

Nachwuchspreis der DeGEval 2014

*Christiane Kerlen, Berthold Schobert, Dörte Schott,
Sonja Sheikh, Klaus Zinöcker*

Der DeGEval-Nachwuchspreis wird auf der diesjährigen 17. Jahrestagung der DeGEval in Kooperation mit der SEVAL in Zürich zum achten Mal vergeben. Ziel des Preises ist es, jährlich eine Nachwuchsevaluatorin/einen Nachwuchsevaluator oder auch eine Gruppe von Nachwuchsevaluator(inn)en auszuzeichnen und damit eine herausragende Arbeit im Bereich Evaluation im deutschsprachigen Raum zu würdigen. Die prämierte Arbeit soll einen fundierten Beitrag zur fachlichen und professionellen Weiterentwicklung von Evaluation leisten. Aus Sicht der DeGEval soll dieser Preis die Bedeutung des wissenschaftlichen Nachwuchses auf dem Gebiet der Evaluation sowie der Nachwuchsförderung insgesamt hervorheben, der sich die DeGEval in besonderem Maße verpflichtet fühlt.

Im Jahr 2014 gab es insgesamt drei Einreichungen für den Nachwuchspreis, eine Praxisarbeit und zwei wissenschaftliche Arbeiten bzw. Dissertationen. Eine dieser beiden Dissertationen greift ein politisch hochaktuelles Thema auf, nämlich das der Erfolgs- und Wirkungskontrolle in der regionalen Wirtschaftsförderung, und kann durch die Erprobung neuartiger Methoden und Verfahren auf diesem Gebiet – nach einstimmiger Sicht der Jury – einen bedeutsamen Beitrag zur Weiterentwicklung der Methodologie im Bereich der Evaluation liefern.

Erfolgs- und Wirkungskontrolle sind die Grundlage für eine evidenzbasierte regionale Wirtschaftspolitik. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Versuche, die Politik der Europäischen Strukturfonds zu evaluieren, lassen sich in jüngster Zeit verstärkt Bemühungen beobachten, Erfolgskontrollen als einen wesentlichen Bestandteil der Evaluation zu verbessern. Allerdings zeigt nicht zuletzt die vorliegende Dissertation, dass eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle für die regionale Wirtschaftspolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ alles andere als einfach ist.

Die zentrale Leistung der vorliegenden Arbeit mit dem Titel: „Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung – Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung am Beispiel der betrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sieht die Jury daher in einem in dieser Form bisher nicht durchgeführten systematischen Vergleich, der makro- und mikroökonomisch angelegte Wirkungsanalysen in Hinblick auf ihre Angemessenheit und Leistungsfähigkeit untersucht.

Die gewonnenen Erkenntnisse leisten einen sehr guten Beitrag zur Strukturierung und Konkretisierung des Forschungsgebiets und stellen eine ausgezeichnete Basis für weitere Forschungen auf diesem Gebiet dar. Für die Evaluationspraxis zeigt die Arbeit zudem neue Perspektiven der volkswirtschaftlichen Erfolgskontrolle auf und bietet damit zugleich Anleitung und Orientierung.

Bei dem Autor dieser herausragenden Arbeit handelt es sich um Herrn Dr. Bastian Alm. Herr Alm ist mit seiner Dissertation an der Technischen Universität Dortmund mit summa cum laude zum Doktor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften promoviert worden und arbeitet heute als Referent im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Berlin.

Durch die Verleihung des Preises signalisiert die DeGEval das Interesse an akademischer und praktischer Forschung im Bereich Evaluation in verschiedenen Feldern. Mit der Arbeit von Herrn Dr. Alm werden dabei erstmalig auch ökonomische Verfahren sowie die Möglichkeiten und Grenzen ihres Einsatzes in der Evaluation im Rahmen des Nachwuchspreises prämiert.

Die Jury freut sich, als Preisträger des Nachwuchspreises 2014 damit Herrn Bastian Alm bekanntgeben zu dürfen. Wir gratulieren dem Preisträger und hoffen auf zahlreiche weitere Beiträge von ihm zur Theorie und Praxis der Evaluation im Wirtschaftsbereich!

Herzlichen Glückwunsch!!!

Die Jury des Nachwuchspreises 2014

Evaluation von Subventionen im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland¹

Kurzfassung der mit dem DeGEval-Nachwuchspreis 2014 ausgezeichneten Arbeit

*Bastian Alm*²

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland ist die regionale Wirtschaftspolitik ein wichtiger Baustein der allgemeinen Wirtschaftspolitik.³ Ihr Ansatzpunkt ist die gezielte und maßvolle Beeinflussung der räumlichen Verteilung von ökonomischen Aktivitäten im Bundesgebiet.

Zentrales Instrument dieses Politikbereichs ist die im Jahre 1969 eingeführte Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der GRW ist verfassungsrechtlich in Artikel 91a Grundgesetz geregelt und im Gesetz über die GRW konkretisiert (siehe BMJV 1969). Primäre Zielsetzung der GRW ist es, strukturschwache Regionen durch den Ausgleich ihrer Standortnachteile an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung heranzuführen und damit zu einer Verringerung regionaler Entwicklungsunterschiede beizutragen. Die Erreichung dieses Ziels ist von großer gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und durch das Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 Nr. 2 GG und Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) abgesichert.

In der Vergangenheit wurden etwas über zwei Drittel der GRW-Mittel zur Förderung von Unternehmensinvestitionen eingesetzt. Zwischen 1972 und 2012 wurden durch die GRW insgesamt 113.008 betriebliche Investitionsvorhaben gefördert. Im Zuge dieser Investitionsvorhaben sollten rund 1,59 Millionen zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen und etwa 2,44 Millionen Dauerarbeitsplätze gesichert wer-

1 Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind die persönliche Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

3 Für eine umfassende Darstellung der Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der regionalen Wirtschaftspolitik siehe u.a. Alm/Fisch (2014).

den.⁴ Da im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung eine Vielzahl von ost-deutschen Unternehmen in den Genuss intensiver finanzieller Förderung durch die GRW kam, nahm das entsprechende Mittelvolumen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein Ausmaß an, das weder zuvor noch nachfolgend erreicht wurde. Zwischen 1991 und 2012 zahlte die GRW in den Fördergebieten insgesamt etwa 44 Milliarden Euro an Unternehmen aus.⁵

Für eine regelmäßige und systematische Evaluation dieser Intervention sprechen verschiedene Argumente. So gebietet der enge Spielraum der öffentlichen Haushalte grundsätzlich einen effizienten Einsatz staatlicher Mittel, sodass deren Wirksamkeit auf bestimmte Zielgrößen kontinuierlich und möglichst realitätsadäquat überprüft werden sollte. Auch in verfassungs- (Art. 114 Abs. 2 GG) sowie haushaltsrechtlichen (§ 7 BHO bzw. § 6 HGrG) Bestimmungen wird die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von finanzwirksamen Maßnahmen gefordert. Außerdem lassen sich Evaluationsvorhaben der GRW mit den hohen Opportunitätskosten und den zu erwartenden Nebeneffekten des Fördermitteleinsatzes rechtfertigen.

In diesem Beitrag wird zunächst ein kurzer Überblick über die Notwendigkeit, Konzeption und Intention der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland gegeben. Anschließend werden die Grundidee und Aufgaben von Wirkungsanalysen zur Evaluation der Unternehmenssubventionen umrissen. Die Resultate der Wirkungsanalyse für den Zeitraum 1999 bis 2008 stützen die Hypothese, dass die GRW tatsächlich zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in strukturschwachen Gebieten beitragen kann.

2. Notwendigkeit, Ansatz und übergeordnete Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland

Zur Begründung von staatlichen Interventionen zwecks der Förderung strukturschwacher Regionen werden in der ökonomischen Literatur in aller Regel alloktations- und distributionspolitische Überlegungen angeführt. Während bei der alloktationspolitischen Argumentation der Fokus auf Marktversagenstatbeständen und hierbei insbesondere auf der volkswirtschaftlich ineffizienten räumlichen Verteilung von Produktionsfaktoren liegt, stützt sich die distributionspolitische Begründung im Wesentlichen darauf, dass rein marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismen im Hinblick auf gesellschaftlich relevante Zielgrößen keine befriedigenden Ergebnisse hervorrufen.

4 Datengrundlage: Bewilligungsstatistik des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.

5 Davon wurden rund 4,3 Milliarden Euro durch Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) erbracht.

Zur Rolle des Bundes und der Länder

Die Rolle des Bundes auf dem Gebiet der regionalen Wirtschaftspolitik ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz: „Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a Abs. 1 GG). Abgesehen vom halben Finanzierungsanteil übernimmt der Bund im Rahmen der GRW die Strategie- und Koordinierungsfunktion. Im gemeinsam mit allen Ländern festgelegten Koordinierungsrahmen⁶ werden Fördergebiet, -ziele, -prinzipien, -schwerpunkte und -bedingungen festgelegt. Diese gelten im gesamten Bundesgebiet und stellen sicher, dass die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen für alle Länder verbindlich umgesetzt werden und der Förderwettbewerb in Deutschland klaren Regeln unterliegt. Die regelgebundene Förderung stellt eine hohe Transparenz und Verbindlichkeit sicher. Die Koordinierungsfunktion des Bundes umfasst schließlich auch das Monitoring und die Evaluation der GRW.

Im Sinne der Subsidiarität liegt die konkrete Durchführung der Förderung in der alleinigen Verantwortung der Länder: Sie entscheiden, inwieweit sie den – zwischen Bund und Ländern unter Beachtung der beihilferechtlichen Vorgaben – gesetzten Rahmen ausschöpfen und bestimmte (regionale und sektorale) Förderschwerpunkte setzen.⁷

Grundsätze der Förderung der gewerblichen Wirtschaft im Rahmen der GRW

Die GRW-Förderung erfolgt – auch in der neuen Förderperiode vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2020 – ausschließlich in strukturschwachen Regionen und damit Gebieten, deren Wirtschaftskraft deutlich unter bzw. deren Arbeitslosigkeit merklich über dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Die Abgrenzungen des Regionalfördergebietes erfolgen dabei unter Beachtung der jeweils gültigen Bestimmungen der EU-weit geltenden Leitlinien für Regionalbeihilfen⁸ anhand objektiver, nachvollziehbarer und transparenter Kriterien. Das Fundament der Fördergebietsabgrenzung bildet ein Regionalindikatorenmodell, das das Ausmaß der regionalen Strukturschwäche adäquat widerspiegeln soll. Im Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2020 gehören, neben der Gesamtheit der ostdeutschen Regionen, auch einige westdeutsche Regionen – insbesondere entwicklungsschwache ländliche Regionen, altindustrielle Regionen im Strukturwandel und die unter hohem Anpassungsdruck stehenden ostbayerischen Grenzregionen zu Tschechien – zum Fördergebiet.

