

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 19 106
UBA-FB 000674

Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung

Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland (CIUS)

von

Prof. Dr. Günter Kroës
Sebastian Elbe

Institut für Raumplanung

Dirk Schubert

nova-Institut

in Kooperation mit der Umweltstiftung WWF Deutschland

Zusammenfassung

Trotz der positiven Veränderungen der EU-Strukturfondsförderung durch die Reform im Vorfeld der Förderperiode 2000-2006 sind aus Umweltsicht weiterhin Schwachstellen bei der Implementation der Strukturfondsförderung in Deutschland festzustellen. Dies betrifft unter anderem die unzureichende systematische Integration von Umweltbelangen in die Strukturfondsinterventionen, die zu geringe Verzahnung der verschiedenen Fonds mittels eines integrierten räumlichen Ansatzes und die unzureichende Beteiligung der Akteure auf der lokalen und regionalen Ebene an der Planung und Umsetzung der Interventionen. An dem durch das Umweltbundesamt finanzierten Forschungsprojekt „Nachhaltige Entwicklung im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung – Controllinginstrumente zur Integration von Umweltbelangen in die EU-Strukturfondsförderung in Deutschland“ (CIUS) sind neben dem Institut für Raumplanung (IRPUD/FHP), Universität Dortmund das nova-Institut Bonn und die Umweltstiftung WWF-Deutschland beteiligt. Die Partner wollen einen Beitrag dazu leisten, die bisher kaum genutzten Potenziale von Controllinginstrumenten (bspw.

Monitoring und Evaluation oder Anreizmechanismen) für die Identifikation und Überwindung der o.a. Schwachstellen nutzbar zu machen.

Der derzeitige Einsatz von Controllinginstrumenten zur Steuerung von räumlichen Prozessen beschränkt sich bspw. im Rahmen von Evaluierungen mehr auf das Erfüllen dieser als Pflicht empfundenen Aufgabe, ohne dabei die Potenziale solcher Instrumente wahrzunehmen. Aus der Summe dieser Faktoren resultiert ein – vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung – teilweise ineffizienter Einsatz der Strukturfondsmittel in Deutschland. Daneben werden in den Gemeinschaftsinitiativen der EU und auf nationaler Ebene Förderverfahren angewendet, die die o.a. Schwachstellen teilweise umgehen, bzw. ausräumen können (bspw. die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER oder der Bundeswettbewerb Regionen Aktiv). Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die positiven Elemente zu einem sinnvollen, partizipativen Controllingkonzept zusammengeführt und in die Implementation der Mainstreamförderung in Deutschland integriert werden können.

Im Rahmen des Vorläuferprojektes „Globalzuschuss“ wurde ausgehend von den EU-Strukturfonds ein Steuerungsansatz zur Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung (StaR) entwickelt. Im Mittelpunkt des zweiten Vorhabens stand die praktische Anwendung von StaR. Der sogenannte „Praxistest“ von StaR wurde durchgeführt, um weitere Erkenntnisse über die Funktionsfähigkeit und die Effekte der Methodik zu gewinnen und die Methodik weiter zu entwickeln. Eine Kooperation zwischen Bundesumweltministerium bzw. Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ermöglichte es dabei, Inhalte von StaR in die Konzeptionierung des bundesweiten Wettbewerbs „REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft“ des BMVEL einfließen zu lassen. Ziel des Modell- und Demonstrationsvorhabens „REGIONEN AKTIV“ ist es, vor dem Hintergrund der „Agrarwende“, neue Wege in der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes zu erproben. Gleichzeitig ist „REGIONEN AKTIV“ eins von drei Pilotprojekten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. Folgende Forschungsfragen wurden mit dem F&E Vorhaben CIUS bearbeitet:

- Welche aus Umweltsicht innovativen Ansätze und Verfahren werden im Bereich der Controllinginstrumente abseits der Mainstreamförderung derzeit erfolgreich eingesetzt?
- Welche Elemente der neuen Ansätze im Bereich der Controllinginstrumente sollten zur Beseitigung der Schwachstellen in die Implementation der Mainstreamförderung übernommen werden?
- Welche Schwachstellen im Hinblick auf das Controlling können bei der Implementation der Strukturfondsinterventionen in Deutschland identifiziert werden?

Ziel war es, mit Hilfe der Ansätze der Implementations- und Evaluationsforschung sowie dem Projektmanagementansatz zu untersuchen, inwieweit Regionalentwicklung bzw. die Vergabe von Fördermitteln durch StaR unter besonderer Berücksichtigung von Controllingelementen effizienter und effektiver ist, als die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen der derzeitigen Mainstreamförderung (z.B. Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), EU-Strukturfonds).

