

II.4. Partizipation evaluieren – Das Beispiel eines Pilotprojekts zur Bürgerpartizipation in der Forschungsförderung

Markus Gerold, Bettina Schmietow, Julian Stubbe

Einleitung

Mit Blick auf die Pilotmaßnahme *Bürgerbeirat Informell Pflegende* des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gehen wir in diesem Beitrag der Frage nach, wie sich innovationspolitische Partizipation evaluieren lässt. Innovationspolitische Partizipation bedeutet Beteiligung von Bürger:innen an förderpolitischen Entscheidungsprozessen. Sie hat also eine politische und strategische Bedeutung. Formelle Evaluationen unterliegen dabei selten einer ganz bestimmten Methodik, sondern vereinen oft mehrere Ansätze. Am Beispiel des Bürgerbeirats lässt sich ablesen, wie die Evaluation innovationspolitischer Partizipation gedacht werden kann und welche Zielsetzungen im Vorfeld definiert werden müssen, damit sich die Wirkung von Partizipation im Anschluss entsprechend bewerten lässt.

Der Bürgerbeirat, der als empirischer Fall im Zentrum der Betrachtung steht, ist ein aus 15 Bürger:innen bestehendes Gremium mit persönlichen Erfahrungen im Bereich der informellen Pflege. Er ist Teil der Förderbekanntmachung *Technologiegestützte Innovationen für Sorgengemeinschaften zur Verbesserung von Lebensqualität und Gesundheit informell Pflegender* des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und wird vom Projektträger VDI/VDE Innovation + Technik GmbH (VDI/VDE-IT)¹ im Auftrag des Ministeriums betreut. Alle im Rahmen dieser Bekanntmachung geförderten Projekte sollen die Selbsthilfe und Handlungskompetenz informell Pflegender nachhaltig verbessern. Dies kann durch soziotechnische Innovationen im Bereich technischer Assistenzsysteme wie Informations- und Kommunikationsplattformen erfolgen oder auch durch neuartige Dienstleistungen und Geschäftsmodelle für Sorgengemeinschaften.

Im Koordinationsprojekt PRO-Ethics (H2o2o), an dem sich BMBF und VDI/VDE-IT mit dem Bürgerbeirat beteiligt haben, tauschen sich Förderorganisationen aus verschiede-

1 Die Autor:innen des Beitrags sind für den Projektträger tätig und übernehmen die Organisation und wissenschaftliche Begleitung des Bürgerbeirats und der dazugehörigen Veranstaltungen.

denen europäischen Ländern über Methoden aus, wie Partizipation konkret umgesetzt werden kann. Ziel ist eine Innovationspolitik, die stärker missions- und transformationsorientiert ist (siehe auch Abschnitt 2). Damit andere Institutionen bei der Entwicklung eigener Formate von möglichst vielfältigen Erfahrungen profitieren können, wurde im Rahmen dieses Projekts auch der Bürgerbeirat bewertet.

Um die gesellschaftliche wie politische Anforderung »mehr Partizipation umzusetzen« und das Potenzial, das Partizipation zugeschrieben wird, besser verstehen zu können, betrachten wir im Folgenden zunächst, wie Partizipation zurzeit innovationspolitisch eingebettet ist. Es folgt eine Vorstellung des Bürgerbeirats, mit dem das BMBF Partizipation erstmalig in förderpolitische Entscheidungsprozesse integriert hat. Anschließend werden wir die generellen Anforderungen an Evaluationen und Wirkungsmessungen erläutern, bevor wir auf die Besonderheiten der Evaluation innovationspolitischer Partizipation eingehen. Dabei stellen wir die Frage, inwiefern der Bürgerbeirat als nicht-traditionelles Gremium die Zielebenen der Innovationspolitik erweitert. Auch die Frage nach dem Umgang mit Vulnerabilität von beteiligten Gruppen spielt dabei eine Rolle.

1. Partizipation in der aktuellen Innovationspolitik

Die Gründung des *Bürgerbeirats Informell Pflegender* ist Ausdruck der wachsenden Bedeutung von Partizipation in der deutschen Innovationspolitik. Teil der BMBF-Strategie ist es, partizipative Formate auszudifferenzieren und sowohl in innovationspolitische Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen als auch in der Forschung selbst zu etablieren. Im Folgenden erläutern wir einige strategische Meilensteine und die Rahmenbedingungen, die zur Gründung des Bürgerbeirats beitrugen.

Zukunftsstrategie »Forschung und Innovation«

Die sogenannte »Neue Missionsorientierung« des BMBF definiert Bürgerbeteiligung als übergeordneten Baustein der Innovationspolitik. Die Orientierung ist Teil der im Februar 2023 veröffentlichten *Zukunftsstrategie Forschung und Innovation* (BMBF, 2023a). Im Rahmen der Strategie, die »auf die Bewältigung großer gesellschaftlicher Herausforderungen gerichtet ist sowie auf einen transformativen Wandel der Wirtschaft und Gesellschaft abzielt« (EFI, 2023), wurden sechs zentrale Missionen definiert. Den Bürgerbeirat betreffen dabei speziell die drei Missionen »Verbesserung der Gesundheit für alle«, »Nutzung der Potenziale der Digitalisierung« sowie »Stärkung von gesellschaftlicher Resilienz, Vielfalt und Zusammenhalt«.

Um die Missionen trotz zunehmend komplexer Problemstellungen und variabler Projektzusammensetzungen möglichst effektiv umzusetzen, sind Neuerungen in der Forschungs- und Innovationspolitik erforderlich. Dabei werden unter anderem politikfeldübergreifende Ansätze, proaktive Politikmaßnahmen, kontinuierliches Monitoring sowie auch die breitere zivilgesellschaftliche Beteiligung an Forschung und Innovation fokussiert.

Hightech-Strategie 2025

Die Zukunftsstrategie ist eine Weiterentwicklung der Hightech-Strategie 2025. Schon die Hightech-Strategie verfolgte die Kernziele »Transparenz und Partizipation«. So setzte sich das Beratungsgremium der Strategie, das Hightech-Forum, aus Vertreter:innen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft zusammen. Es empfahl in seinem Ergebnisbericht, bürgerschaftliche Beteiligung in der Innovationspolitik strukturell zu verankern (Hightech-Forum, 2021).

