

Wirkungsanalysen nach § 7, Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung – Zwischenbilanz zur Auswirkung veränderter Anforderungen auf die Praxis der Evaluation

Frühjahrstreffen des Arbeitskreises Forschungs-,
Technologie- und Innovationspolitik der Gesellschaft
für Evaluation e.V. am 5. Juni 2014 in Berlin

Sonja Kind,¹ Marianne Kulicke,² Jan Wessels¹

Das diesjährige Frühjahrstreffen des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI) widmete sich dem Thema Wirkungsanalysen nach §7, Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und VV Ziffer 2.2. In jüngster Zeit hat gerade der Bundesrechnungshof verstärkt auf diese verpflichtende Anforderung der BHO verwiesen. Die Bundesministerien befinden sich in unterschiedlicher Form in der Anpassung ihrer Vergabepaxis. Methodisch stellt die Vorgabe alle Evaluationsstudien im FTI-Bereich vor erhebliche Herausforderungen. Echte Kontrollgruppenansätze lassen sich gerade in Technologieförderprogrammen mit kleinen Zielgruppen nur eingeschränkt umsetzen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfordern eine nur bedingt leistbare Monetarisierung von Programmwirkungen.

In der Diskussion mit Auftraggebenden von Evaluationen und Evaluationseinrichtungen wurde eine Zwischenbilanz gezogen, wie sich die veränderten Anforderungen auf die Praxis der Evaluation auswirken, welche methodischen Ansätze diesen Anforderungen gerecht werden können und welche weiteren Konsequenzen für die Vergabe und Durchführung von Evaluationen zu erwarten sind. Ein intensiver Diskurs erfolgte durch eine Podiumsdiskussion und eine vertiefte Diskussion in Gruppenarbeit, dazwischen wurden drei Praxisbeispiele von kürzlich abgeschlossenen oder noch in Bearbeitung befindlichen Evaluationen vorgestellt.

In ihrer Einführung betonte Marianne Kulicke, Fraunhofer ISI, dass Wirkungsanalysen von Fördermaßnahmen mittlerweile als notwendiges Element der Ordnungspolitik allgemein anerkannt sind, um die Relevanz der Ziele/des Förderbedarfs

1 Institut für Innovation und Technik (iit) in der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH, Berlin

2 Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe

zu messen, die Effektivität des Förderinstrumentariums und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu bewerten sowie Hinweise für die Anpassung des Programmsatzes an Veränderungen im Förderfeld bis hin zur Einstellung einer Maßnahme zu erhalten.

Die meisten Wirkungsanalysen mit geänderten Anforderungen sind derzeit vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) beauftragt worden. Hierauf ging Ute Hörrmann (BMWi) in einem Überblicksvortrag ein. Sie führte aus, welche inhaltlichen Implikationen sich aus der Bundeshaushaltsordnung, den Prüfungen des Bundesrechnungshofes sowie Anforderungen aus dem Bundestag und der EU-Kommission für die Inhalte von Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen ergeben. Letztere umfassen eine Kontrolle der Zielerreichung, der Wirkungen und der Wirtschaftlichkeit. In zwei umfänglichen Querschnittsprüfungen konstatierte der Bundesrechnungshof erhebliche Defizite bei Erfolgskontrollen und mahnte Änderungen in ihrer Durchführung an.

Ergänzend dazu zeigte Bernd Hausberg, VDI Technologiezentrum GmbH, die hohen Ansprüche auf, die sich aus den EU-Leitlinien 2014 für die Bereiche Monitoring und Evaluierung im Rahmen der Innovationsförderung mittels vielfältiger Maßnahmen auf EU-Ebene ergeben. Er verwies darauf, dass die EU-Kommission immer stärker auf ein differenziertes Evaluierungsschema setzt, mit unterschiedlichen Formen im Lebenszyklus einer Fördermaßnahme und einem breiten Einbezug von Betrachtungsebenen und Stakeholder-Gruppen. Ziel ist die Wirkungsevaluierung als *ein* integriertes Instrument zu verstehen und einzusetzen. Die dabei postulierte Notwendigkeit eines Kontrollgruppenansatzes sieht er jedoch kritisch, da die Interventionslogik vieler EU- oder BMBF-Maßnahmen dessen Umsetzung eigentlich ausschließt, da es an nicht geförderten, aber vergleichbaren Einheiten für eine Kontrollgruppe mangelt.

