

Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt





Inhalt

Team des Hofes

	Ziffer
Zusammenfassung	I-VII
Einleitung	01-12
Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt	01-05
Der Grüne Deal	06-10
Frühere Arbeiten des Hofes zu den Klimaschutzausgaben	11-12
Umfang und Ansatz der Analyse	13-16
Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt – eine Analyse	17-53
Methodik der Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt	17-22
Klimaschutzausgaben – 2014-2020	23-39
Klimaschutzausgaben – 2021-2027	40-53
Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt – Zusammenfassung	54-55
Anhang – Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 31/2016 durch den Hof	
Begriffe und Abkürzungen	

Zusammenfassung

Der Klimawandel ist eine globale Herausforderung, die erhebliche Auswirkungen auf unser Leben hat, und die EU hat darauf mit der Festlegung ehrgeiziger Ziele reagiert. Auf diesen Zielen aufbauend beinhaltet Klimaschutz-Mainstreaming die Einbeziehung von Klimabelangen in Politikbereiche und Fonds der EU sowie die Verpflichtung, einen bestimmten Prozentsatz des EU-Haushalts für die Bekämpfung des Klimawandels aufzuwenden. Verfolgung der Klimaschutzausgaben bedeutet, dass der aus verschiedenen Quellen stammende finanzielle Beitrag zu den Klimazielen gemessen wird.

2011 gab die Kommission ihr Ziel bekannt, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Klimaschutz aufzuwenden. Im Jahr 2018 setzte die Kommission für den vorgeschlagenen EU-Haushaltsrahmen im Zeitraum 2021-2027 ein ehrgeizigeres Ziel: 25 % der Ausgaben sollen zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen. In absoluten Zahlen waren 320 Milliarden Euro im Zeitraum 2021-2027 für Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen, was einem geplanten Anstieg um 114 Milliarden Euro im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 entspricht. Durch den im Dezember 2019 veröffentlichten Grünen Deal wurden die Klima- und Umweltziele der EU neu festgesetzt und das 25 %-Ziel bekräftigt. Im nächsten Jahrzehnt sollten nachhaltige Investitionen in Höhe von mindestens 1 Billion Euro mobilisiert werden, die Finanzierung sollte aus dem EU-Haushalt und anderen öffentlichen und privaten Mitteln erfolgen. Im Mai 2020 änderte die Kommission im Lichte der COVID-19-Krise ihre Vorschläge für den Zeitraum 2021-2027.

Diese Analyse ist kein Prüfungsbericht. Sie zielt darauf ab, die frühere Untersuchung des Hofes zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im EU-Haushalt entsprechend der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu aktualisieren. Die früheren Arbeiten des Hofes zu den Klimaschutzausgaben der EU (Sonderbericht Nr. 31/2016) bestätigten, dass ehrgeizige Bemühungen unternommen wurden und die Kommission im Hinblick auf das Erreichen des Ziels für den Zeitraum 2014-2020 insgesamt Fortschritte erzielt hatte. Allerdings wurde auch auf die Gefahr hingewiesen, dass dieses Ziel verfehlt werden könnte, sowie auf einige methodische Mängel, die dazu führen, dass klimabezogene Ausgaben zu hoch angegeben werden.

Mit dieser Analyse wurden zwei Ziele verfolgt: Sie dient zur Weiterverfolgung unseres vorangegangenen Berichts über die Art und Weise, wie die Kommission im Hinblick auf die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Zeitraum 2014-2020 agiert und Bericht erstattet hat, sowie zur Untersuchung der noch ehrgeizigeren Verpflichtung, mindestens 25 % aus dem künftigen EU-Haushalt für Klimaschutzmaßnahmen

auszugeben. Der Hof richtet sein Augenmerk auf die Politikbereiche Landwirtschaft, Kohäsion und Forschung, die den wichtigsten Beitrag zu dieser Verpflichtung für den Zeitraum 2021-2027 leisten.

V Zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben wendet die Kommission in Anlehnung an die Marker der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Methodik an, die sich auf die folgenden drei Koeffizienten stützt: 100 % für EU-Mittel, die einen erheblichen Beitrag zu den Klimazielen leisten; 40 % für Mittel mit einem geringen Beitrag; 0 % für Mittel, die nicht zu diesen Zielen beitragen oder deren Beitrag unerheblich ist. Diese Methode hat den Vorteil, dass sie einfach und pragmatisch ist, allerdings kann sie auch zu Überschätzungen führen.

Weg sei, sodass im Programmplanungszeitraum 2014-2020 19,7 % der Haushaltsmittel für den Klimaschutz aufgewendet werden könnten. Die Methodik zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben ist seit der Veröffentlichung des Sonderberichts des Hofes von 2016 weitgehend unverändert geblieben. Daher führt sie immer noch dazu, dass der Beitrag bestimmter Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Bekämpfung des Klimawandels überschätzt wird. In der vorliegenden Analyse weist der Hof auf das Risiko hin, dass einige Ausgaben in den Politikbereichen Landwirtschaft und Kohäsion den Klimawandel beschleunigen könnten. Der Forschungssektor ist im Hinblick auf die Verwirklichung seines ehrgeizigen Ziels eines Anteils von Klimaschutzausgaben von 35 % im Rückstand.

VII Zurzeit, d. h. Mitte 2020, sind der Haushalt für den

Programmplanungszeitraum 2021-2027 ebenso wie die Gemeinsame Agrarpolitik und der Rahmen für die Kohäsionspolitik Gegenstand von Erörterungen des Rates und des Europäischen Parlaments. Der Klimaschutz stellt nach wie vor eine der Hauptprioritäten der Kommission im Zeitraum 2021-2027 dar. Laut einer Reihe von Veröffentlichungen wurden die erwarteten Beiträge einiger Agrarprogramme zu den klimabezogenen Ausgaben zu hoch angesetzt. Darin wird die Ansicht vertreten, dass die Methodik der Kommission zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben überprüft werden muss, um ihre Zuverlässigkeit zu erhöhen. Außerdem diskutieren die Verfasser darüber, EU-Mittel zu verrechnen, indem Investitionen mit negativen Klimaauswirkungen durch zusätzliche klimabezogene Ausgaben kompensiert werden. Insgesamt gibt es Anzeichen dafür, dass es auf der Grundlage der aktuellen Vorschläge der Kommission schwierig sein wird, die klimabezogenen Ausgaben auf 25 % des EU-Haushalts zuverlässig zu erhöhen.

Einleitung

Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt

O1 Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen für unser Leben in der heutigen Zeit. Zu den Auswirkungen zählen Temperaturanstiege, Veränderungen der Niederschlagsmuster, vermehrte Dürren und extreme Wetterereignisse, der Anstieg des Meeresspiegels und die Eisschmelze. Der Klimawandel wirkt sich auf unsere Gesundheit aus, hat darüber hinaus aber auch Folgen für wildlebende Tiere und Pflanzen, die Wirtschaft und vieles mehr (siehe *Abbildung* 1).

Abbildung 1 - Klimawandel hat Folgen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

O2 Die EU verfolgt sowohl im Rahmen ihrer eigenen Politik als auch im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit internationalen Partnern ehrgeizige Ziele im Hinblick auf die Bekämpfung des Klimawandels. Dazu gehören Zielvorgaben für die Verringerung der Treibhausgasemissionen, die Verbesserung der Energieeffizienz und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien.

O3 Anstatt ein eigenes Finanzierungsinstrument zur Bekämpfung des Klimawandels zu schaffen, hat sich die Kommission dafür entschieden, den Klimaschutz im EU-Haushalt durchgängig zu berücksichtigen. Dies beinhaltete die Einbeziehung von Klimabelangen in

Politikbereiche, Programme und Fonds der EU sowie die Verpflichtung, einen bestimmten Prozentsatz des EU-Haushalts für die Bekämpfung des Klimawandels aufzuwenden. In diesem Kontext bedeutet Verfolgung der Klimaschutzausgaben (oder Verfolgung von Klimafinanzierungen), dass der aus verschiedenen Quellen stammende finanzielle Beitrag zu den Klimazielen gemessen wird.

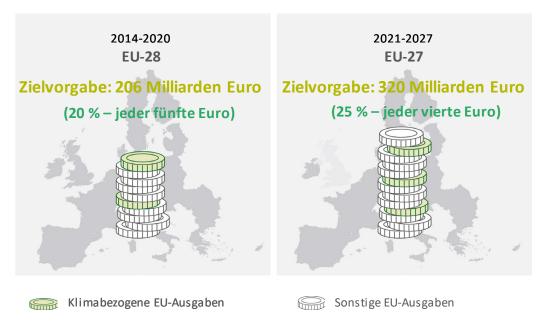
O4 Auf der Grundlage der Ziele der EU zur Bekämpfung des Klimawandels (siehe Ziffer 02) verkündete die Kommission im Jahr 2011 das Ziel, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % (jeden fünften Euro) des EU-Haushalts für den Klimaschutz auszugeben¹. Die Kommission erstattet jährlich in ihrer *Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts*, ihrem *Entwurf des Gesamthaushaltsplans* und ab dem Jahr 2019 in der Übersicht über die Programmleistung über die klimabezogenen Gesamtausgaben Bericht.

Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ein ehrgeizigeres Ziel für die Einbeziehung von Klimabelangen in alle EU-Programme. Diese neue Zielvorgabe lag bei 25 % der EU-Ausgaben für Klimaschutzmaßnahmen² bzw. jedem vierten Euro. In absoluten Zahlen war in diesem Vorschlag von 2018 für den Zeitraum 2021-2027 ein Betrag von 320 Milliarden Euro (zu jeweiligen Preisen) für Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen, was einem Anstieg um 114 Milliarden Euro im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 entspricht (siehe *Abbildung 2*). Im Mai 2020 änderte die Kommission im Lichte der COVID-19-Krise ihre Vorschläge für den Zeitraum 2021-2027. Eine aktualisierte Zahl der klimabezogenen Ausgaben war mit Stand vom Mai 2020 noch nicht veröffentlicht. Die Annahme des MFR stand zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse noch aus.

KOM(2011) 500 endgültig: "Ein Haushalt für 'Europe 2020'", Teil II, S. 13.

COM(2018) 321 final: "Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt
 Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027".

