

Evaluationen gewinnen im BMWi immer mehr Bedeutung

In den letzten Jahren sind die Mittel in den Förderbereichen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) kontinuierlich gestiegen und liegen mit dem Haushalt 2018 bei 10,5 Mrd. Euro. Parallel hat sich der Anspruch erhöht, sowohl den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf als auch die Wirksamkeit und Effizienz von Fördermaßnahmen wissenschaftlich fundiert und unabhängig zu untersuchen. Deshalb gewinnt die regelmäßige Evaluation von Fördermaßnahmen des BMWi immer mehr an Bedeutung. Zudem können Evaluationen die nach dem Haushaltsrecht vorgeschriebene Erfolgskontrolle validieren und die Planung und Steuerung von Förderinstrumenten unterstützen. Sie tragen außerdem dazu bei, europäischen Anforderungen zu genügen. Damit sind Evaluationen ein wirksames Tool im Werkzeugkoffer der Förderpolitik und als Element einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik nicht mehr wegzudenken.



Was sind Evaluationen und wozu dienen sie?

Der Begriff Evaluation bedeutet nach der Definition der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) die „systematische Untersuchung von Nutzen und/oder Güte eines Gegenstands auf Basis von empirisch gewonnenen Daten.“ Dies „impliziert eine Bewertung anhand offengelegter Kriterien für einen bestimmten Zweck“¹. So kann der Zweck einer Evaluation für eine spezifische Fördermaßnahme definiert und es kann – anhand von qualitativen und quantitativen Kriterien – systematisch empirisch untersucht werden, inwiefern mit den eingesetzten Mitteln die Ziele einer Maßnahme erreicht wurden. Eine wissenschaftlich fun-

dierte Untersuchung dieses Wirkungszusammenhangs ist für die Erfolgskontrolle in der Wirtschaftspolitik von zentraler Bedeutung. Mit Hilfe von Evaluationen soll letztlich sichergestellt werden, dass wirtschaftspolitische Mittel effizient eingesetzt werden. Häufig dienen Evaluationen auch der Erfüllung von rechtlichen Vorgaben beispielsweise des Haushaltsrechts und des europäischen Beihilferechts.

Als institutionelles Mitglied der Gesellschaft für Evaluation hat sich das BMWi zur Einhaltung ihrer „Standards für Evaluation“ verpflichtet, in denen grundlegende Anforderungen an die Qualität von Evaluationen definiert sind.²

1 Das Glossar mit Begriffsbestimmungen im Kontext Evaluation findet sich unter: <https://www.degeval.org/degeval-standards/glossar-der-standards-fuer-evaluation/>.

2 Die Standards für Evaluation in der revidierten Fassung vom 21.09.2016 sind auf folgender Website öffentlich zugänglich: <https://www.degeval.org/degeval-standards/standards-fuer-evaluation/>.

Evaluationen als Planungsinstrument und als Instrument für die Erfolgskontrolle

Wird eine neue wirtschaftspolitische Fördermaßnahme geplant oder ein bestehendes Instrument weiterentwickelt, können mittels einer Ex-ante-Evaluation die Ausgangslage und der Handlungsbedarf analysiert und Lösungsmöglichkeiten (ggf. auch mit Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) aufgezeigt werden. Schon in der Planungsphase sollten Kriterien und Verfahren für die spätere Erfolgskontrolle festgelegt werden. Im Idealfall wird daher schon mit der Planung einer Maßnahme ein theoretisches Wirkungsmodell für die Förderung erstellt, aus dem überprüfbare, messbare Ziele und Indikatoren abgeleitet werden können. Nur wer sich über die Ziele einer Fördermaßnahme im Klaren ist, kann effektiv und effizient steuern und gestalten.

