

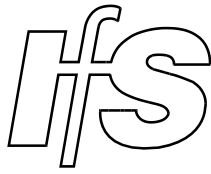
Evaluierung des niedersächsischen Multifondprogramms in der Förderperiode 2014-2020 SU Nachhaltigkeit

Sonderuntersuchung im Rahmen der Begleitevaluierung des Nds. EFRE- und ESF Multifondsprogramms



Niedersachsen

Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



GEFRA

unter Mitarbeit von



Evaluierung des niedersächsischen Multifondsprogramms in der Förderperiode 2014 bis 2020

Sonderuntersuchung – Nachhaltigkeit

Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung

Berlin, Juni 2022

Inhalt

Kurzfassung	I
Summary	VI
1. Einleitung	1
2. Nachhaltigkeit im Multifondsprogramm – Fragestellungen, Wirkungszusammenhänge und Methoden.....	1
3. Nachhaltigkeitsbezogene Governance-Verfahren.....	11
3.1 Steuerung des Multifondsprogramms	11
3.1.1 Wirkungszusammenhänge	11
3.1.2 Umweltbeauftragter/Nachhaltigkeitsbeauftragter	12
3.1.3 Monitoring OP-Ebene	14
3.1.4 Länderarbeitsgruppe Umwelt – Projekte und Input der Umweltverbände.....	15
3.1.5 Beteiligung der Umweltpartner bei OP-Erstellung und -umsetzung (inkl. SUP)	16
3.1.6 Zwischenfazit	18
3.2 Sensibilisierung Projektträger und Projektauswahl	22
3.2.1 Wirkungszusammenhänge	22
3.2.2 Ausgangslage	25
3.2.3 Leitfaden der NBank.....	30
3.2.4 Beratung durch die NBank	33
3.2.5 Projektauswahl	35
3.2.6 Wirkungen der Verfahren	40
3.2.7 Zwischenfazit	48
4. Wirkungsprofil des Programms im Hinblick auf Nachhaltigkeit.....	52
5. Zusammenfassung und Empfehlungen	56

Abkürzungsverzeichnis

BGA	<i>Begleitausschuss</i>
EFRE	<i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i>
ESF	<i>Europäischer Sozialfonds</i>
EU	<i>Europäische Union</i>
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
LAG	<i>Länder-Arbeitsgruppe</i>
MU	<i>Ministerium für Umwelt</i>
OP	<i>Operationelles Programm</i>
PA	<i>Prioritätsachse</i>
SER	<i>Stärker entwickelte Region</i>
TZ	<i>Thematisches Ziel</i>
UBA	<i>Umweltbundesamt</i>
ÜR	<i>Übergangsregion</i>
VB	<i>Verwaltungsbehörde</i>
VO	<i>Verordnung</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund for Natur</i>

Kurzfassung

In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird das Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ schon in den EU-Verordnungen vorrangig als „ökologische Nachhaltigkeit“ verstanden.

Das niedersächsische OP ist in der Förderperiode 2014 bis 2020 das einzige Multifondsprogramm in Deutschland. Es umfasst mit 44 Richtlinien ein breites Spektrum von Richtlinien und Fördergrundsätzen. Deren Finanzvolumen schwankt zwischen geplanten förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 4,000 Mio. € und 376,649 Mio. €. Insgesamt ist vorgesehen, im Rahmen des Programms förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 2.129,253 Mio. € umzusetzen.¹

Die Sonderuntersuchung analysiert

1. welche Verfahren zur Governance der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit in der OP-Umsetzung implementiert wurden.
2. ob und welche Impulse durch diese Verfahren im Hinblick auf Projekte und Begünstigtenorganisationen einerseits sowie OP-Gestaltung andererseits gesetzt wurden.
3. welche materiellen Effekte die Förderung im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit hatte und wie sich das Wirkungsprofil des Programms beschreiben lässt.

Das niedersächsische Multifondsprogramm sieht verschiedene Verfahren vor, um die Ausrichtung der Förderung auf Nachhaltigkeit zu stärken. Die Verfahren zielen a) auf die Steuerung des Multifondsprogramms und b) auf Sensibilisierung der Projektträger und Projektauswahl.

Zur **Steuerung des Programms** sieht der OP-Text die folgenden Verfahren vor: 1) Einsetzung eines Nachhaltigkeitsbeauftragten, 2) Umweltmonitoring auf OP-Ebene, 3) Mitarbeit an der Länderarbeitsgruppe Umwelt, 4) Beteiligung der Umweltpartner bei OP-Erstellung und -umsetzung. Die beiden erstgenannten Verfahren wurden nicht oder nur ansatzweise umgesetzt. Der Austausch in der Länderarbeitsgruppe Umwelt wird von den beteiligten Vertreter:innen aus VB und MU als sehr hilfreich und anregend gewertet. Weitergehende Impulse auf die OP-Gestaltung oder -Umsetzung ließen sich jedoch nicht greifen. Es bestehen keine systematischen Verfahren zur Rückbindung der Arbeitsgruppe beispielsweise an den

¹ Diese Angaben beziehen sich auf den OP-Stand vor der Ergänzung um zwei REACT-Achsen im Jahr 2021.

Begleitausschuss. Die Beteiligung bei OP-Erstellung und -Umsetzung wird von den Umweltpartnern wertgeschätzt. Es treten die üblichen Problemstellen zutage, die generell die Partnerbeteiligung über die BGA prägen: Es besteht ein Informationsgefälle zwischen den Verwaltungsakteuren einerseits und den Umweltpartnern andererseits und die Kapazitäten der Umweltpartner setzen den Beteiligungsmöglichkeiten Grenzen.

Die auf die Programmumsetzung zielenden Governance-Verfahren wurden nur unvollständig umgesetzt. Insgesamt sind von den Verfahren nur sehr eingeschränkt Impulse auf die Programmumsetzung und -planung zu erwarten.

Während der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die niedersächsische Nachhaltigkeitsstrategie erstellt. Dieser Prozess hat im Bereich der Strukturfondsförderung praktisch keine Resonanz gefunden.

- ➔ Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung sollten zunächst klären, welche über die Verpflichtungen der Verordnungen hinausgehenden Verfahren überhaupt geplant werden sollen. Die Landesnachhaltigkeitsstrategie einerseits, sowie der explizite Bezug auf die UN-SDGs andererseits bieten einen deutlich besseren konzeptionellen Rahmen als in der Förderperiode 2014 bis 2020.
- ➔ In der Förderpraxis finden sich bereits vielversprechende Ansätze zur Stärkung der Nachhaltigkeit. Mit dem geplanten Unterausschuss Nachhaltigkeit wird außerdem beim Begleitausschuss ein Forum geschaffen, das eine intensivere Beschäftigung mit Nachhaltigkeitsthemen in einem umfassenden Sinne erlaubt.

In Bezug auf die **Projektgestaltung und Begünstigtenorganisationen** wird vor allem durch das Scoring in der Projektauswahl, aber auch durch einen Leitfaden Nachhaltigkeit und Beratung der NBank Einfluss genommen. Die Maßnahmen treffen auf eine Begünstigtenklientel, die bereits sehr weitgehend für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisiert ist. Von den Begünstigten, die in drei Fallstudienrichtlinien befragt wurden, geben knapp drei Viertel an, dass Nachhaltigkeit bei ihnen einen hohen oder sehr hohen Stellenwert hat.

Der Leitfaden der NBank ist in einheitlicher Form für alle Richtlinien und Fördergrundsätze konzipiert und damit unvermeidlich relativ abstrakt. Der Leitfaden ist das am wenigsten bekannte Verfahren und hat einen relativ geringen Einfluss in den Fallstudienrichtlinien. Er hat am ehesten das Potenzial, für Nachhaltigkeit zu sensibilisieren – was aber angesichts des bereits hohen Sensibilisierungsgrades nicht der primäre Ansatz sein sollte.

In der Beratung durch die NBank wird vorrangig auf die Darstellung von Nachhaltigkeitsbezügen im Antrag, weniger auf die tatsächliche Ausgestaltung der Projekte gezielt. Die

Beratung ist sehr bekannt unter den Begünstigten, ihr wird aber der im Vergleich geringste Einfluss auf die Gestaltung der Projekte oder Veränderungen bei den Begünstigten zugesprochen.

Die Integration von nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien ins Scoring für die Projektauswahl wird in der Mehrzahl der Richtlinien und Fördergrundsätze umgesetzt, wobei die Abdeckung gemessen an den geplanten Budgets im EFRE deutlich höher ist als im ESF. Die Art der Umsetzung variiert sehr stark. Kriterien können sich auf das Projekt oder den Begünstigten beziehen, sehr konkret oder allgemein gehalten sein und auf verschiedene Aspekte (v.a. Klimaschutz) fokussiert sein. Das Scoring ist sehr bekannt und wird in den Fallstudienrichtlinien als das einflussreichste NBank-Verfahren eingeschätzt.

Hinsichtlich der möglichen Effekte durch das Scoring zeigt sich, dass diese stark von der Umsetzung der Kriterien im konkreten Fall sowie von der Art, wie die Förderung ausgelastet und gestaltet ist abhängen. An der einzelbetriebliche Investitionsförderung lässt sich zeigen, dass die Nachhaltigkeitspunkte des Scorings unter bestimmten Bedingungen taktisch genutzt werden: Nachhaltigkeitspunkte werden vor allem dann vergeben, wenn der Antrag ansonsten möglicherweise Schwierigkeiten hätte, die Schwelle der Förderwürdigkeit zu erreichen und zu überschreiten.

Insgesamt berichten aber immerhin gut ein Fünftel der befragten Akteure aus den Fallstudienrichtlinien, dass die NBank-Verfahren insgesamt (Beratung, Leitfaden, Scoring) einen Einfluss auf die Inhalte der Projekte hatten. Einflussreicher als die N-Bank-Verfahren zur Stärkung der Nachhaltigkeit sind aber insgesamt die jeweils eigenen Kompetenzen der Begünstigten.

- ➔ Die Kommunikation an die Begünstigten zur Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten muss angesichts der hohen Sensibilisierung für das Thema nicht allgemein und übergreifend, sondern eher konkret handlungsbezogen und umsetzungsnah erfolgen. Es bieten sich anstelle eines allgemeinen Leitfadens Formate wie Good-practice-Beispiele, Erfahrungsaustausch und ähnliches an.
- ➔ Je konkreter die Anregungen sind, die an die Begünstigten gegeben werden sollen, umso wichtiger sind auf die jeweilige Projektart bezogene Fachkenntnisse. Es ist nicht zu erwarten, dass das Personal der NBank diese Fachkenntnisse in jedem Fall haben oder erwerben kann, da es zum Teil um hochspezialisierte, auch sehr technische Zusammenhänge gehen kann.
- ➔ Auswahleffekte treten nur unter bestimmten Bedingungen auf: wenn es knappe Fördermittel gibt, und die Entscheidung über die Aufnahme in die Förderung tatsächlich

(auch) von den Nachhaltigkeitskriterien abhängt. Das ist im Förderspektrum des Multifondsprogramms aber nur in wenigen Fällen der Fall.

- ➔ Eine stärkere Vereinheitlichung bei der Operationalisierung der Nachhaltigkeitskriterien würde programmweit eine einheitlichere Stoßrichtung ermöglichen.

Ein **Wirkungsprofil** des Multifondsprogramms wurde mit Hilfe einer Entwicklungspfadanalyse unter Einbeziehung von Experten aus der VB und den Umweltverbänden erstellt. Im Ergebnis lassen sich im Programm bezogen auf die geplanten Finanzbudgets überwiegend keine deutlichen Impulse auf eine nachhaltigere Gestaltung der Wirtschaft erkennen: gut 72 Prozent der Mittel werden dem Pfad „Business as usual“ zugerechnet.²

Daneben werden mit geschätzten Anteilen von 16,9 Prozent Maßnahmen zur Stärkung des Klimaschutzes, mit 5,7 Prozent Maßnahmen zur Verminderung von Umweltverschmutzung sowie mit 4,0 Prozent zur Wiederherstellung der Biodiversität gefördert. Mit noch kleineren Anteilen werden Kreislaufwirtschaft, Wasserschutz sowie Klimaanpassung unterstützt.

Insgesamt zeigt das Multifondsprogramm damit keine besonders starken Impulse, die niedersächsische Wirtschaft auf umweltfreundlichere Entwicklungspfade zu bewegen. Dabei ist zu bedenken, dass die Gewichtung der Maßnahmen zum Klimaschutz auch einer durch die Verordnungen vorgegebenen Quotierung bei der Programmierung unterliegen.

Im **Ausblick** bietet die Förderperiode 2021 bis 2027 neue Chancen, den Nachhaltigkeitsbezug des neuen Programms zu stärken: Der Bezug zu den SDGs einerseits und der 2017 neu geschaffene Rahmen der niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie bieten hierzu neue konzeptionelle Bezugspunkte für Monitoring und Steuerung.

- ➔ Größere Erwartungen in Steuerungsimpulse aus dem Multifondsprogramm sollten jedoch nicht gehegt werden: Mit der grundlegenden Entscheidung, ein breit angelegtes Förderprogramm aufzulegen, sind auch die Möglichkeiten begrenzt, in großem Umfang materielle Effekte in Richtung Nachhaltigkeit zu generieren.
- ➔ Sowohl bei der Förderpraxis einzelner Richtlinien wie auch bei der Sensibilisierung von Begünstigten sind bereits Fortschritte in der Integration des

² In den Entwicklungen, die hier subsumiert werden, können durchaus z.B. energieeffizientere Verfahren durch Einsatz neuerer Maschinen auftreten. Diese Effekte entstehen aber durch den sich entwickelnden Stand der Technik und werden nicht durch Anreize aus dem Multifondsprogramm induziert.

Nachhaltigkeitsgedankens gemacht worden. Der jeweils erreichte Status-quo muss berücksichtigt werden, wenn zusätzliche Impulse generiert werden sollen.

- ➔ Auf Programmebene kann – ggf. unter Nutzung der SDGs und der Interventionskategorien – ein schlankes Monitoring ein Nachhaltigkeitsprofil der Förderung zur Verfügung stellen. Im Scoring können durch eine koordiniertere Gestaltung der Kriterien und die – bereits geplante – erforderliche Mindestpunktzahl die Relevanz von Nachhaltigkeitsaspekten gestärkt werden.
- ➔ Auf Programmebene ist es zentral, auch ein Forum zu schaffen, in dem nachhaltigkeitsbezogene Themen kontinuierlich bearbeitet werden können. Der BGA ist damit überfordert. Die Schaffung des UA Nachhaltigkeit weist vor diesem Hintergrund in die richtige Richtung. Ziel sollte es sein, einen inhaltlichen Austausch über die Entwicklung einer nachhaltige(re)n Förderpolitik zu begleiten – auch unter Berücksichtigung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Summary

In the 2014-2020 funding period, the cross-cutting objective of 'sustainability' is understood primarily in the EU regulations as 'environmental sustainability'.

The Lower Saxony OP is the only multi-fund programme in Germany in the 2014-2020 funding period. With 44 funding instruments, it contains a wide range of guidelines and funding principles. Their financial volume varies between planned total eligible costs of EUR 4,000 million and EUR 376,649 million. In total, it is foreseen to implement a total eligible cost of EUR 2.129.253 million under the programme.³

This study analyses:

4. what procedures have been implemented for the governance of the environmental dimension of sustainability in OP implementation.
5. whether and how these procedures have given impetus to projects and beneficiary organisations, on the one hand, and OP design and implementation, on the other.
6. the material effects of the support in terms of the environmental dimension of sustainability and how the scheme's impact profile can be described.

The Lower Saxony multi-fund programme provides for various procedures to strengthen the focus of support on sustainability. The procedures are aimed at a) managing the multi-fund programme and b) raising awareness among project promoters and project selection.

In order **to manage the programme**, the OP text provides for the following procedures: (1) establishment of a sustainability advisor, (2) environmental monitoring at OP level, (3) participation in the Länder Working Group on Environment, (4) involvement of environmental partners in OP preparation and implementation. The first two procedures have not been implemented or have been implemented only to some extent. The exchange in the Länder Working Group on the Environment is considered very useful and inspiring by the representatives from the MA and Ministry of the Environment involved. However, further impetus could not be given to the design or implementation of OP. There are no systematic procedures for linking the working group to, for example, the Monitoring Committee. The involvement in OP preparation and implementation is valued by the environmental partners. The usual problems, which generally shape the participation of partners through the Monitoring

³ This information refers to the OP situation prior to the addition of two REACT axes in 2021.

Committee, emerge: There is an information gap between the managing actors on the one hand and environmental partners on the other, and the capacity of the environmental partners limits the opportunities for participation.

The governance procedures for programme implementation were not fully implemented. Overall, the procedures are expected to have a very limited impact on programme implementation and planning.

During the 2014-2020 funding period, the Lower Saxony sustainability strategy was drawn up. This process has practically had no impact in the field of Structural Funds support.

- ➔ Starting points for further development should first clarify which procedures going beyond the obligations of the Regulations should be planned at all. The Land Sustainable Development Strategy, on the one hand, and the explicit reference to the UN SDGs, on the other, provide a much better conceptual framework than in the 2014-2020 funding period.
- ➔ There are already promising approaches to strengthening sustainability in funding practice. The proposed Sub-Committee on Sustainability will also create a forum within the Monitoring Committee to allow for a more intensive focus on sustainability issues in a broad sense.

With regard to **project design and beneficiary organisations**, the scoring in the project selection process, but also a guidance document on sustainability and advice from NBank, have an impact. The measures target a beneficiary clientel, which is already very much aware of the issue of sustainability. Of the beneficiaries interviewed in three case study guidelines, almost three quarters report that sustainability is a high or very high priority for them.

NBank's guide is drafted in a uniform form for all guidelines and funding principles and is therefore inevitably relatively abstract. The guide is the least well-known procedure and has a relatively low impact in the case study guidelines. It has the most potential to raise awareness of sustainability, but this should not be the primary approach given the already high level of awareness.

The advice provided by NBank focuses primarily on the presentation of sustainability claims in the application, rather than on the actual design of the projects. The advice is very well known among the beneficiaries, but it is seen as having the lowest impact on the design of the projects or changes in the beneficiaries organisations.

The integration of sustainability-related criteria into the scoring for project selection is implemented in the majority of the guidelines and funding principles, with coverage in relation to the planned budgets in the ERDF being significantly higher than in the ESF. The way in which it is implemented varies widely. Criteria may relate to the project or beneficiary, be very specific or general and focus on various aspects (often focussing on climate change). Scoring is well known and is considered to be the most influential NBank process in the case study guidelines.

As regards the possible effects of scoring, these depend heavily on the implementation of the criteria in the specific case and the way in which the support is used and designed. Investment support for enterprises shows that the sustainability points of the scoring are used tactically under certain conditions: Sustainability points will be awarded in particular if the application might otherwise have difficulties in reaching and exceeding the eligibility threshold.

Overall, however, more than one in five respondents from the case study guidelines report that NBank procedures as a whole (advice, guidance, scoring) had an impact on the content of the projects. However, the beneficiaries' own competences are more influential than N-bank procedures to strengthen sustainability.

- ➔ In view of the high level of awareness of the issue, communication to beneficiaries to strengthen sustainability matters must not be general and cross-cutting, but rather concretely action-based and close to implementation. Instead of a general guide, formats such as specific examples of good practice, exchange of experience and similar could be used.
- ➔ The more specific the suggestions to be made to the beneficiaries, the more important the expertise related to the type of project will be. It is not expected that NBank's staff will have or be able to acquire this expertise in any case, as some of them may be highly specialised and also very technical.
- ➔ Selection effects only occur under certain conditions: where there is scarce funding and the decision to include in support is indeed (also) dependent on the sustainability criteria. However, this is the case only in a few cases in the funding range of the multi-fund programme.
- ➔ Greater harmonisation in the operationalisation of sustainability criteria would allow a more uniform focus across the programme.

An **impact** profile of the multi-fund programme was established using a development path analysis involving experts from the MA and environmental associations. As a result, in relation to the planned financial budgets, most of the programme has no clear impetus to making the economy more sustainable: more than 72 % of the funds are allocated to the “business as usual” path.⁴

In addition, with an estimated share of 16.9 %, measures to strengthen climate protection, 5.7 % to reduce pollution and 4.0 % to restore biodiversity are supported. With even smaller shares, circular economy, water protection and climate adaptation are supported.

Overall, the multi-fund programme therefore does not show a particularly strong incentive for the Lower Saxony economy to move towards more environmentally friendly development paths. It should be borne in mind that the weighting of climate protection measures is also subject to a quota in programming as laid down in the regulations.

Looking **ahead**, the 2021-2027 funding period offers new opportunities to strengthen the sustainability dimension of the new programme: The link with the SDGs, on the one hand, and the newly created framework of the Lower Saxony Sustainable Development Strategy in 2017, provide new conceptual reference points for monitoring and governance.

- ➔ However, there should not be higher expectations about the impulses of the multi-fund programme: The fundamental decision to set up a broad-based support programme also limits the possibility of generating large-scale material effects towards sustainability.
- ➔ Progress has already been made in integrating the idea of sustainability, both in the funding practice of individual guidelines and in raising awareness among beneficiaries. The status quo achieved in each case must be taken into account if additional impetus is to be generated.
- ➔ At programme level, possibly using the SDGs and types of interventions, a lean monitoring can provide a sustainability profile of support. In scoring, the relevance of sustainability matters can be strengthened by a more coordinated design of the criteria and the minimum score required, which is already planned.

⁴ The developments that are subsumed here may well involve, for example, more energy-efficient processes through the use of newer machines. However, these effects arise from the evolving state of the art and are not induced by incentives from the multi-fund programme.

- ➔ At programme level, it is crucial to also create a forum where sustainability-related issues can be dealt with on an ongoing basis. The Monitoring Committee is overwhelmed with this task. In this context, the creation of the Sustainability sub-committee goes in the right direction. The aim should be to support substantive exchanges on the development of a (more) sustainable funding policy, also taking into account the sustainability strategy in Lower Saxony.

1. Einleitung

Die vorliegende Sonderuntersuchung zum Querschnittsziel Nachhaltigkeit ist Teil der im Evaluierungsplan beschriebenen Studien, die zur Bewertung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014 bis 2020 umgesetzt werden (Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2016). Im Evaluierungsplan sind zwei Arten von Studien vorgesehen: Die prioritätsachsenbezogenen Evaluierungen analysieren für jede Priorität des OP einmal im Laufe der Förderperiode die Erreichung der Ziele. Die Sonderuntersuchungen haben spezifische und insbesondere auch quer zu den Prioritätsachsen liegende Themen.

Mit der vorliegenden Sonderuntersuchung zur Nachhaltigkeit wird die im Jahr 2019 erstellte Sonderuntersuchung zu den Querschnittszielen Chancengleichheit und Gleichstellung ergänzt. Als weiteres Querschnittsziel des niedersächsischen Multifondsprogramm wird auch „Gute Arbeit“ in einer Sonderuntersuchung analysiert. Die Studie ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht abgeschlossen.

2. Nachhaltigkeit im Multifondsprogramm – Fragestellungen, Wirkungszusammenhänge und Methoden

Das Thema der Sonderuntersuchung ist das Querschnittsziel Nachhaltigkeit im Rahmen des Multifondsprogramms 2014 bis 2020 in Niedersachsen. Inhaltlich wird das Thema durch folgende Festlegungen umgrenzt:

- In der VO 1303/2013⁵, Art. 8 wird die Förderung sowohl auf das Prinzip der Nachhaltigkeit, als auch auf Umweltschutzziele verpflichtet. Die Mitgliedstaaten sollen „Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management“ fördern.

Schon auf Ebene der Verordnung werden unter der Überschrift „Nachhaltige Entwicklung“ somit Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes betont. Verglichen mit umfassenderen

⁵ VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

Nachhaltigkeitsbegriffen, die gleichermaßen ökologische, ökonomische und soziale Aspekte umfassen, wird in der Strukturfondsverordnung der Förderperiode 2014 bis 2020 die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit betont.⁶

- Das OP greift diese Zielsetzung in Kapitel 11.1 „Bereichsübergreifende Grundsätze“ auf. Gleichzeitig gilt: „In Niedersachsen werden die Nachhaltigkeitsziele der Strategie Europa 2020 maßgeblich durch den ELER verwirklicht werden“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2020). Der EFRE ist demgegenüber laut Ausrichtung des OP nicht zentral auf Nachhaltigkeit ausgerichtet. Es werden jedoch Bereiche benannt, in denen das Multifondsprogramm explizit Nachhaltigkeitsaspekte adressiert: die Prioritätsachse (PA) 3 mit ihrer Orientierung auf das Thematische Ziel (TZ) 4 (Reduzierung von CO₂-Emissionen), PA 4 auf TZ 6 (Erhaltung und Schutz der Umwelt), PA 6 bis 9 im ESF sollen zur sozialen Nachhaltigkeit beitragen, besonders erwähnt wird im OP aber auch der Bereich „green jobs“. Es werden darüber hinaus verschiedene Verfahrensaspekte zur Umsetzung des Querschnittszieles angesprochen: Das Scoring-Verfahren, ein spezifisches Umweltmonitoring, Leitfäden, das „climate change tracking“ auf Grundlage des Kategorisierungssystems der Kommission, sowie die Benennung eines Umweltbeauftragten.

Das Themenfeld „Nachhaltigkeit“ lässt sich für das Multifondsprogramm damit wie folgt umreißen:

- Umweltschutz und Klimaschutz sind die beiden zentralen inhaltlichen Komponenten.
- Darüber hinaus wird aber auch die soziale Nachhaltigkeit angesprochen (insbesondere für den ESF).

Damit wird das Themenfeld im Multifondsprogramm relativ eng gefasst und abgegrenzt. Umfassendere Nachhaltigkeitskonzepte oder integrierte Nachhaltigkeitskonzeptionen in denen die ökonomische, ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit abgewogen werden, werden nicht explizit aufgegriffen. Dieses Verständnis weicht von dem umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff ab, der gleichermaßen die ökonomische, ökologische und soziale Dimension umfasst und beispielsweise die Grundlage für die Arbeit des 2001 gegründeten deutschen Nachhaltigkeitsrates oder auch für die Sustainable Development Goals (SDGs) der UN sind, die auf mehreren Entscheidungen der UN aus dem Jahr 2015 gründen. Dem Querschnittsziel Nachhaltigkeit im Multifondsprogramm liegt damit ein gegenüber

⁶ In der Strukturfondspraxis wird daher auch häufig von „ökologischer Nachhaltigkeit“ gesprochen.

dem nationalen wie internationalen Nachhaltigkeitsdiskurs eng gefasster Begriff von Nachhaltigkeit zu Grunde.

Gleichzeitig wird im OP neben der inhaltlichen Dimension das Thema Nachhaltigkeit auch auf Verfahrensaspekte bezogen (Scoring, Monitoring, Leitfäden, Umweltbeauftragter).

Die Sonderuntersuchung folgt dem Verständnis des OP und konzentriert sich inhaltlich auf die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit, insbesondere Klima- und Umweltschutz. Gleichzeitig werden insbesondere die angesprochenen Verfahrensaspekte in den Blick genommen.

Fragestellungen

Die Sonderuntersuchung behandelt die folgenden Fragestellungen:

1. Welche Verfahren zur Governance der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit wurden in der OP-Umsetzung implementiert? Welche davon zielen auf Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit des Gesamt-OP, welche auf Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit auf Ebene der einzelnen Vorhaben?

Governance

Der Begriff „Governance“ entzieht sich einer einfachen und knappen Definition. Er bezeichnet in der Politikwissenschaft Regeln, Verfahren, Institutionen zur Koordination und Abstimmung in öffentlichen und privaten Organisationen. Er grenzt sich ab von Begriffen wie „Steuerung“ und betont, dass das Zustandekommen koordinierten Handelns eine Interaktion verschiedener beteiligter Akteure darstellt (Benz et al. 2007; De Schutter et al. 2001; Mayntz 2008).

Im OP sind verschiedene Ansätze und Verfahren vorgesehen, um Aspekte von Nachhaltigkeit zu stärken – und die entweder auf die OP-Ebene oder auf Ebene der einzelnen Vorhaben zielen: Auf die OP-Ebene beziehen sich beispielsweise das Umweltmonitoring sowie der Umweltbeauftragte als Verfahrenselemente vorgesehen, auch die SUP wäre hier zu betrachten. Auf Vorhabensebene beziehen sich das Scoring in der Projektauswahl oder spezifische Leitfäden, indem sie auf die Gestaltung der Projekte Einfluss nehmen wollen. Vergleichbare Verfahren, die auf Ebene der einzelnen Maßnahmen/Richtlinien zielen würden sind bislang nicht bekannt (dies wäre bspw. ein Nachhaltigkeitscheck der Richtlinien).

