



Ergebnisorientierung in der EU - Programmperiode 2014 - 2020

Anforderungen und Herausforderungen
für österreichische EFRE Programme

Beispiele für Interventionen

Richard Hummelbrunner
ÖAR Regionalberatung,
Büro Steiermark

Markus Gruber
Simon Pohn-Weidinger
convelop – cooperative knowledge design

Auf Basis des Projektauftrages der Österreichischen Raumordnungskonferenz im
Rahmen der Österreichischen IWB/EFRE Koordination.

Graz, 2013

ÖAR Regionalberatung GmbH
Büro Steiermark
8010 Graz | Alberstrasse 10
hummelbrunner@oear.at

convelop – cooperative knowledge design gmbh
Bürgergasse 8-10, A-8010 Graz
markus.gruber@convelop.at
www.convelop.at

1 Die Anforderungen der EU Kommission

Ergebnisorientierung ist eine wesentliche Neuerung für die Europäische Kohäsionspolitik in der kommenden Programmperiode 2014 – 2020. Mit ihr wird auf die Kritik einer mangelnden Wirksamkeit bisheriger Programme reagiert (z.B. im sogenannten ‚Barca-Bericht‘) und sie soll dazu führen, dass die Ergebnisse der neuen Strukturfonds-Programme klarer sichtbar sind und nachvollziehbar überprüft werden können.

Dieser Ansatz beruht im Kern auf dem ‚New Public Management‘ und hat damit die gleichen Wurzeln und Intentionen wie die ‚Wirkungsorientierung‘, die in den letzten Jahren verstärkt zu einem Thema in der öffentlichen Verwaltung in Österreich geworden ist (z.B. als Wirkungsorientierte Haushaltsführung oder Steuerung). Trotz aller Unterschiede im Detail haben beide Ansätze einige gemeinsame Grundlagen:

- Nicht die eingesetzten Ressourcen, sondern die erbrachten Leistungen bzw. die mit diesen Leistungen erzielten Ergebnisse und Wirkungen sollen Maßstab für das Verwaltungshandeln sein.
- Das setzt voraus, dass die eingesetzten Ressourcen mit den Leistungen und Wirkungen verknüpft werden und der Zusammenhang zwischen Input, Output sowie den angestrebten Zielen und Wirkungen nachvollziehbar ist. Dabei geht es insbesondere um die Frage, welche Leistungen in welchem Umfang zur Erreichung bestimmter Ziele beitragen.
- Steuerung über Wirkungen, Ergebnisse oder Leistungen ist erst möglich, wenn diese durch möglichst aussagekräftige Indikatoren (Kennzahlen) messbar gemacht werden und ein zeitlicher Rahmen für die Zielerreichung vorgegeben ist.

Daher sind die Anforderungen bezüglich Ergebnisorientierung der EU Strukturfonds-Programme auch grundsätzlich kompatibel mit aktuellen Überlegungen hinsichtlich einer Verbesserung der Wirkungsorientierung der österreichischen Verwaltung.

Nachfolgend werden die Anforderungen der EU Kommission zur Ergebnisorientierung kurz zusammengefasst. Sie basieren in erster Linie auf den ‚Konzepten und Empfehlungen‘ genannten Leitlinien der Evaluierungsabteilung der DG REGIO (die wiederum auf den einschlägigen Passagen der Strukturfonds-VO beruhen bzw. diese erläutern und präzisieren). Ferner wurden dabei auch Erkenntnisse der im Jahr 2011 durchgeführten Pilotaktion ‚Ergebnisorientierung‘ berücksichtigt, an der auch einige österreichische Programme beteiligt waren.

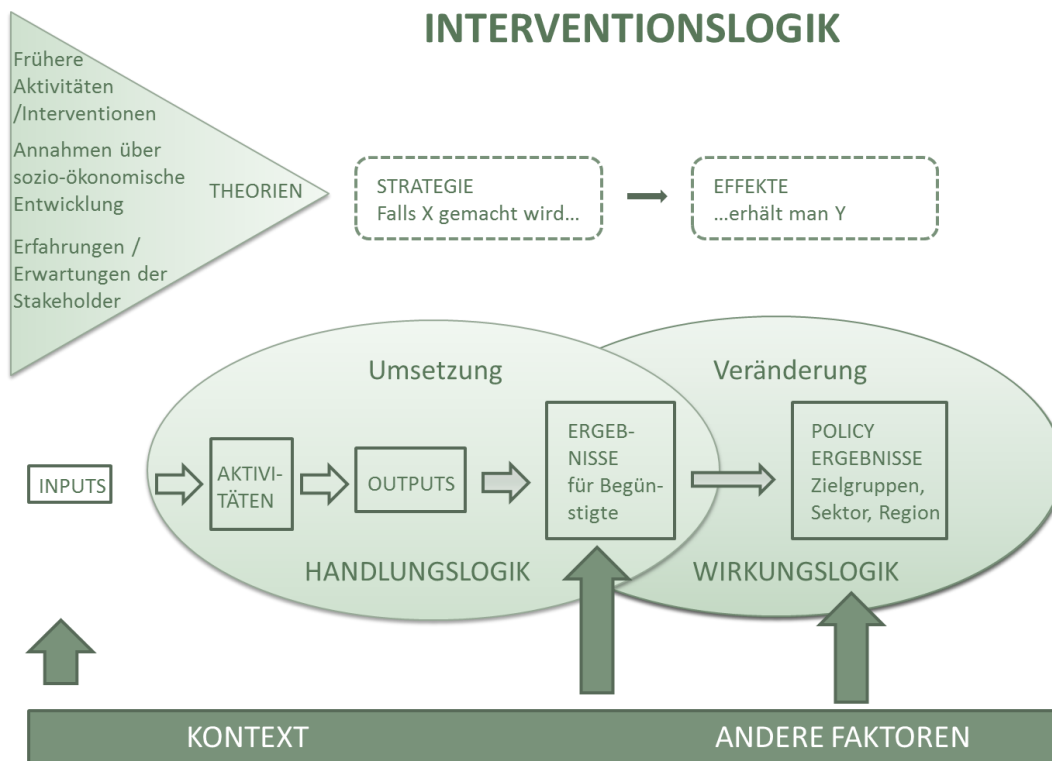
1.1 Interventionslogik als Ausgangspunkt

Bei der Konzeption einer Intervention (= Fördermaßnahme) soll einerseits das zugrunde liegende Problem oder Bedürfnis benannt und andererseits die

Richtung der gewünschten Veränderung oder der angestrebte Zustand (Ziel) festgelegt werden. Da diese Veränderung in der Regel von verschiedenen Faktoren abhängt, soll bei der Programmerstellung entschieden und begründet werden, welche dieser Faktoren durch die Intervention beeinflusst werden soll.

Ergebnisorientierung erfordert daher in erster Linie Konzentration (auf ausgewählte Faktoren) und aussagekräftige Ziele. Die einer Intervention zugrunde liegende Logik ist möglichst schlüssig darzustellen, in dem der gesamte Verlauf von der Ausgangssituation (Problem/ Bedarf) über die geförderte Intervention bis zu den beabsichtigten Effekten beschrieben wird. Dabei kann zwischen zwei Teil-Logiken unterschieden werden:

Abb.1: Die beiden Teile einer Interventionslogik



Quelle: Europäische Kommission, Bearbeitung convelop

- **„Handlungslogik“**: Sie beschreibt die gewählte Strategie zur Umsetzung einer Intervention. Dies umfasst alle Schritte vom Input (fin. Ressourcen) über die Aktivitäten, die Outputs bis zu den geplanten Ergebnissen.
- **„Wirkungslogik“**: Sie drückt aus, wie eine Intervention zur angestrebten Veränderung führt und somit auch die Ausgangssituation beeinflusst. Dies umfasst die gesamten von einer Intervention ausgelösten Effekte bis hin zu Veränderungen auf der Policy-Ebene (z.B. Zielgruppe, Sektor, Region).