Zentral für die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle³ sind drei Dimensionen: die Zielerreichungs-, die Wirkungs- und die Wirtschaftlichkeitskontrolle (s. Kasten). Evaluationen können, als begleitende oder als Ex-post-Evaluation, wichtige Beiträge zur Validierung der Erfolgskontrolle⁴ leisten. Besonders anspruchsvoll ist dabei die Wirkungsanalyse. Die Komplexität resultiert u. a. aus den Schwierigkeiten nachzuweisen, dass eine Förderung kausal einen Beitrag zu den angestrebten Zielen geleistet hat. Denn dabei ist die kontrafaktische Frage zu beantworten, was ohne Förderung eingetreten wäre. Methodisch ideal wären Kontrollgruppenexperimente, was in der Praxis oftmals schwer zu realisieren ist.

Die drei Dimensionen der Erfolgskontrolle

Zielerreichungskontrolle

Wurden die angestrebten Ziele auf Programmebene tatsächlich erreicht?
Haben die Ziele nach wie vor Bestand?

Wirkungskontrolle

Waren die Förderungen für die Zielerreichung geeignet und ursächlich?
Welche intendierten und welche nicht intendierten Effekte werden festgestellt?

Wirtschaftlichkeitskontrolle

War der Ressourcenverbrauch (Vollzug) wirtschaftlich?
War die Maßnahme mit Blick auf die übergeordnete Zielsetzung wirtschaftlich?

Anforderungen von europäischer Seite

Auch von europäischer Seite gibt es rechtliche Vorgaben zur Evaluation: u. a. bei der europäischen Kofinanzierung von Fördermaßnahmen in den Struktur- oder Sozialfonds (EFRE, ESF) sowie im Beihilferecht. Das Beihilferecht schreibt vor, dass Förderprogramme mit einem Volumen von über 150 Mio. Euro jährlich (bzw. mit Mitteln der EU-Strukturfonds kofinanzierte Förderprogramme) evaluiert werden müssen. Bevor eine solche Fördermaßnahme national umgesetzt wird und die Maßnahme in Kraft tritt, muss die Europäische Kommission den Evaluationsplan notifizieren.⁵ Im BMWi gilt dieses vor allem für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM), die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) und das Luftfahrtforschungsprogramm (LuFo).

Beispiele beihilferechtlicher Fragestellungen im Rahmen eines Evaluationsplans

- ▶ Werden die Annahmen und Voraussetzungen der Beihilfe in Bezug auf Vereinbarkeit mit dem europäischen Binnenmarkt erfüllt?
- ▶ Ist die Beihilfe in Bezug auf die allgemeinen und spezifischen Ziele wirksam?
- ▶ Welche Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb treten ein?

3 Die Verpflichtung zur Durchführung der Erfolgskontrolle ergibt sich aus § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften.

4 Validierung im Sinne von Bestätigung, Nachweis der Gültigkeit und Plausibilität der Erfolgskontrolle.

5 Die Grundlagen finden sich in der common methodology for State aid evaluation, SWD(2014) 179 final: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf.

Evaluationspraxis im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Übergeordnete wirtschaftspolitische Ziele der Fördermaßnahmen sind insbesondere eine nachhaltige Wachstumspolitik, eine international wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft, die Erschließung neuer Märkte sowie Beschäftigung (Schaffung von Arbeitsplätzen, Integration in den Arbeitsmarkt, Fachkräftesicherung). Übergeordnete energiepolitische Ziele sind die Gestaltung der Energiewende und die Beiträge zum Klimaschutz (Minderung der Treibhausgase).

Der BMWi-Haushalt sieht 2018 insgesamt 10,5 Mrd. Euro an Fördermitteln vor. Das Ministerium verfügt über ein vielfältiges Spektrum an Fördermaßnahmen. Im Vergleich

Abbildung 1: Vergleich Haushalt 2014 und Haushalt 2018 in Bezug auf Fördermaßnahmen BMWi