Vor diesem Hintergrund führte das BMBF einen Grün- und Weißbuch-Prozess² zur Bürgerbeteiligung in der Forschung durch und konzipierte eine dezidierte Partizipationsstrategie. Hier ging es nicht nur um den quantitativen, sondern auch qualitativen Ausbau partizipativer Formate und die Entwicklung einer nachhaltigen Kultur der Beteiligung. Dabei soll Partizipation im Sinne von »Open Government« in der Forschungspolitik und in der Forschung als ein Grundprinzip beachtet und bedarfsgerecht eingesetzt werden (BMBF, 2021). »Open Government« beschreibt ein offenes und transparentes Regierungs- und Verwaltungshandeln, z.B. bezüglich Verfahren und Entscheidungen. Das Konzept verlangt dabei Zugang zu Informationen sowie Partizipation, die z.B. über Bürgerdialoge und Konsultationen realisiert werden kann. Zudem ist Zusammenarbeit von Bedeutung, z.B. zwischen Regierung und Nicht-Regierungsorganisationen oder ressort- und ebenenübergreifend (Open Government Deutschland, 2021).

Potenziale der Bürgerbeteiligung

Insgesamt werden der Partizipation große Potenziale zugeschrieben. Sie soll auf verschiedenen Ebenen zur Zukunftsfähigkeit der deutschen Innovationspolitik beitragen. Denn gute Bürgerbeteiligung kann u.a.

- die gesellschaftliche Relevanz der Forschungs- und Entwicklungspolitik erhöhen, indem sie von der Zivilgesellschaft formulierte Bedarfe berücksichtigt und ggf. die Zivilgesellschaft auch bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen einbindet,
- forschungspolitische Entscheidungen durch höhere Transparenz nachvollziehbar machen sowie Legitimität unterstützen,
- das Potenzial von Bürgerwissen durch Ansätze wie Crowdsourcing und Citizen Science nutzbar machen sowie
- Vertrauen und Aufgeschlossenheit gegenüber der Forschung erhöhen und dabei Zukunftsthemen frühzeitig aufgreifen und diskutieren (BMBF, 2016).

Weitere Publikationen zur Partizipation

Das *Grundsatzpapier Partizipation des BMBF* informiert darüber, wie die Beteiligung von Bürger:innen wirksam umgesetzt werden kann. Neben möglichen partizipativen For-

2 Ein Grünbuch fasst den Wissensstand zu einem Themenbereich bzw. politischen Handlungsfeld zusammen; in einem Weißbuch, das zeitlich auf das Grünbuch folgt, werden konkrete Vorgehensweisen, Maßnahmen oder Strategien zum Umgang mit dem Thema erarbeitet (BMBF 2021).

maten zeigt es, wie Anreize für Bürgerbeteiligung in der Forschungs- und Innovationspolitik geschaffen werden können (BMBF, 2016).

Weitere Publikationen wie der Leitfaden *Rechtliche Rahmenbedingungen Citizen Science* (2020) widmen sich der Beantwortung rechtlicher Fragen zur Datennutzung, zur Haftung bei Unfällen sowie zu Handlungsmöglichkeiten bei Rechtsfragen. Das *Grünbuch Partizipation* (BMBF, 2021) beinhaltet Empfehlungen, wie partizipative Verfahren in der Forschung gestärkt und Herausforderungen bei der Umsetzung überwunden werden können. Der *Bürgererrat Forschung* (2023b) zielt auf die Steigerung der Attraktivität und Bürgerfreundlichkeit künftiger Beteiligungsprozesse mit Bürger:innen ab.

BMBF-Forschungsprogramm »Miteinander durch Innovation«

Bürgerbeteiligung als Bestandteil der Innovationsförderung ist auch ein Schwerpunkt des BMBF-Forschungsprogramms *Miteinander durch Innovation*. Im Rahmen des Programms betreiben Wissenschaftler:innen sogenannte *Integrierte Forschung* und entwickeln technische Innovationen durch interdisziplinäre und partizipative Zusammenarbeit. Dieser offene Ansatz beinhaltet auch den Austausch mit Bürger:innen: Sie sollen den Wandel sowie zukünftige Herausforderungen und Chancen proaktiv mitgestalten können. Statt nachgelagerter Technikakzeptanz streben die Forschenden eine nutzerzentrierte Entwicklung an. Daher werden Fragen nach ethischen, rechtlichen und sozialen Aspekten (ELSA) der Mensch-Technik-Interaktion im Prozess der Technikentwicklung verankert, was wiederum gesellschaftliche Beteiligung am Innovationsprozess erfordert, um Bedarfe, Chancen und Risiken gemeinsam zu verstehen und bearbeiten zu können.

Europäisches Verbundprojekt PRO-Ethics

Das europäische Verbundprojekt *PRO-Ethics* fördert die Auseinandersetzung mit ethischen Aspekten neuer Beteiligungsformate sowie die Umsetzung partizipativer Methoden in Forschung und Innovation. *PRO-Ethics* arbeitet europaweit mit Forschungs- und Innovationsförderorganisationen zusammen, um neue Wege zu testen, Bürger:innen unter ethischen Gesichtspunkten in Entscheidungsprozesse zu involvieren. Ziel des Forschungsteams ist die Entwicklung eines Ethics-Frameworks. Dieses Rahmenwerk soll nicht nur konkrete Ergebnisse und praktische Leitlinien bieten, sondern zudem umsetzbare Kriterien zur Evaluation der Qualität von Partizipationsprozessen beinhalten. Stakeholder inner- und außerhalb Europas sollen gleichermaßen von den Ergebnissen profitieren können. Der *Bürgerbeirat Informell Pflegende* eignet sich als »Partizipationspilot« sehr gut zur Testung des ethischen Rahmenwerks von PRO-Ethics, da er sich kreativ mit gesellschaftlichen Herausforderungen und künftigen Bedarfen auseinandersetzt.