Beide Logiken beruhen auf sogenannten ‚Theorien‘, das sind implizite oder explizite Aussagen über die Verknüpfung der einzelnen Elemente. Die Grundlage dafür können Annahmen über sozio-ökonomische Entwicklungs-

prozesse, frühere Aktivitäten/Interventionen oder die Erfahrungen bzw. Erwartungen der beteiligten Stakeholder sein. Die direkten Ergebnisse für die unmittelbar Begünstigten (Projektträger) sind das Bindeglied zwischen den beiden Bereichen und stehen daher im Zentrum der Ergebnisorientierung.

Zur Veranschaulichung der relevanten Zusammenhänge kann es nützlich sein, die Interventionslogik übersichtlich in Form einer Tabelle oder Grafik darzustellen. Falls eine Intervention zu mehreren Ergebnissen führen kann oder mehrere Outputs zu den Ergebnissen beitragen, sollte sich dies in der Darstellung widerspiegeln. Ebenso kann es nützlich sein, Ergebnisse nach betroffener Gruppe und Zeitplan zu unterscheiden.

1.2 Definitionen für spezifische Ziele, Output und Ergebnis

Das bezweckte Ergebnis soll ausdrücken, was mit einer geplanten Intervention geändert werden soll („what should be changed“). Diese Änderung ist möglichst präzise als **spezifisches Ziel** zu beschreiben, wobei die Zahl der formulierten Ziele je Investitionspriorität (die Basiseinheit eines OPs) möglichst gering gehalten werden soll.

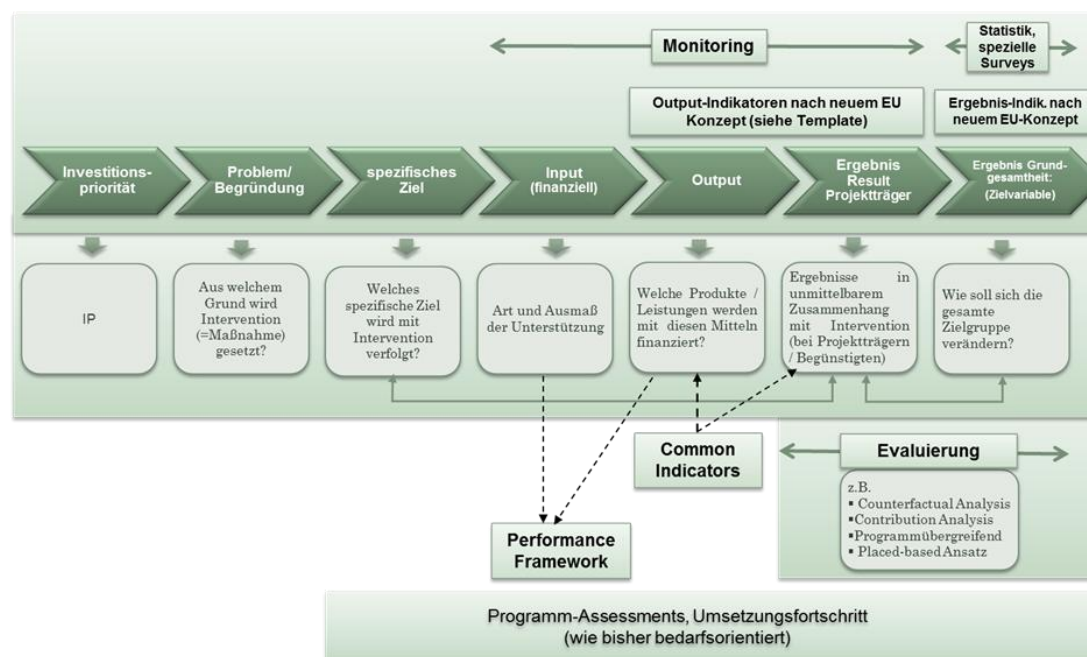
Output ist das, was mit einer Intervention direkt erreicht wird und womit diese zu den geplanten Ergebnissen beiträgt. Die Outputs ergeben sich somit aus den Aktivitäten der geförderten Projektträger und umfassen die von ihnen erbrachten Produkte oder Leistungen. Sie sind gewissermaßen die Bausteine zur Erreichung der Ergebnisse.

Im Bereich der **Ergebnisse** erfolgt in der EU Förderperiode 2014-20 eine Neuerung in der Terminologie gegenüber bisherigen Denklogiken. Im neuen EU Konzept werden Ergebnisse auf Basis der Grundgesamtheit der Zielgruppe erfasst. Die Grundgesamtheit bezieht neben den geförderten Akteuren auch Nichtgeförderte mit ein. In bisherigen Wirkungslogiken zählten hingegen die Wirkungen auf Ebene der Projektträger, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Intervention standen zu Ergebnissen. Diese zählen nunmehr nicht mehr zum Feld der Ergebnisse sondern sind nach der neuen EU-Diktion dem Outputbereich zuzurechnen. Diese Verschiebung der Ergebnismessung von Projektträger hin zur gesamten adressierten Zielgruppe stellt die wesentliche Veränderung in der neuen Programmlogik dar. Sie hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Definition und das Identifizieren geeigneter Indikatoren.

Box: Interventionslogik und Begleitprozesse

In Abbildung 2 wird das Prinzip der Wirkungskette schematisch dargestellt, samt den Leitfragen für jedes Element und deren möglichen Verknüpfungen. Ferner wird die Beziehung mit den wichtigsten Begleitprozessen die in der Folge beschrieben werden, aufgezeigt: Monitoring (auf Basis von Primärdaten des Programms oder statistischen Sekundärdaten), Evaluierung, Liste der Common Indicators und Performance Framework.

Abb. 2: Interventionslogik und Begleitprozesse



Quelle: convelop in Kooperation mit ÖAR

1.3 Geeignete Indikatoren

Zur Messung des Fortschritts in Bezug auf die geplanten Veränderungen sind für Outputs und Ergebnisse jeweils geeignete Indikatoren festzulegen: Die DG REGIO schlägt eine Liste von **gemeinsamen Indikatoren** vor, die von den Programmen bei der Auswahl ihrer Indikatoren zu berücksichtigen ist. Sie spiegeln die wichtigsten Interventionsgebiete des EFRE und des Kohäsionsfonds wider und dienen dazu, EU- weit Informationen zu sammeln. Die meisten gemeinsamen Indikatoren auf dieser Liste sind Outputindikatoren, nur einige wenige sind Input- oder Ergebnisindikatoren.

Outputindikatoren sollen alle (Interventions-) Prioritäten eines Programms abdecken. Sie sollen aus der jeweiligen Interventionslogik abgeleitet werden, falls die gemeinsamen Indikatoren dafür nicht passen oder ausreichen, sind zusätzlich programmspezifische Indikatoren zu ermitteln. Ausgangswerte für Outputindikatoren werden nicht benötigt, aber es sind für jeden Indikator Zielwerte für das Jahr 2022 festzulegen. Allerdings ist mit entsprechender Begründung (z.B. bei Änderung des Programms oder von Inputs/Finanztabellen) eine spätere Korrektur dieser Zielwerte möglich und auch gewünscht. In den Jahresberichten sind die kumulativen Werte der

Outputindikatoren anzugeben, wobei jeweils auch der Bezug zu den Zielwerten hergestellt werden soll.

Ergebnisindikatoren sind Variablen, die Informationen zu messbaren Aspekten von Ergebnissen liefern und damit die Zielerreichung abbilden. Anders als bisher beziehen sich die Ergebnisindikatoren nicht mehr nur auf die **Summe der geförderten Projekte**, sondern auf die Entwicklung der geförderten und der nicht geförderten Einheiten der angesprochenen Zielgruppe. D.h. der Veränderung der **Grundgesamtheit**.

