

TEXTE

141/2023

Abschlussbericht

Stärkung des Umweltschutzes in der EU- Strukturfondsförderung II

von:

Dirk Schubert
nova-Institut, Bonn

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 141/2023

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718 14 105 0
FB001175

Abschlussbericht

Stärkung des Umweltschutzes in der EU- Strukturfondsförderung II

von

Dirk Schubert
nova-Institut, Bonn

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

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

Durchführung der Studie:

nova-Institut
In der Kumme 122
53175 Bonn

Abschlussdatum:

Mai 2023

Redaktion:

Fachgebiet I 1.4, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fragen der Umweltpolitik,
nachhaltiger Konsum
Dr. Wolfgang Bretschneider

Publikationen als pdf:

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

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Oktober 2023

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

Kurzbeschreibung: Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II

Ziel der EU-Kohäsionspolitik, auch EU-Struktur- oder EU-Regionalpolitik genannt, ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand und der Lebensverhältnisse der verschiedenen Regionen der EU zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union sowie eine nachhaltige Entwicklung zu stärken. Mit 392 Mrd. EUR fließt fast ein Drittel des EU-Haushalts im Zeitraum 2021–2027 in diesen Politikbereich und bildet damit die wichtigste Investitionspolitik der EU.

Ziel des Forschungsprojekts war zum einen die Analyse, welche Möglichkeiten und Ansätze zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen-, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie einer nachhaltigen Entwicklung sich in der Förderperiode 2021–2027 auf der EU-Ebene bieten und wie diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden. Der Fokus lag dabei auf dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie dem Fonds für den gerechten Übergang (engl. Just Transition Fund, JTF) als den unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten relevantesten Fonds.

Zum anderen sollte das Vorhaben im Sinne einer praxisnahen Politikberatung dazu beitragen, die Möglichkeiten zur Förderung einer umwelt-, natur- und klimaverträglichen sowie nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik und deren Nutzen sowohl auf der EU-Ebene als auch in Deutschland zu erweitern. Unter anderem wurden dazu Vorschläge für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik post 2027 entwickelt.

Abstract: Strengthening environmental protection in EU Structural Fund support II

The aim of EU Cohesion Policy, also known as EU Structural or EU Regional Policy, is to reduce disparities in the level of development and living conditions of the various regions of the EU and to strengthen the economic, social and territorial cohesion of the Union as well as to support sustainable development. With 392 billion EUR, almost one third of the EU budget in the period 2021–2027 flows into this policy area and thus constitutes the most important investment policy of the EU.

The aim of the research project was on one hand to analyse which opportunities and approaches for promoting environmental protection, nature conservation, resource conservation, climate protection and climate adaptation as well as sustainable development are available at the EU level in the funding period 2021–2027 and how these opportunities are used in Germany. The focus was on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Just Transition Fund (JTF) as the most relevant funds from an environmental and climate perspective.

On the other hand, in the sense of practical policy advice, the project was intended to help expand the possibilities for promoting environmentally, nature and climate-friendly as well as sustainable development within the framework of Cohesion Policy and its benefits both at the EU level and in Germany. To this end, proposals for the design of EU Cohesion Policy post 2027 were developed, among other things.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis..... | 6 |
| Abbildungsverzeichnis..... | 8 |
| Tabellenverzeichnis..... | 8 |
| Abkürzungsverzeichnis..... | 9 |
| Abkürzungen der Bundesländer..... | 10 |
| Glossar..... | 11 |
| Zusammenfassung..... | 16 |
| Summary..... | 19 |
| 1 Einführung..... | 22 |
| 1.1 EU-Kohäsionspolitik..... | 22 |
| 1.2 Grundlagen der Umweltintegration..... | 23 |
| 1.3 Durchgeführte Arbeiten / methodisches Vorgehen..... | 26 |
| 2 Überblick über die EU-Kohäsionspolitik 2021–2027..... | 28 |
| 2.1 Rechtliche Grundlagen..... | 28 |
| 2.2 Ziele der Kohäsionspolitik 2021–2027..... | 28 |
| 2.3 Instrumente / Fonds..... | 29 |
| 2.4 Finanzausstattung der Kohäsionspolitik..... | 29 |
| 2.5 Fördergebiete..... | 30 |
| 2.6 Vergleich der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027..... | 32 |
| 3 Bewertung der EU-Kohäsionspolitik 2021–2027..... | 34 |
| 3.1 Rahmenbedingungen der Kohäsionspolitik 2021–2027..... | 34 |
| 3.1.1 Green Deal als neue politische Priorität..... | 34 |
| 3.1.2 Corona-Pandemie, EU-Haushalt und Wiederaufbau..... | 40 |
| 3.2 Horizontale Umweltintegration..... | 46 |
| 3.2.1 Ausschluss von (umweltschädigenden) Investitionen..... | 46 |
| 3.2.2 „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ / DNSH..... | 48 |
| 3.2.3 Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung..... | 50 |
| 3.2.4 Projektauswahl..... | 52 |
| 3.2.5 Sicherung der Klimaverträglichkeit..... | 54 |
| 3.2.6 Partnerschaftsprinzip..... | 56 |
| 3.3 Vertikale Umweltintegration..... | 57 |
| 3.3.1 Klimaschutz-Mainstreaming, -quote und -tracking..... | 57 |
| 3.3.2 Biodiversitäts-Mainstreaming, -zielvorgabe und -tracking..... | 59 |
| 3.3.3 Umweltrelevante Förderbereiche..... | 60 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.3.4 | Naturbasierte Lösungen | 62 |
| 3.3.5 | Just Transition Funds (JTF)..... | 63 |
| 3.3.6 | Handbuch Nachhaltigkeitstransformation Kohäsionspolitik | 65 |
| 3.4 | Zusammenfassung..... | 67 |
| 4 | Kohäsionspolitik post 2027: Ausblick und Empfehlungen..... | 69 |
| 4.1 | Ausgangssituation und weiterer Ablauf..... | 69 |
| 4.2 | Das EU-Wachstumsmodell und die künftige Verortung der EU-Kohäsionspolitik.... | 77 |
| 4.3 | Governance der EU-Kohäsionspolitik und von Nachhaltigkeitstransformationen ... | 81 |
| 4.4 | Gebietsbezogene Ansätze gezielt für Nachhaltigkeitstransformation nutzen | 86 |
| 4.5 | Förderbereiche und finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik post 2027 | 91 |
| 4.6 | Zusammenfassung..... | 93 |
| 5 | Quellenverzeichnis..... | 94 |
| A | Anhang: Gute Praxisbeispiele der ERFE-Förderung der Bundesländer | 110 |
| B | Anhang: Übersicht Dokumente / Produkte des Vorhabens | 111 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|--|----|
| Abbildung 1: | Programmzyklus der Kohäsionspolitik | 26 |
| Abbildung 2: | EU-Strukturfondsmittel 2021–2027 in Deutschland (in Mrd. Euro) | 30 |
| Abbildung 3: | Fördergebiete der EU-Kohäsionspolitik 2021–2027 | 31 |
| Abbildung 4: | Der Europäische Grüne Deal | 35 |
| Abbildung 5: | Die Förderzeiträume der Fonds der Kohäsionspolitik und der RRF | 44 |
| Abbildung 6: | Grüne Anpassungsfähigkeit: Stärkste Abweichungen für das Wachstumspotenzial | 73 |
| Abbildung 7: | Dimensionen umweltpolitischer Steuerung | 81 |
| Abbildung 8: | Politikmix von Nachhaltigkeitstransformationen | 83 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|---|----|
| Tabelle 1: | Vergleich der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027 | 32 |
| Tabelle 2: | Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 Mittelzuweisungen nach Rubriken | 42 |
| Tabelle 3: | Umweltrelevante Förderbereiche des EFRE | 60 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BGA | Begleitausschuss |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| CLLD | Community led local development |
| DNK | Deutscher Nachhaltigkeitskodex |
| DNSH | Do no significant harm (Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen) |
| DVO | Durchführungsverordnung |
| DVL | Deutscher Verband für Landschaftspflege |
| EFSI | Europäischer Fonds für strategische Investitionen |
| EGESIF | Expertengruppe zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| EMFAF | Europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EP | Europäisches Parlament |
| ER | Europäischer Rat |
| ESF+ | Europäischer Sozialfonds Plus |
| ETZ | Europäische territoriale Zusammenarbeit |
| EU | Europäische Union |
| EUGD | Europäischer Grüner Deal |
| EuRH | Europäische Rechnungshof |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| GPB | Gutes Praxisbeispiel |
| IC | Interventionscodes |
| IP | Investitionspriorität |
| JTF | Just Transition Fund (Fonds für einen gerechten Übergang) |
| KF | Kohäsionsfonds |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KOM | Europäische Kommission |
| NbS | Nature-based Solutions (Naturbasierte Lösungen) |
| NEKP | Nationaler Energie- und Klimaplan |
| NGEU | NextGenerationEU |
| MFR | Mehrjähriger Finanzrahmen |
| MS | Mitgliedstaaten |

| | |
|-----------------|---|
| OP | Operationelles Programm |
| PAF | Prioritäre Aktionsrahmen |
| PAK | Projektauswahlkriterien |
| PV | Partnerschaftsvereinbarung |
| PZ | Politisches Ziel |
| QZN | Querschnittsziel Nachhaltige Entwicklung |
| REACT-EU | Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) |
| RRF | Recovery and Resilience Facility (Aufbau- und Resilienzfazilität) |
| SUP | Strategische Umweltprüfung |
| SDGs | Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung) |
| SZ | Spezifisches Ziel |
| TK | Thematische Konzentration |
| TZ | Thematisches Ziel |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| VB | Verwaltungsbehörde |
| VO | Verordnung |

Abkürzungen der Bundesländer

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

Glossar

| | |
|-------------------------------|---|
| Begleitausschuss (BGA) | Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Begleitausschüsse einzurichten, die kontrollieren, ob OPs, die Mittel aus den EU-Fonds verwenden, ordnungsgemäß durchgeführt werden. Den Vorsitz dieser Ausschüsse führt der betroffene Mitgliedstaat (oder die Verwaltungsbehörde). Die Ausschüsse bestehen aus regionalen Partnern sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern einschließlich Umweltverbänden. Zu den Aufgaben des BGA zählt: die Bewertung der Effektivität und Qualität von OPs, die Genehmigung von Förderkriterien für die einzelnen OPs, Durchführung regelmäßiger Prüfungen von OPs und ihrer Fortschritte im Hinblick auf bestimmte Ziele, die Prüfung der Ergebnisse der Durchführung, um beurteilen zu können, ob diese Ziele erreicht wurden und gegebenenfalls die Unterbreitung von Überarbeitungsvorschlägen für OPs. |
| Dach-Verordnung | In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, der sogenannten Dach-Verordnung (Dach-VO), werden die gemeinsamen Vorschriften für das Gros der EU-Mittel mit geteilter Mittelverwaltung definiert. Im Zeitraum 2021-2027 umfasst die Dach-VO acht Fonds: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF), den Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), das Instrument für Grenzmanagement und Visa sowie den Fonds für die innere Sicherheit. |
| EFRE | Der „Europäische Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU stärken, indem er Ungleichheiten zwischen den Regionen ausgleicht. Seine Förderschwerpunkte liegen in den Bereichen Forschung und Innovation, Informations- und Kommunikationstechnologien, der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sowie der Unterstützung der Umstellung auf eine CO ₂ -arme Wirtschaft. |
| ELER | Der „Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“, kurz ELER, fördert die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union. Dieser Fonds ist neben dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) eines der beiden Finanzierungsinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Ab 2023 wird die Ausgestaltung der ELER-Förderung nicht mehr auf Ebene der Bundesländer erfolgen, sondern nach dem "Nationalen GAP-Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland". |
| ESI-Fonds | „ESI-Fonds“ war die abkürzende Bezeichnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (EFRE, ESF, KF, ELER und EMFF) im Zeitraum 2014–2020. Eine vergleichbare übergeordnete Bezeichnung aller Fonds für den Zeitraum 2021–2027 wird offiziell nicht mehr genutzt. |
| ESF+ | Der Europäische Sozialfonds (ESF) wurde ab der Förderperiode 2021-2027 als ESF+ wichtigstes Finanzierungs- und Förderinstrument der EU für Investitionen in Menschen. Hauptziel des ESF+ ist es, zu einem sozialeren Europa beizutragen und die Europäische Säule sozialer Rechte in die Praxis umzusetzen. Der ESF+ investiert vor Ort in Maßnahmen, um Menschen bei der Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen zu unterstützen. In der Förderperiode 2021-2027 wird |

| | |
|---|--|
| | <p>der neue ESF+ noch stärker auf den Gedanken eines sozialeren Europas ausgerichtet und den bisherigen ESF, den bisherigen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen, die Jugendbeschäftigungsinitiative und das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation unter einem Dach zusammenfassen.</p> |
| <p>Europa 2020, auch "Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum"</p> | <p>Die Strategie "Europa 2020" für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum war die wirtschaftspolitische Strategie der EU für den Zeitraum von 2010 bis 2020. Die Kernziele waren die Förderung von Bildung und Forschung, die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit, der Umstieg auf eine CO₂-arme Wirtschaft und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik 2014-2020 war auf elf thematische Ziele ausgerichtet, die mit der Strategie Europa 2020 verbunden waren und ein bestimmter Prozentsatz der Investitionen musste für diese thematischen Ziele genutzt werden.</p> |
| <p>Europäischer Grüner Deal</p> | <p>Der Europäische Grüne Deal (EUGD) ist die am 11. Dezember 2019 von der KOM vorgelegte neue Wachstumsstrategie der EU, mit der der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft gelingen soll. Im Zentrum des EUGD steht das Ziel, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Der EUGD umfasst einen Fahrplan bestehend aus ca. 50 Maßnahmen und Initiativen in den Bereichen Energie, Verkehr, Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Handel und Finanzierung, die auf eine klimaneutrale, kreislaufbasierte, saubere und ökologisch verträgliche Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet sind.</p> |
| <p>Europäisches Semester</p> | <p>Das Europäische Semester ist der Jahreszyklus zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, durch welche die EU-Kommission die nationalen Wirtschafts- und Strukturreformprogramme der Mitgliedstaaten überprüft. Das Europäische Semester wurde 2010 eingeführt, damit die EU-Länder ihre Wirtschaftspolitik koordinieren und wirtschaftlichen Herausforderungen, die die gesamte EU betreffen, gemeinsam begegnen können. Jedes Jahr analysiert die EU-Kommission eingehend die geplanten haushaltspolitischen, makroökonomischen und strukturellen Reformen der Mitgliedstaaten. Sie gibt den EU-Ländern daraufhin länderspezifische Empfehlungen für die kommenden 12 bis 18 Monate. Zudem überwacht sie auch die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Ziele. Die Regierungen der EU-Länder entscheiden selbst, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen treffen.</p> |
| <p>Ex-Ante Evaluierung</p> | <p>Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden drei Evaluierungsmöglichkeiten definiert: Vorabevaluierung (ex ante), fortlaufende Evaluierung und nachträgliche Evaluierung (ex post). Die Kohäsionspolitik wird auf partnerschaftlicher Grundlage evaluiert. Die Mitgliedstaaten sind für die Ex-ante-Evaluierung zuständig, während die Europäische Kommission die Ex-post-Evaluierung durchführt. In der Förderperiode 2021–2027 wurde die verpflichtende Ex-Ante Evaluierung in der Kohäsionspolitik (im Unterschied zur Agrarpolitik) abgeschafft.</p> |
| <p>Governance</p> | <p>Der Begriff Governance wird seit den 1990er-Jahren in der EU-Forschung genutzt, um neue, nicht hierarchische Formen der politischen Steuerung</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>und des „Regierens in Netzwerken“ zu beschreiben. Governance betont im Unterschied zu traditionellen Formen des Regierens („government“) eine auf Koordination und enge Verflechtung der politischen Entscheidungsebenen (EU, Mitgliedstaaten, Regionen, Kommunen) angelegte Form der Steuerung im EU-Mehrebenensystem. Der Begriff Governance wird sowohl normativ als auch empirisch-analytisch verwendet.</p> |
| Grundlegende Voraussetzungen | <p>Bei den „grundlegenden Voraussetzungen“ handelt es sich um notwendige Vorbedingungen für den wirksamen und effizienten Einsatz der EU-Mittel, die den Ansatz der sogenannten Ex-Ante Konditionalität der Förderperiode 2014–2020 fortführen. Im Vergleich mit der vorhergehenden Förderperiode wurde der Umfang verringert und präzise Kriterien für deren Bewertung festgelegt. Jede grundlegende Voraussetzung ist mit einem spezifischen Ziel verknüpft und zwingend zu erfüllen, wenn das spezifische Ziel für die Unterstützung ausgewählt wird. Die Erfüllung der grundlegenden Voraussetzungen muss während des gesamten Zeitraums eingehalten werden. Im Falle der Nichterfüllung sind keine Aktionspläne erforderlich; allerdings können die Mitgliedstaaten bei der Kommission keine Zahlungsanträge für EU-finanzierte Projekte einreichen, die mit nicht erfüllten grundlegenden Voraussetzungen zusammenhängen.</p> |
| Integrationsprinzip | <p>Das Integrationsprinzip zählt zu den Grundsätzen der EU-Umweltpolitik. Gemäß Artikel 11 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen und damit auch der Kohäsionspolitik, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einbezogen werden. Das Integrations- bzw. Querschnittsprinzip der Umweltpolitik betont den Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit und damit den integrativen Ansatz der Umweltpolitik (siehe Kapitel 1.2 Grundlagen der Umweltintegration).</p> |
| Just Transition Fund / Fonds für einen gerechten Übergang | <p>Der Fonds für einen gerechten Übergang ist ein neues Instrument der Kohäsionspolitik, mit dem Gebiete unterstützt werden sollen, die aufgrund des Übergangs der Union zu einer klimaneutralen Wirtschaft schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen. Der Fonds für einen gerechten Übergang hilft bei der Umsetzung des Europäischen Grünen Deals, mit dem die EU bis 2050 klimaneutral werden soll.</p> |
| Kohäsionspolitik | <p>Politik der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU, umfasst die Fonds EFRE, ESF+ und KF.</p> |
| Nachhaltige Entwicklung | <p>Nach Definition der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung handelt es sich bei der nachhaltigen Entwicklung um eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Eine langfristig nachhaltige Entwicklung soll wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgewogen gestaltet werden. Im Rahmen der Agenda 2030 hat sich die Weltgemeinschaft 17 Ziele (Sustainable Development Goals, SDGs) für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung gesetzt.</p> <p>Nachhaltige Entwicklung ist ein Kernprinzip im Vertrag über die Europäische Union. Gemäß den in Artikel 9 der Dach-VO 2021/1060</p> |

| | |
|--|--|
| | definierten „bereichsübergreifenden Grundsätzen“ werden die Ziele der EU-Fonds im Einklang mit dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt. |
| Nachhaltigkeitstransformation | Bei Nachhaltigkeitstransformationen geht es um grundlegende Umwandlungsprozesse von Gesellschaft, Wirtschaft und sozio-technischen Systemen mit der normativen Orientierung in Richtung Nachhaltigkeit. |
| Natura 2000 | Europäisches Schutzgebietsnetz, das auf Grundlage von EU-FFH- und Vogelschutzrichtlinie entstehen soll. |
| Naturbasierte Lösungen | Die KOM definiert naturbasierte Lösungen (NbS, engl. nature-based solutions) als „Lösungen, die von der Natur inspiriert und unterstützt werden, die kosteneffizient sind, gleichzeitig ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile bieten und zum Aufbau von Resilienz beitragen“ und betont die Vorteile und Bedeutung von NbS sowie dem verwandten Konzept der grünen Infrastruktur insbesondere im Zusammenhang mit der ökosystembasierten Anpassung an den Klimawandel. |
| Operationelle Programme (OP) | Bei OP handelt es sich um detaillierte Pläne, in denen die Mitgliedstaaten darlegen, wie sie die Mittel aus den einzelnen Europäischen Fonds im Verlauf des Programmplanungszeitraums ausgeben werden. OP können für bestimmte Regionen oder für ein landesweites thematisches Ziel (z. B. Umwelt) erstellt werden. Für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ werden grenzüberschreitende oder interregionale operationelle Programme erarbeitet. Die Mitgliedstaaten reichen ihre OP auf Basis ihrer Partnerschaftsvereinbarungen ein. |
| Partnerschaftsprinzip | Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erstreckt sich auf den gesamten Prozess der Programmplanung, von der Vorbereitung bis zur Durchführung und Auswertung der Ergebnisse. Dieser Ansatz soll zu besseren Programmergebnissen führen und dafür sorgen, dass die Mittel aus den EU-Fonds effizient eingesetzt werden. Im Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde das Partnerschaftsprinzip weiterentwickelt, sodass nicht nur die Mitgliedstaaten einbezogen werden, sondern auch andere Interessengruppen wie Gewerkschaften, Arbeitgeber und Nichtregierungsorganisationen (NROs). Die Kommission hat einen Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaft erarbeitet, an den sich die Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung und Durchführung der Programme im Förderzeitraum 2021–2027 halten müssen. |
| Partnerschaftsvereinbarung (PV) | Die PV schließt jeder Mitgliedstaat mit der Europäischen Union ab. Es handelt sich dabei um ein nationales Dokument, in dem die Gesamtstrategie des Mitgliedstaates in Bezug auf die EU-Strukturförderung beschrieben wird. Die Gesamtstrategie fasst die Teilstrategien aller in einem Mitgliedstaat verfassten Operationellen Programme zusammen. |
| Prioritäre Aktionsrahmen (PAF) | In der Förderperiode 2014–2020 wurde mit dem PAF für Natura 2000 ein neues Instrument zur Stärkung der Koordinierung und Integration der Finanzierung für die biologische Vielfalt und Natura 2000 eingeführt. Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der PAFs bildet Artikel 8 der FFH-Richtlinie. Ziel der PAFs ist es, im Rahmen der einschlägigen EU-Finanzinstrumente eine nationale oder regionale Strategie für den Schutz und die Bewirtschaftung von Natura 2000 zu schaffen, den damit verbundenen Finanzbedarf zu ermitteln und die Integration in die |

| | |
|---|---|
| | unterschiedlichen EU-Finanzierungsinstrumente und Fonds zu befördern. Die Vorlage des PAFs ist eine grundlegende Voraussetzung für die Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027. |
| Regional Governance | In der deutschen raumwissenschaftlichen Diskussion hat sich nach Fürst (2006, Handbuch Governance) ein Konsens herausgebildet, von Regional Governance dann zu sprechen, wenn man sich auf netzwerkartige regionale Formen der Selbststeuerung unter Einbezug von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft bezieht und sich der Prozess darauf richtet, die regionale Entwicklung voranzutreiben. |
| Taxonomie | Die Taxonomie ist ein EU-weites Klassifizierungssystem für die Bewertung ökologischer Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Aktivitäten. Ziel ist es, Investitionen in nachhaltige Projekte und Aktivitäten im Sinne des Europäischen Grünen Deals zu lenken. Im Zentrum stehen die folgenden sechs Umweltziele: 1) Klimaschutz, 2) Klimaanpassung, 3) Wasser- und Meeresressourcen, 4) Kreislaufwirtschaft, 5) Verringerung Umweltverschmutzung, 6) Schutz von Biodiversität und Ökosystemen. Ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten müssen einen wesentlichen Beitrag zu einem der sechs Umweltziele leisten und dürfen gleichzeitig keine erhebliche Beeinträchtigung der anderen fünf Umweltziele verursachen. |
| Thematische Konzentration / Politische Ziele | Die sogenannte Thematische Konzentration soll dazu beitragen, dass die Kohäsionsmittel auf die Bereiche konzentriert werden, die den höchsten Mehrwert schaffen und zu den EU-Zielen beitragen. In der Förderperiode 2021–2027 handelt es sich dabei um das Politische Ziel 1 „Intelligenteres Europa“ und das Politische Ziel 2 „grüneres Europa“ auf die, in Abhängigkeit von der jeweiligen Förderkategorie, ein Großteil (55 % bis 85 %) der Mittel konzentriert wird (siehe Artikel 4 „Thematische Konzentration der EFRE-Unterstützung“ der EFRE-VO). |

Zusammenfassung

Hintergrund und Zielsetzung

Ziel der EU-Kohäsionspolitik, auch EU-Struktur- oder EU-Regionalpolitik genannt, ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand und der Lebensverhältnisse der verschiedenen Regionen der EU zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union sowie eine nachhaltige Entwicklung zu stärken. Mit 392 Mrd. EUR fließt fast ein Drittel des EU-Haushalts im Zeitraum 2021–2027 in diesen Politikbereich und bildet damit die wichtigste Investitionspolitik der EU.

Ziel des Forschungsprojekts „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II“ war zum einen die Analyse, welche Möglichkeiten und Ansätze zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen-, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie einer nachhaltigen Entwicklung sich in der Förderperiode 2021–2027 auf der EU-Ebene bieten und wie diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden. Der Fokus lag dabei auf dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie dem Fonds für den gerechten Übergang (engl. Just Transition Fund, JTF) als den unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten relevantesten Fonds.

Zum anderen sollte das Vorhaben im Sinne einer praxisnahen Politikberatung dazu beitragen, die Möglichkeiten zur Förderung einer umwelt-, natur- und klimaverträglichen sowie nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik und deren Nutzen sowohl auf der EU-Ebene als auch in Deutschland zu erweitern. Unter anderem wurden dazu Vorschläge für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik post 2027 entwickelt.

Analyse und Bewertung der EU-Kohäsionspolitik 2021–2027 aus Umweltsicht

Nach drei Jahren Verhandlung wurden Mitte 2021 die rechtlichen Vorgaben für die Kohäsionspolitik 2021–2027 auf EU-Ebene veröffentlicht. Im Laufe dieser Verhandlungen haben sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Kohäsionspolitik deutlich verändert.

Im Dezember 2019 hat die neu gewählte KOM unter der Führung von Ursula von der Leyen den sogenannten Europäischen Grünen Deal (EUGD) als neue politische Priorität für die Amtszeit 2019 – 2024 vorgestellt. Ziel des EUGD als neue nachhaltigkeitsorientierte Wachstumsstrategie ist es, die großen Umwelt- und Klimaherausforderungen, vor denen die EU steht, zu bewältigen und bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang 2020 hatte gravierende Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft in der EU und erforderte Antworten im Rahmen der Kohäsionspolitik und darüber hinaus. So wurde der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021 – 2022 umfassend überarbeitet, erstmalig die Schuldenaufnahme der EU ermöglicht und mit der sogenannten Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) als Teil von NextGenerationEU (NGEU) ein neues finanzstarkes Instrument geschaffen, um die coronabedingten Schäden abzufedern und den Wiederaufbau zu unterstützen.

Die veränderten Rahmenbedingungen wirkten sich auch auf die Verhandlungen der Kohäsionspolitik aus. Die ursprünglichen Vorschläge der KOM für die zukünftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik aus dem Jahr 2018 unter der Führung von Jean-Claude Juncker hatten insbesondere eine Vereinfachung, Modernisierung und stärkere Verbindung mit dem Europäischen Semester zum Ziel. Im Laufe der Verhandlungen erhielten die Krisenbewältigung, die Solidarität sowie der grüne Wiederaufbau und die Transformation hin zur Klimaneutralität

ein deutlich stärkeres Gewicht. Dies ist besonders bemerkenswert, da Umweltziele in (ökonomischen) Krisenzeiten oft geschwächt werden. Nicht so in diesem Fall. Der EUGD blieb trotz einiger Widerstände auf der politischen Agenda und wurde zum Referenzpunkt zur Bewältigung der Corona-Folgen und den weiteren Verhandlungen zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik.

Insgesamt bietet die Kohäsionspolitik 2021–2027 sowohl im Hinblick auf das Spektrum der Fördermöglichkeiten als auch die Ziele, Prinzipien und Grundsätze (z.B. Partnerschaftsprinzip, mehrjährige strategische Planung und Evaluierung) weiter verbesserte Möglichkeiten zur Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen (Regional-)Entwicklung. Insbesondere dem Klimaschutz kommt u.a. durch die Erhöhung der Klimaquote im EFRE auf 30 % eine gesteigerte Bedeutung zu. Der neu eingeführte Just Transition Fund (JTF) stellt eine instrumentelle Erweiterung der Kohäsionspolitik dar und dient der Förderung der zielgerichteten Transformation von besonders betroffenen Regionen in Richtung Klimaneutralität im Sinne des EUGD. Traditionell schwächer verankert in der Kohäsionspolitik bleibt weiterhin der Schutz der Biodiversität, auch wenn mit der Biodiversitätsquote ein neues Steuerungsinstrument eingeführt wurde. Zudem weist die KOM auf die Notwendigkeit hin, die miteinander verbundenen Zwillingsskrisen Klimawandel und Biodiversität gleichzeitig anzugehen und verstärkt sogenannte naturbasierte Maßnahmen zu nutzen.

Mit der Verpflichtung zur Sicherung der Klimaverträglichkeit sowie zur Vermeidung erheblicher Umweltbeeinträchtigungen (DNSH=Do no significant harm) wurde auch die horizontale Umweltintegration in die Nicht-Umweltförderbereiche der Kohäsionspolitik gestärkt. Das Zusammenspiel dieser Instrumente mit bestehenden Instrumenten der horizontalen Umweltintegration wie der Strategischen Umweltprüfung oder den Projektauswahlkriterien blieb allerdings zumindest im Rahmen der Programmierung unklar und tlw. werden Überlappungen und das Risiko einer Übersteuerung insbesondere auf Projektebene gesehen.

Ob und in welchem Umfang die erweiterten Möglichkeiten auf der EU-Ebene zur vertikalen und horizontalen Umweltintegration in der Realität genutzt werden, hängt in dem Mehrebenen-Steuerungssystem der Kohäsionspolitik ganz entscheidend von der weiteren Umsetzung in den Mitgliedstaaten und Regionen im Zeitraum bis 2027 ab. Denn die harten Steuerungs- oder Einflussmöglichkeiten bspw. von Seiten der KOM oder von Umweltakteuren zur zwingenden Durchsetzung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung oder zur gezielten Transformation von Regionen in Richtung Klimaneutralität in der Kohäsionspolitik sind begrenzt und auch die Förderung von klassischem Wachstum mit steigendem Ressourcenverbrauch oder einer unkonditionierten KMU- oder Innovationsförderung erscheint weiterhin möglich. Zudem startet die eigentliche Umsetzung der Förderung in den meisten Mitgliedstaaten und Regionen aufgrund der Verzögerungen auf der EU-Ebene erst 2023 in vollem Umfang. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 auf der EU-Ebene vielfältige und erweiterte Möglichkeiten zur Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung und zur Unterstützung der notwendigen Transformationsprozesse im Sinne des EUGD bietet. Ob und in welchem Umfang diese Chancen in den Mitgliedstaaten und Regionen genutzt werden, hängt von der weiteren Umsetzung bis 2027 ab und kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.

Vorschläge für die EU-Kohäsionspolitik post 2027 aus Umweltsicht

Die Diskussionen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 haben sowohl im Europäischen Rat, im Europäischen Parlament sowie in der Europäischen Kommission begonnen. Unter anderem wurde eine hochrangige Gruppe für die Zukunft der Kohäsionspolitik eingerichtet, die bis Anfang 2024 Empfehlungen und Schlussfolgerungen vorlegen soll. Mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie den EU-Haushalt für den nächsten, voraussichtlich wieder siebenjährigen EU-Programmplanungszeitraum 2028 – 2034 ist ab Mitte 2025 bis spätestens Anfang 2026 zu rechnen. Eine wichtige Faktengrundlage für die weitere Diskussion um die Ausrichtung der Kohäsionspolitik post 2027 dürfte der neunte Kohäsionsbericht legen, der voraussichtlich 2025 vorgelegt wird.

Ausgehend vom aktuellen Stand der Diskussion zur Zukunft der Kohäsionspolitik sowie den Herausforderungen der Kohäsionspolitik bis 2050 werden Vorschläge und Empfehlungen für die künftige Ausrichtung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 aus Umweltsicht entwickelt. Die insgesamt 17 Empfehlungen beziehen sich u.a. auf die künftige Verortung der Kohäsionspolitik im Hinblick auf das EU-Wachstumsmodell, die Governance der Kohäsionspolitik und der Grünen Transformation, die gezielte Nutzung von gebietsbezogenen Ansätzen für Nachhaltigkeitstransformationen sowie mögliche Förderbereiche und die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik post 2027.

Es wird vorgeschlagen, in das Zentrum der Kohäsionspolitik post 2027 die flächendeckende und gezielte Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie der Resilienz von Regionen zu stellen. Entsprechend des vertraglich verankerten Ziels der Kohäsionspolitik, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken sowie im Sinne eines gerechten Übergangs, sollten dabei insbesondere die Regionen unterstützt werden, die vom grünen und digitalen Wandel negativ betroffen sind. Die vorgeschlagene Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf Nachhaltigkeitstransformationen ist, wie gezeigt wird, anschlussfähig an die Wachstumsstrategie der EU bis 2050 (Europäischer Green Deal). Dies bedeutet, dem Integrationsprinzip folgend, eine vollständige oder zumindest weitgehende Integration von Umwelt- und Klimaschutz in die Kohäsionspolitik.

Gebietsbezogene Ansätze sollten in der Kohäsionspolitik post 2027 gestärkt und auf die gezielte Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie die Stärkung der Resilienz von Regionen ausgerichtet werden. Die Förderung gebietsbezogener Ansätze sollte auf der Grundlage territorialer Transformationspläne erfolgen, die unter Einbindung der relevanten Akteure auf der lokalen oder regionalen Ebene entwickelt werden. Die Pläne definieren, ausgehend von einer Problemanalyse, die Vision und Strategie für die konkrete Ausgestaltung der gewählten Nachhaltigkeitstransformationen in der Region (z.B. Energie, Mobilität, Wohnen, Kreislaufwirtschaft ...) sowie deren Überwachung und Evaluierung und gewährleisten die Kohärenz zu den übergeordneten Zielen und Transformationsstrategien auf EU- und nationaler Ebene. Verpflichtend für alle Transformationspläne ist die Gewährleistung der Klimaverträglichkeit und die Übereinstimmung mit den klimapolitischen Vorgaben und Zielen der Union für 2030 und 2050.

Summary

Background and objective

The objective of EU Cohesion Policy, also known as EU Structural or EU Regional policy, is to reduce disparities in the level of development and living conditions of the various regions of the EU and to strengthen the economic, social and territorial cohesion of the Union as well as sustainable development. With 392 billion EUR, almost one third of the EU budget in the period 2021–2027 flows into this policy area and thus constitutes the most important investment policy of the EU.

The aim of the research project "Strengthening Environmental Protection in EU Structural Fund support II" was firstly to analyze which opportunities and approaches for promoting environmental protection, nature conservation, resource conservation, climate protection and climate adaptation as well as sustainable development are available at the EU level in the funding period 2021–2027 and how these opportunities are used in Germany. The focus was on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Just Transition Funds (JTF) as the most relevant funds from an environmental and climate perspective.

On the other hand, in the sense of practical policy advice, the project was intended to help expand the possibilities for promoting environmentally, nature and climate-friendly as well as sustainable development within the framework of cohesion policy and its benefits both at the EU level and in Germany. Among other things, proposals for the design of EU cohesion policy post 2027 were developed for this purpose.

Analysis and evaluation of the EU Cohesion Policy 2021–2027 from an environmental perspective.

After three years of negotiation, the legal framework for Cohesion Policy 2021–2027 was published at the EU level in mid-2021. During these negotiations, the political and economic framework of Cohesion Policy has changed significantly.

In December 2019, the newly elected COM led by Ursula von der Leyen presented the so-called European Green Deal (EUGD) as a new policy priority for the 2019 - 2024 term. The aim of the EUGD as a new sustainability-oriented growth strategy is to address the major environmental and climate challenges facing the EU and achieve climate neutrality by 2050, while boosting economic growth and creating new job opportunities.

The outbreak of the Corona pandemic in the early 2020s had a serious impact on the EU economy and society and required responses under the Cohesion Policy and beyond. Thus, the Multiannual Financial Framework (MFF) for the period 2021 - 2022 was comprehensively revised, for the first time EU borrowing was allowed, and a new financially strong instrument, the so-called Recovery and Resilience Facility (RRF), was created as part of NextGenerationEU (NGEU) to cushion the Corona-related damage and support reconstruction.

The changed framework conditions also affected the negotiations on Cohesion Policy. The COM's original 2018 proposals for the future shape of cohesion policy, led by Jean-Claude Juncker, aimed at simplification, modernization and stronger links with the European Semester. During the negotiations, crisis management, solidarity, and green reconstruction and transformation towards climate neutrality were given much greater weight. This is particularly noteworthy as environmental goals are often weakened in times of (economic) crisis. Not so in this case. Despite some resistance, the EUGD remained on the political agenda and became the reference point for dealing with the Corona consequences and the further negotiations on shaping Cohesion Policy.

Overall, Cohesion Policy 2021–2027 offers further improved opportunities to promote environmentally sound and sustainable (regional) development, both in terms of the range of funding opportunities and the objectives and principles (e.g. partnership principle, multi-year strategic planning and evaluation). Climate protection has gained importance, among other things, due to the increase of the climate quota in the ERDF to 30%. The newly introduced Just Transition Fund (JTF) represents an instrumental extension of Cohesion Policy and serves to promote the targeted transformation of particularly affected regions towards climate neutrality in the sense of the EUGD. Traditionally, the protection of biodiversity remains less firmly anchored in Cohesion Policy, even though a new steering instrument has been introduced in the form of the biodiversity quota. In addition, the Commission points out the need to address the twin crises of climate change and loss of biodiversity simultaneously and to make greater use of so-called Nature-based Solutions (NbS).

With the obligation to ensure climate proofing as well as the DNSH principle (DNSH = Do no significant harm), horizontal environmental integration into the non-environmental funding area of Cohesion Policy was also strengthened. However, the interplay of these instruments with existing instruments of horizontal environmental integration such as the Strategic Environmental Assessment (SEA) or the project selection criteria remained unclear, at least in the context of programming, and overlaps and the risk of overriding are sometimes seen, especially at the project level.

Whether and to what extent the extended possibilities at the EU level for vertical and horizontal environmental integration will be used, depends decisively on the further implementation in the Member States and Regions in the period up to 2027 in the multi-level governance system of Cohesion Policy. This is because the hard control or influence possibilities, on the part of the COM or environmental actors for the mandatory enforcement of environmentally compatible and sustainable development or for the targeted transformation of regions towards climate neutrality in Cohesion Policy are limited and the promotion of classic economic growth with increasing resource consumption or unconditional SME or innovation promotion still appears possible. In addition, the actual implementation of the funding in most Member States and Regions will not start in full until 2023 due to delays at the EU level. In summary, it can be stated that the design of Cohesion Policy for the period 2021–2027 at the EU level offers diverse and expanded opportunities to promote environmentally compatible and sustainable development and to support the necessary transformation processes in the sense of the EUGD. Whether and to what extent these opportunities will be used in the Member States and Regions depends on the further implementation until 2027 and cannot be conclusively clarified here.

Proposals for EU Cohesion Policy post 2027 from an environmental perspective

Discussions of the design of Cohesion Policy post 2027 have started in the European Council, the European Parliament as well as in the European Commission. Among other things, a High-Level Group on the Future of Cohesion Policy has been established to present recommendations and conclusions by early 2024. The European Commission's proposals for the design of Cohesion Policy and the EU budget for the next, presumably again seven-year EU programming period 2028 - 2034 can be expected from mid-2025 to early 2026 at the latest. The ninth Cohesion Report, which is expected at the beginning of 2025, should provide an important factual basis for the further discussion on the orientation of Cohesion Policy post 2027.

Based on the current state of the discussion on the future of Cohesion Policy as well as the challenges of Cohesion Policy until 2050, proposals and recommendations for the future orientation and design of Cohesion Policy post 2027 are developed from an environmental perspective. The total of 17 recommendations relate, among others, to the future location of

Cohesion Policy regarding the EU growth model, the governance of Cohesion Policy and the Green Transformation, the targeted use of place-based approaches for sustainability transformations, as well as possible funding areas and the financial resources of Cohesion Policy post 2027.

It is proposed to put the targeted promotion of sustainability transformations for the implementation of the green and digital transformation as well as the strengthening of resilient regions covering the whole territory of the European Union at the center of the Cohesion Policy post 2027. In line with the Treaty-based objective of Cohesion Policy to strengthen economic and social cohesion and in the spirit of a just transition, support should be targeted to regions negatively affected by the green and digital transformation. The proposed orientation of Cohesion Policy towards sustainability transformations fits, as will be shown, to the EU's growth strategy until 2050. From an environmental perspective, this is a complete or at least extensive integration of environmental and climate protection into Cohesion Policy and thus complies with the integration principle.

Place-based approaches should be strengthened in Cohesion Policy post 2027 and focused on the targeted promotion of sustainability transformations to implement the green and digital transformation and to strengthen resilient regions. The promotion of place-based approaches should be based on territorial transformation plans developed with the involvement of relevant stakeholders at the local or regional level. Based on a problem analysis, the plans define the vision and strategy for the concrete design of the chosen sustainability transformations in the region (e.g. energy, mobility, housing, circular economy ...) as well as their monitoring and evaluation and ensure coherence with the overall objectives and transformation strategies at EU and national level. Mandatory for all transformation plans is to ensure climate proofing and consistency with the Union's 2030 and 2050 climate policy targets and objectives.

1 Einführung

Die EU-Kohäsionspolitik, auch EU-Struktur- oder EU-Regionalpolitik genannt, gehört in politischer und finanzieller Hinsicht zu den zentralen Politikbereichen der Europäischen Union. Ziel ist es, Ungleichgewichte im Entwicklungsstand und der Lebensverhältnisse der verschiedenen Regionen der EU zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union sowie eine nachhaltige Entwicklung zu stärken. Mit 392 Mrd. EUR fließt fast ein Drittel des EU-Haushalts im Zeitraum 2021–2027 in diesen Politikbereich und bildet damit die wichtigste Investitionspolitik der EU.

Wie im Kapitel 2 weiter ausgeführt wird, gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds (KF), der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) und der Fonds für einen gerechten Übergang (engl. Just Transition Funds, JTF) zu den EU-Strukturfonds und sind damit Instrumente der Kohäsionspolitik, mit der sich das vorliegende Vorhaben befasst. Im Fokus standen dabei der EFRE und der JTF als unter Umwelt- und Klimagesichtspunkten relevanteste Fonds.

Ziel des Forschungsprojekts „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II“ war zum einen die Analyse, welche Möglichkeiten und Ansätze zur Förderung von Umwelt-, Natur-, Ressourcen-, Klimaschutz und Klimaanpassung sowie einer nachhaltigen Entwicklung sich in der Förderperiode 2021–2027 auf der EU-Ebene bieten, auch im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode 2014–2020 (siehe Kapitel 3) und wie diese Möglichkeiten in Deutschland genutzt werden.

Zum anderen sollte das Vorhaben im Sinne einer praxisnahen Politikberatung dazu beitragen, die Möglichkeiten zur Förderung einer umwelt-, natur- und klimaverträglichen sowie nachhaltigen Entwicklung im Rahmen der Kohäsionspolitik und deren Nutzen sowohl auf der EU-Ebene als auch in Deutschland zu erweitern. Unter anderem wurden dazu Vorschläge für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik post 2027 entwickelt (siehe Kapitel 4).

1.1 EU-Kohäsionspolitik

Gemäß Artikel 174 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat die Kohäsionspolitik das Ziel, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, indem sie Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen verringert. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen reicheren und ärmeren Regionen in der EU ein Ausgleich stattfinden soll, um die Folgewirkungen einer ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung bspw. aufgrund des gemeinsamen Binnenmarkts, der Währungsunion oder der Osterweiterung auszugleichen und regionale Disparitäten zu reduzieren. Damit ist die EU-Kohäsionspolitik eng mit der europäischen Integration verbunden und steht für den Zusammenhalt zwischen einzelnen Staaten und Regionen der EU und deren Solidarität. Seit ihren Ursprüngen in den 60er Jahren war die Kohäsionspolitik zahlreichen Änderungen und Reformen unterworfen und hat sich von einer Förderpolitik für die ökonomisch schwächsten Regionen und Staaten zu einem umfassenden und flächendeckenden Instrument einer EU-Strukturpolitik entwickelt, das eng mit den jeweiligen übergeordneten Zielen und Strategien der EU verbunden ist, wie der Agenda 2000¹, der Lissabon Strategie² und Europa 2020³.

¹ EUR-Lex (o. D.): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union.

² KOM (2010): Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Internetseite

³ KOM (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

Aus Umweltsicht stellt sich die Frage, in welchem Zusammenhang die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Regionen im Rahmen der Kohäsionspolitik mit deren ökologischer Entwicklung stehen. Geht die gewollte wirtschaftliche Entwicklung zu Lasten der Umwelt und führt zu steigendem Energie- und Ressourcenverbrauch und Umweltschäden? Oder wird eine „intakte“ Umwelt als Voraussetzung einer erfolgreichen ökonomischen Entwicklung gesehen und bspw. in die Sanierung bestehender Umweltschäden investiert? Oder geht die Förderung von ökonomischer und sozialer Entwicklung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sogar mit der ökologischen Entwicklung Hand in Hand und welchen Beitrag kann die Kohäsionspolitik zum ökologischen Strukturwandel leisten? Oder anders ausgedrückt: wird Umweltschutz als Widerspruch zu Wachstum und Entwicklung verstanden oder im Gegenteil als wichtige Voraussetzung und zentrales gemeinsames Anliegen?

Dabei ist der rechtliche Rahmen zumindest auf abstrakter Ebene eindeutig. Gemäß Artikel 11 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen und damit auch der Kohäsionspolitik, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einbezogen werden. Die konkrete Umsetzung dieses sogenannten Integrations- bzw. Querschnittsprinzips der Umweltpolitik in der Kohäsionspolitik ist allerdings, ebenso wie in anderen Politikbereichen, wie z.B. der Agrarpolitik, der Verkehrspolitik, der Energiepolitik oder der Städtepolitik, alles andere als trivial. Gleichwohl dürfte es sich bei der erfolgreichen Umsetzung des Integrationsprinzips, um eine notwendige Voraussetzung einer zukunftsfähigen, umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung handeln.

1.2 Grundlagen der Umweltintegration

Umweltintegration oder Umweltpolitikintegration bedeutet, Umweltbelange in andere sektorale Politiken zu integrieren. So eindeutig und schlüssig das Prinzip der Umweltintegration auf den ersten Blick erscheint, so unklar ist auf den zweiten Blick, was genau unter Umweltintegration zu verstehen ist und wie Umweltintegration umzusetzen und zu bewerten ist. Da die „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung“ als Umweltintegration (in die Kohäsionspolitik) verstanden werden kann, wird den o.g. Fragen im Folgenden nachgegangen und die Bandbreite bestehender konzeptioneller Ansätze dargestellt.

