

Methode zur Evaluierung von Umweltwirkungen der Strukturfondsprogramme – Kurzfassung

Aufgabenstellung

Die Themen „Umwelt“ und „Nachhaltigkeit“ haben in der Strukturfonds-Periode 2000 bis 2006 der EU an Bedeutung gewonnen. Im Unterschied zur Periode 1995-1999 soll Umwelt analog zur Chancengleichheit in allen Schwerpunkten und Maßnahmen der Strukturfondsprogramme als horizontales Thema berücksichtigt werden.

Mit der vorliegenden, von der ÖROK in Auftrag gegebenen Studie wurde eine Methode erarbeitet, mit Hilfe derer der Beitrag der in den regionalen Zielprogrammen vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation bewertet werden kann. Der Fokus der Studie liegt auf den vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierten Projekten, da für diese der Großteil der finanziellen Mittel aufgewendet wird.

Im Rahmen der vorliegenden Bearbeitung wurden die Voraussetzungen für eine aussagekräftige Zwischenevaluierung zu Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten der Strukturfondsprogramme geschaffen, indem das Monitoring und seine Indikatoren hinsichtlich ihrer Eignung für die Bewertung der Umweltwirkungen beurteilt und in Zusammenarbeit mit den Verwaltungsbehörden, die an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt sind, ergänzt und präzisiert wurde. Die Einbeziehung umweltbezogener Fragestellungen und Erhebungen in das Monitoring der Strukturfondsprogramme stellt dabei eine notwendige Voraussetzung zur Beurteilung der Förderungsmaßnahmen in Hinblick auf ihre Umweltwirkungen dar.

Der Bericht enthält eine Untersuchung der grundsätzlichen Möglichkeiten zur Darstellung von Umweltwirkungen, eine darauf ausgerichtete Analyse der Datenlage in Österreich, einen Vorschlag zur Evaluierungsmethode und einen darauf basierenden Vorschlag zur Erweiterung des EFRE-Monitorings, der im Rahmen der Bearbeitung auch in den jeweiligen Förderstellen und beim ERP-Fonds, der für die Durchführung des EFRE-Monitorings verantwortlich ist, implementiert wurde. Mittels der Auswertung der auf diese Weise im ersten Jahr der neuen Strukturfondsperiode gewonnenen Daten wurde eine exemplarische Analyse und Test-Evaluierung durchgeführt, mit der geklärt werden sollte, ob die Methode für die Mitte 2002 zu beauftragende Zwischenevaluierung der Ziel 1- und Ziel 2-Programme in Österreich angewendet werden soll.

Methode

Die **vorgeschlagene Methode** konzentriert sich auf die EFRE-kofinanzierten Programmschwerpunkte und versucht zu ermitteln, ob und in welchem Ausmaß mit den untersuchten Strukturfondsprogrammen (Ziel 1 und Ziel 2) Beiträge zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in Hinblick auf die mit dem Konzept der Nachhaltigkeit verbundenen Zielsetzungen wie Ressourcenschonung, Senkung des Energieverbrauches, Reduzierung der Emissionen, Erhaltung der Biodiversität geleistet werden können. Dabei wird unterstellt, dass die mit den SF-Programmen kofinanzierten nationalen Förderungen weitgehend auf wirtschaftliche Entwicklungsziele ausgerichtet sind und daher die Förderungsrichtlinien (mit Ausnahme der expliziten Umweltförderungen) auch primär darauf abstellen. Unternehmensinvestitionen verfolgen daher großteils nur insofern Umweltzielsetzungen, als sie durch technische Anlagenvorschriften und Genehmigungsverfahren vorgeschrieben sind oder dort, wo es marktrelevant ist, umweltfreundlich zu produzieren und/oder solche Güter herzustellen.

Für die Untersuchung der geförderten Projekte stellte sich daher die Frage, ob und in welchem Ausmaß bereits jetzt – trotz der geschilderten Rahmenbedingungen – über das technisch erforderliche Mindestmaß hinausgegangen und in Technologien und Verfahrensweisen investiert wird, die einen positiven Umwelt-Beitrag zum Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens leisten.

