass das Nutzen-Kosten-Verhältnis durch die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten extrem positiv ausfällt.<sup>27</sup> Für die sichere Finanzierung sind eine zehnfache Erhöhung der LIFE+-Mittel und eine verbindliche Mittelzuweisung aus den weiteren, nicht direkt umweltbezogenen EU-Förderinstrumenten erforderlich. Dafür müssten nationale Natura 2000-Finanzierungsprogramme zwingend vorgeschrieben werden. Neben ausreichenden Mitteln für die Natura 2000-Gebiete sollte der EU-Haushalt auch die Vernetzung der natürlichen Lebensräume außerhalb der Natura-Gebiete finanziell fördern.

Die Finanzierung von Natura 2000 durch sämtliche existierende EU-Förderinstrumente (die sogenannte „Integrationsoption“) wäre zwar möglich, wird aber in der Praxis nicht umgesetzt. Diese Situation könnte durch die Einführung obligatorischer Natura 2000-Finanzierungsprogramme auf nationaler Ebene größtenteils gelöst werden. Dadurch würden die Mittel durch die verschiedenen Förderinstrumente für Natura 2000 auf nationaler Ebene klarer festgelegt und besser ausgeschöpft. Zusätzlich würde dies zu erhöhter Transparenz und besserem Monitoring führen, da die entsprechenden Programme definieren würden, welche Maßnahmen im Rahmen europäischer und welche im Rahmen nationaler Förderlinien finanzierbar wären.

Die EU sollte den Mitgliedstaaten helfen, solche Programme zu erstellen. Die Europäische Kommission sollte jegliche EU-Fördermittel, einschließlich LIFE, einbehalten, bis die nationalen Natura 2000-Finanzierungsprogramme genehmigt wurden.

Nationale Natura 2000-Finanzierungsprogramme sollten folgende Punkte berücksichtigen:

- Nationale Natura 2000-Finanzierungsstrategien für den kommenden EU-Haushalt mit Erklärung der Kernprioritäten, die über den gesamten Zeitraum hinweg umgesetzt werden sollten.
- Beschreibung der Natura 2000-Maßnahmen, die zu finanzieren sind.
- Geplanter Beitrag der jeweiligen EU-Fonds (Haushalt und Maßnahmen) zum nationalen Natura 2000-Netz für die kommende finanzielle Vorausschau.
- Geplanter Beitrag aus den Eigenmitteln des jeweiligen Mitgliedstaats (Haushalt und Maßnahmen) zum nationalen Natura 2000-Netz für den kommenden EU-Haushalt.
- Durchführungsplan.
- Monitoring- und Bewertungsplan.

Abb. 5 – Viel zu selten machen wir uns die enorme Wertschöpfung der Natur bewusst. Die Wissenschaft hilft uns dabei. Nach Berechnungen von Ökonomen erarbeiten bestäubende Insekten weltweit einen Wert von rund 400 Milliarden US-\$. Pro Jahr! © Stephen Sheridan





Mit Hilfe der bestehenden EU-Fonds kann Natura 2000 bereits heute auf verschiedene Weise gefördert werden. Doch die Mitgliedstaaten haben es vielfach versäumt, diese Möglichkeiten zu nutzen. Im Finanzplanungszeitraum 2007–2013 konnte das Prinzip der Freiwilligkeit nicht genügend Gelder für Natura 2000 gewährleisten. Daher müssen Zuweisungen für Natura 2000 in allen relevanten Förderlinien der EU zwingend vorgeschrieben werden.

Die marinen Natura 2000-Gebiete sind im Vergleich zu den Gebieten an Land derzeit noch sehr unterentwickelt. Ihnen muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden – auch in finanzieller Hinsicht. Daher sollten auch in LIFE und in den nationalen Natura 2000-Finanzierungsprogrammen die marinen Natura 2000-Gebiete im Vordergrund stehen.

### Landwirtschaft<sup>28</sup>

Da 50 % der Fläche der EU landwirtschaftlich genutzt werden, hat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einen ausgesprochen großen Einfluss darauf, wie Land bewirtschaftet und Umweltziele erreicht werden. Schätzungen der Europäischen Umweltagentur zufolge sind 50 % aller Arten in Europa auf landwirtschaftliche Lebensräume angewiesen. Dazu gehören auch eine Reihe endemischer und in ihrem Bestand bedrohter Arten.

Die GAP ist einer der umstrittensten Politikbereiche der EU. Direktzahlungen an die Landwirte subventionieren de facto noch immer die intensive Landwirtschaft und haben verheerende Auswirkungen auf die biologische Vielfalt. Die im Jahr 2005 eingeführte Cross-Compliance-Regelung (Bindung der Direktzahlungen an Umweltkriterien) sollte dieses Problem lösen. Doch sie hat sich als zu schwach erwiesen, wird nur mangelhaft umgesetzt und führt nicht – wie geplant – dazu, dass die Landwirtschaft die biologische Vielfalt stärker berücksichtigt.

Die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums (Säule II der GAP) und speziell die Auflage der Agrar-Umweltprogramme haben die Situation zwar verbessert, aber auch hier gibt es große Lücken in der Umsetzung. Die GAP muss dringend reformiert werden mit dem Ziel, einen neuen Vertrag zwischen den Landwirten und der EU zu schließen, der auf dem Grundprinzip beruht, dass öffentliche Beihilfen für die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter, einschließlich dem Schutz der biologischen Vielfalt, gezahlt werden.<sup>29</sup> Öffentliche Unterstützung sollten insbesondere landwirtschaftliche Systeme erfahren, die in hohem Maße zum Erhalt der Biodiversität beitragen; zum Beispiel solche von hohem Wert für den Naturschutz und ökologisch bewirtschaftete Flächen.

In Ergänzung dazu müssen auch die derzeitigen Agrar-Umweltprogramme verändert und andere Investitionsprogramme im Bereich der ländlichen Entwicklung verbessert werden. Ziel muss es sein, die biologische Vielfalt sehr viel stärker zu berücksichtigen. Die Programme müssen zielgerichteter konzipiert und besser überwacht werden. Kompensations- und Managementmaßnahmen für Natura 2000 müssen stark ausgeweitet und die verfügbaren Budgets dafür vollständig offen gelegt werden. Die Mittel für diese Maßnahmen sollten mindestens € 2 Mrd. pro Jahr betragen, um sie für Landwirte und andere Landnutzer interessant zu machen.

### Meere und Fischerei

Die europäischen Fischbestände sind in einem besorgniserregenden Zustand: Mehr als 72 % der wirtschaftlich genutzten Fischbestände in Europa gelten als überfischt. Das ist fast dreimal so viel wie der globale Durchschnitt, der bei 25 % liegt.<sup>30</sup> Schlechtes Fischereimanagement, d. h. zu viele Boote, zu hohe Quoten, zu lange Fangperioden, nicht selektive Fanggeräte und die gezielte Fischerei auf Jungfische, gefährdet weiterhin die Meere (und auch die von der Fischerei abhängigen Regionen). Insgesamt gibt es viel zu viele europäische Fangschiffe, die die schwindenden Bestände befischen und damit einer Bestandserholung im Weg stehen.

Experten gehen davon aus, dass sich viele Fischbestände der EU innerhalb von 15 Jahren oder eher erholen könnten, wenn richtige Ziele für die Bestandserholung gesetzt und auch durchgesetzt würden.<sup>31</sup> Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ist eine immens wichtige Gelegenheit, die Fehler der Vergangenheit zu korrigieren.

Die folgenden Punkte sollten zu den vorrangigen Zielen der GFP zählen:

- Als eine Voraussetzung für eine zukunftsfähige Fischereiwirtschaft sollte der ökologischen Nachhaltigkeit in den Zielsetzungen der GFP höchste Priorität eingeräumt werden.
- Für alle Fischereien sollten langfristige, auf dem ökosystemaren Ansatz beruhende Managementpläne aufgestellt werden. Diese Pläne sollten als Voraussetzung für den Zugang zu diesen Fischereien gelten.
- Die festzusetzenden Fangmengen sollten die von Wissenschaftlern empfohlenen Werte nicht übersteigen.
- Für die Erholung der Fischbestände sollten ehrgeizige, rechtlich verbindliche und mit konkreten Zeitrahmen ausgestattete Zielvorgaben gesetzt werden.
- Es sollte eine obligatorische Reduzierung der Flottengröße

ßen eingeführt werden, wobei die Optimierung der Flottengröße an den Kapazitäten und ökologischen Bedürfnissen der Fanggebiete ausgerichtet werden sollte.

- Jegliche Subventionen sollten gezielt eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände sicherstellen, also z.B. für selektive Fanggeräte, mehr wissenschaftliche Forschung und verbesserte Compliance-Technologie (Systeme zur Überwachung der Fangaktivitäten) gezahlt werden.
- Überkapazitäten der Fangflotten dürfen nicht auf Gebiete außerhalb der EU verlagert werden – wir dürfen unsere Probleme nicht auf Gewässer von Drittländern und auf empfindliche Tiefseebereiche abwälzen.
- Die Fischereien sollten einer strengen Rechenschaftspflicht gegenüber der EU im Hinblick auf Normen und Kontrollen unterliegen. Verstöße gegen die Auflagen müssen wirksam sanktioniert werden.

Der EU-Haushalt sollte diesen Vorgaben für eine reformierte GFP Folge leisten. Dazu gehören die Abschaffung schädlicher Fischereisubventionen, wie z.B. Steuerbefreiungen für Treibstoff, oder zeitlich begrenzte Fangstopps und die Unterstützung der in den langfristigen Managementplänen identifizierten Ziele, um eine nachhaltige Fischereiwirtschaft aufzubauen.

### Infrastrukturausbau

Derzeit unterstützt der EU-Haushalt noch immer große Infrastrukturmaßnahmen, die die Biodiversität gefährden können. Dazu gehört ein breites Spektrum an Investitionen in den Bereichen Verkehr (vor allem Straßen und Autobahnen, zum Teil auch Bahnlinien, Stromleitungen usw.), Wasserwirtschaft und Hochwasserschutz (Staudämme, Deiche usw.), Tourismus (Skipisten, Yachthäfen) und Wirtschaftsförderung (Häfen). Infrastrukturprojekte werden vorwiegend durch die Kohäsionspolitik gefördert. Ein intelligenter Ansatz kann in vielen Fällen verhindern, dass der biologischen Vielfalt geschadet wird: Dafür muss aber der Schutz der Natur bei einem Projekt von Anfang an mit berücksichtigt werden.<sup>32</sup>

Häufig werden Infrastrukturprojekte mit ihrem Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung begründet. Es gibt aber zunehmend Hinweise darauf, dass diese Beiträge nicht den Erwartungen entsprechen, zieht man die Kosten, die regelmäßig auftretenden Kostenüberschreitungen und Verzögerungen mit in Betracht. Insbesondere Infrastrukturprojekte in Gebieten mit hoher biologischer Vielfalt können zu erheblichen Schäden führen, die weder richtig eingeschätzt noch wirksam ausgeglichen werden und letztendlich zu weiteren Kosten für ihre Beseitigung führen.<sup>33</sup>

Der nächste EU-Haushalt sollte sicherstellen, dass alle von der

EU geförderten Infrastrukturprojekte strenger geprüft werden. Mittel- und langfristige Kosten für externe Effekte auf die Biodiversität (und das Klima) müssen mit bewertet werden, sanftere Alternativen, die möglicherweise wirksamer und preiswerter sind, müssen sorgfältig geprüft werden und alle denkbaren Maßnahmen, ein Projekt umweltverträglicher zu gestalten, müssen ergriffen werden.

### Internationale Verantwortung

In Naturschutz und den Erhalt von Ökosystemen zu investieren ist gleichzeitig auch eine Investition in Armutsbekämpfung, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel. Um diesem Zusammenhang gerecht zu werden, müssen die internationalen Investitionen des EU-Budgets deutlich vergrößert, ihre Wirksamkeit verbessert und Biodiversität als eines ihrer Kernziele verankert werden.

Des Weiteren müssen in vielen Fällen auch Maßnahmen außerhalb der EU ergriffen werden, wenn es darum geht, europäische Arten zu schützen. Für einen effektiven Schutz europäischer Zugvogelarten müssen zum Beispiel auch die Überwinterungsgebiete in Afrika mit berücksichtigt werden. Daher sollte die EU ihre Fördermittel zum Artenschutz auch verstärkt über die Grenzen der Union hinweg einsetzen.

Nicht zuletzt trägt die EU auch eine besondere Verantwortung für den Schutz der Natur in ihren Überseegebieten.<sup>34</sup>

## 2.3 Ineffiziente Ressourcennutzung

*„Was könnte grundlegender, allumfassender sein, als Verantwortung zu übernehmen für die Luft, die wir atmen, den Boden, auf dem wir uns bewegen, und das Wasser, das wir trinken?“*

Janez Potočnik, EU-Kommissar für Umweltpolitik<sup>36</sup>

### UNSERE VISION

Die EU muss sich weiterentwickeln – weg von einer Übernutzung natürlicher Ressourcen über die ökologischen Grenzen des Planeten hinaus, hin zu Modellen des nachhaltigen Verbrauchs innerhalb der Kapazität der Erde bis spätestens 2050. Dabei sollte bereits bis 2020 eine erhebliche Nettoverringering der Ressourcennutzung in Europa vollzogen sein. Die EU sollte die ressourceneffizienteste Wirtschaftskraft weltweit sein und ab 2014 ihr begrenztes Budget nutzen, diesen Transformationsprozess zu beschleunigen. Die EU würde dadurch einen geringeren Ressourcenverbrauch vorantreiben und ihre wachsende Abhängigkeit von Importen in den Griff bekommen, während Recycling und Sanierung an Bedeutung gewinnen würden.

### DIE REALITÄT

Die Natur stellt der Menschheit alle lebensnotwendigen natürlichen Ressourcen zur Verfügung: Rohstoffe, Wasser, Luft, Energie und Land. Sie garantieren die Existenz und das Überleben der Menschheit und aller Lebewesen auf der Erde. Die meisten dieser Ressourcen sind aber durch die Übernutzung stark unter Druck geraten. Der Ökologische Fußabdruck der EU überschreitet die natürliche Biokapazität der Erde um das Zweieinhalbfache.

Europa ist der größte Importeur von Rohstoffen weltweit.<sup>36</sup> Dieser hohe Verbrauch führt zum Raubbau an Rohstoffen und zu Umweltzerstörung. Abgesehen davon gefährdet er auch die europäische Wirtschaft sowie den sicheren Zugang zu immer knapper werdenden Ressourcen. Wenn sie ihre Nachfrage nach natürlichen Ressourcen senkt, kann die EU auch ihre Wirtschaft stärken.

Um das Wohlergehen unserer Bürger und die Stabilität der europäischen Wirtschaft zu sichern, müssen die natürlichen Ressourcen geschont und effizient genutzt werden. Zu den vorrangigen Aufgaben der EU sollte es deshalb gehören, dass der Ressourcenverbrauch verringert und verändert wird und dass das Wirtschaftswachstum von der Nachfrage nach natürli-

chen Ressourcen strikt abgekoppelt wird. Die in der Strategie „Europa 2020“ vorgeschlagene Leitinitiative zur Ressourceneffizienz stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Der EU-Haushalt sollte daher passende Anreize für die Entwicklung ressourcenschonender Technologien setzen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Ressourcenschutz anregen.

Europäische Gelder sollten nur dort investiert werden, wo die besten verfügbaren Technologien genutzt werden, um mit Ressourcen sparsam umzugehen und sie wiederzuverwenden. Ziel der EU ist es, mit ihren begrenzten Finanzmitteln langfristig die Anwendung der Technologien zu fördern, die den Verbrauch natürlicher Ressourcen drastisch senken. In einer Welt, in der die teurer werdenden Ressourcen die europäische Wirtschaft direkt beeinträchtigen, sollte dieser Ansatz dazu führen, dass sowohl die natürlichen Ressourcen als auch die Gelder der europäischen Bürger nachhaltig verwendet werden. Auf horizontaler Ebene sollte die EU einen integrativen Ansatz verfolgen und Ressourceneffizienz in allen Sektoren und Politikbereichen fördern.

