



Die zukünftige EU-Strukturpolitik muss transformativ sein

Vorschläge des BUND für eine nachhaltige Gestaltung
der EU-Kohäsionspolitik 2028–2034

Inhalt

	ZUSAMMENFASSUNG	3
1	TRANSFORMATION IST KEIN SELBSTLÄUFER	4
2	EU-KOMMISSION WILL WACHSTUM UND EIN BISSCHEN TRANSFORMATION	4
3	ÖKOLOGISCHE PROBLEME ALS ZENTRALE BEZUGSPUNKTE	5
4	WAS SOLLTE TRANSFORMATIVE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK AUSZEICHNEN?	7
4.1	Transformation als Nachhaltigkeitstransformation verstehen	7
4.2	Beitrag der Strukturpolitik zur Nachhaltigkeitstransformation	8
4.3	Leitideen einer transformativen EU-Kohäsions- und Strukturpolitik	9
5	VORSCHLÄGE FÜR DIE ZUKÜNFTIGE FÖRDERUNG	10
5.1	Förderausschlüsse / Ex-novation	10
5.2	Missionsorientierte Ausrichtung von Forschung, Entwicklung und Innovation	10
5.3	Direkte Unterstützung von Klima- und Umweltzielen	11
5.4	Beteiligung	13

Impressum

Herausgeber: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Friends of the Earth Germany, Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin · Telefon: 0 30/2 75 86-40
Telefax: 0 30/2 75 86-440 · Mail: info@bund.net www.bund.net · Autor*innen: Dr. Klaus Sauerborn, Katrin Hüskens, Lia Polotzek · Gestaltung: Natur & Umwelt Verlag
Titelgrafik: ©juicy_fish_freepik.com · Stand: Mai 2024 · V.i.S.d.P.: Petra Kirberger

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik der Zukunft sollte konsequent auf die ökologische und soziale Transformation ausgerichtet werden und damit stärker zur Bekämpfung zentraler Nachhaltigkeitsprobleme wie der Klima- und Biodiversitätskrise sowie zum Erhalt gesunder Lebensbedingungen beitragen. Demnach sollten nach Meinung des BUND (Friends of the Earth Germany) folgende Vorschläge in der Ausgestaltung der Europäischen Kohäsionspolitik umgesetzt werden:

- (1) Förderausschlüsse für Entwicklungspfade, Technologien und Branchen, die im Widerspruch zu den Nachhaltigkeitszielen stehen. Im Bereich der Energiegewinnung sollte die Unterstützung von Technologien ausgeschlossen werden, die kontraproduktiv (fossile Energien) oder hochriskant (Atomkraft) sind. Unter anderem sollten bisherige Ausnahmen im Bereich der fossilen Energien abgeschafft werden.
- (2) Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (bisheriges politisches Ziel 1) sollte fokussiert werden auf große gesellschaftliche Herausforderungen wie z.B. Klimaschutz, Energiewende und Kreislaufwirtschaft nach dem zero pollution Prinzip. Dabei soll ein breiter Innovationsbegriff zu Grunde gelegt werden, der über technologische Innovation hinausgeht und auch soziale, organisatorische Innovationen einschließt und sich nicht nur auf den Privatsektor konzentriert, sondern auch die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft einbezieht.
- (3) Stärkung der Umwelt- und Klimaziele (bisheriges politisches Ziel 2), unter anderem durch die verstärkte Unterstützung für natürliche Klimaschutzmaßnahmen (z.B. Moore, Wälder, Seegraswiesen in Meeren) sowie Maßnahmen zur Förderung der Klimaanpassung, Klimaresilienz und Biodiversität. Vor allem spielen hier natürliche Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen u.a. Naturbasierte Lösungen aufgrund ihres multifunktionalen Charakters eine wichtige Rolle. Darüber hinaus mehr Unterstützung für Fördermaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Entwicklung und Implementierung intelligenter und klimaneutraler Energiesysteme. Des Weiteren die Förderung einer klimaschonenden Mobilität durch multimodale, intelligent vernetzte Verkehre, die sich von fossilen Antrieben abwendet und auf den öffentlichen Verkehr, den Rad- und den Fußverkehr fokussiert.
- (4) Regionen, Kommunen und Zivilgesellschaft müssen kontinuierlich und strukturell besser in die europäischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Der Aufbau entsprechender Kompetenzen und Kapazitäten sollte auch durch die Kohäsionspolitik noch intensiver unterstützt werden. Die im Rahmen der Kohäsionsfonds bestehenden Möglichkeiten für den Aufbau professioneller Kapazitäten müssen dazu in Zukunft verstärkt eingesetzt werden. Konkret in Betracht kommt z.B. die Unterstützung von Beratungs- und Vernetzungsstellen sowie Fachzentren, die durch die so genannte Technische Hilfe der Fonds finanziert werden können. Ebenso muss die Professionalisierung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Umweltverbände in den Begleitausschüssen und in der Programmplanung finanziell unterstützt werden.

1 TRANSFORMATION IST KEIN SELBSTLÄUFER

Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik der Zukunft sollte konsequent auf die ökologische und soziale Transformation ausgerichtet werden und damit zur Bekämpfung zentraler Nachhaltigkeitsprobleme wie der Klima- und Biodiversitätskrise sowie zum Erhalt gesunder Lebensbedingungen beitragen. In der aktuellen europäischen Debatte lässt sich dies aber noch nicht erkennen. Vielmehr ist zu befürchten, dass das übergeordnete Ziel der Kohäsionspolitik – die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union – weiterhin primär durch Wirtschaftswachstum erreicht werden soll. Im Rahmen einer transformativen Strukturpolitik müssen daher Klima- und Umweltprobleme zu zentralen Ausgangs- und Bezugspunkten für die zukünftige strategische Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik gemacht werden.

