

EU-Kohäsionspolitik post 2027: Vorschläge für eine transformative Regionalpolitik der EU

Die Transformation Europas zu einer wettbewerbsfähigen, resilienten, grünen und digitalen Wirtschaft und Gesellschaft gelingt nur, wenn alle Regionen ihre Potenziale entfalten. Die Kohäsionspolitik sollte hierzu auch nach 2027 entscheidend beitragen.

Unsere **Empfehlungen für die EU-Kohäsionspolitik ab 2028:**

- ▶ **Vorausschauender, strategiebasierter und zielgerichteter Politikansatz.**
- ▶ **Förderung auf Nachhaltigkeitstransformation** in den Bereichen Kreislaufwirtschaft, Energie, Mobilität und Wohnen **ausrichten** und durch integrative Ansätze **Synergien** hebeln.
- ▶ **Zukunftsorientierte Investitionen** in Innovation, Infrastruktur, Qualifizierung und Governance sowie Experimentier- und Lernräume (z.B. Reallabore) fördern, um Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz zu stärken.
- ▶ **Naturkapital und naturbasierte Lösungen** zur Förderung von Synergieeffekten zwischen Umwelt, Wirtschaft, Sicherheit und Gesundheit **verstärkt unterstützen**, um alle Regionen resilienter gegenüber Veränderungen zu machen. Erhalt von **Ökosystemleistungen fördern**.
- ▶ **Regionen als Herzstück** der Kohäsionspolitik - Förderung an regionalspezifischen Gegebenheiten, Bedarfe und Potentiale ausrichten. Förderung **aller Regionen** Europas mit Fokus auf Regionen mit besonderen Entwicklungsherausforderungen.
- ▶ **Beteiligung stärken** (Partnerschaftsprinzip), um Wissen und Kompetenzen zu aktivieren und Innovationen zu fördern. **Lokale Entwicklungswege** beschreiten, die von den lokalen Akteuren getragen werden.
- ▶ **Zweckbindung** von Finanzmitteln:
 - mindestens 40 % der Mittel für Klima- und Biodiversitätsziele,
 - 35 % der Mittel für den Grünen Wandel
 - 15 % der Mittel für nachhaltige lokale Entwicklung.
- ▶ **Do no significant harm** (DNSH) als Grundsatz im Mehrjährigen Finanzrahmen fortführen und für die Kohäsionspolitik operationalisieren.

1 Die Europäische Union und ihre Kohäsionspolitik stehen vor großen Herausforderungen

Die **Kohäsionspolitik** als zentrales Instrument zur Entwicklung von Regionen, Wirtschaft und Zusammenhalt **muss zukünftig noch stärker zu Transformationen** beitragen, die **zur Bewältigung der großen aktuellen Herausforderungen¹ der Europäischen Union** erforderlich sind. Die Kohäsionspolitik ist aufgrund ihres territorialen Ansatzes, ihrer Multi-Level-Governance, ihrer finanziellen Bedeutung und ihrer bisherigen Erfolge prädestiniert dafür, zur Überwindung dieser Herausforderungen beizutragen. Allerdings muss sie dazu selbst im Hinblick auf ihre strategische Ausrichtung, aber auch in Bezug auf ihre administrative Implementierung² reformiert werden. Zu den **Herausforderungen** gehören:

- ▶ Drohender Verlust der internationalen **Wettbewerbsfähigkeit** auf Grund unzureichender Innovationsleistungen;
- ▶ Hohe **Abhängigkeit** in Bezug auf kritische Rohstoffe, Energie, strategische Produkte und globale Lieferketten;
- ▶ Übermäßige **Bürokratie** und regulatorische Komplexität;
- ▶ **Folgen des demografischen Wandels** wie Fachkräftemangel, Sicherung der Daseinsvorsorge.
- ▶ **Auswirkungen des Klimawandels** und Dekarbonisierung;
- ▶ Der **Verlust an Arten und Lebensräumen** und damit auch an Ökosystemleistungen;
- ▶ **Umweltbelastungen** und der Verlust an natürlichen Ressourcen.

Diese Herausforderungen haben zu zahlreichen politischen Vorschlägen und Initiativen der EU geführt, wie z.B. der STEP-Initiative zur Stärkung der strategischen technologischen Autonomie, dem Clean Industrial Deal, der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, der Mitteilung zur Krisenvorsorge etc.. Die zukünftige Kohäsionspolitik muss solche Initiativen unterstützen, um Nachhaltigkeitstransformationen voranzutreiben.

¹ Diese wurden in zahlreichen Studien aus der jüngsten Zeit umfassend beschrieben und analysiert; u.a. in: Draghi, M. (2024). The future of European Competitiveness; Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens; European Commission. (2024). Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe: Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.

² Die Komplexität der Regularien und Verfahren der Kohäsionspolitik hat zu hohem administrativen Aufwand und langsamem Mittelabfluss und zur Forderung nach massiven Vereinfachungen geführt. Siehe: Lämmer-Gamp, T., et al. (2024). Governance and implementation of the European Structural Funds with a view to their reorientation after 2027 - Research Project on behalf of the Federal Ministry of Economics and Climate Protection (BMWK) Final Report.