Förderschwerpunkt der GRW ist die Belebung der Investitionstätigkeit in den strukturschwachen Regionen. Dazu gewährt die GRW direkte Zuschüsse oder Zinszuschüsse zu den Investitionskosten privater Unternehmen. Diese Förderung

6 Für den GRW-Koordinierungsrahmen ab 1. Juli 2014 siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

7 Grundlage hierfür sind in der Regel eigene Förderrichtlinien der Länder. Einige Länder verzichten ganz auf eigene Richtlinien und fördern allein auf der Basis des Koordinierungsrahmens.

8 Für die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014 bis 2020 siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:DE:PDF>.

für die gewerbliche Wirtschaft bildet gemeinsam mit den Investitionszuschüssen für kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen ein grundsätzlich komplementäres Förderangebot für strukturschwache Regionen.⁹

In enger Anlehnung an die Exportbasistheorie besteht die Interventionslogik der GRW darin, über die Stärkung von Investitionen zusätzliche Beschäftigung und zusätzliches Einkommen innerhalb der Fördergebiete zu schaffen und damit das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum auf Dauer wesentlich zu erhöhen (sogenannter Primäreffekt). Dieses zusätzliche Einkommen führt *ceteris paribus* zu einer höheren Kaufkraft der regionalen Bevölkerung, die auch bei den überwiegend lokal ausgerichteten Unternehmen die Güternachfrage verstärkt und sich in einer weiteren – dem ursprünglich durch den Impuls der Förderung der gewerblichen Wirtschaft nachgelagerten – Wirkungsrunde positiv auf die regionale Beschäftigungs- und Einkommenssituation auswirkt (Sekundäreffekt).

3. Grundidee und Aufgabe von Wirkungsanalysen im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik

Empirische Arbeiten zur Wirksamkeit der GRW-Investitionsförderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft haben eine lange Tradition: Seit Ende der 1970er Jahre wurde eine Vielzahl von Studien zu den Auswirkungen der GRW-Förderung veröffentlicht.¹⁰ Die Mehrheit der Analysen belegt dabei relativ klar, dass wesentliche Zielgrößen der regionalen Wirtschaftspolitik (insbesondere Beschäftigung und Einkommen) positiv durch die GRW beeinflusst worden sind.

Die Analyse der ursächlichen Wirkung der GRW auf die Entwicklung der geförderten Betriebe ist methodisch sehr voraussetzungsvoll. Häufig werden die methodischen Schwierigkeiten grob in zwei Gruppen untergliedert. Die erste Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass ein Betrieb entweder gefördert oder nicht gefördert worden ist, aber definitionsgemäß nicht in beiden Zuständen gleichzeitig beobachtet werden kann. Wie sich ein geförderter Betrieb unter der Annahme seiner Nicht-Förderung entwickelt hätte, ist folglich nicht bekannt. Der angestrebte Vergleich der tatsächlichen/beobachtbaren Entwicklung mit dem Ergebnis der hypothetischen/kontrafaktischen Situation ist also grundsätzlich nicht möglich, was in der Literatur üblicherweise auch als „fundamentales Evaluationsproblem“ bezeichnet wird.

Abgesehen von diesem Mangel an kontrafaktischer Evidenz besteht die zweite bedeutende methodische Schwierigkeit im sogenannten „Selektionsproblem“: Die nicht geförderten Betriebe lassen sich zwar beobachten, liefern aber nur dann ein

9 Die GRW beteiligt sich weiterhin an Länderprogrammen zur Förderung nicht investiver Unternehmensaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen, die deren Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft stärken.

10 Vgl. u.a. Bölting 1976; Recker 1977; Erfeld 1980; Asmacher/Schalk/Thoss 1987; Asmacher 1989; Franz/Schalk 1989; Schalk 1992a, 1992b; Deitmer 1993; Schalk/Untiedt 1995; Blien et al. 2003; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2003; Eckey/Kosfeld 2005; Alecke/Mitze/Untiedt 2010; Bade/Alm 2010; Alm 2013).

,wahres‘ Bild für die kontrafaktische Entwicklung der geförderten Betriebe im (hypothetischen) Falle der Nicht-Inanspruchnahme von GRW-Mitteln, sofern zwischen beiden Gruppen keine systematische Verzerrung hinsichtlich jener Variablen besteht, die – neben der Förderwahrscheinlichkeit – gleichzeitig auch die Zielgröße(n) beeinflussen. Erfüllt wäre diese Voraussetzung dann, und nur dann, wenn die Selektion der geförderten Betriebe und damit auch der Zuschnitt der Untersuchungs- und Kontrollgruppe nicht diskretionär durchgeführt würde, sondern das Ergebnis einer randomisierten Auswahl (*Randomised Control Trial*) wäre. Allerdings erfolgt die Auswahl der geförderten Betriebe alles andere als zufällig, sondern auf der Basis von bestimmten Auswahlkriterien/Fördervoraussetzungen unter besonderer Gewichtung der zu erwartenden regionalökonomischen Implikation der Vorhaben.

Die zentrale Aufgabe bei der Analyse der Wirksamkeit der Förderung besteht darin, beide methodischen Schwierigkeiten durch Verwendung eines adäquaten ökonomischen Evaluationsverfahrens hinreichend gut zu lösen und somit falsche Interpretationen zum kausalen Effekt der GRW-Förderung zu vermeiden. Mit anderen Worten: Es ist sicherzustellen, dass *i*) die Entwicklung der geförderten Betriebe, die eingetreten wäre, wenn diese Betriebe nicht an dem Programm partizipiert hätten durch die Simulation eines kontrafaktischen Szenarios sowie *ii*) die Ausschaltung einer systematischen Verzerrung zwischen Untersuchungs- und Kontrollgruppe erreicht wird. Nachfolgend wird die konkrete Analysestrategie am Beispiel des sogenannten *Matching*-Verfahrens skizziert.¹¹

Grundidee und Annahmen des Matching-Verfahrens

Die Analysestrategie des Matching-Verfahrens lehnt sich sehr eng an das Design eines Experimentes an und lässt sich, wie folgt, im Rahmen einer GRW-Evaluation zur Anwendung bringen: Auf Grundlage von beobachtbaren Variablen wird für jeden geförderten Betrieb ein anderer Betrieb aus der Gruppe der nicht geförderten Betriebe gesucht, der ihm – hinsichtlich der die Zielgröße(n) beeinflussenden Charakteristika – möglichst ähnlich ist. Idealerweise unterscheiden sich beide Betriebe ausschließlich durch den Umstand der Förderung. Vereinfacht ausgedrückt, besteht die Intention des Verfahrens darin, *statistische Zwillinge* für alle geförderten Betriebe zu finden, um auf dieser Grundlage den Effekt der Investitionsförderung schätzen zu können. Gelingt es, eine weitgehende Balance zwischen beiden Gruppen hinsichtlich der – die Zielgröße(n) beeinflussenden – relevanten Variablen zu erreichen und damit das Selektionsproblem zu lösen, eignen sich die Zwillingbetriebe als Proxy für die kontrafaktische Situation der Nicht-Förderung der subventionierten Betriebe und damit als Mittel zur Lösung des fundamentalen Evaluationsproblems.

Die wesentliche Voraussetzung zur Berechnung des kausalen Effektes der Förderung besteht nun darin, dass, gegeben einem Vektor von Kovariaten, die Annahme statistischer Unabhängigkeit zwischen der Treatment-Variablen (Förderstatus, d) und der Ergebnisvariablen bei Nicht-Förderung ($E(Y^0 | d=0)$) erfüllt ist:

¹¹ Eine Beschreibung der Möglichkeiten und Grenzen weiterer mikro- und makroökonomischer Ansätze findet sich in Alm (2013).

$$Y^0 \perp d | X=x, \text{ sodass}$$

$$(E(Y^0 | d=1, X=x) = (E(Y^0 | d=0, X=x) .$$

Eine unmittelbare Konsequenz der Gültigkeit dieser Annahme ist, dass die Auswahl der geförderten Betriebe – unter der Kontrolle beobachtbarer Kovariaten – zufällig erfolgt. Diese Prämisse wird in der Literatur als *Conditional Independence Assumption (CIA)* bezeichnet und ist ausschließlich dann erfüllt, wenn in alle erklärenden Größen enthalten sind, die den Förderstatus und die Ergebnisvariable gemeinsam beeinflussen. Liegt keine Unabhängigkeit zwischen Y^0 und d vor, führt die Zuordnung des Matching-Verfahrens dagegen zwangsläufig zu verzerrten Ergebnissen. Daraus folgt unmittelbar, dass der Auswahl der Kovariaten eine entscheidende Bedeutung für die Qualität der Ergebnisse und damit auch deren Interpretierbarkeit zukommt.

Eng verknüpft mit der *CIA* ist eine weitere Voraussetzung des Matching-Verfahrens, nach der jene Elemente der Untersuchungsgruppe von der Analyse auszuschließen sind, für die sich keine tatsächlich vergleichbaren Kontrollbeobachtungen identifizieren lassen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die geförderten Betriebe und ihre Zwillingsbetriebe stets in einem gemeinsamen Kovariatenbereich (*Common Support*) liegen müssen. Die Gültigkeit dieser Annahme lässt sich vergleichsweise einfach gewährleisten, indem alle Beobachtungsfälle, für die keine nicht geförderten Betriebe in einem gemeinsamen Kovariatenbereich identifizierbar sind, von der Analyse ausgeschlossen werden.

4. Analyse der Wirkung der GRW-Förderung auf die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe im Zeitraum 1999 bis 2008

Die Datengrundlage für die Analyse der Wirkung der GRW-Förderung auf die Beschäftigungsentwicklung der geförderten Betriebe im Zeitraum 1999 bis 2008 (siehe dazu auch Bade/Alm 2010) wurde durch eine Verknüpfung der GRW-Bewilligungsstatistik und der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigungsstatistik) geschaffen. Die letztgenannte Datenquelle ist eine Totalerhebung für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland. Sie beinhaltet die Gesamtheit der Angaben, die die Arbeitgeber im Zuge eines mehrstufigen Meldeverfahrens zur gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung für ihre voll sozialversicherungspflichtig und geringfügig¹² Beschäftigten mit Arbeitsort im Bundesgebiet tätigen. Nicht

12 Vor dem 1. April 2004 galt eine Beschäftigung als geringfügig entlohnt, wenn die wöchentliche Arbeitszeit 15 Stunden und das monatliche Arbeitsentgelt 325 Euro nicht überstiegen. Bis zum 31. Dezember 2012 wurden jene Personen als geringfügig Beschäftigte bezeichnet, deren monatliches Arbeitsentgelt regelmäßig 400 Euro nicht überschreitet (seitdem 450 Euro).

zu diesem Personenkreis zählen Erwerbstätige, für die keine Sozialversicherungspflicht besteht. Dabei handelt es sich um Beamte, Selbstständige, mithelfende Familienangehörige, Richter, Berufssoldaten, Wehrpflichtige, Zivildienstleistende und ordentlich Studierende.