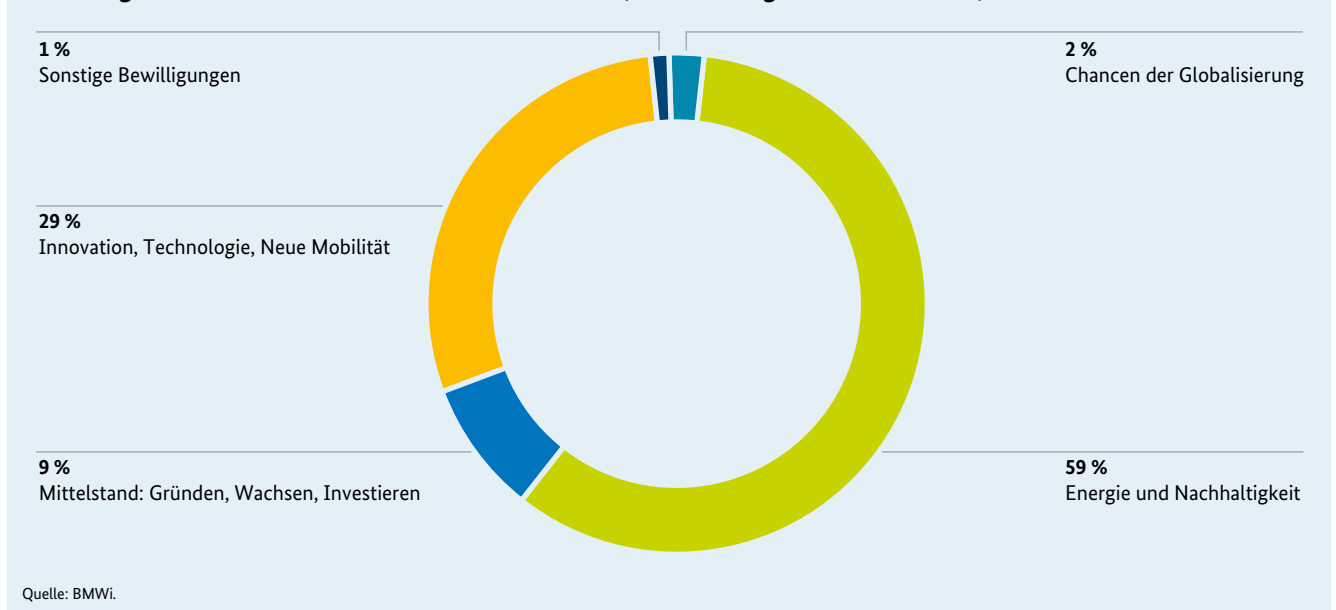
| | 2014 (Soll) [Mrd. €] | 2018 (2. Reg-E) [Mrd. €] |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| Einzelplan 09 (Gesamtausgaben Förderbereich) | 6,37 | 6,9 |
| Energie- und Klimafonds (EKF) | 1,58 | 3,7 |
| Summe | 7,95 | 10,6 |

zum Beginn der letzten Legislaturperiode sind die Mittel insgesamt um rund ein Viertel gestiegen (s. Abbildung 1), vor allem in den Bereichen Energie und im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEul). Abbildung 2 zeigt den Anteil der Förderbereiche im BMWi gemäß dem Haushaltsplan für 2018.

Insgesamt ist das BMWi mit ca. 20 % (3,6 Mrd. Euro) des gesamten Förderumfangs der Bundesregierung nach dem Bundesministerium für Bildung und Forschung das Ressort mit dem zweithöchsten Etat für Forschung, Entwicklung und Innovation.⁶

Schon 2011 hatte sich das BMWi zum Ziel gesetzt, dass alle Fördermaßnahmen systematisch und regelmäßig (d.h. etwa alle 3–5 Jahre) und in der Regel extern evaluiert werden. Dieses Ziel wird mit mehr als 100 Evaluationen im Auftrag des BMWi seit 2011 erreicht. Mittlerweile ist fast jedes Förderprogramm mindestens einmal evaluiert worden. Da für die bereits laufenden Förderprogramme in der Regel kein konkretes Wirkungsmodell vorlag, wurde überwiegend zunächst im Rahmen der Evaluation ein Wirkungsmodell entwickelt und abgestimmt. Dieses stellte dann die Arbeitsgrundlage für die weitere Evaluation bzw. Erfolgskontrolle dar. Methodisch handelt es sich bei den Evaluationen vor allem um begleitende und/oder Ex-post-Evaluationen, bei denen ein Ex-ante-Anteil durch den Auftrag zur Entwicklung von Handlungsempfehlungen für die mögliche Wei-