### Abfall

Nur wenige europäische Staaten haben es geschafft, ihre Haushaltsabfälle zu reduzieren oder wenigstens zu stabilisieren bzw. die Recycling- und Kompostierungsquoten zu erhöhen. Und das, obwohl die EU in den vergangenen Jahrzehnten etliche Initiativen zur Abfallvermeidung und für höhere Recycling- und Kompostierungsquoten eingeführt hat.<sup>37</sup> Abfallvermeidung ist das oberste Gebot, aber auch in den Bereichen Wiederverwendung, Recycling und Kompostierung kann deutlich mehr erreicht werden. Dies wird am Beispiel Flanderns deutlich: Diese Region erzielt mit mehr als 70% Recycling eine Quote, die bislang von keinem anderen Mitgliedstaat erreicht wird.<sup>38</sup>

Die Art und Weise, wie Europa mit seinem Abfall umgeht, wirkt sich direkt auf den Klimawandel aus. Bei der Abfallverbrennung mit fossilen Brennstoffen wird CO<sub>2</sub> freigesetzt und aus Abfalldeponien entweicht das deutlich klimawirksamere Treibhausgas Methan. Dagegen ist Recycling umweltfreundlicher und belastet das Klima weniger. Zudem ist Recycling personalintensiver und könnte mehr als 500.000 Arbeitsplät-

ze in ganz Europa schaffen, wenn das derzeitige Ziel einer Recyclingquote von 50 % bis 2020 auf 70 % angehoben wird.<sup>39</sup> Recycling trägt außerdem dazu bei, dass weniger neue Rohstoffe gewonnen und verarbeitet werden müssen. Dadurch verringert sich wiederum der Bedarf an fossilen Brennstoffen und weitere Schäden an Ökosystemen werden vermieden. Zudem sind recycelte Stoffe wertvoll – zurzeit vergräbt oder verbrennt die EU jedes Jahr Ressourcen im Wert von € 5 Mrd.<sup>40</sup>

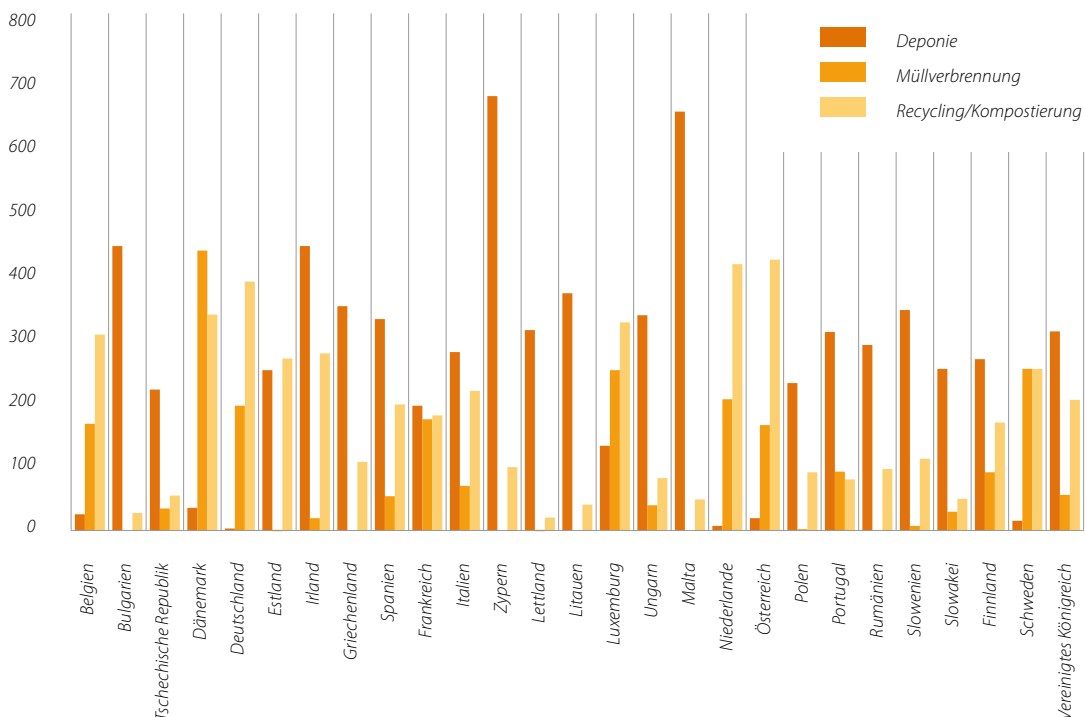
Der Einsatz von EU-Geldern für Projekte zur Abfallvermeidung, Wiederverwendung, zum Recycling und zur Kompostierung bietet interessante Potenziale und Alternativen zur Förderung einiger weniger großer Müllverbrennungsanlagen. Die Abfallverbrennung ist eine veraltete und teure Technologie mit einer schlechten Klimabilanz. Die Unflexibilität der Müllverbrennungsanlagen und ihre lange Lebensdauer (normalerweise 20 Jahre) blockieren potenzielle Verbesserungen bei Abfallvermeidung und Recycling, da die Anlagen konstante Mengen an Abfall verbrennen müssen, um wirtschaftlich rentabel zu bleiben. Die derzeitige Praxis, schädliche Abfallbehandlungsverfahren zu fördern, z. B. durch Investitionen in Müllverbrennungsanlagen oder Abfalldeponien, sollte durch integrierte, auf die jeweilige Region zugeschnittene Abfallwirtschaftskonzepte abgelöst werden.

## Wasser

Laut einer im Jahr 2009 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage sind zwei Drittel der EU-Bürger der Meinung, dass die Qualität und Quantität des Wassers in ihrem Land ein ernsthaftes Problem darstellen.<sup>41</sup> Trotz der zentralen Bedeutung von Wasser für die menschliche Gesundheit, die biologische Vielfalt und die Wirtschaft gelten Süßwasserlebensräume als die am stärksten gefährdeten Ökosysteme der Welt.<sup>42</sup> Es werden zunehmend mehr Bedrohungen deutlich, die den Streit um Wasser verstärken: Wasserverschmutzung der alten Sorte durch Nitrate und Phosphate, neuartige Schadstoffe wie z. B. Pharmaka, übermäßiger Wasserverbrauch, die fehlende Durchgängigkeit von Flusssystemen und physische Eingriffe in Flüsse, Seen und Feuchtgebiete. Der Klimawandel wird diese Herausforderungen noch verschärfen: Schon jetzt sind mindestens 11 % der europäischen Bevölkerung bzw. 17 % der Landfläche der EU von Wassermangel betroffen.

Die derzeitigen Fördermittel stehen noch nicht im rechten Verhältnis zur Größe der Probleme, wenn man die voraussichtlichen Kosten betrachtet, die durch den Verlust der Umweltleistungen und der biologischen Vielfalt der Süßwasserlebensräume entstehen.<sup>43</sup> Die finanziellen Mittel haben mit den ehrgeizigen Zielen der EU-Politik und Rechtsprechung nicht

Abb. 6 – Das Recyclingpotenzial in Europa ist noch lange nicht ausgeschöpft. Datenquelle: Europäische Kommission, Eurostat. Anmerkung: Die Menge des recycelten und kompostierten Abfalls wird geschätzt als die Differenz zwischen der Menge der Haushaltsabfälle und der Abfallmenge, die deponiert bzw. verbrannt wird



Schritt gehalten und es fehlen nach wie vor Gelder sowohl seitens der EU als auch der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass einige schädliche EU-Subventionen den übermäßigen Wasserverbrauch und auch die abnehmende Durchgängigkeit von Flüssen fördern (durch Agrarsubventionen für Bewässerungsmaßnahmen in Regionen mit Wassermangel sowie Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des Hochwasserschutzes, die die Gefahren lediglich flussabwärts verlagern, und dadurch langfristig gesehen kontraproduktiv sind).

Die EU sollte ausreichende Fördermittel für innovative Maßnahmen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie zur Verfügung stellen (einschließlich Mittel für internationale Zusammenarbeit) und schädigende Subventionen abschaffen, die eine nachhaltige Wasserwirtschaft behindern. Sie sollte den integrativen Ansatz verbessern, der die Belange des Wasser-schutzes in allen Förderlinien berücksichtigt, sowie im Rahmen der EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie ausreichende Mittel für ökologisches Hochwassermanagement bereitstellen.

*Abb. 7 – Wiederverwertung und Recycling bieten noch immer beträchtliches Potenzial für die Entwicklung einer grünen Wirtschaft und verringern zugleich den Ökologischen Fußabdruck der EU. © Ariel Brunner*

## Rohstoffe

Die EU will mit ihrer Politik eine hohe Lebensqualität für die heutige und die zukünftige Weltbevölkerung sichern, doch der Pro-Kopf-Verbrauch an Rohstoffen in Europa ist dreimal so hoch wie der in Asien und mehr als viermal so hoch wie der in Afrika. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufholprozesses wird der Rohstoffbedarf der Entwicklungsländer weiter ansteigen. Wie können knappe Rohstoffe weltweit so verbraucht werden, dass die ökologischen Grenzen unseres Planeten nicht überschritten werden? Auf diese Frage braucht es eine globale Antwort – insbesondere angesichts einer Weltbevölkerung von etwa neun Milliarden Menschen im Jahr 2050. In einer Welt, in der es immer weniger Ressourcen geben wird, muss das Wirtschaftsmodell der EU grundlegend verändert werden.

Wenn der absolute Rohstoffbedarf wesentlich gesenkt werden soll, müssen sich Verbrauchsmuster und Produktionsmethoden in Europa deutlich verändern. Der EU-Haushalt kann diesen Transformationsprozess in Gang bringen.

Jegliche direkte oder indirekte Förderung schädlicher Praktiken der Rohstoffgewinnung, die die Zerstörung fruchtbarer Böden, Wassermangel, giftige Schadstoffemissionen oder





Abb. 8 – Schlechte landwirtschaftliche Praktiken können Böden schädigen und zu Erosion führen (Ungarn). © Szabolcs Nagy

soziale Ungerechtigkeiten nach sich ziehen, müssen verboten werden. Empfänger von EU-Fördermitteln sollten im Hinblick auf die Rohstoffnutzung hohe Effizienzanforderungen erfüllen und der EU-Haushalt sollte nur Projekte mit maximaler Ressourceneffizienz fördern und solche, die die beste verfügbare Technik verwenden, inklusive einer begleitenden Forschung, um alternative (z. B. erneuerbare) Rohstoffe und Prozesse zu identifizieren.

### Land und Böden

Landressourcen geraten zunehmend unter Druck: Sie stehen im Spannungsfeld zwischen dem gesellschaftlichen Bedarf an Ressourcen und Raum und den Kapazitäten, diese abzudecken. Das führt zu enormen Veränderungen von Landschaften, Ökosystemen und der Umwelt. Darüber hinaus gibt es in Europa massive Bodenverluste infolge von Erosion, Versiegelung, Kontaminierung und Versauerung der Böden. Böden speichern zweimal so viel organischen Kohlenstoff wie Pflanzen; sie stellen eine sehr komplexe und immens wichtige natürliche Ressource dar, deren Wert stark unterschätzt wird.

Die EU sollte jegliche schädlichen Auswirkungen auf die Landnutzung vermeiden und der EU-Haushalt sollte keine Projekte unterstützen, die auf globaler Ebene Land und Böden schädigen (einschließlich Bodenverlust, Entwaldung und der zunehmenden Ausbeutung natürlicher Ressourcen innerhalb und außerhalb der EU). Die EU sollte die Weichen für eine nachhaltige Landwirtschaft stellen, um den Verlust an Bodenfruchtbarkeit und übermäßige Wassernutzung (die zur Versteppung führt) zu verringern. In ihrer Klimapolitik sollte die EU auch die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft berücksichtigen.

## 3. Reform der EU-Fonds

### 3.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik

*„Müssen wir uns damit abfinden, dass die Boden- und Wasserqualität immer schlechter wird? Müssen wir das Artensterben als unumgänglich hinnehmen? Müssen wir dem Klimawandel ohnmächtig zusehen? Ich glaube nicht. Die Gesellschaft steht nicht untätig vor den umweltpolitischen Herausforderungen. Die Landwirtschaft bietet Lösungen.“*

Dacian Cioloș, EU-Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung<sup>44</sup>

#### DAS ZIEL

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) muss Landwirte und andere Landbewirtschafter dafür belohnen, dass sie öffentliche Güter bereitstellen. Gleichzeitig müssen geeignete politische Maßnahmen dafür sorgen, dass die externen Kosten der Produktion in den Marktpreisen berücksichtigt werden. Die europäische Landwirtschaftspolitik muss sich von der Logik finanzieller Abhängigkeit und Kompensation freimachen und auf einen neuen Vertrag zwischen Landwirten und der Gesellschaft hinarbeiten. Ein solcher grundlegender Wandel würde Bewirtschaftungsmaßnahmen, die einen gesellschaftlichen Nutzen generieren, belohnen und unterbinden, dass umweltschädigende Bewirtschaftungsmaßnahmen durch öffentliche Mittel gefördert würden.

Nur knapp über 5% der Agrarmittel werden für Agrar-Umweltmaßnahmen ausgegeben. Die Analyse einer Reihe von Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raums hat gezeigt, dass ein noch sehr viel geringerer Anteil für gezielte, gut ausgestaltete und gut umgesetzte Naturschutzprogramme aufgewendet wird.<sup>45</sup> Die Landwirtschaft sollte bei der Förderung der biologischen Vielfalt und dem Schutz der natürlichen Ressourcen eine treibende Kraft sein. Die Bedeutung der Landwirtschaft wird steigen, je mehr Ökosysteme zusammenbrechen und wenn knappe Ressourcen noch knapper werden und der Klimawandel sich noch schmerzhafter auswirkt.

Langfristige Ernährungssicherheit zu bieten, erfordert nachhaltigere Landwirtschaftssysteme und einen besseren Schutz der natürlichen Ressourcen, auf denen die Nahrungsmittelproduktion beruht: Boden, Wasser und biologische Vielfalt. Neben der unerlässlichen Umorientierung der Fördermittel auf Landwirte, die öffentliche Güter bereitstellen, braucht nachhaltige Landwirtschaft ein breites Spektrum zusätzlicher Politikinitiativen in den Bereichen Produktion, Konsum und Handel.

#### DIE REALITÄT

Die Landwirtschaft ist direkt verantwortlich für fast ein Zehntel aller Treibhausgas-(THG-)Emissionen in der EU.<sup>46</sup> Im Jahr 2008 gingen 9,5% der THG-Emissionen der EU 15 von der Landwirtschaft aus; somit ist der Landwirtschaftssektor der zweitgrößte Emittent von THG nach dem Energiesektor. Weitere Emissionen, wie sie z. B. bei der Düngemittelproduktion oder durch den Import von Futtermitteln entstehen, sind in diesen Zahlen nicht inbegriffen, obwohl sie ebenfalls Ergebnis der heutigen landwirtschaftlichen Praktiken sind. Will die EU die 2020-Ziele bezüglich des Ausstoßes von THG erreichen, muss sie es zu einer vordringlichen Aufgabe machen, diese Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor zu senken.<sup>47</sup> Darüber hinaus spürt der Landwirtschaftssektor einerseits schon jetzt die Auswirkungen eines sich wandelnden Klimas und spielt andererseits eine wichtige Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel – die Landwirtschaft kann sogar wesentlich dazu beitragen, das Klimaproblem zu lösen.<sup>48</sup>

Welche große Bedeutung der Schutz der biologischen Vielfalt für eine nachhaltige Entwicklung hat, wird vom EU-Aktionsplan zur biologischen Vielfalt hervorgehoben. Der Plan versucht auch die Belange des Biodiversitätsschutzes in andere Politikbereiche verstärkt zu integrieren und zeigt auf, welche Fördermittel dieser anspruchsvollen Aufgabe angemessen wären. Die Gemeinsame Agrarpolitik GAP sollte umfangreiche Finanzierungsmöglichkeiten für den Schutz der Biodiversität in der EU beinhalten. Im Jahr 2010 haben die Staats- und Regierungschefs der Union sich erneut verpflichtet, den Rückgang der biologischen Vielfalt zu stoppen und sich ehrgeizige Ziele gesetzt, die ohne einen grundlegenden Wandel unserer landwirtschaftlichen Praktiken und unserer Agrarlandschaften nicht erreicht werden können.

