

Frühjahrstreffen des AK FTI im Mai 2008 zum Thema Cluster- und Netzwerkevaluation

Jan Wessels

VDI/VDE Innovation + Technik GmbH, Berlin; Mitsprecher des AK FTI

Der Arbeitskreis Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation führte am 9. Mai 2008 in den Räumen der VDI/VDE-IT in Berlin sein Frühjahrstreffen zum Thema „Cluster- und Netzwerkevaluation“ durch.

Cluster- und Netzwerkprojekte sind zu einem wichtigen Ansatz der Technologie- und Innovationspolitik geworden. In Deutschland finden sich entsprechende Programme auf der nationalen Ebene – angefangen mit „BioRegio“ Anfang der 90er Jahre bis hin zu „Kompetenznetze Deutschland“ oder dem „Spitzenclusterwettbewerb“ heute. Noch weiter verbreitet sind Cluster- und Netzwerkansätze aber auf der Ebene der Bundesländer bzw. subregionalen Ebenen. Auch die Europäische Union hat mit ihrem Programm „Europe Innova“ den Cluster- und Netzwerkansatz in ihre Innovationspolitik integriert.

Für die Evaluation von Technologie- und Innovationspolitik bedeuten Cluster- und Netzwerkansätze eine spezifische Herausforderung. Regionale Rahmenbedingungen, Besonderheiten der Akteurskonstellation und Eigendynamiken der Interaktion prägen Netzwerke und Cluster in besonderem Maße. Evaluationen haben nicht nur Effekte staatlicher Intervention zu analysieren, sondern müssen endogene Prozesse und individuelle Besonderheiten zum Teil deutlich stärker mit berücksichtigen als dies bei der bislang vorherrschenden Programmförderung von Verbundprojekten der Fall war. In den letzten Jahren hat sich hier ein breiterer Erfahrungsschatz in Hinblick auf Evaluation aufgebaut, der für zukünftige Cluster- und Netzwerkevaluationen zu nutzen ist.

Das Frühjahrstreffen 2008 des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik in der DeGEval bot die Gelegenheit, aktuelle Erfahrungen der Cluster- und Netzwerkevaluation auszutauschen. Beiträge zu regionalen, nationalen und europäischen Cluster- und Netzwerkansätzen skizzierten die Vielfalt möglicher Herangehensweisen. Die 30 Teilnehmenden des Frühjahrstreffens sind selbst Gestalter/-innen von Clustern und Netzwerken, moderieren entsprechende Programme, evaluieren diese oder geben Evaluationen in Auftrag.

Dr. Marianne Kulicke vom Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung stellte in ihrem einführenden Beitrag „Cluster- und Netzwerkevaluation – eine kurze Bestandsaufnahme“ zunächst die zunehmende Verbreitung Cluster- und Netzwerk-orientierter Förderinstrumente während der letzten Jahre vor. Die anschließende kurze Zusammenfassung bisher veröffentlichter Evaluationen in diesem Feld machte deutlich, dass bislang sehr unterschiedlich an die Analyse entsprechender Programme herangegangen wird und Evaluationen insgesamt eher noch selten sind. Herausforderungen bestehen insbesondere in der Abgrenzung des Gegenstandes, in der Entwicklung von Indikatorensystemen und Messmethoden, der Messung selbst, der begrenzten methodischen und zeitlichen Spielräume für Vorher-Nachher-Vergleiche und in der Erfassung der Entwicklungsdynamiken. Am Beispiel der Evaluation der Netzwerkstrategie des Freistaates Sachsen erläuterte Kulicke schließlich mögliche Methoden und Indikatoren der Evaluation.

Dr. Susanne Bühner (ebenfalls Fraunhofer ISI) skizzierte in ihrem Beitrag die aktuell laufende Zwischenevaluierung der „Clusteroffensive Bayern“. Spezifisch für dieses Programm sind sehr heterogene, zum Teil auch noch sehr junge Cluster, die nicht mit einem einzigen, pauschalen Bewertungsansatz verglichen werden können. Ein wesentliches Anliegen der Evaluation ist es, zu Lernprozessen beim Aufbau der Cluster beizutragen. Methodisch wird die Evaluation über Dokumentenanalyse, Experteninterviews, eine schriftliche Befragung sowie Workshops realisiert. Evaluationskriterien sind die Strategie, die Organisation, die Netzwerkbildung, (Forschungs- und Entwicklungs-) Projekte sowie flankierende Aktivitäten. Drei Beobachtungen fasste Bühner zu einem ersten Fazit der Besonderheiten des Förderansatzes zusammen: Die Cluster wurden aufgrund von Expertisen ausgewählt, sie starteten aus sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen in Hinblick auf Technologie, Größe und Managementenerfahrung.