Durch diese Verzahnung profitieren beide Programme von der Beteiligung der Bürger:innen. Das Engagement des Bürgerbeirats hat somit nicht nur das Ziel, digitale Innovationen für informell Pflegende nachhaltig zu stärken. Er fungiert aus innovationspolitischer Sicht zudem als Raum zur systematischen Weiterentwicklung von Partizipationsprozessen. Dabei wird der Bürgerbeirat inhaltlich und methodisch durch den betreuenden Projektträger VDI/VDE-IT evaluiert.

2. Vorstellung des Pilotprojekts »Bürgerbeirat Informell Pflegende«

Im Folgenden soll der vom Projektträger VDI/VDE-IT umgesetzte *Bürgerbeirat Informell Pflegende* mit seinen Aufgaben kurz vorgestellt werden.

Aufgaben

Der *Bürgerbeirat Informell Pflegende* kann sich auf zwei Arten an der Innovationspolitik beteiligen:

1. Bewertung und Auswahl von Förderprojekten

Zu den zentralen Aufgaben des Bürgerbeirats gehört die Bewertung und Auswahl von Förderprojekten. Dazu erstellten die Initiator:innen und Betreuer:innen des Bürgerbeirats bei der VDI/VDE-IT eine verkürzte und vereinfachte Version der Bewertungskriterien für wissenschaftliche Gutachter:innen sowie ein Online-Briefing zum Begutachtungs- und Entscheidungsprozess. Als Bewertungsgrundlage dient eine in verständlicher Sprache formulierte Projektzusammenfassung der Antragsteller:innen. Auf Wunsch erhalten die Mitglieder des Bürgerbeirats aber auch Einblick in die wissenschaftlichen Projektanträge. Es fanden bereits zwei Begutachtungsverfahren statt.

Während des ersten Begutachtungsverfahrens wiesen die Betreuer:innen des Bürgerbeirats den Bürgerbeiratsmitgliedern spezifische Projekte zu, sodass jeder Vorschlag von zwei Personen bewertet werden konnte. Anschließend besprachen die Mitglieder die Bewertung jedes einzelnen Antrags in großer Runde und trafen gemeinsam eine Auswahl von Entwürfen, die sie zur Förderung empfehlen würden. Gleichzeitig wählte das Gremium zwei Sprecher:innen, die den Bürgerbeirat bei der Sitzung des wissenschaftlichen Beirats, auf der die endgültige Förderempfehlung entschieden wird, vertraten. Jeweils zwei wissenschaftliche Gutachter:innen bewerteten ebenfalls ein Projekt und diskutierten mit den beiden Vertreter:innen des Bürgerbeirats die Förderempfehlungen. Die Stimmengewichtung zwischen den Bürgerbeirat:innen und den wissenschaftlichen Gutachter:innen war dabei 50/50.

Im konkreten Förderprogramm wurden schließlich acht Projekte unter Beteiligung des Bürgerbeirats gefördert. Die Förderung der Projekte erfolgt dabei in zwei Phasen, einer Machbarkeitsstudie, in der verschiedene Zugänge ausprobiert werden können (Phase 1) und einer Umsetzungsphase, in welcher die in Phase 1 entwickelten Zugänge technisch umgesetzt werden (Phase 2). Zur Weiterförderung der Projekte für die Phase 2 fand daher ein zweites Gutachterverfahren statt. Hier wurden die Projekte von jeweils zwei Mitgliedern des Bürgerbeirats sowie zwei wissenschaftlichen Gutachtenden bewertet. Es fand keine vorherige Abstimmung über die Weiterförderung im Gremium des Bürgerbeirats statt. Das Stimmengewicht jedes Begutachtenden (Bürgerbeirat:in wie Wissenschaftlicher:in) betrug 25 %.

2. Betreuung und Beratung der Forschenden

Die zweite Aufgabe des Bürgerbeirats ist die Betreuung und Beratung der geförderten Forschenden. Hier können die Mitglieder ganz konkret ihre Pflegekompetenz einbringen und an der strategischen Ausrichtung der Projekte mitwirken. Dazu neh-

men sie an zahlreichen Veranstaltungen teil: In einem ersten Netzwerktreffen lernen sie zunächst die an den Forschungsprojekten beteiligten Akteure kennen. Hinzu kommen die Kick-off-Meetings der jeweiligen Projekte, die sie betreuen, sowie (praktische) »Hands-on«-Meetings, bei denen sie direkt mit den Forschenden und Akteuren der Projekte an deren Ideen und Konzepten arbeiten können. Darüber hinaus organisiert VDI/VDE-IT im Namen des BMBF zwei Netzwerkveranstaltungen mit Beteiligung aller Projekte.

Gründung

Vor der Gründung des Bürgerbeirats stellten die Initiator:innen verschiedenen Multiplikator:innen wie z.B. Pflegevereinigungen das Pilotkonzept vor. Sehr aufschlussreich waren deren Hinweise, wie die Zielgruppe effektiv zur Teilnahme am Bürgerbeirat motiviert werden könnte. Denn informell Pflegende können aufgrund von Faktoren wie ihrem durchschnittlichen sozioökonomischen Status und der Belastung, der sie durch ihre Pflegeaufgaben ausgesetzt sind, als vulnerable Gruppe eingestuft werden. Die Organisationen halfen bei der Verteilung der Einladung zur Online-Bewerbung. Das Ergebnis waren 40 aussagekräftige Bewerbungen. Aus ihnen wurden 15 ständige Mitglieder und vier Reservekandidat:innen ausgewählt.

Zusammensetzung

Das BMBF und VDI/VDE-IT legten großen Wert auf eine möglichst vielfältige Zusammensetzung des Bürgerbeirats. Die Herausforderung bestand darin, eine repräsentative Gruppe informell Pflegender mit unterschiedlichen Hintergründen und einem breiten Spektrum an Pflegeerfahrungen auszuwählen. Dazu entwickelten die Betreuer:innen des Bürgerbeirats einen Kriterienkatalog, der auf demografischen Merkmalen (Alter, Bildung, Geschlecht), dem Standort (Stadt, Kleinstadt, Land, West-/Ostdeutschland) und der persönlichen Pflegesituation (zu pflegende Person, Intensität der Pflege, Pflegegrund) basierte. Vor diesem Hintergrund wählten sie die Teilnehmer:innen so aus, dass ein ausgewogenes Panel entstand.