2 Elemente für eine transformative EU-Kohäsionspolitik

2.1 Nachhaltigkeitstransformationen als Schlüssel für mehr Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz

Die EU-Kohäsionspolitik wurde originär als regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik mit dem Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Artikel 174 AEUV) angelegt. Lange Zeit war die Idee vorherrschend, über ungerichtetes Wirtschaftswachstum den Wohlstand steigern und die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen (regionale Disparitäten) verringern zu können. Das steigende Bewusstsein von der Bedeutung der natürlichen Ressourcen, des Klimas und des Umweltschutzes für Wohlstand und Lebensqualität hat zu einer verstärkten Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik auf diese Themen geführt. Im aktuellen Förderzeitraum 2021-2027 wurden diese insbesondere durch den European Green Deal umfassender verankert. Angesichts der vielen aktuellen Herausforderungen (siehe Kapitel 1) droht die Relevanz der Umwelt- und Klimabedingungen³ als essenzielle Grundlage des Wirtschaftens und Lebens in den Hintergrund gedrängt zu werden. **Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz werden aber zukünftig immer stärker davon abhängen,**

- ▶ **Innovationen im Bereich nachhaltiger, klima- und umweltverträglicher Technologien und Leitmärkte** zu generieren, um notwendige Transformationsprozesse unterstützen,
- ▶ Klimafolgeschäden, die enorme volkswirtschaftliche Kosten verursachen, **durch Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zu minimieren,**
- ▶ **essenzielle Ökosystemleistungen und gesunde Umweltbedingungen zu erhalten.**

Daher ist es unumgänglich, **Ziele der Transformation ins Zentrum der strategischen Ausrichtung der zukünftigen Kohäsionspolitik zu stellen**⁴. Ökologische Transformationsziele sind z.B. die Transformation des Energiesystems, der Wandel zur Circular Economy, die Resilienz gegenüber Klimarisiken sowie der Erhalt von natürlichen Ressourcen und der Biodiversität. Zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts ist z.B. die Qualität der Daseinsvorsorge und der Umwelt zu verbessern. Dies gilt insbesondere für Regionen und Quartiere mit Entwicklungsproblemen und unzureichender Infrastrukturausstattung. Zu den sozialen Zielen zählt auch die Teilhabe an und der sozial gerechte Umgang mit der Transformation.

Für die **strategische Ausrichtung** der Kohäsionspolitik sollten **zwei übergeordnete Grundsätze** verfolgt werden⁵:

1. Die **prioritäre und gezielte Unterstützung von Nachhaltigkeitstransformationen**. Dies gewährleistet, dass die Kohäsionspolitik auf die EU-Umwelt- und Klimaziele und Umsetzung des European Green Deals wie auch auf Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz einzahlt.
2. Die **Vermeidung oder Minimierung umweltschädlicher Effekte**. Der Einsatz horizontal ansetzender Instrumente, wie z.B. das DNSH-Prinzip, gewährleistet, dass EU-geförderte Vorhaben keine Effekte verursachen, die den EU-Umwelt- und Klimazielen zuwiderlaufen.

³ Diese unterscheiden sich auch in regionaler Hinsicht in Bezug auf Folgen (z.B. Klimawandelfolgen) und Potenziale (z.B. erneuerbare Energien) erheblich und erfordern regionalspezifische Antworten.

⁴ Siehe auch: Baues, C., et al. (2024). Transformative Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Konzeptioneller Ansatz.; Sauerborn, K., Nitschke, E.: (2024). Future EU structural policy must be transformative.

⁵ Siehe auch: Sauerborn, K.; Nitschke, E. (2024). Future EU structural policy must be transformative.

Unter **Nachhaltigkeitstransformationen** verstehen wir die **grundlegende, systemische und umfassende Umgestaltung von soziotechnischen Systemen** (z.B. im Energie- oder Mobilitätssystem) **hin zu einer nachhaltigeren Konfiguration**. Dabei geht Transformation über inkrementelle oder graduelle Veränderungen hinaus. Nachhaltigkeitstransformationen tragen dazu bei, hartnäckige Probleme wie z.B. Klimawandel, Umweltverschmutzung, Verlust der Biodiversität oder Ressourcenknappheit zu lindern. In der Diskussion um transformative Umweltpolitik⁶ wird die Notwendigkeit eines normativen Ansatzes herausgestellt; d.h. es sollen **solche Transformationen gezielt unterstützt werden**, mit denen zur Erreichung der umwelt- und klimapolitischen Ziele der EU notwendige Veränderungen herbeigeführt werden können - **Nachhaltigkeitstransformationen**⁷.

Für die Verwirklichung einer **transformativen Kohäsionspolitik bedarf es eines integrativen Politikverständnisses**, in dem die Schnittmengen von ökonomischen, ökologischen und sozialen politischen Zielen, die **win-win Optionen** möglicher Förderansätze und die **Synergieeffekte**⁸ von Fördermaßnahmen und einzelnen Vorhaben gezielt ausgelotet und adressiert werden. Notwendig dafür ist ein strategischer, vorausschauender und zielgerichteter Politikansatz⁹, der erwartbare Entwicklungen für die Gestaltung der Förderpolitik antizipiert. Die Kohäsionspolitik sollte sich dabei stärker für Ergebnis-offene, experimentelle Förderansätze und -vorhaben öffnen, mit denen neue Wege erprobt werden können.