In der anschließenden Diskussion wurden zunächst die relativ unscharfen Grenzen der Cluster diskutiert. Ebenso diskutiert wurde die methodische Vorgehensweise. Bühner berichtete von einer relativ großen Offenheit der bayerischen Auftraggebenden in Hinblick auf die geeignete Methodik der Evaluation. Deutlich wurde, dass eine Netzwerkanalyse der Kooperation vermutlich äußerst aufschlussreich, jedoch nicht realisierbar ist. Ebenfalls interessant wäre eine Befragung innerhalb einer Kontrollgruppe der Nichtteilnehmenden. Aufgrund der unscharfen Cluster Grenzen wird dies aber ebenfalls nicht realisierbar sein. Die Evaluation hat nicht den Auftrag, nach neuen, noch nicht geförderten Clustern zu suchen. Durchaus ergebnisoffen ist die Analyse allerdings in Hinblick darauf, ob aktuell geförderte Cluster tatsächlich sinnvoll sind, ob also ein Überangebot an Clustern besteht.

Michael Astor von der Prognos AG berichtete von einem Projekt zur Erstellung eines Monitoringsystems für die Clusterstrategie des Saarlandes. Einen besonderen Stellenwert nahm dabei die Diskussion der zurechenbaren Kausalbeziehungen ein. Für Cluster, die ja mit Michael Porter zunächst eine beschreibende Kategorie bilden und deutlich von Einflussfaktoren auf der Makroebene geprägt sind, ist es besonders herausfordernd, die Wirkung staatlicher Steuerungsbemühungen einzuschätzen. Das vorgestellte Projekt stellte darum die Festlegung strategischer Ziele und kritischer Erfolgsfaktoren als zentral in den Mittelpunkt, um überhaupt Ziele, Maßnahmen und Wirkungen in ein plausibles Verhältnis zueinander zu bringen. Eine sogenannte Zielfeldkarte stellte die Relationen von Zielbereichen (z.B. „For-

schungskompetenz erhöhen“) und Wirkungsfeldern (z.B. Hochschulen) in Beziehung zueinander. Das Monitoring fragte insgesamt stärker nach den Wirkungen der einzelnen Maßnahmen als nach den Effekten der Gesamtstrategie. Angesprochen wurde von Astor das Problem, dass vergleichbare Cluster- und Netzwerkstrategien nicht selten auf die Bewertung durch eine Ex-post-Evaluation setzen, während für die Steuerung eigentlich ein begleitendes Monitoringsystem wie das vorgestellte saarländische System wichtiger wäre.

Wichtig für das dargestellte Projekt war die Möglichkeit, die Einführung des Monitoringsystems mit einer Schulung der Nutzer/-innen auf Seiten der Auftraggebenden zu begleiten. In der Diskussion wurde auch die Frage aufgenommen, wie die Entwicklung von Clustern übergreifend vergleichend bewertet werden kann. Wenn Cluster in Branchen agieren, die auch global eine sehr positive Entwicklung erfahren, so ist die Entwicklungsdynamik innerhalb des Clusters nur schwer internen Faktoren zuzurechnen. Astor schlug daher vor, die Clusterstrategie nur dann als positiv zu werten, wenn die Clusterentwicklung noch besser als in der entsprechenden Referenzbranche insgesamt läuft. Ebenfalls diskutiert wurde die Frage, inwiefern Innovation per se eine – ergebnisoffene – Konstruktion ist, die in ein Monitoringsystem mit zuvor festgelegten Sollwerten nur schwer einzupassen ist.