Alle diese Verfahren und Ansätze dienen der „Governance“ von Nachhaltigkeit im Rahmen des OP. Hier geht es um Governance-Verfahren im direkten Zusammenhang mit dem Multifondsprogramms. Andere Verfahren, die sich aus anderen europäischen oder nationalen Regelungen ableiten sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Ein Beispiel hierfür wären die ggf. für bestimmte Projektarten erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Auf Grundlage der Ergebnisse zu 1.) geht die Sonderuntersuchung zwei vertiefenden Fragestellungen nach:

2. Wurden durch die implementierten Verfahren Impulse a) zur stärkeren Berücksichtigung von Aspekten der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit in der Projektentwicklung und -umsetzung und/oder der sonstigen Praxis der Begünstigtenorganisationen b) zur stärkeren Ausrichtung des aktuellen OP oder künftigen Programm im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit gesetzt?
3. Welche materiellen Effekte der bisherigen Förderung lassen sich im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit darstellen? Wie lässt sich das Wirkungsprofil des Multifondsprogramms im Kontext eines umfassenden und soziale, ökologische und ökonomische Aspekte gleichermaßen einschließenden Nachhaltigkeitsbegriffs beschreiben?

Das niedersächsische Multifondsprogramm

Das niedersächsische Multifondsprogramm ist das einzige Operationelle Programm in Deutschland, das EFRE und ESF in einem Programmdokument vereint. Dadurch umfasst das Programm eine sehr große Breite unterschiedlicher Förderansätze und -gegenstände. Die Sonderuntersuchung bezieht sich auf das OP in der Form vor der Aufnahme der REACT-Mittel und umfasst damit acht inhaltliche Prioritätsachsen.⁷ Alle Daten des Monitorings beziehen sich auf den Stand zu Beginn der Sonderuntersuchung (Ende September 2020).

Das OP umfasst zu Beginn der Sonderuntersuchung ein Budget (ohne die Technische Hilfe⁸) von 2.129,253 Mio. €. Davon entfallen etwa drei Viertel auf den EFRE und ein Viertel auf den ESF (s. Tabelle 2.1). Die Umsetzung der Förderung erfolgt in acht inhaltlichen Prioritätsachsen über insgesamt 44 Richtlinien und Fördergrundsätze. Diese umfassen teils breitere Kataloge von Fördergegenständen, so dass sich die inhaltliche Breite des Programms noch deutlich weiter ausfächert. Das Finanzvolumen der einzelnen Richtlinien und Fördergrundsätze variiert nahezu um den Faktor 100 und liegt zwischen 4,00 Mio. € und 376,649 Mio. €.

⁷ 2021 wurden die auf europäischer Ebene in Reaktion auf die Corona-Pandemie bereitgestellten REACT-Mittel durch eine Programmänderung in das OP aufgenommen. Im Zuge dieser Ergänzung wurden zwei weitere inhaltliche Prioritätsachsen ins OP integriert.

Tabelle 2.1 Multifondsprogramm - Überblick

	Budget Mio. €	Richtlinien Förder- grundsätze Anzahl	Budget größte Maß- nahme Mio. €	Budget kleinste Maßnahme Mio. €
EFRE	1.618,468	30	376,649	4,000
ESF	510,785	14	102,833	9,404
GESAMT	2.129,253	44		

Die inhaltliche Bandbreite der Förderung deckt weite Teile der Landesförderpolitik ab: Von der FuE-Politik der PA 1, über klimabezogene Förderung der PA 3 bis zu Weiterbildung und Qualifizierung in PA 6 und Maßnahmen im Bildungssystem in PA 9.

Zum Beginn der Sonderuntersuchung – Ende August 2020 – waren aus dem Multifondsprogramm bereits 15.961 Vorhaben bewilligt worden.⁹ Davon entfallen 2.158 auf den EFRE und 13.803 auf den ESF. Die deutlich höhere Vorhabenzahl des ESF kommt durch eine Vielzahl relativ kleiner Einzelbewilligungen zustande, die im Rahmen von „Weiterbildung in Niedersachsen“ getätigt wurden. Mit den bewilligten Vorhaben sind förderfähige Gesamtkosten von 2.685,429 Mio. € verbunden – also bereits mehr, als im OP-Budget eingeplant.¹⁰

Wirkungszusammenhänge und zentrale Wirkungsmechanismen

Damit analysiert die Sonderuntersuchung im Wesentlichen zwei verschiedene Wirkungszusammenhänge. Zum einen können die zur Stärkung der Nachhaltigkeit als Querschnittsziel im Umsetzungssystem des OP etablierten Verfahren dazu führen, dass das praktische Handeln der verschiedenen, an der OP-Umsetzung beteiligten Akteure sich verändert. Veränderungen können auf Ebene des OP und seiner Richtlinien, auf Ebene der Projekte sowie auf Ebene der Begünstigtenorganisationen auftreten. Dieser Zusammenhang wird von

⁹ Dabei gehen die Finanzinstrument MikroSTARTer, NSeed und Beteiligungsfonds Niedersachsen nur mit jeweils zwei Vorhaben (einem für SER, einem für ÜR) in die Zählung ein. Die aus den Finanzinstrumenten finanzierten Förderfälle werden in dieser Zahl nicht einzeln ausgewiesen.

¹⁰ Dass das Volumen der förderfähigen Gesamtkosten das OP-Budget übersteigt ist nicht ungewöhnlich. Es kann eine Reihe von Ursachen dafür geben. Zwei der wichtigsten liegen in der OP-Planung auf Ebene der förderfähigen Gesamtkosten, sowie in der Steuerung der Programmumsetzung. Zum einen umfassend die förderfähigen Gesamtkosten nicht nur die öffentlichen Mittel, sondern auch private Mittel, die insbesondere in der unternehmensbezogenen Förderung den größeren Anteil der förderfähigen Gesamtkosten ausmachen. Zum Beispiel dadurch, dass in der Umsetzung die tatsächlichen Fördersätze niedriger liegen als ursprünglich können bei gleichem Volumen öffentlicher Mittel erheblich höhere förderfähige Gesamtkosten entstehen. Zum anderen werden in der Steuerung der einzelnen Richtlinien teils bewusst größere Bewilligungsvolumina innerhalb des OP verbucht, um Spielraum beim Programmabschluss zu haben. So erlauben es die Abschlussleitlinien der Europäischen Kommission Budgets in einzelnen Prioritätsachsen um bis zu 10 Prozent zu überschreiten und damit gegebenenfalls Lücken durch nicht vollständige Umsetzung in anderen PA des Programm auszugleichen.

Schubert (2019) als „horizontale Integration“ bezeichnet. Zum anderen kann die Förderung durch die mit den Projekten verbundenen materiellen Effekte auf ein umweltschonenderes und damit nachhaltigeres Wirtschaften in Niedersachsen hinwirken. Die Wirkungsbeziehungen auf der materiellen Seite gehen von unterschiedlichsten Fördergegenständen aus (Forschungsprojekten, Gebäudesanierungen, Netzbildungen, Qualifizierungen, etc.). Diesen Zusammenhang nennt Schubert „vertikale Integration“.

Die „horizontale“ und „vertikale“ Integration der ökologischen Nachhaltigkeit folgt unterschiedlichen Logiken und führt über verschiedene Mechanismen zu unterschiedlichen Effekten:

- Im Fall der „horizontalen“ Integration vermitteln sich die Einflüsse über Verfahren. Verschiedene Verfahren geben verschiedene Impulse: Ein Leitfaden liefert beispielsweise Informationen und vielleicht good-practice-Beispiele, eine Bewertungsmatrix für die Projektauswahl informiert potenzielle Antragsteller, welche Aspekte in ihrem Projektantrag besonders sorgfältig dargestellt werden müssen und daher auch in der Konzeption verwirklicht werden müssen. Es werden hier Politikinstrumente gewählt, die Information und Überzeugung setzen.¹¹ Daneben gibt es weitere Arten von Instrumenten, die eher auf Belohnung oder Zwang setzen. Teilweise werden diese Ansätze auch kombiniert. So hat eine Bewertungsmatrix auch Zwangselemente: Neben der reinen Information spielt auch eine mögliche Sanktion eine Rolle: Gegebenenfalls wird der Projektantrag abgelehnt. Der zentrale Mechanismus besteht darin, dass sich in Reaktion auf die angebotenen Informationen das Verhalten der Begünstigten oder der Verwaltungen und Politik ändert. Derartige Verhaltensänderungen werden – auf individueller wie auf organisationaler oder politischer Ebene als „Lernen“ bezeichnet. Die Wandlungsprozesse auf organisationaler und politischer Ebene, die als „Lernen“ bezeichnet werden, zeichnen sich durch eine Reihe von Besonderheiten aus (Wiesenthal 1995; Albach et al. 1998; Berthoin Antal und Dierkes 2000; Bennet und Howlett 1994; Knoepfel et al. 1997; Radaelli 1995). Entscheidend ist dabei, dass die Praxis einer Organisation oder eine Fachpolitik sich nicht bereits dann ändern, wenn die beteiligten Akteure Lernprozesse durchlaufen. Vielmehr erfordert organisationales Lernen oder Politiklernen Veränderungen der strategischen Ausrichtung und Zielsetzung und/oder der Prozesse innerhalb der Organisation. Für Lernprozesse im Bereich von Förderpolitiken bedeutet dies beispielsweise, dass Förderrichtlinien

¹¹ Die Forschung zu Politikinstrumenten und zur Wahl von Instrumenten macht zum einen darauf aufmerksam, dass es verschiedenartige Instrumentenansätze gibt, die auf unterschiedliche Mechanismen zur Verhaltensänderung setzen (besonders plakativ Bemelmans-Videc et al. 2007). Darüber hinaus wird betont, dass Instrumente nicht neutral sind, sondern ihrerseits wieder Wirklichkeit prägen und beeinflussen – über ihre angestrebten Zielsetzungen hinaus (Lascoumes und Le Galès 2007).

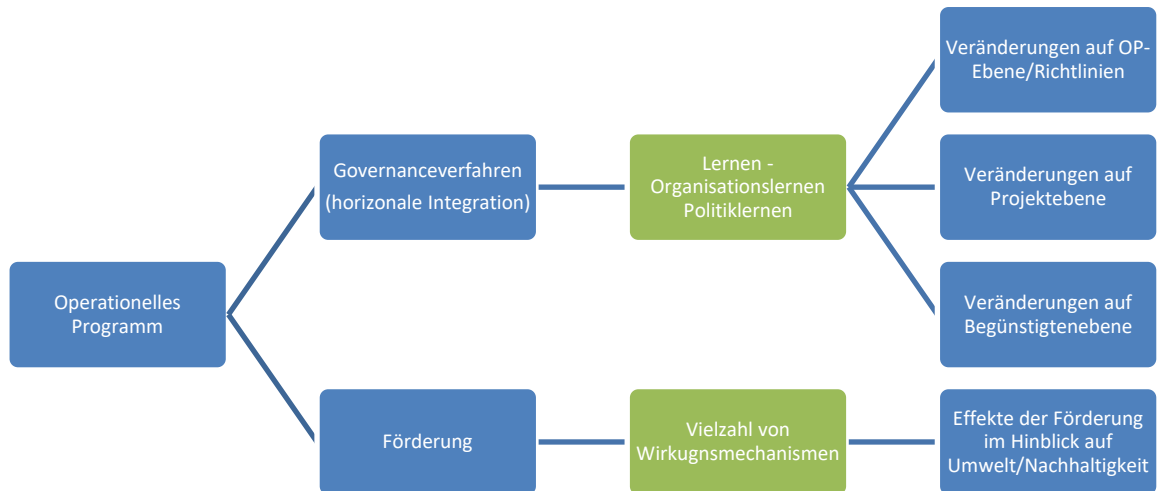
geändert und angepasst werden müssen. Für diese Veränderungen sind wiederum Verfahren der Abstimmung und Beteiligung erforderlich, so dass die Umsetzung von Lernen in Organisationen und Politik anspruchsvoll ist.

- Im Fall der „vertikalen“ Integration von Umweltaspekten stehen „Umweltbelange als übergeordnetes Ziel und Förderbereich für einen Teilbereich des Programms im Zentrum“ (Schubert 2019, S. 27). Im Multifondsprogramm Niedersachsen sind dies insbesondere die Prioritätsachsen 3 (Reduzierung der CO₂-Emissionen) und 4 (Nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung von Flächen und Landschaften). Bei den dort eingesetzten Förderinstrumenten sind umweltbezogene Fördergegenstände zentraler Bestandteil. Darüber hinaus können Umweltbezüge natürlich in einer Vielzahl weiterer Förderbereiche wie der FuE-Förderung, oder der Weiterbildungsmaßnahmen auftreten. Effekte treten hier letztlich als materielles Ergebnis der Projektaktivitäten auf. Ausgehend von der Vielzahl der Förderinstrumente und -gegenstände im Multifondsprogramm differenzieren sich die Wirkungsbeziehungen und Mechanismen sehr weit aus. Schon im Bereich der direkt auf Umweltaspekte bezogenen Förderung aus den PA 3 und 4 zeigt sich bei genauerer Betrachtung eine hohe Bandbreite unterschiedlicher Wirkungsketten.¹²

Die allgemeinen Wirkungszusammenhänge des Querschnittsziels Nachhaltigkeit werden in Abbildung 2.1 zusammengefasst. Das Querschnittsziel kann entweder „vertikal“ über die Ziele und Fördergegenstände einzelner Instrumente oder „horizontal“ als Querschnittsziel über bestimmte Governanceverfahren umgesetzt werden. Abhängig davon sind führen entweder eine Vielzahl unterschiedlicher Wirkungsmechanismen im Falle der vertikalen Integration, oder vor allem Lernprozesse im Falle der horizontalen Integration zu Wirkungen.

¹² Siehe dazu exemplarisch die Evaluierung der PA 3, in der die verschiedenen Wirkungszusammenhänge innerhalb der PA aufbereitet werden (Schwab et al. 2021, 2022). Die Evaluierung der PA 4 ist zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichtes noch nicht veröffentlicht.

Abbildung 2.1 Querschnittsziel Nachhaltigkeit – Wirkungszusammenhänge und Mechanismen



Methoden

Die Sonderuntersuchung folgt einem Mixed-Methods-Design und kombiniert verschiedene Informations- und Datenquellen, um die Ergebnisse auf Grundlage verschiedener Informationsquellen zu prüfen und damit zu stützen oder widerlegen zu können. Dabei werden für die Erfassung und Analyse der Effekte der horizontalen Integration teilweise andere Methoden eingesetzt, als für die Erfassung der vertikalen Integration.

Grundlage zur Erfassung der **Effekte der Governanceverfahren** ist die Identifizierung der relevanten Governanceverfahren. Für alle Verfahren werden die folgenden Erhebungsmethoden eingesetzt:

- Interviews mit Vertreter:innen der VB, sowie Vertretern von NABU und BUND.
- Dokumentenanalyse: Analyse von Unterlagen, die zu den etablierten Verfahren vorliegen, insbesondere OP, Richtlinien, Leitlinien für die Projektauswahl, Leitfaden der NBank.

Für das Scoring-Verfahren, das zur Bewertung der Anträge bei der Projektauswahl eingesetzt wird, stehen weitere Informationen zur Verfügung:

- Auswertung von Monitoringdaten: Die Monitoringdaten der NBank umfassen auch Angaben zu den Qualitätskriterien und damit auch zu den nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien. Es liegen die letztlich erreichten Gesamtwerte für die einzelnen Kriterien vor, nicht die verschiedenen Einzelvoten der beteiligten Akteure. Mit den Daten kann analysiert werden, wie in verschiedenen Bereichen der Förderung mit den nachhaltigkeitsbezogenen Scoring-Kriterien umgegangen wurde.

Für die Analyse der projektbezogenen Verfahren wurden richtlinienbezogene Fallstudien durchgeführt. Die Umsetzungsverfahren jeweils einer Richtlinie stellen einen Fall dar. Das Ziel der Analyse ist es, Varianzen in der Umsetzungspraxis zu erkennen, um so die Bandbreite unterschiedlicher Verfahrensgestaltungen und deren Wirkungen darstellen zu können. Die Fallstudienauswahl folgt damit einem „most-dissimilar-cases“-Ansatz. Zur Auswahl der Fälle wurden folgende Kriterien angewendet:

- EFRE und ESF sollten abgedeckt sein.
- Es sollten verschiedene Begünstigtengruppen abgedeckt sein, um unterschiedliche Konstellationen zu erfassen und unterschiedliche Wirkungen im Hinblick auf die Begünstigtenorganisationen abbilden zu können.
- Richtlinien der PA 3 und PA 4 wurden ausgeschlossen, da hier die klima- und umweltbezogenen Aspekte im Sinne der vertikalen Integration Kernbestandteil der Fördergegenstände sind. Das macht es schwer, den möglichen zusätzlichen Einfluss von Scoringkriterien auf die Projektgestaltung zu isolieren. Aus praktischen Gründen wurde außerdem die PA 9 ausgeschlossen. Hier liefen zur gleichen Zeit Erhebungen für die PA-Evaluierung. Eine Überschneidung sollte vermieden werden.
- Die ausgewählten Richtlinien sollten nachhaltigkeitsbezogene Scoringkriterien mit einem relativ hohen Punktwert zum Einsatz bringen. Die höhere Relevanz der nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien erhöht die Wahrscheinlichkeit von Effekten. Wegen dieses Kriteriums schieden weite Teile der ESF-Richtlinien aus.
- Schließlich sollte in den Richtlinien eine vergleichsweise hohe Zahl unterschiedlicher Begünstigter auftreten, um in einer standardisierten Online-Befragung ausreichend Daten für eine Auswertung erheben zu können.

Auf Grundlage dieser Kriterien wurden die folgenden Richtlinien für Fallstudien ausgewählt:

- 2.5.2.1 Einzelbetriebliche Investitionsförderung aus dem EFRE mit Unternehmen als Begünstigten und einer hohen Anzahl an Begünstigten.

- 2.7.1.1 Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft aus dem EFRE mit Kommunen, aber auch Vereinen und anderen Akteuren als Begünstigten.
- 8.22.1.1 Jugendwerkstätten aus dem ESF mit Trägern der Jugendhilfe als Begünstigten.

Für jede der drei Fallstudien kamen folgende Methoden zum Einsatz:

- Interviews mit NBank und Fachreferaten
- Vertiefte Dokumentenanalyse der Richtlinien und Begleitdokumente
- Vertiefte Auswertung der Monitoringdaten zu den Qualitätskriterien
- Eine Onlinebefragung der Begünstigten als Vollerhebung.

Die Fallstudien wurden in verschiedenen Aspekten (s. 1.1) vergleichend ausgewertet. Durch Gemeinsamkeiten und Unterschiede konnten Besonderheiten in der praktischen Umsetzung der verschiedenen Verfahren sowie deren Wirkungen auf Projektträger und Projekte identifiziert werden.

Für die Erfassung der materiellen Effekte der Förderung soll entsprechend der Fragestellung nicht nur der Bereich erfasst werden, in dem umwelt- und klimabezogene Fördergegenstände eine zentrale Rolle spielen („vertikale Integration“) vielmehr geht es darum, ein **Wirkungsprofil des gesamten Programms** zu erarbeiten. Hierfür können Indikatorendaten aus dem Monitoring kein hinreichendes Bild liefern, da sie nur in Ausschnitten mögliche Beiträge zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit abbilden.

An dieser Stelle kommt mit der Entwicklungspfadanalyse eine Schätzmethode zum Einsatz. Ziel ist es, zu erfassen, in welchem Umfang aus der Förderung Impulse in Richtung einer Umsteuerung auf nachhaltigere und klimaverträglichere Entwicklungspfade gesetzt werden.¹³ Die Entwicklungspfade wurden in Anlehnung an die Taxonomie-Verordnung definiert. Die Gewichtung der Fördereffekte erfolgt als Schätzung durch Expert:innen. Im Rahmen der Studie wurde hierzu ein Workshop mit Beteiligung von VB, NABU und BUND durchgeführt.

¹³ Für eine ausführlichere Darstellung der Methode siehe Anhang A.

3. Nachhaltigkeitsbezogene Governance-Verfahren

Im OP finden sich verschiedene Ansätze zur Ausrichtung der Förderung aus dem Multifondsprogramm auf Nachhaltigkeit. Diese beziehen sich entweder auf die Sensibilisierung der Projektträger und die Projektauswahl (3.2), oder auf die Steuerung des Multifondsprogramms (3.1).

3.1 Steuerung des Multifondsprogramms

Auf Ebene des Multifondsprogramms lassen sich verschiedene Verfahren identifizieren, die potenziell auf eine stärkere Berücksichtigung umweltbezogener Aspekte zielen:

- Die Einsetzung eines Nachhaltigkeitsbeauftragten
- Das umweltbezogene Monitoring der Förderung auf OP-Ebene
- Die Länderarbeitsgruppe Umwelt
- Die Beteiligung der (Umwelt-)Partner bei OP-Erstellung und -umsetzung

3.1.1 Wirkungszusammenhänge

Allen Verfahren ist gemeinsam, dass sie in einem Umfeld geplant werden, in dem Impulse für eine stärkere Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte nicht einfach zu vermitteln sind. Die besonderen Anforderungen entstehen im Spannungsfeld, das im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung¹⁴ bei der Umsetzung der Strukturfonds zwischen den EU-Zuständigkeiten einerseits und der Landesförderpolitik andererseits besteht. Die Regelungen zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit werden im Bereich der Strukturfondsumsetzung entwickelt und umgesetzt, während auf der anderen Seite die Gestaltung der Landesförderpolitik im Wesentlichen außerhalb der Verfahren der Strukturfondsförderung im Rahmen der landesinternen politischen Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren erfolgt.

¹⁴ Es gibt im EU-Haushalt zwei zentrale Umsetzungsmechanismen: Zentral verwaltete Mittel werden unmittelbar von EU-Organisationen umgesetzt. Ein Beispiel ist das Forschungsrahmenprogramm. Die Umsetzung in geteilter Mittelverwaltung nutzt für die Umsetzung nationale Behörden und Akteure. Die Kommission betraut die nationalen Stellen damit, die Mittel umzusetzen. Die Strukturfonds werden in geteilter Mittelverwaltung implementiert.

Durch die Struktur des Umsetzungssystems fallen in Niedersachsen – wie sonst auch in Deutschland – die Zuständigkeiten für die Koordinierung und Umsetzung des Multifondsprogramms einerseits und die Gestaltung der konkreten Förderinstrumente und deren Umsetzung andererseits auseinander. Die Verwaltungsbehörde im Europaministerium koordiniert die Planung und Umsetzung des Multifondsprogramms. Sie entscheidet aber weder über die Zusammensetzung des zu fördernden Instrumentenportfolios, noch über die Gestaltung der Umsetzungsverfahren der einzelnen Instrumente. Bei der Auswahl des Instrumentenportfolios spielt die Abstimmung zwischen den Ressorts der Landesregierung unter Einbindung der politischen Ebene eine große Rolle. Die Gestaltung der konkreten Förderinstrumente obliegt den zuständigen Fachreferaten, die am Multifondsprogramm beteiligt sind. Eine gewisse Rückkopplung ist durch die Beteiligung der VB und des BGA an der Festlegung von Projektauswahlkriterien gegeben. Dennoch liegt die Federführung für die einzelnen Richtlinien bei den Fachreferaten. Dies führt dazu, dass alle Verfahren, die auf Programmebene ansetzen, Impulse über mehrere Stufen vermitteln müssten, um zu Effekten zu führen: neben der VB müssten die zuständigen Fachreferate mit einbezogen werden. Hinzu kommt, dass grundlegendere Aspekte wie etwa eine allgemein umweltfreundlichere oder nachhaltigere Ausrichtung der Förderpolitik stark politischen Charakter haben und nicht alleine auf Arbeitsebene der Verwaltungen behandelt werden können.

Für die vier genannten Verfahren zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit auf Ebene des Multifondsprogramms werden im Folgenden jeweils der Ansatz und die Umsetzung beschrieben. Auf dieser Grundlage wird eine Abschätzung möglicher Effekte vorgenommen.

3.1.2 Umweltbeauftragter/Nachhaltigkeitsbeauftragter

Das OP sieht vor, dass für die Begleitung der Umsetzung ein Umweltbeauftragter benannt wird. „Schließlich wird das Nds. Umweltministerium zur fachlichen Begleitung des Querschnittsziels „Nachhaltigkeit“ und als fachlichen Ansprechpartner in Fragen der nachhaltigen Entwicklung einen Umweltbeauftragten (w/m) benennen. (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 351)“

Eine wirksame fachliche Begleitung der Programmumsetzung durch einen Nachhaltigkeitsbeauftragten erfordert mindestens:

- Fachliche Inputs von Seiten des Nachhaltigkeitsbeauftragten, beispielsweise in Form von Stellungnahmen, Vorschlägen oder Diskussionsbeiträgen.

- Verfahren, in denen VB und/oder BGA als verordnungsseitig verantwortliche Einrichtungen zur OP-Umsetzung die Inputs aufgreifen, verarbeiten und Schlussfolgerungen daraus ziehen.

In der 11. Begleitausschusssitzung am 24. Mai 2016 wurde der die Geschäftsordnung des BGA geändert. Nun gehört dem BGA „mit beratender Funktion zusätzlich eine Vertreterin oder ein Vertreter der Leuphana Universität Lüneburg zur fachlichen Begleitung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit an.“ Der Beauftragte wurde vom MU benannt.¹⁵ Als Nachhaltigkeitsbeauftragter wurde Prof. Dr. Heinrichs von der Leuphana Universität benannt. Die Benennung erfolgte vor dem Hintergrund einer bestehenden Kooperationsvereinbarung¹⁶ zwischen MU und der Leuphana Universität zu nachhaltigkeitsbezogenen Themen, insbesondere auch in Bezug zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes.

Laut der Präsentation der VB auf der 11. BGA-Sitzung soll er u.a. der Fragestellung nachgehen, was die EU-Förderung zur Nachhaltigkeitsstrategie des Landes¹⁷ beitragen kann. Generell lag der Fokus zu Beginn der Arbeiten auf den langfristigen Entwicklungsperspektiven und auch auf der Vorbereitung der Förderperiode 2021 bis 2027. Auf der Tagesordnung der 12. Sitzung des BGA am 16. November 2016 stand ursprünglich ein Beitrag des Nachhaltigkeitsbeauftragten, der dann jedoch auf die nächste Sitzung verschoben wurde. Weder in der 13. Sitzung noch auf einer Folgesitzung ist jedoch der Bericht vorgesehen.

Der Kontakt zwischen VB und dem Nachhaltigkeitsbeauftragten kam somit schon bald nach der Benennung zum Erliegen. Es gab von Seiten des Nachhaltigkeitsbeauftragten noch einzelne Kontaktversuche, die dann aber auch eingestellt wurden. Es sind im Anschluss keine weiteren Aktivitäten des Nachhaltigkeitsbeauftragten bekannt. Auch auf einer Mitgliederliste des BGA vom 8. Juni 2021 wird er aber als beratendes Mitglied des BGA geführt. Ein offizieller Rücktritt oder eine anderweitige Beendigung der Funktion erfolgten nicht.

Die Benennung eines OP-bezogenen Nachhaltigkeitsbeauftragten ist eine Besonderheit des niedersächsischen Multifondsprogramms. Die anfangs in der Konstellation MU-Leuphana hergestellte Verbindung zur Begleitung der Entwicklung der niedersächsischen

¹⁵ In die weiteren Ausführungen fließen neben einer Analyse der BGA-Unterlagen auch Auskünfte von Prof. Heinrichs aus dem Telefoninterview am 20. August 2021 mit ein.

¹⁶ Die Vereinbarung lief vom 1.1.2016 bis 31.12.2019. Ab 2020 wurde die Kooperation des MU mit der Leuphana aus vergaberechtlichen Gründen nicht mehr in gleicher Form weitergeführt. Die Begleitung des Multifondsprogramms war ab diesem Zeitpunkt nicht mehr Teil der Kooperation.

