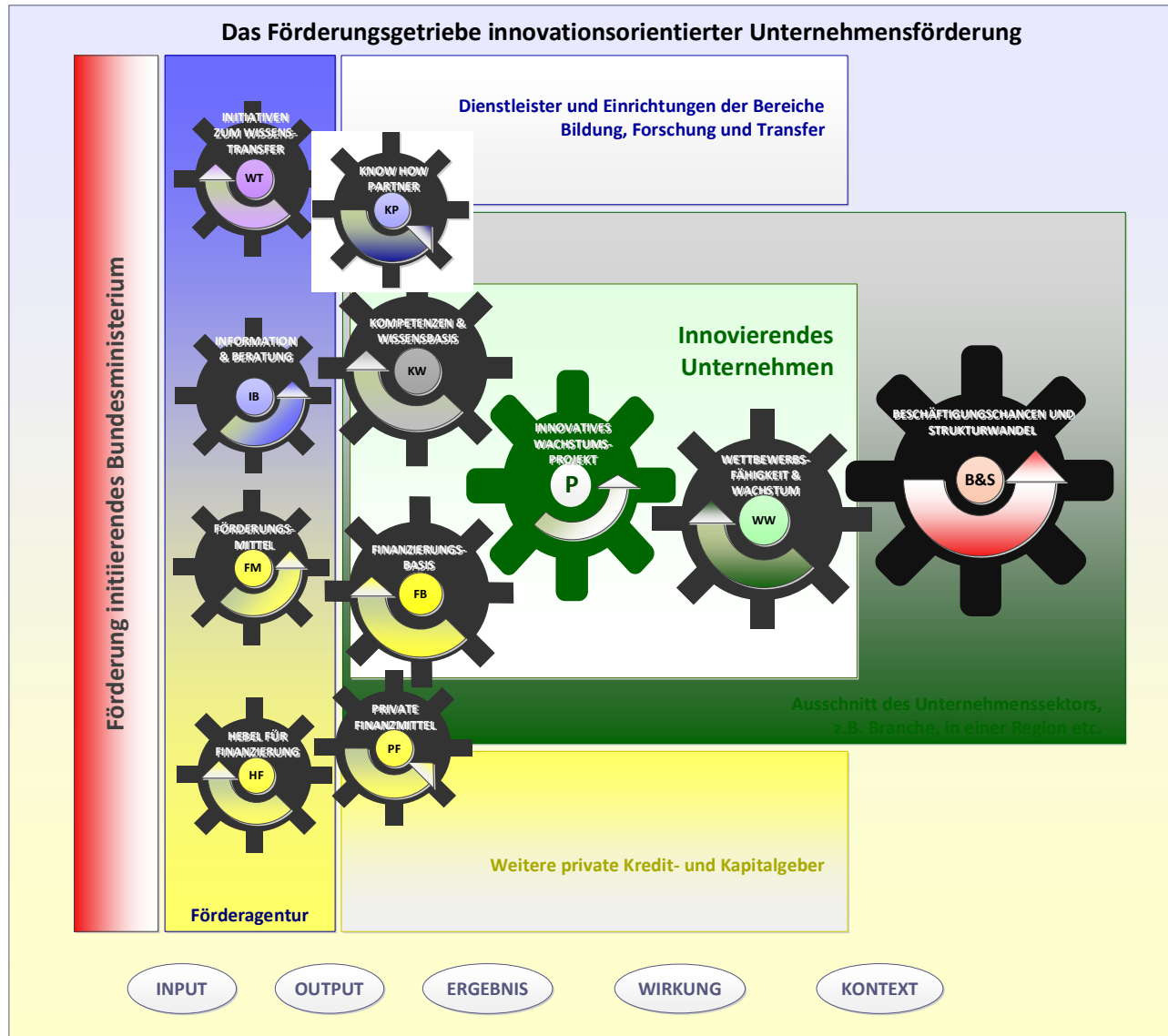


## Reflexionen zur Berücksichtigung der Stakeholder im Design und in der Evaluierung von Programmen aus der Perspektive einer Förderungsagentur