Die GAP ist außerdem das wichtigste Instrument der EU im Umgang mit Landnutzungsproblemen. 24 % der Wassernachnahme in Europa dienen der Landwirtschaft. Dieser Prozentsatz ist in Südeuropa mit 60 % sehr viel höher und erreicht in einigen Regionen sogar 80 %.<sup>49</sup> Die europäische Landwirtschaft trägt maßgeblich zur Wasserverschmutzung, zur Eutrophierung und zum Verlust biologischer Vielfalt bei. Weiterhin wirkt die Landwirtschaft bei Bodenerosion und der Verschlechterung von Böden mit. Etwa 15 % der Landfläche Europas sind aufgrund landwirtschaftlicher Praktiken von Bodenerosion durch Wind und Wasser betroffen.<sup>50</sup> Darüber hinaus ist die Landwirtschaft in der EU inzwischen auch stark von fossilen Brennstoffen (sowohl direkt als auch indirekt durch die Anwendung von Nitratdüngern), Futtermittelimporten und importierten Phosphaten abhängig. Diese Abhängigkeiten haben dazu geführt, dass die Landwirtschaft in Europa heute einen sehr großen Ökologischen Fußabdruck hat und die europäische Nahrungsmittelproduktion anfälliger gegenüber externen Krisen geworden ist.

Da 50 % der Fläche der EU landwirtschaftlich genutzt werden, hat die GAP einen ausgesprochen großen Einfluss darauf, wie Land bewirtschaftet wird und ob dabei Umweltziele erreicht werden. Im Finanzplanungszeitraum 2007–2013 wurden für die GAP insgesamt € 317,39 Mrd. bereitgestellt, was etwa 37 % des EU-Haushalts für 2009 entspricht. Dennoch ist die derzeitige GAP noch immer nicht in der Lage, die dringenden Probleme im Bereich der europäischen Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete zu lösen. Zudem weist die Finanzierung der GAP ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

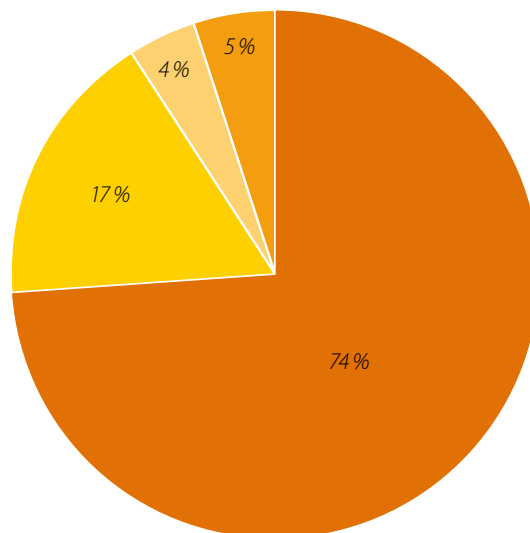
Der Großteil der GAP-Mittel wird für Direktzahlungen (80 %) im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) aufgewendet. Zu den Direktzahlungen (Säule I der GAP) gehören die Betriebsprämien (66 % des EGFL) in den alten Mitgliedstaaten, deren Zahlungsansprüche auf produktionsbezogenen Beihilfen beruhen, die einheitliche Flächenzahlung (9 % des EGFL) in den neuen Mitgliedstaaten, bei der die Landwirte einen vom jeweiligen Mitgliedstaat festgelegten Pauschalbetrag pro Hektar erhalten, und die Marktinterventionen (darin enthalten Exportsubventionen und Interventionskäufe).

Die im Jahr 2005 eingeführte Cross-Compliance-Regelung verlangt, dass Landwirte, die diese Zahlungen in Anspruch nehmen, eine Reihe von gesetzlichen Grundanforderungen an die Betriebsführung erfüllen und alle Betriebsflächen in einem ‚guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand‘ erhalten müssen. Verstöße gegen diese Bedingungen werden mit Zahlungskürzungen sanktioniert. Der tatsächliche Umweltnutzen dieses Systems ist allerdings gering. Das hat mehrere Ursachen, wie z. B. zu vage formulierte Anforderungen von den Mitgliedstaaten, ein unzulängliches Kontroll- und Sanktionssystem, fehlendes Monitoring und mangelnde Bewertung sowie ein zu geringer Anreiz, für sie Sanktionen durchzusetzen (75 % der einbehaltenen Gelder gehen an die EU zurück).

Der von den Mitgliedstaaten kofinanzierte Europäische Landwirtschaftsfonds (Säule II der GAP) für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert die ländliche Entwicklungspolitik der Union. Dieser Fonds verteilt seine Ausgaben auf vier Schwerpunkte. Schwerpunkt 2, zu dem die Agrar-Umweltprogramme gehören, enthält die größten Ausgabenverpflichtungen (25 %) für die Mitgliedstaaten und ist für den Umweltbereich am wichtigsten. Er ist auch eines der wenigen Instrumente, das die Mitgliedstaaten tatsächlich dazu zwingt, Gelder für Umweltmaßnahmen auszugeben. So sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Agrar-Umweltprogramme für ihre Landwirte aufzulegen. Allerdings beinhalten zahlreiche Programme für den ländlichen Raum noch immer Maßnahmen, die die biologische Vielfalt gefährden oder die nicht gut genug ausgestaltet sind, um umweltgerechte landwirtschaftliche Systeme angemessen zu unterstützen. Auch wenn die ländliche Entwicklungspolitik viele Mängel aufweist, die vor allem auf unsachgemäße Umsetzung und Ausgestaltung zurückzuführen sind, so beruht sie doch auf soliden Prinzipien (z. B. klar definierten Zielen, vertraglichen Grundlagen, Monitoring und Bewertung, Freigabe durch die Kommission und Beteiligung von Interessenvertretern). Somit bietet sie ein erhebliches Potenzial zur Förderung von Biodiversität, Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sowie den Schutz natürlicher Ressourcen.



Abb. 9 – Verteilung der Ausgaben der Agrarfonds im Rahmen des Finanzrahmens 2007–2013. Quelle: Europäische Kommission



- Säule I (Direktzahlungen und Marktstützung)
- Ländliche Entwicklung | Schwerpunkt 2: Agrar-Umweltprogramme
- Ländliche Entwicklung | Schwerpunkt 2: Andere Maßnahmen (einschl. benachteiligter Gebiete)
- Ländliche Entwicklung | andere Schwerpunkte

## EMPFEHLUNGEN

Eine reformierte GAP sollte sicherstellen, dass die Fördermittel nur gezielt dafür eingesetzt werden, die EU-Ziele im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Gleichzeitig müssen alle landwirtschaftlichen Subventionen, die dazu beitragen, dass Agrarprodukte auf dem Weltmarkt zu Preisen unterhalb der Produktionskosten verkauft werden, auslaufen.

Damit die Landwirte mehr öffentliche Güter bereitstellen, müssen die Direktzahlungen in Europa neu strukturiert werden. Die ländlichen Gebiete der Union brauchen eine sinnvolle, gut ausgestattete ländliche Politik mit den Schwerpunkten ländliche Entwicklung und Lieferung öffentlicher Umweltgüter, denen kein Marktwert zugeschrieben werden kann. Zu den am stärksten mit der Landwirtschaft assoziierten öffentlichen Gütern gehören die biologische Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen, der Erhalt landwirtschaftlicher genetischer Ressourcen, funktionierende Wassereinzugsgebiete, attraktive Agrarlandschaften, CO<sub>2</sub>-Speicherung, Widerstandsfähigkeit gegenüber Waldbränden und anderen Naturgefahren, Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme angesichts des Klimawandels sowie besonderer Gegebenheiten des ländlichen Raums.

Die Agrarförderung sollte in gut ausgestaltete Programme fließen, die nachhaltige landwirtschaftliche Systeme und eine Umstellung auf nachhaltigere landwirtschaftliche Methoden fördern, in gezielte Agrar-Umweltprogramme, in Investitionen in die nachhaltige Landwirtschaft und unterstützende Maßnahmen wie z.B. entsprechende Beratungsdienste. Eine Übergangsphase und wirksame Mechanismen erleichtern eine solche Umstrukturierung. Einige der Beihilfen würden die wirtschaftliche Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Systeme, die öffentliche Güter bereitstellen, stützen; andere Zahlungen könnten als Ausgleich für bestimmte Leistungen oder Verpflichtungen dienen und zugleich den Transformationsprozess zu nachhaltigeren landwirtschaftlichen Praktiken fördern.

Die Agrarförderung sollte folgende Ziele verfolgen:

- Die GAP-Mittel sollten den Transformationsprozess hin zu nachhaltigeren landwirtschaftlichen Systemen vorantreiben, die ausreichende und angemessene Nahrungsmittelproduktion mit geringeren Auswirkungen auf die Umwelt und schonender Ressourcennutzung verbinden.
- Zahlungen sollten auf vertraglicher Grundlage geleistet werden. Zahlungen an Landwirte müssen durch öffentliches Interesse legitimiert sein, wie z. B. die Bereitstellung



öffentlicher Güter. Die Zahlungen dienen der Lieferung öffentlicher Güter und basieren auf einem schriftlichen Vertrag zwischen der Gesellschaft und dem Zahlungsempfänger. Dadurch wird den Zahlungen Rechtmäßigkeit verliehen und es wird sichergestellt, dass sich sowohl die Zahlungsempfänger als auch die Steuerzahler darüber im Klaren sind, was genau gefordert und was entlohnt wird.

- Die Mitgliedstaaten sollten ein Finanzierungsprogramm für die GAP-Mittel auflegen. Die allgemeinen Bestimmungen, Richtlinien und europäischen Politikschwerpunkte sollten gemeinsam festgelegt werden, wobei die Mitgliedstaaten und Regionen der Kommission die jeweiligen Programmdetails, die relativen Haushaltszuweisungen und die nationalen/regionalen Schwerpunkte zur Genehmigung vorlegen. Weiterhin sollte die Kommission, zum Zwecke der Kohärenz und um Missbrauch zu vermeiden, die Umsetzung der Programme überwachen.
- Vor ihrer Genehmigung durch die Kommission sollten alle GAP-Programme daraufhin kontrolliert werden, dass sie keine handelsverzerrenden Auswirkungen mit sich bringen oder in Entwicklungsländern den Ausbau nachhaltiger, lokaler Märkte gefährden.

Abb. 10 – Extensive Weidewirtschaft in Andalusien, Spanien.

© Pierre Commenville

## 3.2 Kohäsionspolitik

*„Ich möchte die Kohärenz der gemeinschaftlichen Maßnahmen insgesamt stärken – durch eine engere Koordinierung mit anderen EU-Politikbereichen und eine klarere Abstimmung der Kohäsionspolitik auf die wichtigste strategische Aufgabe der Union, die Umsetzung der EU 2020-Vision.“*

Johannes Hahn, EU-Kommissar für Regionalpolitik<sup>51</sup>

### DAS ZIEL

Die Struktur- und Kohäsionsfonds der EU sollten die nachhaltige Entwicklung und den Wandel zu einer Gesellschaft mit niedrigem Energieverbrauch fördern, die innerhalb der ökologischen Grenzen unseres Planeten leben kann. Die Kohäsionspolitik sollte den Einsatz von Energieeffizienzmaßnahmen und erneuerbaren Energiequellen unterstützen und verhindern, dass ihre Investitionen sozial- oder umweltschädigend sind.

*Abb. 11 – Die geplante Struma-Autobahn, die mit EU-Mitteln aus dem Struktur- und Kohäsionsfonds gefördert wird, gefährdet die atemberaubende biologische Vielfalt dieses Natura 2000-Gebietes. Kresna-Schlucht in Bulgarien. © Boyan Petrov, NMNHS*

### DIE REALITÄT

Ziel der Kohäsionspolitik ist es, die Unterschiede zwischen den armen und reichen Regionen der EU zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Um soziale Ungleichheiten abzubauen, werden Gelder dafür eingesetzt, die Beschäftigungsquote und die soziale Integration zu erhöhen. Dafür stehen die Struktur- und Kohäsionsfonds zur Verfügung, deren Gesamtsumme sich auf € 347 Mrd. für den Zeitraum 2007–2013 beläuft.<sup>52</sup>

Die Kohäsionspolitik setzt ihren Schwerpunkt auf das quantitative wirtschaftliche Wachstum der Mitgliedstaaten, aufbauend auf den Zielen der Lissabon-Strategie. Aufgrund dieser Konzentration bleibt die umweltpolitische Seite der



Entwicklung permanent im Rückstand. Das liegt unter anderem daran, dass das BIP als Indikator der Förderfähigkeit genutzt wird; Kriterien, die darüber hinausgehen oder sich bei den heutigen Problemen besser als Verteilungsschlüssel eignen würden, fehlen.

Problematisch ist außerdem, dass die Förderung in Mitgliedstaaten nicht daran geknüpft ist, die vorgegebenen Umweltziele der Union umzusetzen. So muss z. B. nicht gewährleistet werden, dass die Gesamtförderung für den Verkehrssektor nicht zu höheren Treibhausgasemissionen führt. Und tatsächlich ist es so, dass ein beträchtlicher Anteil der Struktur- und Kohäsionsmittel (mehr als 12 %) in Verkehrsinfrastrukturprojekte fließt, die in den betroffenen Regionen zu höheren Treibhausgasemissionen beitragen.<sup>53</sup> Darüber hinaus ist der Europäische Sozialfonds, ein wichtiger Bestandteil der Strukturfonds, nur ungenügend darauf ausgerichtet, Bildungs- bzw. Weiterbildungsmaßnahmen oder neue Berufsfelder zu fördern, die nötig wären, um den Energieverbrauch der Gesellschaft umzustellen.

Folglich weist der Einsatz der Kohäsionsmittel zahlreiche Versäumnisse auf:

- Chancen, Maßnahmen im Umweltbereich zu fördern, werden systematisch verpasst; im Rahmen der operationellen Programme der Mitgliedstaaten fließen z. B. sehr geringe Mittel in Natura 2000-Gebiete oder für Klimaanpassungsprojekte. Im Rahmen der Mittelzuweisungen für 2007–2013 wurden für alle 27 Mitgliedstaaten (EU27) zusammen nur ~ € 9,3 Mrd. für Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Ressourcen bereitgestellt.<sup>54</sup>
- Umweltgerechtes Beschaffungswesen (Green Public Procurement) beruht auf Freiwilligkeit; für Strukturfonds-Projekte gibt es in dieser Hinsicht keine einheitlichen oder verbindlichen Regelungen. Somit versäumen es die EU-Fonds, den Einsatz umweltgerechter Produkte und Dienstleistungen systematisch voranzubringen. Wer aber keine Anreize schafft, um einen bedeutenden grünen Marktanteil aufzubauen, kann Unternehmen die Idee eines einsetzenden Wandels nicht näherbringen.
- Mit EU-Mitteln werden noch immer Projekte gefördert, die der Umwelt schaden, THG-Emissionen erhöhen, Ökosysteme gefährden oder im Widerspruch zu den Umweltzielen der Gemeinschaft stehen. Beispielsweise wird oftmals dem Bau von Müllverbrennungsanlagen Vorrang vor wirtschaftlicheren und umweltgerechteren Alternativen gegeben, wie Abfallvermeidung, Recycling

und Kompostierung. Im Allgemeinen werden Umweltbelange noch nicht ausreichend integriert und es fehlen wirksame Mechanismen und Kriterien zu ihrer durchgehenden Berücksichtigung während des gesamten Programmplanungs- und Umsetzungszyklus. Sowohl strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen des gesamten Planungsprozesses als auch solche für individuelle Projekte sind oft nur unzulänglich.

Die Kohäsionspolitik der EU wurde geschaffen, um benachteiligten Regionen der Gemeinschaft ein Gegengewicht zu den Zwängen des Binnenmarktes schaffen. Die Politik und ihre Instrumente (die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds) wurden in die nachfolgenden Unionsverträge aufgenommen. Die derzeitige Kohäsionspolitik und ihre Finanzausstattung sind Ausdruck des historischen und politischen Selbstverständnisses der Union. Allerdings wäre es wünschenswert, diese Politik stärker an die EU-Strategien für nachhaltige Entwicklung anzupassen. Auch müssen die ärmeren Regionen unterstützt werden, um Unionsziele, z. B. beim Klimaschutz und Biodiversitätsschutz, zu erreichen. Als zweitgrößtes Finanzinstrument Europas unter der Rubrik „Nachhaltiges Wachstum“ des Finanzrahmens 2007–2013 bestimmt die Kohäsionspolitik maßgeblich die Richtung, in die sich die Regionen entwickeln.

Darüber hinaus finanziert das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) während des Beitrittsprozesses die grenzübergreifende Zusammenarbeit, den Aufbau von Institutionen und Personalentwicklung, sowie die Regionalentwicklung und die Entwicklung des ländlichen Raums in den westlichen Balkanländern und der Türkei. Abgesehen von der geringen Mittelausstattung, Kofinanzierung und Mittelausschöpfung im Umweltbereich, favorisiert das IPA im derzeitigen Programmplanungszeitraum oft veraltete Lösungen (wie z. B. die Abfallverbrennung in Zementöfen) statt systematischer Ansätze, die langfristigen Umweltnutzen bringen können (z. B. sinnvolle abfallwirtschaftliche Praktiken).