Es wird empfohlen, wenige aber dafür aussagekräftige Ergebnisindikatoren zu verwenden. Nicht jedes Ergebnis erfordert demnach einen Indikator, aber jedes spezifische Ziel soll durch zumindest einen Ergebnisindikator gemessen werden können. Da die Ziele durch die aus einer Intervention geförderten Projekte erreicht werden sollen, sind die Ergebnisindikatoren auch bei der Festlegung der Projektauswahlkriterien zu berücksichtigen.

Jeder Ergebnisindikator erfordert einen Ausgangswert (Zustand zu Beginn des Programmplanungszeitraums), dieser kann auch qualitativ beschrieben werden (z.B. durch eine Analyse der Ausgangslage). Ferner sind Zielwerte festzulegen, diese können sowohl quantitativ als auch qualitativ ausgedrückt werden (z.B. die Richtung, die Geschwindigkeit oder die Bandbreite der erwarteten Veränderung). Als Informationsquellen können statistische oder administrative Daten verwendet werden, es kann allerdings auch notwendig sein, diese Informationen durch die Programme selbst einzuholen (z.B. über Erhebungen oder Umfragen). Die Jahresberichte sollen kumulative Werte enthalten und damit die Fortschritte bei der Erreichung der spezifischen Ziele abbilden.

Die Ergebnisindikatoren sollen auch bestimmten Qualitätskriterien entsprechen. Dies sind insbesondere:

- Relevanz: Indikator ist eng mit der unterstützten Intervention verknüpft und umfasst das Wesentliche eines Ergebnisses;
- Normative Interpretation: es besteht Einvernehmen darüber, dass eine Bewegung des Indikators in eine bestimmte Richtung gewünscht ist;
- Solidität: Daten sind verlässlich und statistisch validiert;
- Verfügbarkeit: Daten werden zeitgerecht gesammelt und sind öffentlich verfügbar.

1.4 Monitoring und Evaluierung

Monitoring hat (wie bisher) die Aufgabe, die Umsetzung eines OPs regelmäßig zu beobachten und dadurch zu einer effizienten Programmverwaltung beizutragen. An Hand der gewählten Indikatoren sollen die tatsächlichen Inputs und Outputs periodisch mit den Planwerten verglichen werden. Damit kann überprüft werden, ob die Durchführung auf dem richtigen Weg ist und wo es Abweichungen davon gibt.

Monitoring soll aber darüber hinaus auch die Veränderungen bei den Ergebnisindikatoren beobachten, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß sie sich in die gewünschte Richtung entwickeln und ob sich die erwarteten Ergebnisse einstellen. Gemäß der Interventionslogik sollten dabei zwei Ebenen unterschieden werden: Effekte für die unmittelbar Begünstigten (Ergebnisse) oder Veränderungen für alle potentiellen Zielgruppen (Policy Ergebnisse).

Monitoring kann je nach Akteur und Ebene unterschiedliche Informationsbedarfe abdecken. Auf europäischer Ebene betrifft dies v.a. die Aggregation bestimmter Informationen mittels der gemeinsamen Indikatoren, um Rechenschaft über die Verwendung der Kohäsionsmittel abzulegen.

Mit dem Monitoring eng verknüpft ist die Festlegung des **Performance Frameworks**. Damit soll der Programmfortschritt im Jahr 2019 überprüft werden, die Basis dafür bilden die sogenannten Meilensteine, das sind Zielwerte für die spezifischen Ziele eines OPs. Dafür sind geeignete Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren auszuwählen.

Evaluierung hat die Aufgabe, die Zielerreichung eines Programms zu überprüfen und Lehren aus der Umsetzung des OPs zu ziehen, um Verwaltung und Ergebnisse eines Programms zu verbessern. Besonderes Augenmerk soll dabei auf **Wirkungsevaluierungen** gelegt werden, mit denen die Beiträge der Programme zu den Ergebnissen untersucht und bewertet werden. D.h. Wirkungen sind nunmehr der Beitrag des Programmes zur Entwicklung der Grundgesamtheit („Gesamtpopulation“). Mindestens einmal während des Programmplanungszeitraums soll dies für die Ziele jeder Priorität erfolgen.

Die durch das Monitoring festgestellten Veränderungen bei einem Ergebnisindikator können auf die geförderte Intervention sowie andere Faktoren zurückzuführen sein und sind daher nicht gleichzusetzen mit den Wirkungen der Intervention. Letztere können nur durch eine Wirkungsevaluierung ermittelt werden, bei der die Effekte der Intervention vom *Beitrag anderer Faktoren* abgegrenzt werden.

Dabei gilt es, zwei ganz unterschiedliche Fragen zu beantworten, zu deren Beantwortung sich jeweils eine andere Form der Wirkungsevaluierung eignet:

- Funktioniert die Intervention, gibt es einen Kausalzusammenhang mit dem Ergebnis – und wenn ja, wie groß – positiv oder negativ – waren diese Wirkungen? Dies kann mit *kontrafaktischen* Wirkungsevaluierungen beantwortet werden. Mit Hilfe von Kontroll- oder Vergleichsgruppen werden die Einflüsse von anderen Faktoren abgeschätzt. Der Unterschied, den eine Intervention bewirkt hat, wird quantitativ beantwortet (Zahlen oder Differenzen).
- Wie und warum funktioniert eine Intervention und führt zu den beobachteten Ergebnissen? Dies geschieht mit *theoriebasierten* Wirkungsevaluierungen, die Beschreibungen und verbale Begründungen für die kausalen Beiträge einer Intervention liefern. Die Basis dafür bildet die in einer Interventionslogik enthaltene Theorie der Veränderung. Diese Form der Wir-

kungsevaluierung liefert Einblicke in die Funktionsweise einer Intervention und soll auch ungeplante Effekte erfassen.

Beide Fragen sollten allerdings nicht getrennt voneinander behandelt werden, daher wird der komplementäre Einsatz beider Formen der Wirkungsevaluierung empfohlen. Der passende Mix und die jeweilige Methodik sind vom Programm bzw. Mitgliedsstaat festzulegen.

Evaluierungen können gesamte Programme oder einzelne Prioritäten abdecken, sie können aber auch mehrere Programme umfassen oder programmübergreifende Themen behandeln. Evaluierungen sollten grundsätzlich auf die Anforderungen des Programms ausgerichtet sein, daher können neben Wirkungsevaluierungen auch andere Arten eingesetzt werden (z.B. Durchführungsevaluierungen, Halbzeitbewertungen, Reviews).

Jedes Programm hat zu Beginn einen (jährlich zu aktualisierenden) *Evaluierungsplan* zu erstellen, der eine indikative Liste der vorzunehmenden Evaluierungen samt Themen und Zeitplan enthält. Ferner sind das Budget, die zu beteiligenden Humanressourcen und die benötigten Daten zu präzisieren. Damit soll sichergestellt werden, dass die für die Durchführung der Evaluierungen notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen und die für bestimmte Evaluierungstechniken erforderlichen Ausgangsdaten von Beginn an festgelegt bzw. erfasst werden.

2 Herausforderungen für Österreich

Die Umsetzung der oben dargestellten Vorgaben der EU Kommission bringt eine Reihe von Herausforderungen mit sich, die mit der Funktion der EU Strukturpolitik in der österreichischen Förderlandschaft, den Charakteristika dieser Programme sowie den statistischen und verwaltungsmäßigen Gegebenheiten zusammenhängen. Diese Argumente wurden ausführlich in der österreichischen Stellungnahme zu den ‚Konzepten und Empfehlungen‘ der DG REGIO erläutert (Juli 2011) und werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

Österreich verfügt lediglich über **kleine Strukturfonds-Programme** mit relativ geringer Mittelausstattung. Mit Ausnahme des Burgenlandes beträgt der Anteil der EFRE Mittel an den gesamten Regionalförderungsmitteln der einzelnen Bundesländern lediglich 0,5 - 2%. Bei derartigen Größenordnungen können von den EFRE-Programmen - auch bei einer stärkeren Fokussierung - nur sehr geringe Beiträge zu Veränderungen auf der Policy - Ebene erwartet werden.

