



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 31/2016

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen

zusammen mit den Antworten der Kommission

INHALT

	Ziffer
Glossar und Abkürzungen	
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	1 - 14
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	15 - 23
Bemerkungen	24 - 90
Insgesamt wurden Fortschritte erzielt, allerdings besteht ein großes Risiko, dass das 20%-Ziel nicht erreicht wird	24 - 64
Eine gemeinsame Zielsetzung, zu der manche Finanzierungsinstrumente mehr als 20 % beitragen dürften	25 - 33
Die Methode der Kommission zur Ausgabenverfolgung stützt sich zwar auf internationale Methoden, weist jedoch Schwachstellen auf	34 - 38
Insgesamt sind Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe zu verzeichnen, die Berichterstattung ist allerdings nur teilweise zuverlässig und nicht ausreichend ergebnisorientiert	39 - 48
Es besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen	49 - 51
Keine stichhaltige Grundlage der Annahmen hinsichtlich des Beitrags von Direktzahlungen im Agrarbereich zum Klimaschutzziel	52 - 54
Würden auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums andere Koeffizienten zur Ausgabenverfolgung angewandt, die auf international anerkannten Methoden beruhen, so würde die Klimafinanzierung um 40 % geringer ausfallen	55 - 59
Rasches Handeln ist erforderlich, da der Beitrag aus der Forschungsförderung deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt	60 - 64
Eine stärkere und gezieltere Klimaschutzfinanzierung bei einigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, bei anderen jedoch kaum Veränderungen	65 - 90
Höhere Mittelzuweisungen für Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des EFRE und des KF zeigen, dass eine gezieltere Klimapolitik möglich ist	68 - 75
Potenzieller Klimaschutzbeitrag des Europäischen Sozialfonds - es könnte mehr erreicht werden	76 - 79

Keine wesentlichen Änderungen bei den Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es jedoch vorbildliche Verfahren	80 - 87
Beim Europäischen Meeres- und Fischereifonds wird dem Klimaschutz nur in sehr begrenztem Umfang eine größere Bedeutung eingeräumt	88 - 90
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	91 - 109

Anhang - Matrix der vom Europäischen Rechnungshof im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendeten Koeffizienten

Antworten der Kommission

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGEN

Cross-Compliance: Regelung der gemeinsamen Agrarpolitik, durch die ein Großteil der Zahlungen an Landwirte an die Einhaltung grundlegender Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gebunden ist.

Direktzahlungen im Agrarbereich: Landwirte erhalten Direktzahlungen zur Stützung ihres Einkommens und als Entgelt für die Erzeugung von öffentlichen Gütern unter Einhaltung der Ökologisierung- und Cross-Compliance-Vorschriften.

EU-Klimakoeffizienten: Gewichtung für EU-Mittel, die in Projekte oder Maßnahmen fließen. Als Grundlage für die Koeffizienten dient die Methodik der OECD (Rio-Marker). Je nachdem, in welchem Umfang eine Maßnahme zur Minderung des Klimawandels oder zur Anpassung an seine Folgen beiträgt, wird ihr ein EU-Klimakoeffizient von 0 %, 40 % oder 100 % zugewiesen.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds): "ESI-Fonds" ist eine Sammelbezeichnung für fünf verschiedene Fonds, mit deren Hilfe regionale Ungleichgewichte in der EU abgebaut werden sollen. Die politischen Rahmenvorgaben sind für den siebenjährigen Finanzrahmen festgelegt. Bei diesen fünf Fonds handelt es sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Ziel dieses Fonds ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte im Wege der Bereitstellung finanzieller Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL): Aus diesem Fonds werden Finanzmittel für Direktzahlungen an Landwirte, für die Regulierung der Agrarmärkte und für eine Reihe weiterer Zwecke bereitgestellt, zum Beispiel Tier- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen, Lebensmittelprogramme und Informationsmaßnahmen.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER): Ziel dieses Fonds ist die Unterstützung der ländlichen Regionen der EU bei der Bewältigung verschiedener wirtschaftlicher, umweltbezogener und sozialer Herausforderungen.

Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF): Dieser Fonds für die Meeres- und Fischereipolitik der EU im Zeitraum 2014-2020 soll Fischer beim Übergang zu einer nachhaltigen Fischerei und Küstengemeinden bei der Diversifizierung ihrer Wirtschaft unterstützen. Zudem werden aus diesem Fonds Projekte finanziert, die neue Arbeitsplätze schaffen und die Lebensqualität an den europäischen Küsten verbessern.

Europäischer Sozialfonds (ESF): Ziel dieses Fonds ist es, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (insbesondere durch

Weiterbildungsmaßnahmen), die Förderung einer höheren Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Horizont 2020: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation 2014-2020.

Klima-Mainstreaming: Anstatt ein eigenes Finanzierungsinstrument zu schaffen, wird der Klimaschutz in verschiedene Politikbereiche, Instrumente, Programme und Fonds der EU einbezogen.

Klimaschutz: Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels.

Kohäsionsfonds (KF): Der Kohäsionsfonds soll den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union stärken, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Der Schwerpunkt liegt auf Investitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr, darunter auch Bereiche, die im Zusammenhang mit den Themen nachhaltige Entwicklung und Energie stehen und Vorteile für die Umwelt mit sich bringen.

LIFE-Programm: EU-Programm zur EU-weiten Förderung von Umwelt-, Naturschutz- und Klimaschutzprojekten, derzeit für den Zeitraum 2014-2020.

Maßnahme: Bei Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wird dieser Begriff für ein Bündel von Vorhaben oder Projekten verwendet, die zu einer oder mehreren der EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums beitragen.

Ökologisierung: Komponente der Direktzahlungen im Agrarbereich, durch die landwirtschaftliche Verfahren gefördert werden, die sich positiv auf das Klima und die Umwelt auswirken. Dazu gehören zum Beispiel Anbaudiversifizierung, Erhaltung von Dauergrünland und Schaffung einer ökologischen Infrastruktur.

Prioritäten der Union: Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums, die zur Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum beitragen. Die Union hat sechs Prioritäten für die Bereiche Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Gebiete festgelegt, die hauptsächlich darauf abzielen, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, Ökosysteme wiederherzustellen und zu verbessern und den Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft sowie soziale Inklusion und Armutsbekämpfung zu fördern.

Programmplanungsdokumente: Programme, in denen die übergeordneten strategischen Ziele, die in den Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt sind, genauer aufgeschlüsselt werden in Investitionsprioritäten und spezifische Ziele sowie in weiterer Folge in konkrete Maßnahmen. Im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums heißen sie "Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums". Bei den anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds werden sie als "operationelle Programme" bezeichnet.

Rio-Marker: Kennungen, mit deren Hilfe die OECD jene Finanzmittel verfolgt, die zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Folgen eingesetzt werden.

Schwerpunktbereiche: Die Europäische Union hat sechs Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt, die wiederum in 18 "Schwerpunktbereiche" unterteilt sind. Dadurch sollen die Ziele der Prioritäten genauer definiert und das Programmplanungsverfahren erleichtert werden.

Verfolgung klimabezogener Ausgaben: Überwachung der Fortschritte beim Erreichen des 20%-Ziels durch Ermittlung des finanziellen Beitrags von Mitteln zu dieser Zielvorgabe.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen, denen die Europäische Union (EU) und Regierungen auf der ganzen Welt heute gegenüberstehen. Als Reaktion auf den Klimawandel und den damit verbundenen hohen Investitionsbedarf hat die EU beschlossen, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % ihres Haushalts - jeden fünften Euro - für den Klimaschutz auszugeben. Dieses Ziel hat sich die EU im Rahmen ihrer Führungsrolle im Bereich des Klimaschutzes gesetzt.

II. Die Zielvorgabe, jeden fünften Euro für den Klimaschutz auszugeben, soll durch das sogenannte Klima-Mainstreaming erreicht werden, also durch die Einbindung des Klimaschutzes in verschiedene Finanzierungsinstrumente der EU. Das bedeutet, das Ziel soll nicht durch die Schaffung eines speziellen Finanzierungsinstruments erreicht werden, sondern dadurch, dass der Klimaschutz in die entsprechenden Politikbereiche einbezogen und mit den jeweiligen Mitteln aus dem EU-Haushalt finanziert wird.

III. Die Prüfung sollte zeigen, ob die Zielvorgabe, mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Klimaschutz aufzuwenden, voraussichtlich erfüllt werden kann und ob der gewählte Ansatz einen Mehrwert bringt, indem er zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen führt.

IV. Der Hof stellte fest, dass ehrgeizige Anstrengungen unternommen werden und dass insgesamt Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgabe gemacht wurden. Dennoch besteht ein großes Risiko, dass das 20%-Ziel ohne zusätzliche Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht erreicht wird. Die Einführung der Zielvorgabe hat beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und beim Kohäsionsfonds zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen beigetragen. Beim Europäischen Sozialfonds und in den Bereichen Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei hat es jedoch keine nennenswerte Veränderung zugunsten des Klimaschutzes gegeben, und nicht alle Möglichkeiten zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen wurden vollkommen ausgeschöpft.

V. Gemäß den Zahlen der Kommission lag der Anteil der für den Klimaschutz aufgewendeten Mittel im Zeitraum 2014-2016 bei durchschnittlich 17,6 %. Die Kommission

schätzt, dass die Ausgaben für den Klimaschutz letztlich einen Anteil von 18,9 % ausmachen werden, d. h. dass das 20%-Ziel nicht erreicht wird.

VI. Nach Schätzungen des Hofes müsste der Anteil der Klimafinanzierung für die restliche Laufzeit des derzeitigen Programmplanungszeitraums - d. h. für den Zeitraum 2017-2020 - auf durchschnittlich 22 % erhöht werden, damit das Gesamtziel von 20 % bis Ende 2020 erreicht werden kann. Es besteht ein großes Risiko, dass dieses Ziel in den Bereichen, die die größten Beiträge leisten - Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Forschung - , nicht erreicht werden kann. Würde der Beitrag, der in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zum Klimaschutz geleistet wird, anhand international anerkannter Methoden zur Bewertung des Umfangs von Klimafinanzierungen berechnet, so würde er um bis zu etwa 33 Milliarden Euro geringer ausfallen. Was die Forschung betrifft, so wurde die Zielvorgabe des Programms Horizont 2020, 35 % der Mittel für den Klimaschutz zu verwenden, bisher nicht erreicht. Derzeit beläuft sich der Beitrag auf 24 %. Die Kommission hat noch keinen detaillierten Aktionsplan vorgelegt, um zu zeigen, wie dieser Rückstand aufgeholt werden soll.

VII. Der Ansatz der Kommission zur Bewertung des Umfangs von Klimaschutzfinanzierungen beruht auf der Ermittlung von geplanten Ausgaben. Pläne bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass tatsächlich Ausgaben getätigt werden, und dieser Ansatz liefert keine umfassenden Informationen über die erzielten Ergebnisse. Bei dieser Methode zur Ausgabenverfolgung werden zudem die finanziellen Auswirkungen der Klimaschutzausgaben der EU, die über Finanzinstrumente getätigt werden, nicht in vollem Umfang berücksichtigt, und es wird nicht zwischen Mitteln für Minderungsmaßnahmen und Mitteln für Anpassungsmaßnahmen unterschieden.

Die wichtigsten Empfehlungen des Hofes umfassen eine solide mehrjährige Konsolidierung, die Schaffung eines umfassenden Rahmens für die Berichterstattung sowie eine Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen. Der Hof empfiehlt außerdem die Korrektur von zu hoch veranschlagten Zahlen, die Erstellung von Aktionsplänen für Bereiche, die hinter den Erwartungen zurückbleiben, sowie die Überwachung der tatsächlichen Ausgaben und Ergebnisse. Schließlich empfiehlt der Hof, alle Möglichkeiten für einen weiterreichenden, tatsächlichen Wandel hin zum Klimaschutz auszuloten.

EINLEITUNG

1. Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen, denen die Europäische Union (EU) und Regierungen auf der ganzen Welt heute gegenüberstehen. Verursacht wird die Veränderung unseres Klimas durch die steigende Konzentration der sogenannten Treibhausgase in der Atmosphäre. Sie wirken wie eine Decke, die verhindert, dass Wärme von der Erde in das Weltall abgegeben wird. Diesen Effekt, durch den sich die Erdoberfläche erwärmt, nennt man "Treibhauseffekt"¹. Im Jahr 2012 wurden rund 9 % der weltweiten Treibhausgase von der EU freigesetzt.

Zwei Formen von Klimaschutzmaßnahmen: Minderung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen

2. Als Reaktion auf den Klimawandel setzt die Politik zwei sich ergänzende Strategien ein: Minderung und Anpassung. Mithilfe des ersten Ansatzes, der **Minderung**, wird versucht, die Ursachen des Klimawandels zu bekämpfen, indem der Ausstoß von Treibhausgasen reduziert oder begrenzt wird. Dies geschieht vornehmlich durch eine Verringerung des Energieverbrauchs, eine Verbesserung der Energieeffizienz und eine Erhöhung des Anteils an erneuerbaren Energien. Dazu gehören auch Bemühungen, die künstliche und natürliche Sequestrierung² von Treibhausgas zu fördern und zu schützen sowie land- und forstwirtschaftliche Methoden zu verbessern, die dazu beitragen, dass Kohlenstoff in Böden und Wäldern gebunden und eingeschlossen bleibt.

3. Die Bedeutung von Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels ist der nachstehenden **Abbildung 1** zu entnehmen. Die Abbildung zeigt, wie sich die Oberflächentemperatur im 21. Jahrhundert im Vergleich zu den Durchschnittstemperaturen

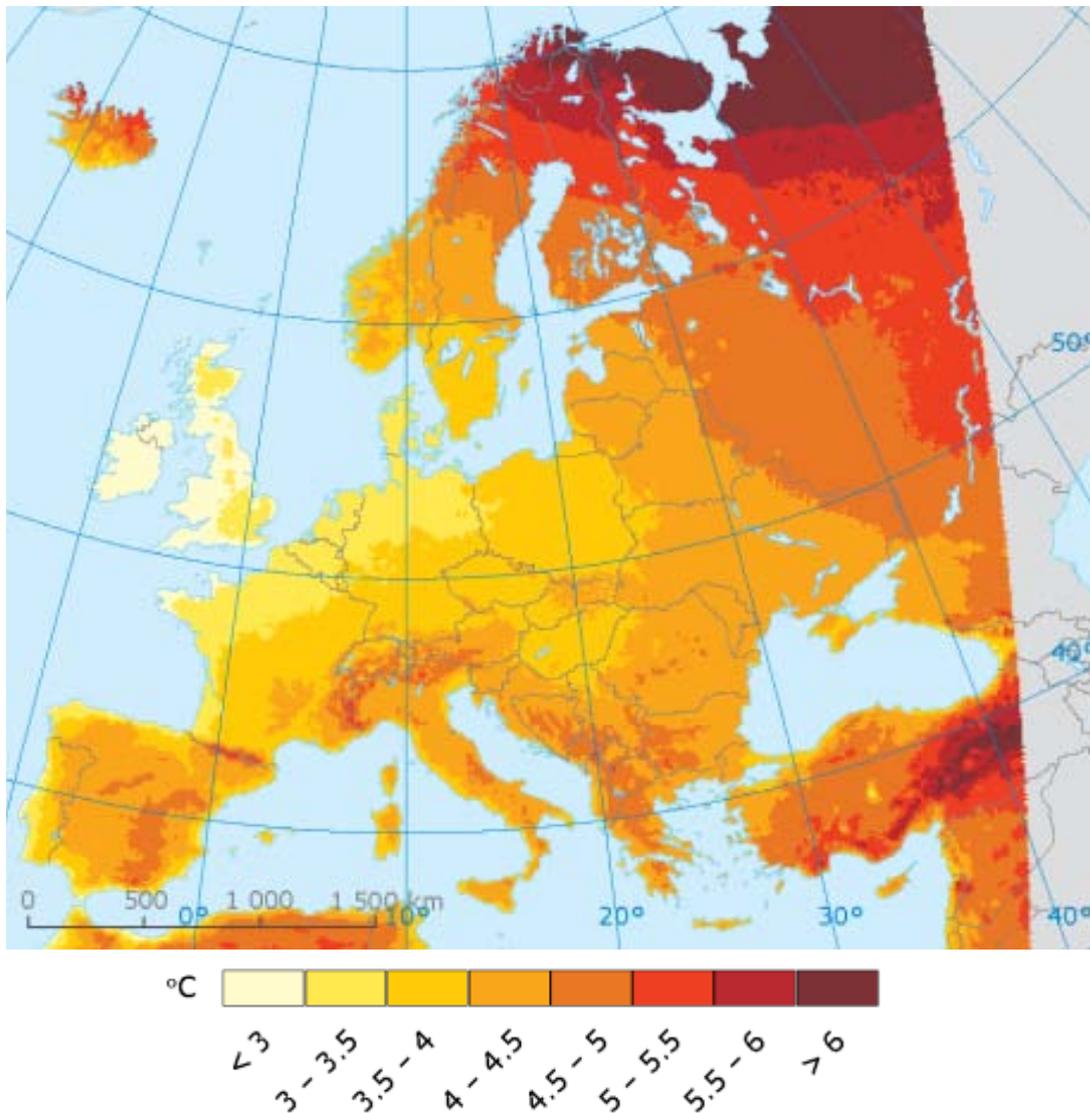
¹ Siehe Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe für Klimafragen (IPCC), [Hauptautorenteam, R.K. Pachauri und L.A. Meyer (Hrsg.)], *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Klimawandel 2014: Synthesebericht. Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Fünften Sachstandsbericht der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimafragen), Genf, Schweiz, 2014, S. 151.

² Sequestrierung ist der Fachbegriff für die Abscheidung und langfristige Speicherung von Treibhausgasen.

im späten 20. Jahrhundert voraussichtlich verändern wird, wenn die Kohlendioxidemissionen unverändert bleiben³.

³ Man bezeichnet diese Art von Szenario auch als "Business as usual"-Szenario. Dabei wird davon ausgegangen, dass zukünftige Entwicklungen denen der Vergangenheit entsprechen und sich die politischen Strategien nicht ändern (siehe <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>).

Abbildung 1 - Prognostizierte Veränderungen der Oberflächentemperatur in der EU für den Zeitraum 2071-2100



Die Abbildung gibt Aufschluss über die prognostizierten Änderungen in der jährlichen Durchschnittstemperatur für den Zeitraum 2071-2100 im Vergleich zu 1971-2000 (mit "Business as usual"-Szenario für die Kohlendioxidemissionen). Die prognostizierten Temperaturveränderungen beruhen auf den Durchschnittswerten eines Multi-Modell-Ensembles, für das ein von der Zwischenstaatlichen Sachverständigengruppe für Klimafragen (IPCC) erarbeitetes Szenario mit hohen Treibhausgasemissionen verwendet wurde.

Quelle: Europäische Umweltagentur
(<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/projected-change-in-annual-mean>).

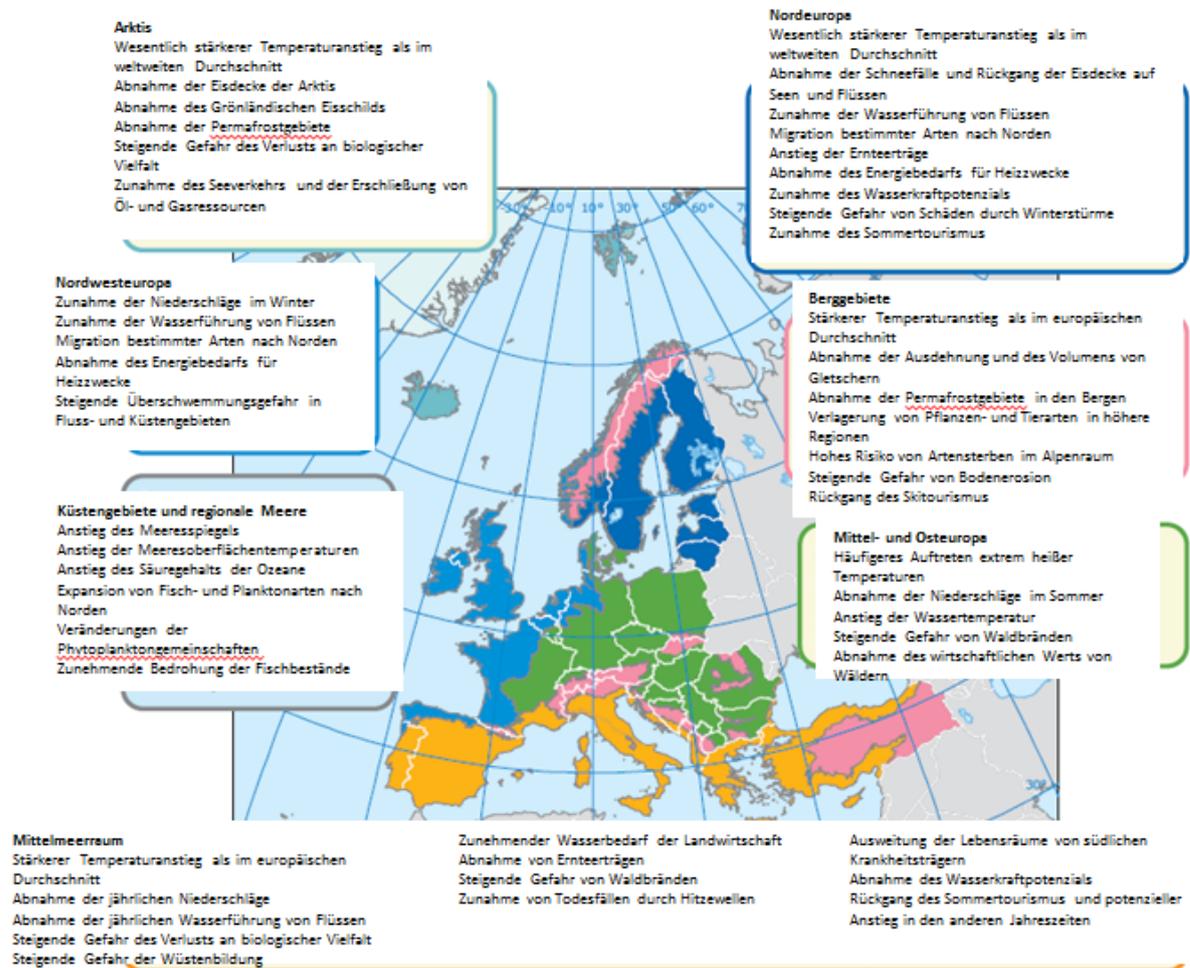
4. Beim zweiten Ansatz zur Reaktion auf den Klimawandel, der **Anpassung**, sollen negative und gegebenenfalls auch positive Auswirkungen des Klimawandels vorausgesehen und geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um mögliche Schäden zu verhindern oder zu minimieren. Trotz der Umsetzung von Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels und

unabhängig vom betrachteten Treibhausgasszenario wird die Temperatur auf der Erde bis mindestens 2040 weiterhin ansteigen⁴. Daher werden selbst bei Eintreten des günstigsten Szenarios Anpassungsmaßnahmen notwendig sein.

5. Anpassungsmaßnahmen sind davon abhängig, wie sich der Klimawandel konkret auswirkt. Je nach geografischer Lage können die Auswirkungen höchst unterschiedlich ausfallen und beispielsweise Überschwemmungen, einen Anstieg des Meeresspiegels, Dürren und Wüstenbildung sowie einen Verlust an biologischer Vielfalt umfassen (siehe **Abbildung 2**).

⁴ Siebtes Umweltaktionsprogramm (Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013) und IPCC 2013.

Abbildung 2 - Wichtigste beobachtete und prognostizierte Auswirkungen des Klimawandels auf die Hauptregionen Europas



Quelle: Europäische Umweltagentur, 2012.

6. Das internationale Klimaschutzübereinkommen, das Ende 2015 in Paris angenommen wurde, ist das erste verbindliche allgemeingültige Übereinkommen zur Bekämpfung des Klimawandels⁵. Es enthält einen Transparenzrahmen, der der Verfolgung der Fortschritte der

⁵ Das Übereinkommen von Paris tritt am dreißigsten Tag nach dem Tag in Kraft, an dem mindestens 55 Vertragsparteien, die nach Schätzungen insgesamt mindestens 55 % der weltweiten Treibhausgasemissionen verursachen, ihre Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde beim Verwahrer hinterlegt haben. Mit der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde durch die EU am 5. Oktober 2016 wurden die Bedingungen erfüllt. Das Übereinkommen wird am 4. November 2016 in Kraft treten. Bis zum 17. Oktober 2016 hatten 81 von 197 Vertragsparteien das Übereinkommen ratifiziert (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).

teilnehmenden Staaten bei der Erreichung ihrer jeweiligen Ziele zur Verringerung der Treibhausgasemissionen dienen soll⁶.

7. Bereits vor dem Übereinkommen von Paris hatte sich die EU verpflichtet, ihre Emissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20 % und bis 2030 um mindestens 40 % zu senken - jeweils im Vergleich zu den Emissionswerten des Jahres 1990. Sie hat sich außerdem ein langfristiges Ziel für 2050 gesetzt (siehe **Kasten 1**). Jüngsten Schätzungen⁷ zufolge waren die Treibhausgasemissionen der EU im Jahr 2014 insgesamt um etwa 24 % geringer als im Jahr 1990. Dies ist aber teilweise auf die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zurückzuführen.

Kasten 1 - Ziele der EU für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen

- **Bis 2020⁸:**
 - Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um 20 % (gegenüber dem Stand von 1990)
 - Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch von 20 %
 - Steigerung der Energieeffizienz um 20 %
- **Bis 2030⁹:**
 - Senkung der Treibhausgasemissionen der EU um mindestens 40 % (gegenüber dem Stand von 1990)
 - Anteil der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch von mindestens 27 %
 - Richtziel für die Steigerung der Energieeffizienz von mindestens 27 % im Vergleich zum prognostizierten künftigen Energieverbrauch¹⁰

⁶ Artikel 13 des Übereinkommens von Paris, das im Abschlussbericht der 21. Konferenz der Vertragsparteien (Paris, 30. November bis 13. Dezember 2015) vom 29. Januar 2016 enthalten ist (Referenznummer des Berichts: FCCC/CP/2015/10/add.1).

⁷ <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2016>.

⁸ KOM(2008) 30 endgültig vom 23. Januar 2008, "20 und 20 bis 2020 - Chancen Europas im Klimawandel" (Klima- und Energiepaket 2020).

⁹ COM(2014) 15 final vom 22. Januar 2014, "Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030" (Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030).

¹⁰ Das Energieeffizienzziel für 2030 wird 2020 überprüft, wobei eine Zielvorgabe von 30 % angestrebt wird.

- **Bis 2050¹¹** möchte die EU ihre Treibhausgasemissionen in allen wichtigen Sektoren um 80-95 % im Vergleich zu 1990 senken.

Die Zielsetzung der EU, 20 % ihres Haushalts für den Klimaschutz auszugeben

8. Um dem mit dem Klimawandel verbundenen hohen Investitionsbedarf Rechnung zu tragen, hat die EU beschlossen, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % ihres Haushalts - jeden fünften Euro - für klimabezogene Maßnahmen auszugeben¹². Dieses Ziel hat sich die EU im Rahmen ihrer Führungsrolle im Bereich des Klimaschutzes gesetzt - ein Ansatz, den die Kommission für unverzichtbar hält, wenn das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015 Erfolg haben soll¹³. Der Hof schätzt, dass die Zielvorgabe einer Mittelzusage in Höhe von etwa 212 Milliarden Euro entspricht¹⁴. Nach Angaben der Kommission würde sich dadurch der geschätzte Anteil klimabezogener Ausgaben innerhalb des EU-Haushalts gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 (damals zwischen 6 % und 7 % des Haushalts) verdreifachen¹⁵.

