

B2: Anspruch und Wirklichkeit von Querschnittsevaluationen – herausfordernde Designs und empirische Implementierungen in der FTI-Politik

Praxisbeispiel: Querschnittsevaluation „Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“

Dr. Marianne Kulicke, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung ISI

25. Jahrestagung der DeGEval e.V.

15. September 2022

Übersicht

1. Spezifika einer Querschnittsevaluation
2. Das Beispiel Querschnittsevaluation „Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“
 - Gegenstand, Konzept und Herausforderungen
 - Umsetzungsschritte
3. Gründe für die Seltenheit solcher Evaluationen
4. Rahmenbedingungen, damit sie sinnvoll sind

Spezifika einer Querschnittsevaluation (1/2)

- Evaluationsgegenstand ist ein **Portfolio an verschiedenen Fördermaßnahmen** mit jeweils spezifischen Maßnahmenzielen, die **eher implizit auf übergeordnete Ziele** abstellen.
- Die von Querschnittsevaluationen untersuchten Förderportfolios entstehen **nicht planmäßig nach übergeordneter Strategie** (wie es z.B. bei Dachprogrammen der BMBF-Forschungsförderung der Fall ist), sondern schrittweise in der **Zuständigkeit mehrerer Stellen oder Ressorts** mit faktisch begrenzter Koordination zu Ausgestaltung und Umsetzung.
- Ausgangspunkt für eine Querschnittsevaluation sind beobachtete oder angenommene **Defizite** in der Fördertätigkeit und vermutete Potenziale zur Wirkungssteigerung.
- Es müssen mind. für einen Großteil der Fördermaßnahmen einheitliche und sinnvolle **Wirkungsindikatoren** bestimmbar sein.
- Die Legitimationsfunktion ist bei Querschnittsevaluationen weniger relevant als bei Wirkungsanalysen zu einzelnen Programmen.
- Auch: Die **anfängliche Informationsasymmetrie** zwischen Auftraggeber und Evaluator:innen zum Fördergegenstand ist weniger ausgeprägt als bei Evaluationen von Einzelmaßnahmen.
- Eine Querschnittsevaluation wird nicht von programmdurchführenden Stellen, sondern von Grundsatzreferaten beauftragt und koordiniert.

Spezifika von Querschnittsevaluationen (2/2)

- Untersucht werden die **Struktur** des Portfolios, das **Zusammenspiel** der einzelnen Förderansätze und -instrumente, die **Gesamtwirkungen** und die **Programmumsetzungen**, ggf. die **Zusammenarbeit** der Programmeigner.
- Die Gesamtbetrachtung erfolgt auf einer **geringeren Vertiefungsebene** als bei detaillierten Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen einzelner Maßnahmen. Sie wird u.a. davon bestimmt, wie die Outputs, Outcomes usw. der Maßnahmen für **Aussagen zur Gesamtwirkung** integriert werden können.
- Die typischen Evaluationsansätze bei Einzelprogrammen passen nicht so ohne weiteres bei Querschnittsevaluationen. Die Bewertung richtet sich auf die gemeinsamen Wirkungen aus der Gesamtheit aller oder bestimmter Untergruppen, primär auf das Zusammenwirken der einzelnen Maßnahmen zum Erreichen eines übergeordneten Ziels („mehr Start-ups in Hochtechnologie-Branchen“).
- Daher gleichrangig zur Wirkung: **Komplementarität, Überlappung, Konkurrenz und Lücken sowie Zuständigkeiten.**
- Erkenntnisziele: Verbesserung des Förderportfolios in seinem Zusammenspiel (Inhalte, Umsetzung bestehender und Planung neuer Maßnahmen, interne Abläufe), um die Wirkungen zu erhöhen.
- In jüngster Zeit wurde nur eine Querschnittsevaluation im Bereich der FTI-Politik in Deutschland durchgeführt: Querschnittsevaluation zur Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen.