Abb. 12 – Osterzgebirge in der Tschechischen Republik. Bau der umstrittenen Autobahn, die aus EU-Mitteln (Instrument für Heranführungshilfe, IPA) und mit Geldern der Europäischen Investitionsbank finanziert wird und das Osterzgebirge, einen Naturpark, durchschneidet. © Pavel Pribyl

## EMPFEHLUNGEN

Die Kohäsionspolitik hat bereits ein Konzept der territorialen Kohäsion eingeführt, das sich auf die speziellen Herausforderungen und Werte in den unterschiedlichen Regionen konzentriert. Zusammen mit einer starken Ausrichtung auf Nachhaltigkeit könnte dieser Ansatz die Kohäsionspolitik neu definieren. Wenn vor allem die regionalen und lokalen Potenziale aus der Perspektive von Nachhaltigkeit gefördert werden (Biodiversität, Arbeitsplätze im Umweltbereich, Produktion erneuerbarer Energien auf lokaler Ebene), können mit diesem Ansatz auch die Herausforderungen Europas angegangen werden (notwendige Anpassungen an den Klimawandel, ineffiziente Energieversorgung und hoher Energieverbrauch, ressourcenintensive Herstellungsprozesse, Umweltverschmutzung, Verkehrsüberlastung und städtische Problembereiche).

Mit anderen Worten sollte die Kohäsionspolitik das Ziel verfolgen, alle Regionen der EU auf den Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung zu führen. Um dies zu erreichen, sollten die folgenden Prinzipien maßgebend sein:

- Die Schwerpunkte und Ziele müssen neu über das „BIP-Kriterium“ hinausgehend definiert werden. Sie sollten sich auf eine nachhaltige Entwicklung konzentrieren, die die ökologischen Grenzen unseres Planeten berücksichtigt.
- Priorität der Politik sollte der Transformationsprozess hin zu einer umwelteffizienten und kohlenstoffarmen Entwicklung sein. Hierzu zählen insbesondere die Förderung der Energieeffizienz, speziell im Bereich der Gebäudesanierung, und erneuerbare Energiequellen. Unterstützte Innovationen sollten zu einer deutlichen Senkung der THG-Emissionen und der Ressourcenintensität führen.

- Ein wesentlicher Anteil des Europäischen Sozialfonds sollte für die Weiterbildung in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien verwendet werden (Energieauditorien, Arbeitskräfte, die Gebäude energetisch nachrüsten können usw.). Dazu gehören auch Ausbildungsmaßnahmen für neue Berufsfelder, die der Übergang zu einer Gesellschaft mit niedrigem Energieverbrauch erfordert.
- Der Ausbau einer europaweiten Energieinfrastruktur sollte unterstützt werden mit dem Ziel, deutlich mehr Energie aus erneuerbaren Quellen einzusetzen. Damit bei der Stromerzeugung in der EU in hohem Maße auf erneuerbare Energieträger zurückgegriffen wird, muss in grenzübergreifende Stromversorgungsnetze investiert werden. Dies dient auch einer besseren Energieeffizienz.
- Investitionen in ökologische und grüne Infrastruktur statt in technische Lösungen (z. B. naturnahe Wasseraufbereitung statt des ausschließlichen Baus von Kläranlagen oder natürlicher Hochwasserschutz statt immer höherer Deiche) mit dem Ziel, die Ökosysteme zu schützen. Die Maßnahmen sollten dabei insbesondere das Natura 2000-Netzwerk berücksichtigen.
- Abschaffung von Subventionen, die dem Klima und der Biodiversität schaden, z. B. für den Flugverkehr.
- Die Ausgabenkategorien müssen überarbeitet und besser definiert werden. Außerdem brauchen sie klare Vorgaben, um widersprüchliche Vorgehensweisen zu vermeiden (z. B. Konflikte zwischen natürlichem Hochwasserschutz und der Zerstörung von Auen für Wasser-Infrastruktur). Jeder Ausgabenkategorie sollten messbare, der Ausrichtung der jeweiligen Kategorie entsprechende Ziele zugeordnet sein.
- Die überarbeiteten Ausgabenkategorien sollten die neuen Schwerpunkte der europäischen Umweltpolitik betonen und Leitlinien für förderfähige Maßnahmen bieten.
- Umweltgerechtes Beschaffungswesen sollte bei der Umsetzung von Projekten Pflicht sein.
- Das gemeinschaftliche Instrument für Heranführungshilfe sollte sicherstellen, dass die Belange des Umweltschutzes, des Klimaschutzes und der Energieeffizienz während des Beitrittsprozesses angemessen berücksichtigt werden.

Darüber hinaus sollte die Rolle der Europäischen Kommission bei der Sicherstellung der Kohärenz zwischen den nationalen Rahmenprogrammen und den umweltpolitischen Schwerpunktzielen der Union gestärkt werden, damit gewährleistet ist, dass die Programmplanung der Mitgliedstaaten sich strategisch an den Nachhaltigkeitszielen der EU ausrichtet:

- Bevor Finanzmittel von der EU genehmigt werden, müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die einzelstaatlichen Finanzrahmen ausreichende Mittel für die übergeordneten Umweltziele der EU vorsehen, vor allem in den Bereichen Klimaschutz und Biodiversität.
- Im gesamten Programmplanungszyklus sollten klare Umweltkriterien Anwendung finden (Sicherung der Klimaverträglichkeit und des Biodiversitätsschutzes).

### 3.3 Finanzierung der Verkehrspolitik

„Es wird ein zentrales politisches Ziel der neuen Kommission sein, die Mittel bereitzustellen, die erforderlich sind, um den Verkehr CO<sub>2</sub>-ärmer zu machen und die Treibhausgasemissionen zu senken.“

Siim Kallas, Vizepräsident der Europäischen Kommission<sup>55</sup>

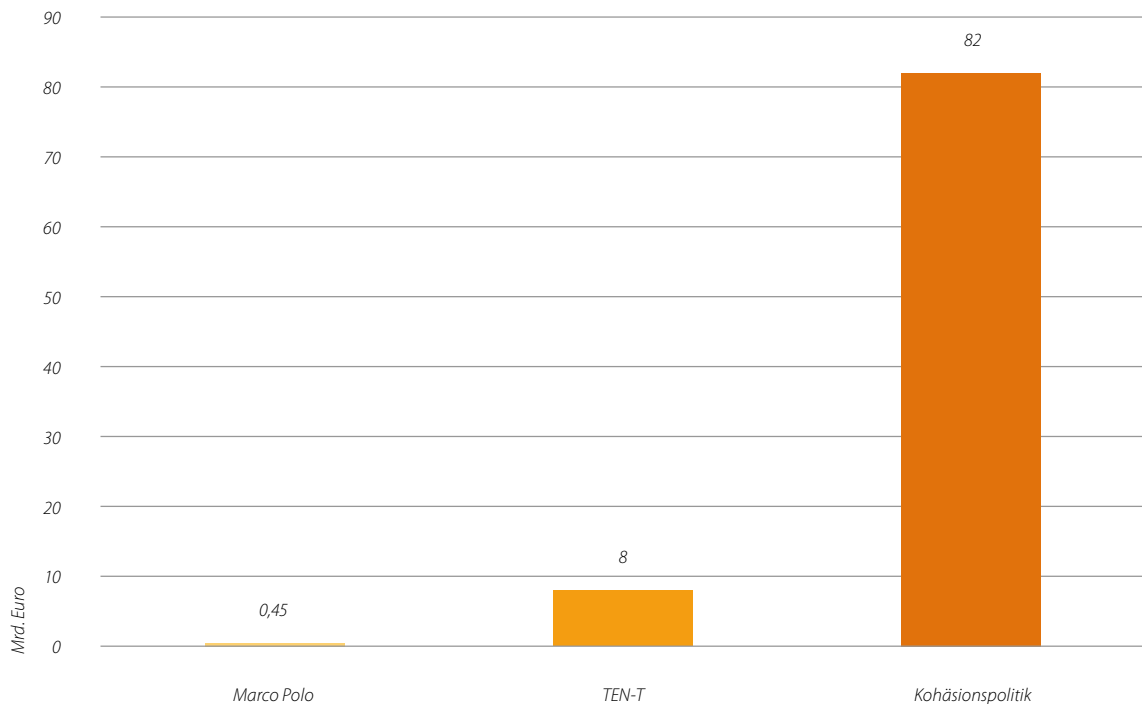
#### DAS ZIEL

Die EU muss Pläne und Projekte im Verkehrsbereich fördern, die aktiv Treibhausgasemissionen reduzieren und grüne Infrastrukturen erhalten. Verkehrsinvestitionen gehören zu den wichtigsten Instrumenten, wenn es um die konkrete Umsetzung der Klima- und Umweltziele sowie der Ziele in der Verkehrspolitik geht. Sie müssen daher dazu beitragen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs zu senken („Dekarbonisierung“).

Angesichts der Zielsetzungen der EU für eine „Dekarbonisierung“ des Verkehrs müssen Infrastrukturinvestitionen und eine Reduzierung der THG-Emissionen im Verkehrssektor stärker miteinander verknüpft werden.

Finanzmittel im Verkehrssektor sollten primär dafür eingesetzt werden, die Mitgliedstaaten bei der Umstellung auf klimafreundlichere Verkehrssysteme zu unterstützen. Den höchsten Mehrwert, den die EU bei einzelstaatlichen Entscheidungsprozessen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur beisteuern kann, ist, sich auf das Ziel der geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen zu konzentrieren. Dazu muss sie offene und transparente Projektauswahlkriterien einsetzen und Naturschutzaspekte in die Entscheidungsprozesse integrieren.

Abb. 13 – Die verschiedenen Quellen der Finanzmittel für den Verkehrsbereich im Rahmen des Finanzrahmens 2007–2013 (in Mrd. €)



## DIE REALITÄT

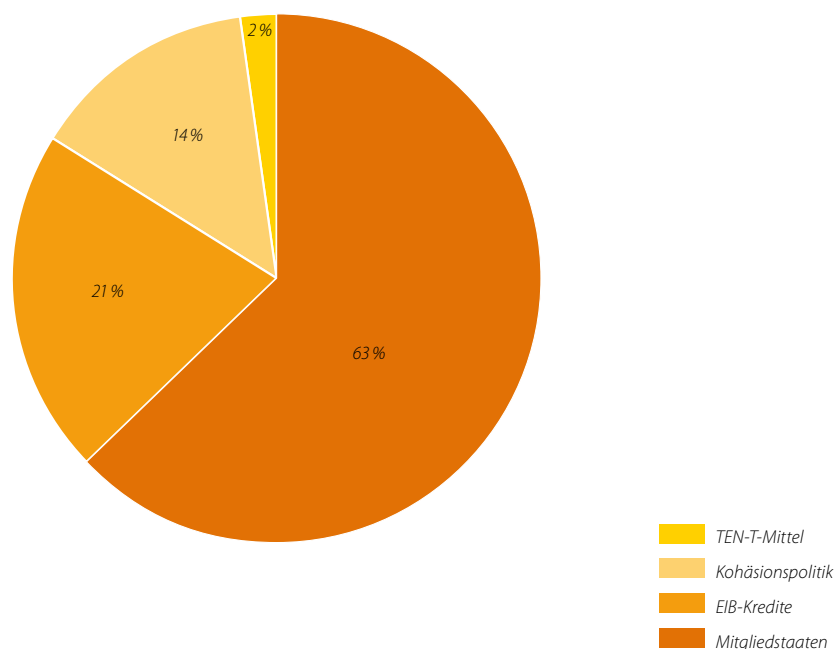
Im Gegensatz zu anderen Sektoren in der EU haben nur im Verkehrsbereich die THG-Emissionen seit 1990 zugenommen. Ohne gemeinsame politische Schritte wird sich dieser Trend vermutlich fortsetzen und die verkehrsbedingten Emissionen werden zwischen 1990 und 2050 voraussichtlich um 74% steigen.<sup>56</sup> Gelingt es nicht, die Klimawirkungen des Verkehrssektors zu verringern, werden die Anstrengungen anderer Sektoren durch die wachsenden Emissionen aus dem Verkehr zunichte gemacht.

Der derzeitige Finanzrahmen stellt über mehrere Fonds<sup>57</sup> etwa € 90 Mrd. für Investitionen in Verkehrsprojekte bereit. Das ist ein beträchtlicher EU-Anteil an Projekten der Mitgliedstaaten. Verkehrsinvestitionen werden über diverse Finanzinstrumente realisiert. Dazu gehören das TEN-T-Programm, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Kohäsionsfonds und die Beteiligung durch die Europäische Investitionsbank.

Zwischen den verschiedenen Instrumenten der EU, die zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten beitragen, besteht derzeit wenig Kohärenz. Oft wird argumentiert, dass Investitionen schon dadurch nachhaltig sind, weil der Löwenanteil der TEN-T-Fördermittel in den Eisenbahnsektor fließt. Diese Darstellung verzerrt jedoch die Realität. Erstens werden im Rahmen anderer Politikbereiche (Struktur- und Kohäsionsfonds) weitaus höhere Investitionen im Transportsektor getätigt als durch TEN-T und zweitens, was noch viel entscheidender ist, werden die Projekte nicht hinsichtlich ihrer Gesamtwirkung auf das Klima bewertet.

Darüber hinaus berücksichtigen viele Verkehrsprojekte noch immer nicht angemessen integrierte Konzepte zur Raumordnung, die darauf abzielen, besonders erhaltenswerte Gebiete (Biodiversity Hotspots) zu schützen und ökologische Korridore einzurichten.

Abb. 14 – Aufschlüsselung der Finanzierungsquellen für TEN-T-Projekte. Datengrundlage: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Konsultation über die künftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz (KOM/2010/0212 endg.)





## EMPFEHLUNGEN

Eine durchgreifende Reform der Methodik für die Planung, Umsetzung und Bewertung von Investitionsvorhaben im Verkehrssektor würde es den Institutionen der EU erlauben, ihr klares Bekenntnis zu den Klima- und Energiezielen für 2020, einschließlich einer Verringerung der THG-Emissionen um 40%, zu unterstreichen. Die aktuellen Mittelzuweisungen für den Verkehrssektor müssen in Projekte umgeleitet werden, die zum Aufbau intelligenter Verkehrsnetze mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen beitragen. Vorrangig sollten Projekte in den folgenden Bereichen gefördert werden: Einführung von Systemen zu Straßenbenutzungsgebühren, Förderung alternativer Mobilitätsformen, Verkehrsleitsysteme, Bahnelektrifizierung, Interoperabilität, Energieinfrastruktur mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Zudem sollten alternative Finanzierungsmöglichkeiten für den Bau neuer Infrastruktur in Erwägung gezogen werden, damit das Ziel eines effizienteren Transportwesens erreicht werden kann.

