



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

Manuskript abgeschlossen im November 2020

Die Europäische Kommission haftet nicht für Folgen, die sich aus der Weiterverwendung dieser Veröffentlichung ergeben.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2021

© Europäische Union, 2021



Die Weiterverwendung von Dokumenten der Europäischen Kommission ist durch den Beschluss 2011/833/EU der Kommission vom 12. Dezember 2011 über die Weiterverwendung von Kommissionsdokumenten (ABl. L 330 vom 14.12.2011, S. 39) geregelt.

Sofern nichts anderes angegeben ist, wird dieses Dokument zu den Bedingungen einer Lizenz Creative Commons 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung zulässig ist, sofern die Quelle ordnungsgemäß genannt wird und etwaige Änderungen angegeben werden.

Für jede Verwendung oder Wiedergabe von Elementen, die nicht Eigentum der EU sind, muss gegebenenfalls direkt bei den jeweiligen Rechteinhabern eine Genehmigung eingeholt werden.

Print	ISBN 978-92-76-30199-8	doi:10.2776/001618	KN-01-20-720-DE-C
PDF	ISBN 978-92-76-30158-5	doi:10.2776/395	KN-01-20-720-DE-N

Inhaltsverzeichnis

1.	Über dieses Handbuch	2
2.	Übergang zu mehr Nachhaltigkeit, Regionen und Kohäsionspolitik	3
3.	Entwicklung einer Vision für eine nachhaltige Zukunft.....	6
4.	Steuerung des Übergangs.....	8
5.	Förderung von Innovationen.....	11
6.	Unterstützung der Einführung nachhaltiger und der allmählichen Abschaffung nicht nachhaltiger Lösungen.....	14
7.	Unterstützung eines gerechten Übergangs.....	16
8.	Territoriale Ansätze	18
9.	Systematische Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit in Programmen und Projekten	20
10.	Zusammengefasst: eine an unterschiedliche Ausgangssituationen angepasste Agenda für den Wandel	22

1. Über dieses Handbuch

Der europäische Grüne Deal ⁽¹⁾ ist die Strategie der EU, mit der die europäische Wirtschaft und Gesellschaft fit gemacht werden sollen für den Erhalt eines gesunden Planeten. Darin wird für eine Politik plädiert, die sich an den Zielen der Klimaneutralität und der Kreislaufwirtschaft orientiert. Im Wesentlichen geht es dabei um das Konzept des *Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit*, d. h. um langfristige Veränderungen gesellschaftlicher Systeme hin zu nachhaltigeren Produktions- und Verbrauchsmodellen; dieses Konzept wird im politischen Diskurs innerhalb der EU bereits seit einigen Jahren propagiert.

Durch das vorliegende Handbuch soll dieser Ansatz in konkrete Instrumente, Methoden und Maßnahmen umgesetzt werden, die im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU angewandt werden können. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die Kohäsionspolitik den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit im Hinblick auf die Planung und Umsetzung von Partnerschaftsvereinbarungen und -programmen unterstützen kann, indem die verfügbare Unterstützung für den Förderzeitraum 2021-2027 vorrangig dazu verwendet wird, den Übergang zu einer klimaneutralen, grünen und kreislaforientierten Wirtschaft zu erleichtern. Das Handbuch umfasst eine Reihe von Maßnahmen und Fragestellungen, die als Leitfaden für strategische Überlegungen dienen und dabei helfen sollen, die ehrgeizigeren Ziele des europäischen Grünen Deals im Rahmen der künftigen Kohäsionspolitik umzusetzen.

Es richtet sich in erster Linie an die für die Programmplanung zuständigen Behörden sowie die Verwaltungsbehörden auf nationaler und regionaler Ebene. Zwar sind auch viele weitere Akteure an der Umsetzung beteiligt, doch die Verwaltungsbehörden können die Kohäsionspolitik nutzen, um einen auf Übergangsprozessen basierenden Wandel zu bewirken und einen allgemeinen Rahmen zu schaffen, der flexibel genug ist, damit lokale Strategien, Maßnahmen und Bedingungen berücksichtigt werden können.

Im Rahmen dieses Handbuchs wird zunächst aufgezeigt, wie die Kohäsionspolitik der EU die Regionen dabei unterstützen kann, den Übergang hin zu mehr Nachhaltigkeit zu bewältigen (Abschnitt 2); in einem weiteren Schritt geht es darum, eine strategische Vision zu formulieren (Abschnitt 3). Im Anschluss wird erörtert, wie die Übergangsprozesse gesteuert werden können, wobei insbesondere auf die einschlägigen Akteure, Strategien und Institutionen eingegangen wird, die den breiteren Rahmen für die Umsetzung der Kohäsionspolitik bilden (Abschnitt 4). Anschließend wird beleuchtet, wie die Kohäsionspolitik durch Investitionen in Innovationen (Abschnitt 5), die Einführung nachhaltiger Lösungen (Abschnitt 6) und die Gewährleistung eines gerechten Übergangs (Abschnitt 7) dazu beitragen kann, den Übergang zu unterstützen. Ein Augenmerk wird auch darauf gelegt, wie territoriale Strategien – als typische Instrumente der Kohäsionspolitik – den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen können (Abschnitt 8). Und schließlich liegt der Fokus auf der Projektauswahl sowie den Maßnahmen, mit denen negative Umweltauswirkungen einer finanziellen Förderung gemindert werden können, sowie auf der Überwachung und Bewertung des Beitrags der Kohäsionspolitik zur Verwirklichung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit (Abschnitt 9).

In diesem Dokument werden die Kernaussagen eines ausführlicheren Berichts zusammengefasst, der für die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission erstellt wurde ⁽²⁾. Diese ausführlichere Fassung enthält mehrere Fallstudien, inspirierende Beispiele, Links zu konkreten politischen Initiativen der EU sowie detailliertere Informationen über die verschiedenen hier erwähnten Instrumente.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

⁽²⁾ 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

2. Übergang zu mehr Nachhaltigkeit, Regionen und Kohäsionspolitik

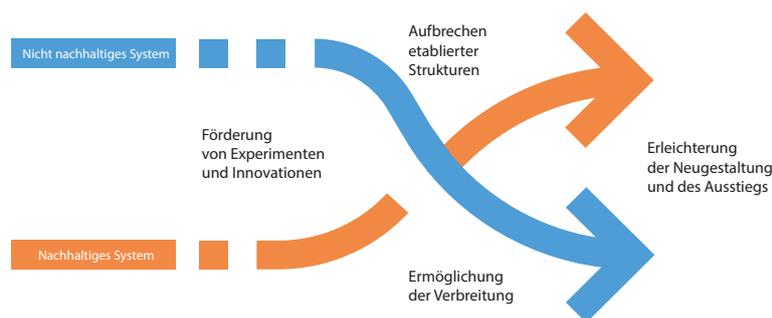
Die Politik der EU hat zwar zu einer erheblichen Verbesserung des Zustands der Umwelt in Europa beigetragen, doch können Herausforderungen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dem Erhalt der biologischen Vielfalt oder der Ressourcennutzung, nicht allein durch umweltpolitische Maßnahmen bewältigt werden. Hierfür müssen auf Systemebene nicht nachhaltige Produktionssysteme und Verbrauchsmodelle verändert werden. Dies erfordert einen grundlegenden Wandel umfangreicher soziotechnischer Systeme, im Rahmen dessen unter anderem Technologien, Infrastrukturen, Rechtsvorschriften, Märkte und Verhaltensweisen verändert werden müssen. Der Übergang zu mehr Nachhaltigkeit kann als eine Reihe von langfristigen Veränderungen derartiger Systeme hin zu nachhaltigeren Produktions- und Verbrauchsmodellen verstanden werden. ⁽³⁾

Die EU hat ehrgeizige Ziele festgesetzt, um diesen Wandel zu lenken, insbesondere in Bezug auf den Klimawandel und die Kreislaufwirtschaft. Im Dezember 2019 wurde mit dem europäischen Grünen Deal eine ehrgeizige neue Agenda für Europa festgelegt; Ziel ist es, ein klimaneutrales Europa zu verwirklichen, in dem das Wachstum bis 2050 von der Ressourcennutzung abgekoppelt wird.