Im Anfangsstadium der Aktivitäten wurden darüber hinaus Unterschiede hinsichtlich der verfügbaren Ressourcen der Beteiligten (Zeit, Netzwerke, Erfahrung) deutlich. In der Folge variierte nicht nur das individuelle Engagement, sondern auch die eingeforderten Teilnahmemöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen. Für erfolgreiche Partizipationsprozesse ist es daher von großer Wichtigkeit, diese Unterschiede zu antizipieren und entsprechend zu moderieren. Ähnliches gilt für die am Prozess beteiligten Wissenschaftler:innen. Auch sie haben unterschiedliche Vorerfahrungen und Kenntnisstände bei der Beteiligung externer Gruppen. Für Akteure von Förderinstitutionen, die partizipative Formate in ihre Innovationsprozesse einbinden, ergibt sich daraus die Forderung, alle am Prozess Beteiligten auf einen einheitlichen Kenntnisstand zu Möglichkeiten und Chancen, aber auch Grenzen von Partizipation im jeweiligen Kontext zu bringen und über mögliche Einbindungsformate, Ergebnisse und Methoden zu informieren.

Netzwerktreffen

Die Mitglieder des Bürgerbeirats trafen sich am 24. August 2021 zu einem ersten Kick-off-Meeting. Hier lernten sie sich nicht nur kennen und tauschten ihre Erfahrungen aus. Sie erfuhren zudem noch einmal ausführlich, welche Ziele das neu einberufene Gremium hat und welche Prozesse angewendet werden sollen. Darüber hinaus bot das Treffen die Möglichkeit, mehr über die spezifischen Bedürfnisse der Teilnehmer:innen als informelle Betreuende und ihre jeweiligen Erwartungen an das Pilotprojekt zu erfahren. An dieser Sitzung nahmen neben VDI/VDE-IT auch Vertreter:innen des BMBF teil. Großes Interesse zeigte auch der Pflegebevollmächtigte des Bundes.

Im Rahmen verschiedener interner Sitzungen konnten sich die Mitglieder des Bürgerbeirats fortlaufend über die Ziele, Gestaltung und Grenzen partizipativer Maßnahmen in Innovationsprozessen im Allgemeinen und die partizipativen Ansätze des Bürgerbeirats im Besonderen austauschen. Regelmäßige Befragungen zur Arbeitsbelastung, Dauer und Inhalt der Termine, Kommunikation, Gesamtinhalt und Erfüllung der Erwartungen erlaubten die Abgabe eines anonymen Feedbacks. Für die Teilnahme an Treffen und Aktivitäten sowie entstandene Pflegekosten erhielten die Teilnehmer:innen eine Entschädigung. Die meisten Treffen fanden online statt, bei Präsenzveranstaltungen wurden Reisekosten erstattet.

Bewertung der Partizipation

Die Arbeit mit dem Bürgerbeirat machte die bisherige Vernachlässigung dieser Gruppe und die Notwendigkeit, diese Bevölkerungsgruppe in die Entwicklung von Lösungen miteinzubeziehen, sehr deutlich. Ihren Berichten zufolge leiden informell Pflegende in Deutschland stark unter dem Druck ihrer Pflegesituation. Einige Faktoren hängen mit der Pflege selbst zusammen und äußern sich in psychischer Belastung, fehlender Freizeit oder körperlicher Erschöpfung. Andere Faktoren hängen eher mit Begleitumständen zusammen, wie z.B. Frustration im Umgang mit Verwaltungen und Gesundheitseinrichtungen, Abrutschen in die Armut, weil sie nicht regelmäßig arbeiten können, oder gesellschaftliche Ausgrenzung aufgrund ihrer zeitlich nur sehr eingeschränkten Verfügbarkeit. Insgesamt können informell Pflegende daher als eine vulnerable Gruppe angesehen werden, die besondere Aufmerksamkeit von Innovatoren und Gesetzgebern verdient. Sie sind eine wichtige, aber oft vergessene Säule des Gesundheitssystems, da sie ihre Familienangehörigen, Freund:innen oder Nachbar:innen meist unbezahlt versorgen.

In Gesprächen bewerteten die Projektakteure die Partizipation des Bürgerbeirats als herausfordernd, aber auch positiv, denn der Bürgerbeirat brächte neue Perspektiven in den Innovations- und Förderprozess ein und verbessere die Projektqualität. Die Forschenden profitierten außerdem von der organisationalen Vernetzung der Bürgerbeiräte und deren Kenntnis der Akteurslandschaft, was bei der Rekrutierung von Personen aus der Zielgruppe sowie bei der Gestaltung von Erhebungsmethoden hilfreich war. Noch fehlt jedoch eine abschließende Evaluation. Dazu bedarf es der Darstellung aller am Prozess beteiligten Parteien bzw. Stakeholder sowie einer Aufarbeitung der jeweiligen Zielsetzung. Zudem fehlen Standards bei der Evaluation einzelner Verfahrensergeb-

nisse sowie der Wirkungsmessung innovationspolitischer Maßnahmen. Hier setzen die folgenden Überlegungen an.

3. Evaluation von Maßnahmen in Innovationsprozessen

Die neue Missionsorientierung der Innovationspolitik beinhaltet eine stärkere Aufmerksamkeit für die Frage, wie die Wirkung von Innovations- und Forschungsförderung gemessen werden kann (Haddad und Bergek, 2023). Konkret bedeutet das, dass schon bei der Konzeption von Förderprogrammen Indikatoren berücksichtigt werden sollten, anhand derer sich später messen lässt, ob die Maßnahmen einen spezifischen Impact erzielt haben.

Phasen des Evaluationsprozesses

Die Evaluationsforschung bietet hierfür verschiedene standardisierte Wirkungsmodelle an (Wessels et al., 2016), die das theoretische Grundgerüst für die Evaluationsbestrebungen liefern. Häufig wird der Evaluationsprozess in folgende Phasen eingeteilt:

1. Input (aufgewendete Mittel),
2. Prozess (Maßnahmen zur Zielerreichung),
3. Outputs (Leistungen/Ergebnisse),
4. Outcomes (unmittelbare Wirkungen für die Zielgruppe) und
5. Impact (nachhaltige Wirkungen, die sich auf ein Gesamtsystem beziehen).

