

Zusammenfassung

Die Evaluierung behandelt inhaltlich die in Österreich durchgeführten EFRE¹-kofinanzierten Maßnahmen in den Zielen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit“ sowie „Konvergenz – Phasing Out“, die von der Kommunalkredit Public Consulting als verantwortliche Förderstelle umgesetzt werden. Ziel war es, einerseits die grundlegenden Wirkungsweisen dieser Umweltmaßnahmen darzustellen und deren Beitrag zu den Zielsetzungen auf Programmebene sowie auf Ebene des STRAT.AT² darzustellen und abzuschätzen. Andererseits soll eine Systemanalyse Einblick in die Abwicklung der Umweltförderung in Österreich geben und das Zusammenspiel zwischen EFRE-Umweltförderung und anderen umweltrelevanten Maßnahmen auf Bundes- sowie Länderebene beleuchten.

Die verarbeiteten Daten stammen aus dem zentralen Monitoringsystem (ATMOS) sowie der KPC-internen Datenbank. Zusätzlich wurden Interviews mit Systemakteuren (BMLFUW, KPC, Verwaltungsbehörden, EU-Kommission) und Projektträgern geführt und ausgewertet.

Umsetzungsstand der EFRE-kofinanzierten UFI-Maßnahmen

Mit Stand September 2010 wurden seit 1. 1. 2007 105 Projekte mit einer Summe von 21,7 Mio. Euro an EFRE-Mittel genehmigt. Die Anzahl der genehmigten Projekte in den Bundesländern variiert und liegt zwischen 27 in Oberösterreich und 4 im Burgenland.

Mit einem finanziellen Umsetzungsstand von 68 % (= zugesicherte EFRE-Mittel) weisen die EFRE-kofinanzierten UFI³-Maßnahmen in Anbetracht der bisherigen Programmlaufzeit eine bemerkenswert hohe Bindungsquote auf. Lediglich Niederösterreich und das Burgenland haben noch nennenswerte Fördermittel zur Vergabe frei, in Vorarlberg wurde die Maßnahme finanziell aufgestockt. Die durchschnittliche Mittelvergabe je Projekt ist dabei deutlich höher als

ursprünglich geplant. Der Trend innerhalb der EFRE-Förderung deutet auf verstärkte Förderung von größeren Vorhaben.

Was den materiellen Umsetzungsstand betrifft, so konnten die Vorgaben laut Planwerten teilweise sogar übertroffen werden. So wurde mit den bisher genehmigten Projekten beinahe der doppelte Wert an zusätzlichen Kapazitäten an erneuerbaren Energien (123,9 MW) bereitgestellt wie ursprünglich vorgesehen. Bezüglich der Reduktion von Treibhausgasen liegen die Programme mit 46 % der Zielerreichung (151,9 kt/a) gut im Plan, jedoch etwas hinter dem finanziellen Umsetzungsstand.

Wirkungen der EFRE-kofinanzierten UFI-Maßnahmen

Für den Teilbereich der Wirkungsanalyse wurde die Methode des prozessorientierten Wirkungsmonitorings (PWM) angewendet. Die Methode definiert Wirkungsmodelle der untersuchten Interventionen (Projekte, Aktionsfelder, Programme) und richtet den Fokus der Monitoringaktivitäten auf die Beobachtung dieser Modelle. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Beobachtung der Veränderungsprozesse, die zu den Wirkungen führen sollen. Diese Prozesse werden entlang von Wirkungsketten definiert (Leistung-Ergebnis-Wirkung), wobei die Leistungsebene mithilfe von Hypothesen über die Nutzung der Leistungen mit der Ergebnisebene kausal verknüpft wird.

Beim Monitoring wird der Schwerpunkt auf jene Faktoren gelegt, die von den Projekten direkt beeinflusst werden können. Das bedeutet eine verstärkte Hinwendung zu Ergebnissen. In einer integrierten Anwendung kann Wirkungsmonitoring als ein umfassendes Managementinformationssystem genutzt werden, das die Programme und deren Wirkungslogik systematisch nach Zielebenen strukturiert und sämtliche Elemente des Monitorings darauf abstimmt.

1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung.

2 Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreichs für die Strukturfondsperiode 2007–2013.

3 „Umweltförderung im Inland“: Förderung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, abgewickelt durch die Kommunalkredit Public Consulting.

Die Wirkungsanalyse hat gezeigt, dass im Rahmen der betrachteten Aktivitätsfelder planmäßig neun verschiedene Projekttypen gefördert werden sollten, die in unterschiedlicher Weise ihre Wirkungen entfalten und dementsprechend differenziert zu den Zielen und erhofften Wirkungen der Programme und des STRAT.AT beitragen.