¹⁷ Hier öffnet sich ein gewisses Spannungsfeld zwischen dem in Verordnungen und OP auf die Umweltdimension eingeführten Nachhaltigkeitsbegriff und einer breiter verstandenen Nachhaltigkeit wie in der Nachhaltigkeitsstrategie. Das Spannungsfeld kommt auch darin zum Ausdruck, dass teilweise vom „Umweltbeauftragten“, teilweise vom „Nachhaltigkeitsbeauftragten“ die Rede ist.

Nachhaltigkeitsstrategie bietet grundsätzlich die Chance, Nachhaltigkeitsaspekte in Bezug auf das Multifondsprogramm auch in Verbindung mit dem allgemeinen Nachhaltigkeitsdiskurs in der Landespolitik zu führen – und somit vielleicht Impulse auf eine nachhaltigkeitsorientiertere Förderpolitik zu setzen. Die Umsetzung schief jedoch schnell ein. In der Praxis konnte der Nachhaltigkeitsbeauftragte über die Strukturen und Verfahren der Umsetzung des Multifondsprogramms keine nennenswerten Diskussionen anstoßen oder Impulse setzen.

Tabelle 3.1 Steuerung des Multifondsprogramms - Nachhaltigkeitsbeauftragter - Umsetzung und Effekte

Umsetzung	Zentrale Mechanismen	Effekte
Nur in Ansätzen, bald eingeschlagen	Grundsätzlich: Lernprozesse in Verwaltung und bei Kooperationspartnern Praktisch kamen diese möglichen Mechanismen nicht zum Tragen.	Keine

3.1.3 Monitoring OP-Ebene

Im OP sind zur systematischen Beobachtung von umwelt- und nachhaltigkeitsbezogenen Aspekten in der OP-Umsetzung werden im Programm ein Umweltmonitoring und das Climate change tracking vorgesehen:

„Die Überwachung der Umweltentwicklungen und -auswirkungen der Förderung wird im Rahmen des **Umweltmonitoring** erfolgen, welches auf den Ergebnissen und Empfehlungen der SUP basiert. Für die Umsetzungskontrolle wurden im Rahmen der SUP Umweltindikatoren für die OP-Maßnahmen vorgeschlagen. Der Beitrag von Projekten an den maßnahmespezifischen Umweltindikatoren wird bei der Antragsstellung erhoben und mit dem Verwendungsnachweis geprüft. Während der Umsetzung werden so Auswertungen und systematische Vergleiche der Soll- und der Ist-Angaben erfolgen, um negativen Programmauswirkungen entgegensteuern zu können. Die passive Kontrolle der Programmumsetzung betrifft die Erfassung von Kontextindikatoren, die für das OP relevant sind (z.B. CO₂-Emissionen, Flächenverbrauch, Energieeffizienz etc.) und dient der strategischen Steuerung des OP bezüglich der umwelt- und nachhaltigkeitsrelevanten Aspekte.

Für die Überwachung des geleisteten Beitrages aus dem EU-Haushalt zum Klimaschutz wird im OP das sog. „**Climate change tracking**“ aufgeführt. Dabei werden die klimaschutzrelevanten Ausgaben des Multifondsprogramms nach der Methodologie der EU-Kommission systematisch erfasst.“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 352)

Sofern Monitoringsysteme zur Programmsteuerung und -umsetzung beitragen sollen, sind mindestens erforderlich:

- Verfahren zur Aufbereitung von Daten und Informationen
- Verfahren zur Auswertung der so gewonnenen Erkenntnisse und zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Entscheidungen.

Im Rahmen des Indikatorensystems zur Begleitung des Multifondsprogramms werden teilweise auch Daten gesammelt, die für ein Umweltmonitoring der Förderung genutzt werden könnten. Die Daten beziehen sich auf Förderinstrumente, bei denen die Fördergegenstände explizit umweltrelevante Aspekte adressieren (z.B. Emissionsreduzierung, Brachflächensanierung, Biotopgestaltung). Eine darüber hinausgehende Konzeption für ein Umweltmonitoring, in der Datenbedarf und Erhebungsverfahren definiert würden, ist nicht bekannt.

Es ist nicht bekannt, dass die Daten des Monitoringsystems für ein Umweltmonitoring aufbereitet und ausgewertet worden wären. Das Climate-change-tracking ist auf Grundlage der Klimaquoten im Rahmen der Berichterstattung an die Kommission verpflichtender Bestandteil. Eine spezifische Analyse und Auswertung dieser Daten für Niedersachsen und insbesondere die Diskussion und Ableitung von Schlussfolgerungen sind nicht bekannt.

Insgesamt ist der Umsetzungsstand des Umweltmonitorings damit relativ rudimentär. Es liegen zumindest in Ansätzen Daten vor, die genutzt werden könnten, es wurden aber keine Verfahren etabliert, mit denen die Daten aufbereitet und genutzt werden könnten.

Tabelle 3.2 Steuerung des Multifondsprogramms - Monitoring - Umsetzung und Effekte

Umsetzung	Zentrale Mechanismen	Effekte
Nur in Ansätzen (Datensammlung)	Grundsätzlich: Lernprozesse in Verwaltung und bei Kooperationspartnern Praktisch kamen diese möglichen Mechanismen nicht zum Tragen.	Keine

3.1.4 Länderarbeitsgruppe Umwelt – Projekte und Input der Umweltverbände

„Das Land Niedersachsen wird ferner weiterhin an der bundesländerübergreifenden Arbeitsgruppe zur Begleitung des Querschnittsziels „Umwelt“ teilnehmen.“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 351).

In der Arbeitsgruppe tauschen sich in erster Linie die an der Strukturfondsförderung beteiligten Umweltressorts des Bundes und der Länder aus. Eingebunden sind teils auch die Umweltverbände, wie etwa der WWF. Aus diesem Kreis werden auch gezielt Handreichungen und Studien erstellt, die helfen sollen, den Umweltaspekten im Bereich der Strukturfondsförderung mehr Gewicht zu verschaffen (z.B. Schubert 2019, 2021; Münster und Bilau 2019; Steiner und Kosny 2014). Gerade diese Zuarbeiten werden häufig vom Bundesumweltministerium oder Umweltbundesamt (UBA) gefördert.

An der Arbeitsgruppe hat in der Förderperiode 2014 bis 2020 die VB in Abstimmung und teilweise auch meist alternierend mit dem MU teilgenommen. Die Arbeitsgruppe wurde von Sachsen koordiniert. Durch die Suche eines neuen Koordinators kam die Arbeit zeitweise zum Erliegen. Grundsätzlich schätzen die VB und das MU den Austausch zwischen den Ländern als positiv und ertragreich ein. Der Austausch über Herangehensweisen, Förderinhalte und Best-Practice-Beispiele waren hilfreich. Der Austausch über die Gestaltung der neuen Förderperiode und frühzeitige Information über Ideen aus Brüssel, sowie die Begleitung der Diskussionen mit der Europäischen Kommission zur neuen Förderperiode wird als hilfreich eingeschätzt. Die VB würde auch künftig an der Arbeitsgruppe mitwirken. Weitergehende konkrete Impulse für die OP-Gestaltung und/oder Gestaltung einzelner Förderinstrumente sind nicht greifbar.

Tabelle 3.3 Steuerung des Multifondsprogramms - AG Umwelt - Umsetzung und Effekte

Umsetzung	Zentrale Mechanismen	Effekte
Teilnahme VB und MU im Wechsel	Lernen durch Austausch	Indirekt: (mögliche) Impulse auf die Gestaltung des neuen OP und/oder der Umsetzungsverfahren

3.1.5 Beteiligung der Umweltpartner bei OP-Erstellung und -umsetzung (inkl. SUP)

Die Strukturfonds sind bereits seit der Einführung des Programmansatzes auf das Prinzip der „Partnerschaft“ ausgerichtet. Durch die Einbindung von nicht-öffentlichen Akteuren aus verschiedenen Bereichen sollen die Strategien und Instrumente der Strukturfonds zum einen besser auf die tatsächlichen Problemlagen ausgerichtet werden, zum anderen soll durch die Einbindung der Partner auch die Umsetzungsqualität erhöht werden.

Den Anforderungen der Querschnittsziele soll laut OP unter anderem „durch die Einbindung der relevanten Partner bei der Programmerstellung und der Durchführung“ Rechnung getragen werden (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2020, S. 31).

Während der **OP-Erarbeitung** fanden fondsübergreifende Fachworkshops gemeinsam mit dem ELER zu den Querschnittszielen statt, so auch zur Nachhaltigkeit (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2020, S. 292). Ziel war es, „Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die von der Europäischen Kommission in der ESI-VO aufgeführten Querschnittsziele und das politisch bedeutsame Thema der Landesregierung „Gute Arbeit“ im Operationellen Programm bestmöglich abgebildet werden können“ (ebd.).

„Was die Phase der Programmvorbereitung betrifft, so wurde dieser Vorgabe u.a. durch die Einbeziehung der Umweltpartner und – im Rahmen der SUP – der Öffentlichkeit in den Prozess der Programmerstellung Rechnung getragen. Am 23.9.2013 fand zudem eine gesonderte Sitzung der AG Programmaufstellung zum Thema „Nachhaltige Entwicklung und CO₂-Reduzierung“ statt (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2020, S. 352).

Ein Spezialaspekt während der OP-Erarbeitung ist das Verfahren der Strategischen Umweltprüfung, das verpflichtend vorgeschrieben ist und die Auswirkungen der Förderung auf verschiedene Umwelt-, und insbesondere Umweltschutzaspekte bewertet. Bestandteil des SUP-Verfahrens ist eine Beteiligung der Partner und der Öffentlichkeit.

Während der **OP-Umsetzung** erfolgt die Partnerbeteiligung durch die Einbindung in den Begleitausschuss. Für die Umweltaspekte der Nachhaltigkeit sind im Begleitausschuss als nicht-öffentliche Partner der Landesverband des BUND sowie der Landesverband des NABU vertreten.

Die im BGA vertretenen Umweltpartner von BUND und NABU wertschätzen generell die Einbindung in Verfahren der Programmaufstellung und OP-Umsetzung und sehen darin einen vielversprechenden Ansatz, frühzeitig umweltbezogene Interessen zur Sprache zu bringen. In der praktischen Umsetzung erfolgt die Einbindung bei der OP-Erstellung allerdings aus ihrer Sicht im Rahmen der offiziellen Beteiligungsprozesse erst dann, wenn eine landesinterne Abstimmung bereits weit fortgeschritten ist. In der Umsetzung können die Partner über den Begleitausschuss in gewissem Umfang¹⁸ Einfluss nehmen. So wirkten sie etwa im Unterausschuss Innovation mit und gaben dabei auch Impulse. Aus Sicht der Umweltpartner besteht aber jenseits des BGA eine erhebliche Distanz zu den in den Fachressorts koordinierten fachlichen Zusammenhängen der einzelnen Richtlinien. Dabei ist zu

¹⁸ Generell ist die Beteiligung gerade der kleineren Partnerorganisationen, die nicht wie Kammern und Gewerkschaften über eine relativ gute Ressourcenausstattung verfügen in den Begleitausschüssen meist auch durch die Kapazitäten der jeweiligen Organisation bedingt. In der Regel verfügen sie nicht über die Kapazitäten umfassend alle Beteiligungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit den Strukturfondsprogrammen zu nutzen.

bedenken, dass auch die Erstellung der einzelnen Förderrichtlinien durch die zuständigen Fachressorts im Rahmen ihrer jeweiligen Kooperationsstrukturen mit einer Verbandsbeteiligung begleitet wird. Im Ergebnis ist die Einschätzung der Umweltpartner, dass die Beteiligung zwar Zugang zu wichtigen Informationen liefert, aber eine umfassende Einbindung und Beteiligung letztlich nicht erfolgt.

Tabelle 3.4 Steuerung des Multifondsprogramms - Partnerbeteiligung - Umsetzung und Effekte

Umsetzung	Zentrale Mechanismen	Effekte
Einbindung in OP-Erstellung und -umsetzung	Beteiligung im Begleitausschuss	Begrenzt: Zugang zu Informationen, aber nur bedingt Einflussmöglichkeiten

3.1.6 Zwischenfazit

Bezüglich der laut OP geplanten Verfahren zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit im Multifondsprogramm ist der vorrangige Befund die nur teilweise Umsetzung:

- Zwei der vorgesehenen Verfahren wurden nicht, oder nur ansatzweise umgesetzt. Der Nachhaltigkeitsbeauftragte wurde zwar eingesetzt, trat aber danach nicht weiter in Erscheinung. Ein umweltbezogenes Monitoring wurde nicht umgesetzt.
- Die anderen Verfahren wurden hingegen umgesetzt. VB und MU nahmen an der Länderarbeitsgruppe Umwelt teil und NABU sowie BUND sind im Begleitausschuss beteiligt.

Alle vier Verfahren zielen darauf, in Gestaltung und Umsetzung umweltbezogene Informationen und Wertungen bereitzustellen. In zwei Verfahren erfolgt dies darüber, dass Daten bereitgestellt werden (Monitoring) oder ein Informationsaustausch erfolgt (LAG Umwelt). Mit den Daten aus dem Monitoring werden vorrangig Zustände und Entwicklungen beschrieben. Der Austausch in der LAG Umwelt hat darüber hinaus das Potenzial, Lösungsansätze und Problemdefinitionen thematisieren zu können und insbesondere auch Erfahrungen aus der Umsetzung anderswo einfließen zu lassen („good practice“). Die Informationen aus der LAG haben somit eine andere Qualität und liefern umfassendere umsetzungsrelevante Erkenntnisse als das Monitoring. Allerdings werden aus der Arbeit der LAG Umwelt keine Informationen systematisch in die OP-Begleitung und -umsetzung zurückgespielt (etwa in Form von Informationen im Begleitausschuss oder Ähnlichem).

Zwei weitere Verfahren organisieren die Einbindung und Bereitstellung von Informationen durch die Schaffung von spezifischen Positionen (Nachhaltigkeitsbeauftragter) oder die Einbindung fachlicher Kompetenz (Umweltverbände). Hier wird bestimmten Akteuren die

Rolle zugewiesen, Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte zu vertreten. Das Forum hierfür ist in beiden Fällen der Begleitausschuss. Generell wird den Begleitausschüssen als Beteiligungsforum aber häufig eine begrenzte Leistungsfähigkeit zugeschrieben. „[...] many interviewed MC members described their real influence as being limited and the reason for their presence merely a “formality” (Radzyner et al. 2014, S. 68). Schon früh wurde bezüglich der Rolle der Begleitausschüsse ein Spannungsfeld zwischen den hergebrachten Verwaltungspraktiken und den Beteiligungsanforderungen des Politikmodells der Strukturfonds konstatiert (Lang et al. 2000).

Insgesamt sind somit von den Verfahren auf Programmebene nur sehr eingeschränkt Impulse auf die Gestaltung des OP oder der in seinem Rahmen eingesetzten Instrumente zu erwarten (Abbildung 3.1).

Auffällig ist für die nachhaltigkeitsbezogene Begleitung des Multifondsprogramms in Niedersachsen, dass der während der Förderperiode 2014 bis 2020 zum Abschluss gebrachte Prozess zur Erstellung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2017) im Bereich der Strukturfondsumsetzung praktisch keine Resonanz gefunden hat. In der Nachhaltigkeitsstrategie wird der Beitrag der Strukturfonds im Handlungsfeld „Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung“ aufgeführt. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturfonds wurden die Bezüge zur Nachhaltigkeitsstrategie jedoch nicht weiter thematisiert.

Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Begleitung des – aktuellen oder künftigen – Multifondsprogramms wirft die eingeschränkte Umsetzung der Verfahren zur Stärkung der Nachhaltigkeit auf Programmebene zunächst die Frage auf, ob und in welchem Umfang es die notwendigen Kapazitäten vorhanden sind und/oder es gewünscht ist, das Thema Nachhaltigkeit auf Programmebene prominent zu behandeln.

- ➔ Empfehlenswert ist eine – gegebenenfalls auch politische – Klärung, wie das Thema Nachhaltigkeit im Rahmen der Strukturfonds behandelt werden soll. Die Verordnungen der Förderperiode 2021 bis 2027 lassen hier nur begrenzten Spielraum. Art. 9 der VO 2021/1060 verpflichtet im Einklang mit Art. 11 AEUV zu dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung und verweist auf die UN-Nachhaltigkeitsziele. Auch die inzwischen vorliegende Landesnachhaltigkeitsstrategie setzt einen Rahmen für künftige Aktivitäten. Über die Verpflichtungen der Verordnungen hinausgehende Aktivitäten, wie in der Förderperiode 2014 bis 2020 die Einrichtung des Nachhaltigkeitsbeauftragten und des Umweltmonitorings sollten nur dann eingegangen werden, wenn sie auch umgesetzt werden können.

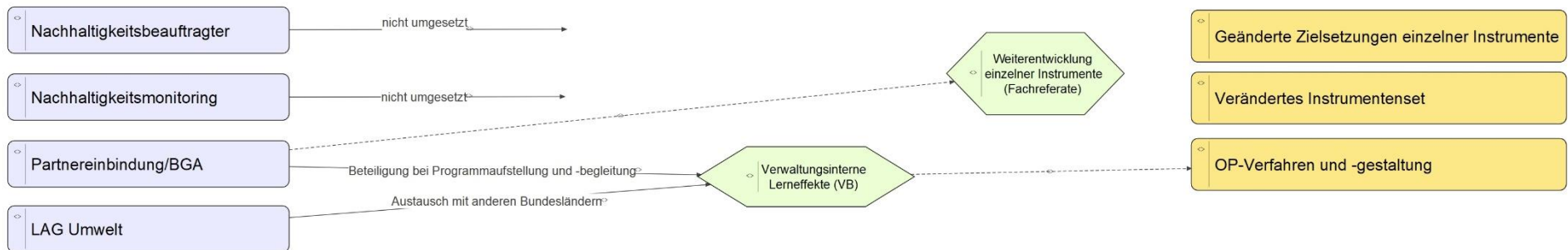
- ➔ Die Strukturfonds bieten – insbesondere in einem Multifondsprogramm – die Chance, Nachhaltigkeit auch in Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie Niedersachsens im Bereich der Förderpolitik ressortübergreifend zu betrachten und zu behandeln. Mit den Strukturfonds werden weite Teile der Landesförderpolitik adressiert und sind ebenso auch in die europäischen Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung ebenso eingebunden. In dieser Hinsicht bietet es sich an, nachhaltigkeitsbezogene Verfahren auf Programmebene weiter zu verfolgen.

In der Förderpraxis sind nachhaltigkeitsbezogene Elemente zum Teil bereits weiterentwickelt, als der Diskussionsstand auf Programmebene vermuten lassen würde. Und das auch jenseits der Bereiche, in denen die Fördergegenstände auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung bietet beispielsweise der GRW-Rahmenplan die Möglichkeit Umweltschutzbeihilfen zu vergeben. Laut Aussagen des Fachreferates im MW ist geplant, die EFRE-Förderung in der Förderperiode 2021 bis 2027 in einem Konzept auszureichen, das Kombinationen mit Umweltschutzbeihilfen erfordert. Ähnliche Ansätze zur Aufnahme nachhaltigkeitsbezogener Aspekte in die Förderung – jenseits der Auswahlkriterien – finden sich auch in anderen Richtlinien. Der Begleitausschuss könnte zunächst Transparenz über diese Entwicklungen herstellen und den Austausch fördern.

- ➔ Kommunikation zum Thema Nachhaltigkeit sollte nicht nur über abstrakte Informationen erfolgen, wie sie beispielsweise aus dem Monitoring gewonnen werden können. Wichtig sind darüber hinaus konkrete Erfahrungsberichte und einzelne „Stories“ – sei es auf Programmebene, Richtlinienebene oder Projektebene. Der Austausch in der Arbeitsgruppe Umwelt liefert hier Material. Es finden sich Beispiele auf Richtlinienebene oder Projektebene aber auch im Land.
- ➔ Um intensiver das Thema Nachhaltigkeit im Kontext der Strukturfondsplanung und -umsetzung behandeln zu können, sind Kommunikations- und Austauschformate erforderlich. Der Begleitausschuss ist für ausführlicheren Austausch nicht das richtige Forum, da er eher einer eher formalen Arbeitsweise folgt. Zu erwägen wäre gegebenenfalls die Einrichtung eines eigenen Forums in Form einer Arbeitsgruppe des BGA. Allerdings sollte darauf geachtet werden, hier nicht nur diejenigen Akteure zu versammeln, die ohnehin vorrangig zu Nachhaltigkeitsthemen arbeiten.¹⁹

¹⁹ Die VB setzt in der Förderperiode 2021 bis 2017 für die Querschnittsthemen Chancengleichheit/Gleichstellung sowie Nachhaltigkeit jeweils einen Unterausschuss des Begleitausschusses ein. Zum Zeitpunkt der Überarbeitung des vorliegenden Berichtes (Oktober 2022) läuft gerade ein Interessenbekundungsverfahren unter den BGA-Mitgliedern zur Teilnahme am UA Nachhaltigkeit.

Abbildung 3.1 Wirkungsmodell - Teil OP



3.2 Sensibilisierung Projektträger und Projektauswahl

Im OP sind vor allem zwei Ansätze vorgesehen, durch die Aspekte der Nachhaltigkeit auf Ebene der Projektträger und der Projekte gestärkt werden sollen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 253):

- Durch die Bewilligungsstelle (NBank) wird eine Handreichung zum Thema Nachhaltigkeit zur Verfügung gestellt.
- In der Projektauswahl wird durch Scoring-Kriterien die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten über alle Richtlinien hinweg sichergestellt. Die vom BGA beschlossenen Leitlinien für die Projektauswahl schaffen dafür einen Rahmen.

Die horizontale Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung über die Maßnahmen des OP hinweg wird durch die Definition von geeigneten Projektauswahlkriterien im Rahmen von Scoring-Modellen in den Förderrichtlinien sichergestellt. Die Berücksichtigung der Kriterien seitens der Begünstigten wird durch eine angemessene Gewichtung im Gesamtmodell gewährleistet.

3.2.1 Wirkungszusammenhänge

Die Wirkungserwartungen, wie sie auch im Interview mit der Verwaltungsbehörde geäußert wurde, ist, dass durch die Verfahren und Maßnahmen die Ausrichtung der geförderten Projekte und/oder das Handeln der Begünstigtenorganisationen so beeinflusst werden kann, dass es ökologische Nachhaltigkeit stärker berücksichtigt. Umweltbelastende Handlungen – im Projekt oder in der Organisation – sollen reduziert, umweltentlastende und -schonende Handlungen gestärkt werden.

Die erhofften Wirkungen können in der Umsetzung der Förderung grundsätzlich über zwei Mechanismen erreicht werden: Zum einen kann ein Auswahleffekt greifen. Insbesondere durch die Punktvergabe im Scoring können Projekte bevorzugt gefördert werden, die stärker auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Zum anderen können die eingangs bereits angesprochenen Lernprozesse greifen – in diesem Fall bei Begünstigtenorganisationen – und zu Veränderungen der Projekte oder der Arbeitsweise der Begünstigtenorganisationen führen.

Wirkungsmechanismus – Auswahlwirkungen

Die niedersächsische Förderung im Rahmen des Multifondsprogramms wird durchgängig mit Hilfe eines Scoring-Verfahrens umgesetzt. Das Verfahren wurde bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 entwickelt und in der Periode 2014 bis 2020 fortgeführt. Für jede Richtlinie werden die Qualitätskriterien formuliert und mit ihren Gewichtungsfaktoren veröffentlicht, die bei der Auswahl von Projektanträgen herangezogen werden.

Eine Evaluierung kommt insgesamt zu einem positiven Ergebnis (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung et al. 2009, S. 67f.): Das Scoring würde den Ergebnissen zu Folge im Auswahlverfahren Transparenz und Chancengleichheit schaffen und die rechtssichere Bescheiderstellung erleichtern. Das Scoring trage dazu bei, qualitativ hochwertige Projekte zu fördern, wobei hier die Qualitätskriterien zielgenau formuliert und nicht allzu ausdifferenziert sein sollten, um dies zu erreichen. Die Evaluierung sieht als Risiko einer zu breiten Ausdifferenzierung der Qualitätskriterien, dass dann „eine stereotype Form von Anträgen“ anstelle echter Innovationen vorgelegt werden würde. Allerdings kam die Evaluierung für eine abschließende Einschätzung der Effekte des Scorings auf die Projektqualität zu früh.

Ob und in welchem Umfang die auf ökologische Nachhaltigkeit bezogenen Scoringkriterien einen Einfluss auf die Projektauswahl nehmen können hängt davon ab,

1. wie das Kriterium im Kriterienkatalog der jeweiligen Richtlinie gewichtet ist. Je höher die Gewichtung, desto stärker ist der Einfluss bei der Projektauswahl.
2. in welchem Umfang die beim Kriterium ökologische Nachhaltigkeit erreichten Punkte dazu beitragen, Anträge über die Schwelle zu heben, ab der sie als förderwürdig eingestuft werden.
3. ob das Antragsaufkommen hoch genug ist, um echte Auswahlentscheidungen unter den förderwürdigen Anträgen zu ermöglichen. Solange das Antragsvolumen relativ gering ist und in der Gruppe der förderwürdigen Anträge keine weitere Auswahl getroffen werden muss, greift kein weiterer Auswahlwirkung.

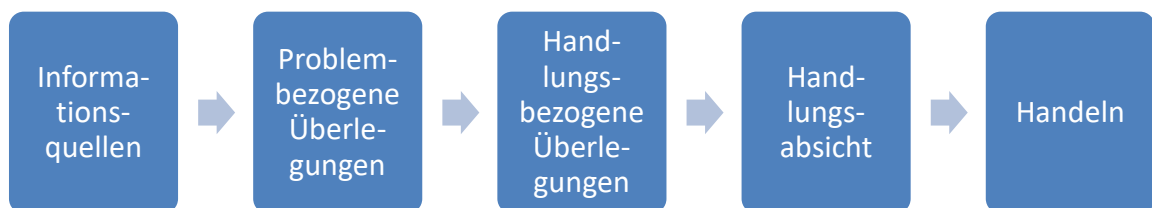
Die allgemeine Erwartung ist laut den Aussagen der Verwaltungsbehörde, dass durch die Aufnahme von Kriterien zur ökologischen Nachhaltigkeit ins Scoring auch die Qualität der Projekte in dieser Hinsicht erhöht werden kann.

Wirkungsmechanismus - Lerneffekte

Neben den Auswahleffekten werden Veränderungen von Projekten und/oder Begünstigtenorganisationen als Reaktion auf die Kommunikation erwartet, die im Zuge der Antragstellung und -bearbeitung mit den antragstellenden Organisationen und den darin handelnden Personen geführt werden. Derartige Kommunikation kann im direkten Kontakt zwischen Antragstellenden und Berater:innen der NBank geschehen, sie kann aber auch über Medien, wie etwa den Leitfaden der NBank zur Nachhaltigkeit vonstattengehen. Schließlich transportieren auch die Scoring-Kriterien Informationen zur Bedeutung von Aspekten ökologischer Nachhaltigkeit an die Begünstigten.

Auf individueller Ebene werden die Phasen und Einflussfaktoren einer Handlungstheorie beispielsweise in der Forschung zum Vorsorgehandeln in Bezug auf den Klimaschutz diskutiert (siehe beispielsweise Grothmann 2017, 2018). Eine kommunikative Intervention bietet in diesem Modell verschiedene Informationsquellen an, die durch psychologische Faktoren – problembezogene Überlegungen und handlungsbezogene Überlegungen – in ihrer Verarbeitung beeinflusst werden, bevor sie zu Handlungsabsichten und Handlungen führen. Wichtig ist, dass dieser Prozess nicht alleine auf Grundlage von reinen Informationen ablaufen kann, sondern Werte, Emotionen, Risikowahrnehmungen und Ähnliches vor allem bei den problembezogenen und handlungsbezogenen Überlegungen eine wichtige Rolle spielen. Das reine Wissen über den Klimawandel ist nur einer von vielen Einflussfaktoren - „und oft nur ein schwacher“ (Grothmann 2018, S. 15). Grothmann betont als weitere wichtige Faktoren vor allem die persönliche Risikowahrnehmung, Emotionen und Wirksamkeitsüberzeugungen (s. Anhang B).