Die Beschäftigungsstatistik bietet sich aus verschiedenen Gründen für eine Anwendung des Matching-Verfahrens an. So lassen sich erhebungsbedingte Verzerrungen zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben, die etwa im Falle eines Einsatzes verschiedener Datenquellen auftreten könnten, aufgrund der Nutzung dieser einheitlichen Statistik ausschließen. Darüber hinaus zeichnet sich diese Datenquelle infolge der umfangreichen Prüf- und Korrekturverfahren der zuständigen Annahmestellen und der Deutschen Rentenversicherung sowie in gewisser Weise auch der Sozialversicherten selbst durch ein hohes Maß an Genauigkeit ihrer Angaben aus. Schließlich stellt sich auch das Problem stichprobenbedingter Fehler nicht, wenn die – gemäß GRW-Bewilligungsstatistik – subventionierten Betriebe in der Beschäftigungsstatistik identifiziert werden können.

Als Schlüssel für die Verknüpfung beider Datenquellen, für die in einem ersten Schritt alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsfälle der geförderten Betriebe in den Konten der Beschäftigungsstatistik identifiziert und diese Beschäftigungsfälle anschließend auf Betriebsebene aggregiert wurden, dient die Betriebsnummer. Dieses eindeutige Zuordnungsmerkmal wird jedem Arbeitgeber von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von der Bundesagentur für Arbeit zugewiesen. Nach Abschluss der umfangreichen Datenaufbereitung einschließlich verschiedener Plausibilitätskontrollen konnten insgesamt 23.516 der zwischen 1998 und 2008 durch die GRW geförderten Betriebe und damit neun von zehn Bewilligungen im entsprechenden Zeitraum einbezogen werden.¹³

Für die im Rahmen des Matching-Verfahrens eingesetzte Zuordnungsprozedur von Betrieben der Untersuchungs- und Kontrollgruppe standen folgende demografische und erwerbsstatistische Merkmale zur Verfügung:

- Alter (Geburtsdatum),
- Geschlecht,
- Staatsangehörigkeit (deutsch/Ausländer),
- Ausbildung (Schlüssel B2),¹⁴
- ausgeübte Tätigkeit (Beruf, dreistellige Codierung der BA),¹⁵
- Stellung im Beruf (Schlüssel B1),¹⁶

13 Vgl. Bade/Alm 2010: 22.

14 Die sieben Kategorien sind dabei Volks-, Haupt-, Realschule ohne bzw. mit Berufsabschluss, Abitur ohne bzw. mit Berufsabschluss, Fachhochschulabschluss, Hochschulabschluss und ‚Ausbildung unbekannt‘.

15 Die Klassifizierung der Berufe der BA gründete lange Zeit auf Gliederungen der Jahre 1970 und 1975 und wurde durch die Klassifikation der Berufe 2010 (KldB 2010) abgelöst. Seitdem werden in der untersten Abgrenzungsebene (Fünfsteller) insgesamt ca. 24.000 Berufs- und Tätigkeitsbezeichnungen unterschieden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011: 5).

16 Bisher meldeten die Arbeitgeber die berufliche Stellung bei Vollzeitbeschäftigung (Auszubildende, Arbeiter (nicht Facharbeiter), Arbeiter (Facharbeiter), Meister/Polier, Angestellter, Heimarbeiter) bzw. bei Teilzeitbeschäftigten (in den Abgrenzungen unter bzw. mit mindestens 18 Stunden). Zukünftig wird nur noch nach Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung unterschieden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2012: 5).

- Voll-/Teilzeitbeschäftigung,
- Wirtschaftszweig des Betriebes (bis zum 31.12.1997 nach WS 73, vom 31.03.1998 bis 31.03.2003 nach WZ 93, vom 30.06.2003 bis 31.03.2008 nach WZ 2003 und seit 30.06.2008 nach WZ 2008),
- Arbeits- und Wohnort (Gemeinde),
- Beginn und Ende des Versicherungsfalles,
- Bruttojahresentgelt.

Im Rahmen der Zuordnungsprozedur wurden für jeden subventionierten Betrieb aus der Menge der nicht geförderten Betriebe nur jene mit übereinstimmenden Ausprägungen in den – für die Beschäftigungsentwicklung als besonders wichtig erachteten Variablen – Jahr, Standort (Arbeitsmarktregion), Wirtschaftszweig, Betriebsgrößen und Altersklasse – ausgewählt (*Covariate Matching*). Beispielsweise wurden einem im Jahre 2006 subventionierten Betrieb aus der Arbeitsmarktregion Berlin und dem Wirtschaftszweig Metallerzeugung mit 10 bis 19 Beschäftigten sowie einem Betriebsalter von mindestens fünf Jahren von allen im Jahre 2006 aktiven Betrieben ausschließlich jene nicht geförderten Betriebe mit genau diesen Charakteristika zugespielt.¹⁷ Durch diese Vorselektion konnten die Unterschiede zwischen beiden Gruppen im Vergleich zur Ausgangssituation deutlich reduziert werden. Allerdings waren die Abweichungen zwischen den beiden Gruppenmittelwerten bei allen metrischen Merkmalen weiterhin signifikant. In einem weiteren Schritt wurde deshalb der sogenannte *Propensity Score* als eindimensionales Ähnlichkeitsmaß bestimmt. Dieser repräsentiert die Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein Betrieb – in Abhängigkeit der beobachtbaren Eigenschaften – in den Genuss der GRW-Förderung kommt und wurde für alle – nach dem *Covariate Matching* verbleibenden – Betriebe mit einem Probit-Modell geschätzt.

Nach der Schätzung der *Propensity Scores* wurde ein beliebiger subventionierter Betrieb i ausgewählt. Sodann erfolgte die Ermittlung der Distanz zwischen dem *Propensity Score* für j und allen nicht geförderten Kontrollbeobachtungen, die ihm im Rahmen des *Covariate Matching* zugeordnet wurden. Schließlich wurde von letztgenannten nur jener als statistischer Zwilling von i festgelegt, der ihm in Hinblick auf den *Propensity Score* möglichst ähnlich war ($C(\text{Pr}_i) = \min_j \|\text{Pr}_i - \text{Pr}_j\|$). Diese Prozedur wurde nachfolgend für alle weiteren subventionierten Betriebe wiederholt.

Tabelle 1 zeigt, dass die Unterschiede zwischen den subventionierten und nicht geförderten Betrieben durch das zweistufige Zuordnungsverfahren weitgehend beseitigt werden konnten: Abgesehen von der Identität in den fünf kategorialen Merkmalen weichen die subventionierten Betriebe auch in den übrigen Eigenschaften kaum noch von den nicht geförderten Zwillingen ab. Beispielsweise entspricht die durchschnittliche Betriebsgröße der nicht geförderten Zwillingbetriebe mit 30,2 Beschäftigten fast exakt dem jeweiligen Mittelwert der geförderten Betriebe (29,8 Beschäftigte). Darüber hinaus sind die zugematchten Zwillinge – wie die geförderten

¹⁷ Um auch für subventionierte Betriebe in kleinen Arbeitsmarktregionen, unterrepräsentierten Wirtschaftszweigen und/oder Betriebsgrößen-/Altersklassen (eine) Referenzbeobachtung(en) finden zu können, konnte jeder nicht geförderte Betrieb gegebenenfalls mehrfach als Kontrollbeobachtung verwendet werden (Ziehen mit Zurücklegen).

Betriebe – weitaus forschungsintensiver als in der Ausgangssituation bzw. nach dem *Covariate Matching*: Im Durchschnitt beträgt ihr Anteil von Sozialversicherten im Bereich F&E 3,5 Prozent; bei allen nicht geförderten Betrieben lag der jeweilige Wert noch bei 1,1 Prozent.

Tabelle 1: Deskriptive Statistik der Matching-Variablen für die geförderten und nicht geförderten Betriebe

Variable	Mittelwert			
	Geförderte Betriebe	Nicht geförderte Betriebe		
	Nach Propensity Score Matching (n=12.949)	Vor Covariate Matching (n=3.597.980)	Nach Covariate Matching (n=449.664)	Nach Propensity Score Matching (n=12.949)
		<i>Keine Identität</i> mit geförderten Betrieben: Jahr Arbeitsmarktregion Wirtschaftszweig Betriebsgrößenklasse Betriebsaltersklasse	<i>Identität</i> mit geförderten Betrieben: Jahr Arbeitsmarktregion Wirtschaftszweig Betriebsgrößenklasse Betriebsaltersklasse	
Betriebsgröße	29,80	12,92***	5,03***	30,17
Anteil gering Qualifizierte	29,71%	36,88%***	38,28%***	29,28%
Anteil Akademiker	7,23%	4,66%***	4,92%***	7,31%
Anteil Fertigung	48,10%	23,97%***	32,25%***	49,74%***
Anteil Technische Dienste	11,93%	4,93%***	5,77%***	9,85%***
Anteile F&E	3,68%	1,14%***	2,18%***	3,46%

*** Die Differenz beider Mittelwerte ist bei den kategorialen Merkmalen nach einem Kontingenztest und bei den metrischen Merkmalen nach einem zweiseitigen T-Test zum 1%-Niveau signifikant von Null verschieden.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung (vgl. Alm 2013)

Wie groß die Differenz zwischen beiden Gruppen in der Entwicklung der Beschäftigung und damit die Wirkung ist, die der GRW zugeschrieben werden kann, ist in Tabelle 2 dargestellt. Danach haben die zwischen 1999 und 2006 subventionierten Betriebe nach der Förderung im Durchschnitt eine um rund 11 Prozentpunkte günstigere jährliche Beschäftigungsentwicklung als die nicht geförderten Referenzbetriebe: Während die geförderten Betriebe ihre Beschäftigung im Durchschnitt pro Jahr um 4,5 Prozent erhöht haben, ging die Beschäftigtenzahl bei ihren Zwillingen um 6,6 Prozent zurück.