Abbildung 2 – Zielvorgaben in Bezug auf klimabezogene Ausgaben (Stand: April 2020)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von COM(2018) 321, Mai 2018: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt – Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, S. 22.

Der Grüne Deal

Mit dem im Dezember 2019 veröffentlichten Grünen Deal³ möchte die Kommission ihr Engagement für die Bewältigung klima- und umweltbezogener Herausforderungen erneuern. Ziel ist es, den Übergang zu einer umgestalteten EU-Wirtschaft zu unterstützen, die auf die Herausforderungen des Klimawandels und der Umweltzerstörung reagiert. Mit dem Grünen Deal wurde die 25 %-Zielvorgabe der Kommission für klimabezogene Ausgaben in allen EU-Programmen bekräftigt.

O7 Die Kommission legte den Grünen Deal im Rahmen ihrer Strategie zur Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) vor. Unter diesen Zielen ist das SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) auf die Anpassung an den Klimawandel, die Einbeziehung von Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Sensibilisierung, Ausgabenverpflichtungen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ausgerichtet (siehe Abbildung 3).

³ COM(2019) 640 final: Der europäische Grüne Deal.

Abbildung 3 – Zielvorgaben des SDG 13 – Maßnahmen zum Klimaschutz

13 CLIMATE	SDG 13 Maßnahmen zum Klimaschutz Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen
<u></u>	13.1 Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken
	13.2 Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen
	13.3 Die Aufklärung und Sensibilisierung sowie die personellen und institutionellen Kapazitäten im Bereich der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung, der Reduzierung der Klimaauswirkungen sowie der Frühwarnung verbessern
	13.A Die Verpflichtung erfüllen, die von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, die entwickelte Länder sind, übernommen wurde, bis 2020 gemeinsam jährlich 100 Milliarden US-Dollar aus allen Quellen aufzubringen, um den Bedürfnissen der Entwicklungsländer zu entsprechen
	13.B Mechanismen zum Ausbau effektiver Planungs- und Managementkapazitäten im Bereich des Klimawandels in den am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselentwicklungsländern fördern

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13.

Der Grüne Deal thematisiert die Notwendigkeit einer Ökologisierung der nationalen Haushalte und setzt besonders auf die Förderung von Forschung und Innovation zur Verwirklichung der Klimaziele. Mit dem Grünen Deal verpflichtet sich die Kommission, ihre Bemühungen zur Gewährleistung einer zuverlässigen Klimaberichterstattung ("gegen unzutreffende umweltbezogene Angaben vorzugehen") im Zusammenhang mit Konsumgütern zu verstärken – die "umweltbezogenen Angaben" sollten unter Verwendung einer Standardmethode zur Bewertung der Umweltauswirkungen belegt werden.

O9 Die Bekämpfung des Klimawandels erfordert erhebliche Investitionen, daher veröffentlichte die Kommission im Januar 2020 den Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal. Dieser soll im nächsten Jahrzehnt mindestens 1 Billion Euro an nachhaltigen Investitionen mobilisieren, mit denen klima- und umweltbezogene Maßnahmen in der EU gefördert werden sollen. Die Mittel für den Plan würden zum Teil aus dem EU-Haushalt, aber auch durch nationale Kofinanzierung und aus dem Privatsektor mobilisierte Investitionen bereitgestellt. Innerhalb dieses Rahmens zielt der Mechanismus für einen gerechten Übergang darauf ab, Regionen und Sektoren, die am stärksten vom Übergang

zu einer grünen Wirtschaft⁴ betroffen sind, gezielt zu unterstützen. Diese Unterstützung wird für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zur Verfügung stehen und nicht auf die Verringerung der CO₂-Emissionen beschränkt sein.

Durch die COVID-19-Krise können sich politische Prioritäten verändern und der Fokus auf die Bewältigung von Gefahren für die öffentliche Gesundheit, die Ankurbelung der Wirtschaft oder die Schaffung von Arbeitsplätzen verlagert werden – möglicherweise ändern sich auch die Umsetzungsmodelle der Politiken. Dennoch wird der Klimawandel eine globale Herausforderung und ein wichtiges Thema für Bürgerinnen und Bürger, politische Entscheidungsträger und Interessenträger bleiben.

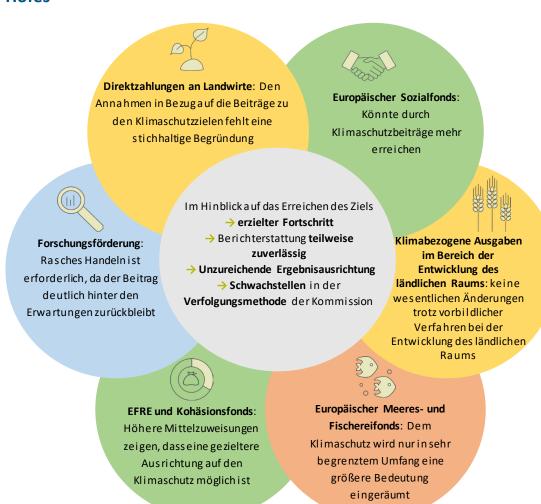
Frühere Arbeiten des Hofes zu den Klimaschutzausgaben

11 Im Sonderbericht Nr. 17/2013 "EU-Klimaschutzfinanzierung im Kontext der Außenhilfe" prüfte der Hof die Verwaltung klimabezogener Ausgaben aus dem EU-Haushalt und dem Europäischem Entwicklungsfonds (EEF) durch die Kommission. Der Hof erkannte an, dass die klimabezogenen Ausgaben in bestimmten Partnerländern stetig erhöht wurden, und unterbreitete Empfehlungen zur Verbesserung der Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben im Rahmen der EU-Entwicklungshilfe, der Überwachung und Verfolgung dieser Ausgaben und der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

12 Im Sonderbericht Nr. 31/2016 des Hofes wurde die politische Verpflichtung der EU zur Einbeziehung von Klimabelangen in alle Ausgabenbereiche des EU-Haushalts für den MFR 2014-2020 untersucht und der Frage nachgegangen, ob sichergestellt wurde, dass mindestens 20 % des EU-Haushalts für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben wurden. Der Bericht ergab, dass ehrgeizige Anstrengungen unternommen wurden und die Kommission insgesamt Fortschritte bei der Erfüllung der Zielvorgabe erzielt hatte. Allerdings bestand laut der Prüfung auch ein großes Risiko, dass das 20 %-Ziel verfehlt wird (siehe *Abbildung 4*).

Für weitere Einzelheiten siehe die Pressemitteilung der Kommission "Finanzierung des ökologischen Wandels" von Januar 2020. Siehe auch Ziffer 9 "Der Leistungsrahmen für den Fonds für einen gerechten Übergang" der Stellungnahme Nr. 2/2020 des Hofes zu dem geänderten Vorschlag der Kommission vom 14. Januar 2020 für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

Abbildung 4 – Wichtigste Feststellungen im Sonderbericht Nr. 31/2016 des Hofes



Quelle: Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 31/2016.

Umfang und Ansatz der Analyse

13 Mit dieser Analyse soll ein Überblick darüber gegeben werden, wie die Kommission klimabezogene Ausgaben im EU-Haushalt verfolgt. Dabei legte der Hof sein Augenmerk insbesondere auf die Verfolgung von Klimaschutzmaßnahmen in den Politikbereichen Landwirtschaft, Kohäsion und Forschung, auf die zusammengenommen der überwiegende Teil der klimabezogenen Ausgaben entfällt. In diesem Dokument

- o analysiert der Hof die Methodik der Kommission zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im EU-Haushalt;
- erörtert der Hof die Verpflichtung, mindestens jeden fünften Euro (20 %) des EU-Haushalts im Zeitraum 2014-2020 für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben, analysiert, wie die Kommission dieser Verpflichtung nachgekommen ist und über klimabezogene Ausgaben im MFR 2014-2020 Bericht erstattet hat, und nimmt eine Weiterverfolgungsprüfung zu seinem vorherigen Bericht zu diesem Thema, Sonderbericht Nr. 31/2016, vor;
- o untersucht der Hof den ehrgeizigeren Vorschlag, im Zeitraum 2021-2027 mindestens jeden vierten Euro (25 %) aus dem EU-Haushalt für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben.
- 14 Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich nicht um einen Prüfungsbericht, sondern um eine Analyse, die sich in erster Linie auf öffentlich verfügbare Informationen und auf Unterlagen stützt, die speziell für diesen Zweck zusammengetragen wurden. Der Grund für die Vorlage dieser Analyse zum jetzigen Zeitpunkt ist das große Interesse des Adressatenkreises des Hofes an diesem Bereich. Die Analyse zielt darauf ab, die frühere Analyse des Hofes zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im EU-Haushalt entsprechend der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu aktualisieren und in den Kontext des neuen MFR zu stellen.
- 15 Die Analyse deckt die Ausgabenseite des EU-Haushalts ab. Im Grünen Deal wird festgestellt, dass die Einnahmenseite des Haushalts ebenfalls zum Erreichen der Klimaziele beitragen kann, was jedoch nicht Gegenstand der Analyse des Hofes ist.