Dieser geringe Anteil erfordert auch eine strikte Anwendung des Prinzips der **Proportionalität** beim Aufwand für die Ergebnisorientierung. Dies gilt sowohl für die Erfassung der erforderlichen Daten (z.B. durch Nutzung vorhandener Unterlagen oder anderer Erhebungen) als auch den Mitteleinsatz für (Wirkungs)evaluierungen (z.B. durch programmübergreifende Bearbeitungen).

Nur auf diese Weise läßt sich der mit der Ergebnisorientierung verbundene Zusatzaufwand in einem vertretbaren Rahmen halten.

Trotz – oder gerade wegen - ihrer geringen EFRE Mittel sind die österreichischen Programme relativ **komplex**. Ihre Interventionen sind zumeist in ein Mehrebenen-Fördersystem (Bund, Länder) eingebettet und entfalten ihre Wirkung häufig nur in Kombination mit anderen Maßnahmen oder Faktoren. Daraus resultieren komplexe Wirkungsverläufe mit vielfältigen Verknüpfungen, Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. Diese können nur begrenzt über Interventionslogiken abgebildet werden, und die gewählten Indikatoren bilden immer nur einen Teil der Umsetzungsrealität ab. Diese Situation erschwert auch die Formulierung präziser, aussagekräftiger Ziele, da diese oft ein Kompromiss zwischen den beteiligten Akteuren sind. Offene und vage Formulierungen drücken aber gerade bei mehrjährigen Programmen auch den Bedarf nach Flexibilität für künftige Entwicklungen aus.

In Bezug auf aussagekräftige Ergebnisindikatoren gilt es zu berücksichtigen, dass viele der in den österreichischen EFRE Programmen enthaltenen Interventionen (z.B. betriebliche und kooperative F&E) **lange Wirkungsverläufe** haben und ihre volle Wirksamkeit erst nach mehreren Jahren – und manchmal erst nach dem Ende der Programmlaufzeit – entfalten. Zudem sind geeignete Daten oft nicht verfügbar, entweder weil geeignete Statistiken auf regionaler Ebene fehlen oder in relativ langen Erhebungsintervallen erhoben werden, wodurch Veränderungen nicht zeitnahe abgebildet werden können. Änderungen bei der statistischen Datenerhebung sind jedoch schwer machbar und können wegen des begrenzten Stellenwerts der Strukturfonds-Programme kaum von diesen ausgelöst werden.

Da in den Jahresberichten die Fortschritte bei der Erreichung der spezifischen Ziele abzubilden sind, sollten möglichst Ergebnisindikatoren verwendet werden, die jährliche Veränderungen aufzeigen können. Dadurch besteht aber eine gewisse Gefahr, dass bei der Festlegung der spezifischen Ziele die **Verfügbarkeit von Daten** (und nicht die Lösung von Problemen/Bedürfnissen) im Vordergrund steht. Die Indikatoren sollten aber an die Programme angepaßt werden - und nicht umgekehrt.

Monitoring soll nicht nur Daten für die europäische Ebene bereitstellen, sondern auch - und in erster Linie - **Informationen für die Programmsteuerung** liefern. Dafür wurde in Österreich in Abstimmung mit den Programmverantwortlichen ein programmübergreifendes EFRE Monitoringsystem entwickelt (ATMOS). Dieses System sollte eine möglichst rasche Rückmeldung über die Wirksamkeit der Förderung erlauben und ggf. Änderungsbedarf bei Abweichungen signalisieren. Neben der bisher üblichen Erhebung der Zahl der geförderten Projekttypen sollten daher auch Informationen über den Verlauf bzw. die Wirksamkeit der geförderten Projekte eingeholt werden, damit die Förderung plausible mit den erwarteten Ergebnissen verknüpft werden kann.

Bei der Wirkungsevaluierung sind die Rolle und der Stellenwert der EFRE Programme in dem jeweiligen Kontext (z.B. Sektor, Region) zu berücksichtigen. Wie die Erfahrungen mit den bisherigen EFRE Programmen gezeigt ha-

ben, werden auf Grund der mit diesen Programmen verbundenen (Kontroll-) Auflagen und Vorschriften primär gute „Mainstream-Projekte“ gefördert, risikoreiche oder innovative Vorhaben kommen hingegen kaum in Frage. Zudem erfüllen die EFRE Programme spezifische Funktionen im jeweiligen Fördersystem, wie z.B. eine erhöhte politische Sichtbarkeit oder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel.

Kontrafaktische Wirkungsevaluierungen sind in Österreich für jene Programmteile in Erwägung zu ziehen bei denen von Kontroll- oder Vergleichsgruppen sinnvoll gebildet werden können. Dabei handelt es sich insbesondere um die auf einzelbetrieblich ausgerichtete Förderungsansätze. Allerdings ist bei derartigen Vergleichen zu berücksichtigen, dass EU-geförderte Projekte nicht prinzipiell anders sind als national geförderte und dass die Wirkung dieser Förderung sich nicht nur in der mit Ergebnisindikatoren belegten Veränderung erschöpft.

Die Ergebnisorientierung bietet einerseits die Chance, Lerneffekte (auch auf der Policy Ebene) über die Wirksamkeit von Interventionen in der Wirtschafts- und Regionalförderung zu erreichen. Zudem können auch Synergien zu Aktivitäten im Zuge der verstärkten Wirkungsorientierung in der öffentlichen Verwaltung hergestellt oder gezielt angestrebt werden. Andererseits besteht aber die Gefahr, dass auf Grund der Dauer der zu beobachtenden Prozesse und der damit verbundenen zeitlichen Verzögerungen der kurzfristige Nutzen für die Programmsteuerung beschränkt bleibt.

3 Vorschläge für die österreichischen EFRE Programme

3.1 Umsetzung der Ergebnisorientierung

Damit die Ergebnisorientierung angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen zweckmäßig und effizient umgesetzt werden kann, sollte sie

- praktikabel ausgestaltet und proportional zu den Programm-Mitteln gehandhabt
- für die Rahmenbedingungen von relativ kleinen EFRE Programme adaptiert, und
- bereits bei der Programmierung mit überlegt werden.

Ergebnisorientierung erfordert in erster Linie eine **kohärente Gesamtarchitektur**: Dies beginnt bei der Formulierung der spezifischen Ziele, über die Auswahl und Erhebung von Ergebnisindikatoren bis zur Identifizierung passender Ansätze für die Wirkungsevaluierung.

Für jede Intervention sollte bereits zu Beginn der jeweilige **Veränderungsanspruch** abgeklärt werden. Dabei geht es um die Frage, ob die geplanten Ergebnisse durch die Intervention alleine herbeigeführt werden können, die Intervention demnach notwendig und ausreichend für das Erreichen der Ergebnisse ist. Oder ob die Intervention einen Beitrag zu dieser geplanten Veränderung leisten soll, d.h. nur in Kombination mit anderen Faktoren bzw. Interventionen wirkt. Angesichts der Grundlogik wonach die Ergebnisse auf die

Grundgesamtheit (und nicht Projektträger) beziehen bei gleichzeitig eingeschränkter Programmgröße ist der letzte Punkt von besonderer Bedeutung.

Der Veränderungsanspruch einer Intervention ist ausschlaggebend dafür, welche Form des Kausalitätsnachweises zweckmäßig ist (Veränderung oder Beiträge dazu) und welche Form der Wirkungsevaluierung sinnvollerweise eingesetzt werden kann.

Um bei Interventionslogiken einen kohärente Abfolge der Elemente sicherzustellen, ist eine **übersichtliche Darstellung** hilfreich. Auch wenn dies in der Eingabemaske für OPs (gemäß SFC) nicht vorgesehen ist, sollten derartige Übersichten zumindest als Arbeitsdokumente verwendet werden. Bei den Beispielen in Kap. 4 sowohl die Darstellungsform der Wirkungskette gewählt, die Inhalte werden aber auch in Form einer Tabelle bzw. Matrix präsentiert.

