

TEXTE

77/2019

Stärkung des Umweltschutzes in der EU- Strukturfondsförderung

Abschlussbericht

TEXTE 77/2019

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 14 105 0

FB000140

Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung

Abschlussbericht

von

Dirk Schubert
nova-Institut, Bonn

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

nova-Institut
In der Kuppe 122
53175 Bonn

Abschlussdatum:

Dezember 2018

Redaktion:

Fachgebiet I 1.4 „Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum“
Dr. Burkhard Huckestein

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juli 2019

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

Kurzbeschreibung: Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung

Deutschland erhält im Zeitraum 2014 – 2020 10,8 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Zusammen mit der nationalen Ko-Finanzierung sollen damit Gesamtinvestitionen in Höhe von 17,8 Mrd. Euro angestoßen werden.

Der EFRE bietet als Teil der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014 – 2020 vielfältige Möglichkeiten zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen- und Klimaschutz, etwa im Bereich Abfall- und Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung, Klimaanpassung, Brachflächensanierung und Naturschutz.

Ziel des Forschungsprojektes war zum einen die Analyse, in welchem Umfang diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden. Zum anderen sollten Vorschläge zur weiteren Stärkung des Umweltschutzes in der Förderperiode post 2020 auf der EU-Ebene erarbeitet werden.

Abstract: Strengthening environmental protection in EU Structural Fund support

Germany receives 10.8 billion Euro from the European Regional Development Fund (ERDF) between 2014 and 2020. Together with the national co-financing, this shall trigger total investments of 17.8 billion euros.

As part of the EU Structural Funds in the funding period 2014 - 2020, the ERDF offers a wide range of options for promoting environmental, nature, resource and climate protection, for example in the areas of waste and water management, air pollution control, climate adaptation, brownfield redevelopment and nature conservation.

On the one hand, the aim of the research project was to analyse the extent to which these possibilities are used in Germany. On the other hand, proposals for further strengthening environmental protection in the post-2020 funding period were to be developed for the EU level.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Abkürzungen der Bundesländer.....	11
Glossar wichtiger Begriffe der EU-Strukturfondsförderung.....	11
Zusammenfassung.....	16
Summary	22
1 Einleitung.....	27
2 Vertikale Integration	28
2.1 Planung	30
2.1.1 Thematische Ziele	30
2.1.2 Investitionsprioritäten	34
2.1.3 Interventionskategorien	38
2.2 Umsetzung der Förderung	45
2.2.1 Finanzielle Umsetzung	45
2.2.2 Materielle Umsetzung und Ergebnisse.....	49
2.2.3 Vertiefte Betrachtung ausgewählter Aspekte	51
2.2.3.1 Bewertung der Naturschutzförderung im Rahmen der Integrationsstrategie.....	51
2.2.3.2 Integrierte, räumliche Ansätze – CLLD in Sachsen-Anhalt.....	54
2.3 Zusammenfassung	56
3 Horizontale Integration	58
3.1 Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung	61
3.1.1 Prozess der SUP-Erstellung	61
3.1.2 Inhalte der SUP / des Umweltberichts.....	63
3.1.3 Erfolgsfaktoren, Effekte und Schlussfolgerungen.....	64
3.2 Projektauswahlkriterien.....	67
3.2.1 Zielrichtung und Funktionen von Projektauswahlkriterien	67
3.2.2 Umsetzung und Operationalisierung der PAK... ..	70
3.2.2.1 ... im Hinblick auf die Arten von Kriterien.....	70
3.2.2.2 ... im Hinblick auf das Verfahren der Projektauswahl	72
3.2.2.3 ... im Hinblick auf das Verständnis von Nachhaltigkeit.....	72
3.2.2.4 ... im Hinblick auf die Inhalte der Projektauswahl	73
3.2.3 Schlussfolgerungen	76

3.3	Beteiligung Umweltverbände	78
3.3.1	Grundlagen der Beteiligung	78
3.3.2.	Hemmnisse der Beteiligung und vorhandene Lösungsansätze.....	82
3.3.3.	Ansatzpunkte für die Zukunft.....	87
3.4	Zusammenfassung	90
4	EU-Kohäsionspolitik post 2020.....	92
4.1	Architektur, Ziele und Vereinfachung	94
4.1.1	Architektur	94
4.1.2	Übergeordnete politische Ziele	94
4.1.3	Spezifische Ziele des EFRE.....	96
4.1.4	Vereinfachung.....	97
4.1.5	Transfer zum InvestEU-Fonds	97
4.1.6	Verknüpfung mit dem Europäischen Semester	98
4.2	Finanzen, Mittelallokation und förderfähige Gebiete	99
4.2.1	Mehrjährige Finanzrahmen	99
4.2.2	Kohäsionspolitik.....	100
4.2.3	Finanzielle Aufteilung auf die Mitgliedstaaten	101
4.2.4	Förderfähige Gebiete.....	102
4.2.5	Kriterien für die Mittelzuweisung	105
4.2.6	Ko-Finanzierungsraten	107
4.3	Vertikale Integration	108
4.3.1	Thematische Konzentration.....	108
4.3.2	Klimaquote.....	110
4.3.3	Umweltrelevante Förderbereiche	112
4.3.4	Ergebnisorientierung	113
4.4	Horizontale Integration.....	114
4.4.1	Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung / Umwelt	114
4.4.2	Partnerschaftsprinzip.....	114
4.4.3	Ex-Ante und SUP	115
4.4.4	Ausschluss von (umweltschädigenden) Investitionen.....	115
4.4.5	Grundlegende Voraussetzungen	116
4.4.6	Integrierte, räumliche Ansätze	116
4.5	Zusammenfassung	118
	Anhang – Gute Praxisbeispiele EFRE-Förderung der Bundesländer	120

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien ...	18
Overview 2:	Hard and soft functions of project selection criteria	24
Abbildung 3:	EFRE-Mittel 2014 – 2020 in der EU (in Mrd. Euro).....	28
Abbildung 4:	EFRE-Mittel 2014 – 2020 in den Bundesländern (in Mrd. Euro)	29
Abbildung 5:	Thematische Ziele der ESI-Fonds 2014 – 2020	30
Abbildung 6:	Belegung der TZ in den deutschen EFRE-OP	31
Abbildung 7:	EFRE-Mittel an den TZ mit und ohne Umweltschutzzielsetzung (in %).....	34
Abbildung 8:	Gewählte Investitionsprioritäten in den 16 Bundesländern	35
Abbildung 9:	Verteilung der Investitionsprioritäten in den deutschen EFRE- OP	37
Abbildung 10:	Gruppierung der EFRE-Interventionscodes mit Umweltbezug	38
Abbildung 11:	Verteilung der Mittel für den Umweltbereich gemäß Interventionskategorien (%).....	41
Abbildung 12:	Umsetzungsstand des EFRE in der EU (in % der Gesamtausgaben zum 31.12.2017)	45
Abbildung 13:	Stand der Bewilligung im EFRE in D 2016 und 2017 in den TZ (in %)	46
Abbildung 14:	Stand der Bewilligungen im TZ 4 Ende 2016 und 2017 in %	47
Abbildung 15:	Auszahlungsraten in den Thematischen Zielen in der EU (ESIF in %)	57
Abbildung 16:	Zentrale Instrumente zur Umsetzung des QZN	59
Abbildung 17:	Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien ...	67
Abbildung 18:	Excel-Formular zur Erhebung von Zielbeiträgen bei innovativen clusterbezogenen Projekten in Baden-Württemberg	75
Abbildung 19:	Zielrichtungen und Beteiligungsmöglichkeiten der Umweltverbände.....	82
Abbildung 20:	In den EFRE-Begleitausschüssen vertretene Umweltverbände.....	82
Abbildung 21:	Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien ...	90
Abbildung 22:	Zeitplanung des Post-2020 EU-Haushalts sowie der Kohäsionspolitik.....	92
Abbildung 23:	Spezifische Ziele des EFRE	96
Abbildung 24:	Entwicklung der wichtigsten Politikbereiche im EU-Haushalt .	99
Abbildung 25:	Mittelausstattung der Kohäsionspolitik für 2021 – 2027 (in Mrd. Euro in 2018 Preisen).....	100
Abbildung 26:	Mittelverteilung der post-2020 Kohäsionspolitik. Gewinner und Verlierer im Vergleich Förderperiode 2014 - 2020	102
Abbildung 27:	Förderfähige Gebiete Kohäsionspolitik post-2020.....	103
Abbildung 28:	Auswirkungen der Thematischen Konzentration 2021 – 2027	109

Abbildung 29: Einbeziehung von Klimabelangen in den Mehrjährigen Finanzrahmen110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: ESI-Fonds in Deutschland 2014 – 2020 (in Mrd. Euro)29

Tabelle 2: Thematische Ziele nach Finanzausstattung über alle Bundesländer.....32

Tabelle 3: Anteile der gesamten EFRE-Mittel an den TZ in den Bundesländern (in %)33

Tabelle 4: Aufteilung der Mittel für den Umweltbereich gemäß Interventionskategorien40

Tabelle 5: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Energieeffizienz" .41

Tabelle 6: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Reduktion der Treibhausgase / Klimaanpassung"42

Tabelle 7: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Nachhaltiger Verkehr"43

Tabelle 8: EFRE-Mittel im Umweltbereich 2014-2020 in den 16 Bundesländern.....44

Tabelle 9: Umsetzung der EFRE-Förderung in Umweltbereichen Ende 2016 (in Mio. Euro)48

Tabelle 10: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 4 (Stand Ende 2016)49

Tabelle 11: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 5 (Stand Ende 2016)50

Tabelle 12: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 6 (Stand Ende 2016)50

Tabelle 13: Vorgesehene Mittelverteilung im Bereich der Kohäsionspolitik auf die MS im Vergleich zur aktuellen Förderperiode (in Mrd. Euro in Preisen von 2018).....101

Tabelle 14: Vergleich der Regionskategorien 2014 – 2020 und post 2020 (% der Bevölkerung)104

Tabelle 15: Vergleich der Kriterien der Mittelverteilung (sog. Berlin Formel)105

Tabelle 16: Vergleich der maximalen EU Ko-Finanzierungsraten107

Tabelle 17: Vorgaben für die thematische Konzentration post 2020108

Abkürzungsverzeichnis

BGA	Begleitausschuss
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CLLD	Community led local development
DNK	Deutscher Nachhaltigkeitskodex
DVO	Durchführungsverordnung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI-Fonds	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GPB	Gutes Praxisbeispiel
IC	Interventionscodes
IP	Investitionspriorität
KF	Kohäsionsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Europäische Kommission
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MS	Mitgliedstaaten
OP	Operationelles Programm
PAF	Prioritäre Aktionsrahmen
PAK	Projektauswahlkriterien
PV	Partnerschaftsvereinbarung
QZN	Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung
SZ	Politisches Ziel
SUP	Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung
SZ	Spezifisches Ziel
TK	Thematische Konzentration
TZ	Thematisches Ziel
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung

Abkürzungen der Bundesländer

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
BE	Berlin
BB	Brandenburg
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
TH	Thüringen

Glossar wichtiger Begriffe der EU-Strukturfondsförderung

Begleitausschuss (BGA)	Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Begleitausschüsse einzurichten, die kontrollieren, ob OPs, die Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds verwenden, ordnungsgemäß durchgeführt werden. Den Vorsitz dieser Ausschüsse führt der betroffene Mitgliedstaat (oder die Verwaltungsbehörde). Die Ausschüsse bestehen aus regionalen Partnern sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern einschließlich Umweltverbänden. Zu den Aufgaben des BGA zählt: die Bewertung der Effektivität und Qualität von OPs, die Genehmigung von Förderkriterien für die einzelnen OPs, Durchführung regelmäßiger Prüfungen von OPs und ihrer Fortschritte im Hinblick auf bestimmte Ziele, die Prüfung der Ergebnisse der Durchführung, um beurteilen zu können, ob diese Ziele erreicht wurden und gegebenenfalls die Unterbreitung von Überarbeitungsvorschlägen für OPs.
EFRE	Der „Europäische Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU stärken, indem er Ungleichheiten zwischen den Regionen ausgleicht. Seine Förderschwerpunkte liegen in den Bereichen Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sowie der Unterstützung der Umstellung auf eine CO ₂ -arme Wirtschaft.

ELER	Der „Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“, kurz ELER, verfolgt zur Förderung des ländlichen Raums in der EU drei Ziele: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutz und ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und der Erhaltung von Arbeitsplätzen.
ESI-Fonds	„ESI-Fonds“ ist die abkürzende Bezeichnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. Zu den ESI-Fonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds (KF, kommt in Deutschland nicht zum Einsatz), der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).
ESF	Das Ziel des „Europäischen Sozialfonds“ (ESF) ist die Verbesserung der Bildungs- und Beschäftigungschancen der Bürger der Europäischen Union. Seine vier thematischen Ziele in der Regional- und Kohäsionspolitik sind die Förderung der Beschäftigung und der Mobilität der Arbeitskräfte, die Förderung der sozialen Eingliederung und die Bekämpfung von Armut, Investitionen in Bildung, Qualifikation und lebenslanges Lernen sowie die Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und eine effiziente öffentliche Verwaltung. Außerdem finanziert der ESF die europäische Jugendbeschäftigungsinitiative.
Europa 2020 , auch "Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum"	Die Strategie "Europa 2020" für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ist die wirtschaftspolitische Strategie der EU für den Zeitraum von 2010 bis 2020. Die Kernziele sind die Förderung von Bildung und Forschung, die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit, der Umstieg auf eine CO2-arme Wirtschaft und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Die ESI-Fonds sind die wirtschaftspolitischen Instrumente der EU, mit denen sie die Erreichung der Kernziele der EU 2020-Strategie unterstützt. Deshalb ist die Finanzierung im Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf elf thematische Ziele ausgerichtet, die mit der Strategie Europa 2020 verbunden sind. Ein bestimmter Prozentsatz der Investitionen muss auf diese thematischen Ziele ausgerichtet sein. Dank der thematischen Ausrichtung werden die Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik so investiert, dass Europa innovativer, effizienter, nachhaltiger und wettbewerbsfähiger wird.
Ex-Ante Evaluierung	Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden drei Evaluierungsmöglichkeiten definiert: Vorabevaluierung (ex ante), fortlaufende Evaluierung und nachträgliche Evaluierung (ex post). Die Kohäsionspolitik wird auf partnerschaftlicher Grundlage evaluiert. Die Mitgliedstaaten sind für die Ex-ante-Evaluierung zuständig, während die Europäische Kommission die Ex-post-Evaluierung durchführt.

<p>Ex-Ante-Konditionalitäten</p>	<p>Ex-ante-Konditionalitäten sind eines der zentralen Elemente der kohäsionspolitischen Reform für den Zeitraum 2014-2020. Sie eingeführt, um die notwendigen Bedingungen für die effektive und effiziente Nutzung der ESI-Fonds sicherzustellen. Die Bedingungen beziehen sich auf: 1) den politischen und strategischen Rahmen, um sicherzustellen, dass die den Investitionen im Rahmen der ESI-Fonds zugrunde liegenden Strategiedokumente auf nationaler und regionaler Ebene von hoher Qualität sind und im Einklang mit den auf EU-Ebene von den Mitgliedstaaten vereinbarten Standards stehen; 2) den regulatorische Rahmen, um sicherzustellen, dass die Durchführung von Vorhaben, die durch die ESI-Fonds kofinanziert werden, im Einklang mit dem EU-Recht steht; 3) ausreichende administrative und institutionelle Kapazität auf Seiten der mit der Umsetzung der ESI-Fonds befassten öffentlichen Verwaltungen und Interessenträger. Insgesamt gibt es sieben allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten im Zusammenhang mit horizontalen Aspekten der Programmdurchführung sowie 29 thematische Ex-ante-Konditionalitäten. Diese Konditionalitäten definieren sektorspezifische Bedingungen für im Rahmen der Kohäsionspolitik förderfähige Investitionsbereiche</p>
<p>Gemeinsamer Strategischer Rahmen</p>	<p>Der Gemeinsame Strategische Rahmen (Art. 10 der VO 1303/2013 und Anhang I) legt strategische Leitgrundsätze fest, um den Planungsprozess und die sektorale und territoriale Koordinierung der Förderung im Rahmen der ESI-Fonds mit anderen relevanten Unionsstrategien und -instrumenten im Einklang mit den Vorgaben und Ziele der Strategie der Union für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu verbessern.</p>
<p>Interventionsbereich</p>	<p>Die Interventionsbereiche des EFRE werden in Artikel 3 der VO 1301 / 2013 definiert. Demnach unterstützt der EFRE die folgenden Tätigkeiten, um zu den Investitionsprioritäten beizutragen: produktive Investitionen, Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, Investitionen in die soziale Infrastruktur, Investitionen in die Erschließung des endogenen Potenzials sowie die Vernetzung, die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch. Gleichzeitig werden Bereiche definiert, die der EFRE nicht unterstützt, wie z.B. den Bau von Kernkraftwerken.</p>
<p>Interventionscodes / -kategorien</p>	<p>Die Interventionsbereiche des EFRE werden mittels einer einheitlichen Nomenklatur der Interventionskategorien – sogenannten Interventionscodes (IC)– gemäß Anhang I der DVO 215/2014 weiter ausdifferenziert. Der Interventionsbereich „produktive Investitionen“ wird z.B. in vier Interventionscodes (001 – 004) unterteilt. Für den EFRE werden EU-seitig insgesamt 101 Interventionscodes unterschieden. Da die OP sowie die Durchführungsberichte Angaben zur finanziellen Ausstattung der IC enthalten müssen, stellen sie eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der detaillierten inhaltlichen Schwerpunktsetzung und Umsetzung dar. Gleichzeitig bilden die IC die Grundlage des Climate-Tracking. Mittels Koeffizienten (0%, 40%, 100%) für jedes IC erfolgt die Berechnung der Unterstützung der Klimaschutzziele.</p>
<p>Investitionspriorität</p>	<p>Investitionsprioritäten konkretisieren welche Arten von Maßnahmen vom EFRE innerhalb der elf thematischen Ziele unterstützt werden können und werden in Artikel 5 der VO 1301/2013 definiert.</p>

Kohäsionspolitik	Politik der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU, umfasst die Fonds EFRE, ESF und KF.
Mischachse	Mischachsen kombinieren gemäß Artikel 96 Absatz 1c der VO 1303/2013 ergänzende Investitionsprioritäten aus verschiedenen thematischen Ziele in einer Prioritätsachse.
Nachhaltige Entwicklung	Nach Definition der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung handelt es sich bei der nachhaltigen Entwicklung um eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Eine langfristig nachhaltige Entwicklung soll wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgewogen gestaltet werden. Auch die Ziele der ESI-Fonds verfolgen das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und betonen dabei die ökologische Dimension (Artikel 8 der VO 1303/2013). Daher sind die Bereiche Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management explizit als Querschnittsziele in der ESI-Fondsförderung verankert.
Natura 2000	Europäisches Schutzgebietsnetz, das auf Grundlage von EU-FFH- und Vogelschutzrichtlinie entstehen soll.
Operationelle Programme (OP)	Bei OP handelt es sich um detaillierte Pläne, in denen die Mitgliedstaaten darlegen, wie sie die Mittel aus den einzelnen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) im Verlauf des Programmplanungszeitraums ausgeben werden. OP können für bestimmte Regionen oder für ein landesweites thematisches Ziel (z. B. Umwelt) erstellt werden. Für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ werden grenzüberschreitende oder interregionale operationelle Programme erarbeitet. Die Mitgliedstaaten reichen ihre OP auf Basis ihrer Partnerschaftsvereinbarungen ein. Bei jedem OP wird angegeben, für welches der elf thematischen Ziele, an denen sich die Kohäsionspolitik im Programmplanungszeitraum 2014-2020 orientiert, die im Rahmen des OP verfügbaren Mitteln eingesetzt werden sollen.
Partnerschaftsprinzip	Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erstreckt sich auf den gesamten Prozess der Programmplanung, von der Vorbereitung bis zur Durchführung und Auswertung der Ergebnisse. Dieser Ansatz sollte zu besseren Programmergebnissen führen und dafür sorgen, dass die Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds effizient eingesetzt werden. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde das Partnerschaftsprinzip weiterentwickelt, sodass nicht nur die Mitgliedstaaten einbezogen werden, sondern auch andere Interessengruppen wie Gewerkschaften, Arbeitgeber und Nichtregierungsorganisationen (NROs). Die Kommission hat einen Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft erarbeitet, an den sich die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung und Durchführung ihrer operationellen Programme halten müssen.
Partnerschaftsvereinbarung (PV)	Die PV schließt jeder Mitgliedstaat mit der Europäischen Union ab. Es handelt sich dabei um ein nationales Dokument, in dem die Gesamtstrategie des Mitgliedstaates in Bezug auf die EU-Strukturförderung beschrieben wird. Die Gesamtstrategie fasst die Teilstrategien aller in einem Mitgliedstaat verfassten ESI-Förderprogramme zusammen.

Prioritätsachse	Ein operationelles Programm besteht aus Prioritätsachsen. Von Mischachsen (siehe) abgesehen, entspricht eine Prioritätsachse einem thematischen Ziel und umfasst eine oder mehrere Investitionsprioritäten dieses thematischen Ziels (Artikel 96 der VO 1303/2013).
Prioritäre Aktionsrahmen (PAF)	In der Förderperiode 2014 – 2020 wurde mit dem PAF für Natura 2000 ein neues Instrument zur Stärkung der Koordinierung und Integration der Finanzierung für die biologische Vielfalt und Natura 2000 eingeführt. Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der PAFs bildet Artikel 8 der FFH-Richtlinie. Ziel der PAFs ist es, im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzinstrumente eine nationale oder regionale Strategie für den Schutz und die Bewirtschaftung von Natura 2000 zu schaffen, den damit verbundenen Finanzbedarf zu ermitteln und die Integration in die unterschiedlichen EU-Finanzierungsinstrumente und Fonds zu befördern.
Thematische Konzentration	Eine wichtige Neuerung in der Förderperiode 2014-2020 gegenüber der vorangegangenen Programmperiode ist die thematische Konzentration der finanziellen Mittel des Programms. Die politischen Vorgaben der Europäischen Kommission sehen eine Konzentration der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel auf einige wenige thematische Ziele im Rahmen der Programmstrategie vor, um eine klare Ergebnisorientierung und Qualitätssteigerung der geförderten Projekte zu garantieren. Der Fokus liegt dabei auf den Bereichen Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie die Förderung einer Wirtschaft mit niedrigem CO ₂ -Ausstoß.

Zusammenfassung

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) bietet als Teil der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014 – 2020 vielfältige Möglichkeiten zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen- und Klimaschutz, etwa im Bereich Abfall- und Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung, Klimaanpassung, Brachflächensanierung und Grüner Infrastruktur. Die Fördermöglichkeiten wurden im Vergleich zur vergangenen Förderperiode in Teilen sogar ausgeweitet. Gleichzeitig ist „Nachhaltige Entwicklung“ als Querschnittsziel in den EU-Vorgaben verankert.

Ziel des Forschungsprojektes „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung“, dessen Ergebnisse im Folgenden vorgestellt werden, war zum einen die Analyse, in welchem Umfang diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden. Dabei wird zwischen zwei sich gegenseitig ergänzenden Ansatzpunkten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen unterschieden:

- ▶ **Vertikale Integration:** hier stehen Umweltbelange als übergeordnetes Ziel und Förderbereich für einen Teilbereich des Programms im Zentrum.
- ▶ **Horizontale Integration:** Umwelt wird hierbei als Querschnittsthema („cross-cutting theme“) betrachtet, das in alle anderen Ziele und Bereiche integriert werden soll.

Zum anderen sollten Vorschläge zur weiteren Stärkung des Umweltschutzes in der Förderperiode post 2020 auf der EU-Ebene erarbeitet werden.

Vertikale Integration

Deutschland erhält im Zeitraum 2014 – 2020 10,8 Mrd. Euro EFRE-Mittel. Zusammen mit der nationalen Ko-Finanzierung sollen damit Gesamtinvestitionen in Höhe von 17,8 Mrd. Euro angestoßen werden. Für die umweltbezogenen Thematischen Ziele (TZ) 4 (CO₂-arme Wirtschaft), 5 (Klimaanpassung & Risikoprävention) und 6 (Umweltschutz & Ressourceneffizienz) sind ca. ein Drittel (3,6 Mrd. Euro) der insgesamt zur Verfügung stehenden EU-Mittel in Höhe von 10,8 Mrd. Euro vorgesehen, wobei mit 2,5 Mrd. Euro der Löwenanteil in das TZ 4 fließt.

Die Analyse anhand der Investitionscodes (IC) hat mit 3,9 Mrd. Euro sogar einen leicht höheren Gesamtwert für die Förderung des Umweltbereichs im Vergleich zur Analyse anhand der TZ ergeben. Zudem zeigt die Analyse anhand der IC sehr deutlich, dass fast 60 % der Mittel im Umweltbereich für die Bereiche „Energieeffizienz“ und die „Reduktion von Treibhausgasen“ zur Verfügung stehen. Etwas über eine Milliarde Euro sind dabei für die energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen vorgesehen. Der entsprechende IC 013 ist in 14 Bundesländern programmiert worden und weist in 12 Bundesländern den höchsten finanziellen Betrag aller „Umweltcodes“ aus. Allein in den Bundesländern SN, ST und TH sind für diese Aufgabe über 600 Millionen Euro EU-Mittel veranschlagt.

Die skizzierte Schwerpunktsetzung in den deutschen EFRE-Programmen ist aber nicht nur Ausdruck des Förderbedarfs in Deutschland, sondern auch der Vorgaben der EU-Ebene. Die Einführung der Klimaschutzquote hat zu einer erhöhten Mittelallokation im Bereich des Klimaschutzes in den deutschen EFRE-Programmen geführt. Andere Fördertatbestände wie z.B. der Naturschutz haben demgegenüber aufgrund der geforderten Thematischen Konzentration an Bedeutung verloren. Die direkte Förderung der Biodiversität konnte z.B. nur in drei EFRE-Programmen verankert werden. Auf der EU-Ebene neu eingeführte Optionen wie die Förderung von Grünen Infrastrukturen und Ökosystemdienstleistungen wurden nicht wirklich genutzt. Das

Potenzial integrierter räumlicher Ansätze zur Förderung des Umweltschutzes z.B. im Rahmen der Stadtentwicklung scheint noch nicht vollständig ausgeschöpft zu sein.

Die Umsetzung der ESI-Fonds in der Förderperiode 2014 – 2020 begann europaweit mit Verspätung. Dies trifft auch auf Deutschland zu. Auch wenn die Ursachen des verzögerten Anlaufens der Programme vielfältig sind und länder- oder sogar maßnahmenbezogen zu analysieren sind, lassen sich aber dennoch einige übergreifende Aspekte identifizieren. Hierzu gehört der verspätete Start der Programme / Genehmigung der Programme; die langen Vorlaufzeiten für die Entwicklung der Verwaltungs- und Kontrollstrukturen der Programmumsetzung inkl. der Designierung und gestiegene Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Insbesondere in den Mischachsen und der integrierten Stadtentwicklung wird von den Bundesländern auf die überkomplexen EU-Regelungen und Vorgaben als Ursache für den schlechten Mittelabfluss hingewiesen. Darüber hinaus hat in einigen Bundesländern die Erstellung der Förderrichtlinien längere Zeit in Anspruch genommen und wurde tlw. erst 2016 abgeschlossen. In den investiven und mit Bautätigkeiten verbundenen Förderbereichen scheint sich zudem die aktuelle gute konjunkturelle Lage im (Bau-)Handwerk negativ auf die Umsetzung auszuwirken, da keine, wenige oder überteuerte Angebote für ausgeschriebene Leistungen eingehen.

Neben den Umsetzungsschwierigkeiten konnten im Rahmen der Untersuchung aber auch Faktoren für einen „guten“ Mittelabfluss identifiziert werden. Zu den begünstigenden Faktoren zählt unter anderem: die Fokussierung auf wenige Förderbereiche sowie größere Vorhaben, der Verzicht auf zu komplexe Fördergegenstände und -instrumente, die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für die Förderung, die Reduktion der Zahl der zwischengeschalteten Stellen, die frühzeitige Erstellung der Förderrichtlinien und die Einrichtung eines zentralen Internetauftritts mit allen notwendigen Informationen.

Die Umsetzung in den umweltbezogenen TZ (4, 5 und 6) ist differenziert zu betrachten. Der Bewilligungsstand im TZ 5, der u.a. den Hochwasserschutz umfasst, liegt mit 52,5 % Ende 2017 leicht oberhalb des Durchschnitts für alle deutschen Programme (48 %). Im TZ 4 „Verringerung der CO₂-Emissionen“ liegt die Bewilligungsquote Ende 2017 bei 29,7 % und damit deutlich unterhalb des Durchschnitts, hat sich aber gegenüber 2016 mehr als verdoppelt. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen den Bewilligungsständen in den Bundesländern erkennbar, die von 70 % bis unter 10 % reichen. In Bezug auf das TZ 4 lassen sich, neben den oben geschilderten allgemeinen Ursachen, die folgenden spezifischen übergreifenden Problembereiche ausmachen: 1) Konkurrenz durch nationale Programme, wie z.B. der KfW, 2) Anforderung, über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus zu gehen und 3) unattraktive Förderkonditionen aufgrund der Einstufung der eingesparten Betriebskosten als Nettoeinnahmen, die auf die Förderung angerechnet werden. Im TZ 6 „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“ liegt die Bewilligungsquote mit 24 % im Vergleich zum TZ 4 noch etwas niedriger, wobei im TZ 6 eine sehr deutliche Zunahme gegenüber 2016 zu verzeichnen ist.

Horizontale Integration

Bei der horizontalen Integration der Umweltdimension bzw. dem Querschnittsziel Nachhaltigkeit (QZN) handelt es sich, insbesondere im Vergleich zur vertikalen Integration, um einen komplexen Ansatz; sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der Umsetzung als auch deren Bewertung. Aus den Untersuchungen wurde deutlich, dass die Palette der zur Umsetzung des QZN in den deutschen EFRE OPs genutzten Instrumente und Ansätze sehr breit ist und unterschiedliche Zielstellungen damit verfolgt werden, wie exemplarisch für den Bereich der Projektauswahlkriterien (PAK) herausgearbeitet wurde. Dabei können „harte“ und „weiche“ Zielstellungen oder Funktionen im Vordergrund stehen, wie die folgende Abbildung verdeutlicht. So sind z.B. die Information und Sensibilisierung ebenso wie die Beratung und Unterstützung potenzieller Antragsteller mittels der PAK zu den „weichen“ Funktionen von PAK zu zählen. Die Selektion und der Ausschluss von Projekten gehört demgegenüber zu den „harten“ Funktionen von PAK.

Abbildung 1: Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien

Weiche Funktionen	Harte Funktionen
Information und Sensibilisierung	Ausschluss von Projekten
Beratung und Unterstützung	Selektion von Projekten
Monitoring von Projekten	Sanktionierung von Projekten

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut

Bei der überwiegenden Zahl der in Deutschland genutzten Instrumente zur Umsetzung des QZN scheinen die „weichen“ Funktionen und insbesondere die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung im Vordergrund zu stehen. „Harte“ Funktionen und substantielle Steuerungswirkungen auf die Förderung sind eher die Ausnahme als die Regel.

Eine positive Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang das in BW etablierte Verfahren für die Projektauswahl dar. Gefördert werden hier ausschließlich Projekte mit positiven Umweltwirkungen. Das gute Praxisbeispiel (GPB) in BW verdeutlicht beispielhaft, dass es sich bei den PAK um ein potenziell sehr wirksames Instrument zur Integration des QZN handelt. Gleichzeitig wurde deutlich, dass das Potenzial der PAK zur Förderung des QZN in den EFRE-Programmen in D bislang nicht vollständig ausgeschöpft wird.

Auch die SUP nimmt relativ wenig Einfluss auf die eigentliche OP-Erstellung und dient v.a. der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung. Als „Advokat der Umweltabwägung“ wird die SUP dennoch als unverzichtbar angesehen. Der Nutzen der SUP liegt insbesondere darin, dass sich alle Akteure im Rahmen der OP-Erstellung mit Umweltaspekten auseinandersetzen müssen und hierdurch auf Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie aufmerksam gemacht werden kann. Der Wert der SUP wird häufig erst bei der Umsetzung des OPs erkannt, wenn Richtlinien, Projektauswahlkriterien oder Umweltindikatoren formuliert werden müssen.

Auch die Effekte der Beteiligung der Umweltverbände auf die Umsetzung des QZN sind begrenzt. Als ein zentraler Engpass wurde die mangelnde Verfügbarkeit von zeitlichen und personellen Ressourcen für die oftmals ehrenamtlich ausgeübte Beteiligung der Umweltverbände identifiziert. Deutlich wurde, dass es sich bei der Finanzierung der Beteiligung der Verbände durch die Technische Hilfe um einen relativ kontroversen und sensiblen Punkt handelt. Der Verbändeförderung durch das BMU / UBA kommt eine zentrale Bedeutung für den Know-how- und Kapazitätsaufbau und die bundesländerübergreifende Vernetzung zu und sollte fortgeführt werden. Auf der EU-Ebene zeichnet sich auf der Umweltverbandsseite eine Lücke ab, die vor

dem Hintergrund der Debatte um die Kohäsionspolitik post-2020 möglichst geschlossen werden sollte.

Die hohe Zahl der Instrumente zur Umsetzung des QZN sowie die unterschiedlichen Zielrichtungen dürften auch ein Ausdruck der konzeptionellen Unsicherheit sein, was mit dem QZN genau erreicht werden soll. Oder anders ausgedrückt, die genaue Zielrichtung ist zumeist nicht klar definiert. Diese Unklarheit beginnt auf der EU-Ebene. So lautet die Vorgabe im Gemeinsamen Strategischen Rahmen zum Bereich Nachhaltige Entwicklung, die „Verwaltungsbehörden ... sollen Maßnahmen einleiten, um umweltschädliche Auswirkungen der Interventionen abzuwenden oder einzudämmen und für wirklichen Nutzen in den Bereichen Soziales, Klima und Umwelt zu sorgen“. Negative Wirkungen auf die Umwelt sind somit nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Im welchem Umfang negative Umweltwirkungen akzeptiert werden und wie in Konfliktfällen abzuwägen ist, bleibt auf EU-Ebene unklar und wird letztendlich den Mitgliedstaaten überlassen. In den deutschen OPs wird als Grundlinie zur Umsetzung des QZN vielfach auf die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben im Umweltbereich im Rahmen der Förderung hingewiesen, die zudem im Fall möglicher negativer Umweltauswirkungen bereits Kompensationsmaßnahmen vorsehen. Aus Umweltsicht ist dies natürlich nicht ausreichend, da es in vielen Bereichen trotz der Einhaltung des bestehenden Umweltrechts zu einer Verschlechterung der Umweltsituation kommt und nicht mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gleichzusetzen ist. Eine positive Ausnahme stellt in dieser Hinsicht die Ausrichtung des EFRE-OP in BW dar. Wie bereits oben beschrieben, wird mittels der PAK sichergestellt, dass ausschließlich Projekte mit positiven Umweltwirkungen gefördert werden. Nicht nur Projekte mit negativen Wirkungen auf die Umwelt sondern auch Projekte mit neutralen Wirkungen sind somit von der Förderung ausgeschlossen. Derart klar formulierte Zielstellungen für das QZN fehlen für die meisten anderen deutschen OPs. Aus dem Beispiel in BW sowie aus der Literaturanalyse lassen sich die folgenden Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung des QZN ableiten:

- ▶ eine klar formulierte Zielstellung, was unter horizontaler Integration bzw. dem QZN zu verstehen ist und erreicht werden soll,
- ▶ den politischen Willen, diese Zielstellung umzusetzen,
- ▶ die institutionellen und personellen Ressourcen (in den Behörden und / oder den Verbänden) sowie das Know-how zur Operationalisierung und Umsetzung des Konzepts.

Insgesamt bestätigt die vglw. schwache Umsetzung des QZN in D die Ergebnisse entsprechender Studien auf der EU-Ebene. So kommt auch die Studie „Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds“¹ zu dem Schluss, dass im Vergleich zur vertikalen Umweltintegration der horizontalen Integration in den analysierten OPs eine geringere Bedeutung zukommt.

¹ Cowi, Milieu (2017): Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF)

EU Kohäsionspolitik post 2020

Am 29. Mai 2018 hat die KOM ihre Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2020 vorgelegt. Die vorgeschlagenen Änderungen fallen weniger radikal aus als zwischenzeitlich diskutiert. Im Zentrum steht die Modernisierung, Vereinfachung sowie eine größere Flexibilität der bestehenden Kohäsionspolitik.

Wie bei jeder vorhergehenden Reform werden die finanziellen Folgen am intensivsten diskutiert. Auch wenn es sich bei der Kohäsionspolitik post 2020 weiterhin um eine flächendeckende Politik handeln soll, hat die KOM aufgrund von Brexit und der Notwendigkeit, neue Herausforderungen wie z.B. die gemeinsame Verteidigung und den Schutz der Außengrenzen zu fördern, Kürzungen im Bereich der Kohäsionspolitik in Höhe von insgesamt 7 – 9 % vorgeschlagen, wobei einzelne Mitgliedstaaten und Bereiche in unterschiedlichem Maße betroffen sind. Insgesamt kommt es aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der vorgeschlagenen Verteilungskriterien zu einer Verschiebung der Förderung von Osteuropa in Richtung Südeuropa. Deutschland würde mit einem Verlust von 20,6 % ebenfalls zu der Gruppe von Mitgliedstaaten gehören, die relativ betrachtet am meisten Kohäsionsmittel verlieren.

Aus Umweltsicht fällt die Einschätzung zu den Vorschlägen der KOM gemischt aus. Zu den positiven Aspekten ist die Stärkung des Klimaschutzes zu zählen. Die Erhöhung der Klimaquote für den gesamten mehrjährigen Finanzrahmen auf 25 % und für den EFRE auf 30 % in Zeiten knapper bzw. sinkender Mittel ist ein bedeutendes Signal. Auch die Vorschläge für die Weiterentwicklung der Thematischen Konzentration sind, mit Ausnahme der fehlenden Vorgabe für das Politische Ziel (PZ) 2 „ein grüneres, CO₂-armes Europa“, für weiter entwickelte Regionen grundsätzlich aus Umweltsicht zu begrüßen, da aktuell bestehende Konflikte zwischen dem Klimaschutz und anderen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes entschärft werden. Mit der Bündelung und Stärkung integrierter territorialer Ansätze und der expliziten Verbindung zur nachhaltigen Entwicklung in dem PZ 5 „Ein bürgernäheres Europa“ sind aus Umweltsicht ebenfalls Chancen verbunden, die gezielt genutzt werden sollten, z.B. um nachhaltige Transformationsprozesse in von der Braunkohle abhängigen Gebieten zu fördern.

Noch keine endgültige Einschätzung kann im Hinblick auf die förderfähigen Bereiche aus Umweltsicht vorgenommen werden. Die Beschreibung und Definition der Fördertatbestände erfolgt im Vergleich zu der aktuellen Förderperiode auf einem deutlich höheren Abstraktionsniveau und tlw. ist nicht klar, ob damit eine Einschränkung der bestehenden umweltbezogenen Fördermöglichkeiten verbunden ist. Als Grundlinie sollte in den Verhandlungen mit dem Rat, dem EP sowie der KOM sichergestellt werden, dass mit der Neuausrichtung der Kohäsionspolitik post 2020 keine Reduktion des Förderspektrums im Umweltbereich im Vergleich zur aktuellen Förderperiode verbunden ist.

Aus Umweltsicht ist die von der KOM vorgeschlagene Streichung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit ebenso wie die Streichung der Ex-Ante Evaluation (und ggf. der SUP) negativ zu beurteilen. Die horizontale Integration der Umweltdimension in alle Förderbereiche wird damit erschwert und dürfte dem übergeordneten Ziel der Vereinfachung zum Opfer gefallen sein. Aus Umweltsicht wird damit einer der beiden bisherigen Grundpfeiler der Umweltintegration in die Kohäsionspolitik in Frage gestellt. Auch das Fehlen einer übergeordneten Strategie oder eines übergeordneten Rahmens, um der Kohäsionspolitik eine Richtung und einen Zweck zu geben, ist aus Umweltsicht kritisch zu hinterfragen und bricht mit einer langen Tradition, die Kohäsionspolitik an übergeordnete EU Politikziele wie die Lissabon-Strategie oder die Europa-2020-Strategie anzubinden. Aus Umweltsicht könnte die Agenda 2030 der UN mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (den sogenannten Sustainable Development Goals) einen geeigneten übergeordneten Rahmen bilden. Durch das Herauslösen des ELER aus der Dach-VO schwächen

die Reformvorschläge zudem den koordinierten Einsatz der EU-Fonds. Hierbei handelt es sich um ein Schlüsselprinzip der Reform von 1988, das bislang in allen folgenden Reformen weiter gestärkt wurde. Aus Umweltsicht werden damit insbesondere fondsübergreifende Ansätze zur Finanzierung von Naturschutz und Natura 2000 gemäß der von der KOM favorisierten Integrationsoption weiter erschwert. Trotz der zu begrüßenden Aufstockung des Umweltfinanzierungsinstruments LIFE wird die Förderung des Naturschutzes auf EU-Ebene insgesamt kritisch eingeschätzt. Ein neues eigenständiges Instrument zur Naturschutzfinanzierung hat die KOM nicht vorgeschlagen und auch die Vorschläge der KOM im Bereich der GAP sind kritisch zu hinterfragen, nicht zuletzt aufgrund der überproportionalen Kürzung der für den Naturschutz relevanten zweiten Säule im Vergleich zu den Direktzahlungen.

Summary

As part of the EU Structural Funds the European Regional Development Fund (ERDF) offers a wide range of options for promoting environmental, nature, resource and climate protection, for example in the areas of waste and water management, air pollution control, climate adaptation, brownfield redevelopment and nature conservation in the funding period 2014 – 2020.

Compared to the previous funding period, some of the funding opportunities have even been extended. At the same time, "sustainable development" is anchored as a cross-cutting objective in the EU regulations.

The aim of the research project "Strengthening environmental protection in EU Structural Fund support", was on the one hand to analyse the extent to which these possibilities are used in Germany. A distinction is made between two mutually complementary approaches to the consideration of environmental concerns:

- ▶ Vertical integration: environmental concerns are the overarching objective and funding area for a sub-area of the programme.
- ▶ Horizontal integration: Environment is seen as a cross-cutting theme that should be integrated into all other objectives and areas.

On the other hand, proposals for further strengthening environmental protection in the post-2020 funding period should be developed for the EU level.

Vertical Integration

Germany will receive 10.8 billion Euro from ERDF funding between 2014 and 2020. Together with the national co-financing, this will trigger total investments of 17.8 billion Euros.

Approximately one third (EUR 3.6 billion) of the total available EU funds are earmarked for the environment-related Thematic Objectives (TO) 4 (low-carbon economy), 5 (climate adaptation & risk prevention) and 6 (environmental protection & resource efficiency), with the lion's share flowing into TC 4 (EUR 2.5 billion).

With 3.9 billion Euro, the analysis using the investment codes (IC) even showed a slightly higher total value for environmental promotion than the analysis using TO. In addition, the IC analysis clearly shows that almost 60% of the funds in the environmental sector are available for "energy efficiency" and "reduction of greenhouse gases". Just over one billion euros are earmarked for the energy-efficient renovation of public infrastructure. The corresponding IC 013 has been programmed in 14 federal states and has the highest financial amount of all "environmental codes" in 12 federal states. In the federal states SN, ST and TH alone, EU funds of over 600 million euros are foreseen for this task.

The outlined priorities of the German ERDF programmes not only reflect the funding requirements in Germany, but also the provisions at EU level. The introduction of the climate quota has led to an increased allocation of funds in the area of climate protection in the German ERDF programmes compared to the previous period. On the other hand, other funding elements, such as nature conservation, have lost importance due to the required thematic concentration. The direct promotion of biodiversity, for example, could only be anchored in three ERDF programmes. New options introduced at EU level, such as the promotion of green infrastructures and ecosystem services, were not actually used. The potential of integrated territorial approaches for promoting environmental protection, e.g. in the context of urban development, does not yet seem to have been fully exploited.

The implementation of the ESI funds in the funding period 2014 - 2020 began Europe-wide with a delay. This also applies to Germany. Even though the causes of the delayed start of the programmes are manifold and have to be analysed for each federal land or even measures specifically, some overarching aspects can still be identified. These include the delayed start of the programmes / approval of the programmes; the long lead times for the development of the administrative and control structures for programme implementation including designation; and increased demands on the administrative and control systems. Especially in the mixed axes and integrated urban development, the Länder point to the overly complex EU regulations and specifications as the cause of the poor outflow of funds. In addition, the preparation of the funding regulations took some time in some federal states and was partly completed in 2016. In addition, the current good economic situation in the (building) craft sector seems to have a negative impact on implementation in the areas of investment and construction-related funding areas, as no, few or overpriced bids are received for services put out to tender.