2 EU-KOMMISSION WILL WACHSTUM UND EIN BISSCHEN TRANSFORMATION

Mit der Vorlage des Berichts der High-Level Group¹, des 9. Kohäsionsberichts und der darauf bezogenen Mitteilung der Europäischen Kommission (COM (2024) 149 final) zeichnen sich nun die Grundlinien und vorläufigen Positionierungen der EU-Kommission ab. Mit dem Verweis auf das originäre Vertragsziel der Kohäsionspolitik² wird betont, dass **auch zukünftig die Ausrichtung auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt** im Zentrum stehen soll. Dazu brauche es eine Stärkung und Modernisierung der zukünftigen Kohäsionspolitik, in der **Wirtschaftswachstum weiterhin als zentraler Lösungsweg** zur Stärkung des Zusammenhalts vorgeschlagen wird³. Das Wirtschaftswachstum wiederum soll durch die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden, wobei aus Sicht der EU-Kommission der ökologische und der digitale Wandel neue Chancen eröffnen und notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU in Zukunft zu erhalten und so eine gute Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten (COM (2024) 149 final, S. 18). Als zentrale Erfolgsbedingung für die Stärkung von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum⁴ gilt die Nutzung bzw. das Schaffen von regionalen ökonomischen Stärken und Spezialisierungsvorteilen (place-based-approaches). Dies wird als Kernaufgabe der zukünftigen Kohäsionspolitik angesehen. Durch Wachstum in allen Regionen soll für mehr Wohlstand und Lebensqualität gesorgt werden, und durch verstärktes Wachstum sollen Disparitäten in den benachteiligten Regionen verringert werden. Dabei wird übersehen, dass ein Wirtschaftswachstum, das auf fossilen Energien, nicht erneuerbaren Rohstoffen und linearen statt kreislauforientierten Prozessen beruht, eine der wesentlichen Ursachen der Klima- und Biodiversitätskrise sowie gesundheitsschädlicher Emissionen ist.

¹ European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>

² Artikel 174 AEUV: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.“

³ „Eine stärkere und modernisierte Politik ist von entscheidender Bedeutung, um das europäische Wachstumsmodell zu stärken, eine inklusive Union aufzubauen und die Verwirklichung des im Vertrag verankerten Ziels des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zu erreichen.“ (COM (2024) 149 final, Seite 31).

⁴ Bemerkenswert daran ist, dass Wirtschaftswachstum in den einschlägigen Artikeln 174-178 des EU-Vertrags nicht explizit als Ziel oder als Lösungsweg definiert wird, um das übergeordnete Ziel des Zusammenhalts zu erreichen.

An anderer Stelle jedoch wird die **Relevanz der Klima- und Umweltthematik durch die EU-Kommission durchaus gesehen**. Dort heißt es, dass der bisherige Weg in Zukunft nur dann erfolgreich fortgeführt werden könne, wenn neue Herausforderungen wie die digitale Transformation, die klima- und umweltpolitischen Transformationsbedarfe und der demografische Wandel berücksichtigt würden. Dazu bedarf es aus Sicht der EU-Kommission „eines umfassenden Ansatzes, um Arbeitsplätze und Chancen in allen Regionen zu fördern, die asymmetrischen Kosten des Klimawandels zu bewältigen und den Klimawandel und den ökologischen Wandel umzusetzen⁵, einschließlich einer beschleunigten Verringerung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, der notwendigen Investitionen in die Klimaresilienz, der Verbesserung der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der Wiederherstellung der Natur, der Schaffung gesunder Ökosysteme und naturbasierter Lösungen, der Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel und des Katastrophenrisikomanagements, gegebenenfalls Investitionen in Wassereffizienz und Abwasserbehandlung, in die Kreislaufwirtschaft und in die Energieeffizienz von Wohngebäuden und des Übergangs zu klimafreundlichen Verkehrsträgern.“ (COM (2024) 149 final, Seite 20). Hier werden **wichtige Ansatzpunkte benannt, mit denen die Kohäsionspolitik zu einer ökologischen Transformation beitragen kann. Allerdings erscheinen Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaprobleme auch hier als eine unter vielen Herausforderungen oder Randbedingungen, mit denen sich eine im Kern wirtschafts- und wachstumsorientierte Kohäsionspolitik auseinandersetzen muss**. Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimakrisen werden nicht als fundamentale Bedrohung für die zukünftige Entwicklung gesehen, sondern als Randbedingungen, um den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.

3 ÖKOLOGISCHE PROBLEME ALS ZENTRALE BEZUGSPUNKTE

Ausmaß und Dringlichkeit der globalen Klima- und Umweltprobleme erfordern es, solche Transformationsbedarfe zu zentralen Bezugspunkten der zukünftigen Kohäsionspolitik zu machen, die zur Lösung dieser Probleme beitragen können. Wesentliche umwelt- und klimapolitische Herausforderungen sind erstens die **Klimakrise**, zweitens die **Biodiversitätskrise** und drittens die **Emissionen von Stoffen**, die den Menschen und der Umwelt Schaden zufügen. So zeigt beispielsweise die Studie „Global Tipping Points“ (Lenton et al 2023: Global Tipping Points, University of Exeter, UK) die wachsende Gefahr auf, dass Klimawandel und Naturverlust zu Kipppunkten im Erdsystem führen könnten, die zu abrupten und/oder unumkehrbaren Veränderungen führen würden. Fünf große Kipp-Punkte drohen bei der derzeitigen Erderwärmung bereits überschritten zu werden: der grönländische und der westantarktische Eisschild, die Warmwasserkorallenriffe, die meridionale atlantische Umwälzzirkulation (AMOC) und Permafrostgebiete. Nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass diese Auswirkungen eskalieren und das Fortbestehen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systeme bedrohen und zerstörerische Kipppunkte in Gesellschaften auslösen, wenn diese Belastungen erfahren, die sie nicht mehr bewältigen können.