Die **Zusammenhänge** zwischen den Elementen einer Interventionslogik sollten durch eine klare Beschreibung möglichst *explizit* gemacht werden. Ohne eine klare Interventionslogik ist es schwierig, relevante Indikatoren zu definieren. Für jede Investitionspriorität sollte insbesondere beschrieben werden, wie die geförderten Aktivitäten oder Projekttypen zu welchen Ergebnissen beitragen sollen. Dabei empfiehlt es sich, auch auf die erwünschten Veränderungsprozesse bei den geförderten Begünstigten einzugehen.

Das **spezifische Ziel** sollte keine allgemeine, zusammenfassende Formulierung der geplanten Förderaktivitäten sein (also die Intervention beschreiben), sondern die angestrebte Änderung als künftigen Zustand ausdrücken. So wird der Bezug zwischen Zielen und Ergebnisindikatoren leichter hergestellt. Da die meisten Investitionsprioritäten als Weg/Aktivität formuliert sind (z.B. Stärkung von..., Förderung von...), sollte man bei den Zielen bewusst davon abgehen bzw. sich nicht zu sehr an diese Formulierungen anlehnen.

Outputs sind die Bausteine für die Erreichung von Ergebnissen, sie sollten daher im Hinblick auf jedes spezifische Ziel festgelegt werden. Sie stellen die Leistungen der geförderten Projekte dar und bilden ab, was mit den eingesetzten Fördermitteln unmittelbar erbracht wird. Die dazugehörigen Indikatoren sollten

möglichst aus der Liste der ‚Common Indicators‘ ausgewählt werden, wobei die Beschreibung des Indikators bei Bedarf an die Gegebenheiten des Programms angepasst werden kann. Zusätzliche programmspezifische Indikatoren sollten nur in Ausnahmefällen definiert werden, etwa wenn die gemeinsamen Indikatoren nicht passen oder ausreichen.

In der laufenden Programmperiode wurde von einigen Bundesländerprogrammen der Ansatz des **Wirkungsmonitoring** als begleitende Maßnahme zur Analyse des Umsetzungsfortschrittes eingesetzt. Dieser Ansatz bleibt auch grundsätzlich *kompatibel* mit der Ergebnisorientierung. Elemente daraus können sinnvoll bei den neuen Anforderungen eingesetzt werden: Hierzu zählen etwa die Wirkungsdiagramme zur Darstellung komplexer Wirkungsverläufe, die Berechnung der Wirkungspfade auf Basis der Finanzindikatoren,

oder die ‚Nutzung von Outputs‘ als qualitativer Ergebnisindikator bei langen Wirkungsverläufen.

3.2 Ergebnisindikatoren

Die Ergebnisindikatoren sollen die angestrebte Änderung messen, daher ist auf deren direkten Bezug zur Intervention zu achten. Da eine Intervention in der Regel zu mehreren Ergebnissen beiträgt, soll jenes davon als Ergebnisindikator herangezogen werden, das *sowohl zeitlich als auch kausal am nächsten* zur geförderten Intervention (und den dadurch erreichten Outputs) liegt.

Die Auswahl von Ergebnisindikatoren soll möglichst *gleichzeitig mit der Beschreibung der spezifischen Ziele* erfolgen, da beide eng aufeinander abgestimmt werden müssen. Nachdem jährlich Fortschritte in Bezug auf den Ergebnisindikator zu berichten sind, muss bei der Auswahl auch die Zeitdimension entsprechend berücksichtigt werden, damit die Daten möglichst zeitnahe und auch rechtzeitig für die Berichterstellung zur Verfügung stehen.

Als *Baseline* – Information sollte für Ergebnisindikatoren primär eine *qualitative Beschreibung* der Ausgangslage verwendet werden. Damit kann die Situation wesentlich präziser und differenzierter erfasst werden als durch eine einzige Zahl. Auch bei den *Zielwerten* ist einer qualitativen Beschreibung der Vorzug zu geben, etwa durch die Angabe von Zielrichtung, (Wirkungs-) Zeiträumen oder Korridoren bzw. Bandbreiten. Quantitative Werte sollten nur in jenen Fällen angegeben werden, wo es gesicherte Erfahrungswerte gibt. Doch auch hier ist es sinnvoll, möglichst Absolutwerte zu verwenden und Prozentsätze von Baselines vermeiden.

Die Informationen für Ergebnisindikatoren sollen mit *möglichst wenig Zusatzaufwand* gesammelt werden. Dazu gilt es, vorhandene Datengrundlagen (z.B. bei Förderstellen oder Forschungseinrichtungen) zu nutzen sowie bestehende oder geplante Erhebungen (z.B. Innovation Scoreboard) einzubinden und mit nationalen statistischen Ämtern (Statistik Austria) zu kooperieren. Ferner sollte der Zeit- und Kostenaufwandes für Erhebungen minimiert werden, etwa indem die Datenerfassung von Projektträgern in Berichtsroutinen integriert wird (z.B. Zwischen- und Endberichte) oder im Rahmen von begleitenden Evaluierungen durchgeführt wird.

Die Ergebnisse auf der *Policy Ebene* sollten grundsätzlich *national* erfasst werden, da hier am ehesten brauchbare statistische (Sekundär-) Daten verfügbar sind. Außerdem kann damit eine Verknüpfung zu den Zielen des Nationalen Rahmenprogramm und der EU 2020 Strategie hergestellt werden.

3.3 Wirkungsevaluierung

Die Auswahl des passenden Ansatzes für Wirkungsevaluierung ist abhängig von der Evaluierungs-*Fragestellung*, den *Charakteristika* der jeweiligen Inter-

vention (z.B. Wirkungszeiträume und -verläufe) sowie der *Funktion* des EFRE Programms für die Erzielung von Ergebnissen (d.h. dem Veränderungsanspruch).

Kontrafaktische Wirkungsevaluierungen sollten nur *selektiv* in jenen Fällen angewendet werden, wo sie sinnvoll und mit einem vertretbaren Aufwand machbar sind. Dies trifft in erster Linie auf homogene Interventionen mit einer großen Zahl von Begünstigten zu (z.B. Unternehmensförderungen, Qualifizierungsmaßnahmen). Damit kann allerdings voraussichtlich ein erheblicher Teil des EFRE-Mitteleinsatzes in Österreich mit diesem Ansatz evaluiert werden.

Demgegenüber sollten alternative, theoriebasierte Ansätze für Wirkungsevaluierungen vermehrt zum Einsatz kommen, z.B.:

- ‚*Contribution Analysis*‘: Dabei werden die Evidenzen der Beiträge zur Zielerreichung auf ihre Plausibilität hin untersucht und andere Erklärungsfaktoren systematisch überprüft bzw. ausgeschlossen.
- *Placed-based Ansatz*: Hier wird die territoriale Wirksamkeit einer einzelnen Intervention oder eines gesamten Programms analysiert, insbesondere in Verbindung mit anderen EU oder nationalen Programmen / Politiken.

Die Ergebnisse auf der *Policy Ebene* werden national erfasst, ebenso sind auch die Wirkungsevaluierungen auf gesamtstaatlicher Ebene anzusetzen. Damit kann gerade bei kleinen Programmen auch eine größere Validität der Aussagen erreicht werden, da z.B. Wirkungsmuster in unterschiedlichen Kontexten / Regionen analysiert oder regionale Effekte mit Entwicklungen auf nationaler Ebene verglichen werden können.

Unabhängig von der Wahl des Ansatzes ist es erforderlich, dass die gesamte Wirkungsweise einer Intervention erfasst wird, insbesondere nicht erwünschte oder ungeplante Effekte. Zudem reicht es nicht aus, das Zustandekommen von Ergebnissen zu dokumentieren, sondern der kausale Zusammenhang mit der jeweiligen Intervention ist möglichst schlüssig zu begründen (wie viel, wodurch, warum?).