9. Die Kommission hat beschlossen, Klimaschutzmaßnahmen in alle Politikbereiche einzubinden ("Klima-Mainstreaming"), u. a. über verschiedene EU-Finanzierungsinstrumente. In diesem Zusammenhang setzte sie für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 der EU die Zielvorgabe, jeden fünften Euro für den Klimaschutz auszugeben¹⁶. Anstatt also ein spezielles Finanzierungsinstrument zu schaffen, sollen

¹¹ KOM(2011) 112 endgültig vom 8. März 2011, "Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO₂-armen Wirtschaft bis 2050". Dieser von der Kommission vorgeschlagene Ansatz wurde im Februar 2013 vom Europäischen Rat und im März 2013 vom Europäischen Parlament gebilligt.

¹² KOM(2011) 500 endgültig vom 29. Juni 2011, "Ein Haushalt für 'Europe 2020'", Teil II, S. 13.

¹³ COM(2013) 167 final vom 26. März 2013, "Das internationale Klimaschutzübereinkommen von 2015: Gestaltung der Weltklimapolitik für die Zeit nach 2020".

¹⁴ Das entspricht 20 % von 1 062,6 Milliarden Euro, also von den gesamten im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 vorgesehenen Mittelbindungen zu jeweiligen Preisen.

¹⁵ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2014 der Generaldirektion Klimapolitik, S. 16.

¹⁶ Bereiche außerhalb des EU-Haushalts, wie die Darlehenstätigkeit der Europäischen Investitionsbank, werden von diesem Ziel nicht erfasst. Die Europäische Investitionsbank hat sich ihrerseits das Ziel gesetzt, mindestens 25 % des Gesamtvolumens ihrer Darlehen für den

Minderungs- und Anpassungsziele dadurch erreicht werden, dass der Klimaschutz in die entsprechenden Politikbereiche einbezogen und mit den jeweiligen Mitteln aus dem EU-Haushalt finanziert wird. Dies kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass mehr für bestehende Klimaschutzprogramme ausgegeben wird, bestehende Programme angepasst oder neue geschaffen werden oder neue Elemente eingeführt werden, beispielsweise Auswahlkriterien, die gezielter auf Klimaschutzthemen ausgerichtet sind.

Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Umsetzung des Klima-Mainstreamings

10. Jede Generaldirektion der Kommission ist dafür zuständig, den Klimaschutz in ihre einzelnen Ausgabenprogramme einzubeziehen und Klimaschutzmaßnahmen - gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten - umzusetzen.

11. Die Generaldirektion Klimapolitik unterstützt die anderen Generaldirektionen mit Wissen und Rat zum Thema Klimaschutz.

12. Die Generaldirektion Haushalt koordiniert die vorbereitenden Schritte zur Zuweisung von Mitteln für den Klimaschutz in den Haushaltsplänen, sammelt diesbezüglich Informationen und legt diese vor. Das Generalsekretariat der Kommission hat eine koordinierende Funktion: Es stellt sicher, dass alle EU-Maßnahmen, einschließlich der Mainstreaming-Maßnahmen, miteinander im Einklang stehen.

13. Die genauen Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten hängen davon ab, ob für einen Politikbereich die geteilte Mittelverwaltung gilt¹⁷ oder ob er unmittelbar von der Kommission verwaltet wird. Im zweiten Fall verwaltet die Kommission selbst die

Klimaschutz einzusetzen. Bei ihren Investitionen in Entwicklungsländern soll der Anteil bei 35 % liegen.

¹⁷ Zu den Bereichen unter geteilter Mittelverwaltung gehören insbesondere die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

betreffenden Programme, darunter den Großteil des Programms Horizont 2020¹⁸ und das gesamte LIFE-Programm¹⁹.

14. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gibt die Kommission Bewertungen ab, diskutiert Ziele, Maßnahmen und die Auswahl von Indikatoren und genehmigt die von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten und eingereichten Programmplanungsdokumente. Für die Ausgestaltung, Durchführung und Überwachung der in den Programmen vorgesehenen Maßnahmen sind die Mitgliedstaaten zuständig. In den Programmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) ist festgelegt, welcher Richtbetrag als Unterstützung zur Erreichung der Klimaziele vorgesehen ist. Für Direktzahlungen im Agrarbereich hingegen wird dieser Betrag von der Kommission zentral berechnet.

Der Hintergrund des Klima-Mainstreamings im Überblick

- Klimaschutz umfasst sowohl Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen (Minderung) als auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen der globalen Erwärmung (Anpassung). Beide Arten von Maßnahmen sind notwendig und ergänzen einander.
- Die EU ist ein wichtiger Akteur im Bereich des weltweiten Klimaschutzes, und ihre Maßnahmen haben zum Abschluss des ehrgeizigen internationalen Übereinkommens in Paris beigetragen.
- Die Einbeziehung des Klimaschutzes in bestehende Politikbereiche im Rahmen des Klima-Mainstreamings und die Verfolgung klimabezogener Ausgaben ist ein Prozess, der die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten voraussetzt.
- Die Zielsetzung, jeden fünften Euro des EU-Haushalts im Zeitraum 2014-2020 für den Klimaschutz auszugeben, ist ein Mittel, mit dem die EU versucht, die Klimarelevanz ihrer Ausgaben zu erhöhen.
- Mit diesem Ansatz soll den verschiedenen Politiken und Programmen der EU ebenso wie geografischen Besonderheiten Rechnung getragen werden.

¹⁸ Das Forschungsprogramm **Horizont 2020** fällt in die Zuständigkeit der Generaldirektion Forschung. Rund 25 % des Budgets von Horizont 2020 werden von der Kommission direkt, die restlichen 75 % von Durchführungsstellen verwaltet.

¹⁹ Das Ausgabenprogramm **LIFE** wird direkt von der Generaldirektion Umwelt (Teilprogramm "Umwelt") und der Generaldirektion Klimapolitik (Teilprogramm "Klimapolitik") verwaltet, Durchführungsaufgaben für die Verwaltung von Projekten werden jedoch an eine Agentur übertragen.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

15. Die Prüfung sollte zeigen, ob die Zielvorgabe, mindestens 20 % des EU-Haushalts für klimabezogene Maßnahmen aufzuwenden, voraussichtlich erfüllt werden kann und ob der gewählte Ansatz einen Mehrwert bringt.

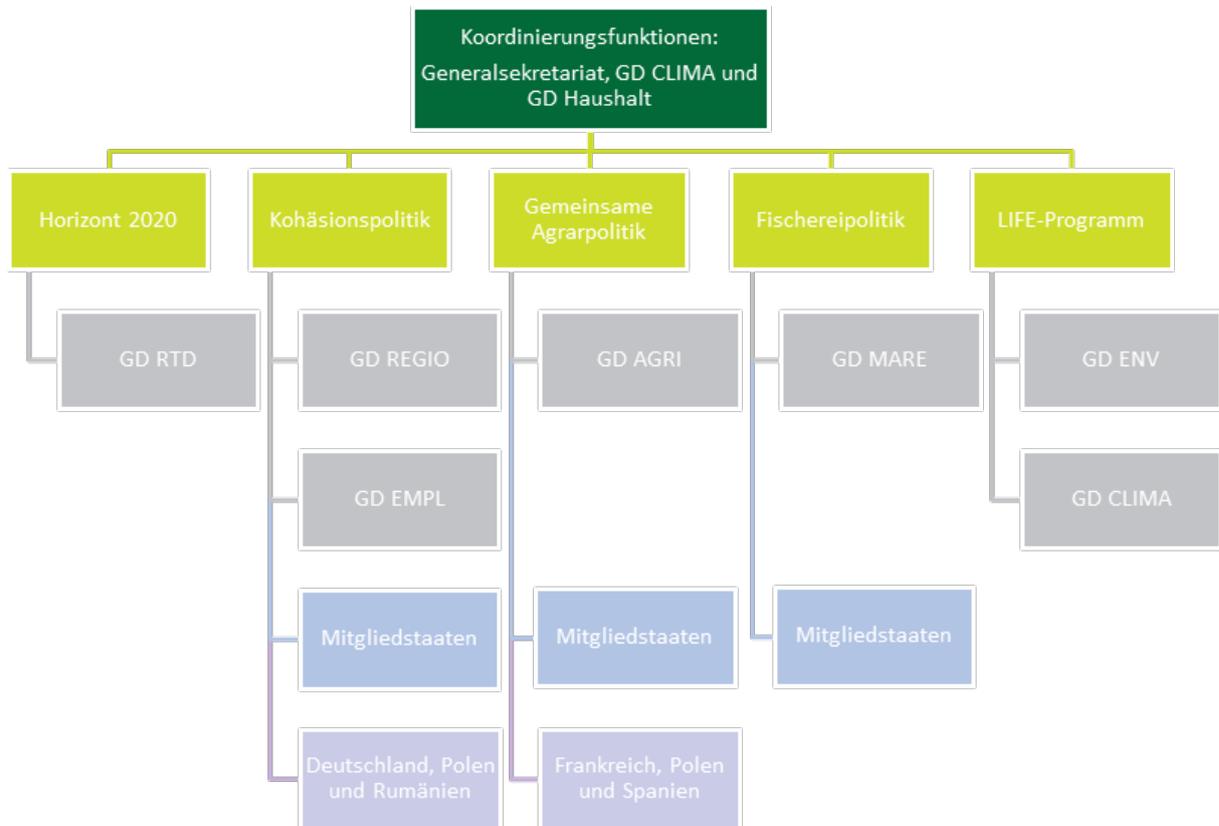
16. Im Einzelnen sollten die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Sind die bisherigen und die laufenden Bemühungen ausreichend, um das Gesamtziel zu erreichen?
- Wird die Zielvorgabe voraussichtlich einen Mehrwert bringen, indem sie zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen führt?

17. Der Hof legte Prüfungskriterien für die Gestaltung, Ausführung, Überwachung und Bewertung der EU-Ausgaben für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel fest. Diese Kriterien wurden anhand von Strategiepapieren der EU, Rechtsvorschriften, Leitlinien der Kommission, Beschlüssen des Rates, Studien und anderen Veröffentlichungen ausgearbeitet. Außerdem hat der Hof Experten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Investitionsbank (EIB) zu Methoden des Klima-Mainstreamings und der Ausgabenverfolgung konsultiert und die vorhandene Literatur gesichtet.

18. **Abbildung 3** enthält eine Übersicht über die geprüften Haushaltsbereiche und Stellen. Die geprüften Bereiche des Programms Horizont 2020, der Kohäsionspolitik, der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Fischereipolitik und des LIFE-Programms machen rund 78 % der im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 vorgesehenen Mittelbindungen und rund 85 % der für diesen Zeitraum geplanten Klimafinanzierung aus.

Abbildung 3 - Übersicht über die geprüften Haushaltsbereiche und Stellen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

19. Die Prüfung des Hofes konzentrierte sich auf das allgemeine System, das auf Kommissionsebene und in zwei Bereichen der geteilten Mittelverwaltung, nämlich der Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik, eingerichtet wurde. Auf diese beiden Bereiche zusammen entfallen zwei Drittel des EU-Haushalts und drei Viertel des angestrebten Gesamtumfangs der Klimafinanzierung im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020. Zwischen Oktober 2015 und Februar 2016 führte der Hof folgende Prüfbesuche durch: in Polen zur Kohäsionspolitik und zur Gemeinsamen Agrarpolitik, in Deutschland und Rumänien zur Kohäsionspolitik sowie in Frankreich und Spanien zur Gemeinsamen Agrarpolitik. Bei der Stichprobe berücksichtigte der Hof die Signifikanz der Ausgaben, die Menge der Treibhausgasemissionen und im Bereich der Anpassung bestehende Herausforderungen. In jedem Mitgliedstaat überprüfte der Hof den allgemeinen Programmplanungsrahmen, einschließlich der auf nationaler und regionaler Ebene

festgelegten Programme²⁰. Zudem führte der Hof auf Kommissionsebene ähnliche Prüfungen für Horizont 2020, die Fischereipolitik und das LIFE-Programm durch.

20. Auf Grundlage der Prüfungskriterien wurden mittels schriftlicher Fragebögen, der Befragung von Beamten aus den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie der Analyse von Unterlagen und Daten Prüfungsnachweise zusammengestellt und untersucht.

21. Dieser Bericht geht auch auf die Anregung des Europäischen Parlaments von 2015 und 2016 ein, zu prüfen, inwieweit das vereinbarte Ziel eines Klima-Mainstreamings von 20 % erreicht wurde.

22. Da die Ausgaben für den Zeitraum 2014-2020 noch im Anfangsstadium sind, ist dieser Bericht in erster Linie den geplanten Ausgaben vorbehalten und betrachtet nicht die auf Projektebene tatsächlich getätigten Ausgaben. Der Hof analysierte weder die nicht klimabezogenen Ausgaben noch die negativen Umweltauswirkungen, zu denen eine EU-Unterstützung möglicherweise führt²¹. Ebenso wenig waren sonstige klimabezogene Ausgaben, die nicht aus dem EU-Haushalt stammen, Gegenstand dieser Prüfung. Daher enthält dieser Bericht weder eine Beurteilung der allgemeinen Auswirkungen von EU-Maßnahmen auf das Klima noch der Leistung der EU in Bezug auf ihre Klima- und Energieziele für 2020 und 2030 oder des optimalen Umfangs der EU-Klimafinanzierung.

23. Ferner ermittelte der Hof, soweit möglich, Beispiele für vorbildliche Verfahren oder praktische Fallstudien.

²⁰ Im Bereich der Kohäsionspolitik wurden die regionalen Programme für Sachsen und Nordrhein-Westfalen in Deutschland und für Schlesien in Polen für eine eingehendere Überprüfung ausgewählt. Im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wurden die regionalen Programme für die Regionen Rhône-Alpes in Frankreich und Andalusien in Spanien geprüft.

²¹ Beispielsweise die Finanzierung von Straßen oder des Luftverkehrs, die einen Anstieg der Treibhausgasemissionen bewirken.

BEMERKUNGEN

Insgesamt wurden Fortschritte erzielt, allerdings besteht ein großes Risiko, dass das 20 %-Ziel nicht erreicht wird

24. In diesem Abschnitt werden der allgemeine Ansatz der Kommission zur Einbeziehung des Klimaschutzziels in den EU-Haushalt und die bislang erzielten Fortschritte bewertet. Der Hof analysierte, ob

- ein Plan vorliegt, wie das Gesamtziel erreicht werden soll;
- eine geeignete Methode zur Ausgabenverfolgung festgelegt wurde, die sich auf international anerkannte Methoden stützt (siehe beispielsweise Ziffern 34-36);
- Fortschritte auf der Grundlage zuverlässiger und relevanter Informationen gemeldet wurden.

Eine gemeinsame Zielsetzung, zu der manche Finanzierungsinstrumente mehr als 20 % beitragen dürften

25. Der Hof untersuchte, ob die Kommission einen Plan festgelegt hat, aus dem hervorgeht, welche Bereiche des Haushalts in welchem Umfang einen Beitrag leisten sollten. Solche Einzelziele hätten für bestimmte Haushaltsbereiche auf der Grundlage einer soliden Bewertung des Potenzials und des Investitionsbedarfs des jeweiligen Bereichs festgelegt werden müssen, um sicherzustellen, dass Investitionen dort gefördert werden, wo sie am nötigsten sind. Gleichzeitig müsste das tatsächliche Potenzial von Politikbereichen, durch die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen einen Beitrag zu leisten, berücksichtigt werden. Dies betrifft beispielsweise die wichtigsten Ziele und die Gestaltung dieser Politikbereiche. Die Berechnungsmethode zur Ermittlung der Ausgaben für den Klimaschutz sollte auf einer transparenten Regelung beruhen.

26. Die Zielvorgabe, "mindestens 20 %" der EU-Ausgaben dem Klimaschutz zu widmen, war eine politische Entscheidung (siehe Ziffer 8). Als Begründung für das Klima-Mainstreaming und die Höhe der Vorgabe verwies die Kommission auf ihr Ziel, den Herausforderungen des Klimawandels und dem erheblichen Investitionsbedarf im Bereich des Klimaschutzes -

insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Klima- und Energieziele für 2020 - gerecht zu werden. Allerdings konnte der Hof keine eindeutigen Nachweise für die Quantifizierung dieses Investitionsbedarfs finden.

27. Schätzungen der Kommission zufolge wurden 6-7 % der Mittel des EU-Haushalts im Zeitraum 2007-2013 für den Klimaschutz ausgegeben (siehe Ziffer 8). Da es im Zeitraum 2007-2013 kein Verfahren für die Überwachung von Klimaschutzausgaben gab, konnte der Hof nicht ermitteln, ob und in welchem Umfang in den Jahren 2014-2020 zusätzliche Anstrengungen zum Erreichen des 20%-Ziels erforderlich wären.

28. Das 20%-Ziel bezieht sich auf den gesamten EU-Haushalt und den gesamten Zeitraum 2014-2020. Es handelt sich also nicht um eine jährliche Zielvorgabe. **Tabelle 1** zeigt die wichtigsten Haushaltsbereiche, die zur Erfüllung der Zielvorgabe von 20 % beitragen.

Tabelle 1 - Geprüfte Haushaltsbereiche im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 und die zugehörigen Prognosen der Kommission zur Klimafinanzierung

Geprüfter Haushaltsbereich	Geplante Ausgaben 2014-2020 (Milliarden Euro)	Geplantes Klimafinanzierungsziel 2014-2020 (in %)	Geplante Klimaschutzausgaben 2014-2020 (Milliarden Euro)
Rubrik 1 a - Forschung (Horizont 2020)	74,9	≥ 35,0	16,6
Rubrik 1 b - Kohäsionsfonds	63,3	28,4	18,0
Rubrik 1 b - Europäischer Sozialfonds	91,4	1,2	1,1
Rubrik 1 b - Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	200,3	18,5	37,0
Rubrik 2 - Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (Direktzahlungen im Agrarbereich)	288,0	16,3	47,0
Rubrik 2 - Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	99,5	57,5	57,2
Rubrik 2 - Europäischer Meeres- und Fischereifonds	6,4	15,6	1,0
Rubrik 2 - LIFE-Programm	3,5	49,3	1,6
EU-HAUSHALT	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Anteil der geprüften Bereiche am EU-Haushalt	77,9 %		84,5 %

Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Programmübersichten der Kommission, Programmplanungsdokumenten, Daten der Kommission, Verordnungen und dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020.

29. Der Hof stellte fest, dass die beiden gesetzgebenden Organe, d. h. das Europäische Parlament und der Rat, in mehreren wichtigen Haushaltsbereichen Zielvorgaben gemacht hatten, indem sie diese Vorgaben in die Rechtsvorschriften zu den entsprechenden Finanzierungsinstrumenten aufgenommen hatten (siehe **Abbildung 4**). Diese Zielvorgaben sind entweder in der Präambel der Rechtstexte enthalten oder haben rechtsverbindlichen Charakter und stützen die in **Tabelle 1** aufgeführten geplanten Zielvorgaben. In diesem Fall stellen die rechtsverbindlichen Zielvorgaben einen verpflichtenden Mindestsatz dar.

Abbildung 4 - In Verordnungen enthaltene Zielvorgaben, die das Klima-Mainstreaming unterstützen

<p>Horizont 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens 35 % für den Klimaschutz <p>Erwägungsgrund 10 der Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020)¹</p>
<p>Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens 30 % für umwelt- und klimaschutzbezogene Investitionen <p>Artikel 59 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER²</p>
<p>LIFE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 25 % für den Klimaschutz <p>Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik³</p>
<p>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Von mindestens 12 % bis mindestens 20 % zur Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft <p>Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 über den EFRE⁴</p>

¹ Verordnung (EU) Nr. 1291/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 (2014-2020) und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1982/2006/EG (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 104).

² Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

³ Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 185).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1301/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 289).

Quelle: Europäischer Rechnungshof, auf Grundlage der entsprechenden Verordnungen.

30. Der Hof stellte fest, dass die zur Erfüllung der in den Rechtsvorschriften niedergelegten Zielvorgaben bereitgestellten Mittel einen erheblichen Beitrag zum Erreichen des Klimaschutzziels leisten sollten. Nach Schätzungen des Hofes beläuft sich der erwartete

Beitrag auf 38 % des Betrags, der nötig wäre, um das Gesamtziel, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Klimaschutz aufzuwenden, zu erreichen.

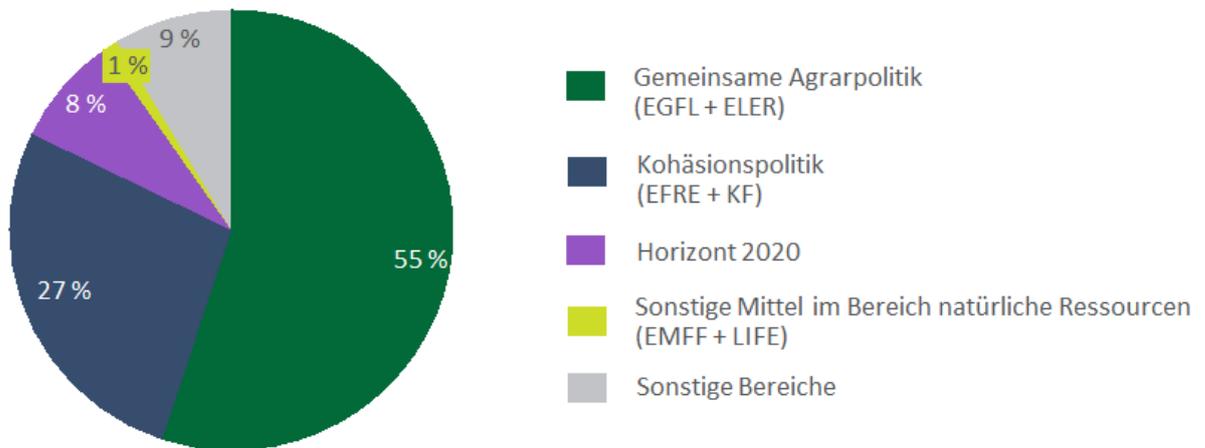
31. Da für andere, wesentliche Bereiche des EU-Haushalts keine konkreten Zielvorgaben gelten, ist es für die Kommission schwieriger, das 20%-Ziel zu erreichen. Beispielsweise gibt es im Haushaltsbereich "Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung" drei Programme mit erheblicher Mittelausstattung²², bei denen - im Unterschied zum ebenfalls in diesen Haushaltsbereich fallenden Rahmenprogramm Horizont 2020 - keine Zielvorgaben für die Klimafinanzierung festgelegt worden sind.

32. Allerdings wurde nie ein Gesamtplan dazu erstellt, welche Finanzierungsinstrumente in welchem Umfang einen Beitrag leisten könnten (siehe Ziffer 26 und **Tabelle 1**). Dies dürfte sich als suboptimale Vorgehensweise zur Bestimmung des Klimaschutzbeitrags erweisen, den ihrem Wesen nach unterschiedliche Ausgabenprogramme leisten sollen.

33. Die größten Beiträge zum Klimaschutz seit 2014 waren bei der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik zu verzeichnen (siehe **Abbildung 5**). Die Fonds für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, d. h. der EGFL und der ELER, spielen weiterhin eine zentrale Rolle bei den Bemühungen, die Zielvorgabe zu erreichen. Nach Prognosen der Kommission wird sich der Klimafinanzierungsbeitrag dieser Fonds auf 47 Milliarden Euro bzw. 57,2 Milliarden Euro belaufen. Die Kommission schätzt, dass 51,9 % der für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 geplanten Klimafinanzierung aus den Landwirtschaftsfonds stammen, was über deren Anteil am EU-Haushalt von 37,7 % liegt.

²² Das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (Copernicus), die Fazilität "Connecting Europe" und das Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für kleine und mittlere Unternehmen. Die Kommission geht davon aus, dass auf diese drei Programme 43 % der Klimafinanzierung aus diesem Haushaltsbereich entfallen.

Abbildung 5 - Klimafinanzierung im Zeitraum 2014-2016 nach EU-Haushaltsbereichen



Quelle: Programmübersichten der Kommission zu den Haushaltsentwürfen für 2014, 2015 und 2016.

Die Methode der Kommission zur Ausgabenverfolgung stützt sich zwar auf internationale Methoden, weist jedoch Schwachstellen auf

34. Einige Maßnahmen tragen in stärkerem Maße zur Minderung und zur Anpassung an den Klimawandel bei als andere. Daher galt es, ein System zu entwickeln, mit dem ermittelt werden kann, welche Maßnahmen sich auf das 20%-Ziel anrechnen lassen. Die Kommission stützte sich auf eine international anerkannte Methode - die Rio-Marker der OECD. Hierbei werden die Ausgaben nach Maßgabe der Regeln in **Tabelle 2** verschiedenen Kategorien zugewiesen. Bei der Methodik der EU zur Ausgabenverfolgung handelt es sich um ein System zur Ermittlung des Beitrags verschiedener Finanzierungsinstrumente und Politikbereiche zum Klimaschutz. Hierbei wird zwischen drei Kategorien von Ausgaben unterschieden. Zur Umwandlung der Rio-Marker in Finanzdaten wurden die EU-Klimakoeffizienten von 0 %, 40 % und 100 % auf die Ausgaben der EU angewandt, wobei spezielle Regeln für die verschiedenen Ausgabenbereiche gelten.

Tabelle 2 - Kategorien der OECD und Klimakoeffizienten der EU

OECD		EU	
Anwendbare Kategorie	Tätigkeitskategorien	EU-Klimakoeffizienten	Beispiel: Kriterien der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds
2	Ausgaben für Tätigkeiten, bei denen der Klimaschutz das Hauptziel (primäre Ziel) ist	100 %	Die Unterstützung leistet einen erheblichen Beitrag zu den Klimaschutzzielen.
1	Ausgaben für Tätigkeiten, bei denen der Klimaschutz ein wesentliches Ziel, aber nicht das Hauptziel ist	40 %	Die Unterstützung leistet einen geringen Beitrag zu den Klimaschutzzielen.
0	nicht für Klimaziele verwendete Ausgaben	0 %	Die Unterstützung trägt nicht zu diesen Zielen bei oder der Beitrag ist unerheblich.

Quelle: *Handbook on the OECD-DAC Climate Markers* (OECD-Handbuch zu den Klima-Markern des OECD-Entwicklungsausschusses) <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

35. Die Generaldirektionen der Kommission und die Mitgliedstaaten, die einer Prüfung unterzogen wurden, beurteilten diese drei Klima-Koeffizienten als einen pragmatischen Ansatz zur Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben. Allerdings stellte der Hof fest, dass das System der Ausgabenverfolgung zwei große Schwachstellen aufweist:

- Bei den EU-Klimakoeffizienten für bestimmte Bereiche wurde das Konservativitätsprinzip, das die Weltbank entwickelt hat, um Überbewertungen bei der Klimafinanzierung zu vermeiden (siehe **Kasten 2**), nicht systematisch eingehalten (siehe Ziffern 51-59). Dieses Versäumnis führte dazu, dass dem Klimaschutz zugewiesene Beträge zu hoch angesetzt wurden.
- In der Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds wird ein Ansatz zugrunde gelegt, der von den OECD-Kategorien abweicht. Der Koeffizient von 100 % wird für Unterstützung vergeben, die einen erheblichen Beitrag zu den

Klimaschutzziele leistet, während der Koeffizient von 40 % als Marker für einen geringen Beitrag verwendet wird. Werden nicht nur diejenigen Beiträge am höchsten gewichtet, deren primäres Ziel das Klima ist, sondern auch Beiträge, die lediglich als "erheblich" eingestuft sind, so erhöht sich die Zahl der Fälle, in denen der maximale Koeffizient verwendet werden kann. Dies birgt das Risiko, dass klimabezogene Beträge zu hoch angesetzt werden.