Die Podiumsdiskussion ging zunächst auf die Implikationen geänderter Anforderungen an Evaluationen für die Fördergeber und Projektträger ein. Sie betreffen (1) das laufende Programm-Monitoring mit einer systematischen Datenerfassung für die spätere Erfolgskontrolle, (2) die Festlegung komplexer Zielwerte vor Programmstart sowie (3) Lernprozesse bei der Beauftragung von Erfolgskontrollen und deren Umsetzung. Diskutiert wurde danach über die Herausforderungen variierender Interventionslogiken angesichts der Bandbreite an Fördermaßnahmen. Durch hohen Druck zum Nachweis der Wirksamkeit steigt für jedes einzelne Programm die Notwendigkeit, Erfolgskontrollen zur Legitimation der Fördermittel durchzuführen. Bislang fehlen meist Leistungsindikatoren zu den Zielen vieler Maßnahmen der FTI-Politik. Doch sollten solche Indikatoren zumindest intern beim Fördergeber vorhanden sein, damit eine Wirkungskontrolle durchführbar ist. Dazu sollte ein Kernset an Indikatoren gehören, das auf die Ausrichtung des jeweiligen Ministeriums abstellt und weitere programmspezifische Indikatoren enthält. Ausführlich wurde auch über die Grenzen und Möglichkeiten eines Kontrollgruppenansatzes diskutiert sowie über die Übertragbarkeit des Evaluationssystems der EU. Dieses macht bei Programmstart relativ detaillierte Vorgaben für Ex-ante-Betrachtungen, ein laufendes Monitoring und Ex-post-Untersuchungen. Es handelt sich dabei aber häufig um lang laufende und großvolumige EU-Maßnahmen mit weit besseren Möglichkei-

ten der Wirkungsmessung, als dies bei typischen Innovationsförderprogrammen der Fall ist.

Stefan Ekert und Tim Grebe, InterVal, stellten als Projektbeispiel 1 die Evaluation des Programms MNPQ-Transfer zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Umsetzung von Innovationen in den Bereichen Messen, Normen, Prüfen und Qualitätssicherung vor. Das Programm fördert den Technologietransfer aus drei Bundesanstalten mit FuE-Aufgaben und weist ein niedriges Programmvolumen und nur 116 Projekte seit 2006 auf. Vertieft wurden die Themen Wirkungsmessung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesichts dieser Programmkonstellation sowie begrenzter finanzieller und zeitlicher Spielräume. Die Vortragenden stellten mögliche Zugänge zu einer Zielerreichungs- und Wirksamkeitsuntersuchung mit ihren Grenzen und Möglichkeiten vor und zogen den Schluss, dass auch mit zeitlichen und finanziellen Beschränkungen eine Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit kleiner Programme möglich ist. Dies könne insbesondere durch Kombination von qualitativen und quantitativen Erhebungsschritten sowie durch Vergleich/Benchmarking mit anderen Programmen erfolgen.