2.2 Leitbild und Ziele

Als **Leitbild der transformativen Kohäsionspolitik** sollte die Idee „**Gut leben innerhalb der planetaren Grenzen**“ dienen¹⁰, aus kohäsionspolitischer Perspektive erweitert um den Zusatz „**in allen Regionen der EU**“. Da die planetaren Grenzen gegenwärtig in zahlreichen Bereichen bereits überschritten sind, sind Anstrengungen zu ihrer (Wieder-) Einhaltung zwingend erforderlich, um die grundlegenden menschlichen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen nicht weiter zu gefährden.¹¹ **Hieraus leiten sich für eine künftige transformativ wirkende EU-Kohäsionspolitik folgende Zielsetzungen ab:**

- ▶ Die Kohäsionspolitik sollte die möglichst umfassende **Ausrichtung wirtschaftlicher Tätigkeiten auf regenerative Rohstoff- und Energiequellen** wie auch auf klimaneutrale, zirkuläre, schadstofffreie und naturverträgliche Produkte und Prozesse unterstützen.
- ▶ In **sozialer Hinsicht** ist zu gewährleisten, dass sich die **Transformationsprozesse nicht dauerhaft negativ auf den sozialen Zusammenhalt auswirken**, etwa durch den Verlust von Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten und öffentlicher Daseinsvorsorge im Rahmen

⁶ Siehe: Wolff, F., et al. (2018). Transformative Umweltpolitik: Nachhaltige Entwicklung konsequent fördern und gestalten - Ein Wegweiser für den Geschäftsbereich des BMU.

⁷ Siehe: Petschow, U., et al. (2018). Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition.

⁸ Lämmer-Gamp, T., et al. (2024). Governance and implementation of the European Structural Funds with a view to their reorientation after 2027 - Research Project on behalf of the Federal Ministry of Economics and Climate Protection (BMWK) Final Report.

⁹ So auch: Baues, C., et al. (2024). Transformative Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Konzeptioneller Ansatz.

¹⁰ European Environment Agency. (2024). Europe's sustainability transitions outlook: Short-term action, long-term thinking. Dieses liegt auch bisher bereits den EU-Nachhaltigkeitspolitiken, dem European Green Deal und dem 8. Umweltaktionsprogramm zu Grunde.

¹¹ Rockström, J., et al. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. Ecology and Society, 14(2). In dieser Studie wurde festgestellt, dass sechs der neun identifizierten planetaren Grenzen bereits überschritten sind, was auf ein erhöhtes Risiko signifikanter Umweltveränderungen hinweist. Die Autoren betonen die Dringlichkeit, innerhalb dieser Grenzen zu handeln, um die Stabilität des Erdsystems zu gewährleisten.

von Strukturwandelprozessen. Hier sind Ausgleichs- und Stärkungsmaßnahmen für einen gerechten Übergang (just transition) erforderlich, auch um politische Akzeptanz für Transformationsprozesse erreichen zu können.

- Die **Stärkung von Resilienz und Sicherheit** der europäischen Regionen und Wirtschaft sollte ein zentrales Anliegen sein, um
 - für mögliche zukünftige geopolitische und ökonomische Krisen gewappnet zu sein, die sich ansonsten z.B. in Bezug auf Abhängigkeiten von Technologien und Rohstoffen verschärfen könnten,
 - möglichen sozialen Verwerfungen vorzubeugen, die ansonsten z.B. aufgrund des weiteren Zurückfallens weniger entwickelter Regionen entstehen könnten,
 - klima- und umweltbedingte Krisen abzumildern und Schäden und Verlusten vorzubeugen, die z.B. aufgrund häufigerer Extremwetterereignisse oder des fortschreitenden Biodiversitätsverlustes zu erwarten sind.

2.3 Prinzipien einer transformativen EU-Kohäsionspolitik

Es wird empfohlen, die vorhandenen Stärken, etablierten Prinzipien und Instrumente der Kohäsionspolitik gezielt für eine transformative Kohäsionspolitik zu nutzen und auszubauen.

Strategische Ausrichtung und Subsidiarität: Die künftige Kohäsionspolitik sollte auf die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen ausgerichtet sein und in synergetischer Weise verschiedene Ziele gemeinsam verfolgen (z.B. Wettbewerbsfähigkeit durch Innovationsförderung bei grünen Technologien). Die konkrete Programmierung und Umsetzung sollte auf der dafür geeigneten räumlichen Ebene erfolgen unter Berücksichtigung der jeweiligen gebietsspezifischen Herausforderungen und Potentiale.

Sektorübergreifender und kohärenter Politikansatz: Um Nachhaltigkeitstransformationen wirksam zu gestalten und unterstützen, sollte bei der Programmierung und Umsetzung der Strukturförderung ein sektorübergreifender und kohärenter Politikansatz verfolgt werden. Mit sektoralen Politikansätzen alleine sind Nachhaltigkeitsübergänge, z.B. in den Bereichen Industrie, Verkehr, Energie und Gebäude, nicht zu erreichen. Sie müssen durch integrierte und gebietsbezogene Politikansätze ergänzt werden. Umgekehrt gilt aber auch, dass integrierte und gebietsbezogene Politikansätze ohne gut durchdachte sektorale und strukturelle Maßnahmen und Reformen nicht zu einer nachhaltigen Entwicklung und Wohlstand in allen Regionen führen.