In addition to the implementation difficulties, the study also identified factors for a "good" outflow of funds. Among the favourable factors are: the focus on a few funding areas and larger projects, the avoidance of overly complex funding areas and instruments, the establishment of a single contact point for funding, the reduction of the number of intermediate bodies, the early preparation of funding guidelines and the establishment of a central website with all the necessary information.

The implementation in the environmental TO (4, 5 and 6) must be viewed in a differentiated way. The approval rate in TC 5, which includes flood protection among other things, was 52.5 % at the end of 2017, slightly above the average for all German programmes (48 %). In TO 4 (low carbon economy), the approval rate at the end of 2017 was 29.7%, well below the average, but more than doubled compared to 2016. There are clear differences between the approval rates in the different federal states, ranging from 70 % to less than 10 %. With regard to TO 4, in addition to the general causes described above, the following specific overarching problem areas can be identified: 1) competition from national programmes such as KfW, 2) the requirement to go beyond the statutory standards and 3) unattractive promotional conditions due to the classification of the operating costs saved as net revenues, which are counted towards the promotion. In TO 6 "Environmental Protection and Resource Efficiency" the approval rate of 24% is slightly lower than in TO 4 but recording a very significant increase compared to 2016.

Horizontal Integration

The horizontal integration of the environmental dimension or the cross-cutting objective of sustainability (COS) is a complex approach, especially compared to vertical integration, both in terms of the design of implementation and its evaluation. It became clear from the investigations that the range of instruments and approaches used to implement the COS in the German ERDF OPs is very broad and that different objectives are being pursued, as was demonstrated exemplarily for the area of project selection criteria (PSC). Hard" and "soft" objectives or functions can be in the foreground, as the following overview illustrates. For example, information and awareness-raising as well as advice and support for potential applicants via the PSC are among the soft functions of the PSC. In contrast, the selection and exclusion of projects belongs to the hard functions of PSC.

Overview 2: Hard and soft functions of project selection criteria

Soft functions	Hard functions
Information and awareness-raising	Exclusion of projects
Advice and support	Selection of projects
Monitoring of projects	Sanctioning of projects

Source: own representation, nova-Institut

For the majority of instruments used in Germany to implement the COS, the "soft" functions and in particular sensitisation and awareness-raising seem to be at the forefront. Hard functions and substantial steering effects on funding are the exception rather than the rule.

A positive exception in this context is the procedure established in Baden-Württemberg (BW) for project selection. Only projects with a positive environmental impact are funded here. The good practice example in BW illustrates that the PSC are a potentially very effective instrument for integrating the COS. At the same time, it became clear that the potential of the PSC to promote the COS in the ERDF programmes in Germany has not yet been fully exploited.

The Strategic Environmental Impact Assessment (SEA) also has relatively little influence on the actual OP creation and serves above all to raise awareness and sensitisation. As the "Advocate of Environmental Consideration", the SEA is nevertheless regarded as indispensable. The benefit of the SEA lies in particular in the fact that all actors have to deal with environmental aspects in the context of OP preparation and that conflicts between economy and ecology can thus be brought to attention. The value of the SEA is often only recognised when the OP is implemented, when guidelines, project selection criteria or environmental indicators have to be formulated.

The effects of the participation of environmental NGOs on the implementation of the COS are also limited. The lack of time and personnel resources for the often voluntary participation of environmental NGOs was identified as a central bottleneck. It became clear that the financing of the participation of the NGOs by technical assistance is a relatively controversial and sensitive issue. The promotion of environmental NGO by the BMU / UBA is of central importance for the development of know-how and capacity as well as for networking across federal states and should be continued. At the EU level, a gap is emerging on the environmental NGO side, which should be closed as far as possible against the background of the debate on post-2020 cohesion policy.

The high number of instruments for implementing the COS as well as the different objectives seems to be an expression of the conceptual uncertainty as to exactly what the COS is intended

to achieve. Or to put it another way, the exact goal is usually not clearly defined. This ambiguity begins at EU level. In relation to sustainable development it is stated in the Common Strategic Framework: "*Managing authorities shall undertake actions ... to avoid or reduce environmental harmful effects of interventions and ensure results in net social, environmental and climate benefits*". Negative effects on the environment are therefore not fundamentally ruled out. To what extent negative environmental impacts are accepted and how to weigh them up in cases of conflict remains unclear at EU level and is ultimately left to the Member States. In the German OPs, the basic line for the implementation of the COS is often referred to as compliance with the existing legal requirements in the environmental sector within the framework of funding, which already foresees compensation measures in the event of possible negative environmental impacts. From an environmental point of view, this is of course not sufficient, since in many areas, despite compliance with existing environmental law, the environmental situation deteriorates and cannot be equated with the promotion of sustainable development. A positive exception in this respect is the orientation of the ERDF OP in BW. As already described above, the PSC ensure that only projects with a positive environmental impact are supported. Not only projects with negative impacts on the environment but also projects with neutral impacts are therefore excluded from funding. Such clearly formulated objectives for the COS are missing for most other German OPs. The following success factors for a successful implementation of the COS can be derived from the example in BW and from the literature analysis:

- ▶ a clearly formulated objective, how horizontal integration / COS is understood and what shall be achieved,
- ▶ the political will to implement this objective,
- ▶ the institutional and human resources (in the authorities and / or the NGO) as well as the know-how for operationalising and implementing the concept.

Overall, the relatively weak implementation of the COS in Germany confirms the results of corresponding studies at the EU level. The study "Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds"² as well concludes that horizontal integration in the analysed OPs is less important than vertical environmental integration.

EU Cohesion Policy post 2020

On 29 May 2018, the COM presented its proposals for shaping cohesion policy post 2020. The proposed changes are less radical than they have been discussed in the beginning. The focus is on the modernisation, simplification and greater flexibility of the existing cohesion policy.

As with any previous reform, the financial consequences are most intensively discussed. Even if cohesion policy post 2020 shall continue to cover all regions and areas, the COM has proposed cuts for cohesion policy of 7-9% due to Brexit and the need to finance new challenges such as common defence and protection of external borders. Individual Member States and areas of Cohesion Policy areas are affected by the proposed reduction to varying degrees. Overall, due to the different economic development and the proposed distribution criteria, there will be a shift in support from Eastern Europe to Southern Europe. With a loss of 20.6%, Germany would also belong to the group of Member States that lose the most cohesion funds in relative terms.

² Cowi, Milieu (2017): Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF)

From an environmental perspective, the assessment of the COM's proposals is mixed. One of the positive aspects is the strengthening of climate protection. The increase of the climate quota to 25% for the entire Multiannual Financial Framework and to 30% for the ERDF in times of scarce or declining resources is an important political signal. The proposals for the further development of Thematic Concentration are also, with the exception of the missing requirement for the Policy Objective (PO) 2 "a greener, low-carbon Europe" for more developed regions, to be welcomed in principle from an environmental point of view, as existing conflicts between climate protection and other areas of environmental protection and nature conservation are being defused. The bundling and strengthening of integrated territorial approaches and the explicit link to sustainable development in the PO 5 "A Europe closer to its citizens" also present opportunities from an environmental point of view that should be exploited in a targeted manner, e.g. to promote sustainable transformation processes in areas dependent on coal.

No final assessment can yet be made with regard to the eligible areas from an environmental point of view. The description and definition of the funding conditions is carried out at a significantly higher level of abstraction compared with the current funding period, and it is partly unclear whether this is associated with a restriction of the existing environmentally-related funding possibilities. As a basic line, it should be ensured in the negotiations with the Council, the European Parliament and the COM that the reorientation of cohesion policy after 2020 does not entail any reduction in the range of funding in the environmental sector compared with the current funding period.

From an environmental point of view, the deletion of the cross-cutting objective of sustainability proposed by the COM as well as the deletion of the ex-ante evaluation (and possibly the SEA) has to be viewed negatively. The horizontal integration of the environmental dimension into all funding areas is thus made more difficult and is likely to have fallen victim to the overarching objective of simplification. From an environmental perspective, this calls into question one of the two cornerstones of environmental integration into cohesion policy. The lack of an overarching strategy or framework to give cohesion policy a direction and a purpose is also questionable from the environmental side and breaks with a long tradition of linking cohesion policy to overarching EU policy objectives such as the Lisbon Strategy or the Europe 2020 Strategy. From an environmental perspective, the UN 2030 Agenda and its 17 Sustainable Development Goals could form a suitable overarching framework. By separating the EAFRD from the umbrella regulation, the reform proposals also weaken the coordinated use of EU funds. This is a key principle of the 1988 reform and has been further strengthened in all subsequent reforms to date. This further complicates cross-fund approaches to financing nature conservation and Natura 2000, in particular, in line with the integration option favoured by the COM. Despite the welcome increase in the LIFE environmental financing instrument, the promotion of nature conservation at EU level is viewed critically overall. The COM has not proposed a new independent instrument for nature conservation financing, and the COM's proposals in the area of the CAP must also be questioned critically, among other things because of the disproportionate reduction in the second pillar, which is relevant for nature conservation, compared to direct payments.

1 Einleitung

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) bietet als Teil der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014 – 2020 vielfältige Möglichkeiten zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen- und Klimaschutz, etwa im Bereich Abfall- und Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung, Klimaanpassung, Brachflächensanierung und Grüner Infrastruktur. Die Fördermöglichkeiten wurden im Vergleich zur vergangenen Förderperiode in Teilen sogar ausgeweitet. Gleichzeitig ist „Nachhaltige Entwicklung“ als Querschnittsziel in den EU-Vorgaben verankert.

Ziel des Forschungsprojektes „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung“ war zum einen die Analyse, in welchem Umfang diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden. Dabei wird zwischen zwei sich gegenseitig ergänzenden Ansatzpunkten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen unterschieden:

- ▶ **Vertikale Integration:** hier stehen Umweltbelange als übergeordnetes Ziel und Förderbereich für einen Teilbereich des Programms im Zentrum. Die Analyse der vertikalen Integration erfolgt in **Kapitel 2**.
- ▶ **Horizontale Integration:** Umwelt wird hierbei als Querschnittsthema („cross-cutting theme“) betrachtet, das in alle anderen Ziele und Bereiche integriert werden soll. Die Analyse der horizontalen Integration erfolgt in **Kapitel 3**.

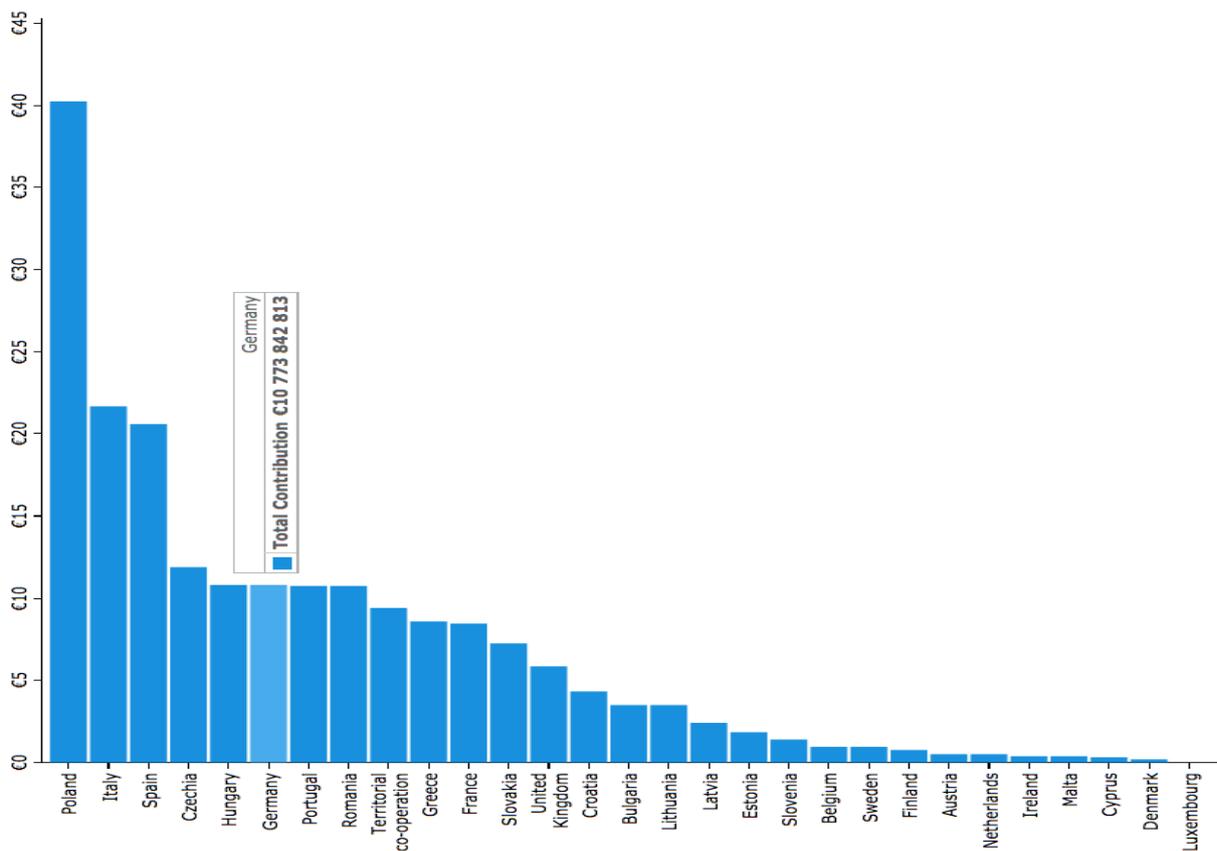
Zum anderen sollten Vorschläge zur weiteren Stärkung des Umweltschutzes in der Förderperiode post 2020 auf der EU-Ebene erarbeitet werden. Die Ergebnisse dieses Arbeitsbereichs werden in **Kapitel 4** vorgestellt.

2 Vertikale Integration

Bevor im Folgenden die Ergebnisse der Analyse der vertikalen Integration von Umweltbelangen in den deutschen EFRE-Programmen vorgestellt werden, werden einleitend noch einige Informationen zur besseren Einordnung der Ergebnisse skizziert.

Deutschland erhält im Zeitraum 2014 – 2020 10,8 Mrd. Euro EFRE-Mittel. Zusammen mit der nationalen Ko-Finanzierung sollen damit Gesamtinvestitionen in Höhe von 17,8 Mrd. Euro angestoßen werden. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, gehört Deutschland damit EU-weit zu den Mitgliedstaaten, die überdurchschnittlich viele EFRE-Mittel erhalten. Nur Polen, Italien, Spanien, die Tschechische Republik und Portugal erhalten in der Förderperiode mehr EFRE-Mittel von Seiten der EU; Länder wie Griechenland oder Bulgarien erhalten weniger EU-Mittel.

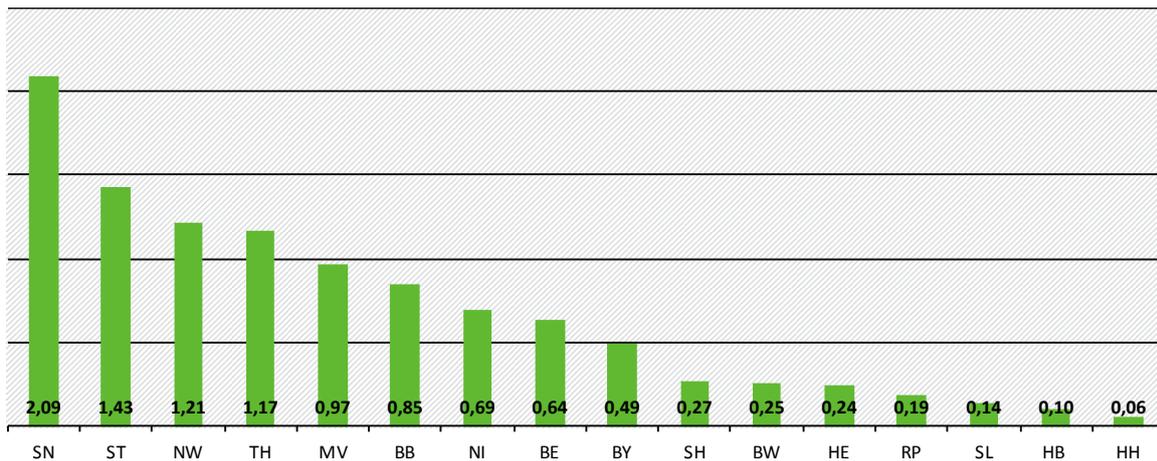
Abbildung 3: EFRE-Mittel 2014 – 2020 in der EU (in Mrd. Euro)



Quelle: Cohesion Data Platform (August 2018)

Die für Deutschland zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel sind unterschiedlich auf die deutschen Bundesländer verteilt. Wie die folgende Abbildung zeigt, erhält SN mit 2,1 Mrd. Euro den größten Anteil von den insgesamt zur Verfügung stehenden 10,8 Mrd. Euro EU-Mittel. Damit stehen SN mehr Mittel zur Verfügung als den Bundesländern HH, HB, SL, RP, HE, BW, SH und BY zusammen. Bei der Interpretation länderübergreifender Vergleiche ist diese unterschiedliche Mittelausstattung der deutschen Programme zu berücksichtigen, insbesondere beim Vergleich absoluter Werte.

Abbildung 4: EFRE-Mittel 2014 – 2020 in den Bundesländern (in Mrd. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut; Daten: EFRE-OP

Aber auch der EFRE darf in vielen Bereichen nicht isoliert betrachtet werden. Wie die folgende Tabelle verdeutlicht, handelt es sich beim EFRE mit 10,8 Mrd. Euro zwar um den finanziell am besten ausgestatteten Fonds, aber nicht den einzigen EU-Fonds, der in Deutschland zum Einsatz kommt. Z.B. stehen im ELER mit ca. 9,4 Mrd. Euro Mittel in einem vergleichbaren Umfang für Deutschland zur Verfügung.

Tabelle 1: ESI-Fonds in Deutschland 2014 – 2020 (in Mrd. Euro)

ESI-Fonds	Finanzen (Mrd. Euro)	Anteil in %
EFRE	10,8	38,7
ELER	9,4	33,7
ESF	7,5	26,9
EMFF	0,22	0,8
Gesamt	27,9	100

Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut

In einigen Bundesländern wie z.B. in BW übersteigen die ELER Mittel sogar die im Rahmen des EFRE zur Verfügung stehenden Mittel. Voreilige Schlüsse aus einer isolierten Betrachtung der EFRE-Mittel sind daher zu vermeiden, auch wenn der Fokus in diesem Vorhaben auf dem EFRE liegt. Wenn etwas nicht aus dem EFRE finanziert wird, bedeutet dies nicht automatisch, dass es nicht mit EU-Mitteln gefördert wird. Insbesondere trifft dies für den Bereich Naturschutz zu.

2.1 Planung

Mittels der Auswertung der OP wurde eine Abschätzung vorgenommen, in welchem Umfang EFRE-Mittel für den Umweltbereich vorgesehen sind und in welche Umweltbereiche die Mittel fließen sollen. Die Analyse erfolgte wie im Folgenden erläutert wird unter Nutzung der Thematischen Ziele (TZ), der Investitionsprioritäten (IP) sowie der IC (Interventionscodes).

2.1.1 Thematische Ziele

Für eine erste Einordnung der 16 deutschen EFRE-OP hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltaspekten wurde zunächst die Ebene der TZ betrachtet. Auf der EU-Ebene werden die folgenden 11 gemeinsamen TZ für alle ESI-Fonds definiert. Gemäß den EU-Vorgaben kann der EFRE alle 11 TZ unterstützen, allerdings handelt es sich bei den TZ 1 – 4 um die Hauptprioritäten für Investitionen.

Abbildung 5: Thematische Ziele der ESI-Fonds 2014 – 2020

TZ	Inhalt
1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation
2	Verbesserung der Barrierefreiheit sowie der Nutzung und Qualität von IKT
3	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF)
4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft
5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements
6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz
7	Förderung von Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen
8	Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte
9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung der Armut und jeglicher Diskriminierung
10	Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen
11	Verbesserung der institutionellen Kapazitäten von öffentlichen Behörden und Interessensträgern und der effizienten öffentlichen Verwaltung

Quelle: Artikel 9 der VO (EU) 1303/2013

Die folgende Abbildung zeigt die Belegung der TZ in den deutschen EFRE-OP. In allen 16 OP werden die TZ 1 und 4 belegt. Das TZ 3 wird in 14, das TZ 6 in 12 und das TZ 9 in 9 Bundesländern belegt. Das TZ 5 wird nur von vier Bundesländern genutzt. Die aufgeführten TZ haben hinsichtlich des Klima- und Umweltschutzes recht unterschiedliche Bedeutung. Während mit den TZ 4, 5 und 6 reine Umweltaspekte verfolgt werden, findet man TZ, die positive Nebeneffekte für den Klima- und Umweltschutz haben. Dies ist einerseits häufig beim TZ 9 durch die Kombination von sozialen und umweltpolitischen Aspekten in sogenannten Mischachsen und andererseits beim TZ 1 durch die Förderung von Forschung und Innovation im Umweltbereich zu finden.

Abbildung 6: Belegung der TZ in den deutschen EFRE-OP

	TZ 1	TZ 3	TZ 4	TZ 5	TZ 6	TZ 9
Baden-Württemberg	✓	-	✓	-	-	-
Bayern	✓	✓	✓	✓	✓	-
Berlin	✓	✓	✓	-	✓	✓
Brandenburg	✓	✓	✓	-	✓	✓
Bremen	✓	✓	✓	-	-	✓
Hamburg	✓	-	✓	-	-	-
Hessen	✓	✓	✓	-	✓	-
Mecklenburg-Vorpommern	✓	✓	✓	-	✓	✓
Niedersachsen	✓	✓	✓	-	✓	-
Nordrhein-Westfalen	✓	✓	✓	-	✓	✓
Rheinland-Pfalz	✓	✓	✓	-	-	-
Saarland	✓	✓	✓	-	✓	✓
Sachsen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sachsen-Anhalt	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schleswig-Holstein	✓	✓	✓	-	✓	-
Thüringen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Summe Anzahl OP	16	14	16	4	12	9

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der OP, nova-Institut

Finanzielle Ausstattung der TZ

Betrachtet man die gewählten TZ hinsichtlich ihrer Finanzausstattung, ergibt sich folgendes Bild (siehe unten). Während für das TZ 1 fast 4 Mrd. Euro (rd. 35% der gesamten EFRE-Mittel) zur Verfügung stehen, summiert sich die Summe für die TZ mit Umweltfokus auf etwa 3,6 Mrd. Euro (rd. 33% der veranschlagten Mittel). Wenngleich ein Teil der Mittel der TZ 1 und 9 auch für Maßnahmen im Bereich der Umwelt bereitstehen, ergibt sich der Eindruck, dass mit 7,2 Mrd. Euro für die TZ 1, 3 und 9 ein deutliches Übergewicht für Maßnahmen ohne direkten Umweltschutzbezug vorgesehen sind.

Tabelle 2: Thematische Ziele nach Finanzausstattung über alle Bundesländer

Thematische Ziele	Mrd. Euro	Anteil in %
TZ 1 Stärkung von technologischer Entwicklung und Innovation	3,82	35,4
TZ 3 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	2,36	21,9
TZ 4 Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ - Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	2,49	23,1
TZ 5 Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	0,45	4,2
TZ 6 Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	0,66	6,1
TZ 9 Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	0,6	5,6
Technische Hilfe	0,4	3,7
Summe TZ 1, 3, 9, TH	7,18	66,6
Summe TZ 4, 5, 6	3,6	33,4
EFRE-Gesamtmittel	10,78	100,0

Quelle: Eigene Auswertung der OPs EFRE, nova-Institut

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei Betrachtung der prozentualen Verteilung der veranschlagten Finanzmittel auf die TZ innerhalb der einzelnen Bundesländer.

Tabelle 3: Anteile der gesamten EFRE-Mittel an den TZ in den Bundesländern (in %)

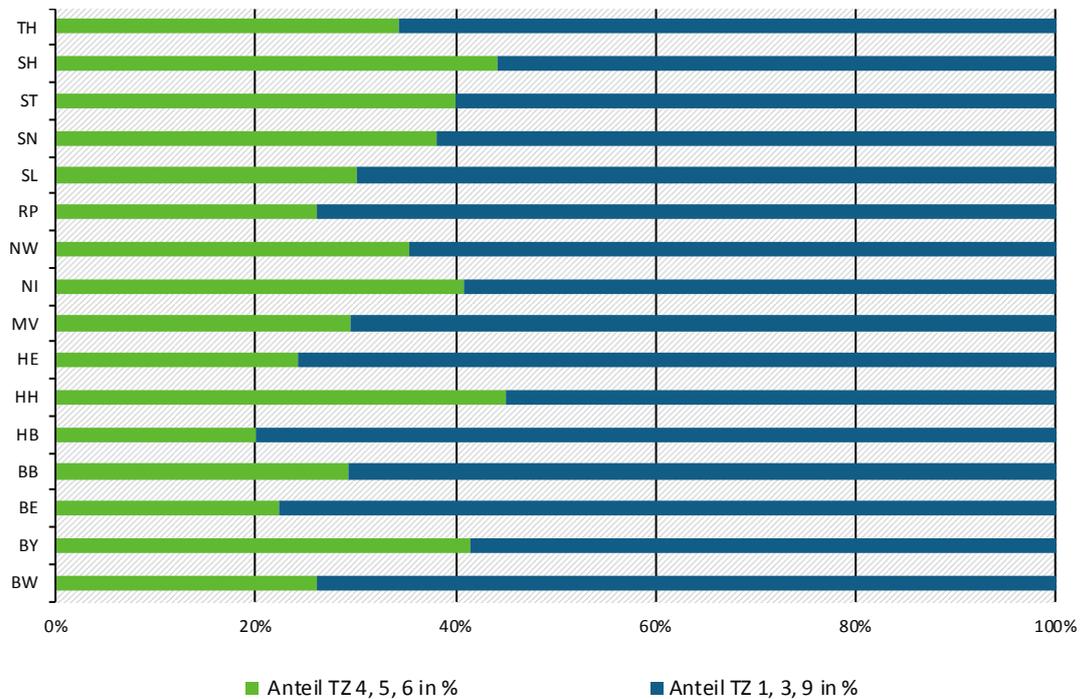
Bundesländer	Anteil			Summe	Anteil			Summe
	TZ 1 in %	TZ 3 in %	TZ 9 in %	TZ 1, 3, 9 in %	TZ 4 in %	TZ 5 in %	TZ 6 in %	TZ 4, 5, 6 in %
BW	70,2	-	-	70,2	24,8	-	-	24,8
BY	26,9	30,6	-	57,4	21,8	7,1	11,7	40,6
BE	47,7	11,0	15,8	74,5	19,2	-	2,3	21,5
BB	41,0	21,0	5,9	67,9	19,0	-	9,1	28,1
HB	49,8	13,5	13,5	76,8	19,2	-	-	19,2
HH	52,8	-	-	52,8	43,2	-	-	43,2
HE	38,2	34,6	-	72,8	20,6	-	2,7	23,3
MV	26,5	33,5	10,5	70,5	22,7	-	6,9	29,6
NI	27,4	29,3	-	56,7	29,8	-	9,5	39,3
NW	38,4	14,4	9,2	62,0	24,0	-	10,0	34,0
RP	40,0	31,0	-	71,0	25,0	-	-	25,0
SL	27,9	28,9	10,2	67,1	22,0	7,0	-	29,0
SN	39,6	16,8	2,9	59,3	24,3	10,0	2,3	36,6
ST	29,6	26,9	1,0	57,5	24,7	8,2	5,5	38,4
SH	34,1	19,5	-	53,3	26,8	-	15,6	42,4
TH	29,3	24,9	11,6	65,7	20,2	8,0	6,0	34,2

Quelle: Eigene Auswertung der OPs EFRE, nova-Institut

Alle Bundesländer veranschlagen mehr als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf TZ, die nicht direkt dem Umweltbereich zuzuordnen sind (siehe Abbildung unten). Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Bundesländer innerhalb der TZ durchaus sehr unterschiedliche Schwerpunkte setzen. So hat beispielsweise das Land BW „nur“ knapp 25% der Mittel für das TZ 4 und über 70% für das TZ 1 ausgewiesen, was zunächst wenig umweltfreundlich scheint. Betrachtet man jedoch die dahinter liegende Schwerpunktsetzung, kommt man für die Gesamtbewertung des OPs BW zu einer ganz anderen Einschätzung. Das OP wurde in BW konsequent auf die beiden Bereiche Energiewende und Innovationen ausgerichtet. Innerhalb der TZ 1 und 3 spielen Innovationen im Bereich der Energiewende, Ökoinnovationen, Stoffkreisläufe und nachhaltige Mobilität eine herausragende Rolle. Drei von vier Schwerpunkten der Innovationsstrategie haben zumindest einen indirekten, sehr häufig einen direkten Bezug zu umweltrelevanten Themen. Insgesamt liegt der Schwerpunkt des OPs aufgrund seiner finanziellen Ausstattung auf dem Forschungsbereich und bei Pilotprojekten, wodurch insgesamt deutlich positive Umwelteffekte zu erwarten sind.

Wie bereits oben beschrieben, haben alle BL das TZ 4 „CO₂-arme Wirtschaft“ belegt, wobei HH mit mehr als 40 % der EU-Mittel hier den stärksten Schwerpunkt setzt. Von den vier Bundesländern, die das TZ 5 „Klimaanpassung & Risikoprävention“ programmiert haben, setzt SN mit 10 % der Mittel den höchsten Anteil ein. SH setzt mit 15,6 % der Mittel den höchsten relativen Anteil aller 12 Bundesländer ein, die das TZ 6 „Umweltschutz & Ressourceneffizienz“ programmiert haben.

Abbildung 7: EFRE-Mittel an den TZ mit und ohne Umweltschutzzielsetzung (in %)



Quelle: Eigene Auswertung der OPs EFRE, nova-Institut

2.1.2 Investitionsprioritäten

Die Analyse der Investitionsprioritäten (IP) ermöglicht eine vertiefte Betrachtung der Ausrichtung und Schwerpunktsetzungen innerhalb der TZ, auch wenn die IP im Rahmen der OP nicht mit Finanzmitteln hinterlegt werden. Die folgende Abbildung verdeutlicht, welche IP in den deutschen EFRE-OP genutzt werden. Von den insgesamt 40 möglichen IP gemäß Artikel 5 der EFRE-VO werden in den deutschen Programmen 21 IP genutzt.

Abbildung 8: Gewählte Investitionsprioritäten in den 16 Bundesländern

Thematisches Ziel		Investitionspriorität (IP)	
1	Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation	1a	Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Innovation (F&I) und der Kapazitäten für die Entwicklung von F&I-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse
		1b	Förderung von Investitionen der Unternehmen in F&I, Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen, Forschungs- und Entwicklungszentren und dem Hochschulsektor, insbesondere Förderung von Investitionen in Produkt und Dienstleistungsentwicklung, Technologietransfer, soziale Innovation, <i>Öko-Innovationen</i> , öffentliche Dienstleistungsanwendungen, Nachfragestimulierung, Vernetzung, Cluster und offene Innovation durch intelligente Spezialisierung und Unterstützung von technologischer und angewandter Forschung, Pilotlinien, Maßnahmen zur frühzeitigen Produktvalidierung, fortschrittlichen Fertigungskapazitäten und Erstproduktion, insbesondere in Schlüsseltechnologien sowie der Verbreitung von Allzwecktechnologien
3	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU	3a	Förderung des Unternehmergeistes, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Gründerzentren
		3b	Entwicklung und Einführung neuer Geschäftsmodelle für KMU, insbesondere hinsichtlich der Internationalisierung
		3c	Unterstützung bei der Schaffung und dem Ausbau fortschrittlicher Kapazitäten für die Produkt- und Dienstleistungsentwicklung
		3d	Unterstützung der Fähigkeit von KMU, sich am Wachstum der regionalen, nationalen und internationalen Märkte sowie am Innovationsprozess zu beteiligen
4	Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft	4a	Förderung der Produktion und Verteilung von Energie aus erneuerbaren Quellen
		4b	Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen
		4c	Förderung der Energieeffizienz, des intelligenten Energiemanagements und der Nutzung erneuerbarer Energien in der öffentlichen Infrastruktur, einschließlich öffentlicher Gebäude, und im Wohnungsbau
		4d	Entwicklung und Einführung intelligenter Nieder- und Mittelspannungsverteilersysteme
		4e	Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für sämtliche Gebiete, insbesondere städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltigen multimodalen städtischen Mobilität und klimaschutzrelevanten Anpassungsmaßnahmen
		4f	Förderung von Forschung und Innovation im Bereich kohlenstoffarmer Technologien und ihres Einsatzes
		4g	Förderung des Einsatzes hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung auf der Grundlage des Nutzwärmebedarfs
5	Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements	5a	Unterstützung von Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel, einschließlich ökosystemgestützter Ansätze
		5b	Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen
6	Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz	6b	Investitionen im Bereich der Wasserwirtschaft, um die Anforderungen des umweltrechtlichen Besitzstandes der Union zu erfüllen und den von den Mitgliedstaaten ermittelten, über diese Anforderungen hinausgehenden Investitionsbedarf zu decken
		6c	Bewahrung, Schutz, Förderung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes
		6d	Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität und des Bodens und Förderung von Ökosystemdienstleistungen, einschließlich über Natura 2000, und grüne Infrastruktur
		6e	Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen

9	Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung	9b	Unterstützung der Sanierung sowie wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten
		9d	Investitionen im Zuge der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Entwicklungsstrategien

Quelle: Eigene Auswertung der OPs EFRE, nova-Institut

Die OP der Bundesländer sehen zur Verringerung der CO₂-Emissionen im TZ 4 einerseits indirekte Maßnahmen, wie Förderung der Energieeffizienz in Unternehmen (IP 4b) sowie an öffentlichen Infrastrukturen inklusive öffentlicher Gebäude (IP 4c) vor und andererseits setzen sie auf strategische Ansätze zur Reduzierung des Energieverbrauchs und CO₂-Ausstoßes in städtischen Gebieten (IP 4e). Im Rahmen der IP 4b reichen die vorgesehenen Maßnahmen für Unternehmen von der Beratung³, über die Förderung von erneuerbaren Energien⁴, Energiecontrollingsystemen⁵ und der energetischen Optimierung⁶ bis hin zur Förderung von Investitionsvorhaben⁷. Für die öffentlichen Infrastrukturen und öffentlichen Gebäude (IP 4b) sind insbesondere Mittel zur Förderung der Sanierung öffentlicher Gebäude⁸ sowie Beratungsangebote für Kommunen vorgesehen.⁹ Betrachtet man die in den OP definierten Spezifischen Ziele zu IP 4e, so wird deutlich, dass die Verringerung des CO₂-Ausstoßes zum einen durch die Förderung der nachhaltigen Mobilität und eines umweltfreundlichen Verkehrssystems¹⁰ und zum anderen durch die Entwicklung und Umsetzung städtischer Energie- und Klimaschutzkonzepte¹¹ erreicht werden soll. Darüber hinaus fördern die Bundesländer BB, NI und BY Maßnahmen im Bereich des Moorschutzes. Zusätzlich wird in drei Bundesländern die Forschung und Investition in kohlenstoffarme Technologien¹² (IP 4f), in drei Bundesländern¹³ die Förderung erneuerbarer Energiequellen und in einem Bundesland¹⁴ die Kraft-Wärme-Kopplung unterstützt. Nieder- und Mittelspannungsverteilersysteme werden in zwei Bundesländern¹⁵ gefördert.

3 z.B. in den Bundesländern BW, HB und HH

4 z.B. in den Bundesländern NW und RP

5 im Bundesland HH

6 z.B. in den Bundesländern SH und RP

7 z.B. in den Bundesländern BY, HB, MV, NI, SL, ST oder TH

8 z.B. in den Bundesländern BY, TH, MV oder NI

9 z.B. in den Bundesländern HE, RP oder SH

10 z.B. in den Bundesländern BE, BB, HB, HE, MV, NI, SN und ST

11 z.B. in den Bundesländern BW, BB, HB, HE, NW, RP, SN und TH

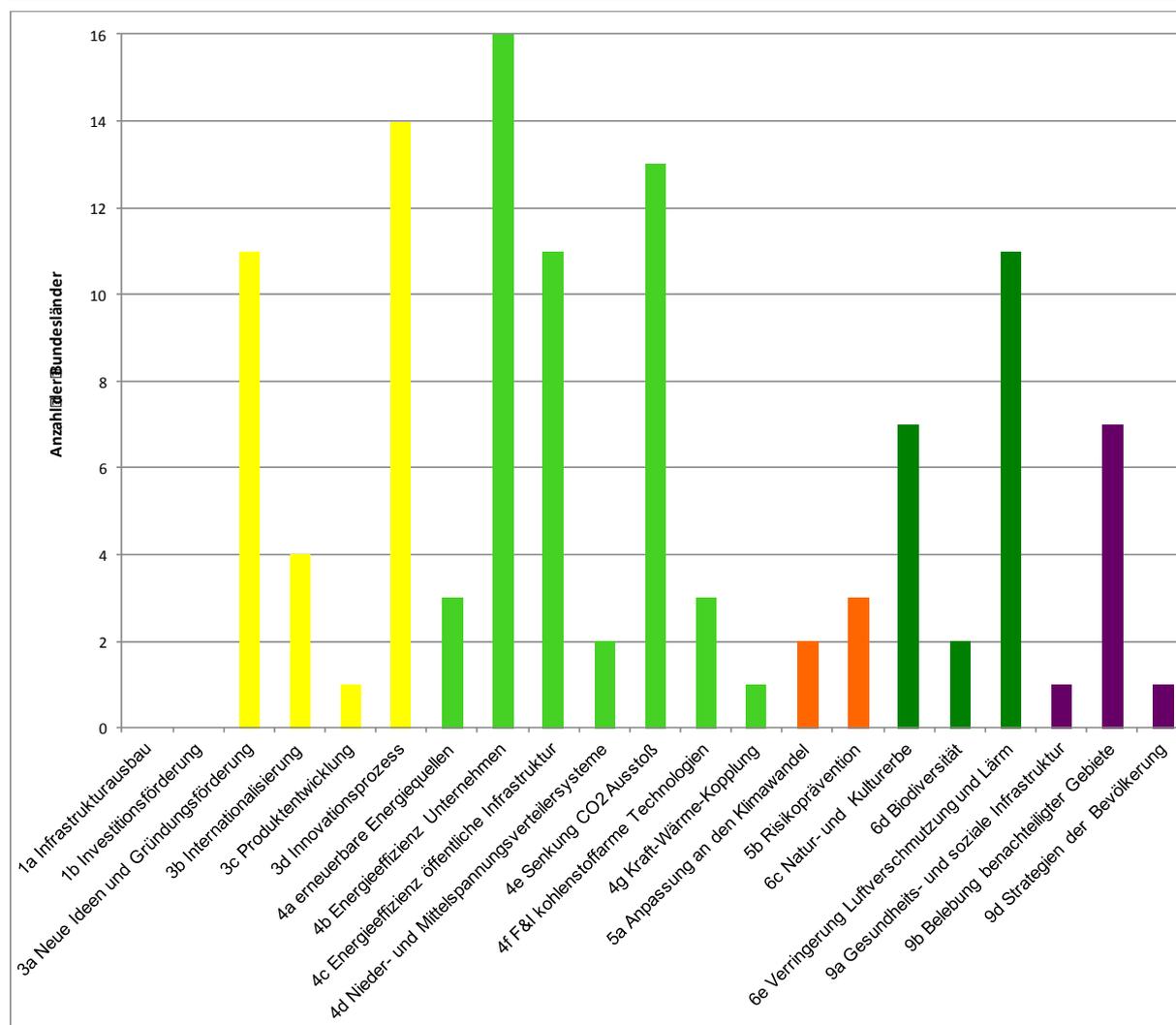
12 BE, HE und RP

13 BB, NW und SH

14 NW

15 BY, BB und SH

Abbildung 9: Verteilung der Investitionsprioritäten in den deutschen EFRE-OP



Quelle: Eigene Auswertung der OPs EFRE, nova-Institut

Die Investitionspriorität 5 („Klimawandel und Risikoprävention“) wurde nur von vier Bundesländern¹⁶ programmiert, wobei diese sich zum einen auf den Hochwasserschutz¹⁷ und zum anderen auf die Risikoprävention von Bergbauschäden¹⁸ konzentrieren.

Im Rahmen der Investitionspriorität 6 („Umweltschutz und Ressourceneffizienz“) unterstützen die meisten Bundesländer Maßnahmen, die zur Verringerung der Luftverschmutzung und Lärminderung (IP 6e) beitragen. Hierbei handelt es sich v.a. um die Förderung der ökologischen Aufwertung von Stadtteilen¹⁹ sowie die Unterstützung des Flächenrecyclings²⁰. Darüber hinaus konzentrieren sich sieben Bundesländer auf Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Bewahrung, dem Schutz sowie der Förderung und Entwicklung des

16 BY, SN, ST und TH

17 alle 4 Bundesländer (BY, SN, ST und TH) unterstützen Maßnahmen zum Hochwasserschutz

18 die Bundesländer SN und ST unterstützen Maßnahmen zur Beseitigung von Gefahren aus dem Altbergbau

19 z.B. die Bundesländer BY, BE, BB, HE, MV, NI, SH und TH

20 z.B. die Bundesländer BY, BB, NI, NW, SN und ST

Natur- und Kulturerbes stehen (IP 6c). Schwerpunktmäßig werden hierbei die Kultur im Stadtgebiet²¹ sowie der Tourismus²² gefördert.

In einer Reihe von Bundesländern wird die Investitionspriorität 6 mit anderen Investitionsprioritäten zu einer Mischachse verbunden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der integrierten Stadtentwicklung: In sechs Bundesländern²³ wird die IP 6 mit der Investitionspriorität 9 („Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“) und in zwei Bundesländern mit der Investitionspriorität 4e kombiniert, wodurch ökologische und soziale Aspekte in Stadtteilen adressiert werden können.

2.1.3 Interventionskategorien

Mit Hilfe der TZ sowie der IP konnte ein erster Überblick über die Berücksichtigung von Umweltaspekten in den OPs der Bundesländer gegeben werden. Da die Unterkategorien der IP aber nicht mit Finanzmitteln hinterlegt sind, ist es für eine detaillierte Einschätzung sinnvoll, die programmierten Interventionscodes (IC)²⁴ hinzuzuziehen.

Damit übergreifende Aussagen zu den umweltrelevanten Bereichen der OPs getroffen werden konnten, wurden zunächst die IC identifiziert, die dem Umweltbereich zuzuordnen sind. Berücksichtigt wurden dabei alle Interventionscodes mit Klimaschutzkoeffizient, alle Codes der Kategorie „Umweltschutzinfrastruktur“ (Codes 017-023) und alle Codes der Kategorie „Umwelt“ (Codes 083-095); insgesamt handelt es sich dabei um 46 IC.

Für eine detailliertere Auswertung des vorgesehenen Mitteleinsatzes wurden die 46 identifizierten „Umweltcodes“ zu insgesamt 14 inhaltlichen Gruppen zusammengefasst. Mit Hilfe dieser Gruppierung können Aussagen zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung in Deutschland sowie in den Bundesländern getroffen werden.