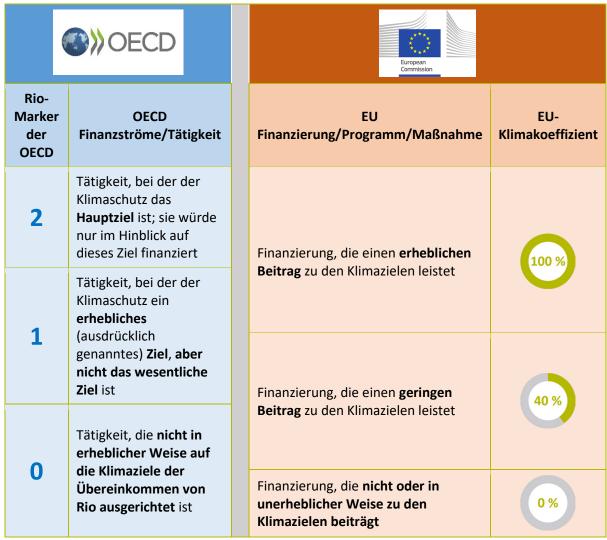
- 16 Dieses Dokument war während des gesamten Erstellungsprozesses Gegenstand von Gesprächen des Hofes mit der Kommission, wobei die Rückmeldungen der Kommission berücksichtigt wurden. Die in diesem Dokument vorgelegten Informationen stammen aus
- o externen Berichten, Studien, Papieren und Artikeln;
- einschlägigen EU-Rechtsvorschriften, die zwischen 2015 und Mitte 2020 angenommen oder vorgeschlagen wurden;
- o Arbeitsdokumenten der Kommission, die für klimabezogene Ausgaben relevant sind;
- Fragebögen, die an die folgenden Generaldirektionen der Kommission versendet wurden: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Haushalt, Klimapolitik, Regionalpolitik und Stadtentwicklung sowie Forschung und Innovation;
- Konsultationen der folgenden Interessenträger: Climate Action Network Europe und Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt – eine Analyse

Methodik der Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt

17 Seit 1998 überwacht die OECD die Finanzströme, die auf die Ziele der Übereinkommen von Rio über biologische Vielfalt, Klimaänderungen und Wüstenbildung ausgerichtet sind, unter Verwendung der sogenannten "Rio-Marker". Zur Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben im EU-Haushalt hat die Kommission die Rio-Marker der OECD für den Klimaschutz angepasst und sie auf die jeweiligen Politikbereiche, Programme und Maßnahmen der EU angewandt (siehe *Tabelle 1*). Mithilfe der EU-Klimakoeffizienten quantifizierte die Kommission die Ausgaben, die zum Erreichen der Klimaziele beitragen. Die OECD hat die Rio-Marker jedoch nicht so konzipiert, dass sie genaue Zahlen liefern, vielmehr geben sie einen Hinweis auf den Grad, in dem spezifische Ziele durchgängig berücksichtigt werden, z. B. in Bezug auf den Klimawandel.

Tabelle 1 – Rio-Marker der OECD im Vergleich zu den Klimakoeffizienten der EU



Quelle: "Handbook on the OECD Climate Markers" und Europäische Kommission, "Funding for Climate Action".

18 Im Sonderbericht Nr. 31/2016 des Hofes wurde auf die folgenden Schwachstellen im EU-Ansatz zur Verfolgung von Klimaschutzausgaben hingewiesen:

O Bei den EU-Klimakoeffizienten für bestimmte Bereiche wurde das Konservativitätsprinzip⁵ nicht eingehalten, um Überbewertungen bei der Klimafinanzierung zu vermeiden. Dieses Prinzip besagt, dass im Fall der Nichtverfügbarkeit oder Unsicherheit von Klimadaten diese eher zu niedrig als zu hoch anzusetzen sind.

⁵ Siehe "Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking", Weltbank.

- Die höchste Kategorie des OECD-Rahmens sind Tätigkeiten, die hauptsächlich auf das Erreichen von Klimazielen ausgerichtet sind. Die EU wendet einen Koeffizienten von 100 % nicht nur auf diese Politikbereiche an, sondern auch auf EU-Politikbereiche, die einen https://erreiche.com/hauptsächlich auf das Eureichen ausgerichtet sind. Die EU wendet einen Koeffizienten von 100 % nicht nur auf diese Politikbereiche an, sondern auch auf EU-Politikbereiche, die einen https://erreiche.com/hauptschein-leisten-die mittlere Kategorie in der OECD-Klassifikation (siehe Tabelle 1).
- Die über Finanzierungsinstrumente getätigten Klimaschutzausgaben der EU werden bei der Verfolgungsmethode nicht berücksichtigt.
- o Die EU verfolgt Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen nicht getrennt.

2u diesem Ansatz hat die Kommission in ihren Antworten auf die Ziffern 34-37 des Sonderberichts Nr. 31/2016 des Hofes Stellung genommen. Darin weist sie auf die Notwendigkeit hin, ein Gleichgewicht zwischen der Belastbarkeit der Daten und dem Verwaltungsaufwand herzustellen. In kürzlich veröffentlichten Studien zur Agrarpolitik werden ebenfalls Bedenken hinsichtlich der von der Kommission gewählten Methode geäußert. So wird in einer Studie beispielsweise vorgeschlagen, die Anwendung der "Rio-Marker-Methode" zu überarbeiten, um den Schwerpunkt auf die Minderung zu legen; dazu sollen nur spezifische Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen registriert werden, geplante Zahlungen, deren Auswirkungen auf die Emissionen bislang nicht bekannt sind, jedoch nicht⁶.

20 In einer anderen Veröffentlichung⁷ wird eingeräumt, dass die Methode der Kommission den Vorteil hat, dass sie einfach und pragmatisch ist, jedoch wird auch darauf hingewiesen, dass sie irreführend sein kann. So wurde beispielsweise Ausgaben, die zu einem Anstieg der Emissionen führen, kein negativer Koeffizient für negative Auswirkungen zugewiesen. Dies hätte eine weitere Abweichung von den Rio-Markern der OECD zur Folge. In der Veröffentlichung wird eine anspruchsvollere, aber genauere Methodik zur Schätzung des CO₂-Fußabdrucks jeder Maßnahme gefordert, die dazu beiträgt, den EU-Haushalt wirklich umweltfreundlicher zu gestalten.

21 Die Kommission behielt diesen Ansatz zur Verfolgung der Klimaschutzausgaben im MFR 2021-2027 bei und wies auf die Vorteile der Methode hin, räumte jedoch damit verbundene Probleme im Zeitraum 2014-2020 ein (siehe *Abbildung 5*).

.

⁶ Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H. et al.: "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges"; *People Nat.* 2020; 00:1–12.

⁷ Claeys, G., Tagliapietra, S. und Zachmann, G.: "How to make the European Green Deal work"; Bruegel Policy Contribution, Ausgabe Nr. °13, November 2019.

Abbildung 5 – Übersicht der <u>Kommission</u> über die Stärken und Probleme ihrer Methode zur Verfolgung von Klimaschutzausgaben auf der Grundlage der Rio-Marker der OECD – MFR 2014-2020

- Geringe Verwaltungskosten
- Einfache Anwendung oder Verwendung
- Wirksame Verfolgung klimabezogener Ausgaben (d. h. Programme mit Hauptzielen, die nicht auf den Klimawandel ausgerichtet sind, können so konzipiert werden, dass sie in gewissem Umfang Klimaschutzziele verfolgen und ihnen ein Klimakoeffizient von 40 % zugewiesen wird)
- Uneinheitliche Anwendung der Klimakoeffizienten (z. B. auf Ebene der Haushaltslinien, auf Projektebene, auf Ebene der Interventionsbereiche)
- Nicht notwendigerweise in die Verfolgung einbezogene kleine Programme und Förderinstrumente, die Beiträge leisten
- Nicht verfolgte Finanzinstrumente

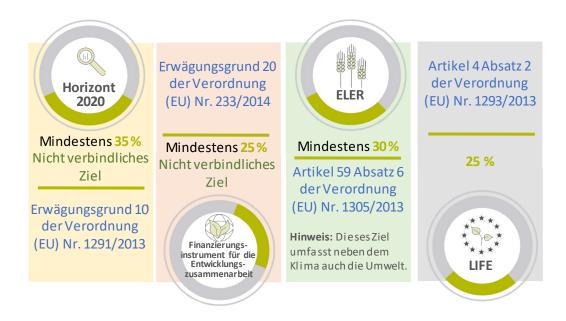
Quelle: Antworten der Kommission auf den Fragebogen des Europäischen Rechnungshofs.

22 Im MFR 2021-2027 plant die Kommission die Verfolgung klimabezogener Ausgaben auf Projektebene für alle unter die direkte Mittelverwaltung fallenden Programme; dies schließt auch kleinere Maßnahmen mit ein, die zuvor nicht berücksichtigt wurden. Darüber hinaus plant sie die Verfolgung klimabezogener Investitionen, die durch Finanzinstrumente wie Darlehen, Garantien oder Eigenkapitalfinanzierung finanziert werden.

Klimaschutzausgaben - 2014-2020

23 Um der Verpflichtung nachzukommen, mindestens 20 % des EU-Haushalts für den Zeitraum 2014-2020 für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben, wurden in bestimmten Verordnungen spezifische Zielvorgaben zur Förderung klimabezogener Ausgaben festgelegt (siehe *Abbildung 6*).

Abbildung 6 – Zielvorgaben für Klimaschutzausgaben in EU-Rechtsvorschriften (MFR 2014-2020)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von EU-Rechtsvorschriften.

Wie in *Abbildung 2* dargestellt, schätzt die Kommission, dass 206 Milliarden Euro, d. h. 20 % des MFR 2014-2020, zum Erreichen der Klimaziele beitragen würden. Laut der jüngsten Berichterstattung der Kommission über klimabezogene Ausgaben im MFR 2014-2020⁸ ist der EU-Haushalt im Großen und Ganzen auf dem richtigen Weg, sodass 19,7 % für den MFR 2014-2020 aufgewendet werden können. Dieser Prozentsatz wird jährlich aktualisiert, und der als Klimaschutzausgaben für diesen MFR-Zeitraum verbuchte Gesamtbetrag wird erst nach 2023, dem letzten Jahr der Finanzierung im Rahmen der Programme mit geteilter Mittelverwaltung für den Zeitraum 2014-2020, bestätigt.

Gemeinsame Agrarpolitik

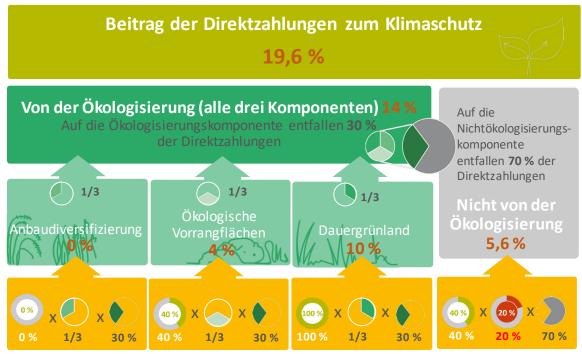
25 Nach Einschätzung der Kommission wird der größte Beitrag zum Erreichen der Zielvorgabe für die EU-Klimaschutzausgaben aus dem Agrarsektor kommen und sich aus Direktzahlungen und Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raums zusammensetzen. Die Kommission beziffert diesen Beitrag für den MFR 2014-2020 auf 102,8 Milliarden Euro⁹, was 50 % der Klimaschutzausgaben in diesem Zeitraum entspricht.

