

Virtuelles Herbsttreffen 2020 des Arbeitskreises Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik (FTI) der DeGEval

Herausforderungen der COVID-19-Krise an die FTI-Politik und
deren Evaluierung: Was können wir daraus lernen?

Peter Kaufmann,¹ Marianne Kulicke,² Leo Wangler³

Im Rahmen der diesjährigen Herbsttagung des AK-FTI, die am 16. Oktober 2020 von 14.30-17.00 Uhr virtuell mit 25 Teilnehmer(inne)n stattgefunden hat, stand das Thema COVID-19 im Vordergrund. Es stellte sich die Frage, welche konkreten Auswirkungen die von der Corona-Pandemie ausgelöste Krise auf FTI-Evaluierungen hat bzw. haben wird. Die folgenden Leitfragen standen damit im Vordergrund:

- Welche Auswirkungen der Krise auf die Innovationstätigkeit von Unternehmen stellen wir in unseren laufenden Evaluierungen und Begleitstudien fest?
- Welche Lehren ziehen wir aus der derzeitigen Krise für FTI-Politik und deren Evaluation? Ist ein Bezug zur Klimakrise möglich? Sind Schlagworte/Konzepte wie Resilienz zukünftig stärker relevant oder sogar ein Vertiefungsbereich von Evaluationen? Wenn ja, wie kann man dies in FTI-Studien und Evaluationen bestmöglich integrieren?
- Welche Auswirkungen hat die COVID-19 Krise auf die Umsetzung von laufenden Studien und Evaluationen? Welche innovativen Wege wurden und werden eingeschlagen, um Projekte dennoch organisatorisch und methodisch umzusetzen?
- Wie werden Studien- und Evaluationsbudgets von potenziellen Auftraggebern durch die Krise beeinflusst? In welchen Bereichen wird mehr zur Verfügung gestellt, wo wird gespart werden?

Es wurden die folgenden drei thematisch passenden Beiträge aufgenommen, die das Thema COVID-19 und Evaluation aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchteten:⁴

1 KMU Forschung Austria, Wien

2 Fraunhofer ISI, Karlsruhe

3 VDI/VDE Innovation + Technik GmbH, Berlin

4 Die Vortragsfolien sind auf der Website der DeGEval zugänglich.

- 1) „Zwischen Emergency Calls, Post-Corona Konjunkturstimulierung & Experimentierräumen für die Entwicklung neuer Maßnahmen – wie findet Lernen statt?“ (Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (FFG): Sabine Mayer)
- 2) „Corona und die Nachhaltigkeitsfrage: Lessons learned aus einer Programmevaluation“ (Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI: Susanne Bühler und Sarah Seus).
- 3) „Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Innovationsfördermaßnahmen – erste empirische Ergebnisse aus verschiedenen Evaluationen deutscher Förderprogramme“ (VDI/VDE IT iit-Berlin: Jan Wessels, Karoline Rodriguez, Leo Wangler, Sonja Kind und Christiane Kerlen (Kerlen Evaluation))

Beitrag 1: „Zwischen Emergency Calls, Post-Corona Konjunkturstimulierung & Experimentierräumen für die Entwicklung neuer Maßnahmen – wie findet Lernen statt?“

In dem Vortrag von Sabine Mayer wurde deutlich, dass die COVID-19-Krise auch die FTI-Politik und die Agenturen, die diese umsetzen, vor große Herausforderungen stellt. Zum einen geht es darum, rasche Lösungen in der Gesundheitskrise zu finden, zum anderen, einen Beitrag zur konjunkturellen Entwicklung aus der Krise heraus zu leisten. Rasche Lösungen verlangen rasches Handeln – gemeinsam mit den österreichischen Ministerien für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) und für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) hat die Forschungsförderungsgesellschaft FFG bereits am 09.03.2020 den COVID Emergency Call mit insgesamt 26 Mio. EUR gestartet. Damit wurde innerhalb von wenigen Wochen in engem Zusammenspiel der genannten Ministerien mit der FFG ein neues Format aufgesetzt – ein Prozess, der üblicherweise mindestens mehrere Monate dauert. Auch die ersten Förderungen mit Finanzierung aus dem Konjunkturpaket wurden sehr rasch noch im Jahr 2020 gestartet. Deren Umsetzung testet als Pilot die übergreifende Nutzung verschiedener Förderungsformate für gemeinsame Ziele. Und wie die meisten anderen Agenturen im internationalen Vergleich hat auch die FFG im Zuge der COVID-19-Krise Verfahren beschleunigt, u.a. um die Liquidität der innovativen österreichischen Unternehmen zu unterstützen.