Abbildung 10: Gruppierung der EFRE-Interventionscodes mit Umweltbezug

Inhaltliche Gruppierung	„Umweltcodes“
1. Reduktion Treibhausgase/ Klimaanpassung	003 Produktive Investitionen im Zusammenhang mit der CO2-armen Wirtschaft 023 Umweltmaßnahmen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen 065 Forschungs- und Innovationsinfrastruktur 071 Dienstleistungen für CO2-arme Wirtschaft/Klimaanpassung 087 Maßnahmen zur Klimaanpassung und Verhinderung des Klimawandels
2. Erneuerbare Energien	009 EE Wind 010 EE Sonne 011 EE Biomasse 012 Sonstige EE und Integration von EE
3. Energieeffizienz	013 Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastruktur 014 Energieeffiziente Renovierung des vorhandenen Wohnungsbestands 068 Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte 070 Förderung der Energieeffizienz in großen Unternehmen
4. Energieinfrastruktur (oder –netze)	015 intelligente Energieverteilungssysteme 016 Hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme

²¹ z.B. in den Bundesländern MV, SN und ST

²² z.B. in den Bundesländern BY, NI, SL und SH

²³ BB, BE, MV, NW, SN und TH

²⁴ Interventionscodes 001-101 gemäß Anhang I der DVO 215/2014, siehe auch Glossar

Inhaltliche Gruppierung	„Umweltcodes“
5. Abfall	017 Abfallbewirtschaftung für Hausmüll (inkl. Verringerung, Trennung und Recycling) 018 Abfallbewirtschaftung für Hausmüll (einschließlich mechanisch-biologischer Behandlung, thermischer Behandlung, Verbrennung und Deponierung) 019 Abfallbewirtschaftung für Gewerbe
6. Wasser (Trink- und Abwasser)	020 Bereitstellung von Wasser 021 Wasserwirtschaft und Trinkwasserschutz 022 Abwasserbehandlung
7. Nachhaltiger Verkehr	024 – 027 Eisenbahn (Netze sowie rollendes Material) 035 + 036 Multimodaler Verkehr 039 + 040 Seehäfen 041 + 042 Binnenwasserstraßen und –häfen 043 Nahverkehrsinfrastruktur inkl. Ausrüstung und Fahrzeuge 044 Intelligente Verkehrssysteme 090 Rad- und Fußwege
8. Umweltfreundliches Wirtschaften	069 Umweltfreundliche Produktionsverfahren und Ressourceneffizienz 084 Integrierte Vermeidung und Verringerung der Umweltverschmutzung (IVVU)
9. Luft(-reinhaltung)	083 Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität
10. Biologische Vielfalt und Natura 2000	085 Schutz und Verbesserung der biologischen Vielfalt, Naturschutz, grüne Infrastrukturen 086 Schutz, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung von Natura 2000-Gebieten
11. Risikomanagement	088 Risikomanagement und –prävention von Naturrisiken
12. Bodensanierung	089 Sanierung von Industriegeländen und kontaminierten Flächen
13. Tourismus*	091 Entwicklung und Förderung des touristischen Potenzials von Naturgebieten 092 Schutz, Entwicklung und Förderung öffentlicher touristischer Ressourcen 093 Entwicklung und Förderung öffentlicher Tourismusdienstleistungen
14. Kultur und Kulturerbe*	094 Förderung öffentlicher Ressourcen im Bereich Kultur und Kulturerbe 095 Förderung öffentlicher Dienstleistungen im Bereich Kultur und Kulturerbe

* Da die Codes 91 – 95 in der DVO 215/2014 dem Umweltbereich zugeordnet werden, werden sie hier berücksichtigt, auch wenn die Auswirkungen auf die Umwelt differenziert zu betrachten sind

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut, Zusammenstellung aus Anhang I der DVO 215/2014

Wie die folgende Tabelle zeigt, hat die Analyse anhand der Interventionskategorien mit 3,9 Mrd. Euro sogar einen leicht höheren Gesamtwert für die Förderung des Umweltbereichs im Vergleich zur Analyse anhand der TZ ergeben. Die inhaltliche Gruppierung zeigt sehr deutlich, dass die Bundesländer die EFRE-Mittel 2014-2020 zu fast 60% für die Bereiche **„Energieeffizienz“** und die **„Reduktion von Treibhausgasen“** zur Verfügung stellen. Nimmt man den Bereich „Nachhaltiger Verkehr“ hinzu, decken diese drei Bereiche fast 75% der für den Umweltbereich zur Verfügung stehenden Mittel ab. Für alle anderen Bereiche stehen jeweils nicht mehr als 5 % der Mittel zur Verfügung. Für die Bereiche Abfall und Wasser werden keine Mittel veranschlagt, da die Förderung aus dem EFRE auf Initiative der KOM bereits auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarung in Deutschland ausgeschlossen wurde.²⁵

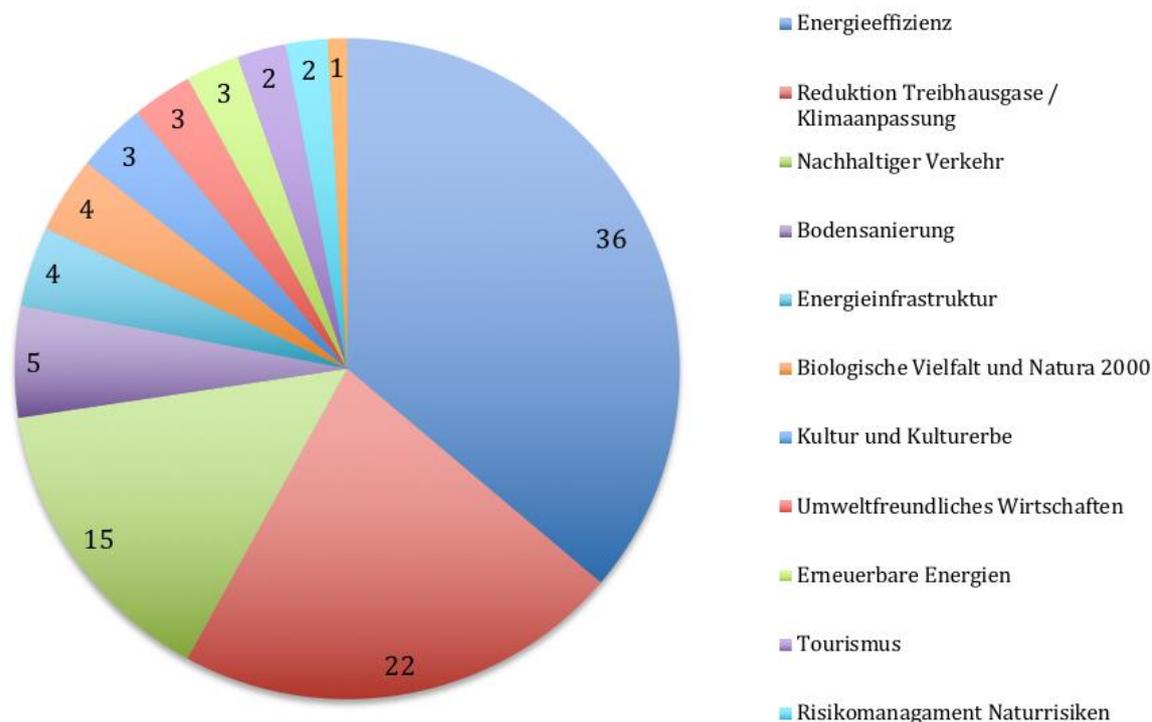
²⁵ Die Förderung kleiner Infrastrukturen ist gemäß der Partnerschaftsvereinbarung (siehe S. 106) allerdings durch den ELER möglich.

Tabelle 4: Aufteilung der Mittel für den Umweltbereich gemäß Interventionskategorien

Inhaltliche Gruppe	EFRE-Mittel in €	in %
Energieeffizienz	1.412.151.747	36
Reduktion Treibhausgase / Klimaanpassung	849.259.077	22
Nachhaltiger Verkehr	570.630.663	15
Bodensanierung	212.802.078	5
Energieinfrastruktur	152.639.528	4
Biologische Vielfalt und Natura 2000	144.764.125	4
Kultur und Kulturerbe	133.512.520	3
Umweltfreundliches Wirtschaften	113.958.373	3
Erneuerbare Energien	101.586.252	3
Tourismus	92.258.653	2
Risikomanagement Naturrisiken	79.306.094	2
Luft(reinhaltung)	36.978.000	1
Abfall	0	0
Wasser (Trink- und Abwasser)	0	0
Summe	3.899.847.109	100

Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

Abbildung 11: Verteilung der Mittel für den Umweltbereich gemäß Interventionskategorien (%)



Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

Schlüsselt man die drei Bereiche mit den höchsten EFRE-Mitteln „Energieeffizienz“, „Reduktion der Treibhausgase/ Klimaanpassung“ und „Nachhaltiger Verkehr“ auf, zeigen sich folgende Schwerpunkte des vorgesehenen Mitteleinsatzes.

Tabelle 5: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Energieeffizienz"

„Umweltcodes“ zur Energieeffizienz	EFRE-Mittel in €	Anteil in %
013 Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastruktur	1.020.176.716	72,2
014 Energieeffiziente Renovierung des vorhandenen Wohnungsbestands	0	0
068 Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte	372.940.126	26,4
070 Förderung der Energieeffizienz in großen Unternehmen	19.034.905	1,4
Summe	1.412.151.747	100

Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

Die EFRE-Mittel zur Erhöhung der Energieeffizienz sind zu über 70% für die energieeffiziente Sanierung der öffentlichen Infrastruktur vorgesehen. Der IC 013 ist in 14 Bundesländern programmiert worden und weist in zwölf Bundesländern den höchsten Betrag aller „Umweltcodes“ aus. Allein in den Bundesländern SN, ST und TH sind für diese Aufgabe über 600 Millionen Euro veranschlagt. Für Energieeffizienz- und Demonstrationsprojekte (IC 068) sind von allen Bundesländern insgesamt fast 373 Mio. Euro vorgesehen, die Energieeffizienz in

großen Unternehmen wird lediglich in vier Bundesländern²⁶ mit insgesamt 19 Mio. Euro gefördert. Da die energieeffiziente Sanierung des vorhandenen Wohnungsbaubestandes bereits in der PV ausgeschlossen wurde, ist sie von keinem Bundesland programmiert worden.

Tabelle 6: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Reduktion der Treibhausgase / Klimaanpassung"

„Umweltcodes“ zur Reduktion der Treibhausgase /Klimaanpassung	EFRE-Mittel in €	Anteil in %
003 Produktive Investitionen	155.832	0,02
023 Umweltinfrastrukturmaßnahmen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen	123.567.298	14,6
065 Forschungs- und Innovationsinfrastruktur CO2-arme Wirtschaft	238.997.741	28,1
071 Dienstleistungen	14.650.000	1,7
087 Maßnahmen zur Klimaanpassung und Verhinderung des Klimawandels sowie Bewältigung klimabezogener Risiken	471.888.206	55,6
Summe	849.259.077	100

Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

Innerhalb des Gesamtbereichs „Reduktion der Treibhausgase/Klimaanpassung“ sind v.a. Maßnahmen des IC 087 (Klimaanpassung und Verhinderung des Klimawandels) vorgesehen. Diesen IC berücksichtigen sieben Bundesländer und stellen hierfür insgesamt rund 470 Mio. € zur Verfügung²⁷, die v.a. für Hochwasserschutzmaßnahmen vorgesehen sind²⁸. Rund 240 Mio. Euro, davon allein 133 Mio. Euro in NW, sollen für die Forschungs- und Innovationsinfrastruktur mit Schwerpunkt auf der CO₂-armen Wirtschaft (IC 065) eingesetzt werden. Diese Maßnahme ist von zwölf Bundesländern vorgesehen und überwiegend im TZ 1 bzw. der IP 1 programmiert worden. Umweltmaßnahmen zur Verringerung von Treibhausgasemissionen (IC 023) sind in acht Bundesländern vorgesehen. NI stellt hierfür 52 Mio. Euro zur Verfügung und will damit ebenso wie BY (12 Mio. Euro) und BB²⁹ den Moorschutz unterstützen.

²⁶ BE, HB, ST, TH

²⁷ Von diesen 470 Mio. € entfallen 340 Mio. € auf die Bundesländer SN, ST und TH

²⁸ In den Bundesländern SN, ST, TH und BY

²⁹ In BB insgesamt 23 Mio. € für den IC 023; hierzu zählen zum einen Maßnahmen zur Entwicklung von Strategien, gebietsbezogenen Entwicklungskonzepten sowie darauf aufbauenden Umsetzungsmaßnahmen zur Verminderung von CO₂-Emissionen und die Reduzierung von CO₂ und anderen Treibhausgasen auf Deponien und zum anderen der Moorschutz.

Tabelle 7: Verteilung des Mitteleinsatzes im Bereich "Nachhaltiger Verkehr"

„Umweltcodes“ zur Förderung des Nachhaltigen Verkehrs	EFRE-Mittel in €	Anteil in %
024 – 027 Eisenbahn	31.000.000	5,4
035 + 036 Multimodaler Verkehr	16.050.000	2,8
039 + 40 Seehäfen	18.130.000	3,2
041 + 42 Binnenwasserstraßen und –häfen	32.654.011	5,7
043 Nahverkehrsinfrastruktur	298.695.558	52,3
044 Intelligente Verkehrssysteme	51.670.000	9,1
090 Rad- und Fußwege	122.431.094	21,5
Summe	570.630.663	100

Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

Für die Förderung des Nachhaltigen Verkehrs soll insbesondere die Nahverkehrsinfrastruktur (IC 044) umweltfreundlich gestaltet werden. Hierfür stehen in elf Bundesländern rd. 300 Mio. Euro zur Verfügung, allein in SN und MV sind für diesen Bereich 150 Mio. Euro vorgesehen. Außerdem soll in fünf Bundesländern der Ausbau von Rad- und Fußwegen mit insgesamt 122 Mio. € gefördert werden. Daneben wurde in den Bundesländern ein breites Spektrum verschiedenartiger Maßnahmen programmiert. So planen zum Beispiel die Bundesländer SN, ST und HH die Unterstützung intelligenter Verkehrssysteme, NI unterstützt mit 16 Mio. Euro den multimodalen Verkehr und TH mit 30 Mio. Euro das Eisenbahnnetz. In SN und NI werden außerdem die Binnenwasserstraßen und Seehäfen gefördert.

Die folgende Tabelle zeigt, in welchem Umfang die umweltrelevanten Interventionscodes insgesamt in den 16 Bundesländern berücksichtigt wurden.

Tabelle 8: EFRE-Mittel im Umweltbereich 2014-2020 in den 16 Bundesländern

Bundesland	EFRE-Mittel für den Umweltbereich in €	Anteil an den gesamten EFRE-Mitteln in %
Sachsen	817.231.667	39,1
Sachsen-Anhalt	574.435.064	40,2
Nordrhein-Westfalen	529.424.614	43,7
Thüringen	417.300.000	35,8
Mecklenburg-Vorpommern	302.777.800	31,3
Niedersachsen	300.238.340	43,5
Brandenburg	243.967.499	28,9
Bayern	200.744.000	40,6
Berlin	136.960.900	21,6
Schleswig-Holstein	112.830.000	41,6
Baden-Württemberg	87.427.008	35,5
Hessen	58.457.446	24,3
Rheinland-Pfalz	55.506.436	29,8
Saarland	42.068.000	29,4
Bremen	27.980.100	27,2
Hamburg	23.964.224	43,2

Quelle: Eigene Auswertung aus den EFRE-OPs, nova-Institut

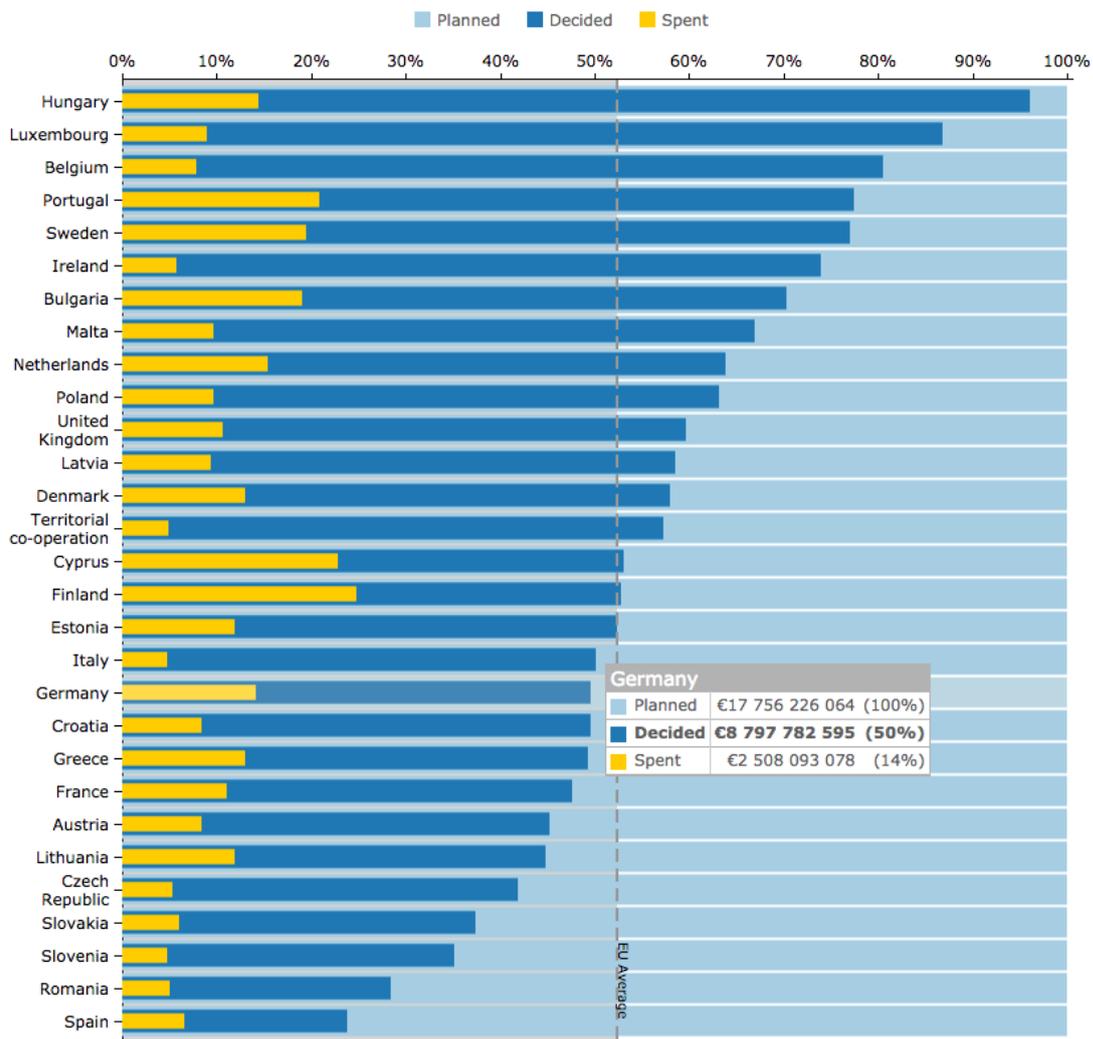
Mit ca. 820 Mio. Euro fließt in SN (das auch das größte OP aufweist) der höchste absolute Wert in die umweltbezogenen Interventionskategorien, gefolgt von ST und NW. Bezieht man die Mittel für den Umweltbereich auf die den Ländern jeweils zur Verfügung stehenden EU-Mittel, setzt NW mit ca. 44% den größten relativen Teil für die umweltbezogenen Interventionskategorien ein. Die Bundesländer NI (43%), HH (43%), SH (42%), BY (41%), ST (40%) und SN (39%) reservieren ebenfalls einen großen Teil der EFRE-Mittel für die umweltrelevanten Interventionscodes.

2.2 Umsetzung der Förderung

2.2.1 Finanzielle Umsetzung

Wie die folgende Abbildung zeigt, wurden in Deutschland bis Ende 2017 ca. 50 % der EFRE-Gesamtmittel (EU-Mittel + nationale Mittel) bewilligt (8,8 Mrd. Euro von 17,8 Mrd. Euro). Deutschland liegt damit im Hinblick auf die Bewilligungen unterhalb des EU-weiten Durchschnitts. Die Quote für die bis Ende 2017 ausgezahlten Mittel liegt mit 14 % deutlich niedriger. Ausgezahlt wurden bis Ende 2017 2,5 Mrd. Euro der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel.

Abbildung 12: Umsetzungsstand des EFRE in der EU (in % der Gesamtausgaben zum 31.12.2017)



Period Covered: up to 31/12/2017

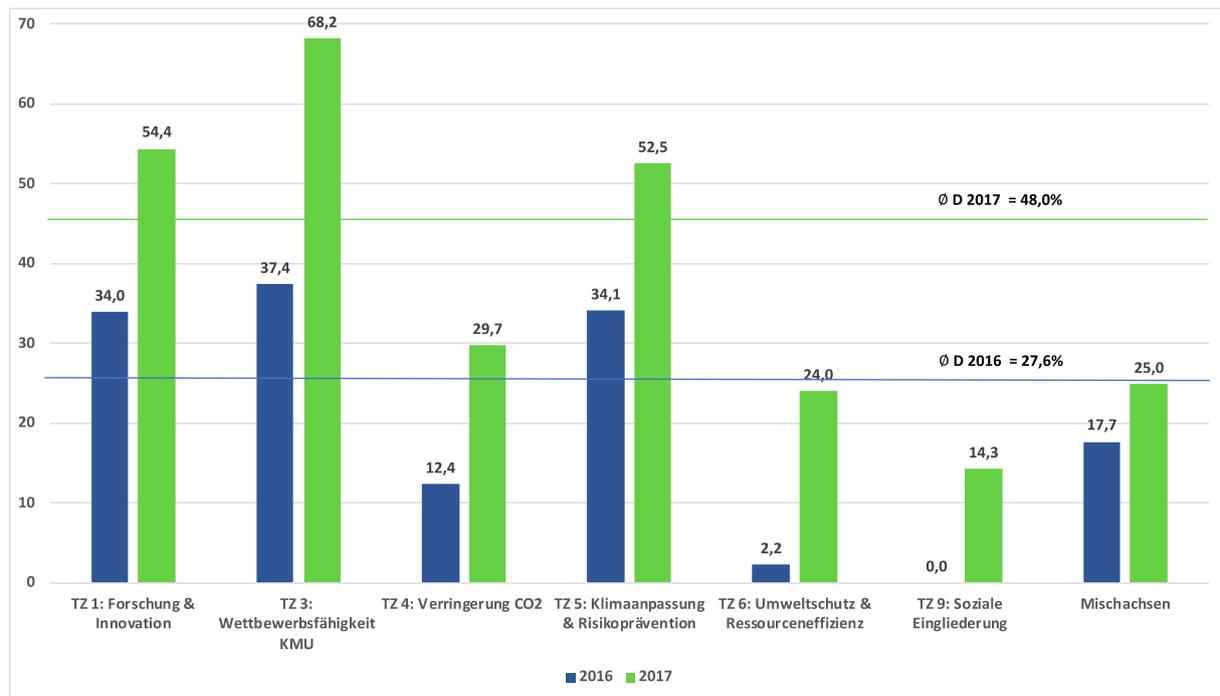
Refresh Date: 30/8/2018

Quelle: Cohesion Data Platform (August 2018)

Bewilligungen im EFRE in Deutschland in den TZ

Die folgende Abbildung zeigt den Stand der finanziellen Umsetzung des EFRE in Deutschland in den TZ in Prozent und zwar in blauer Farbe den Stand der Bewilligungen Ende 2016 und in orange den Stand Ende 2017. Wie bereits oben beschrieben, liegt der Stand der Auszahlungen im Vergleich zu den Bewilligungen wesentlich niedriger.

Abbildung 13: Stand der Bewilligung im EFRE in D 2016 und 2017 in den TZ (in %)



Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut, Datengrundlage Cohesion Data Platform (Stand: 07.02.2018)

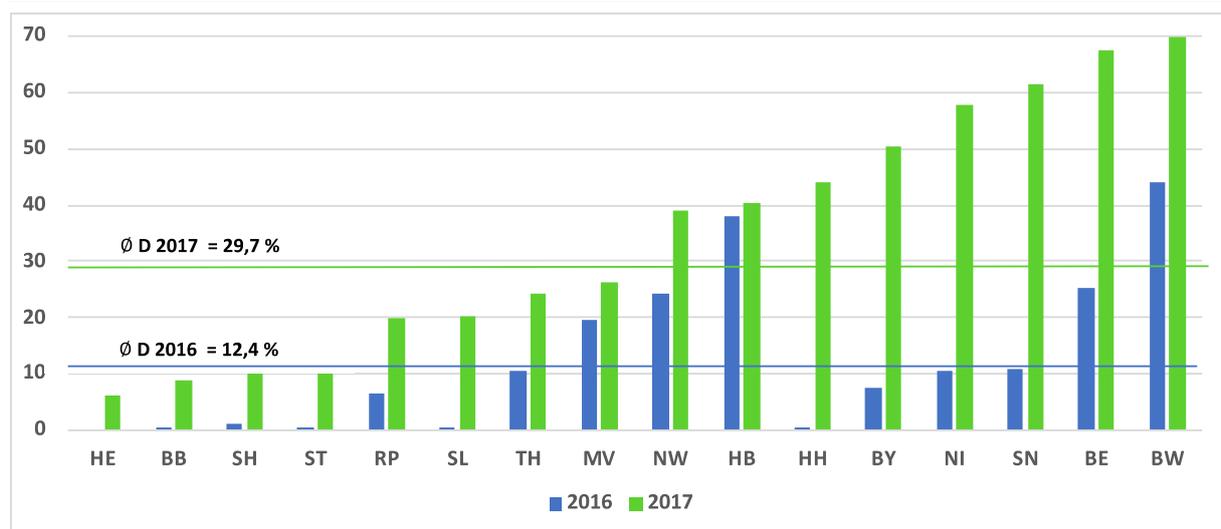
Die blaue Linie zeigt den durchschnittlichen Bewilligungsstand in Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel über alle dt. EFRE Programme Ende 2016 und liegt bei ca. 27 %. Die orange Linie zeigt den Bewilligungsstand Ende 2017 und liegt bei 48% (die geringfügigen Abweichungen zu dem o.g. Bewilligungsstand in Höhe von 50 % ergeben sich aus unterschiedlichen Datensätzen). Die Abbildung macht deutlich, dass zwischen 2016 und 2017 insgesamt deutliche Fortschritte bei der finanziellen Umsetzung erzielt werden konnten.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Umsetzung in den umweltbezogenen TZ (4, 5 und 6) auch Ende 2017 weiterhin differenziert zu betrachten ist. Der Bewilligungsstand im TZ 5 (Hochwasserschutz) ist mit 52,5 % auch Ende 2017 überdurchschnittlich. Im TZ 4 „Verringerung der CO2-Emissionen“ liegt die Bewilligungsquote Ende 2017 bei 29,7 % und damit unterhalb des Durchschnitts, hat sich aber gegenüber 2016 mehr als verdoppelt. Im TZ 6 „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“ liegt die Bewilligungsquote mit 24 % im Vergleich zum TZ 4 noch etwas niedriger, wobei im TZ 6 eine sehr deutliche Zunahme gegenüber 2016 zu verzeichnen ist. Die Bewilligungsquote in den Mischachsen liegt mit 25 % auch im Jahr 2017 weiterhin unter dem Durchschnitt und der Zuwachs gegenüber 2016 fällt vglw. gering aus.

Bewilligungen im EFRE in Deutschland im TZ 4

Die folgende Abbildung zeigt den Stand der finanziellen Umsetzung des EFRE in Deutschland im TZ 4 in Prozent. Wie oben dargestellt, kommt dem TZ 4 aufgrund des hohen Mittelvolumens im Vergleich zu den beiden anderen umweltbezogenen TZ 5 und 6 aus Umweltsicht eine besondere Bedeutung zu. Die blaue sowie die orange Linie zeigen die durchschnittlichen Bewilligungsraten über alle dt. EFRE-Programme Ende 2016 und 2017, wobei wie bereits oben beschrieben ein deutlicher Zuwachs von 12,4 % Ende 2016 auf 29,7 % Ende 2017 zu verzeichnen war.

Abbildung 14: Stand der Bewilligungen im TZ 4 Ende 2016 und 2017 in %



Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut, Datengrundlage Cohesion Data Platform (Stand: 07.02.2018)

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, stellte sich die finanzielle Umsetzung in den Bundesländern im TZ 4 auch Ende 2017 weiterhin sehr unterschiedlich dar. Auf der einen Seite gibt es Länder wie BW, BE, HB und NW, die 2017 ebenso wie 2016 weiterhin deutlich über dem Durchschnitt liegen. Auf der anderen Seite gibt es Länder, die 2017 ebenso wie in 2016 weiterhin deutlich unterhalb des Durchschnitts liegen. Hierzu zählen HE, BB, SH, ST, RP, SL und TH. Darüber hinaus gibt es eine Gruppe von Ländern, die Ende 2016 noch unter dem Durchschnitt (oder in der Nähe) lagen, Ende 2017 aber über dem Durchschnitt liegen. Hierzu gehört SN, NI, BY, und HH. In diesen vier BL sind (zusammen mit BE) die größten Zuwächse bei den Bewilligungen zu verzeichnen. Mit MV lag nur ein Land Ende 2016 noch (relativ deutlich) über dem Durchschnitt, das Ende 2017 nicht mehr über dem Durchschnitt liegt. In HB ist der geringste Zuwachs im Bewilligungsstand zwischen 2016 und 2017 zu verzeichnen. Die Ursachen für diese Entwicklungen müssen auf das jeweilige Land / Programm bezogen analysiert und interpretiert werden. Notwendige Grundlage dafür sind die Durchführungsberichte, die aber zur Erstellung dieses Berichts noch nicht für alle OP vorlagen.

Interventionskategorien

Die Betrachtung der umweltrelevanten Interventionskategorien ermöglicht eine vertiefte Betrachtung der finanziellen Umsetzung aus Umweltsicht. Die folgende Tabelle zeigt die Umsetzung der EFRE-Förderung in den 14 Umweltbereichen, die in Kapitel 2.1.3 hergeleitet und beschrieben wurden. Zur korrekten Einordnung der Ergebnisse sind allerdings die folgenden beiden Punkte zu beachten: 1) Es handelt sich um Daten, die den Umsetzungsstand Ende 2016 abbilden und 2) die verwendeten Daten können nicht direkt miteinander verglichen werden, da es sich bei den geplanten Mitteln um die reinen EU-Mittel handelt und die bewilligten Mittel sich

auf die Gesamtmittel, also inklusive der nationalen Kofinanzierung beziehen. Trotz dieser Einschränkung lassen sich Tendenzen ablesen.

Tabelle 9: Umsetzung der EFRE-Förderung in Umweltbereichen Ende 2016 (in Mio. Euro)

Umweltbereich	geplant	bewilligt	Umsetzung
Energieeffizienz	1.412.151.747	243.090.990	-
Klimaanpassung/Reduktion Treibhausgase	849.259.077	404.981.124	+
Nachhaltiger Verkehr	570.630.663	53.224.987	-
Bodensanierung	212.802.078	51.730.407	o
Energieinfrastruktur	152.639.528	39.821.135	o
Biologische Vielfalt und Natura 2000	144.764.125	43.445.346	o
Kultur und Kulturerbe	133.512.520	10.910.600	-
Umweltfreundliches Wirtschaften	113.958.373	14.772.972	-
Erneuerbare Energien	101.586.252	15.901.173	-
Tourismus	92.258.653	31.080.886	+
Risikomanagement Naturrisiken	79.306.094	11.680.000	-
Luft(-reinhaltung)	36.978.000	12.795.032	+
Abfall	0	0	
Wasser (Trink- und Abwasser)	0	0	
Summe	3.899.847.109	933.434.652,30	

Legende: + = überdurchschnittliche Umsetzungsstand (mehr als 30 % der geplanten Mittel bewilligt), o = durchschnittlicher Umsetzungsstand (zwischen 20 und 30 % der geplanten Mittel bewilligt), - = unterdurchschnittlicher Umsetzungsstand (weniger als 20 % der geplanten Mittel)

Quelle: eigene Darstellung; nova-Institut, Datengrundlage Fortschrittsbericht zur Partnerschaftsvereinbarung

Die Tabelle macht deutlich, dass im Umweltbereich die Umsetzung u.a. in den folgenden beiden finanziell bedeutsamen Bereichen unterdurchschnittlich verläuft:

- ▶ **Energieeffizienz.** In diesem Bereich wurden Ende 2016 insgesamt erst ca. 240 Mio. Euro bewilligt. Besonders kritisch ist dabei insbesondere die Umsetzung des IC 013 „Energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen“ zu beurteilen. Wie oben dargestellt, handelt es sich hierbei mit über 1 Mrd. Euro um den mit Abstand finanzstärksten IC. Bewilligt wurden im IC 013 bis Ende 2016 erst 140 Mio. Euro.
- ▶ **Nachhaltiger Verkehr.** Problematisch ist hier vor allem der Code 43 „umweltfreundliche Nahverkehrsinfrastruktur“; hier wurden bis Ende 2016 erst etwas über 30 Mio. Euro bewilligt.

Unterdurchschnittlich ist der Bewilligungsstand Ende 2016 darüber hinaus in den folgenden weiteren Umweltbereichen, denen aber in finanzieller Hinsicht eine geringere Bedeutung zukommt: Kultur- und Kulturerbe, umweltfreundliches Wirtschaften, erneuerbare Energien und Risikomanagement / Naturrisiken.

2.2.2 Materielle Umsetzung und Ergebnisse³⁰

Im TZ 4 CO₂-arme Wirtschaft

Mit dem TZ 4 (**Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft**) werden, wie bereits oben beschrieben, in allen Ländern Maßnahmen ergriffen, um CO₂-Minderungsmaßnahmen durchzuführen. Bis Ende 2016 konnten knapp 0,50 Mrd. Euro durch Bewilligungen gebunden werden, die sich auf 1075 Projekte verteilen. Die Bewilligungsquote lag mit 12,4% deutlich unter dem Durchschnitt. Die vorgesehenen Maßnahmen beziehen sich im Wesentlichen auf die Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden, die Unterstützung von Unternehmen bei einer energieeffizienteren Produktion und Pilotvorhaben und Vorhaben mit Modellcharakter sowie Maßnahmen im Verkehrsbereich zur Reduzierung von CO₂-Emissionen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ergebnisse der EFRE Förderung 2014 bis 2016 in Deutschland im TZ 4 anhand der gemeinsamen Outputindikatoren.

Tabelle 10: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 4 (Stand Ende 2016)

ID	Gemeinsame Outputindikatoren	Einheit	Zielwert	Bewilligt	%
CO30	Zusätzliche Kapazität der Energieerzeugung aus EE	Megawatt	104	106	102
CO31	Zahl der Haushalte mit niedrigerem Energieverbrauch	Anzahl	28.000	0	0
CO32	Rückgang des Primärenergieverbrauchs in öff. Gebäuden	kwh / Jahr	232.643.000	30.691.468	13
CO33	An intelligente Netze angeschlossene Energiekunden	Anzahl	1023	575	56
CO34	Jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen	t CO ₂ -Äquivalente	2.231.129	438.291	20

Quelle: Cohesion Data Platform (abgerufen 09/2018)

Von den bis Ende 2016 bewilligten Projekten zur Förderung der energieeffizienten Produktion in Unternehmen und der Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden wird ein Rückgang des jährlichen Primärenergieverbrauchs um 30,7 Mio. kWh/Jahr in öffentlichen Gebäuden und ein geschätzter jährlicher Rückgang der Treibhausgasemissionen um ca. 440.000 Tonnen CO₂-Äquivalente erwartet.

Gleichzeitig verdeutlicht die Tabelle den unterschiedlichen Grad der Zielerreichung im Hinblick auf die gesetzten Zielwerte für die gemeinsamen Outputindikatoren. Bereichen wie z.B. der zusätzlichen Kapazität der Energieerzeugung aus Erneuerbaren Energien, in denen die für die gesamte Laufzeit angestrebten Zielwerte bereits Ende 2016 erreicht wurden, stehen andere Bereiche gegenüber, in denen bis Ende 2016 noch keine Fortschritte erzielt werden konnten, z.B. die Zahl der Haushalte mit einem niedrigeren Energieverbrauch.

³⁰ Die Aussagen in diesem Kapitel beziehen sich auf den Umsetzungsstand Ende 2016, da die Durchführungsberichte für das Jahr 2017 zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts noch nicht vorlagen bzw. nicht ausgewertet werden konnten.

Im TZ 5 Klimaanpassung und Risikoprävention

Im TZ 5 (**Förderung der Anpassung an den Klimawandel und Risikoprävention**), von fünf der 16 Länder adressiert, wurden bis Ende 2016 rund 163 Mio. Euro an förderfähigen Gesamtkosten durch Bewilligungen gebunden. Die Bewilligungen verteilen sich auf 100 Projekte. Die Bewilligungsquote liegt bei 34,1% und ist damit vergleichsweise hoch. Im Zentrum der Förderung steht in 4 von 5 Ländern der Hochwasserschutz. Daneben wird noch die Reduzierung von Gefahren aus dem Altbergbau in zwei Ländern unterstützt. Und schließlich ist in einem Land das TZ 5 Teil der Förderung im Rahmen von quartiersbezogenen Entwicklungskonzepten. Der Umsetzungsstand wird von den Ländern im Allgemeinen, insbesondere für den Hochwasserschutz, als gut bezeichnet.

In Hinblick auf die materielle Umsetzung kommen knapp 60.000 Personen Hochwasserschutzmaßnahmen zu Gute und es können etwa 30 ha an sanierten Flächen ausgewiesen werden. Auch im TZ 5 fallen für die beiden gemeinsamen Outputindikatoren die unterschiedliche Zielerreichungsgrade im Hinblick auf die angestrebten Zielwerte auf. Während für den Hochwasserschutz der Zielerreichungsgrad mit 37 % im Bereich der Bewilligungsquote liegt, liegt er für den Indikator CO22 „Saniertes Gelände“ mit 4 % deutlich darunter.

Tabelle 11: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 5 (Stand Ende 2016)

ID	Gemeinsame Outputindikatoren	Zielwert	Bewilligt	%
CO20	Zahl der Personen, denen Hochwasserschutzmaßnahmen zugute kommen	156.940	58.811	37
CO22	Gesamtfläche des sanierten Geländes (ha)	696	30	4

Quelle: Cohesion Data Platform (abgerufen: 09/2018)

Im TZ 6 Umweltschutz und Ressourceneffizienz

Interventionen mit dem TZ 6 (**Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie der Förderung der Ressourceneffizienz**) sind in zwölf Ländern vorgesehen. In vier Ländern ist das TZ 6 eine eigenständige Prioritätsachse, in allen anderen Ländern ist es Teil der Mischachse. Der Bewilligungsstand zum Ende des Jahres 2016 ist mit 2,2% relativ niedrig.

Nach Angaben der Verwaltungsbehörden haben bislang knapp 5.100 ha Habitatflächen für die Zwecke eines verbesserten Erhaltungszustands eine Unterstützung erhalten und in städtischen Gebieten wurden Freiflächen im Umfang von 58 ha neu geschaffen oder saniert.

Tabelle 12: Ergebnisse der EFRE Förderung im TZ 6 (Stand Ende 2016)

ID	Gemeinsame Outputindikatoren	Zielwert	Bewilligt	%
CO23	Fläche der geförderten Habitats (ha)	18.070	5.115	28
CO38	Geschaffene/sanierte Freiflächen in städt. Gebieten (qm2)	5.083.800	578.149	11

Quelle: Cohesion Data Platform (abgerufen: 09/2018)

2.2.3 Vertiefte Betrachtung ausgewählter Aspekte

2.2.3.1 Bewertung der Naturschutzförderung im Rahmen der Integrationsstrategie

Im Rahmen des Vorhabens wurde eine vertiefte Betrachtung der Förderung der Biodiversität bzw. von Natura 2000 im Rahmen der EFRE Förderung durchgeführt. Aufbauend auf dem sogenannten Biodiversitätstracking³¹ wurde eine vertiefte Analyse der Förderung des Naturschutzes in den deutschen EFRE-Programmen durchgeführt. Der besondere Fokus auf den Naturschutzbereich ergibt sich u.a. aus der sogenannten Integrationsstrategie der EU zur Finanzierung von Natura 2000. Demnach sollen die Kosten der Umsetzung von Natura 2000 aus den bestehenden europäischen Förderinstrumenten bestritten werden und kein eigenständiges Finanzierungsinstrument geschaffen werden.

Sowohl das Biodiversitätstracking als auch die vertiefte Analyse der EFRE-OP haben ergeben, dass der EFRE in der Förderperiode 2014 – 2020 keinen substanziellen Beitrag zur Förderung des Naturschutzes in D leistet und zumindest für den EFRE die Integrationsoption zur Finanzierung des Naturschutzes nicht funktioniert hat. Im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode ist der Beitrag sogar noch gesunken. Eine zentrale Ursache für diese Entwicklung stellt die EU-seitig vorgeschriebene thematische Konzentration der Förderung dar, die für den Umweltbereich mit einer Fokussierung auf den Klimaschutz verbunden ist. Für den Naturschutz blieb in den Programmen daher weniger Raum. Neu eingeführte Förderbereiche und -ansätze, z.B. grüne Infrastrukturen³² und Ökosystemleistungen, werden kaum genutzt. Auch das neu eingeführte Instrument der Prioritären Aktionsrahmen (PAF)³³ konnte in der aktuellen Förderperiode (noch) nicht zu einer verbesserten Finanzierung von Natura 2000 beitragen, auch wenn das Instrument PAF in der Zukunft möglicherweise zu einer verbesserten Umsetzung der Integrationsstrategie und zur Finanzierung von Natura 2000 durch die ESI-Fonds einen Beitrag leisten kann.

Gleichzeitig konnten neben dieser durchaus kritischen Gesamteinschätzung zum Erfolg der Integrationsoption im Rahmen des Vorhabens Faktoren identifiziert werden, die die Verankerung der Naturschutzförderung im Bereich des EFRE begünstigen und die sich z.B. aus dem GPB zur „Förderrichtlinie Landschaftswerte“ in NI (siehe Anlage) sowie zur Fallstudie zur „Entwicklung von Natur und Landschaft (ENL)“ in TH ableiten lassen. In beiden Fällen ist es gelungen, EFRE-Mittel zur Förderung von Naturschutzanliegen zu nutzen. Zu diesen begünstigenden Faktoren zählen:

- ▶ Vorerfahrungen und Know-how auf Seiten des Umweltministeriums im Hinblick auf die Nutzung, die Rahmenbedingungen und Regularien sowie die Einsatzbereiche der EU-Mittel

³¹ nova-Institut (2015): Biodiversitätstracking der EFRE-OP in Deutschland 2014 – 2020. Unveröffentlicher Bericht. Unter Biodiversitätstracking ist analog zum Climate Tracking eine Methode zu verstehen, mit der die finanziellen Mittel erfasst werden, die zur Förderung der Biodiversität zur Verfügung stehen bzw. eingesetzt werden. Im Unterschied zum Climate Tracking handelt es sich beim Biodiversitätstracking allerdings nicht um eine verbindliche Vorgabe für die Mitgliedstaaten.

³² Die EU-KOM definiert Grüne Infrastruktur als ein strategisch geplantes Netzwerk wertvoller natürlicher und naturnaher Flächen mit weiteren Umweltelementen, das so angelegt ist und bewirtschaftet wird, dass sowohl im urbanen als auch im ländlichen Raum ein breites Spektrum an Ökosystemdienstleistungen gewährleistet und die biologische Vielfalt geschützt ist. KOM (2014): Eine grüne Infrastruktur für Europa

³³ In der Förderperiode 2014 – 2020 wurde mit dem PAF für Natura 2000 ein neues Instrument zur Stärkung der Koordinierung und Integration der Finanzierung für die biologische Vielfalt und Natura 2000 eingeführt. Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der PAFs bildet Artikel 8 der FFH-Richtlinie. Ziel der PAFs ist es, im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzinstrumente eine nationale oder regionale Strategie für den Schutz und die Bewirtschaftung von Natura 2000 zu schaffen, den damit verbundenen Finanzbedarf zu ermitteln und die Integration in die unterschiedlichen EU-Finanzierungsinstrumente und Fonds zu befördern.

- ▶ Vorhandensein einer günstigen Gelegenheit (Window-of-opportunity) zur Verankerung von Naturschutz in der Programmierung
- ▶ Frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung des Umweltministeriums an der Programmierung
- ▶ Betonung des integrativen Ansatzes zur Förderung eines naturschutzgerechten und nachhaltigen Wirtschaftens sowie der sozio-ökonomischen Effekte und der bisherigen Erfolge der Naturschutzförderung
- ▶ „Andocken“ der Naturschutzförderung an andere Themen („Huckepacklösungen“), die über ein größeres finanzielles Volumen verfügen und / oder denen eine höhere inhaltliche Bedeutung beigemessen wird, z.B. dem Hochwasserschutz oder dem Klimaschutz / Moorschutz.

Vor dem Hintergrund, dass die Schaffung eines neuen, eigenständigen EU-Naturschutzfonds in der Förderperiode post 2020 auf der EU-Ebene als nicht wahrscheinlich einzustufen ist (siehe Kapitel 4), erachten die Autoren dieser Studie eine Weiterentwicklung und Vertiefung des Integrationsansatzes zur Finanzierung des Naturschutzes von Natura 2000 als dringend notwendig. Folgende Ansatzpunkte werden für die Weiterentwicklung der Integrationsoption gesehen:

Festlegung von Mindestquoten / Earmarking: Bei der Festlegung von Mindestquoten für den Naturschutzbereich in den ESI-Fonds dürfte es sich um den wirksamsten Ansatz zur Erhöhung des EU-Beitrags zum Naturschutz handeln. Vergleichbar zur Klimaquote könnte eine Naturschutzquote für das gesamte EU-Budget eingeführt oder Ziele für einzelne Fonds definiert werden.