⁵ Gemeint ist hier die Bewältigung der Folgen der Klimakrise und der ökologischen Schäden und Bedrohungen. Dies wird deutlich, wenn die englische Fassung des Quellentextes zu Grunde gelegt wird.

Die Klimakrise ist untrennbar mit der Biodiversitätskrise verbunden. Die Folgen der Klimakrise verschärfen durch Brände, Dürren, Überschwemmungen etc. die Zerstörung der natürlichen Umwelt und bedrohen Ökosysteme durch die Verschiebung von Vegetationszone und Invasion von Arten. Zudem hat das Ausmaß der Zerstörung von Lebensräumen und der Verlust von Tier- und Pflanzenarten einen höchst alarmierenden Zustand erreicht, dem dringend entgegengewirkt werden muss.

Auch die **Lebensbedingungen und Gesundheit der Menschen werden durch diese Krisen massiv beeinträchtigt.** Der Trend zunehmender Hitze-Extrema aufgrund der Klimakrise führt zu erhöhtem Belastungsstress, zur Verringerung der Arbeitsproduktivität und auch zu erhöhter Sterblichkeit. Laut RKI starben zwischen 2018 und 2020 in Deutschland etwa 19.300 Menschen zusätzlich infolge von Hitzestress. Erhöhte Sterblichkeit durch Luftverschmutzung belegen jüngsten Schätzungen der Europäischen Umweltagentur. Danach starben im Jahr 2021 mindestens 253.000 Menschen in der EU aufgrund von Feinstaubkonzentrationen (PM_{2,5}) über dem WHO-Richtwert von 5 µg/m³. Die Verschmutzung durch Stickstoffdioxid führte zu 52.000 und die kurzzeitige Ozonbelastung zu 22.000 Todesfällen. Zudem verursacht die Luftverschmutzung gesundheitliche Probleme, es entstehen erhebliche Kosten für die Gesundheitssysteme. Neuen Schätzungen zufolge verursacht oder verschlimmert die Belastung durch Luftverschmutzung bestimmte Krankheiten wie Lungenkrebs, Herzerkrankungen, Asthma und Diabetes⁶.

Nicht zuletzt sind die **wirtschaftlichen Folgen dieser Krisen sehr einschneidend.** Eine aktuelle Studie des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung für die Weltwirtschaft prognostiziert **38 Billionen Dollar Schäden pro Jahr weltweit durch den Klimawandel und einen Einkommensverlust von 19 Prozent**⁷. Diese Schäden sind sechsmal höher als die Vermeidungskosten zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf zwei Grad.

Die Ursachen dafür sind bestens bekannt: in allen drei Problemfeldern Klimakrise, Biodiversitätskrise und umwelt- und gesundheitsgefährdende Emissionen sind die Probleme menschengemacht, verursacht durch unsere Wirtschafts- und Lebensweise, deren Verbrauch an Ressourcen und deren Ausstoß an Emissionen nicht mehr vereinbar sind mit den natürlichen und planetaren Grenzen.

⁶ Siehe <https://www.eea.europa.eu/de/highlights/luftverschmutzung-in-ganz-europa-immer>

⁷ Maximilian Kotz, Anders Levermann, Leonie Wenz (2024): The economic commitment of climate change. in: Nature. [DOI: 10.1038/s41586-024-07219-0] Auf der Grundlage von empirischen Daten aus mehr als 1.600 Regionen der letzten 40 Jahre haben Forschende des PIK die zukünftigen Auswirkungen veränderter klimatischer Bedingungen auf das Wirtschaftswachstum berechnet.

4 WAS SOLLTE TRANSFORMATIVE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK AUSZEICHNEN?

4.1 Transformation als Nachhaltigkeitstransformation verstehen

Der Begriff „Transformation“ bezieht sich auf **tiefgreifende, systemische Veränderungen** in sozialen, wirtschaftlichen, technologischen oder ökologischen Systemen. Transformation geht über inkrementelle oder graduelle Veränderungen hinaus und beinhaltet signifikante, fundamentale Umbrüche, durch die die Struktur und Funktionsweise von Systemen neugestaltet werden. In der Diskussion um transformative Umweltpolitik⁸ wird die Notwendigkeit eines normativen Ansatzes herausgestellt; d.h. es sollen solche Transformationen gezielt unterstützt werden, mit denen Veränderungen zur Erreichung von politischen Zielen der Agenda 2030, dem Klimaabkommen von Paris etc. herbeigeführt werden können – **Nachhaltigkeitstransformationen**⁹.