Tabelle 2: Durchschnittlicher Effekt der Subventionen der GRW auf die geförderten Betriebe

Variable	Mittelwert	
	Geförderte Betriebe (n=12.949)	Nicht geförderte Betriebe (n=12.949)
Beschäftigungsveränderung vom Jahr der Förderung bis 2008 (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate)	4,47%	-6,60%***
Durchschnittlicher Effekt der GRW auf geförderte Betriebe	11,07%	

*** Die Differenz beider Mittelwerte ist nach einem zweiseitigen T-Test zum 1%-Niveau signifikant von Null verschieden.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung (vgl. Alm 2013)

In einem weiteren Analyseschritt wurde geprüft, ob sich der Befund einer positiven Wirkung der GRW erhärten lässt, wenn zusätzlich für zeitkonstante Variationen in den unbeobachtbaren Merkmalen kontrolliert wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre es unzulässig, die Differenz der Wachstumsraten zwischen beiden Gruppen nach der Zuordnungsprozedur gänzlich auf den Umstand der Förderung durch die GRW zu attribuieren.

Als sogenannte *Catch-all-Variable* für die zeitinvarianten unbeobachtbaren Effekte wurde die vorherige¹⁸ Beschäftigungsentwicklung der Betriebe verwendet. Grundüberlegung dabei ist, dass diese Größe insofern einen adäquaten Proxy für die kausale Wirkung der gewerblichen Investitionsförderung der GRW unter Beachtung der über den gesamten Untersuchungszeitraum nicht gruppenspezifisch schwankenden, unbeobachtbaren Merkmale darstellt, als sie die Differenz der Entwicklung der Zielgröße aus der Vorperiode (und damit im Zustand der Nicht-Förderung in beiden Gruppen) zwischen den geförderten und nicht subventionierten Betrieben fort-schreibt. Ein Nebeneffekt der Aufnahme dieser Variablen in die Matching-Prozedur besteht darin, dass sich überprüfen lässt, ob die Förderwahrscheinlichkeit im Analysezeitraum von der vorherigen betrieblichen Entwicklung beeinflusst wurde (*Picking the Winner*). Und tatsächlich wurde im Rahmen der Probit-Schätzung der Verdacht bestätigt, dass eine positive Beziehung zwischen dem Beschäftigungswachstum in den Vorjahren und der betrieblichen Teilnahmewahrscheinlichkeit besteht.¹⁹

18 Gemessen über den Zeitraum von drei Jahren. Aufgrund der zusätzlichen Berücksichtigung dieser Variable konnten nicht alle geförderten bzw. die zwischen 1998 und 2008 nicht subventionierten Betriebe in die Zuordnungsprozedur einbezogen werden. Zum einen, weil sich die vorherige Beschäftigungsdynamik über einen dreijährigen Zeitraum für sämtliche Betriebe der Jahrgänge 1999 und 2000 aus datentechnischen Gründen nicht bestimmen lässt. Dies gilt definitionsgemäß auch für alle Neugründungen der Kohorten 2001 bis 2006. Damit reduzierte sich die Zahl der geförderten Betriebe auf 4.622.

19 Die vorherige Beschäftigungsentwicklung wies sogar den größten marginalen Effekt auf die Förderwahrscheinlichkeit auf: Mit einer Erhöhung des jährlichen Beschäftigungswachstums um einen Prozentpunkt würde demzufolge die Förderwahrscheinlichkeit um rund zwei Prozentpunkte zunehmen.

Der kausale Effekt der Förderung wurde sodann mit dem bedingten Differenz-der-Differenzen-Schätzer bestimmt. In einem leicht modifizierten Ansatz²⁰ wurde dabei für die geförderten Betriebe (linker Term der nachfolgenden Gleichung) und nicht geförderten Zwillingsbetriebe (rechter Term) die Differenz zwischen den jeweiligen durchschnittlichen Beschäftigungswachstumsraten p.a. in den drei Jahren vor dem (Nicht-)Förderereignis im Jahr t bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes ermittelt:

$$\alpha^{DdD} = (w_{2008,t} - w_{t,t-3})_1 - (w_{2008,t} - w_{t,t-3})_0.$$

Durch diese Matching-Systematik veränderte sich nicht nur die Menge, sondern offensichtlich auch die Art der untersuchten Betriebe: Während die Gruppe der geförderten Betriebe gemäß des oben dargestellten Matching-Schätzers zwischen 1999 und 2006 im Durchschnitt ein Wachstum von ca. 4,5 Prozent p.a. erzielte, lag die Veränderung nunmehr bei rund 1,9 Prozent p.a. (vgl. Tabelle 3). Der geringere Zuwachs der Beschäftigung bei Berücksichtigung zeitkonstanter unbeobachtbarer Einflussfaktoren liegt vor allem im dafür erforderlichen Ausschluss der Neugründungen begründet. Wiederum ist die Beschäftigungsentwicklung der subventionierten Betriebe bis 2008 eindeutig besser als in den *zugematchten* nicht geförderten Betrieben. Der durchschnittliche Fördereffekt der Gemeinschaftsaufgabe auf das Beschäftigungswachstum der geförderten Betriebe beträgt demzufolge nach dieser Berechnungsmethode 6,3 Prozentpunkte.

Tabelle 3: Durchschnittlicher Effekt der Subventionen der GRW auf die geförderten Betriebe unter Berücksichtigung unbeobachtbarer Einflussfaktoren

Variable	Mittelwert	
	Geförderte Betriebe (n=4.622)	Nicht geförderte Betriebe (n=4.622)
Beschäftigungsveränderung nach der Förderung bis 2008 (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate)	1,85%	-6,87%***
Beschäftigungsveränderung vor der Förderung (durchschnittliche jährliche Veränderungsrate über drei Jahre vor der Förderung)	10,07%	7,69%***
Durchschnittlicher Effekt der GRW auf geförderte Betriebe	6,34%	

*** Die Differenz beider Mittelwerte ist nach einem zweiseitigen T-Test zum 1%-Niveau signifikant von Null verschieden.

Quelle: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung (vgl. Alm 2013)

²⁰ Üblicherweise wird der Differenz-der-Differenzen-Schätzer zum Vergleich zweier Zeitpunkte und nicht Zeiträume herangezogen.

5. Schlussfolgerungen

Im Mittelpunkt der ökonometrischen Wirkungsforschung steht der Versuch der Konstruktion einer adäquaten Referenzsituation, die den kontrafaktischen Zustand ohne (staatliche) Intervention bestmöglich approximieren soll. Im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik ergibt sich eine erste Schwierigkeit entsprechender methodischer Verfahren schon aus dem Umstand, dass die potenziellen Zielgrößen auf der Mikro- und speziell auf der Makro-Ebene durch eine Vielzahl von Einflussgrößen bestimmt werden. In der diesem Beitrag zugrunde liegenden Dissertation wurde gezeigt, dass sich die verschiedenen Verfahren durch spezifische Vor- und Nachteile charakterisieren lassen und die Entscheidung für eine bestimmte Methodik von dem jeweiligen Forschungsinteresse und verfügbaren Datenmaterial abhängig gemacht werden sollte.

Das Beispiel der mikroökonometrischen Wirkungsanalyse von Unternehmenssubventionen innerhalb der GRW zeigt, dass sich durch die Anwendung des Matching-Verfahrens zwischen der Gruppe der subventionierten Betriebe und der Kontrollgruppe eine hohe Ähnlichkeit hinsichtlich beschäftigungsrelevanter Variablen erreichen lässt, sofern eine hinreichend große Kontrollgruppe und ein umfangreiches Set an Kovariaten zur Verfügung steht. Auf dieser Grundlage lässt sich der Effekt der Investitionsförderung auf betrieblicher Ebene belastbar abschätzen, wenn durch den Einsatz des bedingten Differenz-der-Differenzen-Schätzers zusätzlich für zeit-invariante unbeobachtbare Einflussfaktoren kontrolliert wird. In Übereinstimmung mit weiten Teilen der empirischen Literatur stützen die Resultate der Wirkungsanalyse die Hypothese, dass die GRW tatsächlich zur Steigerung der betrieblichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und signifikanten Erhöhung der Beschäftigung beitragen kann.

Abschließend lässt sich festhalten, dass mikroökonometrische Verfahren zwar auf der Ebene der geförderten Betriebe zu verlässlichen Ergebnissen hinsichtlich der Wirksamkeit der Intervention führen können.²¹ Aufgrund der Analysestrategie lassen sich jedoch keine belastbaren Antworten auf die Frage nach den indirekten beziehungsweise regionalen oder gar gesamtwirtschaftlichen Effekten geben. Auch wenn das Ausmaß dieser indirekten Effekte im Falle der GRW nicht überbewertet werden sollte, könnten zukünftige Forschungsvorhaben hier ansetzen und untersuchen, inwiefern sich robuste mikroökonometrische Schätzungen des Fördereffektes als zentraler Baustein in Makro-Modellen verwenden lassen.

21 In nachfolgenden Wirkungsanalysen auf einzelwirtschaftlicher Ebene sollte im Zusammenhang mit der Konstruktion einer adäquaten Referenzsituation verstärkt die Möglichkeit der Einbeziehung der zu erwartenden Investitionstätigkeit geprüft werden.

6. Literatur

- Alecke, Björn/Mitze, Timo/Untiedt, Gerhard (2010): Regional Growth Effects of Private Sector Investment Grants in Germany? A Spatial Econometric Analysis for German Labour Markets. Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA). Working Paper 5.
- Alm, Bastian (2013): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Wirkungsforschung. Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 565. Zugleich Dissertation. Berlin: Duncker&Humblot.
- Alm, Bastian/Fisch, Gerhard (2014): Aufgaben, Instrumente und Perspektiven der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In Karl, Helmut/Untiedt, Gerhard: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil C. III. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, S. 1-82.
- Asmacher, Christoph (1989): Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 129. Zugleich Dissertation. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Asmacher, Christoph/Schalk, Hans Joachim/Thoss, Rainer (1987): Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 120. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Bade, Franz-Josef/Alm, Bastian (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Berlin.
- Blien, Uwe et al. (2003): Determinanten der Regionalentwicklung in Ostdeutschland. In: Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 267. Nürnberg. S. 1-66.
- Bölting, Horst M. (1976): Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 35. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): Einführung der Klassifikation der Berufe 2010 in die Arbeitsmarktstatistik. Methodenbericht. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2012): Beschäftigungsstatistik – Umstellung der Erhebungsinhalte bei den Merkmalen „ausgeübte Tätigkeit“ (Beruf), „Arbeitszeit“ und „Ausbildung“. Methodenbericht. Nürnberg.
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (1969): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz – GRWG). Verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/wistruktg/BJNR018610969.html> [27.01.2015].
- Deitmer, Ingo (1993): Effekte der regionalen Strukturpolitik auf Investitionen, Beschäftigung und Wachstum. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 153. Zugleich Dissertation. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Eckey, Hans-Friedrich/Kosfeld, Reinhold (2005): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 25 (2), S. 149-173.
- Erfeld, Wolfgang (1980): Determinanten der regionalen Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 59. Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.
- Franz, Wolfgang/Schalk, Hans Joachim (1989): Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik? In: Fischer, Wolfram (Hg.): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Freiburg i. Br. vom 5.-7. Oktober 1988. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 190. Berlin. S. 149-162.
- Recker, Engelbert (1977): Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren. Schriftenreihe der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bd. 6. Bonn-Bad Godesberg: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde u. Raumordnung.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004. Wiesbaden.
- Schalk, Hans Joachim (1992a): Kapitalnutzungskosten, Investitionen und Beschäftigung in den regionalen Fördergebieten der Bundesrepublik Deutschland. In: Birg, Hedwig /Schalk, Hans Joachim (Hg.): Regionale und sektorale Strukturpolitik, Rainer Thoss zum 60. Geburtstag. Münster, S. 163-185.
- Schalk, Hans Joachim (1992b): Effects of Regional Policy on Investment and Employment in the Federal Republic of Germany. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Münster, 155. Münster.
- Schalk, Hans Joachim/Untiedt, Gerhard (1995): Kapitalnutzungskosten in den Kreisen der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, 4/5. S. 283-293.