Wirtschaftssysteme und Gesellschaften unterliegen einem ständigen Wandel. Um jedoch ein nachhaltiges Ergebnis zu erzielen, muss der Übergang gesteuert und gelenkt werden. Durch politische Maßnahmen können neue Lösungen für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit unterstützt und der Widerstand von Akteuren, die den Status quo und ihre eigenen Interessen verteidigen, verringert werden. In der Wissenschaft werden Übergänge in der Regel als eine Destabilisierung oder als ein Systemwandel von nicht nachhaltigen „etablierten Ordnungen“ durch die Entstehung neuer und nachhaltiger „Nischen“ beschrieben.

Stellt man den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit in einer idealisierten Kurve dar, so lassen sich drei wesentliche Prozesse unterscheiden: Innovation (Entstehung), umfassende Einführung nachhaltiger Lösungen (Verbreitung) und Neugestaltung des Systems (unter Gewährleistung eines gerechten Übergangs).

Die x-Kurve des Übergangs ⁽⁴⁾



Den Regionen kommt in diesem Prozess eine maßgebliche Rolle zu. Sie sind die Ausgangspunkte für neue technologische und soziale Lösungen. Darüber hinaus tragen die Regionen zur Verwirklichung der Ziele der EU sowie der nationalen Ziele bei, indem sie bestehende technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Lösungen übernehmen und diese ihrem jeweiligen lokalen Kontext anpassen. Zudem müssen sie zum Ausstieg aus nicht nachhaltigen Lösungen beitragen, indem sie ihre Unterstützung

⁽³⁾ <https://www.eea.europa.eu/soer>

⁽⁴⁾ Adaptiert von EEA, *Sustainability transitions: policy and practice*, Kopenhagen 2019.

für diese Technologien und Verfahren verringern. Schließlich müssen die Regionen sicherstellen, dass diese Neugestaltung auf gerechte und faire Weise erfolgt und dass sich der Übergang nicht negativ auf die Entwicklung und das Wohlergehen in der jeweiligen Region auswirkt.

Die Kohäsionspolitik ist aus verschiedenen Gründen ein wichtiges Instrument für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit. Sie trägt erheblich zur finanziellen Förderung der Regionen bei und umfasst eine Komponente zum Aufbau von Kapazitäten, sodass die Gebiete sowohl mit finanziellen Mitteln als auch im Hinblick auf die Verwaltung der Umsetzung unterstützt werden. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Kohäsionspolitik liegt auf Partnerschaften mit einschlägigen Interessenträgern, und sie beruht auf einer breiten, integrierten Sichtweise auf die regionale Entwicklung. Sie ist ortsbezogen und ermöglicht dadurch die Umsetzung von Übergangsprozessen in der geeigneten Größenordnung und entsprechend den Erfordernissen des jeweiligen Gebiets; gleichzeitig stellt sie eine Verbindung zu anderen Verwaltungsebenen her.

Die Coronavirus-Pandemie und der grüne Wiederaufbau

Die Auswirkungen der im Jahr 2020 ausgebrochenen Coronavirus-Pandemie sind in allen Mitgliedstaaten der EU und in anderen Ländern auf der ganzen Welt zu spüren. Die Arbeitslosigkeit ist in die Höhe geschossen, die Lebensgrundlagen der Menschen sind gefährdet. Nachdem die Regierungen zunächst mit Soforthilfemaßnahmen reagiert haben, liegt der Schwerpunkt nun auf dem Wiederaufbau, auch auf EU-Ebene. Zusätzlich zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein ehrgeiziges Finanzpaket zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie geeinigt, das insgesamt 750 Mrd. EUR in Form von Finanzhilfen und Darlehen umfasst. Damit beläuft sich die finanzielle Unterstützung für die Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren auf insgesamt mehr als 1 800 Mrd. EUR. Ein Teil dieser Unterstützung wird über die neue Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellt, die parallel zur Kohäsionspolitik und anderen Förderinstrumenten der EU zum Einsatz kommt.

Der Neustart der Wirtschaft darf nicht dazu führen, dass die Dinge wieder so werden, wie sie waren. Die COVID-19-Krise hat deutlich gezeigt, dass ein Gesamtkonzept notwendig ist, für das ein besseres Verständnis geschaffen und das Teil unserer Politik und Verwaltungspraxis werden muss. Für die Entwicklung eines Wiederaufbauplans, der sowohl kurz- als auch langfristig greift, ist es eine unabdingbare Voraussetzung, dass wir die Zusammenhänge zwischen unseren Produktionslieferketten, der biologischen Vielfalt, dem Klima, der Zerstörung von Ökosystemen, der Umweltverschmutzung, der Gesundheit, den Agrar- und Lebensmittelsystemen und der Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit unseres sozioökonomischen Modells verstehen.

Dies wird auch Auswirkungen auf die allgemeine Steuerung von Übergangsprozessen haben. Womöglich sehen sich Entscheidungsträger zwar zunächst gezwungen, eine kurzfristige Sichtweise einzunehmen, um unmittelbare Probleme zu lösen, was dazu führen kann, dass Technologien und Werte unterstützt werden, die sich später als wirkungslos herausstellen; doch sie können auch Sektoren und Technologien finanzieren, die den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit fördern. Dies kann zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass die Unterstützung von der Umweltleistung abhängig gemacht wird, dass nicht nachhaltige Sektoren und Technologien nur dann gefördert werden, wenn keine nachhaltigen Alternativen zur Verfügung stehen, oder dass die Förderung von nicht nachhaltigen Technologien und Sektoren auf solche verlagert wird, die dieselben Ergebnisse auf nachhaltige Weise liefern können (z. B. auf erneuerbare Energien oder Elektrofahrzeuge).

Einige positive ökologische Veränderungen haben bereits als unmittelbare Folge der Wirtschaftskrise stattgefunden, beispielsweise in Bezug auf die Luftverschmutzung und Treibhausgasemissionen. Ohne ein Eingreifen seitens der Politik besteht die Gefahr, dass diese Veränderungen wieder rückgängig gemacht werden, wenn sich die Wirtschaft erholt. Die politischen Entscheidungsträger haben jedoch die Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass einige dieser Veränderungen dauerhaft sein werden.

Im Übrigen kommt die Umstellung von einem auf Optimierung ausgerichteten Wirtschaftssystem zu einem anpassungsfähigen und widerstandsfähigen System zur rechten Zeit. Die Krise ist ein guter Zeitpunkt, um Änderungen in den Bereichen einzuführen, in denen der Widerstand gegen Veränderung gering ist. Zum Beispiel bietet der vorübergehende Rückgang der Nachfrage nach motorisierten Verkehrsmitteln in Städten die Möglichkeit, den Raum für Autos zu verringern und dafür dem nicht motorisierten Verkehr mehr Raum zu bieten, beispielsweise durch Ausweisung von Fahrradspuren. Darüber hinaus hat die Pandemie die Länder gezwungen, Verhaltensweisen und Gewohnheiten in großem Umfang zu ändern, etwa in den Bereichen Telearbeit, Online-Lernen und elektronische Gesundheitsdienste. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse können als Grundlage für die künftige Förderung nachhaltiger Verhaltensänderungen dienen.

Aufgrund der veränderten wirtschaftlichen sowie sozialen Bedingungen und politischen Prioritäten stellt die Krise für die Politik eine Gelegenheit dar, echte Reformen durchzuführen. Allerdings könnte die Unsicherheit infolge der Krise auch die Bereitschaft der Regierungen zur Umsetzung von Übergangsprozessen senken, da der ungewisse Ausgang dieser Prozesse weitere Unsicherheit mit sich bringt.

Dieses Handbuch ist zwar ausdrücklich auf den Bereich der Kohäsionspolitik ausgerichtet, könnte aber auch genutzt werden, um neue Wiederaufbauinstrumente zur Unterstützung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit einzusetzen.