Rechtliche Verankerung der Umweltintegration auf der EU-Ebene

Die rechtliche Verankerung des Integrations- oder Querschnittsprinzips auf der EU-Ebene erfolgt, wie bereits oben angesprochen, in Artikel 11 des AEUV⁴. Die besondere Bedeutung des Artikels für die Europäische Umweltpolitik „als primärrechtliches Gebot zur Durchführung einer strategischen Kontrolle der Umweltverträglichkeit ... für das gesamte Tätigkeitsspektrum der EU“ wird vom SRU (2020)⁵ betont. Umstritten ist nach Calliess (2022)⁶ allerdings, „ob die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV lediglich einen politisch unverbindlichen Programmansatz darstellt oder eine verbindliche Rechtsregel festschreibt“.

⁴ Artikel 11 AEUV (ex-Artikel 6 EGV): „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020. Kapitel 8: Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik.

⁶ Calliess, Christian (2022): Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen, Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund, in: Berliner Internetseite-Beiträge zum Europarecht. Nr. 137.

Schwache und starke Umweltintegration

Schwache Umweltintegration bedeutet gemäß der Unterscheidung von Lenschow (2010)⁷, dass sektorale Entscheidungsträger Umweltbelange nur berücksichtigen müssen. Starke Umweltintegration stellt demgegenüber Umweltbelange in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung in anderen sektoralen Politiken und priorisiert Umweltbelange, so dass die Grenzen der Tragfähigkeit der Ökosysteme nicht überschritten werden. Die Unterscheidung zwischen schwacher und starker Umweltintegration erscheint vergleichbar mit der Differenzierung zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit⁸.

Vertikale und horizontale Umweltintegration

In der Kohäsionspolitik verbreitet ist die Unterscheidung zwischen zwei sich gegenseitig ergänzenden Ansatzpunkten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen⁹: (1) Bei der vertikalen Integration stehen Umweltbelange als übergeordnetes Ziel und Förderbereich für einen Teilbereich der Förderung bzw. der Programme im Zentrum. (2) Bei der horizontalen Integration wird Umwelt als Querschnittsthema („cross-cutting theme“) betrachtet, das in alle anderen Ziele und Förderbereiche integriert werden soll. Diese Unterscheidung erscheint anschlussfähig an die Differenzierung zwischen horizontaler und vertikaler Umweltpolitikintegration gemäß Jänicke (2006 und 2004)¹⁰.

Ebenen der Umweltintegration

Im Mehrebenensystem der Kohäsionspolitik kann die Umweltintegration sowohl auf der Ebene der EU, der nationalen, der regionalen und der lokalen Ebene sowie auf der Projektebene und den damit verbundenen jeweiligen Regelungsbereichen erfolgen (u.a. EU-Verordnungen, Partnerschaftsvereinbarung, Operationelle Programme, Förderrichtlinien, Begleitausschüsse, Projektauswahlkriterien).

Themen der Umweltintegration

Die Umweltintegration kann im Hinblick auf die jeweils zu integrierenden Umweltthemen wie z.B. Boden, Wasser, Luft, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Biodiversität, Lärm, Gesundheit, Abfall und Materialressourcen und deren Bedeutung unterschieden werden. So kommt bspw. der Klimapolitikintegration, dem sogenannten „Klimaschutz-Mainstreaming“¹¹ (siehe unten), auf der EU-Ebene sowie in der Kohäsionspolitik bereits seit der Förderperiode 2014–2020 eine wichtige Bedeutung zu. Beim „Biodiversitäts-Mainstreaming“¹² (siehe unten) handelt es sich demgegenüber um einen vergleichsweisen neuen Ansatz. Wie im Kapitel 3 gezeigt wird, decken die Instrumente SUP, DNSH und Taxonomie in Teilen unterschiedliche Umweltthemen ab.

⁷ Jordan, Andrew & Lenschow, Andrea. (2010). Policy Paper Environmental Policy Integration: A State of the Art Review. Environmental Policy and Governance. 20. 147 - 158. 10.1002/eet.539.

⁸ Beys, A. S. K. (2015). *Lexikon der Nachhaltigkeit | Definitionen | Starke und schwache Nachhaltigkeit*. Lexikon der Nachhaltigkeit.

⁹ Siehe u.a. KOM (o.D.): Environment and Cohesion Policy. Internetseite und

Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 /2019.

¹⁰ Jänicke, Martin (2006): Möglichkeiten und Probleme von Umweltpolitikintegration. Auf dem Weg zum Umweltstaat. In: Ökologisches Wirtschaften 2.2006 und

Jänicke, Martin & Jörgens, Helge. (2004). Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht. 27. 297-348.

¹¹ KOM (o.D.): Klimaschutz-Mainstreaming. Internetseite

¹² KOM (o.D.): Biodiversitäts-Mainstreaming. Internetseite

Instrumente der Umweltintegration

Böcher und Töller (2012)¹³ unterscheiden fünf Hauptgruppen von Instrumenten in der Umweltpolitik, die zur Beschreibung und Differenzierung der Instrumente der Umweltintegration genutzt werden sollen: (1) regulative Instrumente (z.B. Gebote/Verbote, Grenzwerte, Bewilligungsverfahren), (2) Marktwirtschaftliche Instrumente (z.B. Umweltsteuern, Subventionen, finanzielle Förderprogramme), (3) prozedurale Instrumente (z.B. UVP, Öko-Audit), (4) Kooperative Instrumente (z.B. Selbstverpflichtungen, Runde Tische, Dialogforen) sowie (5) persuasive Instrumente (z.B. Umweltinformation, Umweltbildung). Nach Böcher und Töller nimmt der Grad staatlicher Intervention von den persuasiven Instrumenten (5) zu den regulativen Instrumenten (1) zu.

Ziele der Umweltintegration

Die Ziele der Umweltintegration können vereinfachend in (1) die Minimierung, Vermeidung und Reduktion negativer Auswirkungen sektoraler Politiken auf Umweltbelange einerseits und (2) die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bzw. die Transformation in Richtung Nachhaltigkeit andererseits unterschieden werden. Der erstgenannte Punkt führt im besten Fall zu ökologisierten Sektorpolitiken, wobei zu klären ist, ob nur erhebliche oder jegliche Umweltschäden vermieden werden sollen. Der zweitgenannte Punkt geht über die Umweltintegration im engeren Sinne hinaus und hat die Transformation in Richtung Nachhaltigkeit und damit umfassend integrative Politiken zum Ziel. Artikel 11 der AEUV beinhaltet beide Punkte, allerdings soll die Umweltintegration insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung erfolgen (siehe EEA 2005)¹⁴.

Zeitpunkte der Umweltintegration

Umweltintegration kann zu jedem Zeitpunkt eines Politikzyklus erfolgen und analysiert werden; im Rahmen des Agenda Settings, der Politikformulierung, der Entscheidung, der Umsetzung der Politik sowie der Bewertung der Ergebnisse. Im Rahmen der Kohäsionspolitik umfasst dies u.a. die Diskussion und Definition der Vorgaben auf EU-Ebene sowie die Programmplanung, -umsetzung und -bewertung in den Mitgliedstaaten und Regionen.

Evaluation von Umweltintegration

Die Bewertung bzw. die Beurteilung der verschiedenen Möglichkeiten der Umweltintegration kann in Anlehnung an Böcher und Töller (2012) anhand der folgenden grundlegenden Kriterien erfolgen: (1) Effektivität: Hierbei steht die Frage im Zentrum, ob bzw. in welchem Umfang die mit der Umweltintegration verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden können. (2) Effizienz: Hierbei steht die Frage im Zentrum, in welchem Verhältnis die Kosten und der Nutzen der Umweltintegration stehen. (3) Politische Durchsetzbarkeit: Hierbei steht die Frage im Zentrum, ob und warum die verschiedenen Alternativen der Umweltintegration sich im politischen Prozess durchsetzen.

Die Europäische Umweltagentur (2005)¹⁵ hat einen spezifischen Rahmen zur Bewertung der Umweltintegration entwickelt, der die folgenden sechs Hauptbereiche umfasst: (1) politische Führung & strategische Vision, (2) Verwaltungskultur und Praktiken, (3) Bewertungen und Informationen für die Entscheidungsfindung, (4) Nutzung geeigneter politischer Instrumente, (5) Überwachung der Fortschritte bei der Integration und (6) der Umweltkontext der Umweltintegration.

¹³ Böcher, M., Töller, A. (2012). Umweltpolitik als zu erklärendes Phänomen. In: Umweltpolitik in Deutschland. Grundwissen Politik, vol 50. Springer VS, Wiesbaden.

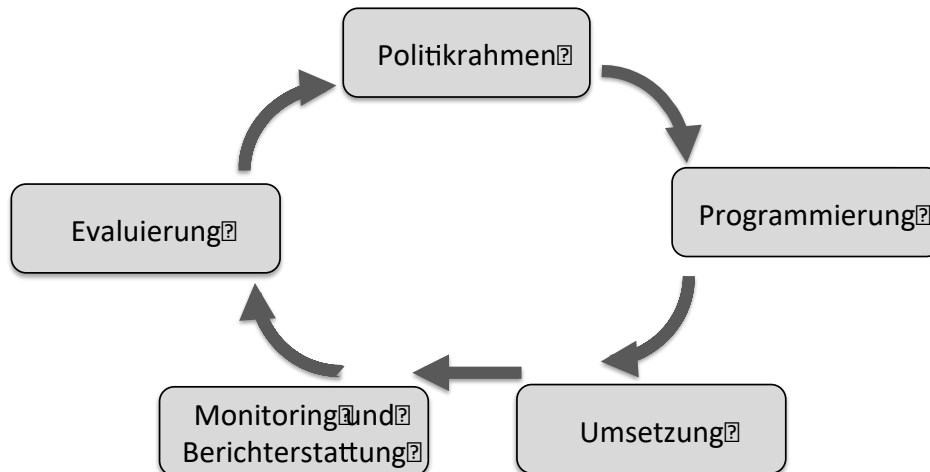
¹⁴ EEA (2005) Environmental policy integration in Europe. State of the play and an evaluation framework. Kapitel 2.3

¹⁵ EEA (2005): Environmental policy integration in Europe. State of the play and an evaluation framework

1.3 Durchgeführte Arbeiten / methodisches Vorgehen

Das Vorhaben „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II“ war als praxisnahe Politikberatung angelegt. Die Schwerpunkte der durchgeführten Arbeiten können anhand des idealtypischen Zyklus der Kohäsionspolitik dargestellt werden.

Abbildung 1: Programmzyklus der Kohäsionspolitik



Quelle: in Anlehnung an [Kettunen et.al 2014](#)¹⁶

Im Zentrum des Vorhabens standen zum einen die Verhandlung und Ausgestaltung des Politikrahmens der Kohäsionspolitik auf der EU-Ebene für den Förderzeitraum 2021–2027. Dies umfasste sowohl unmittelbar rahmensetzende Bereiche für die Kohäsionspolitik wie die EU-Verordnungen und den Mehrjährigen Finanzrahmen als auch den weiteren Politikrahmen mit eher mittelbaren Auswirkungen. Hierzu zählt insbesondere der Europäische Grüne Deal (EUGD). Darüber hinaus wurden die (regional-)politischen Antworten der EU auf die Corona-Krise und die Diskussionen zur Ausgestaltung eines Grünen Wiederaufbaus (Green Recovery) analysiert. Den zweiten Schwerpunkt des Vorhabens bildete die parallel ablaufende Programmierung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 in Deutschland. Dies umfasste die Ausgestaltung der Partnerschaftsvereinbarung auf der Bundesebene sowie der Operationellen Programme in den Bundesländern. Aufgrund der schwierigen und langwierigen Verhandlungen des Politikrahmens auf der EU-Ebene insbesondere im Zusammenhang mit dem MFR kam es in Deutschland ebenso wie in anderen Mitgliedstaaten zu entsprechenden Verzögerungen bei der Programmierung sowie beim Start der Förderperiode 2021 - 2023¹⁷. Flankierend zu diesen Arbeiten zum Politikrahmen und der Programmierung der Förderperiode 2021 – 2023 wurde die weitere Umsetzung der Förderperiode 2014–2020 in Deutschland analysiert, u.a. im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung sowie ausgewählte thematische Schwerpunkte wie die Förderung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und vorhandene Evaluierungen bspw. zur Umsetzung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit wurden ausgewertet.

¹⁶ Kettunen, M, Medarova-Bergstrom, K, Rayment, M, Skinner, I and Tucker, G (2014): Common Framework for Biodiversity-Proofing of the EU Budget: Guidance for Cohesion Policy Funds. Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy, London.

¹⁷ Die „Partnerschaftsvereinbarung der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der Strukturfonds gemäß der Dachverordnung EU 2021/1060 für die Förderperiode 2021–2027“ wurde am 19.04.2022 genehmigt (siehe https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_2442). Das EFRE/JTF-OP für Brandenburg für den Zeitraum 2021 -2027 wurden bspw. erst am 14.10.2022 genehmigt (siehe https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/programmes/2021-2027/de/2021de16ffpr001_en)

Im Hinblick auf die verfolgten Zielrichtungen können die durchgeführten Arbeiten folgendermaßen unterschieden werden.

- ▶ Erweiterung der Möglichkeiten zur Förderung von Umweltbelangen und Nutzung vorhandener Chancen. Hierzu zählte bspw. die Verankerung eines möglichst breiten Umweltförderspektrums auf der EU-Ebene ebenso wie in der deutschen Partnerschaftsvereinbarung, die Darstellung der Möglichkeiten zur Förderung von naturbasierten Lösungen in den deutschen EFRE-OP sowie die Identifikation und Beschreibung von guten Praxisbeispielen (siehe Anhang A).
- ▶ Minimierung und Vermeidung negativer Umweltwirkungen, bspw. durch den Ausschluss der Förderung fossiler Brennstoffe auf der EU-Ebene und die Arbeiten zur Umsetzung der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung, der DNSH-Prüfung sowie der Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen in Deutschland.
- ▶ Förderung des Austausches und der Kommunikation. Dies betraf sowohl den Austausch zwischen den an der EFRE-Planung und Umsetzung beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Umweltakteuren in Deutschland, zwischen den beteiligten Ebenen (EU, Bundes- und Länderebene) als auch zwischen Umwelt- und Nicht-Umweltakteuren.
- ▶ Rückkopplung der Arbeiten mit der Theorie und den weiteren Diskussionen bspw. zur Ausgestaltung Grüner Wiederaufbauprogramme, dem „gerechten Übergang“ („just transition“) und räumlichen Ansätzen der Nachhaltigkeitstransformationen, der Umweltpolitikintegration sowie der Evaluation und Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik.

Die konkreten Arbeiten und Produkte und die jeweiligen Schwerpunktsetzungen wurden eng mit den Betreuenden des Vorhabens im UBA sowie im BMUV abgestimmt und konnten damit gezielt in die jeweiligen Prozesse eingespeist und den entsprechenden Zielgruppen zur Verfügung gestellt werden. Im Hinblick auf das methodische Vorgehen bildete neben klassischen Methoden wie z.B. der Literaturanalyse (bspw. der Jährlichen Durchführungsberichte, Evaluierungen, EU-Dokumente, Studien), halbstandardisierten Interviews und teilnehmender Beobachtung die direkte Einbindung und Beteiligung einen weiteren Schwerpunkt und stärkte den Praxisbezug. So war im Rahmen des Vorhabens bspw. eine Teilnahme und Einbindung an Sitzungen des ENEA-Netzwerkes¹⁸ auf der EU-Ebene, der AG Umwelt, der Bund-Länder-AG zur Umsetzung der Sicherung der Klimaverträglichkeit in Deutschland sowie thematischen Workshops und Treffen der Umweltakteure (bspw. zur Umsetzung des Querschnittsziels oder der DNSH-Prüfung) möglich.

Eine detaillierte Übersicht, über die im Rahmen des Vorhabens erstellten Dokumente und Produkte ist in der Anlage enthalten. Der Fokus des vorliegenden Abschlussberichts liegt auf den zentralen Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die EU-Ebene.

¹⁸ Siehe https://ec.europa.eu/environment/integration/cohesion_policy_en.htm (21.03.2023) und https://ec.europa.eu/environment/integration/enea-ma_plenary_meetings_en.htm (21.03.2023)

2 Überblick über die EU-Kohäsionspolitik 2021–2027

Im Folgenden werden einleitend die zentralen Aspekte der Kohäsionspolitik 2021–2027 skizziert, bevor im nächsten Kapitel eine detaillierte Darstellung und Bewertung aus Umweltsicht vorgenommen wird.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Nach drei Jahren Verhandlung wurden Mitte 2021 die rechtlichen Vorgaben für die Kohäsionspolitik 2021–2027 auf EU-Ebene veröffentlicht. Es handelt sich dabei um insgesamt sechs Verordnungen¹⁹. In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dach-VO) werden die gemeinsamen Vorschriften für das Gros der EU-Mittel mit geteilter Mittelverwaltung definiert. Im Zeitraum 2021–2027 umfasst die Dach-VO acht Fonds: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF), den Fonds für einen gerechten Übergang (JTF), den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), das Instrument für Grenzmanagement und Visa sowie den Fonds für die innere Sicherheit. In den fonds-spezifischen Verordnungen werden die spezifischen Anforderungen der verschiedenen Fonds (siehe unten) wie den EFRE und den JTF definiert. Nur der EFRE, der KF, der ESF+ und der JTF sind EU-Strukturfonds und damit Instrumente der Kohäsionspolitik.

2.2 Ziele der Kohäsionspolitik 2021–2027

Im Mittelpunkt der EU-Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 steht weiterhin die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Übergeordnetes Ziel ist es, Ungleichgewichte zwischen Ländern und Regionen zu korrigieren.

Die elf thematischen Ziele der Kohäsionspolitik 2014–2020 (siehe UBA, 2019)²⁰ wurden durch fünf politische Ziele ersetzt:

- Politisches Ziel 1: ein **intelligenteres Europa** durch Innovation, Digitalisierung, wirtschaftlichen Wandel sowie Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.

¹⁹ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Finanzvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Unterstützung für Grenzmanagement und Visapolitik.

Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds.

Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang.

Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013.

Verordnung (EU) 2021/1059 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit Sonderbestimmungen für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützt werden.

Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004.

KOM (o.D.): 2021–2027. Internetseite

²⁰ Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

- ▶ Politisches Ziel 2: ein **grüneres, CO2-freies** Europa, das das Übereinkommen von Paris umsetzt und in die Energiewende, in erneuerbare Energien und in den Kampf gegen den Klimawandel investiert.
- ▶ Politisches Ziel 3: ein **stärker vernetztes Europa** mit strategischen Verkehrs- und Digitalnetzen.
- ▶ Politisches Ziel 4: ein **sozialeres Europa**, das die Europäische Säule sozialer Rechte umsetzt und hochwertige Arbeitsplätze, Bildung, Kompetenzen, soziale Inklusion und Gleichheit beim Zugang zu medizinischer Versorgung fördert.
- ▶ Politisches Ziel 5: ein **bürgernäheres Europa** durch Unterstützung lokaler Entwicklungsstrategien und nachhaltiger Stadtentwicklung in der gesamten EU.

2.3 Instrumente / Fonds

Die Kohäsionspolitik wird durch spezifische Fonds, die EU-Strukturfonds umgesetzt. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) investiert in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung aller Regionen und Städte der EU. Der Kohäsionsfonds (KF) finanziert Investitionen in Umwelt und Verkehr in den weniger wohlhabenden EU-Ländern. Der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) trägt zur Förderung von Arbeitsplätzen und zur Schaffung einer fairen und sozial inklusiven Gesellschaft in den EU-Ländern bei. Der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) dient der Unterstützung der Regionen, die am stärksten vom Übergang zur Klimaneutralität betroffen sind. Der JTF ist ein neues Instrument der Kohäsionspolitik und unterstützt die Umsetzung des Europäischen Grünen Deals (siehe unten), mit dem die EU bis 2050 klimaneutral werden soll.

2.4 Finanzausstattung der Kohäsionspolitik

Im Zeitraum 2021-2027 belaufen sich die für die Kohäsionspolitik bereitgestellten EU-Mittel auf 392 Mrd. EUR²¹. Damit fließt fast ein Drittel des gesamten EU-Haushalts für den Zeitraum 2021-2027 in die Kohäsionspolitik. Zusammen mit der nationalen Kofinanzierung wird etwa eine halbe Billion Euro zur Finanzierung der Programme in den EU-Regionen und -Ländern zur Verfügung stehen. Die Kohäsionspolitik bildet damit die wichtigste Investitionspolitik der Europäischen Union.

Deutschland erhält, wie die folgende Abbildung verdeutlicht, in der aktuellen Förderperiode 2021–2027 insgesamt rund 21 Milliarden Euro. Davon entfallen auf den EFRE knapp 11 Mrd. Euro, den ESF+ rund 6,5 Mrd. Euro, die Europäische territoriale Zusammenarbeit (ETZ) rund 1 Mrd. Euro. Auf den JTF entfallen knapp 2,5 Mrd. Euro, die für den zukunftsorientierten Strukturwandel insb. in den Braunkohlerevieren in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt eingesetzt werden.

²¹ Weitere Angaben und Grafiken zur Finanzausstattung der Kohäsionspolitik in der EU und in Deutschland sind den folgenden Quellen zu entnehmen:

KOM (2021): [2021–2027: Cohesion policy EU budget allocations](#). Internetseite

KOM (2022): [Programming period 2021–2027: Adopted Partnership Agreements](#). Internetseite

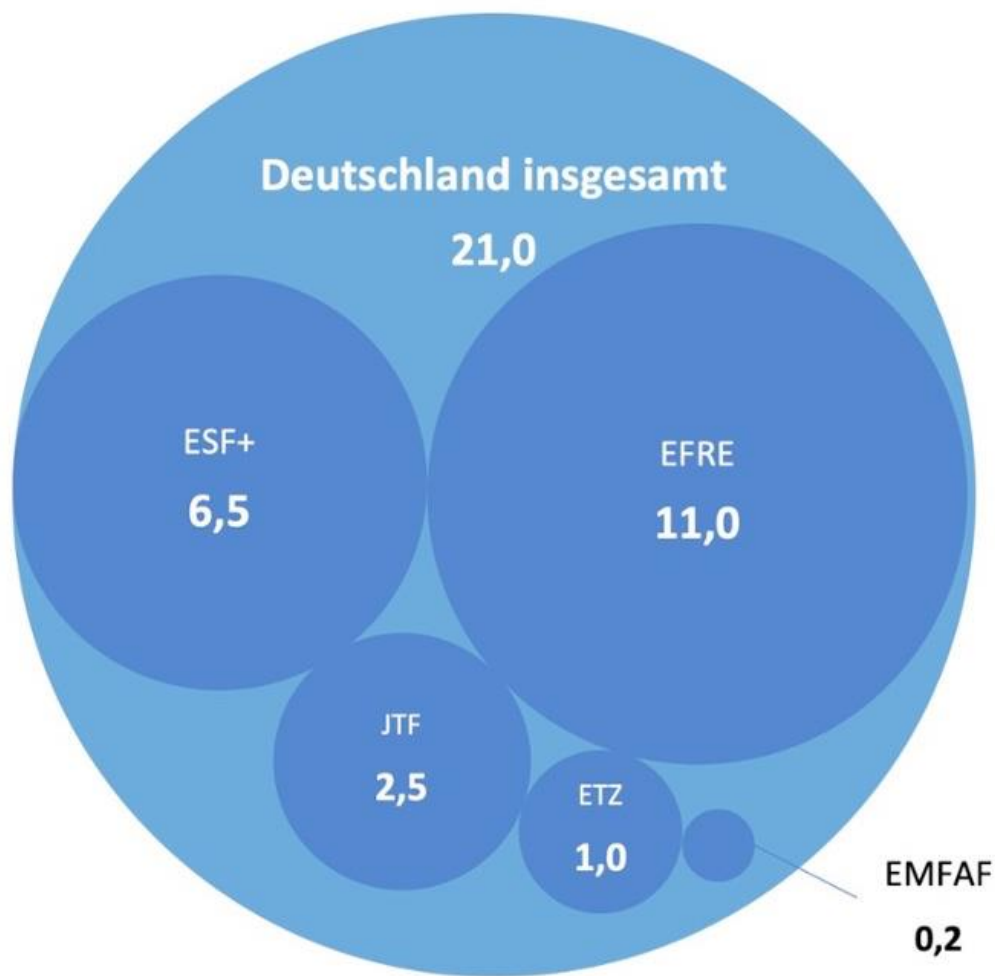
KOM (2020): [Vorläufige Mittelzuweisungen](#). Zusammenfassung der Zuweisungen des EU-Haushalts an EU-Länder für spezifische Programme in mehreren Politikbereichen. Internetseite

KOM (2020): [MFF 2021–2027. Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State](#) (current prices). Internetseite

KOM (2020): [Just Transition Fund – Allocations per Member State](#). Internetseite

BMWK (2023): [EU-Kohäsions- und Strukturpolitik](#). Internetseite

Abbildung 2: EU-Strukturfondsmittel 2021–2027 in Deutschland (in Mrd. Euro)



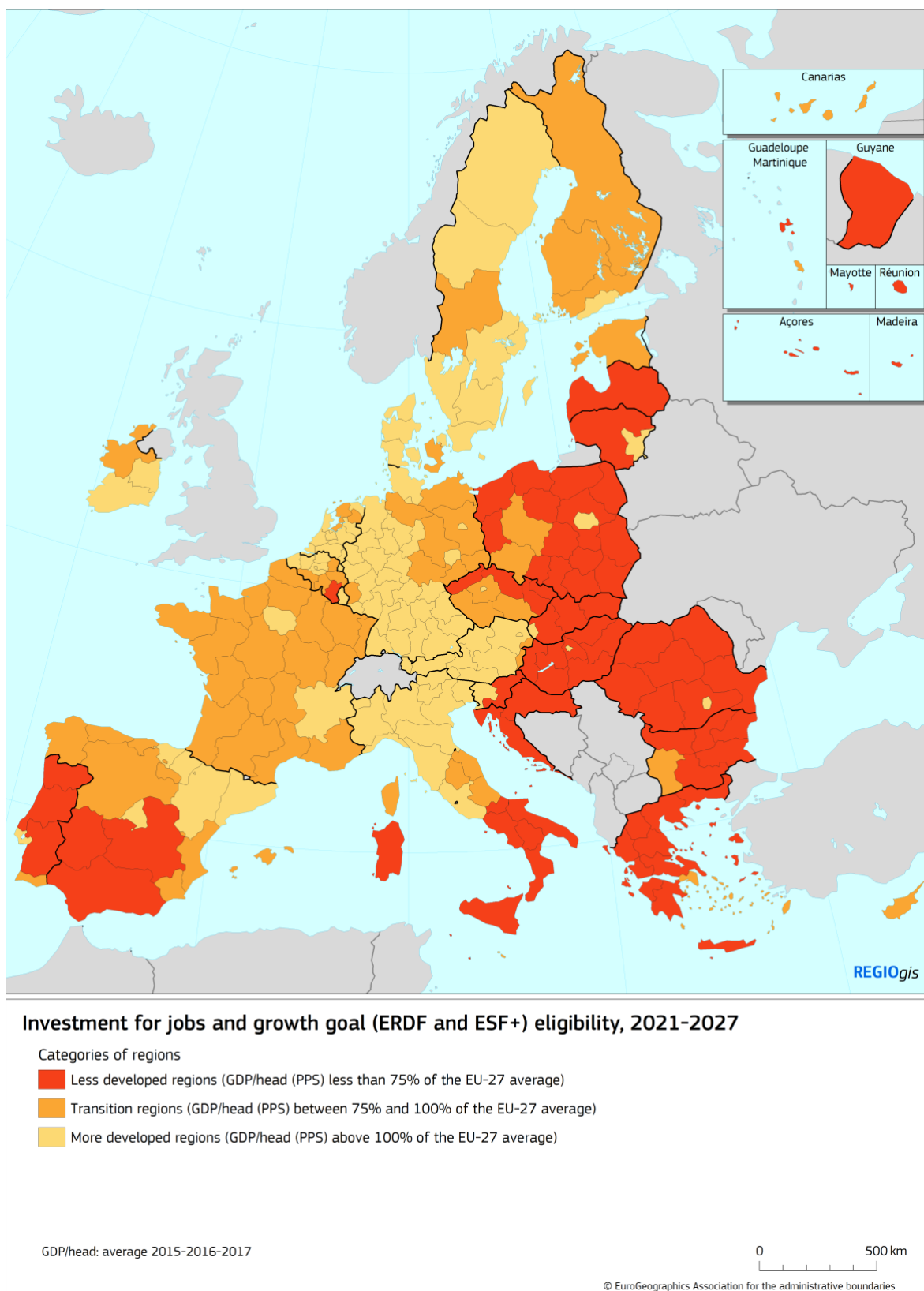
Quelle: BMWK (2023)²²

2.5 Fördergebiete

Auch in der Förderperiode 2021–2027 ist im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik weiterhin eine flächendeckende Förderung vorgesehen. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, werden dabei die folgenden drei Kategorien von Regionen unterschieden: () weniger entwickelte Regionen, () stärker entwickelte Regionen, () Übergangsregionen.

²² BMWK (2023): EU-Kohäsions- und Strukturpolitik. Finanzielle Ausstattung. Internetseite

Abbildung 3: Fördergebiete der EU-Kohäsionspolitik 2021–2027



Quelle: KOM (2021)²³

²³ KOM (2021): [Map of categories of regions \(EU-27\)](#), Internetseite

In Deutschland zählen die westdeutschen Bundesländer (ohne die Regionen Lüneburg und Trier) sowie das Land Berlin und die Region Leipzig zu den stärker entwickelten Regionen. Zu den Übergangsregionen gehören die ostdeutschen Bundesländer (ohne das Land Berlin und die Region Leipzig) sowie die Regionen Lüneburg und Trier.

2.6 Vergleich der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027

Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die aus Sicht der KOM zentralen Änderungen der Förderperiode 2021–2027 im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode. Die umweltrelevanten Aspekte sind hierin nicht enthalten, da sie im folgenden Kapitel vertieft behandelt werden. Der vollständige Vergleich ist auf der [Internetseite der KOM](#) (siehe Quelle zur Tabelle) zu finden.

Tabelle 1: Vergleich der Förderperioden 2014–2020 und 2021–2027

| Bereich | 2014–2020 | 2021–2027 |
|---|---|---|
| Ziele | 11 thematische Ziele, Vielzahl von Investitionsprioritäten | 5 politische Ziele (siehe oben) auf höherem Aggregationsniveau und mit Schwerpunkt auf Schlüsselzielen und weniger spezifische Ziele |
| Weiter entwickelte Regionen | BIP pro Kopf > 90 % der EU-27, Kofinanzierung: 50% | BIP pro Kopf > 100 % der EU-27, Kofinanzierung: 40 oder 50% |
| Übergangsregionen | BIP pro Kopf > 75 und < 90% der EU-27, Kofinanzierung: 60 oder 80% | BIP pro Kopf > 75 und 100 % der EU-27, Kofinanzierung: 60 oder 70 % |
| Weniger entwickelte Regionen | BIP pro Kopf < 75 % der EU-27, Kofinanzierung: 80 oder 85 % | BIP pro Kopf < 75 % der EU-27, Kofinanzierung: 85 % |
| Konditionalität | Ex-Ante-Konditionalitäten: verbindliche Zusammenfassung der Erfüllung auch in der Partnerschaftsvereinbarung, Frist für die Erfüllung 31.12.2016 | Grundlegende Voraussetzungen: begrenzte Liste gemäß Anhang III und IV der Dach-VO, Kriterien für ihre Bewertung; jede Voraussetzung, die mit einem Ziel verknüpft ist, muss erfüllt sein (z.B. integrierte nationale Energie- und Klimapläne (NEKP) sowie prioritärer Aktionsrahmen (PAF) für Natura 2000 im PZ 2) |
| Thematische Konzentration²⁴ | Anforderungen auf der Ebene der Regionen zu erfüllen | Anforderungen können entweder auf nationaler Ebene oder der Ebene der Regionen erfüllt werden |
| Nachhaltige Stadtentwicklung | Mindestens 5 % der EFRE-Mittel | Mindestens 8 % der EFRE-Mittel |
| Verbindung EU-Semester | Länderspezifische Empfehlungen, die während des gesamten | Verbesserte und operativere Verbindungen zum Europäischen Semester – Schwerpunkt auf |

²⁴ Die sogenannte Thematische Konzentration soll dazu beitragen, dass die Kohäsionsmittel auf die Bereiche konzentriert werden, die den höchsten Mehrwert schaffen und zu den EU-Zielen beitragen. In der Förderperiode 2021–2027 handelt es sich dabei um das PZ 1 „Intelligenteres Europa“ und das PZ 2 „grüneres Europa“ auf die, in Abhängigkeit von der jeweiligen Förderkategorie, ein Großteil (55 % bis 85 %) der Mittel konzentriert wird (siehe Artikel 4 „Thematische Konzentration der EFRE-Unterstützung“ der EFRE-VO).

| Bereich | 2014–2020 | 2021–2027 |
|----------------------------|---|---|
| | Programmplanungszeitraums berücksichtigt werden | investitionsbezogenen länderspezifischen Empfehlungen zu Beginn der Programmplanung (länderspezifische Empfehlungen 2019) und während der Halbzeitüberprüfung (2024 länderspezifische Empfehlungen) |
| Technische Hilfe | Erstattung der angefallenen Ausgaben. Möglichkeit einer Pauschale, die 2019 mit Omnibus-Verordnung eingeführt wurde. | Die Mitgliedstaaten beschließen, auf der Ebene der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Erstattung der angefallenen Ausgaben oder dem Pauschalsatz für alle Programme zu entscheiden. Zusätzliche TH-Maßnahmen zur Stärkung der Kapazität und Effizienz aller beteiligten Akteure, die für die wirksame Verwaltung und Nutzung der Fonds erforderlich sind |
| Halbzeitüberprüfung | 6 % leistungsgebundene Reserve bei der Leistungsüberprüfung im Jahr 2019 und Zuweisung der Reserve nur für die Durchführung von Investitionsprioritäten | Flexibilitätsbetrag von 50 % der Mittelzuweisungen 2026 und 2027 nach Bewertung der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen, der Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP) und der europäischen Säule sozialer Rechte, der sozioökonomischen Lage der Mitgliedstaaten und der Regionen, der Ergebnisse der Evaluierungen und der Fortschritte bei der Umsetzung |
| Leistungsrahmen | Ausgewählte Indikatoren für die Zuweisung der leistungsgebundenen Reserve | Einführung gemeinsamer Ergebnisindikatoren |
| Transfers | Zwischen Fonds nicht erlaubt. Nichtübertragbarkeit von Ressourcen zwischen Regionenkategorien | Vielfältige Transfermöglichkeiten |
| Berichterstattung | Jährlicher Durchführungsbericht (AIR), Übermittlung von Finanzdaten dreimal jährlich, jährliche Überprüfungssitzung, Abschlussbericht über die Durchführung | Keine AIR, Übermittlung von Finanzdaten fünfmal jährlich, jährliche Überprüfungssitzung, abschließender Durchführungsbericht, Obligatorische Veröffentlichung aller Informationen und Daten |
| Finanzmanagement | Großprojekte | Großprojekte eingestellt |
| Bewertung | Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-ante-Bewertung für jedes Programm | Keine Verpflichtung zur Durchführung einer Ex-ante-Bewertung durch die Mitgliedstaaten |

Quelle: in Anlehnung an KOM (o.D.)²⁵

²⁵ KOM (o.D.): Neue Kohäsionspolitik. Vergleich 2014–2020 vs. 2021–2027. Internetseite

3 Bewertung der EU-Kohäsionspolitik 2021–2027

Im Folgenden wird eine Bewertung des „Designs“ der Kohäsionspolitik 2021–2027 auf der EU-Ebene aus umwelt- und klimapolitischer Sicht vorgenommen. Darin fließen erste Erkenntnisse aus der Programmierung in Deutschland und damit von der Umsetzungsebene ein. Einleitend werden die zentralen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik skizziert und bewertet.

3.1 Rahmenbedingungen der Kohäsionspolitik 2021–2027

Im Mai 2018 hat die KOM²⁶ unter dem damaligen Präsidenten Juncker ihre Vorschläge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum nach 2020 vorgelegt, die insbesondere eine Vereinfachung, Modernisierung und eine stärkere Verbindung mit dem Europäischen Semester zum Ziel hatten. Auf eine detaillierte Analyse der KOM-Vorschläge aus dem Jahr 2018 sowie des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) wird an dieser Stelle verzichtet und auf den Abschlussbericht des Vorgängervorhabens ([UBA 2019](#))²⁷ verwiesen.

Die Verhandlungen über die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik gestalteten sich über das übliche Maß hinaus komplex und langwierig. Neben den immer schwierigen Verhandlungen zum MFR hatte dies seine Ursachen in stark geänderten Rahmenbedingungen, wie den neuen politischen Prioritäten des Europäischen Grünen Deals (EUGD) der KOM 2019 – 2024 sowie der Corona-Pandemie. Um diesen veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen, wurden die KOM-Vorschläge für die Kohäsionspolitik sowie den MFR geändert und angepasst und 2020 ein zweiter Vorschlag vorgelegt (KOM 2020)²⁸, der ein mit 750 Mrd. EUR dotiertes neues Instrument zur Konjunkturbelebung namens „Next Generation EU“ und einen überarbeiteten EU-Haushalt von rund 1.100 Mrd. EUR umfasste.

3.1.1 Green Deal als neue politische Priorität

Der EUGD²⁹ ist die am 11. Dezember 2019 von der KOM unter der Führung der Präsidentin von der Leyen vorgelegte neue Wachstumsstrategie der EU, mit der der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft gelingen soll. Der EUGD kann als zentrales Innovations- und Transformationsprogramm Europas für die erste Hälfte dieses Jahrhunderts angesehen werden. Bei der Vorstellung bezeichnete die KOM-Präsidentin Ursula von der Leyen den EUGD als „Europe’s man on the moon moment“³⁰. Im Zentrum des EUGD steht das Ziel, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Hierzu wurde ein europäisches Klimaschutzgesetz (siehe unten) verabschiedet, mit dem die politische

²⁶ KOM (2018): EU-Haushalt: Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik. [Pressemitteilung vom 29. Mai 2018](#). Straßburg. Internetseite

KOM (2018): [Regionale Entwicklung und Zusammenhalt – Rechtstexte und Factsheets](#). Internetseite

²⁷ Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

²⁸ KOM (2020): [Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU](#). Vorschlag der Kommission vom Mai 2020. Internetseite

KOM (2020): [MFR-Rechtsvorschriften](#). Internetseite

KOM (2020): [Sektorale Rechtsvorschriften](#). Internetseite

²⁹ KOM (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal. [COM\(2019\) 640 final](#).

KOM (o.D.): [Europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden](#). Internetseite

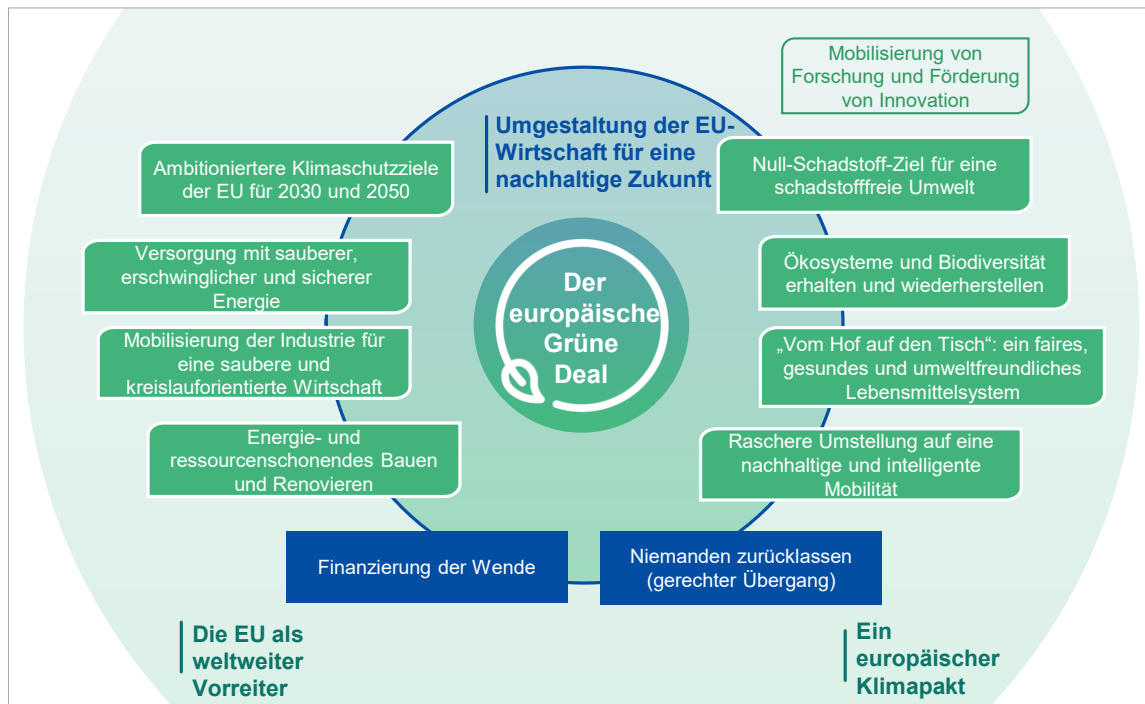
KOM (o.D.): [Umsetzung des Europäischen Grünen Deals. Wesentliche Etappen](#). Internetseite

Europäisches Parlament (2022): [Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU](#). Internetseite

³⁰ EURACTIV (2019): Von der Leyen: Green Deal is Europe’s Man on the Moon Moment. Video YouTube.

Verpflichtung in Recht umgesetzt wird. Der EUGD umfasst einen **Fahrplan**³¹ bestehend aus ca. 50 Maßnahmen und Initiativen in den Bereichen Energie, Verkehr, Industrie, Land- und Forstwirtschaft, Handel und Finanzierung, die auf eine klimaneutrale, kreislaufbasierte, saubere und ökologisch verträgliche Wirtschaft und Gesellschaft ausgerichtet sind, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 4: Der Europäische Grüne Deal



Quelle: KOM (2019)³²

Im Folgenden werden die für die Kohäsionspolitik zentralen Elemente des EUGD skizziert und anschließend bewertet.

Europäisches Klimagesetz³³: Mit der Verordnung über das Europäische Klimagesetz als dem Herzstück des EUGD ist das politische Ziel der EU, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, im Juni 2021 zu einer rechtlichen Verpflichtung geworden. Zudem haben die EU und ihre Mitgliedstaaten die Verpflichtung angenommen, die Netto-Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu senken.

³¹ KOM (2019): Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final ANNEX.

³² KOM (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final.

³³ KOM (2021): Europäisches Klimagesetz. Objectives | Key elements | Formal adoption | Stakeholder input | Documents. Internetseite

Legislativpaket Fit für 55³⁴: Damit die EU das Ziel zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, das sie sich für 2030 gesetzt hat, verwirklichen kann, hat die KOM im Juli 2021 ein Paket neuer und überarbeiteter Rechtsvorschriften mit der Bezeichnung „Fit für 55“ vorgeschlagen. Es umfasst 13 miteinander verknüpfte überarbeitete Gesetze und sechs Gesetzesvorschläge zu Klima und Energie, u.a. in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien.

REPowerEU³⁵: Im Mai 2022 hat die KOM vor dem Hintergrund der Invasion Russlands in der Ukraine den REPowerEU-Plan³⁶ vorgelegt. Damit soll die Transformation des Energiesystems in der EU beschleunigt und schnellstmöglich Energiesouveränität erreicht werden. REPowerEU ergänzt Maßnahmen des „Fit für 55“-Pakets und erhöht das Ambitionsniveau in den Bereichen Erneuerbare Energien, Gebäudeenergieeffizienz und Energieeffizienz und schlägt weitere vor.

Greening des Europäischen Semesters³⁷: Das Europäische Semester³⁸ ist ein jährlicher zyklischer Prozess, der auf eine Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik sowie Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten abzielt. Er hat rahmensetzende Funktion für die Kohäsionspolitik. Im Rahmen des EUGD soll sichergestellt werden, dass die makroökonomische Politik nicht nur wirtschaftlich und sozial, sondern auch ökologisch nachhaltig ist.

Renovierungswelle³⁹: Die sogenannte „Renovation Wave“⁴⁰ für energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren ist eine Schlüsselinitiative des EUGD zur Förderung der Energieeffizienz und zur Erreichung der Klimaschutzziele im Gebäudebereich. Ziel ist es u.a., die jährliche Renovierungsquote des Gebäudebestands in den Mitgliedstaaten mindestens zu verdoppeln.

Investitionsplan EUGD⁴¹: Der Investitionsplan für den EUGD ist die Investitionssäule des EUGD. Um die im EUGD gesteckten Ziele zu erreichen, soll der Plan Investitionen in Höhe von mindestens 1 Billion EUR über die nächsten zehn Jahre mobilisieren. Etwa die Hälfte des Geldes soll dabei aus dem EU-Haushalt über verschiedene Programme kommen, die zu Klima- und Umweltprojekten beitragen, wie z.B. den EFRE.

Just Transition Fund⁴²: Der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) ist ein im Rahmen des EUGD neu eingeführtes Instrument der Kohäsionspolitik 2021-2027 und mit 17,5 Mrd. EUR ausgestattet. Ziel des JTF ist es, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft abzufedern und die Umstellung der von diesem Wandel besonders betroffenen Gebiete zu unterstützen.

³⁴ KOM (2021): Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen. Pressemitteilung vom 14. Juli 2021. Internetseite

KOM (2021): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030. COM/2021/550 final.