Die Finanzierung der Verkehrspolitik sollte den folgenden Kriterien gerecht werden:

- Alle Projekte im Verkehrssektor, die über EU-Fonds gefördert werden, sollten zur Senkung der Treibhausgasemissionen beitragen. Die Gewährung der Finanzhilfen muss auf der Grundlage einer Klimafolgenabschätzung strengen Auflagen unterliegen.
  - Beihilfen für die Luftfahrt dürfen von der EU in Zukunft nicht mehr gewährt werden. Der Luftverkehr ist das mit Abstand kohlenstoffintensivste Verkehrswesen und erhält schon jetzt zahlreiche Steuervergünstigungen. Gleiches sollte für Infrastrukturinvestitionen im Zusammenhang mit Flughafenverbindungen gelten. Dazu gehören auch Hochgeschwindigkeitsstrecken der Bahn. Derartige Projekte fördern Flugreisen, statt eine Alternative zu bieten, und sind im Gesamtergebnis klimaschädlich.
  - Projekte, die in einem nicht vertretbaren Ausmaß der Natur schaden oder Ökosysteme beeinträchtigen, sollten nicht gefördert werden. Aufgrund der potenziellen negativen Umweltauswirkungen von Verkehrsprojekten müssen alle natur- und umweltrelevanten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts eingehalten werden. Dazu gehören insbesondere die Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie, die Wasserrahmenrichtlinie, die Richtlinie zum Umgebungslärm, die Gesetzgebung im Bereich der Luftqualität usw.
- Integrierte Raumentwicklungskonzepte, die vorhandene und geplante grüne Korridore und Gebiete mit besonderer Artenvielfalt („Biodiversity Hotspots“) – eine ‚grüne Infrastruktur‘ – aufzeigen, sollten Teil der Planung zukünftiger, mit EU-Mitteln geförderter Verkehrsinfrastrukturprojekte sein.
  - Die Auswirkungen der Projekte auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß sowie deren allgemeine ökologische, soziale und ökonomische Effekte sollten von unabhängiger Stelle geprüft werden. Die Ergebnisse sollten in leicht zugänglicher Form veröffentlicht werden.
  - Die Investitionsvorbereitung sollte nach dem neuesten Stand der Methodik durchgeführt werden. Eine Maßnahmenhierarchie sollte gewährleisten, dass nur wirklich notwendige Investitionen getätigt werden. Es sollte daher für jedes Projekt sichergestellt werden, dass eine glaubwürdige Prüfung von Alternativen vorgenommen wird. Dazu gehört zum Beispiel auch, festzustellen, ob ein bestimmtes Anbindungsproblem nicht eventuell mit Hilfe digitaler statt tatsächlicher Infrastruktur zu lösen wäre.
  - Die Auswirkungen der Projekte auf Verkehrsentwicklung und CO<sub>2</sub>-Ausstoß sollten geprüft werden. Damit soll gewährleistet werden, dass Verkehrsentwicklungsprognosen im Hinblick auf die schrittweise Einbeziehung externer Kosten erstellt werden.<sup>58</sup>
  - EU-Finanzmittel für den Verkehrssektor sollten ausschließlich CO<sub>2</sub>-effiziente Verkehrsprojekte fördern. Es muss darauf bestanden werden, dass öffentliche Gelder nur in Projekte fließen, die mittels einzelstaatlicher oder privater Investitionen sonst nicht realisiert würden.
  - Nur mautpflichtige Autobahnen sollten von der EU gefördert werden. Werden Straßenbauprojekte als beihilfefähig anerkannt, kann dies nur nach sorgfältiger Durchführung der einschlägigen Bewertungsverfahren erfolgen. Die Förderung muss strikt der Bedingung folgen, dass der Nutzer zahlt. Fördermittel für Straßenbauprojekte, die an Nutzungsgebühren geknüpft sind, sollten nur als Darlehen und als Zuschuss vergeben werden.

## 3.4 LIFE: Finanzierung von Umweltprojekten

„Das Programm LIFE ist finanziell gesehen das wichtigste europäische Förderinstrument, das ausschließlich auf die Umwelt ausgerichtet ist, und wird von der Kommission direkt verwaltet. Es spielt eine zentrale Rolle im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele der Europäischen Union.“

Europäischer Rechnungshof<sup>59</sup>

### DAS ZIEL

Die EU sollte mindestens 1 % des EU-Haushalts in ein neues LIFE-Instrument investieren. LIFE sollte vorwiegend dazu genutzt werden, Umweltmaßnahmen, die durch andere Fonds gefördert werden, zu ergänzen. Dazu gehören auch solche, die das Natura 2000-Netz und die Biodiversität unterstützen. Weiterhin sollten von der Zivilgesellschaft oder lokalen Interessengruppen initiierte wettbewerbsorientierte Bottom-up-Projekte finanziert werden sowie auch Projekte, die auf nationaler Ebene als Bestandteil nationaler Rahmenprogramme entstanden sind. Das LIFE-Programm sollte auch innovative Ansätze unterstützen, die neue Lösungen zur Bekämpfung des Klimawandels und für ressourcenschonendere Wirtschaftsformen entwickeln.

### DIE REALITÄT

Obleich die LIFE-Projekte bislang nur über sehr geringe Mittel verfügen, haben sie bewiesen, dass sie ihr Geld wert sind. LIFE-Mittel haben dazu beigetragen, in ganz Europa innovative Projekte aufzubauen, die konkrete Ergebnisse vor Ort geliefert haben. LIFE, der einzige Fonds, der einzig und allein für Umweltmaßnahmen vorgesehen ist, hat eine Mittelausstattung von € 2,1 Mrd. (ca. € 300 Mio. pro Jahr)<sup>60</sup>. Das entspricht einem Anteil von 0,23 % des EU-Gesamthaushalts. Angesichts der grundlegenden Bedeutung der biologischen Vielfalt für das Wohl der Menschen und angesichts der heutigen Herausforderungen hinsichtlich des Klimawandels und der Ressourcenknappheit ist allerdings der Anteil, der für den Natur- und Biodiversitätsschutz ausgegeben wird (etwa € 130 Mio. pro Jahr bzw. 0,1 % des EU-Gesamthaushalts) ausgesprochen bescheiden.

LIFE leidet nicht nur unter der geringen Mittelzuweisung, vielmehr wurde die Verwendung der Mittel dadurch erschwert, dass potenzielle Zuwendungsempfänger zum Teil Schwierigkeiten hatten, die Mittel abzurufen. Lokale Akteure und kleine Nichtregierungsorganisationen eignen sich oft am besten dafür, innovative Naturschutzarbeit zu leisten, und das normalerweise zu einem sehr guten Preis-Leistungs-Verhältnis. Aufgrund der Kofinanzierungsregelung konnten sie aber häufig LIFE+-Mittel nicht abrufen. Darüber hinaus können gemäß der LIFE-Verordnung nur solche Aktivitäten gefördert werden, die nicht von anderen EU-Fonds abgedeckt werden. Ein weiteres Problem ist, dass in manchen Fällen dringende, wissenschaftlich begründete Maßnahmen nicht vom LIFE-Programm unterstützt werden können, wenn sie nicht als ‚experimentell‘ angesehen werden (speziell Projekte im Rahmen von „LIFE+ Natur und biologische Vielfalt“). Infolgedessen wurde manche Chance zur Unterstützung guter Projekte verpasst.

## EMPFEHLUNGEN

LIFE sollte u. a. die Möglichkeit bieten, sowohl große Aktionsprogramme als auch individuelle Projekte zu fördern. LIFE sollte darüber hinaus ein wesentlicher Bestandteil nationaler Natura 2000-Finanzierungsprogramme<sup>61</sup> werden.

- Die Mittelzuweisung für das LIFE-Programm sollte mindestens 1 % des EU-Gesamthaushalts betragen.<sup>62</sup>
  - Der Großteil der Mittel sollte für Natura 2000 verwendet werden.
  - Die verbleibenden Fondsmittel sollten für Projektvorschläge aus den Bereichen Klima (ökosystemare Anpassung), Ressourcen und Biodiversität offen sein und auch vergleichsweise kleine Projekte fördern, die innovative, Bottom-up-Ansätze und partizipatorische Ansätze verfolgen.
- LIFE sollte auch in den Überseegebieten der EU zur Anwendung kommen. Beitrittsstaaten und Länder außerhalb der EU sollten sich ebenfalls für den wettbewerbsorientierten Teil der Fondsmittel bewerben können, damit Naturschutzaufgaben für europäische geschützte Arten und ihre Lebensräume wahrgenommen werden können (z.B. Schutzmaßnahmen in den afrikanischen Überwinterungsgebieten europäischer Arten).
  - Folgende Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Finanzierung durch LIFE einfacher und zugänglicher zu gestalten: zweistufiges Antragsverfahren, geringerer Verwaltungsaufwand bei der Vorbereitung und der Entscheidungsfindung; flexiblere Budgetverwaltung und Projektmanagement; weniger Bürokratie bei Projektanträgen und Berichterstattung; geringere Kofinanzierungssätze für die Zuwendungsempfänger. Gleichzeitig sollten die tatsächlichen Auswirkungen der Projekte besser überwacht und bewertet werden; dazu gehören auch Langzeitkontrollen.

Abb. 15 und 16 – Das Projekt „LIFE Priolo“ unterstützte die Renaturierung der Lorbeerwälder in den Azoren, Lebensraum des gefährdeten Azorengimpels (*Pyrrhula murina*). Der Azorengimpel gehört zu den am stärksten gefährdeten Vogelarten Europas. Pico da Vara, Natura 2000-Gebiet, Azoren, Portugal.  
© SPEA/BirdLife in Portugal



## 3.5 Forschungsförderung

*„Die Europäische Kommission sollte das Finanzvolumen für F&E im Energiebereich aufstocken, um zu gewährleisten, dass es den Herausforderungen im Bereich Energie und Klima gerecht wird. Außerdem sollte die Kommission eine neue Gewichtung der Finanzmittel für die Forschungsförderung in Erwägung ziehen, um die Prioritäten im Bereich der nichtnuklearen Energieforschung gebührend zu berücksichtigen.“*

Internationale Energieagentur (IEA)<sup>63</sup>

### DAS ZIEL

Die EU-Forschungsförderung sollte neu ausgerichtet werden auf bahnbrechende Erkenntnisse im Bereich der zentralen Herausforderungen der Nachhaltigkeit – Klimawandel, Biodiversität und Ressourceneffizienz. Die Union hat sich das Ziel gesetzt, eine Wissensgesellschaft zu werden. Die Forschung sollte auf Bereiche konzentriert werden, die für Europa langfristig einen Mehrwert bringen und dabei die Wirtschaft der Union zu einer grünen Wirtschaft umgestalten helfen. Das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (FP7) sollte zudem Anreize für öffentliche und private Forschung zugunsten der europäischen Politikziele geben. Die europäische Forschungsförderung muss die Grundlagenforschung in den Bereichen Klima und Energie, Biodiversität und Ressourceneffizienz unterstützen sowie grüne Technologien und Innovationen fördern und beträchtlich ausweiten. Das FP7 sollte zu verbesserter Forschungsqualität und größerer Konvergenz in Richtung europäischer Standards beitragen, in dem es wettbewerbsorientiert gestaltet wird, den Mitgliedstaaten, der Privatwirtschaft und gemeinnützigen Einrichtungen Anreize bietet, Kofinanzierungsmittel bereitzustellen, und den wissenschaftlichen Austausch auf europäischer Ebene stärkt.

### DIE REALITÄT

Das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (FP7) hat ein Budget von € 53,3 Mrd., wovon € 8,5 Mrd. bislang zur Umweltforschung beigetragen haben.<sup>64</sup> Allerdings stimmen die Förderschwerpunkte nicht mit der europäischen Politikausrichtung überein. Das FP7 fördert Großprojekte, die sich oftmals nicht mit dem Forschungsbedarf im Bereich der Umwelt-, Energie- und Klimapolitik decken. Zudem fördert das Programm schwerpunktmäßig die reine Grundlagenforschung, während es gleichzeitig an Geldern für angewandte Forschung mangelt, vor allem in den Bereichen Ökologie und Anpassung an den Klimawandel. Darüber hinaus stehen im Rahmen des FP7 weniger Mittel für nichtnukleare Energieforschung zur Verfügung als für Kernfusion, Kernspaltung und Nuklearsicherheit im Rahmen des FTE-Programms Euratom zusammengenommen. In diesem Zusammenhang hat die Internationale Energieagentur stark kritisiert, dass die EU der Atomenergie Vorrang einräumt. Das derzeitige Rahmenprogramm weist fast 40 % der Mittel für die Energieforschung (€ 1,947 Mrd.) dem Bereich der Kernfusion zu, einer Technologie, die voraussichtlich bis 2050 keinen nennenswerten Beitrag zur Energieproduktion leisten wird.<sup>65</sup>

Abb. 17 – Ausgaben im Rahmen des FP7 2007–2013

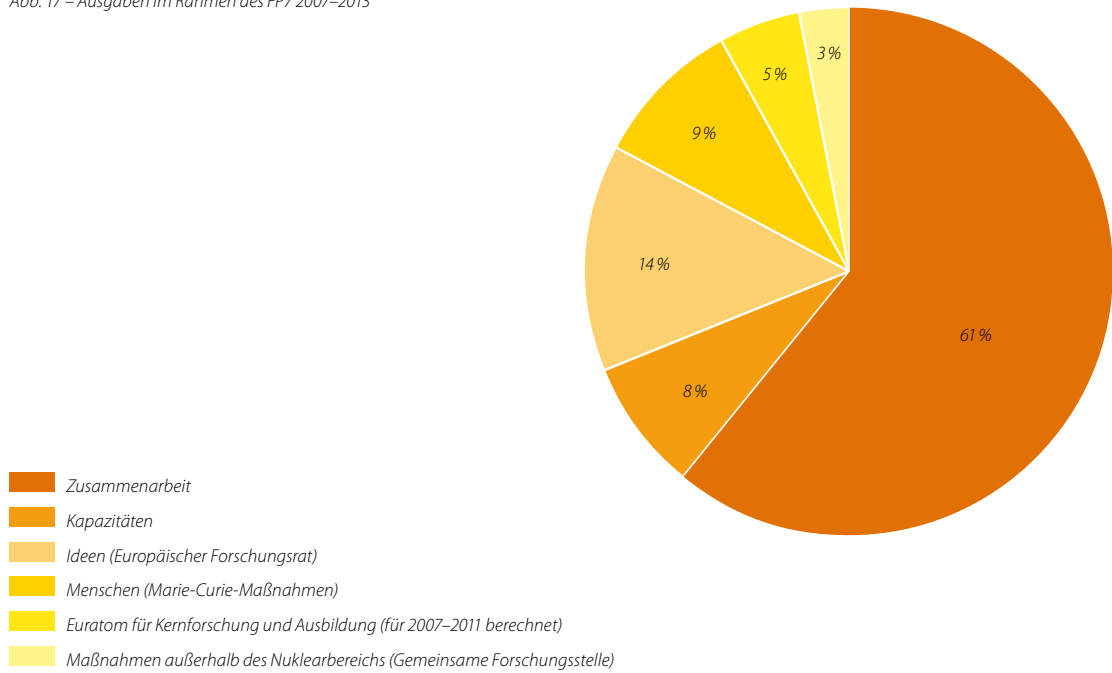


Abb. 18 – Mittelaufteilung des Programms „Zusammenarbeit“ (61 % des Gesamthaushalts des FP7)

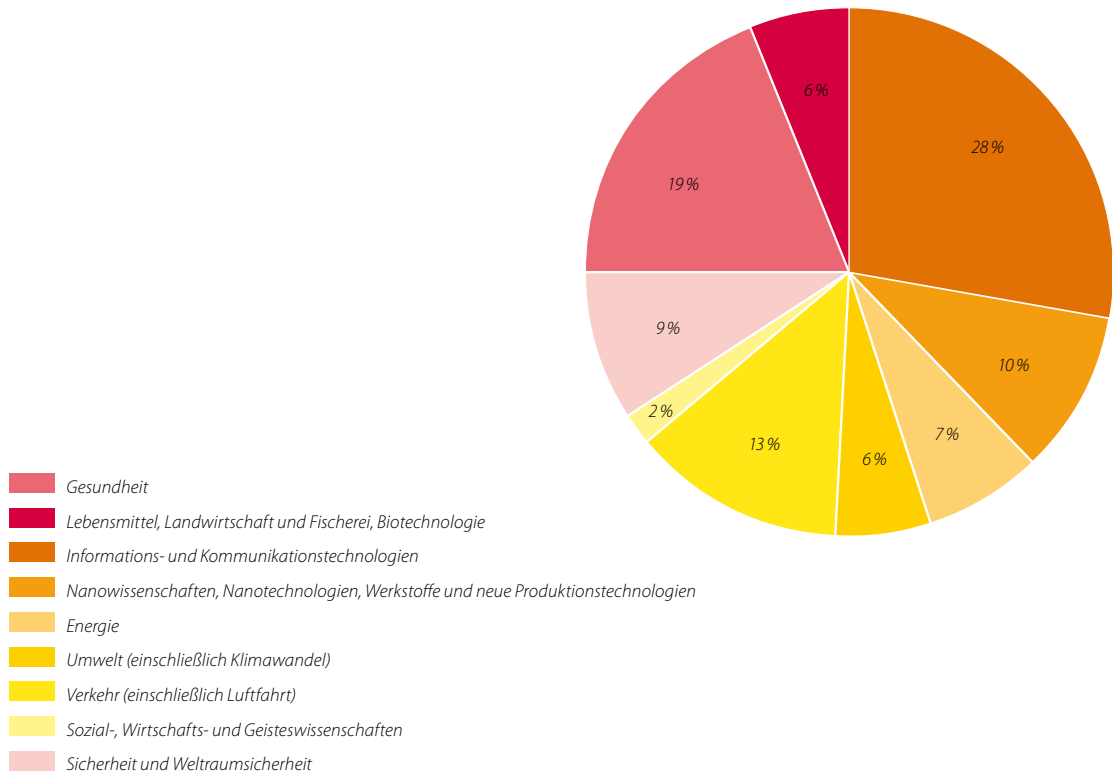


Abb. 19 – Das FP7-Projekt „mountain.TRIP“ hat das Ziel, den praktischen Informationsbedarf vor Ort mit den verfügbaren Forschungsergebnissen zur nachhaltigen Entwicklung in Gebirgsregionen abzugleichen. Dolomiten, Italien. © Ariel Brunner