36. Der Hof stellte Schwachstellen bei den Berichterstattungsregelungen fest. Im Gegensatz zu anderen internationalen Systemen (siehe **Kasten 2**) liefert das Ausgabenverfolgungssystem der EU keine Informationen dazu, wie hoch die Ausgaben für Minderung und Anpassung sind²³.

Kasten 2 - Von internationalen Akteuren entwickelte Grundsätze für die Verfolgung von Klimafinanzierungen

Die gemeinsamen Grundsätze zur Verfolgung von Klimaschutzfinanzierungen (*Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking*), die von der Gruppe multilateraler Entwicklungsbanken für die gemeinsame Klimafinanzierung²⁴ und dem International Development Finance Club (IDFC) entwickelt worden sind, enthalten das **Konservativitätsprinzip**, das Folgendes besagt: Sind keine Daten verfügbar, so werden Unsicherheiten durch Befolgung des Konservativitätsprinzips ausgeräumt, wonach eine Klimafinanzierung eher zu niedrig als zu hoch anzusetzen ist.

Die **EIB** hat diesen Grundsatz in ihre allgemeinen Grundsätze für die Erfassung von Darlehen für Klimaschutzmaßnahmen aufgenommen:

"Glaubwürdigkeit: Bei der Einordnung als Klimaschutzprojekt muss die Glaubwürdigkeit der Berichterstattung der EIB über ihre Klimaschutzaktivitäten aufrechterhalten werden. Im Zweifel wird ein Projekt nicht als Klimaschutzprojekt eingeordnet."

²³ Der Kommission zufolge bildet die Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben bei externen Instrumenten, die die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung an die OECD meldet, die einzige Ausnahme. Die Prüfung dieses Bereichs ist Gegenstand des Sonderberichts Nr. 17/2013 "EU-Klimaschutzfinanzierung im Kontext der Außenhilfe" (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ Die Afrikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, die Europäische Investitionsbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und die Internationale Finanz-Corporation aus der Weltbankgruppe.

Zu den übrigen allgemeinen Grundsätzen der EIB gehört, dass so weit wie möglich nur **die zum Klimaschutz beitragenden Komponenten der Projekte und Programme** erfasst werden sollten und dass **Minderungs- bzw. Anpassungskosten** jeweils gesondert zu erfassen sind.

Quelle: Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking, 31. März 2016. Europäische Investitionsbank, Klimastrategie der EIB "Mittel mobilisieren für den Übergang zu einer CO₂-armen, klimaresilienten Wirtschaft", 22. September 2015.

37. Die Kommission hat 2014 vorgeschlagen, die über Finanzierungsinstrumente aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds getätigten Ausgaben im Programmplanungszeitraum 2014-2020 mindestens zu verdoppeln²⁵. Rund 21 Milliarden Euro werden den Finanzierungsinstrumenten aus diesen Fonds zugewiesen²⁶. Diese Finanzierungsinstrumente sollen revolving sein und einen Multiplikatoreffekt entfalten, wodurch zusätzliche Investitionen generiert werden. Beispielsweise wurde bei der Verfolgung klimabezogener Ausgaben der im Jahr 2016 geleistete EU-Beitrag zur Finanzierungsfazilität für Naturkapital in Höhe von 10 Millionen Euro berücksichtigt²⁷. Der tatsächliche Beitrag dieser Fazilität könnte zehnmal so hoch sein²⁸. Bei der Verfolgung der Fortschritte beim Erreichen des 20%-Ziels im EU-Kernhaushalt wird den finanziellen Auswirkungen der EU-Klimaschutzausgaben nicht in vollem Umfang Rechnung getragen.

38. Gleichzeitig stellte der Hof fest, dass der Klimaschutzbeitrag der Finanzierungsfazilität für Naturkapital möglicherweise überbewertet wurde. Der Grund hierfür ist, dass im Rahmen der Fazilität auch Investitionen in Bereichen getätigt werden können, die klimabezogene Ausgaben nicht als Hauptziel oder wesentliches Ziel haben.

²⁵ COM(2014) 903 final vom 26. November 2014, "Eine Investitionsoffensive für Europa", S. 7, 11 und 12.

²⁶ Schätzung der Kommission von Ende 2015, siehe Sonderbericht Nr. 19/2016 "Vollzug des EU-Haushalts durch Finanzierungsinstrumente: aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013 zu ziehende Lehren", Ziffer 21 (<http://eca.europa.eu>).

²⁷ Über dieses Finanzierungsinstrument, das von der Europäischen Investitionsbank und der Kommission entwickelt wurde und Teil des LIFE-Programms ist, sollen öffentliche Mittel zur Mobilisierung privater Investitionstätigkeit im Bereich Naturkapital genutzt werden.

²⁸ Über die Finanzierungsfazilität für Naturkapital können zwischen 2015 und 2017 voraussichtlich Finanzmittel in Höhe von 100 bis 125 Millionen Euro bereitgestellt werden.

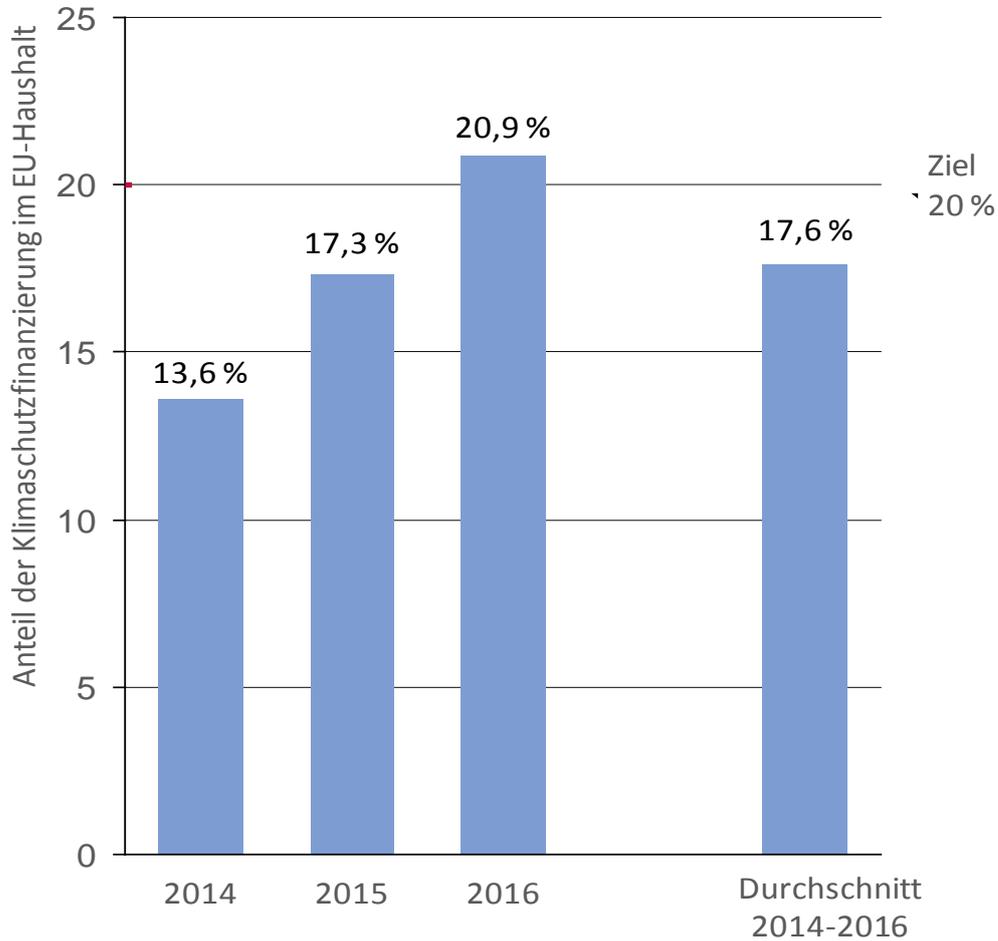
Insgesamt sind Fortschritte beim Erreichen der Zielvorgabe zu verzeichnen, die Berichterstattung ist allerdings nur teilweise zuverlässig und nicht ausreichend ergebnisorientiert

39. Das System zur Überwachung der Fortschritte im Hinblick auf das 20%-Ziel ist Teil des jährlichen Haushaltsverfahrens der Kommission. Jede Generaldirektion legt fest, wie detailliert die Ausgabenverfolgung sein muss und meldet der Generaldirektion Haushalt die ermittelten Gesamtgrößen. Die Generaldirektion Haushalt und die Generaldirektion Klimapolitik überwachen alljährlich die erzielten Fortschritte.

40. Im Durchschnitt lag der Anteil des Klimaschutzbeitrags zwischen 2014 und 2016 bei 17,6 %. Aus dem Arbeitspapier der Kommission, das der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens beiliegt²⁹, geht hervor, dass in diesen Jahren Fortschritte erzielt worden sind (siehe **Abbildung 6**), da sich der Gesamtbeitrag zur Klimafinanzierung aus dem EU-Haushalt nach Schätzungen der Kommission von 13,6 % im Jahr 2014 und 17,3 % im Jahr 2015 auf 20,9 % im Jahr 2016 erhöht hat. Auf der Grundlage ihres Haushaltsentwurfs geht die Kommission für 2017 von einem Beitrag zur Klimaschutzfinanzierung von 19,3 % aus.

²⁹ SWD(2016) 299 vom 14. September 2016, das der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (COM(2016) 603 final) beigelegt ist.

Abbildung 6 - Überblick über die geplanten klimabezogenen Ausgaben für den Zeitraum 2014-2016



Quelle: Daten der Kommission, Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, SWD(2016) 299 final.

41. Die Kommission räumte in einem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 ein, dass sie nicht in der Lage sei, zuverlässig zu beurteilen, ob es ihr gelingen werde, die Zielvorgabe von 20 % für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 insgesamt zu erreichen³⁰. In der am 14. September 2016 veröffentlichten Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens bewertete die Kommission die Fortschritte, die im Hinblick auf das 20%-Ziel erreicht wurden. Sie schätzte, dass die Ausgaben für den Klimaschutz letztlich einen Anteil von 18,9 % am EU-Haushalt ausmachen werden. Der Hof stellte fest, dass die Zahlen für 2014 und 2015

³⁰ Siehe den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der Generaldirektion Klimapolitik, S. 7.

weitgehend auf Schätzungen beruhen. Dies galt vor allem für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

42. Dies war zwar unvermeidlich, da die Ausgabeninstrumente für den neuen Programmplanungszeitraum gerade erst eingerichtet worden waren und somit einige Informationen noch nicht vorlagen, allerdings waren die Daten zwischen den einzelnen Jahren im Zeitraum 2014-2016 dadurch schwerer miteinander vergleichbar (siehe **Abbildung 6**). Darüber hinaus trug die Genehmigung der mehrjährigen Ausgabenprogramme im Jahr 2015 automatisch zu einem Anstieg der Klimafinanzierung bei, da die entsprechenden Klimaschutzpläne nach Genehmigung der Programme in das System eingegeben wurden. Folglich kann die Entwicklung zwischen 2014 und 2016 nicht als genereller Trend für den gesamten Zeitraum betrachtet werden.

43. Im Bereich der Fischereiausgaben müssen die Mitgliedstaaten der Kommission ihre geplanten Klimaschutzmaßnahmen nicht vor 2016 mitteilen. Erst danach kann die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei die Richtigkeit des veranschlagten Beitrags zu den Klimaschutzziele überprüfen, den die Mitgliedstaaten in ihren operationellen Programmen angegeben haben.

44. Bislang steht kein Instrument zur Verfügung, um einen mehrjährigen konsolidierten Überblick zur aktuellen Lage innerhalb des EU-Haushalts zu erstellen. Die Kommission hat im Zuge der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens vor Kurzem die Daten zu klimabezogenen Ausgaben für den gesamten Finanzplanungszeitraum aktualisiert.

45. Der derzeitige Ansatz birgt ein inhärentes Risiko, da dabei in erster Linie Pläne für künftige Ausgaben ermittelt werden. Geplante Ausgaben für den Klimaschutz bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Obwohl sich diese Prüfung nicht auf tatsächliche Ausgaben bezieht und generell ohnehin noch keine Daten zu den tatsächlichen Ausgaben vorliegen, ermittelte der Hof Fälle, in denen dieses inhärente Risiko deutlich wurde. Ein Vergleich der tatsächlichen Ausgaben auf Projektebene mit der Planung des LIFE-Programms hat ergeben, dass der Klimaschutzbeitrag der ausgewählten LIFE-Projekte 34 % der dem LIFE-Programm insgesamt zugewiesenen EU-Mittel ausmachte. Somit wurden die in den Haushaltsdokumenten prognostizierten 49,3 % nicht erreicht.

46. Dieses Beispiel zeigt, dass es notwendig ist, dass die Behörden sämtliche prognostizierten Klimafinanzierungsbeiträge erneut bewerten, sobald sie die Art ihrer künftigen Ausgaben hinreichend genau absehen können, und zwar unter Vermeidung zusätzlicher Verwaltungskosten. Die Kommission hat noch kein entsprechendes Verfahren entwickelt.

47. Außerdem beschränkt sich der Ansatz der Kommission beim 20%-Ziel ausschließlich auf Finanzdaten. Informationen dazu, welche Ergebnisse mit den Mitteln erreicht wurden oder werden sollen, etwa in Bezug auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen, liegen nur für Teile des Haushalts vor. Zudem sind die Informationen nicht vergleichbar, was die Konsolidierung der in verschiedenen Bereichen erzielten Ergebnisse erschwert.

48. Beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sind die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, den gemeinsamen Outputindikator für die Verringerung von Treibhausgasemissionen zu verwenden. Davon ausgenommen sind Investitionen im Energiebereich. Die Mitgliedstaaten können sich zwar dafür entscheiden, den Indikator auch in anderen Bereichen zu verwenden, allerdings stellte der Hof fest, dass nicht alle geprüften Mitgliedstaaten so vorgegangen sind. Darüber hinaus werden verschiedene Methoden und Instrumente³¹ zur Berechnung von Treibhausgasemissionen und deren Verringerung eingesetzt. In mehreren Mitgliedstaaten entwickeln die Behörden derzeit Instrumente zur Berechnung der Emissionen für bestimmte Arten von Projekten - etwa für klimafreundlichen Verkehr - im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Folglich fehlt es an Informationen darüber, in welchem Umfang Klimaschutzmaßnahmen dazu beitragen, die CO₂-Emissionen zu senken, und die verfügbaren Daten aus den Mitgliedstaaten lassen sich möglicherweise nicht vergleichen. Der Hof stellte fest, dass - sofern es Indikatoren gibt - der Schwerpunkt auf der Minderung des Klimawandels innerhalb des Energiesektors liegt, während Indikatoren für die Anpassung eher selten sind.

³¹ Beispielsweise hat die Kommission auf ihre Erfahrungen mit einigen Instrumenten innerhalb des Haushaltsplans (z. B. [CO2MPARE](#)) und auf Ansätze der [EIB](#), der [Weltbank und anderer internationaler Finanzinstitutionen \(IFI\)](#) sowie privater Investoren (z. B. [SEI metrics](#), [IIGCC](#)) zurückgegriffen.

Es besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen

49. Nach Schätzung des Hofes muss der Anteil der Klimafinanzierung für die restliche Laufzeit des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens - d. h. für die Jahre 2017 bis 2020 - auf durchschnittlich 22 % erhöht werden, um das Gesamtziel von 20 % bis Ende 2020 zu erreichen. Dies stimmt mit der Einschätzung der Generaldirektion Klimapolitik überein³². Das bedeutet, dass die Anstrengungen in den Jahren 2017-2020 gegenüber dem Zeitraum 2014-2016 verstärkt werden müssen. In der Halbzeitüberprüfung werden für den Zeitraum 2014-2020 jedoch Klimaschutzausgaben von 18,9 % erwartet.

50. Ferner führte der Hof eine Analyse durch, um die Prognose der Kommission zu bewerten. Unter der Annahme, dass die Bereiche, die für einen Großteil der Klimafinanzierung aufkommen (siehe **Tabelle 1**), tatsächlich die erwarteten Beiträge beisteuern, gelangte der Hof zu der Einschätzung, dass in den nicht in **Tabelle 1** aufgeführten Bereichen des EU-Haushalts³³ im Zeitraum 2014-2020 ein Klimafinanzierungsanteil von 18,2 % erreicht werden sollte. Das heißt, dass die laufenden Bemühungen in diesen Bereichen verdoppelt werden müssten³⁴. Der Hof fand keine Nachweise dafür, dass die Kommission in diesen Bereichen verstärkte Anstrengungen unternommen hätte und wie eine solche Verdopplung erreicht werden könnte.

51. Darüber hinaus bestehen große Risiken, die den erwarteten Beitrag der in **Tabelle 1** aufgeführten Bereiche, die für den Großteil der im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 eingeplanten Klimafinanzierung aufkommen sollen, schmälern könnten. In den folgenden drei Abschnitten werden die wichtigsten Risiken in den einzelnen Sektoren analysiert:

³² Siehe Grafik im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2015 der Generaldirektion Klimapolitik, S. 12.

³³ Es handelt sich vor allem um Forschungsprogramme (ohne Horizont 2020) und die Ausgabenprogramme im Rahmen der Haushaltlinien für Sicherheit und Unionsbürgerschaft sowie Außenbeziehungen der EU.

³⁴ Aufgrund des voraussichtlich in den Jahren 2014-2016 erreichten Anteils von 11,4 % wäre nach Schätzung des Hofes im Durchschnitt ein Anteil von 23,2 % in den verbleibenden Jahren 2017-2020 erforderlich, wenn das Gesamtziel von 20 % erreicht werden soll.

- Die Annahmen, die die Nichtökologisierungskomponente, also den größten Teil der Direktzahlungen im Agrarbereich betreffen, sind nicht ausreichend begründet, was zu einer Überbewertung führen könnte (siehe Ziffern 52-54).
- Die Anwendung der EU-Klimaschutzkoeffizienten hat zu einer Überbewertung des Klimaschutzbeitrags der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums geführt (siehe Ziffern 55-59).
- Der Hof passte die Klimaschutzbeiträge aus Direktzahlungen im Agrarbereich und aus Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums - sofern erforderlich - an, um sie in Einklang mit dem Konservativitätsprinzip zu bringen (siehe Ziffern 54-58). Durch diese Anpassungen würde die Klimafinanzierung im Agrarbereich um bis zu etwa 33 Milliarden Euro geringer ausfallen, was rund 15 % des Gesamtziels entspricht.
- Horizont 2020 hat die Zielvorgabe von 35 % nicht erfüllt und muss den Rückstand aufholen (siehe Ziffern 60-64).

Keine stichhaltige Grundlage der Annahmen hinsichtlich des Beitrags von Direktzahlungen im Agrarbereich zum Klimaschutzziel

52. Die Direktzahlungen im Agrarbereich setzen sich zusammen aus einer Ökologisierungskomponente mit einem Anteil von 30 % und einer Nichtökologisierungskomponente, die die restlichen 70 % ausmacht. Den Schätzungen der Kommission zufolge wird der Beitrag der Direktzahlungen im Agrarbereich zum Klimaschutz im Zeitraum 2016-2020 jährlich rund 20 % betragen³⁵. Die Klimaschutzfinanzierung setzt sich aus dem Beitrag der Ökologisierungskomponente (14,0 %) und dem Beitrag der Nichtökologisierungskomponente (5,6 %) zusammen (siehe **Abbildung 7**).

³⁵ Der durchschnittliche Beitrag für den Gesamtzeitraum 2014-2020 wird jedoch auf 16,3 % geschätzt, da die Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landwirtschaftsmethoden, auch als "Ökologisierungszahlungen" bezeichnet, erst seit 2016 in die Berechnung einbezogen werden.

Abbildung 7 - Übersicht über die von der Kommission entwickelte Methode für die Berechnung des Beitrags der Direktzahlungen im Agrarbereich zur Klimaschutzfinanzierung

Anteil an den Direktzahlungen	Beitrag zum Klimaschutz	EU-Klimaschutzkoeffizient	Beitrag der Direktzahlungen zum Klimaschutz
Ökologisierung (30 %)	Anbaudiversifizierung (33 %) ✗	0 %	= 0,00 %
	Ökologische Schwerpunktbereiche (33 %) ✗	40 %	= 3,96 %
	Dauergrünland (33 %) ✗	100 %	= 9,90 %
Direktzahlungen ohne Ökologierungsbezug (70 %)	20 % ✗	40 %	= 5,60 %
	8 %		<hr/> 19,46 %

Quelle: Erläuterung der Methodik für die Anwendung der Verfolgung klimabezogener Ausgaben auf Direktzahlungen (Europäische Kommission).

53. Die Methode und die EU-Klimaschutzkoeffizienten, die bei der Berechnung des Beitrags der Ökologisierungskomponente zum Klimaschutz verwendet werden, geben den Klimaschutzbezug der drei Landwirtschaftsmethoden³⁶, die mit diesen Zahlungen verbunden sind, angemessen wieder. Es fehlt jedoch an quantifizierbaren Elementen zur Begründung der 20 %, die für die Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen zugrunde gelegt werden (siehe **Kasten 3**). Die Kommission hält den endgültigen Klimaschutzbeitrag von 8 %, d. h. 20 % x 40 %, für eine konservative Schätzung.

³⁶ Es handelt sich um Anbaudiversifizierung, Ausweisung einer im Umweltinteresse genutzten landwirtschaftlichen Fläche und Erhaltung von bestehendem Dauergrünland.

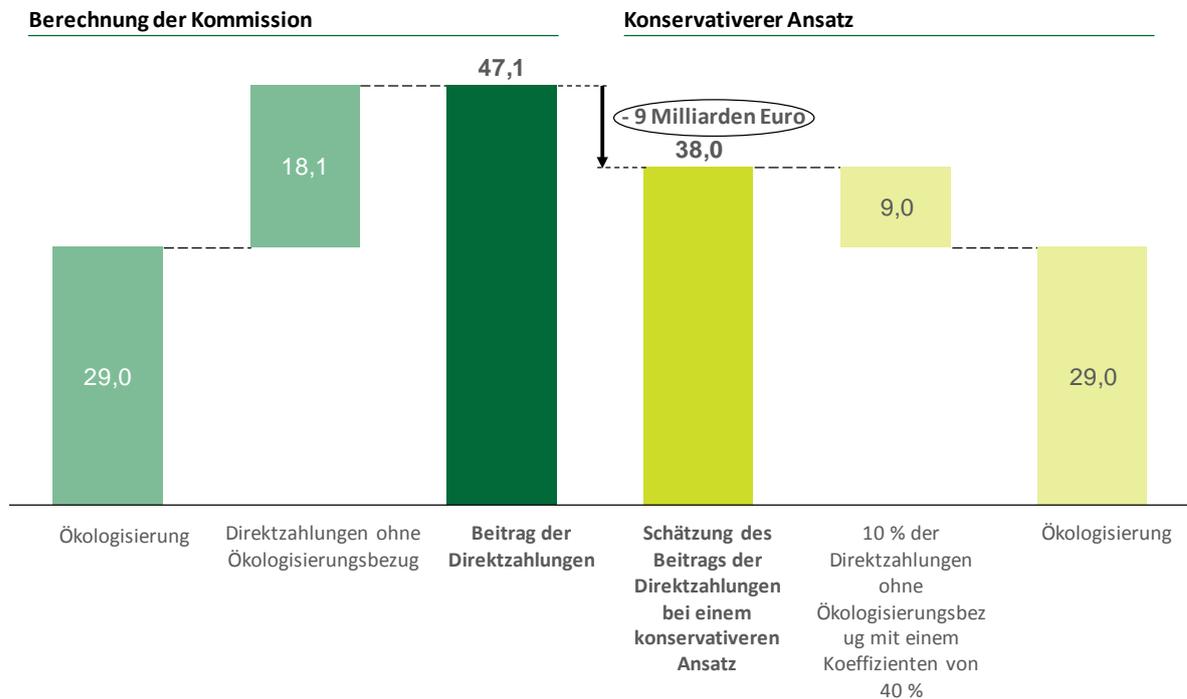
Kasten 3 - Keine angemessene Begründung für den Klimaschutzbeitrag der Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen

Die Kommission geht davon aus, dass einige Direktzahlungen im Agrarbereich, die der Nichtökologisierungskomponente zuzurechnen sind, dem Klimaschutz zugutekommen, und zwar überwiegend aufgrund der Cross-Compliance-Vorschriften. Sie hat eingeräumt, dass eine Quantifizierung dieses Beitrags sehr schwierig und kostspielig wäre, und daher beschlossen, 20 % der Haushaltsmittel für die Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen als klimabezogen anzusehen.

Die Kommission hat erwogen, das Strafsystem für Cross-Compliance-Verstöße als Begründung für diesen Anteil von 20 % heranzuziehen. Nach Einschätzung des Hofes gibt es hierfür jedoch keine klare Begründung.

54. Um den Klimaschutzbeitrag der Cross-Compliance-Regelung wiederzugeben, hatte die Kommission einen konservativeren Ansatz in Betracht gezogen, bei dem 10 % anstatt 20 % der Nichtökologisierungskomponente als klimabezogen angerechnet worden wären. Daraus hätte sich ein geringerer Klimaschutzbeitrag der Direktzahlungen im Agrarbereich ergeben. Wie aus **Abbildung 8** hervorgeht, wäre der Beitrag um 9 Milliarden Euro niedriger ausgefallen, d. h. von 47,1 auf 38 Milliarden Euro gesunken. Bei Anwendung des von der Weltbank entwickelten Konservativitätsprinzips (siehe Ziffer 35) hätte die Kommission den niedrigeren Klimaschutzbeitrag zugrunde legen müssen.

Abbildung 8 - Vergleich zwischen dem Ansatz der Kommission und einem konservativeren Ansatz (in Milliarden Euro)



Quelle: Daten der Kommission und Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Würden auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums andere Koeffizienten zur Ausgabenverfolgung angewandt, die auf international anerkannten Methoden beruhen, so würde die Klimafinanzierung um 40 % geringer ausfallen

55. Mit der Verordnung (EU) Nr. 215/2014³⁷ wird für jeden der fünf Europäischen Struktur- und Investitionsfonds eine Methodik zur Verfolgung der Klimaschutz Ausgaben festgelegt. Für

³⁷ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission vom 7. März 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds im Hinblick auf eine Methodik für die Anpassung an den Klimawandel, die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben im Leistungsrahmen und die Nomenklatur der Interventionskategorien für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ABl. L 69 vom 8.3.2014, S. 65).

den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bedeutet dies die Anwendung der EU-Klimaschutzkoeffizienten auf die Prioritäten und Schwerpunktbereiche für die Entwicklung des ländlichen Raums, ungeachtet der zur Erreichung der betreffenden politischen Ziele eingesetzten Maßnahmen und Teilmaßnahmen.