UNSERE BUCHEMPFEHLUNG



Wilfried Bos, Birgit Eickelmann,
Julia Gerick, Frank Goldhammer,
Heike Schaumburg, Knut Schwippert,
Martin Senkbeil, Renate Schulz-
Zander, Heike Wendt (Hrsg.)

ICILS 2013

Computer- und informations-
bezogene Kompetenzen von
Schülerinnen und Schülern
in der 8. Jahrgangsstufe
im internationalen Vergleich

2014, 336 Seiten, br., 34,90 €,
ISBN 978-3-8309-3131-7

Mit diesem Band werden die Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie ICILS 2013 (International Computer and Information Literacy Study) vorgelegt. ICILS 2013 wurde weltweit in 21 Bildungssystemen durchgeführt und von der IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) koordiniert.

Die Studie ICILS 2013 ist eine wichtige methodische und inhaltliche Erweiterung der empirischen Schul- und Bildungsforschung, da sie computerbasiert den höchst relevanten Bereich der computer- und informationsbezogenen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern der achten Jahrgangsstufe untersucht.

Damit ergänzt ICILS 2013 den Kanon der Schulleistungsstudien und trägt dem Wandel zur Informations- und Wissensgesellschaft Rechnung. Neben der wichtigen Frage, wie Schülerinnen und Schüler der achten Jahrgangsstufe in Deutschland hinsichtlich ihrer computer- und informationsbezogenen Kompetenzen im internationalen Vergleich abschneiden, werden in diesem Buch detailliert schulische Lehr- und Lernbedingungen des Erwerbs dieser Kompetenzen aus verschiedenen Perspektiven schulischer Akteure betrachtet sowie Prozessfaktoren der schulischen Mediennutzung beleuchtet. Zudem werden die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler differenziert nach den in der aktuellen Bildungsdiskussion in Deutschland zentralen Merkmalen Geschlecht, soziale Herkunft und Migration untersucht.

Der Band wendet sich an eine breite Leserschaft, die an der Entwicklung von Schule und Unterricht sowie an der Weiterentwicklung des deutschen Bildungssystems interessiert ist.



WAXMANN

www.waxmann.com
order@waxmann.com

2015: Internationales Jahr der Evaluation

*Christiane Kerlen*¹

2015 ist das Internationale Jahr der Evaluation. Weltweit machen Evaluationsgesellschaften darauf aufmerksam, welchen Nutzen Evaluationen für Entscheidungen in der Politik und auch in anderen Bereichen bringen. Der Nutzen von Evaluation entsteht durch die Nutzung von Evaluationsergebnissen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen. Er liegt in einer erhöhten Transparenz und Nachvollziehbarkeit politischer Prozesse, dem Anstoß von Diskussionen und der Beförderung individuellen und organisationalen Lernens und damit letztlich in einer Stärkung demokratischer Prozesse (vgl. Leeuw 2010). Ziel des Internationalen Jahres der Evaluation ist es, die Nachfrage nach und die Nutzung von Evaluation zu stärken.

Das Jahr 2015 wurde gewählt, weil in diesem Jahr die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Millennium Development Goals, MDG; vgl. BMZ o.J.) durch neue Ziele ersetzt bzw. ergänzt werden, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG). Die Frage, ob die Entwicklungsziele erreicht wurden, geht eng einher mit der Frage nach regional und überregional abgestimmten Monitoring- und Evaluierungssystemen. Ein weiteres Ziel des Internationalen Jahres der Evaluation ist es daher, eine Vereinheitlichung der Standards und Verfahren der Evaluation auf der Ebene der Ziele für nachhaltige Entwicklung sowie nationaler Entwicklungsziele voranzutreiben.

Im Dezember 2014 wurde von den Vereinten Nationen eine Resolution verabschiedet, die den Aufbau von Evaluationskompetenzen auf nationaler Ebene zum Inhalt hat („Building capacity for the evaluation of development activities at the country level“, UN Generalversammlung 2014). Die UN-Resolution betont die Notwendigkeit, dass der Aufbau von Kompetenzen und Fähigkeiten für Evaluation auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgen muss. Die relevanten Einheiten innerhalb der UN, wie die UN Evaluation Group (UNEG), und andere Stakeholder werden um ihre Mitwirkung dabei gebeten, die Professionalisierung von Evaluation in den einzelnen Ländern zu unterstützen. In der Resolution wird auf das Internationale Jahr der Evaluation verwiesen und anerkannt, dass die Initiatoren die Mitgliedsstaaten bei dieser Aufgabe unterstützen wollen. Dabei wird explizit darum gebeten, dass der Generalsekretär der Vereinten Nationen im Jahr 2016 berichten soll, welche Fortschritte erzielt wurden. Für die UNEG war diese Resolution beson-

¹ Mitglied des Vorstands der DeGEval

ders wichtig, da ihre Rolle und die Rolle ihrer Partner damit zum ersten Mal offiziell anerkannt wurden (vgl. Rugg 2015).

Mit dem Motto *Evidence for the world we want. Using evaluation to improve people's lives through better policy making* legen die Initiatoren der weltweiten Bewegung, EvalPartners, einen besonderen Wert auf die Stärkung von Evaluationsystemen aller beteiligten Länder, die an Gerechtigkeit und Gendermainstreaming orientiert sind.² Zu den Mitgliedern von EvalPartners gehören alle regionalen Zusammenschlüsse von Evaluationsgesellschaften oder -initiativen, viele nationale Evaluationsgesellschaften, Organe der Vereinten Nationen wie die United Nations Evaluation Group (UNEG), das OECD DAC Evaluation Network, Regierungen, private Stiftungen und weitere Organisationen.³ Auch die DeGEval ist Mitglied von EvalPartners.

Die Kernziele der DeGEval sind, die Professionalisierung von Evaluation voranzubringen, unterschiedliche Perspektiven zusammenzuführen und Information und Austausch über Evaluation zu fördern. Damit stehen die Ziele der DeGEval im Einklang mit den Zielen des Internationalen Jahres der Evaluation. Die Gesellschaft für Evaluation wird das Internationale Jahr der Evaluation 2015 nutzen, um Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung in Deutschland und Österreich verstärkt auf den Nutzen von Evaluation aufmerksam zu machen.

Zehn größere Veranstaltungen⁴ der Arbeitskreise der DeGEval sowie die Jahrestagung 2015 in Speyer bieten Foren, um über den Wert von Evaluation zu diskutieren. Zum großen Teil werden internationale Referentinnen und Referenten zu diesen Veranstaltungen eingeladen, um von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen und die den Evaluationssystemen zugrunde liegenden Anforderungen und Haltungen zu vergleichen und, wo möglich, in Einklang zu bringen. Die Mitglieder der DeGEval werden diese Veranstaltungen nutzen, um über die ohnehin schon hohe Einbindung von Auftraggebenden hinaus auch weitere Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung anzusprechen und in den Diskurs über Evaluation einzubinden. Wir laden daher alle an Evaluation Interessierten ein, sich im Internationalen Jahr der Evaluation 2015 an den Debatten über den Wert von Evaluation zu beteiligen!

Literatur

- BMZ (o. J.): Die Millenniumsentwicklungsziele. Verfügbar unter: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/ziele/MDGs_2015/index.html [20.01.2015].
- Leeuw, Frans L. (2010): Benefits and Costs of Evaluation – An Essay. In: Zeitschrift für Evaluation, 9 (2), S. 211-227.
- Rugg, Deborah (2015): Message from UNEG Chair. In: EvalPartners Newsletter, 9. Verfügbar unter: <http://evalpartners.cmail1.com/t/ViewEmail/d/0F7794CB37DEF46> [20.01.2015].
- UN Generalversammlung (2014): Operational Activities for Development, 96. Sitzung. Verfügbar unter: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/473&referer=http://www.un.org/press/en/2014/ga11605.doc.htm&Lang=E [20.01.2015].

2 Siehe auch: www.mymande.org/evalyear

3 Siehe auch: www.mymande.org/evalpartners

4 Weitere Informationen verfügbar unter: <http://www.degeval.de/veranstaltungen/>

Professionalisierung in und für Evaluationen

Bericht zur 17. Jahrestagung der DeGEval und der SEVAL 2014 in Zürich

Sabine Remdisch¹

Welche Standards sind in der Evaluation sinnvoll? Wie sollen Evaluator(inn)en aus- und weitergebildet werden? Wie wichtig sind Akkreditierung und Zertifizierung? In welchem Verhältnis steht die Professionalität von Evaluator(inn)en zu der von Auftraggebenden? Welche Rolle in der Gesellschaft können Evaluationen spielen? Diese Fragen standen im Vordergrund der 17. Jahrestagung der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V., die vom 10. bis 12. September 2014 an der PH Zürich stattfand. Co-Veranstalterin war die SEVAL, die Schweizerische Evaluationsgesellschaft. Mit über 400 Teilnehmern und Teilnehmerinnen, darunter über 70 Referenten und Referentinnen, erreichte die Jahrestagung eine neue Rekordmarke.