## EMPFEHLUNGEN

Bei den Schwerpunkten Klima und Biodiversität muss verstärkt in Forschung, Entwicklung und Innovation investiert werden. Damit soll erreicht werden, dass die europäische Wirtschaft ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß verringert und sie innerhalb der ökologischen Grenzen aktiv ist. Die Vergabe der Forschungsmittel durch das neue FP8 sollte auf einer klaren Finanzplanung beruhen. Im Rahmen der Mittelzuweisung sollten dann die Mitgliedstaaten ihre Forschungsschwerpunkte festlegen. Diese sind von der Europäischen Kommission zu genehmigen, bevor Mittel ausgezahlt werden. Zusätzlich sollten folgende Änderungen vorgenommen werden:

- Forschungsmittel, die zurzeit in die Kernforschung fließen, sollten in Forschungsbereiche verschoben werden, die zum Aufbau einer grünen Wirtschaft beitragen. Der Schwerpunkt sollte auf dem Nachhaltigkeitsbereich liegen. Dazu gehören u.a. Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Umwelleistungen, Ressourceneffizienz und Biodiversität.
- Die Mittelvergabe der EU von FP8 sollte mit anderen Politikmaßnahmen verknüpft werden, die dazu beitragen, dass Märkte für neue, saubere Technologien geschaffen werden.
- Wo in neuen Mitgliedstaaten noch Daten fehlen, sollte das FP8 in Bereichen wie Umwelleistungen und nachhaltige Landwirtschaft, Forschungslücken schließen.<sup>66</sup>
- Auch bahnbrechende und innovative Technologien, die noch nicht marktreif sind bzw. noch keinen Marktzugang haben, sollten von den Forschungsausgaben mit abgedeckt werden.
- Im Rahmen des FP8 sollte ein mit führenden Wissenschaftlern aus den Mitgliedstaaten besetzter unabhängiger wissenschaftlicher Beirat einberufen werden, der die Projektauswahl beaufsichtigt und gewährleistet, dass die Projekte wissenschaftlichen Wert haben.
- Die Qualität der Forschungsergebnisse und im Falle angewandter Forschungsprojekte auch die tatsächliche Nutzung der Ergebnisse sollten überwacht werden.
- Das Finanzinstrument sollte flexibler gestaltet werden, so dass auch kleinere Beihilfen für Innovationen und wissenschaftliche Basisforschung auf lokaler Ebene vergeben werden können.

## 3.6 Finanzmittel für Fischerei und Meere

*„86 % der [europäischen] Bestände werden so stark überfischt, dass weniger Fischfang höhere Erträge erbringen würde. [...] Etwa 18 % der Bestände sind in so schlechtem Zustand, dass Wissenschaftler empfehlen, die Befischung ganz einzustellen.“*

Europäische Kommission<sup>67</sup>

### DAS ZIEL

Die Haushaltsmittel der EU müssen in der Fischerei so eingesetzt werden, dass sie zu einer richtiggehenden Revolution für Nachhaltigkeit führen, die die Meeresumwelt sowohl in der EU als auch auf globaler Ebene schützt. Es liegt in der umfassenden Verantwortung der EU, die europäischen Meeresgebiete in einen „guten Umweltzustand“ zu versetzen. Hierzu müssen regionale Meeresstrategien und maßgeschneiderte Programme umgesetzt werden sowie ein EU-weites Netz von Meeresschutzgebieten vervollständigt werden.<sup>68</sup> Der Europäische Fischereifonds (EFF) und die Mittel für „Fischereipolitik und internationale Fischereiabkommen“ sollten genutzt werden, um alternative, schonende Fischerei zu fördern, die Meeresumwelt zu schützen und aufzubauen und/oder alternative nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten im Küstenraum zu unterstützen. Die Förderung von Nachhaltigkeit durch den EFF sollte zwingend sein.

Darüber hinaus hat sich die EU im Rahmen der auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD 2002) vereinbarten Erklärung verpflichtet, bis zum Jahr 2015 die Fischbestände soweit wiederherzustellen, dass maximale nachhaltige Erträge erzielt werden können. Im Rahmen der Konvention über biologische Vielfalt (CBD) hat die EU vereinbart, bis spätestens 2020 Überfischung zu beenden. Europäische Fördermittel sollten diesen Zielen nicht entgegen stehen.

### DIE REALITÄT

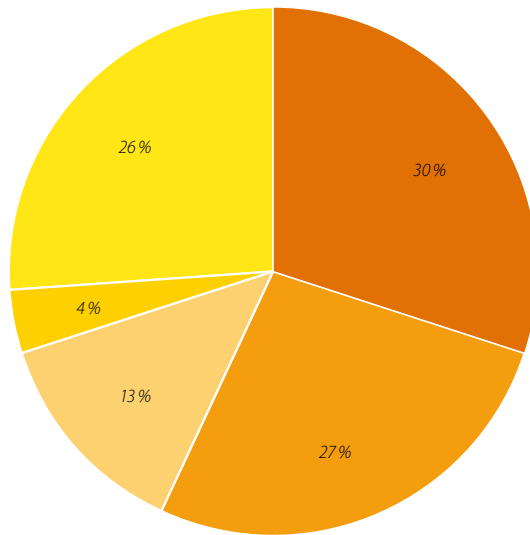
Weltweit brechen die Fischbestände und Meeresökosysteme zusammen und die europäische Fischereiflotte trägt ihren Teil dazu bei. Zudem sind die Fischbestände der europäischen Meeresökosysteme erschöpft und die marinen Lebensräume werden weiterhin durch die Auswirkungen der Überfischung und durch zerstörerische Fischereimethoden bedroht. Die Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Union wird allein auf EU-Ebene geregelt und ein Großteil der Meereslebensräume befindet sich au-

ßerhalb nationaler Grenzen. Der EU-Haushalt subventioniert stark die europäische Fischereiflotte und fördert dadurch die nicht nachhaltige Nutzung der Meeresumwelt. Dazu kommt, dass es in der Meeresumwelt keine klaren Eigentumsverhältnisse gibt, was unweigerlich zur Erschöpfung der Ressourcen führt, es sei denn, die öffentliche Hand ergreift scharfe Maßnahmen zum Schutz öffentlicher Güter. Europa hat die eindeutige Aufgabe, einzugreifen und die grundlegende Umwandlung des nicht nachhaltigen Fischereisektors voranzutreiben.

Das EU-Budget (2007–2013) weist insgesamt € 6,75 Mrd. für die nachhaltige Nutzung mariner Ökosysteme aus. Dabei steuert der EFF € 4,34 Mrd. bei und die Haushaltsrubrik „Fischereipolitik und internationale Fischereiabkommen“ weitere € 2,41 Mrd. Doch die EFF-Subventionen wirken sich nur gering auf Umweltmaßnahmen aus und bringen nicht den Nutzen, den sie potenziell entfalten könnten. Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Nutzung der Fonds für nachhaltige Fischerei durch die Schwerpunktsetzung in ihren operationellen Programmen; somit ist der Einsatz dieser Mittel, auch wenn er der Kontrolle der Europäischen Kommission unterliegt, Ermessenssache. Der Selbsterhalt mariner Schutzgebiete kann oft nur erreicht werden, wenn öffentliche Mittel zur Verfügung stehen, aus denen die Fischer für den vorübergehenden Einkommensverlust, der im Zeitraum zwischen dem Erlass eines Fangverbots und der Bestandserholung entsteht, kompensiert werden können.<sup>69</sup> Auch können die Möglichkeiten zur Finanzierung mariner Natura 2000-Gebiete nicht ausgeschöpft werden, da die meisten Managementmaßnahmen in den Schwerpunkten der operationellen Programme keine Berücksichtigung finden.

Darüber hinaus werden die Mittel aus „Fischereipolitik und internationale Fischereiabkommen“ vorwiegend für Vereinbarungen mit Entwicklungsländern verwendet (also außerhalb der EU), um europäischen Flotten die Fischerei in deren Gewässern zu ermöglichen, oft zum Schaden der lokalen Fischer und der marinen Ökosysteme in den Drittländern.<sup>70</sup> Außerdem finanziert der EU-Haushalt noch immer die schleichende Modernisierung der Flotte (Austausch von Motoren): Die

Abb. 20 – Aufteilung der Ausgaben im Rahmen des Europäischen Fischereifonds nach Schwerpunkten. Obwohl marine Natura 2000-Gebiete potenziell unter jedem der Schwerpunkte gefördert werden könnten, dürfen die Maßnahmen sich nur auf Fischerei-Aktivitäten beziehen und werden selten in die operationellen Programme der Mitgliedstaaten integriert



- Schwerpunkt 1 – Modernisierung von Fanggeräten
- Schwerpunkt 2 – Branchenförderung (einschl. Aquakultur)
- Schwerpunkt 3 – Förderung kollektiver Aktionen
- Schwerpunkt 4 – Nachhaltige Entwicklung der Fischereien
- Schwerpunkt 5 – Technische Hilfe für die Mitgliedstaaten

Fangkapazität und somit der Befischungsdruk auf die ohnehin schon überfischten Bestände nimmt dadurch noch zu.

Weiterhin sind speziell für den Naturschutz vorgesehene Mittel mit der Begründung gestrichen worden, dass dafür Gelder im Rahmen der sektoralen Fonds zur Verfügung stehen. Wenn im Rahmen des kommenden EU-Haushalts diese Praxis fortgesetzt wird, bedeutet das also, dass alle oder fast alle fischereibezogenen Maßnahmen im Meeresschutz weiterhin durch den EFF gefördert werden.

## EMPFEHLUNGEN

Öffentliche Beihilfen sollten schwerpunktmäßig ein verantwortungsvolles Steuern in der Nutzung der Fischereiresourcen innerhalb und außerhalb der EU fördern. Dazu gehören unabhängige wissenschaftliche Forschung, wirksame und harmonisierte Dokumentation und Überwachung der Fangdaten sowie Kontroll- und Überwachungstechnologien. Die Finanzmittel können auch zur verantwortungsvollen Steuerung beitragen, wenn ihre Auszahlung von der Einhaltung der EU-Gesetzgebung abhängig gemacht wird. Verstöße gegen die entsprechenden Vorschriften seitens der Mitglied-

staaten oder der Unternehmer im Fischereisektor sollten mit Sanktionen belegt werden; insbesondere sollten Zuwendungen aus dem EFF entzogen oder zurückgehalten werden. Öffentliche Gelder müssen für öffentliche Güter ausgegeben werden. Die Fischbestände der Meere und gesunde marine Ökosysteme gehören zu diesen öffentlichen Gütern. EU-Mittel sollten nur ausgezahlt werden, wenn die einschlägige Umweltgesetzgebung eingehalten wird.

Es sollten folgende Ziele verfolgt werden:

- Förderung nachhaltiger langfristiger Bewirtschaftungspläne und umweltgerechter Fischereimethoden.
- Förderung der Einrichtung und des Managements von Meeresschutzgebieten.
- Management und Verbesserung der Lebensräume in der See- und Binnenfischerei (z.B. Entfernung von Abfallstoffen aus der Meeresumwelt und wildtiergerechte Bewirtschaftung extensiver Fischzuchtanlagen in Binnengewässern).



Die folgenden Bedingungen müssen auf alle Finanzierungsmaßnahmen angewendet werden:

- Fördermittel sollten nur dann freigegeben werden, wenn sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch der Unternehmer die EU-Gesetzgebung, die Genehmigungen und Quoten (Cross-Compliance) und die Verpflichtungen zur Verkleinerung der Flotte eingehalten werden.
- Flottenverkleinerungen und Bewirtschaftungsmaßnahmen sollten durchgesetzt werden.
- Alle Fördermittel für die Flottenmodernisierung sollten gestoppt werden.

Der EFF sollte somit die folgenden Maßnahmen mit aufnehmen:

- Die verbindliche Verwendung von Natura 2000-Zahlungen.
- Mittel zur Einrichtung fangfreier Meeresschutzgebiete.
- Mittel für umweltschonende Fanggeräte.
- Mittel für die Renaturierung von Meeres- und Süßwasserlebensräumen.
- Fortbildung, Beratung und andere Unterstützung für nachhaltige Methoden.
- Unterstützung von Kleinfischern bei der Teilnahme an Zertifizierungsprogrammen für nachhaltige Fischerei oder an kooperativen Bewirtschaftungsformen, Verbesserungen bei der Vermarktung nachhaltig erzeugter Meeresprodukte usw.

Darüber hinaus sollte die Förderung mariner Fischereiabkommen nicht die Probleme der EU exportieren. Überkapazitäten der Fangflotte dürfen nicht in außereuropäische Gewässer und empfindliche Tiefseegebiete verlagert werden. Stattdessen sollten diese Abkommen die Nachhaltigkeit und den Schutz der marinen Ökosysteme außerhalb der EU-Gewässer gewährleisten.

*Abb. 21 – Meeresschutzgebiet. Seevögel profitieren von den Klippen, und in den Meeresgewässern rund um die Insel leben viele gute Beispiele für Riffgemeinschaften des Sublitorals. Tory Island, Irland. © James Peat*



## 3.7 Die Überseegebiete der EU

*„Die Überseegebiete der EU sind eine Chance für Europa. Der Verlust der biologischen Vielfalt in diesen Gebieten ist eine reale Bedrohung, der mit angemessenen finanziellen Mitteln und einer kohärenten Politik begegnet werden sollte. Ein freiwilliges europäisches System zum Schutz der Arten und Lebensräume in den überseeischen Ländern und Gebieten und in den Gebieten in äußerster Randlage wäre ein großer Gewinn. Daran müssen wir arbeiten und tragfähige Lösungen finden.“*

Stefano Manservigi, Generaldirektor des GD für Entwicklung<sup>71</sup>

### DAS ZIEL

Die für die 30 Überseegebiete der EU vorgesehenen Mittel müssen das einmalige Potenzial für eine Vorreiterrolle Europas bei der Bekämpfung des Klimawandels, des Verlusts biologischer Vielfalt und ineffizienter Ressourcennutzung widerspiegeln. Diese Gebiete sind den Folgen des Klimawandels und den Auswirkungen invasiver Arten besonders stark ausgesetzt und verdienen auf europäischer Ebene besondere Beachtung. Sie werden von europäischen Bürgern bewohnt und liegen in Nachbarschaft zu verschiedenen Ländern aus der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) und kleinen Inselentwicklungsländern (Small Island Developing States, SIDS), die bezüglich der Gemeinschaftspolitik und globalen Umweltverhandlungen zu wichtigen Akteuren zählen. Die Überseegebiete eröffnen der EU somit die Möglichkeit, ihren globalen und regionalen Beitrag zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Entwicklung zu bekräftigen. Sie können sich zu Kompetenzzentren für Forschungsaktivitäten in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Biodiversitätsschutz, erneuerbare Energien und Anpassung an den Klimawandel entwickeln, vorausgesetzt, sie erhalten angemessene Unterstützung von der EU.

### DIE REALITÄT

Zur Europäischen Union gehören neun Regionen in äußerster Randlage, die integraler Bestandteil ihres Hoheitsgebiets sind. Dazu kommen 21 mit der EU assoziierte überseeische Länder und Hoheitsgebiete. Zusammengenommen beherbergen diese 30 Gebiete einen außerordentlichen Reichtum an biologischer Vielfalt, der sowohl ein global bedeutendes Naturerbe als auch einen wesentlichen Bestandteil des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Potenzials dieser Gebiete darstellt. Dieses Naturerbe ist einer Reihe von Gefährdungen ausgesetzt, u.a. dem Klimawandel, der Umweltverschmutzung, der Lebensraumzerstörung und der Verbreitung nicht heimischer Arten.

Die Regionen in äußerster Randlage kommen als Teil der EU durch die Strukturförderung in den Genuss beträchtlicher gemeinschaftlicher Beihilfen. Allerdings haben viele der von der Europäischen Kommission kofinanzierten Projekte negative Umweltauswirkungen mit sich gebracht. Dagegen sind spezielle Mittel für den Biodiversitätsschutz nach wie vor völlig unzulänglich.<sup>72</sup> Das Fehlen eines Natura 2000-Netzes in diesen Regionen verschlimmert die Lage noch. Dadurch entsteht die in der EU einzigartige Situation, dass die Kommission einerseits Infrastruktur und Entwicklung fördert, ohne andererseits ein Ausgleichsinstrument in der Hand zu haben, mit Hilfe dessen wichtige Arten und Lebensräume identifiziert und geschützt werden könnten.

