

Europas neue Wachstumsstrategie – European Green Deal

Nr.1/2020

Dr. Hardy Ostry, Sophia Pena Pereira

Europa und die Welt befinden sich in diesen Wochen in einem globalen Stresstest. Ein positiver Mitnahmeeffekt - trotz der gleichzeitig zu beklagenden Opfer - der ausgesprochenen Quarantänen, Ausgangssperren und sonstiger Maßnahmen: Die markante Verringerung der Treibhausgasemissionen. Wenngleich damit der Ton gesetzt scheint für Europas nachhaltige Wachstumsstrategie, dürfte die Umsetzung dessen, was Kommissionspräsidentin Ursula von Leyen bereits früh zu Beginn ihrer Amtszeit als den „European Green Deal“ ausgerufen hatte, durch die Entwicklungen der Corona-Krise und deren wirtschaftliche Auswirkungen nicht erleichtert werden. Das ehrgeizige und ambitionierte Programm wollte für das neue Jahrzehnt den Rahmen und den Maßstab setzen, nicht nur für die Klimapolitik, sondern für nahezu alle Politikfelder der EU.

Hintergrund

Vor knapp dreizehn Jahren beschloss der Europäische Rat die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie „Europa 2020“, die ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ in Europa fördern sollte und für das letzte Jahrzehnt den Maßstab in Sachen Klimapolitik setzte. Mit den sogenannten 20-20-20-Zielen beschloss die Europäische Union bereits 2007 die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent (gegenüber dem Stand von 1990) zu senken, den Anteil erneuerbarer Energien um 20 Prozent zu erhöhen und die Energieeffizienz um 20 Prozent bis 2020 zu verbessern.

Im Laufe der letzten Jahre wurde jedoch deutlich, dass die Ziele und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht ausreichen. Der Druck, zu handeln verschärfte sich, nicht zuletzt durch die globale Klimabewegung, die insbesondere Jugendliche zu Hunderttausenden auf die Straße brachte. Die daraus entstandene Bewegung „Fridays for Future“ mobilisiert Millionen von Menschen auf der Welt, die insbesondere den Druck auf die Politik erhöhte, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels einzuleiten.

Folgerichtig war es nicht überraschend, dass Umwelt- und Klimaschutz zu den wichtigsten Themen der EU-Bürger bei der Europawahl vergangenen Jahres zählten. Zwei Monate nach der Wahl stellte Ursula von der Leyen in ihrer Bewerbungsrede als Kommissionspräsidentin vor dem neugewählten Parlament in Straßburg ihr ehrgeiziges Ziel vor: Europa soll bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent werden. Damit war der Ton gesetzt, der sich nicht nur einreihete in die aktuelle Konjunktur, sondern auch ein machtpolitischer Reflex der neuen Kommission an die sie tragenden Mehrheiten.

Seitdem lautet die große Frage, *wie* die EU innerhalb der nächsten 30 Jahre den gesamten europäischen Wirtschaftsraum nachhaltiger und klimaneutraler umgestalten wolle, ohne an Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen.

Entwicklung

Nach nur elf Tagen im Amt stellte die neue Kommissionspräsidentin das wohl größte und wichtigste Projekt für Europas Zukunft vor: den European Green Deal. Als Europas „Mondlandungsmoment“ beschrieb die Präsidentin die „neue Wachstumsstrategie“, die Europa bis spätestens 2050 zum **ersten klimaneutralen Kontinent**

machen soll. Mit dem am 11. Dezember veröffentlichten Papier, das einen Fahrplan mit insgesamt „50 Aktionen bis 2050“ umfasst, erklärte sie den Kampf gegen den Klimawandel kurzerhand zur Chefsache. Konkrete Maßnahmen für einen nachhaltigen ökologischen Wandel sollen bereits 2020 und 2021 beschlossen werden.