⁸ COM(2019) 400, Juni 2019: "Programmes Performance Overview, EU Budget 2014-2020", S. 7.

⁹ "Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2019", S. 110.

26 Nach Berechnungen der Kommission sollte der Beitrag der **Direktzahlungen** zu den klimabezogenen Ausgaben insgesamt knapp unter 20 % liegen. Bei dieser Berechnung wird zwischen den drei Bewirtschaftungsverfahren unterschieden, die die Ökologisierungskomponente der Direktzahlungen bilden, und es wird eine Anpassung von 20 % für den Beitrag aus der Nichtökologisierungskomponente vorgenommen (siehe *Abbildung 7*).

Abbildung 7 – Von der Kommission vorgenommene Berechnung des Beitrags der Direktzahlungen im Agrarbereich zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Methodik der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben für Direktzahlungen. Siehe auch Ziffer 7 im Sonderbericht Nr. 31/2016.

27 Im Sonderbericht Nr. 31/2016 stellte der Hof die in diesem Modell verwendeten Annahmen in Frage und wies darauf hin, dass es keine stichhaltige Grundlage für die Anwendung der Anpassung von 20 % auf die Nichtökologisierungskomponente der Direktzahlungen gebe. Die Kommission begründete dies überwiegend mit dem aufgrund der Cross-Compliance-Vorschriften erwarteten Beitrag¹⁰, doch nur einige Cross-Compliance-Anforderungen kommen dem Klimaschutz potenziell zugute und diese gelten nicht für alle Empfänger von Direktzahlungen. Die Anwendung eines anderen Prozentsatzes, der stärker mit dem Konservativitätsprinzip in Einklang steht, hätte den

¹⁰ Siehe die Antworten der Kommission auf die Ziffern 53-54 des Sonderberichts Nr. 31/2016.

Gesamtbeitrag erheblich verringert (z. B. hätte eine Änderung des Prozentsatzes von 20 % auf 10 % zu einem Rückgang um 9 Milliarden Euro geführt). In anderen Studien und Artikeln werden diese Bedenken bestätigt¹¹.

28 Der Hof stellte ferner fest, dass einige der Koeffizienten, die den Ausgaben für Maßnahmen und Tätigkeiten zur Entwicklung des ländlichen Raums zugewiesen worden waren, nicht dem Konservativitätsprinzip entsprachen, was zu Überschätzungen führte. So wurde beispielsweise die Mehrzahl der Zahlungen für "Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen", mit denen die Flächenstilllegung verhindert werden soll, mit 100 % gewichtet. Solche Zahlungen sind nicht mit Umwelt- und Klimaschutzzielen verknüpft.

29 Die Analyse der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Mitgliedstaaten in demselben Bericht ergab, dass die Kommission deren Beitrag zum Klimaschutz um mehr als 40 % bzw. knapp 24 Milliarden Euro überbewertet hat. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommission nicht ausreichend zwischen den Klimaschutzbeiträgen der verschiedenen Tätigkeiten unterschieden hat. Die Kommission begründete diesen Ansatz mit der Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen der Minimierung des Verwaltungsaufwands und der Kosten einerseits und der Bereitstellung einer hinreichend zuverlässigen Schätzung der klimabezogenen Ausgaben innerhalb des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) andererseits herzustellen (siehe Ziffer 43).

30 In seinem Bericht von 2016 kam der Hof zu dem Schluss, dass im Vergleich zum Zeitraum 2007-2013 in der Agrarpolitik und der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums keine nennenswerte Veränderung zugunsten des Klimaschutzes zu verzeichnen war. Auch ermittelte der Hof keine wesentlichen Änderungen in den Verwaltungsverfahren im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, wie überarbeitete klimabezogene Anforderungen oder Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien. Der Hof fand jedoch mehrere Beispiele für vorbildliche Verfahren bei einigen weniger bedeutenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die umgestaltet worden waren, um sie stärker auf den Klimaschutz auszurichten.

-

Siehe Matthews, A.: "Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction", 2020; Kelleher, L.: "Commission's Dodgy Calculations Improve CAP's Climate Impact", 2020; or Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H. et al.: "Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges"; *People Nat.* 2020; 00:1–12.

31 Im Mai 2019 veröffentlichte die Kommission eine Studie¹² zur Bewertung der Auswirkungen der GAP auf den Klimawandel und die Treibhausgasemissionen. Unter anderem ergab die Studie, dass die GAP sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen hatte.

32 Bei der zur Verfolgung des Beitrags der GAP zur Bekämpfung des Klimawandels verwendeten Methode wird jedoch ihre Unterstützung landwirtschaftlicher Tätigkeiten mit potenziell negativen Auswirkungen auf den Klimawandel nicht berücksichtigt. Diese Tätigkeiten führen zu einem Anstieg der Viehhaltung und zu einem verstärkten Einsatz von Düngemitteln, wodurch zusätzliche Treibhausgase in die Atmosphäre freigesetzt werden, ohne dass ihnen ein negativer Klimamarker zugewiesen würde. Die Kommission teilt die Auffassung, dass einige Mitgliedstaaten die Auswirkungen auf das Klima durch eine bessere Auswahl oder die Durchführung einiger Projekte zur Entwicklung des ländlichen Raums verbessern könnten, eine Schätzung ihrer Gesamtwirkung liegt ihr jedoch nicht vor.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds (KF)

33 Nach der Bewertung der Kommission tragen EFRE und KF in wesentlicher Weise zum EU-Gesamtziel für Klimaschutzausgaben bei. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 erwartet die Kommission, dass durch diese beiden Fonds Investitionen aus dem EU-Haushalt in Höhe von mehr als 55 Milliarden Euro für Klimaschutzmaßnahmen bereitgestellt werden¹³. Dieser Betrag spiegelt die geplanten EU-Investitionen nach Anwendung der Gewichtung von 100 %, 40 % oder 0 % für spezifische "Interventionsbereiche" wider. *Abbildung 8* enthält Beispiele für die wichtigsten Interventionsbereiche für Klimaschutzausgaben im Zeitraum 2014-2020.

"Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", Alliance Environnement, 2018.

-

Offene Datenplattform der Kommission für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (Stand: 15. April 2020).

Abbildung 8 – Die wichtigsten Interventionsbereiche für Klimaschutzmaßnahmen und ihre Klimakoeffizienten im ELER und im KF im Zeitraum 2014-2020



- Renovierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz
- Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und Verhinderung und Bewältigung klimabezogener Risiken
- Forschungs- und Innovationsinfrastruktur im Hinblick auf eine CO₂arme Wirtschaft und die Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel
- Rad- und Fußwege
- Erneuerbare Energie: Sonne, Biomasse, sonstige Quellen
- Hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung und Fernwärme



- Umweltfreundliche städtische Verkehrsinfrastruktur und deren Förderung
- Schienenwege
- Schutz und Verbesserung der biologischen Vielfalt, des Naturschutzes und grüner Infrastrukturen
- Wasserwirtschaft und Trinkwasserschutz

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Offenen Datenplattform der Kommission und der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 215/2014 der Kommission, Anhang I.

34 Gemäß dem Rahmen für die Kohäsionspolitik 2014-2020 sind Ausgaben mit potenziell schädlichen Auswirkungen auf das Klima unter bestimmten Bedingungen zulässig. Beispielsweise könnte die Politik eine begrenzte Förderung fossiler Brennstoffe erlauben, wenn die Förderung an die Verringerung der Treibhausgasemissionen geknüpft ist. Diesen Interventionen wird ein Klimakoeffizient von 0 % zugewiesen, obwohl sie immer noch Treibhausgase emittieren.

35 Außerdem wurde im Sonderbericht des Hofes die verbesserte Ausrichtung des EFRE und des KF für den Zeitraum 2014-2020 auf den Klimaschutz im Vergleich zum letzten MFR anerkannt, wurden Beispiele für Projekte mit vorbildlichen Verfahren genannt, die zu klimabezogenen Ausgaben beitragen, und wurden qualitative Verbesserungen bei den Verwaltungsverfahren und den Anforderungen zur Bekämpfung des Klimawandels ermittelt.

Forschungspolitik – Horizont 2020

36 Forschung und Innovation spielen beim Erreichen der EU-Klimaziele eine wichtige Rolle. Das Ziel für klimabezogene Ausgaben wurde im Horizont 2020-Haushalt auf 35 % festgelegt (siehe *Abbildung 6*). Dies bedeutet, dass im Programmplanungszeitraum 2014-

2020 mehr als 26 Milliarden Euro aus dem Horizont 2020-Haushalt für den Klimaschutz ausgegeben werden.

37 Im Sonderbericht des Hofes wurde dargelegt, dass der Beitrag aus der Forschungsförderung deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Schätzungen des Hofes zufolge müsste der Anteil klimabezogener Ausgaben im Rahmen von Horizont 2020 zwischen 2018 und 2020 47 % betragen, um das Ziel von 35 % für den Zeitraum 2014-2020 zu erreichen. Um die schleppenden Fortschritte bei der Verwirklichung des Klimaziels anzugehen, hat die Kommission einen Aktionsplan ausgearbeitet, in dem Maßnahmen wie die Aufnahme klimabezogener Erwägungen in die Muster für Projektvorschläge und in die Vergabekriterien oder Haushaltsänderungen vorgeschlagen werden. Der Hof erkannte die Bedeutung des Aktionsplans zwar an, wies aber auch auf das Fehlen quantifizierbarer Ziele und Modelle hin, die zeigen, wie das 35 %-Ziel erreicht werden kann.

Die Kommission berichtete, dass die klimabezogenen Ausgaben im Rahmen von Horizont 2020 sich Ende 2018 auf 30 % (Verpflichtungen für Klimaschutzmaßnahmen) beliefen¹⁴, und wies auch darauf hin, dass zusätzliche Anstrengungen im Gange seien. Die Verwirklichung des 35 %-Ziels stellt nach wie vor eine Herausforderung dar, vor allem weil mehr als ein Viertel der Haushaltsmittel für Horizont 2020 aus Forschungsvorschlägen besteht, die nicht mit einem spezifischen thematischen Ziel ("Bottom-up-Maßnahmen") verknüpft sind und auf der Grundlage ihrer wissenschaftlichen Exzellenz und nicht ihres Beitrags zum Klimaschutz bewertet werden. Der Beitrag dieser Bottom-up-Maßnahmen zu klimabezogenen Ausgaben ist in der Planungsphase daher ungewiss.

Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 31/2016

39 Im Sonderbericht Nr. 31/2016 des Hofes wurde die politische Verpflichtung der EU zur Einbeziehung von Klimabelangen in alle Ausgabenbereiche des EU-Haushalts für den MFR 2014-2020 untersucht. Der Bericht enthielt sieben Hauptempfehlungen, die in 12 Unterempfehlungen unterteilt waren, von denen die Kommission drei ganz, sechs teilweise und drei nicht akzeptierte. Diese Empfehlungen wurden vom Hof weiterverfolgt, und seine Feststellungen sind in *Tabelle 2* zusammengefasst (für weitere Einzelheiten siehe den *Anhang*).

_

Jahresbericht "Tätigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung und Überwachung von Horizont 2020 im Jahr 2018" (COM(2019) 315 final), S. 10.

Tabelle 2 – Zusammenfassung der Empfehlungen des Sonderberichts Nr. 31/2016 und Ergebnisse der Weiterverfolgung



Empfehlungen im Sonderbericht Nr. 31/2016	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes LENGPEAN COURT OF AUDITORS
1) Solide mehrjährige Konsolidierung zur Überwachung des 20 %-Ziels [Kommission]		© Li
2) Umfassender Rahmen für die Berichterstattung über 20 %-Ziel	klimabezogene Au	usgaben und das
a) im Rahmen der Jahresberichterstattung und der Leistungsberichterstattung, der Aktionspläne, des Beitrags von Finanzierungsinstrumenten [Kommission]	Q (*)	<u>Q</u>
b) in Bereichen unter geteilter Mittelverwaltung mit Potenzial für Klimaschutzmaßnahmen [Mitgliedstaaten]	② (**)	② (**)
c) Unterscheidung zwischen Anpassung und Minderung [Kommission und Mitgliedstaaten]	× E	⊗
3) Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen bei der Planung des potenziellen Beitrags von Finanzierungsinstrumenten [Kommission]	Q (P)	⊘ (**)
4) Berichtigung der Überbewertungen im ELER [Kommission und Mitgliedstaaten]	<u>Q</u>	⊘ (**)
5) Erstellung von Aktionsplänen für den Fall, dass Beiträge aus bestimmten Bereichen möglicherweise nicht erreicht werden [Kommission]	Q P	

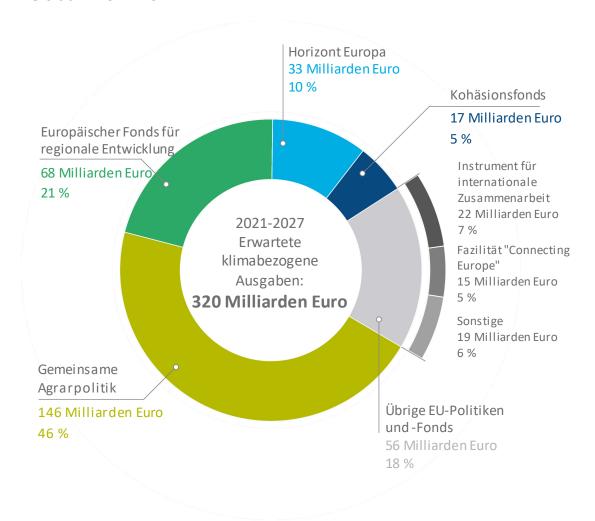
6) Entwicklung von Indikatoren zur Überwachung der Klimaschutzausgaben und der damit erzielten Ergebnisse [Kommission]		
a) für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen in Bereichen der geteilten Mittelverwaltung		
b) Ergebnisindikatoren für Bereiche, die zum 20 %-Ziel beitragen		2
c) Austausch vorbildlicher Verfahren im Zusammenhang mit klimabezogenen Ergebnisindikatoren	Q M	
7) Erkundung aller Möglichkeiten und Sicherstellung eines tatsächlichen Wandels hin zum Klimaschutz [Kommission]		
a) Ermittlung von Bereichen, in denen das Potenzial nicht ausgeschöpft wird, und gegebenenfalls Ausarbeitung von Aktionsplänen	Q (**)	× Ei
b) stärkere Einbeziehung von Klimabelangen in die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei	× E1	-

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Klimaschutzausgaben – 2021-2027

40 Im Jahr 2018 hat die Kommission sich im Hinblick auf die Einbeziehung von Klimabelangen in alle EU-Programme im Programmplanungszeitraum 2021-2027 noch ehrgeizigere Ziele gesetzt, wobei 25 % der EU-Ausgaben zum Erreichen der Klimaziele beitragen sollen (siehe Ziffer *05*). Aus *Abbildung 9* geht hervor, dass die größten Beiträge aus den Bereichen Landwirtschaft (46 %), Regionalpolitik (26 %) und Forschungstätigkeiten (10 %) kommen dürften.

Abbildung 9 – Vorschlag von 2018 für klimabezogene Ausgaben im Zeitraum 2021-2027



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission von 2018 für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027.

41 Der endgültige Haushalt wird vom Ergebnis der Verhandlungen über den MFR und seine spezifischen Programme abhängen. Bei ihrer Beantwortung des Fragebogens des Hofes wies die Kommission darauf hin, dass bei der Prüfung von Vorschlägen zu Klimaschutzausgaben Vorsicht geboten sei, da es zu plötzlichen und unvorhersehbaren Veränderungen des sozialen und wirtschaftlichen Umfelds kommen könne, wie sie beispielsweise durch COVID-19 verursacht würden.

Gemeinsame Agrarpolitik

42 In den Legislativvorschlägen zur GAP für den Zeitraum nach 2020¹⁵, deren Annahme noch aussteht, heißt es: "Durch Maßnahmen im Rahmen der GAP sollten mindestens

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung über Strategiepläne, Erwägungsgrund 52.

40 % der Gesamtfinanzausstattung der GAP zu den Klimazielen beitragen". In absoluten Zahlen sollten 146 Milliarden Euro (46 %) der erwarteten 320 Milliarden Euro an Klimaschutzausgaben aus dem EU-Haushalt im Rahmen der GAP mobilisiert werden.

43 Die Kommission beabsichtigt, die klimabezogenen Ausgaben weiterhin nach der gleichen Methodik wie für den Zeitraum 2014-2020 (*Tabelle 1*) zu verfolgen, allerdings mit geänderten Gewichtungen für die neuen GAP-Interventionen, wie aus *Tabelle 3* hervorgeht. In ihrem Vorschlag für die GAP nach 2020 ändert die Kommission die Gewichtung der Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen von 100 % auf 40 %.

Tabelle 3 – Koeffizienten für GAP-Klimaschutzmaßnahmen im Zeitraum 2021-2027

%	GAP-Regelungen
40 %	 Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit – Direktzahlungen Ergänzende Einkommensstützung – Direktzahlungen Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen
100 %	 Direktzahlungsregelungen für Klima und Umwelt ("Öko-Regelungen") Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Bereichen Klimawandel und erneuerbare Energien Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und einer effizienten Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die zum Schutz der biologischen Vielfalt, zur Verbesserung von Ökosystemdienstleistungen und zur Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften beitragen

Quelle: COM(2018) 392 final, "Vorschlag für eine Verordnung [...] mit Vorschriften für die Unterstützung der [...] Strategiepläne", Artikel 87.

Der erwartete Beitrag der GAP zu den Klimaschutzmaßnahmen stieg von 28 % im Zeitraum 2014-2020 auf 40 % im Zeitraum 2021-2027. Dies ist auf den Anstieg des geschätzten Beitrags der Direktzahlungsregelungen von knapp unter 20 % auf 40 % zurückzuführen, der teilweise dadurch ausgeglichen wird, dass gekoppelte Zahlungen und die Einkommensstützung für Junglandwirte aus der Berechnung herausgenommen werden. Die Kommission begründet den erhöhten Beitrag durch die neue "erweiterte Konditionalität", bei der die frühere Cross-Compliance mit gestrafften Ökologisierungsverfahren und neuen Anforderungen kombiniert wird. Der Hof äußerte sich hierzu in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen zur GAP für die Zeit nach 2020 (siehe *Kasten 1*).

Kasten 1

Bewertung des Beitrags der GAP zu den Klimaschutzausgaben durch den Hof in seiner Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020

"Der größte Beitrag zu dem [klimabezogenen] Ausgabenziel ist die Gewichtung von 40 % für die Einkommensgrundstützung. [...] Daher hält er den geschätzten Beitrag der GAP zu den Klimaschutzzielen für unrealistisch. Eine Überschätzung des Beitrags der GAP könnte zu niedrigeren finanziellen Beiträgen für andere Politikbereiche führen und somit den gesamten Beitrag der EU-Ausgaben zur Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen verringern. Anstatt die Gewichtung von 40 % für alle Direktzahlungen zu verwenden, bestünde eine zuverlässigere Methode zur Schätzung des Beitrags darin, diese Gewichtung nur für die Direktzahlungen für Gebiete zu verwenden, in denen die Betriebsinhaber tatsächlich Methoden zur Eindämmung des Klimawandels anwenden".

45 In einigen Artikeln zu diesem Thema wird ebenfalls festgestellt, dass der Beitrag der GAP zu den klimabezogenen Ausgaben möglicherweise zu hoch angesetzt wurde. In einem wird der Schluss gezogen, dass eine weitere Erhöhung der Gewichtung von 19,5 % auf 40 % sich nicht begründen lasse, es sei denn, man wolle den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Zahlen aufzupolieren, um den Anschein zu erwecken, dass mehr für das Klima getan wird als tatsächlich der Fall ist. Die Kommission habe keine Begründung dafür vorgelegt, warum die an die Einkommensgrundstützung und die Umverteilungsprämien geknüpfte erweiterte Konditionalität einen Klimamarker von 40 % rechtfertigen würde. Es gebe das rein formalistische Argument, dass aufgrund der Tatsache, dass einige der Bedingungen dazu beitragen können, die Emissionen zu senken oder die Widerstandsfähigkeit zu verbessern, ein Marker von mehr als 0 % gerechtfertigt sei und die nächste Stufe bei 40 % liege¹⁶.