Abbildung 3.2 Rahmenmodell des Vorsorgehandelns - stark vereinfachte Darstellung der Stufen nach Grothmann 2017



Ein so ausdifferenziertes Rahmenmodell des Vorsorgehandelns ermöglicht es zunächst, die Art der Intervention zu differenzieren: Kommunikation kann nicht nur auf Wissensvermittlung zielen, sie kann aber auch auf Emotionen und Wahrnehmungsaspekte zielen. Sie kann außerdem auf verschiedene Phasen des Handlungsmodells ausgerichtet sein – sie kann Verhalten erzeugen oder Verhalten fördern wollen. In Anlehnung an Mosler & Tobias listet Grothmann 16 verschiedene Interventionsformen zur Herbeiführung von Handlungsänderungen (Grothmann 2017, S. 15ff.).

Die Sonderuntersuchung ökologische Nachhaltigkeit kann in die konkreten Wirkungsbeziehungen nicht tief einsteigen, da hierzu aufwändigere und komplexere Erhebungen erforderlich wären. Es können jedoch folgende Punkte festgehalten werden:

- reine Wissensvermittlung genügt nicht, um eine Wirkungserwartung im Hinblick auf Vorsorgehandeln zu begründen. Dieser Befund dürfte aus der Forschung zum Klimahandeln auf die allgemeineren Vorsorgehandlungen zur ökologischen Nachhaltigkeit übertragbar sein.
- je nachdem auf welche Phase und welchen Aspekt sie zielt, kann Kommunikation verschiedene Schritte im Handlungsmodell ansprechen. Die im Zusammenhang mit der ökologischen Nachhaltigkeit etablierten Kommunikationsmittel enthalten überwiegend appellative oder bestenfalls wissensbezogene Informationen, in Ansätzen kommen auch Elemente des Lernens am Beispiel zum Einsatz. Sie können damit an einzelnen Stellen in einem Handlungsmodell unterstützend wirken.
- Die Kommunikation muss adressatengerecht erfolgen, um effizient Impulse zu Handlungen zu geben. Sie muss darauf eingehen, wie die Ausgangssituation ist, um von dort aus eher problembezogene Überlegungen oder konkrete Handlungsabsichten zu unterstützen sowie beispielsweise eher Wissen oder eher Emotionen anzusprechen.
- Einige wenige ausgewählte Kommunikationsinstrumente – wie Leitfaden, Scoring und Beratung – dürften nicht hinreichend sein, um gezielt Handlungsimpulse bei einer sehr heterogenen Adressatengruppe wie den ganz unterschiedlichen Begünstigtenorganisationen des Multifondsprogramms zu setzen.

3.2.2 Ausgangslage

Wenn die eingesetzten Instrumente im Wesentlichen als Kommunikationsinstrumente verstanden werden, hängt ihre Funktionsweise und ihre mögliche Wirkung auch davon ab, auf welche Zielgruppe sie treffen und wie die Kommunikationssituation gestaltet ist. Wir betrachten daher zunächst ausgewählte Aspekte zur Ausgangslage.

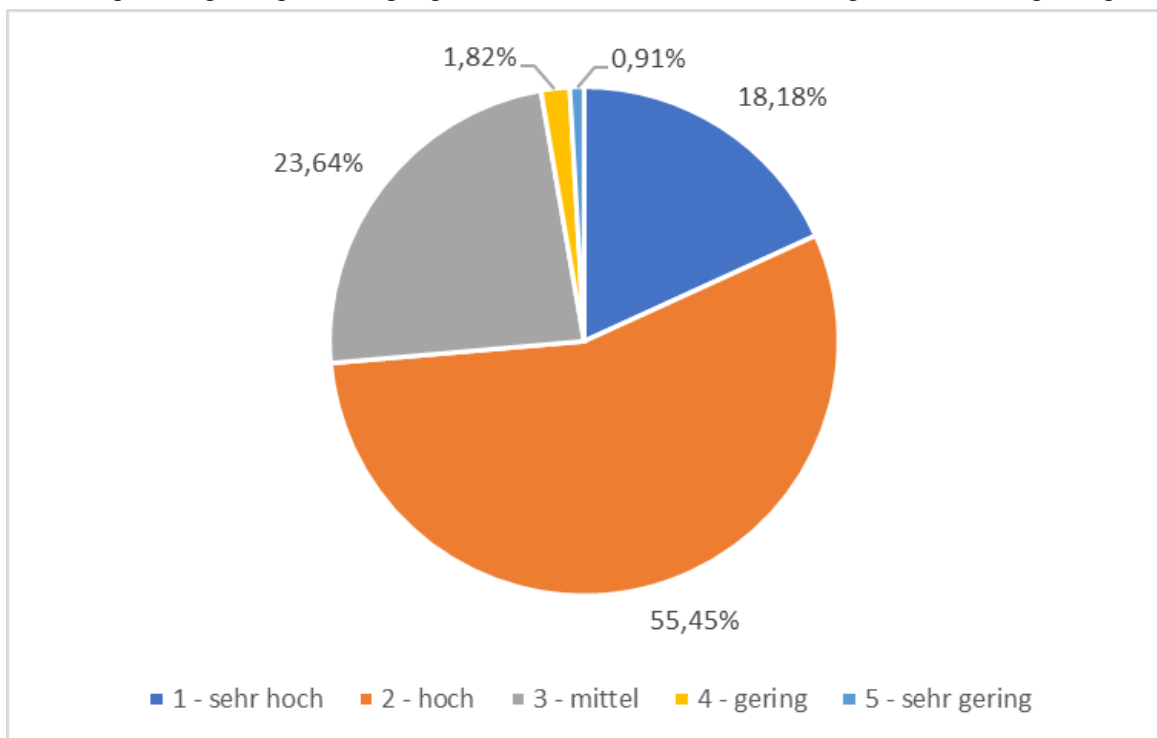
Sensibilisierungsgrad der Begünstigten

Es liegen aus der schriftlichen Befragung Angaben von insgesamt 110 Begünstigten aus drei verschiedenen Maßnahmen des Programms vor. Demnach haben Nachhaltigkeit und insbesondere der Klima- und Umweltschutz für die große Mehrheit (73,7 Prozent einen hohen oder sehr hohen Stellenwert (Abbildung 3.3). Weitere 23,6 Prozent messen der

Nachhaltigkeit einen mittleren Stellenwert bei. Nur knapp drei Prozent geben den Stellenwert als gering oder sehr gering an. Diese Anteile sind über die verschiedenen Begünstigtengruppen der drei Maßnahmen (Unternehmen, öffentliche Einrichtungen und Vereine, Träger der Jugendwerkstätten) in etwa gleich.

In einer Sonderauswertung aus dem IAB-Betriebspanel gaben 2018 insgesamt 56,15 Prozent der befragten Unternehmen an, dass ökologische Nachhaltigkeit für sie wichtig oder sehr wichtig ist, womit Niedersachsen leicht über dem bundesweiten Durchschnitt liegt (Bellmann und Koch 2019). Demgegenüber liegt unter den für diese Sonderuntersuchung befragten Unternehmen der Anteil derer, die Nachhaltigkeit für wichtig/sehr wichtig halten deutlich höher (72,37 Prozent). Diese Differenz kann hier nicht ohne Weiteres erklärt werden. Vielleicht spielt aber schon alleine der spätere Erhebungszeitpunkt eine Rolle. Es erscheint plausibel, dass die Sensibilität für Nachhaltigkeitsaspekte in den Jahren zwischen 2018 und 2021/22 eher zugenommen hat.

Abbildung 3.3 Begünstigtenbefragung: Stellenwert des Themas Nachhaltigkeit bei den Begünstigten



Generell zeigen die Daten für die Begünstigten des Multifondsprogramms bereits einen hohen Stellenwert von Nachhaltigkeit, Umwelt- und Klimaschutz. Die problembezogenen Überlegungen scheinen in den Organisationen bereits so weit gediehen, dass die Bedeutung von Nachhaltigkeit ganz überwiegend als hoch oder sehr hoch eingeschätzt wird.

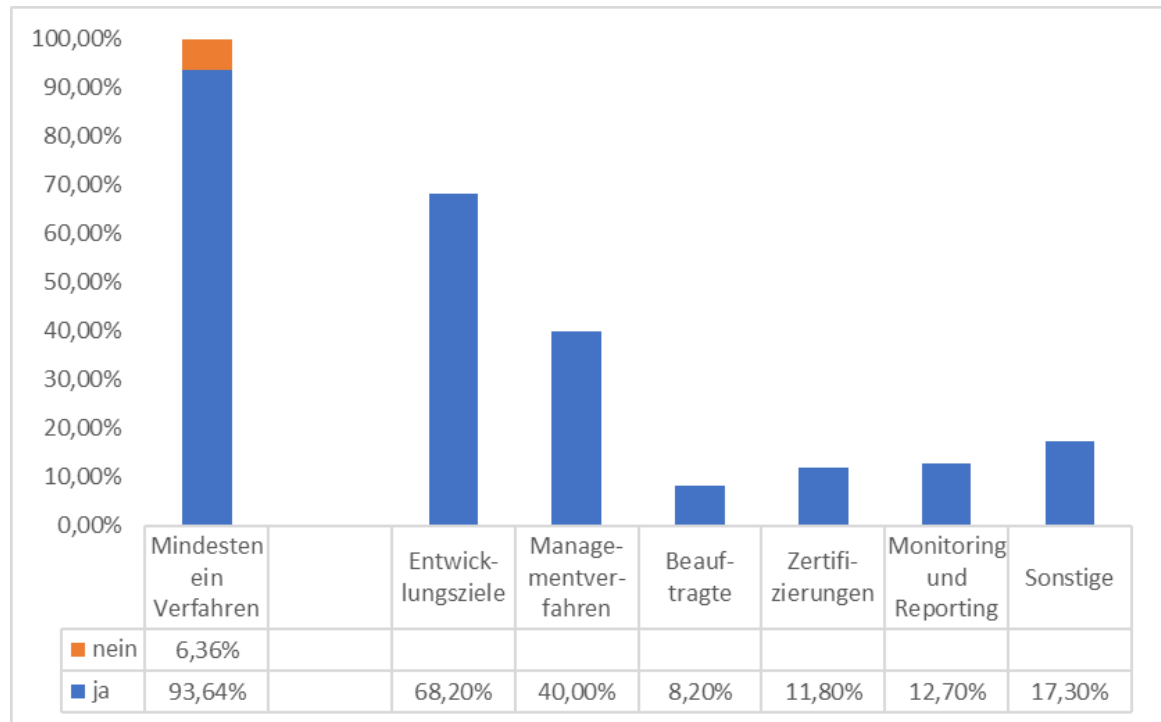
Die Interviewpartner:innen der NBank zu den drei Fallstudienrichtlinien zeichnen ein differenziertes Bild hinsichtlich des Stellenwertes der Nachhaltigkeit bei den Begünstigten. Für die Stärkung der Tourismuswirtschaft wird eingeschätzt, dass das Thema generell einen relativ hohen Stellenwert hat, auch wenn fraglich ist, wie stark sich das in Handeln übersetzt. Für die einzelbetriebliche Investitionsförderung wird eine wachsende Bedeutung wahrgenommen, wobei hier die Betroffenheit der Unternehmen durch Energiekosten eine wichtige Rolle spielt. Für die Jugendwerkstätten stehen eher die sozialen Aspekte der Nachhaltigkeit im Vordergrund. Eine gewisse Sensibilisierung für ökologische Nachhaltigkeit wird aber festgestellt, auch durch Austausch zwischen den Trägern.

Neben der allgemeinen Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit wurde bei den befragten Begünstigten auch erhoben, wie diese Ausrichtung auf Nachhaltigkeit in den Organisationen konkret greifbar wird. Es wurde zum einen mit relativ allgemeinen Kategorien abgefragt, ob es nachhaltigkeitsbezogene Entwicklungsziele oder allgemeine Umwelt- oder Nachhaltigkeitsmanagementverfahren gibt. Darüber hinaus wurde nach konkreteren Maßnahmen wie Zertifizierungen, der Einrichtung eines Nachhaltigkeits- oder Umweltbeauftragten oder nachhaltigkeitsbezogenem Reporting und Monitoring gefragt.

Eine große Mehrheit von 93,6 Prozent der Befragten hat mindestens eines der abgefragten nachhaltigkeitsbezogenen Verfahren eingerichtet. Mit deutlichem Abstand am häufigsten sind nachhaltigkeitsbezogene Entwicklungsziele (68,2 Prozent) und Managementverfahren (40,0 Prozent). Deutlich niedriger liegen die Anteile der Begünstigten, die Nachhaltigkeitsbeauftragte, Zertifizierungen oder Monitoringverfahren eingerichtet haben (zwischen 8,2 Prozent und 12,7 Prozent). Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Verfahren sind hier konkrete Änderungen der Organisationsabläufe, neue Stellen oder konkrete Produkte erforderlich. Die hohe Quote bei den Entwicklungszielen mag dadurch mit beeinflusst sein, dass diese Kategorie etwas unspezifischer und offener gehalten ist.

Zertifizierungen wurden – bis auf eine Jugendwerkstatt – ausschließlich von Unternehmen durchgeführt. Bei den Jugendwerkstätten werden generell die drei konkreteren Verfahren relativ selten eingesetzt. Mit 17,3 Prozent nennt knapp ein Fünftel der Befragten auch „sonstige“ Verfahren: Im Unternehmensbereich sind dies beispielsweise Energieträgerwechsel, Nachhaltigkeitsschulungen, oder Lieferantenaudits. Jugendwerkstätten berichten beispielsweise von Projekten zur Nachhaltigkeit oder Energieaudits. Für Kommunen und Vereine geht es um Projekte, aber auch um die museale Vermittlung von Nachhaltigkeit.

Abbildung 3.4 Begünstigtenbefragung: Nachhaltigkeitsbezogene Verfahren - Ausgangssituation



Die Förderung aus dem Multifondsprogramm trifft somit auf Antragstellerorganisationen, die bereits zu einer hohen Grade für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisiert sind. Dies trifft auf Grundlage der Befragungsergebnisse für alle die unterschiedlichen erfassten Begünstigtengruppen – Unternehmen, Kommunen und Vereine sowie Jugendwerkstätten gleichermaßen zu. Die Formulierung nachhaltigkeitsbezogener Entwicklungsziele ist bei mehr als zwei Drittel der Begünstigten bereits Praxis, deutlich mehr als 90 Prozent setzen mindestens eines der abgefragten Verfahren um. Der Umsetzungsanteil fällt aber bei Verfahren, die konkrete Veränderungen in der Organisation erfordern deutlich ab. Eine hohe Sensibilisierung und weit verbreitete allgemeine Zielformulierungen werden somit nur zu einem deutlich geringeren Anteil von konkreten Maßnahmen begleitet.

Das weist darauf hin, dass die Begünstigten zur Stärkung ihrer Nachhaltigkeitsorientierung nicht so sehr in ihren problembezogenen Überlegungen gestärkt werden müssen, sondern eher Anregungen und Hinweise benötigen, wie sie unter ihren konkreten Bedingungen ins Handeln kommen. Insbesondere konkrete und organisatorisch anspruchsvollere Verfahren könnten noch häufiger umgesetzt werden.

Eigenschaften der Begünstigtenlandschaft und Antragsverfahren

Die Entwicklung und Vorbereitung der Projekte bei den Begünstigten einerseits und der Kontakt zur NBank und damit eine mögliche Beratung und Informationsentwicklung im Hinblick auf die Projektgestaltung und/oder Verfahren bei den Begünstigten treten in unterschiedlichen Lagerungen und Konstellationen auf:²⁰

- **Fester Kundenstamm vs. Fluktuation:** Die Förderung der Jugendwerkstätten adressiert einen festen Kundenstamm, der stabil ist und der NBank größtenteils bereits lange bekannt ist. In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung gibt es diesen festen Kundenstamm hingegen nicht. Zwar treten teilweise Antragsteller mehrfach auf, aber eine enge und vertraute langjährige Kooperationsbeziehung besteht nicht. Die Förderung touristischer Infrastrukturen adressiert einen heterogenen Begünstigtenkreis, langjährig stabile Kundenbeziehungen vergleichbar mit den Jugendwerkstätten treten hier nicht auf.
- **Vorerfahrungen mit geförderten Projekten und Kapazitäten:** Für die Jugendwerkstätten ist die Förderung essentiell. Sie haben durchwegs Vorerfahrungen aus anderen geförderten Projekten und halten die notwendigen Kapazitäten vor. Sowohl die einzelbetriebliche Investitionsförderung, als auch Förderung der touristischen Infrastrukturen trifft demgegenüber auf eine sehr heterogene Antragstellerlandschaft. Teilweise verfügen die Begünstigten über Vorerfahrungen und spezielle Personalkapazitäten und damit Kompetenzen, teilweise aber auch nicht.
- **Zeitpunkt der Kontaktaufnahme und Beratungsintensität:** Im Fall der Jugendwerkstätten ist die Antragsbearbeitung für die NBank relativ einfach. Die Antragsteller sind kompetent erfahren in der Antragstellung. In Unterstützung der Entwicklung und Beratung wird nicht viel Aufwand investiert. Im Fall der einzelbetrieblichen Investitionsförderung treten die Antragsteller meist mit relativ reifen Projektkonzeptionen an die NBank heran. Beratung erfolgt hier vor allem in Hinblick auf die Gestaltung des Antrages. Bei der touristischen Infrastruktur variiert der Zeitpunkt der Kontaktaufnahme und die Intensität des Kontaktes stark – abhängig vom Antragsteller und dem Fördergegenstand.

Die Kompetenzen und Vorerfahrungen, mit denen die Antragsteller an die Erstellung ihrer Förderanträge gehen variieren stark. Überwiegend treten Antragsteller erst mit relativ reifen Projektkonzeptionen an die NBank heran, so dass der Gegenstand der Unterstützung und Beratung eher bei der Antragsgestaltung als bei der Projektgestaltung liegt. Eine intensivere und frühzeitigere Einbindung erfolgt vor allem dann, wenn Antragsteller wenig

²⁰ Die dargestellten Punkte stammen aus den Interviews mit Vertretern der NBank und den Fachreferaten.

Kompetenzen und Erfahrungen mitbringen und/oder anspruchsvolle Fördergegenstände bedienen wollen – was vor allem im Bereich der Förderung touristischer Infrastruktur Teils der Fall ist.

Ein spezielles Muster des Kundenkontaktes zeigen die Jugendwerkstätten. Hier arbeitet die NBank über lange Zeit mit einem stabilen Kundenstamm zusammen. Das eröffnet die Möglichkeit, über die Zeit Themensetzungen vorzunehmen und Anforderungen zu entwickeln, anstatt nur punktuell projektbezogen Einfluss nehmen zu wollen.

Im Hinblick auf die Beeinflussung der Projektinhalte durch Informations- und Kommunikationsmaßnahmen der NBank weisen die beschriebenen Muster auf ein nur begrenztes Potenzial hin: Überwiegend kommen Antragsteller mit relativ reifen Projektkonzeptionen zur Förderbank. Schwerpunkt der Beratung ist eher die Gestaltung der Anträge, als der Projekte.

Im Hinblick auf die Beeinflussung der Praxis in den Begünstigtenorganisationen erlauben die überwiegend punktuellen und einzelfallbezogenen Berührungspunkte keine vielversprechenden Kontaktmuster. Eine Ausnahme sind die Jugendwerkstätten und die dort vorzufindenden langfristig stabilen Kooperationsbeziehungen. Das ermöglicht es, an mittel- und langfristige Entwicklungsprozesse zu denken, die auch über einzelne Antragsverfahren hinweg Impulse für die Entwicklung der ganzen Trägerlandschaft geben können.

3.2.3 Leitfaden der NBank

Im OP wird festgelegt, dass die NBank als Bewilligungsstelle eine Handreichung zum Thema Nachhaltigkeit erstellt und zur Verfügung stellt. Die Adressaten sind die Projektträger: „Zudem wird den Projektträgern von der Bewilligungsstelle eine Handreichung zum Thema Nachhaltigkeit zur Verfügung gestellt, welche u.a. die Anwendung des Deutschen Nachhaltigkeitskodex empfehlen und Hinweise für ein umweltgerechtes Beschaffungsweisen enthalten wird.“(Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung 2020, S. 351).

Umsetzung

In Umsetzung dieser Vorgabe stellt die NBank auf Ihrer Internetseite einen Leitfaden „Nachhaltigkeit“ zur Verfügung (O A 2017). Die aktuelle angebotene Version ist auf dem Stand Juni 2017. Die NBank erklärte auf Nachfrage, dass diese Version, die auch heute noch

aktuelle ist.²¹ Der Leitfaden bildet damit Veränderungen, die nach 2017 eingetreten sind nicht ab (insbesondere neu aufgenommene Förderinstrumente, Änderungen an den Projektauswahlkriterien).

Der Leitfaden „soll Ihnen Hilfestellung, Anregung und Ideen für die Umsetzung des EU-Querschnittsziels „Nachhaltigkeit“ in Ihrem geplanten Projekt geben.“ (S. 2). Er zielt damit auf die Projektebene und insbesondere auch auf die Phase der Projektentwicklung.

Der Leitfaden umfasst neben dem allgemeinen rechtlichen Hintergrund aus den Verordnungen die folgenden Elemente:

- Eine Begriffsbestimmung „ökologischer Nachhaltigkeit“²², die sich ausgehend von der Fassung des Begriffs im OP von einem umfassend verstandenen Nachhaltigkeitsbegriff abgrenzt und auf die ökologischen Aspekte fokussiert. Eine Aufzählung von möglichen Themen listet verschiedene Schutzgüter und Umweltaspekte auf (biologische Vielfalt, Klimaschutz, Boden- und Gewässerschutz, ...), aber auch die Vermittlung von Bildungs- und Qualifizierungsinhalten, die ressourcenschonende Projektgestaltung, oder die Einbindung in umweltorientierte Aktionen/Organisationen der Region.
- Eine tabellarische Übersicht, welche Kriterien in Bezug auf Nachhaltigkeit im Rahmen der Scoringverfahren in die Projektauswahl der einzelnen Richtlinien eingegangen sind.
- Leitfragen und ein knapp dargestelltes Best-practice-Beispiel, die den Projektträgern Hinweise geben sollen, wie sie Nachhaltigkeitsaspekte in ihren jeweiligen Vorhaben aufgreifen können. Die Leitfragen sind allgemein gehalten und bilden die Schritte Analyse – Ziele – Umsetzung – Bewertung ab. Auch wenn die Abfolge sicherlich sinnvoll ist, sind die Fragen so allgemein gehalten, dass es dem potenziell Begünstigten überlassen bleibt, den Bezug zu seinem konkreten Projekt herzustellen. Das Projektbeispiel bezieht sich auf ein Öko-Audit zertifiziertes Unternehmen und dessen Aktivitäten im Hinblick auf nachhaltigere Unternehmensprozesse. Das Beispiel ist somit zum einen speziell auf eine Begünstigtengruppe abgestellt, andere werden nicht berücksichtigt. Es wählt einen Fall, in dem Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte „vertikal integriert“, also unmittelbarer Bestandteil des Fördergegenstandes sind, was für weite Teile des Multifondsprogramms

²¹ Eine überarbeitete Version liegt inzwischen für die Förderperiode 2021 bis 2027 vor.

²² „Nachhaltige Entwicklung bedeutet, den Bedürfnissen der heutigen Generation in der Form Rechnung zu tragen, dass auch künftige Generationen ihre Bedürfnisse befriedigen können. Neben der in dieser Förderperiode im Fokus liegenden ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit gibt es auch die Dimension der ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit. Ökologisch nachhaltig ist eine Lebens- und Arbeitsweise, die die natürlichen Lebensgrundlagen nur in dem Maße beansprucht, wie diese sich regenerieren. (S. 3)

nicht der Fall ist. Durch den speziellen Fall eines Öko-Audits wird die Aufmerksamkeit auf allgemeine unternehmensinterne Prozesse gelenkt, was nicht typisch für andere Projekte ist: eine einzelbetriebliche Investition erreicht nicht diese inhaltliche Breite im Unternehmen.

Der Leitfaden deckt das gesamte Spektrum des Multifondsprogramms ab. Er geht daher nicht auf spezifische Aspekte einzelner Richtlinien ein und diskutiert die Nachhaltigkeitsorientierung nicht an den konkreten Fördergegenständen der einzelnen Richtlinien. Eine Differenzierung nach Richtlinien erfolgt nur bei der Auflistung der Nachhaltigkeitskriterien für das Scoring.

Bekanntheit und Einfluss bei den Begünstigten

Der Nachhaltigkeitsleitfaden der NBank ist mehr als einem Zehntel der Befragten nicht bekannt. Dieser Anteil ist über alle befragten Begünstigtengruppen in etwa gleich. Die Relevanz des Leitfadens für die Projektentwicklung und -umsetzung ist für die Jugendwerkstätten deutlich niedriger als für die anderen Begünstigtengruppen. Der Anteil der Einrichtungen, die einen großen oder sehr großen Einfluss sehen ist nur etwa halb so groß wie im Durchschnitt.



12,7 Prozent der Begünstigten kennen den Leitfaden der NBank nicht. Das ist der höchste Wert aller Verfahren.



55,5 Prozent der Begünstigten sehen durch den Leitfaden einen Einfluss auf Projektentwicklung und -umsetzung. Für nur 20,9 Prozent ist der Einfluss groß oder sehr groß – das ist einer der niedrigsten Werte aller Verfahren.

Ergänzend zu diesem Bild berichten die NBank-Vertreter durchgängig, dass der Leitfaden in der Umsetzungspraxis keine große Rolle spielt. Für zwei Richtlinien, die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Tourismuswirtschaft, wird ausdrücklich erwähnt, dass der Leitfaden die Grundlage des Scorings bilde und daher keinen zusätzlichen Nutzen habe.

Fazit

Der Leitfaden der NBank ist als einheitlicher Leitfaden für alle Richtlinien und Fördergrundsätze des Multifondsprogramms konzipiert. In Bezug auf mögliche konkrete Impulse für die Projektentwicklung und -umsetzung sind die Möglichkeiten seiner Bestandteile begrenzt:

- Die Informationen über die rechtlichen Grundlagen und Begriffsbestimmungen bleiben abstrakt und stellen keinen Bezug zu den konkreten Projektbedingungen her.
- Die Auflistung der Nachhaltigkeitskriterien liefert keine Informationen, die über das Scoring hinausgehen würden. Vor allem auf diesen Bereich trifft die Einschätzung der NBank-Vertreter:innen zu, dass der Leitfaden keinerlei Mehrwert gegenüber dem Scoring bietet.
- Die Ansprache durch vier allgemeine Leitfragen und ein relativ spezifisches Projektbeispiel kann die Vielfalt der Begünstigtenorganisationen und Projekttypen nicht spezifisch adressieren.

Mit seiner Gestaltung ist der Leitfaden am ehesten in der Lage allgemein für das Thema Nachhaltigkeit zu sensibilisieren. Das ist aber angesichts der hohen Relevanz, die das Thema ohnehin schon bei den Begünstigten hat, nicht erforderlich.

Sofern Projektträger aber bereits handlungsbezogene Überlegungen anstellen und versuchen, herauszufinden, welche Schritte zu einer nachhaltigeren Projektgestaltung sie unternehmen können, bleibt der Leitfaden zu abstrakt. Er geht nicht auf die Vielfalt der verschiedenen Projektrealitäten in der hohen Bandbreite des Multifondsprogramms ein und dürfte daher in dieser Form kaum in der Lage sein, konkrete Impulse zur Veränderung der Projektgestaltung zu vermitteln.

Vor diesem Hintergrund ist die Wahrnehmung der NBank-Vertreter:innen verständlich, die sich auf den einzigen konkret und differenziert ausgearbeiteten Teil des Leitfadens beziehen – die Liste der Scoringkriterien für die verschiedenen Richtlinien. Durch die Aufnahme der Kriterien in das Scoring liefert der Leitfaden an dieser Stelle aber tatsächlich keinen Mehrwert mehr.

3.2.4 Beratung durch die NBank

Grundsätzlich stehen die Mitarbeiter:innen der NBank zur Beratung und Unterstützung bei der Erstellung von Projektanträgen zur Verfügung. Der Leitfaden weist beispielsweise

darauf hin, dass sie „insbesondere zum Verfassen der Projektbeschreibung/des Konzeptes und [...] für eine Stärken-Schwächen-Analyse zu den Qualitätskriterien und somit auch zu den Querschnittszielen zur Verfügung“ stehen.