Am 4. März legte die Kommission das erste gemeinsame „**europäische Klimagesetz**“ vor, um das Ziel einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft bis 2050 festzuschreiben und damit alle Mitgliedsstaaten verbindlich in die Pflicht zu nehmen. Das vorgeschlagene Gesetz, das zunächst noch vom EU-Parlament angenommen und vom Rat der Umweltminister per Mehrheitsbeschluss verabschiedet werden muss, sieht unter anderem eine regelmäßige Überprüfung der nationalen Maßnahmen in den Mitgliedsländern bis 2023 vor, die danach im Abstand von fünf Jahren folgen sollen. Sollten die Maßnahmen nicht zu den verpflichtenden Zielen führen, könnten die Mitgliedsstaaten in letzter Instanz mit Vertragsverletzungsverfahren belegt werden.

Neben dem übergeordneten Ziel der Klimaneutralität bis 2050 soll die EU dieses Jahr die bevorstehende Erneuerung der Nationalen Klimaziele (NDC; Art. 4) im Rahmen des Pariser Klimaabkommens verabschieden. Die Kommission schlägt eine Reduktion von CO₂-Emissionen bis 2030 auf mindestens 50 oder sogar 55 Prozent gegenüber 1990 vor. Die genaue Zielvorgabe wird erst nach einer Folgeabschätzung von der Kommission im September dieses Jahres präsentiert.

Was bedeutet Klimaneutralität?

Klimaneutralität bedeutet nicht, keine Emissionen zu produzieren (Nullemissionen), sondern Emissionen soweit zu senken, dass Pflanzen und Gewässer die restlichen Emissionen aufnehmen können.

Zu den weiteren Schwerpunkten der Wachstumsstrategie zählen nachhaltige Strategien in den Bereichen Energie, Industrie, kreislauforientierter Wirtschaft, Mobilität, Landwirtschaft, Bauwesen und Sozialleistungen sowie Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und zur Förderung einer schadstofffreien Umwelt (s. Maßnahmen/Ziele).

Um die ambitionierten Ziele des Programms zu erreichen, stellt sich zunächst die Frage der Finanzierung. Für die Erreichung der derzeitigen Klima- und Energieziele bis 2030 rechnet die Kommission mit zusätzlich benötigten Investitio-

nen in Höhe von 260 Mrd. Euro jährlich. Im Januar präsentierte die Kommission den „Investitionsplan für ein nachhaltiges Europa“, der eine Mobilisierung von öffentlichen und privaten Investitionen in den Klimaschutz in Höhe von mindestens 1 Billionen Euro vorsieht. Darüber hinaus sollen Anreize für private Investoren und den öffentlichen Sektor geschaffen werden sowie Behörden und Projektträger bei der Strukturierung und Durchführung nachhaltiger Projekte unterstützt werden. Dieser zehnjährige Investitionsplan zur Finanzierung der europäischen Nachhaltigkeitswende lässt sich folgendermaßen aufgliedern:

- › 503 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt
- › 114 Mrd. EUR Kofinanzierung der Mitgliedsstaaten
- › 279 Mrd. EUR werden durch das Investitionsförderungsprogramm InvestEU generiert
- › 100 Mrd. EUR bis 2027 und 143 Mrd. EUR bis 2030 soll der Mechanismus für den gerechten Übergang (Just Transition Mechanism) bereitstellen
- › 25 Mrd. EUR sollen durch den Modernisierungsfonds und den Innovationsfonds des Emissionshandelssystems (EU-EHS) der EU verfügbar sein.

Im Rahmen des Investitionsplans ist daran gedacht, öffentliche und private Investitionen durch die Hebelwirkung zu stimulieren. Die Steuerzahler sollen dadurch vergleichsweise wenig belastet werden, vielmehr wollen die EU und die Europäische Investitionsbank (EIB) private Investitionen durch die „Kraft des Hebels“, wie damals beim Modell des Juncker-Fonds¹ im Jahr 2014, in die Höhe treiben. Nach dem Plan werden Mittel aus dem EU-Haushalt (insgesamt nur 15 Mrd. EUR) mit Geld der Mitgliedsstaaten und der EIB ergänzt. Dabei wird ein Teil der Mittel als Garantie verwendet werden, um private Investoren besser abzusichern. Die Garantie kann dabei private Investoren ermutigen, auch in risikoreiche grüne Projekte zu investieren.

