

*Vorschläge für den Rat, wie generell die Evaluierungskultur
in Österreich verbessert werden könnte*

Januar 2004

Endbericht („Modul III“) im Rahmen des Projektes
Zusammenarbeit des Rates für Forschung und Technologieentwicklung
mit der Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung

Das Projekt „Zusammenarbeit des Rates für Forschung und Technologieentwicklung mit der Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung“ besteht aus drei Modulen:

- Modul I: „Eckpunkte der Evaluierung in Forschungs- und Technologiepolitik“
- Modul II: „Evaluierung der Sondermittelprogramme. Bausteine einer Evaluierungsstrategie für den Rat für Forschung und Technologieentwicklung“
- Modul III: „Vorschläge für den Rat, wie generell die Evaluierungskultur in Österreich verbessert werden könnte“.

Kontakt:

Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung GesbR

Wiedner Hauptstraße 76, A-1040 Wien

office@fteval.at

www.fteval.at

Januar 2004

Vorschläge für den Rat, wie generell die Evaluierungskultur in Österreich verbessert werden könnte

Der Rat ist gemäß § 17 Abs. 7 FTFG mit umfassenden Vorschlags- und Beratungsrechten ausgestattet und dabei bilden Evaluierungsfragen einen wichtigen Anknüpfungspunkt, das Monitoring der FTE-AkteurInnen ist dabei im Gesetz explizit erwähnt. Der Rat hat selbst in zahlreichen seiner Äußerungen Evaluierungen eingemahnt und nach Mindeststandards verlangt. Hinsichtlich der von ihm selbst empfohlenen Programme hat er erste Standardisierungsschritte aus Eigenem und auch in Zusammenarbeit mit der Plattform gesetzt. Der Ende 2002 veröffentlichte Nationale Forschungs- und Innovationsplan des Rates fordert „die Implementierung eines durchgehenden Systems der Qualitätssicherung durch verbindliche ex ante und ex post (und, sofern zweckdienlich, auch interim) Evaluierungen, die Definition klarer und operativer Zielvorgaben sowie ein begleitendes Monitoring und Controlling bei allen einschlägigen Programmen und Maßnahmen.“

In der Folge wird von Seiten der Plattform eine Reihe von Vorschlägen vorgebracht, wo und wie der Rat kurz- und mittelfristig im Sinne der Erhöhung der Evaluierungskultur, -standards und generell der Qualitätssicherung durch Handlungen und Empfehlungen tätig werden kann.

Zusammengefasst lauten die wichtigsten, in der Folge zu erläuternden Punkte:

- Die österreichischen Evaluierungsstandards verbreiten helfen und mitwirken, dass sie gelebt werden; innerhalb der Community gemeinsame Überzeugungen befördern helfen
- Innerhalb des Rates gemeinsame Überzeugungen befestigen
- Evaluierungen fordern, fördern und auch aktiv an der Verarbeitung der Ergebnisse teilnehmen
- Einen Beitrag zur Erhöhung der Nachfragekapazität leisten
- Wichtige, teils noch zu weit außen stehende Akteure stärker ins Boot holen
- In engem Zusammenhang mit den Sondermitteln: Welche Portfolios für den öffentlichen Sektor – und wie misst, bewertet und vergleicht man die Portfolios?
- Die Institutionenevaluierung stärker zu einem Thema machen helfen
- Die Institutionalisierungsdebatte mit vorantreiben: Wie sollen Normen aussehen? Soll es Evaluierungsinstitutionen geben?
- Mithelfen, mehr Intelligenz in das Gesamtsystem zu bekommen.

Dieses Papier baut auf den Standards der Evaluierung für Österreichs Forschungs- und Technologiepolitik auf, die im Mai 2003 von der Plattform Forschungs- und Technologieevaluierung GesbR herausgegeben worden sind.

Es stellt einen Input der Plattform für den Rat dar, um eine Empfehlung zur Hebung der Evaluierungskultur in Österreich zu formulieren.

Warum Evaluierung?

Die Besonderheit der Forschungs- und Technologiepolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern besteht darin, dass Programme, Politiken und Institutionen sich aus bestimmten Phänomenen des Markt- und Systemversagens heraus legitimieren, die Forschung, technologischer Entwicklung und innovativer Dynamik inhärent sind. Vielfach existieren keine Märkte als Wegweiser in diesem Bereich bzw. geben sie nur sehr unvollständig über Erfolge und Fehlschläge Auskunft.

Forschungs- und Technologiepolitik soll zeigen können, dass sich Investitionen in sie lohnen.