4 Beispiele für Interventionslogiken

Auf den nachfolgenden Seiten werden exemplarisch einige Interventionslogiken dargestellt (auf Ebene von Investitionsprioritäten). Dafür wurde die Darstellungsform der Wirkungskette gewählt, die einen sehr kompakten Überblick des logischen Aufbaus einer Intervention bietet. Parallel werden für die Beispiele in Form von Matrixtabellen dargestellt.

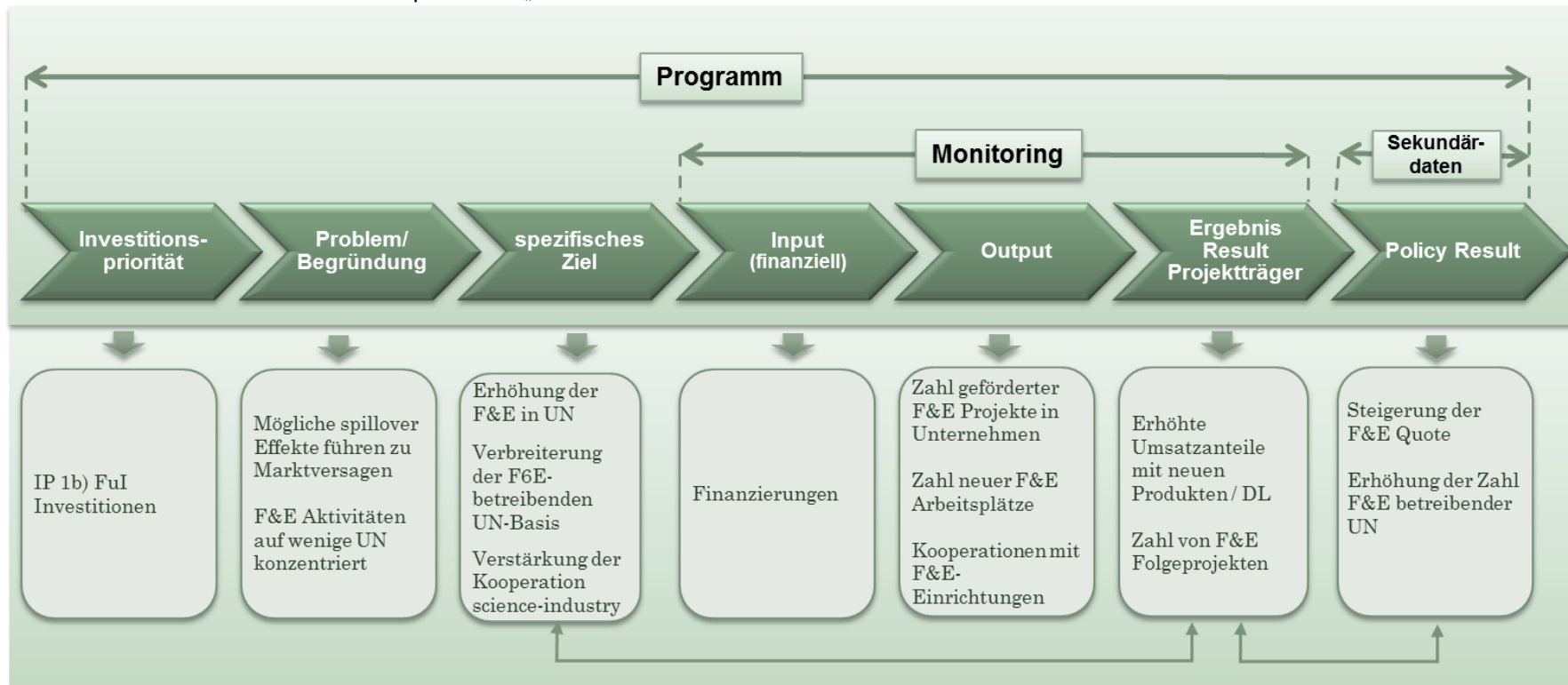
Interventionslogiken werden für insgesamt drei Investitionsprioritäten vorgestellt, die in den österreichischen EFRE Programmen voraussichtlich am häufigsten eingesetzt werden. Diese Darstellungen wurden auf Basis empirischer Erfahrungen mit früheren Interventionen erarbeitet. Sie dienen zur Veranschaulichung der Ergebnisorientierung für die Verwaltungsbehörden, und sollten von diesen in weiterer Folge mit den betreffenden Förderstellen erörtert und präzisiert werden.

Die Outputs sind bereits als Indikatoren formuliert. Für jede Interventionslogik wurden zudem aus der Liste der Common Indicators einige passende Indikatoren ausgewählt, die Pfeile bezeichnen jeweils die Zuordnung zu den einzelnen Elementen entlang der Wirkungskette. Daraus kann auf die Brauchbarkeit der gemeinsamen Indikatoren und ggf. auf den Bedarf an programmspezifischen Indikatoren geschlossen werden.

Das Element ‚Ergebnis Projektträger‘ beinhaltet zumeist eine Reihe von Ergebnissen, die im Zeitablauf bei den Begünstigten auftreten sollen. Daraus wäre jeweils ein Ergebnis auszuwählen (in der Regel jenes an erster Stelle) und als Indikator zu formulieren. Auch für das Policy Result müßte noch ein geeigneter (statistischer) Indikator für die vorgeschlagene Dimension identifiziert werden.

4.1 Interventionslogik und Begleitprozesse

Abb.3: Thematisches Ziel 1 Investitionspriorität a: „F&I Investitionen in Unternehmen“

