

Aktuelle Entwicklungen im Politikfeld FTI und Konsequenzen für Evaluationsansätze und -methoden: Neue und alternative Förderungsformate in der FTI-Förderung und Wirkungsorientierung in der FTI-Politik

Veranstaltungsbericht zum Frühjahrstreffen des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik der Gesellschaft für Evaluation e.V. am 19. Mai 2017 in Wien

Iris Fischl,¹ Laurenz Wolf,¹ Jan Wessels,² Marianne Kulicke³

Am 19. Mai 2017 fand in der Austria Wirtschaftsservice (aws) in Wien das diesjährige Frühjahrstreffen des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (AK FTI) statt.

Die DeGEval feierte 2017 ihr 20-jähriges Jubiläum und stellte ihre Jahrestagung daher unter das Motto „Zukunft der Evaluation“. Das Frühjahrstreffen 2017 des AK FTI griff dieses Thema auf und richtete seinen Fokus auf den aktuellen Rand des Evaluationsgeschehens im Politikfeld FTI.

Das Treffen widmete sich aktuellen Entwicklungen im Politikfeld FTI und entsprechenden Konsequenzen für Evaluationsansätze und -methoden. Im Vordergrund standen dabei neue, angepasste bzw. alternative Förderungsformate und die Frage, wie Evaluator(inn)en diesen Anforderungen mit ihren Evaluationsansätzen und -methoden begegnen. Welche neuen methodischen Zugänge gibt es, welche bisherigen Erfahrungen wurden gemacht? Und was heißt das für die Zukunft der Evaluation im Politikfeld FTI?

Darüber hinaus waren auch Anforderungen und Erwartungen Thema des Treffens, die sich aus der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) in Österreich und dem deutlich gestiegenen Stellenwert von Wirkungskontrollen zu Fördermaßnahmen in Deutschland für externe Evaluationen ergeben.

Das Treffen des Arbeitskreises wurde von rund 25 Evaluator(inn)en und Auftraggebern besucht und fand erstmals in den Räumlichkeiten der aws (Austria Wirt-

1 KMU Forschung Austria

2 Institut für Innovation und Technik – iit Berlin

3 Fraunhofer ISI

schaftsservice Gesellschaft mbH) statt. Da das Treffen in Wien stattfand, hatte die Tagung sowohl von Seiten der Teilnehmer(innen) als auch der präsentierten Inhalte eine österreichische Prägung.

Vortragende und Themen (in chronologischer Reihenfolge) waren dabei:

- Sascha Ruhland (KMU Forschung Austria), *Evaluation des aws-Garantie-Instrumentariums*
- Brigitte Ecker (WPZ Research), *Evaluation der Forschungsprämie*
- Marianne Kulicke (ISI Fraunhofer), *Evaluation der Nationalen Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030*
- Friedemann Call (DLR), *Evaluation im DLR Projektträger am Beispiel einer Maßnahme im Bereich Klimaanpassung*
- Rupert Pichler, Mario Steyer (BMVIT), *Wirkungsorientierte Folgenabschätzung in Ministerien – aktuelle Einsichten*
- Michael Dinges (AIT), *Indikatoren zur Erfassung der Wirkungen von Förderungen der FFG*
- Norbert Knoll (aws), *Was bedeutet Innovationsförderung 4.0 für Evaluierung 4.0?*

Die Sprecher(innen) des AK FTI Iris Fischl (KMU Forschung Austria) und Jan Wessels (iit Berlin) eröffneten die Veranstaltung mit einem Kurzeinblick in aktuelle Entwicklungen und Trends der FTI-Evaluation in Österreich und Deutschland. Aus österreichischer Sicht hervorgehoben wurde dabei die geplante Umsetzung des *OECD Review of Innovation Policy*, die eine Beurteilung der heimischen Innovationspolitik verspricht. Für die deutsche Seite schilderte Jan Wessels in vielen Punkten Kontinuität in der Evaluationspraxis, jedoch auch einige interessante Veränderungstrends. So finden sich verstärkt Evaluationen von Rahmenprogrammen mit Maßnahmenbündeln, ebenso gibt es verstärkt Ausschreibungen von Begleitforschung, die auch einen Evaluationsteil einschließen. Ebenfalls zugenommen haben Ausschreibungen von Projektträgerschaften mit Monitoring-/Evaluationsaufgaben. Zu beobachten ist zudem ein höherer Konkretisierungsgrad von Leistungsbeschreibungen. Zum Teil werden relativ konkrete Vorgaben zur Methodik gemacht.