Herausfordernd ist, Indikatoren für die einzelnen Phasen zu bestimmen, anhand derer der Fortschritt bzw. die Zielerreichung bemessen werden kann. Eine Methode um die Qualität und Güte ausgewählter Indikatoren zur Zielmessung zu bestimmen ist der SMART-Ansatz, nach dem Indikatoren spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminierbar sein sollten.

Herausforderungen der Evaluation innovationspolitischer Maßnahmen

1. Zeitpunkt der Evaluation

Eine Schwierigkeit bei der Evaluation innovationspolitischer Maßnahmen sind ressortübergreifende Zyklen. Während sich Evaluationen zumeist auf ein spezifisches Förderprogramm eines bestimmten Ressorts beschränken, verlaufen Innovationszyklen häufig ressortübergreifend. So fokussieren sich die Förderprogramme des BMBF z.B. auf vorwettbewerbliche Innovationstätigkeiten. Für spätere Innovationsphasen, in denen sich dann der Impact entfaltet, wäre das Wirtschaftsministerium zuständig. So müssen Evaluationen zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem deren Ergebnisse noch relevant sind (also zeitlich nah an der Förderung), die Projekte jedoch bereits in eine Phase übergegangen sind, in der sich ein potenzieller Impact nachweisen lässt (also zeitlich spät).

2. Unterschiedliche Zielstellungen

Eine weitere Besonderheit der anwendungsorientierten Forschungsförderung sind die uneinheitlichen Zielstellungen der interdisziplinären Projektbeteiligten. Das Quadruple-Helix-Model, das oft im Rahmen europäischer Programme verwendet wird, berücksichtigt diese Unterschiede. Es unterstreicht, dass vier große Akteursgruppen – Wissenschaft, Wirtschaft, Politik & Gesellschaft – Einfluss auf den (Miss-)Erfolg von Innovationsprozessen haben und deren Perspektiven daher berücksichtigt werden sollten (Schütz et al., 2019). Andere Programme definieren spezifische Zugangsvoraussetzungen. Im Bereich der Pflegeinnovationen hat das zwar den Vorteil, dass Konsortien sich an einer bestimmten Problemstellung und einem angestrebten Verwertungskontext (z.B. Gemeinwohlorientierung) ausrichten können. Wenn sich Akteure jedoch erst im Laufe des Projektes zusammenschließen, kann die Zielstellung nicht im Vorfeld definiert und somit anschließend auch nicht ohne Weiteres aus Dokumenten, wie Projektanträgen, übernommen und bewertet werden. Die Beteiligung eines Bürgerbeirats verstärkt dieses Problem, da auch nicht-traditionelle Akteure (z.B. Wohlfahrtsträger) oder sogar Privatpersonen an Innovationen beteiligt sind.

3. Evaluation von Wirkungszusammenhängen

Des Weiteren sollte die Messung innovationspolitischer Maßnahmen deren transformative Wirkung nicht außer Acht lassen. Weil Wirkungszusammenhänge jedoch nicht linear verlaufen, lassen sich diese nicht mittels standardisierter Indikatoren evaluieren. Zum Beispiel kann sich die Wirkung eines Forschungsprojekts zur Pflegerobotik auch in der Akzeptanzstruktur der Zielgruppe oder einem Digitalisierungsschub in den beteiligten Trägerorganisationen äußern – Dimensionen, die sich nicht am linearen Verlauf des Projektes orientieren. Eine partizipative Co-Evaluation, in der involvierte Akteurstypen an der Indikatorenbildung für Wirkungszusammenhänge beteiligt sind, ist bislang kaum in der innovationspolitischen Evaluation berücksichtigt und wäre hierfür eine sinnvolle Methode.

Evaluationsbeispiel

2019 wurde das Programm *Das Alter hat Zukunft*, ein Vorläufer des BMBF-Forschungsprogramms *Miteinander durch Innovation*, evaluiert (Prognos AG, 2019). Bei diesem Programm wurden bereits wesentliche partizipative Forschungselemente umgesetzt. So wurden die Projektbeteiligten z.B. ganz konkret dazu aufgefordert, ihre Zielgruppen am Forschungsprozess zu beteiligen. Daher entwickelten die geförderten Akteure Methoden wie Fokusgruppen, Rapid Prototyping oder Design Thinking, mit denen Faktoren wie Impulse, Gestaltungsanregungen, Bedarfe und Akzeptanzstrukturen der späteren Nutzenden erhoben wurden. Die Umsetzung dieser Methoden wurde positiv bewertet und zur Weiterentwicklung, auch auf programmatischer Ebene, empfohlen.

Jedoch zeigte sich auch hier das oben genannte Problem des geeigneten Evaluationszeitpunkts: denn das Gelingen der Partizipation wurde primär auf frühe Prozessphasen und wenig auf den späteren Impact bezogen. Unklar bleibt daher, ob die Ergebnisse partizipativer Forschungsprojekte nachhaltiger zu verwerten sind. Neben den zeit-

lichen und ressortlogischen Herausforderungen waren auch bei dieser Evaluation die Wirkungszusammenhänge schlecht messbar: So sind Wirkungen von z.B. begleitenden Maßnahmen eines Förderprojekts, wie Veranstaltungen oder begleitende Kommunikation, nicht gut in einer linearen Wirkungslogik zu bewerten, da solche Ergebnisse nicht zwangsweise den wissenschaftlichen Gegenstand bzw. die Zielerreichung eines Projektes betreffen, sondern Wirkungen im Umfeld des Innovationsfeldes erzeugen.