46 In einer anderen Studie wurden dieselben Bedenken geäußert¹⁷: Auch wenn die Vorschläge für die Einkommensgrundstützung für den Zeitraum 2021-2027 auf dem Papier womöglich etwas ehrgeiziger erscheinen, so scheine dies nicht auszureichen, um eine Verdoppelung des bestehenden Klimamarkers zu rechtfertigen, der bereits als in diesem Zeitraum wahrscheinlich überbewertet kritisiert worden sei. Was die erweiterte

¹⁶ Siehe Matthews, A.: "Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction", 2020.

Bas-Defossez, F., Hart K. und Mottershead, D.: "Keeping track of climate delivery in the CAP? Report for NABU by the IEEP", 2020.

Konditionalität betrifft, so gibt es laut dem Institut für Europäische Umweltpolitik (*Institute of European Environmental Policy*, IEEP) kaum Belege dafür, dass Zahlungen zur Einkommensstützung und Förderfähigkeitsvorschriften per se klimafreundlich sind, vielmehr lägen Belege vor, dass sie in einigen Fällen kontraproduktiv sein können. Daher könne für die vorgeschlagene Verdoppelung des Klimamarkers in der Art der Zahlungen selbst keine Rechtfertigung gefunden werden.

47 In einigen Dokumenten wurden relevante Empfehlungen zur Verbesserung der Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Rahmen der GAP unterbreitet (siehe *Kasten 2*).

Kasten 2

Empfehlungen zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Rahmen der GAP

Auf der Grundlage von:

- A) "Climate-friendly design of the EU Common Agricultural Policy", Diskussionspapier, von Bastian Lotz, Yannick Monschauer und Moritz Schäfer;
- B) "Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction", von Alan Matthews;
- C) "Climate-friendly design of the overall EU budget, Discussion Paper", von Moritz Schäfer, Yannick Monschauer und Finn-Rasmus Hingst
- O Der Gewichtungsfaktor von 40 % sollte nur für bestimmte Direktzahlungen verwendet werden, entweder in Gebieten, in denen diese Zahlungen zu tatsächlichen Änderungen der Bewirtschaftungsverfahren führen, durch die die Eindämmung des Klimawandels gefördert wird, z. B. Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen, oder wenn Zahlungen erforderlich sind, um solche Bewirtschaftungsverfahren beizubehalten. Dies würde jedoch einen komplexeren Einzelfallansatz erfordern und wahrscheinlich zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen. A)
- Es sollte ein zusätzlicher Faktor vor dem Klimakoeffizienten von 40 %
 verwendet und konservativ festgelegt werden, um eine Überbewertung der Beiträge zum Klimaschutz zu vermeiden. Dabei könnte z. B. Folgendes berücksichtigt werden:
 - Anteil des klimarelevanten guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ),

- Risikofaktor, der uneinheitliche Zielsetzungen in den nationalen Standards widerspiegelt,
- Anteil der landwirtschaftlichen Nutzflächen mit erwarteter Veränderung hin zu klimafreundlicheren Bewirtschaftungsmethoden. A)
- Der Gewichtungsfaktor von 100 % sollte vorsichtig und nur dann verwendet werden, wenn dies relevant ist, wie z. B.:
 - für Öko-Regelungen der GAP, jedoch nur, wenn diese klimabezogene Interventionen umfassen (z. B. nicht für Öko-Regelungen zum Schutz der biologischen Vielfalt);
 - für Verpflichtungen zur Entwicklung des ländlichen Raums, jedoch nur, wenn die finanzierte Intervention in erster Linie zur Eindämmung des Klimawandels und nicht zu anderen Umweltzielen beiträgt. Dies sollte vornehmlich von Fall zu Fall in Einklang mit den auf nationaler Ebene entwickelten Maßnahmen bewertet werden. A)
- o Im Falle ihrer Beibehaltung sollten die drei Klimagewichtungen der Kommission von 0 %, 40 % und 100 % auf der am stärksten untergliederten Interventionsebene angewandt werden. B)
- Ein möglicher Ansatz bestünde darin, zu versuchen, die Klimaauswirkungen der Anforderungen der erweiterten Konditionalität für eine Stichprobe von Standorten zu quantifizieren, die verschiedene Bewirtschaftungssysteme, Bodentypen und Klimazonen in der EU abdecken. B)
- O Bei der Verfolgung klimabezogener Ausgaben sollte die Verrechnung von GAP-Zahlungen berücksichtigt werden, die negative Auswirkungen auf das Klima haben, wie gekoppelte Zahlungen für Nutztiere oder die Unterstützung von Investitionen für nicht nachhaltige Bewässerungsverfahren. B)
- O Die Klimaquote sollte als Nettoziel definiert werden, d. h. zusätzliche klimabezogene Ausgaben sollten alle Investitionen mit negativen Auswirkungen auf das Klima ausgleichen. C)

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Kohäsionsfonds (KF)

48 Im Bereich der Kohäsionspolitik legte die Kommission den Zielbeitrag zu den Klimazielen für den EFRE auf 30 % (68 Milliarden Euro) und für den Kohäsionsfonds auf 37 % (17 Milliarden Euro) für den Zeitraum 2021-2027 fest (siehe *Abbildung 9*). Wie im vorangegangenen MFR werden die Ausgaben auf die sogenannten "Interventionsbereiche" verteilt, denen jeweils einer der drei Klimakoeffizienten zugewiesen wurde. Die wichtigsten Änderungen bei den Klimakoeffizienten für die Interventionsbereiche im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 sind in *Tabelle 4* zusammengefasst.

Tabelle 4 – Änderungen bei den Interventionsbereichen und Koeffizienten für klimabezogene Ausgaben im Zeitraum 2021-2027

Interventionsbereich	2014-2020	2021-2027
Schienenwege		
neu gebaut	40 %	100 %
erneuert oder ausgebaut	40 78	0 %
Umweltfreundlichkeit der städtischen Verkehrsinfrastruktur und des rollenden Materials	40 %	100 %
Infrastruktur für alternative Kraftstoffe	-	100 %
Digitalisierung des Verkehrs (Schiene, Straße, Stadt, Sonstiges)	-	40 %
Forschungs- und Innovationsprozesse, Technologietransfer und Zusammenarbeit zwischen Unternehmen mit Schwerpunkt Kreislaufwirtschaft	-	40 %
Intelligente Energieverteilungssysteme auf Mittel- und Niederspannungsebene	-	100 %
Unterstützung von Unternehmen, deren Dienstleistungen zu einer CO ₂ -armen Wirtschaft beitragen	_	100 %
Produktive Investitionen in große Unternehmen im Zusammenhang mit der CO ₂ -armen Wirtschaft	_	40 %

Quelle: Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds – COM(2018) 375 final, Anhang I, und Durchführungsverordnung (EG) Nr. 215/2014 der Kommission, Anhang I.

49 In dem Vorschlag für eine Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds werden Investitionen im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung, Verteilung, Speicherung oder Verbrennung fossiler Brennstoffe, mit Ausnahme von Investitionen in saubere Fahrzeuge, ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen. In einer Veröffentlichung¹⁸ wurden Unstimmigkeiten zwischen bestimmten Prozentsätzen für die Verfolgung klimabezogener Maßnahmen und den Klimazielen für den Zeitraum 2021-2027 festgestellt (siehe auch *Tabelle 4* und *Abbildung 8*):

- O Der Koeffizient von 100 % für Finanzhilfen für "hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung, Fernwärme und Fernkälte" ermöglicht in der Praxis die Verlängerung der Lebensdauer von auf fossilen Brennstoffen basierenden Anlagen.
- Der Koeffizient von 100 % für die Finanzierung der "Infrastruktur für alternative Kraftstoffe" fördert die Nutzung fossiler Brennstoffe im Verkehrssektor und behindert damit den Übergang zu emissionsfreier Mobilität.
- Der Koeffizient von 100 % zur Finanzierung neuer Schienenwege stellt eine Abweichung von dem Ziel dar, vorrangig in den Übergang zur emissionsfreien Mobilität zu investieren.

Die Kommission teilt die in der genannten Veröffentlichung vertretenen Standpunkte nicht, denen zufolge diese Investitionen einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele leisten.

Forschungspolitik – Horizont Europa

Horizont Europa ist das EU-weite Forschungsprogramm für den Zeitraum 2021-2027. Sein erwarteter Beitrag zum Erreichen der Klimaziele ist nach wie vor auf 35 % festgelegt. Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission entspricht dies einem Betrag von 33 Milliarden Euro für den Zeitraum 2021-2027 (siehe *Abbildung 9*).

Im Rahmen des Grünen Deals wird anerkannt, dass die Mobilisierung von Forschung und die Förderung von Innovation für das Erreichen seiner Ziele eine entscheidende Rolle spielt. Vier Aufgaben im Rahmen des Green Deals ("Green-Deal-Missions") werden daher dazu beitragen, umfassende Veränderungen in Bereichen wie Anpassung an den Klimawandel, Ozeane, Städte und Böden herbeizuführen. Die Kommission erwartet, dass

1

Climate Action Network Europe: "Climate Mainstreaming and Climate Proofing: The Horizontal Integration of Climate Action in the EU Budget – Assessment and Recommendations", August 2018.

ein breites Spektrum an Teilnehmern, darunter lokale und regionale Behörden und die Bürgerschaft, an diesen Aufgaben mitwirken wird.

52 In ihrer Antwort auf den Fragebogen des Hofes räumt die Kommission ein, dass das Erreichen des 35 %-Ziels zwar möglich, aber schwierig sein wird, und betont, dass klare Top-down-Prioritäten und Erwartungen festgelegt werden müssen, auch wenn das Ergebnis der Bottom-up-Maßnahmen, die in diesem Programm stark vertreten sind, nicht vorhersehbar ist (siehe Ziffer 38).

Die EU fördert den Übergang zu kohlenstoffarmen Technologien von der Forschung bis zur Markteinführung. Wissenschaftler haben Zweifel daran geäußert, ob diese ehrgeizigen Pläne kurz- bis mittelfristig umsetzbar sind. Sie weisen auf die Herausforderung hin, innovative kohlenstoffarme Technologien wie CO₂-Abscheidung und -Speicherung oder Wasserstoff auf den Markt zu bringen, und in vielen Fällen sei das Regelungsumfeld hierfür noch nicht angepasst. Aufgrund des derzeitigen Niveaus der CO₂-Preise sind neue Technologien kurz- oder mittelfristig häufig nicht rentabel, und häufig fehlt es noch an der erforderlichen Infrastruktur.