Vorausschauende Strukturpolitik: Die künftige EU-Strukturförderung sollte stärker vorausschauend und proaktiv ausgerichtet werden: Maßnahmen sind langfristig anzulegen und an zukünftige Herausforderungen auszurichten und anzupassen und nicht nur auf Probleme zu reagieren. Dazu müssen Investitionen und Strategien bspw. mit den Klimazielen und dem demografischen Wandel kompatibel sein und Fördermittel so eingesetzt werden, dass keine Pfadabhängigkeiten und Lock-in-Effekte entstehen. Konkret bedeutet dies u.a., dass keine Investitionen in fossile Technologien gefördert werden sollten, da diese nicht zum Ziel der Klimaneutralität passen.

Multi-level Governance: Die Multi-level Governance gehört auch in einer transformativen Kohäsionspolitik zu den Kernprinzipien. Um den Übergang zu einem guten Leben innerhalb der planetaren Grenzen zu verwirklichen, müssen alle Ebenen – von der lokalen bis zur EU-Ebene – koordiniert zusammenarbeiten und die Transformationsprozesse gemeinsam gestalten. Der

regionalen und lokalen Ebene kommt für die Gestaltung, Umsetzung und das Gelingen von Nachhaltigkeitstransformationen eine besondere Bedeutung zu. Denn Transformationen entfalten ihre Wirkung dort, wo Menschen leben, arbeiten und wirtschaften – in den Regionen und Kommunen. Dabei ist wichtig, dass die übergeordneten Ebenen die richtigen Rahmenbedingungen setzen.

Vertiefung des Partnerschaftsprinzips: Das Partnerschaftsprinzip sollte als zentrales Steuerungsprinzip beibehalten und vertieft werden. Es trägt dazu bei, die Transformation bedarfsgerecht zu gestalten, lokales Wissen und Kompetenzen zu aktivieren, Innovationen zu fördern und Akzeptanz und Teilhabe zu sichern. Die Beteiligung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure inkl. der Jugend sollte gezielt gestärkt werden. Umweltverbände sind relevante Akteure, die mit ihrem Orts- und Fachwissen wichtige Beiträge leisten, um Maßnahmen umweltgerecht auszugestalten. Ressourcenschwache Akteure sollten durch Capacity Development und Kompensation gezielt befähigt werden, die transformative Kohäsionspolitik aktiv mitzugestalten. Technische Hilfe sollte verstärkt für den Aufbau professioneller Kapazitäten verschiedener Stakeholder eingesetzt werden, um so eine wirksamere Beteiligung und Umsetzung der Kohäsionspolitik zu ermöglichen.

Flächendeckender und gebietsbezogener Ansatz: Die künftige Kohäsionspolitik sollte auch in Zukunft die gesamte Fläche der EU abdecken, da es sich bei Nachhaltigkeitstransformationen um eine flächendeckende Herausforderung handelt. Der gebietsbezogene Ansatz ist dabei der Schlüssel, um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Besonderheiten der Regionen und ihre Bedürfnisse und Potenziale gezielt zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage können maßgeschneiderte, auch regionenübergreifende Lösungen entwickelt werden, die diesen Anforderungen gerecht werden. In finanzieller Hinsicht sollten die Mittel auf die bedürftigsten Gebiete konzentriert werden.

2.4 Handlungsfelder

Angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen sollten die folgenden Handlungsfelder im Zentrum einer auf Nachhaltigkeitstransformation ausgerichteten künftigen Kohäsionspolitik stehen. Dekarbonisierung, Kreislaufwirtschaft und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sind dabei in allen Förder- und Transformationsbereichen ebenso wichtige Querschnittsaspekte wie der gerechte Übergang, der digitale Wandel und die Stärkung der Resilienz.

2.4.1 Transformative regionale Innovationsförderung

Innovation und Forschung sind ein zentraler Hebel zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wie auch für die erfolgreiche Umsetzung der grünen und digitalen Transformation. So stehen bspw. saubere Technologien im Mittelpunkt des ökologischen Wandels und ermöglichen es neue Märkte zu erschließen. Die regionale Ebene ist dabei ein wichtiger Motor für Forschung und Innovation. Innovationen entstehen häufig aus den spezifischen Herausforderungen und Stärken einer Region. Die räumliche Nähe und enge Vernetzung zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Behörden und Zivilgesellschaft fördert die Entwicklung und Verbreitung neuer Lösungen. Regionen bieten zudem ideale Testumgebungen, um Innovationen in der Praxis zu erproben und weiterzuentwickeln.

Die Innovationsförderung sollte daher im Sinne einer missionsorientierten Forschungsförderung künftig gezielt auf Nachhaltigkeitstransformationen ausgerichtet werden. Sie sollte in allen Regionen der EU die vorhandenen Potenziale für Innovation, Wohlstand und Nachhaltigkeit heben und einen finanziellen Schwerpunkt darstellen. Die Schwerpunkte und Ausrichtung der Innovationsförderung sollten im Rahmen transformativer und gebietsbezogener Strategien definiert werden. Dabei sollte ein breiter Innovationsbegriff zu

Grunde gelegt werden, der neben technologischen Innovationen und neuen Geschäftsmodellen auch soziale und gesellschaftliche Innovationen umfasst.