Evaluierungen sollen PolitikerInnen, ProgrammmanagerInnen und auch einer interessierten Öffentlichkeit darüber Auskunft geben, wie geeignet einzelne Initiativen sind, öffentliche Zielsetzungen zu erfüllen, sowie Markt- und Systemversagen zu überwinden.

Eine entwickelte Evaluierungskultur ist zentraler Bestandteil einer lernenden und strategisch orientierten Forschungs- und Technologiepolitik. Sie ist gleichsam Voraussetzung und Folge einer guten (effizienten, transparenten und fairen) Politikgestaltung. "Evaluierung" als Sammelbegriff für unterschiedliche Techniken, Methoden und Maßnahmen hat sich als ein Bewertungs- und Beurteilungsinstrument im Prozess der Forschungs- und Technologiepolitik international etabliert. EntscheidungsträgerInnen im Bereich der österreichischen Forschungs- und Technologiepolitik benötigen – nicht zuletzt in einem europäischen Kontext - Instrumente und Techniken, die dem steigenden Informations- und Lernbedarf (z.B. über die Funktionsweise des österreichischen Forschungs- und Innovationssystems, die Qualität der österreichischen Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich und die Wirksamkeit der Forschungs- und Technologieförderung) Rechnung tragen.

Auf dem Weg zu einer effizienten transparenten und fairen Politikgestaltung

→ Evaluierung mitdenken

Der Rat hat im Vorfeld der Empfehlung von Programmen aus Sondermitteln bereits gefordert, dass Evaluierung als Instrument im Design von Programmen eingesetzt wird. Ein bewusstes Planen und Konzipieren in Forschungs- und Technologiepolitik mit dem Instrument „Evaluierung“ ist einzufordern.

Der Entwurf von Evaluierungssystemen stellt ein solches bewusstes Konzipieren dar: Evaluierungssysteme regeln eine sinnvolle Abfolge unterschiedlicher Phasen der Evaluierung, zu welchem Zeitpunkt sie eingesetzt werden sollen und geben Antwort auf die Fragen „Wer evaluiert wann?“, „Wie?“ und „Mit welcher Konsequenz und Zielsetzung?“ Die Mindestelemente des Evaluierungssystems (Zeitpunkte und Zielsetzungen der Evaluierungen auf Projekt- und Programmebene, Stop-or-Go-Entscheidungen) sind in den Richtlinien des Programms bzw. ähnlich verbindlichen Dokumenten festzuschreiben.

→ Klare Ziele formulieren

Eine klare Formulierung von Zielsetzungen ist die Voraussetzung für die Evaluierung der entsprechenden Politikmaßnahmen, sei es ein Programm, eine Institution oder ein Projekt. Eine sorgfältige Zielformulierung im Design von Programmen und Projekten, aber auch in Institutionen ist zu verlangen. Wenig hilfreich ist die Formulierung sehr vieler, sehr umfassender Zielsetzungen: „goal overload“ ist zu vermeiden.

→ Evaluierungsergebnisse nutzen und umsetzen, verbindlich machen

Evaluierungsergebnisse sollen direkt oder indirekt helfen, Entscheidungsprozesse in der Forschungs- und Technologiepolitik zu unterstützen. Evaluierungen werden nicht um ihrer selbst willen gemacht, sondern sie

liefern Wissen, das zu konkreten Handlungen führen soll. Forschungs- und technologiepolitische Entscheidungsträger müssen Vorsorge für ein verbindliches Auseinandersetzen mit Evaluierungsergebnissen treffen.

→ Schaffen von Öffentlichkeit

Die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit von Evaluierungen wird durch eine transparente Verbreitung und durch die Schaffung von Öffentlichkeit erhöht werden. Evaluierungsergebnisse sollen nicht bloß „schubladiert“, sondern – dort, wo es um Fragen der Legitimation und Wirkung geht – öffentlich diskutiert werden.

→ Evaluierungen mit genügend Ressourcen ausstatten

Für eine sorgfältige und qualitätsvolle Durchführung von Evaluierungen müssen ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Bereits vor dem Start eines Programms sollen Mittel für dessen Evaluierung reserviert werden. Es gibt dafür internationale Richtwerte.

→ Ebenen der Evaluierung ausweiten

Evaluierung ist ein sehr weitreichendes Konzept. In der Praxis stellt man jedoch fest, dass dieser Begriff insbesondere für Maßnahmen des öffentlichen Sektors auf einer oder mehreren der folgenden Ebenen verwendet wird: Politik, Institutionen, Programme und Projekte. Damit Evaluierungen zu einer regelmäßigen Praxis in Österreich werden, werden die in Betracht kommenden Ebenen der Evaluierung auf Institutionen und in weiterer Folge auch auf Politikfelder ausgeweitet. Begründete Unterschiede zwischen den einzelnen Ebenen, aber auch zwischen Grundlagen- und angewandter Forschung sind zu berücksichtigen.