Europäischer Rat (2023): „Fit für 55“. Internetseite

³⁵ KOM (2022): REPowerEU: erschwingliche, sichere und nachhaltige Energie für Europa. Internetseite

³⁶ KOM (2022): REPowerEU: Ein Plan zur raschen Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland und zur Beschleunigung des ökologischen Wandels. Pressemitteilung vom 18. Mai 2022. Internetseite

³⁷ KOM (o.D.): Greening the European Semester. Internetseite

³⁸ KOM (o.D.): Das Europäische Semester. Internetseite

³⁹ KOM (2020): Renovierungswelle: Verdoppelung der Renovierungsquote zur Senkung von Emissionen, zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Erholung und zur Verringerung von Energiearmut. Pressemitteilung vom 14. Oktober 2020. Internetseite

⁴⁰ KOM (o.D) Renovierungswelle. Internetseite

⁴¹ KOM (2020): Der Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal und der Mechanismus für einen gerechten Übergang. Fragen und Antworten vom 14. Januar 2020. Internetseite

⁴² KOM (o.D.): Finanzierungsquellen für einen gerechten Übergang. Internetseite

Biodiversitätsstrategie⁴³: Ziel der Biodiversitätsstrategie, einem weiteren Kernstück des EUGD, ist es, dass sich die biologische Vielfalt in Europa bis 2030 erholt. Dazu werden in der Strategie neue Wege zur wirksameren Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften, neue Verpflichtungen, Maßnahmen, Ziele und Governance-Mechanismen aufgezeigt. Im Juni 2022 wurde u.a. der Vorschlag für ein Gesetz zur Wiederherstellung der Natur⁴⁴ vorgelegt. Dieser enthält erstmals Verpflichtungen zur Beseitigung von Umweltschäden, der Wiederherstellung von Ökosystemen und der Artenvielfalt und den Ausbau urbaner grüner Infrastruktur. Aus dem MFR 2021 bis 2027 sollen zu dessen Unterstützung 100 Mrd. EUR eingesetzt werden.

Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft⁴⁵ und Einzelinitiativen für Abfallvermeidung, schadstoffarme Produkte und verstärktes Recycling (u.a. in den Bereichen Bauwirtschaft, IKT, Batterien, Fahrzeuge, Kunststoffe, Verpackungen).

Initiativen zur Reduzierung der Verschmutzung von Luft und Wasser⁴⁶ sowie eine neue **Bodenstrategie**⁴⁷, die auf die Sanierung belasteter Flächen und den Schutz der natürlichen Bodenfunktionen abzielt.

EU-Taxonomie⁴⁸: Die Taxonomie ist ein EU-weites Klassifizierungssystem für die Bewertung ökologischer Nachhaltigkeit von wirtschaftlichen Aktivitäten. Ziel ist es, Investitionen in nachhaltige Projekte und Aktivitäten im Sinne des Grünen Deals zu lenken. Im Zentrum stehen die folgenden sechs Umweltziele: 1) Klimaschutz, 2) Klimaanpassung, 3) Wasser- und Meeresressourcen, 4) Kreislaufwirtschaft, 5) Verringerung Umweltverschmutzung, 6) Schutz von Biodiversität und Ökosystemen. Ökologisch nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten müssen einen wesentlichen Beitrag zu einem der sechs Umweltziele leisten und dürfen gleichzeitig keine erhebliche Beeinträchtigung der anderen fünf Umweltziele (im engl. Do-No-Significant-Harm, abgekürzt DNSH) verursachen⁴⁹.

Nationale Energie- und Klimapläne (NEKP)⁵⁰: In den NEKP müssen die EU-Mitgliedstaaten gemäß der Governance-Verordnung⁵¹ darlegen, wie die Energie- und Klimaziele der EU für 2030 erreicht werden. Die NEKP für den Zeitraum 2021 – 2030 mussten der KOM bis Ende 2019 vorgelegt werden und sind eine grundlegende Voraussetzung zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien sowie zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Rahmen der Kohäsionspolitik⁵². Die Mitgliedstaaten müssen die NEKP bis Juni 2023 (Planentwürfe) bzw. Juni 2024 (endgültige Pläne) aktualisieren und gemäß den Leitlinien⁵³ der KOM dabei die inzwischen ehrgeizigeren Ziele und Strategien in Folge des EUGD berücksichtigen.

⁴³ KOM (o.D.): Biodiversitätsstrategie für 2030. Internetseite

⁴⁴ KOM (2022): Fragen und Antworten vom 22. Juni 2022 zum Gesetz zur Wiederherstellung der Natur: Wiederherstellung von Ökosystemen für den Menschen, das Klima und den Planeten. Internetseite

⁴⁵ KOM (2020): Änderung unserer Produktions- und Verbrauchsmuster: neuer Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft ebnet Weg zu klimaneutraler und wettbewerbsfähiger Wirtschaft mit mündigen Verbrauchern. Pressemitteilung vom 11. März 2020. Internetseite

⁴⁶ KOM (2021): Europäischer Grüner Deal: Kommission strebt Null-Schadstoff-Ziel für Luft, Wasser und Boden an. Pressemitteilung vom 12. Mai 2021. Internetseite

⁴⁷ KOM (o.D.): Bodenstrategie für 2030. Internetseite

⁴⁸ KOM (o.D.): EU-Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten. Internetseite

⁴⁹ Umweltbundesamt (2022): Eine Taxonomie als Schlüssel zum Erfolg von Sustainable Finance. Internetseite

⁵⁰ KOM (o.D.): Nationale Energie- und Klimapläne. Internetseite

⁵¹ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz

⁵² Siehe Anhang IV der Dach-VO

⁵³ KOM (2022): Bekanntmachung der Kommission über die Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Aktualisierung der nationalen Energie- und Klimapläne 2021 – 2030 (2022/C 495/02)

Grundsatz „Verursache keine Schäden“. Die Kommission hat sich im Rahmen des EUGD das grüne Gebot „Verursache keine Schäden“ (in engl. Do-No-Harm, abgekürzt DNH) auferlegt⁵⁴. Alle neuen Initiativen, Legislativvorschläge und Rechtsakte sollen mit diesem Grundsatz vereinbar sein und eine entsprechende Begründung enthalten. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum EU-Haushalt 2021–2027 wird auf den DNH-Grundsatz des EUGD Bezug genommen und festgestellt: „Die Ausgaben der EU sollten mit ... dem Grundsatz der Schadensvermeidung („do no harm“) des Europäischen Grünen Deals in Einklang stehen“⁵⁵.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht

Der EUGD hat der Integration von Klima- und Umweltaspekten in die Kohäsionspolitik Rückenwind verliehen. Wie im Folgenden skizziert wird, bestehen eine Vielzahl von Zusammenhängen und Anknüpfungspunkten zwischen EUGD und Kohäsionspolitik.

Mit dem EUGD hat die KOM 2019 – 2024 und insbesondere die KOM-Präsidentin Ursula von der Leyen zu ihrem Amtsantritt ein deutliches politisches Signal für die (Neu-)Ausrichtung der EU und aller Politikbereiche einschließlich der Kohäsionspolitik in Richtung Klimaschutz und Nachhaltigkeit gesetzt. Das Leitbild / Narrativ / Paradigma des EUGD als neue Wachstumsstrategie ist anschlussfähig an die Kohäsionspolitik, deren explizites Ziel in der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts besteht und die Handlungslogik der Akteure der Kohäsionspolitik.

Das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 und insbesondere das angehobene CO₂-Reduktionsziel für 2030 als Herzstück des EUGD und die daraus abzuleitenden sektoralen Rechtsvorschriften bspw. zur Energieeffizienz und zu erneuerbaren Energien stellen wichtige Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Umsetzung der Kohäsionspolitik dar und müssen sich in den entsprechenden Plänen (Partnerschaftsvereinbarung, Operationelle Programme etc.) wiederfinden. Dabei gilt es zu bedenken, dass in vielen Bereichen, wie z.B. dem Gebäudebereich (siehe unten) oder der Verkehrsinfrastruktur in der Förderperiode 2021–2027 bereits der letzte Investitionszyklus gefördert wird, mit dem die Klimaneutralität erreicht werden muss. Als zentrales Finanzinstrument der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung ist die Kohäsionspolitik in der Verantwortung, die Zielsetzungen des EUGD insgesamt, wie etwa für die Biodiversität und Kreislaufwirtschaft, zu unterstützen und dabei Querbezüge und Synergien zu berücksichtigen.

Kohäsionspolitik und EUGD können (bzw. müssen) sich im Sinne einer Win-Win-Situation gegenseitig ergänzen und die notwendigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Transformationsprozesse im Sinne einer nachhaltigen (Regional-)Entwicklung vorantreiben. Räumlichen (und partizipativen) Ansätzen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Der Just Transition Fund stellt eine instrumentelle Erweiterung der Kohäsionspolitik dar und dient der Förderung der zielgerichteten Transformation von besonders betroffenen Regionen in Richtung Klimaneutralität und kann ggf. als Blaupause für eine zukünftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik post 2027 dienen.

Das Ambitionsniveau der NEKP soll im Lichte des EUGD überprüft und an die neuen Klimaziele angepasst werden und ihre Funktion als strategischer Rahmen und Planungsinstrument zur Ausrichtung der EU-Förderung einschließlich der Kohäsionsfonds auf die Klimaschutzziele gestärkt werden.

⁵⁴ Siehe COM(2019)640 final, Kapitel 2.2.5. Ein grünes Gebot „Verursache keine Schäden“: „Ziel ist es, dafür zu sorgen, dass alle Initiativen im Rahmen des Grünen Deals ihre Ziele möglichst wirksam und mit dem geringsten Aufwand erreichen und dass alle anderen EU-Initiativen mit dem grünen Gebot „Verursache keine Schäden“ vereinbar sind.“

⁵⁵ EUCO 10/20, Seite 14, Ziffer 18

Das „Greening“ des Europäischen Semesters bietet die Chance, die makroökonomische Koordinierung sowie die rahmensetzende Funktion für die Kohäsionspolitik auf Nachhaltigkeit auszurichten.

Der EUGD bietet mit dem „Grünen Gebot“: „Verursache keine Schäden“, der Betonung der Bedeutung von Folgeabschätzungen, der Taxonomie im Rahmen des Sustainable Finance Ansatzes und der Grünen Beschaffung gute Ansatzpunkte, um das Querschnittsziel Umwelt (wieder) stärker in der Kohäsionspolitik zu verankern und umzusetzen.

Das Bekenntnis des EUGD, Subventionen für fossile Brennstoffe abzuschaffen und den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen voranzutreiben, kann einen Beitrag dazu leisten, die Förderung fossiler Energien (und Infrastrukturen) im Rahmen der verschiedenen Förderinstrumente in der Förderperiode post 2020 auf EU-Ebene auszuschließen oder zu beschränken.

Da im EUGD nur vglw. wenig zusätzliche (öffentliche) Mittel eingeplant sind, müssen alle bestehenden Förderbereiche, einschließlich der Kohäsionspolitik (sowie der Agrarpolitik), ihren Beitrag zur Finanzierung leisten. Laut dem Investitionsplan sollen aus dem Kohäsionsfonds und dem EFRE als den wichtigsten regional- und wirtschaftspolitischen Investitionsinstrumenten im Zeitraum 2021–2027 mindestens 108 Mrd. EUR in klima- und umweltbezogene Projekte investiert werden, was mehr als 30 % der Gesamtmittelausstattung entspricht. Klimaquoten und Thematische Konzentration sind hierbei die zentralen Stellschrauben (siehe unten).

Direkte Zusammenhänge zwischen dem EUGD und der umweltrelevanten Förderung in der Kohäsionspolitik werden für die gesamte Förderbandbreite gesehen. Hierzu zählen u.a.: Energetische Gebäudesanierung / Renovation Wave, erneuerbare Energien und weitere Maßnahmen zum Klimaschutz inkl. natürlichem Klimaschutz, Klimaanpassung, Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft, umweltfreundlicher Verkehr / Mobilität, Biodiversität / grüne Infrastruktur, sowie Umweltschutz / „saubere Wirtschaft“. Zu berücksichtigen sind hier zum einen jeweils die ggf. neuen regulatorischen Rahmenbedingungen und Anforderungen für eine Förderung, bspw. für energieeffizientes Bauen. Zum anderen müssen die verschiedenen absehbaren Förderansätze in den unterschiedlichen Bereichen sorgfältig aufeinander abgestimmt werden.

So kann der EFRE bspw. im Rahmen des Politischen Ziels 1 insbesondere in den weiter entwickelten Regionen gezielt die für die Umsetzung des EUGD notwendigen Umweltinnovationen bspw. in den Bereichen umweltfreundlicher Verkehr, Ressourceneffizienz oder Kreislaufwirtschaft fördern. Der im Bereich des EFRE etablierte Ansatz der „Smart Specialisation“ bzw. der Regionalen Innovationsstrategien kann hierzu ggf. gezielt genutzt werden⁵⁶.

Die im EUGD definierte Handlungs- und Fördernotwendigkeit des Erhalts der Biodiversität für eine nachhaltige Entwicklung sowie der Mehrwert/die Multifunktionalität naturbasierter Lösungen u.a. zur Anpassung an den Klimawandel und für den Klimaschutz kann als Argumentationsgrundlage und Bezugspunkt für eine stärkere Verankerung der Biodiversitätsförderung im Bereich der Kohäsionspolitik und insbesondere des EFRE genutzt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem EUGD ein übergeordnetes Leitbild, ein rechtlicher Rahmen und konkrete Aktivitäten definiert wurden, mit denen vielfältige Chancen und Möglichkeiten verbunden sind, die Kohäsionspolitik weiter zu „begrünen“ bzw. in Richtung einer ökologisch nachhaltigen Regionalentwicklung zu entwickeln. Ob diese Chancen in

⁵⁶ Siehe u.a. Mccann, P. and Soete, L. (2020): Place-based innovation for sustainability, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-20392-6, DOI: [10.2760/250023](https://doi.org/10.2760/250023) und Empfehlungen in Kapitel 4

dem Mehrebenensystem der Kohäsionspolitik genutzt werden, ist aber kein Automatismus und hängt in vielen Fällen von der konkreten Umsetzung vor Ort ab.

3.1.2 Corona-Pandemie, EU-Haushalt und Wiederaufbau

In diesem Abschnitt werden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sowie die Ansätze und Vorschläge für den „Wiederaufbau“ grob skizziert und bewertet. Im Zentrum steht dabei das Verhältnis von Wiederaufbau / Konjunkturprogrammen, Green Deal und Kohäsionspolitik.

Verhältnis Wiederaufbau, Grüner Deal und Kohäsionspolitik: Neben der Gesundheitskrise hat Corona auch die Wirtschaft in der EU hart getroffen. "Europa erlebt einen ökonomischen Schock, wie es ihn seit der großen Depression nicht mehr gegeben hat", sagte Wirtschaftskommissar Paolo Gentiloni bei der Vorstellung der EU-Frühjahrsprognose am 6. Mai 2020. Nach den ersten im April 2020 beschlossenen Sofortmaßnahmen (ESM-Pandemie-Krisenhilfe, SURE, EIB-Hilfen) mit einem finanziellen Volumen von bis zu 540 Mrd. EUR stellte sich somit die Frage, wie der langfristige ökonomische Wiederaufbau organisiert wird und welche Rolle der EU dabei zukommt. Neben dem finanziellen Umfang des Wiederaufbaupakets und der Frage, ob es sich um Kredite oder Zuschüsse handeln sollte, wurden auch die inhaltliche Ausrichtung und der Zusammenhang zum EUGD diskutiert. Zahlreiche Wirtschaftsverbände und einzelne EU-Staaten forderten aufgrund der Coronakrise ein Aufweichen des EUGD. So schlug bspw. Tschechiens Ministerpräsident Babis vor, den Grünen Deal wegen der Coronakrise besser einzufrieren⁵⁷. Andere dagegen sahen den EUGD als unabdingbare Notwendigkeit bzw. Grundlage, die Wirtschaft nach der Pandemie zukunftsorientiert wieder aufzubauen. Insbesondere die KOM hielt politisch am EUGD im Sinne eines grünen Wiederaufbaus (Green Recovery) fest. So sprachen sich von der Leyen und Timmermans öffentlich dafür aus, dass der Green Deal der Kompass aus der Coronakrise⁵⁸ sein muss. Auch Frankreich und Deutschland betonten in einer gemeinsamen Erklärung⁵⁹ (siehe auch Deutsch-französische Initiative unten), dass der EUGD den Ausgangspunkt für eine umfassende, moderne Aufbaustrategie lege. Die Fragen um die Ausgestaltung eines nachhaltigen bzw. grünen Wiederaufbaus stellten sich gleichermaßen für die europäische Ebene, die Mitgliedstaaten inkl. Deutschland sowie weltweit⁶⁰.

Coronavirus Response Investment Initiative (CRII / CRII+)⁶¹: Das erste Maßnahmenpaket der Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII) konzentrierte sich auf die sofortige Mobilisierung der EU-Strukturfonds der Finanzperiode 2014-2020 für eine rasche Reaktion auf die Krise. Anfang 2020 wurde eine Reihe von Änderungen vorgenommen, um die Unterstützung aus den Fonds auszuweiten, sofortige Liquidität zu bieten und Flexibilität für Programmänderungen zu schaffen. CRII enthielt im Wesentlichen die drei folgenden Elemente: Rund 8 Mrd. EUR sofortige Liquidität zur Beschleunigung europäischer öffentlicher Investitionen von bis zu 37 Mrd. EUR, Flexibilität bei der Anwendung der EU-

⁵⁷ Deutschlandfunk (2020): Der Green Deal in Coronazeiten. Streit über die grüne Zukunft der EU. Internetseite

⁵⁸ KOM (2020): Von der Leyen und Timmermans: Green Deal muss unser Kompass aus der Coronakrise sein. Presseartikel vom 28. April 2020. Vertretung in Deutschland. Internetseite

⁵⁹ Bundesregierung (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise. Pressemitteilung 173 vom 18. Mai 2020. Internetseite

⁶⁰ siehe u.a.: Umweltbundesamt (2020): The Green New Consensus. Studie zeigt breiten Konsens zu grünen Konjunkturprogrammen und strukturellen Reformen.

OECD (2022): Focus on green recovery. Internetseite

Green Recovery Tracker (2021): Tracking the contribution of national covid-19 recovery efforts towards a climate neutral EU. Internetseite

⁶¹ KOM (2022): Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise Plus: Neue Maßnahmen zur Mobilisierung wesentlicher Investitionen und Ressourcen. Pressemitteilung vom 2. April 2020. Internetseite

Ausgabenvorschriften und Zugang zum Solidaritätsfonds der Europäischen Union. Die Investitionsinitiative Plus zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII+) ergänzte die im Rahmen von CRII beschlossenen Maßnahmen durch die Einführung einer außerordentlichen Flexibilität, damit alle nicht in Anspruch genommenen Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds in vollem Umfang genutzt werden können. Außerdem wurde die Möglichkeit eines EU-Kofinanzierungssatzes von 100 % für die Jahre 2020-2021 eingeführt, sodass die Mitgliedstaaten für krisenbedingte Maßnahmen eine vollständige EU-Finanzierung in Anspruch nehmen konnten.

Deutsch-Französische Initiative⁶²: Am 18. Mai 2020 legten Merkel und Macron nach wochenlangen Verhandlungen eine Initiative für ein Konjunkturprogramm für Europa vor, das den am stärksten von der Corona-Pandemie betroffenen EU-Staaten bei der Überwindung der Krise helfen sollte. Kernelement der Initiative stellte die Einrichtung eines europäischen Fonds zur wirtschaftlichen Erholung für Solidarität und Wachstum im Umfang von 500 Mrd. € dar. Der Fonds sollte zeitlich begrenzt und zielgerichtet zur wirtschaftlichen Erholung eingesetzt werden. Die EU-Kommission sollte dazu ermächtigt werden, im Namen der EU Kredite an den Märkten aufzunehmen. Die Mittel sollten dabei als Zuschuss und nicht als Kredit gewährt werden. Mit dem Plan wurde gleichzeitig der EUGD als die neue Wachstumsstrategie und als „Blaupause“ für eine prosperierende und widerstandsfähige Wirtschaft auf dem Weg zur Klimaneutralität bis 2050 bestätigt (siehe Abschnitt 3 „Beschleunigung des Green Deal und der Digitalisierung“).

Europäischer Aufbauplan⁶³: Am 27. Mai 2020 schlug die KOM⁶⁴ ein neues Aufbauinstrument unter dem Namen NextGenerationEU (NGEU) vor, das mit Mitteln in Höhe von 750 Milliarden Euro ausgestattet werden sollte. Wie vom Grundsatz her bereits im deutsch-französischen Vorschlag enthalten, sollten die Mittel für NGEU durch eine befristete Anhebung der Eigenmittelobergrenze mittels Kreditaufnahme und zusätzlich zum überarbeiteten langfristigen Gesamthaushalt von 1,1 Billionen Euro aufgebracht werden. Zusammengenommen umfassten die Vorschläge ein Volumen von 1,85 Billionen Euro. Gleichzeitig betonte die KOM, dass der EUGD auch im Rahmen der Aufbaustrategie weiterhin im Zentrum steht und NGEU den EUGD im Sinne einer Green Recovery stärken soll, z.B. durch die Renovierungswelle. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, den JTF um bis zu 40 Mrd. EUR aufzustocken, um den Übergang zu Klimaneutralität zu beschleunigen. Aus Sicht der Kohäsionspolitik war insbesondere der Vorschlag im Rahmen der neuen Initiative REACT-EU, die Kohäsionsprogramme um 55 Mrd. EUR aufzustocken, von Bedeutung. Finanziell von zentraler Bedeutung war die neue **Aufbau- und Resilienzfazilität**⁶⁵, mit der 560 Mrd. EUR für Investitionen und Reformen bereitgestellt werden sollten, auch zur Unterstützung des ökologischen Wandels. Diese Fazilität sollte in das Europäische Semester eingebettet werden.

MFR 2021- 2027 und NGEU-Verhandlungen⁶⁶: Nach mehr als zweijährigen Verhandlungen und neuen Vorschlägen der KOM in Folge der Coronavirus-Pandemie einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 21. Juli 2020 im Rahmen eines Sondergipfels auf die Haushaltsplanung für die nächsten sieben Jahre (siehe **Europäischer Rat vom 17.- 21.07.2020**⁶⁷).

⁶² Bundesregierung (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise. Pressemitteilung 173 vom 18. Mai 2020. Internetseite

⁶³ KOM (o.D.): Europäischer Aufbauplan. Internetseite

⁶⁴ KOM (2020): Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen. Pressemitteilung vom 27. Mai 2020. Internetseite

⁶⁵ KOM (o.D.): Aufbau und Resilienzfazilität. Internetseite

⁶⁶ KOM (o.D.): Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU. Internetseite

⁶⁷ Europäischer Rat (2022): Sondertagung des Europäischen Rates, 17.-21. Juli 2020. Wichtigste Ergebnisse. Internetseite

Am 10. November 2020 folgte eine Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament⁶⁸. Der letzte Schritt des Prozesses wurde am 17. Dezember 2020⁶⁹ getätigt, mit der formellen Annahme des MFR 2021-2027⁷⁰ durch den Rat der Europäischen Union.

Tabelle 2: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027 | Mittelzuweisungen nach Rubriken

| | MFR | NGEU | INSGESAMT |
|--|----------------|--------------|----------------|
| 1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales | 149,5 | 11,5 | 161,0 |
| 2. Zusammenhalt, Resilienz und Werte | 426,7 | 776,5 | 1.203,2 |
| 3. Natürliche Ressourcen und Umwelt | 401,0 | 18,9 | 419,9 |
| 4. Migration und Grenzmanagement | 25,7 | - | 25,7 |
| 5. Sicherheit und Verteidigung | 14,9 | - | 14,9 |
| 6. Nachbarschaft und die Welt | 110,6 | - | 110,6 |
| 7. Europäische öffentliche Verwaltung | 82,5 | - | 82,5 |
| INSGESAMT | 1.210,9 | 806,9 | 2.017,8 |
| INSGESAMT zu Preisen von 2018 | 1.074,3 | 750,0 | 1.824,3 |

Quelle: KOM (o.D.)⁷¹

Einschätzung / Bewertung

Übergreifende Aspekte: Die Diskussion um die (finanzielle) Gestaltung des Wiederaufbaus zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie auf der EU-Ebene erfolgte in einer Phase, in der die bereits seit 2018 laufenden und komplizierten Verhandlungen um den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 ins Stocken geraten waren. Zusätzlich zu den bislang ungelösten Punkten im Zusammenhang mit den (zweijährigen) Verhandlungen zum MFR (Rechtsstaatlichkeit, Rabatte, finanzieller Umfang des MFR, Ausrichtung auf Zukunftsbereiche vs. traditionelle Politiken, Eigenmittel der EU) warf die gleichzeitige Verhandlung des Wiederaufbauplans (NGEU) eine Menge weiterer grundsätzlicher und kontroverser Fragen auf (finanzielle Ausstattung des Wiederaufbaus; Mittelverteilung und Kriterien; Bedingungen und Konditionalitäten für die Auszahlung; Verhältnis von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und Darlehen; Rückzahlung der Schulden). Einerseits verkomplizierten sich damit die Verhandlungen, andererseits stiegen die Verhandlungsmasse sowie die Kompromissmöglichkeiten sowie der (zeitliche) Einigungsdruck.

Die zentralen Verhandlungs- bzw. Konfliktlinien verliefen zwischen den sogenannten „Frugal Four“ (Sparsame Vier: Niederlande, Österreich, Schweden und Dänemark) einerseits. Diese Staaten widersetzten sich der Idee, dass der größte Teil der Corona-Hilfen in Form von nicht-rückzahlbaren Zuschüssen ausgegeben wird. Sie wollten, dass die Empfänger das Geld zurückzahlen müssen, und drängten darauf, dass finanzielle Hilfen an strenge Bedingungen geknüpft werden. Vor Ausbruch der Corona-Krise hatten sie zudem gefordert, dass der MFR auf ein Prozent des nationalen Budgets begrenzt werde. Eine andere gewichtige Gruppe, die

⁶⁸ Europäisches Parlament (2020): Parlament billigt Sieben-Jahres-Haushalt 2021-2027 der EU. Pressemitteilung vom 16.12.2020. Internetseite

⁶⁹ Europäischer Rat (2022): Mehrjähriger Finanzrahmen für 2021-2027 angenommen. Pressemitteilung vom 17.12.2020. Internetseite

⁷⁰ KOM (o.D.): 2021-2027 langfristiger EU-Haushalt & NextGenerationEU. Internetseite

⁷¹ KOM (o.D.): Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU. Internetseite

«Freunde der Kohäsion», bestehend aus den meisten süd-, mittel- und osteuropäischen Staaten, sprach sich für eine Fortführung der bisherigen Kohäsionspolitik und -finanzierung aus und hatte den deutsch-französischen Vorstoß für den Wiederaufbaufonds begrüßt.

Nachdem die EU zu Beginn der Corona-Krise Probleme hatte, zum gemeinsamen und abgestimmten Handeln zu finden (KOM-Präsidentin Ursula von der Leyen: „Wir haben anfangs in den Abgrund geschaut“⁷²) und sich auch die Verhandlungen zum MFR kompliziert gestalteten, ist die erzielte Einigung zur langfristigen Haushaltsplanung und zum Wiederaufbau an sich schon positiv einzuschätzen. Teilweise wird die Einigung auch als historisch („It's a new Europe – if you can keep it“⁷³) oder Meilenstein der weiteren europäischen Integration eingeschätzt u.a. aufgrund:

- des verabschiedeten finanziellen Umfangs des EU-Haushalts und des Wiederaufbaupakets mit einer Erhöhung von 1.134 Mrd. EUR auf 1.824 Mrd. EUR,
- der Renaissance von Zuschüssen im Vergleich zur Juncker-KOM,
- der erstmaligen Kredit- / Schuldenaufnahme durch die EU,
- der Reform des Einnahmensystems / Einführung neuer Eigenmittel,
- der Verknüpfung von EU-Mitteln mit der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards⁷⁴,
- der Geschwindigkeit der Entwicklungen, Veränderungen und Beschlüsse.

Auch Deutschland hat sich in diesem Prozess vglw. weit und schnell bewegt und mit der deutsch-französischen Initiative den Weg für die Einigung bereitet. Die Initiative diente sowohl als Blaupause für die Frage der Kreditaufnahme durch die KOM, der Vergabe von Zuschüssen, als auch die grundsätzliche Verbindung mit den umweltpolitischen Zielen. Auf der einen Seite hat die Einigung gezeigt, wie handlungsfähig die Europäische Union in Krisenzeiten sein kann. Andererseits wurden grundsätzliche Fragen zum Handlungsmodus und zur (wirtschaftspolitischen) Verfasstheit der EU und des Euroraums aufgeworfen (siehe „Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand“⁷⁵ sowie Deutsch-Französische Initiative⁷⁶).

Bilanz aus Umweltsicht: Die Bilanz aus Umwelt- und Klimaschutzsicht fällt gemischt aus. Auf der einen Seite wurden der EU-Haushalt 2021–2027 sowie das Wiederaufbauprogramm mit einem großen Reformprojekt verbunden – dem Übergang der europäischen Volkswirtschaften zu einem klimaneutralen und ökologisch nachhaltigen Wachstumsmodell im Rahmen des EUGD. Das Festhalten am EUGD als gemeinsamer Zukunftsstrategie in und zur Bewältigung der Corona-Krise und die Berücksichtigung der mittel- und langfristigen Ziele und Perspektiven beim Wiederaufbau wird aus Umwelt- und Klimaschutzsicht positiv bewertet. Der ER und das EP sind hierbei den Vorschlägen der (neuen) KOM gefolgt und haben diese tlw. ausgebaut und verstärkt. Insbesondere wurde die Klimaquote für den Gesamthaushalt im Vergleich zum KOM-Vorschlag von 25% auf 30% erhöht. Dies entspricht einem Zuwachs von 230 Mrd. EUR für den Klimaschutz

⁷² FAZ (2020): Von der Leyen fürchtet um Zusammenhalt der EU. Artikel vom 28.03.2020 (aktualisiert). Internetseite

⁷³ Tooze, Adam (2020): It's a new Europe – if you can keep it. Artikel in Foreign Policy am 7. August 2020. Internetseite

⁷⁴ Siehe KOM (o.D.): Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit. Internetseite und

Europäisches Parlament (2021): Rechtsstaatsmechanismus: Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte. Internetseite

⁷⁵ Enderlein, H., Guttenberg, L. Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand. *Wirtschaftsdienst* **100**, 400–404 (2020).

⁷⁶ „Wir werden zusätzlich tiefgreifende Überlegungen darüber anstellen müssen, welche Lehren wir aus dieser Krise ziehen. Die Konferenz zur Zukunft Europas bietet Gelegenheit, eine groß angelegte demokratische Debatte zu eröffnen, über das Europäische Projekt, seine Reformen und seine Prioritäten.“ In Bundesregierung (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise. Pressemitteilung 173 vom 18. Mai 2020. Internetseite

und die Anpassung an den Klimawandel im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der (alten) KOM aus dem Jahr 2018, in dem 320 Mrd. EUR für den Klimaschutz verwendet werden sollten. Zudem wurde erstmalig eine Biodiversitätsquote für den EU-Haushalt in Höhe von 7,5 % für das Jahr 2024 und 10 % in den Jahren 2026 und 2027 definiert. Bei der Festlegung solcher Zielvorgaben kann es sich um einen wirksamen Schritt zur Verwirklichung der EU-Klima- sowie Biodiversitätsziele handeln, sofern die Methodik der Ausgabenverfolgung solide ist und konsequent auf alle Politikbereiche angewandt wird (siehe ausführliche Diskussion in den Kapiteln zum Klimaschutz- und Biodiversitätsmainstreaming). Auf der anderen Seite hat der ER im KOM-Vorschlag vorgesehene Zukunftsprogramme gestrichen oder gekürzt. Aus Sicht des Klimaschutzes ist insbesondere die vom ER beschlossene Kürzung des JTF von 40 Mrd. EUR auf 17,5 Mrd. EUR und die Verwässerung der Verpflichtung zur Klimaneutralität zu kritisieren. Die starke Reduzierung des JTF steht im Widerspruch zu den Klimazielen von NGEU und untergräbt dessen territoriale Dimension.

Zwischenbilanz Wiederaufbau und Kohäsionspolitik: Insgesamt wurde mit dem MFR 2021–2027 und NGEU die Ausrichtung des EU-Haushalts auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt gestärkt. Im MFR sind für dieses übergeordnete Ziel 392 Mrd. EUR im Rahmen der Kohäsionspolitik vorgesehen sowie über 774 Mrd. EUR aus der RRF und REACT-EU innerhalb von NGEU. Trotz einer Vielzahl von Überschneidungen⁷⁷ zwischen der Kohäsionspolitik und der Förderung des Wiederaufbaus durch NGEU insbesondere im Rahmen der RRF und REACT-EU, ist ihr Design aber grundlegend verschieden und spiegelt unterschiedliche Zielsetzungen im Detail wider⁷⁸. Während die Kohäsionspolitik das langfristige Ziel der Konvergenz verfolgt, sind die RRF und die NGEU befristete Instrumente für die EU zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in Folge der Corona-Krise, mit Verpflichtungen bis 2023 und Zahlungen bis 2026, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 5: Die Förderzeiträume der Fonds der Kohäsionspolitik und der RRF



Hinweis: Der ERH kürzt die RRF (Recovery- und Resilienzfazilität) als ARF (Aufbau- und Resilienzfazilität) ab.

Quelle: Europäischer Rechnungshof (2023)

⁷⁷ Sowohl die Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik und der RRF sowie von REACT-EU spielen eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Erholung von der COVID-19-Pandemie und ihren wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Beide Bereiche sind investitionsgetrieben und haben makroökonomische Auswirkungen; beide tragen zum grünen und digitalen Übergang der EU bei.

⁷⁸ Siehe auch: Europäischer Rechnungshof (2023): Analyse 01/2023: EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung.

Insgesamt werden die neuen kurz- bis mittelfristig ausgerichteten Instrumente des Wiederaufbaus wie die RRF und REACT-EU aus Umweltsicht eher kritisch bewertet. Obwohl auch diese Instrumente dem Grünen Deal und einer Green Recovery verpflichtet sind, fehlen oftmals die konkreten Vorgaben und Durchsetzungsmöglichkeiten für den Klima- und Umweltschutz. Ob und in welchem Umfang die Chancen für einen umweltverträglichen Wiederaufbau genutzt werden, hängt dabei stark von der Ausrichtung in den Mitgliedstaaten und den Verhandlungen mit der KOM ab. Die Ausgestaltung von REACT-EU wird u.a. aus Klimaschutzsicht vglw. kritisch beurteilt: Die Einführung der vollen Flexibilität zur Umschichtung zwischen Prioritäten und Fonds, die Aufhebung der thematischen Konzentration für den Klimaschutz bzw. des verbindlichen Anteils für die Stadtentwicklung, die Nichtanwendbarkeit von Ex-ante-Konditionalitäten und die Förderfähigkeit fossiler Brennstoffe fallen aus Umweltsicht hinter die in der Förderperiode 2014–2020 bestehenden Anforderungen zurück.

Demgegenüber hat der ER in der „regulären“ Kohäsionspolitik und den bis 2027 mittel- bis langfristig laufenden Programmen die Ausrichtung auf Klima- und Umweltschutz gestärkt. Insbesondere wurde (neben der Erhöhung der Klimaquote und der Einführung einer Zielsetzung für die Förderung der Biodiversität, siehe unten) eine Mindestvorgabe für die finanzielle Ausstattung des PZ 2 in stärker entwickelten Regionen definiert. Im Unterschied zu den ursprünglichen Vorschlägen der KOM müssen im Rahmen der sogenannten Thematischen Konzentration mindestens 30 % der EFRE-Mittel in dieser Regionskategorie dem PZ 2 zugewiesen werden (siehe Artikel 4 der EFRE-VO). Auch die Erhöhung der Kofinanzierungssätze ist aus umweltpolitischer Sicht eher positiv zu beurteilen.

3.2 Horizontale Umweltintegration

3.2.1 Ausschluss von (umweltschädigenden) Investitionen

Artikel 7 der EFRE-VO definiert Bereiche, die nicht durch den EFRE sowie den Kohäsionsfonds unterstützt werden. Hierzu zählen u.a.: a) die Stilllegung und der Bau von Kernkraftwerken, e) Investitionen in Flughafeninfrastruktur, f) Investitionen in die Abfallentsorgung in Mülldeponien, g) Investitionen zur Steigerung der Kapazität von Anlagen zur Behandlung von Restabfällen und h) Investitionen im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung, Beförderung, Verteilung, Speicherung oder Verbrennung fossiler Brennstoffe. Gleichzeitig werden in Artikel 7 umweltrelevante Ausnahmen definiert. So sind gemäß ei) Maßnahmen zur Minderung der Umweltauswirkungen an Flughäfen tlw. förderfähig, gemäß fii) Investitionen in den Abbau, die Umwandlung oder die Sicherung bestehender Mülldeponien förderfähig, wenn keine Kapazitätserweiterung damit verbunden ist, und gemäß gii) Investitionen in Technologien zur Rückgewinnung von Materialien aus Restabfällen für Zwecke der Kreislaufwirtschaft förderfähig. Für den Förderausschluss fossiler Energien gemäß h) werden zwei Ausnahmen für den Bereich Erdgas definiert. Zum einen gemäß hi) für den Ersatz von Heizsystemen, die mit festen fossilen Brennstoffen, wie z.B. Braun- und Steinkohle, befeuert werden, durch erdgasbefeuerte Heizsysteme. Dies umfasst Fernwärmesysteme und KWK-Anlagen, wenn sie den entsprechenden Anforderungen der Energie-Effizienzrichtlinie (2012/27/EU) entsprechen sowie Heizungen in Wohnungen und Gebäuden. Zum anderen gemäß hii) für Investitionen in Erdgasnetze, wenn sie für erneuerbare und CO₂-arme Gase geeignet sind oder den Ersatz fossiler Brennstoffe ermöglichen. Gemäß Abs. 2 sind die Ausnahmen im Hinblick auf das maximale Finanzvolumen begrenzt⁷⁹ und gemäß Abs. 4 müssen die Vorhaben bis Ende 2025 ausgewählt werden und können nicht in den nächsten Förderzeitraum ab 2028 überführt werden.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht

Der Ausschluss von Interventionsbereichen mit negativen Wirkungen auf die Umwelt ist aus Umweltsicht grundsätzlich positiv zu bewerten. Es handelt sich dabei um einen praktikablen und effizienten Ansatz zur Berücksichtigung von Umweltbelangen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen wird seit Jahren auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Zusammenhängen gefordert, unter anderem im Rahmen des Grünen Deals⁸⁰. Gemäß dem 8. Umweltaktionsprogramm⁸¹ der Union für die Zeit bis 2030 sind „*umweltschädlich wirkende Subventionen insbesondere für fossile Brennstoffe auf Unionsebene und auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unverzüglich abzuschaffen ...*“. Obwohl es einen breiten Konsens darüber gibt, umweltschädliche Subventionen abzuschaffen, ist die Umsetzung in der Praxis

⁷⁹ Die volumenseitige Limitierung (im Schnitt über den gesamten EFRE höchstens 1% der Mittel für Erdgasheizungen und damit zusammenhängende Infrastruktur) wird nach drei Kategorien von Mitgliedstaaten differenziert umgesetzt:

- MS unter 60% des EU-weiten pro Kopf/BNE oder MS unter 90% mit mind. 25%-Anteil an festen fossilen Brennstoffen am Bruttoinlandsverbrauch: max. 1,55% der EFRE-/KF-Allokation, dies betrifft POL, BGR, CZE, ROU, EST;
- MS unter 90% des EU-weiten BNE: max. 1%, dies betrifft die übrigen Kohäsionsländer: SVN, SVK, GRC, HRV, CYP, LVA, LTU, PRT, MLT, HUN)
- MS mit 90% des EU-weiten BNE oder darüber: max. 0,2%, alle übrigen MS

⁸⁰ Mitteilung der KOM(2019)640 final: Der Europäische Grüne Deal: „Durch einen verstärkten Einsatz von Instrumenten für die umweltgerechte Haushaltsplanung lassen sich öffentliche Investitionen, Verbrauch und Besteuerung leichter auf grüne Prioritäten umlenken und schädliche Subventionen abschaffen.“; „Auf nationaler Ebene wird der europäische Grüne Deal den Rahmen für breit angelegte Steuerreformen bilden, bei denen Subventionen für fossile Brennstoffe abgeschafft werden sowie die Steuerlast von Arbeit auf Umweltverschmutzung verlagert und sozialen Belangen Rechnung getragen wird.“ (siehe Seite 21)

Für einen allgemeinen Überblick, siehe UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 19 ff.

⁸¹ Artikel 3 Absatz h des „Beschluss (EU) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030“

schwierig und führt oft zu schwierigen Verhandlungen auf hoher politischer Ebene, was letztendlich zu (politischen) Kompromissen führt. Beispielhaft hat sich dies bei der Frage des Ausschlusses von Atomkraft und Gas in der EU-Taxonomie gezeigt⁸² und auch im vorliegenden Fall trifft dies zu, wie im Folgenden beschrieben wird.

Wie bereits im Abschlussbericht des Vorläufervorhabens⁸³ beschrieben, hatte die KOM bereits in ihrem VO-Vorschlag aus dem Jahr 2018, also noch im Vorfeld des Grünen Deals, weitergehende Einschränkungen der Interventionsbereiche des EFRE im Vergleich zur Förderperiode 2014–2020 vorgeschlagen. Dies beinhaltete unter anderem, Investitionen in fossile Brennstoffe ohne Ausnahmen vollständig von der EU-Förderung auszuschließen. Letztendlich konnte (oder wollte?) die neue, dem EUGD verpflichtete KOM sich mit diesem Vorschlag in den Verhandlungen mit EP und Rat aber nicht durchsetzen. Den zentralen Knackpunkt stellte dabei der vorgeschlagene Ausschluss der Förderung fossiler Brennstoffe dar, der erst ganz am Ende des Trilogs unter deutscher Präsidentschaft mittels einer Paketlösung mit dem JTF geklärt werden konnte. Das EP hatte für Erdgasförderung im JTF votiert, der Rat dies abgelehnt, umgekehrt lag das Votum beim EFRE. Letztendlich wurde im JTF die Förderung von Erdgas ausgeschlossen und im EFRE die oben definierten Ausnahmen beschlossen⁸⁴.

Die Verhandlungen dazu gestalteten sich sehr schwierig, da es sowohl innerhalb des EP als auch des Rates stark divergierende Auffassungen gab und auch von außen Druck u.a. von Seiten der Umweltverbände aufgebaut wurde⁸⁵. So haben bspw. acht, überwiegend osteuropäische Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Positionspapier⁸⁶ die Bedeutung von Erdgas in einem klimaneutralen Europa betont. Im Rahmen des Vorhabens wurde im März 2019 ein Briefing⁸⁷ mit Argumenten zum Ausschluss von Erdgas aus der Förderung erstellt. Herausgearbeitet wurden hierin die Notwendigkeit und die politische Verpflichtung zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, das Risiko von „Lock-in-Effekten“, der Beitrag zur Vereinfachung, das schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie die Kohärenz zu anderen Bereichen und Zielen der Kohäsionspolitik und der notwendigen Nachhaltigkeitstransformation sowie den politischen Prioritäten.

Das Gesamtfazit für den Bereich der Ausschlusskriterien fällt gemischt aus. Auf der einen Seite wurden aus Umweltsicht positiv zu beurteilende Ausnahmen im Vergleich zum ursprünglichen KOM-Vorschlag aufgenommen. So ermöglicht bspw. die Ausnahme hii) die Förderung von Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen durch Deponiesanierung, die auch in Deutschland im Zeitraum 2014–2020 gefördert wurde⁸⁸ und auch in Zukunft weiterhin gefördert werden soll. Auf der anderen Seite führt jede Ausnahme zu einer Verkomplizierung der Förderung und birgt das Risiko einer missbräuchlichen Nutzung oder eines Greenwashings von Standardvorhaben.

⁸² Siehe u.a. Factsheet des Umweltbundesamtes (2022): „No Greenwashing of the EU’s Anti-Greenwashing Taxonomy“

Europäisches Parlament (2022): Taxonomie: Keine Einwände gegen Einstufung von Gas und Atomkraft als nachhaltig. Pressemitteilung vom 06.07.2022. Internetseite

⁸³ Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

⁸⁴ Europäischer Rat (2020): Neuer Rahmen für regionale Investitionen: Rat und Parlament erzielen vorläufige politische Einigung. Pressemitteilung vom 8. Dezember 2020. Internetseite

⁸⁵ EURACTIV (2020): Fossil fuels axed from EU’s just transition fund, but loophole remains for gas. Artikel vom 11.12.2020, update 16.12.2020. Internetseite

⁸⁶ Position paper of Bulgaria, Czechia, Greece, Hungary, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia (o.D.): Role of natural gas in climate-neutral Europe. Internetseite

⁸⁷ UBA (2019): Briefing Cohesion Policy post 2020: Non-eligible activities; Article 6.

⁸⁸ Siehe Gutes Praxisbeispiel „Reduzierung von Treibhausgasen auf Deponien in Brandenburg“ in der Anlage A

Die Bewertung der Ausnahmen für den Erdgasbereich hängt in inhaltlicher Sicht stark davon ab, wie die konkrete Umsetzung der definierten Ausnahmen erfolgt, wie hoch man das Risiko von Lock-in-Effekten und „stranded assets“ sowie die Effekte⁸⁹ insgesamt einschätzt und welche Rolle man Gas als Brückentechnologie in Zukunft beimisst⁹⁰. In politischer Hinsicht stellt sich die Frage, inwieweit im Rahmen der EU-Förderung die vorhandene Souveränität der MS in Energiefragen eingeschränkt werden kann. Positiv erscheint die vorgenommene finanzielle und zeitliche Begrenzung der Ausnahmen für den Erdgasbereich. Die vereinbarte Obergrenze von 1% entspricht ca. 2,65 Mrd. Euro für die gesamte EU. Die zeitliche Befristung der Auswahl der zu fördernden Vorhaben bis 2025 ohne die Möglichkeit der Überführung in den nächsten Programmzeitraum kann zum „Phasing-out“ der Erdgasförderung in der Kohäsionspolitik post 2027 beitragen. Durch die über RePowerEU eingeführten und relativ weitreichenden Möglichkeiten der Mittelübertragung in das Regime der RRF sind allerdings wiederum zusätzliche Möglichkeiten geschaffen worden, Strukturfondsmittel auch für fossil-basierte Energieversorgung einzusetzen. Vor dem Hintergrund des russischen Krieges gegen die Ukraine bzw. Russlands Energiekrieg gegen die EU erscheint eine Klärung dringend notwendig, welche Rolle Erdgas kurz- und mittelfristig bei dem Umbau hin zu einer klimaneutralen EU leisten soll und durch wissenschaftliche, mitgliedstaatübergreifende strategische Planung sicherzustellen, dass Überkapazitäten und lock-in-Effekte ausgeschlossen werden.