Die gemeinsam mit den Verwaltungsbehörden entwickelten **Fragestellungen (Indikatoren)** im Rahmen des Monitorings basieren – unter der Annahme, dass größere Projekte auch größere Umweltwirkungen aufweisen und in Abwägung des Bearbeitungsaufwandes – auf einer Unterscheidung der Projekte nach der Höhe der förderbaren Gesamtkosten. Mit steigendem Projektvolumen sind daher mehr und genauere Fragestellungen zu den Projekten vorgesehen.

Ausgehend von der Unterteilung der Projekte, wie sie in Anhang IV der Verordnung zu den Durchführungsvorschriften in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme¹ verlangt ist, wurde für **alle Projekte ein Umweltindikator** eingeführt, indem die Wirkung eines Projektes nach der Unterscheidung „gemäß gesetzlichem Standard“, „positive Auswirkungen“ und „sehr positive Auswirkungen“ **für vier Umweltdimensionen** (Verschmutzung, Ressourcenverbrauch, Abfall und biologische Vielfalt) getrennt anzugeben ist. Die Einstufung der Projekte erfolgt durch die Förderstellen anhand eines gemeinsam erarbeiteten und im Rahmen von mehreren Workshops verfeinerten **Leit-**

¹ Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen: Darin wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten mitzuteilen haben ob ein Projekt a) hauptsächlich umweltorientiert, b) umweltfreundlich, c) umweltneutral ist. In der Folge werden dafür folgende Begriffe verwendet: a) sehr positive Auswirkungen (auf die Umwelt), b) positive Auswirkungen (auf die Umwelt), c) gemäß gesetzlichem Standard.

fadens, der differenziert **nach Interventionsbereichen** qualitative Kriterien festlegt, die eine Einstufung von Projekten als positiv oder sehr positiv bezüglich ihrer Umweltwirkungen erlaubt.

Für **mittlere und größere Projekte** wird – im Falle einer positiven Einschätzung der Umweltauswirkungen – zusätzlich eine textliche Begründung gefordert. Weiters werden für Projektwerber von Projekten dieser Größe Informationen über zusätzliche betriebliche Indikatoren eingeholt. Dazu zählen umweltrelevante Zertifikate und Aktivitäten der Betriebe, die über das gesetzliche Ausmaß hinausgehen. Für **größere Projekte** ist darüber hinausgehend eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen und ihrer Auswirkungen sowie Informationen über den Standort der Maßnahmen und die Standortbedingungen vorgesehen.

Eine Übersicht über die Fragestellungen im Monitoring bietet die folgende Tabelle K1:

Tabelle K1

Zusammenfassung der Indikatoren für die Umweltevaluierung nach Projektgröße

| kleine Projekte förderbare Projektkosten < 350.000 € | Mittlere Projekte förderbare Projektkosten 350.000 bis 3,5 Mio. € | größere Projekte förderbare Projektkosten > 3,5 Mio. € |
|--|--|--|
| Umweltindikator (Bewertung nach 4 Umweltdimensionen) | Umweltindikator (Bewertung nach 4 Umweltdimensionen) | Umweltindikator (Bewertung nach 4 Umweltdimensionen) |
| | Textliche Begründung der Angaben zum Umweltindikator | textliche Begründung der Angaben zum Umweltindikator |
| | Zusätzliche betriebliche Indikatoren | zusätzliche betriebliche Indikatoren |
| | | Detailbeschreibung der Umweltwirkungen |

Quelle: ÖIR

Zwar werden Projektträger durch ein Monitoring, das auch Fragen zu den Auswirkungen der Projekte auf die Umwelt enthält, allein noch nicht dazu angehalten, besonders umweltfreundliche Projekte zu entwickeln. Beim derzeitigen Stand kann damit jedoch zumindest die qualitative Ausprägung der Programme hinsichtlich positiver Auswirkungen auf die Umwelt in räumlicher und zeitlicher Hinsicht erfasst und dargestellt werden. Die explizite Förderung von positiv auf die Umwelt wirkenden Maßnahmen wird derzeit in der Hauptsache durch die Kommunalkredit Austria (KKA) durchgeführt. Diese stellen jedoch nur einen kleinen Anteil an den durch die Strukturfondsprogramme insgesamt geförderten Projekte dar.