56. Die Kommission hielt die OECD-Methodik der Rio-Marker im Bereich des ELER für ungeeignet, da die betreffenden Maßnahmen vielfältige und systematische positive Nebeneffekte ökologischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art haben. Beim Ansatz der Kommission wird der klimabezogenen Priorität der Union Nr. 5 ("Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft") zu Recht ein Klimaschutzkoeffizient von 100 % zugewiesen. Die Kommission hat jedoch diesen Klimaschutzkoeffizienten von 100 % auch auf alle Schwerpunktbereiche der umweltbezogenen Priorität der Union Nr. 4 ("Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme") angewandt, obwohl diese beiden Prioritäten unterschiedlich ausgerichtet sind. Nach Ansicht der Kommission wäre ein Koeffizient von 40 % aufgrund der Merkmale der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu niedrig gewesen. Der Ansatz der Kommission führte dazu, dass der Klimaschutzkoeffizient von 40 % nur auf 10 % der geplanten Klimaschutzfinanzierung im Rahmen des ELER angewandt wurde. Die restlichen 90 % der geplanten Klimaschutzfinanzierung wurden mit dem Koeffizienten von 100 % gewichtet.

57. Der Hof stellte fest, dass beim ELER - anders als bei den anderen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds - unterschiedliche EU-Klimaschutzkoeffizienten für die einzelnen Maßnahmen verwendet werden müssten. Bei dem für den ELER zugrunde gelegten Ansatz wird nicht ausreichend zwischen den Klimaschutzbeiträgen der verschiedenen Tätigkeiten unterschieden, was dazu führt, dass die Beiträge zum Klimaschutz zu hoch veranschlagt werden. So wurden beispielsweise Zahlungen für "Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen", mit denen die Flächenstilllegung verhindert werden soll, mit 100 % gewichtet. Es ist zwar möglich, dass solche Tätigkeiten - abhängig von der tatsächlichen Flächennutzung - den Klimawandel mindern, doch es ist nicht sicher, und sie können nicht

mit Tätigkeiten wie der Forstwirtschaft verglichen werden, die auch mit 100 % gewichtet sind (siehe **Kasten 4**).

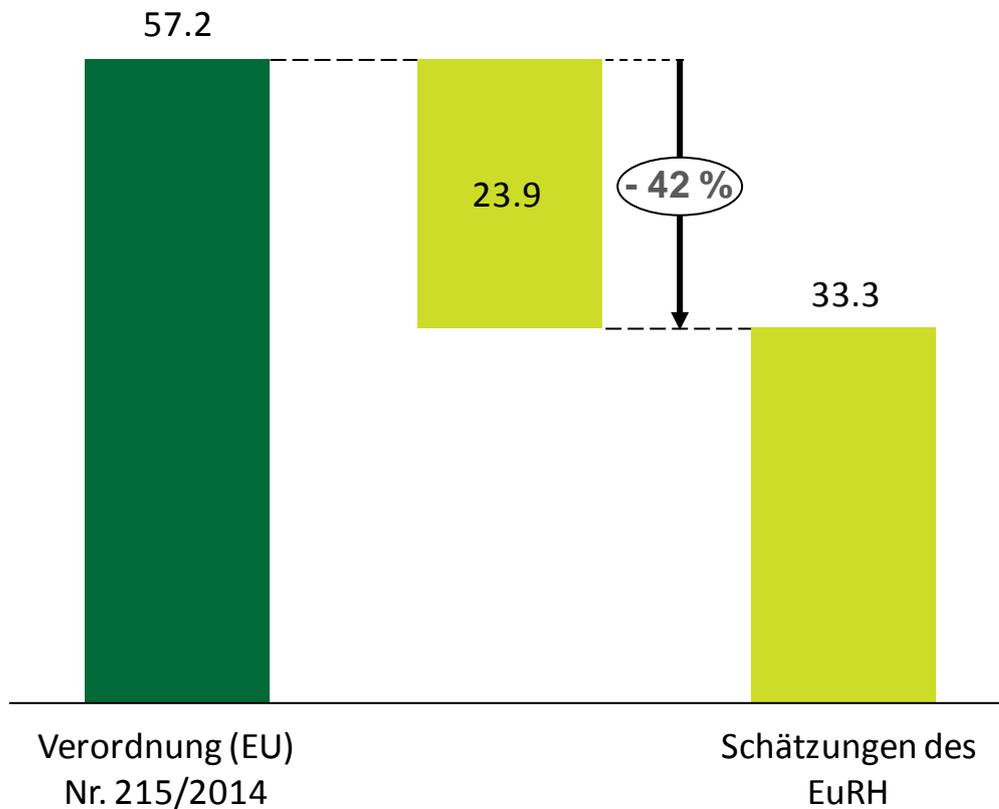
Kasten 4 - Erläuterung der Unterschiede in der Maßnahmenlogik

Mit den Zahlungen für "**Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen**" werden Landwirte für Benachteiligungen entschädigt, die aus naturbedingten oder anderen Gründen entstehen. Letztendlich soll damit die Flächenstilllegung verhindert werden. Der Hof stellte fest, dass diese Zahlungen zwar zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen können, dies aber nicht ihr primäres Ziel ist. Daher wäre ein Klimaschutzkoeffizient von 40 % eher angebracht. Allein durch diese Korrektur würde sich der Beitrag des ELER zur Klimaschutzfinanzierung für den Zeitraum 2014-2020 um 16 % bzw. 9,2 Milliarden Euro verringern.

Forstwirtschaftliche Tätigkeiten wie Aufforstung spielen eine wichtige Rolle bei der Erreichung einiger der wichtigsten ökologischen Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Mit der Aufforstung und Anlage von Wäldern wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, die Ökosysteme und die Kohlenstoffbindung zu verbessern und zu einer CO₂-armen Wirtschaft überzugehen. Aufforstung hilft auch beim Schutz vor Naturkatastrophen und Bränden und trägt zur Anpassung an den Klimawandel bei. Nach Ansicht des Hofes rechtfertigt dies einen Klimaschutzkoeffizienten von 100 %.

58. Bei der Beurteilung der Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums stellte der Hof fest, dass der Ansatz der Kommission dazu geführt hat, dass mehr Ausgaben als Klimaschutzmaßnahmen ausgezeichnet wurden, als es der Fall gewesen wäre, wenn jede Maßnahme einzeln geprüft und gemäß internationalen Standards eingestuft worden wäre. Auf dieser Grundlage überarbeitete der Hof die Klimaschutzkoeffizienten (siehe **Anhang**) und nahm für die gesamte EU eine Schätzung des entsprechend korrigierten Beitrags der Klimaschutzfinanzierung aus dem ELER für den Zeitraum 2014-2020 vor. Dieser Schätzung zufolge müssten die Klimaschutzbeiträge aus dem ELER um 42 % bzw. 23,9 Milliarden Euro nach unten korrigiert werden (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9 - Veränderung der Klimaschutzbeiträge aus dem ELER (in Milliarden Euro)



Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten aus SFC2014 (extrahiert über Infoview, Stand 30. Mai 2016) - Geplante ELER-Ausgaben pro Schwerpunktbereich und Maßnahme der genehmigten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

59. Beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und beim Kohäsionsfonds (KF) sah sich die Kommission ähnlichen Fragen in Bezug auf die Einstufung der Ausgaben gegenüber, konnte dort allerdings einen detaillierteren Ansatz anwenden. Zudem fand der Hof vorbildliche Verfahren in dem Haushaltsbereich, dem auch die Entwicklung des ländlichen Raums angehört: Die Methode der Verfolgung der Ausgaben im Rahmen des LIFE-Programms ist konservativer als beim ELER. Es werden unterschiedliche Verfolgungskoeffizienten für die Teilprogramme "Umwelt" und "Klimapolitik" des LIFE-Programms verwendet (ähnlich wie bei den Prioritäten 4 bzw. 5 für die Entwicklung des ländlichen Raums) (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Im LIFE-Programm angewandte Methoden der Verfolgung der Ausgaben

Im LIFE-Programm wurden die Ausgabenposten im Einklang mit der OECD-Methodik drei verschiedenen Kategorien zugewiesen: hauptsächlich klimabezogen (100 %), vorrangig klimabezogen (40 %) und nicht klimabezogen (0 %).

Auf die meisten im Rahmen des Teilprogramms "Umwelt" geplanten Ausgaben wird bei der Ausgabenverfolgung ein Koeffizient von 40 % angewandt³⁸, während im Teilprogramm "Klimapolitik" ein Koeffizient von 100 % verwendet wird³⁹.

Das LIFE-Programm bietet ein klares Beispiel einer nicht vollständigen Gleichstellung von Umweltausgaben (mit einem Höchstkoeffizienten von 40 %) mit Klimaschutzmaßnahmen, im Gegensatz zur Praxis im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums. Daher ist die Klimaschutzfinanzierung in unterschiedlichen Bereichen nicht immer vergleichbar.

Rasches Handeln ist erforderlich, da der Beitrag aus der Forschungsförderung deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt

60. Die Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben im Rahmen von Horizont 2020 für 2014 hat ergeben, dass 24 % der Haushaltsmittel für den Klimaschutz verwendet wurden⁴⁰. Dies liegt deutlich unter der Zielvorgabe von 35 % (siehe **Abbildung 4**). Die verordnungsrechtliche Anforderung⁴¹, dass im mehrjährigen Arbeitsprogramm Richtwerte für den Betrag der klimabezogenen Ausgaben anzugeben sind, wurde weder im Zeitraum 2014-2015 noch 2016-2017 eingehalten. Daher wurden in den einzelnen Arbeitsprogrammen keine

³⁸ Ein typisches Beispiel eines Projekts im Teilprogramm "Umwelt" ist die Entwicklung von Kläranlagen zur Minimierung der Verschmutzung von aufnehmenden Gewässern. Das Hauptziel dabei ist ökologischer Art, d. h. die Verringerung der Verschmutzung, aber Teile eines solchen Projekts könnten auch städtische Entwässerungsnetze betreffen und somit zur Anpassung an den Klimawandel durch Hochwassermanagement beitragen.

³⁹ Ein typisches Beispiel eines Projekts im Teilprogramm "Klimapolitik" ist die Erneuerung der bestehenden Gebäudesubstanz im Hinblick auf die Einsparung von Energie und die Verringerung von Treibhausgasemissionen.

⁴⁰ Laut Kommission berücksichtigen die Angaben zu den klimabezogenen Ausgaben noch nicht einige der Finanzierungsinstrumente, die auf Projektebene, d. h. nach dem Bottom-up-Prinzip, verfolgt werden (InnovFin SMEG und InnovFin SME VC). Grund dafür ist, dass die Berichterstattung des Europäischen Investitionsfonds zweijährlich stattfindet.

⁴¹ Im Beschluss 2013/743/EU des Rates vom 3. Dezember 2013 über das Spezifische Programm zur Durchführung des Rahmenprogramms für Forschung und Innovation "Horizont 2020" (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 965) heißt es, dass in den mehrjährigen Arbeitsprogrammen für Horizont 2020 gegebenenfalls Richtwerte für den Betrag der klimabezogenen Ausgaben anzugeben sind.

quantifizierten Ziele festgelegt, aus denen ihr Beitrag zu dem Ziel, mindestens 35 % der Gesamthaushaltsmittel von Horizont 2020 für den Klimaschutz auszugeben, hervorgehen würde.

61. Bei Horizont 2020 wird zwischen programmierbaren Maßnahmen und Bottom-up-Maßnahmen unterschieden und deren Anteil am Haushalt festgelegt⁴². Bei den programmierbaren Maßnahmen können die klimabezogenen Ausgaben durch die Anwendung der EU-Klimaschutzkoeffizienten auf die entsprechenden Ausgabenkategorien geschätzt werden. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Ergebnisse aus Bottom-up-Bereichen aufgrund ihrer Art unvorhersehbar sind⁴³. Im Jahr 2014 machten die Bottom-up-Maßnahmen 35 % der Gesamthaushaltsmittel von Horizont 2020 aus, wovon wiederum 8,5 % als klimabezogen galten.

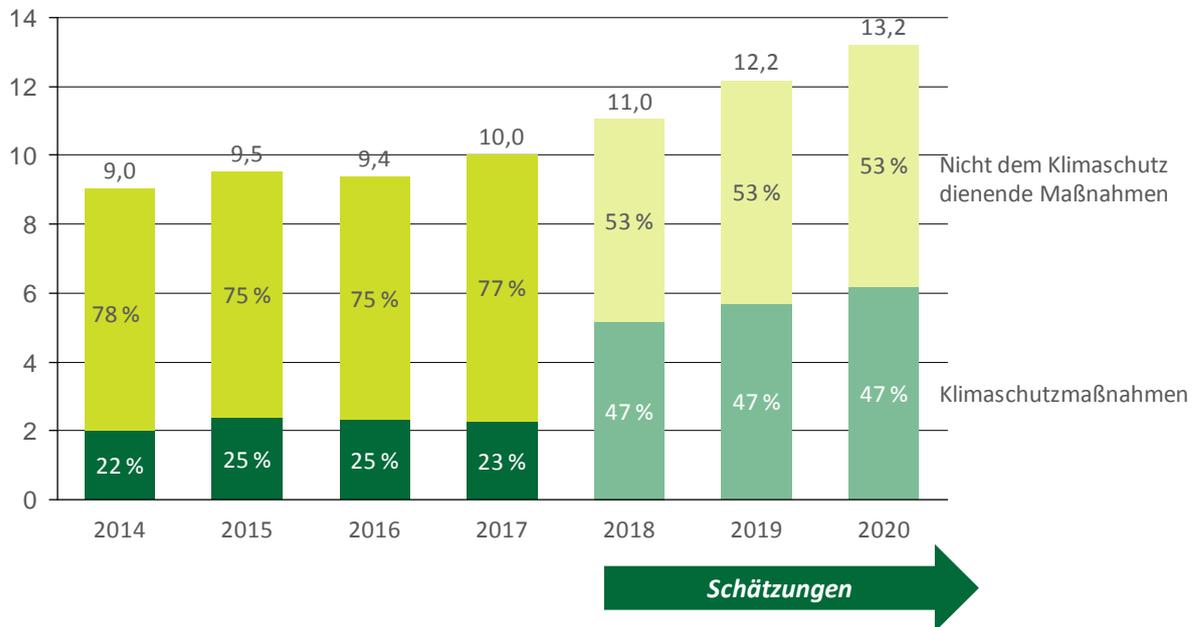
62. Anhand der geplanten Klimaschutzbeiträge aus programmierbaren Maßnahmen für die Jahre 2014-2017 hat der Hof errechnet⁴⁴, dass der durchschnittliche Anteil an klimabezogenen Ausgaben im Rahmen von Horizont 2020 zwischen 2018 und 2020 47 % betragen müsste, um das Ziel von 35 % für den gesamten Zeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu erreichen. Das wäre eine erhebliche Steigerung gegenüber dem bislang erzielten Anteil von 24 %. **Abbildung 10** zeigt beispielhaft, wie die Entwicklung der Mittelzuweisungen für Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen von Horizont 2020 aussehen müsste, damit das Ziel von 35 % erreicht wird.

⁴² Programmierbare Maßnahmen haben ein klares thematisches Ziel, das einem der im Arbeitsprogramm der Kommission definierten Themenbereiche entspricht. Bei Bottom-up-Maßnahmen gibt es keine vorbestimmten thematischen Ziele; sie können je nach Projekt variieren.

⁴³ Welcher Anteil der Bottom-up-Maßnahmen als klimabezogen gelten kann, hängt von den Vorschlägen der Forscher ab, die nach ihrer wissenschaftlichen Qualität beurteilt werden.

⁴⁴ Quelle ist der Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017, Rubrik 1a: Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung, Abschnitt 3.2.2 Beitrag zur Einbindung des Klimaschutzes. Die Berechnung ist darauf gestützt, dass die Bottom-up-Maßnahmen 2015-2017 (wie im Jahr 2014) 35 % des Gesamthaushalts ausmachten und dass im selben Zeitraum (wie im Jahr 2014) 8,5 % der Haushaltsmittel für Bottom-up-Maßnahmen klimabezogen waren.

Abbildung 10 - Beispiel für die Entwicklung von Mittelzuweisungen für den Klimaschutz, um die für Horizont 2020 geltende Zielvorgabe von 35 % erfüllen zu können (in Milliarden Euro)



Quelle: Daten der Kommission für den Zeitraum 2014-2017 (Entwurf des Haushaltsplans 2017) und Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs in Bezug auf Klimaschutzmaßnahmen für den Zeitraum 2018-2020.

63. Angesichts der suboptimalen Fortschritte beim Programm Horizont 2020 im Hinblick auf die Erfüllung der Zielvorgabe von 35 % arbeitete die Kommission im November 2015 einen Aktionsplan⁴⁵ aus, um Abhilfe zu schaffen. Der Hof analysierte, ob dieser Aktionsplan angemessene Bestimmungen enthält, um den Rückstand in der Forschung aufholen zu können. Mit dem Aktionsplan werden ab dem Arbeitsprogramm 2016-2017 einige Maßnahmen eingeführt. Zudem wird anerkannt, dass das Arbeitsprogramm für 2018-2020 ehrgeiziger gestaltet werden muss. So beabsichtigt die Kommission beispielsweise vorzuschreiben, dass vor der Genehmigung des Arbeitsprogramms klimabezogene Prüfungen in Bezug auf seinen gesamten Inhalt durchgeführt werden müssen. Außerdem sollen klimabezogene Erwägungen in die Standardmuster für Projektvorschläge und in die Vergabekriterien aufgenommen werden. Als weiteres Mittel zur Erfüllung der allgemeinen

⁴⁵ Die Gruppe der Generaldirektoren für strategische Forschung und Innovation hat am 12. November 2015 die im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen zur stärkeren Einbindung des Klimaschutzes in Horizont 2020 und zur Steigerung der klimabezogenen Ausgaben gebilligt.

Zielvorgabe von 35 % wird im Aktionsplan empfohlen, Maßnahmen, die einen beträchtlichen Beitrag zu den Klimaschutzzielen leisten, ausreichende Haushaltsmittel zuzuweisen.

64. Der Aktionsplan umfasst zwar nützliche Vorschläge, jedoch keine quantifizierbaren Ziele oder Modelle dafür, wie die Zielvorgabe von 35 % erfüllt werden könnte. So enthält der Aktionsplan diesbezüglich keine Berechnungen, und es wird auch kein Fahrplan vorgegeben, der zeigt, wie der relativ geringe Anteil, den klimabezogene Ausgaben in den Jahren 2014-2017 ausmachen, im Zeitraum 2018-2020 kompensiert werden könnte.

Eine stärkere und gezieltere Klimaschutzfinanzierung bei einigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, bei anderen jedoch kaum Veränderungen

65. Die Zielvorgabe, 20 % der EU-Haushaltsmittel für den Klimaschutz auszugeben, kann in den verschiedenen Politikbereichen berücksichtigt werden, indem mehr für bestehende klimabezogene Programme ausgegeben wird, neue Programme geschaffen oder Elemente entwickelt werden, um die Ausgaben stärker auf klimabezogene Ziele auszurichten. Ein Zeichen für "gezieltere Ausgaben" wäre, wenn für Fonds und Programme Anforderungen festgelegt würden, die stärker auf klimabezogene Ziele ausgerichtet sind, als dies im Zeitraum 2007-2013 der Fall war. Insgesamt konnte der Hof nicht feststellen, ob und in welchem Umfang das 20%-Ziel eine Steigerung der Klimaschutzausgaben gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 darstellt (siehe Ziffer 27).

66. De Hof untersuchte die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds und die Direktzahlungen im Agrarbereich, da rund drei Viertel der geplanten Klimaschutzfinanzierung auf diese Bereiche unter geteilter Mittelverwaltung entfallen (siehe Ziffer 19). Für diese Fonds prüfte der Hof, ob das 20%-Ziel gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 einen Mehrwert in Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels bot durch

- eine umfangreichere Zuweisung von EU-Mitteln für den Klimaschutz - eine quantitative Verbesserung - und/oder
 - eine gezieltere Ausrichtung der EU-Finanzierung auf den Klimaschutz - eine qualitative Verbesserung.
-

67. Da Ausgaben für den Zeitraum 2014-2020 erst seit Kurzem getätigt werden, analysierte der Hof die quantitativen und qualitativen Verbesserungen, indem er die Gestaltung der Maßnahmen in den Ausgabenprogrammen sowie die geplanten Ausgaben, und nicht die tatsächlichen Ausgaben auf Ebene der einzelnen Projekte, prüfte. Die in dem betreffenden Abschnitt genannten Beispiele dienen daher in erster Linie als Fallstudien zur Veranschaulichung der festgestellten Stärken, Schwächen und vorbildlichen Verfahren.

Höhere Mittelzuweisungen für Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des EFRE und des KF zeigen, dass eine gezieltere Klimapolitik möglich ist

68. Der Hof prüfte, ob die Einbeziehung des Klimaschutzes in die operationellen Programme des EFRE und des KF für den Zeitraum 2014-2020 dazu geführt hat, dass gegenüber dem Zeitraum 2007-2013 mehr Mittel für Klimaschutzinvestitionen zugewiesen wurden. Da Klimaschutzausgaben in den Programmen für den Zeitraum 2007-2013 nicht spezifisch überwacht wurden, ermittelte der Hof für seine Bewertung zunächst, welche - als Interventionsbereiche bezeichneten - Investitionskategorien mit den klimabezogenen Kategorien des Zeitraums 2014-2020 vergleichbar sind. In einem zweiten Schritt wandte der Hof die EU-Klimaschutzkoeffizienten des Zeitraums 2014-2020 auf die EU-Ausgaben in den entsprechenden Investitionskategorien des Zeitraums 2007-2013 an.

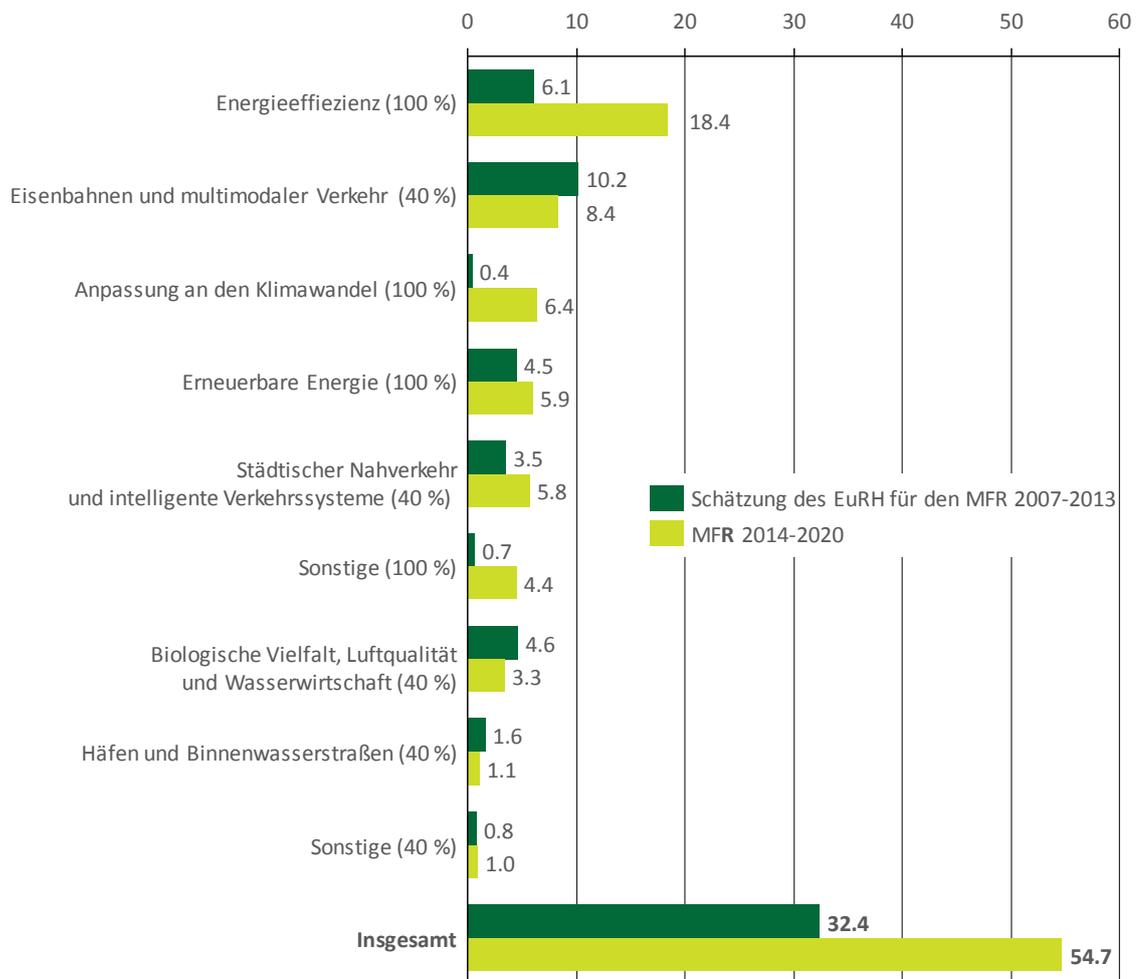
Klima-Mainstreaming im Rahmen des EFRE und des KF, das zu höheren Mittelzuweisungen für Klimaschutzmaßnahmen führt, ...

69. Gegenüber den Jahren 2007-2013 sollen die klimabezogenen Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 in allen Programmen des EFRE und des KF, einschließlich im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit, um etwa 69 % von 32,4 Milliarden Euro auf 54,7 Milliarden Euro steigen. Anders ausgedrückt soll der Anteil klimabezogener Ausgaben an den Gesamtausgaben im Rahmen des EFRE und des KF von 12 % im Zeitraum 2007-2013 auf 21 % im Zeitraum 2014-2020 steigen.

70. Wie aus **Abbildung 11** hervorgeht, lässt sich bei einem Vergleich zwischen den beiden Finanzierungszeiträumen feststellen, dass sich die Art der klimabezogenen Ausgaben geändert hat. Während im Zeitraum 2007-2013 der größte Klimaschutzbeitrag mit 32 % auf Eisenbahnen und multimodalen Verkehr entfiel, liegen im Zeitraum 2014-2020 Investitionen

in die Energieeffizienz mit insgesamt 34 % des geschätzten Gesamtbeitrags zum Klimaschutz an erster Stelle (siehe Beispiel in **Kasten 6**⁴⁶).

Abbildung 11 - Vergleich des geschätzten Beitrags des EFRE und des KF zum Klimaschutz nach Sektoren und Jahren (in Milliarden Euro)



Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission.

⁴⁶ Das als Beispiel angeführte Projekt dient zur Veranschaulichung der Klimaschutzausgaben im Rahmen des EFRE und des KF. Der Hof prüfte weder die Leistung noch die Kostenwirksamkeit dieses Projekts. Siehe Sonderbericht Nr. 21/2012 "Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz" über Fragen der Kostenwirksamkeit in Bezug auf erneuerbare Energien (<http://eca.europa.eu>).

Kasten 6 - Beispiel einer vom EFRE kofinanzierten Energieeffizienz-Investition in Rumänien

Energieeffizienzprojekte für private und öffentliche Gebäude⁴⁷ sollen im Zeitraum 2014-2020 etwa 6 % der gesamten EU-Kofinanzierungen in Rumänien ausmachen, gegenüber 1 % im Zeitraum 2007-2013. Die Ausgaben für solche Projekte werden mit einem Klimaschutzkoeffizienten von 100 % gewichtet.