Die enge Kooperation von DeGEval und SEVAL sorgte nicht nur für unterhaltende Momente, etwa die zweisprachige Eröffnung, sondern bot auch gute Möglichkeiten, neue Eindrücke und Perspektiven aus der Schweiz, Österreich und Deutschland zu teilen und voneinander zu lernen. Drei Tage lang tauschten sich in Zürich Evaluationsexpert(inn)en zum Thema „Professionalisierung in und für Evaluationen“ aus, entwickelten innovative Ideen und verfolgten weitergehende Ansätze. Die angenehme Arbeitsatmosphäre in den Räumen der PH Zürich lud dazu ein, bestehende Netzwerke zu festigen und neue zu knüpfen – im Anschluss an die Referate, während der Pausen an den Stehtischen oder abends beim Spaziergang zum Galadinner auf dem Uetliberg.

Einmal mehr zeichnete die große Vielfalt der Beiträge die Konferenz aus. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen erhielten Einblicke in unterschiedlichste Anwendungsbereiche – von Kulturpolitik über Big-Data-Technologie bis hin zu Justiz und Regionalentwicklung. Forschung und Praxis traten in einen intensiven Dialog. Von diesen unterschiedlichen Perspektiven lebte die Konferenz.

¹ Leuphana Universität Lüneburg

Die Konturen der Profession definieren

Wolfgang Böttcher, Vorstandsvorsitzender der DeGEval, und Emmanuel Sangra, Präsident der SEVAL, skizzierten in ihrem Eröffnungsvortrag den weiten Weg zur Professionalisierung von Evaluation und zu einem anerkannten Beruf. Meilensteine und Etappen in diesem Prozess seien Erwerbstätigkeit, eine unterrichtete und beforschte Tätigkeit, organisierte Akteure, eine institutionalisierte Funktion, die Definition des Berufs sowie die Anerkennung als Beruf. Nur fünf Prozent der Anwesenden im Saal würden wahrscheinlich Evaluator(in) oder Evaluationsexpertin oder -experte angeben, wenn man sie nach ihrem Beruf fragte, vermuteten Böttcher und Sangra. Dies sei zu wenig – und noch entsprechend viel in Richtung Professionalisierung zu tun.

Auch wenn die Akteure schon einiges erreicht hätten, lägen noch erhebliche Anstrengungen vor ihnen. Die Verantwortung dafür verteile sich auf relativ wenige Schultern. DeGEval und SEVAL gehörten mit 800 beziehungsweise 475 Mitgliedern zu den kleinen berufsständischen Organisationen. Es sei schwierig, die Konturen der Profession zu definieren, meinten Böttcher und Sangra. Man müsse aufmerksam beobachten, was im Ausland geschehe, und die Mitglieder von DeGEval und SEVAL in den Professionalisierungsprozess einbinden. Jede und jeder Einzelne sollte sich als Evaluatorin oder Evaluator verstehen und folglich auch so auftreten. DeGEval und SEVAL unterstützen die Bewusstseinsbildung, indem sie sich für die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung einsetzen. Ein weiteres Ziel ist es, den Auftraggebenden von Evaluationen mehr Sicherheit hinsichtlich Prozess- und Ergebnisqualität zu bieten.

Steigender Bedarf an neutralen Qualitätsnachweisen

In seiner Keynote „Die organisationale Absicherung professionellen Handelns als kritischer Faktor zwischen wachsendem Bedarf und politischer Legitimationsanforderung“ wies Andreas Langer, HAW Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg und Direktor des DISW Deutschen Instituts für Sozialwirtschaft Kiel, auf den hohen Professionalisierungsdruck hin. Dieser entstehe durch den steigenden gesellschaftlichen Bedarf an neutralen und wissenschaftlichen Qualitätsnachweisen. Hinzu komme der politische Druck: Die Legitimation von Maßnahmen wirke sich auf die Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse aus. Außerdem müsse man prüfen, ob die organisatorische Absicherung der Problemdefinition über den Markt abgesichert werden könne. Ein vierter Punkt sei die Gefahr der Instrumentalisierung der Evaluation und der Verlust der Gemeinwohlfunktion.

Hinter der Frage der Professionalisierung stecke immer auch die Frage der Exzellenz, Kompetenz und Wissensbasis eines komplexen Expertenhandelns. Status, berufliche Anerkennung und Neutralität seien als kritische Faktoren zu sehen. Fach-

liches Wissen bedeute zugleich professionelles Wissen im Feld, daraus ergäbe sich ein Spannungsfeld zur Neutralität.

Um verschiedene Professionen zu vergleichen, eigneten sich die Kriterien Expertenwissen, Abgrenzung des Tätigkeitsfeldes, Organisation in Verbänden und Gemeinwohlorientierung. Kennzeichen von Profession seien das berufsbezogene, mithin „professionelle“, teilweise als „theoretisch“ spezifizierte, Wissen, die eindeutige, meist formalrechtliche Definition des Tätigkeitsfeldes im Verbund mit einer Monopolisierung dieses Tätigkeitsfeldes auf Basis dieses Wissens sowie die Herausbildung von Berufsverbänden zur Selbstverwaltung der Profession, ihrer typischen Wissensbestände und Praktiken der Berufsausübung.

Als Beispiele zog Langer den Medizinbetrieb, mit den Ärztinnen und Ärzten als Idealtyp einer Profession, sowie das Berufsfeld der Sozialen Arbeit heran. Zwischen beiden Bereichen ließen sich deutliche Unterschiede erkennen, auch wenn hier wie dort die Verberuflichung abgeschlossen sei. Was die Wissensbasis anbelange, gelte der Bereich Medizin/Ärzte und Ärztinnen als gesellschaftlich anerkannte Naturwissenschaft, während die Soziale Arbeit eine um Anerkennung ringende Sozialarbeitswissenschaft sei. Die Wissensbasis der Evaluation bildeten dagegen Standards mit dem Ziel der Selbstverpflichtung. Unterschiede ergäben sich auch in Sachen Organisation: Der Bereich Medizin/Ärzte und Ärztinnen sei durch Selbstorganisation und die Soziale Arbeit durch Trägerkooperationen gekennzeichnet. In der Evaluation greife man dagegen auf Verträge zwischen Auftraggebenden und Evaluatord(inn)en sowie das Modell einer „Reflexionsarena“ zurück.

Die Beispiele zeigten, dass man sich durch höchst professionalisierte Standards unabhängig von äußeren Einflüssen machen könne, was unter Umständen eine Abschottung bewirke. Evaluation müsse aber einen anderen Weg gehen, um sich als Profession zu etablieren. Professionalisierung sei der Prozess, der Rahmenbedingungen festlege, so Langer. Es komme darauf an, das Wissen der Nutzer in Evaluationen einfließen zu lassen.

Initiative für eine freiwillige Auditierung

Helen Simons, University of Southampton, schlug in ihrer Keynote „Towards Professionalization of Evaluation: Voluntary Evaluator Peer Review: Is this the Road to Travel?“ vor, den Beruf des/der Evaluierenden durch eine freiwillige Auditierung aufzuwerten. Viele Evaluatord(inn)en lernten „on the job“, sie verfügten über keine formalisierte einheitliche Ausbildung. Offiziell müsse auch keine Trainingsphase in der Praxis nachgewiesen werden, bevor man als Evaluator(in) zu arbeiten anfangen. Vor diesem Hintergrund sei eine Debatte über Qualitätssicherungssysteme in der Ausbildung ratsam, und als ein denkbare System böte sich ein „Voluntary Evaluator Peer Review“ an.

Drei Punkte seien für eine erfolgreiche Evaluation wesentlich: Methoden- und Hintergrundwissen, praktische Erfahrung und das Vorhandensein persönlicher Kompetenzen und Einstellungen. Die erforderliche Wissensbasis umfasse das Verständ-

nis der sozialen und politischen Rolle von Evaluation, Vertrautheit mit den verschiedenen Designs und Konzepten, die Fähigkeit, im Evaluationsprozess die „richtigen“ Fragen zu stellen sowie die effektive Anwendung der Methoden. Praktische Erfahrung Sorge für Souveränität in der Umsetzung einschließlich der Auswahl der am besten geeigneten technischen Instrumente und für Sensibilität gegenüber ethischen Aspekten der Evaluation. Zu den persönlichen Voraussetzungen gehörten Urteilsfähigkeit, Integrität und das Bekenntnis zu einem demokratischen Umgang mit den Ergebnissen von Evaluation.

Auf diesem gemeinsamen Verständnis bauten die United Kingdom Evaluation Society (UKES) und die European Evaluation Society (EES) seit einigen Jahren ihre Initiative zur Begründung eines „Voluntary Evaluator Peer Review“ auf. Sie ziele darauf ab, das Vertrauen allgemein in Evaluation und speziell zwischen Evaluator(inn)en und Auftraggebenden zu stärken. Konkret schlagen UKES und EES einen professionellen „Practice Review“ durch zwei akkreditierte Auditor(inn)en vor, durch den der/die Evaluierende Anregungen erhält, auf welche Praxisfelder er/sie sich fokussieren kann. Dem Review liegen eine strukturierte Befragung und Face-to-Face-Interviews zugrunde. Der Auditor/die Auditorin macht Vorschläge zur beruflichen Entwicklung und vereinbart den Folgeprozess. Wo sich Defizite in der Qualifikation des/der Evaluierenden abzeichnen, ist ein erneuter Review nach drei Jahren empfehlenswert.

Natürlich berge ein solches Qualitätssicherungssystem auch Risiken, räumte Simons ein. Einige Evaluator(inn)en könnten durch die Kosten des Verfahrens abgeschreckt werden. Ein gewisser bürokratischer Aufwand sei unausweichlich, auch der Faktor Zeit müsse bedacht werden. Möglicherweise pendelten sich die Anforderungen des Review auf dem Niveau eines „kleinsten gemeinsamen Nenners“ ein, was der Qualität nicht zugute komme. Trotz aller Bedenken könne der „Voluntary Evaluator Peer Review“ aber einen gangbaren Weg zur weiteren Professionalisierung des Berufs weisen.

Wettstreit der Fachlichkeiten vermeiden

Im Abschlussgespräch der Tagung zogen Thomas Widmer, Universität Zürich, und Dieter Filsinger, Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes, ein ausgewogenes Fazit: Man müsse differenzieren zwischen Evaluation als Profession und professionellem Arbeiten. Der zweite Bereich sei der wichtige. Dies umso mehr, als die Tätigkeit in relativer Autonomie ausgeübt werde und dadurch wenig Kontrollmöglichkeiten bestünden.