Exemplarische Analyse der Daten des Umwelt-Monitorings

Mit der Anwendung der in der exemplarischen Analyse getesteten Indikatoren wurde der Versuch unternommen, den Anteil an Projekten mit potenziell positiven Auswirkungen auf die Umwelt an allen Projekten, die durch den EFRE kofinanziert werden zu ermitteln, die dabei besonders angesprochenen Umweltdimensionen herauszufiltern und Hinweise darauf zu geben, wo in besonderem Ausmaß innovative Beiträge der Förderungsempfänger geleistet werden.

Die Ergebnisse dieser Analyse geben Hinweise auf beträchtliche Unterschiede zwischen Förderprogrammen, Förderschwerpunkten und Interventionsbereichen hinsichtlich ihrer Signifikanz für nachhaltige Entwicklung. Insgesamt weisen von den in der Testauswertung vorhandenen 1.143 Projekten 27 % eine oder mehrere positive Umweltwirkungen auf (35% des bisherigen gesamten Projektvolumens von 1.064 Mio. €), bei einzelnen Förderschwerpunkten werden sogar bis zu 78% an Projekten mit positiven Umweltbeiträgen erreicht.

Tabelle K2

Umweltwirkungen der Projekte: Anteile der EFRE-kofinanzierten Projekte mit positiven Umweltwirkungen in %, nach Projektgröße, 2001

| | Positive oder sehr positive Auswirkungen in .. Umwelt-Dimensionen | | | | | |
|-------------------|---|------|------|------|-----|-------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | Insg. |
| kleine Projekte | 73,7 | 5,6 | 16,1 | 1,9 | 2,7 | 100,0 |
| mittlere Projekte | 73,6 | 11,2 | 8,2 | 4,5 | 2,6 | 100,0 |
| größere Projekte | 60,3 | 11,0 | 8,2 | 12,3 | 8,2 | 100,0 |
| Insgesamt | 72,8 | 7,3 | 13,7 | 3,1 | 3,1 | 100,0 |

Weiters zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von sonstigen betrieblichen Umweltaktivitäten (z.B. Umweltbeauftragte, Zertifizierung etc.) und Projekten mit positiver Umweltwirkung.

Zusätzlich konnten auch räumliche und programmliche Schwerpunktsetzungen festgestellt werden, die darauf hinweisen, dass wenigstens in einigen Bereichen mit Projektselektion und anderen (exogenen) Mechanismen Einfluss auf das Ausmaß an unternehmerischer Aktivität mit Bezug zur Umwelt genommen werden kann (z.B. über Technologieförderung, Clusterbildungen, Zertifizierungen, Förderung der Wissensbasis). Es ist davon auszugehen, dass diese Mechanismen im Vorfeld der Investitionsförderungen und deren Richtlinien ansetzen.

So zeigte beispielsweise die **Verortung der Projekte** auffällige Häufungen umweltfreundlicher Projekte (siehe Karte 1 in der Langfassung) im Raum südliches und süd-

östliches Vorarlberg (Bezirk Bludenz), wo verhältnismäßig viele Projekte mit positiven Auswirkungen in bis zu 4 Dimensionen zu finden sind. Auch in den Industrie- und Gewerberegionen wie dem Raum Judenburg – Bruck/Mur – Südburgenland, dem Raum Perg-Amstetten-Melk und dem westlichen Oberösterreich, wo der häufig umweltbezogene Einsatz von Mitteln für materielle Investitionen und betriebliche Umweltprojekte zu tragen kommen, sind Häufungen zu beobachten.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass alle hier beschriebenen Interpretationen der Analyse noch mit äußerster Vorsicht zu betrachten sind. Grund dafür ist, dass das Datenmaterial des Monitoringsystems zum Zeitpunkt der Erhebung (März 2002) aufgrund der kurzen Programmlaufzeit und diverser Nachjustierungen noch äußerst rudimentär war und daher noch starke Verzerrungen möglich sind.