Digitaler Transformation kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Künstliche Intelligenz und andere digitale Technologien sind Schlüsseltechnologien für Umweltinnovationen und eine wichtige Triebkraft für den grünen Wandel, wie z.B. die Steuerung von Energienetzen. Auf der anderen Seite sind mit der Digitalisierung Herausforderungen und Risiken verbunden wie der sehr große Energiebedarf und CO₂-Fußabdruck. Eine transformative Kohäsionspolitik kann und sollte dazu beitragen, dass digitaler, grüner und gerechter Wandel gezielt miteinander verbunden werden.

2.4.2 Grüne Transformation

Auch für die grüne Transformation gilt:

1. Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und Regionen und grüne Transformation¹² können - und sollten - Hand in Hand gehen. Mit dem Wettbewerbskompass¹³ hat die EU-Kommission einen gemeinsamen Fahrplan für Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit vorgelegt. Die Bedeutung der Kreislaufwirtschaft für die Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Ressourceneffizienz der europäischen Wirtschaft wird sowohl im Wettbewerbskompass, dem Clean Industrial Deal (COM(2025)85final) und im Letta-Bericht¹⁴ beschrieben. Der Erhalt der ökologischen Tragfähigkeit und ein nachhaltiges Ressourcenmanagement sind gemäß dem Niinistö-Bericht¹⁵ und der EU Preparedness Union Strategie¹⁶ nicht nur die Grundlage für Wohlergehen und Wohlstand, sondern auch für die langfristige Sicherheit und Resilienz Europas. Gemäß einer aktuellen Untersuchung des JRC¹⁷ zahlen sich Investitionen in das Naturkapital aus und fördern das regionale Wirtschaftswachstum in der EU und den regionalen Zusammenhalt.
2. Regionen kommt beim grünen Wandel eine bedeutende Rolle zu. Sie müssen ihre jeweiligen Potenziale bspw. für den Ausbau erneuerbarer Energien heben und spezifische Herausforderungen, z.B. im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel, Rohstoffbedarf und Kreislaufwirtschaft oder dem Erhalt von Ökosystemleistungen meistern. Sie setzen einen wesentlichen Teil der Investitionen des grünen Wandels um. Weil Regionen unterschiedlich vom grünen Wandel betroffen sind, muss dieser ökologisch und sozial zugleich gestaltet werden, damit Disparitäten nicht zu nehmen.

Das politische Ziel 2 „grüneres Europa“ der aktuellen EU-Strukturförderung deckt mit der Förderung der Dekarbonisierung des Energiesystems, Anpassung an den Klimawandel, Wasser, Kreislaufwirtschaft, Schutz und Erhalt der Natur, biologischen Vielfalt, Grüne Infrastruktur, und

¹² Mit grüner Transformation meinen wir hier im kohäsionspolitischen Kontext diejenigen Bereiche, die durch das bisherige politische Ziel 2 abgedeckt werden.

¹³ Europäische Kommission. (2025a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU. COM(2025) 30 final.

¹⁴ Letta, E. (2024). Much more than a market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens. *“Circular economy is the only possibility of saving the planet and changing the paradigm of present manufacturing, and ... the ability to convert these assets into innovation and a thriving industry.”*

¹⁵ Niinistö, S. (2024). Safer Together Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness

¹⁶ Europäische Kommission. (2025b). Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge. JOIN(2025) 130 final

¹⁷ European Commission: Joint Research Centre. (2025). Natural capital and regional growth: Insights from the European Union. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

nachhaltige multimodale städtische Mobilität ein breites Spektrum der Themen und Bedarfe des grünen Wandels ab. **Es wird empfohlen, dieses breite Förderspektrum in Zukunft zu erhalten und mit folgenden Schwerpunktsetzungen weiterzuentwickeln:**

- ▶ Grüne (Kreislauf-)Wirtschaft durch Leitmärkte für saubere Technologien, Unterstützung von Start-Ups, ressourcenschonendem Wirtschaften und zirkulären Geschäftsmodellen stärken.
- ▶ Energieeffizienz als wichtigste und billigste Energiequelle prioritär nutzen und fördern.
- ▶ Erneuerbare Energien ausbauen und ihr Potenzial zur Stärkung strukturschwacher und ländlicher Gebiete nutzen.
- ▶ Nachhaltige Mobilität durch emissionsarme, digital vernetzte und integrierte Mobilitätslösungen im städtischen und ländlichen Raum vorantreiben.
- ▶ Wirtschaftsressourcen und Lebensgrundlagen durch Wiederherstellung der Natur, Stärkung der Klimaresilienz und nachhaltige Wasser- und Flächennutzung sichern.
- ▶ Naturbasierte Lösungen aufgrund ihres Mehrfachnutzens für Umwelt und Menschen im Bereich Klimaanpassung vorrangig nutzen und insgesamt durch Anreize priorisieren.
- ▶ Nachhaltige öffentliche Beschaffung gezielt einsetzen, um den Grünen Wandel voranzutreiben und grüne Leitmärkte zu stärken.

