



Brüssel, den 21.2.2020
SWD(2020) 44 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Ex-post-Bewertung von aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds zwischen 2000 und 2013 finanzierten Großprojekten im Verkehrs- und Umweltbereich

{SWD(2020) 43 final}

1. EINLEITUNG

Diese Zusammenfassung enthält die wichtigsten Erkenntnisse aus zwei Bewertungen, mit denen der langfristige Beitrag von Großprojekten im Verkehrs- und Umweltbereich, die in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik kofinanziert wurden, zu wirtschaftlicher Entwicklung, Lebensqualität und sozialem Wohlergehen untersucht wurde. In zwei separaten begleitenden Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen werden die Ergebnisse der Bewertungen näher ausgeführt.

Die Kohäsionspolitik ist das wichtigste Investitionsinstrument der EU. Sie dient dem Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, indem die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen verringert werden. Große Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekte, für die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds zur Verfügung stehen, gehören seit jeher zu ihren Schwerpunkten.

Entsprechend den aus dem Vertrag erwachsenden Verpflichtungen¹ und dem gemeinschaftlichen Besitzstand besteht das Ziel von Umweltinvestitionen darin, die Umwelt zu erhalten und zu verbessern². Die Unterstützung großer Verkehrsprojekte im Rahmen der Kohäsionspolitik hat zu einer besseren Vernetzung auf EU-Ebene und nationaler Ebene beigetragen und fördert den Ausbau der Nachhaltigkeit im Verkehr.

Für große Infrastrukturprojekte in beiden Bereichen werden im Rahmen operationeller Programme, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds unterstützt werden, beträchtliche Investitionen getätigt. In den beiden betreffenden Programmplanungszeiträumen wurden solche Projekte, deren finanzieller Rahmen eine gewisse Größenordnung³ überschritt, als „Großprojekte“ eingestuft, die besonderen Vorschriften unterliegen, wie einem Bewertungsverfahren sowie einer speziellen Genehmigung durch die Europäische Kommission.

Die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte nimmt Zeit in Anspruch und es dauert, bis sie Wirkung zeigen. Daher konnten sie nicht in die Ex-post-Bewertungen der Kohäsionspolitik der Jahre 2000-2006 und 2007-2013 einbezogen werden. Die beiden Bewertungen, auf die sich die vorliegende Zusammenfassung bezieht, wurden eigens konzipiert, um dem abzuhelpfen.

Beide Bewertungen folgen derselben Methodik: Im Mittelpunkt stand jeweils eine Stichprobe von zehn großen Infrastrukturprojekten, die auf der Grundlage genau festgelegter Kriterien ausgewählt wurden, um ein geografisches⁴ und sektorales⁵ Gleichgewicht und eine gleichmäßige Verteilung auf die beiden Zeiträume zu gewährleisten.

Die 20 Fallstudien sind nicht als statistisch repräsentativ zu betrachten. Sie dienen jedoch der Veranschaulichung großer Verkehrs- und Umweltinfrastrukturprojekte und vermitteln

¹ Artikel 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

² Siehe u. a. Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 1).

³ Nach den Verordnungen mit allgemeinen Bestimmungen lag der Schwellenwert, ab dem große Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekte als „Großprojekte“ galten, in den Programmplanungszeiträumen 2000-2006 und 2007-2013 bei 50 Mio. EUR. Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 betrug der Schwellenwert für Großprojekte im Umweltbereich zunächst 25 Mio. EUR, später jedoch wieder 50 Mio. EUR.

⁴ Die Fallstudien für den Umweltbereich betreffen Bulgarien, Estland, Frankreich, Italien, Kroatien, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und Spanien. Die Fallstudien für den Verkehrsbereich betreffen Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Polen (2), die Slowakei, Spanien und Ungarn.

⁵ Straßen-, Schienen- und Stadtverkehr; Trinkwasser, Abwasserbehandlung, Wasserbewirtschaftung und Gewässersanierung.

grundsätzlich fundierte Einblicke in die langfristige Wirkung solcher Projekte. Zudem bietet die Analyse die Gelegenheit, Lehren für die künftige Förderung großer Infrastrukturprojekte aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds in beiden Sektoren zu ziehen.

Bei der Methodik wurden die fünf in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung festgelegten Standardbewertungskriterien (Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert) untersucht.

2. BEURTEILUNG ANHAND DER BEWERTUNGSKRITERIEN

2.1. Wirksamkeit

Große Infrastrukturprojekte, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds kofinanziert werden, tragen dazu bei, die Kernziele der Kohäsionspolitik zu verwirklichen, indem Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit gefördert und die Umweltqualität geschützt und verbessert werden⁶.