Biodiversitätstracking: Um den finanziellen Beitrag der ESI-Fonds zum Naturschutz zu erfassen und ggf. die Einhaltung der Mindestquoten zu gewährleisten, erscheint eine verbindliche Erfassung der biodiversitätsbezogenen Ausgaben notwendig. Dazu sollte die vom IEEP entwickelte Methode³⁴ weiterentwickelt und vertieft werden. Die Naturschutzbehörden sollten am Tracking der Naturschutzausgaben beteiligt werden.

Prioritärer Aktionsrahmen: Die PAFs sollten zu einem effektiven Koordinationsinstrument zur Finanzierung von Biodiversität und Natura 2000 an der Schnittstelle zu den ESI-Fonds weiterentwickelt werden und die aus Naturschutzsicht notwendigen Maßnahmen und Aktivitäten sowie deren Kosten definieren. Um als Koordinationsinstrument wirksam zu sein, müssen die PAFs Aussagen auf der räumlichen Ebene treffen, auf der die Planung der ESI-Fonds stattfindet, in Deutschland also im Wesentlichen auf der Ebene der Bundesländer. Die Kohärenz zwischen PAFs und den Programmen der ESI-Fonds sollte in Rahmen der Ex-Ante Evaluation überprüft werden.

Aufhebung der Thematischen Konzentration: Die aktuellen Vorgaben zur thematischen Konzentration sollten aufgehoben oder gelockert werden, da sie eine wesentliche Ursache für die Verdrängung von Naturschutzmaßnahmen in der laufenden Förderperiode darstellen.

³⁴ Institut für European Environmental Policy (IEEP): Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget. PART II – Fund specific guidance documents. FINAL Report

Ex-Ante Konditionalität Natura 2000: Analog dem Junktim zwischen der Genehmigung der Strukturfondsprogramme und den Natura 2000 Gebietsmeldungen³⁵ für die Förderperiode 2000 – 2006 sollte geprüft werden, ob die ausreichende Finanzierung von Natura 2000 oder das Vorhandensein der Managementpläne für Natura 2000 in der Zukunft zu einer Ex-Ante Konditionalität ausgebaut werden kann.

Fördermöglichkeiten: Das Förderspektrum des EFRE im Bereich Naturschutz sollte möglichst breit gestaltet werden. Vorhandene Ansätze wie grüne Infrastrukturen und Ökosystemdienstleistungen sollten ausgebaut und bestehende Förderlücken identifiziert und geschlossen werden. Die restriktiven Vorgaben bzgl. des Flächenkaufs (Art. 69(3)³⁶ sollten geändert und / oder die bestehende Ausnahmemöglichkeit im Umweltbereich weiter ausgelegt werden.

Vereinfachung: Die Komplexität der Antragsstellung, Umsetzung und Kontrolle der ESI-Förderung sollte insgesamt deutlich reduziert werden, um Akteuren aus dem Naturschutzbereich den Zugang zur Förderung in der Zukunft zu erleichtern und attraktiver zu gestalten. Naturschutzfachlich notwendige Maßnahmen dürfen nicht aufgrund komplexer EU-Vorgaben aus der Förderung verdrängt werden. Die weitere Vereinheitlichung der Regeln für die unterschiedlichen ESI-Fonds dürfte auch zu einer erleichterten Umsetzung der Integrationsoption beitragen, da Naturschutzakteure sich in der Zukunft nicht mehr in unterschiedlichen Systemen bewegen müssten.

Win-Win Situationen nutzen: Win-Win-Situationen mit dem Naturschutz sollten gezielt geplant und genutzt werden; sowohl zwischen dem Naturschutz und anderen Bereichen des Umweltschutzes sowie des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, z.B. im Bereich des Moorschutzes oder des Hochwasserschutzes durch ökosystemare Ansätze aber auch zwischen dem Naturschutz und der wirtschaftlichen Entwicklung z.B. im Bereich des naturverträglichen Tourismus.

Integrierte Ansätze: Die Chancen, die integrierte Ansätze wie die nachhaltige Stadtentwicklung oder CLLD zur Förderung des Naturschutzes bieten, sollten in der Zukunft verstärkt genutzt werden. Dazu sind die Rahmenbedingungen und Vorgaben so zu gestalten, dass Naturschutzaspekte ein ausreichendes Gewicht erhalten und Naturschutzakteure sich in die Entwicklungsprozesse einbringen.

Know-how und Bewusstseinsbildung: Die Integration von Naturschutzaspekten in die ESI-Förderung ist komplex. Das dafür notwendige Know-how der beteiligten Behörden und Verbände im Naturschutz muss entwickelt und vorgehalten werden. Auf der anderen Seite muss das Bewusstsein bei allen Akteuren weiter gestärkt werden, dass die Finanzierung von Naturschutz dazu beiträgt, sozio-ökonomische Ziele zu erreichen. Das erhöht die Legitimation und Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen und erhöht die Chance, entsprechende Projekte zu generieren.

Verbessertes Monitoring und Evaluierung: Es sind weitere Anstrengungen notwendig, um die Effekte der ESI-Fonds auf den Naturschutz zu erfassen. Dies beinhaltet z.B. die Weiterentwicklung von geeigneten Indikatoren und Methoden, um Outputs, Ergebnisse und

³⁵ Schreiben der Kommissare Monika Wulf-Mathies, Ritt Bjerregard und Barnier an den Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union vom 23.06.1999

³⁶ Gemäß Art. 69(3b) der VO1303/2013 kommt ein Beitrag aus den ESI-Fonds **nicht** in Frage: b) Erwerb von unbebauten Grundstücken, soweit dieser Betrag über 10% der förderfähigen Gesamtausgaben für das betroffene Vorhaben liegt. ... In ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen kann der Grenzwert für Umweltschutzvorhaben über die jeweiligen vorstehenden genannten Prozentsätze hinaus angehoben werden.

Wirkungen zu erfassen und die Effektivität und Effizienz der Förderung für die Biodiversität zu beurteilen.

2.2.3.2 Integrierte, räumliche Ansätze – CLLD in Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt (ST) gehört europaweit zu den wenigen Regionen, die in der Förderperiode 2014-2020 einen fondsübergreifenden Ansatz zur Umsetzung von CLLD nutzen. Bei der CLLD-Methode übernehmen die Akteure, die sich in Lokalen Aktionsgruppen (LAG) zusammenschließen, vor Ort die Gestaltung ihrer ländlichen Regionen. Insbesondere sollen mit CLLD die endogenen Potenziale besser erschlossen und die Beteiligung der Akteure verbessert werden. Neben dem ELER kommen hierbei auch EFRE- und ESF-Mittel zum Einsatz. Ziel des fondsübergreifenden Ansatzes ist es, den Regionen ein möglichst breites Förderspektrum zur Umsetzung ihrer lokalen Entwicklungsstrategien zur Verfügung zu stellen. Insgesamt stehen im Förderzeitraum bis 2020 rund 100 Mio. Euro für die Stärkung der ländlichen Gebiete ST mittels CLLD zur Verfügung. Davon entfällt auf den ELER mit 80 Mio. € der größte Anteil, im EFRE stehen 14. Mio. € zur Verfügung und auf den ESF entfallen ca. 6 Mio. €. Die zentralen Ergebnisse der Fallstudie zur Umsetzung von CLLD in ST aus Sicht des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Insgesamt bestätigt die CLLD-Umsetzung in ST die bisherigen Erfahrungen, dass der LEADER-Ansatz Möglichkeiten zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung bietet, insbesondere im Bereich der Partizipation sowie in Umweltbereichen, in denen Win-Win-Lösungen und die Inwertsetzung des natürlichen Kapitals möglich sind. Auf der anderen Seite stehen Umwelanliegen selten im Zentrum integrierter Ansätze. Zudem hat das Fallbeispiel der CLLD-Nutzung in ST wieder gezeigt, dass die administrative Umsetzbarkeit einen zentralen limitierenden Faktor darstellen kann. Dem vergleichsweise geringen Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten durch den Einbezug des EFRE zur „Energetische Sanierung und Modernisierung von Sportstätten mit Nutzungszwecken für die breite Öffentlichkeit“ scheint ein hoher Aufwand bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung sowohl in der Verwaltung als auch bei den Begünstigten gegenüber zu stehen. Zumal sich die Frage stellt, ob diese Vorhabengruppe nicht auch direkt über den ELER hätte gefördert werden können. Auch von Seiten der zuständigen ELER-Verwaltungsbehörde wird das Umsetzungsmodell als nicht optimal und zu komplex eingeschätzt, wobei die Ursachen sowohl auf der EU-Ebene als auch in ST zu verorten sind. Trotz dieser kritischen Einschätzung wird das grundsätzliche Potenzial eines fondsübergreifenden Ansatzes weiterhin positiv eingeschätzt und soll ggf. post-2020 weitergeführt werden.

Damit die grundsätzlich vorhandenen Chancen integrierter, fondsübergreifender, partizipativer und räumlicher Entwicklungsansätze für den Klima-, Umwelt- und Naturschutz in der Zukunft besser genutzt werden können, wäre allerdings eine gezieltere Ausrichtung notwendig. Um Anliegen des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes im Rahmen von CLLD / LEADER stärker in das Zentrum zu rücken, können Stellschrauben auf den folgenden Ebenen genutzt werden:

- ▶ **Ziele und Themen:** Umwelanliegen könnten den Kern der zu verfolgenden Ziele und Themen bilden. Denkbar sind hier z.B. thematische Vorgaben wie die Inwertsetzung des natürlichen Kapitals, die im Rahmen von LEADER + praktiziert wurde.
- ▶ **Zielgruppen:** Die Förderung könnte auf Akteure des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes ausgerichtet werden, wobei der Dialog mit den weiteren Nutzungsgruppen unbedingt zu gewährleisten ist, um den sektorübergreifenden Ansatz nicht zu gefährden.

- ▶ **Gebietskulissen:** Die Förderung könnte auf bestimmte, für die Umsetzung von Klima-, Umwelt- und Naturschutzanliegen besonders relevante Gebiete, wie Großschutzgebiete oder Natura-2000-Gebiete fokussiert werden.
- ▶ **Förderbereiche:** Die Förderung könnte auf Klima-, Umwelt- und Naturschutzanliegen ausgerichtet werden. Gleichzeitig sollten die nachhaltige Nutzung und Inwertsetzung des Naturkapitals gefördert werden können, um auch in dieser Hinsicht einen sektorübergreifenden Ansatz zu ermöglichen.

Die Vertreter des Umweltschutzes aus Behörden und Verbänden sollten unter Berücksichtigung der vorhandenen vielfältigen und langjährigen Erfahrungen prüfen, ob integrierte, räumliche, partizipative Ansätze, zu denen LEADER und CLLD ebenso wie die integrierte Stadtentwicklung zählen, post-2020 stärker für den Klima-, Umwelt- und Naturschutz genutzt werden sollen. Potenziale werden z.B. in den Themenbereichen erneuerbare Energien, Wärmewende / Wärmenetze, nachhaltige Mobilität, Anpassung an den Klimawandel, regionales Stoffstrom- und Ressourcenmanagement, regionalisierte Agrarumweltmaßnahmen und Naturschutz gesehen. Eine gezielte Ausrichtung von CLLD auf den Umwelt-, Klima- und Naturschutzbereich ist auf allen Ebenen von der EU, über die Bundesebene, über die Länder bis hin zur regionalen Ebene möglich und kann von allen Ebenen unterstützt werden. Auf der EU-Ebene gilt es, insbesondere die notwendigen administrativen Voraussetzungen für eine effiziente Nutzung fondsübergreifender Ansätze ggf. in einem gemeinsamen Rahmen zu schaffen (siehe Kapitel 4). Auf der Bundesebene sind zwei Ansätze denkbar:

- ▶ Ein weitreichender Ansatz bestünde in der Entwicklung eines ESIF-Bundesprogramms zur modellhaften Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, z.B. mit den thematischen Schwerpunkten Klimaschutz und -anpassung, erneuerbare Energien und nachhaltige Mobilität.
- ▶ Ein weniger weitreichender Ansatz könnte in der gezielten Sensibilisierung, Vernetzung und Unterstützung regionaler Akteure sowie ggf. von Akteuren auf der Landesebene zur Nutzung der Chancen von CLLD für den Klima-, Umwelt- und Naturschutzbereich im Vorfeld der Förderperiode post 2020 bestehen. In Österreich wurde ein vergleichbares Vorhaben für den Themenbereich Biodiversität und LEADER³⁷ bereits umgesetzt.

³⁷

<https://www.umweltdachverband.at/themen/naturschutz/biodiversitaet/biodiversitaet-und-leader/>

2.3 Zusammenfassung

Deutschland erhält im Zeitraum 2014 bis 2020 10,8 Mrd. Euro EFRE-Mittel. Zusammen mit der nationalen Ko-Finanzierung sollen damit Gesamtinvestitionen in Höhe von 17,8 Mrd. Euro angestoßen werden. Für die umweltbezogenen TZ 4, 5 und 6 sind ca. ein Drittel (3,6 Mrd. Euro) der insgesamt zur Verfügung stehenden EU-Mittel in Höhe von 10,8 Mrd. Euro vorgesehen, wobei der Löwenanteil in das TZ 4 (CO₂-arme Wirtschaft) fließt.

Die Analyse anhand der IC hat mit 3,9 Mrd. Euro sogar einen leicht höheren Gesamtwert für die Förderung des Umweltbereichs im Vergleich zur Analyse anhand der TZ ergeben. Zudem zeigt die Analyse anhand der IC sehr deutlich, dass fast 60 % der Mittel im Umweltbereich für die Bereiche „Energieeffizienz“ und die „Reduktion von Treibhausgasen“ zur Verfügung stehen. Etwas über eine Milliarde Euro sind dabei für die energieeffiziente Renovierung öffentlicher Infrastrukturen vorgesehen. Der entsprechende IC 013 ist in 14 Bundesländern programmiert worden und weist in 12 Bundesländern den höchsten finanziellen Betrag aller „Umweltcodes“ aus. Allein in den Bundesländern SN, ST und TH sind für diese Aufgabe über 600 Millionen Euro veranschlagt.

Die skizzierte Schwerpunktsetzung in den deutschen EFRE-Programmen ist aber nicht nur Ausdruck des Förderbedarfs in Deutschland, sondern auch der Vorgaben der EU-Ebene. Die Einführung der Klimaschutzquote hat zu einer erhöhten Mittelallokation im Bereich des Klimaschutzes in den deutschen EFRE-Programmen geführt. Andere Fördertatbestände wie der Naturschutz haben demgegenüber aufgrund der geforderten Thematischen Konzentration an Bedeutung verloren. Die direkte Förderung der Biodiversität konnte z.B. nur in drei EFRE-Programmen verankert werden. Auf der EU-Ebene neu eingeführte Optionen wie die Förderung von Grünen Infrastrukturen und Ökosystemdienstleistungen wurden nicht wirklich genutzt. Das Potenzial integrierter räumlicher Ansätze zur Förderung des Umweltschutzes z.B. im Rahmen der Stadtentwicklung scheint noch nicht vollständig ausgeschöpft zu sein.

Umsetzung der Förderung

Wie in der Studie „Financial Implementation of European Structural and Investment Funds“³⁸ ausführlich analysiert, begann die finanzielle Durchführung der ESI-Fonds im Zeitraum 2014 – 2020 europaweit mit Verspätung. Dies trifft auch auf Deutschland zu. Auch wenn die Ursachen des verzögerten Anlaufens der Programme vielfältig sind und länder- oder sogar maßnahmenbezogen zu analysieren sind, lassen sich einige übergreifende Gründe identifizieren. Hierzu gehört der verspätete Start der Programme / Genehmigung der Programme; die langen Vorlaufzeiten für die Entwicklung der Verwaltungs- und Kontrollstrukturen der Programmumsetzung inkl. der Designierung und gestiegene Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Insbesondere in den Mischachsen und der integrierten Stadtentwicklung wird von den Bundesländern auf die überkomplexen EU-Regelungen und Vorgaben als Ursache für den schlechten Mittelabfluss hingewiesen. Darüber hinaus hat in einigen Bundesländern die Erstellung der Förderrichtlinien längere Zeit in Anspruch genommen und wurde tlw. erst 2016 abgeschlossen. In den investiven und mit Bautätigkeiten verbundenen Förderbereichen scheint sich zudem die aktuelle gute konjunkturelle Lage im (Bau-)Handwerk negativ auf die Umsetzung auszuwirken, da keine, wenige oder überteuerte Angebote für ausgeschriebene Leistungen eingehen.

Neben den Umsetzungsschwierigkeiten konnten im Rahmen der Untersuchung aber auch Faktoren für einen „guten“ Mittelabfluss identifiziert werden. Zu den begünstigenden Faktoren zählt unter anderem:

³⁸ Studie des European Policies Research Centre für das Europäische Parlament (Juni 2018)

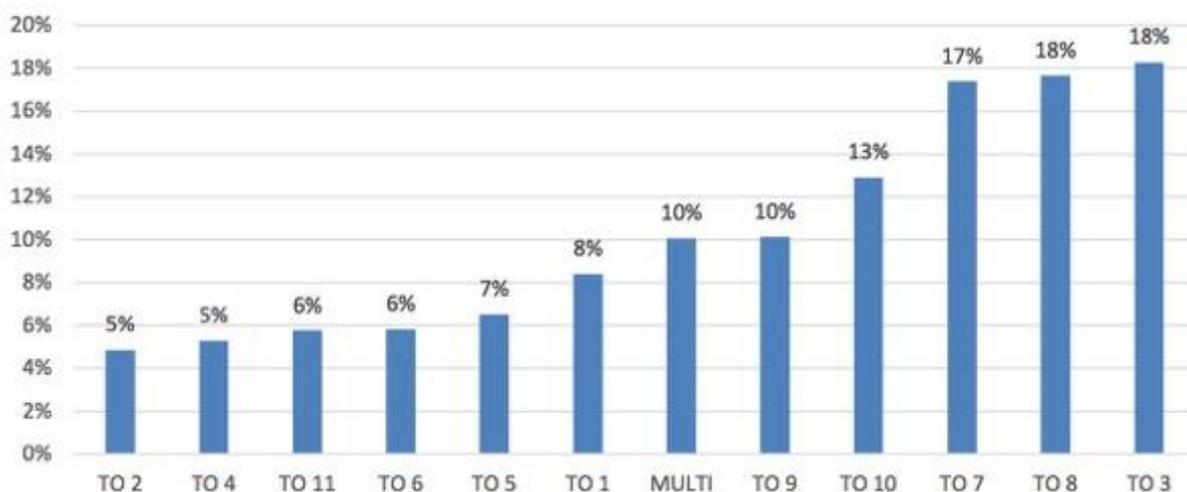
- ▶ die Fokussierung auf wenige Förderbereiche sowie größere Vorhaben,
- ▶ der Verzicht auf zu komplexe Fördergegenstände und -instrumente,
- ▶ die Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für die Förderung,
- ▶ die geringe Zahl der zwischengeschalteten Stellen,
- ▶ die frühzeitige Erstellung der Förderrichtlinien und
- ▶ die Einrichtung eines zentralen Internetauftritts mit allen notwendigen Informationen.

... im Umweltbereich

Die Umsetzung in den umweltbezogenen TZ (4, 5 und 6) ist differenziert zu betrachten. Der Bewilligungsstand im TZ 5 (Hochwasserschutz) liegt mit 52,5 % Ende 2017 leicht oberhalb des Durchschnitts für alle deutschen Programme (48 %). Im TZ 4 „Verringerung der CO₂-Emissionen“ liegt die Bewilligungsquote Ende 2017 bei 29,7 % und damit deutlich unterhalb des Durchschnitts, hat sich aber gegenüber 2016 mehr als verdoppelt. Dabei sind deutliche Unterschiede zwischen den Bewilligungsständen in den Bundesländern erkennbar, die von 70 % bis unter 10 % reichen. In Bezug auf das TZ 4 lassen sich, neben den oben geschilderten allgemeinen Ursachen, die folgenden spezifischen übergreifenden Problembereiche ausmachen: 1) Konkurrenz durch nationale Programme, z.B. der KfW, 2) Anforderung, über die gesetzlichen Mindeststandards hinaus zu gehen und 3) unattraktive Förderkonditionen aufgrund der Einstufung der eingesparten Betriebskosten als Nettoeinnahmen, die auf die Förderung angerechnet werden. Im TZ 6 „Umweltschutz und Ressourceneffizienz“ liegt die Bewilligungsquote mit 24 % im Vergleich zum TZ 4 noch etwas niedriger, wobei im TZ 6 eine sehr deutliche Zunahme gegenüber 2016 zu verzeichnen ist.

Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, scheinen die oben skizzierten Anlauf- bzw. Umsetzungsschwierigkeiten im TZ 4 nicht nur auf Deutschland zuzutreffen sondern sind auch auf der EU-Ebene erkennbar. Die Auszahlungsrate im Rahmen des TZ 4 liegt Mitte 2018 mit 5 % am unteren Ende des Spektrums.

Abbildung 15: Auszahlungsraten in den Thematischen Zielen in der EU (ESIF in %)



Quelle: EPRC (2018): Financial Implementation of European Structural and Investments Funds

3 Horizontale Integration

In Übereinstimmung mit Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union enthalten die rechtlichen Grundlagen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014- 2020 die Verpflichtung, Umweltbelange in der Planung, Umsetzung und Bewertung zu berücksichtigen. Gemäß Artikel 8 „Nachhaltige Entwicklung“ der ESI-VO 1303/2013 sind die Ziele der ESI-Fonds gemäß dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Förderung des Ziels der Erhaltung, des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität zu verfolgen und Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und –management bei der Vorbereitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme einzubeziehen. Dies bedeutet, dass Umweltaspekte in allen Bereichen der Kohäsionspolitik zu berücksichtigen sind, auch bei Programmen und Investitionen, die nicht oder nicht in erster Linie auf die Umwelt ausgerichtet sind.

Neben Artikel 8 der ESI-VO bestärkt auch Artikel 5.2 des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (GSR, Anhang I der ESI-VO) „die vollständige Integration der nachhaltigen Entwicklung in die ESI-Fonds“ und verpflichtet die Verwaltungsbehörden „während der Programmlaufzeit Maßnahmen einzuleiten, um umweltschädliche Auswirkungen der Interventionen abzuwenden oder einzudämmen“. Als mögliche zu ergreifende Maßnahmen werden benannt:

- a) Ausrichtung der Investitionen auf die ressourceneffizientesten und nachhaltigsten Optionen;
- b) Vermeidung von Investitionen, die sich negativ auf die Umwelt oder das Klima auswirken könnten und Unterstützung von Maßnahmen zur Abschwächung sonstiger Auswirkungen;
- c) langfristige Perspektive beim Vergleich der "Lebenszyklus"-Kosten der alternativen Investitionsoptionen;
- d) vermehrte Nutzung "grüner" Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

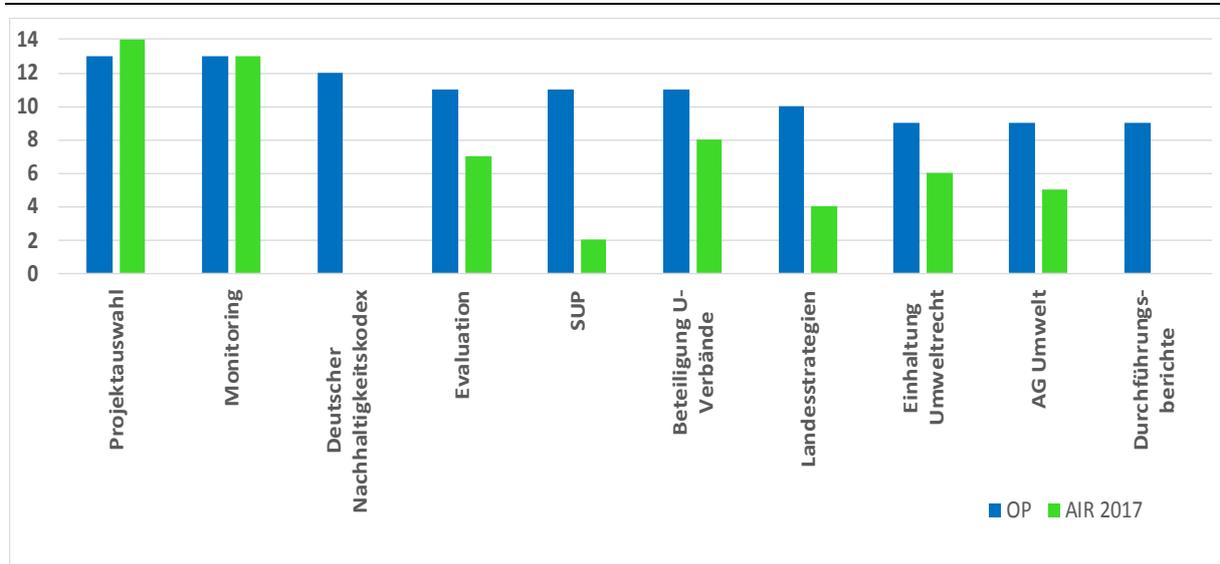
Das Kapitel 1.5.3. der deutschen Partnerschaftsvereinbarung „Nachhaltige Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der ökologischen Situation“ enthält ebenfalls Vorgaben, Ansätze und Empfehlungen zum Querschnittsziel Nachhaltigkeit (z.B. Umweltbeauftragte, Kosten-Nutzen-Analysen, CO2MPARE-Modell³⁹, „grünes Beschaffungswesen“, Umweltmanagementsysteme).

³⁹ Das CO2MPARE-Modell unterstützt nationale und regionale Behörden dabei, die CO2-Emissionen im Zusammenhang mit Investitionen im Rahmen eines OP abzuschätzen. Durch die Bewertung der Emissionsauswirkungen pro Euro, die für eine bestimmte Art von Aktivität ausgegeben werden, und die Multiplikation dieser Auswirkungen mit dem für die Aktivität aufgewendeten Betrag können die CO2-Emissionen der verschiedenen Ausgabenszenarien für ein OP verglichen werden. Weitere Informationen: CO2mpare: CO2 Model for Operational Programme Assessment in EU Regions. Improved carbon management with EU Regional Policy. Final Report 2013

Überblick über die genutzten Instrumente zur Umsetzung des QZN

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick, welche zentralen Instrumente zur Umsetzung des QZN in den deutschen EFRE-OPs genutzt werden (sollen). Die blauen Säulen entsprechen der Anzahl der Nennungen der Instrumente in den OPs und die grünen Säulen der Anzahl der Nennungen in den Durchführungsberichten 2017.

Abbildung 16: Zentrale Instrumente zur Umsetzung des QZN



Quelle: eigene Darstellung; nova-Institut, Auswertung der Durchführungsberichte 2017 (Annual Implementation Report = AIR)

Wie die Abbildung verdeutlicht, handelt es sich bei den PAK um eines der zentralen Instrumente zur Umsetzung des QZN (in 13 OPs und 14 Durchführungsberichten werden die PAK als Instrument genannt). Über die in der Abbildung dargestellten, am häufigsten genannten zehn Instrument hinaus, ist in den OP eine große Bandbreite an weiteren Instrumenten zur Umsetzung des QZN vorgesehen. Insgesamt werden 23 Ansätze / Instrumente genannt (z.B. grüne Beschaffung, Climate Tracking, Prüfung der Umsetzungsrichtlinie, Kohärenz PV, Umweltbeauftragte). Teilweise wird auf Instrumente verwiesen, bei denen es sich um verbindliche Verpflichtungen handelt, z.B. die Einhaltung des Umweltrechts oder die Berücksichtigung des QZN in den Durchführungsberichten.

Vergleicht man die Angaben in den OPs mit den Angaben in den Durchführungsberichten, werden die folgenden Punkte deutlich: Bei einem Teil der Instrumente wie den PAK und dem Bereich Monitoring entsprechen die Angaben in den OPs weitgehend den Durchführungsberichten. Bei einem anderen Teil weichen die Angaben deutlich voneinander ab. Ausschlaggebend dürfte dafür zum einen die „normale“ zeitliche Abfolge von Programmplanung und -umsetzung und die damit verbundene unterschiedliche Bedeutung einzelner Instrumente sein. So kommt z.B. der SUP in der Phase der Aufstellung der OPs eine größere Bedeutung im Hinblick auf das QZN zu als bei der Umsetzung. Aber nicht alle Abweichungen lassen sich hiermit erklären. Vielmehr dürften die Veränderungen tlw. auch Ausdruck einer veränderten Einschätzung der realen Bedeutung der Instrumente sein. Dies dürfte z.B. für das Instrument des Deutschen Nachhaltigkeitskodex⁴⁰ (DNK) zutreffen. Während in 12 OPs auf die Bedeutung des

⁴⁰ Der DNK ist ein branchenübergreifender Transparenzstandard für die Berichterstattung unternehmerischer Nachhaltigkeitsleistungen und kann von Unternehmen und Organisationen jeder Größe und Rechtsform genutzt werden. Er wurde 2011 vom Rat für Nachhaltige Entwicklung in einem Stakeholder-Prozess entwickelt und seitdem mehrfach überarbeitet.

DNK für die Umsetzung des QZN verwiesen wird, wird in keinem der Durchführungsberichte mehr darauf verwiesen. Anscheinend hat sich im Lauf der Umsetzung gezeigt, dass die Bedeutung des DNK für die Umsetzung des QZN doch nicht so hoch ist, wie im Vorfeld angenommen oder geplant.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vertiefenden Untersuchung der folgenden drei Instrumente zur Umsetzung des QZN vorgestellt: (1) Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (2) Projektauswahlkriterien (3) Beteiligung Umweltverbände.

3.1 Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung

Die SUP ist ein zentrales Instrument zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung. Ziel der SUP ist es, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden“⁴¹. Seit der Förderperiode 2007 – 2013 ist die SUP in der Regel auf die Programme der EU-Strukturfonds anzuwenden⁴².

Ziel der Arbeiten des FuE Vorhabens in diesem Bereich ist die Erarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der SUP im Rahmen der nächsten Förderperiode. Hierzu wurden zunächst alle 16 SUP der EFRE-OPs der Förderperiode 2014 – 2020 und die dazugehörigen Dokumente⁴³ gescreent, um vier Bundesländer zu identifizieren, in denen die Umsetzung und die Ergebnisse der SUP vertieft untersucht werden sollen. Das Screening beinhaltet sowohl deskriptive Elemente wie die Erfassung der Bearbeiter der SUP und der Ex-Ante Bewertung, des Zeitraums der OP-Erstellung sowie den Zusammenhang zur Ex-Ante Bewertung als auch die Gesamteinschätzung der Evaluatoren zu den Umweltwirkungen (z.B. eher positiv, neutral, eher negativ) sowie die Art der Alternativenbildung und innovative Ansätze in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversität. Schließlich wurde eine erste Einschätzung bezüglich der Wirkung der SUP auf das OP vorgenommen.

Im Rahmen der vertieften Analyse wurden die Prozesse (u.a. Beteiligte, Beteiligungsverfahren und -methoden, zeitliche Abläufe), die Inhalte (u.a. Umweltziele, Methoden der Umweltintegration, Alternativenbildung, Berücksichtigung von Klimaschutz, Klimaanpassung, Biodiversität, Ressourcenschutz), die Effekte und der Nutzen sowie die Verbesserungsmöglichkeiten und Erfolgsfaktoren der SUP mit Hilfe halbstandardisierter Telefoninterviews, die sich u.a. am Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung des Umweltbundesamtes⁴⁴ orientieren, untersucht. Zu den Interviewpartnern zählten SUP-Bearbeiter, Umweltbehörden, Verwaltungsbehörden und Umweltverbände, die eine Stellungnahme zur SUP abgegeben haben.

3.1.1 Prozess der SUP-Erstellung

Ziel der SUP ist es, im Zuge der Erstellung der EFRE-OP ein hohes Umweltniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, Umwelterwägungen bei dessen Ausarbeitung und Annahme einzubeziehen. Aus diesem Grund sollte die SUP idealtypisch im Zuge eines iterativen Prozesses entstehen, der durch zahlreiche Rückkoppelungsschleifen mit der Aufstellung des OP gekennzeichnet ist.

Laufzeit der SUP-Erstellung

Der Prozess der SUP-Erstellung bzw. des Umweltberichts nahm in den Bundesländern unterschiedliche Zeiträume in Anspruch. Die Bandbreite reicht von vier Monaten bis zu zwei Jahren; überwiegend dauerte die Bearbeitung ca. ein Jahr oder länger. Vor dem Hintergrund, dass die SUP begleitend zum OP erstellt werden und ihre Inhalte das OP beeinflussen sollen, erscheint ein Rückkoppelungsprozess zwischen SUP und OP bei einer Laufzeit der SUP-

⁴¹ Artikel 1 der RICHTLINIE 2001/42/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

⁴² In der Förderperiode 2000 – 2006 waren die Strukturpläne und -programme durch eine Ausnahmeregelung von der Anwendung der SUP-Richtlinie ausgenommen (Artikel 3 Absatz 9 der Richtlinie 2001/42/EG)

⁴³ Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung, Zusammenfassende Erklärung, Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen, Stellungnahmen

⁴⁴ Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung; April 2009

Erstellung von unter einem Jahr zumindest schwierig. Zum einen erschwert ein kurzer Zeitraum den Abstimmungsprozess zwischen SUP und OP und zum anderen „läuft“ die SUP dem OP „hinterher“.

Beteiligte und Beteiligungsverfahren im Rahmen des Scoping-Prozesses: Nach § 14f des Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) legt die „für die Strategische Umweltprüfung zuständige Behörde (...) den Untersuchungsrahmen der Strategischen Umweltprüfung (...) fest“⁴⁵. Mit Hilfe dieses Scoping-Prozesses wird „die inhaltliche Prüfung mit den in ihrem umwelt- oder gesundheitsbezogenen Aufgabenbereich berührten Behörden inhaltlich strukturiert und der Prüfumfang auf das tatsächlich Erforderliche beschränkt.“⁴⁶

- ▶ Auswahl der Beteiligten: Die Beteiligten am Scoping-Prozess wurden vorwiegend durch die SUP-Bearbeiter in Abstimmung mit den Umweltministerien ausgewählt.
- ▶ Im Rahmen des Scoping-Prozesses wurden in der Regel die Abteilungen des Umweltministeriums sowie die nachgeordneten Behörden beteiligt. Die *Beteiligung* weiterer Akteure wie Umweltverbände und Öffentlichkeit erfolgte in der Regel nicht im Rahmen des Scoping-Prozesses sondern erst mit der öffentlichen Auslegung der SUP. Ausnahmen hiervon bilden z.B. die Bundesländer MV und TH, in denen die Umweltverbände bereits bei der Entwurfsarbeit zum OP intensiv eingebunden wurden. So ist in TH ein eigener Workshop für die Umweltverbände durchgeführt worden. Nach Ansicht der Interviewteilnehmer könnte diese frühzeitige und umfangreiche Beteiligung daran liegen, dass die Arbeit der Umweltverbände in diesen Bundesländern durch die Technische Hilfe finanziell unterstützt wird. Hierdurch haben die Umweltverbände die Möglichkeit, einen Mitarbeiter einzustellen, der sich hauptamtlich mit dem Thema auseinandersetzt, während diese Arbeit in vielen anderen Bundesländern ehrenamtlich erfolgt (siehe Kapitel Beteiligung der Umweltverbände sowie GPB).
- ▶ Für die Beteiligung der Verwaltung im Rahmen des Scoping-Prozesses wurden in der Regel *schriftliche Abfragen und Stellungnahmen* sowie Workshops gewählt. Allerdings konnten hier seitens der SUP-Bearbeiter Unterschiede in den Bundesländern festgestellt werden. Während der Beteiligungsprozess in einigen Bundesländern in einem recht administrativen Rahmen organisiert und durchgeführt wurde, fand die Beteiligung in anderen Bundesländern eher in einem informellen Rahmen statt. Viele Aspekte sind zwischen den Verwaltungen auf „kleinem Dienstweg“ intern abgestimmt worden, so dass offizielle Stellungnahmen nicht immer notwendig waren.

Beteiligte und Beteiligungsverfahren im Rahmen der öffentlichen Auslegung: Die öffentliche Auslegung des Umweltberichts erfolgte neben der Auslegung in Papierformat in der EFRE-Verwaltungsbehörde in der Regel über das Internet. Im Rahmen der 4-wöchigen Auslegung hatten die Öffentlichkeit sowie die Umweltverbände die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Seitens der Öffentlichkeit und der Umweltverbände gab es allerdings wenig Rückmeldung zum Umweltbericht. Nach Ansicht der Experten kann dies zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Aussagen im Rahmen der SUP und des OPs wenig

⁴⁵ §14f UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2490) geändert worden ist

⁴⁶ Umweltbundesamt (Hrsg.): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung; April 2009

konkret sind und zum anderen kann es auch an unzureichendem Wissen über die Umweltauswirkungen liegen.

Abstimmung mit OP-Entwurf: Bezüglich des Abstimmungs- und Rückkoppelungsprozesses zwischen SUP und OP kommen nicht nur die Bundesländer sondern auch die einzelnen Akteure zu unterschiedlichen Beurteilungen. Während tlw. die Abstimmung zwischen SUP und OP als gut und umfassend empfunden wurde, wurde in anderen Fällen eher von einer Anpassung des Umweltberichts an das OP und nicht umgekehrt ausgegangen. Darüber hinaus wurde der *Prozess der SUP-Erstellung* nach Aussagen der Interviewteilnehmer auch durch Veränderungen der OP-Vorgaben der KOM und durch politische Veränderungen in den Bundesländern verzögert und erschwert.

Abstimmung mit Ex-Ante-Evaluierung: Die Ex-Ante-Evaluierung ist ein grundlegender Bestandteil des Programmentwicklungsprozesses und dient gemäß Artikel 55, Absatz 1 der Verordnung (EU) 1303/2013 dazu, die Qualität der Gestaltung des Programms zu verbessern. Im Zentrum der Evaluation stehen die Bewertung der Konsistenz und Kohärenz der Programmstrategie (einschließlich der Finanzallokation), der Interventionslogik der für die einzelnen Ziele gewählten förderpolitischen Ansätze und Instrumente sowie die ausgewählten Ergebnis- und Output-Indikatoren im Hinblick auf ihre Aussagekraft zu den Effekten der Förderung. Die *Abstimmung mit der Ex-Ante-Evaluierung* lief in den untersuchten Bundesländern reibungslos. Dies lag daran, dass entweder SUP- und Ex-Ante-Bearbeiter identisch waren oder sich die unterschiedlichen Bearbeiter gut abgestimmt haben. Um Reibungsverluste möglichst gering zu halten und informelle Abstimmungsprozesse möglich zu machen, sprachen sich die meisten Experten für identische Bearbeiter aus.

3.1.2 Inhalte der SUP / des Umweltberichts

Die SUP beinhaltet die frühzeitige, systematische und transparente Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Plans oder Programms einschließlich der planerischen Alternativen sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit und der für Umwelt- und Gesundheitsbelange zuständigen Behörden. Nach §14g UVPG sollte der Umweltbericht folgende wesentliche Angaben enthalten:

1. Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Plans oder Programms;
2. Darstellung der für den Plan oder das Programm geltenden Ziele des Umweltschutzes sowie der Art, wie diese Ziele und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder des Programms berücksichtigt wurden;
3. Darstellung der Merkmale der Umwelt, des derzeitigen Umweltzustands sowie dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder des Programms;
4. Angabe der derzeitigen für den Plan oder das Programm bedeutsamen Umweltprobleme, insbesondere der Probleme, die sich auf ökologisch empfindliche Gebiete beziehen;
5. Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt;
6. Darstellung der Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen;
7. Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind;
8. Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen und

9. Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen⁴⁷.

Die Ergebnisse und Inhalte des Umweltberichts sind bei der Ausarbeitung und Annahme oder Änderung von Plänen und Programmen zu berücksichtigen.

Auswahl des Untersuchungsrahmens: Für die Inhalte der SUP ist insbesondere die Auswahl des Untersuchungsrahmens entscheidend. Nach § 14f UVPG legt die für die SUP zuständige Behörde den Untersuchungsrahmen der SUP einschließlich des Umfangs und Detaillierungsgrads der in den Umweltbericht aufzunehmenden Angaben⁴⁸ fest. Im Leitfaden zur SUP⁴⁹ wird hierzu empfohlen, sich an den Gliederungspunkten des Umweltberichtes zu orientieren. In der Regel wurde der Untersuchungsrahmen vorwiegend durch die SUP-Bearbeiter in Abstimmung mit den Umweltministerien bestimmt, tlw. war die EFRE-Verwaltungsbehörde (VB) der zentrale Ansprechpartner für die SUP-Bearbeiter, so dass die Auswahl des Untersuchungsrahmens in Abstimmung mit der EFRE-VB stattfand.

Alternativenprüfung: Die Anzahl der *geprüften Alternativen* hängt wesentlich von den SUP-Bearbeitern ab. In der überwiegenden Zahl der SUP wurde ausschließlich gegen die „Nullvariante“ geprüft, also der Nichtdurchführung des Programms bzw. der Maßnahmen. In einigen SUP wie in ST, NW, SN und TH wurden weitere Alternativen geprüft. In NW wurden im Rahmen der SUP 3 Alternativen berücksichtigt, die durch den iterativen Austausch zwischen Verwaltungsbehörde und Ex-ante-Evaluatoren und durch die Aufnahme von Alternativen und Verbesserungsvorschlägen auf Maßnahmenebene entstanden⁵⁰. In ST wurde zusätzlich zur Plan- und Nullvariante eine dritte „Variante“ betrachtet, die aus Umweltsicht zu bevorzugen ist. In SN wurden vier Alternativen geprüft. Nach Aussage der Interviewteilnehmer sind diese Alternativen allerdings überwiegend überarbeitete OP-Entwürfe, die aufgrund von Einwänden der EU entstanden sind. So enthielt beispielsweise der erste OP-Entwurf in SN noch Mittel für den Straßenbau, dieser OP-Entwurf wäre seitens der EU nicht genehmigt worden. Die Alternativenprüfung bietet nach Ansicht der Interviewteilnehmer v.a. die Möglichkeit, auf Umweltaspekte hinzuweisen, so wurden in NW und SN Alternativen aufgezeigt, um die Verwaltungsbehörde für die Umweltaspekte zu sensibilisieren. Unabhängig davon sind nach Ansicht von Vertretern der EFRE-VB große Teile der OPs durch die Kommission vorgegeben, so dass eine echte Alternativenprüfung nicht nur zeitlich sondern auch inhaltlich nur bedingt möglich ist.

Weitere Maßnahmen zur Berücksichtigung von Umweltauswirkungen: Bezüglich der Empfehlungen des Umweltberichts zu Maßnahmen bei der Umsetzung des Programms waren sich die Interviewteilnehmer weitgehend einig. Sowohl die vorgeschlagenen Empfehlungen zur Richtliniengestaltung, Projektauswahlkriterien und Umweltindikatoren als auch die Maßnahmenempfehlungen während der Programmimplementierung zur Minimierung erwarteter möglicher negativer Effekte wie konsequente Bauaufsicht oder Auflagen sollten bei der Programmumsetzung berücksichtigt werden.

3.1.3 Erfolgsfaktoren, Effekte und Schlussfolgerungen

Entscheidender Erfolgsfaktor für eine „gute“ SUP, die das OP beeinflusst, ist neben ausreichender Fachkenntnisse eine gute Zusammenarbeit zwischen dem SUP-Bearbeiter und den zuständigen Behörden. Hierbei spielt v.a. die Ansprechperson im Umweltministerium und/oder der EFRE-VB eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus ist der politische Wille

⁴⁷ vgl. § 14g Umweltbericht UVPG

⁴⁸ § 14g Umweltbericht UVPG

⁴⁹ vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung; April 2009, S. 33

⁵⁰ vgl. metis, IAT: SUP- Umweltbericht NRW, S.20

entscheidend. So kann nach Ansicht von Vertretern der EFRE-VB eine positive Einstellung gegenüber der SUP bei der Umsetzung des OPs zahlreiche positive Umweltwirkungen haben. Wird die SUP nicht nur als Pflichtübung verstanden und werden Umweltverbände frühzeitig eingebunden, haben sie die Möglichkeit, das OP zu beeinflussen. Unabhängig davon wurde die Durchführung der SUP durch den UBA-Leitfaden erheblich erleichtert und die Qualität der SUP im Vergleich zur vorherigen Förderperiode verbessert.