Grundsätzlich lasse sich Evaluation als Berufsfeld nur schwer etablieren, da es sehr heterogen sei. Überdies dürfe bezweifelt werden, ob durch ein klar abgesichertes Berufsbild gleichzeitig die Qualität des Prozesses der Evaluation gewährleistet sei. Denn nicht nur die Professionellen trügen zu einer guten Evaluation bei, sondern auch andere Akteure, etwa bei den Auftraggebenden oder in der Politik. Eine klare Grenze zwischen Evaluation und Wissenschaft zu ziehen, berei-

te Probleme. Auf jeden Fall dürfe Professionalisierung nicht restriktiv verstanden werden. Der Bezug zur Wissenschaft müsse weiterhin möglich sein. In der Praxis komme es immer wieder zu einem Wettstreit der Fachlichkeiten. Dabei habe sich bewährt, dafür zu sorgen, dass sich die Evaluationsfachlichkeit im Feld etablieren könne. Ein Beispiel: Nicht Verkehrsexpert(inn)en evaluierten heute die Verkehrssituation, sondern Evaluatord(inn)en.

Auch sei Evaluation nicht unbedingt gemeinwohlorientiert, bestätigten Widmer und Filsinger. Vielmehr habe sie den Charakter einer sozialen Co-Produktion. In der aktuellen Debatte um die Professionalisierung komme es darauf an, fallspezifisches Wissen und berufsbezogenes Wissen zusammenzubringen. Evaluation müsse lebendig bleiben und nicht nur ein Curriculum abarbeiten. Berufstätige Evaluatord(inn)en brächten fallspezifisch wissenschaftliches Wissen und professionelles Wissen zusammen. Um Wissen abzusichern sei es erforderlich, die Kooperation zwischen Profession und Wissenschaft voranzutreiben. Dieses Bündnis müsse schlagkräftiger werden.

Vielfalt der Evaluation muss erhalten bleiben

Die Jahrestagung von DeGEval und SEVAL diene nicht zuletzt dem Austausch darüber, wie sich die zwei Gesellschaften künftig positionieren sollen. Die vorherrschende Meinung war, dass beide bereits eine Menge geleistet haben – hinsichtlich berufsständischer Bewusstseinsbildung, Vernetzung der Berufstätigen, Dialog mit Wissenschaft und gesellschaftlichen Gruppen. Der Austausch mit anderen Professionen und Erlebensfeldern steht aber weiter auf der Agenda.

Ein anderes wichtiges Ziel heißt Vielfalt. Es darf keine uniformen Evaluationen geben, Homogenisierungsprozesse sind mit Vorsicht, wenn nicht mit Argwohn, zu beobachten. Und die Akteure müssen noch stärker auf Fachkompetenz in den Feldern der Evaluation achten. Evaluationskompetenz plus Feldkompetenz lautet die Formel der Zukunft. Dies bedingt, dass sich DeGEval und SEVAL für die Einführung von Evaluation als Lehr- und Lerninhalt in Weiterbildungsstudiengängen und in der grundständigen Ausbildung einsetzen. Vor allem aber muss Evaluation lebendig und in der Diskussion bleiben – dafür braucht es mehr als Lehrbücher. Die Fachgesellschaften haben auf diesem Weg eine besondere Verantwortung. Sie müssen sich und ihre Profession dauerhaft kritisch hinterfragen und weiterentwickeln – ganz wie es eine gute Evaluation verlangt.

Dass die Jahrestagung der DeGEval selbst Gegenstand von Evaluation war, überrascht nicht. Die Teilnehmendenbefragung rief Urteile zu Tagungsorganisation und -ablauf sowie zum Programm ab. Zudem konnten die Teilnehmenden persönliche Eindrücke mitteilen. Als wichtigste Tagungsziele nannten sie die Möglichkeit zu Austausch und Networking (57,6 Prozent der Nennungen, Mehrfachnennungen möglich), den Austausch über Theorie, Methoden, Methodologie der Evaluation (54,3 Prozent) und die Information über aktuelle Entwicklungen in der Evaluati-

onspraxis (51,1 Prozent). Die Nachwuchsförderung (6,5 Prozent) und die Sichtbarkeit der Tagung in den Medien (1,1 Prozent) waren ihnen weniger wichtig.

Insgesamt wurde die Jahrestagung sehr gut von den Teilnehmenden bewertet. Sie honorierten vor allem den persönlichen Nutzen für ihre Arbeit. Sowohl von der wissenschaftlichen Seite als auch aus Sicht der Praxis wurden zentrale Themen vorangetrieben. Die Keynotes waren gut ausgewählt. Die Posterpräsentationen gingen ein wenig unter, dafür bewährte sich das Format der Sessions mit nur jeweils zwei Beiträgen. Dies erlaubte eine stärkere Fokussierung, weil die Sessions nicht mit Informationen überladen wurden. Die große Ausbeute an fachlichen Impulsen dürfte der stärkste Anreiz sein, auch in diesem Jahr – diesmal nach Speyer – wieder zur Jahrestagung der DeGEval zu fahren. Dort winkt aber noch ein anderes Plus: die Freude am kollegialen Austausch über fachliche, anwendungsspezifische und nationale Grenzen hinweg.

UNSERE BUCHEMPFEHLUNG



Ewald Feyrer,
Katharina Hirschenhauser,
Katharina Soukup-Altrichter
(Hrsg.)

Last oder Lust? Forschung und Lehrer_innenbildung

*Beiträge zur Bildungsforschung,
Band 1, 2014, 248 Seiten, br.,
29,90 €, ISBN 978-3-8309-3093-8
E-Book: 26,99 €,
ISBN 978-3-8309-8093-3*

Lehrer_innenbildung durch Forschung? Forschung in der Lehrer_innenbildung ist nicht nur unverzichtbar, um relevantes Wissen für die Weiterentwicklung von Unterricht, Schule und Bildungsinstitutionen zu generieren, die Teilhabe an Forschungsprozessen stellt auch einen wesentlichen Aspekt der Professionalisierung von Lehrerinnen und Lehrern dar.

Im ersten Teil des Bandes werden verschiedene Theoriestücke für das Lernen in der Lehrer_innenbildung durch Forschung dargestellt. Im zweiten Teil geht es um die Frage, wie Studierende durch Forschung lernen können. Hier werden Beispiele forschenden Lernens in der Lehrer_innenbildung präsentiert, die einen Bogen von Forscherwerkstätten in den naturwissenschaftlichen Fächern über Fallverstehen in den Geisteswissenschaften bis hin zu Evaluierungen und Qualifizierungsarbeiten beschreiben. Der dritte Teil hinterfragt die Wirksamkeit einiger zuvor präsentierter Ansätze und enthält zugleich methodisch spannende Herangehensweisen, Ziele und Visionen für die Unterrichts- und Schulentwicklung durch Forschung.



WAXMANN

www.waxmann.com
order@waxmann.com

Professionalisierung in und für Evaluation

Positionspapier des Vorstandes der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation

Die 16. Jahrestagung der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V., die wir 2014 gemeinsam mit der Schweizer Evaluationsgesellschaft SEVAL in Zürich durchgeführt haben, fragte nach Professionalität in und für Evaluation: Wie kann Professionalität gesichert werden, was soll und kann überhaupt unter Professionalität verstanden werden oder welche Beiträge sollte unsere Evaluationsgesellschaft leisten, um Evaluation zu einem unverzichtbaren Instrument zur Entscheidungsfindung in allen gesellschaftlichen und politischen Feldern zu machen?

Die Themenwahl begründete sich nicht nur auf der Tatsache, dass die Unterstützung eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses von Evaluationspraxis und -standards als eine der zentralen Aufgaben in der Satzung der DeGEval festgeschrieben ist und sich hieraus die Frage eröffnet, welchen Stellenwert ‚Professionalisierung‘ erhalten soll. Aktualität bekommt das Thema auch dadurch, dass in vielen Evaluationsgesellschaften intern und international über diesen Fragekomplex diskutiert wird. Nicht zuletzt drängt die Erfolgsgeschichte der Evaluation, eine Debatte zu führen, die Orientierung geben soll.

Die Erfolgsgeschichte der Evaluation ist durchaus als ambivalent zu beurteilen. Einerseits kommt heutzutage kaum eine politische Entscheidung – vor allem auf europäischer Ebene – ohne den Verweis auf ihre Evaluation aus. Schon länger ist Evaluation auch im deutschen Sprachraum kein ‚Fremdwort‘ mehr, das bei den Betroffenen Widerstand hervorruft. Andererseits firmieren verschiedene Aktivitäten wie einfache Feedbacks, Audits oder psychometrische Tests häufig und zu Unrecht als Evaluation, denn sie unterbieten, auch wenn es Überschneidungen zu Evaluationen gibt, die vorhandenen Standards einer Programm- oder Organisationsevaluation. Unklar ist zudem, inwieweit einschlägig qualifiziert ist, wer sich Evaluatorin oder Evaluator nennt. Eine verlässliche Konturierung fehlt bislang.

Das Thema „Professionalisierung der Evaluation“ und die damit verknüpften Herausforderungen können in Form von These und Gegenthese erörtert werden. Damit können Leitplanken aufgestellt werden, innerhalb derer sich eine Diskussion bewegen kann. Als Fragen formuliert:

- Genügt es, sich im Politikfeld auszukennen, um dort evaluieren zu können? Oder genügt es, über Evaluationskompetenz zu verfügen, um dann in jedem beliebigen Feld evaluieren zu können?

- Sind die Qualität und Quantität der – ja sehr heterogenen – Angebote zur Entwicklung von Evaluationskompetenz ausreichend? Oder müssen Lehrangebote systematisch ausgeweitet und akkreditiert werden?
- Sollten Aus- und Weiterbildungen eher im Politikfeld verortet sein? Oder ist es sinnvoller, generische Angebote zu machen?
- Genügen die verfügbaren Standards der Evaluation zur Qualitätsentwicklung? Oder sind darüber hinausgehende kontrollierende, prüfende Maßnahmen erforderlich, die eine Einhaltung der Standards sichern und gegebenenfalls sanktionieren?
- Kann die Qualität der Evaluierung dauerhaft nur durch härtere und systematischere Regulierung wie z.B. eine Zertifizierung von Evaluierenden gesichert werden? Oder reichen eine Selbstdefinition und gegebenenfalls die Mitgliedschaft in der DeGEval in Deutschland und Österreich aus, um als Evaluator/-in auftreten zu können?
- Wird die Qualität einer Evaluation durch die Beteiligten definiert? Oder benötigen wir eine externe Prüfungs- und Beschwerdestelle?

Hiermit ist ein breites Spektrum von möglichen Themen und Herausforderungen adressiert. An einem Ende steht die Frage, welche Qualität Evaluationen aufweisen müssen und über welche Kompetenzen Evaluatorinnen und Evaluatoren verfügen sollen, damit von guter Evaluation gesprochen werden kann. Am anderen Ende des Spektrums steht die Frage, ob und inwieweit Akkreditierung und Zertifizierung von Evaluatorinnen und Evaluatoren das Feld professioneller Evaluation definieren sollen.