Abbildung 2: Anteile der Förderbereiche des BMWi 2018 (einschl. Energie- und Klimafonds)



⁶ Verteilung lt. aktuellem Entwurf für den Bundesbericht Forschung und Innovation (BuFI) 2018 für Projektförderung, Ressortforschung und institutionelle Förderung. Danach beliefen sich die Bundesausgaben 2017 auf 17,1 Mrd. Euro insgesamt.

terentwicklung der Fördermaßnahme enthalten war. Von diesen Evaluationen wurden ca. 85 % durch externe Evaluationsteams durchgeführt. Die externen Auftragnehmer waren zu ca. zwei Dritteln Beratungsunternehmen und zu ca. einem Drittel Forschungseinrichtungen.

Die bisher durchgeführten und laufenden Evaluationen bzw. Begleitforschungen⁷ verteilen sich wie in Abbildung 3 dargestellt auf die Förderbereiche.

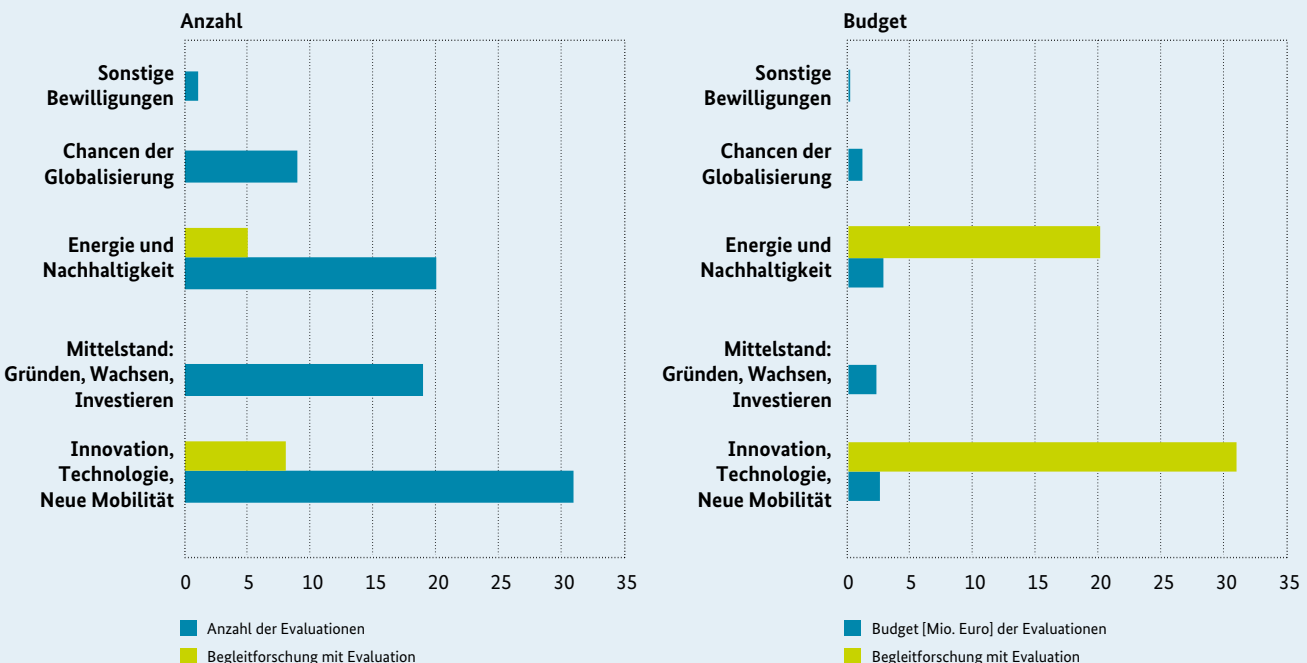
Das Fördercontrolling fördert außerdem den Wissenstransfer zu Fragen der Evaluation, insbesondere durch die Veranstaltungsreihe „Qualitätszirkel Evaluation“, aber auch durch die Vermittlung von bilateralen Kontakten zum Erfahrungsaustausch.