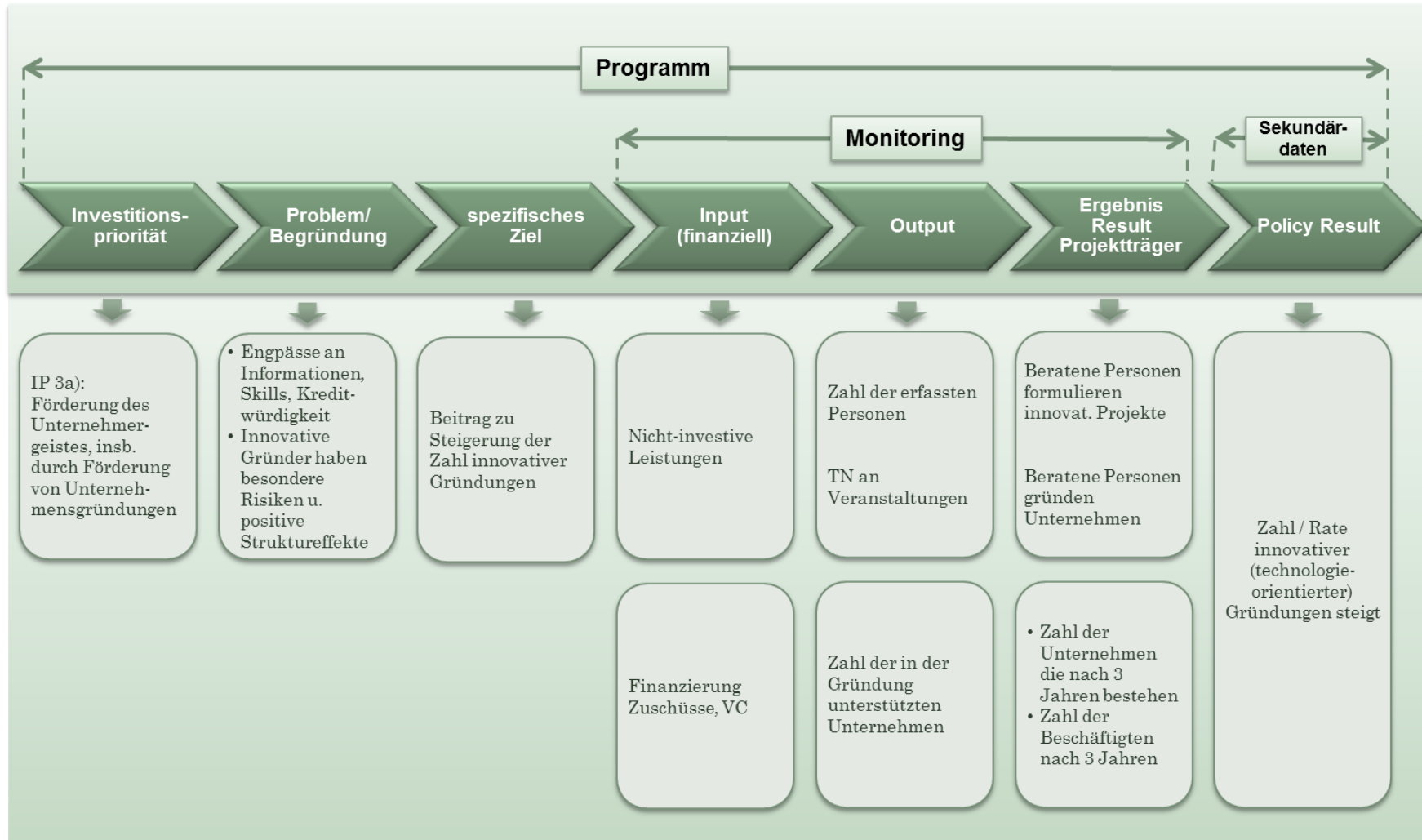


Quelle: convelop in Kooperation mit ÖAR

Tab 1: Thematisches Ziel 1, Investitionsprioritäten 1b) FuI Investitionen / Synergie – betriebliche F&E Projekte

Stärkung von FTEI	Investitionsprioritäten 1b) FuI Investitionen / Synergie
Typische Interventionen	Betriebliche F&E-Projekte
Spezifisches Ziel der IP	Intensivierung von F&E- und Innovationsaktivitäten in Unternehmen und der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, insbesondere KMU
Maßnahmen	Förderung von innovativen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, wobei die beantragten Vorhaben sämtliche technologische Bereiche umfassen können. Im Zuge der Projekte sollen Erkenntnisse gewonnen werden, die zur Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen sowie zur Verwirklichung erheblicher Verbesserungen bei bestehenden Produkten, Verfahren und Dienstleistungen genutzt werden können (industrielle Forschung). Bei den experimentellen (vorwettbewerblichen) Entwicklungsvorhaben sollte die Umsetzung der Erkenntnisse der industriellen Forschung in neue, geänderte oder verbesserte Produkte, Verfahren und Dienstleistungen erfolgen.
Output	Unternehmen führen angewandte Forschungsprojekte und Investition im Rahmen der Forschungsprojekte durch, die sie ohne Förderung nicht oder nicht in diesem Umfang durchgeführt hätten.
Output-Indikator	▪ Number of enterprises receiving support (CI 1-CI 4) ▪ Zahl geförderter F&E Projekte in Unternehmen (mit/ohne Kooperation) (PsI)
Ergebnisse	Unternehmen erhöhen in Folge des Projektes ihre Forschungsintensität und Absorptionskapazität (Neueinsteiger oder Intensivierung bestehender Forschung am Standort). Sie schaffen damit auch die Voraussetzungen für neue Produkte, Verfahren und Dienstleistungen und damit verbundener Wertschöpfung und Beschäftigung.
Ergebnis-Indikator auf Projektträgerebene	▪ Number of enterprises supported to introduce new to the market products (CI 28) (Plan/Ist) ▪ Number of enterprises supported to introduce new to the firm products (CI 29) (Plan/Ist) ▪ Number of new researchers in supported entities (CI 24) ▪ Number of enterprises cooperating with supported research institutions (CI 26)
Evaluierungsfragen (Beispiele)	▪ Ist eine nachhaltige Steigerung von F&E-Aktivitäten erkennbar? ▪ Ist eine Intensivierung der Kooperationen mit (regionalen) Forschungseinrichtungen beobachtbar? ▪ Konnten neue Unternehmen für die Forschung gewonnen werden? ▪ Sind Beiträge zur Entwicklung regionaler Themen erkennbar?
Ergebnis-indikator nach neuem EU-Konzept	▪ F&E-Beschäftigte, in Sachgüterproduktion, Wirtschaftsdienste (F&E-Erhebung) ▪ Zahl der innovierenden KMU (lt. CIS); in Sachgüterproduktion, Wirtschaftsdienste ▪ Zahl der F&E-betreibenden KMU (F&E-Erhebung) Option: Zahl der F&E Projekten mit Kooperationen Wissenschaft-Wirtschaft (CIS) Cluster: Ergebnisindikatoren sind zu spezifizieren Quelle: F&E-Erhebung ST.AT, CIS, Erhebungen der Länder (Cluster)
Beitrag zu übergeordneten „Policy Zielen“	▪ Übergang auf Innovation Leader durch Verbreiterung der Innovationsbasis ▪ Beitrag zur Erhöhung der F&E Quote bis 2020 auf 3,7 % ▪ Wettbewerbsfähiger Produktionssektor