Norbert Knoll ([n.knoll@aws.at](mailto:n.knoll@aws.at))

*Frühjahrstagung des AK Methoden in der Evaluation der DeGEval | Wiesbaden | 19. – 20. Juni 2023*

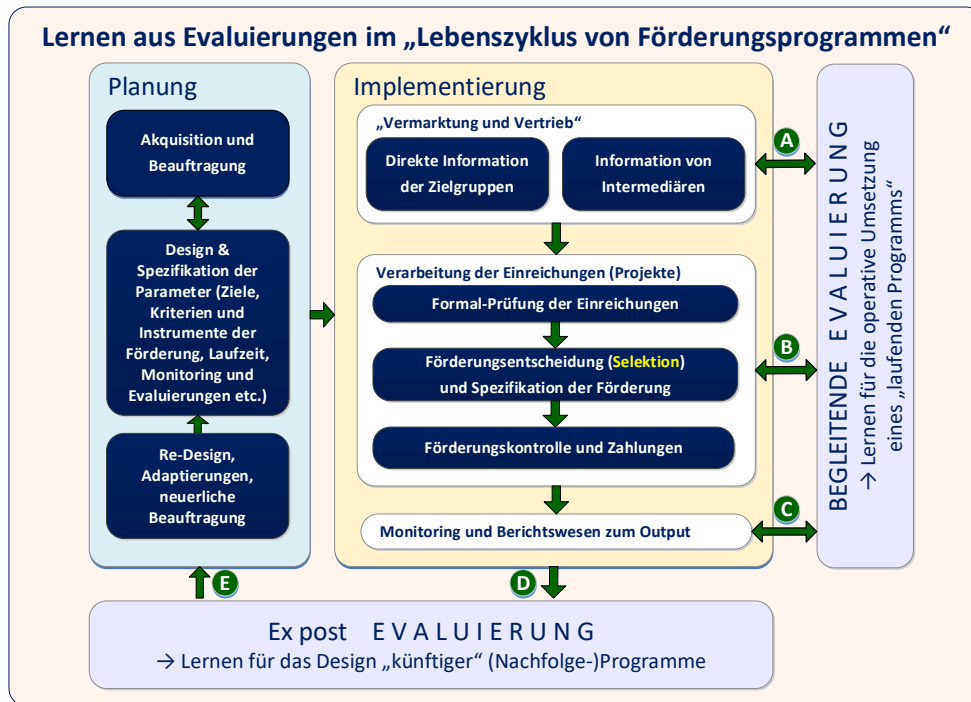
# Zur Einstimmung: Ein Förderungsgetriebe



# Überblick zum Vortrag

- Wie können Evaluierungen einer Lernfunktion gerecht werden?
- Welche (Makro-)Stakeholder wollen / können / sollen aus einer Evaluierung lernen?
- Ein Blick auf den (Mikro-)Stakeholder Programm-Management (PM)
- Wie werden die Begünstigten von Förderungen in Evaluierungen berücksichtigt?
- Wie schlägt sich das Design eines Programms in Ergebnissen von Evaluierungen nieder?
- ANHANG:
  - Im Wirkungs-Monitoring und für aws-interne Evaluierungen unterstellte Interventionslogik
  - Genügt die Anwendung wissenschaftlicher Theorien und Methoden für eine gute Evaluierung?
  - Intermediäre als weitere wichtige Stakeholdergruppe in Förderungsprozessen
  - Ressourcenbasis als Ansatzpunkt für projekt-orientierte Unternehmensförderungen

# Wie können Evaluierungen einer Lernfunktion gerecht werden?



Wer lernt in einer Evaluierung von wem?  
Sind die Lernprozesse einseitig oder wechselseitig?

„Aktivitäten“ der Programmumsetzung bilden Ansatzpunkte für empirisch gehaltvolle Erfassung zu evaluierender Förderungsprogramme.