Zwar stehen bei Großprojekten im Umweltbereich Umweltbelange im Vordergrund, doch bringen sie weitere Vorteile u. a. für die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität mit sich. Indem sie die effiziente und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen fördern und grundlegende Dienstleistungen in bisher nicht versorgten Bereichen bereitstellen, steigern sie die wirtschaftliche und soziale Attraktivität dieser Gebiete und geben Menschen und Unternehmen Anreize, sich dort niederzulassen, und schaffen damit notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Voraussetzungen für die territoriale Entwicklung.

Wie aus der Bewertung hervorgeht, haben die großen Verkehrsinfrastrukturprojekte den Mitgliedstaaten dabei geholfen, bessere Reisebedingungen zu schaffen, das Verbindungsnetz auszubauen, Reisezeiten zu verkürzen, den Verkehr in weniger dicht besiedelte Gebiete umzulenken, die Verkehrssicherheit und die Zuverlässigkeit zu verbessern und die lokale wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Von den zehn untersuchten Projekten erwiesen sich diejenigen Projekte als besonders wirkungsvoll, mit denen auf einen eindeutig bestehenden Bedarf im Verkehrsbereich reagiert wurde und die für diesen Bereich erhebliche Vorteile mit sich brachten (insbesondere im Hinblick auf die Verringerung von Reisezeit und Kosten).

Alle untersuchten Projekte erwiesen sich grundsätzlich insofern als erfolgreich, als die erklärten Ziele erreicht und die erwarteten Vorteile erzielt wurden. Allerdings wurden nur bei einigen wenigen Projekten die Ziele uneingeschränkt erreicht. Dies lässt bei den meisten Verkehrsprojekten darauf schließen, dass häufig und systematisch zu ambitionierte Ziele festgelegt wurden. Die Wirksamkeit der Umweltprojekte wurde dadurch beeinträchtigt, dass die notwendigen begleitenden oder synergetischen Investitionen fehlten.

2.2. Effizienz

Zwar wurden nicht alle Ziele erreicht, doch wurde bei fast allen Projekten unter dem Strich ein Nutzen erzielt, wobei der soziale Nutzen gegenüber den Kosten überwog. Zugleich erwiesen sich die meisten Projekte nicht als so effizient wie erwartet – teils wegen Kosten- und Zeitüberschreitungen (wie sie bei Infrastrukturprojekten aller Art üblich sind).

Bei den meisten Projekten wurde der vorgegebene Zeitrahmen nicht eingehalten. Verzögerungen entstanden hauptsächlich durch Leistungsmängel auf Auftragnehmerseite,

⁶ Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=DE>.

unzureichende fachliche Kapazitäten, langwierige Vergabeverfahren und unvorhersehbare äußere Faktoren wie ungünstige Witterungsverhältnisse. Ohne die Initiative JASPERS⁷, von der die Mitgliedstaaten Hilfestellung für eine bessere Projektvorbereitung und einen einfacheren Überprüfungsprozess erhielten, sodass die Projekte zügig durchgeführt werden konnten, hätten noch längere Verzögerungen eintreten können.

Die Budgetplanung erwies sich bei der Mehrzahl der Umweltprojekte als exakt, während bei einigen der Verkehrsprojekte die Kostenvoranschläge überschritten wurden.

Bei den Verkehrsprojekten zeigte sich, dass die mittel- bis langfristige finanzielle Tragfähigkeit ein Problem darstellt. Lediglich bei zwei der Projekte können die Betriebs- und Instandhaltungskosten durch die Einnahmen gedeckt werden. In den anderen Fällen ist die finanzielle Tragfähigkeit hauptsächlich durch öffentliche Mittel gesichert. Sieben der Umweltprojekte generieren Einnahmen, die ihre finanzielle Tragfähigkeit langfristig gewährleisten. Bei allen Wasser- und Abfallprojekten werden nach dem Verursacherprinzip⁸ Gebühren von den Endnutzern erhoben. Projekte zur Risikominderung werden hingegen ausschließlich durch staatliche Subventionen finanziert.

2.3. Relevanz

Mit großen Umweltinfrastrukturprojekten wird in der Regel auf einen erheblichen und eindeutig festgestellten Interventionsbedarf im Umweltbereich reagiert. Die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften ist ein wesentlicher Treiber für derartige Projekte, insbesondere im Bereich der Abwasserbehandlung und der Abfallbewirtschaftung. Jedoch stellt dies im Allgemeinen kein Ziel im eigentlichen Sinn dar, sondern dient der Priorisierung von Bedarf und Investitionen. Hierbei handelt es sich um eine Besonderheit des Umweltsektors, die im Verkehrssektor nicht in dieser ausgeprägten Form festzustellen war.