Insgesamt schätzen die Interviewteilnehmer das Verfahren der SUP als zeitaufwändig und recht bürokratisch ein, zumal der Prozess einer Reihe von Veränderungen unterlag, so dass hierdurch in einigen Bundesländern viel Zeitdruck entstand. Diese bürokratischen Stolpersteine wurden tlw. durch unklare Zuständigkeiten verstärkt. Zudem erschwert der geringe Detaillierungsgrad der OP die „Prüfung“ im Rahmen der SUP.

Im Hinblick auf die Effekte der SUP waren die Experten sich einig, dass die SUP vor allem der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung gedient hat und nur marginal zu Änderungen der OP beigetragen hat. Insgesamt nimmt sie zwar wenig Einfluss auf die OP-Erstellung, ist allerdings „Advokat der Umweltabwägung“ und daher unverzichtbar. Der *Nutzen der SUP* liegt insbesondere darin, dass sich alle Akteure im Rahmen der OP-Erstellung mit Umweltaspekten auseinandersetzen müssen und hierdurch auf mögliche Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie aufmerksam werden. Unabhängig davon wird der Wert der SUP häufig erst bei der Umsetzung des OPs erkannt, wenn Richtlinien, Projektauswahlkriterien oder Umweltindikatoren formuliert werden müssen. Auch wenn insbesondere aus Sicht der VB der Stellenwert der Ex-Ante-Evaluierung i.d.R. höher als der der SUP eingeschätzt wird, sollte man nach Ansicht fast aller Interviewteilnehmer nicht auf die SUP verzichten und sie stattdessen verbessern und ihre Verbindlichkeit stärken.

Die Vorschläge hinsichtlich Verbesserungsmöglichkeiten der SUP unterscheiden sich zwischen den einzelnen Interviewteilnehmern. Aus diesem Grund werden die Vorschläge der verschiedenen beteiligten Akteursgruppen (VB, Umweltministerien, SUP-Bearbeiter und Umweltverband) gegenübergestellt.

Verwaltungsbehörden: Die SUP könnte Bestandteil der Ex-Ante-Evaluierung sein, so dass letztendlich nur ein Dokument notwendig wäre. Außerdem sollte das QZN und die SUP in einem Arbeitsschritt behandelt werden, um Doppelarbeit einzusparen. Im Rahmen der öffentlichen Auslegung sollte über einen Verzicht der öffentlichen Beteiligung nachgedacht werden, da das OP und die SUP wenig detailliert sind und kaum Stellungnahmen zu erwarten sind (in SH gab es bei der letzten öffentlichen Auslegung des SUP keine Stellungnahme).

Umweltministerien: Der Inhalt der SUP sollte erweitert werden⁵¹. Gerade für den Bereich des Monitorings (z.B. Indikatoren für die Evaluierung) sowie für die Umsetzung einzelner Maßnahmenbereiche könnten Empfehlungen für Richtlinien und Projektauswahlkriterien hilfreich sein. Wenngleich die SUP als gutes Instrument bezeichnet wird, ist eine effektive Berücksichtigung von Umweltaspekten nur mit Hilfe von Quotenvorgaben für bestimmte Ziele (z.B. x% der Ausgaben für Förderung regenerativer Energien) möglich.

SUP-Bearbeiter: Der SUP-Umfang sollte aus Sicht der befragten SUP-Bearbeiter durch folgende Maßnahmen reduziert werden: 1) Straffung der EU-Gesetzgebung v.a. hinsichtlich der Aufstellung des OP und Reduktion der Vorgaben. So wurde v.a. der Scoping-Prozess als sehr aufwändig und detailreich empfunden. 2) EU und auch nationale Ziele sollten nicht für jedes OP einzeln beschrieben werden; vielmehr sollte ein "allgemeingültiger" Text auf Bundesebene

⁵¹ s. auch Vorschläge der SUP-Bearbeiter

formuliert werden und lediglich Besonderheiten für das jeweilige Bundesland aufgezeigt werden.

Zudem könnten im Rahmen der SUP verstärkt Hinweise zur umweltbezogenen Ausgestaltung der im Bundesland zur Umsetzung des jeweiligen OP geplanten Förderinstrumente (Richtlinien, Wettbewerbe) und dabei anzuwendenden sinnvollen PAK gegeben werden, die bei der Umsetzung des OPs berücksichtigt werden. Dies gilt gleichermaßen für Umweltindikatoren zur Evaluierung (SH hat hiermit sehr gute Erfahrungen gemacht) sowie für Aspekte des Monitorings (in TH hat der SUP-Bearbeiter nach der Fertigstellung der SUP einen Workshop zum Aufbau einer Umweltdatenbank für das Monitoring durchgeführt). Darüber hinaus sollten die Empfehlungen der SUP-Bearbeiter bei der Umsetzung des OPs stärker berücksichtigt werden. So könnten empfohlene Maßnahmen (z.B. konsequente Bauaufsicht, Auflagen) und angedachte PAK einen verpflichtenden Charakter erhalten und zur Erstellung der Richtlinien herangezogen werden.

Umweltverband: Die SUP wird als wichtiges Instrument betrachtet, sollte aber spätestens nach einem ersten OP-Entwurf erfolgen und als Bestandteil der strategischen Ausrichtung betrachtet werden. Hierdurch würde der Stellenwert der SUP gestärkt und das Instrument eine tatsächliche Steuerungsmöglichkeit erhalten. Darüber hinaus wäre es notwendig, dass die SUP eine gewisse Verbindlichkeit erhält und die Unabhängigkeit der Evaluatoren gewährleistet ist.

3.2 Projektauswahlkriterien

Die Auswahl von zu fördernden Projekten stellt ein entscheidendes Element in der Programmimplementierung dar und bildet die Schnittstelle zwischen der strategischen Planung auf der Programmebene und der operativen Umsetzung auf der Projektebene.

Projektauswahlkriterien (PAK) unterstützen diesen Auswahlprozess und tragen dazu bei, dass die Fördermittel für diejenigen Projekte eingesetzt werden, die am besten zur Erreichung der definierten Ziele beitragen. Gleichzeitig können PAK einen Beitrag dazu leisten, den Projektauswahlprozess möglichst transparent auszugestalten.

Die Projektauswahlkriterien und -verfahren sind gemäß den EU-Vorgaben zum einen so auszugestalten, dass die Vorhaben zum Erreichen der spezifischen Ziele und Ergebnisse der entsprechenden Priorität beitragen. Zum anderen sollen die Projektauswahlkriterien und -verfahren so gestaltet werden, dass dem bereichsübergreifenden Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ (QZN) Rechnung getragen wird. Der zweitgenannte Aspekt steht im Folgenden im Zentrum und es wird der Frage nachgegangen, ob und wie die PAK einen Beitrag zur Berücksichtigung und Integration des QZN leisten.

Die Analyse der Projektauswahlkriterien und -verfahren erfolgte nach einer Ausgangsanalyse der OPs mittels einer vertieften Literatur- und Internetrecherche der Ausgestaltung und Umsetzung der PAK. Der im EFRE OP in BW verfolgte Ansatz zur Berücksichtigung des QZN bei der Projektauswahl wurde vertieft untersucht und als GPB beschrieben. Die Ergebnisse der Analyse wurden u.a. in der AG Umwelt⁵² vorgestellt und diskutiert.

3.2.1 Zielrichtung und Funktionen von Projektauswahlkriterien

Mit der Integration des QZN in die Projektauswahlverfahren und -kriterien in den deutschen EFRE OPs werden verschiedene Ziele verfolgt, die grob in „harte“ und „weiche“ Funktionen von PAK unterteilt werden können. So sind z.B. die Information und Sensibilisierung ebenso wie die Beratung und Unterstützung potenzieller Antragsteller mittels der PAK zu den „weichen“ Funktionen von PAK zu zählen. Die Selektion und der Ausschluss von Projekten gehört demgegenüber zu den „harten“ Funktionen von PAK.

Abbildung 17: Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien

Weiche Funktionen	Harte Funktionen
Information und Sensibilisierung	Ausschluss von Projekten
Beratung und Unterstützung	Selektion von Projekten
Monitoring von Projekten	Sanktionierung von Projekten

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut

Die unterschiedlichen Funktionen von PAKs schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können sich ergänzen oder bauen in Teilen sogar aufeinander auf. So können die PAK z.B. dazu dienen, Projektantragsteller zu informieren und zu sensibilisieren, welche Art von Projekt gewünscht wird und gleichzeitig dazu genutzt werden, vorliegende Projektanträge zu bewerten und zu selektieren oder von der Förderung auszuschließen. Im Folgenden werden die unterschiedlichen, in den deutschen EFRE OPs mit der Integration des QZN in die PAK verfolgten Funktionen vertieft beschrieben.

⁵² Die AG Umwelt besteht aus Vertretern der Umweltbehörden sowie der Verwaltungsbehörden der ESI-Fonds von Bund und Ländern. Eine der zentralen Aufgaben der AG Umwelt ist der Austausch und die Stärkung der Berücksichtigung des QZN.

Information und Sensibilisierung potenzieller Antragsteller

Eine zentrale Funktion von PAK besteht darin, potenzielle Antragsteller darüber zu informieren und dafür zu sensibilisieren, welche Arten von Projekten gewünscht sind und vorrangig gefördert werden sollen. Diese grundsätzliche Informationsfunktion von PAK kann auch für das QZN genutzt werden. So sollen z.B. laut den Angaben in den OPs der Bundesländer BW, HB, HE und SH die PAK dazu genutzt werden, die Bewusstseinsbildung bei den Projektträgern in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte ihrer Vorhaben zu unterstützen.

Die konkrete Umsetzung dieser in den OPs formulierten Zielstellung erfolgt von Land zu Land unterschiedlich. In BW wird dieser Anspruch auf allen Ebenen der Umsetzung des OPs bzw. der Vorhabenauswahl von den allgemeinen PAK, über die Informationen für die Antragsteller bis hin zu den konkreten Antragsunterlagen und den Formularen zur Erhebung der Zielbeiträge realisiert. So wird z.B. in den Informationen für die Antragsteller erläutert, warum im Rahmen des EFRE Programms nur Projekte gefördert werden, die über ihre sonstige fachliche Eignung hinaus im QZN positiv bewertet werden, anhand welcher Grundsätze die Bewertung durchgeführt wird und welche Wirkungen und Beiträge in Bezug auf das Querschnittsziel möglich sind. Aufgrund der nicht nur in dieser Hinsicht vorbildlichen Integration des QZN in das Projektauswahlssystem wurde der in BW verfolgte Ansatz zur Projektauswahl als GPB ausgewählt und dargestellt (siehe Anhang).

Beratung und Unterstützung von Antragstellern

In SH sollen über die (passive) Information und Sensibilisierung hinausgehend Projektantragsteller und Zuwendungsnehmer aktiv im Hinblick auf die Anwendung des QZN beraten und unterstützt werden. Dazu sollen gemäß dem OP die beratenden und bewilligenden Stellen in Nachhaltigkeits-, insbesondere Umwelt- und Klimafragen geschult und für Möglichkeiten einer nachhaltigkeitsorientierten Projektierung und -auswahl sensibilisiert werden. Bei der Wirtschaftsförderungsgesellschaft SH, die als Dienstleister die Umsetzung des EFRE-OP unterstützt, wurde darüber hinaus eine feste Ansprechpartnerin für Fragen zum QZN installiert⁵³. Die Stelle ist seit November 2015 besetzt und wird aus Mitteln der Technischen Hilfe kofinanziert. Durch die Beratung der Antragsteller und Zuwendungsnehmer, die fachliche Begleitung durch die Ansprechpartnerin im gesamten Projekt- und Programmzyklus und durch die Befassung mit den im Antragsbogen beschriebenen Kriterien sollen Impulse gegeben werden, die Beiträge der Vorhaben für das QZN zielorientiert erfassen, bewerten und auswerten zu können und bei der Projektentwicklung und -umsetzung verstärkt zu verfolgen.

Ausschluss von Projekten

In den Projektauswahlssystemen der Bundesländer BW, BY, SL, HE und SH wird das QZN genutzt, um Projekte von der Förderung auszuschließen. Sehr deutlich ausgeprägt findet dies im EFRE-OP des Landes BW statt. Hier sollen ausschließlich Projekte gefördert werden, die bei der Bewertung ihrer Umweltwirkungen im Rahmen der Antragsprüfung ein positives Ergebnis erreichen. Projektanträge, die als neutral oder negativ im Hinblick auf die Umweltwirkungen bewertet werden, sind von der EFRE-Förderung ausgeschlossen. Ziel dieser Vorgehensweise ist, nur solche Projekte zu fördern, die einen positiven Einfluss auf eine ökologisch nachhaltige Entwicklung erzeugen. Damit sollen die Fördermittel wirksam hinsichtlich der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen gelenkt werden.

Auch in den Bundesländern BY und SH kann die Bewertung des Beitrags zum QZN im Rahmen der Projektauswahl zu einem Ausschluss von der Förderung führen. Allerdings sollen im

⁵³ <https://wtsh.de/foerderberatung-der-wtsh/querschnittsziele>

Unterschied zur Herangehensweise in BW in BY und SH nur Projekte mit negativen Wirkungen auf die Querschnittsziele ausgeschlossen werden⁵⁴.

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass bei der Beurteilung der Auswahlssysteme neben der Frage, welche Projekte ausgeschlossen werden sollen (mit negativen oder auch mit neutralen Wirkungen auf die Umwelt), von ebenso großer Bedeutung ist, welche Maßstäbe zur Beurteilung der Umweltauswirkungen angelegt werden und wie die konkrete Operationalisierung erfolgt. Diesem Aspekt wird in dem Kapitel zu den Ausschlusskriterien nachgegangen.

Bewertung und Auswahl von Projekten

Bei der Bewertung und Auswahl von Projekten handelt es sich um die „klassische“ Funktion von PAK, die ebenso wie der Ausschluss von Projekten zu den „harten“ Steuerungsfunktionen zu zählen ist. Eine zentrale Voraussetzung für die Auswahl von Projekten stellt die Knappheit der Fördermittel und eine Konkurrenz von Projektanträgen dar. Besteht ein Überangebot an Fördermitteln und alle Projektanträge können bewilligt werden, macht eine Auswahl wenig Sinn und erschwert den Mittelabfluss.

In einigen Bundesländern wie BW, BY und SH soll gemäß den OPs der Beitrag zu den Querschnittszielen bewertet und bei der Auswahl der Projekte berücksichtigt werden. Projektanträge mit umfassenderen ökologischen Nachhaltigkeitseffekten gemäß den PAK sollen vorrangig bewilligt werden. Der Grad der Verbindlichkeit der Aussagen in den OPs variiert dabei von „beabsichtigt“ (BY) zu „werden vorrangig bewilligt“ (BW).

Im Vordergrund steht dabei zumeist eine Selektionsfunktion bei ansonsten vergleichbaren Projekten. So sollen in BW bei der Projektauswahl in Konkurrenz stehende Förderanträge mit besseren Umweltwirkungen bei ansonsten gleicher fachlicher Eignung vorrangig behandelt werden. In BY und SH ist laut OP beabsichtigt, Projekte, die umweltfreundlicher bewertet werden, bei vergleichbarer sonstiger Kofinanzierungsfähigkeit zu bevorzugen.

Auch für die Bewertungs- und Selektionsfunktion von PAK gilt dabei, dass die Ausgestaltung der Operationalisierung des Systems ganz entscheidend für die Wirkung ist, die im Kapitel „Umsetzung und Operationalisierung der Projektauswahlssysteme“ vertieft betrachtet wird.

Monitoring und Evaluierung der Projekte

Die im Rahmen der Projektauswahl gewonnenen Informationen über die Umwelteffekte der Vorhaben aus den Projektanträgen können für das Monitoring und die Evaluation der Projekte bzw. des Programms insgesamt genutzt werden. In den Bundesländern HB, SH und BY wird eine derartige Nutzung in Bezug auf die Querschnittsziele formuliert.

So sollen in HB die im Rahmen der Projektauswahl dokumentierten Bewertungen der bewilligten Projekte hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeitseffekte in das Monitoring zum EFRE-OP eingehen. In den jährlich zu erstellenden Durchführungsberichten soll auf dieser Basis über die Umsetzung des Querschnittsziels berichtet werden. Im OP des Landes SH wird eine vergleichbare Zielstellung formuliert.

Voraussetzung für die Nutzung der Informationen aus der Projektauswahl für das Monitoring und die Evaluation der Projekte ist ein Verfahren, bei dem die Informationen aus der

⁵⁴ BY: „Negative Auswirkungen auf eines der drei Querschnittsziele führen zum Förderausschluss.“ Seite 2 der [Informationen zur Festlegung der Projektauswahlkriterien](#).
SH: „Falls für das Vorhaben eine negative Bewertung resultiert, kann keine Förderung mit EFRE-Mitteln erfolgen.“ Seite 4 des „Berichts über die Berücksichtigung der Querschnittsziele im Rahmen der Umsetzung des Operationellen Programms EFRE Schleswig-Holstein 2014 – 2020 (OP EFRE)“

Beantragung erfasst und ggf. mit den Informationen nach Abschluss des Vorhabens abgeglichen werden.

Sanktionierung von Projekten

PAK können zur (nachträglichen) Sanktionierung von Projekten genutzt werden. Insbesondere trifft dies im Zusammenhang mit Ausschlusskriterien zu. Stellt sich am Ende der Förderung heraus, dass gegen definierte Ausschlusskriterien verstoßen wurde und somit die Förderfähigkeit des Projekts nicht gegeben war, kann dies auch zur Rückforderung von Fördermitteln führen. Auch im Zusammenhang mit dem QZN als Ausschlusskriterium ist eine solche Sanktionierung möglich. Die analysierten Dokumente enthalten aber auch in den OPs, in denen das QZN als Ausschlusskriterium definiert wurde, kaum Informationen, wie in einem solchen Fall verfahren werden soll und es scheint sich eher um eine relativ unwahrscheinliche, theoretische Option zu handeln.

3.2.2 Umsetzung und Operationalisierung der PAK...

Wie schon oben angedeutet, ist nicht nur die mit den PAK bzw. dem QZN verfolgte Zielstellung wichtig, sondern auch die Frage der Operationalisierung der Projektauswahlverfahren, also der konkreten Umsetzung. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen und zwar im Hinblick auf:

- ▶ die Arten von Kriterien
- ▶ das Verfahren der Projektauswahl
- ▶ das Verständnis von Nachhaltigkeit
- ▶ die Inhalte der Projektauswahl

3.2.2.1 ... im Hinblick auf die Arten von Kriterien

Grob können zwei Arten von Kriterien zur Berücksichtigung des Querschnittsziels unterschieden werden, nämlich 1) **Ausschlusskriterien und Fördervoraussetzungen** und 2) **Auswahlkriterien**.

Projektauswahlverfahren können sowohl Ausschlusskriterien als auch Auswahlkriterien enthalten. Zudem sind die Übergänge zwischen Auswahl- und Ausschlusskriterien tlw. fließend. So können z.B. für die Auswahlkriterien bestimmte Schwellen- oder Mindestwerte definiert werden, die für eine Förderung erreicht werden müssen und somit ausschließende Wirkungen entfalten können.

Zu 1) Ausschlusskriterien / Fördervoraussetzungen: Hierbei handelt es sich um Voraussetzungen, die zu 100 % erfüllt werden müssen, um Zugang zur Förderung zu erhalten ("Ja-/Nein"-Frage). Die Nichterfüllung einer Fördervoraussetzung führt zwingend zur Ablehnung des Antrags. Bei der Verankerung des Querschnittsziels der nachhaltigen Entwicklung in Form von Ausschlusskriterien bzw. als Fördervoraussetzung in den deutschen EFRE-OPs können die folgenden drei Anforderungsniveaus unterschieden werden. Die drei Niveaus entsprechen einem unterschiedlichen Verständnis und Anspruch von Nachhaltiger Entwicklung.

1.1) Einhaltung Umweltrecht. Auf dieser untersten Stufe der Verankerung des QZN müssen alle aus dem Programm mitfinanzierten Projekte und Aktivitäten den geltenden Umweltgesetzen und Vorschriften genügen. Hierbei handelt es sich um eine grundsätzlich selbstverständliche, da rechtlich gebotene Minimalanforderung, die unabhängig von dem QZN und dem EFRE ohnehin besteht. Eine Lenkungswirkung in Richtung einer Nachhaltigen

Entwicklung über das QZN ist nicht vorhanden (sofern man von einer nicht funktionierenden Durchsetzung geltenden Rechts absieht) und Umweltbelastungen z.B. durch zunehmendes Verkehrsaufkommen in Folge der Förderung können nicht vermieden werden.

1.2) Ausschließliche Förderung von Projekten mit mindestens neutralen Umweltwirkungen. Dieser mittleren Stufe sind die meisten Bundesländer mit Ausschlusskriterien zuzuordnen. So sollen im SL ausschließlich solche Vorhaben gefördert werden, die bei der Bewertung ihrer Umweltwirkungen im Rahmen der Antragsprüfung konkrete positive oder zumindest neutrale Ergebnisse erreichen. Auch in HE sind ausschließlich „neutral“ oder „positiv“ bewertete Vorhaben förderfähig. Zu dieser Gruppe ist auch BY zu zählen; negative Auswirkungen auf eines der drei Querschnittsziele führen hier zum Förderausschluss.

1.3) Ausschließliche Förderung von Projekte mit positiven Umwelteffekten. Bei dieser dritten Stufe, der das EFRE OP in BW zuzuordnen ist, handelt es sich um die weitgehendste Auslegung des QZN mittels Ausschlusskriterien. Im EFRE-Programm werden ausschließlich Projekte gefördert, die bei der Bewertung ihrer Umweltwirkung im Rahmen der Antragsprüfung ein positives Ergebnis erreichen. Projektanträge, die als neutral oder negativ bewertet werden, sind von der EFRE-Förderung ausgeschlossen.

Insbesondere in der zweiten und dritten Stufe von Ausschlusskriterien ist die Operationalisierung der Kriterien von zentraler Bedeutung, sowohl im Hinblick auf die konkrete Lenkungswirkung und das „Umweltintegrationsniveau“ als auch im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand im Rahmen der Antragstellung und Bewilligung.

Zu 2) Auswahlkriterien: Auswahlkriterien sind keine Fördervoraussetzungen, sondern stellen eine zusätzliche Anforderung dar, die im Hinblick auf den Förderantrag kontrollierbar sein muss. Auswahlkriterien sind zusätzliche Bedingungen, um die Vorhaben auszuwählen, die den größten Mehrwert für die Förderung im Programm erzielen. Wie oben beschrieben, ist in einigen OPs vorgesehen, das QZN zur Selektion von Projekten zu nutzen. Vorhaben mit umfassenderen ökologischen Nachhaltigkeitseffekten sollen dabei vorrangig bewilligt werden. Dazu werden die folgenden Ansätze genutzt:

2.1) Punkt- oder Scoringsysteme. In BW, SH, NI und NW werden Punkt- bzw. Scoringsysteme genutzt, um die Querschnittsziele zu bewerten und einen Vergleich mit anderen Projekten zu ermöglichen und die relative Vorzüglichkeit zu ermitteln. Die Systeme zur Bewertung der Querschnittsziele können dabei integraler Bestandteil des gesamten Punkt- oder Scoringsystems für die Projektauswahl sein wie z.B. in NI und NW. Alternativ handelt es sich um gesonderte Systeme, die sich nur auf den Bereich der Querschnittsziele beziehen (z.B. BW und SH).

2.2.) Vorrangkriterien. In den Auswahlssystemen einiger Länder werden Vorrangkriterien genutzt, um das QZN zu befördern. Bei Vorrangkriterien handelt es sich um vorrangig zu berücksichtigende Aspekte. Anträge, die diese Kriterien erfüllen, können gegenüber anderen bevorzugt werden, ohne dass das Nichterfüllen des Kriteriums automatisch zu einem Ausschluss führt. So sollen in SN im Bereich der Technologieförderung vorrangig Vorhaben gefördert werden, die einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltbedingungen, z.B. durch die Entwicklung von energie- oder ressourceneffizienteren Produkten oder Verfahren, leisten. In BB sind in verschiedenen Förderbereichen, „Förderprojekte, die dem Bereich der „Green Economy“ zuzuordnen sind, ausdrücklich erwünscht.

2.3.) Stufenmodelle. In einigen Bundesländern werden unterschiedliche Stufen zur Beurteilung der Umweltwirkungen und zur Auswahl der Vorhaben genutzt. So werden z.B. in HH die Stufen negativ, neutral und positiv unterschieden. Diese Stufen verstehen sich wie folgt: Positiv = Unmittelbares Förderziel des Projekts ist die positive Beeinflussung der Umwelt. Neutral = Die

Förderinhalte lassen beim Projekt keine Umweltauswirkungen erwarten. Negativ = Die Förderinhalte lassen bei diesem Projekt negative Auswirkungen auf die Umwelt erwarten. Da in diesem Fall auch negativ bewertete Vorhaben, die in ihrer Umsetzung tlw.

Umweltbeeinträchtigungen erwarten lassen, nicht ausgeschlossen werden, handelt es sich um Auswahlkriterien und keine Ausschlusskriterien. Auch in HE werden im Hinblick auf das QZN Vorhaben als „negativ“, „neutral“ oder „positiv“ bewertet. In SN wird im Hinblick auf das QZN zwischen Umweltorientierung, Umweltrelevanz und Umweltneutralität unterschieden.

Auch im Bereich der Auswahlkriterien ist ebenso wie bei den Ausschlusskriterien die konkrete Ausgestaltung der Kriterien von zentraler Bedeutung sowohl im Hinblick auf die konkrete Lenkungswirkung als auch das „Umweltintegrationsniveau“. Darüber hinaus muss im Unterschied zu den Ausschlusskriterien überhaupt eine Auswahl möglich sein, damit Auswahlkriterien ihre Wirkung entfalten können. Dies bedeutet, wie einleitend beschrieben, dass Anträge zu einem gemeinsamen Zeitpunkt vorliegen müssen und die verfügbaren Mittel nicht für die Bewilligung aller Vorhaben ausreichen.

3.2.2.2 ... im Hinblick auf das Verfahren der Projektauswahl

Für die Projektauswahl in den EFRE OPs werden unterschiedliche Verfahren wie z.B. ein- oder zweistufige Wettbewerbe, Projektaufrufe, kriteriengestützte (Einzelfall)-Entscheidungen, öffentliche Vergabeverfahren oder fachliche Richtlinien genutzt. In alle diese unterschiedlichen Verfahren lassen sich Kriterien zur Überprüfung des QZN integrieren.

Allerdings ist eine vergleichende Bewertung und Selektion von Projekten, wie bereits oben beschrieben, nur dann möglich, wenn alle zur Auswahl stehenden Projekte zum selben Zeitpunkt vorliegen z.B. zum definierten Stichtag im Rahmen eines Wettbewerbs- oder Projektaufrufs, wie sie z.B. in NI, NW und BW im Vordergrund stehen. Bei einem kontinuierlich stattfindenden Antrags- und Bewilligungsverfahren ist demgegenüber eine vergleichende Bewertung nicht oder nur schwer möglich. Ausschluss- oder zu erfüllenden Mindestkriterien kommt daher bei diesen Verfahren eine größere Bedeutung zu. Es besteht somit ein Zusammenhang zwischen dem gewählten Verfahren der Projektauswahl und der Zielrichtung. So eignen sich Wettbewerbsverfahren, wie sie z.B. in NW für die Projektauswahl genutzt werden, in besonderem Maße für Scoring-Verfahren. Die Auswahlkriterien werden hierbei in den Wettbewerbsaufrufen (Calls) konkretisiert und festgelegt. Die Auswahlkriterien sind die Grundlage für ein Scoring, mit dem die eingereichten Projekte beurteilt werden.

3.2.2.3 ... im Hinblick auf das Verständnis von Nachhaltigkeit

In der ganz überwiegenden Zahl der Projektauswahlssysteme der deutschen EFRE OPs wird das QZN – entsprechend des Artikels 8 der VO 1303 /2103 – im ökologischen Sinn verstanden und zielt auf eine umweltgerechte, die natürlichen Lebensgrundlagen erhaltende Entwicklung.

Den Projektauswahlssystemen der EFRE OPs von BE und NRW scheint ein breiteres Verständnis des QZN zugrunde zu liegen und umfasst neben der ökologischen auch die soziale und die ökonomische Situation. Mit dieser breiten Auslegung von Nachhaltiger Entwicklung können, neben der Frage der Kohärenz zu den EU-Verordnungen, zwei Probleme verbunden sein: 1) Eine Operationalisierung, was konkret unter nachhaltiger Entwicklung zu verstehen ist, wird erschwert, da für alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, Soziales) Anhaltspunkte oder Indikatoren zu definieren sind, wodurch die Komplexität zunimmt. 2) Der ökologischen Dimension der Nachhaltigen Entwicklung kommt eine relativ geringere Bedeutung zu. So wird z.B. im Fall des Leitmarktwettbewerbs Produktion.NRW das QZN insgesamt mit 5 % im Rahmen des Scoring-Verfahrens gewichtet. Bei gleicher Gewichtung der drei Dimensionen geht somit die ökologische Dimension nur mit einem Drittel (1,7 %) in die Wertung des

Querschnittsziels ein. Die relative Bedeutung der Umweltdimension sinkt damit, zumal ökonomische und soziale Aspekte auch in anderen Kriterien enthalten sind.

3.2.2.4 ... im Hinblick auf die Inhalte der Projektauswahl

Das inhaltliche Zentrum der Projektauswahl im Hinblick auf das QZN besteht in der Erfassung (und ggf. der Verbesserung) der Wirkungen der zur Auswahl stehenden Vorhaben auf die Umwelt. Dabei kann zwischen den folgenden Aspekten unterschieden werden 1) abgedeckte Umweltschutzgüter, 2) direkte und indirekte Umweltauswirkungen sowie 3) umweltverbessernde Maßnahmen.

Zu 1) abgedeckte Umweltschutzgüter: Im Projektauswahlverfahren des EFRE OPs in HB stehen die folgenden Schutzgüter im Zentrum:

- ▶ **Boden** (z.B. Schutz und Wiederherstellung der Funktionen des Bodens / Reduzierung der Flächeninanspruchnahme)
- ▶ **Wasser** (z.B. Verbesserung des Hochwasserschutzes, Erreichung einer guten Qualität der Grund- und Oberflächengewässer, Sicherung der Wasserver- und -entsorgung)
- ▶ **Biodiversität** (z.B. Sicherung und Erhaltung der biologischen Vielfalt von Pflanzen, Tieren und ihren Lebensräumen; Schutz des Waldes und Verbesserung des Waldzustands)
- ▶ **Klima / Luft / Energie** (z.B. Vermeidung umwelt- und gesundheitsschädlicher Luftverschmutzungen, Schutz und Entwicklung von Flächen mit günstiger lufthygienischer Wirkung; Verringerung der CO₂-Emissionen; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien)
- ▶ **Gesundheit** (Vermeidung von umwelt- und gesundheitsschädlichen Lärmbelastigungen)

Zum ganz überwiegenden Teil werden die in HB abgedeckten Schutzgüter auch in den Projektauswahlssystemen der Bundesländer HE, BB, SH und BW abgedeckt. Der Bereich „Klima, Luft und (erneuerbare) Energien“ wird dabei tlw. weiter differenziert. Der Bereich Gesundheit und Lärm wird nicht in allen Projektauswahlssystemen erfasst. Im Hinblick auf den Grad der Differenzierung der Umweltschutzgüter sowie der Operationalisierung der Erfassung (siehe unten) unterscheiden sich die Systeme allerdings deutlich voneinander.

Mit insgesamt 11 abgedeckten Bereichen sowie der Unterscheidung in direkte und indirekte Wirkungen (siehe nächstes Kapitel) erscheint das in BW realisierte System auch aus inhaltlicher Sicht im Ländervergleich sehr umfassend.

Zu 2) Direkte und indirekte Umweltwirkungen: In den Projektauswahlssystemen der Bundesländer BW, SH, HE und HH wird bei der Erfassung und Beurteilung der Wirkungen der Vorhaben auf die Umwelt zwischen direkten und indirekten Wirkungen unterschieden.

Im Hinblick auf das Verständnis und die Abgrenzung von direkten und indirekten Wirkungen unterscheiden sich die Systeme allerdings. Eine umfassende Beschreibung der Abgrenzung enthält das Merkblatt: Nachhaltige Entwicklung in HE: *„Direkte Wirkungen sind unmittelbar mit der Durchführung des Vorhabens, der Nutzung der Investitionen oder der Verwendung der Ergebnisse des Vorhabens verknüpft, wie beispielsweise der bei der Errichtung eines zusätzlichen Gebäudes entstehende Flächenverbrauch. Indirekte Wirkungen stehen mit dem geförderten Vorhaben mittelbar in Verbindung; sie können vor- oder nachgelagert auftreten. Beteiligen sich am*

Vorhaben teilnehmende Unternehmen, Einrichtungen oder Organisationen am Gemeinschaftssystem für das freiwillige Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (ECO-Management und Audit Scheme, EMAS), kann dies ein Beispiel für vorgelagerte, indirekte Wirkungen sein. Die Nutzung der Ergebnisse eines geförderten Forschungsvorhabens im Bereich der Umwelttechnologien ist ein Beispiel für eine mögliche nachgelagerte Wirkung.“

Deutliche Unterschiede sind insbesondere im Hinblick auf die Erfassung der indirekten Effekte festzustellen. Nur im Projektauswahlssystem des EFRE OPs in BW erfolgt eine durchgehende Operationalisierung der Erfassung der indirekten Effekte und zwar in den folgenden Bereichen:

- ▶ Veränderung des Transportaufkommens
- ▶ Aufbau und Weitergabe umweltrelevanten Wissens
- ▶ Umweltfreundliche Beschaffung in der Nutzungsphase des Vorhabens
- ▶ Umweltwirkungen infolge des Vorhabens, z.B. von durch das Vorhaben angestoßenen Investitionen, Prozessen, Dienstleistungen und Konsum
- ▶ Indirekte Wirkungen von durch das Vorhaben geschaffenen Produkten, Prozessen, Dienstleistungen auf Schutzgüter

So werden z.B. in dem Excel-Formular zur Erhebung von Zielbeiträgen bei innovativen clusterbezogenen Projekten detaillierte Hinweise gegeben, wie sich ein Projekt auf das Transportaufkommen von Gütern auswirken kann und es wird zwischen relativen und absoluten Veränderungen unterschieden und eine Punktbewertung vorgenommen. Zudem wird in dem Projektauswahlssystem von BW bei der Erfassung der direkten und indirekten Effekte zwischen unterschiedlichen Projektarten unterschieden. Bei investiven Projekten (z.B. Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen, Förderung von Investitionen in Unternehmen oder von Investitionen zum Klimaschutz in Kommunen) werden direkte und indirekte Wirkungen, entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet, in die Bewertung einbezogen. Bei nicht-investiven Projekten (z.B. Cluster und Forschungsprojekte) werden nur indirekte Wirkungen in die Bewertung einbezogen, da die direkten Wirkungen in ihrer Bedeutung vernachlässigbar sind.

Zu 3): Umweltverbessernde Maßnahmen: Maßnahmen mit positiven Wirkungen auf die Umwelt werden in einigen Projektauswahlssystemen in die Erfassung und Bewertung integriert oder für die weitere Planung und Umsetzung des Vorhabens vorgeschlagen. Die Darstellung dieser Umweltmaßnahmen kann dabei sowohl innerhalb der oben beschriebenen Umweltbereiche oder getrennt davon erfolgen. Mischformen wie z.B. in HB sind ebenfalls möglich.

So werden im Merkblatt: Nachhaltige Entwicklung in HE für jeden der beschriebenen Umweltbereiche (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima und Ressourcenschonung) positive Maßnahmenbeispiele beschrieben. In BB werden im EFRE-Merkblatt „Nachhaltige Entwicklung“ unabhängig von den Umweltbereichen mögliche umweltverbessernde Maßnahmen benannt, die je nach Zielstellung des Vorhabens ausgewählt werden können, wie z.B. die Inanspruchnahme einer Energieberatung/Ressourceneffizienzberatung oder – eine Zertifizierung nach der Öko-Audit Verordnung (EMAS / EMAS Easy). In BW sind die umweltverbessernden Maßnahmen direkt in das per Punktbewertung operationalisierte Bewertungssystem integriert, wie das folgende Beispiel für den Bereich der umweltfreundlichen Beschaffung deutlich macht. Darüber hinaus enthält das entsprechende Excel-Bewertungsformular ergänzende Informationen und Hinweise zum Ausfüllen.

Abbildung 18: Excel-Formular zur Erhebung von Zielbeiträgen bei innovativen clusterbezogenen Projekten in Baden-Württemberg

3. Umweltfreundliche Beschaffung

Werden bei der Umsetzung Ihres Projekts die Prinzipien einer umweltfreundlichen Beschaffung umfassend eingehalten?

Nein	0 Punkte	<input type="radio"/>
Ja	1 Punkt	<input type="radio"/>

Wenn ja, kreuzen Sie bitte Zutreffendes an:

Wir verfügen über ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem (z.B. Eintrag ins EMAS-Register oder Zertifizierung nach ISO 14001)	<input type="checkbox"/>
Wir verfügen über einen Nachweis, dass die nach EMAS notwendigen Umweltmanagementmaßnahmen eingehalten werden (Informationen unter http://www.emas.de)	<input type="checkbox"/>
Wir verfügen über einen dokumentierten Beschluss zur umweltfreundlichen Beschaffung (z.B. Gemeinderatsbeschluss, Beschluss der Unternehmensführung, Beschluss der Institutionsleitung)	<input type="checkbox"/>
Wir sind Mitglied in der procura+ Kampagne	<input type="checkbox"/>
Wir haben eine Entsprechenserklärung zum Deutschen Nachhaltigkeitskodex (vgl. untenstehender Hinweis) abgegeben, in der die umfassende Einhaltung der Prinzipien einer umweltfreundlichen Beschaffung dargestellt wird.	<input type="checkbox"/>
Sonstiges (bitte unten erläutern).	<input type="checkbox"/>

Erläuterung: Bitte erläutern Sie Ihre Angaben, da diese ohne Erläuterung nicht berücksichtigt werden können.

Quelle: https://efre-bw.de/wp-content/uploads/Geplante-Zielbeitraege_2-A_Cluster_Einzusenden-an-efre@l-bank.de_.xlsx (abgerufen 10.10.2018)

3.2.3 Schlussfolgerungen

Bei den PAK handelt es sich um ein zentrales Element der Programmimplementierung an der Schnittstelle zwischen der strategischen Planung auf der Programmebene und der operativen Umsetzung auf der Projektebene. Je nach Ausgestaltung haben PAK einen zentralen Einfluss auf die Auswahl der Projekte und tragen dazu bei, dass die Fördermittel für diejenigen Projekte eingesetzt werden, die am besten zur Erreichung der definierten Ziele beitragen.

Diese grundsätzlichen Aussagen zu den PAK gelten auch im Hinblick auf die Integration des QZN. Das Potenzial für eine große Lenkungs- und Steuerungswirkung ist vorhanden. Dabei kann zwischen harten und weichen Steuerungsfunktionen unterscheiden werden. So sind z.B. die Information und Sensibilisierung ebenso wie die Beratung und Unterstützung potenzieller Antragsteller mittels der PAK zu den weichen Funktionen von PAK zu zählen. Die Selektion und der Ausschluss von Projekten gehören demgegenüber zu den harten Funktionen von PAK. So könnten, um ein extremes Beispiel zu nennen, PAK so ausgestaltet werden, dass in der einzelbetrieblichen Förderung nur noch Unternehmen gefördert werden, die über ein Energie- oder Umweltmanagementsystem wie EMAS verfügen. Alle anderen Unternehmen wären in diesem Fall von der Förderung ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Funktionen von PAKs schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können sich ergänzen oder bauen in Teilen sogar aufeinander auf.

Die oben beschriebenen möglichen unterschiedlichen Zielstellungen und Funktionen der Berücksichtigung der QZN in den PAK finden sich in den Projektauswahlssystemen der deutschen EFRE-Umsetzung in Deutschland wieder. So werden z.B. in BW alle Projekte mit negativen und neutralen Umweltwirkungen von der EFRE-Förderung ausgeschlossen und bei ansonsten gleicher fachlicher Eignung Förderanträge mit besseren Umweltwirkungen vorrangig behandelt. In einigen Bundesländern (z.B. BW, HB, HE, SH) sollen die PAK auch zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Antragsteller im Hinblick auf das Querschnittsziel genutzt werden. U.a. in HB und SH sollen die im Rahmen der Projektauswahl gewonnenen Informationen für das Monitoring genutzt werden.

Am Beispiel von BW kann verdeutlicht werden, dass eine klare und gut intern und extern kommunizierbare Zielstellung, was mit dem QZN erreicht werden soll, hilfreich ist. Wie bereits dargestellt, fördert BW im Rahmen des EFRE OP nur Projekte mit positiven Umweltwirkungen und schließt Projekte mit negativen oder neutralen Wirkungen von einer Förderung aus. Eine derartige Zielstellung ist auch Ausdruck der politischen Ziele und des politischen Willens in BW. Nicht in allen Programmen ist im Hinblick auf die PAK bzw. das QZN eine solche klare Zielstellung zu erkennen. Tlw. entsteht der Eindruck, dass es sich bei der Aufstellung der PAK und insbesondere der Integration des QZN um eine Pflichtübung handelt, die möglichst schlank und mit geringen Steuerungswirkungen umgesetzt wird.

Aber eine klare Zielstellung alleine reicht nicht aus. Vielmehr ist für den Erfolg der horizontalen Integration der QZN in die PAK (ebenso wie für die PAK insgesamt) die konkrete Umsetzung von entscheidender Bedeutung. Ohne eine Operationalisierung der PAK etwa anhand von Kriterien ist die Bewertung von Projekten weder im Hinblick auf das QZN noch im Hinblick auf die anderen verfolgten Zielstellungen möglich. Mit einer allgemeinen Abfrage „Beitrag des Projektes zum Querschnittsziel Umwelt“ werden Antragsbewerber aber auch Antragsteller vor eine kaum zu bewältigende Aufgabe gestellt, die tendenziell zu einer nivellierten und damit nicht mehr wirksamen Bewertung in diesem Bereich führt.

Für die konkrete Ausgestaltung der Projektauswahl sowie des QZN existieren in D verschiedene Ansätze, die im Hinblick auf das Verfahren der Projektauswahl (z.B. Wettbewerbe, Projektaufrufe, kontinuierliche Antragstellung auf der Basis von Förderrichtlinien), die Kriterien

(z.B. Auswahl-, Ausschluss- und Vorrangkriterien), die Inhalte (abgedeckte Umweltschutzgüter, direkte / indirekte Wirkungen, umweltverbessernde Maßnahmen), das Erfassungs- und Wertungssystem (qualitativ, quantitativ, Scoring- und Punktverfahren, Schwellenwerte etc.) sowie die Ebene der Umsetzung (z.B. OP insgesamt, Prioritätsachsen, Förderrichtlinien, Mischformen) unterschieden werden können.

Nicht hilfreich ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Entwicklung der konkreten PAK und der Integration des QZN weitgehend der Kontrolle und Prüfung durch die KOM entzieht und auch nicht im Rahmen der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung überprüft wird, da die PAK nicht Teil des OPs sind, sondern erst nach der Genehmigung des OPs entwickelt werden. Zwar sind die PAKs durch den BGA zu genehmigen, aber der Einfluss und der Input im Hinblick auf das QZN scheinen nicht besonders groß zu sein, sondern werden im Wesentlichen durch die EFRE VB bestimmt.

Eine grundsätzliche Überlegenheit eines bestimmten Ansatzes der Umsetzung ist in den bisherigen Analysen nicht auszumachen. Allerdings hängt mit der Anwendungsebene des QZN die Möglichkeit zur spezifischen Anpassung an den Fördertatbestand zusammen. So ist auf der Ebene der Prioritätsachsen bzw. der Fördermaßnahmen oder -richtlinien eine spezifischere Ausgestaltung des QZN möglich, als dies auf der Ebene des OP möglich ist. In diesem Zusammenhang scheint der in BB verfolgte Ansatz der Prüfung und ggf. Anpassung der Förderrichtlinien im Hinblick auf das QZN interessant. Denn vom Potenzial her bieten die Förderrichtlinien als letzte Regelungsinstanz bei der Umsetzung der EFRE-Förderung die besten Möglichkeiten zur Präzisierung und Spezifizierung des QZN und dessen verbindliche Verankerung, z.B. durch eine entsprechende Ausrichtung der Fördergegenstände und Zuwendungsvoraussetzungen (Ausschlusskriterien) sowie durch Auswahlkriterien.