Der WBGU¹⁰ betont die Dringlichkeit einer tiefgreifenden Transformation der Gesellschaften, um die globalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Diese Transformation ist laut WBGU notwendig, um die ökologischen Grenzen des Planeten zu respektieren, den Klimawandel zu begrenzen, die Artenvielfalt zu schützen und soziale Gerechtigkeit zu fördern. Dazu sind laut WBGU folgende Orientierungen und Maßnahmen erforderlich:

- Die **Vision „Gesund leben auf einer gesunden Erde“**, die der WBGU in seinem gleichnamigen Gutachten¹¹ entwickelt, stellt die Untrennbarkeit der Gesundheit von Mensch und Natur und damit ein erweitertes Gesundheitsverständnis ins Zentrum: Menschliche Gesundheit und die Gesundheit aller Lebewesen ist auf eine „gesunde“ Erde mit funktionierenden, resilienten und leistungsfähigen Ökosystemen und einem stabilen Klima angewiesen.
- **Planetare Leitplanken** werden eingehalten: Resiliente, leistungsfähige Ökosysteme und ein stabiles Klima sind Voraussetzungen für ein gesundes Leben auf einer gesunden Erde. Daraus ergibt sich eine Verantwortung von Menschen für alles Leben des gesamten Planeten. In der Vision werden der anthropogene Klimawandel, die Verschmutzung und der Biodiversitätsverlust aufgehalten.
- Wichtige, bisher vernachlässigte Ansatzpunkte sind ein **Stopp der Exploration fossiler Energieträger sowie die Stärkung der Biosphäre** an Land, im Süßwasser und im Meer – auch zur Prävention zoonotischer Pandemien.
- **Bekämpfung der Emission schädlicher und gefährlicher Stoffe**, das dem Leitbild „Zero Pollution“ folgt und darauf abzielt, dass weder dem Menschen noch der Umwelt Schaden zugefügt werden.
- **Gesundheitssysteme** sollten ihre transformativen Potenziale nutzen und sich auf künftige Herausforderungen vorbereiten. Förderprogramme zum UmweltGesundheits-Nexus müssen ausgebaut und eine gemeinsame, internationale Förderlandschaft institutionalisiert werden.

⁸ Siehe Umweltbundesamt 2018, Transformative Umweltpolitik

⁹ Siehe Umweltbundesamt 2018, Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenze – Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition

¹⁰ WBGU = Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

¹¹ WBGU Gutachten Gesund leben auf einer gesunden Erde, 2023, <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/gesundleben>

4.2 Beitrag der Strukturpolitik zur Nachhaltigkeitstransformation

Was sollten Politiken wie Kohäsions- und Strukturpolitik (aber auch die Wirtschaftspolitik allgemein, die Industriepolitik, die Finanzpolitik, die Ordnungspolitik), die originär auf wie z.B. Ziele des Wettbewerbs, des Wirtschaftswachstums oder der Staatsfinanzen ausgerichtet sind, verändert werden, um zur Nachhaltigkeitstransformation beizutragen?¹² **Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimakrisen bedrohen nicht nur die Grundlagen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, sondern des Wirtschaftens und Lebens überhaupt.** Die EU-Kohäsionspolitik hat hier rückblickend gesehen schon wichtige Beiträge geleistet, beispielsweise durch die verbindliche Förderung von Umwelt-, Naturschutz- und Klimazielen, sollte aber zukünftig maßgeblich verändert werden. **Weil Nachhaltigkeitskrisen eng verbunden sind mit der Wirtschaftsweise, müssen wirtschaftsbezogene Politiken auch Teil der Lösung sein.** Denn Umwelt-, Naturschutz- oder Klimapolitik alleine reicht nicht aus bzw. wird häufig durch eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik konterkariert. Transformative Strukturpolitik will dies vermeiden und diejenigen Sektoren, Technologien und Innovationen stärken, die für das Erreichen ökologischer und sozialer Ziele gebraucht werden. Daher bedarf es in der regionalen Strukturpolitik einer integrativen, systemisch ausgerichteten Politikgestaltung, welche ökologische und soziale Probleme und Herausforderungen zu zentralen Bezugspunkten macht, wenn Infrastrukturen gebaut, Unternehmen unterstützt, Innovationen gefördert, Lebensbedingungen verbessert und angeglichen werden sollen.

Was bedeutet das für die **Zielsetzungen** und strategische Ausrichtung der Strukturpolitik?

Das **Verhältnis von originären Zielen der EU-Kohäsionspolitik** („Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern [...] Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern; Art. 174 AEUV) **und den Erfordernissen und Zielen der sozial-ökologischen Transformation ist“ neu zu bestimmen:** Wenn Wirtschaftswachstum tendenziell zur Verschärfung von Umwelt-, Klima- und Gesundheitsproblemen beiträgt, dann sollten bestimmte Wirtschaftsbereiche nicht mehr durch strukturpolitische Maßnahmen gefördert werden. Stattdessen sollte der **Fokus auf Förderansätzen liegen, die direkt und primär zur Lösung von Umwelt-, Klima- und Gesundheitsproblemen beitragen.** Dies kann z.B. durch die Förderung innovativer Produkte und Verfahren oder durch die Förderung natürlicher und infrastruktureller Voraussetzungen erfolgreichen Wirtschaftens erfolgen. Dort wo dies nicht mit primärer Zielsetzung möglich ist, ist die Vermeidung bzw. Minimierung möglicher negativer Auswirkungen auf Klima, Umwelt, Natur und menschliche Gesundheit zu gewährleisten.

Warum ist der Beitrag der EU-Kohäsionspolitik essentiell? Über die inhaltlichen Verbindungen (s.o.) hinaus ist die **finanzielle Bedeutung der EU-Kohäsionspolitik** im gesamten Haushalt der EU enorm. Nach dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (291 Mrd. Euro) macht die Struktur- und Kohäsionsfonds mit 274 Mrd. Euro den mit Abstand zweitgrößten Posten im Mehrjährigen Finanzrahmen der EU aus.