Für Agenturen wie die FFG und für die FTI-Politik insgesamt bedeutet dies auch, dass mehr Agilität und Flexibilität gefordert sind. Die FFG ist aus diesem Grund auch Partnerin im Innovation Growth Lab von Nesta (UK), das experimentelle Zugänge in der FTI-Politik unterstützt, und arbeitet mit anderen europäischen Agenturen zusammen, um gemeinsam Erfahrungen zu sammeln, wie Agenturen durch Piloten und Experimente Evidenz generieren können.

Darauf aufbauend stellen sich Fragen an die Evaluierbarkeit der neuen politischen Herausforderungen: welchen Wert, welche Wirkung hat Geschwindigkeit? Wie sollen Lernumgebungen beschaffen sein, die es erlauben, evidenzbasiert neue Wege zu testen? Welche Rolle spielt Evaluierung in diesem sich rasch verändernden Umfeld? Diese und weitere Fragen wurden im Rahmen der diesjährigen Herbsttagung des AK-FTI diskutiert.

In der aktuellen Krise zeigt sich, dass ein gut aufgesetztes Monitoring essenziell ist, um über die schnell umgesetzten Maßnahmen evidenzbasiert berichten zu kön-

nen. Die COVID-19-Pandemie verlangt insbesondere auch von Seiten der Projektträger/Agenturen eine hohe Flexibilität und damit auch bestimmte Risiken bezüglich der Umsetzung einzugehen. Vieles, was aktuell stattfindet, ist damit als Pilot- und Lernumgebung zu verstehen. Um die Wirksamkeit überprüfen zu können, hat daher die Dokumentation und das Monitoring einen noch höheren Stellenwert. Evaluationen können helfen aus den aktuellen Verfahren der Umsetzung jene zu identifizieren, die auch nach COVID-19 besonders vielversprechend für die FuE-Förderung sind.

Beitrag 2: „Corona und die Nachhaltigkeitsfrage: Lessons learned aus einer Programmevaluation“

In dem Beitrag von Susanne Bühner und Sarah Seus wurde anhand der Evaluation der BMBF-Forschungsprogramme für Nachhaltigkeit (FONA) dargestellt, welche Auswirkungen COVID-19 auf das konkrete Evaluationsprojekt hatte. Einerseits konnte ein für das Frühjahr 2020 geplanter Diskurs auf Basis der Evaluationsergebnisse nicht wie geplant fortgesetzt werden. Stattdessen wurden 50 Telefoninterviews mit Vertreter(inne)n aus Hochschulen, der außeruniversitären Forschung, der Wirtschaft, den Kommunen und der Zivilgesellschaft geführt, um möglichst viele Hinweise für die strategische und operative Fortsetzung der Förderung zu erhalten. Damit hatte die Diskursfortsetzung teils den Charakter einer qualitativen Ex-ante-Evaluation. Angesichts der Virulenz der Corona-Krise wurde in den Interviews auch der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen dies auf die nachhaltige Entwicklung sowie im Besonderen für die Forschung und Forschungsförderung für Nachhaltige Entwicklung hat. Im Kern ließen sich hierzu drei Gruppen von Antworten unterscheiden: (1) Corona spielt für die Nachhaltigkeit und insbesondere die Strategien zur Bewältigung des Klimawandels keine Rolle; (2) Corona drängt aufgrund seiner ernsthaften Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft Nachhaltigkeitsthemen in den Hintergrund; (3) Corona führt zu einer kritischen Reflexion bisheriger Routinen in Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, die FONA in seiner Förderpraxis aktiv aufgreifen kann. Im Rahmen des Vortrags wurden diese Antwortcluster differenzierter dargestellt und in die aktuellen Nachhaltigkeitsdiskurse eingebettet.

Beim Thema Corona und Nachhaltigkeit zeigt sich am Beispiel FONA, dass die Effekte naturgemäß noch unklar sind und sich in verschiedene Richtungen entwickeln können. Welches Szenario sich am Ende ergibt, bleibt weiterhin offen. Nachdem in der Hauptphase der Evaluation ein starker Fokus auf den Blick zurück auf 15 Jahre Fördergeschehen im Vordergrund stand, wurde im Zuge der Diskursfortsetzung ein Schwerpunkt auf die Ex-ante-Abschätzung der Ergebnisse gelegt und damit relevante Diskussionspunkte angeregt, die für eine zukünftige Politikgestaltung, auch unter Berücksichtigung von abrupten Veränderungen durch externe Krisen, von Interesse sind.