Ein solches Projekt zur Steigerung der Energieeffizienz von Wohngebäuden wurde im Sektor 3 von Bukarest finanziert. Die Kofinanzierung aus dem EFRE im Rahmen des regionalen operationellen Programms 2007-2013 belief sich auf etwa 162 500 Euro. Das Projekt wurde 2015 abgeschlossen. Durch die Wärmedämmung des Wohnblocks und die Modernisierung der Heizungsanlage konnte der jährliche Energieverbrauch um 57 % - von 331 kWh/m² auf 143 kWh/m² - gesenkt werden. So werden die CO₂-Emissionen schätzungsweise um 238 Tonnen pro Jahr verringert.

Wohnblock vor der
Investition
(in der Nähe des
Projektstandorts)

Laufende Arbeiten
(in der Nähe des Projektstandorts)

Wohnblock nach der
Investition
(am Projektstandort)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

71. Der allgemeine Trend auf EU-Ebene spiegelt sich in den drei Mitgliedstaaten wider, in denen der Bereich der Kohäsionspolitik geprüft wurde. Auch hier ist im Rahmen aller operationellen Programme des EFRE und des KF eine Erhöhung der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020 geplant. Der Hof stellte jedoch auch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten fest, was ihre finanziellen Verpflichtungen für den Klimaschutz im Rahmen des EU-Haushaltsplans betrifft (siehe **Tabelle 3**).

⁴⁷ Einschließlich hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme.

Tabelle 3 - Klimaschutzfinanzierung aus dem EFRE und dem KF in den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020

Mitgliedstaaten	Geschätzter Anteil der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2007-2013	Geschätzter Betrag der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2007-2013 (Milliarden Euro)	Anteil der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020	Betrag der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020 (Milliarden Euro)
Deutschland	7,0 %	1,20	27,0 %	2,90
Polen	8,0 %	5,60	15,0 %	11,60
Rumänien	9,0 %	2,20	19,0 %	4,30

Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und nationaler Berichterstattung.

... und Beispiele für gezieltere Klimaschutzmaßnahmen

72. Neben einer finanziellen Bewertung führte der Hof auch eine Untersuchung dazu durch, ob die Einbeziehung von Klimaschutzmaßnahmen in die operationellen Programme des EFRE und des KF für den Zeitraum 2014-2020 zu Investitionstätigkeiten geführt hat, die besser auf den Klimaschutz ausgerichtet sind. Dabei fand der Hof in bestimmten Bereichen qualitative Verbesserungen. Zunächst stellte er fest, dass die Belange des Klimaschutzes in den Verwaltungsverfahren umfassender berücksichtigt werden. In Deutschland, Polen und Rumänien nahm der Hof qualitative Verbesserungen zur Kenntnis. Diese betrafen die Berücksichtigung des Klimaschutzes in Förderanträgen, einschließlich der Anforderung, die Auswirkungen und Risiken in Bezug auf den Klimawandel oder den Beitrag des Projekts zur Bekämpfung des Klimawandels zu beschreiben. Zudem ermittelte der Hof Fälle, in denen Änderungen im Hinblick auf eine bessere Ausrichtung auf den Klimaschutz vorgenommen wurden (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 - Beispiele einer besseren Ausrichtung auf den Klimawandel in den geprüften Programmen des EFRE und des Kohäsionsfonds

In Deutschland hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ein ausschließlich aus nationalen Mitteln finanziertes Projekt ins Leben gerufen, um die aktive Beteiligung der Umweltpartner am Programmplanungsprozess des EFRE zu fördern und die Einbeziehung von umwelt- und klimabezogenen Fragen zu unterstützen. Dieses Projekt hat unter anderem zur Erstellung von zwei Programmplanungshandbüchern geführt. Darin sind beispielsweise vorbildliche Verfahren für die Einbeziehung des Klimaschutzes in Projekte aus verschiedenen Bereichen angeführt. Die EU-Klimaschutzkoeffizienten wurden als erster Schritt in die richtige

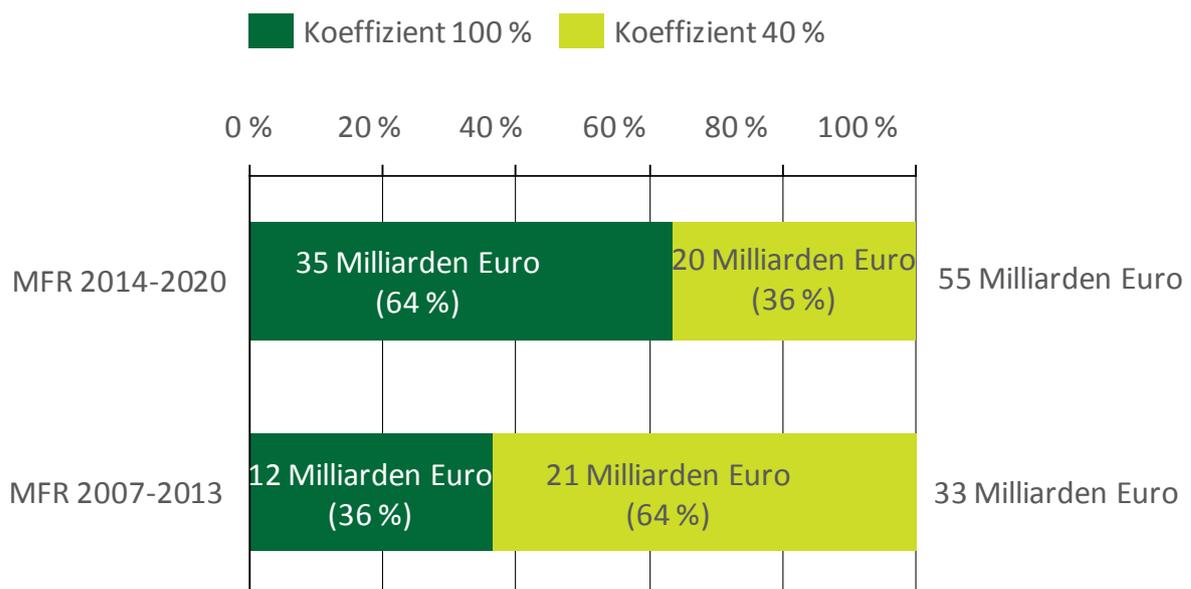
Richtung bezeichnet, wobei betont wurde, dass die ökologische Nachhaltigkeit in alle Maßnahmen einbezogen werden müsse.

Gemäß den Auswahlkriterien des operationellen Programms des **Freistaates Sachsen** sind Unternehmensgebäude so zu sanieren, dass ihre Energieeffizienz die rechtlichen Anforderungen um 10 % übersteigt. Außerdem werden bei energetischen Sanierungen ausschließlich die Bereiche eines Projekts finanziert, die einen klimabezogenen Mehrwert bringen, wohingegen zuvor ganze Projekte unterstützt wurden.

In **Rumänien** werden Projekte im Rahmen des operationellen Programms für Großinfrastrukturen, die größere Einsparungen beim Energieverbrauch bieten, höher eingestuft. Der Hof stellte ferner fest, dass die **polnischen und rumänischen** Behörden Förderfähigkeitskriterien festgelegt haben, mit denen größere Synergien mit den einschlägigen umfassenderen Strategien wie den Aktionsplänen für nachhaltige Energie oder den Plänen für nachhaltige städtische Mobilität erzielt werden sollen.

73. Es wird erwartet, dass im Zeitraum 2014-2020 bis zu 64 % der klimabezogenen Ausgaben im Rahmen der operationellen Programme des EFRE und des KF aus den Investitionskategorien stammen, denen der EU-Klimaschutzkoeffizient von 100 % zugewiesen wurde. Sie leisten demnach einen wesentlichen Beitrag zu den Klimaschutzzielen (siehe **Tabelle 2**). Dies stellt einen Anstieg im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 dar, in dem der Großteil der klimabezogenen Ausgaben aus Tätigkeiten kam, die nur einen geringen Beitrag zum Klimaschutz leisten (siehe **Abbildung 12**).

Abbildung 12 - Anteil und Beträge der Klimaschutzausgaben nach EU-Klimaschutzkoeffizienten in den beiden Zeiträumen



Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten der Kommission.

74. Im Zeitraum 2014-2020 wird die Finanzierung von hauptsächlich klimabezogenen Maßnahmen in den drei besuchten Mitgliedstaaten voraussichtlich steigen, wenngleich in sehr unterschiedlichem Umfang. In Polen und Rumänien wird - in erster Linie aufgrund der anhaltenden Förderung von Eisenbahnen und städtischen Verkehrssystemen⁴⁸ - rund der Hälfte der klimabezogenen Finanzierungen in sämtlichen operationellen Programmen ein Koeffizient von 100 % zugewiesen, während in den deutschen operationellen Programmen nahezu alle klimabezogenen Ausgaben aufgrund ihres erheblichen Beitrags zum Klimaschutz mit 100 % gewichtet sind.

75. Der Hof stellte jedoch fest, dass der Klimaschutz bei Forschung und Innovation und im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen nur eine relativ geringfügige Rolle spielt. Bezüglich der geprüften Programme in Deutschland und Rumänien ergab sich, dass die Kommission bei Programmen, in denen nur geringe oder gar keine Beträge für Klimaschutzmaßnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung bzw. Unternehmensentwicklung vorgesehen wurden, im Zuge der Programmplanungsverhandlungen nicht stark darauf gedrängt hatte, diese Beträge deutlich zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten konnten die Zielvorgabe von 20 % erfüllen, ohne ihre Finanzierung in diesen Bereichen anzupassen. Das bedeutet, dass nicht alle Möglichkeiten der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen umfassend genutzt worden sind.

Potenzieller Klimaschutzbeitrag des Europäischen Sozialfonds - es könnte mehr erreicht werden

76. Die Kommission hat bestätigt, dass die Nachfrage nach grünen Arbeitsplätzen steigt - bis 2020 werden im Energieeffizienzsektor 2 Millionen und im Sektor der erneuerbaren Energien 3 Millionen Arbeitsplätze erwartet⁴⁹. Für die Etablierung einer grünen Wirtschaft wird es entscheidend sein, das Angebot an Arbeitnehmern mit ökologischer Kompetenz an die steigende Nachfrage anzupassen. Ein Mangel an qualifizierten Fachkräften und Arbeitern

⁴⁸ Diese Projekte gelten als zu 40 % klimabezogen.

⁴⁹ Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen *Exploiting the employment potential of green growth* (Nutzung des Beschäftigungspotenzials des grünen Wachstums) vom 18. April 2012.

im Bereich der grünen Arbeitsplätze würde Kosten verursachen und zu Verzögerungen⁵⁰ bei der Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen führen.

77. Gleichzeitig wird der Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu einem Rückgang der Arbeitsplätze in den auf fossilen Brennstoffen basierenden Wirtschaftszweigen führen, sodass die in diesen Branchen tätigen Arbeitnehmer vor der Notwendigkeit stehen werden, neue Fertigkeiten zu erwerben⁵¹. Im Vergleich zu den anderen Fonds der Kohäsionspolitik wurde bei den operationellen Programmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) explizit nur ein sehr geringer Teil der Ausgaben dem Klimaschutz zugewiesen, nämlich 1,4 % von 83 Milliarden Euro.

78. Nach Auffassung der Kommission könnte der im Rahmen des ESF den klimabezogenen Ausgaben zugewiesene Teil der Mittel, der auf der Grundlage der Angaben der Mitgliedstaaten in den operationellen Programmen des ESF errechnet wird, und somit der erwartete Klimaschutzbeitrag des ESF im Zeitraum 2014-2020, zu niedrig veranschlagt sein. Der geleistete Beitrag kann erst nach der Umsetzung der Programme endgültig ermittelt werden. Da für den ESF keine angemessenen Vorgaben zur Berücksichtigung des Klimaschutzes gemacht wurden, blieb in diesem Bereich eine Möglichkeit ungenutzt, zum Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft und mehr zum Klimaschutz generell beizutragen.

79. Zum Zeitpunkt der Billigung der operationellen Programme für den Zeitraum 2014-2020 mussten die Mitgliedstaaten der Kommission keine Begründung für die Höhe der ESF-Mittelzuweisungen für Klimaschutzziele vorlegen. Deshalb wurden die Programme nicht

⁵⁰ Im Bericht des UK House of Commons Environmental Audit Committee (Umweltprüfungsausschuss des britischen Unterhauses) mit dem Titel *Green Jobs and Skills* (Grüne Arbeitsplätze und Kompetenzen) heißt es, dass es zu Verzögerungen bei der Ökologisierung der Wirtschaft kommt, weil versucht wird, das Qualifikationsdefizit ausschließlich über den Markt zu beheben (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>).

⁵¹ Siehe z. B. Ziffern 324-325 des OECD-Berichts *Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy* (Koordination politischer Maßnahmen im Hinblick auf den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft) <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>.

systematisch daraufhin überprüft, ob sie auf die Nachfrage nach grünen Arbeitsplätzen abstellen oder den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft fördern.

Keine wesentlichen Änderungen bei den Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es jedoch vorbildliche Verfahren

80. In diesem Abschnitt wird untersucht, ob die Einbeziehung des Klimaschutzes in die geprüften Direktzahlungen im Agrarbereich und Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu positiven Veränderungen geführt hat, was den Umfang der Klimaschutzausgaben - gemessen an einer Zunahme der Mittel für klimabezogene Ausgaben - und ihre Qualität - gemessen an einer stärkeren Ausrichtung auf klimabezogene Vorhaben - betrifft. Der Hof überprüfte die verfügbaren Informationen zur Cross-Compliance-Regelung und zu den Direktzahlungen im Agrarbereich. Zudem untersuchte er die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für Andalusien, Polen und die Region Rhône-Alpes für den Zeitraum 2014-2020 und verglich sie mit den Programmen für den Zeitraum 2007-2013.

Die Einführung einer Ökologisierungszahlung ist keine Garantie für eine deutliche Änderung des Beitrags der Direktzahlungen zum Klimaschutz

81. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht⁵² gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass mit den Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Zeitraum 2014-2020 die Anzahl der Cross-Compliance-Vorschriften verringert wurde, indem Anforderungen gestrichen wurden, die für die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht ausreichend relevant waren.

82. Die Ökologisierungskomponente wurde für den Zeitraum 2014-2020 als Neuerung in die Gemeinsame Agrarpolitik aufgenommen. Auch wenn sie für den Klimaschutz relevante Anforderungen enthält (siehe Ziffer 53), stützt sie sich in weiten Teilen auf die bisherigen Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, die vergleichbare landwirtschaftliche Verfahren, beispielsweise den Schutz von Dauergrünland

⁵² Sonderbericht Nr. 26/2016 "Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung" (<http://eca.europa.eu>).

und die Erhaltung von Landschaftselementen, betrafen. Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass 64 % der Empfänger von Direktzahlungen von den Ökologisierungsanforderungen befreit sind⁵³. Deshalb besteht das Risiko, dass die Neuausrichtung der Direktzahlungen auf den Klimaschutz begrenzt sein wird. Die Kommission will 2017 und Ende 2018 eine Bewertung der aufgrund von Ökologisierungszahlungen erzielten ökologischen Fortschritte vornehmen.

83. Es wird erwartet, dass sich der Beitrag des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu den Direktzahlungen im Agrarbereich auf 288 Milliarden Euro beläuft. Dieser Betrag ist mit dem Gesamtbetrag von 276 Milliarden Euro an Direktbeihilfen vergleichbar, die den Erzeugern in den Haushaltsjahren 2007-2013 gezahlt wurden⁵⁴.

Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums:
keine stärkere Ausrichtung auf den Klimaschutz

84. Aufgrund der Besonderheiten der Entwicklung des ländlichen Raums war ein Vergleich zwischen sämtlichen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht möglich, da die Programmmaßnahmen je nach Programm durch unterschiedliche Arten von Vorhaben umgesetzt werden. Auf der Grundlage von drei Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums schätzte der Hof den Anteil der Klimaschutzausgaben für den Zeitraum 2007-2013 und verglich ihn mit dem für den Zeitraum 2014-2020 geplanten Anteil. Bei diesen Programmen konnte der Hof keinen spürbaren Anstieg oder Rückgang der Investitionen ausmachen (siehe **Tabelle 4**).

⁵³ Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 22.6.2016 *Review of greening after one year* (Überprüfung der Ökologisierung nach einem Jahr) - SWD(2016) 218 final, Anlage 2, Teil 3/6, S. 14.

⁵⁴ Dieser Schätzbetrag ergibt sich, wenn man die indikativen Zahlen für die direkten Beihilfezahlungen an Erzeuger gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1) und gemäß der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16), die in den Berichten über die Verteilung der Direktzahlungen an Landwirte für die Haushaltsjahre 2007-2013 enthalten sind, addiert (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_de.htm).

Tabelle 4 - Klimaschutzfinanzierung in den Zeiträumen 2007-2013 und 2014-2020

Geprüfte Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums	Geschätzter Anteil der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2007-2013	Geschätzter Betrag der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2007-2013 (Milliarden Euro)	Anteil der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020	Betrag der Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020 (Milliarden Euro)
Andalusien, Spanien	66,2 %	1,38	55,0 %	1,05
Polen (ein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Mitgliedstaat insgesamt)	37,0 %	0,50	39,4 %	0,34
Region Rhône-Alpes, Frankreich	78,0 %	0,51	75,0 %	0,80

Quelle: Schätzungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten.

Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums gibt es vorbildliche Verfahren, generell überwiegt jedoch das "Business as usual"

85. Bei der Bewertung der Programme unter dem Gesichtspunkt qualitativer Verbesserungen stellte der Hof bislang keine wesentlichen Änderungen bei den Hauptmerkmalen des Verfahrens, beispielsweise bei den Anforderungen oder den Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien, fest. Das galt insbesondere für die finanziell bedeutsamen Maßnahmen, beispielsweise Maßnahmen, die Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen oder den ökologischen/biologischen Landbau zum Gegenstand haben.

86. Einige weniger bedeutende Maßnahmen sind jedoch umgestaltet worden, um sie stärker auf den Klimaschutz auszurichten. Nach Schätzung des Hofes werden - im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 - etwa 10 % der ELER-Klimaschutzfinanzierung der Region Rhône-Alpes für Maßnahmen aufgewendet, die gezielter auf den Klimaschutz hinwirken. Für Polen beträgt dieser Prozentsatz 22 % und für Andalusien 36 %. Der Hof fand mehrere Beispiele für neu entstehende vorbildliche Verfahren, die direkt zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Beispiele für gezieltere Klimaschutzmaßnahmen in den geprüften Programmen des ELER

Der Hof stellte fest, dass die Ausgestaltung bestimmter **forstwirtschaftlicher Maßnahmen** in **Polen**, in der Region **Rhône-Alpes** und in **Andalusien** verbessert worden war, um die CO₂-Speicherung zu unterstützen oder die Widerstandsfähigkeit der Wälder gegen den Klimawandel zu erhöhen. Die Programme für die Region Rhône-Alpes umfassen zudem eine Maßnahme, die den Ausbau lokal erzeugter erneuerbarer Energien fördert, indem sie Investitionen kleiner forstwirtschaftlicher Betriebe in Holzbrennstoff unterstützt.

Zudem stellte der Hof gestalterische Verbesserungen bei den klimaschonenden **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen** der drei Programme fest. So hat Polen damit begonnen, den Gehalt an organisch gebundenem Kohlenstoff im Boden chemisch zu analysieren, und setzt jetzt den Zwischenfruchtbau ein, um auf landwirtschaftlich genutzten Flächen eine positive Bilanz organischer Substanzen zu erreichen. In Andalusien wurden neue Vorschriften eingeführt, um die Bodenerosion, die die Olivenproduktion bedroht, einzudämmen.

87. Der Hof fand außerdem Beispiele für vorbildliche Verfahren bei Maßnahmen, die im Zeitraum 2007-2013 eingeführt wurden und im Zeitraum 2014-2020 weitergeführt werden (siehe **Kasten 9**).

Kasten 9 - Beispiel für die Fortführung von Klimaschutzfinanzierungen im Rahmen des Regionalprogramms für die Region Rhône-Alpes in Frankreich

Aus dem Programm für den Zeitraum 2014-2020 werden weiterhin Investitionsprojekte unterstützt, die - beispielsweise durch die Entwicklung von **Verfahren zur Methanaufbereitung für die Landwirtschaft** - direkt zur Minderung beitragen. Ziel ist es, die Bereitstellung und Nutzung erneuerbarer Energieträger zu erleichtern. Diese Projekte werden berechtigterweise mit einem Klimaschutzkoeffizienten von 100 % gewichtet.

Das nachstehend beschriebene, 2012 finanzierte und 2015 abgeschlossene Projekt (siehe Foto unten), bei dem Energie aus Abfall gewonnen wird, ist ein Beispiel für ein solches Projekt. Die eine Hälfte des Abfalls, mit dem die Anlage beschickt wird, ist landwirtschaftlichen Ursprungs, während es sich bei der anderen Hälfte um "grüne Abfälle" lokaler Herkunft handelt, die von einem lokalen Unternehmen bereitgestellt werden. Durch die Outputs wird die Selbstversorgung des landwirtschaftlichen Betriebs mit Nahrungsmitteln verbessert und der Heizbedarf einer lokalen Schule und weiterer lokaler Gebäude gedeckt. Die im Rahmen des ELER förderfähigen Kosten für die Methanaufbereitungsanlage beliefen sich auf insgesamt 881 000 Euro. Das Projekt wurde zu 37,36 % durch öffentliche Fördermittel finanziert, wobei 105 000 Euro als Beihilfe aus dem ELER und 224 415 Euro im Wege nationaler Kofinanzierung bereitgestellt wurden.

Beispiel für ein Klimaschutzprojekt im Bereich der Landwirtschaft



Quelle: Conseil Régional Auvergne Rhône-Alpes.

Beim Europäischen Meeres- und Fischereifonds wird dem Klimaschutz nur in sehr begrenztem Umfang eine größere Bedeutung eingeräumt

88. Der Klimaschutz wurde im Zeitraum 2007-2013 noch nicht in den Europäischen Fischereifonds (EFF) eingebunden. Aus diesem Grund hat die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei den Beitrag dieses Fonds zum Klimaschutz für diesen Zeitraum nicht berechnet. Nach Schätzung⁵⁵ des Hofes belief sich der Beitrag des EFF zum Klimaschutz im Zeitraum 2007-2013 auf rund 1 Milliarde Euro, was 26 % der Mittel des Fonds entsprach. Für den Zeitraum 2014-2020 werden die Beiträge zum Klimaschutz (siehe Ziffer 43), die von den Mitgliedstaaten im Rahmen sämtlicher operationeller Programme des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) angegeben werden, insgesamt ebenfalls auf etwa 1 Milliarde Euro geschätzt, was rund 18 % der Mittel des EMFF entspricht.

⁵⁵ Die Schätzung des Hofes basiert hauptsächlich auf der Methode, die die Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei in den Haushaltsdokumenten für die Jahre 2014 bis 2016 angewandt hat, allerdings berücksichtigte der Hof zusätzlich Maßnahmen zur endgültigen und zur vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeit im Rahmen des EFF und wandte dafür einen Koeffizienten von 100 % bzw. 40 % an. Abgesehen von der zusätzlichen Berücksichtigung dieser Maßnahmen folgte der Hof der Methode der Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei, da sie nominal den Koeffizienten für Flottenanpassungsmaßnahmen, wie er in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1232/2014 der Kommission vom 18. November 2014 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission zur Anpassung der darin enthaltenen Verweise auf die Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Berichtigung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 (ABl. L 332 vom 19.11.2014, S. 5) festgelegt wurde, widerspiegelt.

89. Einer der Hauptgründe dafür, dass die absoluten Zahlen stabil geblieben sind, liegt darin, dass Maßnahmen zum Flottenmanagement aus dem EMFF weniger Mittel zugewiesen werden. Die betreffende Unterstützung, die mit Koeffizienten von 100 % (für den Austausch oder die Modernisierung von Maschinen), 100 % (für Maßnahmen zur endgültigen Einstellung der Fangtätigkeit) bzw. 40 % (für Maßnahmen zur vorübergehenden Einstellung der Fangtätigkeit) gewichtet wird, ist zurückgegangen.

90. Der Hof verglich den aktuellen mit dem für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Rechtsrahmen, um festzustellen, ob beim derzeitigen Europäischen Meeres- und Fischereifonds Klimaschutzziele inhaltlich besser in die Maßnahmen eingebettet sind. Für den Vergleich herangezogen wurden Maßnahmen, die für den Zeitraum 2007-2013 rückverfolgt werden können. Unmittelbare und klare Bezugnahmen auf Klimaschutzziele (sowohl Minderungs- als auch Anpassungsmaßnahmen) sind noch immer selten. Somit ist der Beitrag des Fischereifonds zum Klimaschutz nicht größer geworden (siehe **Kasten 10**).

Kasten 10 - Beispiele für gezieltere Klimaschutzmaßnahmen im geprüften Europäischen Meeres- und Fischereifonds

Im Vergleich zum vorhergehenden Zeitraum konnte beim EMFF eine begrenzte Zahl von Verbesserungen festgestellt werden. Von den 50 Maßnahmen, die aus dem EMFF gefördert werden, wurden drei Maßnahmen⁵⁶, die bereits zuvor bestanden, durch die Einbeziehung von Klimaschutzaspekten verbessert. Zwei Maßnahmen, mit denen Klimaschutzziele verfolgt werden, wurden neu eingeführt⁵⁷. Zusätzlich umfasst der EMFF nun eine eigenständige Maßnahme für Energieeffizienz und Minderung des Klimawandels, obwohl vergleichbare Vorhaben auch vorher bereits förderfähig waren. Diese eindeutig auf den Klimaschutz abzielende Maßnahme, die mit einem Koeffizienten von 100 % gewichtet wird, soll europaweit 3 738 Projekten zugutekommen, wobei die Mehrzahl dieser Projekte den Austausch und die Modernisierung von Maschinen zum Gegenstand haben dürften.

⁵⁶ Diese Maßnahmen betrafen "Binnenfischerei und Fauna und Flora in Binnengewässern", "Produktive Investitionen in der Aquakultur" sowie die "Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen". Dabei ging es im Wesentlichen um die Verbesserung der Energieeffizienz.

⁵⁷ Die beiden neuen Maßnahmen betrafen den "Fonds auf Gegenseitigkeit für widrige Witterungsverhältnisse und Umweltvorfälle" und die "Versicherung von Aquakulturbeständen".

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

91. Die Organe der Union haben sich im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 politisch verpflichtet, den Klimaschutz durchgängig bei den EU-Haushaltsausgaben zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für klimabezogene Maßnahmen ausgegeben wird. Das wichtigste mit dieser Zusage verfolgte Ziel ist es, den mit dem Klimawandel einhergehenden Herausforderungen zu begegnen und den erheblichen Investitionsbedarf für Klimaschutzmaßnahmen zu decken. Die Prüfung sollte zeigen, ob die Zielvorgabe, mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Klimaschutz aufzuwenden, voraussichtlich erfüllt werden kann und ob der gewählte Ansatz einen Mehrwert bringt, indem er zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen führt.