2.4.3 Sozial gerechter und inklusiver Wandel

Niemanden beim Wandel zu einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft zurückzulassen ist integraler Bestandteil des EU-Green Deal ebenso wie der UN-Nachhaltigkeitsziele. Denn der grüne und digitale Wandel kann nur erfolgreich sein und gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn er im Einklang mit der Europäischen Säule für soziale Rechte gerecht gestaltet wird. Dies erfordert eine koordinierte Transformationsstrategie mit wirksamen Maßnahmen zur Stärkung des Sozialschutzes, zur Förderung von Beschäftigungschancen, sozialer Teilhabe, Kompetenzentwicklung sowie zum gleichberechtigten Zugang zu öffentlicher Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Konkret sollten:

- ▶ der demografische Wandel und seine Folgen bspw. für die Daseinsvorsorge und Fachkräfte, künftig gezielt in der Kohäsionspolitik durch eine stärkere strategische Verankerung und dezidierte Förderprioritäten adressiert werden,
- ▶ die **notwendigen Kompetenzen und Qualifikationen** für den grünen und digitalen Wandel aufgebaut werden, um die Transformation in betroffenen Sektoren und Regionen zu unterstützen,
- ▶ gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um soziale Härten - wie Energiearmut von einkommens- und vermögensarmen Gruppen - zu vermeiden. Gleichzeitig sind Anreize zu schaffen, den grünen Wandel als bevorzugte Option zu sehen, z.B. durch Förderung von Gebäudesanierungen- und Energieeffizienzmaßnahmen für einkommensschwache Gruppen,
- ▶ in Strukturwandelregionen gezielt Mittel für die Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen und die Schaffung gesunder Umweltbedingungen eingesetzt werden.

2.4.4 Transformative gebietsbezogene Ansätze

Das Potenzial gebietsbezogener, integrierter und kollektiver Ansätze für Nachhaltigkeitstransformationen auf der lokalen Ebene sollte in Zukunft stärker und systematischer genutzt werden. Dazu wird folgendes empfohlen.

- ▶ Die bestehenden Instrumente wie **CLLD, LEADER, ITI etc. inklusive des JTF sollten unter einem Dach vereint** und mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um die Wirksamkeit transformativer gebietsbezogener Ansätze zu stärken.
- ▶ Im Zentrum der Förderung sollten Gebiete stehen, die am stärksten von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des grünen Wandels betroffen sind, wie z.B. Kohleregionen oder

stark vom Klimawandel betroffene Regionen. Dabei sollte berücksichtigt werden, inwiefern Regionen auf Grund ihrer wirtschaftlichen Lage und Innovationskraft einer Unterstützung bedürfen.

- Gleichzeitig sollten flächendeckend die Chancen gebietsbezogener Ansätze für die Nachhaltigkeitstransformation von Städten, ländlichen sowie Stadt-Land-Gebieten und die Erprobung missionsorientierter Ansätze wie z.B. „klimaneutrale und resiliente Städte und Regionen 2035“ genutzt werden.
- Die Förderung sollte auf der Grundlage territorialer Transformationspläne erfolgen, die unter Einbindung der relevanten Akteure vor Ort entwickelt werden und die Umsetzung durch Kapazitätsaufbau und regionsübergreifende Vernetzung unterstützt werden.

2.5 Mainstreaming von Umwelt- und Klimazielen

Eine auf Nachhaltigkeitstransformation ausgerichtete Kohäsionspolitik muss ökologische und soziale Belange bei der Programmierung und Umsetzung berücksichtigen, um die natürlichen und die sozialen Grundlagen von Wohlstand zu erhalten. Aus ökologischer Sicht bedeutet dies, einerseits den grünen Wandel gezielt zu fördern und andererseits negative Umweltauswirkungen weitgehend zu verhindern.

2.5.1 Zweckbindung von Mitteln für Umwelt- und Klimaziele – vertikales Mainstreaming

Für die EU hat die Europäische Kommission in ihrer letzten Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik (Environmental Implementation Review, EIR) aus dem Jahr 2022¹⁸ die jährliche Finanzierungslücke für Umweltinvestitionen im Programmplanungszeitraum 2021 – 2027 auf 76 bis 110 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Um die Umsetzungsziele bis 2030 zu erreichen, wird der zusätzliche Investitionsbedarf für Klima, Energie und Verkehr auf 390 Mrd. EUR pro Jahr (EU-27) beziffert und weitere 130 Mrd. EUR jährlich werden für die Verwirklichung der wichtigsten Umweltziele der EU benötigt. Die jährliche Finanzierungslücke im Bereich der biologischen Vielfalt wird auf rund 20 Mrd. EUR geschätzt. Der zusätzliche Finanzbedarf für die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung ist noch zu klären. Vor diesem Hintergrund wird folgendes empfohlen:

- Auf der **Ebene des Mehrjährigen Finanzrahmens** sollte die bestehende **Klima- und Biodiversitätsquote** ausgebaut und die methodischen Vorgaben für das Klima- und Biodiversitätstracking der Ausgaben weiterentwickelt werden. Bezogen auf den EFRE sollte die bestehende Klimaquote in Höhe von 30 % für den EFRE mindestens beibehalten werden. Für Biodiversitätsvorhaben sollte ein verbindlicher Mittelanteil in Höhe von mindestens 10 % eingeführt werden, u.a. um die Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung zu unterstützen und die Finanzierungslücke im Bereich Biodiversität zu verringern. Ergänzend zu solchen Quotenvorgaben könnte ein höherer EU-Kofinanzierungsbeitrag für Klima- und Biodiversitätsmaßnahmen einen Anreiz für mehr Engagement setzen.
- Auf der **Ebene der Kohäsionspolitik** sollte das Instrument der **thematischen Konzentration** weiterhin genutzt werden. Mindestens 35 % der Mittel sollten für den Bereich der grünen Transformation eingesetzt werden und mindestens 15 % der Mittel für gebietsbezogene, partizipative und nachhaltige Transformationsprozesse auf der lokalen

¹⁸ Europäische Kommission. (2022). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022. Trendwende durch Einhaltung der Umweltvorschriften. COM(2022) 438 final

Ebene in Städten, ländlichen Räumen und Gebieten, die am stärksten vom Übergang zur Klimaneutralität betroffen sind.