Prof. Dr. Mathias Kiese von der Ludwig-Maximilians-Universität München erläuterte in seinem Beitrag „Vergleich regionaler Cluster- und Netzwerkansätze“ zunächst den Unterschied zwischen Clusterinitiativen, die eher bottom-up von unterschiedlichen Akteuren initiiert werden, und Clusterpolitik als strategischem Steuerungsansatz politischer Akteure und Akteurinnen. Funktionale Defizite existierender Clusterpolitiken führte Kiese nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Rationalitäten der beteiligten Akteure und Akteurinnen zurück, die ihren jeweiligen Interessen und Handlungsräumen (ökonomisch, politisch, bürokratisch) geschuldet sind. Des Weiteren verwies Kiese auch auf eine Reihe von Evaluierungsproblemen, die sich in der Praxis beim Versuch der Bewertung von Clusterpolitiken bereits gezeigt haben: Zielproblematiken, Kausalitätsprobleme, schwer messbare Nettoeffekte, schwierige Indikatorenbildung und problematische Akteurskonstellationen lassen zum Teil an den Erfolgsaussichten entsprechender Evaluationen zweifeln. Kiese stellte anschließend seine Daten zu vier regionalen Clusterpolitiken vor. Er schloss mit einem relativ kritischen Fazit über die Möglichkeiten der Clusterpolitik und ihrer Evaluation.

Die Diskussion zeigte, dass viele Teilnehmer/-innen die kritischen Einschätzungen von Kiese aufgrund eigener Erfahrungen teilten. Diskutiert wurde, wie eine Evaluation organisatorisch optimal gestaltet werden kann, wer z.B. Auftraggeber/-in sein sollte. Argumentiert wurde, dass in Hinblick auf die Umsetzung von Ergebnissen eine Anbindung an die entsprechenden Fachreferate durchaus sinnvoll sei, dass aber gleichzeitig eine „unabhängige“ und übergreifende Evaluierung – z.B. durch Universitäten – mit übergreifenden Befunden wichtig wäre.

Dr. Jan Wessels von der VDI/VDE-IT stellte als „Werkstattbericht“ den aktuellen Stand eines neuen Benchmarkkonzeptes vor, das im Rahmen der Initiative „Kompetenznetze Deutschland“ erstmals erprobt werden soll. Ziel ist es, für Netzwerke etwas größere Transparenz in Hinblick auf einige zentrale Kenndaten zu schaffen und so den Netzwerkkoordinatoren und -koordinatorinnen, aber auch den Programmverantwortlichen – z.B. im Rahmen der Initiative Kompetenznetze –

Steuerungsinformationen zu liefern. Das Konzept ist als relativ schlankes Erhebungsverfahren angelegt, was zu Einschränkungen in Hinblick auf eine optimale Datengrundlage führt. Wie auch in der anschließenden Diskussion weiter thematisiert, dürfte die Auswahl der Koordinatoren und Koordinatorinnen als zentraler Datenquelle zu einem Bias der Daten führen. Der Erhebungsprozess mit ergänzenden Zugängen (im Falle Kompetenznetze ist zurzeit eine Erhebung per Telefoninterview geplant) dürfte diesen Bias etwas abmildern.

Ebenfalls in der Diskussion angesprochen wurde die Frage, inwiefern die Einbindung der Netzwerke aus „Kompetenznetze“ in andere Förderkontexte eine Rolle beim Benchmark spielen kann bzw. soll. Auch die Frage nach einer Analyse der Vernetzungsbeziehungen wurde gestellt und als wünschenswert, auf der Grundlage des aktuellen Budgets aber nicht realisierbar beantwortet. Bislang zielt das Benchmark auch darauf ab, Netzwerke aus einem Technologiefeld miteinander zu vergleichen. Ebenfalls mit dem Tool möglich, so aber noch nicht explizit angedacht, wurde in der Diskussion angeregt, eher sehr unterschiedliche Netzwerke zu benchmarken, um auf diese Weise tatsächlich neue Anregungen zu erhalten. Zurzeit ist angedacht, dass die Datenbasis des Benchmarks auch den individuellen Wünschen eines Netzwerks angepasst werden kann.

In der Podiumsrunde diskutierten vier Gestalter von Cluster- und Netzwerkpolitik über die Vor- und Nachteile von Evaluationen. *Dr. Andreas Borchardt* (ZukunftsAgentur Brandenburg) stellte zunächst heraus, dass nicht selten sehr unterschiedliche Netzwerke in einer gemeinsamen Strategie zusammengebunden seien, die sich nur schwer miteinander vergleichen oder evaluieren ließen. Aus seiner Sicht sei eine begleitende Evaluation am besten geeignet, zur Entwicklung der Netzwerke mit beizutragen.

Dr. Dieter Müller (Technologiestiftung Berlin) appellierte an Evaluatoren und Evaluatorinnen, den (politischen) Wünschen von Auftraggebenden nicht nachzugeben. Es bestehe die Gefahr, dass Evaluierende nur zu Verkündenden von Erfolgsbotschaften würden. Er verwies außerdem auf Beispiele, in denen Cluster nicht in Förderprogramme aufgenommen, sich aber im Weiteren hervorragend entwickelt hätten.