Resümee

Insgesamt zeigt die exemplarische Analyse, dass trotz der an sich eingeschränkten förderrechtlichen Rahmenbedingungen doch in erheblichem Ausmaß Projekte mit positiven Umweltbezügen gefördert werden. Die Tatsache, dass es dabei zu großen räumlichen und maßnahmenspezifischen Unterschieden kommt weist darauf hin, dass es signifikante Gestaltungsspielräume im Bereich der Programmumsetzung, bei der Projektselektion und bei weiteren, die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblich beeinflussenden Instrumenten gibt. Dies betrifft insbesondere das technologische und wissensmäßige unternehmerische Umfeld. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Technologiepolitik, Kompetenzzentren, Forschungsförderung, universitäre Einrichtungen, Fachhochschulen etc. einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung nachhaltiger Wirtschaft leisten können. Inwieweit die Zielgebietsprogramme dies zusätzlich verstärken und in Richtung Nachhaltigkeit selektieren, hängt offensichtlich *auch* von der Programmumsetzung ab, aber nicht alleine. Eine umweltbezogene, thematische Programmevaluierung könnte diesen vorläufigen Befunden verstärkt nachgehen.

Bezüglich der Erstellung der Monitoring-Datenbasis für die umweltbezogene Evaluierung kommt die exemplarische Analyse zum Ergebnis, dass die Fragestellungen innerhalb des Monitorings grundsätzlich durchführbar und sinnvoll sind. Die einheitlichen Fragen und die großteils standardisierten Antwortmöglichkeiten sowie der Leitfaden erleichtern den Vergleich zwischen den jeweiligen Förderprogrammen, Regionen und Perioden und bilden damit die Voraussetzung für entsprechende Analysen. Es wäre in weiterer Folge zu prüfen, welche Erfahrungen seitens der Förderstellen bei der Umsetzung dieses Bestandteils des EFRE-Monitorings gesammelt wurden, ob und in welcher Weise Verbesserungen und Präzisierungen sinnvoll sind und wie eine Qualitätssicherung hergestellt werden kann.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Untersuchung der Voraussetzungen ergeben hat, dass im Rahmen der Zwischen- oder Ex-post-Evaluierung der Strukturfondsprogramme mit den zur Verfügung stehenden Indikatoren und Informationen eine quantifizierende Darstellung der Wirkungen eines oder mehrerer Projekte auf einen bestimmten Standort nicht möglich ist, da:

- die Indikatoren wie auch die zusätzlichen Inhalte vorwiegend qualitative Aussagen beinhalten (Ausnahme: Projekte der KKA)
- quantitative, nach Umweltmedien differenzierte regionale Umweltbilanzen für die Zielgebiete nicht zur Verfügung stehen und auch absehbar nicht hergestellt werden können.

Die vorliegenden Informationen erlauben aber Aussagen über die Berücksichtigung umwelt- und nachhaltigkeitsrelevanter Auswirkungen der Strukturfondsprogramme, und – bei kontinuierlicher Beibehaltung der Erhebungen im Monitoring – auch die Analyse ihrer Entwicklung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Hinblick auf Programmschwerpunkte, Interventionsbereiche und Wirtschaftsbranchen.

Im besonderen wird es von Interesse sein, die regionalen, zeitlichen und strukturellen Unterschiede bei der Häufung von Projekten mit positiven Umweltwirkungen zu untersuchen und herauszufiltern, ob es im zeitlichen Verlauf der Programmabwicklung signifikante Entwicklungstendenzen gibt, wie etwa eine Steigerung oder Senkung des Anteils der Projekte mit positiven Umweltwirkungen. Erst im Zuge einer kontinuierlichen und systematischen Befassung mit dem Thema Nachhaltigkeit kann es – bei Fortführung der Monitoring-Datenbasis – möglich sein, Vergleichswerte und Benchmarks zu entwickeln, die es erlauben, Niveau und Tendenzen der SF-Programmumsetzung in Hinblick auf Beiträge zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung rasch festzustellen, auf Fehlentwicklungen hinzuweisen und positive Entwicklungsansätze rasch zu erfassen sowie einer vertieften Analyse zuzuführen.