2.5.2 Umweltbeeinträchtigungen vermeiden – horizontales Mainstreaming

Auch in einer auf Nachhaltigkeitstransformation ausgerichteten Kohäsionspolitik ist die Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen eine ökologische und ökonomische Notwendigkeit und Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung entsprechend Artikel 11 der AEUV. Der Förderrahmen sollte sicherstellen, dass Fördermaßnahmen die Ziele der grünen Transformation nicht konterkarieren.

Bereits heute gibt es mit u.a. dem Querschnittsziel Nachhaltigkeit, Projektauswahlkriterien, der Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung, der Klimaverträglichkeitsprüfung (KVP) für Infrastrukturen und dem „Do no significant harm“ (DNSH)-Grundsatz in der EU-Strukturförderung eine Vielzahl von Instrumenten, Ansätzen und Verpflichtungen, um negative Umweltwirkungen zu vermeiden. Aufgrund inhaltlicher Dopplungen, unklarer Vorgaben und uneinheitlicher Anwendung werden die Umsetzung und das Zusammenwirken der Instrumente als wenig wirksam und effizient eingeschätzt. Um Umweltbeeinträchtigungen in Zukunft mit möglichst geringem administrativem Aufwand wirksam zu vermeiden, wird folgendes empfohlen:

Grundsätze und Ambitionsniveau: Über die bloße Einhaltung bestehender umweltrechtlicher Anforderungen der EU hinausgehend, ist im Rahmen einer transformativen Kohäsionspolitik sicherzustellen, dass

- ▶ alle geförderten Maßnahmen mit den Umwelt- und Klimazielen der EU, wie z.B. der Klimaneutralität oder den Biodiversitätszielen, übereinstimmen (z.B. resiliente, klimaneutrale Infrastrukturen, Flächenverbrauch gering halten) und
- ▶ das beste verfügbare Niveau an Umwelt- und Klimaleistungen und die entsprechenden Standards erreichen (z. B. im Bereich Energieeffizienz, kreislauffähige Materialien) sowie
- ▶ dass durch die Förderung keine Lock-in-Effekte sowie technologischen Pfadabhängigkeiten entstehen, die im Widerspruch zur Nachhaltigkeitstransformation stehen.¹⁹

Rechtliche Verankerung und Umsetzung: Die skizzierten Grundsätze sollten im Sinne der Effizienz und Vergleichbarkeit einheitlich für den gesamten **MFR (Single Rulebook)** eingeführt werden. Sie sollten in der Förderung instrumentell auf der höchstmöglichen Ebene umgesetzt werden, auf der eine wirksame Steuerung möglich ist, um Einzelprüfungen auf der Projektebene möglichst zu vermeiden. **Es wird empfohlen:**

- ▶ **DNSH als zentralen und übergreifenden Grundsatz** im MFR 2028 – 2034 entsprechend Artikel 33(2)d der Neufassung der Haushaltsordnung (VO) 2024/2509 zu verankern, um die Umweltziele Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser- und Meeresressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, schadstofffreie Umwelt sowie Schutz und Wiederherstellung von Ökosystemen und Biodiversität nicht durch die Förderung zu gefährden.
- ▶ Aufbauend auf den bestehenden Ausschlusslisten u.a. im EFRE, JTF, CF und InvestEU eine MFR übergreifende **Ausschlussliste** zu definieren, mit der die Umsetzung des DNSH-Grundsatzes vereinfacht und bspw. die Förderung fossiler Brennstoffe ausgeschlossen wird.

¹⁹ Unter Lock-in-Effekten werden strukturelle, technologische oder institutionelle Pfadabhängigkeiten verstanden, die dazu führen, dass bestehende Wirtschafts- und Infrastruktursysteme fortgeführt werden, obwohl nachhaltigere Alternativen verfügbar wären. So würden beispielsweise Investitionen in fossile Brennstoffe wie Gasinfrastrukturen mit langer Lebensdauer den Übergang zu einer klimafreundlichen Energieversorgung für Jahrzehnte behindern.