Auf Basis eines erarbeiteten logischen Wirkungsmodells zeigt sich insgesamt ein plausibler Beitrag der EFRE-Umweltmaßnahmen zu den STRAT.AT-Zielen. Die Wirkungszusammenhänge sind klar und nachvollziehbar. Es wurden bisher nicht alle Projekttypen gefördert, entsprechend werden auch nicht alle Ziele und Wirkungen in gleichem Maße angesprochen. Der Fokus der Maßnahmen und somit ein gewichtiger Beitrag des EFRE findet sich in den strategischen Schwerpunkten der österreichischen und internationalen Klimapolitik, nämlich der Energieeffizienz und den erneuerbaren Energien.

- Ein besonders hoher Beitrag ist zur Verwirklichung der Kyoto-Verpflichtungen zu erwarten, wie dies auch in den Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft als Ziel formuliert ist und ferner als übergeordnete Zielsetzung des STRAT.AT definiert wurde. Angesprochen wird dieses Wirkungsfeld vor allem durch die starke Förderung von Investitionen zum vermehrten Einsatz erneuerbarer Energieträger, wodurch Unternehmen fossile Energieträger substituieren konnten und in weiterer Folge Treibhausgasemissionen reduziert wurden.
- Ein ebenso hoher Beitrag ist zur Steigerung der Energieeffizienz zu erwarten, was ebenfalls in den Kohäsionsleitlinien als Ziel verankert ist und dementsprechend auch hohe Relevanz als übergeordnete Zielsetzung im STRAT.AT aufweist. Ein großer Teil der Förderungen floss in Investitionen zur effizienten Energienutzung, wodurch der Energieverbrauch sowie der Ressourceneinsatz in Unternehmen verringert wurden und die Ressourcenproduktivität entsprechend gesteigert werden konnte. Dadurch wird auch ein weiterer Schritt zur Abkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch gesetzt.
- Die Schwerpunktsetzung der Förderung auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz zeigt sich durchgehend in allen regionalen Programmen. In Tirol und Salzburg sind dabei die erneuerbaren Energien derzeit etwas übergewichtet, im Burgenland, Vorarlberg und Oberösterreich überwiegen die Projekte der Energieeffizienz. In der Steiermark und in Niederösterreich ist der Anteil ziemlich ausgewogen. Vom Finanzvolumen her sind die Förderungen außerhalb der Schwerpunkte EE und Energieeffizienz in Nie-

derösterreich mit etwa 1,4 Mio. EFRE-Mittel die einzigen nennenswerten.

- Weitere spezifischere Zielsetzungen werden durch die Förderausrichtung eher selektiv angesprochen. Vor allem Vorhaben in Bezug auf besonders innovative Energieprojekte und neue umweltrelevante Technologien, auch in Zusammenhang mit vorgeschalteter Forschungsförderung, wurden bisher kaum umgesetzt. Das hängt einerseits mit der geringeren Nachfrage bezüglich Pilot-/Demonstrationsprojekten für innovative Vorhaben zusammen, andererseits auch mit dem höheren Ausfallsrisiko solcher Projekte. Der Beitrag der Maßnahmen zum STRAT.AT-Ziel der gesteigerten Innovationen in Öko- und Energietechnologien ist daher verhältnismäßig kleiner. In diesem Zusammenhang werden die EFRE-Programme als Instrument zur Innovationsförderung nur als bedingt geeignet gesehen. Für solche Projekte bestehen besser geeignete Förderschienen außerhalb der Strukturfonds-Förderungen, die eine flexiblere Handhabung der Umsetzung zulassen.

Insgesamt zeigt sich der Trend hin zu Projekten mit höherem Finanzvolumen, die auch häufiger von größeren Unternehmen umgesetzt werden. Ein besonders starker KMU-Fokus in den EFRE-Förderungen lässt sich nicht ablesen. Dafür gibt es mehrere Gründe: Die EU-Vorgaben für EFRE-Förderungen sind für Großunternehmen oft einfacher einzuhalten als für KMU. Der Förderzuschlag von 5 % zeigt vor allem bei Projekten mit geringem Finanzvolumen keinen besonderen Anreiz. Zudem bringen die in der UFI ausgeweiteten Möglichkeiten von Förderungspauschalen für Standardtechnologien zwar eine kundenfreundlichere Förderabwicklung, verhindern aber eine EFRE-Finanzierung dieser „kleinen“ Projekte, da die Förderabwicklung nicht den EFRE-Vorgaben entspricht. Auch werden kleinere Biomasse-Projekte über den ELER kofinanziert.

Neben den großen ökologischen Effekten tragen die Förderungen über eine Regionalisierung der Wertschöpfungsketten auch zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen bei. Technologien zur Erzeugung erneuerbarer Energien weisen einen besonders hohen Anteil einheimischer Produktion auf und die Dezentralisierung der Energieerzeugung fördert die Nachfrage nach regionalen/lokalen AnbieterInnen und DienstleisterInnen bei Investition und Betrieb. Daneben werden importierte Rohstoffe durch regionale Energieträger substituiert. Es hat sich gezeigt, dass vor allem im Zuge der Anlageninstallation und der damit in Verbindung stehenden Baumaßnahmen sowie zur Wartung der geförderten Anlagen die Finanzströme kaum die Bezirksgrenzen überschreiten und somit unmittelbar zur Wertschöpfung vor Ort beitragen. Die

Stärkung der Unternehmen führt letztendlich auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen in den Regionen.