Der erste Vortragsblock umfasste zwei Berichte aus der Praxis die sich mit *alternativen Förderinstrumenten* in Österreich auseinandersetzten. Aufgrund der impliziten Abweichung von der klassischen FTI-Förderung rückte der Themenblock das Erfordernis komplementärer Evaluationsmethoden in den Vordergrund. Sascha Ruhland (KMU Forschung Austria) präsentierte dazu die kürzlich abgeschlossene *Evaluation der Garantieinstrumente der aws* und erläuterte insbesondere die methodischen Herausforderungen des gewählten Kontrollgruppenansatzes (Propensity Score Matching). Möglichkeiten und Herausforderung der methodischen Vorgehensweise gegenüberstellend, wurde den Anwesenden vor allem die Problematik eingeschränkter Datenverfügbarkeiten und -qualitäten dargelegt. Zusätzlich zu dem Umstand, dass die Vorgehensweise nur gewählt werden konnte, weil die Evaluationsseinrichtung (KMU Forschung Austria) zur Auswahl der Kontrollgruppe auf einen langjährigen und breiten Datensatz zurückgreifen konnte, kam der hohe Zeit-

aufwand entlang sämtlicher Schritte der Vorgehensweise hinzu. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die Methode bereits in einem Vorgängerprojekt herangezogen wurde, abgeleitete Lerneffekte bzw. bereits modellierte Bestandteile aber nur geringfügig zu einer Aufwandsreduktion geführt haben. Basierend auf diesem Umstand stellte der Referent die generelle Frage in den Raum, wann Ergebnisse den Aufwand für technisch anspruchsvolle bzw. zeit- und kostenintensive Methoden rechtfertigen, speziell wenn Resultate nicht umfassend in der Lage sind, komplexe Wirkungszusammenhänge abzubilden. Ergiebiger war nach Einschätzung des Referenten der Zugang über eine standardisierte Befragung und Interviews, die so designed wurden, dass mit den erzielten Resultaten des Matchings Wirkungszusammenhänge des Programms aufgearbeitet werden konnten.

Brigitte Ecker (WPZ Research) berichtete von der ebenfalls erst kürzlich abgeschlossenen *Evaluation der steuerlichen F&E-Förderung (Forschungsprämie) in Österreich*. Diese war bereits vor und während ihrer Umsetzung Thema des öffentlichen Diskurses, sowohl auf politischer Ebene hinsichtlich des Nutzens und der Ausgestaltung des Instruments im Allgemeinen als auch von Seiten der Evaluationscommunity in Bezug auf die gesetzten Rahmenbedingungen der Wirkungsanalyse. Auch in Deutschland wird das Thema derzeit wieder intensiv diskutiert, weshalb ein Blick in den Evaluationsbericht sicherlich lohnenswert wäre. Die Autorin stellte im Vortrag einerseits die methodischen Herausforderungen in den Vordergrund, die beispielsweise aus den restriktiven Datenschutzbestimmungen in Österreich entstanden (Einsehbarkeit und Verknüpfbarkeit von Förderdaten), und andererseits das Erfordernis, die Forschungsprämie im Wechselspiel mit direkten Förderangeboten zu analysieren bzw. die gesamtheitliche Betrachtung des österreichischen Innovationsystems nicht aus den Augen zu verlieren. Letztlich kommt die Evaluation zu dem Ergebnis, dass die steuerliche F&E-Förderung tendenziell in die Tiefe wirkt, jedoch nicht zu einer Verbreiterung der Innovationsbasis. Das bedeutet, dass die Prämie bei bereits forschungsintensiven und regelmäßig F&E-treibenden Unternehmen weiter unterstützend wirkt. Eine Anreizwirkung zur Ausweitung der F&E bei Unternehmen mit bislang geringer bzw. keiner F&E ist aufgrund der Forschungsprämie hingegen kaum gegeben. Diese Unternehmen werden mehr durch die direkte Forschungsförderung angesprochen.

Der zweite Vortragsblock des Frühjahrstreffens widmete sich den sogenannten *missionsorientierten Programmen* und ihrer Evaluation. Die übergreifende Frage war hier, ob es Unterschiede zu klassischen Programmen z.B. der Technologieförderung gibt und welche Auswirkungen dies auf die Evaluationspraxis hat. Marianne Kulicke (Fraunhofer ISI) schilderte dabei ihre Erfahrungen aus der *Evaluation der „Nationalen Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030“*, die für sie das Betreten methodischen Neulandes bedeuteten. Die Evaluation umfasste 36 Fördermaßnahmen bzw. rund 1.800 Projekte und sollte die Zielerreichung der Forschungsstrategie unter Berücksichtigung der Maßnahmenkonzeption untersuchen. Als ein wesentliches Problem der missionsorientierten Programme stellte sich heraus, dass Ziele relativ vage formuliert und kaum mit Hilfe vorhandener Leistungsindikatoren zu operationalisieren sind. In der Teilnehmerdiskussion sprach die Referentin von einem „Überstülpen der Missionsorientierung“ über die klassische, technologieorientierte F&E-Förde-