3. Entwicklung einer Vision für eine nachhaltige Zukunft

Fragen der systemimmanenten Nachhaltigkeit können nicht durch schrittweise erfolgende Änderungen gelöst werden, bei denen es lediglich darum geht, bestehende Systeme effizienter zu gestalten. Stattdessen erfordern sie den Umbau derjenigen sozioökonomischen Systeme, die zur Zerstörung der Umwelt beitragen (z. B. Ernährungssysteme, Energiesysteme, Mobilitätssysteme). Ein solcher Wandel muss im Rahmen einer Strategie erfolgen, die auf einer Vision mit ehrgeizigen langfristigen Zielen und Vorgaben basiert.

Als ersten Schritt in diesem Prozess muss ein grundlegendes Verständnis der Systeme erlangt werden, die es zu verändern gilt. Eine Bestandsaufnahme kann dabei helfen, zu ermitteln, wie diese Systeme zur Umweltzerstörung beitragen und wie sie sich womöglich dem Wandel widersetzen werden. Seit einiger Zeit ist die Politik der EU verstärkt auf einen Systemwandel ausgerichtet, statt Zielvorgaben festzulegen, die sich allein auf Umweltprobleme fokussieren; Beispiele hierfür sind die Energieunion, der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft oder die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“.

Nach einer Bestandsaufnahme der Systeme kann dazu übergegangen werden, eine Vision und Strategien zu entwickeln. Dieser Prozess umfasst die Formulierung einer Vision, ihre Operationalisierung in Form von Zielen, die Ermittlung von Wegen zur Verwirklichung dieser Ziele und das Beschreiten dieser Wege durch konsequente Maßnahmen.

Dabei werden nicht alle Mitgliedstaaten und Regionen die gleiche Ausgangssituation haben. In einigen Regionen wurden bereits Visionen entwickelt (mitunter auch auf nationaler Ebene), in deren Rahmen wünschenswerte mittel- oder langfristige Zukunftsszenarien und entsprechende Ziele und Vorgaben festgelegt wurden. In anderen wiederum gibt es keine solch umfassenden Visionen. In diesen Fällen können die nationalen und regionalen Entwicklungspläne, die zum Zwecke des Zugangs zu Mitteln der Kohäsionspolitik erstellt wurden, verwendet werden, um eine strategische Vision für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit zu entwickeln. Die Verwaltungsbehörden können auch den Einsatz von für die Kohäsionspolitik vorgesehenen Mitteln in Betracht ziehen, um die noch nicht vorhandenen Strategien und Planungsrahmen zu entwickeln, beispielsweise für die Anpassung an den Klimawandel oder die Kreislaufwirtschaft.

Grundsätze der guten Praxis

1. **Bestandsaufnahme der Versorgungssysteme** (z. B. Ernährungssystem, Energiesystem, Mobilitätssystem):

- a) Räumliche, zeitliche und thematische Eingrenzung des Systems (z. B. durch Mobilität in einer Stadt verursachte CO₂-Emissionen der letzten Jahrzehnte);
- b) Darstellung der Elemente und Faktoren, die dem mit dem System befriedigten Bedürfnis zugrunde liegen (z. B. die erforderliche Mobilität für den Besuch von Geschäften, die Fahrt zur Arbeit, für Freizeitwecke usw.), sowie des Kontextes, der dieses Bedürfnis beeinflusst (z. B. die Zersiedelung der Landschaft);
- c) Darstellung der Technologien und Modi, die zur Befriedigung der Bedürfnisse zur Verfügung stehen, einschließlich der etablierten Lösungen (z. B. privater Pkw mit Verbrennungsmotor, Elektrofahrzeuge, öffentlicher Busverkehr, Fahrrad usw.) und Nischenlösungen (z. B. Carsharing);

- d) Darstellung der etablierten Elemente, die die verfügbaren Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf die Bedürfnisbefriedigung beeinflussen, insbesondere kulturelle Normen, Verhaltensweisen, Infrastrukturen, Gesetzgebung und Politik, Marktvorschriften usw. (z. B. Autos als Statussymbole, Kraftstoffbesteuerung, Niedrigemissionszonen, Straßeninfrastruktur, Parkinfrastruktur usw.), einschließlich bestehender Strukturen und möglicher Veränderungen dieser Strukturen;
- e) Bestandsaufnahme der Auswirkungen von etablierten bzw. Nischentechnologien und -modi auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt (z. B. Arbeitsplätze, Emissionen in Luft und Wasser, Ressourcennutzung);
- f) Bestandsaufnahme der Akteure, die ein Interesse an etablierten Lösungen bzw. Nischenlösungen haben, einschließlich ihrer konkreten Interessen, der Art und des Umfangs der Ressourcen für die Förderung dieser Interessen, der Verbindungen zu anderen Akteuren und ihrer Fähigkeiten zur Beeinflussung des legislativen und politischen Kontextes, des öffentlichen Diskurses, der technologischen Entwicklung und anderer Rahmenbedingungen von Übergangsprozessen;
- g) Abbildung der breiteren Rahmenbedingungen und Megatrends (z. B. weltweite Kraftstoffpreise, Geopolitik, globale Umweltabkommen, künstliche Intelligenz), die der etablierten Ordnung zugrunde liegen und Auswirkungen auf diese haben könnten;
- h) Ermittlung der externen Kräfte und Belastungen, die sich auf die Versorgungssysteme auswirken (z. B. Megatrends und disruptive Kräfte).

2. Entwicklung einer **Vision** durch Umsetzung eines partizipativen Prozesses zur Formulierung von Zielen (z. B. Fairness, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit, Innovation, Sicherheit, Gesundheit, Gerechtigkeit, Gleichberechtigung, Widerstandsfähigkeit, Wohlstand) für die einschlägigen Versorgungssysteme.

3. Umsetzung der Visionen in **Ziele und Vorgaben** und Ermittlung möglicher **Wege** durch eine Kombination aus partizipativen Prozessen, analytischen Methoden (z. B. Modellierung) und politischen Verfahren. Dabei Berücksichtigung folgender Faktoren:

- a) verfügbare technologische, verhaltensbezogene und sonstige Lösungen;
- b) regionales Potenzial;
- c) möglicher Widerstand gegen Veränderungen;
- d) Megatrends.

4. Formulierung einer **Strategie und eines Aktionsplans** durch einen partizipativen und politischen Prozess unter Berücksichtigung analytischer Daten. Dabei Berücksichtigung folgender Elemente:

- a) Koordinations- und Organisationsstrukturen;
- b) für die Umsetzung insgesamt erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen sowie Finanzierungsquellen;
- c) wichtigste Politikinstrumente;
- d) konkret umzusetzende Maßnahmen, einschließlich der erforderlichen finanziellen Mittel, der zuständigen Abteilung, Person oder Organisation und des Zeitplans;
- e) Implementierung eines Überwachungs- und Überprüfungsprozesses.

4. Steuerung des Übergangs

Damit Übergangsprozesse hin zu mehr Nachhaltigkeit bei komplexen und unsicheren Rahmenbedingungen zu den gewünschten langfristigen Zielen führen, sollten sie durch eine proaktive staatliche Steuerung unterstützt werden. Hierfür bedarf es einer Vielzahl unterschiedlicher Institutionen, Interessenträger und Strategien.

Der entsprechende politische Kontext umfasst innovationspolitische Instrumente, umweltpolitische und sektorbezogene Instrumente zur Unterstützung der Einführung neuer Lösungen und zur Vermeidung von Abhängigkeiten von etablierten Lösungen („Lock-in“), politische Instrumente für einen gerechten Übergang – einschließlich Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Soziales und Bildung sowie Unternehmensentwicklung und Umverteilung – sowie Kommunikationsinstrumente für eine stärkere Unterstützung des Übergangs. Die folgende Abbildung veranschaulicht die Komplexität derartiger Kombinationen politischer Maßnahmen.