¹² Diese Frage diskutierte kürzlich der Sachverständigenrat für Umweltfragen in dem Diskussionspapier „Suffizienz“, 2024, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2020_2024/2024_01_VA_Suffizienz.html

4.3 Leitideen einer transformativen EU-Kohäsions- und Strukturpolitik

Die zukünftige Kohäsionspolitik und die europäischen Strukturfonds sollten im Rahmen einer transformativen Strukturpolitik konsequent auf die ökologische und soziale Transformation ausgerichtet werden und damit zur Bekämpfung zentraler Nachhaltigkeitsprobleme wie der Klima- und Biodiversitätskrise sowie zum Erhalt gesunder Lebensbedingungen beitragen. Jegliche Förderung sollte damit im Einklang stehen.

1. Dies beinhaltet erstens die möglichst umfassende Ausrichtung von Förderzielen, Förderansätzen und Fördermaßnahmen auf die Herausforderungen der ökologischen und sozialen Transformation (vertikale Integration, Earmarking, Quoten etc.).
2. Zweitens sollten solche Entwicklungspfade, Technologien und Branchen, die im Widerspruch zu den Nachhaltigkeitszielen stehen, in keiner Weise unterstützt werden (Förderausschlüsse), siehe Kap. 5.1.
3. Drittens ist durch die Verwendung geeigneter querschnittsbezogener Maßnahmen und Instrumente zu gewährleisten, dass kontra-produktive Effekte in Bezug auf die umwelt- und klimapolitischen Ziele vermieden bzw. unvermeidliche negative Auswirkungen auf ein Mindestmaß begrenzt werden (horizontale Integration, Mainstreaming¹³).

Für das **Zielsystem** bedeutet dies: Die originären Ziele der Kohäsionspolitik¹⁴ haben nach wie vor ihre Berechtigung. Allerdings dürfen sie die ökologischen und sozialen Ziele der Transformation bzw. die Bekämpfung der Nachhaltigkeitsprobleme nicht konterkarieren, sondern unterstützen diese im Idealfall zu 100%. Denn angesichts der enormen ökologischen und klimapolitischen Herausforderungen (planetare Grenzen) ist die **Ausrichtung an den folgenden Klima-, Umwelt- und Gesundheitszielen im Rahmen einer transformativen Strukturpolitik** dringend geboten:

- Dekarbonisierung von Wirtschaft und Energiesystem,
- der Ausstieg aus der Nutzung fossiler, klimaschädlichen Ressourcen,
- Klimaschutz / Klimaneutralität,
- Klimaanpassung / Klimaresilienz,
- Schutz und Förderung der Biodiversität
- Kreislaufwirtschaft,
- eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs
- Bekämpfung der Emission schädlicher und gefährliche Stoffe gemäß dem Leitbild „Zero Pollution“¹⁵

Die Bewältigung der damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Folgen (struktureller Wandel in der Wirtschaft, Re-Industrialisierung; Veränderung der Qualifikationsanforderungen an die Erwerbstätigen, Probleme in Regionen mit großer Abhängigkeit von fossilen Ressourcen; sozial gerechter Umgang mit veränderten Kosten, Energiepreise, -bremse, Klimageld etc.) **sind im Rahmen der Transformationsprozesse immer mit zu berücksichtigen.** Bislang erfolgt dies nur in Ansätzen: z.B. im Rahmen der Unterstützung von Kohleregionen (u.a. durch den Just Transition

¹³ Ansätze zur horizontalen Integration liegen z.B. in Instrumenten wie weiter zu entwickelnden SUP, DNSH, Klimasisicherung von Infrastrukturen; Kriterien und Verfahren zu Auswahl von Projekten.

¹⁴ Der BUND weist darauf hin, dass die originären Ziele der Kohäsionspolitik mittelfristig diskutiert und angepasst/verändert werden müssen.

¹⁵ Dies zielt darauf, dass weder dem Menschen noch der Umwelt Schaden zugefügt werden. Gesundheits- und Umweltrisiken durch Emissionen und Deponien von persistenten Abfällen und Chemikalien in Luft, Boden und Wasser sollten durch eine kontrollierte Kreislaufwirtschaft und Emissionsregulierungen verhindert werden.

Fonds). Derzeit erleben wir wachsende Widerstände gegen die notwendigen Transformationsprozesse nicht zuletzt deshalb, weil die sozialen Folgen nicht hinreichend berücksichtigt werden. Insbesondere Regionen in Entwicklungsfallen sind hier besonders gefährdet.

Für eine zukünftige transformative EU-Kohäsionspolitik stellt der European **Green Deal** die geeignete strategische und thematische Grundlage dar. Denn der Green Deal umfasst zentrale Umwelt-, Naturschutz- und Klimaprobleme und will zu deren Lösung beitragen, u.a. durch thematische Fokussierung und Missionsorientierung (im Kontext des Forschungs- und Innovationsprogramms „Horizon Europe“). Außerdem erfordert der Green Deal Zielbeiträge von allen Politikbereichen einschließlich der Kohäsionspolitik, was auch im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU festgelegt ist.