Umsetzung

Die Begünstigtenlandschaft, die Vorerfahrung und die Kontaktnähe zur NBank variieren zwischen den Richtlinien und Fördergegenständen (s. 3.2.2). Das Thema Nachhaltigkeit wird generell vor allem im Zusammenhang mit dem Scoring angesprochen. Die Beratung richtet sich vorrangig auf die Darstellung im Antrag, weniger auf die Gestaltung des Projektes. Ansonsten ist die Praxis im Bereich der drei Fallstudienrichtlinien unterschiedlich. Bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung unterstützt die NBank vor allem darin, im Bereich des Nachhaltigkeitskriteriums breiter gefasst nachhaltigkeitsbezogene Aspekte, die im Projekt oder im Unternehmen vorhanden sind in den Antrag aufzunehmen. Im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft ist die Situation abhängig vom Fördergegenstand und den Kompetenzen der Antragsteller sehr heterogen, die Intensität, mit der über Nachhaltigkeitsaspekte gesprochen wird, variiert stark. Für die Jugendwerkstätten ist Nachhaltigkeit ausgehend von ihrer Tätigkeit primär mit sozialen Aspekten konnotiert. Auf ökologische Nachhaltigkeit muss in der Beratung häufig erst hingewiesen werden.

Bekanntheit und Einfluss bei den Begünstigten

Insgesamt ist die Beratung durch die NBank zwar relativ bekannt, hat aber im Vergleich zu den anderen NBank-Verfahren nur eine geringe Relevanz für die Projektentwicklung und -umsetzung. Auffällig ist, dass in der Maßnahme Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft die Beratung durch die NBank offensichtlich eine größere Rolle spielt als in den anderen beiden Richtlinien: Hier ist die Beratung allen antwortenden Begünstigten bekannt und es wird ihr von allen eine mindestens geringe Relevanz zugeschrieben.



Die nachhaltigkeitsbezogene Beratung durch die NBank ist nur 8,2 Prozent der Begünstigten nicht bekannt. Das ist der niedrigste Wert aller NBank-Verfahren.



Einen mindestens mittleren Einfluss der Beratung auf Projektgestaltung und Umsetzung sehen weniger als die Hälfte der Begünstigten (44,6 Prozent) und nur ein Fünftel schätzt den Einfluss als groß oder sehr groß ein. Das sind die niedrigsten Werte aller NBank-Verfahren

Fazit

Der Fokus der Beratung durch die NBank in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte liegt vor allem auf der Darstellung nachhaltigkeitsbezogener Punkte im Antrag, weniger auf der tatsächlichen Projektgestaltung. Die Beratung ist vergleichsweise bekannt, wird von den Begünstigten aber als weniger relevant eingeschätzt als die anderen NBank-Verfahren. Die Förderung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft scheint intensiver als in den anderen Richtlinien in die Beratung während der Antragserarbeitung eingebunden zu sein.

3.2.5 Projektauswahl

Für die Gestaltung der Projektauswahlverfahren sind in Niedersachsen zwei Faktoren relevant:

- Zum einen werden bestimmte Eckpunkte zur Gestaltung der Projektauswahl bereits in den Verordnungen festgelegt. So enthält bereits das Operationelle Programm die sogenannten „Leitgrundsätze für die Projektauswahl“ (Art. 96, 2, b, iii der VO 1303/2013). Darüber hinaus „prüft und genehmigt“ der Begleitausschuss die, für die „Auswahl der Vorhaben verwendete Methodik und Kriterien“ (Art. 110, 2, a der VO 1303/2013).
- Im Operationellen Programm wird festgelegt, dass zur Projektauswahl ein sog. Scoring-Verfahren eingesetzt werden soll (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 31)²³. Die Grundsätze dazu wurden durch Beschluss des Begleitausschusses vom Juni 2015 beschlossen (Begleitausschuss für das Multifonds OP EFRE/ESF Niedersachsen, 2015).

Schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde im Rahmen der „Qualitätsoffensive“ das Scoringverfahren eingeführt (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung et al. 2009). Die Ziele sind ein transparentes und objektives Projektauswahlverfahren sowie qualitativ hochwertige Vorhaben.

²³ Weitere, detailliertere Angaben zum Scoring finden sich in den Abschnitten zu den Leitgrundsätzen für die Projektauswahl zu jeder Investitionspriorität des OP.

Leitgrundsätze für die Projektauswahl (OP)

Die Leitgrundsätze für die Projektauswahl werden im OP festgelegt. Für die einzelnen SZ werden dort die Rahmenbedingungen definiert, die bei der Projektauswahl berücksichtigt werden müssen (s. Anhang B). In den meisten Fällen finden sich dort nur allgemeine Verweise auf die Berücksichtigung der Querschnittsziele und/oder der Nachhaltigkeit.

In einzelnen SZ wird Bezug genommen auf konkretere Aspekte mit Nachhaltigkeitsrelevanz: Ressourcen- und Energieeinsparung (SZ 1, in SZ 2 und SZ 3 verbunden mit dem Hinweis auf Ökoinnovation und Prozessinnovation), Reduzierung von CO₂-Emissionen (SZ 8 bis 11, teilweise mit SZ-spezifischen Konkretisierungen), Wiedernutzbarmachung von Flächen (SZ 15).

Scoringverfahren

Im BGA-Beschluss zu den Auswahlverfahren (Begleitausschuss für das MultifondsOP EFRE/ESF Niedersachsen 2015) wird insbesondere festgelegt, dass die Querschnittsziele, also unter anderem das Nachhaltigkeitsziel, „im Rahmen der Förderwürdigkeitsprüfung – soweit sie für die Maßnahme Relevanz entfalten – über die Einbindung in das Scoring besonders beachtet werden“. Aufgrund der Einschränkung hinsichtlich der Relevanz werden Nachhaltigkeitsaspekte nicht in allen Richtlinien im Scoring abgebildet. Die Definition der konkreten Kriterien, ihre Integration in das Gesamtscoreingsystem sowie die Gewichtung bei der Bepunktung blieb den Akteuren aus dem Bereich der jeweiligen Richtlinien und Fördergrundsätze überlassen. Eine zentrale Koordinierung hinsichtlich der Ausrichtung und/oder Gewichtung fand nicht statt. Ein aktueller systematischer Überblick darüber, welche Kriterien in welchen Richtlinien zum Einsatz kommen liegt nicht vor. Im Leitfaden der NBank aus dem Jahr 2017 wird eine Übersicht der eingesetzten Nachhaltigkeitskriterien abgebildet.

Umsetzung

Die Scoring-Kriterien wurden in allen drei Fallstudienrichtlinien überwiegend oder ausschließlich vom jeweiligen Fachreferat entwickelt. Die NBank war abhängig von der jeweiligen Richtlinie in unterschiedlichem Umfang beteiligt, aber in die Entwicklung nicht systematisch eingebunden.

Auf Grundlage der Förderrichtlinien und -grundsätze, insbesondere der in diesem Zusammenhang erstellten Scoringbögen, die in den meisten Fällen ebenfalls veröffentlicht

werden, lässt sich zur Abdeckung und Reichweite der nachhaltigkeitsbezogenen Scoringkriterien in der Projektauswahl Folgendes festhalten:

- **Hohe, aber nicht vollständige Abdeckung des Multifondsprogramms:** Für 34 von 47 Maßnahmen des OP werden nachhaltigkeitsbezogene Scoring-Kriterien definiert.²⁴ Damit werden 85 Prozent des geplanten OP-Budgets unter Anwendung nachhaltigkeitsbezogener Auswahlkriterien umgesetzt. Die Abdeckung ist im EFRE (91,5 Prozent) deutlich höher als im ESF (64,3 Prozent). In der PA 7 wird als einziger Achse des OP kein nachhaltigkeitsbezogenes Kriterium eingesetzt. Nur die PA 3 und 4, in denen umwelt- und nachhaltigkeitsbezogene Fördergegenstände umgesetzt werden, sind komplett von nachhaltigkeitsbezogenen Auswahlkriterien abgedeckt. Zum Zeitpunkt des Beginns der Sonderuntersuchung waren 15.961 Vorhaben aus dem Multifondsprogramm bewilligt. Davon wurden 95,7 Prozent mit nachhaltigkeitsbezogenen Auswahlkriterien erfasst. Anders als beim OP liegt die Abdeckung bezogen auf die Vorhaben in ESF (95,2 Prozent) und EFRE (98,8 Prozent) in etwa auf dem gleichen Niveau. Durch die hohe Projektanzahl in der Richtlinie Weiterbildung in Niedersachsen werden mehr ESF- als EFRE-Projekte unter Nutzung nachhaltigkeitsbezogener Kriterien ausgewählt.
- **Nachhaltigkeitskriterien im Schnitt mit höherem Gewicht im EFRE als im ESF:** Im Rahmen der Scoringverfahren werden in der Regel maximal 100 Punkte vergeben. In keiner der von Nachhaltigkeitskriterien erfassten ESF-Maßnahmen werden mehr als sieben Punkte für Nachhaltigkeit vergeben. Demgegenüber liegt der Maximalwert im EFRE bei 68 Punkten, allerdings für eine Maßnahme, die in der Achse 3 explizit auf die Reduzierung klimarelevanter Emissionen zielt. Sehr hohe Gewichtungungen werden außer in der Achse 3 auch in der Achse 4 erreicht. Sonst werden im EFRE häufig auch 10 Punkte für Nachhaltigkeit vergeben.

Nicht nur in der Abdeckung und Gewichtung, sondern auch in der Art der Umsetzung gibt es OP-weit erhebliche Unterschiede:

- **Spezifische vs. Allgemeine Fassung der Kriterien:** Spezifisch formulierte Kriterien formulieren Bedingungen, die im Hinblick auf den jeweiligen Fördergegenstand angepasst sind. Beispiele hierfür sind „Verringerung verkehrsbedingter Emissionen“ (3.10.1.1) oder „Beitrag zur Akzeptanzsteigerung für Naturschutz und Landschaftspflege“ (4.13.1.1). Demgegenüber können Kriterien aber auch allgemein gehalten sein. Die breiteste Formulierung ist „EU-Querschnittsziel nachhaltige Entwicklung (z.B. Klimawandel und Umweltschutz)“ aus 6.18.1.1. Im ESF sind die nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien

²⁴ S. Anhang C zu weiteren Daten hinsichtlich der Umsetzung des Scorings

generell häufig weniger detailliert als im EFRE. Eng gefasste spezifische Kriterien finden sich ausschließlich in der PA 3 und der PA 4, wo sie nah an den zentralen Fördergegenständen der Richtlinien liegen.

- **Varianz der inhaltlichen Ausrichtung:** Die Kriterien fragen verschiedene Inhalte ab. Teilweise werden „Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung“ ganz allgemein erhoben. Gerade in der Achse 3 dominiert hingegen eindeutig der Klimabezug. Auch in einzelnen ESF-Kriterien wird vorrangig der Beitrag zum Klimaschutz abgefragt. Aber auch Aspekte wie die Akzeptanzsteigerung für den Naturschutz werden unter Nachhaltigkeit abgefragt. Nur an einer Stelle in der PA 9 findet sich eine Erweiterung des Nachhaltigkeitsbegriffs um soziale Aspekte.
- **Bezug zum Projekt oder Begünstigten:** Manche der Kriterien sind eindeutig mit Bezug auf das Projekt formuliert („Das Projekt bindet Themenbereiche ein...“). Andere zielen auf Eigenschaften des Begünstigten („Das Unternehmen ist Öko-Audit zertifiziert ...“). Teilweise werden beide Bereiche kombiniert angesprochen („Durch den Vorhabenträger und/oder das Vorhaben...“). Teils bleibt der Bezug auch offen („Es werden Beiträge erbracht“).

Die Unterschiede in den drei genannten Dimensionen treten teils in verschiedenen Kombinationen auf. Programmweit betrachtet ergibt sich somit eine hohe Varianz an Kriterien, mit denen das Querschnittsziel ökologische Nachhaltigkeit abgedeckt werden soll. Eine einheitliche Ausrichtung ist nicht zu erkennen – weder gibt es einen klaren Fokus auf bestimmte Umweltaspekte oder den Klimaschutz, noch ist klar, ob Eigenschaften des geförderten Vorhabens oder Begünstigtenorganisation abgefragt werden sollen. Angesichts dieser hohen inhaltlichen Breite ist eine inhaltliche Auswertung der Scoring-Daten über das Programm hinweg nicht sinnvoll.

In der praktischen Umsetzung sind die Kriterien teilweise nicht einfach zu handhaben. So fehlt bei sehr allgemein gehaltenen Kriterien ein klarer Maßstab, wann welche Punktvorgabe angemessen ist. Das wiederum birgt das Risiko, dass die Bepunktung über die Zeit nicht stabil und gleichbleibend erfolgt.

In der Praxis der NBank ist allen drei Fallstudienrichtlinien gemeinsam, dass die Antragsteller sofern möglich bereits frühzeitig auf eine angemessene Darstellung von Informationen in den Anträgen hingewiesen werden. Die Kriteriendefinitionen der Richtlinien lassen Interpretationsspielraum (z.B. in der Definition, wann ein „wesentlicher“ Beitrag vorliegt, oder wie Nachhaltigkeitsaspekte für verschiedene Projekttypen gefasst werden sollen). Diese Interpretationsspielräume werden in den drei Fallstudienrichtlinien nicht durch eindeutige Vorgaben ausgefüllt, sondern für Ermessensspielräume in der Umsetzung offengelassen.

Generell ist in den Fallstudienrichtlinien die Herangehensweise der NBank, den Antragsteller bei der Erreichung der Nachhaltigkeitspunkte zu unterstützen, indem auf Aspekte aufmerksam gemacht wird, die dort berichtet werden könnten. Es herrscht bei der NBank der Eindruck vor, dass dies – über die Richtlinien hinweg – nicht immer gelingt und gegebenenfalls weitere nachhaltigkeitsrelevante Sachverhalte nicht dargestellt werden. In den Richtlinien hat sich – in unterschiedlicher Form – über die Zeit hinweg eine Praxis der Beratung und Bepunktung zum Nachhaltigkeitskriterium entwickelt, die inzwischen mehr oder weniger stabil ist. In der Bepunktung selbst ist die Herangehensweise über die drei Richtlinien hinweg eher wohlwollend und großzügig, sofern die Unterlagen die Grundlage dafür liefern. Im Ergebnis werden die Bewertungsbandbreiten aber ausgeschöpft.

Bekanntheit und Einfluss

Die Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien ins Scoring ist aus Sicht der Begünstigten das Verfahren mit dem größten Einfluss. Vor allem ist auch der Anteil der Befragten, die einen hohen oder sehr hohen Einfluss des Scorings mit etwa einem Drittel sehr hoch.



Das Scoring ist 10 Prozent der befragten Begünstigten nicht bekannt.



Knapp zwei Drittel der Begünstigten sehen mindestens einen mittleren Einfluss des Scorings auf Projektentwicklung und -umsetzung (63,6 Prozent). Knapp ein Drittel sieht einen großen oder sehr großen Einfluss – das ist der höchste Wert der NBank-Verfahren.

Den stärksten Einfluss messen dem Scoring die Akteure aus dem Bereich der Stärkung der Tourismuswirtschaft zu, wo alle mindestens einen geringen Einfluss wahrnehmen. Begünstigte, die das Scoring nicht kennen kommen bis auf eine Ausnahme aus der Gruppe der Unternehmen.

Fazit

Die Aufnahme von Nachhaltigkeitskriterien in das Scoring, das zur Projektauswahl in Niedersachsen flächendeckend eingesetzt wird, ist aus Sicht der befragten Begünstigten das Verfahren mit dem größten Einfluss auf Projektentwicklung und -umsetzung.

Ökologische Nachhaltigkeitskriterien decken einen großen Teil des Multifondsprogramms ab. Größere Lücken gibt es nur im ESF. 85 Prozent des OP-Budgets wird unter Einsatz von Kriterien zur ökologischen Nachhaltigkeit umgesetzt. Die Gewichtung der Nachhaltigkeitskriterien innerhalb der Scoring-Punktsysteme ist im EFRE generell höher als im ESF, besonders hoch dort, wo Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte auch Fördergegenstand sind (PA 3 und 4).

Die Kriterien für ökologische Nachhaltigkeit werden über das Programm hinweg sehr unterschiedlich gefasst: Sie können sich auf das Projekt, den Begünstigten oder beides beziehen, sie können sehr allgemein oder sehr spezifisch gefasst sein, sie können unterschiedliche inhaltliche Aspekte adressieren. Es wird nicht deutlich, dass durch die Kriterien über das Programm hinweg auf eine bestimmte Richtung hingesteuert werden soll (z.B. Steigerung der Energieeffizienz, Ressourcenschonung).

Die praktische Anwendung der Kriterien für ökologische Nachhaltigkeit ist zumindest in den Fallstudienrichtlinien von einer unterstützenden Beratung, die vor allem auf die Darstellung relevanter Punkte in den Antragsunterlagen zielt, sowie eine zwar sachliche, aber insgesamt nicht extrem kritische Bepunktung ausgerichtet.

3.2.6 Wirkungen der Verfahren

Um abzuschätzen, in welchem Umfang die eingesetzten verfahren Impulse in Richtung auf Veränderungen der Projekte und/oder der Verfahren bei den Begünstigten ergeben, greifen wir vorwiegend auf die Ergebnisse der Begünstigtenbefragung zurück.

Durch die Verfahren, die ökologische Nachhaltigkeit im Zusammenhang mit der Projektentwicklung thematisieren, sollen idealerweise Impulse gesetzt werden, die zu Veränderungen der Projekte und/oder Begünstigtenorganisationen führen. Derartige Impulse sind nur schwer von anderen Einflüssen zu isolieren. Generell – und das bestätigen die Interviews in den Fallstudienrichtlinien – sind Aspekte, die auf ökologische Nachhaltigkeit zielen trotz der unterschiedlichen Projektkonstellationen natürlich ohnehin in den Projektkonzeptionen enthalten (z.B. Maßnahmen zur Müllvermeidung, zur Energieeinsparung, etc.). Ob und inwiefern nun durch die Verfahren in der Projektauswahl zusätzliche Impulse gesetzt werden können, ist im Einzelfall schwer nachzuvollziehen.

Die Begünstigtenbefragung versucht die Effekte auf Grundlage der Einschätzungen der Begünstigten selber zu beleuchten. Hinsichtlich der Wirkungen der Verfahren zeigen die Daten dabei, dass es auch hier offenbar Schwierigkeiten gab, den Fokus auf den Einfluss bestimmter Verfahren zu behalten (s. Textbox).

Fragebogenqualität und Aussagequalität im Hinblick auf Wirkungen der Verfahren

Der Fragebogen für die Träger war so konzipiert, dass er im Kern die folgende Kette abfragte: Bekanntheit und Bedeutung der nachhaltigkeitsbezogenen Verfahren -> Impulse zur Veränderung von Projekten/Begünstigtenorganisationen -> Effekte auf Projektebene/Begünstigtenebene. Dabei waren die Fragen so formuliert, dass Impulse und Effekte jeweils auf die eingangs abgefragten Verfahren bezogen wurden.

Es gibt in der Antwortstruktur Hinweise darauf, dass es mit dem Fragebogen nicht durchgängig gelungen ist, Einflüsse der Verfahren (Beratung, Leitfaden, Scoring) von anderen möglichen Verfahren zu isolieren. So gibt es beispielsweise 17 Fälle, in denen die Frage nach Impulsen auf die Projektentwicklung durch Verfahren verneint wird, aber dennoch Effekte berichtet werden.

Eine Erklärung könnte sein, dass insbesondere die Frage nach den Effekten der Verfahren nicht durchgängig den tatsächlichen Einfluss der Verfahren von den ansonsten in den Projekten erzielten Effekten im Hinblick auf die ökologische Nachhaltigkeit trennen kann. Es würde somit nicht nur der zusätzliche Effekt durch Veränderungen als Reaktion auf die abgefragten Verfahren erfasst, sondern auch der Effekt der Projekte an sich.

Wir diskutieren im Folgenden verschiedene Aspekte, um abschätzen zu können, wie stark aus den Verfahren Impulse für eine stärkere Ausrichtung auf ökologische Nachhaltigkeit generiert werden konnten.

Kontaktintensität, Adressatenkreis und Art der Kommunikation

Grundsätzlich muss das Setting, in dem die Kommunikation zur Antragsgestaltung stattfindet sowie die Art der Kommunikation berücksichtigt werden:

- Die Kommunikation mit den Begünstigten zum Querschnittsthema ökologische Nachhaltigkeit findet in der Regel relativ spät im Prozess der Projektentwicklung statt, wenn die Projektidee bereits nah an der Antragsreife steht (s. 3.2.2). Grundlegende Veränderungen sind in dieser Phase nur schwer möglich. Welche Relevanz ökologische Nachhaltigkeit bekommt, hängt somit stärker von dem ab, was vorab beim Begünstigten in die Projektentwicklung aufgenommen wurde, als von den Impulsen, die im Antragsberatungsverfahren gesetzt werden können.
- Die Begünstigten sind generell für das Thema ökologische Nachhaltigkeit sensibilisiert. Es geht also nicht darum, sie von der generellen Bedeutung des Themas erst zu überzeugen. Der Kernpunkt ist vielmehr – wie auch teilweise von den Interviewpartner:innen in der NBank geäußert – ob und in welchem Umfang aus der allgemeinen Orientierung auch konkrete Folgen für die eigenen Handlungen entstehen.
- Die Kommunikation zur ökologischen Nachhaltigkeit mit den Begünstigten in den Verfahren ist zum einen stark auf eher abstrakte Aspekte ausgerichtet. Leitfaden und Scoringkriterien formulieren jeweils sehr allgemein und stellen keine Bezüge zu den konkreten

Projektbedingungen her. Mit dieser allgemeinen Ansprache könnte eher die generelle Sensibilisierung für das Thema angestrebt werden – was aber angesichts der Ausgangslage nicht nötig ist. Konkrete Hinweise, wie bestimmte Aspekte ökologischer Nachhaltigkeit in den Projektkonstellationen gestärkt werden können, lassen sich für die Begünstigten daraus aber kaum gewinnen. Die Ansprache ist auch – mit Ausnahme der Beratung durch das NBank-Personal nicht so gehalten, dass sie auch emotionale Aspekte adressieren könnte. Die Beratung wiederum zielt nach den Aussagen aus den Interviews vor allem auf die Art der Darstellung im Antrag, weniger auf die Projektgestaltung. Kommunikationsbausteine, die zeigen könnten, welche Ansätze und Lösungen machbar sind, und dies vielleicht noch stärker emotional angereichert transportieren finden sich im aktuellen Setting nicht (z.B. Good-practice-Beispiele, Austauschformate).

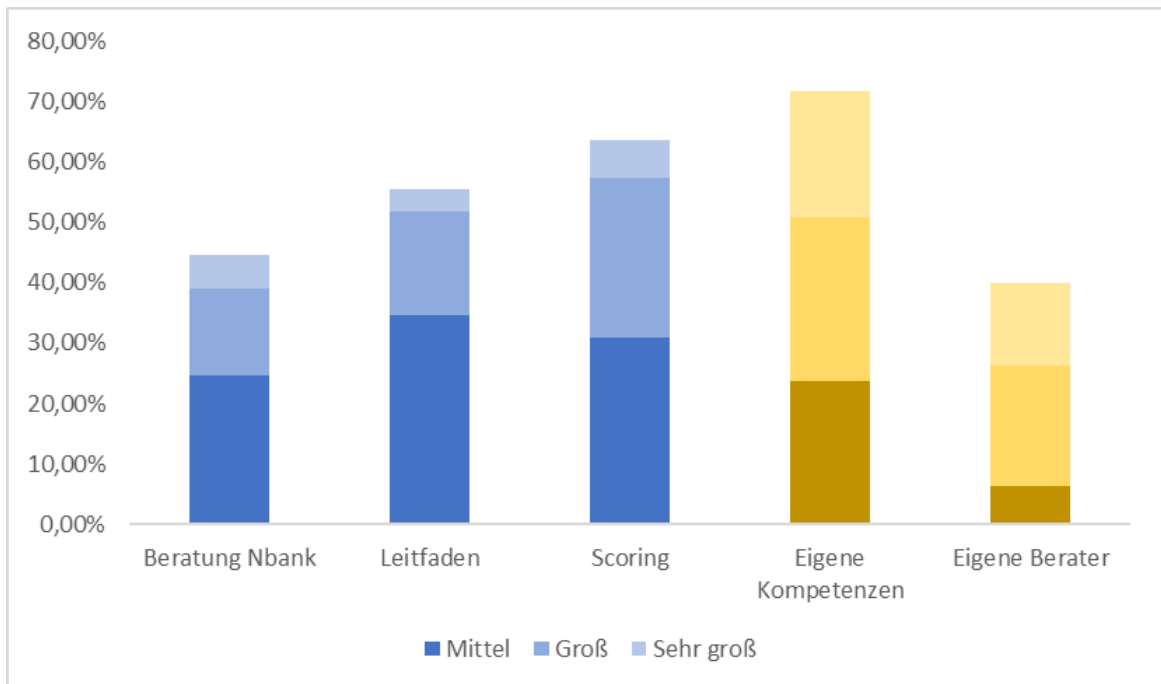
Die Konstellation und Art der Kommunikation zur ökologischen Nachhaltigkeit stellt sich so dar, dass starke Effekte auf die Projektgestaltung und/oder die Praxis der Begünstigtenorganisation nicht einfach zu realisieren sind.

Relevanz der NBank-Verfahren im Vergleich zu eigenen Kompetenzen

Neben den Einschätzungen zu den NBank-Verfahren – Beratung, Leitfaden, Scoring – wurde in der Begünstigtenbefragung erhoben, welche Rolle eigene Kompetenzen und eigene Berater der Begünstigten spielen.

Eigene Kompetenzen zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit in Projektentwicklung und -umsetzung werden von 5,5 Prozent der Befragten nicht genutzt, die NBank-Verfahren sind jeweils zwischen 8,2 und 12,7 Prozent nicht bekannt. Eigene Kompetenzen werden also am häufigsten eingesetzt. 71,8 Prozent der Befragten geben an, dass für sie die eigenen Kompetenzen zur ökologischen Nachhaltigkeit für die Projektgestaltung und -umsetzung relevant sind. Der Anteil ist höher als für jedes NBank-Verfahren (s. Abbildung 3.5).

Abbildung 3.5 Begünstigtenbefragung - Relevanz eigener Kompetenzen im Vergleich (jeweils Summe für mittel, groß, sehr groß)



Demgegenüber spielen eigene Berater eine weniger große Rolle. Sie werden am stärksten in Unternehmen genutzt. Wo sie eingesetzt werden, haben sie aber eine hohe Relevanz.

Neben den NBank-Verfahren wirken somit vor allem die eigenen Kompetenzen auf die Projektgestaltung und Umsetzung. Von der Mehrheit der Befragten werden sowohl NBank-Verfahren, als auch eigene Verfahren als relevant eingestuft (60,9 Prozent). Der Regelfall ist also die Kombination beider Bereiche. Jeweils etwa 15 Prozent schätzen nur NBank-Verfahren oder nur eigene Verfahren als relevant ein. Und 9 Prozent der Befragten sehen kein Verfahren als relevant an.

Die Einflüsse der NBank-Verfahren überlagern sich also mit denen der eigenen Verfahren der Projektträger, wobei vor allem deren eigene Kompetenzen hohe Relevanz für die Gestaltung der Projekte und deren Umsetzung hat.

Auswahleffekt

Die Wirkungsannahme zum Auswahleffekt ist, dass durch das Scoring allgemein qualitativ hochwertige Projekte ausgewählt und gefördert werden (s. 3.2.1). Im Hinblick auf das Querschnittsziel Nachhaltigkeit ist die Erwartung, dass auch dieser Aspekt der Projekte durch die für Nachhaltigkeit vergebenen Punkte gestärkt werden kann. Diese Annahme geht

davon aus, dass die verschiedenen Auswahlkriterien einer Richtlinie unabhängig voneinander genutzt werden. Allein dadurch, dass insgesamt die besser bepunkteten Projekte ausgewählt werden, wird auch eine hohe Qualität im Kriterium ökologische Nachhaltigkeit erwartet.