3.2.2 „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ / DNSH

Der Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ (DNSH=Do no significant harm) der Umweltziele gemäß der EU-Taxonomie (siehe oben) wurde als neuer Grundsatz während der Verhandlungen der Verordnungen zur Kohäsionspolitik bzw. des MFR eingebracht und war in den ursprünglichen Verordnungsvorschlägen der KOM aus dem Jahr 2018 nicht vorgesehen. Die rechtliche Verankerung des DNSH-Grundsatzes in der Dach-VO (2021/2060) erfolgt in den „bereichsübergreifenden Grundsätzen“ in Artikel 9 sowie in Erwägungsgrund 10. EWG 6 der EFRE-VO (2021/1058) beschreibt den DNSH-Grundsatz für den EFRE (sowie den Kohäsionsfonds) und stellt, ebenso wie in der Dach-VO, den engen Bezug zur Taxonomie-VO bzw. dem Artikel 17 der Taxonomie-VO ([2020/852](#) siehe oben) her.

Für die Anwendung des DNSH-Grundsatzes im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität legte die KOM am 12.02.2021 „*Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen*“ vor (siehe [Link](#)⁹¹ sowie [Nachrichten des Tages](#)⁹²). Bei den Leitlinien für den RRF handelt es sich um einen wichtigen Bezugspunkt für die Umsetzung des DNSH-Grundsatzes in der Kohäsionspolitik. Hinweise zur Anwendung und

⁸⁹ Welche Wirkungen sowie welcher Nutzen und welche Kosten mit dem Ausstieg aus fossilen Brennstoffen für die EU-Regionen verbunden sind, hat der wissenschaftliche Dienst des EP im Rahmen der Studie „[Kohäsionspolitik und Klimawandel](#)“ untersucht (Ciffolilli, A, Telha, J & Caetano, G (2021): Research for REGI Committee – Cohesion Policy and Climate Change, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels). Gemäß der Studie wird die Dekarbonisierung in der EU insgesamt positive Auswirkungen haben, z. B. eine verringerte Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, eine höhere Produktion erneuerbarer Energie, einen Innovationsschub und eine Verlagerung hin zu einer Kreislaufwirtschaft, mit positiven Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Die Dekarbonisierung und der Ausstieg aus fossilen Brennstoffen sind allerdings auch mit Kosten verbunden. Dabei handelt es sich vor allem um die höheren Kosten der Energiesysteme und zusätzliche Investitionen in die Energieeffizienz, um die Ziele der Reduktion der THG-Emissionen zu erreichen. Die Abkehr von fossilen Brennstoffen wird aber auch zu Einsparungen bei den Einfuhrkosten führen, wodurch die Kosten des Ausstiegs teilweise kompensiert werden könnten.

⁹⁰ Kemfert, C., Präger, F., Braunger, I. et al. (2022): [The expansion of natural gas infrastructure puts energy transitions at risk](#). *Nat Energy* 7, 582–587.

Schwartzkopf, Julian (2022): [The future role of gas in a climate-neutral Europe](#). Report based on the discussions of an Expert Group convened by the Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Environmental Action Germany (Deutsche Umwelthilfe).

⁹¹ KOM (2021): Bekanntmachung der Kommission. Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität 2021/C 58/01.

⁹² KOM (2021): Recovery and Resilience Facility: Commission adopts ‘do no significant harm’ technical guidance to protect the environment. *Nachrichten des Tages* vom 12.02.2021. Internetseite

Umsetzung des DNSH-Grundsatzes im Rahmen der Kohäsionspolitik gab die KOM auf dem Technischen Seminar zur Programmierung am 16.06.2021. Darüber hinaus legte die KOM auf der EGESIF Sitzung am 5.10.2021 „Erläuterungen zur Anwendung des DNSH-Grundsatzes in der Kohäsionspolitik“ in englischer Sprache (siehe [Link](#))⁹³ vor und diskutierte die Umsetzung mit den Mitgliedstaaten (siehe Protokoll TOP 5⁹⁴). In dem sechsseitigen Papier werden einleitend die rechtlichen Grundlagen beschrieben und was unter DNSH gemäß Art. 17 der Taxonomie-VO zu verstehen ist. Im Abschnitt 2 wird deutlich gemacht, dass trotz der bereits bestehenden Instrumente, wie z.B. der SUP, eine „spezielle Bewertung“ (im Original „dedicated assessment“) im Rahmen der Programmierung durchzuführen sei, um die Umsetzung des DNSH-Grundsatzes zu gewährleisten. Dazu wird empfohlen, dem im Rahmen des RRF entwickelten Ansatz zur Umsetzung von DNSH zu folgen. Abschnitt 6 macht deutlich, dass die Einhaltung des DNSH-Grundsatzes (neben der Programmierung) auch im Rahmen der Programmdurchführung durch die MS zu gewährleisten ist und dazu entsprechende Auswahlverfahren einzurichten sind⁹⁵.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht:

Die Vermeidung von (erheblichen) Umweltbeeinträchtigungen gehört aus Umweltsicht zu den zentralen Grundsätzen der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Gleichwohl fällt das (Zwischen)Fazit für die Einführung des DNSH-Grundsatzes und insbesondere dessen Anwendung in der Kohäsionspolitik für die Phase der Programmierung in Deutschland überwiegend kritisch aus. Zum einen handelt es sich bei der Vermeidung negativer Umweltwirkungen nicht um eine grundsätzlich neue Anforderung. In der Förderperiode 2014–2020 bestand gemäß Artikel 5.2. des „Gemeinsamen Strategischen Rahmens“⁹⁶ bereits eine vergleichbare Verpflichtung, „umweltschädliche Auswirkungen der Interventionen abzuwenden oder einzudämmen“ und Investitionen zu vermeiden, die sich negativ auf die Umwelt oder das Klima auswirken könnten. Zum anderen unterliegen die Programme im Bereich der Kohäsionspolitik in der Regel der SUP-Pflicht und der Mehrwert der DNSH-Prüfung gegenüber einer gut durchgeführten SUP erscheint gering und die exakte Abgrenzung unklar.

Trotz vorhandener Unterschiede überwiegen die inhaltlichen Überschneidungen im Hinblick auf die Ziele, die zu berücksichtigenden Umweltbereiche, die Definition der Erheblichkeitsschwelle und den mit der Prüfung verbundenen Konsequenzen. Beide Instrumente entfalten ihre Wirksamkeit nur dann, wenn sie mit dem ernsthaften Willen zur umweltorientierten Verbesserung der Förderung eingesetzt werden. Als strukturelle Vorteile der SUP gegenüber der DNSH-Prüfung werden zudem die verpflichtend durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die externe Bewertung und die Veröffentlichung der Prüfberichte eingeschätzt. Auf der anderen Seite zeichnet sich das DNSH-Prinzip durch einen höheren Grad der Verbindlichkeit aus: Werden in der Prüfung erhebliche nachhaltige Umweltauswirkungen festgestellt, so sind zwingend geeignete Korrekturmaßnahmen in der Ausgestaltung der Förderung zu ergreifen, um diese auszuschließen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die von der KOM vorgeschlagene Ausgestaltung der DNSH-Prüfung auf die RRF-Programme zugeschnitten wurde, die im Unterschied zu den Programmen der Kohäsionspolitik nicht SUP-pflichtig sind. Überspitzt

⁹³ KOM (2021): Commission explanatory note “APPLICATION OF THE “DO NO SIGNIFICANT HARM” PRINCIPLE UNDER COHESION POLICY”. EGESIF_21-0025-00 vom 29.09.2022.

⁹⁴ KOM (2021): Minutes. Meeting of the Expert group on European Structural and Investment Funds (E03040). 5 October 2021 (10:00-16:30), Internetseite meeting. EGESIF_21-0027-01 vom 18/01/2022.

⁹⁵ “Compliance with the DNSH principle during programme implementation. ... Member States must therefore (i) put in place selection procedures that are sufficiently detailed to ensure compatibility of operations with DNSH compliant types of actions set out in approved programmes ...”

⁹⁶ Anhang I Gemeinsamer Strategischer Rahmen der VO (EU) 1303/2013

ausgedrückt wurde die DNSH-Prüfung auf die Kohäsionspolitik übertragen, um zu zeigen, dass es sich bei der Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund des Grünen Deals um eine grüne Politik handelt⁹⁷, ohne die Überlappungen mit der (weiterhin) durchzuführenden SUP ausreichend zu (er)klären. In zeitlicher Hinsicht bestand dabei lange Zeit Unklarheit über die genauen Vorstellungen der KOM zur Anwendung des DNSH-Grundsatzes bzw. der RRF-Leitlinien auf die Kohäsionspolitik, was sich erschwerend auf den Programmierungsprozess ausgewirkt hat. Dazu dürfte auch beigetragen haben, dass der DNSH-Grundsatz erst zu einem späten Zeitpunkt in die Strukturfonds-VO bzw. deren Verhandlung Eingang gefunden hat.

3.2.3 Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung

Seit der Förderperiode 2007 – 2013 ist die Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) in der Regel auf die Programme der Kohäsionspolitik anzuwenden. In der vorhergehenden Förderperiode 2000 – 2006 waren die Strukturfondspläne und -programme durch eine Ausnahmeregelung von der Anwendung der SUP-Richtlinie ausgenommen (Artikel 3 Absatz 9 der Richtlinie 2001/42/EG).

In der Förderperiode 2021–2027 besteht, dem VO-Vorschlag der KOM aus dem Jahr 2018 folgend, keine Pflicht zur Durchführung einer Ex-Ante Bewertung mehr. Hiermit sollte ein Beitrag zur Vereinfachung geleistet werden. Mit der ersatzlosen Streichung des entsprechenden Artikels 55 „Ex-Ante Bewertung“ der Dach-VO (2021/1060) aus der Förderperiode 2014–2020 entfiel der in Absatz 4 enthaltene Hinweis auf die Anforderungen für eine SUP unter Berücksichtigung der Bedürfnisse im Bereich der Anpassung an den Klimawandel.

Dies bedeutet allerdings NICHT, dass für die Förderperiode 2021–2027 die Verpflichtung zur Durchführung einer SUP für die Programme der Kohäsionspolitik entfällt. Vielmehr ergibt sich die SUP-Pflichtigkeit direkt aus dem EU-Recht. Die von der EU kofinanzierten Programme, die den Rahmen für die künftige Entwicklung von Projekten gemäß der Richtlinie 2011/92/EU („UVP-Richtlinie“) bilden und in einem der in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der SUP-Richtlinie genannten Bereiche, wie z.B. Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung, ausgearbeitet werden, erfordern eine Prüfung gemäß der SUP-Richtlinie.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht

Die Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) ist ein zentrales und etabliertes Instrument zur Integration von Umweltbelangen in die Kohäsionspolitik. Der SUP kommt in der Förderperiode 2021–2027 eine gestiegene Bedeutung zu, da die bislang erforderliche Ex-Ante Evaluation, in der auch Umweltaspekte⁹⁸ zu berücksichtigen waren, nicht mehr durchzuführen ist. Ziel der SUP ist es, im Zuge der Erstellung der Programme ein hohes Umweltniveau sicherzustellen, Umwelterwägungen bei dessen Ausarbeitung und Annahme systematisch einzubeziehen und eine ökologisch nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Wie die Evaluierung der SUP-Richtlinie auf EU-Ebene gezeigt hat, ist die SUP als Instrument zur Erreichung dieser Ziele grundsätzlich geeignet (SWD(2019)414final⁹⁹). Gleichwohl wurde in

⁹⁷ Siehe Protokoll EGESIF vom 05.10.2021 zum TOP 5 „Note on the Application of the “do no significant Harm Principle under Cohesion Policy”: “... it is a reputational issue to demonstrate that cohesion policy is a green policy, which requires that the DNSH principle is translated into real actions”.

⁹⁸ Gemäß Artikel 8 der „alten“ Dach-VO (1303/2013) war sicherzustellen, dass „Anforderungen an den Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management bei der Vorbereitung ... der Programme gefördert werden“

⁹⁹ KOM (2019): Commission Staff working Document. Executive summary of the Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment {SWD(2019) 413 final}

Untersuchungen auf der EU-Ebene¹⁰⁰ sowie in Deutschland¹⁰¹ deutlich, dass das Potenzial der SUP zur Verbesserung der EFRE-Programme aus Umweltsicht in der Vergangenheit nicht immer voll ausgeschöpft wurde. Die Wirksamkeit und Effizienz der SUP werden durch zahlreiche Faktoren der Umsetzung in den Mitgliedstaaten beeinflusst, wie der zeitlichen Planung der SUP und dem politischen Willen wirkungsvoll auf den Planungsprozess Einfluss zu nehmen¹⁰². Im Hinblick auf das Design auf EU-Ebene erscheinen die folgenden Punkte relevant:

Die Streichung des expliziten Hinweises auf die SUP in der Dach-VO hat mindestens in Deutschland Unsicherheit ausgelöst, ob weiterhin eine SUP-Pflicht besteht. Die KOM hat dies in einem Schreiben im Januar 2020 schriftlich klargestellt¹⁰³ und im Rahmen von entsprechenden Expertengruppen kommuniziert¹⁰⁴. Darüber hinaus bestand Unklarheit zum Prüfumfang der SUP, insbesondere im Hinblick auf die Bereiche Anpassung an den Klimawandel und Kreislaufwirtschaft, die aus der SUP-Richtlinie nur mittelbar abzuleiten sind. Die KOM hatte zwar bereits 2013 mittels eines Leitfadens¹⁰⁵ u.a. Hinweise gegeben, wie der Bereich Anpassung an den Klimawandel in den SUP berücksichtigt werden kann. Dennoch wird in der überwiegenden Zahl der SUP zu den 16 deutschen EFRE-OPs der Bereich Klimaanpassung nicht bewertet. Die Frage der Berücksichtigung der Prüfbereiche Klimaanpassung und Kreislaufwirtschaft steht in unmittelbarem Zusammenhang zur oben diskutierten Abgrenzung zwischen dem neuen Instrument der DNSH-Prüfung auf der Programmebene und der SUP. Die Frage der Prüfbereiche und der zukünftigen Ausrichtung der SUP scheint aber nicht nur die Kohäsionspolitik zu betreffen, sondern geht darüber hinaus. So heißt es in dem Arbeitsdokument zur Evaluation der SUP aus dem Jahr 2019 (SWD(2019)413 final): *„Unter den Interessenvertretern herrschte Einigkeit darüber, dass die Anwendung der SUP-Richtlinie aufgrund der Unsicherheit über ihren Prüfbereich geklärt werden muss. Die Klärung könnte viele Formen annehmen, von einer Änderung der SUP-Richtlinie bis hin zur Erstellung von Leitlinien.“*

Über den Punkt der unterschiedlichen Prüfbereiche hinaus unterscheiden sich SUP und DNSH im Hinblick auf die Verbindlichkeit, mit der erhebliche Umweltbeeinträchtigungen ausgeschlossen werden bzw. Mitigationsmaßnahmen notwendig sind, auch wenn die Übergänge fließend sind. Im Rahmen der DNSH-Prüfung sind Maßnahmen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der Umweltziele führen, zwingend von der Förderung auszuschließen und aus den Programmen zu streichen. Die SUP lässt in solchen Fällen einen größeren Ermessensspielraum, wie die Ergebnisse der Prüfung zu berücksichtigen sind. Auch in diesem Punkt sollte die SUP bzw. deren Anwendung in der Kohäsionspolitik gestärkt werden (siehe Empfehlungen).

In den Technischen Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027 vom 29.07.2021 (2021/C 373/01) wird in Anhang E „Sicherung der Klimaverträglichkeit und Strategische Umweltprüfung“ eine weitreichende Auslegung der SUP von der KOM vorgenommen. So heißt es in Abschnitt E1. *„Hinsichtlich der langfristigen Risiken*

¹⁰⁰ KOM (2019): Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF). Final report. Chapter 4.3: Effectiveness of the SEA as an instrument of integration of environmental considerations.

¹⁰¹ UBA (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Kapitel 3.1: Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung

¹⁰² KOM (2017): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. COM/2017/0234 final

¹⁰³ Schreiben der Generaldirektoren der GD „Umwelt“ sowie der GD „Regionalpolitik und Stadtentwicklung“ vom 06.01.2020 betreffend „Umweltprüfungen für Pläne und Programme, die von der EU im Zeitraum 2021–2027 kofinanziert werden.“

¹⁰⁴ Europäisches Netzwerk von Umwelt- und Verwaltungsbehörden (ENEA-MA) am 1.10.2019 (Link) und Gruppe der nationalen UVP/SUP-Experten am 26.09.2019 (Link)

¹⁰⁵ KOM (2013): Guidance on integrating climate change and biodiversity into Strategic Environmental Assessment, Publications Office, 2013, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/11869>

fordern die potenziellen Auswirkungen des Klimawandels auf die Infrastruktur ein Umdenken von der herkömmlichen Bewertung der Auswirkungen eines öffentlichen Plans/Programms auf die Umwelt allein hin zu einer Bewertung, bei der auch die voraussichtlichen langfristigen Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel berücksichtigt werden.“ Als Schlüsselfragen für die SUP in Bezug auf die Eindämmung des Klimawandels wird u.a. die Übereinstimmung mit den Grundsätzen „Energieeffizienz an erster Stelle“ (siehe unten) sowie „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ (siehe oben) definiert¹⁰⁶. In den SUPs zu den deutschen EFRE-OPs spiegelt sich diese weitreichende Auslegung allerdings nur unzureichend wider, was u.a. daran liegen könnte, dass die Technischen Leitlinien zur Klimaverträglichkeit von Infrastrukturprojekten zu einem vglw. späten Zeitpunkt der Programmierung veröffentlicht wurden und die Leitlinien sich im Kern auf die Projektebene (und nicht die für die SUP relevante Programmebene) beziehen.

3.2.4 Projektauswahl

Gemäß Artikel 73(2) der Dach-VO legt die Verwaltungsbehörde transparente Kriterien und Verfahren fest, die u.a. dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und der Umweltpolitik der Union gemäß Artikel 11 und Artikel 191 Absatz 1 AEUV Rechnung tragen, und wendet diese an. Die Verwaltungsbehörden müssen gemäß Absatz 2 sicherstellen, dass die ausgewählten Vorhaben mit den dem Programm zugrunde liegenden Strategien sowie den grundlegenden Voraussetzungen im Einklang stehen und Infrastrukturinvestitionen, die eine erwartete Lebensdauer von mindestens fünf Jahren haben, klimaverträglich sind.

Gemäß Artikel 40(2) der Dach-VO genehmigt der Begleitausschuss die Methodik und die Kriterien für die Auswahl der Vorhaben. Dabei ist jedes Mitglied des Begleitausschusses stimmberechtigt (Art. 39). Die Methodik und die Kriterien für die Auswahl der Vorhaben sowie Änderungen sind der Kommission auf deren Ersuchen vor der Vorlage an den Begleitausschuss vorzulegen. Vertreter der KOM nehmen in begleitender und beratender Funktion an der Arbeit des Begleitausschusses teil.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht

Die Projektauswahl ist eine mögliche und potenziell wirksame Stellschraube zur Berücksichtigung von Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsbelangen in der Umsetzung der Förderung. Die Nutzung der Projektauswahlverfahren und Projektauswahlkriterien als Instrument der Umweltintegration in die EFRE-Förderung ist nicht neu. Vielmehr kann auf langjährige Erfahrungen zurück gegriffen werden u.a. aus der Förderperiode 2014–2020. Das Fazit fällt dabei gemischt aus. Auf der einen Seite machen insbesondere gute Beispiele das Potenzial der Projektauswahl als Steuerungsinstrument zur Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung deutlich¹⁰⁷. Auf der anderen Seite handelt es sich bei den guten Beispielen eher um Ausnahmen, die konkrete Umsetzung ist komplex und selten wird das volle

¹⁰⁶ Siehe Tabelle 16: Schlüsselfragen für die SUP in Bezug auf die Eindämmung des Klimawandels

¹⁰⁷ siehe das Gute Praxisbeispiel zu den [Projektauswahlkriterien in Baden-Württemberg](#) im Anhang A

Die Studie im Auftrag der KOM „[Integration of environmental considerations in the selection of projects supported by the European structural and investment funds](#)“ enthält neben dem o.g. Beispiel weitere gute Praxisbeispiele aus insgesamt 12 OPs und Empfehlungen zur Einbeziehung von Umweltaspekten in die Projektauswahlprozesse in der Kohäsionspolitik in den folgenden Bereichen: Programmierung, Projektauftrag, Projektentwicklung, Projektauswahl, Monitoring und Bewertung

Potenzial ausgeschöpft¹⁰⁸, was unter anderen daran liegt, dass mit der Projektauswahl schon aus Umweltsicht unterschiedliche Zielstellungen verfolgt werden¹⁰⁹.

Die KOM hatte in „ihren“ VO-Vorschlägen aus dem Jahr 2018 weiterhin insbesondere auf das Instrument der Projektauswahl zur Integration von Umwelt und Nachhaltigkeit in die Förderung „gesetzt“. Vor dem Hintergrund, dass in den ursprünglichen KOM-Vorschlägen das Querschnittsziel Nachhaltigkeit insgesamt eher geschwächt wurde, verdeutlicht dies die operative Bedeutung, die die KOM der Projektauswahl zur Förderung einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung beimisst.

In inhaltlicher Hinsicht sind in der Förderperiode 2021–2027 neben den bislang schon zu berücksichtigenden umweltbezogenen Anforderungen an die Projektauswahl¹¹⁰ gemäß der Dach-VO weitere Aspekte bei der Projektauswahl zu berücksichtigen. Die Sicherstellung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen mit einer Lebensdauer von mindestens fünf Jahren wurde als neue Anforderung bei der Auswahl der Vorhaben explizit in Art. 73 der Dach-VO „Auswahl der Vorhaben durch die Verwaltungsbehörde“ ergänzt (siehe Kapitel unten). Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung des DNSH-Grundsatzes (siehe oben) bei der Projektauswahl ebenso wie des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ wird demgegenüber nicht explizit in Art. 73 genannt, sondern ergibt sich indirekt aus Art. 9 bzw. Art. 2(42). Wenngleich es sich bei den neuen Anforderungen aus Umweltsicht um relevante Aspekte handelt, steigt damit die Komplexität der Projektauswahl weiter, ebenso wie das Risiko der Überforderung der Projektauswahl und aller daran Beteiligten zunimmt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Konkretisierung der Anforderungen bspw. zur Sicherung der Klimaverträglichkeit von Seiten der KOM mittels vglw. umfangreicher und spät in die Programmierung eingebrachter Leitfäden (DNSH, Klimaverträglichkeit) erfolgt.

Im Hinblick auf den Prozess der Entwicklung und die Verabschiedung der Projektauswahlkriterien hatte die KOM in den VO-Vorschlägen aus dem Jahr 2018 stärkere Mitsprachemöglichkeiten für sich vorgesehen¹¹¹, konnte sich damit aber in den Verhandlungen

¹⁰⁸ siehe Abschlussbericht UBA(2019): „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung“ sowie

Studie im Auftrag der KOM (2019) „[Integration of environmental concerns in the Cohesion Policy Funds \(ERDF, ESF and CF\): Results, evolution and trends through three programming periods \(2000-2006, 2007-2013, 2014-2020\)](#)“, in der u.a. der Frage nachgegangen wird, in welchem Umfang Umwelaspekte in den Auswahlkriterien berücksichtigt werden.

¹⁰⁹ Im Abschlussbericht UBA (2019) „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung“, wurden die folgenden „harten“ und „weichen“ Funktionen bei der Integration des QZN in die Projektauswahlverfahren und -kriterien in den deutschen EFRE-OPs 2014–2020 unterschieden: () weiche Funktionen: Information und Sensibilisierung, Beratung und Unterstützung, Monitoring von Projekten () harte Funktionen: Ausschluss von Projekten, Selektion von Projekten, Sanktionierung von Projekten

Im Rahmen des Leitfadens der KOM (2020) „Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with Cohesion Policy“ (Seite 91) werden die folgenden grundsätzlichen Anwendungsmöglichkeiten für Auswahlkriterien im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik unterschieden: (1) Negativ-/Ausschlusskriterien, die dazu führen, dass bestimmte Sektoren, Technologien oder Praktiken aufgrund von Umweltkriterien von der Finanzierung ausgeschlossen werden; (2) positive/Best-in-Class-Auswahl: Investitionen in Sektoren, Technologien, Praktiken oder Projekte, die aufgrund ihrer positiven Umweltleistung ausgewählt werden; (3) normenbasierte Auswahl: Screening von Investitionen anhand von Mindeststandards; (4) Integration von Umweltfaktoren in die Finanzanalyse des Projekts, z. B. durch einen Kohlenstoffpreis; (5) Ausrichtung eines möglichst großen Teils der Finanzierung auf nachhaltigkeitsorientierte Investitionen (z. B. kohlenstoffarme Energie); (6) Ausrichtung eines möglichst großen Teils der Finanzierung auf Impact/Community Investing, wobei die Finanzierung speziell auf traditionell unterversorgte Personen oder Gemeinschaften ausgerichtet ist. Dabei können die Kriterien auf unterschiedliche Weise formuliert werden: als obligatorische Anforderungen in den Aufrufen zur Einreichung von Projekten oder als Auswahlkriterien, die Projekten den Vorzug geben, die diese Anforderungen erfüllen. Ersteres wird in dem Leitfaden dringend empfohlen.

¹¹⁰ Siehe Artikel 125(3) der Dach-VO 1303/2013 sowie Artikel 8: Querschnittsziel nachhaltige Entwicklung sowie Erhalt, Schutz und Verbesserung der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität gemäß Artikel 11 und Artikel 191 Absatz 1 AEUV

¹¹¹ Art. 67(2) des Vorschlags der Dach-VO (COM(2018)375 final): Auf Anfrage der Kommission konsultiert die Verwaltungsbehörde die Kommission und berücksichtigt deren Bemerkungen, bevor sie erstmals die Kriterien für die Auswahl beim Überwachungsausschuss einreicht und bevor sie später etwaige Änderungen an diesen Kriterien vornimmt.

nicht durchsetzen¹¹². Aus Umweltsicht wäre eine stärkere Position der KOM tendenziell zu begrüßen, da die KOM sich vielfach für eine systematische Umweltintegration in allen PZ einsetzt. Zumal grundsätzliche Aussagen zur Projektauswahl und der Berücksichtigung des Querschnittsziels der Nachhaltigen Entwicklung im Unterschied zur vorhergehenden Förderperiode nicht mehr in den durch die KOM zu genehmigenden Operationellen Programmen enthalten sind und daher dem Einfluss der KOM überwiegend entzogen sind. Staatliche und nicht-staatliche Umweltakteure nehmen oder erhalten in der Regel vglw. geringen Einfluss auf die Entwicklung der Kriterien und Verfahren der Projektauswahl insbesondere in „Nicht-Umweltbereichen“, auch wenn die grundsätzliche Möglichkeit dazu, bspw. im Rahmen der Begleitausschüsse, besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Projektauswahlssysteme in hohem Maße zwischen den Förderperioden fortgeschrieben werden und es schwerfällt, grundsätzlich neue Aspekte und Vorschläge aus Umweltsicht einzubringen. Vorteilhaft wäre es, Instrumente und Anforderungen auf der Ebene der Projektauswahl zu integrieren (z.B. Klimaverträglichkeit und DNSH), künftig besser miteinander zu verweben und hierfür auf EU-Ebene frühzeitig einen geeigneten Rahmen zu schaffen.

3.2.5 Sicherung der Klimaverträglichkeit

Gemäß Artikel 73 Absatz 2 Buchstabe j der Dach-VO muss die Verwaltungsbehörde bei der Auswahl der Vorhaben die Klimaverträglichkeit von Infrastrukturinvestitionen mit einer erwarteten Lebensdauer von mindestens fünf Jahren gewährleisten. Dabei handelt es sich gemäß Artikel 2 Absatz 42 der Dach-VO bei der Sicherung der Klimaverträglichkeit um „ein Verfahren zur Verhinderung, dass Infrastrukturen durch potenzielle langfristige Auswirkungen des Klimawandels gefährdet werden, und zur Gewährleistung, dass der Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ beachtet wird und dass die von dem Projekt verursachten Treibhausgasemissionen mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 in Einklang stehen“. Der Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ wird in Artikel 2 Absatz 41 der Dach-VO definiert und bedeutet „die größtmögliche Berücksichtigung alternativer kosteneffizienter Energieeffizienzmaßnahmen für eine effizientere Energienachfrage und Energieversorgung, insbesondere durch kosteneffiziente Einsparungen beim Energieendverbrauch, durch Initiativen für eine Laststeuerung und durch eine effizientere Umwandlung, Übertragung und Verteilung von Energie, bei allen Planungsentscheidungen im Energiebereich sowie bei Politik- und Investitionsentscheidungen, und gleichzeitig die Ziele dieser Entscheidungen zu erreichen.“

Die Europäische Kommission hat am 29.07.2021 „Technische Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturprojekten im Zeitraum 2021–2027“¹¹³ veröffentlicht (siehe Pressemitteilung¹¹⁴). Die Leitlinien (117 Seiten) sollen dazu beitragen, dass bei künftigen Investitionen und der Entwicklung von Infrastrukturprojekten unter anderem im Rahmen des EFRE, des JTF sowie des RRF Klimaerwägungen durchgängig berücksichtigt werden. Den Leitlinien liegt ein weit gefasster Infrastrukturbegriff zugrunde (siehe Kapitel 2 der Leitlinien), der Gebäude, naturbasierte Infrastrukturen und Netzinfrastrukturen (z.B. Energie, Verkehr, IKT) bis hin zu einem breiten Spektrum an baulichen Systemen und Vermögenswerten (z.B. Abfallbehandlung, Forschung) umfasst. Das Verfahren ist in zwei Säulen (Eindämmung, Anpassung an den Klimawandel) und zwei Phasen (Screening, detaillierte Analyse) untergliedert und

¹¹² Gemäß Artikel 40(2) der Dach-VO (2021/1060) werden „die Methodik und die Kriterien für die Auswahl der Vorhaben sowie etwaige diesbezügliche Änderungen ... der Kommission auf deren Ersuchen hin mindestens 15 Arbeitstage vor der Vorlage an den Begleitausschuss vorgelegt“.

¹¹³ KOM (2021): Bekanntmachung der Kommission — Technischen Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021-2027. C/2021/5430.

¹¹⁴ KOM (2021): Kommission verabschiedet neue Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von künftigen Infrastrukturprojekten. Pressemitteilung vom 29. Juli 2021. Internetseite

orientiert sich an den Grundsätzen „Energieeffizienz an erster Stelle“ sowie DNSH. Die Leitlinien richten sich in erster Linie an Projektträger und Experten, die an der Vorbereitung von Infrastrukturprojekten beteiligt sind. Darüber hinaus werden die Bezüge zu den Verfahren des Projektzyklusmanagements (PCM), der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der strategischen Umweltprüfung (SUP) dargestellt, und es werden Empfehlungen zur Unterstützung nationaler Verfahren zur Sicherung der Klimaverträglichkeit in den Mitgliedstaaten ausgesprochen.

Einschätzung / Bewertung aus Umweltsicht

Das vorläufige Fazit zur Sicherung der Klimaverträglichkeit (im englischen Climate Proofing) in der Kohäsionspolitik auf der EU-Ebene fällt gemischt aus. Grundsätzlich wird die Verankerung des Climate Proofings in der Dach-VO begrüßt. Entsprechend der Unterscheidung zwischen vertikaler und horizontaler Umweltintegration bildet die Sicherung der Klimaverträglichkeit das Gegenstück zum Climate Mainstreaming. Während das Climate Mainstreaming im Sinne der vertikalen Integration darauf abzielt, die Klimaausgaben zu kanalisieren und zu erhöhen, geht es bei der Sicherung der Klimaverträglichkeit darum, sicherzustellen, dass die Ausgaben nicht im Widerspruch zu den Klimazielen stehen oder diese beeinträchtigen und mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 im Einklang stehen (horizontale Integration). Auch im Vergleich zum ursprünglichen VO-Vorschlag der KOM aus dem Jahr 2018¹¹⁵ stellt die letztendlich verabschiedete Definition der Sicherung der Klimaverträglichkeit in der Dach-VO eine Verbesserung dar und umfasst neben der Anpassung an den Klimawandel auch den Schutz des Klimas als zweite Dimension inkl. der Beachtung des Grundsatzes der Energieeffizienz an erster Stelle und der Kompatibilität mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050.

Kritisch bewertet werden die folgenden Punkte: (1) Der Fokus der Sicherung der Klimaverträglichkeit liegt sowohl in der Dach-VO als auch in den Technischen Leitlinien auf der Ebene der Projekte. Die Ansiedlung auf dieser „untersten“ Steuerungs- bzw. Integrationsebene vernachlässigt die Steuerungsmöglichkeiten, die die übergeordneten Ebenen, wie z.B. die Programmebene, für eine effiziente und effektive Umsetzung bieten und ist mit einem hohen Aufwand verbunden. So sollte bspw. eine Ausrichtung der Förderung des Gebäudebereichs auf Klimaneutralität bzw. einen geeigneten Dekarbonisierungspfad auf der Ebene der Förderrichtlinien bzw. des Programms erfolgen. (2) Der in den Technischen Leitlinien vorgesehene Schwellenwert von 20.000 t CO₂e pro Jahr und Vorhaben¹¹⁶ für eine detaillierte Analyse in der Säule Klimaneutralität erscheint zumindest für die in Deutschland geförderten Projekte deutlich zu hoch und dürfte nur einen Bruchteil der Vorhaben betreffen. Zudem ist ein solcher Schwellenwert in der Dach-VO nicht vorgesehen und es bleibt unklar, wie die gemäß der Dach-VO vorgesehene Sicherung der Klimaverträglichkeit bei Vorhaben unterhalb des Schwellenwerts gewährleistet wird. (3) Aufgrund der fehlenden klaren Definition von Infrastrukturen in der VO bleibt unklar, für welche Vorhaben die Klimaverträglichkeit gewährleistet werden muss und der breite Infrastrukturbegriff aus den Technischen Leitlinien wurde zumindest von den EFRE-Verwaltungsbehörden in Deutschland nicht akzeptiert. Mindestens perspektivisch stellt sich die Frage, ob nicht für weitere Bereiche, wie z.B. die KMU-Förderung (die ebenfalls langlebige und klimarelevante Investitionen, wie z.B. in Gebäude oder Maschinen umfasst), die Sicherung der Klimaverträglichkeit notwendig ist. (4) Eine einheitliche Definition des Climate Proofings über alle EU-Fonds bzw. Fördermöglichkeiten hinweg fehlt. Die

¹¹⁵ KOM (2018)375 final; Artikel 2(37): „Sicherung der Klimaverträglichkeit“ ein Verfahren zur Sicherstellung, dass die Infrastruktur den schädlichen Auswirkungen des Klimas nach Maßgabe der nationalen Regelungen und Leitfäden, falls zutreffend, oder internal anerkannter Standards standhält.

¹¹⁶ 20.000 Tonnen CO₂ entsprechen zum Vergleich 6.849.315 Liter Heizöl, 10.000.00 m³ Erdgas, 49.875.312 kWh Strom und 8.695.652 Liter Benzin

im Rahmen von InvestEU vorgesehene Nachhaltigkeitsprüfung¹¹⁷ ist wesentlich breiter angelegt und umfasst neben der Klimadimension u.a. auch die Umweltdimension einschließlich der biologischen Vielfalt und schließt neben Infrastrukturen auch die Förderbereiche „KMU“ sowie „Forschung, Innovation und Digitalisierung“ ein. (5) Weitgehend unklar bleibt, auch in den Technischen Leitlinien, wie der Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“ konkret umgesetzt bzw. bei der Auswahl der Vorhaben berücksichtigt werden soll. (6) Insbesondere für den Bereich Klimaanpassung bleibt unklar, welche Steuerungswirkung mit der Anforderung „Sicherung der Klimaverträglichkeit“ intendiert ist. Im Vordergrund scheint hier die Bewusstseinsbildung zu stehen und nicht der Ausschluss von Vorhaben.

Insgesamt ähnelt die konkrete Ausgestaltung der Sicherung der Klimaverträglichkeit in der Förderperiode 2021–2027 mit dem Fokus auf die Projektebene sowie von sehr großen Vorhaben stark dem Ansatz zur Prüfung von sogenannten Großvorhaben aus der Förderperiode 2014–2020 und wird damit dem in der Dach-VO neu verankerten breiten Anspruch der Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturinvestitionen nicht vollumfänglich gerecht.

3.2.6 Partnerschaftsprinzip

Der Grundsatz der Partnerschaft gehört zu den zentralen Merkmalen der Kohäsionspolitik, baut auf dem Ansatz der Steuerung auf mehreren Ebenen auf und stellt die Einbindung regionaler, lokaler, städtischer und sonstiger Behörden sowie der Zivilgesellschaft und der Wirtschafts- und Sozialpartner sicher (siehe EWG 14 der Dach-VO).

Gemäß Artikel 8 „Partnerschaft und Steuerung auf mehreren Ebenen“ der Dach-VO sind „Partner des Umweltbereichs“ Teil dieser Partnerschaft und zwingend in die Ausarbeitung der Partnerschaftsvereinbarung sowie die Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung der Programme einzubinden, auch durch die Teilnahme an den Begleitausschüssen. Gemäß Absatz 4 muss die Organisation und Umsetzung der Partnerschaft im Einklang mit dem Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften gemäß der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 240/2014 erfolgen.

Bewertung / Einschätzung aus Umweltsicht

Die Einbindung von staatlichen und nicht-staatlichen Umweltakteuren in die Partnerschaften zur Vorbereitung, Umsetzung und Bewertung der Programme der Kohäsionspolitik bildet im Einklang mit SDG 17 „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele“ ein zentrales Umsetzungsinstrument einer nachhaltigen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund wird die explizite Nennung von „Partner des Umweltbereichs“ in Artikel 8 als Teil der Partnerschaften grundsätzlich positiv bewertet und stellt die rechtliche Grundlage und Verpflichtung für die Einbindung von Umweltakteuren dar. Allerdings entspricht die Regelung weitgehend der entsprechenden Regelung in Artikel 5 der Dach-VO aus der Förderperiode 2014–2020 und stellt insofern keine Neuerung dar.

Neu ist demgegenüber der verbindliche Verweis auf den Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften in der Dach-VO. Gemäß dem Verhaltenskodex sollte eine wirksame Partnerschaft unter anderem sichergestellt werden, indem die institutionellen Kapazitäten der beteiligten Partner gestärkt werden und die Rolle der Partner und die Wirksamkeit der Partnerschaft bewertet wird. Auch wenn der Verhaltenskodex bereits in der Förderperiode 2014–2020 zu berücksichtigen war, erhält er durch die Nennung in der Dach-VO ein größeres Gewicht und bietet Ansatzpunkte, um bestehende Engpässe und Hemmnisse der Beteiligung und

¹¹⁷ KOM (2021/C 280/01): Technischer Leitfaden für die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen des Fonds „InvestEU“

Einbindung insbesondere von nicht-staatlichen Umweltakteuren in die Kohäsionspolitik zu beseitigen oder zu reduzieren (siehe Abschlussbericht des Vorläufervorhabens¹¹⁸).

3.3 Vertikale Umweltintegration

3.3.1 Klimaschutz-Mainstreaming, -quote und -tracking

Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung (LI 433/28¹¹⁹) sollen in den Jahren 2021–2027 30 % des EU-Haushalts und von NGEU für klimabezogene Maßnahmen aufgewendet werden. Zur Umsetzung dieses sogenannten Klimaschutz-Mainstreamings¹²⁰ wurde das 30 %-Ziel des MFR in spezifische Ziele für einzelne Programme aufgeteilt, darunter die EU-Strukturfonds (siehe Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework¹²¹).

Gemäß Artikel 6 der Dach-VO sowie EWG 6 der EFRE-VO sind 30 % der EFRE-Ausgaben für Klimaschutzziele einzusetzen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Informationen über die Unterstützung der Klimaziele vorlegen, indem sie eine auf den Interventionsarten basierende Methodik anwenden. Dies bedeutet, dass den Interventionsarten im Rahmen der fünf politischen Ziele (PZ) eine bestimmte Gewichtung zugewiesen wird ("Koeffizienten für die Berechnung der Unterstützung der Klimaziele"). Auf die Klimaziele können sowohl Maßnahmen, die den Klimaschutz unterstützen, wie auch Maßnahmen mit dem Ziel der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, einzahlen.

Die Gewichtungen - 0 %, 40 % oder 100 % - sind für jede Art von Intervention in Anhang I der Dach-VO festgelegt. Mit wenigen Ausnahmen haben die Interventionsfelder unter PZ2 „grüneres Europa“ einen Koeffizienten von 40% oder 100%. Ein zusätzlicher Beitrag zu den Klimaschutzzielen wird von mehreren Interventionen unter dem durch den EFRE in DEU nicht unterstützten Infrastruktur-fokussierten PZ3 „vernetztes Europa“ erwartet. Einige Interventionen zielen auf die Klimaziele unter PZ1 „intelligenteres Europa“ ab. Im Gegensatz dazu haben alle Interventionen unter PZ4 „sozialeres Europa“ (ESF+) und PZ5 „bürger näheres Europa“ eine Gewichtung von 0%. Die Interventionsbereiche sowie ihre Klimakoeffizienten in Anhang I Dach-VO entsprechen denen der RRF gemäß Anhang VI der RRF-Verordnung.

Die Klimaquote ist durchgängig über die Förderperiode einzuhalten und zu gewährleisten. Mitgliedstaaten und die Kommission überwachen, ob die Klimaschutzbeitragsziele eingehalten werden und vereinbaren bei unzureichenden Fortschritten Abhilfemaßnahmen. Werden bis Ende 2024 unzureichende Fortschritte festgestellt, so berücksichtigt der Mitgliedstaat dies in der Halbzeitüberprüfung.

Bewertung / Einschätzung aus Umweltsicht

Bei der Erhöhung der Klimaquote von 20 % auf 30 % für den EU-Gesamthaushalt 2021–2027 handelt es sich um eine deutliche finanzielle Steigerung und zugleich ein bedeutendes politisches Signal, zumal die KOM in den ursprünglichen Vorschlägen aus dem Jahr 2018 noch eine Klimaquote von 25 % vorgeschlagen hatte. Anstelle von ca. 221 Mrd. EUR (=20,6 %) im

¹¹⁸ Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

¹¹⁹ Amtsblatt der Europäischen Union (2020) L 433I vom 22.12.2020: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16.12.2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel.

¹²⁰ KOM (o.D.): Klimaschutz-Mainstreaming. Internetseite

¹²¹ KOM (2022): Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, Commission Staff working Document SWD(2022) 225 final.

Zeitraum 2014–2020 sollen nach Angaben der KOM 2021–2027 voraussichtlich 557 Mrd. Euro (ca. 31 %) für die Bekämpfung des Klimawandels bereitgestellt werden. Die hohe Zunahme der absoluten Klimaausgaben ergibt sich u.a. aus dem deutlichen Zuwachs des EU-Haushalts (2021–2027 = 2.033 Mrd. Euro, 2014–2020 = 1.075 Mrd. Euro in jeweiligen Preisen) aufgrund von NextGenerationEU.

Auf der anderen Seite schließt der vorgesehene Anstieg nur einen kleinen Teil der Lücke zu den 175 – 290 Mrd. EUR pro Jahr, die gemäß der Einschätzung der KOM¹²² zur Erfüllung der EU-Klima- und Energieziele zusätzlich benötigt wird. Einige Akteure haben daher in den Verhandlungen auf eine höhere Klimaquote als die von der KOM 2018 ursprünglich vorgeschlagenen 25 % gedrängt. Das Europäische Parlament¹²³ hatte bereits in seiner Entschließung vom 14. März 2018 zum MFR gefordert, dass die Klimaschutzausgaben auf 30 % steigen; Macron wollte Ausgaben für den ökologischen Übergang in Höhe von 40 %; die GRÜNEN haben 50 % für das Klima gefordert und der WWF 50 % für Klima und Natur. Eine weitere Erhöhung der Klimaquote gegenüber dem Vorschlag der KOM in den Verhandlungen zum MFR erschien daher bereits vor Bekanntgabe des EUGD nicht unrealistisch.

Die für den EFRE vorgesehene Klimaquote in Höhe von 30 % wurde demgegenüber in den Verhandlungen nicht erhöht und entspricht dem ursprünglichen Vorschlag der KOM aus dem Jahr 2018. Auch, wenn es sich hierbei um einen Zuwachs gegenüber der Förderperiode 2014–2020 handelt, so stellt sich doch die Frage, warum mit der Anhebung der Klimaquote für den Gesamthaushalt von 25 auf 30 % gegenüber den KOM-Vorschlägen keine Anhebung der spezifischen Klimaquote für den EFRE verbunden wurde. Zumal für andere kohäsionspolitische Instrumente, wie den Kohäsionsfonds und den RRF, mit 37 % höhere Klimaquoten im Vergleich zum EFRE festgeschrieben wurden. CAN Europe¹²⁴ hatte für den EFRE bereits 2019 eine Klimaquote in Höhe von 50 % gefordert. Ein wesentlicher Fortschritt in den Verhandlungen wurde dadurch erzielt, dass, abweichend vom KOM-Vorschlag, für alle Regionen einschließlich der weiter entwickelten eine verbindliche Mindestklimaquote für den EFRE verankert wurde.

Der Erfolg des Klima-Mainstreamings hängt aber nicht nur von der Höhe der Klimaquote, sondern auch von den angewandten Tracking-Methoden, den konkreten Vorgaben für die einzelnen Ausgabenbereiche sowie der Überprüfung der Zielerreichung ab. Der Europäische Rechnungshof¹²⁵ hat den bislang in der EU verfolgten Ansatz wiederholt als unzureichend zielgerichtet kritisiert und erwartet auch für die Förderperiode 2021–2027 nur geringe Verbesserungen. In der Kritik steht dabei insbesondere der Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Für den Bereich der Kohäsionspolitik wurde die Methode zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben 2021–2027 leicht angepasst, um den tatsächlichen Beitrag besser widerzuspiegeln. Hierzu gehört eine genauere und differenziertere Aufschlüsselung der Interventionsbereiche in Anhang I der Dach-VO. Dazu wurden zusätzliche Interventionsbereiche eingeführt und präzisiert, welche Projekte für einen Koeffizienten von 100 % oder 40 % in Betracht kommen (z. B. Energieeffizienz, Biomasse oder hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung). Insgesamt hat sich die Anzahl der Interventionsfelder von 123 auf 182 erhöht, von denen 64 einen

¹²² KOM (2019): Financing Sustainable Growth. Factsheet

¹²³ Europäisches Parlament (2018): Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zum nächsten MFR.