**Förderungsprogramme sind „Filter“. Idealerweise unterstützen sie „eine richtige Diagnose & eine richtige Behandlung“.**

„Daten“ zur **Selektion\*** Begünstigter (wer? welche Projekte?) und zur Spezifikation von Förderungen (wie? wieviel?) erleichtern

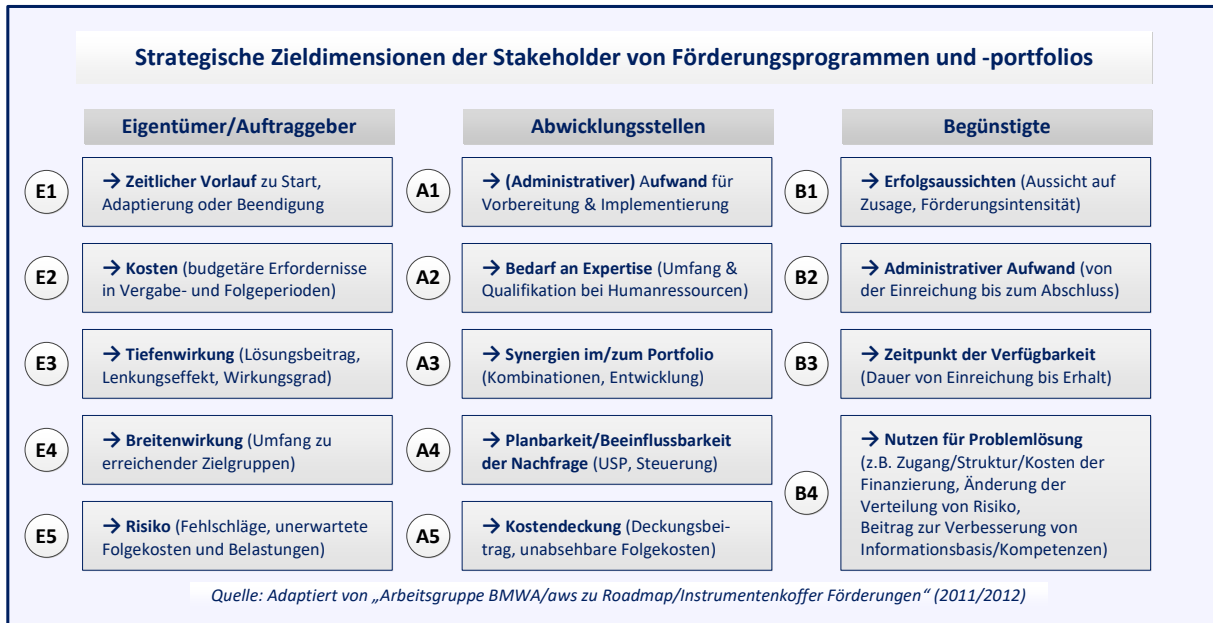
(a) das Verständnis der Funktionsweise sowie  
(b) die Interpretation erzielter Ergebnisse eines Programms.

\* *Kriterium ≠ Anwendung eines Kriteriums*

Lernen findet immer (a) auf einer „Mikroebene“ (b) handelnder & interagierender Akteure statt. Es beruht (c) auf der Generierung und (d) auf der Nutzung von Wissen, das (e) für die Ausrichtung von Aktivitäten (Handlungsentscheidungen) (f) RELEVANT ist.