Zur Vorstellung, Diskussion und Weiterentwicklung der Ergebnisse der beiden F&E-Vorhaben wurde am 3. und 4. Juni 2003 ein Workshop in Berlin mit dem Titel „EU-Strukturfonds und nachhaltige Regionalentwicklung – Die Zukunft“ durchgeführt. Zielgruppe des Workshops waren die Strukturfondsakteure auf EU-, Bundes- und Länderebene. Die Ergebnisse des Workshops wurden dabei sowohl unter www.nova-institut.de/regionalentwicklung dokumentiert als auch in diesen Endbericht eingearbeitet.

Abstract

Despite the positive change of EU Structural Funds aid due to reform work in the forefront of the 2000-2006 aid period, weaknesses persist within the implementation of Structural Funds aid in Germany from an environmental point of view. Amongst other things, the insufficient systematic integration of environmental requirements into Structural Funds interventions as well as too little interlocking of the different funds by means of an integrated spatial approach are concerned. Furthermore, the participation of local and regional actors in planning and realisation of the interventions is insufficient.

The research project “Sustainable Development within the Framework of EU Structural Funds Aid – Controlling Instruments for the Integration of Environmental Requirements into EU Structural Funds Aid in Germany (CIUS)” is financed by the Federal Office for the Environment and held out by Institute of Spatial Planning (RPUD/FHP), University of Dortmund as well as nova-institute, Bonn and the Environmental Foundation WWF Germany, Frankfurt. The project partners want to contribute to the identification and the overcoming of above named weaknesses harnessing the potential of controlling instruments (e.g. monitoring and evaluation as well as incentive mechanisms) merely used so far. The present use of controlling instruments to manage spatial processes, e.g. within evaluations, is limited to carrying out what is seen as a duty, without realising the inherent potential of those instruments. Summarizing these factors leads to the result of – against a background of Sustainable Development – a partially inefficient use of Structural Funds resources in Germany. Alongside, aid procedures partially avoiding and clearing respectively the above named weaknesses are applied within the EU Community Initiatives and on the national level (e.g. the EU Community Initiative LEADER or the national contest Regionen Aktiv). The question is how far positive elements can be combined forming a participatory controlling concept and how they can be integrated in the implementation of mainstream aid in Germany. Within the framework of the precedent project “Global Grant”, a steering approach to promote a sustainable regional development (StaR) was developed starting from the EU Structural Funds. The second project was focussing on the implementation of StaR. The so called “practice test” for StaR was realized in order to gain further insight into the operativeness and effects of the approach as well as to enhance it. Hereby, a cooperation between the German Federal Environment Ministry (BMU) and the Federal Office for the Environment (UBA) respectively and the German Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture (BMVEL) allowed to incorporate content of StaR in the conceptual design for BMVEL’s nationwide contest “REGIONEN AKTIV – land creates future”. The aim of “REGIONEN AKTIV” as a project of model and demonstrative character is to test new ways for the sustainable development of rural areas against the background of agricultural change. At the same time, “REGIONEN AKTIV” is one out of three pilot projects for the implementation of the national sustainability strategy of the German Federal Government. The following questions were addressed within the R&D project CIUS:

- Which approaches and processes attributed to be innovative from an environmental point of view are successfully used in the area of controlling instruments apart from mainstream aid at present ?
- Which elements of the innovative approaches in the area of controlling instruments should be adopted in the implementation of mainstream aid in order to eliminate the detected weaknesses ?
- As regards controlling, which are the weaknesses identified in the implementation of Structural Funds interventions in Germany ?

The aim of the project was to examine how far regional development and the allocation of financial aid by StaR shows more efficiency and effectiveness than allocation of financial aid within the framework of present mainstream aid (e.g. Community Initiative Agricultural

Structure and Coastal Protection (GAK), Community Initiative Improvement of Regional Economical Structures (GRW), EU Structural Funds). The project was held out using the approaches of implementation and evaluation research as well as the project management approach and with a special emphasis on controlling elements.

In order to present, discuss and enhance the results of the two R&D projects, a workshop entitled “EU Structural Funds and Sustainable Regional Development – the Future” was held out in Berlin on the 3rd and 4th of July 2003. The target group of this workshop consist of Structural Funds actors on a EU-, national and regional level. The results of the workshop were both documented on www.nova-institut.de/regionalentwicklung and incorporated in the present final report.