Spezialfall Bürgerbeirat

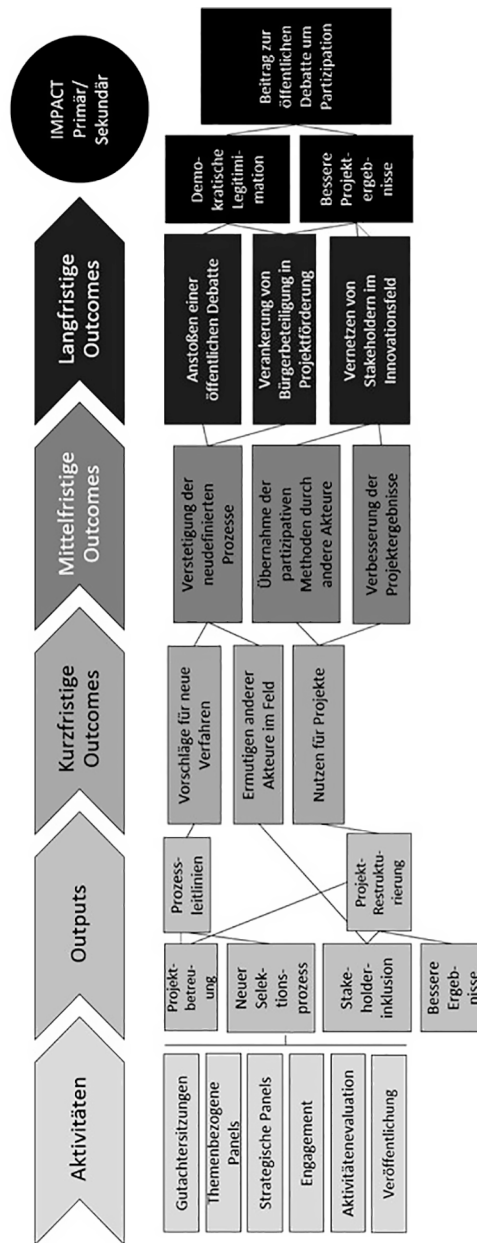
Bislang lag der Fokus von Evaluationen auf Partizipationsformen, welche die Forschungspraxis betrafen, nicht aber das innovationspolitische Umfeld der Forschungsförderung. Insofern ist der *Bürgerbeirat Informell Pflegende* eine neue Form der Partizipation, die eingebettet ist in Prozesse der institutionellen Projektförderung und damit ganz eigene Herausforderungen mit sich bringt: Der Bürgerbeirat ergänzt die Anzahl der Akteure um eine weitere Komponente und erhöht somit die Komplexität der Wirkungsmessung. Eine soziale Gruppe, die bislang als Zielgruppe oder Nutzende betrachtet wurde, wird zu Mitentscheidenden, wenn es darum geht, in welche Projekte überhaupt öffentliche Mittel fließen sollen. Diese Gruppe hat möglicherweise andere Zielstellungen, wie das Schaffen von Sichtbarkeit oder die intrinsische Motivation, Erfahrungen für einen guten Zweck einzubringen, als die anderen Stakeholder, für die z.B. wissenschaftliche Ziele im Vordergrund stehen. Eine weitere Herausforderung liegt in der Wirkungslogik dieser Form der Partizipation. Denn sie bringt gesonderte Outputs (materielle Leistungen) hervor, die eher strategische Wissensformen (z.B. Förderentscheidungen) objektivieren, was wiederum nicht Gegenstand einer konventionellen Evaluation ist.

4. Workshop im Rahmen der Tagung

Im Zuge der Beschäftigung mit dem *Bürgerbeirat Informell Pflegende* erkannte das PRO-Ethics-Team die Komplexität der Evaluierung von Bürgerbeteiligung an innovationspolitischen Maßnahmen. Daher hat es dem Thema einen besonders hohen Stellenwert beigemessen. Geplant ist, den Bürgerbeirat aus Sicht der verschiedenen am Prozess beteiligten Stakeholder während und nach der Maßnahme zu evaluieren. Zu den Stakeholdern zählen die Mitglieder des Bürgerbeirats selbst, Vertreter:innen des BMBF als Fördergeber, das PRO-Ethics-Team als Forschungs- und Reflexionsrahmen, die Berater:innen von VDI/VDE-IT als durchführende Organisation sowie die Akteure der betreuten Förderprojekte. Hinzu kommt ein erweiterter Kreis von Stakeholdern, bestehend aus Organisationen und Akteuren aus der informellen Pflege und Zivilgesellschaft.

Um sich der Evaluation forschungspraktisch anzunähern, bot das PRO-Ethics-Team dem Projektträger VDI/VDE-IT im Rahmen des Symposiums *Ethik der Partizipation in Gesundheitsforschung und Biopolitik* (siehe Einleitung) die Übernahme eines Workshops an. Teilnehmende am Workshop waren überwiegend Personen aus dem Bereich Wissenschaft, die sich in großer Zahl auch in der Vergangenheit schon näher mit dem Thema Partizipation in unterschiedlichen Kontexten befasst hatten.

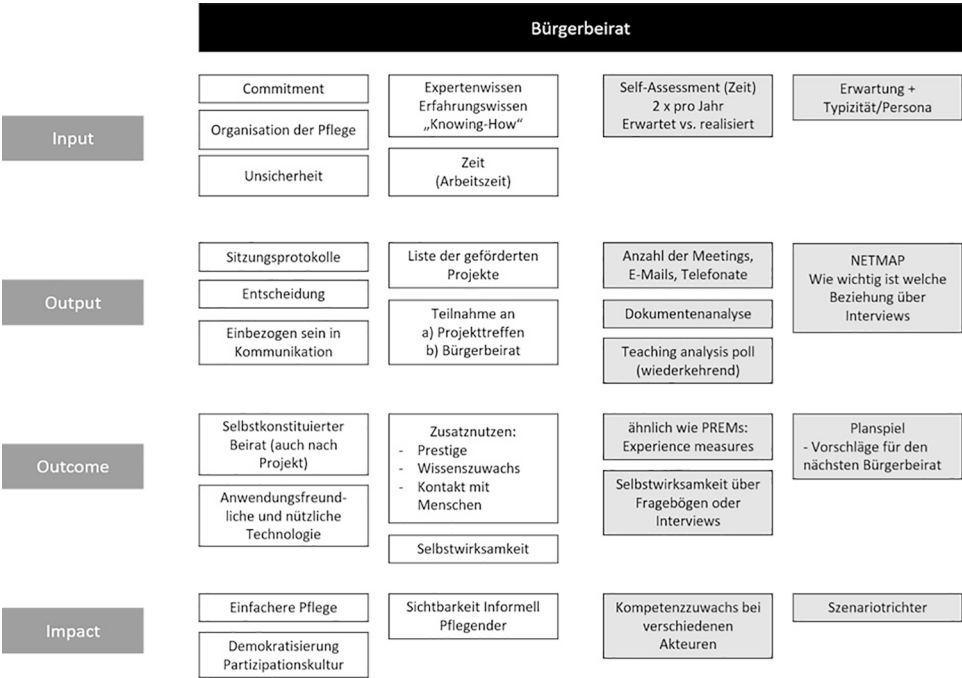
Abbildung 1: Impact Model des Bürgerbeirats Informell Pflegende der VDI/VDE-IT