¹²⁴ CAN Europe (2019): Briefing paper. Negotiating the MFF 2021–2027: EU Budget for higher Climate Ambition

¹²⁵ Europäischer Rechnungshof (2022): Sonderbericht 09/2022. Klimaschutz im EU-Haushalt 2014–2020: weniger Ausgaben als gemeldet.

Klimakoeffizienten von 100 % oder 40 % haben, doppelt so viele wie im vorangegangenen Zeitraum.

Insgesamt bevorzugt gemäß einer Studie im Auftrag des EP¹²⁶ bei der Abwägung zwischen Einfachheit und Genauigkeit die KOM beim Climate-Tracking 2021–2027 nach wie vor die Einfachheit. Zu den zentralen Kritikpunkten gehört weiterhin die mangelnde Differenzierung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung. Auch die alleinige Ausrichtung an und Verbindung zu den geplanten Ausgaben anstelle der durch die Förderung erzielten Ergebnisse wird weiterhin kritisiert.

3.3.2 Biodiversitäts-Mainstreaming, -zielvorgabe und -tracking

Am Ende des Trilogs zum MFR haben die KOM, das EP und der ER vereinbart, dass Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt in allen EU-Programmen systematisch berücksichtigt werden. Die Zielvorgabe für dieses sogenannte Biodiversitäts-Mainstreaming¹²⁷ lautet, 2024 einen Anteil von 7,5 % und in den Jahren 2026 und 2027 jeweils 10 % der jährlichen Ausgaben aus dem MFR für Biodiversitätsziele bereitzustellen und ist in der Interinstitutionellen Vereinbarung L 433/ I 28 festgeschrieben. Im Rahmen der Strukturfonds-VO wird der Bezug zu den o.g. Zielvorgaben des Biodiversitäts-Mainstreamings des MFR in EWG 11 der Dach-VO¹²⁸ sowie EWG 6 der EFRE-VO hergestellt.

Um die für Biodiversität aufgewendeten Ausgaben des EU-Haushalts zu verfolgen, wird, ebenso wie beim Klimaschutz-Mainstreaming, die sogenannte Rio-Marker-Methode genutzt. Es werden jedem Bereich Koeffizienten von 0 %, 40 %, oder 100 % zugewiesen, die das Ausmaß der Berücksichtigung von Biodiversitätsaspekten in deren Planung reflektieren. Die KOM hat im Jahr 2022 die Methodik zur Verfolgung biodiversitätsbezogener Ausgaben für den Zeitraum 2021–2027 aktualisiert¹²⁹ und dafür eine Studie¹³⁰ in Auftrag gegeben. Für den Bereich der Strukturfonds wird im Ergebnis sieben Interventionsbereichen gemäß Anhang I der Dach-VO eine Gewichtung von 40 % und vier Interventionsbereichen eine Gewichtung von 100 % zugeordnet.

Bewertung / Einschätzung aus Umweltsicht

Das (Zwischen-)Fazit zum Biodiversitäts-Mainstreaming fällt gemischt aus. Auf der einen Seite wird die Einführung des Biodiversitäts-Mainstreamings und von entsprechenden Zielvorgaben in den EU-Haushalt grundsätzlich begrüßt. Damit verbunden ist ein politisches Signal im Sinne des Grünen Deals, den fortschreitenden Verlust der Biodiversität neben bzw. gemeinsam mit der Zwillingskrise Klimawandel ernsthaft zu bekämpfen. Potenziell handelt es sich beim Biodiversitäts-Mainstreaming, in Anlehnung an das inzwischen etablierte Klimaschutz-Mainstreaming, um ein mögliches Instrument zur verstärkten Förderung der biologischen Vielfalt außerhalb der klassischen Naturschutzförderinstrumente der EU wie bspw. LIFE, in alle Bereiche des EU-Haushalts und zur Schließung der vorhandenen Lücken bei der

¹²⁶ European Parliament (2022): Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update

¹²⁷ KOM (o.D.): Biodiversitäts-Mainstreaming. Internetseite

¹²⁸ „Angesichts der Bedeutung, die der Bekämpfung des Verlusts an biologischer Vielfalt zukommt, sollte durch die Fonds dazu beigetragen werden, dass Maßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt in den Politikbereichen der Union systematisch einbezogen werden und das allgemeine Ziel erreicht wird, im Jahr 2024 7,5 % der jährlichen Ausgaben im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für Biodiversitätsziele und in den Jahren 2026 und 2027 10 % der jährlichen Ausgaben im Rahmen des MFR für Biodiversitätsziele bereitzustellen, wobei den bestehenden Überschneidungen zwischen Klima- und Biodiversitätszielen Rechnung zu tragen ist.“

¹²⁹ KOM (2022): Biodiversity tracking methodology for each programme 2021–2027

¹³⁰ Nesbit, M., Whiteoak, K., Underwood, E., et al (2022): Biodiversity financing and tracking : final report, Publications Office of the European Union, 2022

Naturschutzfinanzierung auf der EU-Ebene (siehe auch Abschlussbericht Vorläufervorhaben, Kapitel 2.2.3.1¹³¹).

Auf der anderen Seite handelt es sich bei den Zielvorgaben des Biodiversitäts-Mainstreamings bislang um keine verbindliche Vorgabe. Im Unterschied zur Klimaquote werden die Zielvorgaben in den Strukturfonds-VO nicht in Form eines bindenden Artikels verankert, sondern werden „nur“ in den EWG genannt. Zudem wurden die Zielvorgaben nicht für einzelne Bereiche des MFR spezifiziert bzw. heruntergebrochen, so dass unklar bleibt, welchen Beitrag bspw. die Kohäsionspolitik konkret leisten soll. Dementsprechend fehlt auch ein konkreter Mechanismus zur Überprüfung und Anpassung bei Nicht-Erreichung der Zielvorgaben. Die grundsätzliche Kritik an der Nutzung der Rio-Marker-Methode und Überschätzung der Effekte insbesondere durch die 40%-Marker bleibt sowohl für die GAP sowie die Kohäsionspolitik bestehen. Der konkrete Einfluss der Zielvorgaben auf die Programmierung der OPs wird zumindest für Deutschland als unbedeutend eingeschätzt, u.a. weil die konkrete Methode zur Erfassung der biodiversitätsbezogenen Ausgaben erst am Ende der Programmierung von der KOM vorgelegt wurde. Insgesamt wird die aktuelle Ausgestaltung des Biodiversitäts-Mainstreamings als vorsichtiger Einstieg eingeschätzt, der vglw. wenig zusätzlichen Aufwand verursacht, aber auch wenig Steuerungswirkung entfaltet. Ein mittel- und langfristig erfolgreiches Biodiversitäts-Mainstreaming bedarf u.a. verbindlicher Vorgaben, sowie wirksamer Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen, um die Wirksamkeit zu bewerten und Bereiche zu identifizieren, in denen Verbesserungen notwendig sind.

3.3.3 Umweltrelevante Förderbereiche

Die umweltrelevanten Förderbereiche des EFRE in der Förderperiode 2021–2027 werden im Wesentlichen im PZ 2 „Ein grüneres, CO₂-freies Europa“, mit den folgenden acht spezifischen Zielen (SZ) gemäß Artikel 3(b) der EFRE-VO gebündelt.

Tabelle 3: Umweltrelevante Förderbereiche des EFRE

| PZ 2 | (b) Ein grüneres, CO ₂ -armes Europa |
|------|--|
| SZ | <ul style="list-style-type: none"> i) Förderung von Energieeffizienz und Reduzierung von Treibhausgasemissionen; ii) Förderung erneuerbarer Energien gemäß der Richtlinie (EU) 2018/2001, einschließlich der darin festgelegten Nachhaltigkeitskriterien; iii) Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme außerhalb des transeuropäischen Energienetzwerks (TEN-E); iv) Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz unter Berücksichtigung von ökosystembasierten Ansätzen; v) Förderung des Zugangs zu Wasser und einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung; vi) Förderung des Übergangs zu einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft; vii) Verbesserung des Schutzes und der Erhaltung der Natur, der biologischen Vielfalt und der grünen Infrastruktur, auch in städtischen Gebieten, sowie Verringerung aller Formen von Umweltverschmutzung; viii) Förderung einer nachhaltigen, multimodalen städtischen Mobilität im Rahmen des Übergangs zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft; |

Quelle: EFRE-VO

¹³¹ Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

Darüber hinaus bieten das PZ 1 „intelligenteres Europa“, PZ 3 „stärker vernetztes Europa“ PZ 4 „sozialeres Europa“ und das PZ 5 „bürgernäheres Europa“ weitere Ansatzpunkte zur Förderung von Umwelt- und Klimaaspekten sowie einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung in den Bereichen Unternehmen und Innovation, Mobilität, Tourismus, sowie Stadtentwicklung und ländlicher Entwicklung.

Für den Grunderwerb bei Umweltschutzvorhaben erfolgt gem. Art. 64 Absatz 1c keine Deckelung des Einsatzes von Strukturfondsmitteln und die in Absatz 1b definierte Begrenzung, nach der Grunderwerb nur bis zu 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben eines Vorhabens förderfähig ist, wird für Umweltschutzvorhaben aufgehoben. Für Brachflächen und ehemals industriell genutzte Flächen mit Gebäuden erhöht sich dieser Grenzwert auf 15 %.

Bewertung / Einschätzung aus Umweltsicht

Insbesondere die Einschätzung zu den umweltrelevanten Fördertatbeständen im PZ 2 fällt positiv aus. In den Verhandlungen konnte ein breites Förderspektrum im Umweltbereich sichergestellt werden und im Vergleich zum ursprünglichen KOM-Vorschlag (siehe Abschlussbericht des Vorläufervorhabens¹³²) wurden wichtige Erweiterungen und Ergänzungen vorgenommen. Im SZ 2.1. wurde die Förderung von Klimaschutzmaßnahmen außerhalb des Energiebereichs hinzugefügt (siehe auch EWG 15 mit Hinweisen u.a. auf Moorschutz und die Erfassung von Deponiegasen), in SZ 2.6 Ressourceneffizienzmaßnahmen explizit benannt, in SZ 2.7 die Förderung grüner Infrastruktur auf alle Gebiete ausgeweitet und klargestellt, dass ein breites Spektrum an Umweltschutzmaßnahmen förderfähig ist.

Der Wegfall der Deckelung des Einsatzes von Strukturfondsmitteln für den Grunderwerb bei Umweltschutzvorhaben wird ebenfalls positiv bewertet. Der Grunderwerb ist oft eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung von Naturschutzmaßnahmen und naturbasierten Lösungen (siehe unten) wie der Wiedervernässung von Mooren und Auen, wie u.a. in dem Gute Praxisbeispiel „Klimaschutz durch Moorentwicklung in Niedersachsen“¹³³ in der Förderperiode 2014–2020 deutlich wurde.

Die Ausgestaltung von PZ 5 und PZ 3 in der EFRE-VO wird aus Umweltsicht ebenfalls positiv beurteilt. Mit PZ 5 soll eine integrierte und ökologische Entwicklung in städtischen und nicht-städtischen Gebieten einschließlich des Naturerbes sowie des nachhaltigen Tourismus gefördert werden. Im Fokus der nachhaltigen Stadtentwicklung steht dabei gemäß Artikel 11 die Bewältigung von ökologischen und klimatischen Herausforderungen beim Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050. Im PZ 3 soll mit den beiden SZ 3.1 und SZ 3.2. jeweils eine klimaresiliente und nachhaltige Mobilität auch außerhalb des städtischen Bereichs gefördert werden.

In den beiden PZ 1 und PZ 4 hätten demgegenüber die Bezüge und die Möglichkeiten zur Förderung von Umwelt und Nachhaltigkeit deutlicher herausgearbeitet werden können. So fehlt bspw. der explizite Hinweis auf die Förderung von Umweltinnovationen im PZ 1 und im PZ 4 der Hinweis auf die Förderung der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Beiden Aspekten kommt im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Da im Unterschied zu den ursprünglichen Vorschlägen der KOM das übergeordnete Querschnittsziel Nachhaltigkeit mit Artikel 9 der Dach-VO wieder eingefügt wurde, relativiert sich die Kritik.

¹³² Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 / 2019.

¹³³ Siehe Gutes Praxisbeispiel in Anlage A

3.3.4 Naturbasierte Lösungen

Die KOM¹³⁴ definiert naturbasierte Lösungen (NbS, engl. nature-based solutions) als „Lösungen, die von der Natur inspiriert und unterstützt werden, die kosteneffizient sind, gleichzeitig ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile bieten und zum Aufbau von Resilienz beitragen“ und betont die Vorteile und Bedeutung von NbS sowie dem verwandten Konzept der grünen Infrastruktur insbesondere im Zusammenhang mit der ökosystembasierten Anpassung an den Klimawandel¹³⁵.

Gemäß Artikel 3(1)b der EFRE-VO sind ökosystembasierte¹³⁶ Ansätze im Spezifischen Ziel 2.4 „Förderung der Anpassung an den Klimawandel“ zu berücksichtigen. Die Verbesserung des Schutzes und der Erhaltung der Natur, der biologischen Vielfalt und der grünen Infrastruktur, auch in städtischen Gebieten, kann im Rahmen des Spezifischen Ziels 6 gefördert werden. Weitere Hinweise auf NbS zur Senkung von Treibhausgasemissionen bspw. durch die Wiedervernässung von Mooren finden sich in EWG 15 der EFRE-VO¹³⁷.

In der Programmierung des EFRE hat die KOM appelliert, EFRE-Mittel verstärkt zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie 2030, des EU-Nature Restoration Plans, Natura-2000 und der Wasser-Rahmen-Richtlinie zu nutzen und NbS als Alternative zu „grauer Infrastruktur“ vorrangig einzusetzen. Dabei hat sie den Mehrfachnutzen und die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten von NbS in allen politischen Zielen betont. Im Rahmen des Vorhabens wurde, auch als Hilfestellung für die Programmierung der EFRE-Mittel in Deutschland, ein Briefing „Naturbasierte Lösungen in den EU-Strukturfonds in Deutschland. Maßnahmen, Mehrwert und Möglichkeiten“¹³⁸ erstellt.

Bewertung / Einschätzung aus Umweltsicht

Auf der einen Seite bieten die Strukturfondsverordnungen die Möglichkeit zur Förderung und Berücksichtigung von NbS und das Konzept NbS wird aufgrund seines Mehrfachnutzens und der Berücksichtigung von sozio-ökonomischen Aspekten als anschlussfähig an den EFRE eingeschätzt. Zudem hat die KOM, einschließlich der DG REGIO, sich als Akteur für die vielfältige Nutzung von NbS im EFRE eingesetzt und betont, dass es sich bei der Klimakrise und dem Verlust an Biodiversität um eine Zwillingsskizze handelt, der nur gemeinsam begegnet werden kann. Im Zusammenhang mit dem Grünen Deal hat der gesamte Bereich Biodiversität in der KOM 2019 – 2024 zudem eine deutliche Aufwertung erfahren. Auch die neu eingeführte Biodiversitätsquote (siehe oben) stellt einen möglichen Antrieb zur verstärkten Nutzung von NbS dar.

Auf der anderen Seite fällt die Verankerung von NbS in den VO vergleichsweise schwach aus und ist im Wesentlichen auf den Bereich Klimaanpassung begrenzt. Die von der KOM in der Phase der Programmierung empfohlene Priorisierung von NbS und Nutzung in allen PZ bzw. SZ findet sich nicht in den VO wieder und die Möglichkeiten der KOM zur Durchsetzung der Nutzung von

¹³⁴ KOM (o.D.): Naturbasierte Lösungen. Naturbasierte Lösungen und wie die Kommission sie definiert, Finanzierung, Zusammenarbeit und Arbeitsplätze, Projekte, Ergebnisse und Veröffentlichungen. Internetseite

¹³⁵ Grüne Infrastrukturstrategie (2013), Europäischer Green Deal (2019), Biodiversitätsstrategie für 2030 (2020) und Anpassungsstrategie (2021)

¹³⁶ Ökosystembasierte Ansätze kann hier als Synonym für NbS verstanden werden.

¹³⁷ „Um die Erreichung des Ziels einer klimaneutralen Union bis zum Jahr 2050 zu unterstützen, sollten der EFRE und der Kohäsionsfonds ... zur Senkung der Treibhausgasemissionen und zur Bekämpfung von Energiearmut beitragen. Von besonderer Bedeutung wären in diesem Zusammenhang Investitionen in ... und zur Förderung von biologischer Vielfalt und grüner Infrastruktur, einschließlich der Erhaltung, Aufwertung und Ausweisung von Naturschutzgebieten, und anderer Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen, beispielsweise der Erhaltung und Wiederherstellung von Naturlandschaften, die sehr gut Kohlendioxid aufnehmen und speichern können - etwa durch Wiedervernässung von Moorlandschaften ...“.

¹³⁸ nova-Institut (2021): Naturbasierte Lösungen in den EU-Strukturfonds in Deutschland 2021–2027. Maßnahmen, Mehrwert und Möglichkeiten.

NbS in den Programmen werden als begrenzt eingeschätzt. Zudem sind das Konzept, die Anwendungsmöglichkeiten von NbS und die damit verbundenen Chancen bei den Akteuren der Kohäsionspolitik noch weitgehend unbekannt. Legt man die Erfahrungen mit der Einführung des neuen Förderbereichs „Grüne Infrastruktur“ in der Förderperiode 2014–2020 zugrunde, dürften NbS in der Förderperiode 2021–2027 eher Modellcharakter zukommen. Insbesondere die Integration von NbS über den Bereich der Klimaanpassung hinaus wird als schwierig eingeschätzt.

Letztendlich entscheidet die Umsetzung der Kohäsionspolitik vor Ort, in Deutschland die Ebene der Bundesländer, ob und wie die vorhandenen Chancen von NbS in der EFRE-Förderung genutzt werden und die Integration in die Förderrichtlinien und Förderanforderungen und die Projektauswahlkriterien und -verfahren erfolgt und ob staatliche und nicht-staatliche Umweltakteure sich dafür stark machen.

3.3.5 Just Transition Funds (JTF)

Als Baustein des EUGD hat die KOM am 14.01.2020 den Vorschlag ([COM\(2020\)22final](#)¹³⁹) für einen Fonds für einen gerechten Übergang (engl. Just Transition Funds (JTF)) veröffentlicht (siehe Grüner Deal oben). Mit dem JTF sollen – als Teil des Mechanismus für einen gerechten Übergang¹⁴⁰ - Gebiete unterstützt werden, die aufgrund des Übergangs der Union zu einer klimaneutralen Wirtschaft schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen bewältigen müssen. Dies betrifft Regionen, die stark von fossil basierten Wirtschaftssektoren geprägt sind. Gemäß dem ursprünglichen Vorschlag der KOM sollte der JTF mit „neuen Mitteln“ in Höhe von 7,5 Mrd. EUR aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Im Zusammenhang mit dem Aufbauplan in Folge der Coronavirus-Pandemie hat die KOM am 28.05.2020 ([COM\(2020\)460final](#)) einen geänderten Vorschlag für den JTF vorgelegt. Zusätzlich zu den ursprünglich angesetzten 7,5 Mrd. EUR hat die KOM eine Aufstockung um 2,5 Mrd. EUR im Rahmen des MFR sowie um 30 Mrd. EUR über NGEU vorgeschlagen. Damit hätten für den JTF insgesamt 40 Mrd. EUR bereitgestanden. Letztendlich wurde im Rahmen der Verhandlungen zum MFR (siehe oben) ein Budget von 17,5 Mrd. EUR für den JTF beschlossen. Dabei stammen 7,5 Mrd. EUR aus dem Kernhaushalt der EU im Rahmen des MFR und 10 Milliarden Euro aus NGEU. Deutschland erhält davon 2,3 Mrd. EUR, was einem Anteil von 12,9 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel entspricht. Nur Polen erhält einen noch höheren Anteil bzw. mehr Mittel als Deutschland. Am 24.06.2021 wurde die finale VO (EU 2021/1056) zur Einrichtung des JTF veröffentlicht. Darüber hinaus hat die KOM am 23.09.2021 eine Arbeitsunterlage „zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang“ (SWD(2021)275final) veröffentlicht und eine sogenannte „Just Transition Plattform“¹⁴¹ eingerichtet, um Mitgliedstaaten und Regionen bei einem fairen und gerechten Übergang zu unterstützen und den Erfahrungsaustausch zu fördern.

Einschätzung und Bewertung aus Umweltsicht

Wie bereits oben beschrieben, stellt der JTF eine instrumentelle Erweiterung der Kohäsionspolitik dar und dient der Förderung der zielgerichteten Transformation von besonders betroffenen Regionen in Richtung Klimaneutralität im Sinne des EUGD. Der JTF kann sowohl einen Beitrag zum Klima- und Umweltschutz als auch zum sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt leisten und ist damit in besonderer Weise anschlussfähig an die

¹³⁹ KOM (2020): Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. Factsheet vom 14. Januar 2020. Internetseite

¹⁴⁰ KOM (2020): Finanzierung des ökologischen Wandels: Der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa und der Mechanismus für einen gerechten Übergang. Pressemitteilung vom 14. Januar 2020. Internetseite

¹⁴¹ KOM (o.D.): Just Transition Plattform. Begleitung der Mitgliedstaaten und Regionen im Hinblick auf einen gerechten Übergang. Internetseite

grundsätzliche Zielstellung einer nachhaltigen Entwicklung sowie der Kohäsionspolitik – einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Nicht zuletzt trägt der JTF dazu bei, die Akzeptanz für die Transformationsprozesse in den besonders betroffenen Regionen und Mitgliedstaaten zu verbessern. Vor dem Hintergrund voraussichtlich zunehmender regionaler Disparitäten aufgrund der Transformation zur Klimaneutralität (siehe Kapitel. 4.1) dürfte die Bedeutung des JTF in der Zukunft tendenziell eher zunehmen und eine Zukunftsaufgabe an der Schnittstelle von Kohäsionspolitik und Klimaschutz beschreiben.

Auch der im Rahmen des JTF verfolgte Steuerungsansatz bestehend aus finanzieller Förderung, Anreizen¹⁴² und Sanktionen bzw. Konditionierung der Mittel¹⁴³ sowie dem zielgerichteten, integrierten, räumlichen und partizipativen Ansatz¹⁴⁴ wird aus Sicht einer nachhaltigen (Regional-)Entwicklung positiv bewertet. Der JTF scheint vorhandene Erfahrungen mit integrierten, räumlichen Ansätzen bspw. im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung sowie der ländlichen Entwicklung und zukunftsorientierten Planungsprozessen wie bspw. von Smart Specialisation Strategien und deren Potenzial zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu berücksichtigen und zu integrieren (siehe Kapitel 4.4). Ebenfalls positiv bewertet wird der in Artikel 9 definierte Ausschluss der Förderung fossiler Energien¹⁴⁵. Im Idealfall könnte der JTF als Blaupause für eine zielgerichtete Transformation hin zu einer klimaneutralen EU im Sinne einer ökologisch nachhaltigen (Regional-)Entwicklung für den Förderzeitraum post 2027 dienen (siehe Kapitel 4.4).

Allerdings erscheint die finanzielle Ausstattung des JTF bei weitem nicht ausreichend, um den auf EU-Ebene bestehenden Herausforderungen gerecht zu werden. So werden allein für die Braunkohleregionen in Deutschland im Rahmen des Investitionsgesetzes Kohleregionen¹⁴⁶ Strukturhilfen von bis zu 40 Milliarden Euro, und damit mehr als doppelt so viele Mittel wie im Rahmen des JTF für die gesamte EU vorgesehen, zur Unterstützung der deutschen Regionen zur Verfügung gestellt. Die starke Reduzierung der finanziellen Ausstattung des JTF durch den ER (siehe oben) ist vor diesem Hintergrund besonders zu kritisieren und steht im Widerspruch zu den Klimazielen des MFR bzw. von NGEU. Auch das EP¹⁴⁷ kritisierte „die vorgeschlagenen Kürzungen bei Programmen zur Unterstützung der Umgestaltung CO₂-abhängiger Regionen, da dies der Agenda des Grünen Deals der EU zuwiderlaufe“.

¹⁴² Siehe Artikel 5 „Grüner Vergütungsmechanismus“ der JTF-VO

¹⁴³ Mitgliedstaaten, die sich nicht auf die Umsetzung des Klimaziels 2050 verpflichten, erhalten gemäß Artikel 7 der JTF-VO nur 50% der jährlichen JTF-Zuweisungen

¹⁴⁴ Gemäß Artikel 11 der JTF-VO „Territoriale Pläne für einen gerechten Übergang“

¹⁴⁵ Wie im Kapitel 3.2.1 beschrieben, handelte es sich hierbei um eine Paketlösung / Deal

¹⁴⁶ BMWK (2020): Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen. Artikel Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik vom 24.09.2020. Internetseite

¹⁴⁷ Europäisches Parlament (2020): Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020. P9_TA(2020)0206.

Angaben zum geplanten Einsatz des JTF in den MS in der aktuellen Förderperiode 2021–2027 sind der Cohesion Data Platform zu entnehmen. U.a. in Finnland¹⁴⁸, Lettland¹⁴⁹ und Irland¹⁵⁰ soll der JTF dazu genutzt werden, um die Nutzung von Torf zu beenden, Moore zu schützen und zu renaturieren und leistet damit sowohl einen Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasemissionen als auch zum Schutz und Erhalt der Biodiversität.

3.3.6 Handbuch Nachhaltigkeitstransformation Kohäsionspolitik

Die KOM hat am 30.11.2020 ein Handbuch¹⁵¹ (26 Seiten) für Entscheidungsträger auf nationaler und regionaler Ebene zur „Unterstützung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit im Rahmen des Europäischen Grünen Deals mit den Mitteln der Kohäsionspolitik“ veröffentlicht. Das Handbuch soll „dabei helfen, die ehrgeizigeren Ziele des europäischen Grünen Deals im Rahmen der Kohäsionspolitik zu erreichen.“ Dazu wird einleitend das Konzept des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit und die Bedeutung, die der Kohäsionspolitik dabei zukommt, skizziert. Im Zentrum des Handbuchs stehen die folgenden sieben zentralen Prinzipien zur Umsetzung des EUGD im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027: (1) Entwicklung einer Vision und Ermittlung von Wegen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Zukunft, (2) Einrichtung eines Systems zur proaktiven Steuerung für die Bewältigung des Übergangs, (3) Unterstützung von Innovationen zur Entwicklung nachhaltiger Lösungen, (4) Unterstützung der Einführung von Innovationen und der Abschaffung nicht nachhaltiger Praktiken, (5) Gewährleistung eines gerechten Übergangs, damit alle vom Wandel profitieren, (6) Anwendung spezifischer territorialer Ansätze (z. B. in Städten, ländlichen Gebieten, Kohleregionen), (7) Systematische Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit in Programmen und Projekten. Das Handbuch wird durch einen Bericht¹⁵² (125 Seiten) mit zusätzlichen Fallstudien, Beispielen und detaillierteren Informationen begleitet. Die beiden Dokumente sind Teil der Unterstützung der Mitgliedstaaten und Regionen bei der Verwirklichung der Ziele des EUGD, einschließlich eines gerechten Übergangs durch die Kohäsionspolitik. Als weitere Unterstützungsangebote zur Förderung der Nachhaltigkeitstransformation durch die Kohäsionspolitik insbesondere im Rahmen des politischen Ziels 2 plant die KOM die Einrichtung einer „Community of practice“ (sog. Wissensgemeinschaft) sowie einer Austauschplattform „Cohesion for Transition“ (C4T)¹⁵³.

¹⁴⁸ „Finland is one of the main producers and main consumers of peat in Europe. 90% of the peat produced is used as an energy source. The CO₂ intensity of peat-based energy production is equivalent to that of coal-based production. In Finland, the JTF aims to halve the energy use of peat by 2030. To support the transition to a just low-carbon economy, the Fund will specifically support the diversification of livelihoods, revitalising economic structures and boosting employment by reskilling and upskilling the workforce working in peat extraction and related sectors, especially young people. For example, it will help develop peat industry operators' competences in wood harvesting and peatland restoration in order to create new businesses and new jobs. Furthermore, peat fields will be restored back to carbon sinks where possible.“ Quelle: KOM (2022): EU Cohesion Policy: More than €465 million for a just climate transition in Finland. Press release | 21 December 2022. Internetseite

¹⁴⁹ „These investments will support the phasing out of peat for energy generation by 2030 and peatland restoration, reducing greenhouse gas emissions (GHG) and improving the local environment. In particular, the JTF will help the phasing out of peat for energy use in the regions of Vidzeme, Latgale, Zemgale and Kurzeme. The EU will also invest in the restoration of historic peat fields to both reduce their greenhouse gas emissions and protect the local environment and biodiversity“ Quelle: KOM (2022): EU Cohesion Policy: €192 million for Latvia's just climate transition. Daily News 1/12/2022. Internetseite

¹⁵⁰ KOM (2022). EU Cohesion Policy: €169 million for a just climate transition in Ireland. News Article | 19 December 2022 | Representation in Ireland. Internetseite

Government of Ireland (2022): EU Just Transition Fund. Publication from Department of the Environment, Climate and Communications. Last updated on 19 December 2022. Internetseite

¹⁵¹ KOM (2020): Kommission veröffentlicht Toolkit zu Nachhaltigkeitsübergängen für die Kohäsionspolitik. Internetseite

¹⁵² KOM (2020): Report on a toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy. Internetseite

¹⁵³ Siehe ENEA-MA Sitzung am 09.12.2022 in Tallinn, Präsentation DG REGIO.G1 „The Cohesion for Transitions Community of Practice (C4T)“ (>> [link](#)) sowie Internetseite: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=11947>

Einschätzung und Bewertung aus Umweltsicht

Das Handbuch beschreibt ein Idealbild, wie die Kohäsionspolitik in einen umfassenden institutionellen und politischen Rahmen für den Übergang zur Nachhaltigkeit integriert werden kann und welche Beiträge die Kohäsionspolitik zum Wandel in Richtung Nachhaltigkeit dazu leisten kann. Die KOM verbindet damit bislang getrennt geführte Diskurse zur Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit¹⁵⁴ sowie dem EUGD einerseits mit der Kohäsionspolitik andererseits. Das Handbuch skizziert dazu den aktuellen Stand der Diskussion zu Nachhaltigkeitsübergängen und baut darauf auf¹⁵⁵ und verbindet dies, so weit wie möglich, mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und konkreten Ansatzpunkten, Instrumenten und Beispielen der Planung und Umsetzung der Kohäsionspolitik bspw. zur Projektauswahl.

Der Wert und Nutzen des Handbuchs wird insbesondere darin gesehen, die Notwendigkeit und Ansatzpunkte für eine grundlegende Transformation bestehender Systeme u.a. in den Bereichen Mobilität und Energie zu beschreiben, um das in der Kohäsionspolitik verankerte Oberziel einer (auch ökologisch) nachhaltigen Entwicklung zu erreichen und auf die Kohäsionspolitik und deren Akteure herunterzubrechen. Die dazu definierten sieben grundlegenden Prinzipien wie bspw. die Nutzung territorialer Ansätze und der Bedeutung von Innovationen erscheinen dazu geeignet.

Gleichzeitig wird deutlich und auch im Rahmen des Handbuchs thematisiert, dass die Prozesse der Nachhaltigkeitstransformationen einerseits und die Planung und Umsetzung der Kohäsionspolitik andererseits nicht nahtlos Hand in Hand greifen. Vielmehr ergeben sich praktische Herausforderungen (z. B. in Bezug auf die zeitliche Planung, die Einbeziehung von Interessengruppen, die Art und Weise der Umsetzung einer adaptiven Governance), und etablierte Theorien und Konzepte im Zusammenhang mit der regionalen Entwicklung (z. B. Neue Wirtschaftsgeografie und endogenes regionales Potenzial) müssen mit der Theorie und den Konzepten der Nachhaltigkeitsübergänge in Einklang gebracht werden.

Der unmittelbare und direkte Effekt des Handbuchs auf die konkrete Umsetzung der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027 und insbesondere die Programmierung wird als nicht sonderlich groß eingeschätzt. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass das Handbuch zu einem späten Zeitpunkt in der Programmierung vorgelegt wurde, hat aber auch tiefergehende Gründe. Nachhaltigkeitstransformationen in einem umfassenden Sinne werden überwiegend nicht als zentrales Ziel bzw. Aufgabe der Kohäsionspolitik angesehen und sind auch nicht als solche auf EU-Ebene verankert. Zudem dürfte die Rolle der Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die Politikgestaltung und die Bedeutung des EFRE als strategisches Politikinstrument (zumindest bezogen auf Deutschland) überschätzt werden. Integrierte, gebietsbezogene Ansätze werden vielfach als zu komplex angesehen und fristen ein Nischendasein und sind zudem selten konsequent auf Nachhaltigkeit ausgerichtet. Nicht zuletzt fehlt oftmals der politische Wille der Regionen bzw. des Mitgliedstaates, den EFRE bzw. die Kohäsionspolitik für den Umbau in Richtung Nachhaltigkeit zu nutzen.

Ob der gezielten Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen mittel- und langfristig in der Kohäsionspolitik eine größere Bedeutung zukommt, dürfte zum einen davon abhängen, ob die KOM den mit dem Handbuch eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgt und (ausgewählte) Mitgliedstaaten und Regionen die Ansätze aufgreifen und die Unterstützungsangebote wie die Wissensgemeinschaft und die Austauschplattform nutzen und

¹⁵⁴ WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. ISBN 978-3-936191-38-7 (2. veränderte Auflage).

UBA (2023): Gesellschaft erfolgreich verändern (19.01.2023). Internetseite

¹⁵⁵ EEA (2019). Sustainability Transitions: policy and practice. EEA Report | No 09/2019. ISBN: 978-92-9480-086-2

auf diesem Wege die „Saat aufgeht“ und die notwendige kritische Masse erreicht werden kann. Zum anderen dürften weitere Veränderungen am regulatorischen Rahmen der Kohäsionspolitik für die Förderperiode post 2027 notwendig sein (siehe nächstes Kapitel).

3.4 Zusammenfassung

Primäres Ziel der Kohäsionspolitik ist es, die Unterschiede im Entwicklungsstand und der Lebensverhältnisse der verschiedenen Regionen der EU zu verringern und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu stärken. Der Politikzyklus der EU-Kohäsionspolitik dauert in der Regel sieben Jahre und folgt dem Finanzrahmen der EU und beginnt mit der Definition des Politikrahmens auf EU-Ebene. Nach drei Jahren Verhandlung wurden Mitte 2021 die rechtlichen Vorgaben für die Kohäsionspolitik 2021–2027 auf EU-Ebene veröffentlicht. Im Laufe dieser Verhandlungen haben sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Kohäsionspolitik deutlich verändert.

Im Dezember 2019 hat die neu gewählte KOM unter der Führung von Ursula von der Leyen den sogenannten Europäischen Grünen Deal (EUGD) als neue politische Priorität für die Amtszeit 2019 – 2024 vorgestellt. Ziel des EUGD als neue nachhaltigkeitsorientierte Wachstumsstrategie ist es, die großen Umwelt- und Klimaherausforderungen, vor denen die EU steht, zu bewältigen und bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Der Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang 2020 hatte gravierende Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft in der EU und erforderte Antworten im Rahmen der Kohäsionspolitik und darüber hinaus. So wurde der Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021 – 2022 umfassend überarbeitet, erstmalig die Schuldenaufnahme der EU ermöglicht und mit der sogenannten Aufbau- und Resilienzfazilität als Teil von NextGenerationEU ein neues finanzstarkes Instrument geschaffen, um die coronabedingten Schäden abzufedern und den Wiederaufbau zu unterstützen.

Die veränderten Rahmenbedingungen wirkten sich auch auf die Verhandlungen der Kohäsionspolitik aus. Die ursprünglichen Vorschläge der KOM für die zukünftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik aus dem Jahr 2018 unter der Führung von Jean-Claude Juncker hatten insbesondere eine Vereinfachung, Modernisierung und stärkere Verbindung mit dem Europäischen Semester zum Ziel. Im Laufe der Verhandlungen erhielten die Krisenbewältigung, die Solidarität sowie der grüne Wiederaufbau und die Transformation hin zur Klimaneutralität ein deutlich stärkeres Gewicht. Dies ist besonders bemerkenswert, da Nachhaltigkeitsziele in (ökonomischen) Krisenzeiten oft geschwächt werden. Nicht so in diesem Fall. Der EUGD blieb trotz einiger Widerstände auf der politischen Agenda und wurde zum Referenzpunkt zur Bewältigung der Corona-Folgen und den weiteren Verhandlungen zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik.

Insgesamt bietet die Kohäsionspolitik 2021–2027 sowohl im Hinblick auf das Spektrum der Fördermöglichkeiten als auch die Ziele, Prinzipien und Grundsätze (z.B. Partnerschaftsprinzip, mehrjährige strategische Planung und Evaluierung) weiter verbesserte Möglichkeiten zur Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen (Regional-)Entwicklung. Mit 392 Mrd. EU-Mittel fließt fast ein Drittel des gesamten EU-Haushalts für den Zeitraum 2021–2027 in die Kohäsionspolitik. Insbesondere dem Klimaschutz kommt u.a. durch die Erhöhung der Klimaquote im EFRE auf 30 % eine gestiegene Bedeutung zu. Der neu eingeführte Just Transition Fund (JTF) stellt eine instrumentelle Erweiterung der Kohäsionspolitik dar und dient der Förderung der zielgerichteten Transformation von besonders betroffenen Regionen in Richtung Klimaneutralität im Sinne des EUGD. Traditionell schwächer verankert in der Kohäsionspolitik

bleibt weiterhin der Schutz der Biodiversität, auch wenn mit der Biodiversitätsquote ein neues Steuerungsinstrument eingeführt wurde. Zudem weist die KOM auf die Notwendigkeit hin, die Zwillingskrisen Klimawandel und Biodiversität gleichzeitig anzugehen, und verstärkt sogenannte naturbasierte Maßnahmen zu nutzen.

Mit der Verpflichtung zur Sicherung der Klimaverträglichkeit sowie zur Vermeidung erheblicher Umweltbeeinträchtigungen (DNSH=Do no significant harm) wurde auch die horizontale Umweltintegration in die Nicht-Umweltförderbereiche der Kohäsionspolitik gestärkt. Das Zusammenspiel dieser Instrumente mit bestehenden Instrumenten der horizontalen Umweltintegration wie der Strategischen Umweltprüfung oder den Projektauswahlkriterien blieb allerdings zumindest im Rahmen der Programmierung unklar und tlw. werden Überlappungen und das Risiko einer Übersteuerung insbesondere auf Projektebene gesehen.

Ob und in welchem Umfang die erweiterten Möglichkeiten auf der EU-Ebene zur vertikalen und horizontalen Umweltintegration in der Realität genutzt werden, hängt in dem Mehrebenen-Steuerungssystem der Kohäsionspolitik ganz entscheidend von der weiteren Umsetzung in den Mitgliedstaaten und Regionen im Zeitraum bis 2027 ab. Denn die harten Steuerungs- oder Einflussmöglichkeiten bspw. von Seiten der KOM oder von Umweltakteuren zur zwingenden Durchsetzung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung oder zur gezielten Transformation von Regionen in Richtung Klimaneutralität in der Kohäsionspolitik sind begrenzt und auch die Förderung von klassischem Wachstum mit steigenden Ressourcenverbrauch oder einer unkonditionierten KMU- oder Innovationsförderung erscheint weiterhin möglich. Zudem startet die eigentliche Umsetzung der Förderung in den meisten Mitgliedstaaten und Regionen aufgrund der Verzögerungen auf der EU-Ebene erst 2023 in vollem Umfang. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021–2027 auf der EU-Ebene vielfältige und erweiterte Möglichkeiten zur Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklung und zur Unterstützung der notwendigen Transformationsprozesse im Sinne des EUGD bietet. Ob und in welchem Umfang diese Chancen in den Mitgliedstaaten und Regionen genutzt werden, hängt von der weiteren Umsetzung bis 2027 ab und kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.

4 Kohäsionspolitik post 2027: Ausblick und Empfehlungen

Im Folgenden wird ein Ausblick auf die mögliche Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post-2027 auf der EU-Ebene gegeben und Empfehlungen aus Umweltsicht entwickelt.

4.1 Ausgangssituation und weiterer Ablauf

Stand der Diskussion und zeitlicher Ablauf

Die Diskussionen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 haben sowohl im ER, im EP sowie in der KOM begonnen. Der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ (Kohäsion) hat am 22.11.2022 unter tschechischer Ratspräsidentschaft u.a. Schlussfolgerungen und erste Leitlinien für die Zukunft der Politik nach 2027 beschlossen und dabei betont, wie wichtig es sei, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der EU und ihrer Regionen im nächsten Programmplanungszeitraum in den Mittelpunkt zu rücken¹⁵⁶. Das EP hat einen Bericht zu den Auswirkungen der Covid-Pandemie und des Krieges in der Ukraine auf den Zusammenhalt der EU in Auftrag gegeben, der u.a. Empfehlungen sowie Optionen für die Kohäsionspolitik post 2027 enthält¹⁵⁷ und in dem 2023 als wichtiges Jahr für die Gestaltung der Debatte über die Kohäsionspolitik nach 2027 eingeschätzt wird. Der achte Bericht der KOM über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt „Kohäsion in Europa bis 2050“¹⁵⁸ enthält erste Hinweise für eine mögliche zukünftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik. So soll der Übergang zu einer grünen Wirtschaft und einer CO₂-neutralen und kreislaforientierten Wirtschaft auch in Zukunft durch Instrumente wie den JTF unterstützt werden und die Grundprinzipien einer ortsbezogenen und partizipativen Umsetzung sollen gestärkt werden. Auch der Generaldirektor der DG REGIO – Marc Lemaitre¹⁵⁹ – betonte auf der „3rd Joint Cohesion Policy Conference“ im November 2022 die mögliche steigende Bedeutung, die ortsbezogenen Ansätzen wie dem JTF in der Zukunft in der Kohäsionspolitik zukommen könnte.

Neben ER, EP und KOM haben sich weitere Akteure bereits in die Diskussion eingebracht. Die sogenannte Allianz für Kohäsionspolitik¹⁶⁰ hat im Oktober 2022 eine Erklärung mit dem Titel

¹⁵⁶ Siehe u.a. Europäischer Rat (2022): Kohäsionspolitik: Rat billigt Schlussfolgerungen zur Bestandsaufnahme der Umsetzung und zum weiteren Vorgehen. Pressemitteilung vom 22. November 2022. Internetseite

Europäischer Rat (2022): Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (Kohäsion), 22. November 2022. Wichtigste Ergebnisse. Internetseite

Europäischer Rat (2022): Press conference (Cohesion). Dienstag, 22 November 2022. Video

¹⁵⁷ „Die Kohäsionspolitik nach 2027 kann sich grundlegend von heute unterscheiden. Es könnte zu einer neuen Ära der Kohäsionspolitik als Motor für den Übergang und als politischer Integrator werden. Die Kohäsionspolitik könnte auch zu einer eng ausgerichteten Finanzierungsregelung unter einer zunehmenden Zahl zweckorientierter politischer Maßnahmen werden. Alternativ könnte die Kohäsionspolitik schrittweise abgeschafft werden, da es an Agilität und Flexibilität bei der Anpassung an sich ändernde Umstände mangelt. Jetzt ist es an der Zeit, die Debatte über die Kohäsionspolitik nach 2027 zu gestalten. Quelle: Europäisches Parlament (2022): Zusammenfassung der Studie für den REGI-Ausschuss – Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Krieges in der Ukraine auf den Zusammenhalt der EU.

Böhme, K, Mäder Furtado, M, Toptsidou, M, Zillmer, S, Hans, S, Hrelja, D, Valenza, A & Mori, A, (2022): Research for REGI Committee – The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion, Part II: Overview and outlook. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel. <http://bit.ly/3ETymOj>

Europäisches Parlament Multimedia Center (2022): Webstreaming Committee on Regional Development | 2022-11-08 | 09:12 – 11:56. Internetseite

Spatialforesight (2023): Cohesion Policy scenarios. June 2022. Internetseite

¹⁵⁸ KOM (o.D.): Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Internetseite mit allen Dokumenten und Karten.

KOM (2022): Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Überblick.

KOM (2022): Fragen und Antworten zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050. 9. Februar 2022. Internetseite

¹⁵⁹ Regional Studies Association (2022, 22. November). *Plenary 4: Future Policy and Research Challenges* [Video]. YouTube. Siehe Aufzeichnung der Rede von Marc Lemaitre ab Minute 11:30

¹⁶⁰ Europäischer Ausschuss der Regionen (o.D.): Allianz für Kohäsionspolitik. Internetseite

„Die Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik beginnt jetzt!“¹⁶¹ verabschiedet, in der u.a. die Bedeutung der Kohäsionspolitik als langfristige Entwicklungspolitik zur Förderung eines fairen, grünen und digitalen Wandels betont wird. Die Konferenz der peripheren Küstenregionen (CPMR) hat fünf Szenarien für die Zukunft der Kohäsionspolitik entwickelt, die von einer gestärkten Kohäsionspolitik im Mittelpunkt der EU-Agenda bis zum Ende der Kohäsionspolitik in der bisherigen Form reichen¹⁶². Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat im November 2022 eine Veranstaltung „The future of Cohesion policy programs after 2027: What kind of Cohesion policy does Europe need?“¹⁶³ zur zukünftigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik durchgeführt und dabei u.a. das zukünftige Verhältnis zwischen kurzfristiger Krisenbewältigung und langfristigen Herausforderungen diskutiert.