- Aus Evaluierungen gewonnenes Wissen wird (i) in der operativen Umsetzung & (ii) im Design/Re-Design von Programmen von mehreren Stakeholdern verwendet
- Das Programm-Management (PM) ist auf Mikroebene der zentrale Stakeholder; das gilt sowohl für die Implementierung als auch für Evaluierungen von Programmen

# Welche (Makro-)Stakeholder wollen / können / sollen aus einer Evaluierung lernen?



## Genese bzw. Motto der Grafik:

Auf der Suche  
 nach den „idealen“  
 Förderungen und  
 Förderungsportfolios

Die Grafik berücksichtigt Perspektiven bzw. Idealvorstellungen von drei Stakeholder-Typen

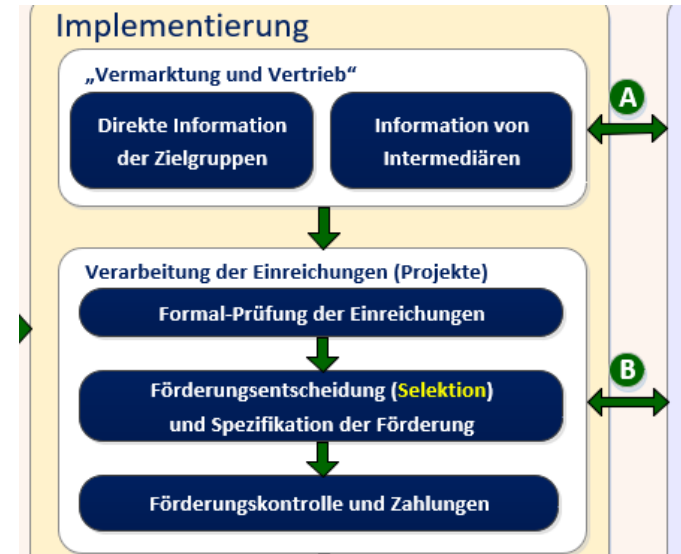
- Konsequenzen für das Programm-Design: Unter realen Bedingungen kann nicht jedes Ziel gleichermaßen erfüllt/optimiert werden & ein Zielabgleich ist erforderlich (→ „hybride Ziele“)
- Konsequenzen für das Evaluierungs-Design:
  - a. Neben expliziten Programmzielen sind implizite Ziele und „Randbedingungen“ zu identifizieren
  - b. einer „idealen Förderung (unter Laborbedingungen)“ sind vergleichende Analysen mit „realen Alternativen“ zur evaluierten Intervention als Referenzwerte für „Bewertungen“ vorzuziehen

Problem: Wie sind Ergebnisse quantitativer Ansätze bei hybriden Zielen zu interpretieren?

# Ein Blick auf den (Mikro-)Stakeholder Programm-Management (PM)

## Charakteristik des Programm-Managements (PM)

- Bekanntmachung, Information der Zielgruppen (Problem: wer soll erreicht werden und einreichen?)
- Formalprüfung auf im Design festgelegte Kriterien (Merkmale der Projektträger, Merkmale der Projekte)
- Vorbereitung der Förderungsentscheidungen (ob, wer, was, wie, in welcher Höhe) über die „einzelnen“ Einreichungen bei gegebenem Modus (Jury, intern)
- Technische Abwicklung inkl. Monitoring zur tatsächlichen Umsetzung geförderter Vorhaben



## Konsequenzen für Evaluierungen

- **Implementierungsphase** ist reichhaltige **Quelle evaluierungsrelevanter Information** (z.B. Anträge, ev. Juryprotokolle, Projektberichte), die u.a. Aufschluss über strukturelle und individuelle Merkmale von Einreichungen & Förderungen, Projektinhalten gibt.
- **Partizipativer** Ansatz erleichtert Analyse **der vorgenommenen Selektion** (Interpretation & Anwendung v. Kriterien, zum Entscheidungszeitpunkt notwendige & verfügbare Information, Eignung v. Kriterien als Indikationen für erwartbare Effekte etc.)

