

B 5-3 Evidenzbasierte Innovationspolitik

Ziele, Potenziale und Grenzen der Wirkungsforschung

Wirkungsanalysen zu Fördermaßnahmen in der F&I-Politik erlauben eine Einschätzung darüber, ob die eingesetzten Fördermittel und Maßnahmen die angestrebte Wirkung entfalten und somit die intendierten Ziele erreichen. Die Erkenntnisse aus Evaluationen sind somit eine wichtige Sachgrundlage für die kontinuierliche Anpassung und verbesserte Ausgestaltung bestehender Maßnahmen. Sie tragen dazu bei, dass die eingesetzten Fördermittel den größtmöglichen Wirkungsgrad für die vorab klar zu definierenden Ziele entfalten und dass diese Ziele mit einem möglichst geringen Mittelaufwand erreicht werden. Zweck solcher Evaluationen sind also die Lernprozesse und der Erkenntniszuwachs der Entscheidenden. Fördermittel, die durch einen effektiven und kosteneffizienten Einsatz freigesetzt werden, können wiederum für die weitere Stärkung besonders wirksamer Maßnahmen bzw. für die schnellere Zielerreichung sowie die Weiterentwicklung des Instrumentariums der F&I-Politik eingesetzt werden. Insbesondere im Rahmen gänzlich neuer Maßnahmen und Instrumente der F&I-Politik gilt es, solche mutigen Experimente der Politik von Beginn an systematisch zu evaluieren und darüber hinaus einen strategischen Erkenntnisvorsprung im internationalen Wettbewerb der Förderpolitiken zu entwickeln.

Evaluationen in diesem Sinne müssen sich dabei an wissenschaftlich aktuellen Standards messen lassen und schließlich auch Eingang in informierte Entscheidungen der Politik und der Ministerien finden. Heute gehören insbesondere randomisierte Experimente zu den vielversprechenden Evaluationsmethoden, weil sie besonders gut in der Lage sind, kausale Effekte zu identifizieren.³⁰⁸ Kausale Effekte stellen einen direkten Zusammenhang zwischen Ursache (Förderung) und Wirkung (Effekte) von Maßnahmen dar, beispielsweise eine verbesserte Innovationsleistung

in den geförderten Unternehmen (Treatment-Gruppe) im Vergleich zu Unternehmen, die keine Förderung erhalten haben (Kontrollgruppe). Sie helfen, dafür zu sorgen, dass die Fördermittelvergabe fokussiert dort stattfindet, wo sie eine besonders starke Wirkung zeigt, und dort zügig aufgegeben wird, wo sie nachweislich keine Wirkung entfaltet.

Allerdings haben auch solche randomisierten Experimente ihre Grenzen.³⁰⁹ Selbst wenn sie Aufschluss über die Wirksamkeit einer Maßnahme im beobachteten Kontext geben können, muss dennoch sorgfältig analysiert werden, ob und unter welchen Bedingungen die Effekte verallgemeinerbar bzw. auf andere Situationen übertragbar sind. Durch einen systematischen Einsatz randomisierter Experimente vor der Einführung neuer Maßnahmen kann hierzu kontinuierlich mehr Wissen aufgebaut werden.³¹⁰

Nicht bei allen Fördermaßnahmen sind randomisierte Experimente einsetzbar, aus juristischen oder auch aus rein praktischen Gründen. In diesem Fall ist es angezeigt, quasi-experimentelle Methoden mit Kontrollgruppenansätzen zu nutzen, die es erlauben, die kausalen Effekte der Fördermaßnahme zu ermitteln. Die Wahl der Methodik sollte jeweils dem Stand der Forschung entsprechen.

Bei einem zu kurz gewählten Evaluationszeitraum können langfristige oder nachgelagerte Effekte nicht abschließend erfasst werden. Deshalb ist der Zeitraum der Datenerfassung und Auswertung entsprechend lang zu wählen.

Aktuelle Evaluationspraxis in Deutschland

Die Evaluationspraxis in Deutschland zeigt bisher ein gemischtes Bild. Für viele Maßnahmen der F&I-Politik werden mittlerweile Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen durchgeführt. Seit dem Jahr 2013 sind für

Gesetzesvorhaben oberhalb eines spezifischen jährlichen Fördervolumens ex post Evaluationen verpflichtend, allerdings ohne festgelegten methodischen Standards zu unterliegen, wie dies in manchen anderen Ländern üblich ist.³¹¹ Auf die Notwendigkeit qualitativer Standards hat u.a. der Verein für Socialpolitik hingewiesen und Leitlinien und Empfehlungen für ex post Wirkungsanalysen erarbeitet.³¹² Tatsächlich zeigt sich bei der wissenschaftlichen Qualität vieler Evaluationen noch großer Nachholbedarf. Auch wenn evaluiert wird, unterbleibt doch teilweise die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse und der zugehörigen Forschungsdaten.³¹³ Daraus resultiert nicht nur eine mangelnde Transparenz der Qualität der Evaluationen, es werden vor allem auch keine Möglichkeiten und Anreize zur Überprüfung der Qualität der Studien und Verbesserung der Evaluationsqualität geschaffen bzw. sichergestellt.

Anders als beispielsweise bei Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in den USA³¹⁴ gibt es in Deutschland keine systematische Erfassung von Evaluationsstudien und der zugehörigen Forschungsdaten im Kontext der F&I-Politik. Sogenannte Clearinghouses, die einen transparenten und vergleichenden Überblick vergangener Evaluationen auf nationaler und internationaler Ebene liefern, die Identifikation von Best Practices erlauben sowie eine wissenschaftliche Validierung der Studien erleichtern würden, sind bislang nicht eingerichtet worden. Die in Auftrag gegebenen Evaluationen werden typischerweise dezentral veröffentlicht.

Handlungsdruck entsteht dadurch, dass inzwischen die Bundesministerien gesetzlich verpflichtet sind, im Rahmen der bestehenden Beihilferechtsregelungen auf EU-Ebene systematische Evaluationen der relevanten Förderprogramme – wie beispielsweise im Falle des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) – durchzuführen.³¹⁵ Eine Stärkung der institutionellen Verankerung der Evaluationspraxis erfolgte in jüngerer Zeit durch die Etablierung von Stabsstellen bzw. Fachreferaten im BMBF und im BMWi sowie durch die Entwicklung eines Evaluationsleitfadens im BMBF. Dieser fokussiert auf die prozeduralen Aspekte von Evaluationen, gibt aber, anders als die EU-Richtlinien, keine methodischen Standards vor.

Ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Evaluationspraxis ist auch der Ausbau der Verfügbarkeit administrativer Daten für (Forschungs- und) Evaluationszwecke. Dies wird beispielsweise in den USA

als wichtige staatliche Aufgabe verstanden.³¹⁶ Dort wurde 2016 vom US-Kongress ein Gesetz zur Gründung einer Commission on Evidence-Based Policy-making verabschiedet. Aufgabe der Kommission ist es, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Verfügbarkeit und Nutzung von administrativen Daten der öffentlichen Hand gewährleistet werden können, um eine evidenzbasierte Verbesserung des Designs politischer Maßnahmen zu ermöglichen, ohne Anforderungen an den Datenschutz zu verletzen.³¹⁷