Der sogenannte **Just Transition Mechanism (JTM)** ist ein zentrales Instrument des von von

¹ Im Zuge der *Investitionsoffensive für Europa* schlug die damals neue Juncker Kommission den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (Juncker Fonds) vor. Mit Garantien aus dem EU-Haushalt und von der EIB sollten bis 2020 Investitionen in Höhe von mindestens 500 Mrd. EUR angestoßen werden. Der tatsächliche Erfolg des Juncker-Fonds bleibt bis heute umstritten.

der Leyen vorgeschlagenen Programms. Ländern und Regionen, die vom Kohleausstieg und Strukturwandel besonders betroffen sind, werden umfassende Mittel zur Verfügung gestellt, um die damit einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen besser abfedern zu können. Von der Leyen betonte bereits in ihrer Bewerbungsrede, dass die Regionen in Europa unterschiedliche Startbedingungen hätten, aber das Ziel für alle gleich sei. Der JTM solle eine Lösung sein, einen fairen Übergang zu schaffen, denn „niemand, weder Mensch noch Region, soll bei dem anstehenden Zeitenwandel im Stich gelassen werden“. Dieser Mechanismus nährt sich aus drei Finanzierungsquellen:

- › einem Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF), der unter anderem mit 7,5 Mrd. EUR an neuen EU-Mitteln ausgestattet werden soll. Durch nationale Kofinanzierungen könnten hier insgesamt Mittel in Höhe von 30 bis 50 Mrd. EUR zusammenkommen.
- › Einer Übergangsregelung im Rahmen von InvestEU als Anreiz für Investitionen in Höhe von bis 45 Mrd. EUR.
- › eine neue Darlehensfazilität der EIB für den öffentlichen Sektor zur Mobilisierung von Investitionen in Höhe von 25 bis 30 Mrd. EUR.

Die **Kofinanzierung** im Rahmen des JTFs sieht folgendermaßen aus: Um einen Euro aus dem JTF freizusetzen, müssen die Mitgliedsstaaten mindestens 1,5 bis höchstens 3 Euro aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) in den JTF umverteilen.

Die Europäische Investitionsbank spielt in der Finanzierung ebenfalls eine Schlüsselrolle. Als zukünftige „European Climate Bank“ wird die EIB Kredite für grüne Projekte verdoppeln und im Rahmen des Programms InvestEU einen Teil des Finanzierungs- und Investitionsrisikos übernehmen, um sich an innovativen und grünen Projekten zu beteiligen.

Eine weitere entscheidende Rolle bei der Umsetzung des Green Deals spielt außerdem die Digitalisierung. Um innovative Lösungen zur Bewältigung klima- und umweltbedingter Herausforderungen zu entwickeln, wird gezielt in digitale Technologien investiert.

Maßnahme/Ziele

› Energie

Ganz oben auf dem Fahrplan des Programms steht die Dekarbonisierung des Energiesystems, da Dreiviertel der gesamten Treibhausgasemissionen der EU durch die Erzeugung und den Verbrauch von Energie entsteht. Der Fokus liegt dabei auf dem Ausbau erneuerbarer Energien sowie Fördermaßnahmen, die neue Infrastrukturen und Technologien ermöglichen.

› Industrie

Umgestaltung der bestehenden linearen Wirtschaft hin zu einer klimaneutralen und kreislauforientierten Wirtschaft.

› Gebäude und Renovierung

Eine Renovierungswelle für öffentliche und private Gebäude ist geplant, um Gebäude ressourcenschonend und energieeffizient umzubauen.

› Mobilität

Verkehrsbedingte Emissionen müssen laut der Kommission bis 2050 um 90 Prozent gesenkt werden. Dafür ist die Einbindung aller Verkehrsträger (Straße, Schiene, Luft- und Schifffahrt) in die Strategie für eine nachhaltige und intelligente Mobilität vorgesehen. Weitere Maßnahmen im Bereich Mobilität sind: Abschaffung der Subventionen für fossilen Brennstoff, die Ausweitung des Emissionshandels auf den Seeverkehr und die Einschränkung der Zuteilung von kostenlosen Zertifikaten an Luftfahrtunternehmen.