Die nächsten Schritte, der zeitliche Ablauf und Meilensteine können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- ▶ **Hochrangige Gruppe für die Zukunft der Kohäsionspolitik**¹⁶⁴. Anfang 2023 wurde eine hochrangige Gruppe für die Zukunft der Kohäsionspolitik eingerichtet, die bis Anfang 2024 Empfehlungen und Schlussfolgerungen vorlegen soll¹⁶⁵, die in den 9ten Kohäsionsbericht und die Halbzeitbewertung der Kohäsionspolitik im Jahr 2025 einfließen sollen.
- ▶ **Europawahlen 2024**: Die Wahlen zum nächsten Europäischen Parlament finden voraussichtlich im Frühjahr 2024 statt. Der genaue Termin steht noch nicht fest. Nach der konstituierenden Sitzung wählt das EP zunächst den oder die vom ER nominierten Kommissionspräsidenten bzw. -präsidentin und im zweiten Schritt nach Anhörung der vorgeschlagenen KommissarInnen das Kommissionskollegium.
- ▶ **Europäische Kommission 2024 – 2029**: Die KOM wird alle fünf Jahre nach den Europawahlen neu besetzt. Die Amtszeit der aktuellen Kommission unter der Präsidentin von der Leyen endet am 31. Oktober 2024. In der Amtszeit der neuen KOM von Ende 2024 bis 2029 werden die zentralen Weichen für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie den EU-Haushalt post 2027 gestellt.
- ▶ **Neunter Kohäsionsbericht**: Alle drei Jahre veröffentlicht die Kommission einen Kohäsionsbericht, der ein umfassendes Bild vom sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt in der EU zeichnet. Mit dem neunten Kohäsionsbericht ist Anfang 2025 zu rechnen und der Bericht dürfte die Faktengrundlage für die weitere Diskussion um die Ausrichtung der Kohäsionspolitik post 2027 legen.
- ▶ **KOM-Vorschläge für die Förderperiode 2028 – 2034**: Mit den KOM-Vorschlägen für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie den EU-Haushalt für den nächsten, voraussichtlich wieder siebenjährigen EU-Programmplanungszeitraum 2028 – 2034 ist ab Mitte 2025 bis spätestens Anfang 2026 zu rechnen. Damit stünden circa 2 Jahre für den Abschluss der

¹⁶¹ CohesionAlliance (2022): Die Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik beginnt jetzt! Gemeinsamer Aufruf der Allianz für Kohäsionspolitik.

¹⁶² CPRM (2022): Reflection paper. Back to the future: 5 scenarios for post-27 cohesion policy.

CPRM (2023): The future is now: a CRMR reflection on post-2027 cohesion policy. Internetseite

¹⁶³ European Economic and Social Committee (2022): The future of Cohesion policy programs after 2027: What kind of Cohesion policy does Europe need? Internetseite

¹⁶⁴ KOM (2023): The future of Cohesion Policy. Internetseite

¹⁶⁵ KOM (2022): Speech by Commissioner Elisa Ferreira at the third joint EU Cohesion Policy Conference, Zagreb. Speech | 15 November 2022 | Internetseite.

Verhandlungen der EU-Rahmenbedingungen sowie die Programmierung in den Mitgliedstaaten bis zu einem pünktlichen Start Anfang 2028 zur Verfügung.

- **EU-Ratsvorsitz:** Der EU-Ratsvorsitz wechselt halbjährlich von EU-Mitgliedstaat zu EU-Mitgliedstaat in der folgenden Reihenfolge bis Ende 2030. 2023: Schweden, Spanien; 2024: Belgien, Ungarn; 2025: Polen, Dänemark; 2026: Zypern, Irland; 2027: Litauen, Griechenland; 2028: Italien, Lettland; 2029: Luxemburg, Niederlande; 2030: Slowakei, Malta. Der Schwerpunkt der Verhandlungen über die zukünftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 dürfte in die Jahre 2025 bis 2027 fallen.

Herausforderungen für die Kohäsion in Europa bis 2050

Der achte Kohäsionsbericht¹⁶⁶ über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt aus dem Jahr 2022 gibt einen guten Überblick über die sozioökonomische und ökologische Situation der EU sowie die größten Herausforderungen für die Kohäsion in Europa bis 2050. Hierzu zählen u.a. () zunehmende territoriale Ungleichheiten in stark wachsenden Mitgliedstaaten, () Regionen, die sich in einer „Entwicklungsfalle“ befinden, verbunden mit dem Risiko einer wachsenden „Geografie der Unzufriedenheit“¹⁶⁷, () der demografische Wandel, der sich negativ auf das Wachstumspotenzial insbesondere in ländlichen Regionen auswirkt¹⁶⁸, () sowie die weiterhin niedrigere Lebenserwartung in vielen östlichen Regionen im Vergleich zum EU-Durchschnitt.

Laut Kohäsionsbericht sind u.a. ausreichende Investitionen in den Umweltschutz, saubere Energiequellen und die Bereitstellung damit verbundener Dienstleistungen unerlässlich, um langfristige Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität zu gewährleisten. Die Luft- und Wasserverschmutzung wurde zwar reduziert, ist aber in vielen weniger entwickelten Regionen immer noch zu hoch. So sei bspw. die Luftverschmutzung durch Feinstaub in vielen östlichen Regionen hoch und führt zu schätzungsweise 400.000 vorzeitigen Todesfällen pro Jahr (siehe Kapitel 3, Karte 3.15 Verlorene Lebensjahre durch PM_{2,5}-Belastung).

Das Potenzial des grünen und des digitalen Übergangs als neue Triebkräfte des EU-Wachstums wird hervorgehoben, aber auch argumentiert, dass ohne geeignete politische Maßnahmen neue wirtschaftliche, soziale und territoriale Ungleichheiten entstehen könnten. So soll der grüne Wandel die Beschäftigung und das Wachstum in Branchen wie erneuerbare Energien, Recycling, Design, Renovierung und Ökosystemdienstleistungen fördern, kann sich aber nachteilig auf Sektoren auswirken, die ihre Emissionen reduzieren müssen, sowie auf die Regionen, in denen sie angesiedelt sind.

In weiteren Analysen der KOM¹⁶⁹ wird der Klimawandel als eine potenzielle Ursache für zunehmende Ungleichheiten zwischen den Ländern, Regionen und Städten der EU vertieft beschrieben. Während sich Europa insgesamt erwärmt und Veränderungen bei den

¹⁶⁶ KOM (2022): Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

¹⁶⁷ Siehe auch: Lewis Dijkstra, Hugo Poelman & Andrés Rodríguez-Pose (2020): The geography of EU discontent, *Regional Studies*, 54:6, 737-753, DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603

Rodríguez-Pose, Andrés (2017): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1). pp. 189-209. ISSN 1752-1378. <http://eprints.lse.ac.uk/85888/>

¹⁶⁸ Siehe auch KOM (2023): Cohesion Report highlights need to adapt policies to changing demographics. Internetseite

KOM (2022): Exploring regional demographic trends. #EURegioDataStories from the 8th Cohesion Report. Internetseite

¹⁶⁹ Maes, J; Dijkstra, L; Monfort, P, DG REGIO -Policy Development and Economic Analysis Unit (2022): „Regional climate disparities: The asymmetric impacts of climate change on the EU regions“. Präsentation auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference. 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia.

Maes, J; Dijkstra, L; Monfort, P, European Commission (2022): „Regional climate disparities: the asymmetric impacts of climate change on the EU regions. Abstract auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference. 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia.

Niederschlägen erfährt, sind einige Regionen wie bspw. der Mittelmeerraum und Osteuropa unverhältnismäßig stark vom Klimawandel betroffen. Auch die Klimapolitik und die Verpflichtung zur Senkung der Treibhausgasemissionen wirkt sich unterschiedlich auf die Regionen der EU aus und stellt insbesondere Regionen, die stark von der kohlenstoffintensiven Wirtschaft abhängig sind, wie z.B. Braunkohleregionen¹⁷⁰ oder traditionelle Automobilregionen¹⁷¹, vor besondere Herausforderungen beim wirtschaftlichen und sozialen Übergang. Ebenso fallen die Potenziale zur Erzeugung erneuerbarer Energien aufgrund unterschiedlicher natürlicher, geografischer und sozio-ökonomischer Voraussetzungen von Region zu Region unterschiedlich aus. Nach Einschätzung der KOM¹⁷² kann die Kohäsionspolitik Regionen dabei unterstützen, die negativen sozioökonomischen Auswirkungen zu bewältigen, die mit dem Klimawandel sowie dem Übergang zur Klimaneutralität verbunden sind und ihr Potenzial zur Minderung von Treibhausgasemissionen voll auszuschöpfen und so zur Klimaneutralität beitragen. Voraussetzung und von entscheidender Bedeutung dafür sei allerdings die Verfügbarkeit von „besseren regionalen Daten über den Klimaschutz, die Emissionen, die Auswirkungen und die Anpassung an den Klimawandel“. Die OECD¹⁷³ arbeitet ebenfalls an einer vertieften Analyse der Wirkung der Transformation zur Klimaneutralität auf die Regionen der EU.

Auch gemäß der Studie „The Future of EU Cohesion“¹⁷⁴ der Bertelsmann Stiftung wird die grüne Transformation¹⁷⁵ bestehende Unterschiede zwischen Europas Regionen verstärken. Wie die folgende Abbildung verdeutlicht, werden demnach insbesondere CO₂-intensive Industrie- und Bergbauregionen mit bereits geringem Wachstumspotenzial bei der grünen Transformation verlieren (in rot). Die am wenigsten anpassungsfähigen Regionen befinden sich laut Studie in Südeuropa (Griechenland, Italien, Spanien) und entlang der östlichen EU-Außengrenze (Bulgarien, Rumänien, Polen, Lettland). Regionen mit hohem allgemeinen Wachstumspotenzial werden demgegenüber durch den grünen Wandel gestärkt (in grün). Die anpassungsfähigsten Regionen befinden sich gemäß der Studie u.a. im zentral gelegenen Alpenraum. Sie sind darüber hinaus hauptsächlich urban und großstädtisch geprägt und auf wissensbasierte Dienstleistungen spezialisiert (z.B. Lissabon, Bratislava, Brüssel, Bukarest, Paris, Rom, Prag, Stockholm, Warschau).

¹⁷⁰ ESPON (2020): Structural change in coal phase-out regions. Internetseite

¹⁷¹ Siehe z.B. Karte 2 „Beschäftigung in der Automobilindustrie in der EU“ und Karte 4 „Regionen mit hoher CO₂-Intensität nach NUTS-2 im Vergleich zu NUTS-3“ in Europäisches Parlament (2020): A Just Transition Fund. Fonds für einen gerechten Übergang – Der bestmögliche Beitrag des EU-Haushalts zum notwendigen Übergang von fossilen Brennstoffen zu nachhaltiger Energie.

¹⁷² Maes, J; Dijkstra, L; Monfort, P, European Commission (2022): „Regional climate disparities: the asymmetric impacts of climate change on the EU regions. Abstract auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference. 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia.

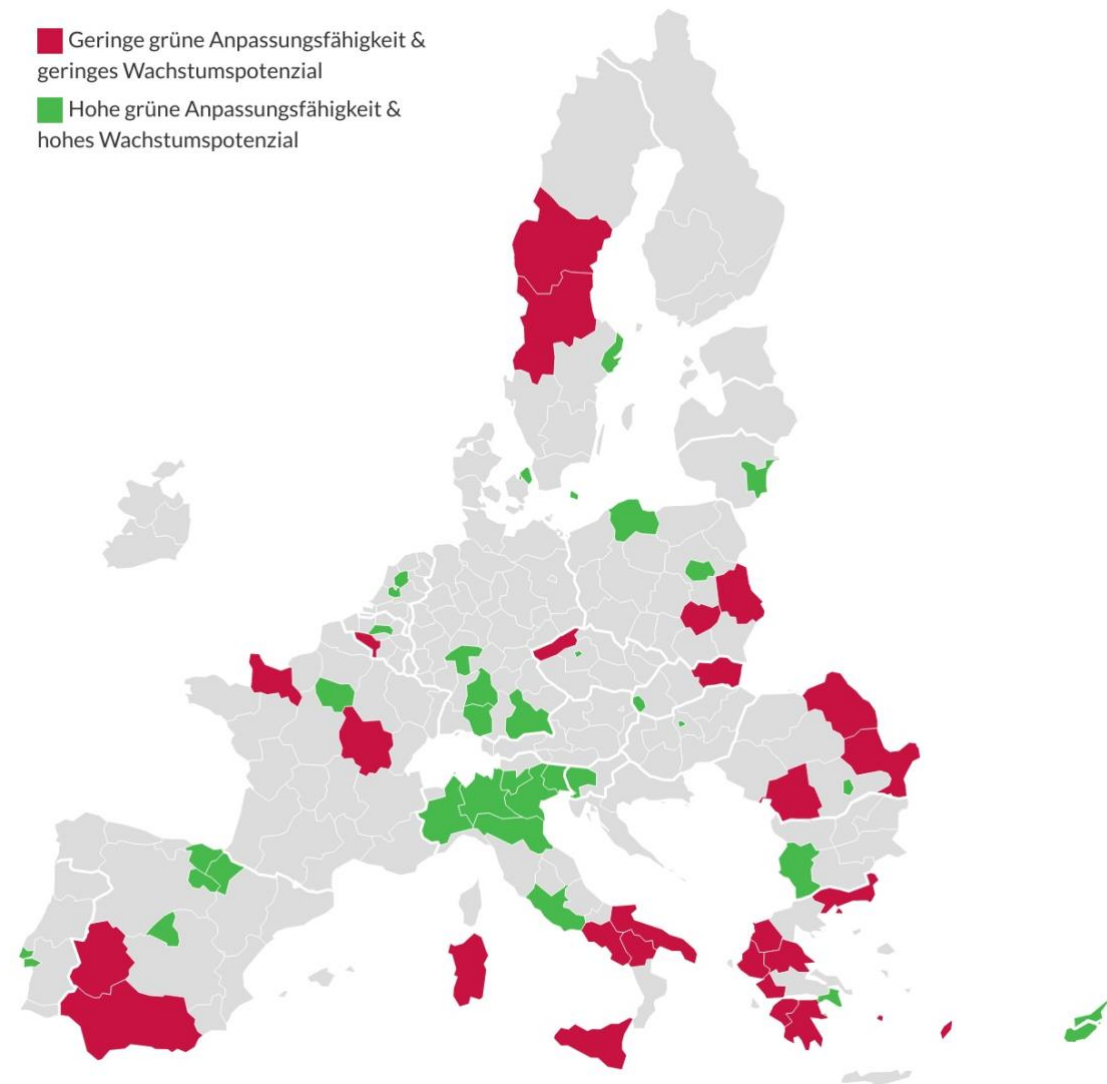
¹⁷³ „OECD report (forthcoming) shows that most of the 41 European regions most vulnerable to the industrial transition to climate neutrality lag on several socio-economic characteristics, especially GDP per capita and wages“ Quelle OECD (2023): Balanced regional development in an age of transformations. Präsentation von Nadim Ahmad am 31. Januar 2023, 1st meeting of the High-Level Group of Experts on the future of Cohesion Policy.

¹⁷⁴ Bertelsmann Stiftung (2022): The future of EU Cohesion. Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions.

¹⁷⁵ Unter Grüner Transformation wird in der Studie in erster Linie die Ausrichtung auf Treibhausgasneutralität verstanden.

Abbildung 6: Grüne Anpassungsfähigkeit: Stärkste Abweichungen für das Wachstumspotenzial

Grüne Anpassungsfähigkeit im Vergleich zum allgemeinen Wachstumspotenzial



Die Abbildung zeigt Regionen, deren Abfall (rot) oder Aufstieg (grün) in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung durch den grünen Wandel besonders verstärkt wird.

Quelle: wiw und BertelsmannStiftung (2022)

Aus diesem Befund leiten die Autoren Schlussfolgerungen für die zukünftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik ab und fordern u.a. stärker maßgeschneiderte Handlungsansätze, die auf die spezifischen Transformationsherausforderungen verschiedener Regionstypen eingehen bspw. im Hinblick auf die Ausstattung mit Qualifikationen, Infrastruktur und Innovationsfähigkeit. Darüber hinaus wird der aktuelle Ansatz der Allokation der Fördermittel der Kohäsionspolitik über das Pro-Kopf-Einkommen als unzureichend kritisiert.

Auswertung der Erfahrungen und Umsetzung 2021–2027

Im Vorfeld der Verhandlungen über den Förderrahmen für die nächste Förderperiode post 2027 bzw. der Vorlage der KOM-Vorschläge sollten die Erfahrungen aus der Programmierung und, soweit möglich, der Umsetzung der laufenden Förderperiode EU-weit ausgewertet und Schlussfolgerungen gezogen werden. Insbesondere trifft dies für die neu eingeführten Elemente zu. Aus Umweltsicht stehen dabei die folgenden Aspekte und Fragen im Zentrum:

DNSH (und SUP): Welcher konkrete Mehrwert ist mit der Umsetzung des DNSH-Grundsatzes in der Programmierung und der Umsetzung verbunden? Wie erfolgte die Abgrenzung und das Zusammenspiel zwischen DNSH und SUP in der Programmierung, wie kann man dieses ggf. verbessern? Wie erfolgt die Anwendung des DNSH-Grundsatzes in der Umsetzung (u.a. in der Projektauswahl, siehe unten)?

Climate Proofing: Welche Steuerungswirkung ist mit dem Climate Proofing verbunden und entspricht dies dem in der VO definierten Ziel? Welche Projekttypen fallen unter die Prüfung? Welche Bedeutung kommt dem entsprechenden Leitfaden bei der Umsetzung zu und ist eine Überarbeitung notwendig? Wie ist der Schwellenwert der Leitlinien von 20.000 t Co₂-Äquivalenten zu bewerten? Wie wird der Grundsatz „Energieeffizienz zuerst“ interpretiert und umgesetzt?

Biodiversitätsquote: Wie hat sich die Einführung der Biodiversitätsquote auf die EU-Strukturfondsförderung ausgewirkt? Wird die für 2024 vorgesehene Quote eingehalten und wie hoch ist der Beitrag der EU-Strukturfonds? Wird der Beitrag realistisch eingeschätzt? Ist ein Nachsteuern für die weitere Förderperiode (Zielsetzung ab 2026) notwendig? Muss die Methode des Biodiversitätstrackings bzw. müssen die Rio-Marker überarbeitet werden?

Naturbasierte Lösungen: Wie hoch ist der Anteil naturbasierter Lösungen in den Bereichen Klimaanpassung und Klimaschutz? Wann und wie werden NbS in andere Förderbereiche erfolgreich integriert? Erfolgt eine Priorisierung von NbS und wenn ja, wie?

JTF und PZ5 ein bürgernäheres Europa: Welche Chancen und Risiken sind mit integrierten lokalen Entwicklungsinstrumenten (inkl. LEADER, nachhaltiger Stadtentwicklung, ITI) aus Umwelt- und Klimaschutzsicht sowie für eine nachhaltige Entwicklung verbunden? Unter welchen Bedingungen kann mit solchen Ansätzen eine umwelt- und klimaverträgliche Entwicklung gefördert werden?

Grundlegende Voraussetzungen: Welche konkrete Steuerungswirkung ist mit den grundlegenden Voraussetzungen im PZ 2, insbesondere den NEKP sowie den PAF, im Rahmen der Programmierung und der Umsetzung sowie der Halbzeitüberprüfung verbunden?

Einbindung Umweltpartner / Verhaltenskodex für Partnerschaften: Reichen die institutionellen Kapazitäten der Umweltpartner aus, um sich wirksam in die Vorbereitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme einzubringen? Welche Maßnahmen werden zur Umsetzung des Artikels 17 des Verhaltenskodex „Stärkung der institutionellen Kapazität der relevanten Partner“ (EU Nr. 240/2014) ergriffen?

Projektauswahl: Wie werden der bereichsübergreifende Grundsatz Nachhaltige Entwicklung, der DNSH-Grundsatz und das Climate Proofing in den Verfahren und Kriterien der Projektauswahl berücksichtigt? Wie erfolgt die Abgrenzung und das Zusammenspiel?

Nachhaltigkeitstransformation: Welche Bedeutung kommt Nachhaltigkeitstransformationen im Sinne einer systemischen Veränderung zur Erreichung langfristiger Nachhaltigkeitsziele des EUGD in der Kohäsionspolitik zu? Welche erfolgreichen Beispiele gibt es? Welchen Beitrag können Regionale Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen zu Nachhaltigkeitstransformationen leisten?

Institutionen und Governance: Welche Governance- und Steuerungsansätze zur Integration von Umweltbelangen in die Kohäsionspolitik sind erfolgreich? Welche Effekte sind mit der stärkeren Verknüpfung mit dem Europäischen Semester verbunden? Wie ist das Klimamainstreaming zu bewerten? Wie sind vorhandene Ansätze einer ergebnisorientierten Förderung bspw. zum Klimaschutz zu bewerten? Wie ist das Verhältnis von Ordnungsrecht /

bestehenden Standards zur Förderung? Wann gelingt insbesondere die horizontale Umweltintegration?

Die Aus- bzw. Bewertung der o.g. Bereiche kann und sollte auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Zum einen in Form von klassischen externen Evaluierungen und Untersuchungen zur evidenzbasierten Bewertung der Effektivität, Effizienz und ggf. der politischen und administrativen Durch- und Umsetzbarkeit der verschiedenen Instrumente und Wege der Umweltintegration. Und zum anderen in Form eher dialog- und austauschorientierter Prozesse der Beteiligten wie z.B. dem ENEA-MA Netzwerk¹⁷⁶ oder den sogenannten Wissensgemeinschaften (engl. Community of Practice = CoP) und Peer2Peer Gruppen¹⁷⁷. Beide skizzierten Wege schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern können sich ergänzen.

In die Auswertung einbezogen werden sollten darüber hinaus die Erfahrungen und Ergebnisse mit dem im Rahmen von NGEU neu eingeführten Förderinstrument RRF¹⁷⁸. Wie bereits oben ausgeführt, verfolgen die Kohäsionsfonds und die RRF vergleichbare übergeordnete Ziele¹⁷⁹, unterscheiden sich aber deutlich in der Ausgestaltung und dem Steuerungsansatz. So ist der RRF u.a. wesentlich stärker auf Reformen ausgerichtet und die Umsetzung erfolgt leistungsbasiert (performance-based) und wird zentraler gesteuert und es stellt sich die Frage, welche Vor- und Nachteile damit aus Umweltsicht verbunden sind und welche Elemente ggf. übertragen werden können, bzw. nicht übertragen werden sollten und wie stärkere Verknüpfungen und Synergien zwischen den Instrumenten geschaffen und gehandhabt werden können. Nicht zuletzt sind die Erfahrungen aus den Krisen in der EU für den zukünftigen Einsatz der Kohäsionspolitik aus Umweltsicht auszuwerten. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie viel kurzfristige Flexibilität im Rahmen der Kohäsionspolitik notwendig ist, ohne die eigentliche Aufgabe der langfristigen Transformation zu vernachlässigen.

Empfehlungen aus Umweltsicht

Empfehlung 1: Der begonnene Prozess zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 sollte von Seiten des staatlichen und nicht-staatlichen Umweltschutzes gezielt begleitet und unterstützt werden, um die Möglichkeiten zur Förderung einer umwelt- und klimaverträglichen und insgesamt nachhaltigen Entwicklung weiter auszubauen. Dies sollte sowohl die vorbereitenden Planungs- und Diskussionsprozesse bis zur Veröffentlichung der KOM-Vorschläge voraussichtlich Mitte 2025 / Anfang 2026 (Hochrangige Expertengruppe, 9. Kohäsionsbericht, 9. Kohäsionsforum etc.) als auch die Begleitung der weiteren Verhandlungen bis zur Verabschiedung der Verordnungen durch EP, ER und KOM umfassen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des finanziellen Volumens der Kohäsionspolitik als einer der größten Budgetbereiche neben der GAP dürfte es sich hierbei um eine „lohnende Investition“ für den

¹⁷⁶ Das European Network of Environmental Authorities – Managing Authorities (ENEA-MA) bringt Umwelt- und Verwaltungsbehörden sowie andere europäische Organisationen zusammen, die im Bereich der Umwelt- und Kohäsionspolitik tätig sind. Das Netzwerk trifft sich zweimal im Jahr zu seinen Plenarsitzungen. Je nach Bedarf wird seine Arbeit auch in Arbeitsgruppen organisiert.

¹⁷⁷ So hat die KOM im Zusammenhang mit dem o.g. Handbuch „Nachhaltigkeitstransformation Kohäsionspolitik“ eine entsprechende Wissensgemeinschaft initiiert: Cohesions for Transitions Community of Practice (C4T) um Mitgliedstaaten und regionale und lokale Behörden bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitstransformationen im PZ 2 zu unterstützen (siehe Vortrag ENEA-MA Treffen am 09.12.2022 in Tallinn, >> [link](#))

REGIO Peer2Peer+ Gruppen wurden u.a. zu den folgenden umweltrelevanten Themen eingerichtet: Kreislaufwirtschaft, DNSH-Grundsatz, Auswahl von Projekten, siehe Internetseite: <https://futurium.ec.europa.eu/en/region-peer-2-peer-communities>

¹⁷⁸ Siehe u.a. Europäischer Rechnungshof (2022): [ECA Journal No1 | 2022](#) – Cohesion and NextGenerationEU: concord or clash. Europäischer Rechnungshof (2022): [ECA Journal No2 | 2022](#) – The EU Recovery and Resilience Facility: a jump to a resilient Europe?

EURACTIV (2022): [Cohesive recovery: where do Structural Funds fit in?](#) Multimedia report (updated 25. Juni 2021). Internetseite

¹⁷⁹ Siehe Abbildung 3 „Kohäsionspolitische Ziele und ARF-Säulen“ in Europäischer Rechnungshof (2023): [Analyse 01/2023](#): EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit: eine vergleichende Untersuchung.

Umwelt- und Klimaschutz handeln. Gleichwohl sollte dabei, aufgrund der begrenzten Ressourcen auf Seiten der Umweltakteure in diesem Themenfeld, möglichst koordiniert und arbeitsteilig vorgegangen werden.

Empfehlung 2: Die Faktengrundlage der Kohäsionspolitik sollte verbreitert und vertieft werden, um die Förderung post 2027 gezielt auf den grünen Wandel und die damit verbundenen Chancen und Herausforderungen ausrichten zu können, sowie im weiteren Verlauf Wirkungen erfassen und bewerten zu können. Dazu sollte, wie oben skizziert, die Verfügbarkeit von räumlich disaggregierten Daten auf NUTS II oder NUTS III-Ebene u.a. im Hinblick auf die regionalen Betroffenheiten und Potenziale zum Klimaschutz sowie zur Klimaanpassung verbessert werden. Hierzu zählen bspw. auch regionale Angaben zu den Moor- und Feuchtgebieten in der EU, denen sowohl im Hinblick auf den Schutz des Klimas sowie der Biodiversität in der EU eine zentrale Bedeutung zukommt. Entsprechende Daten für die Kohäsionspolitik post 2027 sollten im Rahmen des 9. Kohäsionsberichts Anfang 2025 vorgelegt werden und die Grundlage für möglichst faktenbasierte politische Entscheidungen bilden, ggf. auch im Hinblick auf die Allokation der zur Verfügung stehenden Mittel.

Empfehlung 3: Wie bereits oben ausführlich beschrieben, sollten die Erfahrungen mit den verschiedenen Ansätzen und Instrumenten der Umweltintegration in der Förderperiode 2021–2027 wie z.B. DNSH / SUP, Sicherung der Klimaverträglichkeit etc. und deren Effizienz und Effektivität ausgewertet und in die weitere Planung einbezogen werden. Auch in diese Prozesse sollten sich Umweltbeteiligte gezielt einbringen, oder ggf. entsprechende Prozesse anstoßen.

4.2 Das EU-Wachstumsmodell und die künftige Verortung der EU-Kohäsionspolitik

Das von der EU verfolgte Wachstumsmodell steht im engen Zusammenhang mit der zukünftigen Ausrichtung der Kohäsionspolitik post 2027. Im Folgenden werden beide Aspekte und mögliche Verknüpfungen dargestellt, sowie Empfehlungen aus Umweltsicht abgeleitet.

Das EU-Wachstumsmodell

In der Mitteilung [COM\(2022\) 83 final](#)¹⁸⁰ hat die KOM den grünen und digitalen Wandel sowie die Stärkung der Resilienz der Union als Prioritäten für das künftige Europäische Wirtschaftswachstumsmodell bestätigt (*„Um den Wohlstand und das Wohlergehen der EU-Bürgerinnen und -Bürger zu wahren, muss die Union einen gerechten und inklusiven Übergang zu einer grüneren und digitaleren Zukunft vollziehen und gleichzeitig die sozioökonomische Widerstandskraft in einer instabilen Welt stärken.“*). Der Umsetzung des EUGD wird dabei weiterhin, auch vor dem Hintergrund der neuen geopolitischen Lage und des Krieges gegen die Ukraine, eine zentrale Bedeutung beigemessen. Um die Ziele des EUGD zu erreichen, müssen laut der Mitteilung die jährlichen Investitionen im Zeitraum 2021 – 2030 im Vergleich zum vorangegangenen Jahrzehnt um rund 520 Mrd. Euro erhöht werden. Von diesen zusätzlichen Investitionen entfallen 390 Mrd. EUR pro Jahr auf die Dekarbonisierung der Wirtschaft und insbesondere des Energiesektors, einschließlich energiebezogener Investitionen im Gebäude- und Verkehrssektor. Der zusätzliche Investitionsbedarf zur Verwirklichung der anderen, mit dem ökologischen Wandel verbundenen Umweltziele (die über klima- und energiepolitische Ziele hinausgehen) wird auf rund 130 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt. Auch der achte Kohäsionsbericht macht deutlich, dass ausreichende Investitionen in den Umweltschutz und den Erhalt der natürlichen Ressourcen, saubere Energiequellen und die Bereitstellung damit verbundener Dienstleistungen unerlässlich sind, um langfristige Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität zu gewährleisten.

In der Strategischen Vorausschau 2022 ([COM\(2022\) 289 final](#))¹⁸¹ wird von Seiten der KOM die erfolgreiche Verzahnung des grünen und digitalen Wandels als zentrale Voraussetzung einer neuen, regenerativen und klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 beschrieben, die die Umweltverschmutzung verringert und die biologische Vielfalt und das Naturkapital wiederherstellt, um die EU als Vorreiter im Bereich wettbewerbsorientierte Nachhaltigkeit zu positionieren und ihre Resilienz zu stärken. Darüber hinaus betont die KOM, dass es für die Umsetzung des grünen und digitalen Wandels von entscheidender Bedeutung sei, dass die EU ihre Strategie an ein neues Wirtschaftsmodell anpasst und tiefgreifende wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen vollzogen werden müssen¹⁸². Dazu müsse u.a. eine nachhaltige Lebensweise gefördert werden, die mit dem 1,5-Grad-Klimaziel im Einklang steht, der Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ (DNSH) berücksichtigt werden und sogenannte „stranded assets“ vermieden werden. Zudem erfordert die notwendige Umstellung auf ein neues Wirtschaftsmodell laut der KOM einen integrierten Ansatz für die Messung und Überwachung des Wohlergehens jenseits des BIP.

¹⁸⁰ KOM (2023): Auf dem Weg zu einer grünen, digitalen und resilienten Wirtschaft: unser europäisches Wachstumsmodell. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2022)83 final

¹⁸¹ KOM (2022): Strategische Vorausschau 2022. Verzahnung des grünen und des digitalen Wandels in neuen geopolitischen Kontext. Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. COM(2022)289 final

¹⁸² „Dafür ist es nötig, von der herkömmlichen Auffassung von wirtschaftlichem Fortschritt zu einem stärker qualitätsorientierten Konzept überzugehen, bei dem Wohlergehen, Ressourceneffizienz, Kreislaufwirtschaft und regenerative Systeme im Mittelpunkt stehen. Um letztlich Klimaneutralität, nachhaltige Ressourcennutzung, das Null-Schadstoff-Ziel und eine Eindämmung des Biodiversitätsverlusts zu erreichen, müssen tiefgreifende wirtschafts- und sozialpolitische Veränderungen vollzogen werden.“

In beiden Dokumenten wird betont, dass der ökologische und der digitale Wandel nur gelingen können, wenn sie gerecht und inklusiv sind und niemanden und keine Region („leave no one and no place behind“) zurücklässt und der Kohäsionspolitik dabei eine wichtige Funktion zukommt. Gemäß der strategischen Vorausschau muss die EU den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt während des gesamten grünen und digitalen Wandels stärken. Regionale Entwicklungsstrategien und Investitionen, die mit Mitteln der Kohäsionspolitik gefördert werden, sollen demnach den grünen und digitalen Wandel unterstützen und zugleich das wirtschaftliche, soziale und technologische Gefälle und umweltbezogene Ungerechtigkeiten verhindern.

Verortung der künftigen Kohäsionspolitik

Die Verortung der Kohäsionspolitik post 2027 und ihrer Aufgaben in dem oben skizzierten EU-Wachstums- bzw. Entwicklungsmodell kann u.a. anhand der folgenden beiden Fragestellungen erfolgen.

1) Welche Rolle kommt der künftigen Kohäsionspolitik bei der Förderung des grünen und digitalen Wandels sowie der Resilienz zu und was wird in Zukunft gefördert? Alle drei genannten Bereiche erscheinen inhaltlich in hohem Maße anschlussfähig an die Kohäsionspolitik. So werden bspw. gemäß der Strategischen Vorausschau 2022 für die erfolgreiche Verzahnung des grünen und digitalen Wandels zentrale Bereiche wie Energie, Mobilität, Industrie / KMU und Gebäude bereits heute im Rahmen der Kohäsionspolitik gefördert. Auch vor dem Hintergrund, dass die Kohäsionspolitik als einer der größten EU-Haushaltsposten in der Vergangenheit immer einen Beitrag zur Umsetzung der übergeordneten Prioritäten der EU geleistet hat, lässt eine verstärkte Ausrichtung auf die neuen EU-Prioritäten erwarten. Offen bleibt in den beiden skizzierten Dokumenten die Frage, ob einer aus Umweltsicht weitgehend ungerichteten Innovationsförderung in der künftigen Kohäsionspolitik weiterhin eine zentrale Bedeutung als Antriebsfeder für ökonomisches Wachstum beigemessen wird, oder ob auch in diesem Bereich eine stärkere Ausrichtung auf den grünen und digitalen Wandel erfolgen sollte.

2) Welche Gebiete sollen im Rahmen der künftigen Kohäsionspolitik gefördert werden? Vor dem Hintergrund des vertraglich verankerten Ziels der Kohäsionspolitik, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, dürfte die Förderung der besonders negativ vom grünen und digitalen Wandel betroffenen Regionen und Gruppen unstrittig sein. Dies entspricht dem oben bereits beschriebenen Grundsatz „leave no one and no place“. Auf der anderen Seite handelt es sich beim grünen und digitalen Wandel um eine flächendeckende Aufgabe auch in stärker entwickelten Regionen und oftmals verfügen insbesondere die stärker entwickelten Regionen und Agglomerationen über Potenziale für (grünes und digitales) Wachstum und Innovationen, die (auch aus ökonomischer Sicht) gehoben werden sollten. Auch aus politischer Sicht und vor dem Hintergrund der finanziellen Rückflüsse für Nettozahler in den EU-Haushalt ist davon auszugehen, dass die Kohäsionspolitik auch in Zukunft die gesamte Fläche der EU abdecken wird und sich finanziell auf die Regionen und Gruppen konzentriert, deren Bedürftigkeit am stärksten ist.

Beide o.g. Fragestellungen standen im Zentrum der ersten Sitzung der Hochrangigen Gruppe für die Zukunft der Kohäsionspolitik am 31.01.2023¹⁸³. Dabei sprachen sich die Experten überwiegend für die Fortführung einer flächendeckenden Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik aus. Das wechselseitige Verhältnis zwischen Kohäsionspolitik und dem grünen und digitalen Wandel fasste der Vorsitzende folgendermaßen zusammen: „Wie können wir den

¹⁸³ KOM (2023): *The future of Cohesion Policy – 1st Meeting* – Developing the European Growth Model inkl Webstreaming, Minutes, Presentations. Internetseite

grünen und digitalen Wandel für die Regionalentwicklung nutzen und wie kann die Regionalentwicklung für den grünen und digitalen Wandel genutzt werden?“

Empfehlungen aus Umweltsicht

Empfehlung 4: In das Zentrum der Kohäsionspolitik post 2027 sollte die Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie die Stärkung der Resilienz von Regionen (siehe unten) gestellt werden. Entsprechend des vertraglich verankerten Ziels der Kohäsionspolitik, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, sowie im Sinne eines gerechten Übergangs, sollen dabei insbesondere die Regionen unterstützt werden, die vom grünen und digitalen Wandel negativ betroffen sind. Die vorgeschlagene Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf Nachhaltigkeitstransformationen ist, wie oben skizziert, anschlussfähig an die Wachstumsstrategie der EU bis 2050. Aus Umweltsicht handelt es sich um eine vollständige oder zumindest weitgehende Integration von Umwelt- und Klimaschutz in die Kohäsionspolitik und entspricht damit dem Integrationsprinzip sowie der bereits im Siebten Umweltaktionsprogramm formulierten Vision für das Jahr 2050 für die Umwelt und Gesellschaft in Europa: *„Wir leben gut und innerhalb der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. Unser Wohlstand und der gute Zustand unserer Umwelt sind das Ergebnis einer innovativen Kreislaufwirtschaft, bei der nichts vergeudet wird und natürliche Ressourcen so nachhaltig bewirtschaftet werden und die Biodiversität so geschützt, geachtet und wiederhergestellt wird, dass sich die Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaft verbessert. Unser kohlenstoffarmes Wirtschaftswachstum ist längst von der Ressourcennutzung abgekoppelt und somit Schrittmacher für eine sichere und nachhaltige globale Gesellschaft.“*

Empfehlung 5: Grüner und digitaler Wandel sollten in den jeweiligen Feldern der Nachhaltigkeitstransformation gezielt miteinander verzahnt und Synergien genutzt werden. Denn digitale Technologien können eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der Klimaneutralität, der Verringerung der Umweltverschmutzung, der Kreislaufwirtschaft und der Wiederherstellung der biologischen Vielfalt spielen. Gelingt die Verzahnung (Twinning) des grünen und digitalen Wandels nicht und wird bspw. die Energie- und Ressourceneffizienz digitaler Technologien nicht verbessert, ist mit steigendem Energieverbrauch und wachsendem ökologischem Fußabdruck in Folge der Digitalisierung zu rechnen. Wie u.a. in der Strategischen Vorausschau 2022 beschrieben, wird das erfolgreiche Twinning auch für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen von zentraler Bedeutung sein¹⁸⁴.

Empfehlung 6: Eine verstärkte Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik post 2027 auf das dritte wesentliche Element des oben skizzierten EU-Wachstumsmodells, die Stärkung der Resilienz als Antwort auf die zunehmenden und andauernden Krisen (Krise als neue Normalität) erscheint vor dem Hintergrund der inhaltlichen und politischen Anschlussfähigkeit des Konzepts von (regionaler) Resilienz wahrscheinlich und ist auch aus Umweltsicht grundsätzlich zu unterstützen. Durch eine vorausschauende, proaktive und dem Vorsorgeprinzip verpflichtete EU-Struktur- und Regionalpolitik können die regionale Krisenfestigkeit gestärkt und notwendige Transformationsprozesse in Regionen unterstützt und die Notwendigkeit von ad-hoc

¹⁸⁴ Eine Reihe von weiteren Autoren und Institutionen haben die Bedeutung, Potenziale sowie die Risiken der digitalen Transformation im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung herausgearbeitet, u.a.:

WBGU (2019): Unsere gemeinsame digitale Zukunft. Hauptgutachten. ISBN 978-3-946830-02-3.

Umweltbundesamt (2022): Der Beitrag von Big Data, KI und digitalen Plattformen auf dem Weg zu einer Green Economy - Einsatzbereiche und Transformationspotenziale. Texte 85/2022

Sachs, J.D., G. Schmidt-Traub, M. Mazzucato, D. Messner, N. Nakicenovic, and J. Rockström (2019): Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals, Nature Sustainability.

Wuppertal Institut (2021): Digitalisierung gestalten – Transformation zur Nachhaltigkeit ermöglichen, Studie im Rahmen des Projekts „Shaping the Digital Transformation“, 2021, Wuppertal

Interventionen zur Bekämpfung von Krisen reduziert werden. Gemäß der Trifunktionalität des Resilienzbegriffs (siehe Förster, 2019¹⁸⁵) kann Resilienz in der Kohäsionspolitik (1) als Instrument zur Analyse von Risiken, (2) als Prozess zur Steuerung von regionaler Entwicklung und (3) als Leitvorstellung zukunftsfähiger Regionen verstanden und genutzt werden. Für die konkrete Umsetzung regionaler Resilienz in der Kohäsionspolitik muss das theoretische Konzept von regionaler Resilienz¹⁸⁶ in konkrete Förderansätze und -instrumente übersetzt werden, wie bspw. Regionale Risikoanalysen, Entwicklung von Konzepten und Strategien zur Vermeidung und Anpassung an Risiken, Maßnahmen zur Risikokommunikation und Etablierung eines Risikodialogs sowie Aufbau von Strukturen einer geeigneten Resilienzgovernance¹⁸⁷.

Regionale Resilienz sollte dabei nicht auf eine technische, ökonomische, soziale oder demografische Resilienz verengt werden, sondern muss zwingend auch die ökologische Resilienz bspw. von Ökosystemen und ihren (Ökosystemdienst-)Leistungen berücksichtigen. Zudem sollten bestehende langfristige umweltbezogene Herausforderungen wie bspw. der Klimawandel und der Verlust der Biodiversität berücksichtigt werden. Chancen und günstige Voraussetzungen für eine weitreichende Anwendung des Konzepts regionaler Resilienz, die über reaktive Maßnahmen hinaus zur aktiven Stärkung der strategischen Anpassungsfähigkeit und systemischen Transformationsfähigkeit an der Schnittstelle zur Nachhaltigkeit beiträgt, werden für den Bereich gebietsbezogener und partizipativer Ansätze der städtischen und ländlichen Entwicklung gesehen (siehe unten)¹⁸⁸. Für eine nachhaltige Entwicklung von Regionen erscheint dabei in Anlehnung an Lietaer et al.¹⁸⁹ u.a. eine optimale Balance von Effizienz einerseits und Resilienz andererseits notwendig (siehe u.a. Figure 2. The „Window of Viability“).

Empfehlung 7: Die Kohäsionspolitik post 2027 sollte neben den oben skizzierten ökonomischen und politischen Gründen auch aus Umweltsicht weiterhin die gesamte Fläche der EU abdecken, da es sich bei der Transformation hin zu einer umwelt- und klimaverträglichen Entwicklung und der Förderung von Umwelt- und Klimaschutz sowie dem Schutz der Biodiversität ebenso wie der Stärkung von Resilienz um flächendeckende Herausforderungen handelt, die sowohl schwächer entwickelte als auch stärker entwickelte Regionen betrifft. Zudem gibt es Interdependenzen zwischen starken und schwächeren Regionen. In finanzieller Hinsicht sollten die Mittel auf die Regionen konzentriert werden, deren Bedürftigkeit am stärksten ist.

¹⁸⁵ Förster, Christian (2019). Regionale Resilienz. Konzepte und Anwendungen im deutschsprachigen Raum. S. 48

¹⁸⁶ Nach Lukesch et.al lässt sich regionale Resilienz definieren als die „Fähigkeit einer Region, interne und externe Störungen durch Wandlungsprozesse zu absorbieren, so dass die für das Gedeihen und die nachhaltige Entwicklungsfähigkeit der Region wesentlichen Funktionen, Strukturen und Beziehungen aufrecht bleiben“ siehe Lukesch, R; Payer H; Winkler-Rieder, W (2010): Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen.

¹⁸⁷ Siehe z.B. BMI und BBSR (2021): Aktive Regionalentwicklung: Resiliente Regionen. Förderaufruf für Modellvorhaben.

BBSR (2021): Vorstellung des Förderaufrufs „Resiliente Regionen“. Präsentation am 06.12.2021. Internetseite

¹⁸⁸ Hafner, S; Hehn, N; Miosga, M (2019) Resilienz und Landentwicklung. Pfadwechsel: Vitalität und Anpassungsfähigkeit in ländlichen geprägten Kommunen Bayerns stärken. Kurzfassung.

BMI (2021) Memorandum Urbane Resilienz - Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt.

BBSR (2013) Resilienz. Heft 4.2013. Informationen zur Raumentwicklung.

Fromhold-Eisebith, M. (2022): Circular Economy trifft urban-regionale Resilienz – Synergien für eine nachhaltig-anpassungsfähige Stadtentwicklung. *Standort* (2022).

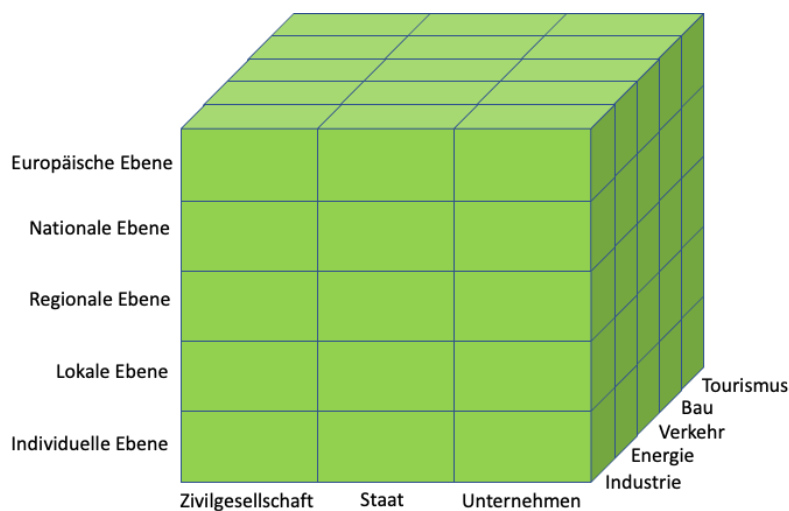
¹⁸⁹ Lietaer, Bernard & Ulanowicz, Robert & Goerner, Sally & McLaren, Nadia. (2010): Is our monetary structure a systemic cause for financial instability? Evidence and remedies from nature. *Journal of Futures Studies*. 14.

4.3 Governance der EU-Kohäsionspolitik und von Nachhaltigkeitstransformationen

Mit den verschiedenen beteiligten Ebenen von der EU bis zur lokalen Ebene und den verschiedenen Beteiligten und Sektoren handelt es sich bei der EU-Kohäsionspolitik um ein typisches Beispiel von Multilevel-Governance¹⁹⁰.

Die Komplexität eines solchen Mehrebenen- und Mehrsektorensystems im Hinblick auf die Integration und Steuerung aus Umweltsicht verdeutlicht die folgende Abbildung. Die umweltpolitische Steuerung der verschiedenen Sektoren bzw. Förderbereiche erfolgt dabei nicht nur bzw. nicht im Wesentlichen durch die EU-Kohäsionspolitik, sondern in den jeweiligen umweltpolitischen Politikbereichen wie bspw. dem Klimaschutz. So wirken sich bspw. ein Verbot von fossilen Heizungen oder verschärfte Anforderungen an die Energieeffizienz auf die Ausgestaltung der Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik aus.