Kombinationen verschiedener politischer Maßnahmen („Policy-Mix“) für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit ⁽⁵⁾



Die Verwaltungsbehörden haben bestenfalls eine begrenzte Kontrolle über diese Maßnahmen, aber die Kohäsionspolitik kann dennoch als Katalysator für den Wandel wirken, indem einige der Herausforderungen des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit in Angriff genommen werden:

⁽⁵⁾ Kivimaa, P., „Building sustainability transitions“, in der OECD-Seminarreihe: *Managing Environmental and Energy Transitions for Regions and Cities* (Bewältigung des ökologischen und energetischen Übergangs durch Regionen und Städte). Seminar 1: *Managing the Transition to a Climate-Neutral Economy* (Bewältigung des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft), 17. Mai 2019, Paris.

- » Da sich nicht alle Auswirkungen eines Systemwandels vorhersagen lassen, gilt es bei der Steuerung von Übergangsprozessen, **die Unsicherheit anzuerkennen und geeignete Reflexionsverfahren einzuführen**. Im Rahmen der alle sieben Jahre neu stattfindenden Programmplanung sowie der Halbzeitbewertung bietet die Kohäsionspolitik Gelegenheit für eine Überprüfung. Auch nach der Verabschiedung von Partnerschaftsvereinbarungen und -programmen können während der Umsetzung der Kohäsionspolitik noch Änderungen vorgenommen werden.
- » Da Übergangsprozesse komplex sind und **es innovativer Ansätze bedarf**, sind einige Initiativen zum Scheitern verurteilt. Daher ist es wichtig, Experimente zu ermöglichen (wie es beispielsweise im Rahmen der Europäischen Stadtinitiative vorgeschlagen wurde).
- » Ferner ist es wichtig, **„Lock-in“-Effekte zu vermeiden**, d. h. die Entwicklung von Technologien, Verhaltensweisen, Infrastrukturen usw., die den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit verhindern oder die Kosten für einen solchen Übergang deutlich erhöhen. Die allmähliche Abschaffung nicht nachhaltiger Technologien, Produkte, Verfahren und Normen ist ebenso wichtig wie Investitionen in nachhaltige Lösungen. Indem die Mittel der Kohäsionspolitik für den Wandel begünstigende und nicht für nicht nachhaltige Technologien und Lösungen verwendet werden, können sowohl die Prozesse der stufenweisen Abschaffung als auch der stufenweisen Einführung unterstützt werden.
- » Regierungen können den Übergang nicht ohne die **umfassende Beteiligung von Interessenträgern** umsetzen. Darüber hinaus gilt es, über Regierungsebenen, territoriale Ebenen, Politikbereiche und Sektorengrenzen hinweg zusammenzuarbeiten. Die Kohäsionspolitik muss diejenigen Akteure unterstützen, die Übergangsprozesse fördern können, und zwar sowohl durch den Aufbau von Kapazitäten als auch durch die Unterstützung entsprechender Projekte und Initiativen. Anstatt eine repräsentative Gruppe von Interessenträgern einzubeziehen, sollte das Potenzial der Akteure, positiv zum Übergang beizutragen, im Vordergrund stehen.
- » Unter Umständen ist es notwendig, sich mit **Widerständen gegen Veränderungen auseinanderzusetzen**, da Übergangsprozesse per Definition von bestimmten Akteuren als Beeinträchtigung gesehen werden, z. B. von Gruppen, die in nicht nachhaltige Technologien und Verfahren investiert haben. Die Mittel der Kohäsionspolitik können dafür verwendet werden, die Auswirkungen für die Betroffenen abzufedern, zum Kapazitätsaufbau von veränderungswilligen Akteuren beizutragen und Innovation sowie die Einführung nachhaltiger Lösungen zu unterstützen.
- » Damit die Veränderungen keine unverhältnismäßige Belastung für bestimmte Gruppen oder Gebiete darstellen, muss für einen **gerechten Übergang** gesorgt werden. Dieses Ziel kann durch den Mechanismus für einen gerechten Übergang sowie den Fonds für einen gerechten Übergang unterstützt werden.

Grundsätze der guten Praxis

1. Zunächst muss eine Bestandsaufnahme der **bestehenden politischen Maßnahmen (des Policy-Mixes)** vorgenommen werden, die den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit entweder fördern oder behindern. Die Bewertung sollte alle drei Hauptprozesse eines Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit (Innovation, Einführung nachhaltiger Lösungen und allmähliche Abschaffung nicht nachhaltiger Lösungen sowie gerechter Übergang) und die damit verbundenen politischen Instrumente (politische Instrumente zur Unterstützung von Innovationen, umweltpolitische und sektorbezogene Instrumente zur Unterstützung der Einführung neuer Technologien und Lösungen sowie zur Vermeidung von Lock-in-Effekten und politische Instrumente für einen gerechten Übergang, siehe auch Abschnitte 5-7) umfassen.

Dabei sind folgende Fragen zu klären:

- a) Welche umfassenden Veränderungen in sozialen, ökonomischen und technologischen Systemen sind notwendig, um den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen?

- b) Welche dieser Veränderungen müssen innerhalb des Programmplanungszeitraums erfolgen?
- c) Welche Akteure sind für diese Veränderungen verantwortlich und wie muss sich deren Verhalten ändern?
- d) Mit welchen Maßnahmen lässt sich das Verhalten dieser Akteure beeinflussen?
- e) Wie geht man mit Widerständen gegen Veränderungen um?

2. Der bestehende Policy-Mix muss dahin gehend bewertet werden, ob Hindernisse für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit bestehen.

- a) Welche Lösungen müssen gemäß den Strategien und Aktionsplänen für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit umgesetzt werden?
- b) Stehen neue Lösungen zur Verfügung, um bestehende, nicht nachhaltige Lösungen zu ersetzen, oder müssen Innovationen gefördert werden?
- c) Sind nachhaltige Lösungen in ausreichendem Umfang vorhanden oder müssen diese erst durch politische Maßnahmen eingeführt werden?
- d) Werden bestehende Technologien und Lösungen durch Subventionen unterstützt, die schädliche Auswirkungen haben? Führen soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Abhängigkeiten oder Abhängigkeiten von bestimmten Netzwerken und Infrastrukturen zu Lock-in-Effekten, indem sie bestehende Lösungen begünstigen? Welche Maßnahmen sind notwendig, um für Chancengleichheit zwischen neuen nachhaltigen Lösungen und bestehenden nicht nachhaltigen Lösungen zu sorgen?
- e) Gibt es politische Maßnahmen, um gegen mögliche negative Auswirkungen im sozialen Bereich vorzugehen und für einen gerechten Übergang zu sorgen?

3. Es muss bestimmt werden, welche **Rolle die Mittel der Kohäsionspolitik im Policy-Mix** zur Verwirklichung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit spielen. Um dies zu bestimmen, muss eine Reihe von Fragen gestellt werden:

- a) Bedarf es öffentlicher Mittel, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen?
- b) Falls öffentliche Mittel erforderlich sind, ist eine Unterstützung durch die Kohäsionspolitik notwendig oder sind andere Finanzierungsinstrumente verfügbar und ausreichend?
- c) In welcher Form sollte die Unterstützung durch die Kohäsionspolitik erfolgen?
- d) Welche ökologischen Kriterien gilt es zu erfüllen?
- e) Was sollte auf nationaler Ebene und was auf regionaler oder lokaler Ebene getan werden? Könnten bestimmte Maßnahmen besser im Rahmen einer Zusammenarbeit auf transnationaler oder grenzüberschreitender Ebene durchgeführt werden?

4. Es müssen Verfahren umgesetzt und Institutionen geschaffen werden, um **anpassungsfähige Steuerungsstrukturen und politische Lernprozesse** zu fördern, damit in einem Prozess, dessen Ergebnis von Natur aus schwer vorherzusagen ist, geeignete Reflexionsverfahren eingeführt werden können. Hierfür müssen Rückmeldeverfahren eingeführt werden, damit Erkenntnisse aus der Umsetzung gewonnen und auf der Grundlage dieser Erkenntnisse bei Bedarf Anpassungen vorgenommen werden können.