→ Evaluierungen mit anderen Elementen der strategischen Planung kombinieren

Evaluierung steht als Methode der Bewertung nicht alleine. Um Evaluierungen für die Politikgestaltung und für strategische Planungen so gut wie möglich nutzen zu können, sind interdisziplinäre Aspekte der Evaluierung und Verbindungen zu anderen Analysetechniken (wie z.B. Foresight, Assessment) mit zu berücksichtigen. Die österreichische Forschungs- und Technologiepolitik hat die Diskussion über die Frage nach der Organisation und Verknüpfung von Evaluierung mit den Ergebnissen aus anderen Quellen noch weitgehend vor sich.

→ Evaluierungen sinnvoll planen

Bei der Planung der zeitlichen Abfolge einzelner Evaluierungsschritte ist auf Folgendes zu achten:

- 1) Die Ergebnisse der Projekt-Evaluierungen können als Input für eine Programm-Evaluierung verwendet werden.
- 2) Bei größeren Projekten, bei denen eine interim Evaluierung vorgesehen ist, dient diese interim Evaluierung gleichzeitig als ex-ante Bewertung der Pläne für die nächste Projektphase.
- 3) Jedenfalls soll in der Maßnahmenplanung darauf Rücksicht genommen werden, dass die Ergebnisse der einzelnen Evaluierungsschritte in der Planung entsprechend berücksichtigt werden können.
- 4) Wenn eine Wirkungsanalyse im Mittelpunkt steht, ist es sinnvoll, ein Programm zu verschiedenen Zeitpunkten nach Beendigung zu evaluieren, da gewisse Effekte erst mit deutlicher Verzögerung beobachtbar werden.

→ Evaluierung zu unterschiedlichen Zeitpunkten einsetzen

Alle Programme mit einer Laufzeit von länger als 5 Jahren (oder einem Volumen von mindestens 1.000.000 € p.a.) sollen von Seiten externer EvaluatorInnen ex ante, interim und ex post evaluiert werden. Für kleinere und kürzer laufende Programme ist eine ex-post Evaluierung und ein kurzes ex ante Gutachten einer/s externen ExpertIn vorzusehen.

Darüber hinaus sind – je nach Größe, Struktur und Laufzeit eines Programms – sinnvolle Begleitstrukturen einzurichten, die ein permanentes Lernen ermöglichen: Hier sind Workshops und Plattformen mit den ProjektleiterInnen, begleitende ExpertInnengruppen, der Austausch mit international ähnlichen Programmen oder auch verschiedene Formen der Begleitforschung denkbar.

Institutionen sollen verbindliche Strukturen der Selbstevaluierung entwickeln, die Strukturen werden von externen GutachterInnen geprüft. In regelmäßigen Abständen (alle 4 oder 6 Jahre) erfolgt eine Evaluierung von Seiten externer ExpertInnen (zumindest teilweise international). Die Institutionen können eine Stellungnahme zu den Evaluierungskriterien (TORs) formulieren.

Projekte sollen von Seiten der abwickelnden Förderstelle (je nach Inhalt unter Zuziehung externer ExpertInnen bzw. FachgutachterInnen) ex ante und bei größeren Projekten auch interim und ex post evaluiert werden. Evaluierungskriterien, die hier zur Anwendung kommen stehen in engem Zusammenhang zu den Zielen des Programms, sind vorab definiert und öffentlich zugänglich. Die Evaluierungszeitpunkte sollen so gewählt werden, dass die Evaluierungsergebnisse sinnvoll von den Projektdurchführenden (Evaluierten) wie auch vom Programm-Management genutzt werden können.

→Transparenz sicherstellen

Nach welchen Kriterien es zu Entscheidungen und Empfehlungen innerhalb von Evaluierungen kommt, ist von Beginn an transparent zu machen.

→ Relevante Daten erfassen

Es ist Aufgabe eines guten Monitoringsystems von Programmen, alle relevanten Daten – und zwar nur diese und wo möglich – in einfacher, systematischer und geschlechtssensibler Weise zu erfassen. Dadurch kann die Datenqualität der Evaluierungen deutlich gesteigert und eine doppelte Erhebung vermieden werden. Es wird von den Fördereinrichtungen zu prüfen sein, in wie weit adäquate Programm-Management-Informationssysteme eingesetzt werden können.