5 VORSCHLÄGE FÜR DIE ZUKÜNFTIGE FÖRDERUNG

5.1 Förderausschlüsse/Ex-novation

Entwicklungspfade, Technologien und Branchen, die im Widerspruch zu den Nachhaltigkeitszielen stehen, sollten explizit nicht im Rahmen der Kohäsionspolitik unterstützt werden dürfen. Derartige Förderausschlüsse sind auch bisher bereits in Artikel 7 der Verordnung (EU) 2021/1058 definiert worden. Im Energiebereich sollten im Rahmen einer transformativen Kohäsionspolitik zukünftig nur noch intelligente und nachhaltige Energiesysteme unterstützt und gleichzeitig die Unterstützung von Technologien ausgeschlossen werden, die kontraproduktiv (fossile Energien) oder hochriskant (Atomkraft) sind. Bisherige Ausnahmen im Bereich der fossilen Energien sind abzuschaffen. Grundsätzlich sollten weitere Förderausschlüsse in Betracht kommen für Branchen oder Technologien, die erkennbar einen fossilen Entwicklungspfad verfolgen wie z.B. die Petro-Chemie oder auf den Erhalt fossiler Geschäftsmodelle abzielen wie der Aufbau von CCS/U-Infrastrukturen oder synthetisches Methan. Bedenkenswert ist auch der Ausschluss der Förderung von grauen Infrastrukturen an Standorten, die besonders schützenswert sind wie z.B. im Falle von Habitaten, Flora und Fauna und deren Verlust nicht andernorts kompensiert werden kann.

5.2 Missionsorientierte Ausrichtung von Forschung, Entwicklung und Innovation

Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (bisheriges politisches Ziel 1) sollte fokussiert werden auf große gesellschaftliche Herausforderungen¹⁶ wie z.B. Klimaschutz und öffentliches Gesundheitswesen. Auch soll ein breiter Innovationsbegriff zu Grunde gelegt werden, der über technologische Innovation hinausgeht und auch soziale, organisatorische Innovationen einschließt und sich nicht nur auf den Privatsektor konzentriert, sondern auch die öffentliche Verwaltung und die Zivilgesellschaft einbezieht. Die zukünftige EU-Kohäsionspolitik sollte sich als Ergebnis eines breit angelegten politischen Diskussionsprozesses auf zentrale ausgewählte Nachhaltigkeitsherausforderungen fokussieren und daraus ihre Missionen ableiten. Im Vergleich

¹⁶Ideen einer "mission oriented innovation policy" werden u.a. von der Ökonomin Maria Mazzucato vertreten; siehe Mazzucato, Maria 2021: Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism; Mazzucato, Maria 2018: The Entrepreneurial State

zur bisherigen Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation erscheint die Fokussierung auf wichtige Nachhaltigkeitstransformationen erforderlich, um eine Förderung jedweder Innovation, die nur auf die Generierung von Wirtschaftswachstum zielt, zu vermeiden. Dabei sollten die Regionen ihre spezifischen, problem- und potenzialorientierten transformativen Schwerpunkte/ Missionen innerhalb dieses allgemeinen Rahmens individuell bestimmen können, z.B. mit Hilfe transformationsorientierter Regionalen Innovationsstrategien.

Ausgangspunkte zur Bestimmung wichtiger Bereiche und Ansatzpunkte für Innovationsbezogene Missionen auf EU-Ebene könnten in der Dekarbonisierung von Branchen, Produkten und Dienstleistungen liegen wie z.B. Transformationen in energie- und emissionsintensiven Sektoren (z.B. Energie, Mobilität, Stahl, Zement, Chemie, Papier etc.) oder auch in Technologien von besonderer transformativer Bedeutung wie z.B. grüner Wasserstoff, Ammoniak, Energiespeicher. Die Digitalisierung und der verstärkte Einsatz von Künstlicher Intelligenz ist dabei als „enabler“ unerlässlich, z.B. für die Steuerung von Energienetzen und Energiesystemen, den Mobilitätssektor und Konzepte einer smarten und nachhaltigen Stadtentwicklung. Dabei kann die Weiterentwicklung der im kohäsionspolitischen Kontext wichtigen, regionalen Smart Specialisation Strategies (S3) zu gebietsbezogenen „Smart Specialisation Strategies for Sustainability“ (S4) ein möglicher Rahmen für eine solche Ausrichtung auf regionaler Ebene sein¹⁷.

5.3 Direkte Unterstützung von Klima-, Umwelt- und Naturschutzzielen

Im politischen Ziel 2 sind bislang alle Themen der EU-Strukturpolitik verankert, bei denen mit primärer Zielsetzung Klima-, Umwelt und Naturschutz unterstützt wird. Sie sind acht spezifischen Zielen in den folgenden Feldern zugeordnet: Energieeffizienz/Treibhausgasminderung, Erneuerbare Energien, Energiesysteme, -netze und -speicher, Anpassung an den Klimawandel/Katastrophenprävention, Wasser, Kreislaufwirtschaft, Schutz und Erhalt der Natur, der biologischen Vielfalt und der grünen Infrastruktur, nachhaltige, multimodale städtische Mobilität. Durch die Breite der Themen werden wichtige Themen und Bedarfe der ökologischen Transformation und des Green Deal, die sich mittels der Kohäsionspolitik unterstützen lassen, abgedeckt. In Zukunft sollte diese Breite beibehalten werden und die Bedeutung naturbasierter Lösungen im Rahmen der Unterstützung der Klimaanpassung, der Katastrophenprävention, der grünen und blauen Infrastruktur und der Schaffung von CO₂-Senken erhöht werden¹⁸. In den folgenden Bereichen sehen wir Ansatzpunkte für Verbesserungen und Weiterentwicklungen.