› Lebensmittel

„Vom Hof auf den Tisch“ heißt die Strategie, die die „Entwicklung eines fairen, gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems“ fördern soll. Konkret soll eine nachhaltige und verschmutzungsarme Lebensmittelerzeugung in Europa sichergestellt werden. Im Hinblick auf den Mehrjährigen Finanzrahmen sollen 40 Prozent der Gesamtmittel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und mindestens 30 Prozent der Mittel des Meeres- und Fischereifonds zukünftig für Maßnahmen zur Verwirklichung des Green Deals eingesetzt werden.

› Biodiversität

Der Schutz und die Wiederherstellung der Ökosysteme und der Biodiversität, die Wiederaufforstung sowie die Nutzung aquatischer Ressourcen ist vorgesehen.

› Umweltverschmutzung

Das „Null-Schadstoff-Ziel“ soll durch einen Aktionsplan für Luft, Wasser und Boden im Jahr 2021 angestrebt werden. Als Hauptverschmutzungsquelle werden Chemikalien und Mikroplastik angesehen, die durch nachhaltige Alternativen ersetzt werden müssen.

› Innovation

Das Forschungs- und Innovationsprogramm Horizon Europe wird mit einem Budget von 100 Mrd. EUR ebenfalls zum Green Deal beitragen. 35 Prozent der EU-Forschungsförderung sollen für klimafreundliche Technologien bereitgestellt werden.

› Diplomatie des Grünen Deals

Die EU möchte eine globale Vorreiterrolle in Sachen Klimaschutz einnehmen und mit einer „Diplomatie des Grünen Deals“ andere Länder in ihrem Engagement zur Bekämpfung des Klimawandels unterstützen.

Analyse

Das von von Leyen vorgelegte ehrgeizige und ambitionöse Programm einer neuen Wachstumsstrategie liest sich aus heutiger Sicht wie eine lange Wunschliste, bei der es fraglich erscheint, ob wirklich alle Maßnahmen in diesem Zeitrahmen realisierbar sind. Der Investitionsplan liegt vor, aber die Zusagen der Länder bleiben fraglich. Die Beiträge zum europäischen Haushalt müssten deutlich erhöht werden, da nicht alles durch Umschichtungen zu finanzieren ist. Die zum Teil fehlende Bereitschaft, aber auch die finanziellen Möglichkeiten einiger Länder werden daher die Verhandlungen im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens erheblich erschweren.

Die Verhandlung über die Dekarbonisierung der europäischen Energieerzeugung beim Ratsgipfel im Dezember zeigte bereits, dass es zu Verzögerungen und zu unvermeidbaren Zugeständnissen kommen wird, um die benötigte Einstimmigkeit für die Beschlüsse des Rates in Zukunft zu bekommen. Mit Mühe einigten sich die Staats- und Regierungschefs zum Beispiel auf einen Kompromiss ohne die Zustimmung von Polen und mit Zugeständnissen an Tschechien.

Insofern waren die Reaktionen der Mitgliedsstaaten bei der Vorstellung des Programmes ambivalent: Niemand bestritt in der Sache notwendige Reformen, um Umwelt und Klima zu schützen und mit den Lebensgrundlagen nachhaltiger umzugehen. Ob Umfang und Zeitraum der Maß-

nahmen jedoch geeignet sind, dies nachhaltig zu gestalten und wirklich „keinen zurückzulassen“, wird indes nicht erst seit Corona-Zeiten hinterfragt.

Hinzu kommt, dass andere Länder hingegen wie zum Beispiel China und die USA den europäischen Ambitionen skeptisch gegenüberstehen. Mehr noch: Chinas Regierung setzt mit ihrer derzeitigen Industriestrategie ökonomische und geopolitische Prioritäten, die mit europäischen Sichtweisen wenig gemeinsam haben. Auch für US-Präsident Trump ist das Wort Dekarbonisierung wohl eher ein Fremdwort als eine Wachstumsstrategie. Vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, dass die EU eine wettbewerbsfähige und innovative Industrie in Europa halten und fördern muss.