5. Förderung von Innovationen

Übergangsprozesse werden realisierbar, wenn alternative Lösungen für eine nachhaltige Zukunft zur Verfügung stehen. Daher ist die Förderung von Innovationen für den Übergang zu einer klimaneutralen und kreislauforientierten Wirtschaft von entscheidender Bedeutung.

Wie bereits erläutert, müssen sich neue Lösungen erheblich von den aktuellen Technologien und Verfahren unterscheiden, damit systemimmanente ökologische Herausforderungen bewältigt werden können. Daher sollten auch radikale Innovationen ernsthaft in Betracht gezogen werden. Dabei kann es sich um technologische Innovationen, soziale Innovationen, Innovationen in Bezug auf Geschäftsmodelle und politische Innovationen handeln, wie in der folgenden Tabelle veranschaulicht.

Beispiele für Innovationen für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit ⁽⁶⁾

Bereich	Schwerpunkt	Beispiele
 <p>Technologische Innovationen</p>	Entwicklung neuer Produkte und Prozesse sowie wesentliche technologische Änderungen von Produkten und Prozessen	<ul style="list-style-type: none"> » Mobilität: batteriebetriebene Elektrofahrzeuge, Elektrofahrräder, alternative Kraftstoffe, autonome Fahrzeuge; » Ernährung: Permakultur, pflugloser Ackerbau, pflanzliche Fleisch- und Milchersatzprodukte, gentechnische Veränderung; » Energie: Strom aus erneuerbaren Quellen, Wärmepumpen, Passivhäuser, energetische Nachrüstung von Gebäuden, intelligente Stromzähler; » bereichsübergreifende technologische Innovationen wie z. B. digitale Technologien (künstliche Intelligenz, Big Data und Internet der Dinge).
 <p>Soziale Innovationen</p>	Ermittlung neuer sozialer Praktiken, um soziale Bedürfnisse auf eine andere Weise als mit den bestehenden Lösungen zu erfüllen	<ul style="list-style-type: none"> » Mobilität: Carsharing, Umstellung auf alternative Verkehrsträger, Telekonferenzen, Telearbeit, Onlinehandel; » Ernährung: alternative Lebensmittelnetzwerke, Bio-Lebensmittel, Ernährungsumstellung, urbane Landwirtschaft, Lebensmittelräte; » Energie: dezentrale Energieerzeugung („Prosumenten“), Bürgerenergie, Energiecafés; » bereichsübergreifende, gesamtgesellschaftliche soziale Innovationen wie z. B. Energiedemokratie, die Wirtschaft des Teilens („Share Economy“), eine Wirtschaft, die auf Reparatur statt Neukauf setzt („Repair Economy“), Lokalität und Schwarmauslagerung („Crowdsourcing“).
 <p>Innovationen in Bezug auf Geschäftsmodelle</p>	Veränderungen des Wertversprechens und des zugrunde liegenden Betriebsmodells einer Organisation durch Änderung der Grundprinzipien, nach denen eine Organisation Werte in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder anderen Kontexten schafft, vermittelt und erfasst	<ul style="list-style-type: none"> » Mobilität: Mobilitätsdienste, Carsharing, Wiederaufbereitung von Fahrzeugen, Bikesharing; » Ernährung: alternative Lebensmittelnetzwerke, Bio-Lebensmittel; » Energie: Energiedienstleistungsunternehmen, Reservekapazitäten, Stromversorgung durch Netzintegration von Elektrofahrzeugen („Vehicle-to-Grid“); » bereichsübergreifende digitale Innovationen, die zu neuen Geschäftsmodellen führen, Innovationen im Finanzbereich (Fintech), einschließlich verschiedener Formen von Schwarmfinanzierung („Crowdfunding“) wie Peer-to-Peer-Kredite, spendenbasiertes Crowdfunding und Gemeinschaftsanteile.

⁽⁶⁾ Siehe 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

Bereich	Schwerpunkt	Beispiele
Politische Innovationen 	Neuartige Prozesse, Instrumente und Verfahren zur Konzeption, Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen, durch die komplexe Probleme besser gelöst werden können	» Systemdenken, strategische Weitsicht, Fokus auf verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen, experimentelles Design, auf digitalen Lösungen basierende Ansätze, Erfassung von Komplexität, Fokus auf Bürgern und der Bildung neuer Allianzen, Fokus auf Auswirkungen.

Die Perspektive des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit bildet den Rahmen für Innovationen, die zu einem tief greifenden Wandel beitragen. Da jedoch neue Lösungen ihren Ursprung in den Regionen haben (siehe Abschnitt 2), sollten Innovationen auch auf dem vorhandenen Potenzial und dem Entwicklungsbedarf in den Regionen beruhen. Im Kontext der Kohäsionspolitik bilden die Forschungs- und Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung (RIS3) weiterhin den Rahmen für die Finanzierung von Innovationstätigkeiten im Rahmen des politischen Ziels 1, und sie werden eine wichtige Rolle bei der Suche nach innovativen Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der grünen Wende spielen.

In neuen Tätigkeitsbereichen muss die Politik dafür sorgen, dass geschützte Nischen nicht nur für etablierte Akteure, sondern auch für neue Marktteilnehmer, Unternehmer und Akteure in der Peripherie zur Verfügung stehen. Um Nischen vor Zwängen und Belastungen durch die etablierte Wirtschaft, die Infrastruktur, durch Verbraucherpräferenzen und sonstige Auswahlprozesse zu schützen, kann es notwendig sein, sie abzuschirmen, zu fördern und zu stärken.

- » Der Schutz von Innovationen bedeutet, sie vor Zwängen und Belastungen durch die etablierte Wirtschaft, die Infrastruktur, durch Verbraucherpräferenzen und sonstige Auswahlprozesse zu bewahren. Regionen und Städte könnten geschützte „Räume“ bieten, in denen Experimente stattfinden können, beispielsweise nach dem Vorbild der Initiativen für sogenannte „Transition Towns“ und Grüne Cluster.
- » Die Förderung von Innovationen umfasst die Unterstützung von Lernprozessen, die Formulierung von Erwartungen und die Unterstützung von Vernetzungsprozessen, um die Entwicklung von bahnbrechenden Innovationen voranzubringen.
- » Bei der Stärkung der Innovationskraft geht es darum, etablierte Auswahlprozesse zu verändern, um sie stärker für Nischeninnovationen zu öffnen. Hierfür müssen politische Entscheidungsträger über ausreichend Befugnisse verfügen, um den Raum für neue Marktteilnehmer zu öffnen, möglicherweise auch zum Nachteil der etablierten Akteure.

Experimentieren ist der Schlüssel für Innovationen, da der Erfolg des Innovationsprozesses ungewiss ist und nicht alle Folgen von radikalen Innovationen vorhergesehen werden können.

Grundsätze der guten Praxis

1. Bei der Entwicklung von RIS3: Berücksichtigung des Innovationsbedarfs zur Umsetzung **tief greifender Veränderungen**:

- a) Analyse des Kontextes und des Innovationspotenzials in der jeweiligen Region: Ermittlung von Lösungen, die für die Herbeiführung oder Beschleunigung einer Veränderung der einzelnen Schlüsselsysteme entscheidend sind und dem regionalen Innovationspotenzial entsprechen;
- b) Entwicklung einer gemeinsamen Vision für die Zukunft der Region durch Festlegung kollektiver Prioritäten für einen tief greifenden Wandel im Einklang mit geeigneten Visionen und Strategien;

- c) Festlegung des Verfahrens und der Steuerung der RIS3, Sicherstellung der Beteiligung und Eigenverantwortung durch Gewährleistung geschützter Nischen:
 - i) Schutz von Innovationen vor Zwängen und Belastungen durch die etablierte Wirtschaft, die Infrastruktur und Verbraucherpräferenzen durch Schaffung von geschützten Räumen in Städten und Regionen;
 - ii) Förderung von Innovationen durch Unterstützung von Lernprozessen, Formulierung von Erwartungen und Unterstützung von Vernetzungsprozessen;
 - iii) Stärkung der Innovationskraft durch Neuformulierung der Spielregeln und Reform der Institutionen, die die vorherrschenden Leistungskriterien beeinflussen;
- d) Festlegung von Innovationsprioritäten in Übereinstimmung mit einer Agenda für einen systemumfassenden Übergang in Bezug auf alle Ziele, indem die besten Optionen bewertet, auf ihre Auswirkungen hin analysiert und entsprechend eingestuft werden;
- e) Festlegung eines kohärenten Policy-Mixes, Fahrplans und Aktionsplans.