rung, was u.a. auch darauf zurückzuführen ist, dass einige der betrachteten Fördermaßnahmen bereits vor der Entwicklung der Forschungsstrategie gestartet wurden. Eine weitere Problematik ist, dass die Ziele missionsorientierter Fördermaßnahmen einem langfristigeren Zeithorizont unterliegen, sodass sie in Hinblick auf die Zielerreichung kaum evaluierbar sind. Als zu komplex erwies sich die Entwicklung und Abbildung eines realen Wirkungsmodells, wie die missionsorientierte F&E-Förderung zur Erreichung übergeordneter, gesellschaftlicher Ziele beitragen soll, weshalb die Referentin von einem „virtuellen Wirkungsmodell“ sprach. Als Fazit formulierte die Referentin folgende Punkte: eine Missionsorientierung von Fördermaßnahmen stellt besonders herausfordernde Ansprüche an Evaluationen (hinsichtlich des Konkretisierungsgrads des Zielsystems, den Leistungsindikatoren, Kausalitäten von Aktivitäten und Wirkungen, dem Zeithorizont des Eintretens messbarer Wirkungen, der Mehrdimensionalität von Wirkungen usw.). Weiters müssen zeitliche Spielräume gegeben sein, um jeweils auf den Evaluationsgegenstand zugeschnittene Evaluationsmethodiken entwickeln zu können. Ebenso bestehen missionsorientierte Förderansätze meist aus einem Maßnahmenbündel, hier ist eine dezidierte Portfolioanalyse notwendig und umsetzbar, um das Zusammenwirken der Einzelmaßnahmen zu bewerten, Lücken aufzuzeigen, Überschneidungen zu identifizieren usw. Schließlich erfordert eine solche Evaluation auch eine Kombination aus fachlicher Expertise (Bioökonomie) und Evaluationsexpertise.

Friedemann Call vom Projektträger DLR präsentierte eine *Evaluation zu Maßnahmen im Bereich der Klimaanpassung*. Dieser Bereich der Evaluation ist mit Herausforderungen in mehrfacher Hinsicht entlang der Umsetzung konfrontiert. Neben dem Wechselspiel und der Betroffenheit verschiedenster Akteure, die ein trans- und interdisziplinäres Forschungsverständnis erfordern, ist die Klimaanpassung mit der fehlenden/ingeschränkten Messbarkeit von Anpassungserfolgen konfrontiert sowie mit Kriterien und Indikatoren in der Anpassung. Die beiden letzten Punkte werfen die Frage auf, wann eine Maßnahme gefördert werden sollte und wann nicht. Am Beispiel einer umgesetzten Maßnahme der Klimaanpassung in Baden-Württemberg wurden diese Herausforderungen verdeutlicht. So zeigte sich, dass eine ganze Reihe von Maßnahmen schon seit längerer Zeit gefördert worden sind, während eine übergreifende Strategie auf Landesebene erst nachträglich beschlossen wurde. Entsprechend schwierig war es auch hier wieder, den Bezug zwischen übergreifender politischer Zielsetzung im Bereich gesellschaftlicher Herausforderungen und konkreter Projektförderung zu operationalisieren.

Im dritten und abschließenden Vortragsblock wurden Praxisberichte zu den Themen der *Wirkungsorientierten Folgenabschätzung sowie Wirkungsindikatoren* behandelt. Einen in Deutschland eher unbekanntem Sachverhalt schilderte dabei der Beitrag von Rupert Pichler und Mario Steyer (bmvit) zur wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) und Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA). Über alle Ressorts hinweg muss in Österreich seit ein paar Jahren ein auf verschiedenen Hierarchieebenen gegliedertes System an Zielformulierungen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung formuliert werden. Dabei werden sowohl längerfristige Indikatoren erfasst, die sich aus der FTI-Strategie ableiten lassen, als auch kurzfristigere Indikatoren niedrigerer Hierarchieebenen. Wie auch in klassischen Programm-