Nach den Diskussionen anlässlich unserer Jahrestagung und nach verschiedenen internen Debatten unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten sehen wir uns zwischen den Polen ‚guter Evaluation‘ versus ‚Zertifizierung und Akkreditierung‘ näher beim ersteren. Wo sich unsere Position auch etwas zur anderen Seite hin öffnet – beispielsweise bei der Zertifizierung von Weiterbildungsangeboten – setzt sie auf Freiwilligkeit.

Angesichts der Politikfelder, in denen sich Evaluatoren und Evaluatorinnen bewegen, und angesichts der Bedeutung, die Evaluationsergebnisse als Evidenzen in gesellschaftlich hoch relevanten Entscheidungsprozessen haben können, ist dies eine moderate Positionierung.

Unsere generellen Bedenken und Einwände gegen eine strenge Regulierung verweisen darauf, dass die Evaluation trotz ihrer Entwicklung auf dem ‚klassischen‘ Weg zur ‚Professionalität‘ noch nicht weit genug fortgeschritten ist. Von den Etappen, die auf dem Weg zu einem ‚Beruf‘ zurückgelegt werden, haben wir – jedenfalls in Deutschland und Österreich – allenfalls die ersten hinter uns gelassen: Evaluation wird erwerbsmäßig betrieben, sie wird unterrichtet und beforscht und Akteure haben sich organisiert. Noch ist die Evaluation weit davon entfernt, eine institutionalisierte Funktion in der Politik auszuüben. Auch ein berufliches Profil ist verlässlich nicht definiert. Aufgrund der Interdisziplinarität von Evaluation, die methodische Kenntnisse in der empirischen Sozialforschung und der Bewertung ebenso wie Fachexpertise im jeweiligen Untersuchungsfeld zusammenbringt, scheint die Konturierung

eines beruflichen Profils, welches dieser Dualität gerecht wird, nicht trivial. Noch weiter entfernt sind wir von der staatlichen Anerkennung der Evaluation als Beruf.

Auf diesem Weg sind noch viele Fragen offen: Wer sollte verbindlich und rechtssicher formulieren, was Evaluation und vor allem, was gute Evaluation ist? Wer sollte von wem zertifiziert sein, um dann andere zu zertifizieren? Wer sollte in einem Streitfall zwischen Auftraggebenden und Auftragnehmenden fachlich und für alle Beteiligten verbindlich ein Urteil über die Qualität einer Evaluation – mit womöglich erheblichen Konsequenzen – fällen? Welche Folgen hätte eine verbindliche Zertifizierung und damit potenziell ein Ausschluss vieler Akteure, die heute evaluieren?

Nicht zuletzt begrenzt die Zahl der in der DeGEval organisierten Personen und Institutionen die Möglichkeiten, aber auch die Notwendigkeit einer stärkeren Akkreditierung und Zertifizierung zum jetzigen Zeitpunkt. Noch haben wir unser Potenzial an Mitgliedern in Deutschland und Österreich nicht ausgeschöpft, und in der DeGEval wird in den Arbeitskreisen und im Vorstand ausschließlich ehrenamtlich gearbeitet.

Mit Interesse verfolgen wir allerdings die auf Freiwilligkeit beruhenden Prozesse wie die Initiative einer gegenseitigen Bewertung (Voluntary Evaluator Peer Review) oder das standardisierte Verfahren, um in Kanada als „Credentialed Evaluator“ zu gelten. Aber solche Verfahren, so unser Eindruck, sind sehr aufwändig und hinsichtlich ihrer Legitimität durchaus nicht unumstritten.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen in Deutschland und Österreich geht es zuvörderst darum, die Qualifizierungslandschaft weiterzuentwickeln. Einige Initiativen sind im Gang. Die DeGEval bietet eine Plattform an, auf der Aus- und Weiterbildungsangebote im Bereich der Evaluation gesammelt und systematisch nach einheitlichen Kriterien beschrieben werden. Eine Projektgruppe erarbeitet eine Lehrereinheit ‚Evaluation‘, die sich in Methodenseminare sozialwissenschaftlicher Studiengänge einfügen lässt.

Wir werden zudem weiterhin dazu beitragen, die Standards der Evaluation der DeGEval zu stärken. Hierzu kann jedes Mitglied der DeGEval seinen Beitrag leisten, indem diese im Rahmen von Evaluationen projektbezogen diskutiert werden. Auch die noch stärkere Einbeziehung der Auftraggebenden erscheint uns lohnenswert: in der Zusammenarbeit von Evaluierenden und Auftraggebenden liegt eine Bedingung für eine gute Qualität von Evaluation. Wir werden uns als Evaluationsgesellschaft deshalb noch stärker darum bemühen, Kontakt mit den Auftraggebenden aufzunehmen. Auch die Beschreibungen der Kompetenzen von Evaluatorinnen und Evaluatoren könnten in einen Revisionsprozess geführt und dabei womöglich mittels präzise beschriebener curriculärer Elemente konkretisiert werden.

Eine weitere Überlegung verdanken wir der European Evaluation Society (EES). Hier werden auf einer Plattform ‚Fälle‘ diskutiert. Die Idee ist, dass es nützlich sein könnte, mehr über tatsächliche Evaluationen zu erfahren. Wenn immer es geht, sollten reale Evaluationsstudien sichtbar gemacht werden: Lernen am Fall. In einen ähnlichen Zusammenhang fällt die Aufforderung, die Forschung über Evaluation zu intensivieren.

Die Stärke der DeGEval hängt auch von ihrer Größe ab. Wir wollen weiterhin offen sein für Personen und Organisationen, die ‚irgendwie‘ mit Evaluation zu tun haben. Mit unseren Aktivitäten, also z.B. den Publikationen, den Tagungen der Arbeitskreise und der Jahrestagung, wollen wir unsere Mitglieder für Evaluation professionalisieren. Aber wir stellen keine Eingangsprüfung vor die Tür zur Mitgliedschaft.

Es gibt für die DeGEval als Organisation und für ihre Mitglieder interessante Perspektiven, die Professionalisierung von Evaluation voranzutreiben: die Gewinnung interessierter und qualifizierter Mitglieder, die weitere Verbreitung der Standards guter Evaluation, die Kooperation mit Fachverbänden, in denen sich Personen versammeln, die (auch) evaluieren, die Stärkung der externen Kommunikation mit Auftraggebern sowie die Zusammenarbeit mit den Evaluationsgesellschaften in anderen Staaten. Gerade im Austausch und der Reflexion sehen wir den Weg zu einer stärkeren Professionalisierung von Evaluation. Womöglich können dies erste Schritte auf dem Weg zu Verfahren der Zertifizierung sein.

Februar 2015



„Evaluation und Wissensgesellschaft“

18. Jahrestagung der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. vom 16. bis 18. September 2015 am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Der Wandel zur „Wissensgesellschaft“ hat spätestens mit Daniel Bells Arbeiten in den frühen 1970er Jahren breite öffentliche und wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren. Wissen und seine Rolle in der Gesellschaft sind im Zusammenhang mit Wissensökonomie und Wissenspolitik vielfältig analysiert worden. Dabei wurde die Qualität des Wissens selbst als mehr oder weniger „wissenschaftliches“ Wissen hinterfragt, aber auch die Rolle von Nichtwissen thematisiert. Die technologische Entwicklung der Datenverarbeitung und Digitalisierung ermöglicht neue Zugänge zu Wissen. Koordinations- und Managementprozesse bedienen sich immer stärker Instrumenten der Wissensgenerierung und -aufbereitung. Dies gilt sowohl auf Ebene von Organisationen als auch für gesellschaftliche Teilbereiche oder ganze Gesellschaften. Modernisierungskonzepte wie das „New Public Management“ „Better bzw. Smarter Regulation“ sowie „Open Government“ sind ohne eine spezifische Form der Wissensgenerierung, -aufbereitung und -nutzung kaum denkbar.

Nicht zufällig fällt die Entwicklung der Wissensgesellschaft mit der steigenden Bedeutung der Evaluierung zusammen. Evaluierung ist für sich genommen ein Verfahren der Wissensgenerierung und unterstützt eine wissensbasierte Entscheidungsfindung mit dem Anspruch, steuerungsrelevantes Wissen zu Verfügung zu stellen. Es stellen sich daher Fragen wie:

- Welche Arten von Wissen können unterschiedliche Evaluationsdesigns und -methoden für welche Zwecke beisteuern?
- Wo liegen die „blinden Flecken“ der Evaluierung?
- Welches Nichtwissen ist mit Evaluationen verbunden?
- Wie sieht der Beitrag von Evaluationen zu einer wissensbasierten Governance und Steuerung aus?
- Welche Rolle spielen Evaluationen für die Koordinierungsprozesse innerhalb von verschiedenen Organisationen und Politikfeldern?
- Wie unterscheidet sich die Rolle von Evaluationen in den verschiedenen Politikfeldern und organisationellen Kontexten?
- Wie können Evaluationen dazu beitragen, relevantes Wissen zur Verfügung zu stellen?
- Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit evaluationsgeneriertes Wissen in Entscheidungsprozessen genutzt wird?

Die Jahrestagung 2015 will das Verhältnis von Evaluation und Wissen aus den unterschiedlichen Perspektiven beleuchten. Die Fragen der Wissensgenerierung durch Evaluationen sollen genauso im Fokus stehen wie Fragen der Nutzung des durch Evaluationen generierten Wissens.

Aber auch allgemeine Aspekte, wie sich beispielsweise die Wissensorientierung einerseits mit dem Anspruch umfänglicher demokratischer Beteiligung verträgt, ob unter einem Konzept

wie „Better regulation“ ein neoliberales Programm steht – mithin: Ob und inwieweit das Evaluationswissen in seinem Kontext und seiner Nutzung in kritikwürdige Trends eingebunden ist, soll thematisiert werden.

Die Jahrestagung 2015 in Speyer wird erstmals in einer weiterentwickelten Struktur durchgeführt. Es sollen damit insbesondere Themen gestärkt werden, die über die AK-Struktur der DeGEval hinweg gemeinsame Entwicklungslinien und Problemlagen behandeln.

Alle weiteren Informationen zur Tagung, Anmeldeöglichkeiten, Hinweise zur Anreise und Weiteres finden Sie auf unserer Homepage unter www.degeval.de.

Kontakt:

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V.
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
c/o Zentrum für Qualitätssicherung
und -entwicklung (ZQ)
Colonel-Kleinmann-Weg 2, SBII, 04-543
55099 Mainz

Natalie Salf

Tel: +49-(0)6131- 39 2 68 69

Fax: +49-(0)6131- 39 2 68 68

E-Mail: info@degeval.de

<http://www.degeval.de>