Unterschiede Querschnitts- und Förderportfolio-Evaluation

- In Deutschland: Forschungsförderungen auf Bundesebene erfolgt i.d.R. zu einzelnen Themenfeldern über mehrjährige Dach- oder Fachprogramme (z.B. Forschung für Nachhaltigkeit (FONA), Zukunft der Wertschöpfung: Forschung für Produktion, Dienstleistung und Arbeit). Sie umfassen unter diesem **fachlichen Dach ein Bündel unterschiedlicher Förderansätze** (=Förderportfolio) zum Erreichen der übergeordneten themenspezifischen Ziele. Evaluationen von Dachprogrammen betrachten dieses, während der Programmlaufzeit entstehende Förderportfolio.
- Die Querschnittsevaluation zur Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen untersuchte Fördermaßnahmen im Zuständigkeitsbereich verschiedener Fördergeber und –ebenen (Bund, Länder). Es handelt sich um **voneinander unabhängige Programme**, die nur über **Gemeinsamkeiten in den Zielen** in gewissem Umfang miteinander verknüpft sind.

Gegenstand der Querschnittsevaluation (2020-21)

„Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“ 1/2

Wirkungen, Synergien und Komplementaritäten innerhalb des Gesamtangebots zur Vorbereitung und Unterstützung von innovations- und forschungsbasierten Gründungen der Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF) und für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)

Ausgangspunkt für die Querschnittsevaluation:

- In den letzten Jahren entstanden zwar einige auch international sichtbare Startup-Regionen und -Ökosysteme, aber die Gründungsquote bei innovativen Gründungen in den vergangenen Jahren stagniert in Hochtechnologie-Branchen.
- ➔ Betrachtet wurden Förderangebote für den Geneseprozess von Gründungen ab der Validierung von Forschungsergebnissen auf Verwertungsoptionen bis zu den ersten Aufbausritten, nur ergänzend für die weiteren Phasen (**Vorfeld einer Gründung und eigentliche Gründungsvorbereitung**).
- ➔ Der Fokus lag ausschließlich auf innovativen, wissensintensiven sowie forschungsbasierten Gründungen („Start-ups“ i.w.S.) (**Instrumente des Technologie- und Wissenstransfers sowie der Innovationspolitik mit aktuell hohem politischen Stellenwert**).
- ➔ Vertieft wurden alle Angebote des Bundes, primär von BMBF und BMWK, in ihrem Kontext die der Bundesländer (**ressort- und förderebenen-übergreifende Betrachtung**) und der großen Forschungsorganisationen (Fraunhofer-, Max-Planck-Gesellschaft usw.).
- ➔ Ebenfalls: Förderung der Gründungskultur an Hochschulen (**institutionelles Umfeld für Gründungsprozesse**) und im Überblick die Bewertung des aktuellen Umfelds für Start-ups (z.B. Venture Capital-Markt).

Gegenstand der Querschnittsevaluation (2020-21)

„Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“ 2/2

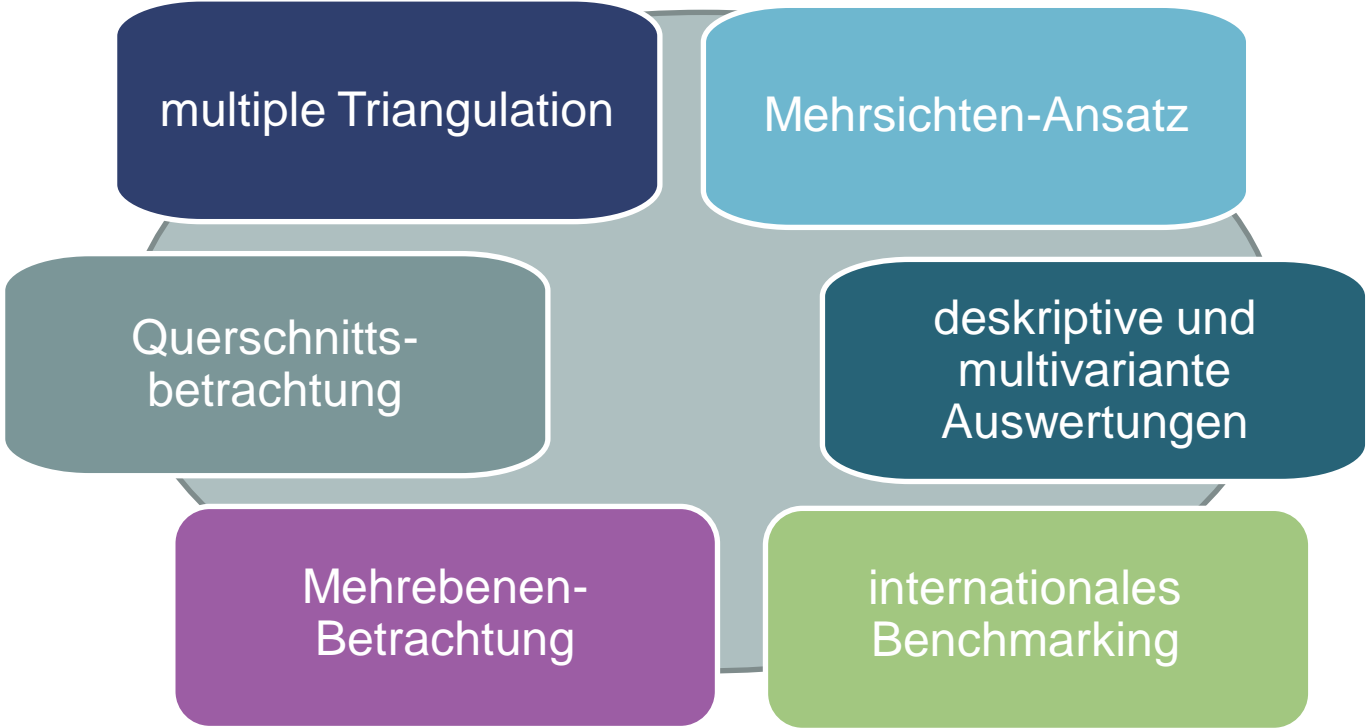
- ➔ Betrachtungszeitraum war 2009 bis 2021 mit Einbezug vollständig ausgelaufener oder in modifizierter Form weitergeführter Angebote (**Querschnittsbetrachtung zum Ist-Status** und **Längsschnittbetrachtung zu Veränderung der Unterstützungslandschaft und deren Ursachen**).
- ➔ Im Fokus stand die qualitative und quantitative Analyse des **Gesamtangebots von BMWi und BMBF**.
- ➔ Es erfolgte eine Einschätzung des **Mehrwerts der Fördermaßnahmen** des Bundes, um das übergeordnete Ziel einer stärkeren Gründungs- und Verwertungskultur in der Wissenschaft zu erreichen und den Möglichkeiten, um die Wirkung insgesamt weiter zu verbessern.
- ➔ Sie führte zur Ableitung von **Empfehlungen**, um Gesamtangebot beider Ressorts und ihre Abstimmung zu verbessern.

Konzept unserer Querschnittsevaluation

Einbezug von

- mehreren **Teilbereichen der Forschungs- und Innovationsförderung an der Schnittstelle zur Gründungsförderung** und diese selbst
- **mehreren Fördergebern** mit ihrem jeweiligen Ressortzuschnitt und ihren Förderzielen, faktisch Mischung aus Komplementarität und Konkurrenz, letzteres tendenziell auf Bundesebene
- **zwei Arten von Gründungsvorhaben** mit unterschiedlichen Geneseprozessen und Personengruppen, die sie umsetzen: innovative, wissensintensive Vorhaben (durch Absolvent:innen, wissenschaftliches Personal, Studierende, Alumni) und forschungsbasierte Vorhaben (durch wissenschaftliches Personal)
- einer **großen Anzahl an Fördermaßnahmen** mit z.T. sehr ähnlichen Förderansätzen und –instrumenten, z.T. großen Unterschieden in der Förderausgestaltung (= große Breite und Heterogenität der Evaluationsgegenstände)

Unser Evaluationsansatz



Herausforderungen aus Sicht der Evaluation

- Ansatz und methodische Zugänge waren genau vorgegeben, daher begrenzte Spielräume für eigene Ideen, wie eine solche Querschnittsevaluation ausgestaltet sein sollte.