**Evaluierungen lösen nur dann Lerneffekte auf Mikroebene – insbes. beim PM – aus, wenn sie fundierte Aussagen zu Handlungsalternativen auf Mikroebene ermöglichen!**

# Wie werden die Begünstigten von Förderungen in Evaluierungen berücksichtigt? (I)

- Begünstigte spielen in Evaluierungen vorwiegend als Informationsquelle eine Rolle
- Informationsbedarf einer Evaluierung mit Antragsdaten und anderen Datenbanken nicht zu decken und eigene Erhebungen (Befragungen, Interviews etc.) erforderlich
- Primärer Zweck der Befragungen: Daten um Zusammenhang zwischen strukturellen Merkmalen (Typen von Geförderten & Typen von Projekten) und Outcomes der Förderung herzustellen; Prozesse & Interaktionen ein tendenziell sekundäres Thema
- Lernen von den Begünstigten für Verbesserungen der operativen Umsetzung erfolgt meist außerhalb von Evaluierungen; z.B. über Feedback zur „Kundenzufriedenheit“

## Beispiel zur Veranschaulichung des Informationsgehalts und der Analysemöglichkeiten der Rückmeldungen von Kundinnen und Kunden

- Hintergrund einer Analyse von Textsequenzen offener Fragen: Breitenwirksame Förderungsaktion führte in HJ 1/2022 zu außerordentlichem Rücklauf von über 4.000 Rückmeldungen – darunter ca. 1.200 mit verbalen Anmerkungen
- Gesamtzufriedenheit mit Abwicklung bei 89% („sehr zufrieden“ od. „zufrieden“)
- Bei gewohnter „grober“ Klassifizierung offener Antworten zu „Verbesserungspotenzialen und Kritik“ nach den Faktoren Zeit / Technik / Mensch verblieb ein Anteil von > 50% in der Restkategorie „Sonstiges“
  - Suche nach besser geeigneten Auswertungsmöglichkeiten

# Wie werden die Begünstigten von Förderungen in Evaluierungen berücksichtigt? (II)

Beispiele für die Zuordnung von Textsequenzen aus 683 verbalen Antworten des Typs „Sonstiger Verbesserungsbedarf“ zu Kategorien eines Handlungsmodells für Begünstigte einer Förderung

<b>(A) Enttäuschte Erwartungen zur Höhe der Förderung</b> (erlebte Kürzung/Ablehnung)	<b>(B) Unzureichende Deckung des Informationsbedarfs</b> („Informationsdefizite“ vom Antrag bis zur Abrechnung)	<b>(C) Einschränkungen zur/bei Interaktion mit d. Agentur</b> (Art, Qualität, Häufigkeit d. I.)	<b>(D) Unsicherheiten zu Stand &amp; Fortgang d. Förderprozesses</b> (Status quo, offene Punkte)	<b>(E) Als Aufwand erlebte Anforderungen</b> (Informationsbedarf d. Agentur, „Bürokratieverdacht“)
<p><b>Beispiele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„...Cloud-Lösungen nicht als Investition betrachtet“</li> <li>„...Zuerst wurden 14 % zugesagt und dann nur 7% bekommen“</li> <li>„... beim letzten Antrag dann eine Förderungskürzung..“</li> <li>„...nicht nachvollziehbare Kürzungen“</li> <li>„...reduzierte Förderung von 7% anstatt der 14% erhalten“</li> <li>„...die einzelnen Rechnungen [eines Videokonf.-Systems] unterschiedlich gefördert teils 7% teils 14%...“</li> </ul>	<p><b>Beispiele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„Begründung warum nicht die 14 % (Ansuchen) sondern nur 7 % ausbezahlt werden wäre von Vorteil..“</li> <li>„...bessere Vorabinformation über benötigte Atteste, Prüfprotokolle, usw...“</li> <li>„Antragsunterlagen sollten für jeden verständlicher sein“</li> <li>„Manche Formulierungen sind unklar besonders was die Fristen betrifft..“</li> <li>„...Ansuchen kompliziert [...] ohne Steuerberater hätte ich es nicht geschafft..“</li> </ul>	<p><b>Beispiele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„...konnte man keine tel. Rückfrage mehr stellen..“</li> <li>„...Online-Service ist zwar gut aufgebaut, wirkt aber sehr anonym und automatisiert..“</li> <li>„...vernünftige Antworten auf die E-Mails gibt es ist..“</li> <li>„...nur Standardantworten, die man auch in den FAQs lesen kann..“</li> <li>Es sollte ein(e) SachbearbeiterIn oder Ansprechperson genannt werden, die auch telefonisch oder per Mail erreichbar ist!</li> </ul>	<p><b>Beispiele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„...wäre es hilfreich, man würde den Status der Förderung gleich erkennen..“</li> <li>„...Nur meint man immer dass man etwas vergessen bzw. abgeschickt..“</li> <li>„...Antragsstellung [...] unübersichtlich, ob noch etwas fehlt oder dass ich keine Frist versäume..“</li> <li>„...bessere / mehr Information über Stand der Förderung, da es sehr lange gedauert hat..“</li> </ul>	<p><b>Beispiele</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>„...Beibehalten der Fördermodalitäten innerhalb eines Antragszyklus..“</li> <li>„...Hausbank hat alles gegen ein Extra-Honorar erledigt..“</li> <li>„Abgasstufe Motormäher ist aufwendig zu erhalten“</li> <li>„Kleinere Betriebe, [ohne eigene Buchhaltung] müssen Steuervertreter beauftragen“</li> <li>„Antragsformulare könnten einfacher gestaltet werden“</li> <li>„Alles sehr aufwendig und mit hohen Kosten verbunden</li> <li>Bürokratie, hoher Zeitaufwand</li> </ul>