2. Während der Umsetzung der RIS3 muss das **Experimentieren** (Testen der technischen Leistung, der Märkte, der Verbraucherpräferenz und der gesellschaftlichen Akzeptanz, Sondieren und Lernen) ermöglicht werden; daneben bedarf es „offener Innovationen“, bei denen nicht nur die Unternehmen, die Wissenschaft und die Industrie, sondern auch die Nutzer, die Zivilgesellschaft, Gemeinschaften und andere Akteure aktiv einbezogen werden müssen.

6. Unterstützung der Einführung nachhaltiger und der allmählichen Abschaffung nicht nachhaltiger Lösungen

Um innovative Lösungen zu etablieren und bestehende, nicht nachhaltige Lösungen in großem Umfang zu ersetzen, muss in einem großen Maßstab gehandelt werden.

Die Einführung neuer Technologien und Verfahren erfordert eine Kombination aus politischen Maßnahmen, durch die nachhaltige Lösungen begünstigt und eine systemimmanente Bevorzugung bestehender Technologien beseitigt werden können. Viele dieser politischen Instrumente liegen jedoch nicht im Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsbehörden. Die Kohäsionspolitik muss andere Politikinstrumente ergänzen und sollte dann zum Einsatz kommen, wenn andere Instrumente nicht zur Verfügung stehen oder nicht ausreichen, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Da diesem umfassenden Policy-Mix eine derart große Bedeutung zukommt, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen erforderlich, um sicherzustellen, dass die EU-Mittel effizient und wirksam eingesetzt werden.

Zu den systemimmanenten Vorteilen, die etablierte Technologien genießen, zählen auch umweltschädliche Subventionen. Im Rahmen der Abschaffung nicht nachhaltiger Lösungen gilt es, Vorhaben, die den Status quo begünstigen und bei denen ein Risiko eines Lock-in besteht, von einer Förderung durch die EU auszuschließen. Darüber hinaus müssen die umfassenderen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, netzwerkbezogenen, infrastrukturellen und regulatorischen Elemente bewertet werden, die die Einführung neuer Technologien behindern.

Neben der Koordinierung mit anderen Quellen auf EU-Ebene und nationaler Ebene sollte auch ein signifikanter Beitrag in Form von privaten Finanzmitteln geleistet werden. Staatliche Subventionen sollten nur in dem Maße bereitgestellt werden, wie sie einen sozialen Mehrwert schaffen. Möglichst umfassend sollten jedoch Finanzinstrumente eingesetzt werden. Bei neuen Technologien spielen Instrumente zur Risikominderung eine wesentliche Rolle.

Allerdings hat die staatliche Förderung der Einführung nachhaltiger Lösungen angesichts der durch die Coronavirus-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise wieder mehr an Bedeutung gewonnen, da der Zugang zu privaten Mitteln schwieriger werden dürfte. Durch den Europäischen Aufbauplan soll dafür gesorgt werden, dass grüne Investitionen die wirtschaftliche Erholung vorantreiben, Arbeitsplätze schaffen und das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Auf nationaler Ebene können durch die Aussetzung der EU-Haushaltsregeln zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Im Energiesektor werden die Wettbewerbsfähigkeit erneuerbarer Energien und die Rentabilität von Energieeffizienzmaßnahmen durch die niedrigen Preise für fossile Brennstoffe infolge der Krise beeinträchtigt; auch dies macht deutlich, welche wichtige Rolle öffentliche Mittel bei der Förderung dieser Technologien spielen.

Grundsätze der guten Praxis

1. Entwicklung geeigneter politischer Rahmenbedingungen, um nicht-finanzielle Hindernisse für Investitionen in nachhaltige Lösungen (z. B. Informationsbarrieren, infrastrukturelle Hindernisse, schädliche Subventionen für etablierte Unternehmen, Marktzugangsregeln usw.) für jedes Versorgungssystem (z. B. Ernährung, Verkehr, Energie) zu beseitigen;
2. Entwicklung geeigneter nationaler Instrumente, um finanzielle Hindernisse für die Einführung nachhaltiger Lösungen (z. B. hohe Investitionskosten, hohes Risiko usw.) für relevante Versorgungssysteme zu beseitigen;

3. Ermittlung der Lücken in der Finanzierung, die notwendig ist, um die Ziele der CO₂-Reduktion, der Kreislaufwirtschaft und der biologischen Vielfalt für jedes Versorgungssystem zu erreichen;
4. Identifizierung und Entwicklung geeigneter Finanzierungsformen, um diese Lücken mit Mitteln der Kohäsionspolitik zu schließen, wobei es die technologische Reife sowie das Potenzial für die Generierung von Einnahmen oder die Senkung von Kosten zu berücksichtigen gilt.

7. Unterstützung eines gerechten Übergangs

Der Begriff des gerechten Übergangs basiert auf der Vorstellung, dass im Übergangsprozess zu einer grüneren Wirtschaft alle Interessenträger einbezogen und dass die unvermeidbaren Beschäftigungs- und Sozialkosten des Übergangs von allen getragen werden müssen. Im Kontext des europäischen Grünen Deals kann der Übergang zu einer klimaneutralen und kreislauforientierten Wirtschaft nur dann erfolgreich sein, wenn alle Regionen von den Veränderungen profitieren können und niemand zurückgelassen wird. Im Zuge der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten Krise werden die Herausforderungen eines gerechten Übergangs noch größer werden, und die Kohäsionspolitik kann daher eine Schlüsselrolle spielen.

Die Kommission hat einen Mechanismus für einen gerechten Übergang, einschließlich eines Fonds für einen gerechten Übergang, vorgeschlagen, um den vom Übergang am stärksten betroffenen Regionen gezielte Unterstützung zu leisten, wobei vor allem die wirtschaftliche Diversifizierung sowie Umschulungsmaßnahmen gefördert werden sollen. Dem umfassenderen Konzept eines gerechten und fairen Übergangs muss jedoch auch bei der Programmplanung der übrigen Mittel der Kohäsionspolitik Rechnung getragen werden, unter anderem auch bei Innovationen und der Einführung neuer Lösungen. Zu den politischen Maßnahmen für einen gerechten Übergang können industriepolitische Instrumente (z. B. Unterstützung bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle sowie bei der Diversifizierung von Aktivitäten), weitreichende und kreative Programme zur Anpassung der Arbeitsstrukturen (z. B. Umschulungsmaßnahmen) und eine solide soziale Sicherung oder „Sicherheitsnetze“ gehören.

Die finanzielle Förderung im Rahmen der Kohäsionspolitik muss im Einklang mit den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang erfolgen; diese Pläne sind erforderlich, um Unterstützung aus dem Fonds für einen gerechten Übergang zu erhalten. Die Förderung muss sich auf diejenigen Regionen konzentrieren, für die der Übergang mit negativen Auswirkungen verbunden ist; dabei muss vor allem die integrierte Entwicklung dieser Regionen im Mittelpunkt stehen, u. a. durch die Finanzierung von Umschulungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen, lokale Investitionen in CO₂-arme Wachstumssektoren und -technologien, Forschungs- und Innovationsstrategien, lokale Pläne zur wirtschaftlichen Diversifizierung, gezielte Infrastrukturinvestitionen und die Umstrukturierung des lokalen Umfeldes.

Generell muss das Konzept eines gerechten Übergangs bei allen mit dem Übergang verbundenen Tätigkeiten berücksichtigt werden, auch bei Innovationen und bei der Einführung neuer Lösungen. Beispielsweise können im Rahmen der Aufstockung der Investitionen in erneuerbare Energien auch kleine, gemeinschaftliche Projekte gefördert werden, was Auswirkungen darauf hat, wie sich der Nutzen auf diese Gemeinschaften verteilt.