- Bei den Inhalten von Interviews und Befragung bestanden die erforderlichen Gestaltungsmöglichkeiten.
- Förderzahlen variieren sehr stark nach den einzelnen Programmen.
- Befragte Gründungen z.T. erst wenige Jahre alt, Aussagen zu Wirkungen setzen längere Zeiträume voraus.
- Vorgaben aus der Leistungsbeschreibung implizierten ähnliche methodische Herausforderungen wie bei Evaluationen komplexer Fördergegenstände (z.B. Fachprogramme)

Umsetzungsschritte der Querschnittsevaluation (Triangulation, Mehrsichten-Ansatz)

- Bestandsaufnahme aller Fördermaßnahmen für Gründungsvorhaben und Gründungskultur an Hochschulen sowie erfolgte Gründungen 2009 bis 2021
- Analyse ihres Zusammenspiels auf Basis ihrer Förderansätze, -instrumente, -inhalte, -ausgestaltung sowie ihrer Zielgruppen, strukturellen Verknüpfung und Positionierung im Geneseprozess von innovativen Unternehmen
- Bewertung der Förderangebote durch Programmverantwortliche, Gründungsberater-.Transfer-Mitarbeiter- sowie Expert:innen aus dem Umfeld solcher Gründungen (Förderinteresse, Passfähigkeit, Umsetzung, Lücken usw.) sowie mit geförderte Gründungen
- Vergleich mit Förderansätzen in Großbritannien, Israel, Österreich und Schweden
- CATI-Befragung von knapp 1.000 innovativen Gründungen (mit und ohne Förderung aus einem Bundes- oder sonstigem Programm)
- Literaturlauswertung, Umfeld- und Kontextanalyse
- Integration der Ergebnisse zu Handlungsempfehlungen

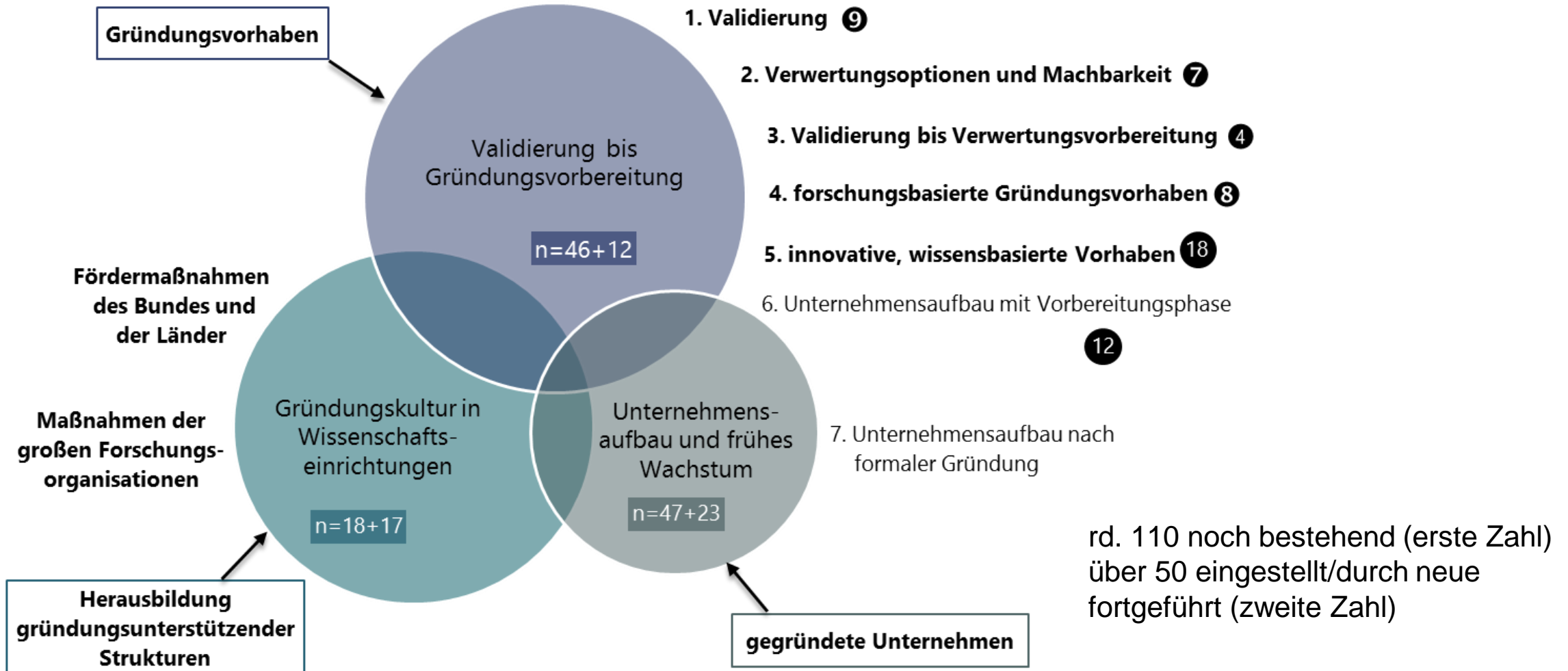
- Beteiligte Institute:  **Fraunhofer**
ISI