Die überseeischen Länder und Gebiete können Fördermittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds in Anspruch nehmen. Die Finanzierungsbeträge sind sehr viel geringer als die Mittel, die die Regionen in äußerster Randlage aus den Strukturfonds erhalten. Aufgrund dieser Mittelbegrenzung haben die lokalen Behörden in den meisten überseeischen Ländern und Gebieten die Zuweisungen bislang nur sehr zögerlich für spezifische Umweltprojekte oder -initiativen genutzt.

Abb. 22 – Weltkarte mit den Überseegebieten der EU, den „Biodiversity Hotspots“ (besonders artenreiche Gebiete) und den wichtigsten Wildnisgebieten. © IUCN/CI

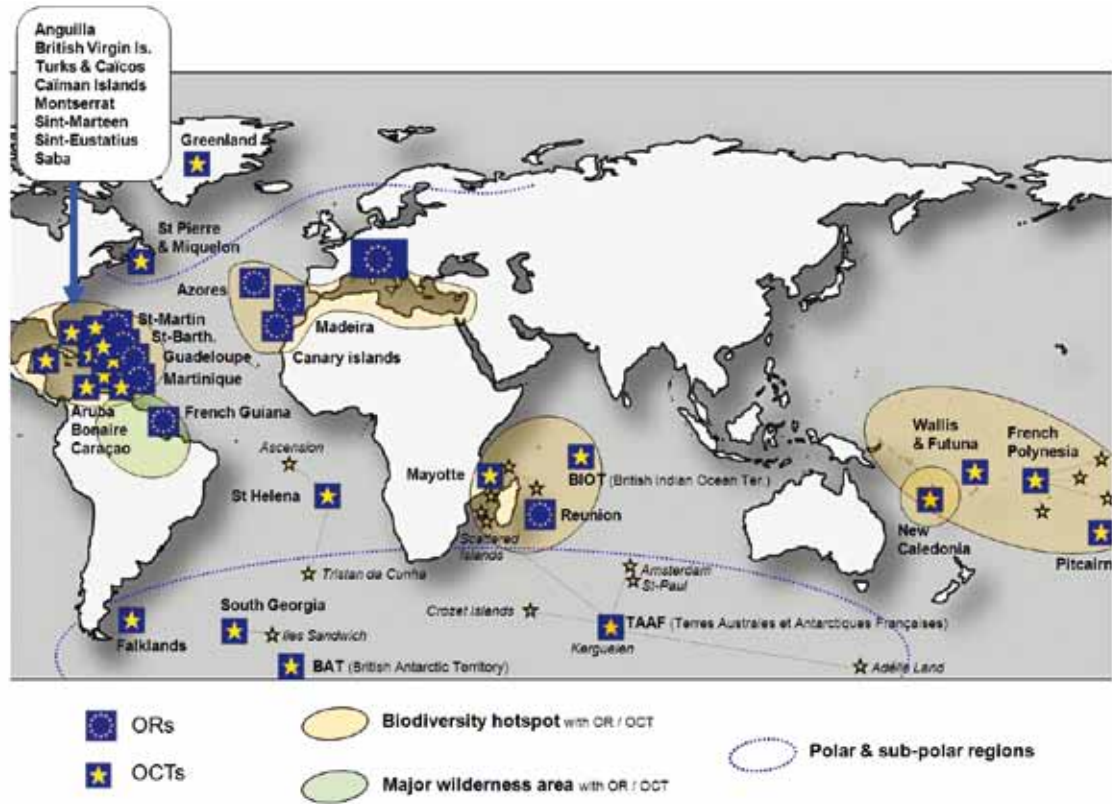


Abb. 23 – Ein Wasserbauprojekt, das an einem wichtigen Grundwasserleiter im Gebirge massiven Schaden anrichtet und in der Folge Korallenriffe bedroht. Das Projekt wird von der EU teilfinanziert. La Réunion, französisches Übersee-Departement. © SREPEN, 2006



## EMPFEHLUNGEN

Die Europäische Kommission sollte eng mit den Mitgliedstaaten und den Anspruchsberechtigten in den Überseegebieten zusammenarbeiten, um in diesen Regionen und Gebieten Folgendes zu erreichen:

- Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel für die unter dem Namen BEST (Biodiversity and Ecosystems in Overseas Territories) bekannte Initiative, die sich aus der Konferenz auf La Réunion 2008<sup>73</sup> ergeben hat und die derzeit von der Generaldirektion Umwelt vorbereitet wird. Die finanzielle Programmplanung für diese Initiative sollte daher auf der Grundlage von Strukturfondsmitteln und zusätzlichen Außenausgaben erfolgen.
- Überprüfung bestehender Finanzierungsmaßnahmen für die Überseegebiete und ihrer Vergabekriterien im Hinblick auf die folgenden Ziele:
  - Bereitstellung zweckgebundener Mittel für Biodiversitätsschutz, Anpassung an den Klimawandel und Ressourceneffizienz

- Steigerung der ökologischen Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes und Kohärenz mit dem Ziel der ökologischen Vorreiterrolle
- Wege finden, die einen nachhaltigen Finanzierungsmechanismus für Biodiversität und Anpassung an den Klimawandel schaffen und auch ein Programm für Kleinprojekte vorsehen sollten
- Fördermöglichkeiten für ökosystembasierte Anpassung und Biodiversitätsmanagement steigern, um deren Potenzial für die Schlüsselthemen erneuerbare Energiequellen und Klimaschutz zu stärken

Abb. 24 – Die Anzahl endemischer Arten in Neukaledonien, einem französischen Übersee-Departement, ist so groß wie die des gesamten europäischen Kontinents. © Nouvelle-Calédonie Point Sud



## 3.8 EU-Ausgaben im Außenbereich

*„Extreme Armut ist die größte Herausforderung, der wir uns auf der Erde gegenübersehen. Unser technischer Fortschritt kann doch nur Spott ernten, wenn Männer, Frauen und Kinder noch immer verhungern, wenn sie weiterhin durch HIV-Infektionen gefährdet sind, wenn sie gezwungen sind, in einer unwürdigen Umgebung ihr Dasein zu fristen oder wenn sie ihre elementarsten Menschenrechte nicht wahrnehmen können.“*

José Manuel Durão Barroso<sup>74</sup>

### DAS ZIEL

Der kommende EU-Haushalt muss die Verpflichtung der Gemeinschaft zur Entwicklungszusammenarbeit eindringlich bekräftigen und dem Prinzip der Nachhaltigkeit im Rahmen der Außenhilfe Rechnung tragen. Die Problembereiche Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Biodiversität, Süßwasser, Meeresschutz und Landnutzung müssen angegangen werden. Sowohl die offizielle Verpflichtung, 0,7 % des BIP zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele zur Verfügung zu stellen, als auch der europäische Beitrag zu den Kosten für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in armen Ländern müssen mit einer ausreichenden Finanzausstattung einhergehen.

### DIE REALITÄT

Die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Millennium-Entwicklungsziele haben die Anstrengungen, die Bedürfnisse der ärmsten Nationen der Erde zu decken, verstärkt. Die EU spielt mit einem Gesamtanteil von 56 % der öffentlichen Entwicklungshilfe in der Welt eine wesentliche Rolle.<sup>75</sup> Dies stellt eine wichtige Bindung finanzieller Mittel sowohl des EU-Haushalts als auch der Haushalte der Mitgliedstaaten dar. Die von der EU gezahlte externe Unterstützung beläuft sich auf € 11 Mrd. pro Jahr (einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds).

In nur fünf Jahren wird das Zieljahr 2015 erreicht sein, aber viele der Millennium-Entwicklungsziele sind weit davon entfernt, erreicht zu werden. Einer der wichtigsten Gründe dafür ist, dass der Beitrag der Umwelt, der natürlichen Ressourcen und der Ökosysteme für die menschliche Entwicklung und die Armutsbekämpfung nicht anerkannt wird. Hilfsmaßnahmen können deutlich weniger oder schlechter wirken, wenn die grundlegende Bedeutung der Umwelt für die Entwicklung missachtet wird. Werden Umweltprobleme aber angegangen, können sie deutlich stärker wirken. Auf der ganzen

Welt mehren sich die Hinweise dafür, dass der Biodiversitätsschutz und gesunde Ökosysteme einerseits und die Armutsbekämpfung andererseits eng miteinander verknüpft sind. In vielen Fällen ist die Umweltzerstörung die Kernursache menschlicher Not.

Trotzdem hält die offizielle Entwicklungshilfe der EU nur 3 % der Gesamtausgaben für Umweltthemen bereit.<sup>76</sup> Umweltthemen werden zu selten in andere Förderprogramme und Aktivitäten im Außenbereich integriert und werden selten als Priorität in Länderstrategiepapieren aufgenommen.

Es gibt gute Gründe dafür, einen größeren Anteil der europäischen Ausgaben auf die Nachhaltigkeit der Außenausgaben zu verwenden:

- Laut des Vertrags von Lissabon haben die Außenaktivitäten der EU „[das vorrangige] Ziel, die Armut zu beseitigen [...] und sollen an den Prinzipien der EU-Außenhilfe ausgerichtet sein und damit auch zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beitragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.“<sup>77</sup>
- Die EU hat sich verpflichtet, den am wenigsten entwickelten Ländern bei verschiedenen Umweltproblemen zur Seite zu stehen, insbesondere beim Klimawandel und Biodiversitätsschutz.
- Die EU besitzt die Kapazität und den entsprechenden Einfluss, um auf internationaler Ebene ein neues Entwicklungsparadigma einzubringen, das auf nachhaltiger Entwicklung und dem langfristigen Wohl der Bürger basiert.

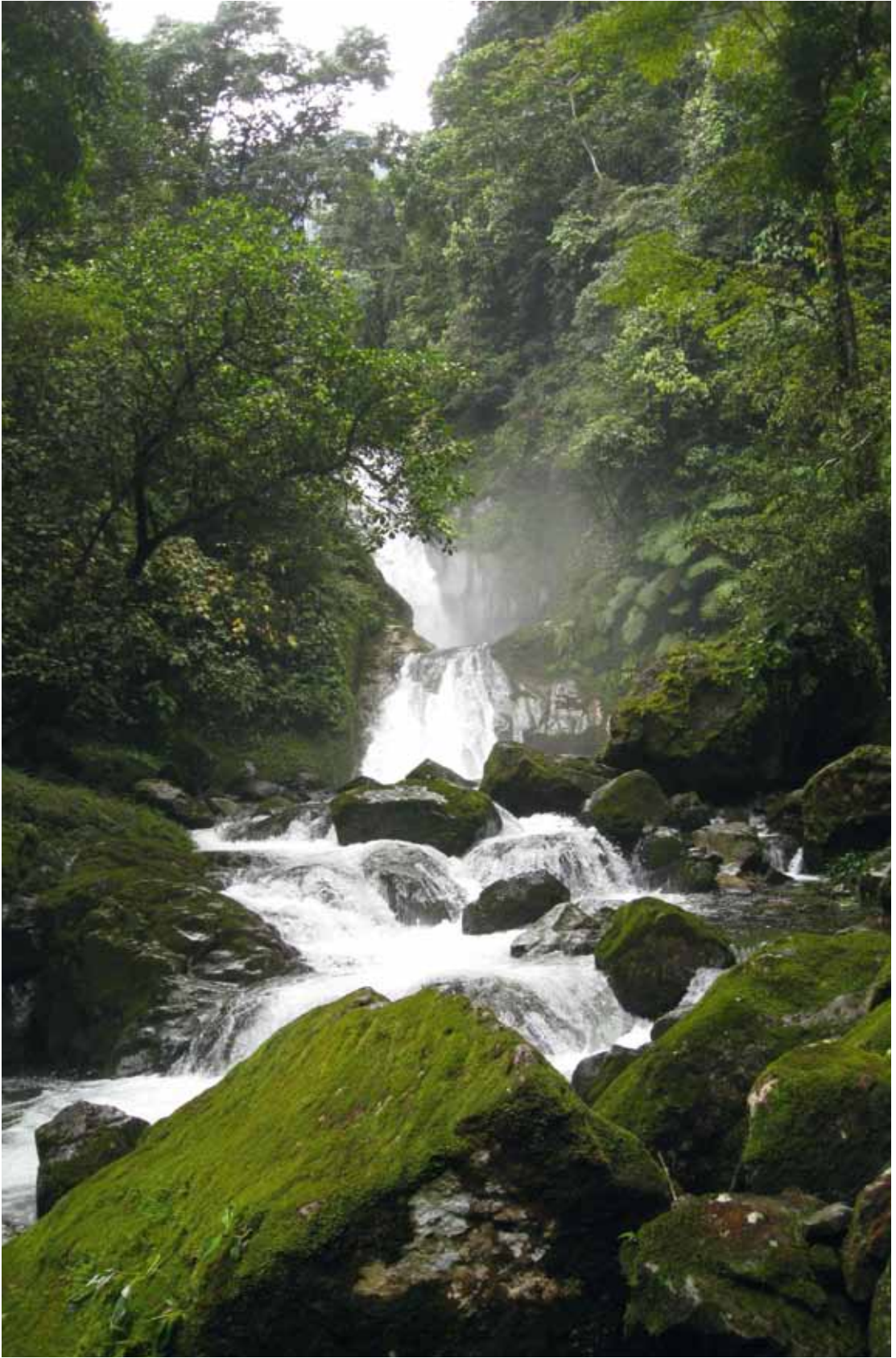
## EMPFEHLUNGEN

Die Belange des Umweltschutzes sollten in alle Bereiche der Außenpolitik und seine Finanzinstrumente Eingang finden. Dies ist angesichts der derzeitigen Herausforderungen in der Entwicklungsarbeit, wie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Biodiversitätsverlust und ineffiziente Ressourcennutzung, vonnöten. Externe Beihilfen, die aus dem EU-Haushalt gezahlt werden, sollten den Schutz der Ökosysteme, der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität berücksichtigen und sich in politischen Plänen und Programmen sowie bei der sektoralen und regionalen Schwerpunktsetzung explizit auch den Themen Klima und sichere Wasserversorgung widmen. Globale öffentliche Güter sind eine Vorbedingung für Entwicklung und die Außenhilfe sollte die Kapazität der Entwicklungsländer, den Belangen der Umwelt, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel in allen Sektoren und wirtschaftlichen Entwicklungsplänen Rechnung zu tragen, weiter verstärken.

Die folgenden Ziele sollten erreicht werden:

- Die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsinstrumente sollte im kommenden EU-Haushalt wesentlich verstärkt werden. Zusätzlich zu den Entwicklungsfonds hat die EU sich bereit erklärt, langfristig Finanzmittel für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel bereitzustellen. Diese Mittel sollten im EU-Haushalt separat und transparent abgerechnet werden. Den Verpflichtungen der EU entsprechend sollten weitere Mittel für den Biodiversitätsschutz bereitgestellt werden.
  - Die Bedeutung des Ökosystemschutzes für Entwicklungsstrategien sollte in den „Programmplanungsdialogen“ zwischen den Partnerländern bzw. -regionen und der Europäischen Kommission anerkannt werden. Ohne eine unterstützende Konsultation der Zivilgesellschaft und die intensive Beteiligung der nationalen Behörden mit Verantwortung für Biodiversität und natürliche Ressourcen kann dieses Ziel nicht erreicht werden.
  - Die EU sollte dauerhafte, über einzelne Projekte hinausgehende Finanzierungsquellen für den Biodiversitätsschutz in den Entwicklungsländern entwickeln, wie z. B. Treuhandfonds, Mittel für die Bereitstellung von Umweltleistungen und Kleinzuschüsse, die Organisationen der Zivilgesellschaft auf Landesebene zugänglich sind.
  - EU-Mittel für Nachbarländer und überseeische Länder und Gebiete sollten die Annäherung an die Umweltstandards und die Umweltpolitik der EU fördern.
- Strategische Umweltverträglichkeitsprüfungen (SUVP), Prüfungen kumulativer Auswirkungen sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) sollten unterstützt und strategisch eingesetzt werden, um die ökologische Nachhaltigkeit zu fördern.
  - In der Entwicklungshilfe sollte folgenden Prinzipien Rechnung getragen werden: dem Verursacherprinzip, dem Vorsorgeprinzip und dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung. Hilfsmaßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten sollten bei der Umsetzung dieser Prinzipien helfen.
  - Die Fähigkeit der Entwicklungsländer, den Belangen der Umwelt, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel in allen Sektoren und wirtschaftlichen Entwicklungsplänen Rechnung zu tragen, sollte unterstützt werden.
  - Über die Entwicklungshilfe hinausgehend beeinflusst die EU durch ihre interne und externe Politik die Entwicklung anderer Staaten. Die Verpflichtung zu politischer Geschlossenheit auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit<sup>78</sup> muss viel stärker betont werden.