- ▶ **Technische Leitlinien für die einheitliche Umsetzung des DNSH-Grundsatzes** im MFR 2028 – 2034 in Anlehnung an den Klima-Sozialfonds („SCF“, C(2025)880final) inkl. der o.g. Grundsätze und dem skizzierten Ambitionsniveau zu entwickeln.
- ▶ In Anlehnung an die SCF-Leitlinien für die zentralen Förderbereiche des MFR **sektorspezifische Leitlinien und Kriterien inkl. Positivlisten zu entwickeln**, die eine effiziente und wirksame Umsetzung des DNSH-Grundsatzes ermöglichen.
- ▶ **Überschneidungen zwischen** den bestehenden **Umweltprüfinstrumenten zu vermeiden** und bspw. die SUP und DNSH-Prüfung auf der Programmebene zusammen zu führen und die KVP in die DNSH-Prüfung zu integrieren.
- ▶ Die **Einhaltung des DNSH-Grundsatzes als verbindliche Fördervoraussetzung** (eligibility requirement) zu verankern.
- ▶ Die **Wirksamkeit des DNSH-Grundsatzes sicherzustellen** durch 1) Prüfung der DNSH-Anforderungen auf der Ebene, auf der eine substantielle und angemessene Überprüfung möglich ist (hierbei kann es sich auch um Förderrichtlinien oder Anforderungen von Calls handeln) und 2) verbindliche Umsetzung der durch DNSH-Prüfungen identifizierten notwendigen Anpassungen von Fördergrundlagen und Projekten.

3 Literaturverzeichnis

- Baues, C., Rosenfeld, J., Bitter-Krahe, J., Knieling, J., Klenke, L., van Bebber, F., Pusch, C., Link, M.** (2024). *Transformative Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen: Konzeptioneller Ansatz*. Wuppertal Institut; HafenCity Universität Hamburg, Neue Effizienz gemeinnützige GmbH.
https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/8716/file/8716_Strukturpolitik.pdf. Abgerufen am 26. März 2025.
- Draghi, M.** (2024). *The future of European Competitiveness: Part A/A competitiveness strategy for Europe*. Brüssel: Europäische Kommission. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en. Abgerufen am 26. März 2025.
- European Commission: Directorate-General for Regional and Urban Policy.** (2024). *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. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>.
- European Commission: Joint Research Centre,** Giannakis, E., Grammatikopoulou, I., Zurbaran Nicci, M., Maes, J., La Notte, A., Pisani, D. (2025). *Natural capital and regional growth: Insights from the European Union*. Publications Office of the European Union. Luxembourg. <https://doi.org/10.2760/1218910>.
- European Environment Agency.** (2024). *Europe's sustainability transitions outlook: Short-term action, long-term thinking*. Kopenhagen: European Environment Agency. https://www.energiitalia.news/wp-content/uploads/2024/07/Europe_s-sustainability-transitions-outlook-TH-AL-24-011-EN-N.pdf. Abgerufen am 26. März 2025.
- Europäische Kommission.** (2022). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022. Trendwende durch Einhaltung der Umweltvorschriften*. COM(2022) 438 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52022DC0438>. Abgerufen am 27. Mai 2025.
- Europäische Kommission.** (2025a). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Kompass für eine wettbewerbsfähige EU*. COM(2025) 30 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0030>. Abgerufen am 26. März 2025.
- Europäische Kommission.** (2025b). *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Europäische Strategie für eine Union der Krisenvorsorge*. JOIN(2025) 130 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=JOIN:2025:130:FIN>. Abgerufen am 27. Mai 2025.
- Lämmer-Gamp, T., Rohde, O., Söllner, C., Rieß, C., Zettel, C., Werk, A., Kramer, J.-P., Borneman, H., Fuchs, V., Schmidt, F., Rautenberg, R., Sauerborn, B., Heimes, V.** (2024). *Governance and implementation of the European Structural Funds with a view to their reorientation after 2027 - Research Project on behalf of the Federal Ministry of Economics and Climate Protection (BMWK) Final Report*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Europe/governance-and-implementation-of-the-european-structural-funds-with-a-view-to-their-reorientation-after-2027.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Abgerufen am 26. März 2025.
- Letta, E.** (2024). *Much more than a market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>. Abgerufen am 26. März 2025.

Niinistö, S. (2024). Safer Together Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf.

Petschow, U., Lange, S., Hofmann, D., Pissarskoi, E., aus dem Moore, N., Korfhage, T., Schoofs, A. (2018). *Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen: Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition*. Texte 89/2028, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (Hrsg.). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/uba_texte_89_2018_vorsorgeorientierte_postwachstumsposition_zusammenfassung.pdf. Abgerufen am 26. März 2025.

Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, (2009). *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Ecology and Society **14**(2): 32. <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Abgerufen am 26. März 2025.

Sauerborn, K., Nitschke, E., (2024). *Future EU structural policy must be transformative: BUND (Friends of the Earth Germany) proposals for a sustainable design of EU cohesion policy 2028 - 2034*. https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/naturschutz/Position-paper-BUND-transformative-structural-policy.pdf. Abgerufen am 04.04.2025.

Wolff, F., Heyen, D.A., Brohmann, B., Grießhammer, R., Jacob, K., Graaf, L. (2018). *Transformative Umweltpolitik: Nachhaltige Entwicklung konsequent fördern und gestalten - Ein Wegweiser für den Geschäftsbereich des BMU*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/transformative_umweltpolitik_nachhaltige_entwicklung_konsequent_foerdern_und_gestalten_bf.pdf. Abgerufen am 26. März 2025.

Impressum

Herausgeber

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

DOI

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-7934>

Fertigstellung: Mai/2025

Autorenschaft, Institutionen

Klaus Sauerborn, Taurus Eco Consulting
Dirk Schubert, nova-Institut

Der vorliegende Policy Brief basiert auf dem Forschungsvorhaben "EU-Strukturfondsförderung als Instrument zur Förderung der sozial-ökologischen Transformation" (FKZ 3724 14 705 0).