Grundsätze der guten Praxis

Erstellung eines territorialen Plans für einen gerechten Übergang: Ein solcher Plan ist ein geeignetes Instrument, um verschiedene Elemente des allgemeinen politischen Rahmens zu einem kohärenten Ansatz zusammenzufassen. Für die Entwicklung eines territorialen Plans für einen gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft sind folgende Schritte notwendig:

1. Ermittlung der am stärksten negativ betroffenen Gebiete auf der Grundlage des nationalen Energie- und Klimaplanes, der langfristigen Strategie oder anderer einschlägiger strategischer Dokumente, die sich beispielsweise auf die biologische Vielfalt oder die Kreislaufwirtschaft beziehen. Bei diesen Gebieten kann es sich um Städte oder Regionen handeln, aber auch um ganze Mitgliedstaaten, wenn sich die Auswirkungen nicht nach Gebieten aufschlüsseln lassen. Der Schwerpunkt der Kohäsionspolitik liegt in diesem Fall auf den Regionen;

2. Bewertung der mit dem Übergang verbundenen Herausforderungen auf der Grundlage der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen, grünen und kreislauforientierten Wirtschaft. Ermittlung der Zahl der betroffenen Arbeitsplätze und Arbeitsplatzverluste sowie anderer sozialer Auswirkungen und der Entwicklungserfordernisse und -ziele, die mit der Umstellung verbunden sind und sich beispielsweise durch die Einstellung treibhausgasintensiver Tätigkeiten in diesen Gebieten ergeben;
3. Entwickeln einer Übergangsstrategie, bei der die Kohärenz mit anderen nationalen, regionalen oder territorialen Visionen, Strategien und Plänen sichergestellt und die Potenziale und Megatrends in der Region berücksichtigt werden;
4. Identifizierung der notwendigen politischen Instrumente zur Umsetzung eines gerechten Übergangs, was auch die Berücksichtigung von Aspekten des gerechten Übergangs in allen relevanten Politikbereichen umfasst;
5. Ermittlung des Finanzierungsbedarfs, unter anderem im Hinblick auf eine Unterstützung durch den Fonds sowie den Mechanismus für einen gerechten Übergang, den EFRE, den Kohäsionsfonds und nationale Finanzierungsinstrumente sowie durch finanzielle Mittel aus dem Privatsektor, um die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen zu bewältigen, die mit anderen Maßnahmen nicht bewältigt werden können;
6. Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung der Strategie, Festlegung von Aufgaben und Fristen;
7. Ermittlung der Erfordernisse im Hinblick auf die Steuerung, einschließlich Überwachung und Bewertung sowie zuständiger Stellen.

8. Territoriale Ansätze

Regionen und Gebiete innerhalb von Regionen befinden sich in jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ausgangssituationen. Darüber hinaus sind Regionen unterschiedlichen Herausforderungen ausgesetzt und weisen unterschiedliche lokale Entwicklungspotenziale auf; daher werden sie auch auf verschiedene Art und Weise von Übergangsprozessen betroffen sein und die Unterstützung auf unterschiedliche Arten umsetzen müssen.

Die Verwaltungsbehörden müssen die regionalen und lokalen Übergangsprozesse lenken, aber gleichzeitig auch für ausreichend Flexibilität sorgen, damit die lokalen und regionalen Umstände berücksichtigt werden können. Integrierte territoriale Strategien sind besonders auf lokaler Ebene für die Umsetzung von Übergangsprozessen hin zu mehr Nachhaltigkeit von Bedeutung, da sie auf einem strategischen und partizipativen Ansatz beruhen, für eine integrierte Umsetzung von Maßnahmen sorgen und sich auf das Wissen und die Kapazitäten auf lokaler Ebene stützen.

Insbesondere Städte, funktionale Stadt-Land-Gebiete sowie ländliche Gebiete und Kohleregionen erfordern spezifische Ansätze; die Kohäsionspolitik bietet solche Ansätze.

Städtische Gebiete sind Ballungsräume für Menschen sowie für wirtschaftliche Aktivitäten. Sie sind auch die Gebiete, die unverhältnismäßig stark von den positiven Auswirkungen der Globalisierung, beispielsweise der Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte, profitieren; doch sie können auch zu den Verlierern zählen, wenn sie nicht in der Lage sind, sich globale Trends zunutze zu machen. Die Gewinner einer zunehmend multipolaren Welt sind in der Regel die Städte; dies gilt jedoch nicht für alle Städte. Denn gleichzeitig konzentrieren sich in Städten auch negative Umweltauswirkungen (z. B. Staus, Umweltverschmutzung und eine hohe Beanspruchung natürlicher Ressourcen), weshalb es stichhaltige Argumente für einen Übergang zu mehr Nachhaltigkeit gibt. Daher sind Städte oftmals Gegenstand einschlägiger Untersuchungen und gibt es eine Reihe von Handbüchern und Leitfäden für die Umsetzung von Übergangsprozessen hin zu mehr Nachhaltigkeit in Städten. Insbesondere die Europäische Stadtentwicklungsinitiative – ein neues Instrument im Rahmen der Kohäsionspolitik – wird eine wichtige Rolle spielen, um die Umsetzung von Übergangsprozessen hin zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen, da ihr Schwerpunkt auf Innovationen und Experimenten in Städten sowie auf dem Aufbau und Austausch von Kapazitäten und Wissen für eine verbesserte Stadtpolitik liegt.

Ländliche Gebiete stehen oftmals vor vielfältigen Herausforderungen im Zusammenhang mit einer alternden (und in manchen Fällen schrumpfenden) Bevölkerung, einer niedrigeren Wirtschaftsleistung, weniger Arbeitskräften, einem geringeren Zugang zu bestimmten Märkten oder Dienstleistungen und einer höheren Armutsquote. Die Coronavirus-Pandemie trifft Landwirte, Unternehmen und Gemeinden in ländlichen Gebieten auf besondere Weise. Dennoch können ländliche Gebiete ihre eigenen, ortsspezifischen Wege für den Übergang festlegen, die auf den lokalen Stärken, wie etwa dem hohen Anteil an biobasierten Sektoren und Ökosystemleistungen, aufbauen. Darüber hinaus bieten bestimmte partizipative und gemeinschaftsbasierte Ansätze ein erhebliches Potenzial in ländlichen Gebieten, da persönliche Beziehungen dort stärker ausgeprägt sind. Dies kann dazu beitragen, dass Übergangsprozesse nicht als von außen aufgezwungen angesehen werden, sondern auf lokalen Initiativen und ortsbezogenen Entwicklungskonzepten und -potenzialen aufbauen.

Daher müssen die Wechselwirkungen zwischen ländlichen und städtischen Räumen bei Übergangsprozessen berücksichtigt und ein besonderer Schwerpunkt auf funktionale Räume gelegt werden, da ländliche und städtische Räume wirtschaftlich, sozial und ökologisch miteinander verflochten sind. Einerseits sind ländliche Gebiete oft mit den negativen Auswirkungen der Nachfrage aus städtischen Gebieten konfrontiert, die außerhalb ihrer Kontrolle liegt. Andererseits sind ländliche Gebiete für das Funktionieren der städtischen Gebiete notwendig. Städtische Gebiete sind auf ländliche Gebiete angewiesen, um ihren Bedarf an Ökosystemleistungen wie Lebensmittel, Wasser, Energie, Rohstoffen usw. zu decken.