Insofern ist es zu begrüßen, dass die von Ursula von der Leyen neuausgerichtete geopolitische Kommission Klimaschutz einerseits und Wirtschafts- und Handelspolitik nicht voneinander getrennt behandeln. Um Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Ausland zu vermeiden, schlägt die Kommission unter anderem CO₂-Grenzausgleichsmaßnahmen vor, deren Umsetzbarkeit jedoch fraglich bleibt. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Europa als „globaler Vorreiter“ europäisch erzeugte Umweltbelastungen nicht außerhalb der Europäischen Union verlagert (Carbon Leakage). Der sogenannte Carbon-Leakage-Schutz ist notwendig, um erstens die weltweiten CO₂-Emissionen nicht zu steigern und zweitens, um die Abwanderung der europäischen Industrie zu verhindern.

Für deutsche Industriebranchen wird der Green Deal zur Herausforderung, bietet aber auch enorme Chancen. Die Energiebranche, zu mindestens die Green-Tech-Industrie kann ohne Zweifel in den nächsten Jahren einen Boom erwarten. Vertreter der fossilen Energien und Kohlekraftwerke stehen hingegen massiv unter Druck. Bei der Chemieindustrie sieht man schon seit einigen Jahren ambitionierte Bestrebungen, insbesondere hinsichtlich des Umstiegs auf eine Kreislaufwirtschaft. Die Automobilindustrie äußerte weitestgehend scharfe Kritik an von der Leyens Plänen, da die erneute Erhöhung der Flottengrenzwerte für 2020 jegliche Planungssicherheit in dem bestehenden Transformationsprozess wegnimmt. Für die angestrebte Verkehrswende setzt die EU massiv auf Wasserstoff als klimaneutralen Kraftstoff.

Insgesamt soll sich die europäische Industrie von Morgen durch ressourcen- und energieeffiziente

Wertschöpfungsketten auszeichnen. Dabei spielt der Einsatz von digitalen Technologien sowie von Kreislaufwirtschaftsaktivitäten entlang der Wertschöpfungsketten eine entscheidende Rolle.

Experten und Politiker fordern, dass insbesondere der Finanzierungsplan transparenter und eindeutiger kommuniziert wird. Das betrifft insbesondere die Finanzierung des Ganzen.

Die genannten Zahlen basieren zum größten Teil auf der Bedingung, dass erst eine „Kombination“ aus EU-Mitteln, Mitteln der Mitgliedsstaaten (Kofinanzierung) und privaten Geldern, zu den erwünschten Investitionen und somit zu den genannten Zahlen führen. Der Anteil des EU-Haushaltes bleibt im Vergleich zu den in Umlauf gebrachten Zahlen relativ gering. Das sogenannte „frische“ Geld, das für den JTF bereitgestellt werden soll, wird ebenfalls von Experten angezwei-

felt. Die 7,5 Mrd. EUR werden vermutlich aus anderen kohäsionspolitischen Fonds entnommen. Zudem gibt es keine Einschätzung beziehungsweise Rechtfertigung des Bedarfs eines gerechten Übergangsfonds und auch die Wirksamkeit ist noch nicht abschätzbar.

Eins ist aber klar: Die aktive Mitarbeit der Mitgliedsstaaten ist zwingend erforderlich, um die ehrgeizigen Pläne zu realisieren. Während Europa und die Welt sich durch den Corona-Virus nicht nur einer gesundheitlichen Herausforderung gegenübersehen, sondern zudem einer wirtschaftlichen Krise, deren Ausmaß bislang kaum abschätzbar ist, werden sich die Prioritätensetzungen in den Hauptstädten Europas wie in Brüssel zwangsläufig verschieben.

Klartext.

Europa

Mit dem neuen Format **Klartext.Europa** wird das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung aktuelle und relevante europapolitische Themen aufgreifen, Projekte erläutern und verständlich darstellen.

Unser Ziel ist es,

- aktuelle europapolitische Themen verständlich zusammenzufassen,
- den Hintergrund und die Entwicklung zu beschreiben,
- Maßnahmen und Ziele präzise darzustellen,
- relevante Aspekte zu analysieren
- und über komplexe EU-Themen **Klartext** zu sprechen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)