Die Entwicklung als auch die Anwendung von konkreten PAK ist mit Aufwand für die Beteiligten verbunden. Hierzu gehören die VB EFRE, die Maßnahmenverantwortlichen, die Antragsteller und die bewilligenden / bewertenden Behörden oder Akteure. Im Hinblick auf die Operationalisierung des QZN dürften die folgenden Punkte auf der Umweltseite von besonderer Bedeutung für eine erfolgreiche Anwendung sein: ausreichende zeitliche / personelle Ressourcen, Verständnis des EFFE-Programms und der Umsetzungsmechanismen sowie der potenziellen Umweltwirkungen und Erfahrungen bei der praktischen Erfassung, Begleitung und Bewertung von Umweltwirkungen. So war in BW der Umweltbeauftragte des EFRE-OP maßgeblich an der Entwicklung und Implementierung des Systems zur Berücksichtigung des QZN in den PAK in der Förderperiode 2007 – 2013 sowie der Weiterentwicklung für die aktuelle Förderperiode beteiligt.

Zusammenfassend handelt es sich bei den PAK um ein potenziell sehr wirksames Instrument zur Integration des QZN. Das GPB zu den PAK in BW verdeutlicht dieses Potenzial beispielhaft. Gleichzeitig wird das Potenzial der PAK zur Förderung des QZN in den EFRE-Programmen in D bislang nicht vollständig ausgeschöpft. Zwei Problemkreise stehen dabei im Zentrum. Zum einen sind die Ziele zu wenig ambitioniert oder es bleibt unklar, welches konkrete Ziel erreicht werden soll. Zum anderen wird das QZN nicht hinreichend operationalisiert und mit konkreten Anforderungen an die Projekte verknüpft und kann damit nicht wirklich in der Projektauswahl berücksichtigt werden.

3.3 Beteiligung Umweltverbände

Im Rahmen des Vorhabens wurde die Beteiligung der Umweltverbände an der Planung, Begleitung und Bewertung der EFRE-Förderung in Deutschland vertieft untersucht. Ziel der Arbeiten war es, Hemmnisse und Engpässe der Beteiligung der Umweltverbände insbesondere in den Begleitausschüssen zu identifizieren, um daraus Empfehlungen abzuleiten, wie sich Umweltverbände in der Zukunft noch effektiver in die Begleitung und Bewertung der ESI-Fonds einbringen können.

Das methodische Vorgehen umfasste eine Literaturanalyse des Partnerschaftsprinzips sowie der Beteiligung von Umweltakteuren in den EU-Strukturfonds auf der EU-Ebene sowie halbstandardisierte Interviews mit ausgewählten Vertretern der Umweltverbände in den deutschen Begleitausschüssen. Die Zwischenergebnisse dieser Arbeitsschritte wurden auf einem Workshop der deutschen Umweltverbände vorgestellt, diskutiert und weiterentwickelt. Als GPB wurden die Beteiligungsansätze in MV und TH beschrieben (siehe Anlage)

3.3.1 Grundlagen der Beteiligung

Das Partnerschaftsprinzip

Zentrale Grundlage für die Beteiligung der Umweltverbände an der Planung, Umsetzung und Bewertung der ESI-Fonds ist das sogenannte Partnerschaftsprinzip, das zu den prinzipiellen Leitlinien der EU-Strukturfonds zählt. Das Partnerschaftsprinzip wurde formal mit der Reform im Jahr 1988 eingeführt und im Jahr 1993 gestärkt und spielt seitdem eine zentrale Rolle in der Kohäsionspolitik. Der Grundsatz der Partnerschaft impliziert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in den Mitgliedstaaten mit Sozialpartnern und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten. Spätestens ab der Förderperiode 2000 – 2006 sind die Umweltschutzverbände verbindlich in die Partnerschaft einzubeziehen und werden explizit als Partner genannt. In der Förderperiode 2014 - 2020 wurde das Partnerschaftsprinzip unter anderem durch den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften (siehe unten) weiter gestärkt.

Die positiven Effekte funktionierender Partnerschaften wurden vielfach untersucht⁵⁵ und die EU-Kommission hat die damit verbundenen Vorteile folgendermaßen zusammengefasst: *„Partnerschaften bieten einen klaren Mehrwert bei der Verbesserung der Effektivität der Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Sie verbessern das Engagement und die Eigenverantwortung für politische Maßnahmen der Union auf kollektiver Ebene, sie vergrößern das vorhandene Wissen, Fachwissen und erweitern den Horizont bei der Gestaltung und Umsetzung der Strategien, und sie sorgen zudem für eine größere Transparenz bei Entscheidungsprozessen.“*⁵⁶

Eine zentrale Institution, in der sich das Partnerschaftsprinzip manifestiert, sind die verbindlich einzurichtenden Begleitausschüsse zur Begleitung der Umsetzung und Bewertung der EU-Förderung.

⁵⁵ - Tavistock Institute (1999): The Thematic evaluation of the partnership principle. Final synthesis report,
- EU-Kommission (2016): Implementation of the partnership principle and multi-level governance in 2014 – 2020 ESI Funds. Final report

⁵⁶ EU-Kommission (2014): Der Europäische Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds

Rechtliche Grundlagen der Beteiligung 2014 - 2020

Die rechtlichen Grundlagen für die Beteiligung der Umweltverbände bzw. das Partnerschaftsprinzip werden in Artikel 5 „Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen“ der EU VO 1303/2013 gelegt. In Absatz 1 wird festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat gemäß seinem institutionellen und rechtlichen Rahmen eine Partnerschaft für die Partnerschaftsvereinbarung und für jedes Programm organisiert, die unter anderem auch Partner des Umweltbereichs umfasst. Gemäß Absatz 2 sind die Partner in die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarungen und Fortschrittsberichte sowie in die gesamte Vorbereitung und Umsetzung der Programme einschließlich der Begleitausschüsse (siehe unten) einzubinden. In Absatz 3 wird der Kommission die Befugnis übertragen, den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften mittels eines delegierten Rechtsakts zu erstellen.

Die rechtlichen Grundlagen für die Einrichtung der Begleitausschüsse, deren Zusammensetzung sowie die Aufgaben des Begleitausschusses werden in den Artikeln 47 – 49 sowie Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1303 /2013 gelegt. Zu den zentralen Aufgaben des Begleitausschusses gehören die Prüfung der Durchführung des Programms und der Fortschritte beim Erreichen der Ziele sowie die Untersuchung aller Probleme, die sich auf die Leistungen des Programms auswirken. In einigen Bereichen kommt ihm über die im Grundsatz vorgesehene beratende Funktion hinaus ein Genehmigungsrecht zu, so z.B. bei Arbeiten zur konkreten Ausgestaltung der Förderung (Projektauswahlmethodik und -kriterien) sowie Änderungen der OP.

In Art. 49 werden die folgenden allgemeinen Aufgaben der Begleitausschüsse festgelegt:

- ▶ Der BGA tritt mindestens einmal im Jahr zusammen.
- ▶ Der BGA prüft die Durchführung des OP und die Fortschritte beim Erreichen der Ziele. Hierbei stützt er sich auf die Finanzdaten, auf gemeinsame und programmspezifische Indikatoren, einschließlich Änderungen beim Wert der Ergebnisindikatoren und des Fortschritts bei quantifizierten Zielwerten, sowie auf die im Leistungsrahmen festgelegten Etappenziele nach Art. 21 Abs. 1 und gegebenenfalls die Ergebnisse qualitativer Analysen.
- ▶ Der BGA untersucht alle Probleme, die sich auf die Leistung des Programms auswirken, einschließlich der Schlussfolgerungen aus den Leistungsüberprüfungen.
- ▶ Der BGA wird bei Änderungen des Programms seitens der Verwaltungsbehörde konsultiert und nimmt dazu, sofern er dies für erforderlich hält, Stellung.
- ▶ Der BGA kann der Verwaltungsbehörde Anmerkungen hinsichtlich der Durchführung und Bewertung des Programms, einschließlich von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands der Begünstigten, übermitteln und begleitet infolge seiner Anmerkungen die ergriffenen Maßnahmen.

Art. 110 definiert die besonderen Prüfaufgaben der Begleitausschüsse. Demnach prüft der BGA insbesondere

- ▶ Probleme, die sich auf die Leistung des OP auswirken;
- ▶ die Fortschritte bei der Umsetzung des Bewertungsplans und des Follow-up zu den bei der Bewertung gemachten Feststellungen;

- ▶ die Umsetzung der Kommunikationsstrategie;
- ▶ die Durchführung von Großprojekten;
- ▶ die Ausführung von gemeinsamen Aktionsplänen;
- ▶ die Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, der Chancengleichheit und der Nichtdiskriminierung, einschließlich Barrierefreiheit für Personen mit einer Behinderung (Querschnittsziel);
- ▶ die Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Querschnittsziel);
- ▶ die Fortschritte bei den Maßnahmen zur Erfüllung der geltenden Ex-ante-Konditionalitäten, wenn die geltenden Ex-ante-Konditionalitäten am Tag der Einreichung der Partnerschaftsvereinbarung und des operationellen Programms nicht erfüllt sind;
- ▶ die Finanzinstrumente.

Abweichend von der in Artikel 49 Absatz 3 im Grundsatz vorgesehenen reinen Prüf- und Konsultationsrolle prüft und genehmigt der BGA gemäß Art. 110 Abs. 2 zudem

- ▶ die für die Auswahl der Vorhaben verwendete Methodik und Kriterien;
- ▶ die jährlichen und abschließenden Durchführungsberichte;
- ▶ den Bewertungsplan für das OP sowie etwaige Änderungen des Bewertungsplans;
- ▶ die Kommunikationsstrategie für das OP sowie etwaige Änderungen der Strategie;
- ▶ sämtliche Vorschläge der Verwaltungsbehörde für Änderungen des OP.

Europäischer Verhaltenskodex für Partnerschaft

Am 7. Januar 2014 hat die Kommission die delegierte EU VO 240/2104 zum Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der ESI-Fonds erlassen. Die wichtigsten Grundsätze dieses Verhaltenskodex können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- ▶ Die ausgewählten Partner sollten die repräsentativsten relevanten Interessenträger sein.
- ▶ Die Auswahlverfahren sollten transparent sein und die unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen der Mitgliedstaaten berücksichtigen.
- ▶ Die Partner sollten in die Vorbereitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme eingebunden werden. Zu diesem Zweck müssen verfahrenstechnische Mindestvorschriften für eine rechtzeitige, sinnvolle und transparente Konsultation der Partner (d.h. ausreichend Zeit für die Konsultation, Verfügbarkeit der Dokumente usw.) festgelegt werden.
- ▶ Die Partner sollten während des gesamten Zyklus (d. h. der Vorbereitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung) in den Begleitausschüssen der Programme vertreten sein.

- ▶ Eine wirksame Partnerschaft sollte sichergestellt werden, indem die institutionelle Kapazität der relevanten Partner durch Aktivitäten zum Aufbau von Kapazitäten gestärkt wird, welche sich speziell an Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft wenden, die an den Programmen beteiligt sind. Umweltverbände werden hier nicht gesondert genannt, werden aber üblicherweise dem Bereich Zivilgesellschaft zugerechnet.
- ▶ Der Erfahrungsaustausch und das gegenseitige Lernen sollten erleichtert werden, insbesondere durch die Einrichtung einer Community of Practice⁵⁷ für Partnerschaften, die sämtliche ESI-Fonds abdeckt.
- ▶ Die Rolle der Partner bei der Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen sowie die Leistungen und die Wirksamkeit der Partnerschaft im Programmplanungszeitraum sollten bewertet werden.

Als begleitende Arbeitsunterlage zum Verhaltenskodex hat die KOM zudem Best-Practice-Beispiele für die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips im Rahmen der ESI-Programme veröffentlicht, das auch ein Beispiel aus MV enthält⁵⁸.

Beteiligung der Umweltverbände in den deutschen EFRE OP 2014 – 2020

Bereits in den EFRE-OP der Förderperiode 2014 – 2020 wird beschrieben, welche Bedeutung der Beteiligung der Umweltverbände bei der Entwicklung und Begleitung der Programme zukommt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem QZN. In dem entsprechenden Kapitel der OP (11.1. Nachhaltige Entwicklung) wird in 11 von 16 OP (BW, BY, HB, HH, MV, NW, SL, SN, ST, TH) die Beteiligung der Umweltverbände explizit als ein Instrument genannt, um das in Artikel 8 der ESI-VO definierte QZN zu erreichen bzw. zu berücksichtigen, wie das folgende Zitat aus dem OP von SH verdeutlicht: *„Um die Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung auf Programmebene für das gesamte OP EFRE sicherzustellen, wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen. Zum einen wurde das OP partizipativ erarbeitet und innerhalb der Landesregierung und über die Lenkungsgruppe zum OP EFRE mit den Wirtschafts-, Sozial-, Regional-, Gleichstellungs- und Umweltpartnern abgestimmt. Vertreter von Nachhaltigkeitsbelangen (Umwelt- und Naturschutzbehörden sowie Umweltpartner, wie beispielsweise der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.) wurden in den Erstellungsprozess des OP eingebunden. Während der Umsetzung des OP werden sie im EFRE Begleitausschuss vertreten sein, um eine kontinuierliche Beachtung der Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen.“*

Neben dem in den deutschen EFRE-OP im Vordergrund stehenden Thema QZN sind weitere Zielrichtungen und Möglichkeiten der Beteiligung von Umweltverbänden an den EU-Strukturfonds möglich, wie die folgende Abbildung verdeutlicht. Die verschiedenen Zielrichtungen und Möglichkeiten schließen sich dabei nicht aus, sondern können sich vielmehr ergänzen.

⁵⁷ Unter einer Community of Practice wird eine praxisbezogene Gemeinschaft von Personen verstanden, die ähnlichen Aufgaben gegenüberstehen und voneinander lernen wollen.

⁵⁸ EU-Kommission (2014): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Best practices as regards implementation of the partnership principle in the European Structural and Investment Funds' programmes.

Abbildung 19: Zielrichtungen und Beteiligungsmöglichkeiten der Umweltverbände

Phase	Planung	Umsetzung	Bewertung
Ebene (I)	EU	Bund	Länder
Ebene (II)	Projekte	Förderbereiche / Richtlinie	Strategie/ OP
Zielrichtung (I)	Zugang Finanzierung / Projektträger		Keine „eigenen“ finanziellen Interessen
Zielrichtung (II)	direkte Förderung Umwelt		QZN / indirekte Förderung Umwelt
Instrumente	Formale Instrumente (z.B. SUP, BGA)	Informelle Instrumente (z.B. AG Umwelt, ENEA)	

Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut

Nach der Genehmigung der 16 deutschen EFRE-OPs für den Förderzeitraum 2014 – 2020 wurden in den Jahren 2014 / 2015 in den Bundesländern die entsprechenden Begleitausschüsse eingerichtet. Dabei handelt es sich nicht immer um reine EFRE-BGA. So wurden z.B. in BB, MV und ST gemeinsame Begleitausschüsse von EFRE, ESF und ELER eingerichtet; in BE handelt es sich um einen gemeinsamen BGA von EFRE und ESF. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick, welche deutschen Umweltverbände in welchen Bundesländern in den EFRE-BGAs vertreten sind und macht deutlich, dass der BUND in 11 Bundesländern in den EFRE-BGAs vertreten ist.

Abbildung 20: In den EFRE-Begleitausschüssen vertretene Umweltverbände

BUND	BY, HB, HE, HH, MV, NI, NW, SH, SL, ST, TH
NABU	MV, NI, SH, SL, ST
DVL	BB, SN, ST
WWF	MV, Bundesebene (Partnerschaftsvereinbarung)
Dachorganisationen	BE, BW

Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut

3.3.2. Hemmnisse der Beteiligung und vorhandene Lösungsansätze

Im Folgenden werden die zentralen Hemmnisse und Engpässe der Begleitung der EFRE-Interventionen durch die Umweltverbände sowie deren Einbindung in die Begleitausschüsse beschrieben. Einleitend soll dabei auf die folgenden beiden Punkte hingewiesen werden: 1) Die skizzierten Hemmnisse und Engpässe treten häufig zusammen auf und können sich wechselseitig verstärken. 2) Die Hemmnisse und Engpässe können sich von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheiden und teilweise wurden auch Lösungen gefunden, um die beschriebenen Hemmnisse zu überwinden (siehe unten).

Personelle und finanzielle Ressourcen

Die mangelnde Verfügbarkeit von zeitlichen und personellen Ressourcen stellt aus Sicht der Umweltverbände den zentralen Engpass für die Beteiligung dar. Die Beteiligung der Umweltverbände in den BGA erfolgt in einigen Bundesländern ehrenamtlich und wurde in den Interviews teilweise als Hobby bezeichnet. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass für die Arbeit in dem Begleitausschuss sowie in anderen ehrenamtlichen Gremien der gesamte Jahresurlaub investiert wird.

Aber auch in den Fällen, in denen die Beteiligung nicht von ehrenamtlich sondern hauptamtlich tätigen Personen durchgeführt wird, wurden die verfügbaren Ressourcen als zentraler Engpass beschrieben. Ein hauptamtlicher Vertreter eines Umweltverbandes schätzte den Anteil seiner jährlichen Arbeitszeit, der für die Begleitung der EFRE-Interventionen zur Verfügung steht, auf ca. 5 % und schlussfolgerte hieraus, dass auf dieser Basis keine tiefergehende Beschäftigung mit der komplexen Materie möglich sei. In einem anderen Interview mit einem hauptamtlichen Vertreter wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden zeitlichen Ressourcen die umfanglichen Unterlagen im Vorfeld der Sitzung des Begleitausschusses nicht durchgearbeitet werden könnten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Begleitung der EFRE-Interventionen durch die Umweltverbände in vielen Fällen aufgrund der fehlenden personellen Ressourcen nur „nebenbei“ durchgeführt wird. Die Beteiligung erfolgt überwiegend sehr punktuell insbesondere zu den Sitzungen der BGA. Eine tiefergehende und kontinuierliche Auseinandersetzung mit der sehr komplexen Thematik der ESI-Förderung ist daher vielfach nicht möglich. Zumal die Ressourcenengpässe vielfach mit weiteren Hemmnissen kumulieren und somit eine effektive Begleitung weiter erschweren.

In den Interviews wurde mehrfach betont, dass ein struktureller Unterschied zwischen der Beteiligung von Umweltverbänden einerseits und der Beteiligung anderer Akteursgruppen, insbesondere von Seiten der Wirtschaft, bestünde; sowohl im Hinblick auf die für die Begleitung zur Verfügung stehenden Ressourcen als auch im Hinblick auf den direkten Nutzen, der mit der Beteiligung für die jeweilige Interessengruppe verbunden sei. Aus dieser strukturellen Ungleichheit wurde teilweise die Forderung nach einer gezielten Förderung der Umweltakteure abgeleitet, um die für eine echte Beteiligung notwendige Kompetenz und Kapazitäten sicherstellen zu können.

Auf der anderen Seite können die mangelnden Ressourcen aber auch als Ausdruck der (geringen) Wertigkeit angesehen werden, die die Umweltverbände teilweise der Beteiligung insbesondere im Bereich des EFRE beimessen. So wurde in den Interviews mehrfach deutlich, dass der Beteiligung im Bereich des ELER eine höhere Bedeutung im Vergleich mit dem EFRE zukommen würde. Insbesondere trifft dies für den Naturschutzbereich und Verbände zu, die in diesem Bereich ihren Aktivitäts- und Arbeitsschwerpunkt haben. Da in der laufenden Förderperiode zudem einige Bundesländer entschieden haben, Naturschutz nicht mehr (oder zumindest nicht direkt) im Rahmen des EFRE zu fördern, wurde dieser Trend verstärkt. Insofern hängt die Allokation von (knappen) Ressourcen auch mit der objektiv vorhandenen oder subjektiv wahrgenommenen Relevanz des EFRE für die Umweltverbände zusammen (siehe unten). Zumal der Einsatz von (knappen) Ressourcen durch Verbandsvertreter auch regelmäßig einer internen Rechtfertigung bedarf und Ergebnisse und Erfolge der Beteiligung zu kommunizieren sind. Insbesondere für den Bereich des EFRE stellt die Kommunikation des direkten Nutzens der Beteiligung innerhalb der Umweltverbände eine große Herausforderung dar, die sich negativ auf die Ressourcenbereitstellung auszuwirken scheint. Die insgesamt hohe Komplexität und schwierige Kommunizierbarkeit der EU-Strukturfondsförderung verschärft dieses Problem (siehe Know-how und Kompetenzen).

Relevanz

Wie bereits oben angesprochen, wurde in den Interviews deutlich, dass die Umweltverbände der EFRE-Förderung vielfach keine zentrale Relevanz für die eigene Arbeit zuordnen. Insbesondere trifft dies für Verbände mit dem Schwerpunkt im Bereich Naturschutz zu, die ihre Arbeit eher auf den ELER konzentrieren. Die teilweise in dieser Förderperiode zu beobachtende Verschiebung der Naturschutzförderung aus dem EFRE in den ELER hat das Interesse der

Verbände an dem EFRE in den betroffenen Bundesländern weiter sinken lassen. So ist es z.B. in der laufenden Förderperiode in SN schwer gefallen, überhaupt noch einen Umweltverband für die Beteiligung im EFRE-Begleitausschuss zu gewinnen. Zumal wie ebenfalls oben angesprochen, Verbandsvertreter auch intern begründen und erklären müssen, warum sie sich im jeweiligen Bereich engagieren. Für einen im Naturschutzbereich aktiven Verband fällt diese Begründung im Bereich des ELER leichter, nicht zuletzt, weil hier die Relevanz konkreter Förderbereiche für den Naturschutz eher auf der Hand liegt.

So schlüssig die Beurteilung der vergleichsweise geringen Relevanz des EFRE z.B. im Unterschied zum ELER auf den ersten Blick auch ausfallen mag, so ist sie dennoch kritisch zu hinterfragen. Zum einen kommt den EFRE-Programmen eine zentrale Bedeutung z.B. im Hinblick auf das Themenfeld Klimaschutz und -anpassung zu, auf das laut den OP der Länder 28% der in Deutschland verfügbaren ESI-Mittel entfallen. Für andere Umwelt- und Naturschutzprojekte sind in den OP immerhin 6% der EFRE-Mittel vorgesehen. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung, die dem Klimaschutz innerhalb des Umweltschutzes aber auch innerhalb der Arbeit der Umweltverbände zukommt, könnte die Relevanz des EFRE daher ggf. auch anders beurteilt werden. Zum anderen erscheint auch die Integration von Umweltaspekten im „Nicht-Umweltbereich“ wie z.B. der Wirtschafts- oder Innovationsförderung von hoher Relevanz, um das Ziel einer ökologisch nachhaltigen Ausgestaltung der Förderung zu realisieren. Allerdings fällt es bei der horizontalen Integration oftmals noch schwerer, die „eigene Klientel“ von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Beteiligung sowie den erzielten Erfolgen zu überzeugen. So ist in den Interviews deutlich geworden, dass es sich bei den Vertretern der Umweltverbände in den EFRE-Begleitausschüssen überwiegend um „Freunde der vertikalen Integration“ handelt, die dementsprechend der Begleitung der EFRE-Interventionen eine hohe Bedeutung beimessen - im Einzelfall ggf. auch im Unterschied zur Einschätzung ihres jeweiligen Verbands. Positiv auf die Beteiligung kann sich hier auch eine negative Betroffenheit auswirken. So sind z.B. in BW in der Vergangenheit Gewerbegebiete über den EFRE gefördert worden, die den Umweltverbänden ein „Dorn im Auge“ waren. Ziel der Beteiligung in einem solchen Fall ist es, negative Effekte für den Umwelt- und Naturschutz zu vermeiden. Die Mobilisierungswirkung in diesem Bereich ist umso stärker, je offensichtlicher die negativen Wirkungen auf die Umwelt ausfallen. Weniger sichtbare, indirekte und kumulierte negative Effekte, z.B. die Verkehrszunahme, sind demgegenüber mit einer geringeren Mobilisierungswirkung verbunden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die subjektiv wahrgenommene Relevanz des EFRE für den Umwelt- und Naturschutz sich durchaus von der tatsächlich vorhandenen Relevanz unterscheiden kann. Mangelndes Know-how bzgl. der (positiven) Möglichkeiten und der (negativen) Effekte der EFRE-Förderung für den Umwelt- und Naturschutz kann diese Diskrepanz verstärken.

Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten

Mangelnde Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten stellen ein weiteres mögliches Hemmnis der Beteiligung der Umweltverbände dar. Die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten können dabei sowohl objektiv gering ausgeprägt sein, als auch subjektiv als gering wahrgenommen werden. Eine Rolle spielt sicher auch, wie Umweltverbände das Verhältnis von Aufwand zu erwartetem möglichem Nutzen einschätzen. Im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf ist davon auszugehen und wurde in den Interviews auch zum Ausdruck gebracht, dass in der Planungsphase der EFRE-Programme die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten größer sind als in der Umsetzungsphase. In der Umsetzungsphase steht oftmals die finanzielle und administrative Umsetzung der Förderung im Zentrum der Beteiligung und der Arbeit in den Begleitausschüssen, ohne dass hiermit wirkliche Einfluss- oder Gestaltungsmöglichkeiten

verbunden sind. Zumal die Beschreibung der Umsetzung sich oftmals auf einem Aggregationsniveau bewegt, das keinen Zugang zu konkreten Projekten oder zur Finanzierung von eigenen Vorhaben ermöglicht. Zentrale Bausteine der Umsetzung, wie die jährlichen Durchführungsberichte, sind inhaltlich EU-rechtlich vorstrukturiert und werden in hohem Maße vorbereitet und die Möglichkeiten und der Spielraum, darauf Einfluss zu nehmen, werden als vergleichsweise gering eingeschätzt.

Auf der anderen Seite deutete sich in den Interviews an, dass den Vertretern der Umweltverbände nicht in jedem Fall sämtliche Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten bekannt sind. Dies trifft z.B. für den Bereich PAK zu. Zum einen handelt es sich bei den PAK, wie oben beschrieben, um ein zentrales steuerndes Instrument der horizontalen Integration von Umweltbelangen in alle Förderbereiche. Zum anderen müssen die PAK gemäß den EU-Vorgaben vom BGA verabschiedet werden, in dem die Umweltverbände mit Stimmrecht vertreten sind. Mangelndes Know-how kann sich somit auch negativ auf die wahrgenommenen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten auswirken.

Das Stimmrecht der Umweltverbände in den Begleitausschüssen wurde in den Interviews positiv im Hinblick auf die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten beurteilt. Selbst wenn es in der Regel in den Begleitausschüssen nicht zu Kampfabstimmungen kommt bzw. Umweltverbände überstimmt werden können, so wird das Stimmrecht doch als Ausdruck eines ernsthaften Willens der Beteiligung angesehen. Ein Interviewpartner machte explizit deutlich, dass mit der neuen Möglichkeit des Stimmrechts in dieser Förderperiode das Verantwortungsbewusstsein und die Seriösität der Beteiligung aus seiner Sicht zugenommen haben.

Know-how und Kompetenzen

Know-how und Kompetenzen sind zentrale Voraussetzungen einer wirkungsvollen Beteiligung von Umweltverbänden in den EFRE-Begleitausschüssen. Bei der EFRE-Förderung handelt es sich um ein komplexes Fördersystem mit einer eigenen institutionellen Kultur und Sprachwelt, die eine kaum überschaubare Vielfalt an neuen Begriffen, Verfahren, Methoden und sonstigen Regelungen mit sich bringt (die selbst zwischen den EU-Fonds noch divergieren), an denen zudem verschiedene Ebenen und Akteure mitwirken. Ohne ausreichende Erfahrungen und Kenntnisse über dieses Gesamtsystem ist eine Beteiligung nicht oder nur kaum möglich. Ein Interviewpartner brachte dies folgendermaßen auf den Punkt: *„Man braucht mindestens eine Förderperiode, um das Ganze einigermaßen zu verstehen und da mitmischen zu können.“*. Zudem muss man sich als Vertreter der Umweltverbände auch einigermaßen sicher auf dem inhaltlichen Terrain des EFRE bewegen können; denn im Vordergrund steht die wirtschaftliche Entwicklung und weniger der Umwelt- und Naturschutz. Es ist ferner hilfreich, die Optionen eines möglichen Zusammenspiels zwischen dem EFRE und ELER zu kennen. Wie bereits oben dargestellt, kann mangelndes Know-how z.B. im Hinblick auf die rechtlichen Vorgaben der EU-Förderung auch dazu führen, dass bestehende Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten nicht erkannt oder genutzt werden können.

Aber nicht nur fachliches Know-how ist für eine wirkungsvolle Beteiligung der Umweltseite vonnöten. Notwendig sind vielmehr auch Kompetenzen, wie komplexe Prozesse gezielt beeinflusst werden können und z.B. Allianzen mit anderen Akteuren geschmiedet oder starke Partner, wie z.B. die Europäische Kommission oder politische Akteure, gewonnen oder überzeugt werden können. Analytische Fähigkeiten sind hierfür ebenso notwendig wie kommunikative Kompetenzen. Insbesondere muss man sich in die Handlungslogiken und Zielsysteme der zumeist dominierenden Wirtschaftsakteure eindenken können, um die eigenen Interessen zumindest partiell durchsetzen zu können. Dabei dürfte der Bedarf an Kompetenzen

auf Seiten der Umweltverbände bei sinkendem Beteiligungswillen der entscheidungsrelevanten Akteure steigen, um Umweltbelange wirksam durchsetzen zu können.

Beteiligungswille

Ein gutes partnerschaftliches Miteinander lässt sich nicht durch eine Verordnung oder einen Verhaltenskodex der EU-Ebene vorschreiben oder erzwingen. Vielmehr ist neben klaren Regeln auch der Wille zur Beteiligung notwendig – sowohl auf Seiten derjenigen, die die Beteiligung organisieren, als auch auf Seiten der Beteiligten. Voraussetzung dafür dürfte bei allen Akteuren zum einen ein Grundverständnis sein, dass die verschiedenen Akteure berechnete Anliegen und legitime Interessen in den Prozess einbringen und zum anderen, dass mit der Beteiligung ein Nutzen verbunden ist oder zumindest sein kann.

In den Interviews wurde deutlich, dass dieser Beteiligungswille in den verschiedenen Begleitausschüssen bei den verantwortlichen EFRE-Verwaltungsbehörden aus Sicht der Interviewpartner unterschiedlich ausgeprägt und nicht in allen Fällen gegeben zu sein scheint. Vielmehr besteht auf Seiten der Umweltverbände teilweise der Eindruck, dass die Beteiligung nur pro-forma durchgeführt wird, um formalen Anforderungen zu genügen und kein wirkliches Interesse an einem echten Austausch besteht. Fest gemacht wurde diese Kritik in den Interviews u.a. am Zeitpunkt und der Häufigkeit der Einbindung sowie an der fehlenden Rückmeldung zu Vorschlägen, die von Seiten der Umweltverbände in den Programmierungsprozess eingebracht wurden. In anderen Bundesländern scheint sich die Situation gemäß den Interviews anders darzustellen und es bestand z.B. im Hinblick auf die Planung der laufenden Förderperiode ein intensiver gegenseitiger Austausch zwischen den Umweltverbänden und der Fondsverwaltung. Aus Sicht der Fondsverwaltung war dabei insbesondere von Nutzen, dass die Umweltverbände mit einer Stimme gesprochen haben und ihre Interessen gebündelt eingebracht haben, was die Abstimmung erleichtert hat.

Vorhandene Lösungsansätze

In den Interviews wurden nicht nur Hemmnisse und Engpässe benannt, sondern auch bereits vorhandene Lösungsansätze deutlich. Im Zentrum steht dabei die Ressourcenfrage sowie der Know-how- und Kompetenzaufbau.

In **MV** verfügen die im Begleitausschuss vertretenen Partner bereits seit der Förderperiode 2007 – 2013 über ein echtes Mitspracherecht. Die Ausschussstruktur ist auf paritätische Mitwirkung ausgerichtet und entspricht damit dem Geiste des Partnerschaftsprinzips. Damit die Partner ihrer verantwortungsvollen Rolle in der Begleitung der EU-Fonds gerecht werden können und die notwendigen professionellen Kapazitäten verfügbar sind, werden die Partner über die sogenannte Technische Hilfe finanziell gefördert. Dies trifft auch für die Umweltverbände zu, die in der laufenden Förderperiode aktuell eine Personalstelle zur Begleitung der EU-Förderung finanziert bekommen (siehe GPB im Anhang).

Um die Partner bei der qualifizierten Mitwirkung an der Programmgestaltung und -umsetzung weiter zu stärken, wird in **BB** aus EU- und Landesmitteln ein fondsübergreifendes Partnernetzwerk gefördert. Hierbei geht es nicht nur um die Unterstützung der Partner bei der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinsamen Begleitausschusses. Vielmehr sollen Rahmenbedingungen etabliert werden, die auch zwischen den Sitzungen einen stetigen fondsübergreifenden und -spezifischen Dialog zwischen Partnern und Verwaltung erleichtern und die aktive Begleitung der EU-Förderpolitik im Land befördern. Ein weiteres Ziel ist eine engere Verzahnung der Fonds. Die Einrichtung dieses fondsübergreifenden Netzwerks baut auf den positiven Erfahrungen auf, welche in der Förderperiode 2007 – 2013 in **BB** mit der ESF-geförderten Kontakt- und Beratungsstelle für die Partner (KBS) gesammelt wurden. Die

Kontakt- und Beratungsstelle für WiSo-Partner wurde vom WWF 2013 als Best Practice-Beispiel beschrieben⁵⁹.

In TH erhielten die Umweltverbände finanzielle Unterstützung von der Verwaltungsbehörde, um den Programmierungsprozess für die Förderperiode 2014 – 2020 zu unterstützen (siehe GPB). Finanziert wurde die Organisation von Workshops, auf denen die Entwicklung des Programms und die Möglichkeiten der Umweltförderung diskutiert wurden. Die Ergebnisse wurden in den Programmierungsprozess eingespeist. Zugleich bestand auf Seiten der EFRE-Verwaltungsbehörde ein manifestierter Wille zum Austausch und zur Kooperation. Die Arbeit des WWF zur inhaltlichen Flankierung des Programmierungsprozesses mit konkreten Vorschlägen zur Ausgestaltung der Förderung wirkte sich zusätzlich unterstützend aus. Zur weiteren Begleitung der EFRE-Förderung planen die Verbände, ein vergleichbares Folgeprojekt ebenfalls im Rahmen der technischen Hilfe zu beantragen. Der WWF hat den aus Umweltsicht vorbildlichen Planungsprozess in TH 2016 beschrieben und geschlussfolgert: „gute Beteiligungsformen bringen ein gutes OP“⁶⁰.

Der WWF Deutschland hat mit finanzieller Unterstützung des BMU in der Vergangenheit verschiedene Projekte zur Stärkung der Umweltverbände und der Umweltförderung im EFRE durchgeführt. Die Projekte wurden von den Interviewpartnern als bedeutsam für den Know-how- und Kapazitätsaufbau, die bundesländerübergreifende Vernetzung, die Ertüchtigung für die konkreten OP-Verhandlungen und den Austausch sowie als Anlaufstelle auf der Bundesebene und als Schnittstelle zur EU-Ebene eingeschätzt.

3.3.3. Ansatzpunkte für die Zukunft

Ansatzpunkte zur Überwindung der beschriebenen Engpässe und Hindernisse und zur verbesserten Beteiligung der Umweltverbände an der Planung, Begleitung und Bewertung der EFRE-Förderung werden in den folgenden vier Bereichen gesehen. Ebenso wie bei den Hemmnissen und Engpässen beschrieben, hängen auch die Lösungsansätze miteinander zusammen und können sich gegenseitig verstärken.

Personelle und finanzielle Ressourcen. Wie oben beschrieben, wurden mangelnde personelle und finanzielle Ressourcen für die Beteiligung als zentraler Engpass identifiziert. Grundsätzlich können die folgenden beiden Wege unterschieden werden, um die Ressourcenfrage zu klären. Entweder es findet eine externe Finanzierung oder Unterstützung der Arbeit der Verbände statt oder aber die Umweltverbände müssten verstärkt eigene Ressourcen einsetzen. Im Folgenden wird verstärkt der Frage nach einer externen Finanzierung der Arbeit der Umweltverbände nachgegangen. In beiden Fällen ist allerdings zu beachten, dass 1) in der Regel eine Beteiligung nur dann wirklich zielführend ist, wenn sie langfristig angelegt ist und kontinuierlich erfolgt. Und 2) der Nutzen für den Mittelgeber klar zu erkennen ist.

In den Interviews sind aktuell drei Wege und Beispiele der externen Finanzierung deutlich geworden, die mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden sind.

- ▶ Das Modell in MV, der direkten (institutionellen) Förderung der Personalressourcen bei den WiSo-Partnern.
- ▶ Das Modell in BB, indem Unterstützungsstrukturen für die Partner gefördert werden (ein ähnlicher Ansatz wird auch in ST verfolgt).

⁵⁹ WWF (2013): Die Rolle von Umweltverbänden als Partner in der Europäischen Regionalpolitik 2014 - 2020

⁶⁰ WWF (2016): Erfolgsfaktoren für eine umweltorientierte Programmplanung der EFRE-Förderperiode 2014 - 2020

► Das Modell in TH, einer projektbezogenen Förderung.

In allen drei Fällen erfolgte die Finanzierung aus Technischer Hilfe, über deren Einsatz die EFRE-Verwaltungsbehörde entscheidet. In den ersten beiden Fällen handelt es sich um langfristig angelegte Modelle, die sich an alle WiSo-Partner und nicht ausschließlich an Umweltverbände richten. Aufgrund des hohen finanziellen Volumens dürfte dies auch kaum anders durchsetzbar sein. Der Charme des dritten Modells liegt in der relativen (finanziellen) Überschaubarkeit der Förderung (ca. 20.000 €), die auf Umweltakteure bezogen war. Der Nachteil dieses Modells ist die relativ begrenzte Laufzeit des Vorhabens.

Neben den beschriebenen Modellen, die über die Technische Hilfe des EFRE finanziert werden, gibt es weitere direkte und indirekte Möglichkeiten einer externen Finanzierung. In den Bundesländern BB und BW erfolgt die Vertretung der Umweltverbände durch Vertreter der Geschäftsstellen von Dachverbänden oder Landesarbeitsgemeinschaften, die in Teilen durch Landesmittel gefördert werden. Eine weitere Möglichkeit stellt die sogenannte (projektbezogene) Verbändeförderung dar, in dessen Rahmen z.B. die Arbeiten des WWF unterstützt wurden.

Wie eine optimale bzw. gangbare Lösung der Ressourcenfrage aussieht, hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen ab und muss auf das jeweilige Land bezogen geklärt werden. Hilfreich dabei könnte allerdings die Anwendung des Artikels 17 des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft sein, nach dem *„die Verwaltungsbehörde untersucht, ob auf Technische Hilfe zurückzugreifen ist, um die Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Partner ... zu unterstützen, damit diese sich besser in die Vorbereitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Programme einbringen können.“* Ggf. könnte die Analyse der institutionellen Kapazitäten auch im Rahmen der Evaluation erfolgen, damit der Aufwand für die Verwaltungsbehörde möglichst niedrig gehalten werden kann.

Kommunikation von Möglichkeiten: Der Nutzen und die inhaltlichen wie formalen Ansatzpunkte der Beteiligung von Umweltverbänden an der Umsetzung der EU-Förderung sollten klarer kommuniziert werden. In den Interviews wurde z.B. deutlich, dass die verschiedenen Modelle der Finanzierung oder Unterstützung der Arbeit der Umweltverbände in den BGA nicht allen Beteiligten geläufig waren. Ebenso fehlten auch Informationen über die konkreten Ansatzpunkte der Arbeit in den BGA zur Förderung des Umweltschutzes, z.B. durch die Ausgestaltung der PAK. Die Kommunikation dieser Möglichkeiten könnte z.B. im Rahmen von Best-Practice Beispielen oder konkreten Erfahrungsberichten über die Effekte und Ergebnisse der Beteiligung erfolgen und somit gleichzeitig zur Stärkung der Motivation beitragen.

Horizontale und vertikale Vernetzung und Know-how Aufbau. Wie oben beschrieben, ist ohne das entsprechende Know-how eine effektive Begleitung der EFRE-Programme durch die Umweltverbände nicht möglich. Sowohl aufgrund der regelmäßig stattfindenden Weiterentwicklung der Förderung (z.B. im Zusammenhang mit jeder neuen Förderperiode), den sich verändernden Anforderungen im zeitlichen Ablauf der Förderung als auch des Personalwechsels auf Seiten der Umweltverbände kann die Kapazitätsentwicklung eher als kontinuierliche Aufgabe angesehen werden.

Eine zentrale Bedeutung beim Kapazitätsaufbau kommt der horizontalen und vertikalen Vernetzung der Vertreter der Umweltverbände auf der Ebene der Länder, des Bundes und der EU zu. Als gleichermaßen bedeutsam wird der kollegiale Austausch dieser Akteure eingeschätzt, da es sich bei den Vertretern der Umweltverbände in den Begleitausschüssen oftmals um Einzelkämpfer handelt.

Eine wichtige Bedeutung bei der Kapazitätsentwicklung ist in der Vergangenheit den durch das BMU geförderten Projekten des WWF zugekommen; vergleichbare Projekte sollten auch in der Zukunft fortgeführt werden. Da der BUND bundesweit die meisten Vertreter in den Begleitausschüssen stellt, könnte auch hier überlegt werden, wie der Austausch intensiviert werden könnte.

Im Hinblick auf den EU-Rahmen: Die EU gibt den Rahmen für die Beteiligung der Umweltverbände an der Planung, Begleitung und Bewertung der EU-Förderung vor. Dieser Rahmen muss „stimmen“, damit Umweltverbände sich adäquat in die Partnerschaften einbringen können. Dies betrifft sowohl die Vorgaben für die Partnerschaften, also die formalen und administrativen Prozesse, als auch die Ausgestaltung der Inhalte der Förderung. Denn wenn keine inhaltlichen Anknüpfungspunkte für Umweltakteure, z.B. im Hinblick auf mögliche Fördertatbestände oder die Berücksichtigung des QZN, gegeben sind, werden sich diese auch nicht in die Partnerschaften einbringen.

Da der aktuelle Rahmen als weitgehend positiv eingeschätzt wird, geht es vor allem darum, diesen auch mit Unterstützung der EU-Ebene mit Leben zu füllen und den aktuellen Rahmen auch für die sich bereits am Horizont abzeichnende Förderperiode post-2020 zu erhalten bzw. fortzuschreiben (siehe Kapitel unten).

Im Hinblick auf die EU-Ebene und die Rolle der Kommission bei der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips werden die folgenden konkreten Ansatzpunkte gesehen:

- ▶ Der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in der Evaluation ein stärkeres Gewicht zu geben.
- ▶ Den Austausch zur Umsetzung des Partnerschaftsprinzips zu befördern; Best Practice Beispiele zu identifizieren, aufzuarbeiten und zu kommunizieren sowie die im Verhaltenskodex für Partnerschaften angelegte Community of Practice für Partnerschaften einzurichten.
- ▶ Umweltverbände weiterhin aktiv in die entsprechenden Netzwerke auf EU-Ebene wie z.B. das European Network of Environmental Authorities for the Cohesion Policy (ENEA) einzubeziehen.
- ▶ Die Vertreter der KOM sollten sich in den BGA weiterhin als Anwalt des Partnerschaftsprinzips stark machen und darauf drängen, dass in den BGA genügend Zeit für inhaltliche Diskussion bleibt und nicht formale Aufgaben im Vordergrund stehen.
- ▶ Die Vertreter der DG Regio sollten ihre bislang kritische Haltung zur Nutzung der Technischen Hilfe zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten der WiSo-Partner in weiter entwickelten Regionen aufgeben und sich dafür stark machen, dass im Rahmen der OP-Erstellung entsprechend Artikel 17 zumindest eine Untersuchung der institutionellen Kapazitäten durchgeführt wird, um eine fundierte Beurteilung zu ermöglichen
- ▶ Eine stärkere Einbindung und Unterstützung der Verbände durch die GD Umwelt und die GD Regio wäre wünschenswert, im Rahmen der Verhandlungen auf EU-Ebene wie auch den Verhandlungen zur nationalen Umsetzung, um auch auf dieser Ebene das Partnerschaftsprinzip mit Leben zu füllen. Hilfreich wären z.B. nationale Workshops für Verbände während der Verhandlungen.