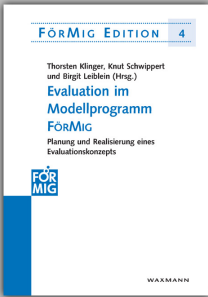
Dr. Frank Osterhoff (Stadt Bochum) berichtete aus seiner Praxiserfahrung, dass es wichtig sei, in Politik und Verwaltung realistische Erwartungshorizonte im Hinblick auf Netzwerke und Cluster zu schaffen, da diese in der Regel erst nach 10 Jahren größere, wirklich messbare Erfolge zeigten. Evaluationen hätten seiner Ansicht nach einen großen Wert für die Praxis, da sie Projekte und Initiativen einer Überprüfung unterzögen, die im Tagesgeschäft nicht zu leisten sei. Problematisch sei es allerdings, wenn Ergebnisse nicht sachorientiert interpretiert würden.

Dr. Hartmut Strese (VDI/VDE-IT) schließlich schilderte die Situation bei Projektträgern und -trägerinnen, die einerseits „Untersuchungsobjekt“ von Evaluationen, gleichzeitig aber (z.B. als Lieferanten und Lieferantinnen von Daten oder von Zugängen zu Akteuren und Akteurinnen, aber auch als Nutzer/-innen der Evaluationsergebnisse) auch Partner/-innen der Evaluierenden sind. Er unterstrich die Relevanz des instrumentellen Designs für den späteren Erfolg der Netzwerke. Dies habe z.B. die Evaluation des Programms „InnoNet“ gezeigt, das für Unternehmen keine Förderung, sondern zusätzliche Eigenbeiträge vorgesehen habe.

Die anschließende Diskussion vertiefte noch einmal den Punkt, dass politische Erwartungen bzgl. kurzfristiger Ergebnisse und reale Möglichkeiten von Evaluatio-

nen in einem Spannungsverhältnis stehen, das allzu oft zugunsten politisch gewünschter Evaluationsergebnisse aufgelöst wird. Im Extremfall sind solche Evaluationen teuer, nutzlos und mittelfristig delegitimierend für das Instrument Evaluation insgesamt. Das Beispiel der Evaluation des BioRegio-Wettbewerbs nach 10 Jahren zeigt, dass eine Evaluation mit einem ausreichenden zeitlichen Abstand durchaus möglich ist. Als notwendig wurde im Verlauf der Diskussion herausgearbeitet, die Auftraggebenden von Evaluationen weiter in Hinblick auf mögliche und erwartbare Ergebnisse von Evaluationen zu informieren und zu „schulen“ und die Ängste vor einer zu großen Transparenz des eigenen Handelns zu nehmen. Schon die Wahl der Evaluationseinrichtungen (nicht selten große Consulting- und Beratungsunternehmen) verdeutlichte aus Sicht der Diskussionsteilnehmer/-innen, wo immer noch die Akzente gesetzt würden.

FÖRMIG EDITION, Band 4, 2008, 240 Seiten, br., 24,90 €, ISBN 978-3-8309-1989-6



Thorsten Klinger, Knut Schwippert,
Birgit Leiblein (Hrsg.)

Evaluation im Modellprogramm FÖRMIG
Planung und Realisierung eines Evaluationskonzepts


order@waxmann.com

Thorsten Klinger, Knut Schwippert,
Birgit Leiblein (Hrsg.)

Evaluation im Modellprogramm FÖRMIG
Planung und Realisierung eines Evaluationskonzepts

Ziel des Modellprogramms ‚Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund – FÖRMIG‘ ist die Entwicklung innovativer Ansätze zur Optimierung sprachlicher Bildung und Förderung. Die Evaluation ist ein integraler Bestandteil des Programms und das so gewonnene Steuerungswissen kann bereits im laufenden Prozess angewendet werden.

Der vierte Band der Reihe FÖRMIG EDITION befasst sich mit der Konzeption und der Realisierung der Evaluation von FÖRMIG. Er dokumentiert eine Tagung, die den Evaluationsaktivitäten auf allen Programmebenen gewidmet war. Der Blick ist sowohl auf pädagogische Einrichtungen in den beteiligten Bundesländern gerichtet als auch auf übergreifende Prozesse. Die Beiträge geben so einen Einblick in das laufende Programm und in vielfältige Ansätze der Evaluation von Modellprogrammen.



WAXMANN
www.waxmann.com