Erfahrungen mit der Methode Wirkungsmonitoring

Der Mehrwert liegt in der plausiblen Verknüpfung von Leistungen und erwarteten Ergebnissen durch Hypothesen (hinsichtlich der Nutzung dieser Leistungen). Dies erfordert einen Zusatzaufwand, da diese Hypothesen erarbeitet und verifiziert werden müssen. Für Letzteres können Monitoringdaten herangezogen und/oder Erhebungen durchgeführt werden. Bei der Anwendung im Rahmen von ex-ante oder begleitender Evaluierung kann das tatsächliche Eintreten der Ergebnisse aber nicht erfasst werden, dazu bedarf es einer Verknüpfung mit anderen Ansätzen, z. B. Ergebnisindikatoren. Im Rahmen dieser Anwendung des Wirkungsmonitoring wurde versucht, Wirkungsketten und Indikatoren (ATMOS-Daten) zu verknüpfen. Dabei zeigte sich, dass einzelne Indikatoren direkt in das Wirkungsmonitoring integrierbar sind.

Eine Herausforderung für die Zukunft ist es, bei der Festlegung von Indikatoren deren Funktion für die Beobachtung von Wirkungsverläufen zu berücksichtigen und bestehende Routinen der Informationssammlung für das Monitoring der Wirkungsketten zu nutzen. Durch eine engere Abstimmung kann der Aufwand für das Wirkungsmonitoring deutlich reduziert werden. Ferner ist es wichtig, die Wirkungsmodelle als temporäre Orientierung zu verstehen, die laufend an neue Entwicklungen angepasst werden kann. Demnach sind auch Abweichungen nicht per se als unerwünscht zu verstehen, sondern als wichtige Informationsquelle und Lernchance.

Systemanalyse der EFRE-kofinanzierten UFI-Maßnahmen

Eine Analyse des Akteursystems der Umweltförderung in Österreich weist dieses als ein etabliertes, über zwei Jahrzehnte gewachsenes und ausdifferenziertes System aus, das in der Lage war, die Umsetzung der EFRE-Förderungen als einen „Impuls von Außen“ einwandfrei in die etablierten Strukturen zu

übernehmen. Die lange Kooperationstradition der beteiligten AkteurInnen ließ formelle, aber auch informelle Netzwerke entstehen, die auf Basis gegenseitigen Vertrauens rasch, unbürokratisch und flexibel agieren können. Eine solche Akteurskonstellation, die in hohem Maße personengebunden ist, fördert jedoch auch das Entstehen von „Innen und Außen“, Informierten und Außenstehenden, für die das System intransparent bleibt.

→ Die Tatsache, dass die Abwicklung der nationalen Umweltförderungen auf eine kleine Zahl an gut vernetzten, zumeist sogar innerhalb einer Organisation angesiedelten AkteurInnen, aufgeteilt ist, ermöglicht eine einfache und effiziente Abstimmung der Förderungen. Seitens der beteiligten AkteurInnen wird kein zusätzlicher Abstimmungsbedarf artikuliert, auch nicht hinsichtlich der EFRE-Förderungen. Überschneidungen der Förderinhalte gibt es selten.

→ Verbesserungspotenzial wird jedoch auf Ebene der strategischen Abstimmung, besonders im Zuge der Umsetzung der verschiedenen Umweltmaßnahmen gesehen. Obwohl die verschiedenen Maßnahmen zum Zeitpunkt der Planung unter einen gemeinsamen strategischen Schirm gestellt werden, scheint eine gewisse Rationalität in der Umsetzung der Programme auf Kosten der strategischen Steuerung zu gehen. In diesem Zusammenhang wurden bereits wertvolle Impulse seitens der ÖROK gesetzt, deren Rolle als Koordinierungsstelle als einzigartig anerkannt wird.

→ Im Zusammenspiel der in Österreich vorhandenen umweltrelevanten Programme, wie die Umweltförderung im Inland, der Klima- und Energiefonds, klima:aktiv mit der EFRE-kofinanzierten Umweltförderung treffen unterschiedliche Handlungslogiken aufeinander, die verschiedene Herangehensweisen an die Projektauswahl bewirken. Die KPC kommt dieser Aufgabe als eine Art Clearingstelle sehr gut nach. Jedoch gibt es Verbesserungspotenzial bzw. Aspekte, die besonders beachtet werden sollten, um bei der Nutzung der Fördermittel die übergeordneten umweltrelevanten Zielsetzungen im Fokus zu halten.