Fördermaßnahmen zur Steigerung der **Energieeffizienz in Anlehnung an hohe EU-Standards, zur Energieeinsparung** und des **Einsatzes erneuerbarer Energien** sowie der Entwicklung und Implementierung von intelligenten und **klimaneutralen Energiesystemen** sollten zukünftig verstärkt unterstützt werden. Sie können einerseits zum Erreichen der Ausbauziele für die erneuerbaren Energien und der Treibhausgasminderungsziele bis 2030 beitragen. Gleichzeitig sind insbesondere mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung mit dem Titel "Energising-EU-Cohesion"¹⁹ große wirtschaftliche Entwicklungschancen für weniger entwickelte, ländliche Gebiete verbunden. Gemäß den Prognosen wird die Energiewende in diesen Regionen bis 2050 die Wertschöpfung um bis zu 6,2% und die Beschäftigung um bis zu 4,9%

¹⁷ „Smart Specialisation Strategies for Sustainability“ (S4) wurden bereits einmal vom Joint Research Centre der EU-Kommission in Sevilla vorgeschlagen, siehe <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121271>

¹⁸ BUND 2023, Vorschläge und Kriterien für die Verankerung von naturbasiertem Klimaschutz und lokaler Klimafolgenanpassung: <https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/vorschlaege-und-kriterien-fuer-die-verankerung-von-naturbasiertem-klimaschutz-und-lokaler-klimafolgenanpassung/>

steigern. Auch könnte der vermehrte Einsatz von Finanzinstrumenten (Green Equity, Nachrangdarlehen, Bürgschaften) ein erfolgversprechender Weg für die klimaneutrale Ausrichtung des Energiesektors darstellen, weil dadurch eine größere Hebelwirkung bei der Mobilisierung von Investitionen erreicht werden kann. Auch die (verstärkte) Unterstützung für **natürliche Klimaschutzmaßnahmen** (z.B. Moore, Wälder, Seegraswiesen in Meeren), Maßnahmen zur Förderung der **Klimaanpassung, Klimaresilienz und Biodiversität** sollten mit den Zielen des Schutzes, der Vorsorge und der Folgenbewältigung zukünftig verstärkt eingesetzt werden, um den wachsenden Bedarfen gerecht zu werden. Insbesondere Naturbasierte Lösungen¹⁷ bieten durch ihren multifunktionalen Charakter den Vorteil, positive Auswirkungen synergetisch in einem Konzept zu vereinen. Sie nutzen die Leistungen von Ökosystemen und natürliche Prozesse, um durch Maßnahmen wie beispielsweise die Moorbiederwiederherstellung oder die Anlage von grünblauen Infrastrukturen für CO₂-Bindung, Wasserrückhalt (und dadurch sinkendes Schadenspotenzial durch Überschwemmungen) sowie Luftreinigung und -kühlung zu sorgen. Zusätzlich können sie zu einer verbesserten Freizeit- und Erholungsfunktion beitragen. Um diese Potenziale verstärkt nutzen zu können, bedarf es zukünftig wirksamerer Anreize, insbesondere dafür, dass naturbasierte Lösungen als bevorzugte Elemente in EFRE-geförderten „grauen“ Maßnahmen (zum Beispiel Gebäude, Infrastruktur) integriert werden.

In der aktuellen Förderperiode gibt es in der EFRE-Förderung bereits das spezifische Ziel 2.5 zur Förderung des Zugangs zu **Wasser** und einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung. Probleme und Risiken, die auf die Klimakrise zurückzuführen sind, haben auch im Bereich der Wasserwirtschaft zugenommen. Dazu zählen Wasserknappheit durch Trockenheit, hoher Wasserverbrauch, schwindende Wasservorräte, Dürren, Starkregen und Überschwemmungen. Diese führen neben Gefährdungen und Schädigungen der Gesundheit, wie bei Überschwemmungen, insbesondere zu Beeinträchtigungen von Infrastrukturen, wie Überschwemmungsschäden, und Wirtschaftsprozessen, wie eingeschränkter Flussschifffahrt aufgrund von Niedrigwasser oder fehlendem Kühlwasser für Kraftwerke. Die vielfältigen Herausforderungen eines nachhaltigen Umgangs mit Wasser erfordern hohe Investitionssummen, die zukünftig auch im Rahmen der Kohäsionspolitik berücksichtigt werden sollten.

„Der weltweite Verbrauch von Materialien wie Biomasse, fossilen Brennstoffen, Metallen und Mineralien dürfte sich in den nächsten vierzig Jahren verdoppeln²⁰, während das jährliche Abfallaufkommen bis 2050 voraussichtlich um 70 % steigen wird²¹.“ Diese Prognosen verdeutlichen, dass der **Ressourcenverbrauch** und das **Abfallaufkommen** nicht nur eine Frage der schädlichen sowie gefährlichen Stoffe sind, sondern auch ein erhebliches Mengenproblem darstellen. Daher ist es umso dringlicher, den (Rohstoff-) Verbrauch absolut zu reduzieren und den Anteil kreislauforientiert verwendeter Materialien zu erhöhen. Die Anwendung des Kreislaufprinzips in Design- und Produktionsprozessen ist von entscheidender Bedeutung, um die Wiederverwertung zu ermöglichen, Abfälle zu reduzieren und Emissionsbelastungen zu mindern. Dazu sollte die Förderung der **Kreislaufwirtschaft** ihre **Prioritäten** setzen auf a) Designansätze legen, die Reparaturfreundlichkeit und Wiederverwertung unter Nutzung erneuerbarer Rohstoffe fördern und b) die Vermeidung des Eintrags von gefährlichen oder die Kreislaufführung beeinträchtigenden Stoffen und c) das Flächenrecycling.