3.4 Zusammenfassung

Bei der horizontalen Integration der Umweltdimension bzw. dem Querschnittsziel Nachhaltigkeit (QZN) handelt es sich, insbesondere im Vergleich zur vertikalen Integration, um einen komplexen Ansatz. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der Umsetzung als auch deren Bewertung. Aus den Untersuchungen wurde deutlich, dass die Palette der zur Umsetzung des QZN in den deutschen EFRE OPs genutzten Instrumente und Ansätze sehr breit ist und unterschiedliche Zielstellungen damit verfolgt werden, wie exemplarisch für den Bereich der Projektauswahlkriterien (PAK) herausgearbeitet wurde. Dabei können „harte“ und „weiche“ Zielstellungen oder Funktionen im Vordergrund stehen, wie die folgende Abbildung verdeutlicht. So sind z.B. die Information und Sensibilisierung ebenso wie die Beratung und Unterstützung potenzieller Antragsteller mittels der PAK zu den weichen Funktionen von PAK zu zählen. Die Selektion und der Ausschluss von Projekten gehört demgegenüber zu den harten Funktionen von PAK.

Abbildung 21: Harte und weiche Funktionen von Projektauswahlkriterien

Weiche Funktionen	Harte Funktionen
Information und Sensibilisierung	Ausschluss von Projekten
Beratung und Unterstützung	Selektion von Projekten
Monitoring von Projekten	Sanktionierung von Projekten

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut

Bei der überwiegenden Zahl der in Deutschland genutzten Instrumente zur Umsetzung des QZN scheinen die „weichen“ Funktionen und insbesondere die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung im Vordergrund zu stehen. „Harte“ Funktionen und substanzielle Steuerungswirkungen auf die Förderung sind eher die Ausnahme als die Regel.

Eine positive Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang das in BW etablierte Verfahren für die Projektauswahl dar. Gefördert werden hier ausschließlich Projekte mit positiven Umweltwirkungen. Das GPB in BW verdeutlicht beispielhaft, dass es sich bei den PAK um ein potenziell sehr wirksames Instrument zur Integration des QZN handelt. Gleichzeitig wurde deutlich, dass das Potenzial der PAK zur Förderung des QZN in den EFRE-Programmen in D bislang nicht vollständig ausgeschöpft wird.

Auch die SUP nimmt relativ wenig Einfluss auf die eigentliche OP-Erstellung und dient v.a. der Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung. Als „Advokat der Umweltabwägung“ wird die SUP dennoch als unverzichtbar angesehen. Der Nutzen der SUP liegt insbesondere darin, dass sich alle Akteure im Rahmen der OP-Erstellung mit Umweltaspekten auseinandersetzen müssen und hierdurch auf mögliche Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie aufmerksam gemacht werden kann. Der Wert der SUP wird häufig erst bei der Umsetzung des OPs erkannt, wenn Richtlinien, Projektauswahlkriterien oder Umweltindikatoren formuliert werden müssen.

Auch die Effekte der Beteiligung der Umweltverbände auf die Umsetzung des QZN sind begrenzt. Als ein zentraler Engpass wurde die mangelnde Verfügbarkeit von zeitlichen und personellen Ressourcen für die oftmals ehrenamtlich ausgeübte Beteiligung der Umweltverbände identifiziert. Deutlich wurde, dass es sich bei der Finanzierung der Beteiligung der Verbände durch die Technische Hilfe um einen relativ kontroversen und sensiblen Punkt handelt. Der Verbändeförderung durch das BMU / UBA kommt eine zentrale Bedeutung für den Know-how- und Kapazitätsaufbau und die bundesländerübergreifende Vernetzung zu und sollte fortgeführt

werden. Auf der EU-Ebene zeichnet sich auf der Umweltverbandsseite eine Lücke ab, die vor dem Hintergrund der Debatte um die Kohäsionspolitik post-2020 möglichst geschlossen werden sollte.

Die hohe Zahl der Instrumente zur Umsetzung des QZN sowie die unterschiedlichen Zielrichtungen dürften auch ein Ausdruck der konzeptionellen Unsicherheit sein, was mit dem QZN genau erreicht werden soll. Oder anders ausgedrückt, die genaue Zielrichtung ist zumeist nicht klar definiert. Diese Unklarheit beginnt auf der EU-Ebene. So lautet die Vorgabe im Gemeinsamen Strategischen Rahmen zum Bereich Nachhaltige Entwicklung, die „Verwaltungsbehörden ... sollen Maßnahmen einleiten, um umweltschädliche Auswirkungen der Interventionen abzuwenden oder einzudämmen und für wirklichen Nutzen in den Bereichen Soziales, Klima und Umwelt zu sorgen“. Negative Wirkungen auf die Umwelt sind somit nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Im welchem Umfang negative Umweltwirkungen akzeptiert werden und wie in Konfliktfällen abzuwägen ist, bleibt auf EU-Ebene unklar und wird letztendlich den Mitgliedstaaten überlassen. In den deutschen OPs wird als Grundlinie zur Umsetzung des QZN vielfach auf die Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben im Umweltbereich im Rahmen der Förderung hingewiesen, die zudem im Fall möglicher negativer Umweltauswirkungen bereits Kompensationsmaßnahmen vorsehen. Aus Umweltsicht ist dies natürlich nicht ausreichend, da die Einhaltung des bestehenden Umweltrechts eine Verschlechterung der Umweltsituation keineswegs ausschließt und daher nicht mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gleichzusetzen ist. Eine positive Ausnahme stellt in dieser Hinsicht die Ausrichtung des EFRE-OP in BW dar. Wie bereits oben beschrieben, wird mittels der PAK sichergestellt, dass ausschließlich Projekte mit positiven Umweltwirkungen gefördert werden. Nicht nur Projekte mit negativen Wirkungen auf Umwelt sondern auch Projekte mit neutralen Wirkungen sind somit von der Förderung ausgeschlossen. Derart klar formulierte Zielstellungen für das QZN fehlen für die meisten anderen deutschen OPs. Aus dem Beispiel in BW sowie aus der Literaturanalyse lassen sich die folgenden Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung des QZN ableiten:

- ▶ eine klar formulierte Zielstellung, was unter horizontaler Integration bzw. dem QZN zu verstehen ist und erreicht werden soll,
- ▶ den politischen Willen, diese Zielstellung umzusetzen,
- ▶ die institutionellen und personellen Ressourcen (in den Behörden und / oder den Verbänden) sowie das Know-how zur Operationalisierung und Umsetzung des Konzepts.

Insgesamt bestätigt die vglw. schwache Umsetzung des QZN in Deutschland die Ergebnisse entsprechender Studien auf der EU-Ebene. So kommt auch die Studie „Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds“⁶¹ zu dem Schluss, dass im Vergleich zur vertikalen Umweltintegration der horizontalen Integration in den analysierten OPs eine geringere Bedeutung zukommt.

⁶¹ Cowi, Milieu (2017): Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF)

4 EU-Kohäsionspolitik post 2020

Die Diskussion um die Zukunft der EU-Kohäsionspolitik post 2020 hat frühzeitig begonnen und kontinuierlich an Fahrt aufgenommen. Die folgende Abbildung benennt zentrale Meilensteine auf dem Weg zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2020 und verdeutlicht zum anderen den engen, untrennbaren Zusammenhang zum EU-Haushalt.

Als vorläufigen Höhepunkt hat die KOM im Juni 2018 die Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sowie für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum post 2020 vorgelegt. Im Folgenden wird vor dem Hintergrund der bisherigen Arbeiten eine Einschätzung dazu vorgelegt.

Abbildung 22: Zeitplanung des Post-2020 EU-Haushalts sowie der Kohäsionspolitik

Jahr	EU-Kohäsionspolitik	EU-Haushalt
2014	<ul style="list-style-type: none"> Einrichtung der hochrangigen Gruppe „Verwaltungslasten“ (HGVL) Start der Ex-Post Bewertung und Studien 	<ul style="list-style-type: none"> Einrichtung der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ Erster Bericht der HG „Eigenmittel“
2015	<ul style="list-style-type: none"> Einrichtung der hochrangigen Gruppe für „Vereinfachung“ Zwischenergebnisse/Diskussion der Ex-Post Evaluierungen KOM-Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen der Partnerschaftsvereinbarungen 2014 – 2020 sowie der OPs 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Konferenz „EU Budget focused on results“ (22.09.2015)
2016	<ul style="list-style-type: none"> Veröffentlichung der <u>Ex-Post-Evaluierungen 2007 – 2013</u> Zusammenfassender Bericht der KOM zu den ESIF; basierend auf den AIR und Synthese der Evaluierungsergebnisse 	<ul style="list-style-type: none"> 2. Konferenz „EU budget focused on results“ (27.09.2016) Empfehlungen der hochrangigen Gruppe „Eigenmittel“ Mid-term review des EU-Haushalt
2017	<ul style="list-style-type: none"> <u>Vorschläge der „High Level Group“ für Vereinfachung der ESI-Fonds</u> <u>7. Kohäsionsforum (26. – 27. Juni 2017)</u>⁶² EP-Initiativstellungnahme mit <u>„Bausteinen für die Kohäsionspolitik der EU in der Zeit nach 2020“</u> Fortschrittsberichte der MS zu den Partnerschaftsvereinbarungen <u>7. Kohäsionsbericht</u> und Start der öffentl. Konsultation Strategischer Bericht der KOM zu ESI-Fonds (2017) 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Reflexionspapier der KOM über die Zukunft der EU-Finzen</u> 09/17 <u>Konferenz zur Zukunft der EU Finanzen</u>
2018	<ul style="list-style-type: none"> KOM-Legislativvorschläge⁶³ für die post-2020 Kohäsionspolitik (inkl. Impact Assessment) Verhandlungen der EU-Institutionen über post-2020 ESIF-Verordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> Vorschlag der KOM für post-2020 MFR⁶⁴ Verhandlungen der EU-Institutionen über post-2020 MFR
2019	<ul style="list-style-type: none"> Fortschrittsberichte der MS zu den Partnerschaftsvereinbarungen Vergabe der leistungsgebundenen Reserve Strategischer Bericht der KOM zu ESI-Fonds (2019) 	

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut in Anlehnung an EPRC (2016) sowie <http://www.regions.eu.org/?cat=70>

⁶² Berichterstattung von Community Living for Europe über das Kohäsionsforum

⁶³ Regionale Entwicklung und Zusammenhalt – Rechtstexte und Factsheets

⁶⁴ Ein EU-Haushalt für die Zukunft – Rechtstexte und Factsheets

Um den Planungsprozess für die Förderung post 2020 auf der EU-Ebene adäquat zu verfolgen und im Hinblick auf die Relevanz für den Umweltschutz zu bewerten, wurde der entsprechende Arbeitsbereich (AS 4.3. Politikbeobachtung und ad-hoc Stellungnahme) im Rahmen des Vorhabens gestärkt. Im September 2016 wurde eine erste Analyse des Stands und der Überlegungen zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post-2020 vorgelegt und Einschätzungen aus Umweltsicht vorgenommen⁶⁵ sowie zu einer Power-Point-Präsentation verdichtet. Darüber hinaus wurden u.a. die folgenden Arbeiten durchgeführt:

- ▶ Stellungnahme zum 7 Kohäsionsbericht
- ▶ Hintergrundgespräche mit der GD ENVI und GD REGIO sowie weiteren Interessengruppen in Brüssel
- ▶ Workshop (21.03.2018) zur „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung post 2020“
- ▶ Analyse der Studien der KOM zur Bewertung der aktuellen Förderperiode
- ▶ Analyse der „geleakten“ VO-Entwürfe sowie der offiziellen Vorschläge der KOM zur Ausgestaltung der Förderperiode post 2020
- ▶ Analyse der Vorschläge der KOM zum Mehrjährigen Finanzrahmen

Im Folgenden wird ein zusammenfassender Überblick über die bisherigen Entwicklungen auf EU-Ebene im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik und ihrer finanziellen Ausgestaltung gegeben. Ziel ist eine Einschätzung aus Umweltsicht und die Frage, welche Schlussfolgerungen daraus für den weiteren Verlauf der Verhandlungen zu ziehen sind. Im Zentrum dieser Analyse stehen die Vorschläge für die Dach-VO⁶⁶ mit gemeinsamen Bestimmungen für insgesamt sieben Fonds sowie die EFRE-VO⁶⁷.

⁶⁵ Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Stand und Überlegungen post-2020 (Stand am 26.09.2016)

⁶⁶ KOM(2018)275 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa

⁶⁷ KOM (2018) 372 final: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

4.1 Architektur, Ziele und Vereinfachung

4.1.1 Architektur

Mit der Fortschreibung der VO KOM(2018)275 final „mit gemeinsamen Bestimmungen“ (Dach-VO) soll die grundsätzliche Architektur aus der aktuellen Förderperiode auch in der Zukunft beibehalten werden. Die folgenden Fonds sollen unter die Dach-VO fallen: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Kohäsionsfonds (KF), Europäischer Sozialfonds+ (ESF+), Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), Asyl- und Migrationsfonds, Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa. Mit dem gemeinsamen Regelwerk und der weiteren Angleichung von Rechtsvorschriften soll ein Beitrag zur Vereinfachung sowie zur Stärkung der Kohärenz und Synergien zwischen den Fonds geleistet werden. Im Unterschied zur aktuellen Förderperiode (sowie den ersten geleakten Entwürfen für die VO-Vorschläge) soll der ELER in der Zukunft allerdings nicht mehr unter die Dach-VO fallen.

Einschätzung aus Umweltsicht

Die Vereinheitlichung der Vorschriften und die Bündelung mittels einer Dachverordnung ist aus Umweltsicht positiv einzuschätzen. Zum einen können einheitliche Regelungen den Zugang für Umweltakteure in den verschiedenen Fonds erleichtern. Zum anderen bietet die Dachverordnung die Möglichkeit, aus Umweltsicht relevante Aspekte auf einer übergeordneten Ebene zu verankern, die direkte Wirksamkeit für alle weiteren Sektorverordnungen entfaltet. Kritisch zu betrachten ist daher aus Umweltsicht das Herauslösen des ELER aus der Dach-VO sowie in der Konsequenz aus der Partnerschaftsvereinbarung. Eine kohärente ländliche Entwicklung, die neben dem ELER u.a. auch des EFRE sowie des ESF bedarf und insbesondere aus Naturschutzsicht von hoher Bedeutung ist, wird damit erschwert und das Risiko von Inkonsistenzen und unterschiedlichen Regelungen zwischen den Fonds steigt, wie z.B. die unterschiedliche Einbindung von Umweltpartnern im Rahmen des Partnerschaftsprinzips zeigt (siehe unten). Die Wiedereinbindung des ELER unter eine gemeinsame Dach-VO post 2020 wird aus diversen Gründen allerdings als relativ unwahrscheinlich eingeschätzt. Empfohlen wird daher eine möglichst weitgehende Angleichung der Regelungen auf einem, im Hinblick auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen möglichst hohen Niveau.

4.1.2 Übergeordnete politische Ziele

Anstelle der bisherigen 11 TZ sollen gemäß Artikel 4 der Dach-VO mit dem EFRE, dem ESF+, dem Kohäsionsfonds und dem EMFF post 2020 die folgenden fünf politischen Ziele (PZ) unterstützt werden

- a. ein intelligenteres Europa durch die Förderung eines innovativen und intelligenten wirtschaftlichen Wandels (PZ 1);
- b. ein grüneres, CO₂-armes Europa durch Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements (PZ 2);
- c. ein stärker vernetztes Europa durch die Steigerung der Mobilität und der regionalen IKT-Konnektivität (PZ 3);
- d. ein sozialeres Europa, in dem die europäische Säule sozialer Rechte umgesetzt wird (PZ 4);
- e. ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen (PZ 5).

Damit sollen die Fonds zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes entsprechend Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU beitragen.

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht:

Die Reduktion der bisherigen 11 TZ auf 5 PZ ist grundsätzlich auch aus Umweltsicht zu begrüßen. Die im engeren Sinne umweltrelevanten Aspekte werden innerhalb des PZ 2 in ein „grüneres, CO2-armes Europa“ gebündelt. Dies kann zur Vereinfachung beitragen, künstliche Unterscheidung beseitigen und die Flexibilität erhöhen, z.B. auch im Hinblick auf die Thematische Konzentration. Gleichzeitig muss allerdings gewährleistet werden, dass die Reduktion nicht dazu führt, dass bisherige umweltrelevante Fördertatbestände verloren gehen. So stellt sich z.B. die Frage, inwieweit die Förderung des Naturschutzes durch das PZ 2 als Bestandteil „grüner Investitionen“ abgedeckt ist. Dieser Frage wird bei der Analyse der spezifischen Ziele nachgegangen.

U.a. aufgrund der Tatsache, dass das Querschnittsziel Nachhaltigkeit im Unterschied zur laufenden Förderperiode (siehe oben) nicht mehr als eigenständiger verbindlicher Artikel in den VO-Entwürfen enthalten ist (siehe unten), stellt sich zudem die Frage, im welchem Umfang in den anderen vier, nicht direkt auf die Umwelt bezogenen PZ, Umweltbelange bzw. Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. Explizit ist dies nur für das PZ 5 der Fall („Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung ...“). Insbesondere bei den PZ 1 und 3 könnte daher die Ausrichtung auf Nachhaltigkeit gestärkt werden.

Alternativ dazu könnte, entsprechend des alten Artikel 4 ein neuer Artikel oder Absatz eingefügt werden, der die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, neben der Verringerung der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ungleichheiten, als Oberziel der Dachverordnung verankert.

4.1.3 Spezifische Ziele des EFRE

Gemäß Artikel 2 der EFRE-VO sollen mit dem EFRE die folgenden spezifischen Ziele (SZ) unterstützt werden.

Abbildung 23: Spezifische Ziele des EFRE

PZ 1	(a) Ein intelligenteres Europa
SZ	<ul style="list-style-type: none"> i) Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und Einführung fortschrittlicher Technologien; ii) Nutzung der Vorteile der Digitalisierung für die Bürger, Unternehmen und Regierungen; iii) Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von KMU; iv) Entwicklung von Kompetenzen für intelligente Spezialisierung, industriellen Wandel und Unternehmertum;
PZ 2	(b) Ein grüneres, CO2-armes Europa
SZ	<ul style="list-style-type: none"> i) Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen; ii) Förderung erneuerbarer Energien; iii) Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene; iv) Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz; v) Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung; vi) Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft; vii) Verbesserung der biologischen Vielfalt, der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung;
PZ 3	(c) Ein stärker vernetztes Europa – Mobilität und regionale IKT-Konnektivität
SZ	<ul style="list-style-type: none"> i) Ausbau der digitalen Konnektivität; ii) Entwicklung eines nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten, sicheren und intermodalen TEN-V; iii) Entwicklung einer nachhaltigen, klimaresilienten, intelligenten und intermodalen nationalen, regionalen und lokalen Mobilität, einschließlich eines besseren Zugangs zum TEN-V und zur grenzübergreifenden Mobilität; iv) Förderung einer nachhaltigen, multimodalen städtischen Mobilität;
PZ 4	(d) Ein sozialeres Europa – Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte
SZ	<ul style="list-style-type: none"> i) Verbesserung der Effektivität der Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Arbeitsplätzen durch Entwicklung sozialer Innovation und Infrastruktur; ii) Verbesserung des Zugangs zu inklusiven und hochwertigen Dienstleistungen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie lebenslanges Lernen durch Entwicklung der Infrastruktur; iii) Verbesserung der sozioökonomischen Integration von marginalisierten Gemeinschaften, Migranten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch integrierte Maßnahmen, einschließlich Wohnungsbau und soziale Dienstleistungen; iv) Sicherstellung eines gleichberechtigten Zugangs zur Gesundheitsversorgung durch Entwicklung der Infrastruktur, einschließlich der Primärversorgung;
PZ 5	(e) Ein bürgernäheres Europa
SZ	<ul style="list-style-type: none"> (i) Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit in städtischen Gebieten; ii) Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit auf lokaler Ebene, einschließlich in ländlichen und in Küstengebieten, auch durch die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung.

Quelle: eigene Darstellung, nova-Institut

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht:

Den SZ kommt eine zentrale Bedeutung bei, da hiermit die förderfähigen Bereiche definiert werden. Im Vergleich mit den 40 IP handelt es sich bei den 21 SZ um eine erhebliche Reduktion des Detaillierungsgrades. Wie bereits oben beschrieben, sind damit Vorteile verbunden, gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass die in der aktuellen Förderperiode bestehenden umweltbezogenen Fördermöglichkeiten durch die Zusammenfassung der TZ sowie der IP nicht eingeschränkt werden. Dies gilt es, im Rahmen der weiteren Verhandlungen im Rat sowie mit dem EP zu gewährleisten. Dies betrifft z.B. die Förderung des Naturerbes, der Umweltbildung, des Klimaschutzes durch Moorentwicklung sowie der Grünen Infrastruktur außerhalb städtischer Gebiete im Rahmen des PZ 2. Ebenso muss für die SZ der PZ 1 (intelligentes Europa) und 4 (soziales Europa) sichergestellt werden, dass Umwelt und Nachhaltigkeit im bisherigem Umfang förderfähig bleiben. Für die PZ 3 und 5 scheint dies ausreichend gewährleistet zu sein.

4.1.4 Vereinfachung

Die Vereinfachung der Kohäsionspolitik ist eines der Schlüsselemente für die neuen Verordnungen („*Vereinfachter Rahmen und weniger Verwaltungsaufwand für die Begünstigten der Fonds.*“). Konkret werden dazu die folgenden Punkte vorgeschlagen:

- ▶ Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Synergieeffekte und Angleichung der Durchführungsvorschriften über die Fonds hinweg (siehe oben), verstärkter gegenseitiger Rückgriff auf Prüfungen und die Möglichkeit zur Beibehaltung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme;
- ▶ differenzierte Durchführung mittels leichterere Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Programme mit einer guten Bilanz;
- ▶ Flexibilität in Form einer Halbzeitüberprüfung, um erforderlichenfalls die Prioritäten der letzten Jahre des Programmplanungszeitraums so anzupassen, dass sie neuen Prioritäten Rechnung tragen.

Einschätzung aus Umweltsicht

Grundsätzlich ist eine Vereinfachung auch aus Umweltsicht zu begrüßen. Auch die konkret genannten Punkte wie die Angleichung der Durchführungsvorschriften, die Möglichkeit zur Beibehaltung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme oder die verbesserte Flexibilität werden aus Umweltsicht positiv eingeschätzt.

Auf der anderen Seite muss gewährleistet sein, dass die gewollte (und notwendige) Vereinfachung nicht zu Lasten der Einbindung von Umweltaspekten in die Kohäsionspolitik geht und etablierte Instrumente der Umweltintegration wie z.B. die Ex-Ante Konditionalitäten, die Ex-Ante Evaluationen, das Querschnittsziel Umwelt / Nachhaltigkeit oder die Beteiligung der Umweltpartner abgeschafft werden oder kein ausreichendes Gewicht mehr erhalten. Zudem muss die praktische Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Halbzeitüberprüfung, nach der zunächst für 5 Jahre eine Mittelzuweisung an die Mitgliedstaaten erfolgt, geprüft werden.

4.1.5 Transfer zum InvestEU-Fonds

Artikel 10 der Dach-VO umfasst Bestimmungen für den möglichen Transfer von EFRE-Mitteln an das neu zu schaffende Instrument „InvestEU“, mit dem die derzeit verfügbaren EU-Finanzierungsinstrumente einschließlich des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) unter einem Dach zusammengefasst werden sollen.

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht

Die Ausrichtung und der bisherige Beitrag des EFSI zur Förderung von Umweltbelangen sowie einer nachhaltigen Entwicklung wird insbesondere von Seiten der Umweltverbände kritisch eingeschätzt, u.a. im Hinblick auf die Transparenz der Projektauswahl. Vor diesem Hintergrund wird auch die Möglichkeit des Transfers, auch wenn es sich nur um eine Option handelt, aktuell relativ kritisch beurteilt. Empfohlen wird eine Prüfung der Qualität der Umweltintegration in das geplante Instrument „InvestEU“ sowie ggf. eine Ökologisierung.

4.1.6 Verknüpfung mit dem Europäischen Semester

Der EFRE, der Kohäsionsfonds und der ESF sollen gemäß den Vorschlägen der KOM stärker auf das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik abgestimmt werden. Die detaillierte Analyse der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Herausforderungen im Rahmen des Europäischen Semesters soll dabei als Grundlage für die Programmierung der Mittel zu Beginn und nach Ablauf der ersten Hälfte des nächsten Zeitraums dienen.

Einschätzung aus Umweltsicht

Beim Europäischen Semester handelt es sich im Wesentlichen um einen Mechanismus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten der EU und zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen. Umweltbelange finden sich in den länderspezifischen Empfehlungen derzeit nicht wieder bzw. haben nur eine untergeordnete Bedeutung. Von daher ist eine verstärkte Verknüpfung mit dem Europäischen Semester aus Umweltsicht eher kritisch zu betrachten. Ob in der Zukunft eine Ökologisierung des Europäischen Semesters und eine bessere Integration von Umweltfragen möglich ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Als Ergänzung zur Ökologisierung des Europäischen Semesters könnte die Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts (EIR) dienen, wie im Europäischen Umweltrat im März 2018 diskutiert.

Unabhängig von den Umweltfragen wird die stärkere Anbindung der Kohäsionspolitik an das Europäische Semester durchaus kontrovers diskutiert u.a. im Hinblick auf die unterschiedlichen zeitlichen Abläufe und die betroffenen Ebenen. Dennoch erscheint auch aus Umweltsicht eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Fragestellung notwendig, da es sich um ein wichtiges Anliegen der KOM (sowie einiger MS wie D) handelt und von einer stärkeren Verknüpfung in der Zukunft auszugehen ist.

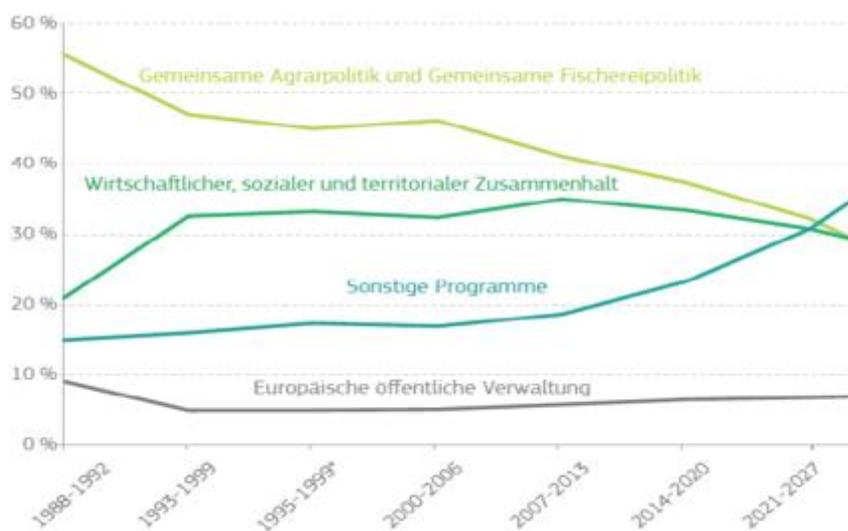
4.2 Finanzen, Mittelallokation und förderfähige Gebiete

4.2.1 Mehrjährige Finanzrahmen

Die KOM hat am 02.05. ihren Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU für den Zeitraum post 2020 vorgelegt, mit dem auch der Rahmen für die finanzielle Ausstattung der künftigen Kohäsionspolitik definiert wird. Dabei sind die Rahmenbedingungen für den zukünftigen MFR aufgrund von Brexit und dem damit verbundenen Ausfall eines Nettozahlers sowie den neuen Herausforderungen z.B. im Bereich der Migration vglw. ungünstig. EU-Haushaltskommissar Oettinger veranschlagt das strukturelle Defizit des EU-Haushalts post-2020 auf ca. 20 Mrd. Euro pro Jahr.

Vor diesem Hintergrund schlägt die KOM eine langfristige Haushaltsplanung vor, in der 1.135 Mrd. EUR an Mitteln für Verpflichtungen (zu Preisen von 2018) im Zeitraum von 2021 bis 2027 veranschlagt werden. Dies entspricht 1.279,4 Mrd. Euro in aktuellen Preisen und einem Anteil von 1,14 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 (im Vergleich zu 1,0 % in der aktuellen Förderperiode). Insbesondere zur Finanzierung neuer Prioritäten wie Grenzschutz und Migration soll die gegenwärtige Mittelausstattung aufgestockt werden. Die Ausgaben für die Kohäsions- und die Agrarpolitik will die Kommission demgegenüber kürzen. Auf diese beiden Bereiche entfallen bisher rund 75 Prozent der EU-Ausgaben. Die folgende Abbildung zeigt die finanzielle Entwicklung der zentralen Politikbereiche im EU-Haushalt seit 1988, aus der deutlich wird, dass der Anteil der Kohäsionspolitik am EU-Haushalt erstmalig unter die Marke von 30 % fallen würde.

Abbildung 24: Entwicklung der wichtigsten Politikbereiche im EU-Haushalt



Quelle: Europäische Kommission (2018)

4.2.2 Kohäsionspolitik

Im Vorschlag der Kommission für den MFR ist ein Betrag von 330 Mrd. EUR (in jeweiligen Preisen 373 Mrd. Euro, ohne Berücksichtigung der Inflation) für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und territoriale Kohäsion in der Periode 2021-2027 angesetzt (in 2018 Preisen). Wie die folgende Abbildung zeigt, entfallen davon 200,6 Mrd. Euro auf den EFRE, 41,3 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds und 88,6 Mrd. Euro auf den ESF+.

Abbildung 25: Mittelausstattung der Kohäsionspolitik für 2021 – 2027 (in Mrd. Euro in 2018 Preisen)

Kohäsionspolitik insgesamt	330 624
für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE):	200 629
• Investitionen in Arbeitsplätze und Wachstum	190 752
• Europäische territoriale Zusammenarbeit	8 430
• Gebiete in äußerster Randlage und Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte	1 447
Kohäsionsfonds	41 349
• daraus Beiträge zum CEF Transport	10 000
Europäischer Sozialfonds+ (1)	88 646

Quelle: Europäische Kommission (2018)

Wie bereits oben geschildert, gehört die Kohäsionspolitik aber zu den Bereichen des EU-Haushalts, in denen die KOM Kürzungen vorgeschlagen hat; laut Aussagen der KOM um ca. 7 - 9 Prozent in Abhängigkeit von den gewählten Annahmen und den jeweiligen Bezugspunkten. Dabei fallen die Kürzungen laut Abschätzungen der Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe⁶⁸ in den verschiedenen Bereichen der Kohäsionspolitik höchst unterschiedlich aus. Für den Bereich des Kohäsionsfonds werden Kürzungen in Höhe von 35 % errechnet, während für den EFRE von weitgehend stabilen Mitteln ausgegangen wird.

Insgesamt fallen die Kürzungen allerdings geringer aus, als tlw. im Vorfeld von der KOM angekündigt bzw. angedroht. Insgesamt soll nach Aussage der KOM eine flächendeckende Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik fortgeführt werden. Zudem schlägt die KOM ein „Sicherheitsnetz“ vor, um zu heftige Veränderungen bei den mitgliedstaatlichen Mittelzuweisungen zu vermeiden. Darüber hinaus weist die KOM darauf hin, dass andere EU-Programme wie Horizon Europe und z.B. die Förderung der mit der Migration verbundenen Kosten, ebenfalls den Regionen zugute kommen und Einschnitte im Bereich der Kohäsionsfonds ausgleichen könnten.

Einschätzung aus Umweltsicht

Die sinkenden Mittel können in den Mitgliedstaaten und Regionen zu einem stärkeren Verteilungskampf um knappe Mittel führen, was aus Umweltsicht kritisch zu beurteilen ist. Ausschlaggebend für die Bewertung aus Umweltsicht sind allerdings neben der Frage nach der absoluten Höhe der verfügbaren Mittel eine Reihe von weiteren Parametern und Rahmenbedingungen, z.B. die Klimaquote, Vorgaben zur thematischen Konzentration oder der Ko-Finanzierungsätze (siehe unten).

⁶⁸ CPRM (2018): Making sense of the EU budget proposal for 2021 – 2027 focus on Cohesion Policy

4.2.3 Finanzielle Aufteilung auf die Mitgliedstaaten

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vorgesehene Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten (MS) im Bereich der Kohäsionspolitik gemäß dem Vorschlag der KOM. Deutlich wird, dass die verschiedenen MS in unterschiedlichem Maße von den geplanten Veränderungen betroffen sind.

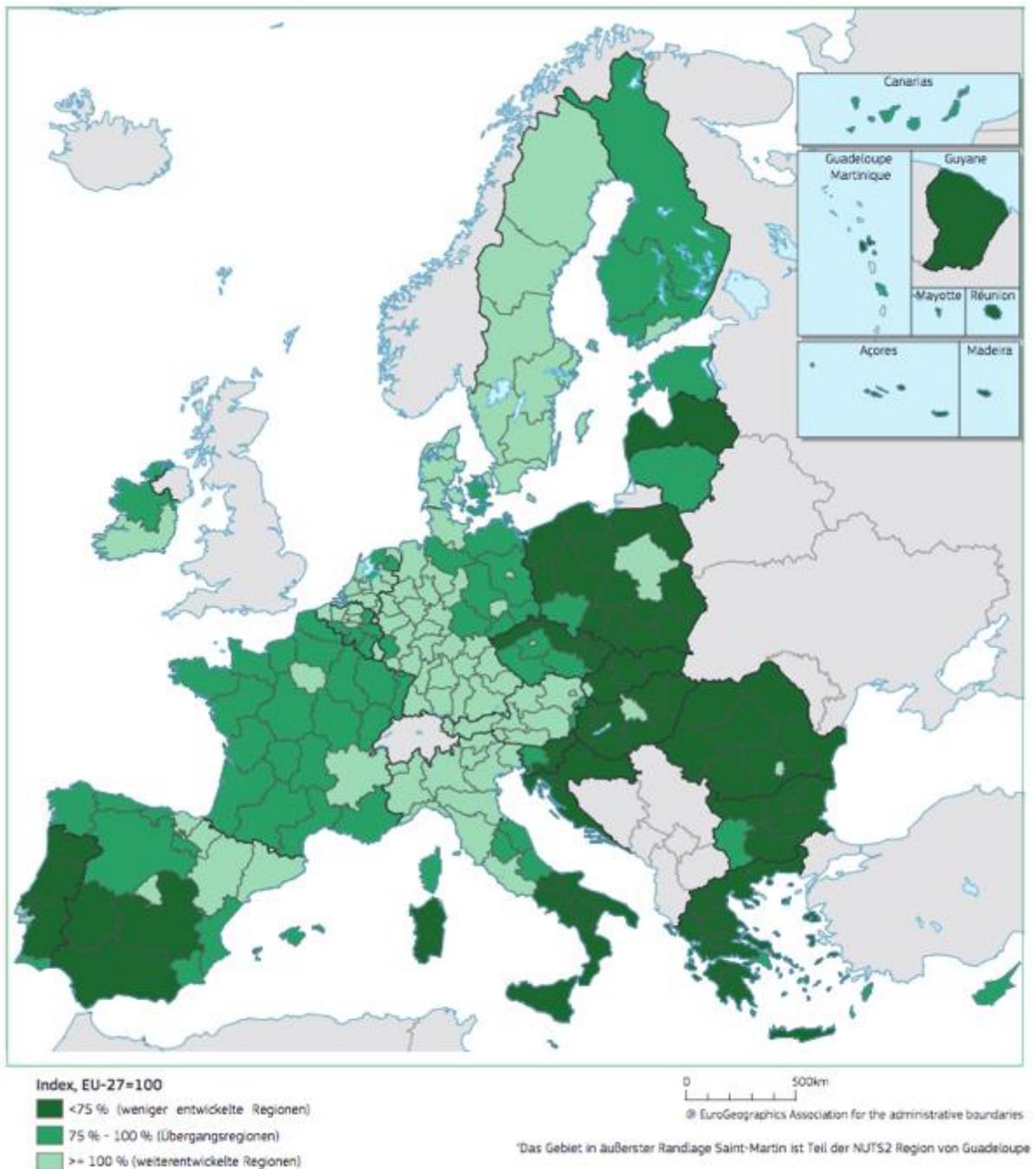
Tabelle 13: Vorgesehene Mittelverteilung im Bereich der Kohäsionspolitik auf die MS im Vergleich zur aktuellen Förderperiode (in Mrd. Euro in Preisen von 2018)

Mitgliedstaat	2021 - 2027	2014 - 2020	Absolute Veränderung	Relative Veränderung in %
Polen	64,4	83,9	-19,5	-23,3
Ungarn	17,9	23,6	-5,7	-24
Tschechische Republik	17,8	23,5	-5,6	-24
Deutschland	15,7	19,8	-4,1	-20,6
Slowakei	11,8	15,1	-3,3	-21,7
Lettland	5,6	7,4	-1,8	-24
Portugal	21,2	22,8	-1,6	-7
Estland	2,9	3,8	-0,9	-24
Frankreich	16	16,9	-0,9	-5,4
Litauen	4,3	4,9	-0,6	-13
Kroatien	8,8	9,3	-0,5	-5,5
Slowenien	3,1	3,4	-0,3	-9,2
Malta	0,6	0,8	-0,2	-24
Irland	1,1	1,2	-0,2	-12,6
Schweden	2,1	2,1	0	0
Niederlande	1,4	1,4	0	0
Österreich	1,3	1,3	0	0
Dänemark	0,6	0,6	0	0
Luxemburg	0,1	0,1	0	0
Zypern	0,9	0,9	0	1,8
Belgien	2,4	2,4	0,1	0
Finnland	1,6	1,5	0,1	5,1
Bulgarien	8,9	8,3	0,7	8
Griechenland	19,2	17,8	1,4	8
Spanien	34	32,4	1,6	5
Rumänien	27,2	25,2	2	8
Italien	38,6	36,2	2,3	6,4

Quelle: Europäische Kommission (2018)

Förderung in dem KOM-Vorschlag u.a. damit, dass „immer mehr Regionen in ganz Europa, darunter auch stärker entwickelte Gebiete, von vielen der größten Herausforderungen (Globalisierung und wirtschaftlicher Wandel, Übergang zu einer emissionsarmen Kreislaufwirtschaft, Umweltherausforderungen, Migration und städtische Armutsgebiete) betroffen sind“. Zudem wird festgestellt, dass eine flächendeckende Förderung für eine erhöhte Sichtbarkeit der für kohäsionspolitische Maßnahmen verfügbaren Mittel in allen Mitgliedstaaten sorgt. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, sollen ebenso wie in der laufenden Förderperiode auch in der Zukunft die folgenden 3 Kategorien von Regionen gefördert werden: 1) weniger entwickelte Regionen, 2) Übergangsregionen und 3) weiterentwickelte Regionen.

Abbildung 27: Förderfähige Gebiete Kohäsionspolitik post-2020



Quelle: Europäische Kommission (2018)

Im Unterschied zur aktuellen Förderperiode sollen gemäß dem Vorschlag der KOM allerdings die Kriterien zur Abgrenzung der Übergangsregionen geändert werden. Anstelle der aktuellen Abgrenzung von 75 – 90 % des BIP pro Kopf sollen in Zukunft die Übergangsregionen 75 – 100 % des EU-Durchschnitts umfassen. Wie die folgende Tabelle verdeutlicht, hätte diese Änderung eine starke Zunahme des Umfangs der Übergangsregionen zur Folge, von aktuell unter 15 % auf mehr als 25 % der Bevölkerung post 2020.

Tabelle 14: Vergleich der Regionskategorien 2014 – 2020 und post 2020 (% der Bevölkerung)

	MFR	Weniger entwickelte Regionen	Übergangsregionen	Weiterentwickelte Regionen
EU 28	2014 – 20	25,4	13,5	61,0
EU 27	2021 - 27	27,6	25,3	47,1

Quelle: EPRC (2018)⁶⁹

Einschätzung aus Umweltsicht

Mit der Fortführung der flächendeckenden Förderung wurde eine entscheidende Forderung aus Umweltsicht erfüllt. Aus Umweltsicht dürfte es von Vorteil sein, wenn es sich bei der Kohäsionspolitik weiterhin um eine flächendeckende Politik handelt, da Verbesserungen im Hinblick auf die Umweltsituation und Impulse zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung flächendeckend notwendig sind. Mit einer Fokussierung auf die weniger entwickelten Regionen wäre zudem das Risiko einer Überbetonung einer klassischen nachholenden Wirtschaftsentwicklung mit negativen Umweltauswirkungen verbunden. Differenzierte Förderraten sowie Mittelbereitstellung sind Möglichkeiten, um den Kohäsionsaspekt auch bei einer flächendeckenden Ausrichtung zu berücksichtigen.

⁶⁹ EPRC (2018): Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: A preliminary assessment

4.2.5 Kriterien für die Mittelzuweisung

Ausgehend von der sogenannten „Berlin-Formel“, die der Europäische Rat 1999 angenommen hat und die unterschiedliche Berechnungsverfahren für die drei verschiedenen Regionenkategorien (weniger entwickelte Regionen, Übergangsregionen und stärker entwickelte Regionen) vorsieht, schlägt die Kommission eine Anpassung der Kriterien für die Mittelzuweisung vor. Das System für die Zuweisung kohäsionspolitischer Mittel soll dahingehend modifiziert werden, dass mehr Ressourcen in weniger entwickelte Mitgliedstaaten fließen und dass die vom industriellen Wandel betroffenen Regionen mehr finanzielle Unterstützung erhalten. Wie die folgende Tabelle verdeutlicht, soll das Pro-Kopf-BIP auch in der Zukunft das wichtigste Kriterium für die Zuweisung von Mitteln bleiben. Daneben sollen gemäß dem Vorschlag der KOM neue Kriterien die Realität vor Ort besser widerspiegeln – Jugendarbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand, Klimawandel und die Aufnahme und Integration von Migranten.

Tabelle 15: Vergleich der Kriterien der Mittelverteilung (sog. Berlin Formel)

Kriterien	2014 - 2020	2021 – 2027
BIP	86 %	81 %
Arbeitsmarkt, Bildung, Demographie	14 %	15 %
Klima		1 %
Migration		3 %
Summe	100 %	100%

Quelle: von Breska (2018)

Aus Umweltsicht bemerkenswert ist die Berücksichtigung des Bereichs Klimawandel als neues Kriterium der Mittelzuweisung. Gemäß Anhang XXII des Entwurfs der Dach-VO soll *„ein Betrag von 1 EUR für jede Tonne von CO₂-Äquivalenten pro Jahr für den Bevölkerungsanteil der Region an den Tonnen von CO₂-Äquivalenten addiert werden, mit dem der Mitgliedstaat über dem Zielwert für Treibhausgasemissionen liegt, der 2016 von der Kommission vorgeschlagenen Emissionshandelssystem für 2030 festgelegt wurde.“*

Die Einführung neuer Indikatoren für die Verteilung der Kohäsionsmittel wird von verschiedenen Seiten seit längerem gefordert (u.a. CPRM, Ausschuss der Regionen), um die unterschiedlichen Herausforderungen in den europäischen Regionen besser zu reflektieren. Die KOM hatte bereits im 7. Kohäsionsbericht mögliche neue Kriterien für die Mittelzuweisung diskutiert, insofern scheint der KOM-Vorschlag in dieser Hinsicht schlüssig. Auf der anderen Seite befürchten insbesondere die Mitgliedstaaten, die von den aktuellen Kriterien profitieren, dass die Einführung neuer Kriterien zu einer stärkeren Mittelverschiebung (von Ost- nach Südeuropa) führen könnte. Insofern hat die Ankündigung zu teilweise heftigen Reaktionen in Osteuropa geführt. Insbesondere der Indikator Aufnahme / Integration von Migranten und die Verknüpfung der Kohäsionspolitik mit der Migrationsfrage ist dabei politisch höchst sensibel und gehört zusammen mit dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip zu den scharf diskutierten Aspekten der Kommissionsvorschläge.

Einschätzung aus Umweltsicht

Die Einführung von umweltbezogenen Kriterien in die Berechnung der Mittelzuweisung der Kohäsionspolitik stellt aus Umweltsicht eine Chance dar und sollte unterstützt werden. Nicht

zuletzt würde die Einführung umweltbezogener Kriterien deutlich machen, dass die Förderung der Umwelt zu den zentralen Aufgaben der Kohäsionspolitik zählt und es könnte ein Beitrag dazu geleistet werden, dass die Mittelallokation dem Bedarf im Umweltbereich besser entspricht. Aufgrund der hohen inhaltlichen und politischen Bedeutung, die dem Klimaschutz zukommt, erscheint zudem der Bereich Klimaschutz- und -anpassung erfolgversprechend.