Die Auswertung der Monitoringdaten zu den Fallstudienrichtlinien zeigt, dass dies nicht immer der Fall ist. Ausgangspunkt der Überlegungen war der Befund, dass für die Maßnahme 2.5.2.1 „Einzelbetriebliche Investitionsförderung“ die Projekte, die die Maximalpunktzahl von 5 für das Nachhaltigkeitskriterium erhalten haben, eine niedrigere mittlere Gesamtpunktzahl im Scoring verzeichnen (59,2), verglichen mit den Vorhaben, die keine Nachhaltigkeitspunkte erhalten haben (62,2). Die Punkterreichung bei der Nachhaltigkeit geht also mit einer insgesamt geringeren Projektqualität einher (soweit diese sich in Scoringpunkten abbildet). Ausgehend von diesem Befund wurden weitere Analysen angestellt: Unter den Vorhaben, die fünf Punkte für Nachhaltigkeit bekommen haben, liegt ein Drittel bei 55 oder weniger Gesamtpunkten. Ohne die Punkte für Nachhaltigkeit wären diese Unternehmen nicht über die Schwelle der Förderfähigkeit gekommen. Unter den Vorhaben, die keine Nachhaltigkeitspunkte bekommen haben, liegt weniger als ein Viertel bei 55 oder weniger Punkten. Schließlich wurde der Korrelationskoeffizient zwischen der Vergabe der Punkte für Nachhaltigkeit und der Höhe der Punktzahl aus anderen Kriterien berechnet.²⁵ Für die einzelbetriebliche Investitionsförderung heißt das: Je höher die Gesamtpunktzahl eines Vorhabens ist, umso wahrscheinlicher erhält es keine Punkte für die Nachhaltigkeit, je geringer die Gesamtpunktzahl ist, umso wahrscheinlicher erhält es Punkte für die Nachhaltigkeit. Die Nachhaltigkeitspunkte werden eher in einem Bereich genutzt, in dem die Vorhaben relativ nah an der Mindestpunktzahl für die Projektauswahl liegen.

Der Erklärungsansatz für diesen Befund ist folgender: Antragsteller, die sicher sein können, auch ohne Nachhaltigkeitspunkte über die Schwelle der Förderwürdigkeit von 50 Punkten zu gelangen verwenden keinen großen Aufwand für die Darstellung der Nachhaltigkeit – und erhalten daher tendenziell weniger Punkte. Wenn ein Antragsteller hingegen Schwierigkeiten mit der Erreichung der Schwelle von 50 hat, bemüht er sich, auch durch Nachhaltigkeitspunkte über die Schwelle der Förderfähigkeit zu gelangen.

Zwei Besonderheiten des Kriterienkatalogs der einzelbetrieblichen Investitionsförderung unterstützen dieses Verhalten:

- Es werden im Scoring relativ hohe 15 Punkte vergeben, wenn das Unternehmen tarifvertragsgebunden ist. Projekte, die Nachhaltigkeitspunkte bekommen, haben bei diesem

²⁵ Der Korrelationskoeffizient (Pearson) beträgt über alle Vorhaben -0,3467 und ist signifikant.

Kriterium einen deutlich niedrigeren Durchschnittswert als Unternehmen, die keine Nachhaltigkeitspunkte erhalten (3,2 vs. 7,2).

- Das Kriterium für Nachhaltigkeit ist so formuliert, dass es erfüllt ist, wenn das Unternehmen ein Öko-Audit hat, oder ein Energiekonzept/-controlling, oder „durch die Investition ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Reduzierung des Primärenergieverbrauchs, zum schonenden Umgang mit Ressourcen, oder zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energiequellen“ geleistet wird. Während die ersten beiden Faktoren eine klare ja/nein-Antwort erfordern, ist „ein wesentlicher Beitrag“ nicht hart definiert. Hier haben die Unternehmen Spielräume, die sie durch Darstellung im Antrag nutzen können.

Insgesamt zeigt die Maßnahme 2.5.2.1, dass ein Scoringssystem Antragstellern auch ein taktisches Antragsverhalten ermöglicht: Nachhaltigkeitskriterien können dann genutzt werden, wenn ansonsten die Förderfähigkeit in Frage steht. Unternehmen, die an der Grenze zur Förderfähigkeit liegen, verwenden mehr Sorgfalt darauf, im Antrag Bezüge zur Nachhaltigkeit darzustellen. Ein Scoringssystem ermöglicht dem Antragsteller derartige „antragsökonomische“ Überlegungen. Schlussfolgerungen daraus sind:

- Wenn Unternehmen keine Scoringpunkte für Nachhaltigkeit erhalten, bedeutet das nicht unbedingt, dass sie die Bedingungen für Nachhaltigkeitspunkte nicht erfüllen – möglicherweise haben Sie nur den Aufwand nicht in Kauf genommen, die erforderlichen Informationen im Antrag darzustellen.
- Solange ein Scoringssystem nur so wirkt, dass Anträge unterhalb der Schwelle der Förderwürdigkeit aussortiert werden, ergibt sich nicht unbedingt eine Optimierung der Projektqualität. Es wird stattdessen nur eine Mindestschwelle definiert, die übersprungen werden muss. Eine Optimierung würde sich erst dann ergeben, wenn oberhalb der Schwelle der Förderfähigkeit ein Wettbewerb um das insgesamt beste Konzept stattfindet. Dann würde auch der Anreiz entfallen, die Antragstellung mit ökonomischen Überlegungen anzugehen, wo sich der Aufwand lohnt.

Auswirkungen auf die Projektgestaltung

Ein hoher Anteil der befragten Begünstigten misst den NBank-Verfahren mittlere, große oder sehr große Relevanz hinsichtlich der Projektantragstellung und -umsetzung bei (75,5 Prozent). In dieser Gruppe ist ein hoher Anteil von Begünstigten enthalten, die neben NBank-Verfahren auch eigene Verfahren nutzen und diesen eine nennenswerte Relevanz zuschreiben. Ausschließlich NBank-Verfahren ohne eigene Verfahren nutzen nur 15,5

Prozent. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf alle Begünstigten, die NBank-Verfahren eine nennenswerte Relevanz zuschreiben – unabhängig davon, ob sie darüber hinaus auch eigene Verfahren für relevant halten.

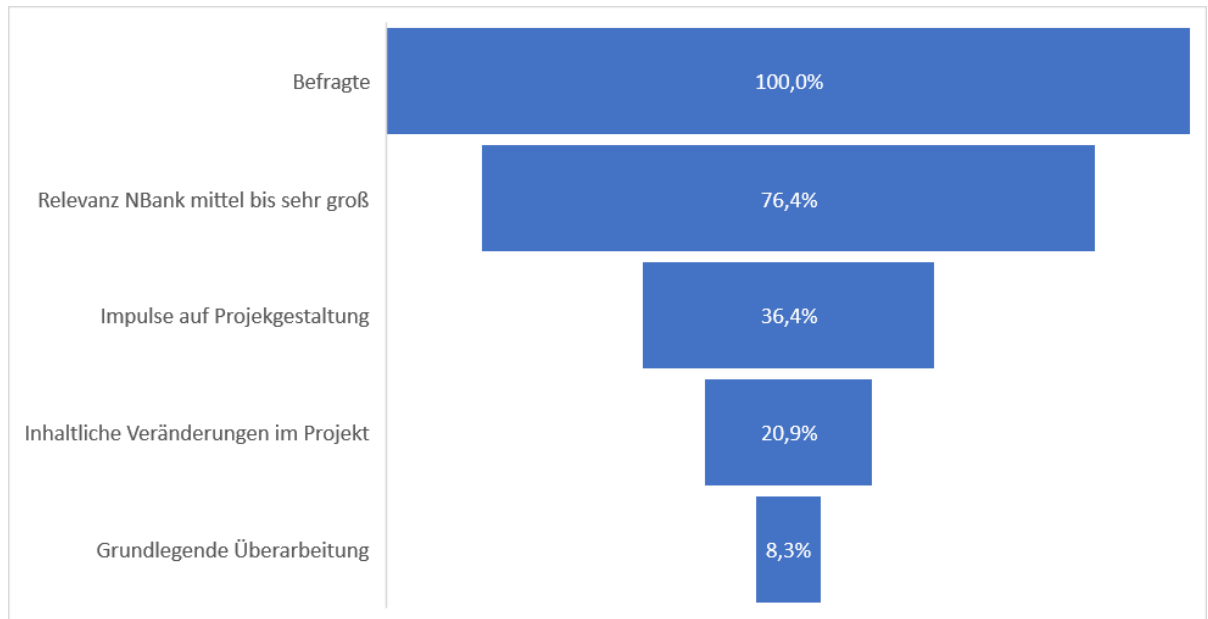
Deutlich geringer ist jedoch der Anteil der Befragten aus der Gruppe derjenigen, die NBank-Verfahren für relevant halten und die daraus entstandene Impulse für die Erarbeitung des Förderantrags oder die Projektentwicklung sehen (36,4 Prozent). Ähnliche viele Begünstigte geben außerdem an, dass sich tatsächlich Veränderungen in ihren Projekten ergeben haben (35,8 Prozent).

Allerdings handelt es sich dabei um unterschiedliche Impulse:

- Am häufigsten wird eine „stärkere Betonung von Umwelt-/Nachhaltigkeitsaspekten im Antrag genannt (28,8 Prozent). Damit gehen keine Veränderungen in der tatsächlichen Projektarbeit einher.
- Veränderungen an den Projekten finden sich insgesamt bei 20,9 Prozent der befragten Begünstigten, die NBank-Verfahren für relevant halten. Am häufigsten finden sich ansonsten kleinere Veränderungen der Projektkonzeption in inhaltlichen Details bei 13,6 Prozent. Neue Kooperationen oder die Beteiligung weiterer Partner als Effekt der Scoring-Kriterien berichten 9,1 Prozent der Begünstigten. Eine grundlegende Überarbeitung der Projektkonzepte findet nur in relativ wenigen Fällen statt (8,3 Prozent).

Von allen befragten Projektträgern sehen somit drei Viertel die NBank-Verfahren mit einem relevanten (mindestens mittleren) Einfluss auf Projektgestaltung und Umsetzung. Am Ende stellen 8,3 Prozent der Befragte eine grundlegende Überarbeitung fest. Die Zahl ist allerdings nicht so zu interpretieren, dass diese Überarbeitung alleine auf die NBank-Verfahren zurückzuführen wäre: Nur einer der 10 Begünstigten, die in diese Gruppe fallen, hat keine weiteren eigenen Verfahren genutzt. In allen anderen Fällen sind NBank-Verfahren und eigene Verfahren beteiligt.

Abbildung 3.6 Einfluss der NBank-Verfahren auf die Projektgestaltung - Überblick



Die Gruppe der Begünstigten, die ausschließlich NBank-Verfahren als einflussreich einschätzen (also mindestens mittlere Relevanz) ist mit 17 relativ klein. Aus dieser Gruppe gibt nur ein Begünstigter an, dass die Verfahren zu einer grundlegenden Überarbeitung der Projektkonzeption geführt hätten.

Von den insgesamt 75,5 Prozent der Befragten, die NBank-Verfahren eine mittlere, große oder sehr große Relevanz zusprechen, sehen 32,76 Prozent tatsächliche Effekte, wie einen niedrigeren Ressourcenverbrauch, geringere klimarelevante Emissionen oder eine bessere Wiederverwendbarkeit von Produkten. Bei der Einschätzung der Effekte liefert die Befragung allerdings unplausible Ergebnisse: Der Anteil der Befragten, die Effekte feststellen ist beispielsweise höher als der Anteil der Befragten, die überhaupt inhaltliche Veränderungen im Projekt vorgenommen haben. Es ist zu vermuten, dass die Einschränkung auf Effekte, die durch die Verfahren induziert wurden, nicht trennscharf gelungen ist. Wir interpretieren die Daten daher hier nicht weiter.

Auswirkungen auf die Begünstigtenorganisationen

Auswirkungen der Verfahren auf die Organisationen der Begünstigten, also über die Projekte hinaus sehen generell nur sehr wenige der Befragten (13,6 Prozent). Darin enthalten sind 11,8 Prozent, die NBank-Verfahren für relevant halten.

Die genannten Veränderungen umfassen: Einführung eines Umweltmonitoring, Durchführung einer Zertifizierung, energieeffizientere (Bau-)Materialien, Übernahme der Richtlinien

für interne Prozesse, Übertragung von Verantwortung an Personal oder auch neue Ziele für die Organisation.

Auch wenn die Scoringkriterien hier einen Beitrag geleistet haben mögen, erscheint es fraglich, ob sie alleine in der Lage sind, Begünstigte zu relativ weitreichenden und aufwändigen Verfahren, wie einer Zertifizierung zu bewegen. Die berichteten Effekte sollten also nicht alleine dem Scoring zugeschrieben werden.

3.2.7 Zwischenfazit

Die Begünstigtenlandschaft, auf die die Förderung zielt, zeichnet sich – zumindest in den für die Fallstudien ausgewählten Richtlinien durch eine hohe allgemeine Sensibilität für das Thema Nachhaltigkeit aus. Auch die Umsetzung in organisationsinterne Verfahren ist sehr weit verbreitet.

Auf diese Zielgruppe bezogen werden im Rahmen der Programmumsetzung Kommunikationsinstrumente eingesetzt, die eher auf allgemeine Informationen zur Nachhaltigkeit zielen. Am konkretesten sind noch die Scoring-Kriterien, die abhängig vom Konkretisierungsgrad und der Ausrichtung teilweise auch konkrete Aspekte der Projekte oder Begünstigtenorganisationen abfragen.

Damit werden Kommunikationsformate gewählt, die eher auf problembezogene Überlegungen zielen als auf handlungsbezogene Überlegungen. Die Kommunikation ist der Ausgangslage der Zielgruppe nur eingeschränkt angemessen.

Hinzu kommt, dass die Instrumente ausschließlich über die NBank umgesetzt werden. Abhängig von der Richtlinie kommen die Antragsteller teilweise mit bereits sehr reifen Projektkonzeptionen in Kontakt zur NBank. Die Kommunikation über eine nachhaltigere Projektgestaltung setzt also häufig (zu) spät ein. Eine Ausnahme sind die Jugendwerkstätten. Hier arbeiten Fachreferat und NBank über längere Zeit mit einer stabilen Zielgruppe von Begünstigten zusammen.

- ➔ Die zur Stärkung der Nachhaltigkeit bei den Begünstigten eingesetzte Kommunikation sollte weniger allgemein und projekt- sowie richtlinienübergreifend erfolgen. Vielmehr sollten umsetzungsnähere, handlungsbezogene Überlegungen unterstützende Maßnahmen ergriffen werden. Good-practice-Beispiele, Austausch über Erfahrungen und Ähnliches bietet sich hier vor allem an.

- ➔ Die Informationsangebote erfordern – je konkreter sie auf die einzelnen Projektarten zugeschnitten sind – jeweils unterschiedliche Fachkenntnisse. Es kann nicht erwartet werden, dass das Personal der NBank über die ausreichenden Kompetenzen verfügt. Hier müssen, sofern erwünscht, andere Akteure, wie beispielsweise externe Berater:innen eingebunden werden.²⁶

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass unter den Verfahren, mit denen Nachhaltigkeitsthemen an die Begünstigten herangetragen werden, das Scoring das Verfahren ist, das den höchsten Einfluss erreicht. Hier wird die reine Kommunikation, wie sie in Leitfaden und Beratung überwiegend praktiziert wird flankiert durch die zumindest latente Drohung gestützt, bei der Projektauswahl schlechter abzuschneiden, wenn nicht (auch) auf Nachhaltigkeitskriterien reagiert wird.

Allerdings kommt es in den betrachteten Richtlinien nur eingeschränkt zu einem echten harten Wettbewerb zwischen Anträgen, in dem nur wenige Anträge mit den höchsten Punktwerten gefördert werden können. Überwiegend können viele oder alle Anträge, die die Förderwürdigkeitsschwelle überschreiten, in die Förderung aufgenommen werden.

Dies eröffnet Spielräume für eine taktische Nutzung des Nachhaltigkeitskriteriums wie bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung, das besonders dann eingesetzt wird, wenn ansonsten die Schwelle der Förderwürdigkeit nicht sicher erreicht werden würde.

Ein Auswahleffekt über die Scoringkriterien ist nur im Ausnahmefall zu erwarten, wenn es eine starke Konkurrenz um die Fördermittel gibt. Ansonsten werden die Scoringpunkte für Nachhaltigkeit eher mitgenommen oder taktisch genutzt.

- ➔ Auswahleffekte im Sinne einer Positivauswahl in Bezug auf ein Querschnittsziel sind im Scoring in der aktuellen Form kaum zu erreichen. Sollte das gewünscht sein, müsste eine Mindestpunktschwelle für das konkrete Querschnittsziel definiert werden, wodurch sichergestellt würde, dass alle förderfähigen Vorhaben Mindestbedingungen erfüllen.

Für die Förderperiode 2021 bis 20172 ist ein höherer und richtlinienübergreifend einheitlicher Punktanteil für Querschnittsziele vorgesehen. Außerdem ist im Bereich der Querschnittsziele eine Mindestpunktzahl zu erreichen. Allerdings können die Fachreferate

²⁶ Die Evaluierung der Unternehmensnetzwerke in der PA 3 hat gezeigt, dass selbst bei fachlich spezialisierten Beratern nicht generell davon ausgegangen werden kann, dass ausreichende Kompetenzen für die Beratung einzelner Unternehmen vorliegen. Die Unternehmen sind teilweise mit spezifischen Problemlagen konfrontiert und verfügen andererseits in vielen Fällen über hohe Kompetenzen.

wählen, welches Querschnittsziel sie in dieser Form in das Scoring aufnehmen. Durch die Wahlmöglichkeit zwischen den Querschnittszielen wird die programmweite Bedeutung jedes einzelnen Querschnittszieles eher geschwächt.

Die Operationalisierung der Nachhaltigkeitskriterien im Scoring variiert stark. Sie beziehen sich auf das Vorhaben oder den Begünstigten, sind entweder allgemein oder spezifisch und decken unterschiedliche inhaltliche Aspekte ab. Damit wird – über das Programm gesehen – die Kommunikation im Hinblick auf Nachhaltigkeit diffus. Es ist richtlinienabhängig, welche Aspekte in den Vordergrund treten.

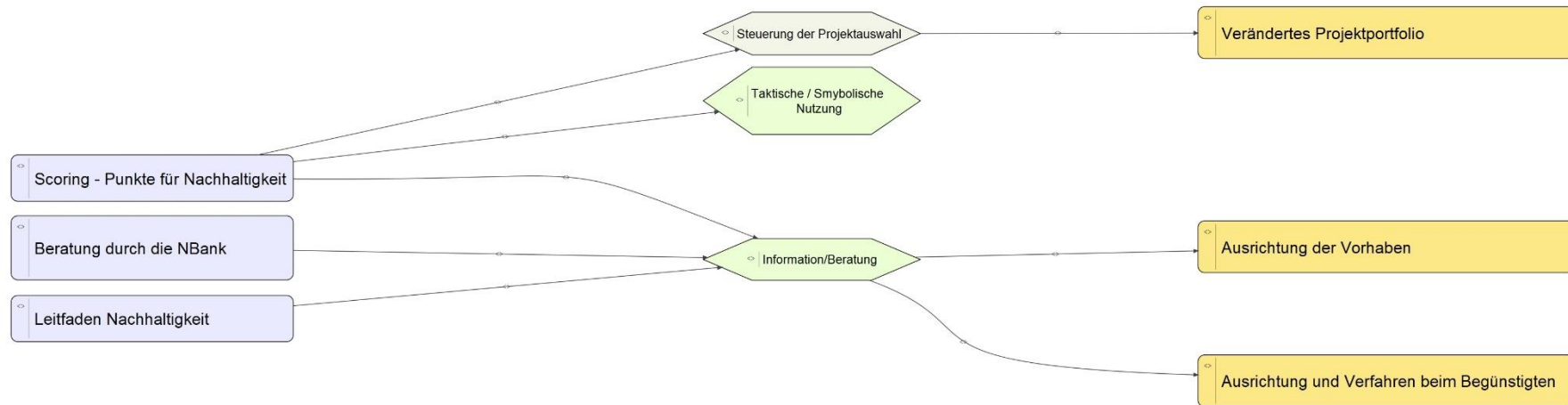
- ➔ Um eine gewisse programmweite Steuerungswirkung zu erzielen, könnten die Nachhaltigkeitskriterien über die verschiedenen Projekte hinweg auf bestimmte Aspekte fokussiert sein (z.B. Ressourceneffizienz bei der Projektdurchführung, Energieeinsparung).

Angesichts der Rahmenbedingungen, unter denen die Instrumente Leitfaden, Beratung und Scoring eingesetzt werden, ist es nicht erstaunlich, dass die jeweils eigenen Kompetenzen der Projektträger eine deutlich höhere Relevanz für die Projektgestaltung haben. Wo sie zum Einsatz kommen, haben außerdem externe Berater eine große Wirkung.

- ➔ Ein möglicher Ansatz zur Stärkung der Nachhaltigkeit wäre ein in die Antragsbearbeitung eingebauter „Nachhaltigkeitscheck“ durch einen externen fachkundigen Gutachter, der konkrete Hinweise zur nachhaltigeren Gestaltung der Projektkonzeption geben kann.

Wirkungen der Verfahren auf die Gestaltung der Projekte sind nur begrenzt feststellbar. Es gibt außerdem Hinweise, dass hier der Fragebogen nicht in der Lage war, Einflüsse der Verfahren von anderen Effekten zu trennen. Im Vordergrund scheinen Effekte bei der Darstellung in den Antragsunterlagen zu stehen, Veränderungen in den Vorhaben sind demgegenüber weniger häufig. Noch seltener sind Veränderungen der Begünstigtenorganisationen.

Abbildung 3.7 Wirkungsmodell - Teil Vorhaben



4. Wirkungsprofil des Programms im Hinblick auf Nachhaltigkeit

Die Effekte des Programms hinsichtlich des Querschnittziels Nachhaltigkeit wurden mit der Methode der Entwicklungspfadanalyse analysiert. Insofern dient die Entwicklungspfadanalyse der Beantwortung folgender Fragen der Sonderuntersuchung:

- Welche materiellen Effekte der bisherigen Förderung lassen sich im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit darstellen? Wie lässt sich das Wirkungsprofil des Multifondsprogramms im Kontext eines umfassend verstandenen Nachhaltigkeitsbegriffs beschreiben?

Die Beantwortung dieser Frage ist von zwei Schwierigkeiten begleitet. Erstens sind die möglichen Wirkungsbeziehungen über das breite Förderspektrum des Programms sehr vielfältig. Zweitens liegen keine Daten vor, mit denen die vielfältigen Wirkungen auch nur annähernd flächendeckend beschrieben werden könnten. Aus diesem Grund werden die Effekte des Programms nicht im Detail gemessen, sondern mit der Methode der Entwicklungspfadanalyse geschätzt.

Hierfür wurden zunächst die relevanten Nachhaltigkeitsdimensionen identifiziert und als Entwicklungspfade definiert.²⁷ Die Nachhaltigkeitsdimensionen entsprechen den sechs Umweltzielen der Taxonomie-Verordnung (EU 2019), welche für jedes dieser Umweltziele bestimmt, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit als nachhaltig gelten kann. Die Taxonomieverordnung beschreibt außerdem relativ ausführlich, welche Aktivitäten den jeweiligen Umweltzielen dienen und damit als nachhaltig einzustufen sind. Sie bietet damit eine gute Grundlage für die Definition der Entwicklungspfade. Es werden insgesamt sechs auf Umwelt- und Nachhaltigkeit ausgerichtete Entwicklungspfade definiert, zu denen bestimmte nachhaltige Aktivitäten beitragen. Für die Einordnung der übrigen Tätigkeiten, die keinen gezielten Einfluss auf eine nachhaltigere Gestaltung der Wirtschaftstätigkeiten in Niedersachsen haben, wurde eine siebter Pfad definiert. Veränderungsprozesse, die ohne den Einfluss der Förderung ohnehin laufen werden hier zugerechnet (z.B. allgemeiner wirtschaftlicher Strukturwandel, Ausbau erneuerbarer Energien durch sonstige Anreize, Investitionen zur Einhaltung gesetzlicher Grenzwerte, etc.). Insgesamt werden somit sieben Entwicklungspfade genutzt, um die Wirkungsrichtung der Strukturfondsförderung in Niedersachsen abzubilden (s. Tabelle 4.1).

²⁷ Eine detaillierte Erklärung der Methode und ihrer einzelnen Schritte ist im Anhang A zu finden.

Tabelle 4.1 Entwicklungspfade - Kurzfassung

Umweltziel	Nachhaltige Tätigkeiten
Klimaschutz	Wesentlicher Beitrag zur Verbesserung/ Stabilisierung der Treibhausgasemissionskonzentration
Klimaanpassung	Wesentlicher Beitrag zur Anpassung an den Klimawandel durch Anpassungslösungen
Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen	Wesentlicher Beitrag zum guten Zustand von Gewässern oder Vermeidung der Verschlechterung
Übergang zur Kreislaufwirtschaft	Wesentlicher Beitrag zum Übergang in die Kreislaufwirtschaft (inkl. Abfallvermeidung, Recycling)
Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen	Wesentlicher Beitrag zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.
Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme	Wesentlicher Beitrag zum Schutz/ Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme
Business as usual	Durch die Förderung wird kein Steuerungsimpuls in Richtung eines der anderen Entwicklungspfade gegeben.

Aufbauend auf den Erklärungen der Umweltziele und ihren nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeiten wurden die Inhalte der Förderung auf ihren Beitrag zu den jeweiligen Umweltzielen untersucht. Aufgrund der Komplexität des Programmes erfolgte die Betrachtung nicht auf Ebene der einzelnen Richtlinie. Stattdessen wird die Ebene der Investitionsprioritäten herangezogen, die inhaltlich ähnliche Fördergegenstände zusammenfassen.

In einem ersten Schritt werden für jede Investitionspriorität die Anteile geschätzt, zu denen sich die erwarteten Wirkungen auf die sieben Entwicklungspfade verteilen. Die Schätzung erfolgte unter strengen Kriterien. Nur die Investitionsprioritäten, welche nachhaltige Entwicklungsziele in den Richtlinien explizit und detailliert beschreiben, werden in den Entwicklungspfaden der Umweltziele aufgenommen. Die Ergebnisse der Schätzung wurden mit Mitarbeiter:innen aus den VB, dem MW und MU und dem NABU diskutiert und abgestimmt.