## Clusterung von Textsequenzen anhand eines „Handlungsmodells“ als Lösungsansatz

- Programm-Management nutzt Ergebnisse für Reflexion und Lernen zum Prozess unmittelbar für operative Verbesserungen
- „Nicht-standardisierte Daten“ – gewonnen aus individuellen Äußerungen (auf Mikroebene) – haben „sehr hohen“ Informationsgehalt mit sehr hoher Relevanz

### Förderung als Handlung - Begünstigte als Handelnde

In länger dauernden Förderungsprojekten ...

**(A)** ... bilden einreichende Unternehmen  
Erwartungen zur Höhe der Förderung ...

**(B)** ... haben in den einzelnen Phasen des Projekts einen  
spezifischen Informationsbedarf ...

**(C)** ... treten über je verfügbare Kanäle & Formate in  
Interaktion mit der Agentur ...

**(D)** ... versuchen den Überblick  
zum Status quo und noch folgenden Schritten zu bewahren ...

**(E)** und erleben Informationsbedarf und Vorgaben  
der Agentur als bürokratischen Aufwand.



# Wie schlägt sich das Design eines Programms in Ergebnissen von Evaluierungen nieder?

- Beispiel eines 2022 intern evaluierten Programms, das – in einer Phase zurückhaltender Investitionsneigung – auf breitenwirksame „Dynamisierung betrieblicher Investitionen“ (betriebliche Sprunginvestitionen) abzielte
- Besonderheiten im Design dieser Förderung
  - ... Logik folgte IHS-Studie zum Verhältnis Unternehmensinvestitionshöhe / Wachstum
  - ... Überschaubare budgetäre Erfordernisse (Auszahlungen von ca. € 100 Mio.) bei hoher Breitenwirkung (2.235 Anträge, 1.736 Zusagen mit Gesamtinvestitionen von € 4,6 Mrd.)
  - ... Niedrige Förderungsintensität: Aus 10%-15% des „Zuwachses“ folgt Zuschuss von durchschnittlich 2,7% der Gesamtinvestitionen (Förderungsintensität für KMU 8,1%, für GU 1,7%)
  - ... „Sehr niedriger“ Informationsbedarf durch Anwendung „sehr einfacher“ Kriterien für Selektion; (auf Basis von Bilanzdaten festgelegte Förderhöhe + Prüfung der Abrechnung)
- Im Vergleich mit Referenzgruppen von aws-Kernprogrammen bestätigen sich in einem Befragungsansatz Implikationen des Designs
  - Geringer administrativer Aufwand sowohl für die Abwicklungsstelle als auch für die Unternehmen führte zu sehr hoher Kundenzufriedenheit
  - Niedrige Förderungsintensität und reine Ausrichtung an Projektgröße bedingte Einbußen in der Wirksamkeit auf Outcome-Ebenen (Finanzierungsbasis, Parameter der Umsetzung) und bei Projektwirkungen (Beschäftigung und Innovation)
  - Selektionskriterium Verhältnis von Projektgröße zu Investitionen in Vgh. begünstigte Bauvorhaben und Projekte zur Verbesserung innerbetrieblicher Infrastruktur (weniger expansiv/innovativ)