Marianne Kulicke, Fraunhofer ISI, skizzierte im Projektbeispiel 2 den Evaluationsansatz und die Datenerhebungsverfahren zur Erfolgskontrolle von SIGNO – Schutz von Ideen für die Gewerbliche Nutzung des BMWi. Das Programm stellt einen Mix aus Förderportfolio (Angebote für unterschiedliche Zielgruppen) und Instrumentenportfolio (verschiedene Instrumente für gleiches Förderziel) dar. Es gab vier separat zu evaluierende Förderbereiche. Dazu wurden im sechsmonatigen Bearbeitungszeitraum zunächst für jeden Bereich ein Wirkungsmodell und ein daraus abgeleitetes indikatorgestütztes Evaluationssystem erarbeitet. Letzteres bildete die Basis für die Ex-post-Analyse und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Im Mittelpunkt der Studie stehen fünf Online-Befragungen von Hochschulen/außeruniversitären Forschungseinrichtungen, von sogenannten patentrelevanten Wissenschaftler(inne)n, Patent- und Verwertungsagenturen (PVAs) sowie geförderten KMU, nicht geförderten KMU mit Patenterfahrung und ohne Patenterfahrung. Es wurde ein dezidierter Vergleichsgruppenansatz umgesetzt. Ausgangspunkt zur Ableitung des Wirkungsmodells von SIGNO waren die Programmziele, die jedoch keine direkt messbaren, quantitativen Zielgrößen beinhalten. Auch gab es weder Leistungsindikatoren zu den Zielen noch eine Vorgängerevaluation im Sinne einer Erfolgskontrolle. Zu bestimmten Outputgrößen lag eine differenzierte Datenbasis aus dem Programm-Monitoring des Projektträgers vor. Da beim Programmstart kein Konzept für die Erfolgskontrolle erstellt wurde, gab es ansonsten keine, durch ein laufendes Monitoring erhobene Daten. Es musste nachträglich ein Evaluationssystem entwickelt und eine Datenerhebung zu früheren Ereignissen durchgeführt werden. Die besondere Herausforderung bestand jedoch darin, dass zum Teil schwer zu untersuchende und mit deutlichem Zeitverzug auftretende Wirkzusammenhänge evaluiert werden mussten und komplexe, vielfältige Wirkungen durch den Förderansatz möglich waren. Das Fraunhofer ISI verfolgte dazu einen Mehrsichtenansatz, setzte unterschiedliche quantitative und qualitative Methoden ein und untersuchte eine große Bandbreite an Wirkungsdimensionen. Eine besondere Anforderung stellt die Zusammenführung zu

einer Gesamtaussage zur Wirtschaftlichkeit des Programms mit dem Versuch einer Monetarisierung der Programmwirkungen dar.

Britta Oertel und Lydia Illge, IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, berichteten im Projektbeispiel 3 über ihre Vorgehensweise bei der Evaluation der Projektförderung des BMWi in der Energieforschung, Fachbereich Energieeffizienz in Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistung (IGHD) im Rahmen des 5. Energieforschungsprogramms. Zum Einsatz kam ein Methodenmix zur Wirkungsanalyse, der aus der Auswertung der Vorhabendaten mithilfe inhaltsanalytischer Verfahren und statistischer Analysen, aus einer standardisierten Befragung, einem Expertenworkshop sowie aus Fallstudien zu Schlüsselprojekten bestand. Untersucht wurden zwischen 2003 und 2012 beendete Projekte. Dies ermöglichte die Beobachtung von Langzeitwirkungen, erschwerte aber den Zugang zu den früheren Fördernehmern und damit belastbare Aussagen zu lange zurückliegenden Projekten. Die Evaluation konzentrierte sich bei der Wirkungsanalyse insbesondere auf Soll-Ist- und Vorher-Nachher-Vergleiche. Nach Einschätzung der Vortragenden war der eingesetzte Methodenmix (Datenanalysen, Online-Befragung als Vollerhebung, Fallstudien) auf die Evaluationsfragestellungen des BMWi ausgerichtet und hat sich bewährt.

Der Workshop schloss mit einer Arbeitsphase in drei Kleingruppen zu den Themen Standardisierung des Indikatorensets, Kontrollgruppen und Datensätze. Bei der Diskussion des ersten Aspekts wurde zunächst dessen Sinnhaftigkeit infrage gestellt und konstatiert, dass lediglich eine Festlegung auf einige wenige Indikatoren sinnvoll ist. Diese sollten bereits bei der Programmplanung bestimmt und die Interventionslogik der FTI-Maßnahmen im Vorfeld durchdacht werden. Anschließend sollte diese Logik im Kontext des Innovationssystems analysiert sowie Wirkungsmodelle erarbeitet werden. Mit ausgeprägten Zweifeln an der prinzipiellen Aussagekraft von Kontrollgruppen startete diese Arbeitsgruppe. Anschließend wurden konkrete Optionen und Rahmenbedingungen für einen solchen Ansatz diskutiert. Als zentrale Herausforderung zum dritten Thema wurde eine Klärung des Zugangs zu und der Verfügbarkeit von Daten für Evaluationsvorhaben benannt, idealerweise bereits vor Vergabe einer Evaluation. Einen breiten Raum nahmen die Erfahrungen über Grenzen und Potenziale vorhandener Sekundärdatenbestände bei Fördergebern, der amtlichen Statistik und weiterer Quellen ein.