92. Der Hof stellte fest, dass ehrgeizige Anstrengungen unternommen werden und dass insgesamt Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgabe gemacht wurden. Dennoch besteht ein großes Risiko, dass das 20%-Ziel ohne zusätzliche Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht erreicht werden wird. Die Einführung der Zielvorgabe hat bei einigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, und zwar beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und beim Kohäsionsfonds, zu einer stärkeren und gezielteren Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen beigetragen. In anderen Bereichen dagegen, wie beim Europäischen Sozialfonds, beim Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, beim Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und beim Europäischen Meeres- und Fischereifonds, herrscht überwiegend "Business as usual": Bei diesen Fonds hat es keine nennenswerte Veränderung zugunsten des Klimaschutzes gegeben.

Insgesamt wurden Fortschritte erzielt, allerdings besteht ein großes Risiko, dass das 20%-Ziel nicht erreicht wird

93. Das Ziel, "mindestens 20 %" des EU-Haushalts für den Klimaschutz aufzuwenden, hat sich die EU im Rahmen ihrer Führungsrolle im Bereich des Klimaschutzes gesetzt. Es ist ein deutliches Engagement für die Bekämpfung des Klimawandels. Gemäß den Zahlen der

Kommission lag der Anteil der für den Klimaschutz vorgesehenen Mittel im Zeitraum 2014-2016 bei durchschnittlich 17,6 % (siehe Ziffern 26 und 40-41).

94. Bislang steht kein Instrument zur Verfügung, das einen mehrjährigen konsolidierten aktuellen Überblick über die Fortschritte vermitteln kann, die beim Erreichen dieses Ziels innerhalb des EU-Haushalts gemacht wurden. Die Kommission hat im Zuge der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens vor Kurzem die Daten zu klimabezogenen Ausgaben für den gesamten Zeitraum 2014-2020 aktualisiert. Sie schätzt, dass die Ausgaben für den Klimaschutz letztlich einen Anteil von 18,9 % ausmachen werden, d. h. dass das 20%-Ziel nicht erreicht wird (siehe Ziffer 44).

95. Die von der Kommission und den Mitgliedstaaten angewandte Methode zur Ausgabenverfolgung weist Schwachstellen bezüglich Berichterstattung und Vollständigkeit auf. Die finanziellen Auswirkungen der im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten und außerbilanziellen Posten getätigten Klimaschutzausgaben der EU werden bei dieser Methode nicht in vollem Umfang berücksichtigt, obwohl diese Instrumente verstärkt zum Einsatz kommen (siehe Ziffern 37 und 38). Außerdem wird nicht zwischen Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen unterschieden. Daher ist es schwierig, den Umfang der Finanzmittel zu bestimmen, die für diese unterschiedlichen Ansätze zur Bekämpfung des Klimawandels aufgewendet werden (siehe Ziffer 36).

Empfehlung 1 - Solide mehrjährige Konsolidierung

Die **Kommission** sollte jährlich eine solide mehrjährige Konsolidierung durchführen, um zu ermitteln, ob die Klimaschutzausgaben im Zeitplan liegen, sodass das 20%-Ziel erreicht werden kann.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2017.

Empfehlung 2 - Umfassender Rahmen für die Berichterstattung

a) Die **Kommission** sollte in ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz in konsolidierter Form über die Fortschritte berichten, die beim Erreichen des Gesamtziels von 20 % gemacht wurden, und auch in den relevanten Jährlichen Tätigkeitsberichten umfassende Angaben hierzu machen. Dies sollte eine Berichterstattung über Fortschritte bei den Aktionsplänen - sofern vorhanden - einschließen. Darüber hinaus sollten Informationen über den Klimaschutzbeitrag von Finanzierungsinstrumenten vorgelegt werden.

b) Die **Mitgliedstaaten** sollten in den jährlichen Durchführungsberichten, die sie der Kommission vorlegen, über die Bereiche unter geteilter Mittelverwaltung Bericht erstatten, in denen Potenzial für Klimaschutzmaßnahmen besteht, und dabei darlegen, wie sie in diesen Bereichen eine Ausweitung der Klimaschutzmaßnahmen erreichen wollen.

Zieldatum für die Umsetzung: jährlich, beginnend mit den Jahresberichten für das Jahr 2016.

c) Die **Kommission** und die **Mitgliedstaaten** sollten dafür Sorge tragen, dass bei der Datenerhebung zwischen Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen unterschieden wird.

Zieldatum für die Umsetzung: Entwicklung eines solchen Systems für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen.

96. Nach Schätzung des Hofes muss der Anteil der Klimafinanzierung für die restliche Laufzeit des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens - d. h. für die Jahre 2017 bis 2020 (siehe Ziffer 46) - auf durchschnittlich 22 % erhöht werden, um das Gesamtziel von 20 % bis Ende 2020 zu erreichen. Am meisten tragen die Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums sowie Kohäsion zum Erreichen der Zielvorgabe bei, gefolgt vom Forschungsprogramm Horizont 2020 (siehe Ziffer 33). Es wurde nie ein Gesamtplan dazu erstellt, welche Finanzierungsinstrumente in welchem Umfang einen Beitrag leisten könnten (siehe Ziffer 26). Dies dürfte sich als suboptimale Vorgehensweise zur Bestimmung des Klimaschutzbeitrags erweisen, den ihrem Wesen nach unterschiedliche Ausgabenprogramme leisten sollen.

Empfehlung 3 - Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen

Bei der Planung des potenziellen Beitrags einzelner Haushaltslinien oder Finanzierungsinstrumente zum Klimaschutz sollte die **Kommission** sicherstellen, dass den betreffenden Plänen eine realistische und solide Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen zugrunde liegt und berücksichtigt wird, in welchem Umfang die einzelnen Bereiche möglicherweise zum Gesamtziel beitragen können.

Zieldatum für die Umsetzung: Entwicklung eines solchen Systems für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen.

97. Die im Rahmen dieser Prüfung untersuchten Hauptbereiche sollen 84,5 % der erwarteten Beiträge zum Erreichen des Klimaschutzziels erbringen. Für einige dieser Bereiche bestehen klimabezogene Zielvorgaben, damit die jeweiligen Beiträge erbracht werden. Dies gilt zum Beispiel für das Programm Horizont 2020, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, das LIFE-Programm und den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (siehe Ziffern 28 und 29). Es bestehen jedoch große Risiken, die die erwarteten Beiträge in den Bereichen Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Forschung schmälern könnten (siehe Ziffern 49-51).

98. Der von der Kommission verfolgte Ansatz zur Planung und Messung der Fortschritte, die beim Erreichen der Zielvorgabe von 20 % innerhalb des EU-Haushalts gemacht werden, stützt sich auf eine international anerkannte Methodik. Nach Ansicht der Kommission und der geprüften Mitgliedstaaten handelt es sich um einen pragmatischen Ansatz zur Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben. Allerdings wurde bei den in bestimmten Bereichen verwendeten EU-Klimaschutzkoeffizienten das Konservativitätsprinzip, das es erlaubt hätte, eine Überbewertung der Klimafinanzierung zu vermeiden, nicht systematisch befolgt (siehe Ziffer 35).

99. Die Annahmen hinsichtlich des Beitrags von Direktzahlungen im Agrarbereich zum Klimaschutzziel sind unzureichend begründet. Bei Anwendung des Konservativitätsprinzips würde der Klimaschutzbeitrag um 9 Milliarden Euro niedriger ausfallen (siehe Ziffern 53 und 54). Die Anwendung der EU-Klimaschutzkoeffizienten hat zu einer Überbewertung des Klimaschutzbeitrags geführt, der im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums geleistet

wird. Bei dem für den ELER zugrunde gelegten Ansatz wird nicht ausreichend zwischen den Klimaschutzbeiträgen der verschiedenen Tätigkeiten unterschieden, was dazu führt, dass die Beiträge zum Klimaschutz zu hoch veranschlagt werden. Den Schätzungen des Hofes zufolge müssten die dem Klimaschutz zuzurechnenden Beträge aus dem ELER um 23,9 Milliarden Euro nach unten korrigiert werden (siehe Ziffer 58).

100. Nach Auffassung des Hofes würde durch diese Anpassungen der Beitrag der Bereiche Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Klimafinanzierung um bis zu etwa 33 Milliarden Euro geringer ausfallen, was rund 15 % des Gesamtziels entspricht (siehe Ziffern 51, 54 und 58).

Empfehlung 4 - Berichtigung der Überbewertungen

Die **Kommission** und die **Mitgliedstaaten** sollten das Konservativitätsprinzip anwenden und die Überbewertungen im ELER durch Überprüfung der festgelegten EU-Klimaschutzkoeffizienten berichtigen.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2017.

101. Das Forschungsprogramm Horizont 2020 ist hinter der Zielvorgabe von 35 % zurückgeblieben. Dieser Rückstand muss aufgeholt werden. Dass die Kommission einen Aktionsplan erstellt hat, ist zwar positiv, dieser Plan enthält jedoch keine hinreichend detaillierten Angaben dazu, wie die erforderliche Nachbesserung erfolgen soll (siehe Ziffern 60-64).

102. Abgesehen von den genannten Risiken, die für die Erbringung des Beitrags zum Klimaschutz in den Hauptbereichen bestehen, müssten in anderen, weniger bedeutsamen beitragenden Bereichen die gegenwärtigen Anstrengungen verdoppelt werden, um das 20%-Ziel zu erreichen. Der Hof fand keinerlei Hinweise - beispielsweise einen Aktionsplan - darauf, dass die Kommission in diesen Bereichen verstärkte Anstrengungen unternimmt und wie eine solche Verdopplung bewerkstelligt werden könnte (siehe Ziffer 47).

Empfehlung 5 - Ausarbeitung von Aktionsplänen

Sowie sich im Zuge der jährlichen Konsolidierung herausstellt, dass das Risiko besteht, dass in einem bestimmten Bereich die erwarteten Beiträge nicht erreicht werden, sollte die **Kommission** einen Aktionsplan für diesen Bereich ausarbeiten, in dem detailliert dargelegt wird, wie die erforderliche Nachbesserung bewerkstelligt werden soll.

Zieldatum für die Umsetzung: März 2017 für die Ausarbeitung von Aktionsplänen.

103. Der Ansatz der Kommission zur Bewertung des Umfangs von Klimaschutzfinanzierungen beruht auf der Ermittlung von geplanten Ausgaben. Dieser Ansatz birgt jedoch ein inhärentes Risiko, da geplante Ausgaben nicht zwangsläufig bedeuten, dass tatsächlich Ausgaben getätigt werden. Deshalb sollte die tatsächliche Umsetzung der geplanten Beiträge zur Klimaschutzfinanzierung bewertet werden, und zwar ohne dass unverhältnismäßig hohe Verwaltungskosten entstehen. Die Kommission hat noch kein entsprechendes Verfahren entwickelt (siehe Ziffer 46). Eine Überwachung der tatsächlichen finanziellen Ausführung des 20%-Ziels würde jedoch keinerlei Aufschluss über die mittels der Klimaschutzausgaben erzielten Ergebnisse geben. Der Hof stellte fest, dass Informationen dazu, welche Ergebnisse mit den Mitteln erreicht wurden oder werden sollen, etwa in Bezug auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen, nur für Teile des Haushalts vorliegen und dass die Informationen nicht vergleichbar sind (siehe Ziffer 47).

Empfehlung 6 - Entwicklung von Indikatoren zur Überwachung der tatsächlichen Klimaschutzausgaben und der damit erzielten Ergebnisse

Die **Kommission** sollte

a) in Zusammenarbeit mit den **Mitgliedstaaten** für die Bereiche der geteilten Mittelverwaltung ein einheitliches und angemessenes System für die Überwachung der tatsächlichen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen entwickeln,

b) im Rahmen ihrer Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt klimabezogene Ergebnisindikatoren für alle Bereiche festlegen, die zum Erreichen der Zielvorgabe beitragen, um insbesondere die Treibhausgasemissionen und deren Senkung durch von der EU finanzierte Maßnahmen zu bewerten,

c) den Austausch vorbildlicher Verfahren im Zusammenhang mit klimabezogenen Ergebnisindikatoren zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2018.

Eine stärkere und gezieltere Klimaschutzfinanzierung bei einigen Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, bei anderen jedoch kaum Veränderungen

104. Gegenüber den Jahren 2007-2013 sollen die klimabezogenen Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 in allen Programmen des EFRE und des KF, einschließlich im Rahmen der europäischen territorialen Zusammenarbeit, von 32,4 Milliarden Euro auf 54,7 Milliarden Euro steigen. Über diesen Anstieg der bereitgestellten Mittel hinaus stellte der Hof fest, dass der Schwerpunkt in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise beim Programmverwaltungsverfahren oder in Bezug auf die Art der geförderten Investitionen, gezielter auf Klimaschutzmaßnahmen und vorbildliche Verfahren gelegt wird (siehe Ziffern 69 und 70).

105. Bezüglich der geprüften Programme in Deutschland und Rumänien ergab sich indes, dass die Kommission im Zuge der Programmplanungsverhandlungen nicht stark darauf gedrängt hatte, die Beträge für Klimaschutzmaßnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung bzw. Unternehmensentwicklung deutlich zu erhöhen. Das bedeutet, dass nicht alle Möglichkeiten der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen umfassend ausgeschöpft worden sind (siehe Ziffer 75).

106. Auch könnte der potenzielle Beitrag des Europäischen Sozialfonds zum Klimaschutz angesichts der steigenden Nachfrage nach grünen Arbeitsplätzen in der Wirtschaft erhöht werden. Der Hof stellte fest, dass in den operationellen Programmen des ESF ein sehr geringer Teil der Mittel für Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen ist, nämlich 1,4 % von 83 Milliarden Euro. Die Kommission hat nicht systematisch überprüft, ob die Programme auf

die Nachfrage nach grünen Arbeitsplätzen ausgerichtet sind oder den Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft fördern (siehe Ziffern 76-79).

107. Trotz einiger neu entstehender vorbildlicher Verfahren ist in der Landwirtschaftspolitik, in der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und in der Fischereipolitik keine nennenswerte Veränderung zugunsten des Klimaschutzes zu verzeichnen.

108. Die Einführung einer Ökologisierungszahlung ist keine Garantie für eine deutliche Änderung des Beitrags von Direktzahlungen zum Klimaschutz. Von dem neuen System geht zwar eine gewisse Wirkung in Bezug auf den Klimaschutz aus, es basiert jedoch in der Praxis weitgehend auf bereits bestehenden Landbewirtschaftungsmethoden (siehe Ziffern 81 und 83). In den drei geprüften Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums war kein spürbarer Anstieg oder Rückgang der Investitionen erkennbar. Hinsichtlich einer gezielteren Ausrichtung auf den Klimaschutz stellte der Hof keine wesentlichen Änderungen bei den Hauptmerkmalen des Verfahrens, beispielsweise bei den Anforderungen oder den Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien, fest. Einige weniger bedeutende Maßnahmen sind jedoch umgestaltet worden, um sie stärker auf den Klimaschutz auszurichten. Der Hof fand zudem mehrere Beispiele für neu entstehende vorbildliche Verfahren, die direkt zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen (siehe Ziffern 84-87).

109. Beim Europäischen Meeres- und Fischereifonds wird dem Klimaschutz nur in sehr begrenztem Umfang eine größere Bedeutung eingeräumt. Unmittelbare und klare Bezugnahmen auf Klimaschutzziele (sowohl Minderungs- als Anpassungsmaßnahmen) sind noch immer selten. Der Beitrag des Europäischen Meeres- und Fischereifonds zum Klimaschutz ist somit nicht größer geworden (siehe Ziffern 88-90).

Empfehlung 7 - Erkundung aller Möglichkeiten und Sicherstellung eines tatsächlichen Wandels hin zum Klimaschutz

Die **Kommission** sollte

- a) die Bereiche ermitteln, in denen das Potenzial für Klimaschutzmaßnahmen nicht ausgeschöpft wird - wie beispielsweise beim Europäischen Sozialfonds -, und Aktionspläne ausarbeiten, um den Klimaschutzbeitrag dieser Bereiche zu erhöhen;
- b) gemeinsam mit den **Mitgliedstaaten** dafür sorgen, dass der Klimaschutz verstärkt in die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei eingebunden wird, indem beispielsweise neue Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels entwickelt oder entsprechende bestehende Maßnahmen neu ausgerichtet werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2017.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Phil WYNN OWEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 26. Oktober 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

Matrix der vom Europäischen Rechnungshof im Bereich der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendeten Koeffizienten

Mit der vorgeschlagenen Matrix, die auf Prüfbesuchen in den Mitgliedstaaten beruht und sich an die von der Kommission in Auftrag gegebene Vorstudie anlehnt, soll Abhilfe dagegen geschaffen werden, dass die EU-Klimakoeffizienten keine hinreichende Differenzierung nach Maßnahmen erlauben.

Gestützt auf die in den Mitgliedstaaten durchgeführten Fallstudien, auf eine Auswertung der Fachliteratur¹, eine Analyse der internen Vermerke der Kommission und die Anwendung internationaler Standards² wurde in einer ersten Phase eine aktualisierte Klimakoeffizienten-Matrix erstellt, in der die Maßnahmen und die damit verfolgten politischen Ziele, dargestellt durch die Schwerpunktbereiche, berücksichtigt werden (siehe unten). In einer zweiten Phase wurden die Beträge aus dem ELER je Maßnahme und je Schwerpunktbereich ermittelt. Dies ist anhand der von der Kommission bereitgestellten Daten möglich. Lediglich für die Priorität der Union Nr. 4 musste eine Annahme zugrunde gelegt werden³. Und schließlich wurden in

¹ Für die Entwicklung der Matrix wurde insbesondere die von der Kommission in Auftrag gegebene Vorstudie mit dem Titel *Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget - Detailed CAP assessment* (System für die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im EU-Haushalt nach 2013 - Ausführliche Bewertung der GAP), Tabelle 5.4 (S. 25-30) herangezogen.

² Rio-Marker der OECD sowie von multilateralen Entwicklungsbanken wie beispielsweise der Weltbank entwickelte Grundsätze für die Ausgabenverfolgung.

³ Die Priorität der Union Nr. 4 ist nach den *Guidelines for Strategic Programming* (Leitlinien für die Strategieprogrammplanung) der Kommission als "Block" geplant, d. h. dass keine Zuweisung von ELER-Ausgaben zu einzelnen Schwerpunktbereichen erfolgt. Aus diesem Grund wurden die für diese Priorität geplanten ELER-Ausgaben durch drei geteilt und jedem der drei Schwerpunktbereiche der Priorität Nr. 4 gleiche ELER-Beträge zugewiesen. Dabei handelt es sich um die Schwerpunktbereiche 4A (Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt), 4B (Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln) und 4C (Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung).

der nachstehenden Matrix die Klimakoeffizienten auf die entsprechenden ELER-Beträge angewandt.



**ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES**

**„MINDESTENS JEDER FÜNFTE EURO DES EU-HAUSHALTS IM DIENSTE DES
KLIMASCHUTZES: TROTZ EHRGEIZIGER ANSÄTZE BESTEHT DIE ERNSTE
GEFAHR, DAS ZIEL NICHT ZU ERREICHEN“**

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Kommission fühlt sich der Bekämpfung des Klimawandels voll und ganz verpflichtet. Der EU-Ansatz des Übergangs hin zu einer kohlenstoffarmen, klimafreundlicheren Wirtschaft wird durch politische Maßnahmen umgesetzt, die auch ein verändertes Investitionsverhalten anstreben. Die öffentlichen Ausgaben der EU und ihrer Mitgliedstaaten ergänzen diesen Übergang und versuchen ihn zu verstärken.

Mit ihrem Vorschlag, den Klimaschutz im gesamten EU-Haushalt zu verankern¹ und die Ausgaben für Klimaschutz auf 20 % des EU-Haushalts zu steigern, wollte die Kommission erreichen, dass der EU-Haushalt bezüglich der Einbeziehung des Klimawandels als Pionier vorangeht. Der Europäische Rat und das Europäische Parlament unterstützten den Mainstreaming-Ansatz² und bestätigten 20 % als angemessenen Förderumfang.

II. Der Europäische Rat hat den Ansatz der Europäischen Kommission ausdrücklich bestätigt, den Klimaschutz als Hauptziel in den EU-Haushalt einzubinden, und zwar auf der Grundlage der politischen Zielsetzung, dass mindestens 20 % der EU-Ausgaben des gegenwärtigen mehrjährigen Finanzrahmens klimarelevant sein sollen.

Zusätzlich zum Mainstreaming sieht der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) ein spezielles Klimaschutzprogramm vor.

IV. Die Kommission begrüßt die Anerkennung der ehrgeizigen geleisteten Arbeit und der weiterhin notwendigen Verbesserung des Mainstreamings durch den Hof. Gleichzeitig ist die Kommission der Ansicht, dass hinsichtlich der Integration des Klimaschutzes in die programmatische Entwicklung und des einmaligen, quantifizierten Mainstreaming-Ansatzes, der nun eine transparente Grundlinie gewährleistet, bereits bedeutende Fortschritte erzielt wurden.

Die Kommission muss jedoch feststellen, dass der Einzelbeitrag von Fonds zu Fonds je nach der jeweiligen primären Aufgabenstellung stark variiert und es daher unvermeidlich ist, dass die zur Planung und Überwachung des jeweiligen Beitrags verwendeten Systeme ebenso unterschiedlich sind. Außerdem hat die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu einem deutlichen Anstieg der Klimaschutz-Finanzierung gegenüber dem Zeitraum 2007–2013 geführt. Die Kommission sieht eine deutliche Verlagerung in Richtung mehr Klimamaßnahmen.

¹ Siehe COM(2011) 500 final, Teil I, Abschnitt 6.1.4,
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_de.pdf.

² Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7.2.2013 sowie Entschließung des Europäischen Parlaments zum neuen MFF vom 13.3.2013 (P7_TA(2013)0078).

V. Die Kommission hat in ihrer Halbüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens vom 14. September 2016 den Fortschritt auf dem Weg zum 20 %-Ziel bewertet. Die neuesten Daten aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 299 (2016), das dem Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (COM(2016) 603) beiliegt, zeigen, dass im Zeitraum 2014–2020 insgesamt etwas mehr als 200 Mrd. EU für den Klimaschutz ausgegeben werden sollen. Das entspricht ca. 18,9 % der gesamten Finanzplanung für diesen Zeitraum.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 28.

VI. Die Kommission nimmt die Simulationen des Hofes zur Kenntnis. Allerdings hat die Kommission eine innovative, detaillierte Ausgabenverfolgungsmethodik eingeführt, die auf den OECD-Markern von Rio beruht.

Trotzdem erkennt die Kommission die Notwendigkeit an, in ihren Bemühungen um den Klimaschutz quer durch alle EU-Programme, darunter auch die vom Hof erwähnten, nicht nachzulassen.

Die von der Kommission angewandte Methode wurde auf transparente und koordinierte Weise erarbeitet. Das Konzept der EU zur Bewertung der Klimaschutz-Subventionen an der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung ist fundiert. Auch bei den „grünen“ Direktzahlungen im Agrarbereich gibt die Berechnung den Klimabezug der drei Landbewirtschaftungsmethoden recht gut wieder. Was die Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen betrifft, erscheint uns der Prozentsatz von 8 % an klimarelevanten Zahlungen nicht zu hoch gegriffen, wenn wir die Vorteile für Cross-Compliance und Direktzahlungen betrachten.

VII. Die Kommission erkennt an, dass der innovative Ansatz zur Nachverfolgung von Klimaschutzausgaben und seine Umsetzung im EU-Haushalt noch verbessert werden können, unter anderem auch im Hinblick auf zunehmende Granularität der Unterscheidung in Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen. Wenn man allerdings den unklaren verwaltungstechnischen Aufwand und die komplexe Vermeidung von Doppelzahlungen bei mehrfachem Nutzen betrachtet, befürchtet die Kommission derzeit keinen weiteren Zerfall ihres Verfolgungssystems.

VIII. Die Kommission stellt fest, dass manche Empfehlungen des Hofes bereits berücksichtigt wurden oder in Kürze werden (*insbesondere Empfehlung 1, 6(b) und 6(c)*), einige zum Teil akzeptabel (*Empfehlungen 2(a), 3, 4, 5 und 7(a)*), andere hingegen nicht angemessen oder nicht machbar sind (*Empfehlungen 2(c), 6(a) und 7(b)*). Insgesamt kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ihr Mainstreaming-Ansatz den Klimaschutzbeitrag zum EU-Haushalt erhöht hat.

EINLEITUNG

1. Die Kommission fühlt sich der Bekämpfung des Klimawandels voll und ganz verpflichtet. Der EU-Ansatz des Übergangs hin zu einer kohlenstoffarmen, klimafreundlicheren Wirtschaft wird durch politische Maßnahmen umgesetzt, die auch ein verändertes Investitionsverhalten anstreben, wie es sich auch im jüngsten Maßnahmenpaket³ der Kommission wiederfindet. Die öffentlichen Ausgaben der EU und die Staatshaushalte der Mitgliedstaaten ergänzen diesen Wandel und versuchen ihn zu verstärken.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_de.htm

2. Die Kommission erachtet die Anpassungen an den unvermeidlichen Klimawandel und die Minderung desselben als einander ergänzende politische Reaktionsweisen und versucht, wenn möglich beides anzugehen.

5. Die Anpassungsmaßnahmen haben zum Ziel, die klimatischen Risiken auf ein vertretbares Maß zu beschränken; Grundlage sind Vorhersagen zum Klimawandel.

7. Es gibt viele Faktoren, die den Ausstoß von Treibhausgasen verringern – vor allem eine verringerte Energieintensität (geringerer Energieverbrauch pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts) und die Bereitstellung erneuerbarer Energien. Während der Jahre 2005–2013 war das Wirtschaftswachstum (das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) ein eindeutiger Faktor für Emissionen (d. h. kein mindernder Faktor); allerdings wurde dieser Effekt seit 2007/2008⁴ schwächer. Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Höhe der Emissionen lassen sich allerdings nicht klar beziffern.

8. Die Kommission unterstreicht, dass die Zielmarke von 20 % als ein Element des Mainstreaming-Ansatzes im EU-Haushalt definiert wurde; sie ist ein Bestandteil der EU-Klimaschutz-Investitionsplanung.

Der Mainstreaming-Ansatz der EU-Haushaltspolitik beweist das Engagement und die Vorbildfunktion der EU bei Klimaschutzmaßnahmen, wie alle Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Klimawandels.

9. Die Kommission ist der Auffassung, dass die angestrebten 20 % als politisch ambitionierter Richtwert angekündigt wurden, der dazu beitragen soll, dass bei den aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen dem Klimaschutz stärker Rechnung getragen wird. Dieser Ansatz wurde vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament unterstützt und liegt allen nachfolgenden Umsetzungsschritten zugrunde. Die Kommission unterstreicht, dass sie selbst und die EU-Haushaltsbehörde in diesem Sinne entschieden haben, dieses Ziel nicht in einen Rechtsakt aufzunehmen.

Zusätzlich zum Mainstreaming wird im mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ein spezielles Klimaschutzprogramm festgelegt, welches unter anderem (im Rahmen des Programms LIFE) Klimaschutzmaßnahmen vorsieht.

12. Die Generaldirektion Haushalt koordiniert die Zuweisung von Haushaltsmitteln nach politischer Priorität, auch im Hinblick auf den Klimaschutz; sie sammelt und konsolidiert die Daten im Vorentwurf des Gesamthaushaltsplanes, um die von der Kommission der Haushaltsbehörde vorgeschlagenen Beträge für die Jahreshaushaltsplanung zu rechtfertigen.