Nicht zuletzt ermöglicht das Fördercontrolling einen systemischen Blick auf das Evaluationsgeschehen im Ministerium.

Ausblick

Das BMWi verfügt bereits über einen umfangreichen Bestand an Evaluationen, auf dessen Basis eine methodische Weiterentwicklung der Evaluationspraxis selbst möglich wird. Die methodische Weiterentwicklung betrifft zum einen neue Methoden der Datenerhebung und -analyse (z. B. Social Media, Big Data, lernende Algorithmen) im Zuge der Digitalisierung. Insbesondere im Bereich der volkswirtschaftlichen Wirkungsanalyse sind weitere Anstrengungen nötig. Unter Einbeziehung von eigenen Evaluationen und weiteren Studien und Datenbanken könnten Metaevaluatoren zu wirtschafts- und energiepolitischen Fragestellungen durchgeführt werden. Auf der Basis von existierenden Evaluationen und mit den gewonnenen Erfahrungen können die nächsten Schritte zur Verbesserung der Evaluationspraxis gegangen werden. Dazu gehören beispielsweise:

Abbildung 3: Verteilung der Evaluationen/Begleitforschung auf die Förderbereiche (nach Anzahl bzw. Budget)



Quelle: BMWi.

7 Seit 2015 gilt für den Haushalt des BMWi der Grundsatz, dass die bei der Durchführung von Vorhaben und Programmen geplanten Ausgaben z. B. für Projektträgerleistungen, Projektbegleitungen und Evaluationen bei den jeweiligen Fachtiteln im Einzelplan, soweit anwendbar, mitverantwortlich und getrennt ausgewiesen werden. Meistens findet sich ein gemeinsamer Ansatz für Evaluationen, Begleitforschung und/oder Gutachten bei den Erläuterungen zu den Haushaltstiteln in den Förderbereichen. Evaluation ist bei einem gemeinsamen Ansatz mit Begleitforschung nur ein Teilaspekt. Weitere Elemente der Begleitforschung können z. B. Experten-Workshops, Technologievorausschau, Monitoring, Vernetzungsaktivitäten oder Öffentlichkeitsarbeit sein.

- ▶ Vereinheitlichung der Methoden zur Erhebung von häufig verwendeten Indikatoren (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen, CO₂-Einsparung), um einerseits die Steuerung der Förderpolitik des BMWi und andererseits Auswertungen und Berichte weiter zu verbessern.
- ▶ Datenbankgestütztes Bestandsverzeichnis der Evaluationen (z. B. durch Weiterentwicklung des MCS), um den Wissenstransfer der Erkenntnisse aus Evaluationen zu erleichtern sowie die Formulierung von Zielen und die Auswahl von Indikatoren durch Aufzeigen von Optionen zu unterstützen.
- ▶ Systematische Nachverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen.

Diese Schritte sind Voraussetzung dafür, die Wirkungen von der Projektebene über die Programmebene bis hin zu politischen Strategien zu aggregieren und eine konsistente Darstellung in Bezug auf das eigene Förderhandeln zu erreichen. Insgesamt ist zu erwarten, dass Evaluationen weiter an Bedeutung gewinnen werden: So wird vermehrt aus der Politik der Nachweis der Wirksamkeit gefordert. Auch prüft der Bundesrechnungshof systematisch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderprogramme und Erfolgskontrollen. Ferner intensiviert das Bundesministerium der Finanzen den sogenannten Spending review-Prozess. Und schließlich kommen auch aus Europa verstärkt Vorgaben zur Evaluation von Förderprogrammen.

Kontakt: Stephanie Wilpert, Dr. Friederike Weritz
Referat: Fördercontrolling, Evaluation, profi