Bestimmte Gebiete wie **Kohleregionen** sind vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft in der EU ganz besonders betroffen, da sie diejenigen Regionen sind, in denen die potenziell negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Übergangs, darunter mögliche Arbeitsplatzverluste in mit der Kohle im Zusammenhang stehenden Wirtschaftsbereichen und in nachgelagerten Sektoren, zuallererst zu spüren sein werden. Der Ausstieg aus der Kohle, ob im Rahmen eines geplanten Prozesses oder als Folge steigender Kohlenstoffpreise, wird derzeit zum ersten großen Testfeld für die Abschaffung einer nicht nachhaltigen Lösung im Zuge des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit in Europa. Die Herausforderung, den unterschiedlichen Interessen im Rahmen des Übergangs in den Kohleregionen gerecht zu werden und die beteiligten Akteure ins Boot zu holen, damit sie den Wandel unterstützen oder zumindest nicht bekämpfen, wird als Bezugspunkt für zukünftige Ausstiegsprozesse im Rahmen des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit dienen. Der Ausstieg aus der Kohle ist sowohl eine nationale Herausforderung im Hinblick auf die Dekarbonisierung, die Energiesicherheit und die Energiepreise als auch eine regionale Herausforderung in Bezug auf Beschäftigung, Lebensgrundlagen und wirtschaftliche Umstrukturierung. Die EU hat die Tragweite dieser Herausforderung erkannt und unterstützt die Übergangsprozesse durch die Plattform für kohle- und CO₂-intensive Regionen im Wandel und weitergehend durch den Fonds für einen gerechten Übergang.

Zusammenarbeit kann bei der Unterstützung des Übergangs zu mehr Nachhaltigkeit eine entscheidende Rolle spielen, denn durch sie können viele der Herausforderungen gemeinsam bewältigt und Chancen gemeinsam genutzt werden. Die europäische territoriale Zusammenarbeit (Interreg) und die makroregionalen Strategien der EU bieten als integrale Bestandteile der Kohäsionspolitik einen Rahmen für die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen und den politischen Austausch zwischen nationalen, regionalen und lokalen Akteuren aus verschiedenen Mitgliedstaaten sowie Nachbarländern.

9. Systematische Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit in Programmen und Projekten

Bei der letzten Komponente dieses Handbuchs geht es um die horizontale Berücksichtigung von Umweltaspekten bei sämtlichen Investitionen im Rahmen der Kohäsionspolitik, auch bei denjenigen, die in den vorherigen Kapiteln nicht explizit erwähnt wurden. Um die Unterstützung für den Übergang zu mehr Nachhaltigkeit auszubauen, sollten Überlegungen in Bezug auf den Klimawandel, die Ressourcennutzung und die biologische Vielfalt in allen Phasen und auf allen Ebenen der Umsetzung der Kohäsionspolitik und in allen Programmen und Projekten berücksichtigt werden.

Ein solches „Mainstreaming“ steht im Einklang mit dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung – einem Kernziel der EU-Verträge, das bereits in der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2014-2020 eine wichtige Rolle gespielt hat – sowie mit dem im europäischen Grünen Deal enthaltenen Prinzip der Schadensvermeidung („Verursache keine Schäden“ oder „do no harm“).

Wichtige Instrumente zur Verbesserung der Umweltleistung der Kohäsionspolitik sind die Zweckbindung von Mitteln und die Nachverfolgung von Klimaschutzausgaben, die Sicherstellung der Klimaverträglichkeit von Infrastrukturen, Projektauswahl- und Ausschlusskriterien, die Überwachung von Outputs und Ergebnissen im Umweltbereich sowie Partnerschaften und technische Hilfe.

Die Verwaltungsbehörden können über die rechtlichen Anforderungen hinausgehen und sich ehrgeizigere Ziele für die systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten setzen. Dies kann dazu beitragen, negative Auswirkungen zu vermeiden, und zwar auch für diejenigen Investitionen, die nicht primär auf Innovationen, die Einführung nachhaltiger Alternativen oder eine Neugestaltung und damit auf die Aspekte, die in den vorherigen Teilen dieses Handbuchs im Mittelpunkt standen, ausgerichtet sind.

Grundsätze der guten Praxis

Aufstockung der Mittel für Umwelt und Klima:

- Erreichen und Übertreffen der Ziele im Rahmen der thematischen Konzentration;
- Erreichen und Übertreffen der Ziele bezüglich der Zweckbindung für das politische Ziel 2;
- Nutzung eines grünen Beschaffungswesens.

Begrenzung der negativen Umweltauswirkungen der Förderung:

- Strategische Umweltprüfung von Programmen;
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei allen Projekten mit potenziell negativen Auswirkungen;
- Beachtung von ökologischen Hierarchien bei der Programmplanung und bei Projektausschreibungen;
- Anwendung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Klimaverträglichkeit und der biologischen Vielfalt bei Projekten mithilfe von Auswahlkriterien;
- Begrenzung oder Vermeidung von Ausgaben für umweltschädliche Optionen, wenn Alternativen verfügbar sind, Anwendung von Negativlisten für Investitionen, die von der Finanzierung ausgeschlossen sind;
- Anwendung von Instrumenten zur Bewertung der Nettoauswirkungen von Programmen (z. B. NECATER oder CO2MPARE) und Kompensation negativer Auswirkungen;
- Einbindung von Umweltaspekten in Projektauswahlkriterien.

Partnerschaften und Institutionen:

- Einbeziehung von Partnern im Umweltbereich, Experten für Übergangsprozesse („Change Agents“), Unterstützern des Wandels und Verbindungspersonen in die Programmvorbereitung und -durchführung;
- Bereitstellung technischer Hilfe für Partner im Umweltbereich und Sozialpartner;
- Schaffung spezieller Institutionen zur Unterstützung einer umweltgerechten Programmdurchführung und Projektentwicklung (z. B. zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen und strategischen Umweltprüfungen, Entwicklung von Projektauswahlkriterien usw.).

Überwachung der Umweltauswirkungen und des Beitrags von Programmen zum Übergang zu mehr Nachhaltigkeit:

- Bewertung der positiven Umweltauswirkungen von Maßnahmen im Bereich Umwelt und Klima (politisches Ziel 2);
- Bewertung der negativen Umweltauswirkungen von Maßnahmen;
- Bewertung des Beitrags von Programmen zum Übergang zu mehr Nachhaltigkeit anhand einschlägiger Indikatoren;
- Anwendung flexibler und iterativer Evaluierungspläne, Berücksichtigung von Rückmeldungen bei der Entscheidungsfindung und Anwendung anpassungsfähiger Steuerungsstrukturen.

10. Zusammengefasst: eine an unterschiedliche Ausgangssituationen angepasste Agenda für den Wandel

Zentrale Prinzipien für die Umsetzung des europäischen Grünen Deals im Rahmen der künftigen kohäsionspolitischen Programme:

- > Entwicklung einer Vision und Ermittlung von Wegen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Zukunft
- > Einrichtung eines Systems zur proaktiven Steuerung für die Bewältigung des Übergangs
- > Unterstützung von Innovationen zur Entwicklung nachhaltiger Lösungen
- > Unterstützung der Einführung von Innovationen und der Abschaffung nicht nachhaltiger Praktiken
- > Gewährleistung eines gerechten Übergangs, damit alle vom Wandel profitieren
- > Anwendung spezifischer territorialer Ansätze (z. B. in Städten, ländlichen Gebieten, Kohleregionen)
- > Systematische Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit in Programmen und Projekten

Die EU kontaktieren

Besuch

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe Direct“-Informationsbüros. Über diesen Link finden Sie ein Informationsbüro in Ihrer Nähe:

https://europa.eu/european-union/contact_de

Telefon oder E-Mail

Der Europe-Direct-Dienst beantwortet Ihre Fragen zur Europäischen Union. Kontaktieren Sie Europe Direct

- über die gebührenfreie Rufnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister berechnen allerdings Gebühren),
- über die Standardrufnummer: +32 22999696 oder
- per E-Mail über: https://europa.eu/european-union/contact_de

Informationen über die EU

Im Internet

Auf dem Europa-Portal finden Sie Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen: https://europa.eu/european-union/index_de

EU-Veröffentlichungen

Sie können – zum Teil kostenlos – EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen unter <https://op.europa.eu/de/publications>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe https://europa.eu/european-union/contact_de).

Informationen zum EU-Recht

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1952 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Offene Daten der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de>) stellt die EU Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nichtgewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union