*Rechts: Abb. 25 – Das von der EU im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (DCI) geförderte PROCORREDOR-Projekt unterstützt lokale Akteure bei der Entwicklung von Naturschutzmaßnahmen und bei der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen in Honduras. Nationalpark Pico Bonito, Honduras. © Brian Lebakken*



# Wie geht es weiter?

*„Ich bin der festen Überzeugung, dass wir unsere Kräfte bündeln sollten, um unsere politischen Prioritäten voranzubringen. Es geht nicht darum, mehr oder weniger Geld auszugeben, sondern unsere finanziellen Mittel intelligenter einzusetzen und dabei den europäischen und die nationalen Haushalte zusammen zu betrachten. [...] Das gegenwärtige System ist an seine Grenzen gestoßen und hält sich dank eines byzantinischen Gewirrs von Korrekturmechanismen über Wasser. Unsere Bürger verdienen ein gerechteres, effizienteres und transparenteres System.“*

José Manuel Durão Barroso<sup>79</sup>



© Pierre Commenville



Der Zusammenhang zwischen dem Zustand der Umwelt, der Wirtschaft und des menschlichen Wohlergehens war noch nie so deutlich wie heute. Für die Budgets der EU ist es an der Zeit, sich zu verändern und diese Wahrheit zu spiegeln. Die Möglichkeiten, den nächsten EU-Haushalt auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und auf das Wohl der europäischen Bürger auszurichten, sind immens. Die Umsetzung der in diesem Bericht vorgelegten Empfehlungen würde eine enorme Anzahl an grünen Arbeitsplätzen schaffen und einer widerstandsfähigeren, nachhaltigeren und gestärkten Wirtschaft Auftrieb verleihen.

**Jetzt ist es an der Zeit, dass Europa seinen Worten Taten folgen lässt.**



- <sup>1</sup> „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 11.
- <sup>2</sup> Für die Förderperiode der EU von 2007 bis 2013 wurden € 976 Mrd. bereitgestellt, d. h. etwa 1 % des BIP der EU. [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_glance/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_de.htm)
- <sup>3</sup> Im März 2010 hat der Europäische Rat das neue Etappenziel bestätigt, das besagt, dass „der Verlust an biologischer Vielfalt und die Verschlechterung der Umweltleistungen in der EU bis 2020 zum Stillstand gebracht und die biologische Vielfalt sowie die Umweltleistungen so weit wie möglich wieder hergestellt werden und dass gleichzeitig der EU-Beitrag zur Abwendung des globalen Verlusts an biologischer Vielfalt aufgestockt wird“. [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm)
- <sup>4</sup> Aufstockung im Vergleich zum derzeitigen jährlichen Haushalt (entspricht einer fünffachen Erhöhung).
- <sup>5</sup> Für weitere Informationen zur Sicherung der Klimaverträglichkeit des EU-Haushalts siehe: *IEEP (2010). Strategies and instruments for climate proofing the EU Budget – Interim report.*
- <sup>6</sup> Connie Hedegaard, EU-Kommissarin für Klimapolitik, in ihrer Anhörung vor dem Umweltausschuss des Europaparlaments am 15. Januar 2010 in ihrer Rolle als designierte EU-Kommissarin für Klimapolitik. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original).
- <sup>7</sup> WWF Europe (2009). *Low Carbon Jobs for Europe*. S. 28.
- <sup>8</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8. und 9. März 2007.
- <sup>9</sup> EU-Energieinitiative für Armutsminderung und nachhaltige Entwicklung (EUEI), die auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (WSSD) im September 2002 eingeführt wurde.
- <sup>10</sup> Europäische Kommission (2004). *Stimulation von Technologien für nachhaltige Entwicklung: Ein Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union (KOM (2004) 38)*.
- <sup>11</sup> Europäische Kommission (2006). *Ein europäischer Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) – Der Weg zu einer kohlenstoffemissionsarmen Zukunft (KOM (2006) 847)*.
- <sup>12</sup> Europäische Kommission (2007). *Eine Energiepolitik für Europa (KOM (2007) 1)*.
- <sup>13</sup> Martin Konecny, Friends of the Earth and CEE Bankwatch Network (2007). *EU cash in climate clash*.
- <sup>14</sup> European Commission (2010). *Commission staff working document accompanying communication on the Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007–2013. (SEC (2010) 360)*.
- <sup>15</sup> CEPS (2008). *Financial Impacts of Climate Change: Implications for the EU-Budget*.
- <sup>16</sup> Greenpeace (2010). *EU Energy [R]evolution – Towards a fully renewable energy supply in the EU27*.
- <sup>17</sup> Climate Action Network International. <http://www.climateactionnetwork.org/content/fair-ambitious-binding-essentials-successful-climate-deal>.
- <sup>18</sup> José Manuel Durão Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, auf der Konferenz „Biodiversity Protection – Beyond 2010“, Athen, 27. April 2009. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original).
- <sup>19</sup> Laut der Gebietsstatistik der Europäischen Kommission („Momentaufnahme“) vom Januar 2011. Siehe [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db\\_gis/pdf/area\\_calc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf).
- <sup>20</sup> Habitat's Directive Article 17 report (2001–2006) – Overview of results. [http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/habitats-art17report/library?l=/papers\\_technical/overview\\_conservation\\_1/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/habitats-art17report/library?l=/papers_technical/overview_conservation_1/_EN_1.0_&a=d)
- <sup>21</sup> Co-ordination Group for Biodiversity and Nature (Sitzung vom 2.3.2010). *Financing Natura 2000 – State of Play, Agenda item 3.A, Doc.3.A*; und Europäische Kommission (2004). *Finanzierung von Natura 2000 (KOM/2004/0431 endg.)*.
- <sup>22</sup> Siehe den Abschnitt zum Thema Außenhilfe auf Seite 45.
- <sup>23</sup> European Commission (2010). *Annual Report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009*. (Nur die Kurzfassung des Jahresberichts 2010 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe im Jahr 2009 liegt in deutscher Sprache vor.)
- <sup>24</sup> TEEB (2008). *The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report*.
- <sup>25</sup> TEEB (2009). *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for national and international Policy Makers*.
- <sup>26</sup> Art. 8 der FFH-Richtlinie sieht eine finanzielle Beteiligung der EU am Management der Natura 2000-Gebiete vor.
- <sup>27</sup> Kuik, Brander & Schaafsma (2006). *Globale Batenraming van Natura 2000 gebieden und The Scottish Government (2004). An Economic Assessment of the Costs and Benefits of Natura 2000 Sites in Scotland*.
- <sup>28</sup> Für eine nähere Analyse der Gemeinsamen Agrarpolitik siehe Seite 23.
- <sup>29</sup> Siehe BirdLife, EEB, EFNCP, IFOAM, WWF (2010). *Proposal for a new EU Common Agricultural Policy*.
- <sup>30</sup> Mitteilung der Kommission – Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2011 (KOM/2010/0241).
- <sup>31</sup> Froese, R., & Proelß, A. (2010). *Rebuilding fish stocks no later than 2015: Will Europe meet the deadline? Fish and Fisheries*, 11(2), 194–202.
- <sup>32</sup> ASFINAG (2009). *Natura 2000 und Artenschutz – Empfehlungen für die Planungspraxis beim Bau von Verkehrsinfrastruktur*.
- <sup>33</sup> Siehe z. B. World Commission on Dams and Development, November 2000.
- <sup>34</sup> Für weitere Informationen zu Überseegebieten siehe S. 42.
- <sup>35</sup> Janez Potočnik, EU-Kommissar für Umweltpolitik, in seiner Anhörung vor dem Umweltausschuss des Europaparlaments am 13. Januar 2010 in seiner Rolle als designierter EU-Kommissar für Umweltpolitik (Zitat übersetzt aus dem engl. Original).
- <sup>36</sup> Friends of the Earth Europe (2009). *Overconsumption? Our use of the world's natural resources*.
- <sup>37</sup> Dazu gehören die EU-Abfallrahmenrichtlinie und die EU-Deponie-Richtlinie, die beide darauf abzielen, die Menge unbehandelter organischer Abfallstoffe, die deponiert werden, zu vermindern.
- <sup>38</sup> OVAM (2006). *Jaarverslag 2005*. Seite 69 (nur in der niederländischen Sprache verfügbar).
- <sup>39</sup> Friends of the Earth Europe (2010). *More jobs, less waste*.
- <sup>40</sup> Friends of the Earth Europe (2009). *Gone to Waste: The valuable resources that European countries bury and burn*.
- <sup>41</sup> Flash Eurobarometer on Water – Analytical report (2009). Seite 10. [http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/eurobarometer\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/eurobarometer_report.pdf).
- <sup>42</sup> WWF (2008). *Living Planet Report*.

- <sup>43</sup> TEEB (2008). The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report. The European Commission.
- <sup>44</sup> Dacian Cioloș, Europäische Kommission – Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Konferenz zur öffentlichen Debatte über „Die GAP nach 2013“, 20. Juli 2010.
- <sup>45</sup> BirdLife International (2009). Could do better: How is EU Rural Development policy delivering for biodiversity?
- <sup>46</sup> European Commission (2009). The role of European agriculture in climate change mitigation.
- <sup>47</sup> Im Juni 2009 wurde das Ziel einer Senkung der Treibhausgasemissionen (THG) von mindestens 20 % unterhalb des Niveaus von 1990 als eine verbindliche Rechtsvorschrift der Union in das „Klima- und Energiepaket“ aufgenommen.
- <sup>48</sup> European Commission (2009). Adapting to climate change: Towards a European framework for action – The challenge for European agriculture and rural areas.
- <sup>49</sup> EEA (2009). Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought.
- <sup>50</sup> EEA (2007). Die Umwelt in Europa – Der Vierte Lagebericht.
- <sup>51</sup> Europäisches Parlament (2009). Anhörung von Johannes Hahn, designiertes Mitglied der Kommission für Regionalpolitik, schriftlich übermittelte Antworten.
- <sup>52</sup> Europäische Kommission (2008). Arbeiten für die Regionen. EU-Regionalpolitik 2007–2013.
- <sup>53</sup> Berechnungsgrundlage: Geplante Investitionen der EU für Straßenbauprojekte laut Anhang V des folgenden Arbeitspapiers der Kommissionsmitarbeiter: European Commission (2010). Commission staff working document – Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007–2013 (COM(2010) 110) SEC/2010/0360 final
- <sup>54</sup> Berechnungsgrundlage: Geplante Investitionen der EU laut Anhang V des folgenden Arbeitspapiers der Kommissionsmitarbeiter: European Commission (2010). Commission staff working document – Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007–2013 (COM(2010) 110) SEC/2010/0360 final.
- <sup>55</sup> Siim Kallas, Vizepräsident der Europäischen Kommission, in seiner Anhörung vor dem Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments in seiner Rolle als designierter Vizepräsident der Europäischen Kommission am 14. Januar 2010. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original).
- <sup>56</sup> Skinner, I., Van Essen, H., Smokers, R. and Hill, N (2010). EU Transport GHG: Routes to 2050? – Towards the decarbonisation of the EU's transport sector by 2050.
- <sup>57</sup> Laut der Generaldirektion für Mobilität und Verkehr (DG MOVE) wurden € 8 Mrd. für die Haushaltslinie TEN-T vorgesehen ([http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding\\_figs.pdf](http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf)) und laut der Generaldirektion Regionalpolitik (DG REGIO) werden im Rahmen der Kohäsionspolitik € 82 Mrd. für den Verkehrssektor bereitgehalten ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/transport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/transport/index_en.htm)).
- <sup>58</sup> Ein Forschungsprojekt des niederländischen Finanzministeriums (Returns on roads – Optimising road investments and use with the ‚user pays‘ principle, CE Delft 2002) hat gezeigt, dass das Investitionsvolumen für ein optimales Straßenbauprogramm, bei dem das Verursacherprinzip zum Einsatz kommt (mithilfe eines Systems der Anlastung externer Kosten), nur 40 % des Investitionsvolumens eines ‚Business as usual‘-Szenarios ausmachen würde.
- <sup>59</sup> Europäischer Rechnungshof. Sonderbericht Nr. 11/2009 „Nachhaltigkeit der Projekte im Rahmen von LIFE-Natur sowie deren Verwaltung durch die Kommission“ (2009/C 240/04).
- <sup>60</sup> <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#lifepius>.
- <sup>61</sup> Entsprechend Artikel 8.4 der FFH-Richtlinie handelt es sich hierbei um einen „prioritären Aktionsrahmen von Maßnahmen“.
- <sup>62</sup> Vom derzeitigen jährlichen Haushalt ausgehend.
- <sup>63</sup> IEA (2008). Energy Policies Review – The European Union, S. 13. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original). <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/EU2008.pdf>.
- <sup>64</sup> € 1,89 Mrd. für „Umwelt (einschließlich Klimaänderung)“, € 2,35 Mrd. für „Energie“ und € 4,16 Mrd. für „Verkehr (einschließlich Luftfahrt)“. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:412:0001:01:DE:PDF>.
- <sup>65</sup> IEA (2008). Energy Policies Review – The European Union. S. 192 und S. 194.
- <sup>66</sup> Beispielsweise stammen die Hälfte der wissenschaftlichen Abhandlungen über Vögel der Agrarlandschaft aus dem Vereinigten Königreich und der Rest zum Großteil aus Westeuropa.
- <sup>67</sup> Europäische Kommission (2010). Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2010 (KOM (2009)224).
- <sup>68</sup> Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.
- <sup>69</sup> TEEB (2008). The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report. The European Commission.
- <sup>70</sup> Swedish Society for Nature Conservation (2009). To Draw the Line: EU Fisheries agreements in West Africa.
- <sup>71</sup> Stefano Manservigi, Generaldirektor der Generaldirektion Entwicklung, Europäische Kommission, in seiner Rede auf der Konferenz: „The European Union and its Overseas Entities: Strategies to counter Climate Change and Biodiversity Loss“, die 2008 auf La Réunion stattfand. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original).
- <sup>72</sup> Comité français de l'UICN(2006) „Financements publics et biodiversité d'outre-mer“ und „Message de l'île de la Réunion“ 2008.
- <sup>73</sup> <http://www.reunion2008.eu/pages/en/en-home.html>.
- <sup>74</sup> José Manuel Durão Barroso, Rede auf der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu den Millennium-Entwicklungszielen, 20. September 2010. (Zitat übersetzt aus dem engl. Original)
- <sup>75</sup> Europäische Kommission (2010). Zwölf-Punkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele. S. 5. KOM (2010)159.
- <sup>76</sup> European Commission (2010). Annual Report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009.
- <sup>77</sup> Artikel 208.
- <sup>78</sup> Artikel 208 des Vertrages von Lissabon erfordert politische Kohärenz vor allem im Hinblick auf Politikbereiche der Union, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können.
- <sup>79</sup> José Manuel Durão Barroso, Rede zur Lage der Union 2010, 7. September 2010.

Die Deutsche Version wurde erstellt in Zusammenarbeit mit:



**Manfred Schubert**

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz e.V. (BLN)  
Potsdamer Str. 68  
10785 Berlin  
[www.stiftung-naturschutz.de](http://www.stiftung-naturschutz.de)



**Oliver Wendenkamp**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
Landesverband Sachsen-Anhalt e.V.  
Olvenstedter Str. 10  
39108 Magdeburg  
[www.bund.net](http://www.bund.net)



**Bjela Vossen**

Deutscher Naturschutzring e.V. (DNR)  
EU-Koordinationsstelle  
Marienstraße 19–20  
10117 Berlin  
[www.dnr.de](http://www.dnr.de)



**Dr. Jürgen Metzner**

Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)  
Feuchtwanger Straße 38  
91522 Ansbach  
[www.lpv.de](http://www.lpv.de)



**Tomas Brückmann**

Grüne Liga e.V., Netzwerk ökologischer Bewegungen  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalderstraße 4  
10405 Berlin  
[www.grueneliga.de](http://www.grueneliga.de)



**Konstantin Kreiser**

Naturschutzbund Deutschland e.V.  
Bundesgeschäftsstelle  
Charitéstraße 3  
10117 Berlin  
[www.nabu.de](http://www.nabu.de)



**Peter Torkler**

EU-Politik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 14  
10117 Berlin  
[www.wwf.de](http://www.wwf.de)