→Für sinnvolle Datengrundlagen sorgen

Die Qualität der Evaluierung hängt maßgeblich von der Qualität jener Daten ab, die dem Evaluierungsteam zur Verfügung gestellt werden. Neben den internen Datenquellen (etwa aus Monitoringsystemen) sollen auch die Ergebnisse allgemeiner Primärerhebungen (z.B. Community Innovation Survey, F&E Erhebungen) für Evaluierungen nutzbar gemacht werden. Dazu ist es notwendig, dass solche Datenerhebungen regelmäßig und verwertbar durchgeführt werden, der Zugang zu diesen Datenquellen ist von der Statistik Österreich zu fairen Bedingungen sicherzustellen.

→ Spielregeln einhalten

Bei der Planung und Durchführung von Evaluierungen ist es notwendig, dass von den EvaluatorInnen und ihren Auftraggebern bestimmte Spielregeln eingehalten werden, um eine transparente und faire Beurteilung der forschungs- und technologiepolitischen Maßnahmen durch die Evaluierung zu ermöglichen bzw. sicherzustellen. Diese Spielregeln können in ihrer Summe als eine Art Verhaltenskodex verstanden werden und sie beziehen sich vor allem auf die Kompetenz der EvaluatorInnen; die systematische Planung und

Durchführung von Evaluierungen; die Korrektheit und Glaubwürdigkeit der EvaluatorInnen, die Achtung der schutzwürdigen Interessen und Rechte Dritter sowie die Verantwortung gegenüber der Gesellschaft.

- Die Fairness und Unparteilichkeit der EvaluatorInnen, die Wahrung schutzwürdiger Rechte Dritter ist Grundvoraussetzung.
- Die Unabhängigkeit des Evaluierungsteams ist wesentlich und von den AuftraggeberInnen von Evaluierung sicherzustellen. Es kann z. B. wohl keine Vorgaben geben, welche Ergebnisse von Evaluierung zu erwarten sind.

→ Grundsätzliche Evaluierungsverpflichtung

Eine grundsätzliche Evaluierungsverpflichtung auch in den einzelnen Rechtsquellen, die im weiten Sinn Forschungsorganisation und –förderung regeln, sollte statuiert werden.

→ Überlegungen zur institutionellen Ausgestaltung von Evaluierung

Folgende Fragen der institutionellen Ausgestaltung von Evaluierung soll einer genaueren Diskussion unterzogen werden:

- Soll es eigene Einrichtungen für Evaluierungen geben?

Im Einzelnen sind verschiedene Formen von Institutionen vorstellbar und in unterschiedlichem Ausmaß in vielen Ländern verwirklicht: Evaluierungsabteilungen in Ministerien, die mit der organisatorischen Abwicklung von Evaluierung betraut sind, Evaluierungsagenturen für Programme oder Institutionstypen, Teilfunktionen von Rechnungshöfen etc. Vorteile solcher Institutionen sind der Aufbau von einschlägigem Wissen, die Verfolgung einer Mission sowie die höhere Wahrscheinlichkeit der Erarbeitung und des Einsatzes gleichartiger Methoden sowie die Erhöhung der angesprochenen Verbindlichkeit. Als Nachteile können das Bürokratieargument, der Aufbau von Gegnerschaften und die mögliche Verengung der Agenda bzw. der Methodenvielfalt genannt werden. In Österreich sollte die Frage der stärkeren Institutionalisierung rasch einer umfassenden Diskussion unterzogen werden.

- Soll es eine strikte Maschinerie von Evaluierungen geben oder ist Anlassbezogenheit der richtige Ansatz?

In einigen Ländern wie den USA müssen alle Regierungsstellen sich über strenge Evaluierungen legitimieren, auch ist das Budget für die nächste Periode daran gebunden. Andere Länder – wie Österreich – haben eine Praxis der Anlassbezogenheit, wobei manche „Anlässe“ sichtbarer sind als andere; daher werden auch Programme mit ihren zeitlichen Beschränkungen regelmäßiger evaluiert als andere Politikinstrumente. Aus der internationalen Erfahrung heraus sollte ein Mittelweg eingeschlagen werden, der für Programme, Institutionen und Projekte eine regelmäßige Evaluierung mit bestimmten Qualitätsmerkmalen vorsieht, aber nicht in strikt durchkomponierte Verfahren ausartet, die immer gleich eingesetzt werden müssen.

- Soll Evaluierung vor allem als hierarchisches Instrument eingesetzt werden, oder sollen die Akteure (z.B. die Forschungseinrichtungen) dazu angehalten werden, selbst initiativ zu werden?

Selbstevaluierungen können nicht die Regel sein. Ausgehend von der Steuerungs- und Kontrollfunktion von Evaluierungen sind es meist Instrumente in den Händen der Zahler und Besteller. Zugleich geht es wiederum darum, in geeigneter Form die Mitarbeit der Betroffenen sicherzustellen und eigenes Interesse an Prozessen zu stärken und zu nutzen.