¹⁹ Delbeke, J. und Vis, P.: "Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend", 2019.

²⁰ Siehe auch den Sonderbericht Nr. 24/2018 des Hofes:Großkommerzielle Demonstration von CO₂-Abscheidung und -Speicherung und innovativen Technologien für erneuerbare Energien in der EU: Die für die letzten zehn Jahre geplanten Fortschritte wurden nicht erzielt.

Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt – Zusammenfassung

Die Bekämpfung des Klimawandels hat für die EU hohe Priorität. Die Zielvorgabe, einen bestimmten Prozentsatz des EU-Haushalts für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben, kann ein wirksamer Schritt im Bemühen um Verwirklichung der Klimaziele sein. Die wichtigsten Fragen, die im Rahmen dieser Analyse erörtert werden, sind nachstehend zusammengefasst.

2014-2020

EU-28

Zielvorgabe: 206 Milliarden Euro (20 % - jeder fünfte Euro)



2021-2027

EU-27

Zielvorgabe: 320 Milliarden Euro (25 % - jeder vierte Euro)



Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben im EU-Haushalt – in Anlehnung an die Rio-Marker der OECD







- + Geringe Verwaltungskosten
- + Einfache Anwendung oder Verwendung
- Nicht konservativ
- Höchstbewertung (100 %) für Tätigkeiten, bei denen der Klimaschutz ein erhebliches, aber nicht das Hauptziel ist
- Keine Unterscheidung zwischen Minderung und Anpassung
- Keine Berücksichtigung von Ausgaben mit negativen Auswirkungen auf das Klima

Beitrag der Gemeinsamen Agrarpolitik zu den klimabezogenen Ausgaben



- + Höchster erwarteter Beitrag zu den klimabezogenen Ausgaben
- + Höherer erwarteter Beitrag für den Zeitraum 2021-2027
- Direktzahlungen: ungerechtfertigte Annahmen in Bezug auf die Beiträge zu den Klimaschutzzielen; es wird geschätzt, dass sich der Beitrag für den Zeitraum 2021-2027 im Vergleich zum Zeitraum 2014-2020 verdoppeln wird.
- Entwicklung des ländlichen Raums: überschätzter Beitrag trotz einiger Verbesserungen im Zeitraum 2021-2027
- Nichtberücksichtigung landwirtschaftlicher Tätigkeiten mit potenziell negativen Auswirkungen auf das Klima

Beitrag des EFRE und des Kohäsionsfonds zu den klimabezogenen Ausgaben



- + verbesserte Ausrichtung auf den Klimaschutz im Zeitraum 2014-2020 im Vergleich zum letzten Zeitraum; Ermittlung vorbildlicher Verfahren
- Tätigkeiten mit begrenzter Förderung fossiler Brennstoffe: Nichtberücksichtigung möglicher negativer Auswirkungen auf das Klima

Beitrag der Forschungspolitik zu den klimabezogenen Ausgaben



- + Aktionsplan zur Steigerung der klimabezogenen Ausgaben im Bereich der Forschung
- Zielwert wegen eingeschränkter Planbarkeit von Forschungsvorschlägen im Zusammenhang mit Klimaschutzmaßnahmen schwer zu erreichen

55 Mit Blick auf die Zukunft ermittelte der Hof die folgenden zentralen Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, um eine zuverlässige und relevante Berichterstattung über das klimabezogene Ausgabenziel zu gewährleisten:

- o Bereitstellung einer soliden Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben,
- o durchgängige Anwendung der Methodik in allen Politikbereichen,
- O Verrechnung von Ausgaben, die den Klimawandel beschleunigen können.

Diese Analyse wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Samo Jereb, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 17. Juni 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne Präsident

Anhang – Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 31/2016 durch den Hof

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
Empfehlung 1 – Solide mehrjährige Konsolidierung	Akzeptiert 🗒	Umgesetzt 🗒
Die Kommission sollte jährlich eine solide mehrjährige Konsolidierung durchführen, um zu ermitteln, ob die klimabezogenen Ausgaben im Zeitplan liegen, sodass das 20 %-Ziel erreicht werden kann.	Die Kommission beabsichtigt, mit der jährlichen Überwachung der Fortschritte im Rahmen der Erstellung der Entwürfe des jährlichen Haushaltsplans fortzufahren.	Die Kommission führt jährlich eine Konsolidierung durch, um zu ermitteln, ob die geplanten klimabezogenen Ausgaben im Zeitplan liegen, sodass das 20 %-Ziel erreicht werden kann. Dies wird in der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts und dem jährlichen Entwurf des Gesamthaushaltsplans veröffentlicht. Ab dem Jahr 2019 werden die Klimazahlen auch in der Übersicht über die Programmleistung aufgeführt.
Empfehlung 2 – Umfassender Rahmen für die Be	richterstattung	
Empfehlung 2 a)	Teilweise akzeptiert	Teilweise umgesetzt
Die Kommission sollte in ihrer jährlichen Management- und Leistungsbilanz und in den relevanten Jährlichen Tätigkeitsberichten in konsolidierter Form über die Fortschritte berichten, die im Hinblick auf das Erreichen des Gesamtziels von 20 % erzielt wurden. Dies sollte eine Berichterstattung über Fortschritte bei den	Die Kommission erklärt sich bereit, gegebenenfalls in den einschlägigen Jährlichen Tätigkeitsberichten auf die relevanten Aspekte der Klimaschutzmaßnahmen und diesbezügliche Fortschritte hinzuweisen. Die Empfehlung, im Rahmen der Verfolgung der haushaltspolitischen Anstrengungen zur Verwirklichung des 20 %-Ziels über	Die Berichterstattung über die klimabezogenen Ausgaben erfolgt im Rahmen der Management- und Leistungsbilanz des EU-Haushalts, des Entwurfs des Gesamthaushaltsplans und der Übersicht über die Programmleistung. Einige Jährliche Tätigkeitsberichte enthalten wenige Informationer über die im Hinblick auf das Erreichen der

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
Aktionsplänen – sofern vorhanden – einschließen. Darüber hinaus sollten Informationen über den Klimaschutzbeitrag von Finanzierungsinstrumenten vorgelegt werden.	Finanzierungsinstrumente Bericht zu erstatten, wird von der Kommission nicht akzeptiert.	programmspezifischen Klimaschutzziele erzielten Fortschritte. Außer dem im Sonderbericht Nr. 31/2016 genannten Aktionsplan zu Horizont 2020 wurden keine neuen Aktionspläne ausgearbeitet. Im aktuellen MFR sind Finanzierungsinstrumente in die Verfolgung von Klimaschutzmaßnahmen nicht einbezogen, im nächsten MFR dürfte sich dies aber ändern.
Empfehlung 2 b)	An die Mitgliedstaaten gerichtet	Nicht im Prüfungsumfang
Die Mitgliedstaaten sollten über die Bereiche unter geteilter Mittelverwaltung Bericht erstatten, in denen Potenzial für Klimaschutzmaßnahmen besteht.	Die Kommission stellt fest, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.	Die Weiterverfolgung durch den Hof erstreckt sich auf die der Kommission unterbreiteten Empfehlungen.
Empfehlung 2 c)	Nicht akzeptiert	Nicht umgesetzt
Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass bei der Datenerhebung zwischen Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen unterschieden wird.	Welche Auswirkungen ein solcher zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Kommission und die Mitgliedstaaten hat, ist unklar.	Die Kommission hat keine Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung ergriffen.
Empfehlung 3 – Bewertung der erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen	Teilweise akzeptiert 🛱	Teilweise umgesetzt 🖗
Bei der Planung des potenziellen Beitrags einzelner Haushaltslinien oder Finanzierungsinstrumente zum Klimaschutz	Die Kommission erklärt sich bereit, die erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen und den potenziellen Beitrag der verschiedenen Bereiche zu berücksichtigen, wenn	Die Kommission finanzierte die externe Studie zum Finanzierungsbedarf, um die aktuellen Regelungen für das Klima-Mainstreaming und die Verfolgung klimabezogener

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
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.	sie ein neues politisches Gesamtziel vorschlägt. Die Kommission lehnt es ab, spezifische Beiträge für jeden Bereich oder jedes Programm zu planen.	Ausgaben zu überprüfen. Sie erörtert den Finanzierungsbedarf für das Erreichen des Klima-Mainstreaming-Ziels und nicht die erforderlichen Klimaschutzmaßnahmen. Ob der erwartete Prozentsatz an klimabezogenen Ausgaben im Rahmen von Einzelprogrammen auf realistischen Annahmen basierte, ist unklar. Der Verhandlungsprozess über den künftigen MFR ist noch im Gange.
Empfehlung 4 – Berichtigung der Überbewertungen	Teilweise akzeptiert	Teilweise umgesetzt
Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten das Konservativitätsprinzip anwenden und die Überbewertungen auf Ebene des ELER korrigieren, indem sie die festgelegten EU-Klimaschutzkoeffizienten überprüfen.	Die Verfolgungsmethode muss während des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens im Interesse von Vorhersagbarkeit, Einheitlichkeit und Transparenz stabil bleiben. Die Kommission erwägt jedoch, ihre Verfolgungsmethode für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Planungszeitraum nach 2020 zu verfeinern.	Im Vorschlag für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020 wurde der Koeffizient für Zahlungen zur Gewährung eines Ausgleichs für naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen von 100 % auf 40 % reduziert. Der vorgeschlagene Koeffizient von 100 % für Umwelt- und Klimaschutzverpflichtungen steht nicht mit dem Konservativitätsprinzip in Einklang. Der Vorschlag für die künftige GAP wird derzeit noch auf Ebene des Rates geprüft.
Empfehlung 5 – Ausarbeitung von Aktionsplänen	Teilweise akzeptiert	Nicht umgesetzt
Sowie sich im Zuge der jährlichen Konsolidierung herausstellt, dass das Risiko besteht, dass in einem bestimmten Bereich die erwarteten Beiträge nicht erreicht werden,	Die Kommission wird im Kontext der Halbzeitbewertungen einzelner Programme und Maßnahmen die Möglichkeiten zur Steigerung der Klimarelevanz prüfen. Wenn ihr die Ergebnisse dieser	Die Kommission hat den Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen des Horizont-2020-Arbeitsprogramms für die Jahre 2018-2020 besondere Aufmerksamkeit geschenkt und beträchtliche Mittel dafür bereitgestellt, ohne die

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
sollte die Kommission einen Aktionsplan für diesen Bereich ausarbeiten.	Prüfungen vorliegen, wird die Kommission Verbesserungsmaßnahmen erwägen. Einzelne Aktionspläne einzuführen wäre nicht sinnvoll, da die verschiedenen Programme bereits Verfahren zur Prioritätensetzung je nach ihrem Verwaltungsmodus vorsehen.	Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 31/2016 abzuwarten. Andere Aktionspläne wurden von der Kommission nicht ausgearbeitet. Stattdessen entschied die Kommission sich für eine jährliche Überprüfung des Haushaltsverfahren, um sicherzustellen, dass die Zielvorgabe für klimabezogene Ausgaben eingehalten wird.