Zielsetzung des Workshops war dabei, (wissenschaftliche) Evaluationskriterien für die unterschiedlichen, am Innovationsprozess beteiligten Stakeholder zu entwickeln. Grundlage sollten dabei Überlegungen zu den Zielen verschiedener Stakeholder und daraus abgeleitete Erfolgsfaktoren bilden. Die Diskussion mit einem vorwiegend wissenschaftlichen Publikum kann dabei jedoch nur ein Baustein in der Debatte um Evaluationskriterien sein.

Im Workshop stellten die Beteiligten zunächst das Pilotprojekt vor und erläuterten anschließend allgemein Evaluationskonzepte innovativer Maßnahmen. Sie betonten, dass der angestrebte Impact einer innovationspolitischen Maßnahme bei deren Evaluation im Mittelpunkt stehen sollte. Dieser Impact kann primäre und sekundäre Effekte umfassen und wird durch die Abfolge der oben genannten Phasen erreicht: Aktivitäten führen zu unmittelbar nach der Maßnahme vorliegenden Ergebnissen (Outputs). Diese führen zu kurz-, mittel- und langfristigen Outcomes (an die Maßnahme anschließende Aktivitäten und Wirkungen). Im Rahmen des Workshops entstand ein Impactschema, das diese Schritte verdeutlicht (siehe Abbildung 1). Das Grundgerüst des Schemas wurde dabei von den Organisator:innen des Workshops geliefert und gemeinsam mit den Teilnehmer:innen in einer offenen Diskussionsrunde anhand der Informationen, welche durch die Vorstellung des Bürgerbeirats und seiner Aufgaben vorlagen, befüllt.

Abbildung 2: Ergebnisse des Workshops für die Stakeholdergruppe Mitglieder des Bürgerbeirats



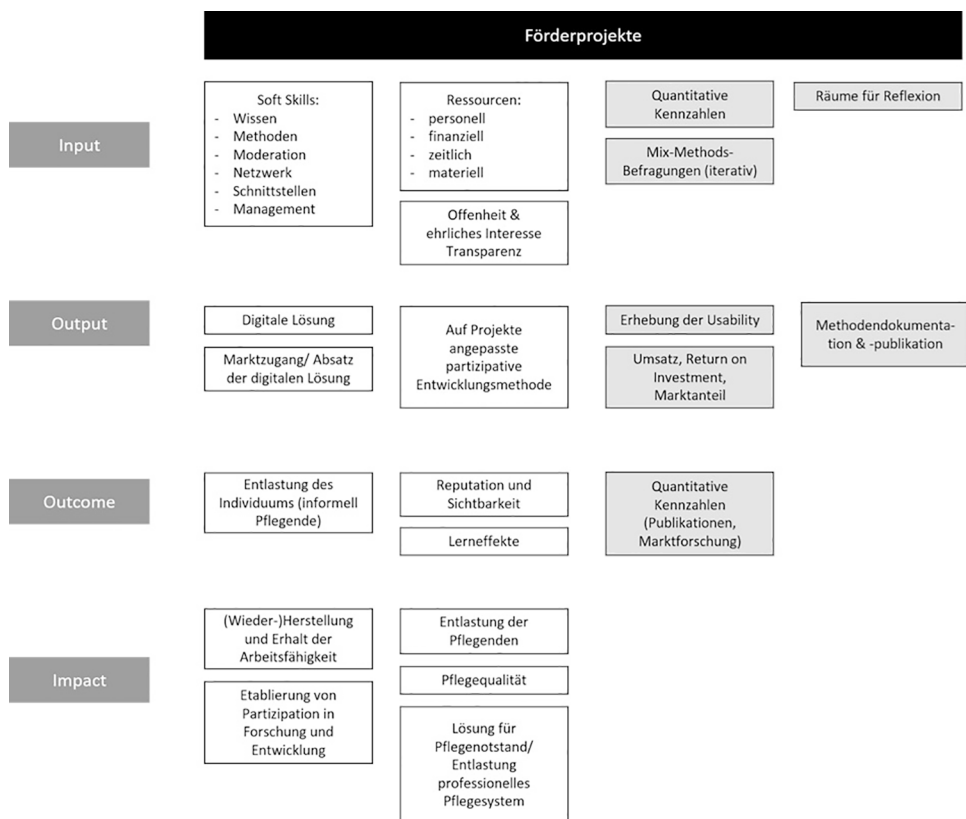
PREMs = Patient-Reported Experience Measures, Tool zur Messung der Patientenerfahrung zu einer zurückliegenden Behandlung
NETMAP = Methode, Menschen dabei zu helfen, Situationen zu verstehen, zu visualisieren, zu diskutieren und zu verbessern, in denen viele verschiedene Akteure Ergebnisse beeinflussen.

Im Workshop sollten Evaluationskriterien sowohl für die Mitglieder des Bürgerbeirats, als auch für die Akteure der Förderprojekte unter Einnahme von deren jeweiliger Perspektive entwickelt werden. In zwei Teams betrachteten die Teilnehmer:innen das Impact-Wirkungsmodell aus der Perspektive ihrer jeweiligen Gruppe (siehe Abbildung

2: Ergebnisse des Workshops für die Stakeholdergruppe *Mitglieder des Bürgerbeirats* sowie Abbildung 3: Ergebnisse des Workshops für die Stakeholdergruppe *Akteure der Förderprojekte*). Das Impact-Wirkungsmodell wurde dabei auf Betreiben der Workshop-Teilnehmer:innen um die Dimension »Input«, welche die für die Durchführung der Aktivitäten benötigten Ressourcen beschreibt, erweitert. Die Gruppen erarbeiteten dabei auch Vorschläge für mögliche Evaluationstools (hellgraue Felder).