evaluationen ist die Zuordnung von Effekten zu einzelnen Maßnahmen dabei eine große Herausforderung. Des Weiteren kam es bisher zu einem relativ hohen Koordinationsaufwand zwischen einzelnen Ressorts, der der Querschnittsmaterie FTI geschuldet ist. Immer wieder wird in der Verwaltung die Frage aufgeworfen, wozu überhaupt noch evaluiert werden soll. Die Referenten kommen diesbezüglich zu dem Schluss, dass wesentliche Erkenntnisse zu Maßnahmen nach wie vor auf externen Evaluationen basieren, nicht zuletzt, da die WFA sehr quantitativ orientiert ist und auf wenige Indikatoren fokussiert. Für die Frühjahrstagung war insbesondere von Interesse, ob dieses übergreifend implementierte System Rückwirkungen auf die Evaluationspraxis im Politikfeld hat. Die knappe Antwort lautete, dass dies kurzfristig noch nicht der Fall ist und es dazu noch einer gewissen Reifung bedarf. Während Monitoringdaten, die z.B. die FFG in ihrem Wirkungsmonitoring erheben lässt, auch in das Indikatorensystem der WOV einfließen (können), sind Evaluationsergebnisse von klassischen Maßnahmeevaluationen eher losgelöst von diesem System. Ein systematischer, wechselseitiger Austausch zwischen WOV/WFA und externen Evaluationen findet bisher noch nicht statt.

Im Themenblock der Wirkungsindikatoren präsentierte Michael Dinges (AIT) eine Studie zur *Erfassung von Wirkungen der von Förderungen der FFG bis zum Ende der Projektlaufzeit*. Zielsetzung des Projekts war die Bildung eines Sets an Indikatoren, das aussagekräftig und valide sowie über alle Programme der FFG hinweg anwendbar sein sollte. Unter Berücksichtigung von Rechtsgrundlagen und Zielvorgaben wurde dabei ein Set von 30 Indikatoren aus acht Datenquellen gebildet, die den gesetzten Kriterien entsprachen. In Frage gestellt wurde dabei der Sinn subjektiver Einschätzungsfragen zu Gunsten einer Konzentration auf Indikatoren zu prüfbareren Fakten. Weiters wurde in der Diskussion erörtert, dass die Nutzung der Indikatoren Vergleichbarkeiten ermöglichen sollen, keinesfalls jedoch ein Benchmarking-System darstellen. Für die Evaluation ergibt sich längerfristig die Möglichkeit, auf bessere Daten und Zeitreihen zurückgreifen zu können.

Der letzte Beitrag von Norbert Knoll (aws) beschäftigte sich mit den Folgen der *Digitalisierung im Bereich der Förderungsdienstleistungen* und der Frage, ob es die Evaluation 4.0 gibt bzw. wie diese aussehen könnte. Angelehnt an die Digitalisierungsbestrebungen im Bereich der Finanzdienstleistungen geht es hier vor allem um Prozessoptimierung und Effizienzsteigerung. Da Förderprozesse eine Vielzahl von Aktivitäten mit hohem Informations- und Interaktionsbedarf umfassen, erscheint die Nutzung dezentral generierter Informationen für die Steuerung von Prozessen unausweichlich. Das Bestreben, alles zu messen und zu vermessen, eröffnet dabei auch Chancen für die Evaluation, wird doch ein nie dagewesener Datenreichtum erzeugt. Darüber hinaus können Evaluator(inn)en als „Hüter“ nicht digitalisierten Wissens agieren, bspw. durch die verfügbare Methodenvielfalt oder die Nutzung unstrukturierter und nicht digitalisierter Daten. Inwiefern allerdings mittelfristig neue Monitoringdaten erzeugt werden, die langfristig bestimmte Evaluationsinhalte ersetzen, konnte in der Diskussion nur umrissen werden.

In der abschließenden Diskussion brachten die deutschen Teilnehmer(innen) zunächst einmal den Eindruck ein, dass vieles in Österreich dennoch anders läuft, vermutlich auch bedingt durch die relativ zentralen Strukturen, die sich aus den beiden

Förderungsagenturen FFG und aws ergeben. Andererseits ist die Evaluationspraxis und sind die Evaluationsberichte in Österreich trotzdem nicht so unterschiedlich zu jenen in Deutschland. Bezüglich der Wirkungsorientierten Verwaltung wurde abschließend herausgearbeitet, dass die ursprünglichen Erwartungen an ebendiese etwas überzogen waren, vor allem aber ist diese mit all ihren Beteiligten in einem immer noch andauernden Entwicklungsprozess zu sehen. Im Vergleich zur WOV/WFA in Österreich gibt es in Deutschland nur die Gesetzesfolgenabschätzung, die allerdings nicht einzelne Maßnahmen und Vorhaben betrifft. Weiters wurde der relativ entkoppelte Status des FFG-Wirkungsmonitorings diskutiert und die abnehmende Trennung zwischen Evaluation und Wirkungsmonitoring aufgegriffen, was eine immer stärkere Verflechtung der beiden Aspekte bedingt.