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

Empfehlung 6 a)	Nicht akzeptiert	Nicht umgesetzt
Die Kommission sollte 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.	Diese Empfehlung würde zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten führen, der nach den derzeit geltenden Rechtsvorschriften nicht vorgesehen war und in den Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen nicht enthalten ist.	Die Kommission hat keine Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung ergriffen.
Empfehlung 6 b)	Akzeptiert 🗒	Teilweise umgesetzt
Die Kommission sollte im Rahmen ihrer Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt klimabezogene Ergebnisindikatoren für alle Bereiche festlegen, die zum Erreichen der Zielvorgabe beitragen.	Die Kommission wird die Vergleichbarkeit der klimabezogenen Ergebnisindikatoren aller EU- Haushaltsbereiche stärken und verbessern und im Kontext des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens Möglichkeiten zur Festlegung klimabezogener	Die Kommission hat klimabezogene Ergebnisindikatoren in die Vorschläge für die GAP sowie den EFRE und den KF nach 2020 aufgenommen, jedoch nicht in allen Bereichen. Die Vorschläge für die GAP sowie den EFRE und den KF nach

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
	Ergebnisindikatoren prüfen, um den Beitrag des EU- Haushalts zum Klimaschutz zu bewerten.	2020 werden derzeit geprüft, weshalb ihre Annahme noch aussteht.
Empfehlung 6 c)	Akzeptiert 🗒	Umgesetzt 🗒
Die Kommission sollte den Austausch vorbildlicher Verfahren im Zusammenhang mit klimabezogenen Ergebnisindikatoren zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.	Sie wird sich weiterhin aktiv für den Austausch vorbildlicher Verfahren einsetzen, auch was den spezifischen Bereich der klimabezogenen Ergebnisindikatoren angeht.	Die Kommission hat im Rahmen von Expertentreffen, Studien, Workshops und Plattformen Maßnahmen zum Austausch vorbildlicher Verfahren im Bereich der klimabezogenen Ergebnisindikatoren zwischen den Mitgliedstaaten ergriffen.

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

Empfehlung 7 a)	Teilweise akzeptiert	Nicht umgesetzt
Die Kommission sollte 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.	Die Kommission akzeptiert die Empfehlung teilweise in der gleichen Weise wie Empfehlung 5, d. h. sie wird die Bereiche mit nicht ausgeschöpftem Potenzial ermitteln und Möglichkeiten und Maßnahmen zur Erhöhung der Klimarelevanz in ihren Ausgabenprogrammen im Rahmen ihrer jeweiligen Halbzeitüberprüfungen prüfen. Sie wird jedoch keine spezifischen Aktionspläne zu Klimaschutzausgaben für einzelne Programme ausarbeiten.	Mit Ausnahme des im Sonderbericht Nr. 31/2016 erwähnten Horizont-2020-Arbeitsprogramms für die Jahre 2018-2020 hat die Kommission keine Aktionspläne zu Klimaschutzmaßnahmen in anderen spezifischen Bereichen ausgearbeitet.

Empfehlungen	Antworten der Kommission	Weiterverfolgung des Hofes
Empfehlung 7 b)	Nicht akzeptiert	Teilweise umgesetzt
Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass der Klimaschutz verstärkt in die Bereiche Landwirtschaft, Entwicklung des ländlichen Raums und Fischerei eingebunden wird.	Eine Änderung der mehrjährigen Finanzplanung bei ESIF-Programmen, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, ist derzeit weder praktisch möglich noch durchführbar. Zugleich wird die Kommission Möglichkeiten in Erwägung ziehen, das Klima-Mainstreaming im Zuge der Halbzeitüberprüfungen einzelner Programme auszubauen.	Die Kommission schlug vor, die Klima-Mainstreaming-Zielvorgabe in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 heraufzusetzen. Trotz des starken Einsatzes der Kommission für die Bekämpfung des Klimawandels bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt unklar, ob dies zu einer Erhöhung der Ausgaben für Klimaschutzmaßnahmen beitragen wird. Die Vorschläge für die GAP nach 2020 sind derzeit Gegenstand von Verhandlungen, weshalb ihre Annahme noch aussteht.

Begriffe und Abkürzungen

Cross-Compliance: Mechanismus, nach dem die Zahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe davon abhängig gemacht werden, dass die Landwirte Anforderungen in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Bodenbewirtschaftung einhalten.

Direktzahlungen: Agrarbeihilfezahlung wie beispielsweise eine flächenbezogene Beihilfe, die direkt an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe geleistet wird.

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): EU-Fonds, der der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU dient, indem Investitionen zur Verringerung der Ungleichgewichte zwischen den EU-Regionen finanziert werden.

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER): EU-Fonds zur Finanzierung der finanziellen Beteiligung der EU an Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Europäischer Sozialfonds (ESF): EU-Fonds zur Schaffung von Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Verbesserung der Situation armutsgefährdeter Menschen.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): EU-Politik, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (GLÖZ): Zustand, in dem Landwirte alle Agrarflächen – insbesondere Flächen, die zum betreffenden Zeitpunkt nicht für die Erzeugung genutzt werden – erhalten müssen, um bestimmte Zahlungen im Rahmen der GAP zu erhalten. Darunter fallen auch Aspekte wie Wasserwirtschaft und Bodenbewirtschaftung.

Horizont Europa: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2021-2027.

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

Klima-Mainstreaming: Einbeziehung des Klimaschutzes in sämtliche Politikbereiche, Instrumente, Programme und Fonds.

Klimaschutz: Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen; eines der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.

Kohäsionsfonds (KF): EU-Fonds, der auf die Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede in der EU ausgerichtet ist, indem Investitionen in Mitgliedstaaten finanziert werden, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen weniger als 90 % des EU-Durchschnitts beträgt.

Konditionalität: System, das die Cross-Compliance und die Ökologisierung in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 ersetzt, um Bewirtschaftungsmethoden zu fördern, die dem Klima und der Umwelt sowie dem Tierschutz und der Lebensmittelsicherheit zuträglich sind.

Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR): Ausgabenplan der EU, durch den in der Regel für sieben Jahre (auf der Grundlage der politischen Ziele) Prioritäten und Obergrenzen unter sechs Hauptrubriken festgelegt werden. Er bildet die Struktur für die Festsetzung der jährlichen Haushaltspläne der EU, indem er Obergrenzen für jede Ausgabenkategorie vorgibt. Der derzeitige MFR deckt den Zeitraum 2014-2020 ab.

Ökologisierung: Anwendung von dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden. Bezieht sich häufig auch auf die diesbezügliche EU-Beihilferegelung.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Treibhausgas: Ein Gas in der Atmosphäre – wie Kohlendioxid oder Methan –, das Strahlung absorbiert und wieder abgibt und das verhindert, dass Wärme von der Erde in das Weltall abgegeben wird. Diesen Effekt, durch den sich die Erdoberfläche erwärmt, nennt man "Treibhauseffekt".

Verfolgung der Klimaschutzausgaben: Messung des finanziellen Beitrags zu den Klimazielen aus verschiedenen Quellen.

Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG): die 17 in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen festgelegten Ziele, die alle Länder zur Einführung von Maßnahmen in Bereichen, die für die Menschheit und den Planeten von entscheidender Bedeutung sind, anregen sollen.

Team des Hofes

Analyse des Hofes – Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt

Diese Analyse wurde von Kammer I unter dem Vorsitz von Samo Jereb, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Analyse wurde von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, geleitet. Frau Elvinger wurde unterstützt von ihrer Kabinettchefin Ildikó Preiss, der Attachée Charlotta Törneling, dem Leitenden Manager Colm Friel, der Aufgabenleiterin Ramona Bortnowschi, dem stellvertretenden Aufgabenleiter Jan Huth und dem Prüfer Bertrand Tanguy. Für die grafische Gestaltung war Marika Meisenzahl verantwortlich.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union 2020.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, die Eigentum der EU sind, im Rahmen der Lizenz "Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)" zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. auf Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.



Die Kommission hat sich verpflichtet, im Zeitraum 2014-2020 mindestens 20 % des EU-Haushalts für Klimaschutzmaßnahmen auszugeben. Dies soll erreicht werden, indem klimabezogene Ausgaben in alle Politikbereiche der EU einbezogen werden. Für den Zeitraum 2021-2027 wurde diese Zielvorgabe auf 25 % erhöht. Die Verfolgung der Klimaschutzausgaben ermöglicht es der Kommission, zu bewerten, ob sie diese Zielvorgabe erreicht. Aufbauend auf der bisherigen Arbeit des Hofes zu diesem Thema wird in diesem Papier die Methodik zur Verfolgung der zulasten des EU-Haushalts getätigten klimabezogenen Ausgaben analysiert, der Fortschritt bei der Verwirklichung des Ziels erörtert und ein Ausblick für die Zeit nach 2020 gegeben. In der Analyse werden einige Annahmen der Kommission infrage gestellt und auf das Risiko einer Überbewertung der Klimaschutzausgaben hingewiesen. Es wird auf die in den aktuellen Legislativvorschlägen vorgenommenen Verbesserungen abgehoben, aber auch auf weiterhin bestehende methodische Mängel und Herausforderungen hingewiesen.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF 12, rue Alcide De Gasperi 1615 Luxemburg LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