Abbildung 7: Dimensionen umweltpolitischer Steuerung



Quelle: in Anlehnung an Jänicke (2004)¹⁹¹

Der umweltpolitische Rahmen ist dabei nicht statisch, sondern wird kontinuierlich weiterentwickelt, wie bspw. im Rahmen des EUGD geschehen. Zur Lösung persistenter Umweltprobleme, wie ungebremster Emissionen von Treibhausgasen, des Verlustes an biologischer Vielfalt oder der anhaltenden Flächeninanspruchnahme, werden seit geraumer Zeit neue Steuerungskonzepte (in der Umweltpolitik) gefordert und diskutiert (siehe u.a. Jänicke 2004). Dabei wird davon ausgegangen, dass zur Lösung dieser Probleme nicht nachhaltige Produktionssysteme und Verbrauchsmodelle auf Systemebene verändert werden müssen und grundlegende Nachhaltigkeitstransformationen notwendig sind. Welchen Beitrag die

¹⁹⁰ Siehe Benz, A (2007): Multilevel Governance. In: Benz, Arthur & Luetz, Susanne & Schimank, Uwe & Simonis, Georg. (2007). Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen Und Empirische Anwendungsfelder.

European Committee of the Regions, Holstein, F., Böhme, K., Münch, A., et al., (2021): Application of the principles of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021-2027, European Committee of the Regions, 2021

Ausschuss der Regionen (2009): Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance. Stellungnahme (2009/C 211/01)

¹⁹¹ Jänicke, Martin & Jörgens, Helge. (2004). Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht. 27. 297-348.

Kohäsionspolitik zu Nachhaltigkeitstransformationen leisten kann, hat die KOM 2020 in einem entsprechenden Handbuch beschrieben (siehe Kapitel 3.3.6).

Auch im Hinblick auf die Förderperiode post 2027 ist mit einer Weiterentwicklung der umweltpolitischen Vorgaben zu rechnen, zumal Teile des EUGD bspw. zur Wiederherstellung der Natur bislang noch nicht rechtlich umgesetzt wurden (siehe unten). Notwendige Anpassungen werden bspw. im Hinblick auf die Erreichung der 2030er Klimaziele diskutiert und mit welchem Politikmix das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden soll, bleibt ebenfalls zu klären¹⁹².

Einfluss auf die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik (und deren Umweltbezug) hat darüber hinaus die wirtschaftspolitische Steuerung der EU. Wie beschrieben, kommt dem Europäischen Semester eine rahmensetzende Funktion für die Kohäsionspolitik zu und die künftige Ausgestaltung der Kohäsionspolitik wird eng mit einer diskutierten möglichen Reform des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU verknüpft sein ([Link](#))¹⁹³.

Nicht zuletzt hängt die künftige Ausgestaltung der umwelt- und wirtschaftspolitischen Steuerung ebenso wie der Kohäsionspolitik selbst von den jeweiligen politischen Prioritäten und politischen Aushandlungsprozessen ab, auch wenn in vielen Bereichen eine hohe Pfadabhängigkeit besteht. Die politischen Prioritäten der neuen Europäischen Kommission 2024 – 2029 werden zu Beginn der Amtszeit von der dann amtierenden Präsidentin, bzw. dem Präsidenten, festgelegt.

Empfehlungen aus Umweltsicht

Empfehlung 8: Auch wenn die Kohäsionspolitik über bedeutende finanzielle Mittel und Handlungsmöglichkeiten verfügt, kann sie ohne unterstützende institutionelle, politische und strategische Rahmenbedingungen nur eine mehr oder weniger begrenzte Transformationswirkung entfalten, da Nachhaltigkeitstransformationen eine Umgestaltung des jeweiligen sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Systems und eine politisch-strategische Fundierung erfordern. Die Kohäsionspolitik muss daher in einen kohärenten Rahmen und Transformationsstrategien eingebunden werden. Dieser Rahmen sollte auf EU-Ebene geschaffen werden, um ein Level-Playing-Field zu schaffen und die Einbindung in global notwendige Transformationsprozesse zu ermöglichen. Die besondere Rolle und Bedeutung, die der lokalen und regionalen Ebene zukommt, wird im nächsten Kapitel beschrieben.

Den Kern des EU-Rahmens bilden Transformationsstrategien für die sozio-technischen Systeme, wie z.B. das Energie-, Verkehrs-, Wohnungs-, oder Ernährungssystem oder die Industrie, die die persistenten Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme verursachen. Bei den betroffenen Sektoren handelt es sich in Teilen um bestehende bzw. künftige Förderbereiche der Kohäsionspolitik (siehe unten). Soweit noch nicht vorhanden, sind diese Transformationsstrategien inkl. der Leitbilder und der notwendigen regulativen Vorgaben im Vorfeld der nächsten Förderperiode unter möglichst breiter Beteiligung der beteiligten Akteure zu entwickeln und zu verabschieden. Die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung der Transformationsstrategien sind dann vor allem eine Aufgabe der nationalen, regionalen und lokalen Ebene.

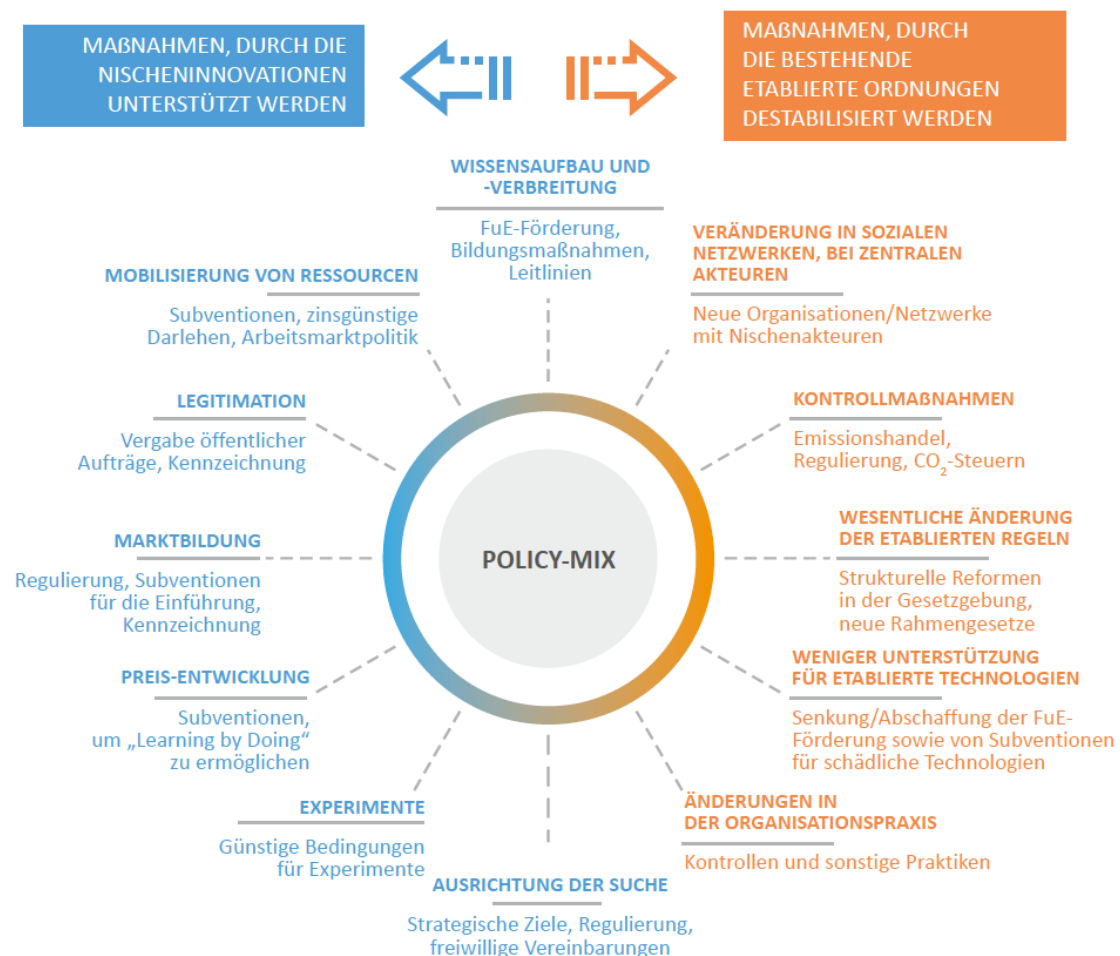
¹⁹² Sabine Schlacke, Fabian Pause, Michèle Knodt, Eva-Maria Thierjung, Miriam Köster (2022): [Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen](#). Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.

Görlach, Benjamin, Leon Martini, Ricarda Faber, Aaron Best, Pol Fontanet Pérez (2022): [Report on core instruments and avenues for transformative climate policies](#). 4i-TRACTION Deliverable 4.1. Ecologic Institute; Berlin

¹⁹³ KOM (2022): Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2022)583 final

Wie der richtige Politikmix für die jeweilige Transformationsstrategie aussieht, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden und kann sich auch von System zu System unterscheiden. In der Regel dürfte ein Instrumentenmix notwendig sein, der auf verschiedenen Ebenen greift und auf unterschiedliche Akteursgruppen zugeschnitten ist. Marktbasierte Instrumente und direkte Investition zeigen sich in vieler Hinsicht effektiv, sind jedoch nur zielführend, wenn sie von ordnungspolitischen Instrumenten sowie klaren und glaubwürdigen Zielsetzungen begleitet werden.

Abbildung 8: Politikmix von Nachhaltigkeitstransformationen



Quelle: KOM (2020)¹⁹⁴

Empfehlung 9: Die vorhandenen Stärken und etablierten Prinzipien und Instrumente der Kohäsionspolitik zur Förderung von Nachhaltigkeitstransformation sollten gezielt genutzt und ausgebaut werden. Dazu gehört: () die oben beschriebene Multilevel-Governance, mit der alle notwendigen Ebenen von EU-Ebene bis zur lokalen Ebene in die Nachhaltigkeitstransformationen eingebunden werden können, () das Partnerschaftsprinzip, zur Beteiligung der betroffenen staatlichen und nicht-staatlichen Akteure einschließlich von Umweltakteuren, () der gebietsbezogene Ansatz (siehe unten), der integrierte und sektorübergreifende Ansätze und eine den lokalen und regionalen Bedarfen und Potenzialen

¹⁹⁴ KOM (2020): Unterstützung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit im Rahmen des Europäischen Grünen Deals mit den Mitteln der Kohäsionspolitik. Handbuch für Entscheidungsträger auf nationaler und regionaler Ebene.

angepasste Umsetzung von Nachhaltigkeitstransformationen ermöglicht, () das System zur Festlegung von Vereinbarungen und Verpflichtungen zwischen den beteiligten Ebenen, wie die Partnerschaftsvereinbarung, und den Operationellen Programmen, die in Zukunft zu „Transformationsvereinbarungen“ und „Transformationsprogrammen“ umgebaut werden könnten, () die bestehenden Förderbereiche und die Ausrichtung auf Innovation, die vielfach den künftigen Förderbereichen entsprechen dürften (siehe unten), () die vorhandenen Erfahrungen mit der Integration von Umweltbelangen und nicht zuletzt dem JTF als Modell für die Ausgestaltung von gebietsbezogenen Nachhaltigkeitstransformationen, einschließlich einer regionalspezifischen und ggf. sektorspezifischen strategischen Fundierung.

Empfehlung 10: Klimawandel, Ressourcennutzung und biologische Vielfalt müssen in allen Phasen und auf allen Ebenen der Umsetzung der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden, um Nachhaltigkeitstransformationen zu unterstützen. Oder anders ausgedrückt, die ökologischen Grenzen müssen in der Politikgestaltung berücksichtigt und anerkannt werden. Dazu wird empfohlen, die gesamte Förderung und damit 100 % der Mittel auf Nachhaltigkeitstransformationen auszurichten, für alle Vorhaben die Klimaverträglichkeit zu sichern (mit Blick auf die Klimaziele wie auch aus dem Klimawandel resultierende Risiken), negative Umweltauswirkungen zu vermeiden bzw. zu kompensieren, eine wirksame Beteiligung von Umweltakteuren zu ermöglichen und Wirkungen auf die Umwelt und das Klima sowie den Beitrag zur Nachhaltigkeitstransformation zu überwachen. Zur Umsetzung dieser Empfehlungen bzw. Grundsätze stehen bereits heute eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung (siehe diesen Bericht sowie KOM 2020¹⁹⁵) wie z.B. Ausschlusskriterien, Quoten oder grundlegende Voraussetzungen.

Der EU-Ebene bzw. dem EU-Rahmen sollte bei der konkreten Umsetzung und rechtlichen Verankerung der o.g. Empfehlungen in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen, sowohl im Hinblick auf die rahmensetzende Funktion der übergeordneten Transformationsstrategien als auch deren konkreten Umsetzung und Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik. So sollte bspw. die Förderung von umweltschädlichen Investitionen bspw. im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen bereits auf EU-Ebene ausgeschlossen werden, um sogenannte Lock-in-Effekte zu vermeiden, und der Grundsatz „Energieeffizienz zuerst“ sollte ebenso wie der Vorrang für naturbasierte Lösungen operationalisiert werden. Der EU-Rahmen sollte dazu passgenaue Steuerungsinstrumente für die Kohäsionspolitik bereitstellen, die eine zugleich wirksame und effiziente Steuerung sicherstellen.

Empfehlung 11: Der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung sollte, so wie bereits in den „Technischen Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027“ angelegt, im Förderzeitraum post 2027 und für die Unterstützung der Nachhaltigkeitstransformationen eine geänderte Aufgabe und Bedeutung zukommen. Zum einen sollte die Übereinstimmung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigung“ der betreffenden Umweltziele (Kreislaufwirtschaft, Anpassung an den Klimawandel) in die SUP integriert werden. Zum anderen sollte über die Vermeidung negativer Umweltwirkungen hinaus die Übereinstimmung der Pläne und Programme mit den Klimaschutzzielen der EU für 2030 und 2050 geprüft werden. Eine solche Neuausrichtung der SUP kann über eine Änderung der entsprechenden SUP-VO, durch Integration in die Dach-VO oder in Form von frühzeitig vorzulegenden Leitlinien erfolgen (siehe Kapitel 3.2.3). Die Kohärenz der Instrumente SUP und DNSH sollte überprüft und die Systeme könnten zur Verschlinkung vereinheitlicht bzw. ggf.

¹⁹⁵ Siehe Kapitel 9 „Mainstreaming sustainability considerations into programmes and projects“. In: KOM (2020): Report on a toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy.

zusammengeführt werden (z.B. durch stärkere Verbindlichkeit der Umsetzung der Schlussfolgerungen aus der SUP bei der Ausgestaltung der Fördergrundlagen und -verfahren).

4.4 Gebietsbezogene Ansätze gezielt für Nachhaltigkeitstransformation nutzen

Gebietsbezogene Politikansätze (im engl. place-based policies) zielen im Kern auf die kollektive Bewältigung von Herausforderungen oder Nutzung von Chancen, die für ein bestimmtes geografisches Gebiet spezifisch sind.

Die OECD zählt zu den prominentesten Vertretern von gebietsbezogenen Politikansätzen u.a. im Bereich der Regionalpolitik. Das „neue Paradigma der Regionalpolitik“ ist aus Sicht der OECD gebietsbezogen, mehrstufig (multi-level), integriert, innovativ und auf verschiedene Regionstypen ausgerichtet und bindet verschiedene Akteurs- und Interessensgruppen ein¹⁹⁶.

Die EU-Kohäsionspolitik kann dem Typus gebietsbezogener Politikansätze zugeordnet werden¹⁹⁷. In der aktuellen Förderperiode 2021–2027 erfolgt die rechtliche Verankerung und Förderung gebietsbezogener Ansätze insbesondere im Rahmen des politischen Ziels 5 „bürgernäheres Europa“, des JTF (siehe oben), Interreg, der nachhaltigen Stadtentwicklung sowie der territorialen Entwicklung gemäß Kapitel II der Dach-VO einschließlich LEADER.

LEADER basiert auf den folgenden sieben Prinzipien: (1) Bottom-up-Ansatz, (2) territorialer Ansatz, (3) Lokale Aktionsgruppen in öffentlich-privater Partnerschaft, (4) ganzheitliche multisektorale Maßnahmen, (5) Netzwerkbildung, (6) Innovationsförderung und (7) Kooperation. Ende 2018 wurde LEADER von rund 2.800 Lokalen Aktionsgruppen umgesetzt, die 61 % der ländlichen Bevölkerung der EU abdecken¹⁹⁸.

Solche netzwerkartigen, intermediären Formen der Selbststeuerung regionaler bzw. ländlicher Entwicklung treten gemäß Fürst¹⁹⁹ in Reaktion auf Defizite sowie als Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung auf²⁰⁰, wo das Zusammenspiel staatlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Akteure gefordert ist, um Probleme zu bearbeiten und können als Regional Governance bezeichnet werden.

¹⁹⁶ Siehe Table 1.1. „Paradigm shift of regional Policy“. In: OECD (2010) „Regional Development Policies in OECD Countries“ und Table 1.4. „Characteristics of modern place-based regional policy“. In: OECD (2019) „OECD Regional Outlook 2019“

¹⁹⁷ Barca, Fabrizio (2009): „An agenda for a reformed Cohesion Policy“. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations“

¹⁹⁸ Siehe ENRD (2021): LEADER/CLLD: Was ist das? Internetseite sowie ENRD (2021): LEADER/CLLD. Internetseite

¹⁹⁹ Fürst, D. (2004). Regional Governance. In: Benz, A. (eds) Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fürst, D (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur & Luetz, Susanne & Schimank, Uwe & Simonis, Georg. (2007). Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und Empirische Anwendungsfelder.

²⁰⁰ Siehe Table 2.1 „Three styles of governance“. In: EEA (2019): Sustainability Transitions: policy and practice. EEA Report | No 09/2019.

Chancen und Potenziale gebietsbezogener Ansätze

Chancen und Potenziale gebietsbezogener Ansätze werden u.a. im Zusammenhang mit der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sowie der SDGs insgesamt²⁰¹, von Klimaschutz und erneuerbaren Energien im Besonderen²⁰², nachhaltiger städtischer Mobilität²⁰³ sowie Nachhaltigkeitstransformationen²⁰⁴ diskutiert. In der Studie „The Future of EU Cohesion“ der Bertelsmann Stiftung werden, wie oben beschrieben, für die zukünftige Ausrichtung der Kohäsionspolitik ebenfalls stärker maßgeschneiderte Handlungsansätze gefordert, die auf die spezifischen Transformationsherausforderungen verschiedener Regionstypen eingehen, bspw. im Hinblick auf die Ausstattung mit Qualifikationen, Infrastruktur und Innovationsfähigkeit.

Die inhaltlichen Argumente, die für die Nutzung gebietsbezogener Ansätze in den o.g. Bereichen angeführt werden, sind dabei in vielen Punkten deckungsgleich. Hansen & Coenen²⁰⁵ unterscheiden sechs Dimensionen, die für den Einfluss des geografischen Kontexts auf Nachhaltigkeitsübergänge relevant sind: städtische und regionale Visionen und Politiken, informelle territoriale Institutionen, lokale Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, lokale technologische und industrielle Spezialisierung, lokalisierte Wissensspillover sowie die Rolle von Verbrauchern für lokale Marktbildung.

Die räumlichen Anwendungsbereiche gebietsbezogener Ansätze umfassen dabei u.a. ländliche Gebiete, städtische Gebiete, Stadt-Land-Verbindungen oder auch Kohleregionen wie im Falle des JTF²⁰⁶. Die Potenziale und Ansatzpunkte städtischer Quartiere für mehr Umwelt- und Klimaschutz hat der SRU im Umweltgutachten 2020²⁰⁷ exemplarisch herausgearbeitet. Die

²⁰¹ Siehe Table 1.1. „Implementing the new OECD Regional Development Paradigm through the SDGs“. In: OECD (2020): A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals.

OECD (o.D.): OECD Programme on a territorial approach to the SDGs. Internetseite

Bundesregierung (2021): Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Beschluss vom 14. Juni 2021.

²⁰² Siehe Kapitel 3 „Reaching net-zero greenhouse gas emissions: The role for regions and cities“. In: OECD (2021). OECD Regional Outlook 2021. Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions.

Sarah Giest (2014): Place-Based Policy in Climate Change: Flexible and Path-Dependent Elements, International Journal of Public Administration, 37:12, 824-834

Schwanitz, V.J., Wierling, A., Arghandeh Paudler, H. et al. (2023): Statistical evidence for the contribution of citizen-led initiatives and projects to the energy transition in Europe. Sci Rep 13, 1342 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41598-023-28504-4>

Tischer, M., Stöhr, M., Lurz, M., & Karg, L. (2006). Auf dem Weg zur 100 % Region: Handbuch für eine nachhaltige Energieversorgung von Regionen Taschenbuch. München: B.A.U.M. Consult GmbH.

²⁰³ Eltis (2021): The SUMP Concept. Internetseite

BMUV (o.D.): #mobilwandel2035. Zukunftswettbewerb nachhaltige Mobilität.

²⁰⁴ “Transitions require a place-based approach because they happen in a territorially differentiated way. While there are commonalities across EU regions in terms of lifestyles, modes of production, technologies, etc., there are also important differences in factors relevant to how sustainability transitions can be implemented. ... These territorial differences provide a strong rationale for regional and local governance of transitions, so that “regionally differentiated transformation trajectories” (Truffer & Coenen, 2012) which reflect regional needs and potentials, can be developed. Siehe Kapitel 1.4. “Sustainability transitions and cohesion policy”. In: KOM (2020): Report on a toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy.

Truffer, B., & Coenen, L. (2012). Environmental Innovation and Sustainability Transitions in Regional Studies. Regional Studies, 46(1), 1-21.

Hansmeier, H.; Koschatzky, K.; Zenker, A.; Stahlecker, T. (2022): Regional Perspectives on Socio-technical Transitions. Combining Research Insights from Geography of Innovation and Transition Studies (= Working Papers Firms and Region No. R2/2022). Karlsruhe: Fraunhofer ISI.

²⁰⁵ Hansen, T., & Coenen, L. (2015). The Geography of Sustainability Transitions: Review, Synthesis and Reflections on an Emergent Research Field. Environmental Innovation and Societal Transitions, 17, 92-109

²⁰⁶ Siehe auch Kapitel 8.2. „Territorial challenges and potential for achieving transitions“. In KOM (2020): Report on a toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy.

²⁰⁷ SRU (2020): Kapitel 7: Das Quartier: Raum für mehr Umwelt- und Klimaschutz. In: SRU (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa – Umweltgutachten 2020

thematischen Anwendungsbereiche gebietsbezogener Ansätze mit Bezug zu Umwelt- und Klimaschutz werden u.a. in den Bereichen Klimaschutz- und -anpassung, Energie, Wärme, (Stadt-)Mobilität, Innovationen, Ernährung, Tourismus, Moorschutz und Stadtgrün gesehen.

Grenzen und Herausforderungen gebietsbezogener Ansätze

Die Weltbank als einer der zentralen Kritiker gebietsbezogener Entwicklungsansätze betont, dass strukturelle Transformationen wesentlich für räumliche Transformationen sind und gebietsbezogene Politiken bspw. zur Stadt- oder Regionalentwicklung daher in Politiken für den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel eingebettet sein müssen²⁰⁸. Auch die OECD betont, dass eine gebietsbezogene (Regional-)Politik kein Ersatz für eine Strukturpolitik auf nationaler Ebene ist, sondern vielmehr eine Ergänzung darstellt²⁰⁹.

Fürst²¹⁰ diskutiert Grenzen von Regional Governance u.a. im Hinblick auf die Lösung von Verteilungskonflikten im weitesten Sinne, die sowohl in Interessengegensätzen als auch in ideologischen Gegensätzen bestehen können. In welchem Maße Governance-Arrangements in der Lage sind, Verteilungskonflikte zu bewältigen, hängt dabei erstens vom Kooperationswillen und Sozialkapital, zweitens vom Thema, drittens vom Verhandlungsgeschick der Moderatoren und viertens vom institutionellen Rahmen ab.

Aus Umweltsicht sind nach Einschätzung von Jänicke²¹¹ neue Steuerungsansätze wie bspw. die (lokale) Agenda 21 mit den zentralen Elementen konsensuale Ziel- und Strategieformulierung, Integration, Partizipation, Kooperation, Mehrebenen-Steuerung zwar grundsätzlich geeignet, zu einer verbesserten Problemlösung beizutragen. Sie sind allerdings höchst voraussetzungsvoll und komplex und bergen ohne zusätzliche Vorkehrungen wie z.B. Kapazitätsbildung und Garantiemechanismen die Gefahr kontraproduktiver Wirkungen.

Sowohl der Europäische Rechnungshof (EuRH) als auch die Weltbank weisen auf die Notwendigkeit hin, den Mehrwert von gebietsbezogenen Ansätzen nachzuweisen. Nach Einschätzung des EuRH²¹² gibt es nach wie vor wenig Belege dafür, dass der Nutzen des partizipativen Bottom-Up-Ansatzes von LEADER die erhöhten Kosten und Risiken im Vergleich zu herkömmlichen (Top-down) Ausgabenprogrammen der EU überwiegt, so dass er der KOM empfohlen hat, LEADER umfassend zu bewerten. Aus Sicht der Weltbank²¹³ bleiben die Ergebnisse von gebietsbezogenen Politiken oft hinter den Erwartungen zurück und die Weltbank hat daher einen Rahmen für die (Ex-Ante-)Bewertung von gebietsbezogenen Ansätzen und deren Alternativen, („die möglicherweise besser funktionieren“), entwickelt.

²⁰⁸ Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney (2022): Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development. Washington, DC: World Bank.

Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney (2022): „Place, Productivity, and Prosperity“. Präsentation auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference (ab Folie 32).

²⁰⁹ Siehe OECD (2019): OECD Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. Seite 36: „Importantly, place-based policies are not a substitute for appropriate structural policies. Instead, they are a complement to structural policies. Place-based policies can provide the degree of regional specificity to economic policy that is needed to fully utilise the potential of all regions, but that cannot be provided by structural policies alone. However, place-based policies cannot replace a well-designed structural policy environment provided at the national level“

²¹⁰ Fürst, D (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Ralf Kleinfeld / Harald Plamper / Andreas Huber (Hg.) (2006): Regional Governance, Band 1 & 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. V&R unipress. ISBN: 978-3-89971-305-3

²¹¹ Jänicke, Martin & Jörgens, Helge. (2004). Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht. 27. 297-348.

²¹² Europäischer Rechnungshof (2022): Sonderbericht 10/2022: LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen.

²¹³ Siehe Vorwort und Kapitel 6 „A framework for appraising Place-Based Policies“. In Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney (2022): Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development. Washington, DC: World Bank.

Empfehlungen aus Umweltsicht

Empfehlung 12: Gebietsbezogene Ansätze sollten, unter Beachtung der oben skizzierten Grenzen und Herausforderungen, in der Kohäsionspolitik post 2027 gestärkt und auf die gezielte Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie die Stärkung der Resilienz von Regionen ausgerichtet werden. Dazu sollten (1) im Sinne einer „Just Transition“ und basierend auf den Erfahrungen mit dem JTF die Regionen gefördert werden, die am stärksten von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des grünen und digitalen Wandels einschließlich des Klimawandels betroffen sind und (2) Modell- und Demonstrationsvorhaben gefördert werden, mit denen neue Bereiche und Ansätze zur Umsetzung, Förderung und Steuerung von Nachhaltigkeitstransformationen erprobt und die Machbarkeit von Lösungen demonstriert wird, wie z.B. „Klimaneutrale und klimaresiliente Regionen und Städte 2035“²¹⁴.

Empfehlung 13: Die Förderung gebietsbezogener Ansätze sollte auf der Grundlage territorialer Transformationspläne erfolgen, die unter Einbindung der relevanten Akteure auf der lokalen oder regionalen Ebene entwickelt werden. Die Pläne definieren, ausgehend von einer Problemanalyse, die Vision und Strategie für die konkrete Ausgestaltung der gewählten Nachhaltigkeitstransformationen in der Region (z.B. Energie, Mobilität, Wohnen, Kreislaufwirtschaft ...) sowie deren Überwachung und Evaluierung und gewährleisten die Kohärenz zu den übergeordneten Zielen und Transformationsstrategien auf EU- und nationaler Ebene und den S4-Strategien (siehe nächste Empfehlung). Verpflichtend für alle Transformationspläne ist die Gewährleistung der Klimaverträglichkeit und die Übereinstimmung mit den klimapolitischen Vorgaben und Zielen der Union für 2030 und 2050. Für die Ausgestaltung der territorialen Transformationspläne werden unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Umsetzung der „Territorialen Pläne für einen gerechten Übergang“²¹⁵ der laufenden Förderperiode und vergleichbaren Ansätzen²¹⁶ auf EU-Ebene Vorgaben definiert und unterstützendes Material (weiter-)entwickelt²¹⁷.

Empfehlung 14: Der Empfehlung des Berichts „Place-based innovation for Sustainability“²¹⁸ folgend, sollten die Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (im englischen „Smart Specialisation Strategies“, Abk. S3) zu gebietsbezogenen „Smart Specialisation Strategies for Sustainability“ (Abk. S4) weiterentwickelt und auf Nachhaltigkeitstransformationen ausgerichtet werden. Dazu muss der vorrangig auf technologische Innovationen sowie die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Fokus der S3-Strategien

²¹⁴ In Anlehnung bzw. Verbindung mit der „EU-Mission: Climate-Neutral and Smart Cities“

²¹⁵ KOM (2021): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang. [SWD\(2021\)275 final](#)

WWF (2023): [Summary Report](#). Territorial Just Transitions Plan Scorecard Assessment.

²¹⁶ CEMR (2022): [ITI and CLLD](#). The use of integrated territorial tools in cohesion policy. Implementation analysis from the perspective of municipalities, regions and their associations. December 2022

KOM, Gemeinsame Forschungsstelle, Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., et al. (2022): [Handbook of territorial and local development strategies](#). Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022

European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2021): [Leitlinien für nachhaltige urbane Mobilitätspläne](#) (SUMP). Zweite Ausgabe

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2020): [Kommunale Wärmeplanung. Handlungsleitfaden](#).

²¹⁷ Siehe vorhandene Toolkits und Guidelines der KOM: () „Clean air: implications of air pollution for coal regions in transition“ (2021), () „Environmental rehabilitation and repurposing toolkit“ (2020), () „Governance of transitions toolkit“ (2020), () „Sustainable employment and welfare support toolkit“ (2020), () „Technology options toolkit: Transforming industries in coal regions for a climate-neutral economy“ (2021), () „Transition financing toolkit“ (2021), () „Transition strategies toolkit: how to design effective strategies for coal regions in transition“ (2020)

²¹⁸ KOM, Joint Research Centre, McCann, P., Soete, L. (2020): [Place-based innovation for sustainability](#). Publications Office

erweitert und die S4 Strategien ein breiteres Spektrum von Innovationen umfassen, die für den grünen und digitalen Wandel sowie im weiteren, nicht nur wirtschaftlichen Sinne resiliente Regionen notwendig sind²¹⁹.

Empfehlung 15: Die Umsetzung gebietsbezogener Ansätze zur Nachhaltigkeitstransformation in der Kohäsionspolitik post 2027 sollte durch EU-weiten (thematischen) Erfahrungsaustausch und gemeinsame Lernprozesse unterstützt und gestärkt werden. Neben den inhaltlichen Fragen im Zusammenhang mit den jeweiligen Nachhaltigkeitstransformationen sollten dabei auch Fragen der Steuerung und Governance sowie des Monitorings und der Evaluation der „weichen“ (z.B. Sozialkapital, Governance) und „harten“ Effekte und Wirkungen sowie der EU-Mehrwert gebietsbezogener Nachhaltigkeitstransformationen bearbeitet werden.

²¹⁹ Siehe: KOM, Joint Research Centre, Matusiak, M., Ciampi Stancova, K., Miedzinski, M., et al. (2021): Addressing sustainability challenges and sustainable development goals via smart specialisation : towards a theoretical and conceptual framework, Publications Office, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/410983> und

Kapitel 3 „Promoting transformative innovation and experimentation“, In: EEA (2019): Sustainability Transitions: policy and practice. EEA Report | No 09/2019.

4.5 Förderbereiche und finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik post 2027

Die künftigen Förderbereiche der Kohäsionspolitik post 2027 können, ebenso wie die künftige finanzielle Ausstattung, aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und entwickelt werden.

Sachs et.al (2019)²²⁰ unterscheiden in ihrem Papier „Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals (SDGs)“ sechs Transformationen, um die SDGs zu erreichen, von denen mindestens vier im direkten Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik stehen: () Bildung, Geschlecht und Gleichstellung, () Dekarbonisierung der Energie und nachhaltige Industrie, () Nachhaltige Städte und Gemeinden und () digitale Transformation für nachhaltige Entwicklung. Den sechs SDG-Transformationen sind insgesamt 24 SDG-Interventionen zugeordnet, aus denen ebenfalls mögliche Förderbereiche für die Kohäsionspolitik abgeleitet werden können, wie z.B. Forschung und Entwicklung, Zugang zu sauberer Energie, kohlenstofffreie Stromerzeugung.

Die Mitteilung der KOM zum EUGD (siehe Kapitel 3.1.1) beinhaltet u.a. die folgenden Elemente, bei denen es sich in vielen Fällen um bestehende Fördermöglichkeiten in der Kohäsionspolitik handelt: () Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie, () Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislaforientierte Wirtschaft, () Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren, () Mobilisierung von Forschung und Förderung von Innovation, () Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt, () Ökosysteme und Biodiversität erhalten und wiederherstellen, () raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität, () niemanden zurücklassen (gerechter Übergang), () Finanzierung der Wende.

Görlach et al. (2022)²²¹ betonen, dass den sogenannten 4i's (Innovationen, Infrastrukturen, Investitionen und Integration) eine herausgehobene Bedeutung für die Transformation hin zur Klimaneutralität zukommt: der Förderung von **Innovationen** zur Umgestaltung der materiellen Basis der EU-Wirtschaft, dem Aufbau der **Infrastruktur** für eine widerstandsfähige, klimaneutrale Wirtschaft, der Verlagerung von **Investitionen** und Finanzierung und der **Integration** von Strategien und Technologien in allen Sektoren.

Empfehlungen aus Umweltsicht

Empfehlung 16: Die Förderbereiche der Kohäsionspolitik post 2027 sollten, entsprechend der oben entwickelten Zielstellung, den für die Nachhaltigkeitstransformation des grünen und digitalen Wandels notwendigen Bereichen entsprechen, die inhaltlichen Zusammenhänge zwischen grüner und digitaler Transformation berücksichtigen, zur Stärkung der Resilienz der Regionen im weiteren, nicht nur wirtschaftlichen Sinne beitragen und in Übereinstimmung mit der vertraglich verankerten Zielstellung der Kohäsionspolitik einen gerechten Übergang fördern. Dabei sollte die Förderung keine Region und keine Gruppe bei der Transformation zurücklassen und die folgenden Aspekte umfassen:

- Innovation, Bildung und Qualifizierung für die grüne und digitale Transformation,
- Klimaverträgliche Infrastrukturen für die grüne und digitale Transformation,
- dekarbonisierte, saubere, erschwingliche und sichere Energie,

²²⁰ Sachs, J.D., G. Schmidt-Traub, M. Mazzucato, D. Messner, N. Nakicenovic, and J. Rockström (2019): Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals, Nature Sustainability.

²²¹ Görlach, Benjamin, Anuschka Hilke, Bettina Kampmann, Kati Kulovesi, Brendan Moore and Tomas Wyns (2022): Transformative climate policies: a conceptual framing of the 4i's. 4i-TRACTION Deliverable D 1.1. Ecologic Institute; Berlin

- ▶ treibhausgasneutrale, kreislauforientierte, widerstandsfähige, saubere und digitale Wirtschaft,
- ▶ treibhausgasneutrale, intelligente und klimaresiliente Mobilität,
- ▶ energie-, ressourcenschonendes sowie smartes Bauen, Wohnen und Renovieren,
- ▶ Anpassung an den Klimawandel und Förderung der Resilienz,
- ▶ Vermeidung und Beseitigung aller Formen von Verschmutzung von Boden, Wasser, Luft sowie der Umweltverschmutzung für eine schadstofffreie Umwelt,
- ▶ Erhalt und Wiederherstellung von Ökosystemen und Biodiversität,
- ▶ nachhaltige, integrierte und resiliente Entwicklung von Städten und ländlichen Gebieten,
- ▶ bevorzugte Förderung naturbasierter, synergetischer Maßnahmen, die Synergien für Klimaschutz und -anpassung sowie den Erhalt der Biodiversität und andere Umweltbelange (z.B. Boden, Wasser) schaffen.

Empfehlung 17: Bei der Entscheidung über die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik post 2027 sollten die folgenden Punkte berücksichtigt werden (1) **Gerechter Übergang:** Wie hoch ist der Investitions- und Unterstützungsbedarf für die Regionen und Gruppen, die am stärksten vom grünen und digitalen Wandel sowie vom Klimawandel betroffen sind und welchen Beitrag soll die Kohäsionspolitik post 2027 zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der EU leisten? (2) **Grüne und digitale Wende:** Wie hoch ist der Investitionsbedarf zur Förderung des grünen und digitalen Wandels in der EU insgesamt und welchen Anteil davon soll die EU-Kohäsionspolitik übernehmen? (3) **Resilienz:** Wie hoch ist der Investitionsbedarf zur Stärkung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Resilienz der EU-Regionen und ihrer Ökosysteme? (4) **Effizienz, Effektivität und Mehrwert:** Handelt es sich bei der Kohäsionspolitik um eine effektive, effiziente und geeignete Politik, um den gerechten Übergang, die grüne und digitale Wende und die Resilienz der EU-Regionen zu fördern? Welchen Beitrag kann die Kohäsionspolitik post 2027 zum (nachhaltigen) Wachstum und der Wettbewerbsfähigkeit der EU und zur Krisenprävention leisten? Welcher Mehrwert ist mit der EU-Kohäsionspolitik bspw. zur Verringerung der „Geografie der Unzufriedenheit“ und im Hinblick auf die Sichtbarkeit der EU vor Ort und die Verankerung der grünen und digitalen Wende auf der lokalen und regionalen Ebene sowie die Beteiligung der Akteure verbunden?

Die oben genannten Punkte sollten mittels einer Ex-Ante-Politikfolgenabschätzung auf der EU-Ebene bewertet und abgeschätzt werden. Über den engeren Bereich der Kohäsionspolitik hinaus sollte dabei, im Sinne eines kohärenten Politikentwurfs, berücksichtigt werden, (1) mit welchem Politik- und Instrumentenmix und ggf. mit welchen Alternativen die Förderung der grünen und digitalen Transformation in der EU erfolgen und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 erreicht werden soll²²², (2) welche Zusammenhänge zur Ausgestaltung der Kohäsionspolitik dabei jeweils bestehen²²³ und (3) welche Auswirkungen damit für den Mehrjährigen Finanziellen Rahmen post 2027 insgesamt verbunden sind.

²²² Görlach et al. (2022) unterscheiden vier mögliche Politikansätze („policy avenues“) zur Erreichung der Treibhausgasneutralität bis 2050: 1) Grüner Wirtschaftsliberalismus, (2) Grüne Industriepolitik, (3) Gezielte Transformation, (4) Suffizienz und Postwachstum (siehe Übersicht „Table 2 Overview of the policy avenues“). In: Görlach, Benjamin, Leon Martini, Ricarda Faber, Aaron Best, Pol Fontanet Pérez (2022): Report on core instruments and avenues for transformative climate policies. 4i-TRACTION Deliverable 4.1. Ecologic Institute; Berlin

²²³ So bietet bspw. der Anfang 2023 beschlossene „Industrieplan für den Grünen Deal“ (COM(2023)62 final) neue Chancen, aber auch Risiken für die Kohäsion. Siehe auch KOM (2023): Issue paper 2 – Enhancing resilience of regions against emerging challenges. February 2023. Future of Cohesion Policy. Group of high-level specialists

4.6 Zusammenfassung

Die Diskussionen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 haben sowohl im Europäischen Rat, im Europäischen Parlament als auch in der Europäischen Kommission begonnen. Unter anderem wurde eine hochrangige Gruppe für die Zukunft der Kohäsionspolitik eingerichtet, die bis Anfang 2024 Empfehlungen und Schlussfolgerungen vorlegen soll. Mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die Ausgestaltung der Kohäsionspolitik sowie den EU-Haushalt für den nächsten, voraussichtlich wieder siebenjährigen EU-Programmplanungszeitraum 2028 – 2034 ist ab Mitte 2025 bis spätestens Anfang 2026 zu rechnen. Eine wichtige Faktengrundlage für die weitere Diskussion um die Ausrichtung der Kohäsionspolitik post 2027 dürfte der neunte Kohäsionsbericht legen, mit dem Anfang 2025 zu rechnen ist.

Ausgehend vom aktuellen Stand der Diskussion zur Zukunft der Kohäsionspolitik sowie den Herausforderungen der Kohäsionspolitik bis 2050 werden Vorschläge und Empfehlungen für die künftige Ausrichtung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik post 2027 aus Umweltsicht entwickelt. Die insgesamt 17 Empfehlungen beziehen sich u.a. auf die künftige Verortung der Kohäsionspolitik im Hinblick auf das EU-Wachstumsmodell, die Governance der Kohäsionspolitik und der Grünen Transformation, die gezielte Nutzung von gebietsbezogenen Ansätzen für Nachhaltigkeitstransformationen sowie mögliche Förderbereiche und die finanzielle Ausstattung der Kohäsionspolitik post 2027.

Es wird vorgeschlagen, in das Zentrum der Kohäsionspolitik post 2027 die flächendeckende und gezielte Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie zur Stärkung von resilienten Regionen, in einem umfassenden Sinne zu stellen. Entsprechend des vertraglich verankerten Ziels der Kohäsionspolitik, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, sowie im Sinne eines gerechten Übergangs, sollten dabei insbesondere die Regionen finanziell unterstützt werden, die am stärksten vom grünen und digitalen Wandel betroffen sind. Die vorgeschlagene Ausrichtung der Kohäsionspolitik auf Nachhaltigkeitstransformationen ist, wie gezeigt wird, anschlussfähig an das aktuelle Wachstumsmodell der EU bis 2050. Aus Umweltsicht handelt es sich, bei Einbeziehung wirksamer horizontale Steuerungsinstrumente für alle Förderbereiche, um eine vollständige oder zumindest weitgehende Integration von Umwelt- und Klimaschutz in die Kohäsionspolitik und entspricht damit dem Integrationsprinzip.

Gebietsbezogene Ansätze sollten in der Kohäsionspolitik post 2027 gestärkt genutzt und auf die gezielte Förderung von Nachhaltigkeitstransformationen zur Umsetzung des grünen und digitalen Wandels sowie zur Stärkung von resilienten Regionen ausgerichtet werden.

Die Förderung gebietsbezogener Ansätze sollte auf der Grundlage territorialer Transformationspläne erfolgen, die unter Einbindung der relevanten Akteure auf der lokalen oder regionalen Ebene entwickelt werden und folgende Aspekte einbeziehen: die Pläne definieren, ausgehend von einer Problemanalyse, die Vision und Strategie für die konkrete Ausgestaltung der gewählten Nachhaltigkeitstransformationen in der Region (z.B. Energie, Mobilität, Wohnen, Kreislaufwirtschaft ...) sowie deren Überwachung und Evaluierung und gewährleisten die Kohärenz zu den übergeordneten Zielen und Transformationsstrategien auf EU- und nationaler Ebene. Verpflichtend für alle Transformationspläne ist die Gewährleistung der Klimaverträglichkeit und die Übereinstimmung mit den klimapolitischen Vorgaben und Zielen der Union für 2030 und 2050.

5 Quellenverzeichnis

Amtsblatt der Europäischen Union (2020) L 433I vom 22.12.2020: Interinstitutionelle Vereinbarung vom 16.12.2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel. Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020Q1222%2801%29> (17.03.2023)

Ausschuss der Regionen (2009): Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance. Stellungnahme (2009/C 211/01). Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=DE>

Barca, Fabrizio (2009): "An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations" Internetseite: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en

BBSR (2013) Resilienz. Heft 4.2013. Informationen zur Raumentwicklung. Internetseite: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2013/4/Inhalt/izr-4-2013-komplett-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1

BBSR (2021): Vorstellung des Förderaufrufs "Resiliente Regionen". Präsentation am 06.12.2021. Internetseite: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/auftrufe/aktuelle-meldungen/archiv/resiliente-regionen-infoveranstaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (21.03.2023)

Benz, A (2007): Multilevel Governance. In: Benz, Arthur & Luetz, Susanne & Schimank, Uwe & Simonis, Georg. (2007). Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen Und Empirische Anwendungsfelder. Internetseite: https://www.researchgate.net/publication/236219011_Handbuch_Governance_Theoretische_Grundlagen_Und_Empirische_Anwendungsfelder

Bertelsmann Stiftung (2022): The future of EU Cohesion. Effects of the Twin Transition on Disparities across European Regions.

Beschluss (EU) 2022/591 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030" Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj>

Beys, A. S. K. (2015). Lexikon der Nachhaltigkeit | Definitionen | Starke und schwache Nachhaltigkeit. Lexikon der Nachhaltigkeit. Internetseite: https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/schwache_vs_starke_nachhaltigkeit_1687.htm (15.03.2023)

BMI (2021) Memorandum Urbane Resilienz - Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt. Internetseite: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Blogeintraege/DE/memorandum_urbane_resilienz.html

BMI und BBSR (2021): Aktive Regionalentwicklung: Resiliente Regionen. Förderaufruf für Modellvorhaben. Internetseite: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/auftrufe/aktuelle-meldungen/archiv/resiliente-regionen-foerderaufruf.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (21.03.2023)

BMUV (o.D.): #mobilwandel2035. Zukunftswettbewerb nachhaltige Mobilität. Internetseite: <https://www.bmuv.de/mobilwandel2035> (19.03.2023)

BMWK (2020): Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen. Artikel Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik vom 24.09.2020. Internetseite: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Wirtschaft/strukturstaerkungsgesetz-kohleregionen.html> (18.03.2023)

BMWK (2023): EU-Kohäsions- und Strukturpolitik. Internetseite:

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html> (15.03.2023)

Böcher, M., Töller, A. (2012). Umweltpolitik als zu erklärendes Phänomen. In: Umweltpolitik in Deutschland.

Grundwissen Politik, vol 50. Springer VS, Wiesbaden. Internetseite: https://doi.org/10.1007/978-3-531-19465-3_2 (15.03.2023)

Böhme, K, Mäder Furtado, M, Toptsidou, M, Zillmer, S, Hans, S, Hrelja, D, Valenza, A & Mori, A, (2022):

Research for REGI Committee – The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion, Part II: Overview and outlook. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel. <http://bit.ly/3ETymQj> (18.03.2023)

Bundesregierung (2020): Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der

Coronakrise. Pressemitteilung 173 vom 18. Mai 2020. Internetseite: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760> (17.03.2023)

Bundesregierung (2021): Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung.

Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Beschluss vom 14. Juni 2021. Internetseite:

<https://www.dstgb.de/themen/klimaschutz-und-klimaanpassung/aktuelles/nachhaltige-entwicklung-kommunen-als-zentrale-akteure-dauerhaft-staerken/beschluss-sts-ausschuss-vom-21.06.21-und-sachstand-kommunen-nachhaltigkeit-23.09.21.pdf?cid=jjp>

Calliess, Christian (2022): Umweltrecht und Klimarecht der Europäischen Union (EU) – Kompetenzen,

Leitprinzipien und Regelungsstrategien im europäischen Umweltverbund, in: Berliner Internetseite-Beiträge

zum Europarecht. Nr. 137. Internetseite: [https://www.jura.fu-](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_Internetseite_beitraege/Paper137-Calliess/BOB-137-Calliess-pdf.pdf)

[berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_Internetseite_beitraege/Paper137-Calliess/BOB-137-Calliess-pdf.pdf](https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_Internetseite_beitraege/Paper137-Calliess/BOB-137-Calliess-pdf.pdf) (15.03.2022)

CAN Europe (2019): Briefing paper. Negotiating the MFF 2021 -2027: EU Budget for higher Climate Ambition.

Internetseite: <https://caneurope.org/content/uploads/2019/12/CAN-Europe-Recommendations-MFF-Cohesion-Dec-19.pdf> (21.03.2023)

CEMR (2022): ITI and CLLD. The use of integrated territorial tools in cohesion policy. Implementation analysis

from the perspective of municipalities, regions and their associations. December 2022

Ciffolilli, A, Telha, J & Caetano, G (2021): Research for REGI Committee – Cohesion Policy and Climate Change,

European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

CohesionAlliance (2022): Die Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik beginnt jetzt! Gemeinsamer Aufruf der Allianz für Kohäsionspolitik. Internetseite:

<https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/Cohesion%20Alliance/Declaration%20-%20The%20debate%20on%20the%20Future%20of%20Cohesion%20Policy%20starts%20now%20-%20October%202022/Cohesion%20Alliance%20new%20declaration%20-%20DE.pdf> (21.03.2023)

CPRM (2022): Reflection paper. Back to the future: 5 scenarios for post-27 cohesion policy.

CPRM (2023): The future is now: a CRMR reflection on post-2027 cohesion policy. Internetseite:

<https://cpmr.org/the-future-is-now-a-cpmr-reflection-on-post-2027-cohesion-policy/> (18.03.2023)

Deutschlandfunk (2020): Der Green Deal in Coronazeiten. Streit über die grüne Zukunft der EU. Internetseite

(02.05.2023)

EEA (2005) Environmental policy integration in Europe. State of the play and an evaluation framework. Kapitel

2.3. Internetseite: https://www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2005_2 (15.03.2023)

EEA (2019). Sustainability Transitions: policy and practice. EEA Report | No 09/2019. ISBN: 978-92-9480-086-2. Internetseite: <https://www.eea.europa.eu/publications/sustainability-transitions-policy-and-practice> (18.03.2023)

Eltis (2021): The SUMP Concept. Internetseite: <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-concept> (19.03.2023)

Enderlein, H., Guttenberg, L. Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand. Wirtschaftsdienst 100, 400–404 (2020). Internetseite: <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2669-4>

ENRD (2021): LEADER/CLLD: Was ist das? Internetseite: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_de (21.03.2023)

ENRD (2021): LEADER/CLLD. Internetseite: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_de (21.03.2023)

ESPN (2020): Structural change in coal phase-out regions. Internetseite: <https://www.espon.eu/structural-change-coal-phase-out-regions> (18.03.2023)

EUR-Lex (o. D.): Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union. Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISUM:l60001> (15.03.2023)

EURACTIV (2019): Von der Leyen: Green Deal is Europe's Man on the Moon Moment. Video YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=F2Z7rio5sow> (15.03.2023)

EURACTIV (2020): Fossil fuels axed from EU's just transition fund, but loophole remains for gas. Artikel vom 11.12.2020, update 16.12.2020. Internetseite: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/fossil-fuel-axed-from-just-transition-fund-but-loophole-remains/> (17.03.2022)

EURACTIV (2022): Cohesive recovery: where do Structural Funds fit in? Multimedia report (updated 25. Juni 2021). Internetseite: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/special_report/cohesive-recovery-where-do-structural-funds-fit-in/ (18.02.2023)

Europäischer Ausschuss der Regionen (o.D.): Allianz für Kohäsionspolitik. Internetseite: <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx> (18.03.2023)

Europäischer Rat (2020): Neuer Rahmen für regionale Investitionen: Rat und Parlament erzielen vorläufige politische Einigung. Pressemitteilung vom 8. Dezember 2020. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/08/council-and-parliament-reach-provisional-political-agreement-on-new-framework-for-regional-investment/> (17.03.2023)

Europäischer Rat (2022): Kohäsionspolitik: Rat billigt Schlussfolgerungen zur Bestandsaufnahme der Umsetzung und zum weiteren Vorgehen. Pressemitteilung vom 22. November 2022. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/11/22/cohesion-policy-council-approves-conclusions-taking-stock-of-implementation-and-outlining-the-way-forward/> (18.03.2023)

Europäischer Rat (2022): Mehrjähriger Finanzrahmen für 2021-2027 angenommen. Pressemitteilung vom 17.12.2020. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> (17.03.2023)

Europäischer Rat (2022): Press conference (Cohesion). Dienstag, 22 November 2022. Video: <https://video.consilium.europa.eu/event/de/26367> (18.03.2023)

Europäischer Rat (2022): Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (Kohäsion), 22. November 2022. Wichtigste Ergebnisse. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/gac/2022/11/22/> (18.03.2023)

Europäischer Rat (2022): Sondertagung des Europäischen Rates, 17.-21. Juli 2020. Wichtigste Ergebnisse. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2020/07/17-21/> (17.03.2023)

Europäischer Rat (2023): „Fit für 55“. Internetseite: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (15.03.2023)

Europäischer Rechnungshof (2022): ECA Journal No1 | 2022 – Cohesion and NextGenerationEU: concord or clash. Internetseite: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL22_01/JOURNAL22_01.pdf (18.03.2023)

Europäischer Rechnungshof (2022): ECA Journal No2 | 2022 – The EU Recovery and Resilience Facility: a jump to a resilient Europe? Internetseite: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL22_02/Journal22_02.pdf (18.03.2023)

Europäischer Rechnungshof (2022): Sonderbericht 09/2022. Klimaschutz im EU-Haushalt 2014–2020: weniger Ausgaben als gemeldet.

Europäischer Rechnungshof (2022): Sonderbericht 10/2022: LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung: Lokales Engagement wird gefördert, doch Zusatznutzen ist noch immer nicht ausreichend nachgewiesen.

Europäischer Rechnungshof (2023): Analyse 01/2023: EU-Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität: eine vergleichende Untersuchung. Internetseite: <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=63246> (17.03.2023)

Europäisches Parlament (2018): Der nächste MFR: Vorbereitung des Standpunkts des Parlaments zum MFR nach 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2018 zum nächsten MFR. Internetseite: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075_DE.html

Europäisches Parlament (2020): A Just Transition Fund. Fonds für einen gerechten Übergang –Der bestmögliche Beitrag des EU-Haushalts zum notwendigen Übergang von fossilen Brennstoffen zu nachhaltiger Energie. Internetseite: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651444/IPOL_STU\(2020\)651444_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651444/IPOL_STU(2020)651444_DE.pdf) (18.03.2023)

Europäisches Parlament (2020): Parlament billigt Sieben-Jahres-Haushalt 2021-2027 der EU. Pressemitteilung vom 16.12.2020. Internetseite: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201211IPR93621/parlament-billigt-sieben-jahres-haushalt-2021-2027-der-eu> (17.03.2023)

Europäisches Parlament (2020): Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.-21. Juli 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020. P9_TA(2020)0206. Internetseite: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0206_DE.pdf (Punkt 4) (18.03.2023)

Europäisches Parlament (2021): Rechtsstaatsmechanismus: Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte. Internetseite: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rechtsstaatsmechanismus-schutz-des-eu-haushalts-und-der-europaischen-werte> (17.03.2023)

Europäisches Parlament (2022): Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU. Internet <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu> (15.03.2023)

Europäisches Parlament (2022): Taxonomie: Keine Einwände gegen Einstufung von Gas und Atomkraft als nachhaltig. Pressemitteilung vom 06.07.2022. Internetseite: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220701IPR34365/taxonomie-keine-einwande-gegen-einstufung-von-gas-und-atomkraft-als-nachhaltig> (17.03.2023)

Europäisches Parlament Multimedia Center (2022): Webstreaming Committee on Regional Development | 2022-11-08 | 09:12 – 11:56. Internetseite:

https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/committee-on-regional-development_20221108-0900-COMMITTEE-REGI (18.03.2022)

European Committee of the Regions, Holstein, F., Böhme, K., Münch, A., et al., (2021): Application of the principles of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021-2027, European Committee of the Regions, 2021, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2863/602544>

European Economic and Social Committee (2022): The future of Cohesion policy programs after 2027: What kind of Cohesion policy does Europe need? Internetseite: <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/future-cohesion-policy-programs-after-2027-what-kind-cohesion-policy-does-europe-need> (18.03.2023)

European Parliament (2022): Climate Mainstreaming in the EU Budget: 2022 Update

European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans (2021): Leitlinien für nachhaltige urbane Mobilitätspläne (SUMP). Zweite Ausgabe

FAZ (2020): Von der Leyen fürchtet um Zusammenhalt der EU. Artikel vom 28.03.2020 (aktualisiert). Internetseite: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/corona-pandemie-von-der-leyen-fuerchtet-um-zusammenhalt-der-eu-16700724.html> (17.03.2023)

Förster, Christian (2019). Regionale Resilienz. Konzepte und Anwendungen im deutschsprachigen Raum.

Internetseiten:

https://www.researchgate.net/publication/331257150_REGIONALE_RESILIENZ_Konzepte_und_Anwendungen_im_deutschsprachigen_Raum (05.05.2023)

Fromhold-Eisebith, M. (2022): Circular Economy trifft urban-regionale Resilienz – Synergien für eine nachhaltig-anpassungsfähige Stadtentwicklung. Standort (2022). Internetseite: <https://doi.org/10.1007/s00548-022-00815-0>

Fürst, D (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Ralf Kleinfeld / Harald Plamper / Andreas Huber (Hg.) (2006): Regional Governance, Band 1 & 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. V&R unipress. ISBN: 978-3-89971-305-3

Fürst, D (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur & Luetz, Susanne & Schimank, Uwe & Simonis, Georg. (2007). Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen Und Empirische Anwendungsfelder. Internetseite: https://www.researchgate.net/publication/236219011_Handbuch_Governance_Theoretische_Grundlagen_Und_Empirische_Anwendungsfelder

Fürst, D. (2004). Regional Governance. In: Benz, A. (eds) Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen. Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Internetseite: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_3

Görlach, Benjamin, Anuschka Hilke, Bettina Kampmann, Kati Kulovesi, Brendan Moore and Tomas Wyns (2022): Transformative climate policies: a conceptual framing of the 4i's. 4i-TRACTION Deliverable D 1.1. Ecologic Institute; Berlin

Görlach, Benjamin, Leon Martini, Ricarda Faber, Aaron Best, Pol Fontanet Pérez (2022): Report on core instruments and avenues for transformative climate policies. 4i-TRACTION Deliverable 4.1. Ecologic Institute; Berlin

Internetseite: [https://www.4i-traction.eu/sites/default/files/2022-](https://www.4i-traction.eu/sites/default/files/2022-12/4i_TRACTION_2022_Instruments%20and%20avenues%20for%20climate%20neutral%20policies.pdf)

[12/4i_TRACTION_2022_Instruments%20and%20avenues%20for%20climate%20neutral%20policies.pdf](https://www.4i-traction.eu/sites/default/files/2022-12/4i_TRACTION_2022_Instruments%20and%20avenues%20for%20climate%20neutral%20policies.pdf) (21.03.2023)

Government of Ireland (2022): EU Just Transition Fund. Publication from Department of the Environment, Climate and Communications. Last updated on 19 December 2022. Internetseite: <https://www.gov.ie/en/publication/4d421-eu-just-transition-fund/> (18.03.2023)

Green Recovery Tracker (2021): Tracking the contribution of national covid-19 recovery efforts towards a climate neutral EU. Internetseite: <https://www.greenrecoverytracker.org/> (17.03.2023)

Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney (2022): „Place, Productivity, and Prosperity“. Präsentation auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference (ab Folie 32). 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia. Internetseite: <https://rdmobile-palermo-production.s3.amazonaws.com/ef124e67-98f8-4742-aff2-87428ba33663/event-14960/312214524-Plenary-2.pdf> (21.03.2023)

Grover, Arti, Somik V. Lall, and William F. Maloney (2022): Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development. Washington, DC: World Bank. Internetseite: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1670-3>

Hafner, S; Hehn, N; Miosga, M (2019) Resilienz und Landentwicklung. Pfadwechsel: Vitalität und Anpassungsfähigkeit in ländlichen geprägten Kommunen Bayerns stärken. Kurzfassung. Internetseite: https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/resilienz_und_landentwicklung.pdf

Hansen, T., & Coenen, L. (2015). The Geography of Sustainability Transitions: Review, Synthesis and Reflections on an Emergent Research Field. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, 92-109. DOI:10.1016/J.EIST.2014.11.001

Hansmeier, H.; Koschatzky, K.; Zenker, A.; Stahlecker, T. (2022): Regional Perspectives on Socio-technical Transitions. Combining Research Insights from Geography of Innovation and Transition Studies (= Working Papers Firms and Region No. R2/2022). Karlsruhe: Fraunhofer ISI.

Jänicke, Martin (2006): Möglichkeiten und Probleme von Umweltpolitikintegration. Auf dem Weg zum Umweltstaat. In: *Ökologisches Wirtschaften* 2.2006. Internetseite: <https://www.oekologisches-wirtschaften.de/index.php/oew/article/download/447/447/> (15.03.2023) und

Jänicke, Martin & Jörgens, Helge. (2004). Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*. 27. 297-348. Internetseite: https://www.researchgate.net/publication/284936655_Neue_Steuerungskonzepte_in_der_Umweltpolitik (15.03.2022)

Jordan, Andrew & Lenschow, Andrea. (2010). Policy Paper Environmental Policy Integration: A State of the Art Review. *Environmental Policy and Governance*. 20. 147 - 158. 10.1002/eet.539. Internetseite: <https://doi.org/10.1002/eet.539> (15.03.2023)

Kemfert, C., Präger, F., Braunger, I. et al. (2022): The expansion of natural gas infrastructure puts energy transitions at risk. *Nat Energy* 7, 582–587. Internetseite: <https://doi.org/10.1038/s41560-022-01060-3> (17.03.2023)

Kettunen, M, Medarova-Bergstrom, K, Rayment, M, Skinner, I and Tucker, G (2014): Common Framework for Biodiversity-Proofing of the EU Budget: Guidance for Cohesion Policy Funds. Report to the European Commission, Institute for European Environmental Policy, London. Internetseite: http://minisites.ieep.eu/assets/1422/cfbp_-_Cohesion_funds.pdf (15.03.2023)

KOM (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Internetseite: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (15.03.2023)

KOM (2010): Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Internetseite: https://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/index_de.htm (15.03.2023)

KOM (2013): Guidance on integrating climate change and biodiversity into Strategic Environmental Assessment, Publications Office, 2013, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/11869>

KOM (2017): BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT gemäß Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. COM/2017/0234 final

KOM (2018): EU-Haushalt: Regionale Entwicklung und Kohäsionspolitik. Pressemitteilung vom 29. Mai 2018. Straßburg. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3885 (15.03.2023)

KOM (2018): Regionale Entwicklung und Zusammenhalt – Rechtstexte und Factsheets. Internetseite: https://commission.europa.eu/publications/regional-development-and-cohesion-legal-texts-and-factsheets_de#links-zum-thema (15.03.2023)

KOM (2019): Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final ANNEX. Internetseite: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_2&format=PDF (15.03.2023)

KOM (2019): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SWD(2019) 413 final)

KOM (2019): Financing Sustainable Growth. Factsheet

KOM (2019): Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF). Final report. Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/748821>

KOM (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal. COM(2019) 640 final. Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN> (15.03.2023)

KOM (2020): Sustainable employment and welfare support toolkit. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/sustainable-employment-and-welfare-support-toolkit_en (21.03.2023)

KOM (2020): Änderung unserer Produktions- und Verbrauchsmuster: neuer Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft ebnet Weg zu klimaneutraler und wettbewerbsfähiger Wirtschaft mit mündigen Verbrauchern. Pressemitteilung vom 11. März 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_420 (17.03.2023)

KOM (2020): Der Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal und der Mechanismus für einen gerechten Übergang. Fragen und Antworten vom 14. Januar 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_24 (21.03.2023)

KOM (2020): Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen. Pressemitteilung vom 27. Mai 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_940 (17.03.2023)

KOM (2020): Environmental rehabilitation and repurposing toolkit. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/environmental-rehabilitation-and-repurposing-toolkit_en (21.03.2023)

KOM (2020): Finanzierung des ökologischen Wandels: Der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa und der Mechanismus für einen gerechten Übergang. Pressemitteilung vom 14. Januar 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_17 (17.03.2023)

KOM (2020): Governance of transitions toolkit. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/governance-transitions-toolkit_en (21.03.2023)

KOM (2020): Just Transition Fund – Allocations per Member State. Internetseite: https://commission.europa.eu/system/files/2022-02/jtf_current.pdf (15.03.2023)

KOM (2020): Kommission veröffentlicht Toolkit zu Nachhaltigkeitsübergängen für die Kohäsionspolitik. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/12/12-01-2020-commission-publishes-a-toolkit-on-sustainability-transitions-for-cohesion-policy?etrans=de (18.03.2023)

KOM (2020): MFF 2021–2027. Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State (current prices). https://commission.europa.eu/system/files/2022-02/cohesion_policy.pdf (15.03.2023)

KOM (2020): MFR-Rechtsvorschriften. Internetseite: https://commission.europa.eu/publications/mff-legislation_de (15.03.2023)

KOM (2020): Renovierungswelle: Verdoppelung der Renovierungsquote zur Senkung von Emissionen, zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Erholung und zur Verringerung von Energiearmut. Pressemitteilung vom 14. Oktober 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1835 (17.03.2023)

KOM (2020): Report on a toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with cohesion policy. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2020/report-on-a-toolkit-for-national-and-regional-decision-makers-supporting-sustainability-transitions-under-the-european-green-deal-with-cohesion-policy (18.03.2023)

KOM (2020): Sektorale Rechtsvorschriften. Internetseite: https://commission.europa.eu/publications/sectoral-legislation_de (15.03.2023)

KOM (2020): Technology options toolkit: Transforming industries in coal regions for a climate-neutral economy. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/technology-options-toolkit-transforming-industries-coal-regions-climate-neutral-economy_en (21.03.2023)

KOM (2020): Transition strategies toolkit: how to design effective strategies for coal regions in transition. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/transition-strategies-toolkit-how-design-effective-strategies-coal-regions-transition_en (21.03.2023)

KOM (2020): Unterstützung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit im Rahmen des Europäischen Grünen Deals mit den Mitteln der Kohäsionspolitik. Handbuch für Entscheidungsträger auf nationaler und regionaler Ebene. Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2776/395>

KOM (2020): Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU. Vorschlag der Kommission vom Mai 2020. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_de#vorschlag-der-kommission-vom-mai-2020 (21.03.2023)

KOM (2020): Von der Leyen und Timmermans: Green Deal muss unser Kompass aus der Coronakrise sein. Presseartikel vom 28. April 2020. Vertretung in Deutschland. Internetseite: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/von-der-leyen-und-timmermans-green-deal-muss-unser-kompass-aus-der-coronakrise-sein-2020-04-28_de (17.03.2023)

KOM (2020): Vorläufige Mittelzuweisungen. Zusammenfassung der Zuweisungen des EU-Haushalts an EU-Länder für spezifische Programme in mehreren Politikbereichen. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_de (15.03.2023)

KOM (2020): Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. Factsheet vom 14. Januar 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/FS_20_50 (17.03.2022)

KOM (2021): 2021–2027: Cohesion policy EU budget allocations. Internetseite: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-EU-allocations-available-for-programming/2w8s-ci3y/> (15.03.2023)

KOM (2021): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang. SWD(2021)275 final

KOM (2021): Bekanntmachung der Kommission — Technische Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027. C/2021/5430. Internetseite: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0916\(03\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0916(03)&from=DE) (17.03.2023)

KOM (2021): Bekanntmachung der Kommission. Technische Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ im Rahmen der Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität 2021/C 58/01. Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0218%2801%29> (17.03.2023)

KOM (2021): Clean air: implications of air pollution for coal regions in transition. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/clean-air-implications-air-pollution-coal-regions-transition_en (21.03.2023)

KOM (2021): Commission explanatory note APPLICATION OF THE “DO NO SIGNIFICANT HARM” PRINCIPLE UNDER COHESION POLICY. EGESIF_21-0025-00 vom 29.09.202. Internetseite: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/64317/download> (17.03.2023)

KOM (2021): Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen. Pressemitteilung vom 14. Juli 2021. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3541 (15.03.2023)

KOM (2021): Europäischer Grüner Deal: Kommission strebt Null-Schadstoff-Ziel für Luft, Wasser und Boden an. Pressemitteilung vom 12. Mai 2021. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_2345 (17.03.2023)

KOM (2021): Europäisches Klimagesetz. Objectives | Key elements | Formal adoption | Stakeholder input | Documents. Internetseite: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_de (15.03.2023)

KOM (2021): Kommission verabschiedet neue Leitlinien für die Sicherung der Klimaverträglichkeit von künftigen Infrastrukturprojekten. Pressemitteilung vom 29. Juli 2021. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_3943 (21.03.2023)

KOM (2021): Map of categories of regions (EU-27), 2021–2027. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2021/eu27.pdf (15.03.2023)

KOM (2021): Minutes. Meeting of the Expert group on European Structural and Investment Funds (E03040). 5 October 2021 (10:00-16:30), Internetseite meeting. EGESIF_21-0027-01 vom 18/01/2022. Internetseite: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/68778/download> (17.03.2023)

KOM (2021): MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030. COM/2021/550 final. Internetseite: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550> (15.03.2023)

KOM (2021): Recovery and Resilience Facility: Commission adopts 'do no significant harm' technical guidance to protect the environment. Nachrichten des Tages vom 12.02.2021. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_581 (17.03.2023)

KOM (2021): Transition financing toolkit. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/knowledge-products/transition-financing-toolkit_en (21.03.2023)

KOM (2021/C 280/01): Technischer Leitfaden für die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen des Fonds „InvestEU“

KOM (2022): Bekanntmachung der Kommission über die Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Aktualisierung der nationalen Energie- und Klimapläne 2021 – 2030 (2022/C 495/02)

KOM (2022): Biodiversity tracking methodology for each programme 2021–2027. Internetseite: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/biodiversity_tracking_methodology_for_each_programme_except_cap.pdf (21.03.2023)

KOM (2022): Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT SWD(2022) 225 final. Internetseite: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/swd_2022_225_climate_mainstreaming_architecture_2021-2027.pdf

KOM (2022): EU Cohesion Policy: €192 million for Latvia's just climate transition. Daily News 1/12/2022. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_22_7355. (18.03.2023)

KOM (2022): EU Cohesion Policy: More than €465 million for a just climate transition in Finland. Press release | 21 December 2022. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7802 (18.03.2023)

KOM (2022): Exploring regional demographic trends. #EURegioDataStories from the 8th Cohesion Report. Internetseite: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Exploring-regional-demographic-trends/576z-6f9b> (18.03.2023)

KOM (2022): Fragen und Antworten vom 22. Juni 2022 zum Gesetz zur Wiederherstellung der Natur: Wiederherstellung von Ökosystemen für den Menschen, das Klima und den Planeten. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_3747 (17.03.2023)

KOM (2022): Fragen und Antworten zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050. 9. Februar 2022. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_763 (21.03.2023)

KOM (2022): Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise Plus: Neue Maßnahmen zur Mobilisierung wesentlicher Investitionen und Ressourcen. Pressemitteilung vom 2. April 2020. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources?etran=de (17.03.2023)

KOM (2022): Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Überblick. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/short_8cr_de.pdf (18.03.2023)

KOM (2022): Kohäsion in Europa bis 2050. Achter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt.

KOM (2022): Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die europäische Zentralbank, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2022)583 final

KOM (2022): Programming period 2021–2027: Adopted Partnership Agreements. Internetseite: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/2021-2027-Adopted-National-Partnership-Agreements/4jua-76d5/> (15.03.2023)

KOM (2022): REPowerEU: Ein Plan zur raschen Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus Russland und zur Beschleunigung des ökologischen Wandels. Pressemitteilung vom 18. Mai 2022. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_22_3131 (15.03.2023)

KOM (2022): REPowerEU: erschwingliche, sichere und nachhaltige Energie für Europa. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_de (15.03.2023)

KOM (2022): Speech by Commissioner Elisa Ferreira at the third joint EU Cohesion Policy Conference, Zagreb. Speech | 15 November 2022 | Internetseite. Internetseite: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_6972 (18.03.2023)

KOM (2022): Strategische Vorausschau 2022. Verzahnung des grünen und des digitalen Wandels in neuen geopolitischen Kontext. Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. COM(2022)289 final

KOM (2022). EU Cohesion Policy: €169 million for a just climate transition in Ireland. News Article | 19 December 2022 | Representation in Ireland. Internetseite: https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/eu-cohesion-policy-eu169-million-just-climate-transition-ireland-2022-12-19_en (18.03.2023)

KOM (2023): Auf dem Weg zu einer grünen, digitalen und resilienten Wirtschaft: unser europäisches Wachstumsmodell. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2022)83 final

KOM (2023): Cohesion Report highlights need to adapt policies to changing demographics. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2023/03/03-01-2023-cohesion-report-highlights-need-to-adapt-policies-to-changing-demographics_en (18.03.2023)

KOM (2023): The future of Cohesion Policy. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en (18.03.2023)

KOM (o.D.): 2021-2027 langfristiger EU-Haushalt & NextGenerationEU. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Aufbau und Resilienzfazilität. Internetseite: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Biodiversitäts-Mainstreaming. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/mainstreaming/biodiversity-mainstreaming_de (15.03.2023)

KOM (o.D.): Biodiversitätsstrategie für 2030. https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_de#ziele (17.03.2023)

KOM (o.D.): Bodenstrategie für 2030. Internetseite: https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-and-land/soil-strategy_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Das Europäische Semester. Internetseite: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_de (15.03.2023)

KOM (o.D.): Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Internetseite mit allen Dokumenten und Karten. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (18.03.2023)

KOM (o.D.): Environment and Cohesion Policy. Internetseite:

https://ec.europa.eu/environment/integration/cohesion_policy_en.htm (15.03.2023)

KOM (o.D.): EU-Taxonomie für nachhaltige Tätigkeiten. Internetseite: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_de?etrans=de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Europäischer Aufbauplan. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden. Internetseite: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de (15.03.2023)

KOM (o.D.): Finanzierungsquellen für einen gerechten Übergang. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_de#der-fonds-f%C3%BCr-einen-gerechten-%C3%BCbergang (17.03.2023)

KOM (o.D.): Greening the European Semester. Internetseite:

https://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/index_en.htm (15.03.2023)

KOM (o.D.): Just Transition Plattform. Begleitung der Mitgliedstaaten und Regionen im Hinblick auf einen gerechten Übergang. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/jtf/just-transition-platform/ (17.03.2023)

KOM (o.D.): Klimaschutz-Mainstreaming. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/mainstreaming/climate-mainstreaming_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Nationale Energie- und Klimapläne. Internetseite: https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/energy-and-climate-governance-and-reporting/national-energy-and-climate-plans_de?etrans=de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Naturbasierte Lösungen. Naturbasierte Lösungen und wie die Kommission sie definiert, Finanzierung, Zusammenarbeit und Arbeitsplätze, Projekte, Ergebnisse und Veröffentlichungen. Internetseite: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/environment/nature-based-solutions_de?etrans=de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Neue Kohäsionspolitik. Vergleich 2014–2020 vs. 2021–2027. Internetseite:

https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en?etrans=de#8 (15.03.2023)

KOM (o.D.): 2021–2027. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/legislation-and-guidance/regulations_en?etrans=de (15.03.2023)

KOM (o.D.): Umsetzung des Europäischen Grünen Deals. Wesentliche Etappen. Internetseite:

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_de#wesentliche-etappen (15.03.2023)

KOM (o.D.): Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Verhandlungsprozess über den langfristigen EU-Haushalt 2021-2027 und NextGenerationEU. Internetseite: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit. Internetseite:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_de (17.03.2023)

KOM (o.D.): Renovierungswelle. Internetseite: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_de?etrans=de (17.03.2023)

KOM, Gemeinsame Forschungsstelle, Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F., et al. (2022): Handbook of territorial and local development strategies, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/57919>

KOM, Joint Research Centre, Matusiak, M., Ciampi Stancova, K., Miedzinski, M., et al. (2021): Addressing sustainability challenges and sustainable development goals via smart specialisation : towards a theoretical and conceptual framework, Publications Office, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/410983>

KOM, Joint Research Centre, McCann, P., Soete, L. (2020): Place-based innovation for sustainability. Publications Office, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/250023>

Lewis Dijkstra, Hugo Poelman & Andrés Rodríguez-Pose (2020): The geography of EU discontent, Regional Studies, 54:6, 737-753, DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603

Lietaer, Bernard & Ulanowicz, Robert & Goerner, Sally & McLaren, Nadia. (2010): Is our monetary structure a systemic cause for financial instability? Evidence and remedies from nature. Journal of Futures Studies. 14. Internetseite: <https://capitalinstitute.org/wp-content/uploads/2014/12/0-Is-Our-Monetary-Structure-a-Systemic-Cause-for-Financial-Instability-Evidence-and-Remedies-from-Nature.pdf> (21.03.2023)

Lukesch, R; Payer H; Winkler-Rieder, W (2010): Wie gehen Regionen mit Krisen um? Eine explorative Studie über die Resilienz von Regionen. Internetseite: https://www.oear.at/wp-content/uploads/2018/03/OEAR_1005_BKA_Studie_Resilienz.pdf (18.03.2023)

Maes, J; Dijkstra, L; Monfort, P, DG REGIO -Policy Development and Economic Analysis Unit (2022): „Regional climate disparities: The asymmetric impacts of climate change on the EU regions“. Präsentation auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference. 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia. Internetseite: <https://rdmobile-palermo-production.s3.amazonaws.com/ef124e67-98f8-4742-aff2-87428ba33663/event-14960/312214099-Joachim-Maes.pdf> (18.03.2023)

Maes, J; Dijkstra, L; Monfort, P, European Commission (2022): „Regional climate disparities: the asymmetric impacts of climate change on the EU regions. Abstract auf der Third Joint EU Cohesion Policy Conference. 14 – 16 November 2022, Zagreb, Croatia. Internetseite: <https://events.rdmobile.com/Lists/Details/1567217> (18.03.2023)

Mccann, P. and Soete, L. (2020): Place-based innovation for sustainability, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-20392-6, DOI: 10.2760/250023

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2020): Kommunale Wärmeplanung. Handlungsleitfaden.

Nesbit, M., Whiteoak, K., Underwood, E., et al (2022): Biodiversity financing and tracking : final report, Publications Office of the European Union, 2022, Internetseite: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/950856>

nova-Institut (2021): Naturbasierte Lösungen in den EU-Strukturfonds in Deutschland 2021–2027 Maßnahmen, Mehrwert und Möglichkeiten. Internetseite: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/nbs_strukturfonds_bf.pdf (21.03.2023)

OECD (2010) „Regional Development Policies in OECD Countries“. Internetseite: <https://doi.org/10.1787/9789264087255-en>

OECD (2019) “OECD Regional Outlook 2019“. Internetseite: <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>

OECD (2019): OECD Regional Outlook 2019. Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas. Internetseite: <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>.

OECD (2020): A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals. Internetseite: <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>

OECD (2021): OECD Regional Outlook 2021. Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions. Internetseite: <https://doi.org/10.1787/17017efe-en>

OECD (2022): Focus on green recovery. Internetseite: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/green-recovery> (17.03.2023)

OECD (2023): Balanced regional development in an age of transformations. Präsentation von Nadim Ahmad am 31. Januar 2023, 1st meeting of the High-Level Group of Experts on the future of Cohesion Policy. Internetseite: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/presentation_oecd.pdf (18.03.2023)

OECD (o.D.): OECD Programme on a territorial approach to the SDGs. Internetseite: <https://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm> (21.03.2023)

Position paper of Bulgaria, Czechia, Greece, Hungary, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia (o.D.): Role of natural gas in climate-neutral Europe. Internetseite: <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/Non-paper-Role-of-gas-in-climate-neutral-Europe-Final.pdf> (17.03.2023)

Regional Studies Association (2022, 22. November). Plenary 4: Future Policy and Research Challenges [Video]. YouTube. Internetseite: <https://www.youtube.com/watch?v=u3FTD78CahA> (18.03.2023), siehe Aufzeichnung der Rede von Marc Lemaitre ab Minute 11:30 (21.03.2023)

Rodríguez-Pose, Andrés (2017): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11 (1). pp. 189-209. ISSN 1752-1378. <http://eprints.lse.ac.uk/85888/>

Sabine Schlacke, Fabian Pause, Michèle Knodt, Eva-Maria Thierjung, Miriam Köster (2022): Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. Internetseite: https://ariadneprojekt.de/media/2022/09/Ariadne-Kurzdossier_EUGovernance_September2022.pdf

Sachs, J.D., G. Schmidt-Traub, M. Mazzucato, D. Messner, N. Nakicenovic, and J. Rockström (2019): Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals, Nature Sustainability. DOI: 10.1038/s41893-019-0352-9. Internetseite: https://irp-cdn.multiscreensite.com/be6d1d56/files/uploaded/190830-Six-Transformations_working-paper.pdf (18.03.2023)

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Umweltgutachten 2020. Kapitel 8: Die Zukunft der europäischen Umweltpolitik. Internetseite: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html (15.03.2023)

Sarah Giest (2014): Place-Based Policy in Climate Change: Flexible and Path-Dependent Elements, International Journal of Public Administration, 37:12, 824-834, DOI: 10.1080/01900692.2014.917100. Internetseite: https://www.researchgate.net/publication/266207076_Place-Based_Policy_in_Climate_Change_Flexible_and_Path-Dependent_Elements

Schwanitz, V.J., Wierling, A., Arghandeh Paudler, H. et al. (2023): Statistical evidence for the contribution of citizen-led initiatives and projects to the energy transition in Europe. Sci Rep 13, 1342 (2023). Internetseite: <https://doi.org/10.1038/s41598-023-28504-4>

Schwartzkopff, Julian (2022): The future role of gas in a climate-neutral Europe. Report based on the discussions of an Expert Group convened by the Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Environmental Action Germany (Deutsche Umwelthilfe). Internetseite: https://eu.boell.org/sites/default/files/2022-06/Future_role_of_gas_EU_FINAL.pdf (17.03.2023)

Spatialforesight (2023): Cohesion Policy scenarios. June 2022 Internetseite: <https://steadyhq.com/en/spatialforesight/posts/0c45f6b7-e45c-4aae-a839-71e4aff5ca87> (18.03.2023)

SRU (2020): Kapitel 7: Das Quartier: Raum für mehr Umwelt- und Klimaschutz. In: (SRU) (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa – Umweltgutachten 2020. Internetseite: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kap_07_Quartier.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Tischer, M., Stöhr, M., Lurz, M., & Karg, L. (2006). Auf dem Weg zur 100 % Region: Handbuch für eine nachhaltige Energieversorgung von Regionen Taschenbuch. München: B.A.U.M. Consult GmbH.

Tooze, Adam (2020): It's a new Europe – if you can keep it. Artikel in Foreign Policy am 7. August 2020. Internetseite: <https://foreignpolicy.com/2020/08/07/merkel-macron-eu-its-a-new-europe-if-you-can-keep-it/> (17.03.2023)

Truffer, B., & Coenen, L. (2012). Environmental Innovation and Sustainability Transitions in Regional Studies. Regional Studies, 46(1), 1–21. Internetseite: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.646164>

UBA (2019): Briefing Cohesion Policy post 2020: Non-eligible activities; Article 6. Internetseite: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/briefing_cohesion_policy_post_2020.pdf (17.03.2023)

UBA (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: aktualisierte Ausgabe 2021, Internetseite: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-0> (17.03.2023)

UBA (2023): Gesellschaft erfolgreich verändern (19.01.2023). Internetseite: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/gesellschaft-erfolgreich-veraendern> (18.03.2023)

Umweltbundesamt (2019): Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung. Abschlussbericht. Texte | 77 /2019. Internetseite: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/staerkung-des-umweltschutzes-in-der-eu> (15.03.2023)

Umweltbundesamt (2020): The Green New Consensus. Studie zeigt breiten Konsens zu grünen Konjunkturprogrammen und strukturellen Reformen. Internetseite: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/the-green-new-consensus-studie-zeigt-breiten> (17.03.2023)

Umweltbundesamt (2022): Der Beitrag von Big Data, KI und digitalen Plattformen auf dem Weg zu einer Green Economy - Einsatzbereiche und Transformationspotenziale. Texte 85/2022 Internetseite: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_85-2022_digitalisierung_als_transformationsmotor_fuer_eine_green_economy.pdf

Umweltbundesamt (2022): Eine Taxonomie als Schlüssel zum Erfolg von Sustainable Finance. Internetseite: <https://www.umweltbundesamt.de/eine-taxonomie-als-schluessel-erfolg-von-0#sechs-umweltziele-und-soziale-aspekte> (17.03.2023)

Umweltbundesamt (2022): „No Greenwashing of the EU's Anti-Greenwashing Taxonomy“ Internetseite: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/dokumente/factsheet_no_greenwashing_of_the_eus_anti-greenwashing_taxonomy_0.pdf (17.03.2023)

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz

Verordnung (EU) 2021/1056 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj> (15.03.2023)

Verordnung (EU) 2021/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Einrichtung des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1296/2013. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj> (15.03.2023)

Verordnung (EU) 2021/1058 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj> (15.03.2023)

Verordnung (EU) 2021/1059 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit Sonderbestimmungen für das Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg), die aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützt werden. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj> (15.03.2023)

Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Finanzvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Unterstützung für Grenzmanagement und Visapolitik. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj> (15.03.2023)

Verordnung (EU) 2021/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004. Internetseite: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1139/oj> (15.03.2023)

WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten. ISBN 978-3-936191-38-7 (2. veränderte Auflage). Internetseite: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/welt-im-wandel-gesellschaftsvertrag-fuer-eine-grosse-transformation>

WBGU (2019): Unsere gemeinsame digitale Zukunft. Hauptgutachten. ISBN 978-3-946830-02-3. Internetseite: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2019/pdf/wbgu_hg2019.pdf

Wuppertal Institut (2021): Digitalisierung gestalten – Transformation zur Nachhaltigkeit ermöglichen, Studie im Rahmen des Projekts „Shaping the Digital Transformation“, 2021, Wuppertal Internetseite: https://huawei-studie.de/wp-content/uploads/2022/01/Huawei_Studie_Transformation-zur-Nachhaltigkeit_2021_DE.pdf

WWF (2023): Summary Report. Territorial Just Transitions Plan Scorecard Assessment.

A Anhang: Gute Praxisbeispiele der ERFE-Förderung der Bundesländer

Im Rahmen dieses sowie des Vorläufervorhabens wurden die folgenden guten Praxisbeispiele der EFRE-Förderung der Bundesländer aus Umweltsicht aufgearbeitet und auf der Internetseite des BMUV veröffentlicht (unter <https://www.bmuv.de/themen/europa-internationales/europa/strukturfoerderung>).

- ▶ Landschaftswerte – Naturschutz, grüne Infrastruktur und nachhaltiges Wirtschaften in Niedersachsen
- ▶ Klimaschutz durch Moorentwicklung in Niedersachsen
- ▶ Beteiligung der Umweltverbände bei Planung und Umsetzung der EFRE-Förderung in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern
- ▶ Umweltorientierte Projektauswahl in Baden-Württemberg
- ▶ Energieeffizienz und intelligente Einbindung von Unternehmen in die Energieversorgung in Hamburg
- ▶ Grüne Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen
- ▶ Reduzierung von Treibhausgasen auf Deponien in Brandenburg
- ▶ Phosphor-Rückgewinnung in Baden-Württemberg
- ▶ Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz in gewerblichen Unternehmen (ERGU) in Rheinland-Pfalz

B Anhang: Übersicht Dokumente / Produkte des Vorhabens

Im Folgenden wird ein Überblick über die im Rahmen des Vorhabens erstellten Dokumente und Produkte entlang der folgenden inhaltlichen Bereiche gegeben:

- ▶ Durchführungsberichte / finanzielle Umsetzung in Deutschland
- ▶ Gute Praxisbeispiele
- ▶ EU-Verordnungen / Rahmenbedingungen
- ▶ Hilfestellung Programmierung
- ▶ Vertiefende Analyse
- ▶ Übergreifende Aspekte

In Klammern wird der jeweilige Sachstandsbericht (SB) sowie die Nummer der Anlage genannt, mit dem die Dokumente und Produkte berichtet und dem Auftraggeber übermittelt wurden. Bei den im Internet veröffentlichten Dokumenten ist der jeweilige Link hinterlegt.

Durchführungsberichte / finanzielle Umsetzung in Deutschland

- ▶ Auswertung der EFRE-Durchführungsberichte 2017 (SB I, Anlage 1)
- ▶ Analyse der finanziellen Umsetzung des EFRE zum 31.12.2018 in Deutschland (SB II, Anlage 2)
- ▶ Analyse der finanziellen Umsetzung des EFRE zum 31.12.2019 in Deutschland (SB IV Anlage 3)
- ▶ Analyse der finanziellen Umsetzung des EFRE zum 31.12.2020 in Deutschland (SB V, Anlage 20)

Gute Praxisbeispiele

- ▶ Good-Practice-Example ERDF: Project Selection Criteria (SB I, Anlage 7)
- ▶ Gutes Praxisbeispiel „Phosphor-Rückgewinnung“ in Baden-Württemberg (SB IV, Anlage 1)
- ▶ Gutes Praxisbeispiel „Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz in gewerblichen Unternehmen (ERGU) in Rheinland-Pfalz“ (SB IV, Anlage 2)

EU-Verordnungen / Rahmenbedingungen

- ▶ Vortrag Runder Tisch BUND zur Zukunft der Umweltförderung in der Kohäsionspolitik nach 2020 (SB I, Anlage 2)
- ▶ Analyse der zentralen EP-Änderungsvorschläge für die EFRE-VO (SB I, Anlage 3)
- ▶ Analyse der zentralen EP-Änderungsvorschläge für die CPR (SB I, Anlage 4)
- ▶ Analyse des Berichts des Regionalausschusses des EP vom 22.01.2019 zur Dachverordnung (SB II, Anlage 3)
- ▶ „Briefing Cohesion Policy post 2020. Non-eligible activities; Article 6“ (SB II, Anlage 4)

- Analyse der Entschließung des EP zum EFRE vom 27.03.2019 (SB II, Anlage 5)

Hilfestellung Programmierung

- ▶ Kurzinfos für die Programmierung des EFRE post 2020 aus Umweltsicht (SB II, Anlage 6)
- ▶ Analyse „Regionale Strategien für intelligente Spezialisierung (RIS3)“ und ihre Bedeutung aus Umweltsicht 2. Entwurf - Stand 15.07.2019 (SB III, Anlage 6)
- ▶ „Hinweise und Material zur Planung und Durchführung der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung der EFRE-OP in Deutschland.“ Stand 02.04.2020 (SB IV, Anlage 8)
- ▶ Vortrag zur Umsetzung des Grundsatzes „Do no significant harm“ (SB V, Anlage 3)
- ▶ „Naturbasierte Maßnahmen in den EU-Strukturfonds“ (SB VI, Anlage 1)
- ▶ Input zum Zwischenbericht der Partnerschaftsvereinbarung 2021–2027 (SB IV, Anlage 7)
- ▶ Überarbeitung des Textbausteins zur Verankerung des Querschnittsziels Nachhaltigkeit in der Partnerschaftsvereinbarung (SB V, Anlage 9)
- ▶ Präsentation „Klimaverträglichkeit von Infrastrukturprojekten – Überblick und Klärungsbedarf“

Vertiefende Analyse

- ▶ Vertiefte Analyse zur Förderung der „Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden im EFRE.“ Stand 02.10.2020 (SB V, Anlage 5)
- ▶ Analyse und Kommentierung der Studie „Integration of environment considerations in the selection of projects supported by the European Structural and Investment Funds“ (SB IV, Anlage 4)
- ▶ Papier „Umsetzung des Energy Efficiency First-Prinzips im EFRE“ Erster Entwurf Stand 12.02.2020 (SB IV, Anlage 6)
- ▶ Material zum Erfahrungsaustausch zur EFRE-Förderung für die energetische Gebäudesanierung am 19.11.2020 (SB V, Anlage 7)
- ▶ Analyse und Kommentierung des „Toolkit for national and regional decision-makers. Supporting sustainability transitions under the European Green Deal with Cohesion Policy“ (SB V, Anlage 13)
- ▶ Überlegungen zur zukünftigen Ausgestaltung der AG Umwelt im EFRE (SB V, Anlage 14)
- ▶ Entwurf des Briefings zum Vertiefungsthema „Umsetzung Querschnittsziels Nachhaltigkeit“ (SB VI, Anlage 2)
- ▶ Konzept zur Sicherung der Klimaverträglichkeit von EFRE-geförderten Infrastrukturen im Zeitraum 2021–2027 in Deutschland gemäß den Technischen Leitlinien der Europäischen Kommission C(2021)5430

Übergreifende Aspekte

- ▶ Sachstandsbericht „Stärkung des Umweltschutzes in der EU-Strukturfondsförderung II“ vom 01.09.2020 mit der Darstellung und Bewertung der aktuellen Entwicklungen auf EU-Ebene, nächsten Schritte und Handlungsbedarfen sowie Schlussfolgerungen (SB V, Anlage 2)

- Zuarbeit zur Beantwortung des Fragenkatalogs „Sozial-ökologische Transformation als Gegenstand der regionalen Strukturpolitik“ des UBA (SB V, Anlage 17)