Im Hinblick auf den konkret vorgeschlagenen Indikator (Euro je Tonne Treibhausgasemissionen) ist allerdings zu hinterfragen, ob damit nicht Fehlanreize verbunden sind und eine „schlechte“ Klimaschutzpolitik mit zusätzlichen Mitteln belohnt wird. Für den Bereich der Anpassung an den Klimawandel erscheint die Vermeidung derartiger Fehlanreize leichter möglich. Im Hinblick auf die Realisierungschancen neuer Kriterien für die Mittelzuweisung sind zwei übergeordnete Punkte zu berücksichtigen, die auch für den Umweltbereich zutreffen. 1) Die Kriterien und das Verfahren der Finanzallokation haben schon in der Vergangenheit nicht nur objektive Bedarfe reflektiert, sondern sind auch Teil des politischen Aushandlungsprozesses über die Verteilung der Finanzen und 2) neue Kriterien dürften nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn die entsprechenden Daten bereits europaweit verfügbar sind und nicht neu erhoben werden müssen.

In quantitativer Hinsicht kommt der Einführung des neuen Kriteriums Klima bei einer Gewichtung von einem Prozent eine untergeordnete Bedeutung zu. Das weiterhin dominante Kriterium der Mittelzuweisung bleibt mit 81 % auch in der Zukunft das BIP. Im Vordergrund steht vielmehr der grundsätzliche Einstieg in die Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte.

4.2.6 Ko-Finanzierungsraten

Wie die folgende Tabelle verdeutlicht, schlägt die KOM für die Zukunft eine Anhebung der nationalen Ko-Finanzierungsraten im Bereich der Kohäsionspolitik vor.

Tabelle 16: Vergleich der maximalen EU Ko-Finanzierungsraten

Regionalkategorie	2014 - 2020	2021- 2027
Weniger entwickelte Regionen	85 %	70 %
Übergangsregionen	60 %	55 %
Stärker entwickelte Regionen	50 %	40 %

Quelle: Eigene Darstellung, nova-Institut auf Grundlage der VO-Vorschläge

Höhere nationale Kofinanzierungssätze sollen aus Sicht der KOM die Eigenverantwortung stärken und zu einem sinnvollen Mitteleinsatz beitragen („Eine Anhebung der nationalen Kofinanzierung wird dazu beitragen, dass sich die Akteure vor Ort die Politik zu eigen machen und sich die Wirkung der Politik erhöht.“). Darüber hinaus sollen mit höheren nationalen finanziellen Beiträgen die Kürzungen auf der EU-Ebene zumindest in Teilen ausgeglichen werden. Die Kommission argumentiert dabei, dass nach der Überwindung der Finanzkrise die Ko-Finanzierungsraten wieder auf das Vorkrisenniveau angehoben werden können.

Die Einschätzungen und Akzeptanz der von der KOM vorgeschlagenen Anhebung der nationalen Ko-Finanzierungssätze dürften, wie erste Reaktionen (siehe weitere Informationen unten) vermuten lassen, höchst unterschiedlich ausfallen. Bei den Nettozahlern bzw. in stärker entwickelten Regionen ist eher von einer Zustimmung und in schwächer entwickelten Regionen eher von einer Ablehnung auszugehen. So lehnt z.B. Kroatien eine Änderung der nationalen Ko-Finanzierungsraten ab.

Einschätzung aus Umweltsicht

Wenngleich die grundsätzlichen Argumente (Stärkung der Eigenverantwortung und Wirksamkeit der Politik) durchaus nachvollziehbar und zutreffend sind, ist eine Erhöhung der Ko-Finanzierungssätze aus Umweltsicht kritisch zu beurteilen. Umweltvorhaben kommt oftmals eine untergeordnete Bedeutung im Vergleich zu anderen Förderbereichen zu und eine Erhöhung der Ko-Finanzierungssätze kann dazu führen, dass der Umweltbereich gegenüber anderen Bereichen an Bedeutung verliert. Zumal im Umweltbereich oftmals der Erhalt, der Schutz und die Verbesserung öffentlicher Güter im Zentrum steht, der einen höheren Einsatz öffentlicher Gelder durchaus rechtfertigt.

Als mögliche Lösung wird daher eine Differenzierung der Förderraten vorgeschlagen, bei der die maximale Unterstützungsraten für umweltrelevante Vorhaben erhöht wird. Eine vergleichbare Regelung ist in der GAP post 2020 vorgesehen. Die Regelung kann ggf. auch auf besondere relevante oder betroffene Umweltbereiche begrenzt werden.

4.3 Vertikale Integration

4.3.1 Thematische Konzentration

Die in der laufenden Förderperiode eingeführte Thematische Konzentration soll fortgeführt und weiterentwickelt werden und aus Sicht der KOM dazu beitragen, die Kohäsionsmittel auf die Bereiche zu konzentrieren, die den höchsten Mehrwert schaffen und am meisten zu den EU-Prioritäten beitragen. Dabei handelt es sich um die Bereiche Innovation (PZ 1) und CO₂-armes Europa (PZ 2), auf die ein Großteil (65 % bis 85 %) der Mittel konzentriert werden soll. Die Kriterien für die thematische Konzentration sollen in der Zukunft auf der nationalen Ebene und nicht mehr auf der regionalen Ebene angewandt werden, um eine größere Flexibilität zu ermöglichen. Wie die folgende Tabelle zeigt, werden den „weniger entwickelten Regionen“ (BNE unter 75%) die größten Freiräume zugestanden. Für die weiter entwickelten Regionen enthält die TK keine Vorgaben im Hinblick auf die Mindestanteile für das PZ 2 „CO₂-armes Europa“.

Tabelle 17: Vorgaben für die thematische Konzentration post 2020

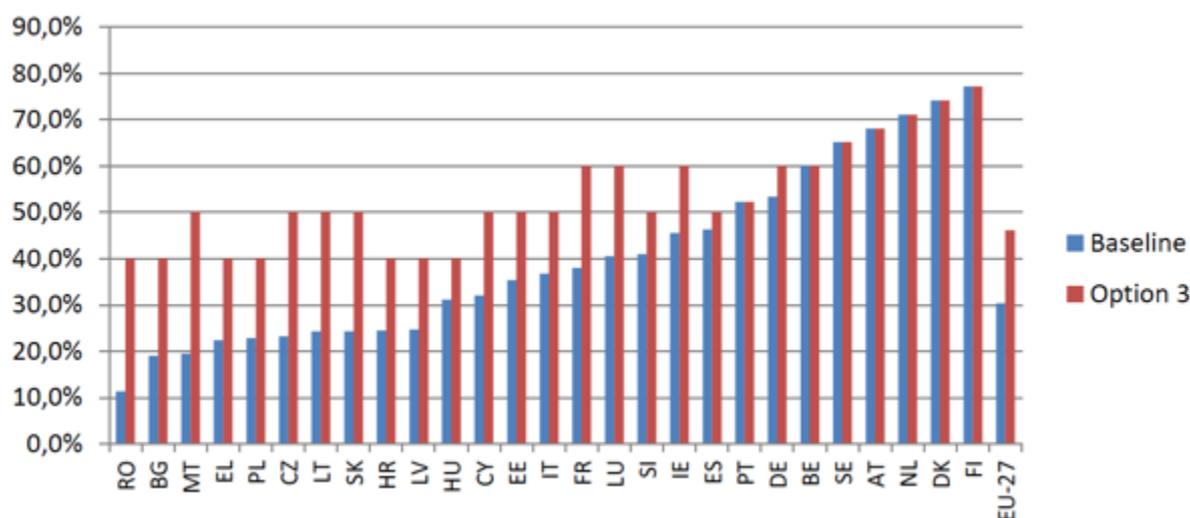
Für Länder mit:	mindestens % „PZ 1“	mindestens % „PZ 2“
BNE unter 75 %	35 %	30 %
BNE 75 – 100 %	45 %	30 %
BNE über 100 %	60 %	Keine Quote für PZ 2: PZ 1 und PZ 2 zusammen min. 85 %

Quelle: KOM (2018)372

Die KOM hat in der Folgenabschätzung zu den VO-Vorschlägen⁷⁰ die Auswirkungen der thematischen Konzentration auf das Ausgabenmuster im Rahmen der Kohäsionspolitik insbesondere im Hinblick auf den Bereich des PZ 1 geschätzt. Insgesamt geht die KOM von einer deutlichen Verlagerung der Finanzierung hin zur Innovations-, Breitband- und KMU-Förderung (entspricht den alten TZ 1 – 3) aus. Wie die folgende Abbildung zeigt, soll der Anteil der Innovations-, Breitband- und KMU-Förderung von derzeit 30 auf 46 Prozent im Zeitraum 2021-27 steigen, wobei deutliche Unterschiede im Hinblick auf den Umfang der Verschiebungen in den einzelnen MS bestehen. In einigen EU-12-Ländern, insbesondere in Rumänien, Malta, der Tschechischen Republik, Litauen und der Slowakischen Republik, wäre eine deutliche Verschiebung der Finanzierungsprioritäten erforderlich.

⁷⁰ European Commission (2018) Impact Assessment Accompanying the document Proposals for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European ERDF and on the CF, on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context, on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the ERDF and external financing instruments, Commission Staff Working Document, SWD(2018) 282, Strasbourg

Abbildung 28: Auswirkungen der Thematischen Konzentration 2021 – 2027



Prozentsatz der Ausgaben im neuen PZ1, ehemalige TZ 1-3: Innovation, Breitband, KMU-Förderung

Quelle: KOM (2018)282 final

Einschätzung aus Umweltsicht

Insgesamt wird die vorgeschlagene Thematische Konzentration aus Umweltsicht positiv eingeschätzt. Die in der aktuellen Förderperiode vorhandenen Konflikte, die sich aus den Vorgaben zur Thematischen Konzentration zwischen dem Klimaschutz und anderen Aspekten des Umwelt- und insbesondere des Naturschutzes ergeben, würden verringert und entschärft, da das neue PZ 2 den gesamten Umweltbereich umfasst. Auch eine stärkere Verschiebung der Förderung in Richtung Innovation wäre aus Umweltsicht zu begrüßen (insbesondere wenn man bedenkt, dass damit traditionelle Förderbereiche wie die Infrastrukturförderung ein geringeres Gewicht erhalten), vorausgesetzt, Umweltinnovationen kommt dabei eine ausreichend große Bedeutung zu.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Einschätzung enthält die geplante Neuausrichtung der TK aus Umweltsicht auch Schwachpunkte und offene Punkte. So bleibt unklar bzw. nicht nachzuvollziehen, warum für die „weiter entwickelten Regionen“ keine Vorgabe für das PZ 2 getroffen wurde. Auch das von Seiten der KOM genannte Argument, dass „weiter entwickelten Regionen“ eine erhöhte Flexibilität eingeräumt werden könnte, ist nachzuvollziehen und eine entsprechende Änderung (z.B. Minimum 55% PZ 1 und 30 % PZ 2) sollte angestrebt werden.

Darüber hinaus wäre, vergleichbar zu der von der KOM vorgenommenen Abschätzung für den Innovationbereich (siehe oben), eine Abschätzung hilfreich, welche Verschiebungen sich für den Umweltbereich durch die neuen Vorgaben zur Thematischen Konzentration auf EU-Ebene sowie für die einzelnen MS ergeben würden. Mit den vorhandenen Daten müsste eine solche Abschätzung eigentlich möglich sein.

Zudem bleibt zu klären, welche Vorgaben für die Thematische Konzentration in Mitgliedstaaten mit Regionen in unterschiedlichen Regionskategorien gelten. So ist z.B. davon auszugehen, dass obwohl Deutschland post 2020 insgesamt zu den „weiter entwickelten Regionen“ zu zählen sein wird, einige Regionen in die Kategorie „Übergangsregionen“ fallen.

4.3.2 Klimaquote

Die KOM schlägt vor, 25 % des Gesamtbudgets des MFR post 2020 für den Klimaschutz einzusetzen. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, handelt es sich dabei im Vergleich zur laufenden Förderperiode (mit einer 20 % Klimaquote) laut KOM um eine Erhöhung um 114 Mrd. Euro auf ca. 320 Mrd. Euro (in laufenden Preisen; in 2018 Preisen beträgt der Zuwachs laut Berechnungen von CAN 66 Mrd. Euro). Damit soll gemäß der KOM ein Beitrag zur Erfüllung des Übereinkommens von Paris und den Verpflichtungen, die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung zu erfüllen, geleistet werden.

Abbildung 29: Einbeziehung von Klimabelangen in den Mehrjährigen Finanzrahmen

Systematische Einbeziehung von Klimabelangen zur Verwirklichung der Klimaziele



20 % des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 der EU-28 = 206 Mrd. EUR

x1,6

25 % des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 der EU-27 = 320 Mrd. EUR

Gesamtzuwachs = + 114 Mrd. EUR

Quelle: Europäische Kommission (2018)

Die Vorhaben im Rahmen des EFRE sollen gemäß den Vorschlägen der KOM mit 30 % der Gesamtmittelausstattung zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen. Die Vorhaben im Rahmen des Kohäsionsfonds sollen mit 37 % der Gesamtmittelausstattung des Kohäsionsfonds zur Verwirklichung der Klimaschutzziele beitragen. Die vorgeschlagene Methode des Trackings der Klimaschutzausgaben anhand der sogenannten Rio-Marker ist in Anhang 1 des Vorschlags für die Dach-VO definiert.

Einschätzung aus Umweltsicht

Auf der einen Seite handelt es sich bei der vorgeschlagenen 5-prozentigen Steigerung um ein bedeutendes politisches Signal, die Klimaquote in Zeiten von hohem finanziellem Druck auf den EU Haushalt zu erhöhen. Zumal durch die geplanten höheren Ausgaben in Bereichen wie Sicherheit und Verteidigung, die nur einen geringen Beitrag zum Klimaschutz leisten, die Anstrengungen in den verbliebenden Bereichen wie Forschung und Innovation, Kohäsionspolitik und Landwirtschaft deutlich erhöht werden müssen. Die vorgeschlagene Erhöhung der Klimaquote ist damit auch Ausdruck der vgl. hohen politischen Bedeutung, die dem Klimaschutz, insbesondere im Vergleich zu anderen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes, zukommt. Dementsprechend gab es – auch von Seiten der Umweltakteure- anerkennende Rückmeldungen zu diesem Vorschlag der KOM (Pressemitteilung CAN⁷¹ "it is a good sign that the European Commission considers increasing the share of the future budget dedicated to climate action").

Auf der anderen Seite dürfte der vorgesehene Anstieg nur einen kleinen Teil der Lücke zu den 170 Mrd. EUR pro Jahr schließen, die laut E3G zur Erfüllung der EU-Klima- und Energieziele benötigt wird. Aus Sicht von BirdLife handelt es sich bei der Erhöhung des Klima-Mainstreamings um 5 % um eine moderate Erhöhung, die nicht ausreicht, um die im Pariser Klimaschutzabkommen eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Während sich nur wenige Akteure für niedrigere Ausgaben im Klimaschutz ausgesprochen haben, drängen daher einige

⁷¹ Pressemitteilung CAN vom 02.05.2018: Proposed future EU budget embraces increased climate action

Akteure auf deutlich mehr als die von der KOM vorgeschlagenen 25 %. Das Europäische Parlament hatte in seiner Entschließung vom 14. März 2018⁷² zum nächsten MFR gefordert, dass die Klimaschutz Ausgaben auf 30 % steigen; Macron will Ausgaben für den ökologischen Übergang in Höhe von 40 %; die GRÜNEN haben 50 % für das Klima gefördert und der WWF 50 % für Klima und Natur. E3G hält daher in den weiteren Verhandlungen zum MFR eine weitere Steigerung der Klimaquote gegenüber dem Vorschlag der KOM für wahrscheinlicher als eine Senkung.

Im Hinblick auf die Kohäsionspolitik ist zu begrüßen, dass die KOM eine gesonderte und im Vergleich zum MFR erhöhte Quote vorschlägt. Mit der 30%-Klimaquote für den Bereich des EFRE und der 37%-Klimaquote für den Bereich des Kohäsionsfonds erkennt die KOM zurecht die besondere Rolle der Kohäsionspolitik im Hinblick auf die Transformationsprozesse zur Dekarbonisierung an. Gleichzeitig besteht auch kein Zweifel, dass die Kohäsionspolitik zu den Haushaltsbereichen zu zählen ist, die einen überdurchschnittlichen Beitrag leisten müssen und können, um andere Bereiche wie z.B. Verteidigung auszugleichen. Zudem handelt es sich im Vergleich mit den Vorgaben der aktuellen Förderperiode um eine deutliche Erhöhung der Klimaquote für das TZ 4 „CO₂-arme Wirtschaft“ (je nach Regionalkategorie 12, 15 oder 20%). Ob die vorgenommene Erhöhung der Klimaquote für die Kohäsionspolitik ausreichend und angemessen ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. CAN hatte für die Kohäsionspolitik eine Klimaquote in Höhe von 40% gefordert.

Der Erfolg des Klima-Mainstreamings hängt aber nicht nur von der Höhe der Klimaquote, sondern auch von den angewandten Tracking-Methoden, den konkreten Vorgaben für die einzelnen Ausgabenbereiche sowie der Überprüfung der Zielerreichung ab. Der EU-Rechnungshof hat den bislang verfolgten Ansatz als unzureichend zielgerichtet kritisiert und festgestellt, dass die EU nicht auf dem richtigen Weg sei, ihr aktuelles Ziel für 20% der Klimaziele des Haushalts 2014-2020 zu erreichen. In der Kritik steht dabei insbesondere der Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). So geht Bird Life davon aus, dass die GAP bereits die derzeitigen Verpflichtungen in Höhe von 20 % nicht erreicht hat („CAP which has completely failed to deliver on the current 20% climate action commitment“). Während die KOM in ihrem Vorschlag betont, dass die GAP in Zukunft einen verstärkten Schwerpunkt auf Klimaschutz legen wird, befürchten Umweltverbände im Agrarbereich eher eine Verschlechterung, u.a. durch die Stärkung der Direktzahlungen im Vergleich zur zweiten Säule sowie dem Wegfall der Quotierung in Höhe von 30 % auf umweltrelevante Ausgaben.

Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Klimatrackings werden insbesondere in den folgenden Bereichen gesehen (siehe auch Stellungnahmen der Green Growth Group⁷³ sowie von CAN⁷⁴):

- ▶ Differenzierung zwischen Klimaschutz- und Anpassung,
- ▶ Anwendung des Konservativitätsprinzips, damit die klimarelevanten Ausgaben nicht überschätzt werden,
- ▶ die stärkere Ausrichtung auf Ergebnisse,

⁷² Europäisches Parlament (2018): Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zum nächsten MFR

⁷³ Green Growth Group (2018): Financing EU climate action – reinforcing climate spending and mainstreaming in the next Multiannual Financial Framework (MFR)

⁷⁴ CAN (2018): Recommendations on EU budget programmes post 2020 CAN Europe (May 2018)

- ▶ Beseitigung bestehender Inkonsistenzen im Hinblick auf die Anwendung der Rio-Marker auf die verschiedenen Interventionskategorien im Bereich der Kohäsionspolitik sollten beseitigt werden.

Über die o.g. Punkte in Bezug auf die Höhe der Klimaquote und das Klimatracking hinausgehend, muss sichergestellt werden, dass mit den anderen 75 % bzw. 70 % der Mittel keine negativen Auswirkungen auf den Klimaschutz verbunden sind. Dies betrifft sowohl den Ausschluss bestimmter Fördertatbestände wie die Förderung von mit fossilen Brennstoffen verbundenen Aktivitäten oder auch ein sogenanntes „Climate Proofing“ des Gesamtbudgets. Diesen Aspekten wird in den folgenden Kapiteln nachgegangen.

4.3.3 Umweltrelevante Förderbereiche

Wie bereits oben beschrieben, werden gemäß dem Vorschlag der KOM die umweltrelevanten Förderbereiche im EFRE post 2020 im Wesentlichen im PZ 2 „Ein grüneres, CO₂-armes Europa“, mit insgesamt 7 spezifischen Zielen gebündelt.

PZ 2	(b) Ein grüneres, CO ₂ -armes Europa
SZ	<ul style="list-style-type: none"> i) Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen; ii) Förderung erneuerbarer Energien; iii) Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene; iv) Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz; v) Förderung einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung; vi) Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft; vii) Verbesserung der biologischen Vielfalt, der grünen Infrastruktur im städtischen Umfeld sowie Verringerung der Umweltverschmutzung;

Darüber hinaus bieten das PZ 3 „Ein stärker vernetztes Europa“ und PZ 5 „Ein bürgernäheres Europa“ weitere Ansatzpunkte zur Förderung von Umweltaspekten in den Bereichen Mobilität sowie Stadtentwicklung und ländlicher Entwicklung.

Im Hinblick auf den Flächenerwerb sieht der KOM Vorschlag der Dach-VO in Artikel 58 Absatz 1 eine Ausnahmereglung für Umweltschutzvorhaben vor. Die unter Buchstabe b definierten Grenzwerte in Bezug auf die förderfähigen Kosten für den Grunderwerb gelten demnach nicht für den Umweltbereich.

LIFE, das Programm für die Umwelt- und Klimapolitik, soll gemäß den Vorschlägen der KOM ausgebaut werden. Für LIFE 2021-2027 sind Mittel in Höhe von 5,45 Mrd. EUR vorgesehen - 1,950 Mrd. EUR mehr als in der aktuellen Förderperiode. Mittels sogenannter strategischer integrierter Projekte sollen weitere Mittel aus europäischen, nationalen, regionalen und privaten Quellen für die Umsetzung zentraler umwelt- und klimapolitischer Pläne, u.a. im Bereich Naturschutz und Biodiversität, mobilisiert werden und die Katalysatorfunktion gestärkt werden.

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht

Die Vor- und Nachteile der stärkeren Verdichtung der umweltrelevanten Fördertatbestände auf einem höheren Abstraktionsniveau und des Wegfalls der Investitionsprioritäten sowie möglicher „Gegenmaßnahmen“, um damit verbundene Risiken zu vermeiden, wurden bereits oben diskutiert. Als Grundlinie sollte in den Verhandlungen mit dem Rat, dem EP sowie der KOM sichergestellt werden, dass mit der Neuausrichtung post 2020 keine Reduktion des

Förderspektrums im Umweltbereich im Vergleich zur aktuellen Förderperiode verbunden ist. Einen weiteren Anhaltspunkt für die möglichen Umweltförderbereiche post 2020 liefern die in Anhang I des Vorschlags der Dach-VO beschriebenen Interventionskategorien, die mit den Interventionskategorien der aktuellen Förderperiode verglichen werden sollten, um mögliche Einschränkungen zu identifizieren.

Die vorgeschlagene finanzielle Aufstockung im Bereich von LIFE ist aus Umweltsicht zu begrüßen, reicht aber bei weitem nicht aus, um die identifizierten Förderbedarfe z.B. im Bereich Natura 2000 / Biodiversität abzudecken oder einen eigenständigen Naturschutzfonds zu ersetzen. Vielmehr ist es, entsprechend der Integrationsoption auch in Zukunft für eine ausreichende Finanzierung notwendig, Mittel aus anderen Fonds wie dem EFRE und der GAP zu mobilisieren. Ob das neue Instrument der sogenannten Integrierten Strategischen Projekte dazu einen Beitrag leisten kann, wird vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit integrierten Projekten in der laufenden Förderperiode skeptisch beurteilt, sollte aber aus Umweltsicht dennoch gefördert und begleitet werden.

Einen Hebel, um Naturschutzbelange stärker im EFRE post 2020 zu verankern, könnte die in Artikel 11 Absatz 1 der Dach-VO bzw. im Anhang IV definierte „grundlegende Voraussetzung“ für das SP 2 sein, „Priorisierte Aktionsrahmen“ (PAF) gemäß Artikel 8 der Richtlinie 92/43/EWG zu entwickeln und mit der Planung des EFRE-Mitteleinsatzes abzustimmen. Empfohlen wird daher eine frühzeitige und qualifizierte Entwicklung des PAF für Deutschland auf der geeigneten räumlichen Ebene als Grundlage für die Planung der OP bzw. des GAP-Strategieplans.

4.3.4 Ergebnisorientierung

Die KOM möchte mit ihrem Vorschlag für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2020 die Ergebnisorientierung stärken. Gemäß Artikel 46 Buchstabe b ii. ist es daher vorgesehen, dass die Finanzierung anstelle von Kosten auch mit der Erzielung von Ergebnissen verknüpft werden kann. Will der Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, reicht er dazu einen entsprechenden Vorschlag gemäß Artikel 89 ein.

Einschätzung und Empfehlung aus Umweltsicht

Die Option einer ergebnisorientierten Finanzierung ist aus Umweltsicht vom Grundsatz her zu begrüßen und kann ggf. einen Beitrag zur Vereinfachung leisten und die Sichtbarkeit der Effekte der Förderung verbessern. Für die Anwendung erscheinen ausgewählte Anwendungsbereiche wie z.B. Maßnahmen zur Reduktionen von Treibhausgasen oder der Verbesserung der Energieeffizienz besonders geeignet. Wie in dem GPB „Energiewende in Unternehmen“ aus dem EFRE-OP in HH beschrieben, gibt es bereits in dieser Förderperiode erste Erfahrungen mit einer stärkeren Verknüpfung der Förderung an Ergebnisse. Die KOM hat zudem für 2018 ein weiteres Pilotvorhaben zur Förderung einer ergebnisorientierten Förderung im Bereich Energieeffizienz angekündigt (siehe Seite 65 des Impact Assessments). Es wird empfohlen, im Vorfeld der Planung der kommenden Förderperiode die bis dahin gewonnen Erfahrungen aus Umweltsicht auszuwerten und ggf. eine stärkere Ergebnisorientierung post 2020 in dafür geeigneten Bereichen in Betracht zu ziehen.

4.4 Horizontale Integration

4.4.1 Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung / Umwelt

Der zentrale und übergreifende Artikel 8 der Dach-VO 1303/2013 zur Verankerung des Querschnittsziels „Nachhaltige Entwicklung“ in der laufenden Förderperiode ist in dem KOM-Entwurf für post 2020 nicht mehr enthalten. Vielmehr wird auf das Querschnittsziel Nachhaltigkeit bzw. Umwelt in den Vorschlägen der KOM vor allem in den Erwägungsgründen verwiesen (Erwägungsgründe 5 und 9 des Entwurfs der Dach-VO sowie Erwägungsgründe 5 und 15 des Entwurfs der EFRE-VO). Darüber hinaus wird in Artikel 67⁷⁵ des Entwurfs der Dach-VO die Verpflichtung zur Entwicklung und Anwendung von Projektauswahlkriterien definiert, die dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Umweltpolitik der Union im Einklang mit Artikel 11 und Artikel 191 Absatz 1 AEUV Rechnung tragen.

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht

Die von der KOM vorgeschlagene Streichung des Artikels 8 der aktuellen Dach-VO stellt eine deutliche Veränderung im Vergleich zu den vorhergehenden Förderperioden dar. Auch wenn es sich bei dem QZN bislang um ein vglw. stumpfes Schwert gehandelt hat, so bildete der Artikel 8 doch einen rechtlich abgesicherten Ankerpunkt für die horizontale Berücksichtigung von Umweltbelangen z.B. in den jährlichen Durchführungsberichten sowie in den Evaluationen. Da die Erwägungsgrundgründe keine vergleichbare bindende Wirkung entfalten, wird empfohlen, das Querschnittsziel Nachhaltigkeit / Umwelt wieder als eigenständigen Artikel zu ergänzen. Das EP könnte einen solchen Ansatz ggf. unterstützen und fordert in seiner EntschlieÙung zum MFR 2021 - 2027⁷⁶ eine stärkere Verankerung der Querschnittsgrundsätze und der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen. Darüber hinaus wird empfohlen, die Chancen, die das Instrument der Projektauswahlkriterien (siehe GPB BW) zur Operationalisierung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit / Umwelt bietet, offensiv zu nutzen.

4.4.2 Partnerschaftsprinzip

Gemäß Artikel 6 „Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen“ des Entwurfs der Dach-VO sind „Partner aus dem Umweltbereich“ zwingend an der Partnerschaft zur Ausarbeitung, Durchführung und Überwachung der Partnerschaftvereinbarung sowie der Programme zu beteiligen. Gemäß Absatz 3 muss die Organisation und Umsetzung im Einklang mit dem Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften erfolgen.

Einschätzung und Empfehlung aus Umweltsicht

Die von der KOM vorgeschlagene Formulierung zur Einbindung von „Partnern aus dem Umweltbereich“ ist annähernd identisch mit der Regelung in der aktuellen Förderperiode (Artikel 5 der Dach-VO) und beinhaltet weiterhin die Verpflichtung zur Beteiligung von Umweltpartnern wie Umweltverbänden an der Vorbereitung, Durchführung und Bewertung der Programme. Der neu aufgenommene verbindliche Hinweis auf den Europäischen Verhaltenskodex wird aus Umweltsicht positiv bewertet (siehe Kapitel 3.3).

Im Unterschied zum Entwurf der Dach-VO werden in Artikel 94 Absatz 3 des VO-Entwurfs für die Erstellung der GAP-Strategiepläne (KOM(2018)392 final) Partner des Umweltbereichs nicht

⁷⁵ Artikel 67 Auswahl der Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde: (1) Für die Auswahl der Vorhaben legt die Verwaltungsbehörde nicht diskriminierende, transparente Kriterien und Verfahren fest, die die Gleichstellung der Geschlechter sicherstellen sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Umweltpolitik der Union im Einklang mit Artikel 11 und Artikel 191 Absatz 1 AEUV Rechnung tragen, und wendet diese an.

⁷⁶ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 30. Mai 2018 zu den Themen „Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 – 2027“ und „Eigenmittel“ (2018/2714(RSP))

explizit genannt. U.a. um die Kohärenz zwischen den Fonds zu gewährleisten, sollte der VO-Entwurf für die Erstellung der GAP-Strategiepläne geändert und Partner des Umweltbereichs ergänzt werden.

4.4.3 Ex-Ante und SUP

Gemäß dem VO-Vorschlag für die Dach-VO besteht in der kommenden Förderperiode keine Pflicht mehr zur Durchführung einer Ex-Ante Bewertung. Der entsprechende Artikel 55 „Ex-ante-Bewertung“ der aktuellen Dach-VO wurde ersatzlos gestrichen. Damit entfällt auch die Beurteilung der „Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“ gemäß dem bisherigen Absatz 3 Buchstabe m) sowie der Hinweis in Absatz 4 auf die Anforderungen der Strategischen Umweltprüfung unter Berücksichtigung der Bedürfnisse im Bereich der Anpassung an den Klimawandel. Gemäß dem „Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen“⁷⁷ zählt die Abschaffung der Pflicht zur Durchführung einer Ex-Ante-Bewertung als Nr. 67 zu den insgesamt 80 vorgeschlagenen Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik 2021 – 2027.

Einschätzung und Empfehlung aus Umweltsicht

Die vorgeschlagene Abschaffung der Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-Ante Evaluation im Bereich der Kohäsionspolitik stellt einen Bruch mit der bisherigen Tradition der KOM dar, systematische Planungsprozesse und deren Gewährleistung zu befördern. Auch aus Umweltsicht wäre die Abschaffung ein Rückschritt und sollte abgelehnt werden, zumal die Kohärenz zur GAP nicht mehr gewährleistet wäre, da eine Ex-Ante Evaluation hier zwingend vorgeschrieben ist. Zu prüfen bleibt zudem, ob die Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) der Programme nach der Richtlinie 2001/42/EG sich nicht auch ohne Verweis in dem VO-Vorschlag direkt aus dem EU-Recht ergibt und SUP umweltrelevante Aspekte einer ggf. wegfallenden Ex-ante Evaluation ersetzen könnte.

4.4.4 Ausschluss von (umweltschädigenden) Investitionen

Artikel 6 des Vorschlags der EFRE-VO enthält im Vergleich zur aktuellen Förderperiode (Artikel 3 VO 1301/2013) eine weitergehende Einschränkung der Interventionsbereiche des EFRE. Gemäß dem Impact Assessment (siehe Seite 41) handelt es sich dabei um Bereiche, die u.a. ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen oder im Widerspruch zu den EU-Prioritäten stehen. Nicht weiter unterstützt werden sollen in der Zukunft u.a.: (e) Investitionen in die Flughafeninfrastruktur, außer in Gebieten in äußerster Randlage, (f) Investitionen in die Abfallentsorgung in Mülldeponien (g) Investitionen in Anlagen zur Behandlung von Restabfällen, (h) Investitionen im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung, Verteilung, Speicherung oder Verbrennung fossiler Brennstoffe, mit Ausnahme von Investitionen in saubere Fahrzeuge gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2009/33/EG (j) Finanzierung der Beschaffung von Schienenfahrzeugen ...

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht

Der Ausschluss von Interventionsbereichen mit negativen Wirkungen auf die Umwelt z.B. im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen ist aus Umweltsicht grundsätzlich positiv zu bewerten. Geprüft werden sollte zum einen, ob weitere Fördertatbestände von der Förderung ausgeschlossen werden sollen / können und zum anderen, ob bestimmte (umweltrelevante) Ausnahmen nicht vorteilhaft wären bzw. weiterhin bestehen bleiben sollten. So unterstützt der EFRE bereits in der aktuellen Förderperiode keine Investitionen in Flughafeninfrastrukturen, es sei denn, sie haben z.B. einen Bezug zum Umweltschutz. Diese Ausnahmeregelung entfällt

⁷⁷ EU-KOM (2018): Handbuch zu Vereinfachungsmaßnahmen. 80 Vereinfachungsmaßnahmen in der Kohäsionspolitik

gemäß dem Vorschlag der KOM in der Zukunft. Auch Investitionen in die Rekultivierung oder die Erfassung und Nutzung von Restgasen von Mülldeponien können aus Umweltsicht sinnvoll sein, wie das entsprechende GPB aus BB beispielhaft verdeutlicht.

4.4.5 Grundlegende Voraussetzungen

In Artikel 11 des Vorschlages für die Dach-VO werden Vorbedingungen („grundlegende Voraussetzungen“) für die wirksame und effiziente Umsetzung der spezifischen Ziele festgelegt. In Anhang III werden vier zielübergreifende grundlegende Voraussetzungen definiert; sie betreffen das öffentliche Beschaffungswesen und staatliche Beihilfen sowie die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. In Anhang IV werden für jedes SZ die grundlegenden Voraussetzungen definiert sowie die Kriterien festgelegt, nach denen bewertet wird, ob sie erfüllt sind. Für das PZ 2 „Ein grüneres, CO₂-armes Europa“ werden 7 grundlegende Voraussetzungen in den folgenden Bereichen definiert: (1) Energieeffizienz im Gebäudebereich, (2) Governance des Energiesektors, (3) Förderung erneuerbarer Energien, (4) Katastrophenrisikomanagement, (5) Wasser- und Abwasserwirtschaft, (6) Abfallbewirtschaftung, (7) Priorisierter Aktionsrahmen. Weitere grundlegende Voraussetzungen mit Umweltrelevanz werden für das PZ 3 „Ein stärker vernetztes Europa“ für den Verkehrsbereich vorgeschlagen. So soll eine umfassende Verkehrsplanung vorliegen, die u.a. Luftqualitätspläne widerspiegelt und Maßnahmen zur Förderung alternativer Kraftstoffe enthält.

Einschätzung und Empfehlungen aus Umweltsicht

Die „grundlegenden Voraussetzungen“ greifen den Ansatz der Ex-ante-Konditionalitäten der aktuellen Förderperiode auf. Laut Vorschlag soll es in der Zukunft rund 20 dieser Voraussetzungen geben, also etwa halb so viele, wie im aktuellen Zeitraum. Die Verfahren im Zusammenhang mit diesen grundlegenden Voraussetzungen sind ähnlich wie bisher, allerdings wird das Prinzip gestärkt. Mitgliedstaaten sollen keine Ausgaben für die jeweiligen SZ geltend machen können, solange sie nicht die grundlegenden Voraussetzungen erfüllen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass alle kofinanzierten Vorhaben im Einklang mit dem EU-Politikrahmen stehen.

Vom Prinzip her handelt es sich bei den grundlegenden Voraussetzungen um ein effektives und effizientes Instrument, um die Voraussetzungen für einen umweltverträglichen Einsatz der ESI-Fonds zu verbessern, z.B. durch die Pflicht zur Berücksichtigung der nationaler Energie- und Klimapläne oder des priorisierten Aktionsrahmens gemäß Artikel 8 der Richtlinie 92/43/EWG und des jeweiligen Finanzbedarfs. Eine genauere Prüfung der einzelnen vorgeschlagenen Voraussetzungen aus Umweltsicht und der damit verbunden Konsequenzen sowie Chancen und ggf. Risiken, z.B. im Hinblick auf die Finanzierung im Rahmen des PZ 2, steht noch aus.

4.4.6 Integrierte, räumliche Ansätze

Mit dem neuen PZ 5 „Ein bürgernäheres Europa – nachhaltige und integrierte Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengegenden durch lokale Initiativen“ sollen die integrierten und räumlichen Ansätze unter einem gemeinsamen Dach gebündelt werden und eine höhere Sichtbarkeit erlangen. Gleichzeitig sehen die VO-Entwürfe eine stärkere Fokussierung auf nachhaltige Stadtentwicklung vor, um die wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Herausforderungen in städtischen Gebieten besser zu meistern. Es sollen 6 % der EFRE-Mittel diesem Bereich gewidmet und durch territoriale Instrumente umgesetzt werden.

Einschätzungen und Empfehlungen aus Umweltsicht

Mit der Bündelung und Stärkung integrierter territorialer Ansätze und der expliziten Verbindung zur nachhaltigen Entwicklung sind aus Umweltsicht Chancen verbunden. Dazu müssen allerdings in der Umsetzung bestimmte Rahmenbedingungen gegeben und Voraussetzungen gewährleistet sein. Hierzu zählt u.a. die aktive Einbindung und Beteiligung von Umweltakteuren, die Berücksichtigung von Umweltaspekten auf der Zielebene sowohl auf der steuernden Ebene als auch bei der konkreten Umsetzung. Durch eine gezielte Ausrichtung integrierter, räumlicher Ansätze auf umweltrelevante Themen und Gebiete (z.B. Förderung des Strukturwandels in von Braunkohle abhängigen Gebieten, Großschutzgebiete, Natura 2000, Küstenzonenmanagement) steigen die Chancen aus Umweltsicht. Das vorgesehene Herauslösen des ELER aus der Dach-VO wird vor diesem Hintergrund kritisch betrachtet und könnte die notwendige Einbindung des ELER in integrierte räumliche Ansätze erschweren.

4.5 Zusammenfassung

Am 29. Mai 2018 hat die KOM ihre Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2020 vorgelegt. Die vorgeschlagenen Änderungen fallen weniger radikal aus als zwischenzeitlich diskutiert. Im Zentrum steht die Modernisierung, Vereinfachung sowie eine größere Flexibilität der bestehenden Kohäsionspolitik.

Wie bei jeder vorhergehenden Reform werden die finanziellen Folgen am intensivsten diskutiert. Auch wenn die KOM für die Kohäsionspolitik post 2020 weiterhin einen flächendeckenden Ansatz vorsieht, hat sie aufgrund von Brexit und anderen neuen Herausforderungen, z.B. die gemeinsame Verteidigung und den Schutz der Außengrenzen, Kürzungen in Höhe von insgesamt 7 bis 9 % vorgeschlagen. Dabei sind einzelne Mitgliedstaaten und Bereiche in unterschiedlichem Maße von Kürzungen betroffen. Insgesamt würde es aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der vorgeschlagenen Verteilungskriterien zu einer Verschiebung der Förderung von Osteuropa in Richtung Südeuropa kommen. Deutschland würde mit einem Verlust von 20,6 % ebenfalls zu der Gruppe von Mitgliedstaaten gehören, die am meisten Kohäsionsmittel verlieren.

Aus Umweltsicht fällt die Einschätzung zu den Vorschlägen der KOM gemischt aus. Zu den positiven Aspekten ist die Stärkung des Klimaschutzes zu zählen. Die Erhöhung der Klimaquote für den gesamten mehrjährigen Finanzrahmen auf 25 % und für den EFRE auf 30 % in Zeiten knapper bzw. sinkender Mittel ist ein bedeutendes Signal. Auch die Vorschläge für die Weiterentwicklung der Thematischen Konzentration sind, mit Ausnahme der fehlenden Vorgabe für das PZ 2, für „weiter entwickelte Regionen“ grundsätzlich aus Umweltsicht zu begrüßen, da aktuell bestehende Konflikte zwischen dem Klimaschutz und anderen Bereichen des Umwelt- und Naturschutzes entschärft werden. Mit der Bündelung und Stärkung integrierter territorialer Ansätze und der expliziten Verbindung zur nachhaltigen Entwicklung in dem PZ 5 „Ein bürgernäheres Europa“ sind aus Umweltsicht ebenfalls Chancen verbunden, die gezielt genutzt werden sollten, z.B. um nachhaltige Transformationsprozesse in von der Braunkohle abhängigen Gebieten zu fördern.

Noch keine endgültige Einschätzung kann im Hinblick auf die förderfähigen Bereiche aus Umweltsicht vorgenommen werden. Die Beschreibung und Definition der Fördertatbestände erfolgt im Vergleich mit der aktuellen Förderperiode auf einem deutlich höheren Abstraktionsniveau und tlw. ist nicht klar, ob damit eine Einschränkung der bestehenden umweltbezogenen Fördermöglichkeiten verbunden ist. Als Grundlinie sollte in den Verhandlungen mit dem Rat, dem EP sowie der KOM sichergestellt werden, dass mit der Neuausrichtung der Kohäsionspolitik post 2020 keine Reduktion des Förderspektrums im Umweltbereich im Vergleich zur aktuellen Förderperiode verbunden ist.

Aus Umweltsicht ist die von der KOM vorgeschlagene Streichung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit ebenso wie die Streichung der Ex-Ante Evaluation (und ggf. der SUP) negativ zu beurteilen. Die horizontale Integration der Umweltdimension in alle Förderbereiche wird damit deutlich erschwert und dürfte dem übergeordneten Ziel der Vereinfachung zum Opfer gefallen sein. Aus Umweltsicht wird damit einer der beiden bisherigen Grundpfeiler der Umweltintegration in die Kohäsionspolitik in Frage gestellt. Auch das Fehlen einer übergeordneten Strategie oder eines übergeordneten Rahmens, um der Kohäsionspolitik eine Richtung und einen Zweck zu geben, ist aus Umweltsicht kritisch zu hinterfragen und bricht mit einer langen Tradition, die Kohäsionspolitik an übergeordnete EU Politikziele wie die Lissabon-Strategie oder die Europa-2020-Strategie anzubinden. Aus Umweltsicht könnten z.B. die Nachhaltigkeitsziele der UN (UN Sustainable Development Goals) einen geeigneten übergeordneten Rahmen bilden. Durch das Herauslösen des ELER aus der Dach-VO schwächen

die Reformvorschläge zudem den koordinierten Einsatz der EU-Fonds. Hierbei handelt es sich um ein Schlüsselprinzip der Reform von 1988, das bislang in allen folgenden Reformen weiter gestärkt wurde. Aus Umweltsicht werden damit insbesondere fondsübergreifende Ansätze zur Finanzierung von Naturschutz und Natura 2000 gemäß der von der KOM favorisierten Integrationsoption weiter erschwert. Trotz der zu begrüßenden Aufstockung des Umweltfinanzierungsinstruments LIFE wird die Förderung des Naturschutzes auf EU-Ebene insgesamt kritisch eingeschätzt. Ein neues eigenständiges Instrument zur Naturschutzfinanzierung hat die KOM nicht vorgeschlagen und auch die Vorschläge der KOM im Bereich der GAP sind kritisch zu hinterfragen, nicht zuletzt aufgrund der überproportionalen Kürzung der für den Naturschutz relevanten zweiten Säule im Vergleich zu den Direktzahlungen.

Anhang – Gute Praxisbeispiele EFRE-Förderung der Bundesländer

Landschaftswerte – Naturschutz, grüne Infrastruktur und nachhaltiges Wirtschaften in Niedersachsen

Klimaschutz durch Moorentwicklung in Niedersachsen

Beteiligung der Umweltverbände bei Planung und Umsetzung der EFRE-Förderung in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern

Umweltorientierte Projektauswahl in Baden-Württemberg

Energieeffizienz und intelligente Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung in Hamburg

Grüne Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen

Reduzierung von Treibhausgasen auf Deponien in Brandenburg

Förderrichtlinie Landschaftswerte in Niedersachsen (im Internet unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_landchaftswerte_bf.pdf).

Klimaschutz durch Moorentwicklung in Niedersachsen (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_moorentwicklung_bf.pdf).

Beteiligung der Umweltverbände in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_umwelpartnerschaft_bf.pdf).

Umweltorientierte Projektauswahl in Baden-Württemberg (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_projektauswahlkriterien_bf.pdf).

Energieeffizienz und intelligente Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung in Hamburg (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_energie_wende_unternehmen_bf.pdf).

Grüne Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_gruene_infrastruktur_nrw_bf.pdf).

Reduzierung von Treibhausgasen auf Deponien in Brandenburg (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/efre_treibhausgase_deponien_bf.pdf).