Abb.4: Thematisches Ziel 3 Investitionspriorität a: „Unternehmergeist“

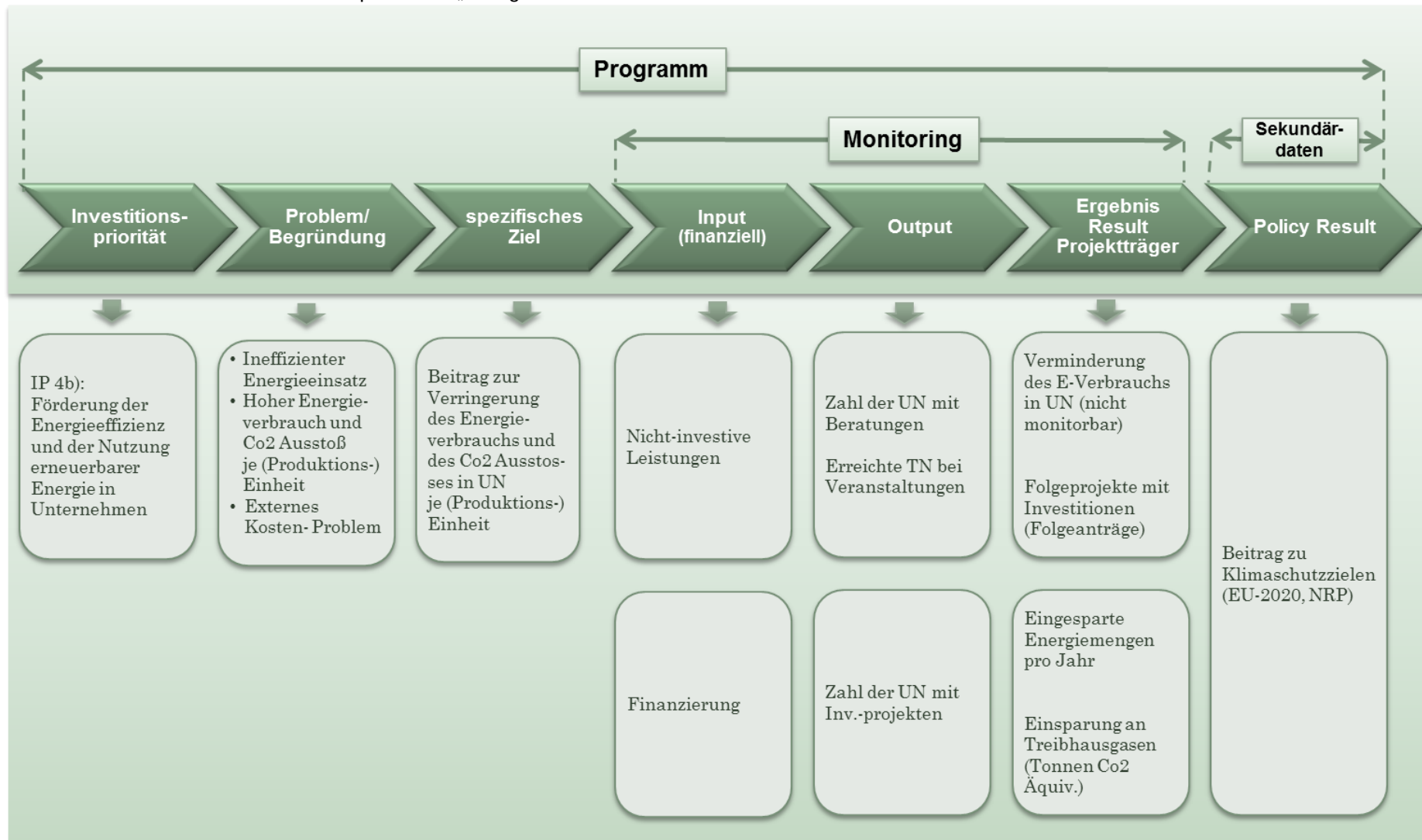


Quelle: convelop in Kooperation mit ÖAR

Tab 2: Thematisches Ziel 3, Investitionsprioritäten a) Unternehmergeist

Wettbewerbsfähigkeit KMU	TZ 3 IP a) Unternehmergeist /Unternehmensgründung		
Typische Interventionen	(a) Beratung	a) Finanzielle Zuschüsse	Inkubatoren/Gründerzentren
Spezifisches Ziel der IP	- Steigerung der Zahl technologieorientierter Gründungen (nur wenn substantielle Aktivierungsleistungen z.B. ApluB-Vergleiche Maßnahmen); keine breite Beratung - Verbesserung der wirtschaftlichen Performance von UN-Gründern (Überlebensrate, Wachstum)		
Maßnahmen	Beratungen, Awareness <i>Interventionsart:</i> Leistungsbezogene Finanzierung v. Trägerorganisation	Finanzierung <i>Interventionsart:</i> Zuschüsse	Investitionen <i>Interventionsart:</i> Zuschüsse, Kredite für Infrastrukturinvestitionen
Output	Eine Trägerorganisationen berät Gründungsinteressierte Personen und führt Veranstaltungen durch.	Startinvestitionen werden ermöglicht	Flächen und Infrastruktur werden für Gründungen mit besonderen Konditionen bereitgestellt
Output-Indikator	Number of new enterprises supported (CI 5)	Number of new enterprises supported (CI 5)	Neu bereitgestellte Fläche in Inkubatoren (PsI)
Ergebnisse	Überlebensrate ist höher als der Durchschnitt.	Finanzierung ermöglicht ein schnelleres Wachstum	- Gründungen werden mobilisiert und der Übergang in die Gründung wird unterstützt. - Überlebensrate ist höher als der Durchschnitt.
Ergebnis-Indikator auf Projektträgerebene	- Zahl der Unternehmen, die nach drei Jahren bestehen (PsI) - Employment increase in supported enterprises (CI 8 - adpt) nach drei Jahren		- Zahl der Gründungsprojekte in Inkubatoren (PsI) - Zahl der Unternehmen, die nach drei Jahren bestehen (PsI) - Employment increase in supported enterprises (8) (nach drei Jahren)
Evaluiierungsfragen (Beispiele)	- Werden tatsächlich Gründungen angestoßen? - Ist eine bessere Performance der geförderten/betreuten Unternehmen erkennbar? - Wie hoch ist der Netto-Beschäftigungseffekt von Gründungen? (Beschäftigung in neuen UN minus Reduktion in Bestehenden UN bzw. UN-Schließungen)		
Ergebnisindikator nach neuem EU-Konzept	Beitrag zur: - Wenn substantielle Aktivierungsleistung z.B. ApluB-Vergleichbar): Zahl d. technologieorientierten Gründungen (Regionale Erhebung notwendig) - Überlebensrate nach drei Jahren <i>Quelle:</i> ST.AT Gründungen		
Beitrag zu übergeordneten „Policy Zielen“	Beitrag zur: Verbreiterung der Innovationsbasis, Wettbewerbsfähiger Produktionssektor <i>Quelle:</i> ST.AT Gründungen		

Abb.4: Thematisches Ziel 4 Investitionspriorität b: „Energieeffizienz in Unternehmen“



Quelle: convelop in Kooperation mit ÖAR

Tabelle: 3: IP 4b nach Art. 5 Kurztitel: Energieeffizienz und Nutzung erneuerbare Energie in Unternehmen

CO2 arme Wirtschaft	IP b) Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energie in Unternehmen	
Maßnahme	Investition in Energieeffizienz	Investition in erneuerbare Energien
Spezifisches Ziel IP	Steigerung der Energieeffizienz in Unternehmen .	Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie in der Nutzung in Unternehmen .
Maßnahmen	Betriebliche investive Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz/ Ressourceneinsatz Gefördert werden Investitionen zum sparsamen Ressourceneinsatz und Investitionen zum Ersatz fossiler Energieträger bei gleichzeitiger Energieeinsparung in Unternehmen. <i>Förderung investiver Maßnahmen</i> <i>Zuschüsse in den Bereichen</i> ▪ Energiesparen in Betrieben, ▪ Klimatisierung und Kühlung, ▪ Thermische Gebäudesanierung, ▪ Neubau in Niedrigenergiebauweise und ▪ Rohstoffmanagement. Anmerkung: Verstärkte Abwärme-Nutzung	Betriebliche investive Maßnahmen zur Steigerung des Einsatzes von erneuerbaren Energieträgern Die Steigerung des Einsatzes erneuerbarer Energieträger ist ein wesentliches Anliegen der Umweltpolitik und trägt zur angestrebten Verringerung des CO2-Ausstoßes bei. Dementsprechend bietet die Betriebliche Umweltförderung Investitionsförderungen in folgenden Bereichen an: <i>Förderung investiver Maßnahmen</i> <i>Zuschüsse in den Bereichen</i> Biomasse-Einzelanlagen, Biomasse-Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmepumpen, Wärmeverteilung, Geothermie, Solaranlagen, Anschluss an Fernwärme, Stromproduzierende Anlagen (Anlagen zur Eigenversorgung mit Strom aus Windkraft, Kleinwasserkraft, Photovoltaik in Insellagen und Biogas, Kleinwasserkraftwerke nur im Falle der Revitalisierung bzw. des Neubaus in Extremlagen und bis zu einer Ausbauleistung von 2 MW), Energiegewinnung aus Abfällen biogenen Ursprungs.
Output	Durch die Investitionen in moderne Technologien wird die Energieeffizienz (Energieeinsatz je Output) in Unternehmen erhöht.	Durch die Investitionen in moderne Technologien wird Anteil Erneuerbarer Energie in Nutzung in Unternehmen erhöht.
Output-Indikator	▪ Number of enterprises receiving support (CI 1, 2, 3) ▪ Private investment matching public support to enterprises (grants) (CI 6)	▪ Number of enterprises receiving support (CI 1, 2, 3) ▪ Private investment matching public support to enterprises (grants) (CI 6)
Ergebnisse	Investitionen ermöglichen die Verringerung des Primärenergieeinsatzes und CO2 Ausstoßes	Durch die Nutzung erneuerbarer Energien wird der Einsatz fossiler Energieträger und damit der CO2-Ausstoß verringert.
Ergebnis-Indikator auf Projektträgerebene	▪ Verringerung an Treibhausgasen (CO2) in Tonnen (CI 34)	▪ Zusätzliche Erzeugungskapazitäten erneuerbarer Energie (MW) (CI 30) ▪ Verringerung an Treibhausgasen (CO2) in Tonnen (CI 34)
Ergebnisindikator nach neuem EU-Konzept	▪ sektoraler energetischer Endverbrauch (TJ) in Unternehmen bezogen auf den Produktionswert ▪ Investitionen in Einrichtungen und Anlagen für saubere Technologien („integrierte System“) im Bereich Umgebungsluft und Klima Quelle: ST.AT LSE	▪ Nutzung erneuerbarer Energieträger (TJ) in Unternehmen (bezogen am sektoralen energetischen Endverbrauch) Quelle: ST.AT Gesamtenergiebilanz