Kasten - Was bedeutet Mainstreaming, kurz gefasst

Vierter Punkt: Der Klimaschutz der EU umfasst eine Vielzahl von Maßnahmen; die EU ist aufgrund der ehrgeizigen Ziele weltweit führend in Sachen Klimaschutz. Die Einbeziehung von Klimaschutzmaßnahmen quer durch alle Politikbereiche und Programme der EU trägt zur

⁴ Siehe Analyse des Abbaus des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR): Abschnitt 2.4 der *Trends & Projections in Europe 2015*: EWR-Bericht Nr. 4/2015.

Unterstützung des Übergangs hin zu einer kohlendioxidarmen und klimaresistenten Gesellschaft bei.

Der EU-Ansatz zum Klima-Mainstreaming in ihrem Haushalt und allen ihren Finanzinstrumenten wird auf vier Ebenen entworfen, wie die Kommission in Ziffer 24 ihrer Antwort erläutert.

BEMERKUNGEN

24. Nach Ansicht der Kommission wurden beim EU-Haushalt in Sachen Klima-Mainstreaming bedeutende Fortschritte erzielt. Der EU-Ansatz zum Klima-Mainstreaming ist im Rahmen des Haushalts und der Finanzinstrumente auf vier Ebenen konzipiert:

- Die politischen Entscheidungen der EU-Institutionen (im Kontext der Genehmigung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020), den Klimaschutz nach dem Mainstreaming-Ansatz zu integrieren⁵ und als Ziel anzukündigen, mindestens 20 % der EU-Ausgaben für klimarelevante Maßnahmen zu verwenden;
- die Einbettung von Klimaschutzziele in Gesetzgebung und Leitlinien (rechtliche Grundlagen für die neuen Ausgabenpläne und -leitlinien);
- die Umsetzung der Klimaschutz-Bestimmungen und -Leitlinien (Qualität der Umsetzung);
- als Teil des Ansatzes, eine gemeinsame Methode zur Verfolgung von Klimaschutz-Ausgaben in allen Instrumenten der EU.

Wir erkennen an, dass die Rechnungsprüfung in erster Linie auf die finanzielle Zielsetzung fokussiert ist.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission stimmt der Entscheidung des Hofes, die Prinzipien bestimmter Organisationen aus dem Jahr 2015, die internationale Entwicklungshilfe als Vergleichsmaßstab für die Bewertung der „Angemessenheit“ des innovativen und detaillierten EU-Mainstreaming-Ansatzes auf EU-Ebene implementiert, zu übernehmen, nicht zu.

25. Die Kommission akzeptiert die Entscheidung des Hofes, das 20 %-Ziel als Haushaltsziel anzusehen, betont aber erneut, dass dieses Ziel von der Kommission als politisches Ziel zum Zweck der Unterstützung des Klima-Mainstreamings in vielen verschiedenen Programmen angekündigt wurde. In Anbetracht der Natur dieses Ziels ist die Kommission der Auffassung, dass eine rein haushaltstechnische Interpretation dem Mainstreaming-Ansatz der EU nicht gerecht wird.

26. Die Kommission betont, dass das politisch ausgerichtete 20 %-Ziel angekündigt wurde, um eine Einbeziehung des Klimaschutzes in alle EU-Programme zu fördern (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 25). Aus diesem Grund hat die Kommission den Anteil der notwendigen Investitionen, die aus dem EU-Haushalt zu bestreiten sind, nicht quantifiziert, sondern Schätzungen in Betracht gezogen, wie im Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen der Kommission erläutert wurde.⁶

⁵ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_de.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_de.pdf

27. Die Kommission ist der Ansicht, dass die klimabezogenen Ausgaben deutlich gestiegen sind. Die Kommission bestätigt zugleich, dass es keine umfassenden und vergleichbaren Daten zu klimabezogenen Ausgaben im vorhergehenden mehrjährigen Finanzrahmen gibt, was eine Voraussetzung für die Ausarbeitung detaillierter Zielwerte gewesen wäre. Die Entwicklung eines soliden und transparenten Nachverfolgungssystems war ein Bestandteil des Mainstreaming-Ansatzes der EU.

28. Die Kommission hat in ihrer Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens vom 14. September 2016 die Fortschritte bei der Verwirklichung des 20 %-Ziels bewertet. Die Daten aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen 299 (2016), die der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens (COM(2016) 603) beiliegt, zeigen, dass im Zeitraum 2014–2020 insgesamt etwas mehr als 200 Mrd. EUR für den Klimaschutz ausgegeben werden sollen. Das entspricht ca. 18,9 % der gesamten Finanzplanung für diesen Zeitraum. Die in Anhang 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlichten Daten geben Aufschluss über die pro Programm für die Nachverfolgung des 20 %-Ziels im gesamten Programmplanungszeitraum 2014–2020 insgesamt veranschlagten Beträge.

Climate Mainstreaming 2014-2020 - totals by programme								
(EUR million, commitment appropriations)	2014-2017				2018-2020 estimates			
Programme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
For Reference: Total EU Budget (Section III Commission, Financial programming)	118 054,4	158 606,8	151 241,6	153 757,8	156 782,8	159 966,3	164 145,4	1 062 554,9
Total Climate Change finance in the EU budget	16 697,7	27 475,7	31 634,4	29 726,8	30 777,7	31 833,6	32 307,7	200 986,9
Share of climate relevant spending in EU budget	13,6%	17,3%	20,9%	19,3%	19,6%	19,9%	19,7%	18,9%

Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 31 und 32:

Die Kommission stellt noch einmal klar, dass das politische ausgerichtete 20 %-Ziel angekündigt wurde, um das Mainstreaming zu fördern (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 25). Die Kommission erachtet eine flexible Festlegung des 20 %-Ziels als angemessen, um einen innovativen Ansatz für das Mainstreaming und die Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben zu entwickeln. Mit dem Mainstreaming-Ansatz der EU sollen klimabezogene Aspekte quer durch den gesamten EU-Haushalt verankert werden.

Die Kommission bestätigt, dass die Mitgesetzgeber spezifische Ziele nicht als notwendig für die Unterstützung des Klima-Mainstreaming in allen Programmen ansahen. Wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 24 näher ausgeführt wird, wird das Mainstreaming in vielen Verfahren angewandt, wobei spezifische Zielwerte lediglich ein solches Verfahren sind.

Die in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens veröffentlichten Daten belegen, dass viele Programme des EU-Haushaltsplans klimarelevant sind. Die Kommission stimmt der Meinung zu, dass genauer definierte Ziele für die Förderung des Klima-Mainstreamings durchaus nützlich sein können.

Klimabezogene Ausgaben werden für den gesamten Haushalt verfolgt; für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) wurde dieses Verfolgungsgebot von den Mitgesetzgebern festgelegt.

34. Die Kommission gibt zu, dass die wegweisende Verfolgungsmethode der EU, die von ihrer Reichweite und Detailliertheit her einmalig ist und während des EU-Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet wurde, noch verbessert werden kann. Man muss allerdings auch sehen, dass es bisher

keine international gültigen Methoden zur quantitativen Überwachung von Klimaschutzausgaben gibt.

35. Die Methode der EU, ihren eigenen Ausgaben Koeffizienten zuzuweisen, hat sich als angemessener Mittelweg zwischen der Verlässlichkeit der Daten und dem Verwaltungsaufwand für die Kommission und die Mitgliedstaaten erwiesen.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission erkennt an, dass es mit der derzeitigen Verfolgungsmethode möglich ist, die klimapolitische Relevanz bestimmter Ausgaben überzubewerten oder zu gering zu bewerten, auch als direkte Folge der Anwendung eines Systems, das auf dem durchschnittlichen Verhältnis der drei Rio-Marker basiert. Andererseits hält die Kommission ihre Methodik für zuverlässig genug und möchte das System einer Gruppe internationaler Hilfsorganisationen aus dem Jahr 2015 zur Nachverfolgung ihrer Maßnahmen zur Minderung nicht als Vergleichsmaßstab für den von der Kommission verwendeten Ansatz übernehmen. Die Kommission möchte betonen, dass einige der Berechnungen des Hofes im Bericht Klimakoeffizienten verwendet haben, die sich von denen, welche die Kommission verwendet hat, unterscheiden.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission sieht das von den Mitgesetzgebern der EU beschlossene Ausgabenverfolgungssystem als zuverlässig und für ihre spezifischen Zwecke geeignet an. Die Kategorien und Methoden der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind sicher nützlich, um die EU zu informieren, aber sie wurden nicht zu dem Zweck entwickelt, das Mainstreaming und die messbare Verfolgung im Haushalt der EU zu gewährleisten und wurden deshalb vom Mitgesetzgeber an die programmspezifischen Bedürfnisse in den jeweiligen legislativen Grundlagen angepasst.

Die Kommission weist darauf hin, dass das Hauptziel der unterschiedlichen EU-Programme in der jeweiligen Rechtsgrundlage festgelegt wird; Mainstreaming bedeutet seiner Natur nach, das Hauptziel in Übereinstimmung mit der Klimapolitik der EU umzusetzen und nicht etwa das Hauptziel zu ersetzen.

36. Das Nachverfolgungssystem der EU für Klimaschutzausgaben enthält bestimmte Elemente, die es von denen der internationalen Hilfsorganisationen unterscheiden, weshalb die Kommission den Vergleich mit deren Nachverfolgungssystemen als nicht relevant betrachtet.

Die Kommission erkennt an, dass der innovative Ansatz zur Nachverfolgung von Klimaschutzausgaben und seine Umsetzung im EU-Haushalt noch verbessert werden können, unter anderem auch im Hinblick auf zunehmende Granularität der Unterscheidung in Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen. Wenn man allerdings den unklaren verwaltungstechnischen Aufwand und die komplexe Vermeidung von Doppelzählungen bei mehrfachem Nutzen betrachtet, befürchtet die Kommission derzeit keinen weiteren Zerfall ihres Verfolgungssystems.

37. Die Kommission erklärt sich mit der Bedeutung der Finanzinstrumente und ihres Beitrags zum Klimaschutz der EU einverstanden und nimmt den Beitrag des EU-Haushalts in ihr Klimaschutz-Ausgabenverfolgungssystem mit auf.

39. Die Kommission ist der Ansicht, dass beim Klima-Mainstreaming in den meisten Bereichen gute Fortschritte gemacht wurden und dass ihre Nachverfolgung der diesbezüglichen Ausgaben

zuverlässig und transparent erfolgt, wie sie in ihren Antworten auf die Ziffern 12 und 28 ausführt. Die Kommission erkennt an, dass es notwendig ist, die Verfolgung und Berichterstattung über Klimaschutzmaßnahmen weiterzuentwickeln.

40. Siehe auch die Antworten der Kommission auf die Ziffern V und 28.

41. Die Kommission gibt zu, dass sie vor ihrer Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens, wie in ihrer Antwort zu Ziffer 28 ausgeführt, nicht mit Sicherheit angeben konnte, ob sie das 20 %-Ziel erreicht, weil sie bis dahin noch keine Informationen über die Ausgaben des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds hatte und ihr zu jenem Zeitpunkt verlässliche Angaben fehlten. Die Kommission hat die Fortschritte bei der Verwirklichung des 20 %-Ziels in ihrer Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens beurteilt und ermittelt, dass im Zeitraum 2014–2020 insgesamt etwas über 200 Mrd. EUR an Klimaschutz-Ausgaben erreicht werden. Das entspricht ca. 18,9 % der gesamten Finanzplanung für diesen Zeitraum.

43. Die geplanten Klimavorgaben sind zusammen mit ihren jeweiligen Koeffizienten in den operativen Programmen des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gelistet. Die EMFF-Zuweisung zu jeder Messung steht in den jährlichen Umsetzungsberichten des betreffenden Mitgliedstaats (ab Mai 2016). Die Finanztabellen in diesen Berichten und die Haupteigenschaften der jeweiligen geförderten Maßnahmen, die (gemäß EMFF Art. 97.1a) in den Jahresberichten der Mitgliedstaaten erscheinen, ermöglichen es der Kommission, die Ausgabenhöhe sowie etwaige Änderungen des im operativen Programm erwähnten Beitrags zum Klimawandel laufend mitzuverfolgen.

44. Nun, da die Programmierverfahren abgeschlossen sind, kann die Kommission verlässliche Daten aus diesen Programmen für aktualisierte Schätzungen zum Thema Klimaschutz zusammentragen und hat den derzeitigen Stand im Rahmen der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens veröffentlicht. Ansonsten hätten ihre Berechnungen auf ungenauen Daten basiert und zu irreführenden Kalkulationen und Missverständnissen geführt, wären sie nur auf der Grundlage der Planungsdaten der Jahre 2014–2016 erfolgt.

45. Die Kommission hält es für besonders wichtig, sich bei der Verfolgung der klimarelevanten Ausgaben auf Verpflichtungsermächtigungen bzw. geplante und tatsächlich getätigte Ausgaben zu konzentrieren, denn reine Angaben über Ausgaben würden ihr keine nützlichen Informationen zur Verbesserung des Mainstreamings geben, weil zwischen Planung und tatsächlicher Ausgabe so viel Zeit vergeht. Die Kommission ist ferner der Meinung, eine Verfolgung der finanziellen Inputs aus dem Haushalt der EU könne nicht sinnvoll in einen kausalen Zusammenhang mit dem Erreichen der Klima- und Energieziele oder irgendwelchen geschätzten Investitionsbedarfen der EU gebracht werden.

Die Einführung des Verfolgungsansatzes auf der Ebene der geplanten Ausgaben war der erste naturgemäße und sinnvolle Schritt zu einer besseren Integration von Klimaschutzbedarfen in allen Programmen der EU. Das inhärente Risiko, das der Hof sieht, ist grundsätzlich in allen Budgetplänen vorhanden. Die Kommission stimmt dem darin Hof zu, dass geplante Ausgaben nicht immer Zahlungen zur Folge haben, aber sie weist darauf hin, dass durchschnittlich 97 % der gesamten Zahlungsverpflichtungen der EU im Jahr 2015 realisiert werden, was das bestehende System der Nachverfolgung der Ex-ante-Verpflichtungen zu einem hinreichend effizienten Maßstab

auch für die Ausgaben macht. Ferner weist die Kommission darauf hin, dass die Methoden zur Berechnung der 34 % und 49,3 % in Ansatz und Geltungsbereich unterschiedlich sind.

46. Die Kommission überprüft im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung und der Umsetzung des Jahreshaushaltes regelmäßig die Daten und reflektiert Änderungen in der Planung. Außerdem hat sich die Kommission in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens dazu verpflichtet, die Erreichung des 20 %-Ziels in den Halbzeitüberprüfungen der Programme des mehrjährigen Finanzrahmens zu beurteilen. Die Kommission findet die bestehenden Verfolgungs- und Berichtssysteme angemessen und hält die Einführung weiterer Berichtspflichten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für notwendig.

47. Die Kommission bestätigt den ausdrücklichen Zusammenhang zwischen dem 20 %-Ziel und der Verwendung der EU-Haushaltsmittel und hält eine Verquickung nicht finanzieller Elemente mit der Nachverfolgung eines Finanzziels für nicht angemessen.

Zugleich erkennen wir an, dass die Verbindung zwischen Ausgaben, auf den Weg gebrachten Maßnahmen und Ergebnissen verbessert werden sollte. Angesichts unterschiedlicher Ausgabenprogramme und abhängig von dem Grad ihrer Konzentration auf Klimaschutz-Investitionen wurden Indikatoren für Ausstoß und Ergebnisse festgelegt, wobei bestimmte gängige Indikatoren auf EU-Ebene zusammengefasst werden können. Solche gemeinsamen Indikatoren wurden programmspezifisch basierend auf politischen Erkenntnissen entwickelt (d. h. ein Indikator zur Messung der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft wird in den Überwachungs- und Evaluierungsrahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU aufgenommen). Ein spezieller Indikator für die Reduktion von Treibhausgasemissionen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wird für Investitionen in Infrastruktur definiert).

Es ist derzeit technisch noch nicht möglich, konsolidierte Daten beispielsweise zu der Frage zu erhalten, ob, und wenn ja, inwiefern sich die Treibhausgasemissionen durch vom Haushalt der EU finanzierte Maßnahmen verringert haben.

48. Gemeinsame EFRE-Indikatoren haben gemeinsame Definitionen, die in den Leitlinien der Kommission⁷ empfohlen werden und vor ihrer Verabschiedung mit Experten aus den Mitgliedstaaten diskutiert wurden. Während es möglich war, eine Methodik zur Messung von Treibhausgasemissionsreduktionen bei Energieeinsparungen für erneuerbaren Sand vorzuschlagen, gab es auf diversen anderen Gebieten keinen Konsens und eine Vielzahl unterschiedlicher Berechnungsmethoden. Alle Daten, die mithilfe gemeinsamer oder spezifischer Kennzahlen gesammelt werden, sind zur Evaluierung verfügbar und können für weiteres politisches Lernen genutzt werden.

49. Die Kommission stellt fest, dass es in vielen Bereichen Fortschritte beim Klima-Mainstreaming gibt und dass das Erreichen des Zielwerts machbar ist. Die Kommission bezieht sich auf ihre neueste Analyse in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens vom 14. September (siehe ihre Antwort auf Ziffer 28 u. a.) und bekräftigt ihre Absicht, in ihren Bemühungen um ein Mainstreaming des Klimaschutzes in den EU-Programmen nicht nachzulassen.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_de.pdf

50. Wie in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens angekündigt, plant die Kommission, den Fortschritt bei der Erreichung des 20 %-Ziels in den Halbzeitbewertungen der einzelnen Programme zu beurteilen und betrachtet dies als eine gute Gelegenheit, die weitere Einbindung des Klimaschutzes in die Ausgabenpläne der EU voranzutreiben.

51. Die Kommission wiederholt, dass sie die genehmigte Methodik der EU Klimaschutz-Ausgabenverfolgung nicht als Klima-Mainstreaming-Risiko ansieht, sondern zur Kenntnis nimmt, dass die Simulationen des Hofes andere Klimakoeffizienten für die Agrarausgaben der EU verwenden.

Erster Gedankenstrich: Die Kommission ist der Meinung, dass die von ihr angewandte Methode auf transparente und koordinierte Weise vorbereitet wurde; sie wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt und führt nicht zu einer zu hohen Schätzung.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 53.

Zweiter Gedankenstrich: Desgleichen wurden die Klimakoeffizienten für ländliche Entwicklung auf transparente Weise und in Übereinstimmung mit dem politischen 20 %-Ziel erstellt.

Dritter Gedankenstrich: Die Kommission gibt zu bedenken, dass ihre Schätzungen des gesamten Klimaschutz-Beitrags beider Fonds für Gemeinsame Agrarpolitik auf der verabschiedeten Methodik der EU beruhen, deren vollständige Einzelheiten jährlich in den Programmklärungen, die dem Haushaltsentwurf der Kommission beigelegt sind, nachzulesen sind.

Wie in ihrer Antwort auf Ziffer 35 ausgeführt, möchte die Kommission die Grundsätze einer Gruppe internationaler Hilfsorganisationen aus dem Jahr 2015 zur Nachverfolgung ihrer Maßnahmen zur Linderung nicht als Vergleichsmaßstab für den auf der EU-Ebene vereinbarten Ansatz übernehmen. Die Kommission unterstreicht, dass die in dem Bericht verwendeten Berechnungen des Hofes von denen abweichen, auf die man sich auf EU-Ebene geeinigt hatte und die zuverlässig genug sind.

Vierter Gedankenstrich: Das EU-Förderprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 bedeutet einen beachtlichen Zuwachs an Forschung in diesem Bereich verglichen mit dem Forschungsrahmenprogramm FRP 7. Das Kooperationsabkommen des FRP 7 hat 2007–2013 schätzungsweise 2,4 Mrd. EUR zum Klimaschutz beigetragen, wohingegen es allein in den ersten beiden Jahren von Horizont 2020, nämlich 2014 und 2015, bereits 3,2 Mrd. EUR waren.

Trotzdem ist ein Aktionsplan zur weiteren Förderung bereits in Kraft (siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 60), damit das in den Bestimmungen zu Horizont 2020 angekündigte Projektausgabenniveau (als Zielwert) erreicht wird.

53. Die Kommission nimmt die Simulation des Hofes zur Kenntnis, in denen andere Methoden und allgemeine Prinzipien verwendet werden, die von einigen Hilfsorganisationen vereinbart wurden, aber sie bekräftigt ihre Beibehaltung ihrer eigenen Methodik. Die von der Kommission verwendete Methode ist solide, sie wurde auf transparente und koordinierte Weise vorbereitet, basiert auf Rio-Markern und wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt.

Der Nutzen der Cross-Compliance für Klimaschutzmaßnahmen lässt sich bewerten, indem man einen Rio-Marker von 40% auf einen Anteil von 20 % nichtökologischer Direktzahlungen anwendet. Wie bei anderen Berechnungen handelt es sich dabei um eine Annäherung, die auf dem

Cross-Compliance-Strafssystem beruht. Die Kommission findet jedoch die klimatischen Auswirkungen von nichtökologischen Direktzahlungen von 8% nicht zu hoch geschätzt, angesichts der Vorteile von Cross-Compliance und Direktzahlungen für das Klima.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 51.

Kasten 3 - Keine angemessene Begründung für den Klimaschutzbeitrag der Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 51.

54. Die Kommission ist der Meinung, dass die angewandten Elemente konservativ genug sind.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 51, erster Gedankenstrich.

55. Die Ausgabenklimaverfolgung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) folgt dem Grundsatz, einen Marker auf politische Ziele anzuwenden, wie es in den EU-Prioritäten und Schwerpunktbereichen für ländliche Entwicklung vorgesehen ist. Da die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen flexibel und abhängig von ihrem erwarteten Beitrag zu diesen unterschiedlichen Zielen planen können, muss die Ausgabenverfolgung eher auf der Ebene dieser ELER-Prioritäten als auf der des Messbaren geschehen.

Wegen dieser Interventionslogik und des Prinzips des geteilten Managements ist es Sache der Mitgliedstaaten, festzulegen, zu welcher Priorität oder welchem Schwerpunktbereich eine Maßnahme am meisten beiträgt.

Ein Beispiel: Maßnahme 13 des Schemas der Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen wurde unter 4 verschiedenen Prioritäten/Schwerpunktbereichen programmiert. Diejenigen Mitgliedstaaten, die Maßnahme 13 unter Priorität 4 programmiert haben, sehen sie als wichtiger für das Erreichen des Ziels dieser Priorität an.

Antwort der Gemeinsamen Kommission auf Ziffer 56, 57, 58 und Kasten 4:

Die Kommission nimmt die Überlegungen des Hofes zu den Mängeln ihrer Ausgabenverfolgungsmethode für den ELER und der auf unterschiedlichen Ansätzen basierenden Simulationen zur Kenntnis.

Die derzeitige Ausgabenverfolgungsmethodik für den ELER versucht einen Mittelweg zwischen einem vernünftigen, verlässlichen Schätzwert für klimarelevante Ausgaben und einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand herzustellen.

Der vom Hof vorgeschlagene Ansatz, unterschiedlichen Maßnahmen/Operationen innerhalb spezieller Schwerpunktbereiche und Union-Prioritäten unterschiedliche Klimakoeffizienten zuzuweisen, würde mehr Genauigkeit bringen, aber den Verwaltungsaufwand auf nationaler und regionaler Ebene erhöhen.

Der Priorität 4 sollte ein Marker von 100 % zugewiesen werden, weil sie Maßnahmen beinhaltet, welche zum Schutz der Umwelt und zur Stärkung der Ökosysteme gegenüber Klimaveränderungen beitragen. Wenn wir die Vielzahl, die Unterschiedlichkeit und Komplexität der Maßnahmen mit Union-Priorität 4 berücksichtigen (d.h. Maßnahmen für Landwirtschaft, Umwelt und Klima), würde

eine Differenzierung nach Maßnahmen den Mitgliedstaaten die Ausgabenverfolgung nur erschweren.

Das Maß für Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen in ELER ist wichtig, um der Landnutzungsaufgabe vorzubeugen und den ökologischen und wirtschaftlichen Nutzen der Bewirtschaftung dieser Gebiete mit Strukturproblemen aufrechtzuerhalten. Es hilft bei der Bewahrung landwirtschaftlicher Ökosysteme, die ohne Förderung verloren gehen könnten, und das ist wichtig für die Anpassung an den Klimawandel und für seine Minderung (z. B. Weideflächen). Der neue Zuweisungsansatz, der auf allgemein akzeptierten biophysikalischen Kriterien beruht, die während der aktuellen Planungsperiode aufzustellen sind, wird dazu führen, dass der Schwerpunkt mehr auf dem Erhalt der Bewirtschaftung der verletzlichsten Gebiete liegt und damit die Bedeutung des Maßes für Anpassung und Minderung der Klimaveränderung erhöht wird.

59. Die Kommission ist der Ansicht, dass die spezifischen Ausgabenverfolgungsmethoden, die in der Programmklärung von ELER und dem LIFE-Programm stehen, auf die sich diese Ziffer bezieht, im Rahmen der EU-Ausgabenverfolgungsmethodik genehmigt wurden, die dafür entwickelt wurde, über die gesamte aktuelle Planungsperiode hinweg verwendet zu werden.

60. Das EU-Förderprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 bedeutet einen beachtlichen Zuwachs an Forschung in diesem Bereich verglichen mit dem Forschungsrahmenprogramm FRP 7. Zwar sind direkte Vergleiche des gesamten Programms nicht möglich, aber das Kooperationsabkommen des FRP 7 hat 2007–2013 schätzungsweise 2,4 Mrd. EUR zum Klimaschutz beigetragen während des 7-jährigen Programmes, wohingegen sich die letzten validierten Zahlen allein in den ersten beiden Jahren von den vergleichbaren „programmierbaren“ Teilen von Horizont 2020, nämlich 2014 und 2015, bereits auf 3,2 Mrd. EUR beliefen. Deshalb können wir sagen, dass die aktuellen Zahlen, auch wenn sie unterhalb des anfänglich geplanten Ausgabenniveaus liegen, ein für das Engagement der Kommission positives Zeichen darstellen.

Die Einleitungen zu den Haupt-Arbeitsprogrammen 2014–2015 und 2016–2017 haben klare Hinweise auf klimarelevante Ausgaben durch einschlägige Verweise auf Aufforderungen und Themen gegeben, wo immer es angezeigt schien. Diesbezüglich haben die Dienstleistungen der Kommission sorgfältig und laufend alle Arbeitsprogramm-Themen von Horizont 2020, die sich auf klimarelevante Ausgaben bezogen, überwacht, um den Fortschritt hin zum geplanten Ausgabenniveau von Horizont 2020 zu messen.

Der im letzten Jahr begonnene Aktionsplan verleiht der Sache in dieser Hinsicht noch mehr Schub. Außerdem erkennt das laufende strategische Programmierungsverfahren für 2018–2020 die Bedeutung des Klima-Mainstreamings an und sieht höhere Ausgaben in diesem Bereich vor. Sobald das strategische Programmierungsverfahren abgeschlossen ist, können wir uns mit weiteren quantitativen Aspekten für die Jahre 2018–2020 beschäftigen.

61. Der Beitrag der Bottom-Up-Initiativen zum Klimaschutz kann erst dann ermittelt werden, wenn die einzelnen Projekte zur Förderung ausgewählt wurden; er kann von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ausfallen.