¹⁹ Bertelsmann Stiftung 2023, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/energising-eu-cohesion>

²⁰ OECD (2018), Global Material Resources Outlook to 2060.

²¹ Weltbank (2018), What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050.

Verkehr und Mobilität sind weiterhin bedeutende Herausforderungen in Bezug auf den Klimaschutz und Umweltbelastungen, wie die Entwicklung der Treibhausgasemissionen und der Luftschadstoffe wie Feinstaub, Stickstoffoxid, Schwefeloxid und Ammoniak verdeutlicht. Die kommenden Herausforderungen bestehen nicht nur in der Reduzierung von Treibhausgasen, sondern auch im Umwelt- und Gesundheitsschutz durch die Verringerung von Luftschadstoffen sowie der Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an die Folgen des Klimawandels, wie Funktionseinschränkungen durch Hitzewellen und Trockenheit. Dazu ist eine verstärkte Förderung einer klimaschonenden Mobilität durch multimodale, intelligent vernetzte Verkehre erforderlich, die sich von fossilen Antrieben abwendet und fokussiert auf den öffentlichen Verkehr, den Rad- und den Fußverkehr. Es ist auch von herausragender Bedeutung, dass Mobilität für alle zugänglich und erschwinglich ist, abgelegene ländliche Regionen besser verbunden werden und die Zugänglichkeit für Personen mit eingeschränkter Mobilität sowie Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist.

5.4 Beteiligung

Viele europäische Strategien und Politiken können nur in enger Zusammenarbeit mit den Regionen, Kommunen und mit Unterstützung der Zivilgesellschaft erfolgreich umgesetzt werden. Deren Kenntnis von Herausforderungen und Handlungsbedarfen wie auch der Potenziale und Lösungsmöglichkeiten vor Ort ist unverzichtbarer Bestandteil einer an lokalen Gegebenheiten orientierten Kohäsionspolitik. Regionen, Kommunen und Zivilgesellschaft sollten daher kontinuierlich und strukturell besser in die europäischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Der Aufbau entsprechender Kompetenzen und Kapazitäten sollte auch durch die Kohäsionspolitik noch intensiver unterstützt werden.

Im 9. Kohäsionsbericht spricht sich auch die EU-Kommission für eine stärkere Beteiligung aus, was aus ihrer Sicht auch dabei helfen kann, wachsender politischer Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber den Behörden entgegenzuwirken. Mit den verschiedenen Möglichkeiten zur Unterstützung spezifischer regionaler, territorialer Ansätze auch unterhalb der Ebene von Bundesländern²² wie a) integrierte territoriale Investitionen (ITI), b) von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD), oder c) sonstige territoriale Strategien wie auch mit dem Just Transition Funds bietet die Kohäsionspolitik derzeit bereits verschiedene Möglichkeiten, dies umzusetzen. Diese sollten in Zukunft für eine leichtere Anwendbarkeit vereinfacht und damit attraktiver gemacht werden. Insbesondere eher ressourcenschwache Akteure wie kleinere Kommunen oder zivilgesellschaftliche Akteure sollten im Rahmen eines Capacity Development Ansatzes dabei unterstützt werden, daran wirksam mitzuarbeiten zu können.

Die im Rahmen der Kohäsionsfonds bestehenden Möglichkeiten für den Aufbau professioneller Kapazitäten (gemäß Artikel 8 der Verordnung (EU) 2021/1060 zum Partnerschaftsprinzip und Artikel 17, Absatz 1, Verordnung (EU) 240/2014 zur Stärkung der institutionellen Kapazität der Partner) sollten dazu in Zukunft verstärkt eingesetzt werden. Konkret in Betracht kommt z.B. die Unterstützung von Beratungs- und Vernetzungsstellen sowie Fachzentren (für Workshops, Schulungen, Koordinierung, fachlichen Austausch, peer-learning), die durch die so genannte

Technische Hilfe der Fonds finanziert werden sollte. Ebenso sollte die Professionalisierung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Umwelt- und Sozialverbände in den Begleitausschüssen und in der Programmplanung finanziell unterstützt werden. In Betracht kommt auch die Unterstützung von Fachberatung bei der Antragstellung.

Förderprogramme sind oftmals nicht zugänglich für kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure. Untersuchungen²³ zur Inanspruchnahme der EFRE und INTERREG Förderung in Deutschland für den Zeitraum 2014–2020 zeigen aber, dass gerade diese Akteure überproportional viele Nachhaltigkeitsprojekte durchführen. Während diese Akteure mit 57,5% deutlich mehr als die Hälfte aller von ihnen aufgewendeten Finanzmittel aus den EFRE Programmen für nachhaltigkeitsbezogene Projekte ausgeben, ist der entsprechende Anteil der übrigen Akteure (hauptsächlich Unternehmen) mit nur 21% sehr viel niedriger. In den Interreg Programmen²⁴ liegen die entsprechenden Anteile bei 54,5% bzw. 40,3%. Daher sollten in Zukunft weitaus mehr Förderprogramme und -richtlinien für kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure geöffnet werden.

²² im Rahmen der Artikel 28–30 der Allgemeinen Verordnung zu Territorien

²³ <https://eu-kommunal-kompass-21-27.de/service/forschungsergebnisse-1>

²⁴ <https://eu-kommunal-kompass-21-27.de/service/forschungsergebnisse-2>