In einem abschließenden Schritt werden die Anteile der Entwicklungspfade für jede IP mit dem geplanten Budget gewichtet. Durch diese Gewichtung kann die deutlich differierende finanzielle Ausstattung ausgeglichen werden, um ein Gesamtbild auf Ebene des Multifondsprogramms zu erstellen (s. Abbildung 4.1):²⁸

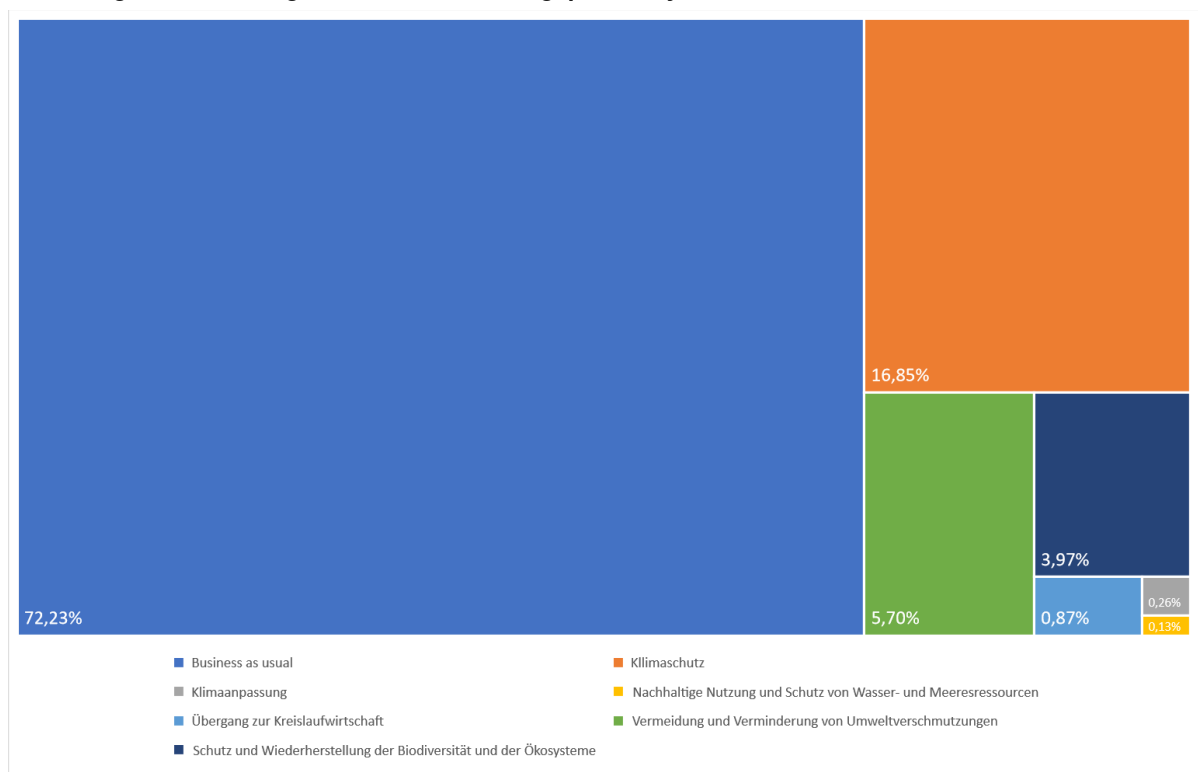
- Der ganz überwiegende Anteil der Mittel des Multifondsprogramms werden zur Förderung von Aktivitäten eingesetzt, die keine Umsteuerung auf umweltfreundlichere Entwicklungspfade anstreben. 72,2 Prozent entfallen auf den Entwicklungspfad „business as

²⁸ Der Nutzung der Finanzmittel zur Gewichtung liegt die Annahme zu Grunde, dass jeder Euro des Programms die gleichen „Effektstärken“ produziert, unabhängig davon, wo er ausgegeben wird. Unterschiedlichen Effizienzen im Mitteleinsatz wird nicht Rechnung getragen. Da die Aufteilung der Entwicklungspfade aber ohnehin als Schätzung mit Unschärfen verbunden ist, können die daraus entstehenden Unschärfen in Kauf genommen werden.

usual“. Das heißt nicht, dass diese Investitionen nicht auch umweltbezogene Effekte haben können (z.B. eine Erhöhung der Energieeffizienz). Diese Effekte treten aber aufgrund von technischem Fortschritt, geänderten Grenzwerte oder ähnlichen Faktoren auf, die außerhalb der Umsetzung des Multifondsprogramms liegen.

- Gezielte Impulse zur Stärkung des Klimaschutzes können 16,9 Prozent des OP-Budgets zugeschrieben werden. Weitere Bereich, auf die nennenswerte Anteile entfallen sind die Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (5,7 Prozent) und der Schutz und die Wiederherstellung der Biodiversität (4,0 Prozent).

Abbildung 4.1 Gesamtergebnis der Entwicklungspfadanalyse

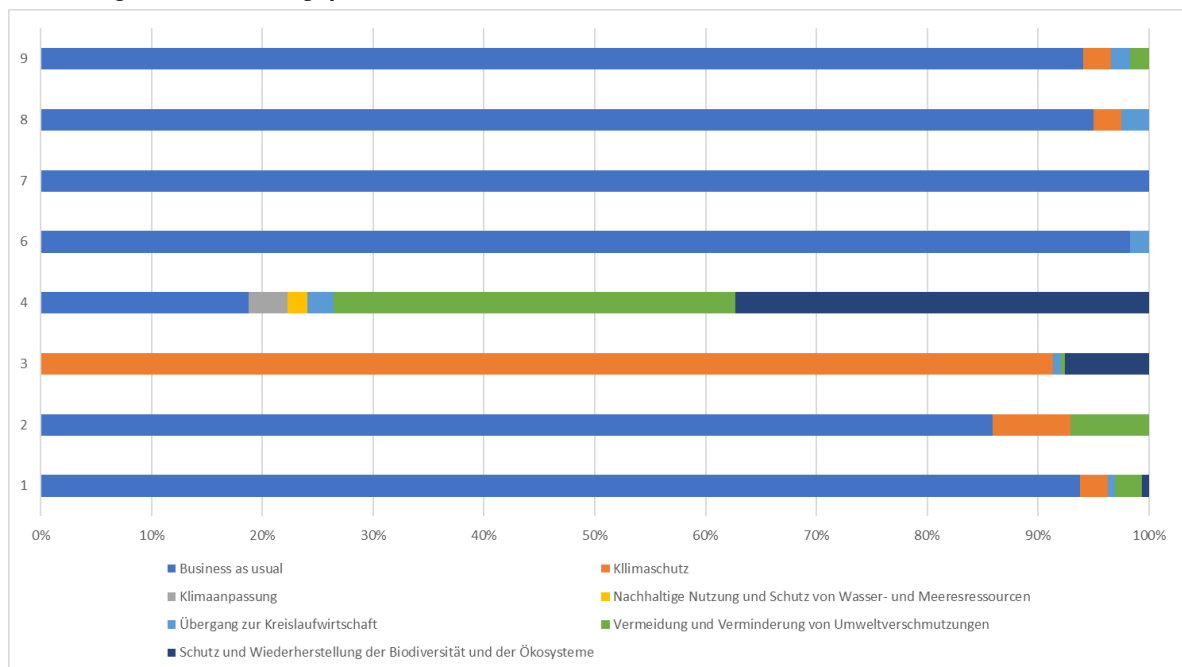


Der höchsten Wirkungsanteile in nachhaltigen Entwicklungspfad des können durch die Investitionsprioritäten 4 (Prioritätsachse 3: Reduzierung der CO₂-Emissionen) und 6 (Prioritätsachse 4: Nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung von Flächen und Landschaften) erzielt werden. In unterschiedlicher Verteilung können diese einen verhältnismäßig großen Effekt auf die Klimaziele „Klimaschutz“ und „Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme“ haben. Die Investitionspriorität weist auch sichtbare Potenziale zur „Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen“ auf. Da die beiden Prioritätsachsen 3 und 4, ihre Inhalte und Fördermittel als Maßnahmen gegen den

anthropogenen Klimawandel und für Umweltschutz konzipiert wurden, ist der Effekt auf die Nachhaltigkeitsdimensionen ihr vorrangiges Ziel (s. Abbildung 4.2).

Die Schätzung der Effektpotentiale hat ergeben, dass die Prioritätsachsen 1,2,6,7,8 und 9 keinen nennenswerten Einfluss in Richtung einer Umsteuerung auf nachhaltigere Entwicklungspfade haben. Sie können zwar in unterschiedlicher Gewichtung einen kleinen Einfluss, verteilt auf fast alle Nachhaltigkeitsdimensionen aufweisen, doch konnte für keine Prioritätsachse mehr als 7,5% der Fördermittel den Dimensionen zugeordnet werden. Damit bilden die Prozentanteile zu geringe Fördersummen ab, als dass große Effekte zu erwarten wären. Der Großteil (92,5- 100 %) der Fördermittel dieser Prioritätsachsen verbleibt im Entwicklungspfad „business as usual“.

Abbildung 4.2 Entwicklungspfade - Anteile nach Prioritätsachsen



Das Multifondsprogramm zeigt somit insgesamt keine starken Impulse, die niedersächsische Wirtschaft und Gesellschaft auf umweltfreundlichere Entwicklungspfade zu bewegen. Wie generell finden sich auch innerhalb der Förderung allgemeine Tendenzen, wie etwa zur Steigerung der Energieeffizienz. Aber aus dem Programm und seiner Umsetzung kommen nur eingeschränkt Impulse, die über diese allgemeinen Tendenzen hinausgehen.

5. Zusammenfassung und Empfehlungen

Generell ergibt sich mit Blick auf die Förderperiode 2021 bis 2027 eine wesentliche Veränderung dadurch, dass bereits auf Ebene der Verordnung der Nachhaltigkeitsbegriff umfassend verstanden wird: Durch den Bezug auf die Sustainable Development Goals der UN wird die Engführung auf ökologische Nachhaltigkeit aufgehoben.

- ➔ Durch den umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff und den Bezug zu den SDGs eröffnet sich die Möglichkeit, die nachhaltigkeitsbezogene Begleitung des Multifondsprogramms enger an die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes heranzuführen, die ebenfalls auf die SDGs ausgerichtet ist.
- ➔ Voraussetzung für eine umfassendere Nutzung der SDGs ist die Verknüpfung mit dem Förderspektrum des Multifondsprogramms für die Förderperiode 2021 bis 2027 und die Identifizierung, welche Teile des Programms zu welchen Nachhaltigkeitszielen beitragen können.²⁹
- ➔ In diesem Zusammenhang könnte auch das Verhältnis des umfassenden Nachhaltigkeitszieles zu den anderen bereichsübergreifenden Grundsätzen Gleichstellung und Chancengleichheit geklärt werden. Im umfassenden Spektrum der SDGs lassen sich diese Grundsätze zumindest in Teilen zuordnen.
- ➔ Für ein nachhaltigkeitsbezogenes Monitoring des Programms 2021 bis 2027 bietet es sich an, auf die Systematik der SDGs zurückzugreifen.

Gegenüber diesem deutlich breiter gefassten Verständnis von Nachhaltigkeit ergibt sich in der Förderperiode 2014 bis 2021 insgesamt betrachtet das Bild, dass die Integration des Themas Nachhaltigkeit in die Umsetzung des Multifondsprogramms gemessen an den eigenen, im OP formulierten Ansprüchen nur unvollständig und im Wesentlichen formal abgearbeitet wurde. Auf OP-Ebene wurden die vorgesehenen Verfahren nur eingeschränkt umgesetzt, auf Ebene der Projektauswahl gibt es Hinweise auf Effekte vor allem auf die Projektgestaltung, weniger auf die Begünstigtenorganisationen. Die Kommunikationsinstrumente – Leitfaden, Beratung und Scoring – setzen relativ spät in der Projektentwicklung an. Im Vordergrund stehen im Ergebnis Veränderungen in der Darstellung von Nachhaltigkeitsaspekten im Antrag. In gewissem Umfang hat vor allem das Scoring auch zu

²⁹ Soweit ersichtlich ist der Programmentwurf für die Förderperiode 2021 bis 2027 aber nicht systematisch mit den SDGs verknüpft. Zumindest für den uns vorliegenden Entwurf 2.0 ist das nicht der Fall.

Veränderungen der Projekte und/oder Begünstigtenorganisationen beigetragen, der Effekt sollte aber nicht überschätzt werden.

- ➔ Das Thema Nachhaltigkeit sollte für die Umsetzung im Rahmen des Multifondsprogramms nicht mit überzogenen Wirkungserwartungen befrachtet werden. Es ist nicht sehr erfolgversprechend, aus der Breite des Multifondsprogramms Ansätze zu entwickeln, mit denen in der Breite der Förderpolitik bedeutende materielle Effekte zu erzielen wären.

Gleichzeitig zeigen die Entwicklungen in den Fallstudienrichtlinien, dass die Praxis in der Förderpolitik bereits weiter ist: In der einzelbetrieblichen Investitionsförderung wird eine Konzeption entwickelt, die künftig EFRE-Mittel in Kombination mit den aus der GRW möglichen Umweltbeihilfen einsetzt, in der Förderung zur Stärkung der Tourismuswirtschaft werden explizit nachhaltige Fördergegenstände entwickelt und in der Förderung der Jugendwerkstätten entstehen durch die langfristig stabilen Kontakte zu den Projektträgern Lernprozesse, die jedoch in weiten Teilen jenseits der Verfahren wie des Scorings ablaufen.

- ➔ Wie auf Richtlinienebene sind auch auf Ebene der Projekte jeweils spezifische Ansätze zur Unterstützung und Stärkung der Nachhaltigkeit erforderlich. Allgemeine Ansätze, insbesondere in Form eines, das ganze Programm abdeckenden Leitfadens sind kaum geeignet.
- ➔ Die Begünstigten sind überwiegend bereits für das Thema Nachhaltigkeit sensibilisiert. Die Kommunikation sollte sich auf die handlungsorientierten Überlegungen konzentrieren. Besonders hilfreich sind Angebote, die an den konkreten Bedürfnissen der Begünstigten ansetzen und nicht abstrakte Hinweise liefern. Formate wie projektbezogene Beratung, passend gewählte good-practice-Beispiele oder Erfahrungsaustausch mit anderen Begünstigten weisen in die richtige Richtung. Am Beispiel der Jugendwerkstätten wird deutlich, dass der Austausch unter Begünstigten positive Effekte haben kann. Allerdings funktionieren Austauschformate auch dann besonders gut, wenn eine übersichtliche und stabile Begünstigtenstruktur vorliegt.

Die Begleitung des Themas Nachhaltigkeit sollte somit insgesamt sowohl die Programmebene, als auch die Richtlinien- und Projektebene in den Blick nehmen. Angesichts der Vielfalt und Breite des Multifondsprogramms müssen nicht alle Verfahren zur Stärkung der Nachhaltigkeit direkt im Bereich der Umsetzung des Multifondsprogramms organisiert werden. Die Fallbeispiele zeigen, dass zusätzliche Aktivitäten im Bereich der Richtlinien ohnehin stattfinden.

Für die Umsetzung des Zieles der Nachhaltigkeit ließe sich vor diesem Hintergrund in etwa folgende Struktur entwickeln:

- ➔ Auf Programmebene kann mit einem schlank konzipierten Monitoring unter Nutzung der SDGs eine Grundlage für die Beobachtung des „Nachhaltigkeitsprofils“ des Gesamtprogramms geschaffen werden. Die Interventionskategorien, die ohnehin erhoben werden müssen, können hier die Grundlage liefern.
- ➔ Im Scoring, das ja fortgeführt wird, kann ein Mindestmaß an Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten vorgenommen werden. Hier sollte aber weder die Gewichtung noch der inhaltliche Anspruch überzogen werden. Auswahl- und Lerneffekte, die auf diesem Weg zu erzielen sind, sollten nicht überschätzt werden. Die Hauptfunktion des Scorings ist es wohl vielmehr, wiederholt auf die besondere Bedeutung des Querschnittszieles Nachhaltigkeit hinzuweisen und seine fortbestehende Relevanz zu unterstreichen.

Eine entscheidende Leerstelle in der Förderperiode 2014 bis 2020 ist das Fehlen eines Forums zum Austausch über nachhaltigkeitsbezogene Themen. Der Begleitausschuss kann angesichts der Vielzahl seiner Aufgaben diese Funktion nur bedingt übernehmen.

- ➔ Im Rahmen der Strukturfondsumsetzung wäre die Schaffung einer Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit des BGA naheliegend. Sie könnte ein Forum für die Auswertung der Monitoringdaten, Feedback aus der Länderarbeitsgruppe Umwelt und ähnliche Informationen sein.
- ➔ Wichtig ist allerdings, dass eine derartige Arbeitsgruppe nicht nur aus den spezifisch für das Thema Zuständigen (Umweltministerium, Umweltpartner) besteht, sondern eine breitere Anbindung erhält.
- ➔ Wichtig ist, die Umsetzung des Multifondsprogramms nicht isoliert zu betrachten. Im Bereich der Richtlinienentwicklung und -umsetzung gibt es vielfältige Überlegungen zur nachhaltigeren Gestaltung der Förderpolitik, sei es durch die Gestaltung der Förderinstrumente oder durch die Zusammenarbeit mit den Begünstigten. Die Fallstudienrichtlinien dieser Untersuchung zeigen das deutlich. Das Nachhaltigkeitsforum des Begleitausschusses sollte unbedingt auch den Austausch über diese Aktivitäten ermöglichen.

Mit dem skizzierten Setting wird ein Wandel weg von der eher formalen Begleitung des Themas Nachhaltigkeit mit einem Schwerpunkt auf den Projektauswahlverfahren vollzogen. Durch die Schaffung eines geeigneten „Nachhaltigkeitsforums“ im Zusammenhang mit

der Umsetzung des Multifondsprogramms bietet sich nicht nur die Möglichkeit, die Umsetzung des Programms selbst zu begleiten, sondern auch einen Austausch über eine nachhaltigere Gestaltung der Landesförderpolitik zu etablieren – und damit die Umsetzung der Landesnachhaltigkeitsstrategie zu stärken.

Die Entwicklungspfadanalyse zeigt, dass in der Gestaltung der Förderung des Multifondsprogramms der weitaus größte Teil der Mittel in Förderinstrumenten umgesetzt wird, die keine besonderen Impulse im Hinblick auf eine nachhaltigere Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft setzen. Solange die Hauptzielrichtung der Förderinstrumente so wenig nachhaltig ausgerichtet ist, „schwimmt“ das Programm in seinen Wirkungen im Wesentlichen in den ohnehin bestehenden Trends mit (z.B. steigende Energieeffizienz, steigender Anteil erneuerbarer Energien, aber auch zunehmender Verkehr und nach wie vor erheblicher Flächenverbrauch). Es setzt aber keine Impulse zur Umsteuerung. Vor diesem Hintergrund ist es nicht realistisch, zu erwarten, dass durch Impulse zur nachhaltigeren Gestaltung einzelner Vorhaben das Bild wesentlich zu verändern ist.

Soll in Zukunft unter den Vorgaben der Dach-Verordnung die Förderpolitik umfassend stärker auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden, ist es daher unerlässlich, neben der Projektebene auch stärker die Ebene der Förderpolitiken in den Blick zu nehmen. Vielversprechende Ansätze sind bereits in den drei Fallstudienrichtlinien dieser Untersuchung zu finden.

Mit der Doppelstrategie aus gezielten, motivierenden und handlungsnahen Informationsformaten für die Antragsteller einerseits und einem „Nachhaltigkeitsforum“ zum Austausch über die Gestaltung und Entwicklung der im Multifondsprogramm finanzierten Förderpolitik des Landes andererseits kann es gelingen, einen deutlich stärkeren Impuls im Hinblick auf eine nachhaltigere Gestaltung der niedersächsischen Wirtschaft und Gesellschaft zu setzen als bisher.

Literatur

- Albach, Horst, Meinolf Dierkes, Ariane Berthoin Antal, und Kristina Vaillant (Hrsg.). 1998. *Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimensionen*. Berlin: Edition Sigma.
- Begleitausschuss für das MultifondsOP EFRE/ESF Niedersachsen. 2015. Projektauswahlkriterien für das Multifonds-OP EFRE/ESF Förderperiode 2014-2020, beschlossen vom Begleitausschuss am 16. Juni 2015.
- Bellmann, Lutz, und Theresa Koch. 2019. *Ökologische Nachhaltigkeit in deutschen Unternehmen: Empirische Ergebnisse auf Basis des IAB-Betriebspanels 2018*. Nürnberg: IAB abrufbar unter: <https://www.iab.de/185/section.aspx/Publikation/k190918j01>, Zugriffen: 22.2.2022.
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist, und Evert Vedung (Hrsg.). 2007. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Bennet, Colin J., und Michael Howlett. 1994. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25:275–294.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank, und Georg Simonis (Hrsg.). 2007. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* 1. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berthoin Antal, Ariane, und Meinolf Dierkes. 2000. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go? *WZB Discussion Paper FS II 00-105*(FS II 00-105).
- De Schutter, Olivier, Notis Lebessis, und John Paterson (Hrsg.). 2001. Governance in the European Union.
- Grothmann, Thorsten. 2017. *Was motiviert zur Eigenvorsorge? Motivationseffekte von Beteiligungsprozessen in der Klimawandelanpassung*. Dessau-Rosslau: UBA abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/2017-08-31_climate-change_20-2017_motivation-eigenvorsorge.pdf, Zugriffen: 30.5.2022.
- Grothmann, Thorsten. 2018. Wege für eine handlungsmotivierende Klimakommunikation – Ergebnisse psychologischer Forschung. *ProMET - Meteorologische Fortbildung*(101):15–19.
- Knoepfel, Peter, Ingrid Kissling-Näf, und Daniel Marek. 1997. *Lernen in öffentlichen Politiken*. Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Lang, Jochen, Oliver Schwab, und Hellmut Wollmann. 2000. Institutionelle Innovation der EU und Renitenz des deutschen Föderalismus: Die Begleitausschüsse in der EU-Strukturfonds-Förderung. *Verwaltungsarchiv*(1):100–116.
- Lascoumes, Pierre, und Patrick Le Galès. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20(1):1–21.
- Mayntz, Renate. 2008. Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, und Michael Zürn, 43–60. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. 2016. Bewertungsplan zum niedersächsischen fonds- und programmgebietsübergreifenden Operationellen Programm (EFRE-/ESF-Multifondsprogramm) in der Förderperiode 2014 - 2020.
- Münster, Amrei, und Arne Bilau. 2019. Nachhaltiges Europa 2020 + UMWELTSCHONEND UND KLIMANEUTRAL Muster für ein operationelles Programm Umwelt (MOPU) für die EFRE-Förderung 2021 – 2027, Hrsg. Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND).
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Prognos AG, Steria Mummert, und Genderbüro (Hrsg.). 2009. *Sonderuntersuchung Scoring-Verfahren. Evaluation der Projektauswahl für EFRE- und ESF-Projekte in Niedersachsen mithilfe von Scoring-Modellen*. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. 2020. Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den

- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) Stand 27. November 2020. CCI 2014DE16M2OP001 abrufbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/153009/Multifondsprogramm_Stand_04.03.2020.pdf, Zugriffen: 4.3.2020.
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (Hrsg.). 2017. Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen abrufbar unter: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjqt4Gl3OfoAhUByaQKHcR_AI4QFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.umwelt.niedersachsen.de%2Fdownload%2F112471%2FNachhaltigkeitsstrategie_fuer_Niedersachsen_2017_.pdf&usg=AOvVaw1bamtFDGMibNci0XxYyfga, Zugriffen: 14.4.2020.
- O A. 2017. Leitfaden zum EU-Querschnittsziel „Nachhaltigkeit“ zur Umsetzung des niedersächsischen Multifondsprogramms 2014 - 2020. abrufbar unter: <https://www.nbank.de/medien/nb-media/Downloads/Arbeitshilfen-Merkbl%C3%A4tter/Leitf%C3%A4den/Leitfaden-zum-EU-Querschnittsziel-Nachhaltigkeit.pdf>, Zugriffen: 30.5.2022.
- Radaelli, Claudio M. 1995. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy* 2(2):159–183.
- Radzyner, Alice, Herta Schönhofer-Tödtling, Alexandra Frangenheim, Carlos Mendez, John Bachtler, David Charles, und Kaisa Granqvist. 2014. *An Assessment of Multilevel Governance in Cohesion Policy 2007-2013*. Brüssel: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/514004/IPOL-REGI_ET%282014%29514004%28ANN01%29_EN.pdf, Zugriffen: 30.5.2022.
- Schubert, Dirk. 2019. *Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht*. Dessau-Rosslau: Umweltbundesamt abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-19_texte_77-2019_strukturfondsfoerderung_0.pdf, Zugriffen: 30.5.2022.
- Schubert, Dirk. 2021. *Naturbasierte Lösungen in den EU-Strukturfonds in Deutschland 2021 - 2027 Maßnahmen, Mehrwert und Möglichkeiten*.
- Schwab, Oliver, Greta Ertelt, Maria von Mach, und Clara Eul. 2021. *Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 3 Reduzierung der CO2-Emissionen Bericht zu Phase 1 – Durchführungsanalyse und Wirkungsmodelle Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen* abrufbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/181764/Evaluationsbericht_PA_3_Reduzierung_der_CO2-Emissionen_Bericht_zu_Phase_1.pdf.pdf, Zugriffen: 30.5.2022.
- Schwab, Oliver, Maria von Mach, und Clara Eul. 2022. *Evaluationsbericht zur Prioritätsachse 3 Reduzierung der CO2-Emissionen Bericht zu Phase 2 – Wirkungsanalyse Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms für den EFRE und den ESF in Niedersachsen* abrufbar unter: https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/181765/Evaluationsbericht_PA_3_Reduzierung_der_CO2-Emissionen_Bericht_zu_Phase_2.pdf.pdf, Zugriffen: 30.5.2022.
- Steiner, Julia, und Martin Kosny. 2014. Analyse der Fördermöglichkeiten für Umwelt- und Naturschutz durch die deutschen Operationellen Programme der EFRE-Förderung 2014–2020, Hrsg. WWF Deutschland.
- Wiesenthal, Helmut. 1995. Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen. Literaturreport und Ergänzungsvorschlag. *Zeitschrift für Soziologie* 24(2):137–155.

Anhang A Methoden

Interviews

Im Rahmen der Sonderuntersuchung wurden die folgenden Interviews durchgeführt.

Datum	Interviewpartner	Thema
20.8.2021	Prof. Dr. Harald Heinrichs, Leuphana Universität, Nachhaltigkeitsbeauftragter des Multifondsprogramms	Nachhaltigkeitsbeauftragter Nachhaltigkeit und Multifondsprogramm allgemein
3.11.2021	Frau Schlosser, Herr Gast, VB	Wirkungszusammenhänge Verfahren auf Programmebene Verfahren auf Eben Projektträger und Projekte
4.2.22	Herr Wald, NBank, einzelbetriebliche Investitionsförderung	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit
8.2.22	Herr Hohgräbe, NBank, Jugendwerkstätten	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit
9.2.22	Frau Buß, NBank Stärkung der Tourismuswirtschaft	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit
15.2.22	Frau Kablau MS, Jugendwerkstätten	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit
28.2.22	Herr Franz, Frau Peters, Herr Hunze (alle MW), einzelbetriebliche Investitionsförderung	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit
2.3.22	Frau Menge, MW, Stärkung der Tourismuswirtschaft	Gestaltung und Umsetzung der Förderung im Hinblick auf Nachhaltigkeit

Begünstigtenbefragung

- In den drei Richtlinien gibt es zum Befragungszeitpunkt insgesamt 564 Begünstigte.
- Befragt werden konnten davon 558.
- Es gingen 172 Antworten ein, davon 62 unvollständig
- In die Auswertung gingen 110 Antworten ein (Rücklaufquote gesamt: 19,7 Prozent)

	2521	2711	82211	Gesamt
Begünstigte	455	35	74	564
Versendet	451	35	72	558

Antworten	114	13	45	172
Unvollständig	38	5	19	62
Auswertbar	76	8	26	110
Rücklaufquote (Auswertbar/Ver- sendet)	16,9 %	22,9 %	36,1%	19,7%

Entwicklungspfadanalyse

Die Entwicklungspfadanalyse ist eine Schätzmethode. Es werden einige wenige Entwicklungspfade definiert. Mit diesen werden Entwicklungsrichtungen im Hinblick auf die betrachteten Nachhaltigkeitsdimensionen beschrieben. Im Folgenden wird die Anwendung der Methode am Untersuchungsgegenstand kurz beschrieben.

Die gewählten Entwicklungspfade orientieren sich an der Verordnung für die Taxonomie: „Verordnung 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088“³⁰

Um nachhaltiges Wirtschaften konkret zu fassen, werden sechs Umweltziele definiert (Art. 9). Jedes dieser Umweltziele wird in einen Entwicklungspfad überführt. So ergeben sich sechs Entwicklungspfade:

- Klimaschutz
- Klimaanpassung
- Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen
- Übergang zur Kreislaufwirtschaft
- Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen
- Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und der Ökosysteme

Die Taxonomieverordnung bestimmt für jedes dieser Umweltziele, wann eine wirtschaftliche Tätigkeit als nachhaltig gelten kann. Dabei wird für jedes Umweltziel eine allgemeine

³⁰ Die Verordnung gilt für die Festlegung von Kriterien für Finanzprodukten, die als ökologisch nachhaltig gelten sollen, sowie für Berichterstattungspflichten von Unternehmen. Sie wird in den Strukturfondsverordnungen der Förderperiode 2021 bis 2027 aber auch herangezogen, um zu prüfen, ob mit der Förderung erhebliche (negative) Umweltwirkungen verbunden sind. Wir nutzen sie in der Sonderuntersuchung als konzeptionellen Rahmen, da hier EU-weit rechtlich verbindlich operationalisiert ist, wie ökologisch nachhaltig ausgerichtetes Wirtschaften im Hinblick auf definierte Umweltziele zu verstehen ist.