62. Die Kommission überwacht den Fortschritt dieses Indikators laufend; sie hat immer noch etwas Handlungsspielraum. Bis die nächsten Arbeitsprogramme genehmigt sind (ca. Herbst 2017), wird

die Kommission die Zahlen aktualisiert haben, um den aktuellen Stand und das für 2018–2020 benötigte Budget genauer beurteilen zu können. Die Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens hebt (wie in der Antwort der Kommission auf Ziffer 28 ausgeführt) ebenfalls die Elemente ausdrücklich hervor, die ein weiteres Klima-Mainstreaming im Rahmen von Horizont 2020 fördern können.

63. Die strategische Programmplanung für 2018–2020 ist ein laufendes Verfahren und hat den Klimaschutz als starke Priorität erkannt. Sobald das strategische Programmierungsverfahren abgeschlossen ist, können wir uns mit weiteren quantitativen Aspekten für die Jahre 2018–2020 und der Mittelzuweisung für Klimaschutz beschäftigen.

64. Der Aktionsplan der Kommission sollte um „messbare Ziele“ ergänzt werden. Allerdings sollte dies am besten dann geschehen, wenn der Entwurf der Arbeitsprogramme 2018–2020 noch nicht beendet ist.

65. Die Kommission bekräftigt, dass es keine vergleichbaren Daten über klimabezogene Ausgaben im vorhergehenden mehrjährigen Finanzrahmen gibt. Gleichzeitig stellt die Kommission fest, dass das Anwachsen klimabezogener Ausgaben laut den Schätzungen des Hofes für einige Programme (insbesondere für die in Ziffer 69 genannten) die Größenordnungen der Schätzungen der Kommission vom Beginn des mehrjährigen Finanzrahmens bestätigt.

67. Die Kommission ist der Auffassung, dass der größte Nutzen der Verfolgung der Klimaschutz-Ausgaben im Haushalt der EU darin besteht, eine klimafreundliche Planung der Ausgaben für alle Programme der EU zu fördern. Wir erkennen an, dass die in diesem Abschnitt hervorgehobenen Beispiele keine allgemeinen Schlüsse zulassen und lediglich zur Veranschaulichung dienen können.

70. Die Kommission betont, dass das Ziel ihres Mainstreaming-Ansatzes darin besteht, den Klimaschutz in allen Finanzinstrumenten der EU zu verankern und dass die Veränderungen in der Zusammensetzung klimarelevanter Ausgaben eine Art Spiegelbild der Veränderungen der Ausgabenprioritäten einzelner Programme und der Funktionen unterschiedlicher verfügbarer Finanzquellen auf nationaler Ebene sind.

71. Die Unterschiede bezüglich der klimabezogenen Ausgaben in den Programmen einzelner Länder sind zum großen Teil auf die Bereichsprioritäten des jeweiligen Landes zurückzuführen und sind daher nicht als mehr oder weniger Engagement für den Klimaschutz zu verstehen.

75. Die Ausrichtung der Forschungs- und Innovationsmaßnahmen auf bestimmte Bereiche oder Cluster (wie eine kohlenstoffarme Wirtschaft) war bei der Programmplanung nicht ausdrücklich Thema intensiver Diskussionen. Die Verhandlung der Ziele für Forschung und Entwicklung unterlag den Ex-ante-Bedingungen der intelligenten Spezialisierung. Hätte die Kommission interveniert, um im Bereich Forschung und Innovation in den operativen Planungen Deutschlands und Rumäniens mehr klimabezogene Ausrichtung zu erreichen, so hätte sie damit gegen die gesetzlich verankerte Ex-ante-Konditionalität der intelligenten Spezialisierungsstrategien verstoßen, für die das Bottom-up-Verfahren wesentlich ist. Die Dienstleistungen der Kommission beobachten, dass nachhaltige Energie und nachhaltiger Klimaschutz eine der Top-Prioritäten dieser Strategien sind.

76. Die Kommission merkt an, dass die Programme des Europäischen Sozialfonds (ESF) auf alle Veränderungen der Nachfrage nach „grünen“ Fähigkeiten reagieren können, sobald sich eine solche Nachfrage ergibt.

Antwort der Gemeinsamen Kommission auf Ziffer 77-79:

Die Kommission stellt fest, dass der Beitrag des gesamten Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zum Klimaschutz mehr als 25 % beträgt, der Beitrag jedes einzelnen Fonds jedoch unterschiedlich groß ist, je nachdem, wie eng seine jeweiligen vorrangigen Aufgaben mit dem Klimaschutz zu tun haben oder nicht. Im Falle des ESF kann dessen Beitrag nur indirekter Natur sein, insbesondere in Form von Investitionen in grüne Fähigkeiten, die wiederum eng von der Entwicklung am Arbeitsmarkt und somit von der Nachfrage abhängen.

Die Kommission merkt an, dass das System zur Verfolgung der ESF-Klimaschutzausgaben insbesondere in der Rechnungsperiode 2014–2020 durch die Aufnahme des Klimaschutzes als „sekundäres Thema“ der Ausgabenverfolgung gestärkt werden konnte.

Trotzdem gibt die Kommission zu, dass der Beitrag des ESF zum Klimaschutz besser bewertet sein könnte und dass sie Möglichkeiten erwägt, dies in Zukunft zu verbessern.

81. Mit der letzten GAP-Reform wurde der Cross-Compliance-Geltungsbereich einer beachtlichen Revision unterworfen, um festzustellen, ob die Anforderungen leichter kontrollierbar, direkt an die Landwirte gerichtet und mit der Landwirtschaft verbunden sind. Das Ergebnis war eine Kürzung der Liste der Normen für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand um mehr als 50 % (von 15 auf 7) und der Grundanforderungen an die Betriebsführung von 18 auf 13.

82. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Ökologisierung der Direktzahlungen weitgehend auf früheren landwirtschaftlichen Praktiken beruht. Die Anforderungen an einen ökologischen Schwerpunktbereich und an Anbaudiversifizierung sind neu, und der Schutz von Dauergrünland wurde erheblich verstärkt, zum Beispiel der volle Schutz ökologisch empfindlichen Dauergrünlands und weniger Möglichkeiten, Dauergrünland zu pflügen.

Die Kommission ist auch davon überzeugt, dass die Ökologisierung von Direktzahlungen deutliche Auswirkungen und nicht nur begrenzte Auswirkungen hat. Die Auswirkungen geben den klimatischen Bezug zu den drei Landbewirtschaftungsmethoden gut wieder. Während die ökologischen Anforderungen nicht alle Landwirte betreffen, zeigen die verfügbaren Daten, dass 72 % der gesamten Anbauflächen betroffen sind, was im Hinblick auf den Klimaschutz sogar noch bedeutsamer ist.

84. Das Klima-Mainstreaming verlangt nicht von jeder Region und jedem Mitgliedstaat, die Investitionen in Minderung oder Anpassung an Klimaveränderungen zu erhöhen. Der Klimaschutz muss in der SWOT-Analyse und der Bedarfserhebung die ihm gebührende Bedeutung bekommen und gegen andere Prioritäten abgewogen werden. Die Vergleichsgrundlage hat sich zwischen den beiden Programmen verändert. So hat insbesondere die Weltwirtschaftskrise dazu geführt, dass in vielen Regionen die Notwendigkeit größer wurde, die wirtschaftliche Lage im von der Krise betroffenen Landwirtschaftssektor zu verbessern. Vor diesem Hintergrund ist die Stabilisierung der klimabezogenen Ausgaben (auch wenn sie mangels geeigneter Methoden nicht genau gemessen werden können) kein negatives Ergebnis.

85. Die Festlegung der Auswahlkriterien fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat Leitlinien zum „Klimaschutz-Potenzial des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ herausgegeben, welche die Empfehlung enthalten, Auswahlkriterien zu erarbeiten.

89. Das Ziel, die Fischfangkapazität durch finanzielle Unterstützung und Flottenmanagement den verfügbaren Ressourcen anzupassen, wurde während der letzten Planungsphase teilweise erreicht. Dies erklärt die geringeren Mittel aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) für Flottenmaßnahmen verglichen mit der letzten Periode unter dem European Finance Forum (EFF).

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

91. Die Kommission betont, dass mit der Anhebung der klimabezogenen Ausgaben auf mindestens 20 % des EU-Haushalts eine politische Verpflichtung eingegangen wurde, um den Klimaschutz in allen EU-Programmen zu verankern.

92. Die Kommission ist der Ansicht, dass hinsichtlich der Einbeziehung des Klimaschutzes in die Programmentwicklung und des einzigartigen, quantifizierten Mainstreaming-Ansatzes, der nun eine transparenten Referenzwert vorgibt, generell bedeutende Fortschritte erzielt wurden.

Die Kommission stellt jedoch fest, dass der Beitrag jedes einzelnen Fonds, je nachdem, wie eng seine jeweiligen vorrangigen Aufgaben mit dem Klimaschutz zusammenhängen, unterschiedlich ausfällt. Es ist daher unvermeidlich, dass die zur Planung und Überwachung des Beitrags verwendeten Systeme sich von Fonds zu Fonds unterscheiden.

Die Kommission ist dennoch der Auffassung, dass das 20 %-Ziel im Großen und Ganzen für sie erfüllbar ist, räumt aber ein, dass weitere Anstrengungen nötig sind, wie in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens ausgeführt wird.

93. Die Kommission unterstreicht, dass die Zielmarke von 20 % als ein Element des Mainstream-Ansatzes im EU-Haushalt angekündigt wurde; sie ist Bestandteil des Konzepts der EU zur des Deckung des einschlägigen Investitionsbedarfs (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 24).

Der Mainstreaming-Ansatz der EU-Haushaltspolitik – wie alle Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Klimawandels – ein Beleg für das Engagement der EU und ihre Vorbildfunktion im Bereich der Klimaschutzmaßnahmen.

Die Kommission hat, wie sie in ihrer Antwort auf Ziffer 28 ausführt, den Fortschritt bei der Erreichung des 20 %-Ziels in ihrer Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens beurteilt.

94. Da die Programmplanung abgeschlossen ist, kann die Kommission verlässliche Daten aus diesen Programmen für aktualisierte einschlägige Schätzungen konsolidieren und hat den derzeitigen Stand im Rahmen ihrer Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens veröffentlicht. Ansonsten hätten ihre Berechnungen auf ungenauen Daten basiert und möglicherweise zu irreführenden Interpretationen geführt, wären sie nur auf der Grundlage der Planungsdaten der Jahre 2014–2016 erfolgt.

Die Fortschritte bei der Verwirklichung des 20 %-Ziels wurden in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens beurteilt, in der für den Zeitraum 2014–2020 Klimaschutz-Ausgaben

von insgesamt knapp über 200 Mrd. EUR veranschlagt werden. Das entspricht ca. 18,9 % der gesamten Finanzplanung für diesen Zeitraum.

95. Die Kommission unterstreicht, dass die EU-Methode der klimabezogenen Ausgabenverfolgung wegweisend ist, weil sie eine messbare Überwachung der einschlägigen Ausgaben ermöglicht. Allerdings gibt es weiteren Verbesserungsbedarf, auch wenn die Methodik insgesamt bereits solide und transparent ist.

Empfehlung 1 - Solide mehrjährige Konsolidierung

Die Kommission übernimmt die Empfehlung, eine solide mehrjährige Konsolidierung durchzuführen, um zu ermitteln, ob die geplanten klimabezogenen Ausgaben das 20 %-Ziel erreichen können; sie erachtet, dass dies im Rahmen der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens erreicht wird. Die Kommission plant, die Ausgabenverfolgung Jahr für Jahr im Rahmen der Erstellung der Haushaltspläne fortzusetzen.

Empfehlung 2 - Umfassender Rahmen für die Berichterstattung

(a) Die Kommission übernimmt die Empfehlung zum Teil.

Sie wird relevante Klimaschutz-Aspekte und die erzielten Fortschritte bei Bedarf in ihre relevanten jährlichen Tätigkeitsberichte aufnehmen. Die neue Jährliche Management- und Leistungsbilanz (AMPR) fasst in Abschnitt 1 auf der Grundlage neuester Erkenntnisse die Leistung des EU-Haushalts zusammen. Die entsprechenden Daten stammen aus den jährlichen Tätigkeitsberichten, den Programmbeschreibungen und anderen Quellen, wie Berichten über die Evaluierung und Implementierung von EU-Programmen. Der Bericht enthält lediglich eine zusammenfassende Übersicht; eine detailliertere Berichterstattung zu den Programmzielen und den Fortschritten bezüglich der Indikatoren enthalten die jährlichen Tätigkeitsberichte und die Programmbeschreibungen.

Die Kommission kann die Empfehlung nicht akzeptieren, über Finanzinstrumente im Rahmen der Ausgabenverfolgung zur Erreichung des 20 %-Zieles Bericht zu erstatten.

(b) Die Kommission merkt an, dass sich diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten richtet.

(c) Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung nicht. Zwar ist sie bestrebt, die Granularität der Angaben zu verbessern, allerdings ist unklar, wie sich der dadurch sowohl für die Kommission als für die Mitgliedstaaten entstehende zusätzliche bürokratische Aufwand auswirken würde. Die Kommission erwägt die Möglichkeit einer Differenz zwischen Minderung und Anpassungen zu differenzieren, wenn die Methodik in Zukunft überarbeitet wird; sie hebt aber auch hervor, dass beide Aspekte eng miteinander zusammenhängen.

96. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, um den Klimaschutz in allen Programmen der EU zu verankern. Das politische Ziel von 20 % wurde festgelegt, um das Mainstreaming zu fördern (siehe auch Antwort der Kommission auf Ziffer 25). Die Kommission erachtet eine flexible Festlegung des 20 %-Ziels als angemessen, um einen innovativen Ansatz für das Mainstreaming und die Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben zu entwickeln. Der Mainstreaming-Ansatz der EU versucht, Klimaschutzaspekte in all ihren Politikbereichen zu verankern; das 20 %-Ziel soll helfen, dieses Mainstreaming zu erreichen.

Die Kommission hat, wie sie in ihrer Antwort auf Ziffer 28 ausführt, die Fortschritte bei der Verwirklichung des 20 %-Ziels in ihrer Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens beurteilt.

Empfehlung 3 - Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen

Die Kommission übernimmt die Empfehlung zum Teil.

Die Kommission möchte die erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen und potenzielle Beiträge der unterschiedlichen Bereiche berücksichtigen, wenn sie ein neues übergeordnetes Ziel vorschlägt. Die Kommission akzeptiert aber nicht den Vorschlag, spezifische Beiträge für jeden Bereich oder jedes Programm einzuplanen.

97. Die Kommission ist der Meinung, dass beim Klima-Mainstreaming innerhalb des EU-Haushalts gute Fortschritte erzielt werden konnten und dass die Methodik der EU transparent und zweckdienlich ist.

Was die Art der klimabezogenen Ausgaben unterschiedlicher Finanzinstrumente anbelangt, verweist die Kommission auf ihre Antwort auf Ziffer 29. Sie weist darauf hin, dass sich die Gesetzestexte hinsichtlich der Verankerung des politischen Ziels des Klima-Mainstreamings sehr unterscheiden; in vielen Texten wird dieses Ziel lediglich in der Präambel und nicht als rechtlich bindend eingeführt. Siehe auch die Antwort der Kommission auf die Ziffern 25 und 26.

Die Kommission hat ihre Planungen für klimabezogene Ausgaben bis 2020 im Rahmen der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens skizziert.

98. Im Rahmen des EU-Ansatzes für das Klima-Mainstreaming, der sich auf internationalen Praktiken stützt, wurde eine quantifizierte Ausgabenverfolgungsmethode entwickelt, die einen Ausgleich zwischen Verwaltungsaufwand und Zuverlässigkeit der Daten schafft.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Berechnungen des Hofes auf anderen Methoden der Ausgabenverfolgung beruhen, ist jedoch nicht der Ansicht, dass diese Methoden dem in der EU vereinbarten innovativen und detaillierten Mainstreaming-Ansatz vorzuziehen sind.

99. Die Kommission räumt ein, dass nach der derzeit angewandten Methode eine Über- oder Unterbewertung bestimmter Ausgabenelemente von klimapolitischer Relevanz möglich ist. Gleichzeitig möchte die Kommission die Grundsätze einer Gruppe internationaler Hilfsorganisationen aus dem Jahr 2015 zur Ausgabenverfolgung ihrer Maßnahmen zur Minderung des Klimawandels nicht als Vergleichsmaßstab übernehmen. Die von der Kommission verwendete Methode ist solide, sie wurde auf transparente und koordinierte Weise erarbeitet und dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Kenntnis gebracht.

Die Kommission veranschlagt den gesamten Klimaschutzbeitrag der beiden GAP-Fonds auf der Basis einer soliden Methodik, die in den Programmbeschreibungen, die dem Haushaltsentwurf der Kommission beigefügt sind, umfassend dargestellt wird.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Auswirkungen bei den Direktzahlungen im Agrarbereich dem Klimabezug der drei Landbewirtschaftungsmethoden angemessenen Rechnungen tragen. Für die nichtökologischen Direktzahlungen lässt sich der Nutzen für Klimaschutzmaßnahmen in Verbindung mit Cross-Compliance bewerten, indem man einen Rio-Marker von 40 % auf einen Anteil von 20 % nichtökologischer Direktzahlungen anwendet. Wie bei

anderen Berechnungen handelt es sich dabei um eine Annäherung, die auf dem Cross-Compliance-Strafsystem beruht. Der Kommission erscheint der Prozentsatz von 8 % an nichtökologischen Direktzahlungen nicht zu hoch angesetzt, wenn man bedenkt, wie vorteilhaft sich Cross-Compliance und Direktzahlungen auf das Klima auswirken. Diese Berechnung ist dem Grundsatz der Zuverlässigkeit voll und ganz verpflichtet.

100. Die Kommission veranschlagt den gesamten Klimaschutz-Beitrags der beiden GAP-Fonds auf der Basis einer soliden Methodik, die in den Programmbeschreibungen, die dem Haushaltsentwurf der Kommission beigelegt sind, umfassend dargestellt wird.

Empfehlung 4 - Berichtigung der Überbewertungen

Die Kommission übernimmt die Empfehlung zum Teil. Die Verfolgungsmethode muss während des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens im Interesse von Vorhersagbarkeit, Einheitlichkeit und Transparenz stabil bleiben. Die Kommission erwägt ihre Verfolgungsmethode für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Planungszeitraum nach 2020 zu verfeinern, ohne dass sich der Verwaltungsaufwand dadurch erhöht.

101. Der Aktionsplan der Kommission wird um detailliertere und messbarere Ziele ergänzt werden. Allerdings sollte dies am besten dann geschehen, solange die Erstellung der Arbeitsprogramme 2018–2020 noch im Gange ist.

102. Die Kommission erkennt an, dass bei mehreren Programmen zur Verbesserung des Mainstreamings zusätzliche Anstrengungen nötig wären, sie ist aber nicht der Ansicht, dass spezifische Aktionspläne zur Erhöhung der klimabezogenen Ausgaben mit einem Mehrwert verbunden wären.

Empfehlung 5 - Ausarbeitung von Aktionsplänen

Die Kommission übernimmt die Empfehlung zum Teil.

Die Kommission wird im Kontext der Halbzeitbewertungen einzelner Programme und Maßnahmen die Möglichkeiten zur Steigerung der Klimarelevanz prüfen, wie in der Halbzeitbewertung des mehrjährigen Finanzrahmens ausgeführt wird. Wenn ihr die Ergebnisse dieser Prüfungen vorliegen, wird die Kommission Verbesserungsmaßnahmen erwägen. Einzelne Aktionspläne einzuführen wäre nicht sinnvoll, da die Einzelprogramme bereits Verfahren zur Prioritätensetzung je nach ihrem Verwaltungsmodus vorsehen.

103. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Verfolgen der Mittel für Verpflichtungen ein notwendiger erster Schritt zur besseren Integration des Klimaschutzes in den EU-Haushalt war und einen sinnvollen Vergleichsmaßstab liefert, der den Verwaltungsaufwand einer zusätzlichen Überwachungsebene ausgleicht. Die aktuellen Schätzwerte beruhen in der Tat auf geplanten Ausgaben (Haushaltsentwurf), aber sie werden auf der Grundlage genehmigter Haushaltspläne und Berichtigungshaushaltspläne aktualisiert. Die Kommission wird prüfen, wie kosteneffektiv es ist, Ex-post-Schätzungen basierend auf tatsächlichen Zahlungen vorzunehmen. Allerdings würden Berechnungen auf der Grundlage aktueller Zahlungen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten, weil diese Auszahlungen sich über Jahre erstrecken und finanziellen Korrekturen unterliegen können. Die Kommission kann aber immerhin einen Schätzwert angeben, da ungefähr 97 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen der EU tatsächlich ausgezahlt werden.

Die Kommission stimmt zu, dass es notwendig ist, den Schwerpunkt bei den Ergebnissen stärker auf die Ausgaben der EU zu legen. Allerdings sieht der aktuelle Leistungsrahmen des Gesetzgebers nur für einen Teil der Ausgaben klimabezogene Indikatoren vor, die nicht auf EU-Haushaltsebene aggregiert werden können. Die Lehren, die wir daraus ziehen, werden in die Erstellung des Leistungsrahmens des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens mit einfließen.

Empfehlung 6 - Entwicklung von Indikatoren zur Überwachung der tatsächlichen Klimaschutzausgaben und der damit erzielten Ergebnisse

(a) Die Kommission akzeptiert die Empfehlung nicht, im jetzigen Stadium ein neues Ausgabenüberwachungssystem zu entwickeln. Es würde zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten führen, der nach den derzeit geltenden Bestimmungen nicht vorgesehen war und in den Partnerschaftsvereinbarungen und operativen Programmen nicht enthalten ist. Die Kommission wird die derzeit existierenden Überwachungssysteme weiterhin verwenden; sie liefern auch Daten zu den Ausgaben.

(b) Die Kommission übernimmt diese Empfehlung und will sie wie folgt umsetzen.

Sie wird die Vergleichbarkeit der klimabezogenen Ergebnisindikatoren aller EU-Haushaltsbereiche stärken und verbessern und für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen Möglichkeiten erwägen, klimabezogene Ergebnisindikatoren zu entwickeln, um den Beitrag des EU-Haushalts zum Klimaschutz zu ermitteln, insbesondere hinsichtlich der Treibhausgasemissionen und deren Verringerung durch von der EU geförderte Maßnahmen.

(c) Die Kommission übernimmt diese Empfehlung und betrachtet sie als bereits umgesetzt, wie sie im Folgenden erläutert.

Sie wird sich weiterhin aktiv für die Weitergabe bewährter Verfahren einsetzen, auch was klimabezogene Ergebnisindikatoren angeht. Zum Beispiel bietet die Expertengruppe zur Überwachung und Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bereits ein Forum zur Weitergabe bewährter Verfahren zur Evaluierung solcher Indikatoren an.

105. Die Ausrichtung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten auf bestimmte Bereiche oder Cluster (wie eine CO₂-arme Wirtschaft) wurde bei der Programmplanung ausdrücklich Thema nicht intensiv diskutiert. Die Verhandlung der Ziele für Forschung und Entwicklung unterlag den Ex-ante-Bedingungen der intelligenten Spezialisierung. Hätte sich die Kommission im Bereich Forschung und Entwicklung in den operativen Planungen Deutschlands und Rumäniens für eine stärker klimabezogene Ausrichtung eingesetzt, so hätte sie damit gegen regulatorische Anforderungen verstoßen, insbesondere dagegen, dass intelligente Spezialisierungsstrategien Bottom-up-Verfahren sind. In diesem Zusammenhang geht der Trend dahin, dass Investitionen in Forschung und Entwicklung im Bereich CO₂-arme Wirtschaft eher deutlich höher sind als in den Programmen ausgewiesen und anfangs mit der Verfolgungsmethodik erfasst wurde.

106. Die Kommission unterstreicht, dass der Beitrag des Europäischen Sozialfonds (ESF) zum Klimaschutz nur ein indirekter sein kann, insbesondere in Form von Investitionen in „grüne Fähigkeiten“, die ihrerseits eng mit Entwicklungen am Arbeitsmarkt zusammenhängen und daher abhängig von der Nachfrage sind, was zur Folge hat, dass der tatsächliche ESF-Anteil an klimabezogenen Ausgaben erst nach der Durchführung des Programms ersichtlich wird.

Die Kommission nimmt an, dass der Anteil des ESF an klimabezogenen Ausgaben, der auf der Grundlage der Informationen der an den operativen Programmen des ESF teilnehmenden Mitgliedstaaten festgelegt wird, den voraussichtlichen ESF-Beitrag zum Klimaschutz im Zeitraum 2014–2020 eher unterschreiten wird.

Die Kommission verweist auf ihre gemeinsame Antwort auf die Ziffern 77-79.

107. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hat zu einem deutlichen Anstieg der Klimaschutz-Förderung gegenüber dem Zeitraum 2007–2013 geführt.

108. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass die Ökologisierung der Direktzahlungen in der Praxis im Großen und Ganzen auf bereits existierenden landwirtschaftlichen Praktiken beruht. Die Kommission ist vielmehr davon überzeugt, dass die Einführung der Ökologisierungszahlungen erheblich zu weiteren Klimaschutzmaßnahmen beitragen wird. Die Anforderungen an einen ökologischen Schwerpunktbereich und an Anbaudiversifizierung sind in der Tat neu und der Schutz des Dauergrünlandes wurde erheblich verstärkt, zum Beispiel der volle Schutz ökologisch empfindlichen Dauergrünlandes und weniger Möglichkeiten, Dauergrünland zu pflügen.

Die Ökologisierungszahlung hat *de facto* den Referenzwert, jenseits dessen ökologische Praktiken von ländlichen Entwicklungsprogrammen finanziert werden können, nach oben verschoben. Die Zahlungen für Maßnahmen, die nach den agrarökonomischen Klimamessungen geplant sind, können nur für Verpflichtungen und Anforderungen getätigt werden, die über die Ökologisierungspflichten hinausgehen. Dies bedeutet bessere Ergebnisse für Klima und Umwelt.

109. Die Überwachung der Ausgaben des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) steht in den jährlichen EMFF-Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten stärker im Mittelpunkt. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 43.

Empfehlung 7 - Erkundung aller Möglichkeiten und Sicherstellung eines tatsächlichen Wandels hin zum Klimaschutz

(a) Die Kommission übernimmt die Empfehlung zum Teil, d. h. analog zu Empfehlung^o5, was bedeutet, dass sie die Bereiche mit zu wenig genutztem Potenzial ermitteln wird und Möglichkeiten und Maßnahmen erwägen wird, um die Klimarelevanz ihrer Ausgabenprogramme im Rahmen ihrer jeweiligen Halbzeitüberprüfungen zu erhöhen. Sie wird allerdings keine speziellen Aktionspläne zu klimabezogenen Ausgaben für einzelne Programme ausarbeiten.

(b) Die Kommission übernimmt diese Empfehlung nicht. Die Veränderung der mehrjährigen Finanzplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), die unter geteilter Mittelverwaltung administriert werden und deren Finanzstrukturen von vorab zugewiesenen Mitteln bestimmt werden, ist weder praktikabel noch machbar. Die Entwicklung und Genehmigung neuer Klimaschutzmaßnahmen im EU-Rechtsrahmen (z. B. im EMFF) sind im laufenden Programmplanungszeitraum ebenfalls nicht mehr machbar.

Zugleich wird die Kommission alle Möglichkeiten in Erwägung ziehen, das Klima-Mainstreaming im Zuge der Halbzeitprüfungen einzelner Programme auszubauen.