HERZLICHEN DANK  
FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

# ANHANG

# Im Wirkungs-Monitoring und für aws-interne Evaluierungen unterstellte Interventionslogik

## AWS-Standardmodell der Interventionslogik direkter Unternehmensförderungen



# Genügt die Anwendung wissenschaftlicher Theorien und Methoden für eine gute Evaluierung?

## Besonderheiten der monetären Förderungsinstrumente Garantie, Kredit und Zuschuss: Administrativer Aufwand & Funktionalität

- **Garantie** erstreckt sich über lange Zeiträume (meist 6-12 Jahre) und erfordert daher genaue Ex-Ante-Prüfung von Unternehmen und Projekt;
- Informationsbedarf auch nach Projektabschluss gegeben (Monitoringkosten);
- zeitlich verzögerte Kosten durch Ausfälle;
- Portfolio ist aufzubauen und zu betreuen;
- Entgelt m.E. als Steuervariable für Inanspruchnahme (Gefahr adverser Selektion)

- **Kredite** erstrecken sich über lange Zeiträume;
- Aufwand der Projektprüfung stark abhängig von Projektgröße mit (längere Vorbereitungszeiten);
- Abgeltung des Aufwands für Intermediäre kann erforderlich werden;
- nicht vernachlässigbare Kosten auch in der Nachbetreuung;
- Rückflüsse bilden Basis für Neuvergaben, somit Erfordernis der Risikoabsicherung

- **Zuschuss** hat geringen Administrationsaufwand und ist ein gut standardisierbar;
- merkbarer Aufwand bei größeren Projekten (Ex-Ante-Prüfung, Abrechnung) möglich;
- trifft die Erwartungshaltung der Begünstigten (Förderung=Zuschuss) sehr gut und ermöglicht Intermediären (z.B. Hausbank) Verdienst mit eigenen Produkten (z.B. Ausfinanzierung)
- Erfordert Maßnahmen zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten

- Grundfunktion von Garantien ist es, einen oder mehrere Finanzierungspartner eines Projekts von Risiko zu entlasten;
- Einsatz also primär bei „riskanten“ Projekten, wobei Unternehmensrisiko (Gefahr der Insolvenz) und Fehlschlagsrisiko eines Projekts zu unterscheiden sind;
- meist Ersatz für fehlende Sicherheiten bei schwieriger Einschätzung durch Banken und weitere Finanzierungspartner

- Kredit ermöglicht langfristige Finanzierungen (hilft fristenkonform zu finanzieren), muss aber irgendwann mit Zinsen getilgt werden;
- Projektbetreiber benötigt entsprechende Rückflüsse aus Projekt;
- tilgungsfreie Zeit und gute Planbarkeit (insbesondere bei Fixzins) besonders vorteilhaft;
- Erfordernisse zur Vorfinanzierung sowie zur Ausfinanzierung

- Funktional äquivalentes, perfektes Substitut zu Eigenkapital mit dem zusätzlichen Vorteil, dass keine Rückführung erforderlich ist;
- geeignet für alle denkbaren Projekte, also bspw. auch für (nicht aktivierbare) immaterielle Investitionen;
- infolge (beihilferechtlich) begrenzter Förderintensität Ausfinanzierung erforderlich;
- Ex post ausgezahlter Zuschuss erhöht Liquidität bei Beginn von Kreditrückzahlungen