Die Diskussionen im Rahmen des Workshops bildeten dabei einen ersten Startpunkt für die Entwicklung eines validen Impact-Modells. Hier zeigten sich allerdings auch die Grenzen einer standardisierten Indikatorik. Einzelne Dimensionen bleiben ein qualitativ zu erhebender Gegenstand einer Evaluation und können dort in ihrer Detailtiefe besser erfasst werden.

Abbildung 3: Ergebnisse des Workshops für die Stakeholdergruppe *Akteure der Förderprojekte*



5. Ausblick

Dieser Beitrag und die Ergebnisse des Workshops bilden eine Annäherung an konzeptionelle Evaluationsmethoden von Partizipation im Allgemeinen und des Bürgerbeirats im

Besonderen. Im Fokus stand die Bedeutung der Messung der Auswirkungen und Effekte von Partizipation. Diese Messung hat nicht nur formelle Auswirkungen auf Evaluationsprozesse, sondern auch auf Zielentwicklungen und Partizipationsformate. Ein Blick auf die Innovationspolitik und die neue Missionsorientierung machte deutlich, dass hier die Entwicklung neuer Formate und Methoden ein aktuelles Schwerpunktthema ist. Dies ist die Folge des verstärkten Wunsches nach Bürgerbeteiligung sowie formeller Evaluation und Wirkungsmessung.

Die Aufforderung nach mehr Partizipation erfordert es, agile, lösungsorientierte Formate (hier der Bürgerbeirat) zu entwickeln, durch die sowohl Fördergelder als auch die durch sie geförderte Forschung möglichst auf wirksame Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen ausgerichtet werden. Für innovationspolitische Akteure, die Förderprogramme unter Bürgerbeteiligung entwickeln und umsetzen, bedeutet dies, dass sie komplexe Wirkweisen vorab reflektieren und Zusammenhänge systematisch integrieren sollten. Nur so können diese im Umsetzungsprozess qualitativ reflektiert und ihre Erreichung bzw. Abweichungen anschließend bewertet werden. Diese Anforderung wird sich durch die zunehmende Missionsorientierung der Innovationspolitik noch erhöhen. So wird es in Zukunft relevant sein, Partizipation in verschiedenen Stadien eines Innovationszyklus zu implementieren. Hierfür muss man jedoch wissen, wie Partizipation in innovationspolitischen Systemen wirkt. Denn nur dann können neue Akteure so beteiligt werden, dass ihre Kompetenzen bestmöglich auf den Entscheidungsprozess einwirken. Auch akteursspezifische Zielperspektiven lassen sich so leichter koordinieren.

Wirkungslogiken formeller Evaluationen können dabei helfen, Zusammenhänge und Pfade neuer Partizipationsformate zu systematisieren. Dies ermöglicht nicht nur eine Anordnung von Indikatoren und Erhebungstools entlang verschiedener Phasen, sondern auch Co-Learning-Prozesse, mit denen Formate verbessert und ihr Transfer auf andere Zusammenhänge unterstützt werden kann. Die hier vorgestellten Ergebnisse des Workshops bilden dazu einen ersten Aufschlag. Ganz wesentlich wird es für eine allgemeine Weiterentwicklung sein, dass politische, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen co-kreativer Lernplattformen experimentelle Räume finden, um Neues zu erproben und Erfahrungen zu teilen.

Literatur

- BMBF (2016). *Grundsatzpapier Partizipation*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/files/bmbf_grundsatzpapier_partizipation_barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff am 15.10.2024]
- BMBF (2021). *Grünbuch Partizipation im Bereich Forschung*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2021/gruenbuch-partizipation.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am 15.10.2024]
- BMBF (2023a). *Zukunftsstrategie Forschung und Innovation*. https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/1/730650_Zukunftsstrategie_Forschung_und_Innovation.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [Zugriff am 15.10.2024]

- BMBF (2023b). *Bürgerrat Forschung*. 27.04.2023. <https://www.bmbf.de/bmbf/de/ueber-uns/wissenschaftskommunikation-und-buergerbeteiligung/buergerbeteiligung/buerrgerraete/buerrgerrat-fuer-forschung/buerrgerrat-fuer-forschung.html> [Zugriff am 15.10.2024]
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2023). *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2023*. https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf [Zugriff am 15.10.2024]
- Haddad, Carolina R.; Bergek, Anna (2023). Towards an integrated framework for evaluating transformative innovation policy. *Research Policy*, 52(2), 104676. DOI: 10.1016/j.respol.2022.104676.
- Hightech-Forum (Hg.) (2021). *Zusammen. wachsen. gestalten. Ergebnisbericht des Hightech-Forums. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hightech-Strategie 2025*. https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum_ergebnisbericht_2021.pdf [Zugriff am 15.10.2024]
- Leitfaden »Rechtliche Rahmenbedingungen Citizen Science« (2020). <https://doi.naturkundemuseum.berlin/data/10.7479/c3y1-fw50>
- Open Government Deutschland (Hg.) (2021). *Dritter Nationaler Aktionsplan (NAP) 2021–2023 im Rahmen der Teilnahme an der Open Government Partnership (OGP)*, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1567548/1936828/fc054666ac752f7of0dc88846c0834e6/dritter-nap-data.pdf?download=1> [Zugriff am 15.10.2024]
- Prognos AG (2019). *Evaluation der Forschungsagenda »Das Alter hat Zukunft«*.
- Schütz, F.; Heidingsfelder, M. L.; Schraudner, M. (2019). Co-shaping the Future in Quadruple Helix Innovation Systems: Uncovering Public Preferences toward Participatory Research and Innovation. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation* 5(2), 128–146.
- Wessels, Jan; Kind, Sonja; Kerlen, Christiane (2016). Verwendung von standardisierten Indikatoren bei der Evaluation von FTI-Programmen. *Zeitschrift für Evaluation* 15(1), 107–121.