 **technopolis**
group

 **ZEW**

 **ifm**
MANNHEIM

Bestandsaufnahme der Fördermaßnahmen von Bund, Ländern und Forschungsorganisationen seit 2009 – komplexer Gegenstand



Wahrscheinliche Gründe, weshalb diese Form von Evaluation bislang noch wenig ausgeschrieben wird

Die Gründe dürften in den Antworten auf folgende Fragen liegen:

- Wer hat einen Nutzen davon?
 - Besteht bei den beteiligten Ressorts oder programmumsetzenden Referaten ein entsprechendes **Erkenntnisinteresse** an den möglichen Ergebnissen einer solchen Quersicht?
 - Besteht **Veränderungsinteresse**, um auf die Ergebnisse zu reagieren?
 - Gibt es überhaupt eine nennenswerte Anzahl an **Themen**, die dafür in Frage kommen? Insbesondere in Relation zu den Forschungsschwerpunkten (in D), die Förderportfolios darstellen und regelmäßig evaluiert werden?
 - Stellt sich bei **missionsorientierten Förderpolitiken** nicht noch stärker die Frage nach Nutzen, Ressortzuständigkeiten usw.?
- **Es gibt noch zu wenige Querschnittsevaluationen, die den Nutzen für Ausschreibende deutlich machen. Insbesondere mit einem spezifischen Evaluationsansatz, der einen Zusatznutzen gegenüber Einzelevaluationen generiert.**

Schlussfolgerung: Unter welchen Rahmenbedingungen sind Querschnittsevaluierungen sinnvoll?

Nach unseren Erfahrungen müssen **mehrere dieser Bedingungen** gegeben sein:

- Zu einem übergeordneten Ziel leistet eine ganze **Reihe von Fördermaßnahmen** Beiträge, für die mehrere Stellen zuständig sind.
- Die Förderinhalte decken unterschiedliche, **prinzipiell aufeinander aufbauende oder komplementäre Bereiche** ab. Eine strukturelle Kopplung ist nicht vorhanden.
- Die Fördertätigkeiten haben sich im Laufe von Jahren mehr oder weniger unabhängig voneinander entwickelt. Es bestehen Erwartungen, dass durch eine stärkere Abstimmung und Nutzung von Synergieeffekten die Wirkungen aus der Gesamtheit der Maßnahmen steigerbar sind (= **Defizitannahmen, unbefriedigender Ausgangszustand**).

Praktische Umsetzung:

- keine andere als bei Evaluationen komplexer Fördergegenstände (z.B. Forschungsrahmenprogramme)
- **Gestaltungsspielräume für die Evaluator:innen**, um den Evaluationsansatz, die methodische Vorgehensweise und eine passende Vorgehensweise zu entwickeln, da noch keine Blaupause vorhanden.

Studie

Blind, K.; Kulicke, M.; Heimer, T.; Kreutzer, S.; Nachtigall, H.; Pschorn, L.; Rammer, C.; Müller, B. (2021):
Querschnittsevaluation „Unterstützungslandschaft für innovative Gründungen“. Studie im Auftrag des Bundesministeriums
für Bildung und Forschung (BMBF) und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Fraunhofer Institut
für System- und Innovationsforschung gemeinsam mit Technopolis Deutschland GmbH und ZEW - Leibniz-Zentrum für
Europäische Wirtschaftsforschung GmbH: ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH:
Karlsruhe, Frankfurt a.M., Berlin, Mannheim

https://www.isi.fraunhofer.de/de/competence-center/politik-gesellschaft/projekte/BMBF_innov_Gruendungen.html