Beitrag 3: „Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Innovationsfördermaßnahmen – erste empirische Ergebnisse aus verschiedenen Evaluationen deutscher Förderprogramme“

In einem abschließenden Beitrag wurde durch Karoline Rodriguez und Jan Wessels über die Erfahrungen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Innovationsfördermaßnahmen berichtet. Die Ergebnisse zeigen, dass COVID-19 in erheblichem Ausmaß Wirtschaft, Verwaltung, zentrale Innovationsprozesse und möglicherweise auch Forschungseinrichtungen und Universitäten beeinträchtigt. Anhand der verwendeten Indikatorik ist es das Ziel, herauszufinden inwiefern die Krise auch die Zuwendungsempfänger(innen) zu evaluierender Programme beeinflussen wird. Für viele Akteurinnen und Akteure dürfte die aktuelle Situation zur Herausforderung werden, weil der Zugang zu Laboren eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich ist, weil Personal fehlt, Lieferketten unterbrochen sind, Meetings abgesagt werden, Konferenzen nicht stattfinden, Finanzmittel umgeleitet werden etc. Somit stellt die COVID-19-Pandemie auch für Evaluationen einen externen Einflussfaktor dar, der die angestrebte Wirkung der zu untersuchenden Programme in Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung von Innovationsprojekten und die Verhaltensänderung von Akteurinnen und Akteuren in Richtung Innovationsorientierung negativ beeinflussen könnte. Das ist insofern relevant, als damit die Wirkung des entsprechenden Programms im Vergleich mit anderen Programmen, die nicht während der Corona-Pandemie umgesetzt wurden, geringer ausfallen könnte, ohne dass dies dem Programm selbst zugerechnet werden darf. Zudem sind entsprechende Informationen auch im Sinne einer formativen Unterstützung laufender Programme und ihrer Anpassung an die Krise hilfreich. Um hierfür zu kontrollieren bzw. erste Daten zu erheben, erfolgte im Sommer 2020 in bereits geplante Befragungen von aktuellen und ehemaligen Zuwendungsempfängern in vier Programmen von BMBF, BMWi und BMVI eine Ergänzung um spezifische Fragen über die Auswirkungen von Corona. Die Befragungen deckten sowohl Projekte in der Startphase, am Ende der Projektlaufzeit sowie in der Verwertungsphase ab. Zudem wurde in einer Evaluation ein Workshop zu den Auswirkungen bei den geförderten Projekten umgesetzt. Der Beitrag stellte erste Ergebnisse der Befragungen vor und ordnete die Befragung konzeptionell in ein erstes Modell der Wirkung des externen Schocks ‚Corona‘ auf laufende Innovationsprozesse ein. Teil des Beitrags war auch eine Skizzierung möglicher weiterer Forschungsbedarfe und Strategien.

Das Monitoring zu den Effekten durch COVID-19 liefert wichtige Grundlagen, um auf den aktuellen Daten aufbauend mit Blick auf die FTI-Programme noch besser zu unterstützen. Insgesamt zeigen sich im ‚Betroffenheitsgrad‘ keine großen Unterschiede. Dies deutet darauf hin, dass die beobachteten Effekte übergreifend zu vermuten sind und bis zu einem gewissen Grad verallgemeinerbar. Identifizierbare Unterschiede lassen sich möglicherweise auf unterschiedliche Konstellationen von Akteur(inn)en und Branchenfoki zurückführen. Projekte sind in ihrer Frühphase am stärksten betroffen. Engpässe bestanden insbesondere in der Personalverfügbarkeit zum Projektstart. Mittelfristige Konsequenzen für den Projektverlauf sind auch bei den Kommunen und Akteur(inn)en der öffentlichen Verwaltung zu erwarten. Ein zentrales Ergebnis des ‚Lockdown‘ bestand darin, dass dieser Einblicke in neue Or-

ganisations-, Arbeits- und Kommunikationsformen ermöglichte. Inwiefern die Corona-Pandemie Auswirkungen auf ‚übliche‘ Fragen in Evaluationserhebungen hat, lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt jedoch noch nicht absehen.

Es zeigt sich, dass sich die FTI-Politik vermutlich nachhaltig durch COVID-19 verändern wird. Die beschleunigte Digitalisierung bringt auf der einen Seite Vorteile mit sich, die auch zukünftig nachhalten werden. Auch die geforderte Flexibilität von allen Beteiligten wird die Zusammenarbeit zwischen Evaluator(inn)en, Auftraggebenden und zu evaluierenden Einrichtungen positiv beeinflussen, da sich nicht alle Umsetzungsschritte ex-ante definieren lassen, weshalb eine gewisse Flexibilität im Rahmen der Projektumsetzung und -steuerung von wichtiger Bedeutung ist. Gleichzeitig wissen wir weiterhin zu wenig über die konkreten Konsequenzen durch COVID-19. Vor diesem Hintergrund sind Evaluierende gefragt, hier Indikatoren zu entwickeln und Daten verfügbar zu machen, um sicherzustellen, dass über die geschaffene Transparenz zu den politischen Maßnahmen und veränderten Prozessen, möglichst jene Aspekte beibehalten werden, die zu gesellschaftlichen Vorteilen führen konnten und sich damit auch in der Zukunft bewähren.