Definition nachhaltigen Wirtschaftens formuliert und es werden bestimmte Aktivitäten benannt, die dazu führen können.

Beispiel: Umwelt Wasser- und Meeresschutz

Eine Wirtschaftstätigkeit leistet einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, wenn sie entweder wesentlich zur Erreichung des guten Zustands von Gewässern, einschließlich Oberflächenwasser und Grundwasserkörper, oder zur Vermeidung der Verschlechterung von Gewässern, wenn sie sich bereits in gutem Zustand befinden, oder zur Erreichung des guten Umweltzustands von Meeresgewässern oder zur Vermeidung einer Verschlechterung von Meeresgewässern, die sie sich bereits in gutem Umweltzustand befinden, beiträgt durch:

- a) Schutz der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen der Einleitung von städtischem und industriellem Abwasser, unter anderem vor zunehmend besorgniserregenden Kontaminanten wie Arzneimittel und Mikroplastik, indem beispielsweise die sachgerechte Sammlung, Behandlung und Entsorgung kommunaler und industrieller Abwässer sichergestellt wird;
- b) Schutz der menschlichen Gesundheit vor den nachteiligen Auswirkungen einer Verunreinigung von Wasser für den menschlichen Verbrauch, indem sichergestellt wird, dass es frei von Mikroorganismen, Parasiten und Stoffen ist, die eine potenzielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellen, und indem der Zugang der Bevölkerung zu sauberem Trinkwasser Wasser für den menschlichen Verbrauch für alle, insbesondere für benachteiligte Gruppen und Randgruppen, verbessert oder aufrechterhalten wird;
- c) Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und der Wassereffizienz, auch durch den Schutz und die Verbesserung des Zustands aquatischer Ökosysteme, durch Förderung der nachhaltigen Nutzung von Wasser mithilfe eines langfristigen Schutzes von verfügbaren Wasserressourcen unter anderem durch Nutzung von Maßnahmen wie der Wiederverwendung von Wasser durch die Sicherstellung der schrittweisen Verringerung von Schadstoffemissionen in Oberflächengewässer und Grundwässer, dabei einen Beitrag zur Verringerung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren leistend, oder jede andere Tätigkeit, die den Zustand von Gewässern in qualitativer und quantitativer Hinsicht schützt oder verbessert;
- d) Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung der Dienstleistungen von marinen Ökosystemen oder Leistung von Beiträgen zum guten Umweltzustand von Meeresgewässern, unter anderem durch Schutz, Erhaltung oder Wiederherstellung der Meeresumwelt und durch Vermeidung oder Verringerung von Einträgen in die Meeresumwelt;

In komprimierter Form sind diese Inhalte in der Excel-Tabelle auf dem Tabellenblatt „Entwicklungspfade“ wiedergegeben.

Die sechs Umweltziele definieren Entwicklungspfade, auf denen eine Umsteuerung in Richtung nachhaltigeren Wirtschaftens erfolgt. Zusätzlich wurde ein siebter Entwicklungspfad bestimmt, der die Einordnung von Förderungen erlaubt, die nicht bewusst Einfluss auf eine nachhaltigere Gestaltung der Wirtschaftstätigkeiten in Niedersachsen nehmen:

- Business as usual.

Mit diesem Entwicklungspfad werden alle Aktivitäten erfasst, die nicht gezielt auf eine Umsteuerung auf nachhaltigeres Wirtschaften wirken wollen.

Das Ziel ist herauszufinden, wie die verschiedenen Steuerungsimpulse, die durch die Förderung des Multifondprogramms erzeugt werden sollen, für das Querschnittsziel

ökologische Nachhaltigkeit gewertet werden können. Zentral sind hierfür die Inhalte (Ziele und Fördergegenstände) der einzelnen Maßnahmen:

Maßnahmeninhalte: Für den Abgleich mit den Entwicklungspfaden wurden die Inhalte einer jeden Förderrichtlinie (Maßnahme des OP) auf ihren Beitrag zum Querschnittsziel Nachhaltigkeit untersucht. Es wurde insbesondere analysiert, ob in den Fördergegenständen (z.B. Emissionsreduzierung) oder den Förderbedingungen gezielte Anreize zur Stärkung von einzelnen Entwicklungspfaden enthalten sind. Sofern dies der Fall ist, ist dies in der Excel-datei in Spalte C „kurze Beschreibung“ vermerkt.

Die Betrachtung erfolgt aufgrund der Komplexität des Programmes nicht auf Ebene der einzelnen Richtlinie.³¹ Wir wählen die Ebene der Investitionsprioritäten, die inhaltliche ähnliche Fördergegenstände zusammenfassen:

Investitionspriorität: Die Investitionspriorität wird herangezogen, da die Programmebene zu abstrakt ist und die Richtlinien zu kleinteilig. Die Investitionsprioritäten grenzen verschiedene Förderinhalte einigermaßen trennscharf ab, ohne allzu viele Kategorien zu erfordern. Es kann hingegen sichtbar werden, wie viele (geschätzte) Anteile der Fördermittel in das Querschnittsziel Nachhaltigkeit laufen.

Für die Schätzung der prozentualen Verteilung von Steuerungsimpulsen der Richtlinien für die Entwicklungspfade geht die Methode von einem Steuerungspotential von 100% pro Investitionspriorität aus.

Diese 100% pro Investitionspriorität werden auf die einzelnen Entwicklungspfade aufgeteilt. Dies geschieht unter Verwendung der Definitionen der Entwicklungspfade in der Taxonomie (Kapitel II) und den Inhalten der verschiedenen Richtlinien, welche derselben Investitionspriorität angehören.

Um das oben genannte Ziel zu erreichen, also die Steuerungsimpulse der Richtlinien zu erfassen, erfolgt die Schätzung unter strengen Kriterien:

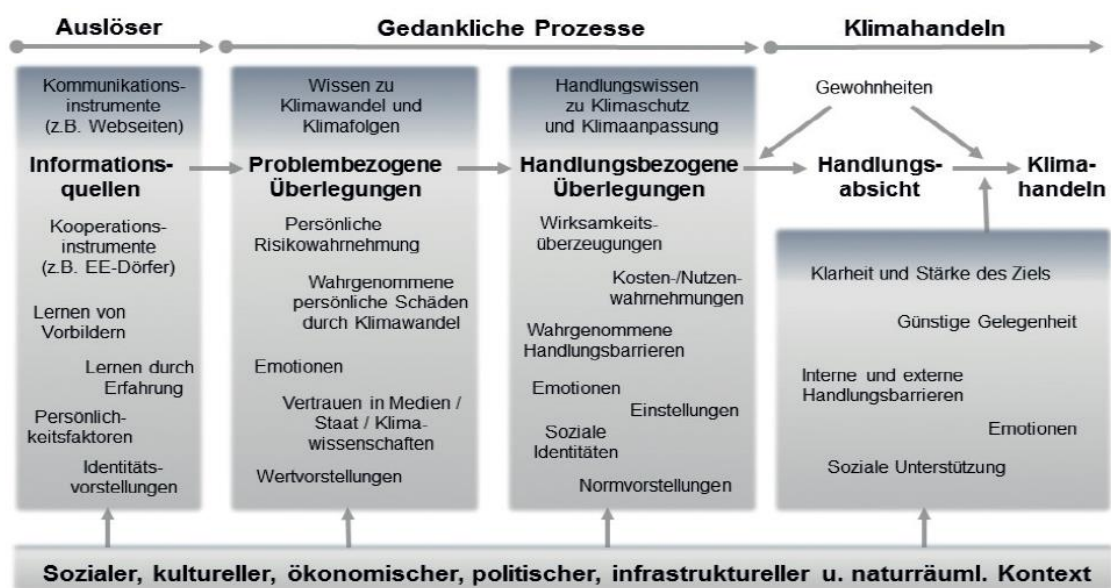
Wenn die Inhalte der einzelnen Entwicklungspfade nicht in direkter Weise erfüllt werden, sondern höchstens vermittelte und indirekte Beziehungen erkennbar werden, dann werden

³¹ Die Strukturierung des Multifondsprogramms ist einigermaßen komplex. So sind einzelnen Richtlinien teilweise mehreren Spezifischen Zielen und IP zugeordnet. Im Einzelfall sind aber auch IP auf mehrere Prioritätsachsen verteilt.

hier keine Prozentanteile vergeben. Diese werden dem Pfad „business as usual“ zugeordnet.

Entwicklungen, die im Kontext eines allgemeinen Strukturwandels ablaufen und in die restlichen Pfade hineinspielen aber nicht durch gezielte Richtlinienbestimmungen und Impulse der Förderung induziert werden, werden ebenfalls dem Pfad „business as usual“ zugeordnet.

Anhang B Einflussfaktoren des Klimahandelns (Grothmann)



Quelle: (Grothmann 2018)

Anhang C Leitgrundsätze für die Projektauswahl

Tabelle 5.1 Leitgrundsätze für die Projektauswahl laut OP – Bezüge zu den Querschnittszielen

IP	SZ	Relevanz von Nachhaltigkeit (Seitenzahlangaben beziehen sich auf das Operationallee Programm, Unterstreichungen zur Hervorhebung durch das IFS)
1a	SZ 1	„Die Auswahl der Projekte erfolgt nach fachlichen Qualitätskriterien je Maßnahme, die in einem Scoring-Modell quantitativ gewichtet werden, dabei wird stets deren Beitrag zum spezifischen Ziel und deren Beitrag zu den Querschnittszielen berücksichtigt. Insbesondere das Ziel der Verbesserung der Ausstattung mit öffentlichen Forschungskapazitäten durch die Implementierung neuer anwendungsorientierter Forschungsinfrastrukturen in den Spezialisierungsfeldern der RIS3 wird anvisiert (SZ1). Zentrales Qualitätskriterium bei der Bewertung der Forschungsinfrastrukturen an niedersächsischen Fachhochschulen ist zum Beispiel das Innovationspotential. Insbesondere bei Projekten von außeruniversitären Forschungseinrichtungen wird darüber hinaus auch bewertet, ob die Infrastruktur dazu geeignet ist, innovationsorientierte KMU zu unterstützen. <u>Ferner sollen durch ein quantifiziertes Scoring auch die Querschnittsziele Nachhaltige Entwicklung (unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Ressourcen- und Energieeinsparung), Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung unterstützt werden.“ (58f.)</u>
1b	SZ 2 SZ 3	„Die wettbewerbliche Auswahl der Förderprojekte erfolgt für die Maßnahmen des SZ 2 und Teile der Maßnahmen des SZ 3 in einem Scoringverfahren. Zu den im Rahmen des Scorings an die Vorhaben angelegten Qualitätskriterien zählt stets deren Beitrag zum spezifischen Ziel, insbesondere zur RIS3 und deren Beitrag zu den Querschnittszielen.“ (72) „Die Förderung von größeren Innovationsprojekten, Innovationsclustern und -netzwerken sowie der Technologietransferberatung hat auch eine hohe Relevanz für die regionale Entwicklung. Darüber hinaus sollen durch eine Förderung auch die <u>Querschnittsziele Nachhaltige Entwicklung (unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Ressourcen- und Energieeinsparung, bspw. bei Ökoinnovationen oder Prozess- und Organisationsinnovationen)</u>, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung unterstützt werden.“ (73f.)
3a	SZ 4	„Zu den an die Vorhaben angelegten Qualitätskriterien zählt stets deren Beitrag zum spezifischen Ziel und deren Beitrag zu den Querschnittszielen.“ (91)
3d	SZ 5 SZ 6A SZ 6B SZ 7	„Zu den im Rahmen des Scorings an die Vorhaben angelegten Qualitätskriterien zählt stets deren Beitrag zum spezifischen Ziel und deren Beitrag zu den Querschnittszielen.“ (109)
4b	SZ 8	Die Auswahl für die zu fördernden Unternehmen erfolgt durch ein Scoring-Verfahren, <u>bei dem u.a. die größte erwartete Einsparung an CO2 mit dem Ziel der Verbesserung der Energie- bzw. Rohstoffproduktivität Berücksichtigung findet.</u> Wichtige Auswahlkriterien beim Ranking der Projekte der Maßnahme sollen die absolute CO2-Einsparung sowie die Innovation der Einspartetechnologie sein. In diesem Zusammenhang kann nach dem Vorbild des Energiesparinvestitionsprogramms des Landes Niedersachsen (ESIP) die Amortisierungsrate (15 Jahre bei Betriebstechnik und 20 Jahre bei Investitionskosten) berücksichtigt werden. Im Bereich Ressourceneffizienz sollen – zum Teil mit wissenschaftlicher Begleitung – Unternehmen aus Branchen mit hohem Materialverbrauch (z.B. die metall- oder die kunststoffverarbeitende Industrie) und Unternehmen die mit besonderen Materialien umgehen (z.B. seltene Erden) einzelbetrieblich beraten und gefördert werden. Besonderer Handlungsbedarf besteht bei KMU.

IP	SZ	Relevanz von Nachhaltigkeit (Seitenzahlangaben beziehen sich auf das Operationallee Programm, Unterstreichungen zur Hervorhebung durch das IfS)
		Für den Bereich der Verbesserung der Energieeffizienz soll verstärkt in den Sektoren Dienstleistung, Handel, Handwerk und mittelständische Unternehmen gefördert werden. <u>Durch die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme wird ein unmittelbarer Beitrag zum Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ geleistet. (124)</u>
4c	SZ 9	„Gegenstand der Förderung sind alle energetischen Maßnahmen, welche die gesetzlichen Standards (soweit vorhanden) überschreiten, zu einer erheblichen Verbesserung der Energieeffizienz und zu einer erheblichen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes führen, im Durchschnitt mindestens in Höhe der angesetzten Indikatoren.“ (131) „Die Projektauswahl für die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Bereichen erfolgt nach einem Scoring-Verfahren u.a. unter Berücksichtigung der größten Einsparung an CO₂. Somit wird sichergestellt, <u>dass die effizientesten Maßnahmen mit den wirksamsten Ansatzpunkten zur Reduzierung der CO₂-Emissionen gefördert werden. Wichtiges Auswahlkriterium beim Ranking der Projekte der Maßnahme soll die absolute CO₂-Einsparung sowie die Innovation der Einspartechnologie sein. In diesem Zusammenhang kann die Amortisierungsrate (15 Jahre bei Betriebstechnik und 20 Jahre bei Investitionskosten) berücksichtigt werden. Dabei wird Demonstrationsprojekten und Projekten mit besonderer Sichtbarkeit eine Priorität bei der Förderung eingeräumt. Zudem werden Projekte mit entsprechenden Kommunikations- und Publizitätskomponenten besonders begrüßt.</u> Die Maßnahmen der Investitionspriorität leisten direkte Beiträge zu dem Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“ durch die Ausrichtung auf CO₂-Einsparung oder Ressourceneffizienz.“ (132)
4e	SZ 10 SZ 11	„Die Auswahl entsprechender Vorhaben der Maßnahme Klimaschutz durch Verringerung der CO₂-Freisetzung aus Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten erfolgt durch ein <u>Scoring-Verfahren und orientiert sich an der Verringerung der CO₂-Emissionen sowie der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen. In den Auswahlverfahren werden insbesondere die Beiträge eines geplanten Vorhabens zur Schaffung der Voraussetzungen für die Kohlenstoffspeicherung in Mooren berücksichtigt</u> Derzeit wird eine Gebietskulisse „kohlenstoffreiche Böden“ auf einer neuen Datengrundlage erstellt. Die Förderung erfolgt im Rahmen dieser Gebietskulisse.“ (143) „Die Auswahl der Vorhaben orientiert sich bei den <u>Maßnahmen des SZ 11 „Entwicklung CO₂-sparender Mobilitätsangebote für Niedersachsen“ an der Verringerung der CO₂-Emissionen und der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen</u> und basiere jeweils auf entsprechenden Konzepten. Bei allen Maßnahmen des SZ 11 werden diejenigen Projekte ausgewählt, bei denen pro eingesetztem Euro EFRE-Mittel die höchste CO₂-Reduktion erreicht wird. Vorhaben der nachhaltigen städtischen Mobilität müssen sich aus entsprechenden Mobilitätskonzepten ableiten lassen sowie – soweit diese vorliegen – Luftqualitätspläne berücksichtigen, so dass Kohärenz zwischen diesen Planungen gegeben ist. Die Auswahl der Vorhaben erfolgt grundsätzlich auf Basis entsprechender Qualitätskriterien, die in Scoring-Verfahren verankert werden. Die wirksamsten Vorhaben zur Verbesserung des Zugangs zu klimafreundlichen Verkehrsträgern im Güterverkehr werden auf der Basis fachlicher Konzepte, beispielsweise der für Niedersachsen angepassten GVZ-Kriterien des Bundes, des KV/GVZ-Konzepts Niedersachsen, des Landesraumordnungsprogramms und einschlägiger Untersuchungen, ausgewählt. Dabei wird die größtmögliche Verlagerung berücksichtigt. Vorhaben zur Verbesserung der Stadt-/Umlandmobilität werden u.a. nach dem größtmöglichen Verlagerungseffekt auf den Umweltverbund ausgewählt.

IP	SZ	Relevanz von Nachhaltigkeit (Seitenzahlangaben beziehen sich auf das Operationallee Programm, Unterstreichungen zur Hervorhebung durch das IfS)
		<u>Die Förderung aller Vorhaben leistet einen direkten Beitrag zum Querschnittsziel „Nachhaltige Entwicklung“, Vorhaben zur Verbesserung der Stadt-/Umlandmobilität tragen auch zum Querschnittsziel Gleichstellung und Nichtdiskriminierung bei.“ (143f.)</u>
6c	SZ 13	„Die Projekte werden im Rahmen von Scoring-Modellen und auf Basis von integrierten Konzepten ausgewählt werden, wie z.B. regionale Handlungsstrategien, Naturpark- oder Biosphärenreservatspläne. Bewertungskriterien werden die Übereinstimmung mit dem spezifischen Ziel der Maßnahme, Nachhaltigkeit, Effizienz, Innovation und eine möglichst hohe Erreichbarkeit der Öffentlichkeit der einzelnen Projekte und Synergien zu bestehenden Angeboten sein. Bonuspunkte werden für die Berücksichtigung von Chancengleichheit, die Eignung für Kinder, Jugendliche und Familien, die Barrierefreiheit sowie die Berücksichtigung des demografischen Wandels erreicht. Im Rahmen dieses Zieles sollen ausschließlich naturverträgliche und nachhaltige Angebote gefördert werden.“ (157)
6d	SZ 14	„Die Projekte werden im Rahmen von Scoring-Modellen und auf Basis von integrierten Konzepten ausgewählt werden, wie z.B. regionale Handlungsstrategien, Naturpark- oder Biosphärenreservatspläne. Projekten mit hoher Sichtbarkeit bzw. Demonstrationsvorhaben wird hier Priorität eingeräumt. Bewertungskriterien werden die Übereinstimmung mit dem spezifischen Ziel, Nachhaltigkeit, Effizienz, Innovation und ein möglichst hoher Wert der Ökosystemdienstleistungen (verglichen mit technischen Maßnahmen zur Erreichung desselben Ziels) der einzelnen Projekte und Synergien mit anderen Maßnahmen sein. Bonuspunkte werden für Kommunikations-/Publizitätskomponenten für die Berücksichtigung von Chancengleichheit, sowie die Berücksichtigung des demografischen Wandels erreicht. (163)
6e	SZ 15	„Die Projekte werden im Rahmen eines Scoring-Verfahrens durch die Anwendung von geeigneten Auswahlkriterien ausgewählt. Die Auswahl der Projekte erfolgt anhand der fachlichen Qualität aus Sicht des Bodenschutzes und des Beitrages zu den Querschnittszielen, das heißt des Wertes für die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Ortschaften. Die fachliche Bewertung hängt insbesondere vom Gefährdungspotential der Fläche ab. Besonders stark kontaminierte Flächen, also solche Böden mit einer Belastung von $\geq Z2$, stehen hierbei im Fokus der Förderung. In die Bewertung fließen neben der Einstufung der Belastung das Ausmaß und die Gefährlichkeit der Verschmutzung ein. Darüber hinaus fließt noch die Art der Sanierung in die Bewertung ein. Soll etwa kontaminierter Boden vollständig entnommen werden, so ist diese Art der Sanierung grundsätzlich höher zu bewerten, als wenn die Sanierung bloß durch eine Sicherungsmaßnahme vollzogen wird. Zwar kann das Gefährdungspotential durch Sicherungsmaßnahmen effektiv eingedämmt werden. Eine vollständige Dekontamination ist aus Umweltschutzgesichtspunkten aber i.d.R. höher zu bewerten. Soweit eine biologische Sanierung (sog. Bioremediation) durchgeführt werden soll und dies zu einer effektiven Entgiftung des Bodens führt, ist diese Art der Sanierung als besonders ökologische Maßnahme besonders positiv zu bewerten. Daneben wird in der Beurteilung auch der Aspekt des „Flächen Sparens“ positiv bewertet. Aus diesem Blickwinkel spricht es für ein Vorhaben, wenn es effizient ist, d.h. viel Fläche mit relativ geringen Kosten wieder nutzbar wird. Fördervoraussetzung ist, dass die Antragssteller ein Nachnutzungskonzept vorlegen. Flächen, für die es dem Konzept zufolge keine konkreten und nachvollziehbaren Nachnutzungsperspektiven gibt, werden nicht gefördert. Die Antragssteller haben in ihrem Konzept nachvollziehbar und begründet darzulegen, dass und inwiefern die sanierte Fläche einer nachhaltigen baulichen Wiedernutzung zugeführt werden wird und / oder dass und inwiefern Freiräume bzw. Grünflächen geschaffen werden, die einen nachhaltigen Effekt haben. <u>Aus dem Bereich der EU-Querschnittsziele kann nur der Beitrag</u>

IP	SZ	Relevanz von Nachhaltigkeit (Seitenzahlangaben beziehen sich auf das Operationallee Programm, Unterstreichungen zur Hervorhebung durch das IfS)
		<u>eines Flächenrecycling-Vorhabens zur nachhaltigen Entwicklung sinnvoll bewertet werden. Für diese Bewertung werden neben dem sich aus dem Konzept ergebenden konkreten Nutzen, den das Wiedernutzbarmachen der Flächen bzw. die Schaffung von Freiräumen und Grünflächen für die Entwicklung hat, auch besondere Merkmale des Vorhabens betrachtet, die sich positiv oder negativ auf die Entwicklung der Standorte auswirken“ (171)</u>
8iv	SZ 17	„Die Projektauswahl erfolgt über ein Scoring-Modell, das im Wesentlichen folgende Kriterien berücksichtigt: Geeignetheit des Trägers, Beitrag zum spezifischen Ziel, Vernetzung mit regionalen Akteuren des Arbeitsmarktes/der Wirtschaft/der beruflichen Bildung, Beratungs- und Qualifizierungskonzept unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten und des Arbeitsmarktes, Beitrag zu den Querschnittszielen.“ (186)
8v	SZ 18	„Die Auswahl der Fachkräfteprojekte für die Region erfolgt durch die NBank auf Grundlage von Scoring-Modellen unter maßgeblicher Berücksichtigung einer Bewertung der Regionalen Fachkräftebündnisse. Wesentliche Kriterien der Auswahl sind die Ausrichtung der Projekte an regionalen Fachkräftestrategien sowie am regionalspezifischen Fachkräftebedarf. Die Querschnittsziele sind ebenfalls zu berücksichtigen.“ (194)
8v	SZ 19	--
9iv	SZ 20	--
9i	SZ 21 SZ 22 SZ 23	--
10i	SZ 24	„Neben dem Vorliegen aller formalen Voraussetzungen zur Feststellung einer potentiellen Förderfähigkeit (Antragsfrist, Zugehörigkeit zur Zielgruppe etc.), werden verschiedene inhaltliche Kriterien für die Beurteilung der Förderwürdigkeit anhand eines Scoring-Modells bewertet und sind letztlich für die Auswahlentscheidung maßgeblich. Zu den Qualitätskriterien gehören u. a. der Beitrag zu den Querschnittszielen (Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung, Nachhaltigkeit, Bewältigung des demografischen Wandels), regionaler Problemdruck, Einbindung in regionale Strategien, Beitrag zur Erreichung der Zielwerte (z. B. Verminderung der Zurückstellungsquote, Reduzierung der Schulabbrüche, Stärkung der Elternkompetenz), Effizienz, Innovationsgrad, Schlüssigkeit der Projektkonzeption und interne Evaluation.“ (242)
10iii	SZ 25	---
10iv	SZ 26	„Die Auswahl der Projekte wird auf der Grundlage hierzu entwickelter Förderrichtlinien getroffen. Sie erfolgt nach Qualitätskriterien, die in einem Scoring-Modell gewichtet werden. Die Querschnittsziele sind Bestandteil des Scoringverfahrens Grundsätzlich sind für die einzelnen Maßnahmenbereiche Stichtage vorgesehen, zu denen Anträge gestellt werden können.“ (258)

Anhang D Umsetzung des Scorings – Grunddaten

In folgenden Maßnahmen des Multifondsprogramms sind keine nachhaltigkeitsbezogenen Scoringkriterien vorgesehen:

1.2.2.3	EFRE	PA 1	Seedfonds (NSeed)	kein Scoringbogen
1.2.3.1.	EFRE	PA 1	Einsatz innovativer IT-Lösungen im Gesundheitssystem und Beschaffung von Medizintechnik	kein Scoringbogen
2.4.1.1	EFRE	PA 2	MikroSTARTer Niedersachsen	kein NH Kriterium in SB
2.5.1.1	EFRE	PA 2	Beteiligungsfonds Niedersachsen	kein Scoringbogen
2.61.1.1	EFRE	PA 2	Einzelbewilligung Förderung des Breitbandkompetenzzentrums	Kein Scoringkriterium erforderlich
2.61.2.2	EFRE	PA 2	Breitbandanbindung von Gewerbegebieten (Landesweit)	kein NH Kriterium in SB
6.17.1.1	ESF	PA 6	FIFA	kein NH Kriterium in SB
6.17.2.1	ESF	PA 6	Ko-Stellen	kein NH Kriterium in SB
7.19.1.1	ESF	PA 7	Förderung sozialer Innovation im Kontext des Wandels	kein NH Kriterium in SB
7.20.1.1	ESF	PA 7	Förderung sozialer Innovation im Kontext sozialer Dienstleistungen	kein NH Kriterium in SB
8.22.2.1	ESF	PA 8	Pro-Aktiv-Centren	kein NH Kriterium in SB
9.26.1.1	ESF	PA 9	Qualifizierung Auszubildender durch Lehrgänge der überbetrieblichen Berufsausbildung	kein Scoringbogen
9.26.3.2	ESF	PA 9	Förderung d. Übernahme v. Insolvenzauszubildenden	kein Scoringbogen

Maximalpunktzahl für nachhaltigkeitsbezogene Scoring-Kriterien auf Maßnahmeebene.

PA	Maximalscoring
1.1.1.1	10,0
1.1.2.1	10,0
1.2.1.1	4,0
1.2.2.1	4,0
1.3.1.1	5,0
1.3.1.2	5,0
1.3.2.1	7,5
PA1	10,0
2.4.2.1	10,0
2.4.3.1	10,0
2.4.4.1	2,0
2.5.2.1	5,0
2.61.2.1	10,0
2.62.1.1	10,0

2.7.1.1	10,0
PA2	10,0
3.10.1.1	68,0
3.11.1.1	40,0
3.11.2.1	20,0
3.11.3.1	35,0
3.11.3.2	55,0
3.8.1.1	30,0
3.9.1.1	60,0
3.9.1.2	60,0
PA 3	68,0
4.13.1.1	32,0
4.14.1.1	34,0
4.15.1.1	30,0
PA 4	34,0
6.18.1.1	3,0
6.18.2.1	3,0
PA 6	3,0
PA 7	0,0
8.21.1.1	3,0
8.22.1.1	5,0
8.23.1.1	5,0
PA 8	5,0
9.24.1.1	6,0
9.25.1.1	5,0
9.26.2.1	7,0
9.26.3.1	6,0
PA 9	7,0
Gesamt-OP	68,0

*PA 5 und 10 der Technischen Hilfe werden nicht berücksichtigt.



Herausgeber

Niedersächsisches Ministerium für
Bundes- und Europaangelegenheiten
und Regionale Entwicklung
Osterstraße 40
30159 Hannover
www.mb.niedersachsen.de

www.europa-fuer-niedersachsen.de