Fast alle Verkehrsprojekte wurden als Reaktion auf einen eindeutig festgestellten Entwicklungsbedarf konzipiert. In einigen Fällen (z. B. beim Projekt in Malaga) war dieser Bedarf besonders dringlich und erforderte umgehendes Handeln. Mit anderen Projekten (z. B. dem Projekt in Griechenland) wurde auf seit langem bestehende Mobilitätsprobleme reagiert. Bei allen Projekten wurden Schwerpunkte aufgegriffen, die auf nationaler Ebene oder EU-Ebene ermittelt worden waren, so sind z. B. sechs Projekte Teil des TEN-V-Netzes.

2.4. Kohärenz

Die meisten ausgewählten Projekte waren grundsätzlich mit anderen Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen (EU-Ebene, nationale, regionale oder lokale Ebene) kohärent. Bei den Verkehrsprojekten war zwar die Kohärenz mit den Prioritäten auf EU-Ebene, nationaler und regionaler Ebene im Allgemeinen gesichert, hingegen war die Kohärenz mit eher lokalen und/oder spezifischen Prioritäten in einigen Fällen weniger offenkundig ersichtlich.

Die Umweltprojekte (hauptsächlich die Projekte im Bereich der Abwasserbehandlung und Abfallbewirtschaftung) standen mit dem umweltpolitischen Rahmen im Einklang; in mehreren Fällen hatten sie wesentlichen Anteil daran, dass nationale und regionale Verwaltungen zu Maßnahmen veranlasst wurden, mit denen der Besitzstand im Umweltbereich eingehalten werden konnte. Dies traf insbesondere auf die Mitgliedstaaten der EU-13 zu.

⁷ Joint Assistance to Support Projects in European Regions (Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen).

⁸ Artikel 191 Absatz 2 AEUV.

2.5. EU-Mehrwert

Bei der Mehrzahl der Projekte war die Verfügbarkeit eines erheblichen Anteils an EU-Fördermitteln eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Durchführung und damit das Erreichen der Projektziele ermöglicht oder beschleunigt werden konnte. Hierin liegt wahrscheinlich die offenkundigste Dimension des EU-Mehrwerts, die auch die meiste Anerkennung findet. Einige Projekte wären auch ohne EU-Fördermittel durchgeführt worden.

Bei beiden Projektarten und insbesondere in den Mitgliedstaaten der EU-13 trug die von den EU-Organen bereitgestellte technische Hilfe zum Ausbau der Verwaltungskapazitäten und zum institutionellen Lernen bei.

Aus eher strategischer Sicht leisteten die Umweltprojekte einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung des Besitzstands der Union im Umweltbereich und der EU-Strategien für eine nachhaltige Entwicklung im weiter gefassten Rahmen. Auch bei der Priorisierung der Investitionen war die Einhaltung des Besitzstands ein wesentlicher Faktor. In einigen Fällen wurden durch die EU-Unterstützung beispielhafte innovative und komplexe Investitionen gefördert, die den Transfer von Wissen ermöglichten. Umweltprobleme treten oftmals grenzüberschreitend auf, sodass auf internationaler Ebene gehandelt werden muss; in einigen Fällen entstanden durch die EU-Unterstützung positive grenzüberschreitende Effekte, die von den betreffenden Mitgliedstaaten alleine so möglicherweise nicht hätten erzielt werden können.

Auch bei den meisten Verkehrsprojekten trug die Unterstützung durch die EU wesentlich dazu bei, dass sich die nationalen Behörden dazu veranlasst sahen, einen strategischeren Ansatz zu verfolgen, indem Investitionen in die TEN-V-Infrastruktur Vorrang vor nationalen oder regionalen Verkehrsprioritäten eingeräumt, die Projektkonzeption verbessert und eine effizienterer Einsatz der Ressourcen sichergestellt wurde. Dies hatte nicht nur einen positiven Einfluss auf die Durchführung, sondern half den Mitgliedstaaten auch dabei, ihre Verkehrssysteme im Hinblick auf die technische Auslegung und Leistungserbringung an die EU-Standards anzugleichen.

Aus beiden Ex-post-Bewertungen gingen die Projektqualität zu Beginn eines Projekts, die Projektsteuerung sowie das Projektmanagement als wichtigste Erfolgsfaktoren hervor. Andererseits zeigte sich, dass die Prognosefähigkeit, insbesondere im Hinblick auf den künftigen Bedarf und die Flexibilität der Konzeption, die Projektleistung negativ beeinflussen kann.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bewertungen einer Stichprobe großer Verkehrs- und Umweltinfrastrukturprojekte, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds kofinanziert wurden, lieferten zwar keine statistisch repräsentativen Ergebnisse, vermittelten jedoch grundsätzlich relevante Erkenntnisse über die langfristige Wirksamkeit der Projekte. Die Bedeutung, die der Förderung dieser Projekte durch die EU für das Erreichen der Zielsetzungen der EU zukommt, wurde dadurch bestätigt.