## Die Rolle von Kontextwissen in Evaluierungsvorhaben

- Kontextwissen ist oft in eigenen Analysen zu erarbeiten und Voraussetzung für gehaltvolle Evaluierungen, die über den „Black Box Ansatz“ von Modellrechnungen hinausreichen sollen
- Es ist unverzichtbar für Design von Interventionen & Interpretation von Evaluierungsergebnissen
- Kontextwissen ist nicht aus (vorliegenden) wissenschaftlichen Theorien ableitbar und hat häufig den Charakter von Erfahrungswissen, das aus der Umsetzung von Maßnahmen gewonnen wird

Konsequenz: Plädoyer für partizipative Evaluierungsansätze, Einbeziehung des Programm-Managements

# Intermediäre als weitere wichtige Stakeholdergruppe in Förderungsprozessen

## Hauptakteure im Ablauf monetärer Förderungen

### Administrative Aktivitäten im Förderungsprozess

#### Aktivitäten in der Förderagentur

- Design oder Re-Design des Programms in Abstimmung mit Auftraggebern
- Förderinformation und -beratung direkt und indirekt über Intermediäre (Vermarktung zum Erreichen der Zielgruppe)
- Antragsbearbeitung & Projektselektion
  - Prüfung eingereicherter Projekte und einreichender Unternehmen im Hinblick auf Förderungskriterien
  - Abstimmung mit anderen Fördergebern & Finanzierungspartnern, ggf. Entwicklung eines Förderpakets
  - Förderungsentscheidung, Definition von Auflagen und Förderungsvertrag
- Kontrolle förderungskonformer Projektumsetzung und -abrechnung
- Zahlungen und laufendes Monitoring (Auszahlungen, Tilgungen, Zinsen, Entgelte, ggf. Rückforderungen)
- Berichtswesen an Auftraggeber, Monitoring & Evaluierung

#### Aktivitäten bei Intermediären

- Einholen von Informationen zum aktuellen Förderungsangebot
- Prüfung der Relevanz für eigenes Dienstleistungsangebot
- Aufbereitung von Förderinformationen
- Entwicklung & Angebot geeigneter Formate für interne Information & Information/Beratung der Zielgruppen
- Hilfestellungen bei Antragstellung
- Weiterreichung von für die Förderungsbearbeitung erforderlichen Informationen
- Vor- bzw. Zwischenfinanzierung (Bereitstellung allenfalls während der Projektumsetzung erforderlicher Mittel)
- Ausfinanzierung (Bereitstellung von Mitteln, die zusätzlich zur Förderung für Projektumsetzung bzw. nach Umsetzung erforderlich werden)
- Hilfestellungen im Zuge der Projektabrechnung
- Allenfalls Mitwirkung bei Fehlentwicklungen (Beantragung von Stundungen, Verwertung von Sicherheiten im Insolvenzfall etc.)

#### Aktivitäten bei Unternehmen der Zielgruppe

- Konzeption eines Projekts
- Einholen von Informationen über Finanzierungs- und Förderungsoptionen
- Erstellung eines Finanzplans (Kapitalbedarf, Liquidität)
- Inanspruchnahme von Informations- und Beratungsangeboten sowie allenfalls Direktkontakt mit Förderagentur
- Antragseinreichung direkt bei einer Förderagentur oder über die Hausbank
- Beibringen weiterer für Projektprüfung erforderlicher Informationen, allenfalls Nachreichungen zum Förderungsantrag
- Entscheidung über Projektdurchführung und Umsetzung (allenfalls mit Adaptierungen)
- Bereitstellung von Sicherheiten
- Projektabrechnung, Information über Fortschritt und Abschluss des Projekts
- Überweisung von Tilgungsraten, Zinsen, Entgelten
- Negativreporting bei wesentlichen Änderungen

# Ressourcenbasis als Ansatzpunkt für projekt-orientierte Unternehmensförderungen