Die Unterstützung großer Verkehrsprojekte im Rahmen der Kohäsionspolitik hat wesentlich zu einer besseren Vernetzung auf EU-Ebene und nationaler Ebene beigetragen und fördert den Ausbau der Nachhaltigkeit im Verkehrswesen. Durch die Investitionen wurde in den betreffenden Ländern und Regionen die Zugänglichkeit verbessert und der Weg für einen intensiveren Handel mit der übrigen EU geebnet, was für die wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung ist.

Große Umweltinfrastrukturprojekte leisten einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung des Besitzstands der Union und der EU-Strategien für eine nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen. Auch bei der Priorisierung der Investitionen war die Einhaltung des Besitzstands der Union im Umweltbereich ein wesentlicher Faktor. In den meisten Fällen wären die Ziele ohne einen entscheidenden Anteil an EU-Fördermitteln entweder nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt erreicht worden.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren erwiesen sich die Projektqualität zu Beginn eines Projekts, die Prognosefähigkeiten, Projektsteuerung sowie Projektmanagement. Hingegen zeigte sich, dass die langfristige finanzielle Tragfähigkeit von der EU finanzierter Verkehrsprojekte eine Herausforderung darstellt.

Bei einigen in Bezug auf die Programmplanungszeiträume 2000-2006 und 2007-2013 festgestellten Kritikpunkten wurden im aktuellen Programmplanungszeitraum Abhilfemaßnahmen eingeleitet – insbesondere dadurch, dass in den Verordnungen „Ex-ante-Konditionalitäten“ für die wirksame und effiziente Verwendung der Mittel eingeführt wurden.

Der Umweltbereich wird auch künftig einen Schwerpunkt der Kohäsionspolitik der EU bilden, die dank des konkret festgelegten politischen Ziels, ein grüneres, CO₂-armes Europa⁹ zu schaffen, weiterhin große Infrastrukturprojekte in diesem Bereich unterstützen wird. Durch die von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen für eine „thematische Konzentration“, wonach die Mitgliedstaaten einen größeren Anteil ihrer Ressourcen für politische Ziele wie „ein intelligenteres Europa“ und „ein grüneres Europa“ einsetzen sollen, würden die Vorteile der Kohäsionspolitik für die Umwelt weiter gestärkt.

Die Unterstützung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte behält auf EU-Ebene ebenso wie auf nationaler und regionaler Ebene weiter ihre Relevanz, da dadurch die Vernetzung sowie der soziale und territoriale Zusammenhalt verbessert und der Ausbau der Nachhaltigkeit im Verkehrswesen gefördert werden. Die Kommission schlägt vor, die Finanzierung großer Verkehrsinfrastrukturprojekte durch den EFRE, den Kohäsionsfonds und die Fazilität „Connecting Europe“ fortzusetzen, um nachhaltige, klimaresiliente und intelligente Mobilität zu fördern.

Bei ihren Vorschlägen für den nächsten Programmplanungszeitraum verzichtet die Kommission auf unterschiedliche Verfahren für Projekte über oder unter einer bestimmten Schwelle. Unabhängig von ihrer Größenordnung sollen alle Projekte einem optimierten Auswahlverfahren unterzogen werden, das verschiedene Merkmale des bisherigen Konzepts der „Großprojekte“ enthalten soll. Mit der klaren Priorisierung von Projekten soll der Beitrag der EU-Fördermittel zur Erreichung der Programmziele maximiert werden.

Die Erreichung dieser Ziele soll ferner durch die vorgeschlagene Einführung neuer grundlegender Voraussetzungen unterstützt werden, welche die für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 geltenden Ex-ante-Konditionalitäten für Investitionen sowohl im Verkehrs- als auch im Umweltbereich ersetzen bzw. stärken sollen. Der zweistufige Ansatz, bei dem nur für Projekte oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts eine Kosten-Nutzen-Analyse erforderlich ist, soll nicht weiterverfolgt werden. Um Projekte mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis priorisieren zu können, benötigen die Programmbehörden ein geeignetes Bewertungsinstrument oder -verfahren. Die Mitgliedstaaten werden über die geeignete Form frei entscheiden können, aber angesichts

⁹ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen – COM(2018) 375 final);
Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds – COM(2018) 372 final).

ihrer Erfahrungen aus früheren Programmplanungszeiträumen und der einfachen Anwendung des Instruments ist es wahrscheinlich, dass viele Länder weiterhin Kosten-Nutzen-Analysen durchführen werden.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission müssen die aus strategischer Sicht wichtigsten Projekte explizit in das Programm aufgenommen und in Unterredungen mit dem Überwachungsausschuss sowie mit der Kommission im Rahmen der jährlichen Überprüfung einer verstärkten Überwachung unterzogen werden. Außerdem sollen für diese Projekte auch strengere Anforderungen im Hinblick auf Sichtbarkeit und Kommunikation gelten.