

Die Bedeutung von Evaluation für die Steuerung von Hochschulen

Yorck Hener, CHE (vormals Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg)

Kosten und Leistungen, Effektivität und Effizienz stehen für die Hochschulen wie auch für alle anderen öffentlichen Einrichtungen auf dem Prüfstand. Hochschulen und Forschungseinrichtungen verbrauchen einen großen Teil der jährlichen staatlichen Budgets und wecken immer aufs Neue Begehrlichkeiten. Ein wesentlicher Grund für Hochschulen, neue und vor allem betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente zur Erzielung höherer Effektivität und Effizienz einzuführen, war der spürbare Vertrauensverlust in Hochschulen als öffentliche Einrichtungen. Evaluationen als Qualitätssicherungsinstrumente können in diesen Zusammenhang als der Versuch eingeordnet werden, verloren gegangenes Vertrauen in das Produkt Studium und Lehre wieder zu gewinnen.

Aber nicht das Verhältnis zum Staat und zur Öffentlichkeit allein ist für die Beurteilung der Relevanz von Evaluation als Steuerungsinstrument von Bedeutung, sondern in gleichem Maße die Einbindung in die hochschulinternen Entscheidungsstrukturen, ihr Verhältnis zu anderen Steuerungsinstrumenten wie Budgetierung, Controlling oder Zielvereinbarungen, und damit ihre Relevanz für die strategischen Entscheidungen der Hochschulleitungen. Keine Hochschule kann heute mehr darauf verzichten, ihren finanziellen Aufwand und ihren Ertrag gegeneinander abzuwägen. Im Rahmen eines Controllings werden die verfügbaren Daten über Aufwand und Kosten zu Leistungsdaten in eine Beziehung gesetzt, und dafür Kennzahlen entwickelt. Daraus entsteht noch keine Entscheidungsgrundlage, aber diese Daten und Informationen haben für Hochschulleitungen und Ministerien eine hohe legitimatorische Funktion. Die Kennzahlen beschreiben den Leistungsprozess mit Hilfe von quantifizierbaren Darstellungen. Eine Reduktion der komplexen Abläufe auf einzelne Kennzahlen und Indikatoren, mit denen überhaupt der Prozess überblickt werden kann, ist unverzichtbar. Brauchbar sind solche Informationen für die Beurteilung des Erfolgs vor allem durch den Vergleich von Kennzahlen. Die Daten bieten allerdings keine Analyse für die Ursachen von Schwachpunkten: Warum entsteht ein hoher Studienabbruch, welche Bedingungen führen zu einer langen Studienzeit? Eine solche Beurteilung benötigt eine qualitative Beschreibung der Prozesse des Studiums, ohne die nur Daten zum Input oder Output sichtbar werden, nicht aber zu den bestimmenden Merkmalen des Prozesses selber. Qualitätssicherung durch Evaluation ist daher die notwendige Ergänzung, die Sicht auf den Prozess, um die Kennzahlen und Indikatoren interpretieren zu helfen.

Somit gibt es viele gute Gründe für Evaluation von Studium und Lehre im Nordverbund. Was das Instrument einer qualitativen Beschreibung der für Studium und Lehre relevanten Prozesse notwendig bieten muss, ist die Mischung aus Transparenz, akademischer Anerkennung und steuerungsrelevanten Folgen.

Die Intention im Nordverbund ist daher geprägt von der Zielstellung, ein Instrument zu besitzen,

- das gut zur Kultur der Hochschulen passt und daher schnell Akzeptanz findet,
- das den Staat als Geldgeber der Hochschulen durch Information und Berichtswesen einbezieht, aber ohne direkte Eingriffsrechte,
- das die Akteure, bei Studium und Lehre eben vorrangig Studierende und Lehrende, in die Bewertungen einbezieht,

- und last but not least zu Konsequenzen der Steigerung der Leistungen in der Hochschule führt, mit den Mitteln der Hochschule selbst.

Die Idee, hier länderübergreifend einen Verbund zu schaffen, der sich schon aus dieser Konstruktion heraus landespolitischen Eingriffen weitgehend entzieht, ist für solche hochschulspezifische Verfahrensprinzipien besonders reizvoll. Die Länderministerien sind gegenüber den Hochschulen bereit, sich der direkten Eingriffe in das Verfahren zu enthalten, aber nicht auf Ergebnisse der Evaluationen und auf die Sicherung der Verfahren ganz zu verzichten. Eine Divergenz über den Umfang der staatlichen Steuerung und seines konkreten Einflusses auf das Verfahren bleibt ein latenter Konfliktpunkt, der sich immer dann zuspitzt, wenn der Staat bzw. die Länderministerien nach Kriterien für eine unterschiedliche Bewertung der Hochschulen suchen. Letztendlich sollte für alle Länderministerien entscheidend sein, dass überhaupt eine externe Qualitätskontrolle stattfindet, was in der akademischen Tradition nicht mit diesen Instrumenten verankert ist. Der Versuch, über solche Gutachten Erkenntnisse zu erzielen, die etwa zu finanziellen Sanktionen des Staates führen können, diskreditiert das Verfahren der Evaluation in seinem Kern, das eben im Vertrauen auf einen offenen Austausch angelegt ist. Daher sind und bleiben solche Verfahrensergebnisse untauglich für Eingriffe und Sanktionen. Andererseits muss man dem Staat oder auch der Öffentlichkeit den Anspruch zugestehen, die positiven Wirkungen von Qualitätssicherungsmaßnahmen zu erkennen. Hier kommt es darauf an, solche Ergebnisse auch nachvollziehbar darzustellen, bei aller Schwierigkeit, die langwierigen Prozesse von Studium und Lehre in überschaubaren zeitlichen Größen überhaupt übersetzen zu können.

Verfahren der Qualitätssicherung sind in den Fachbereichen oder Fakultäten angesiedelt. Dort allein können die Kernprozesse beurteilt werden. Die Verfahrenshoheit aber liegt bei der Hochschulleitung, zur Einhaltung einheitlicher Spielregeln und vor allem für die Sicherung von ernsthaften Konsequenzen. Für eine Hochschulleitung müssen die auf quantitativen Größen basierenden Instrumente der Steuerung mit den qualitativen Verfahren der Evaluation in Einklang gebracht werden. Dabei geht es nicht nur um die gleichen Zielsetzungen. Genauso wichtig sind Verbindungen zwischen den einzelnen Instrumenten im Hinblick auf ihre Wirksamkeit. Kann sich Qualitätssicherung von Studium und Lehre über Evaluationsverfahren etwa durch finanzielle Anreize und Sanktionen verbessern oder verstärken lassen? Oder liefe man nicht Gefahr, den Kern dieser Evaluation, die Offenlegung von Schwächen und Stärken, dann zu gefährden? Wer wäre denn bereit, seine Schwächen auch noch schriftlich zu bekunden, wenn dies am Ende zur Abstrafung führt? Die Hochschulleitungen im Nordverbund haben sich für die fachimmanente Lösung entschieden, auf direkte Konsequenzen finanzieller Abstrafung wird verzichtet. Andererseits erhalten Fächer zusätzliche Finanzmittel von der Hochschulleitung, um bestimmte Schwächen zu beseitigen.

Eine besondere Schnittstelle der verschiedenen Steuerungsinstrumente ist das hochschulinterne Budgetierungsverfahren zur Verteilung von Mitteln auf die Fachbereiche oder Fakultäten. Mit den Evaluationsverfahren werden Erhalt und Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre gefördert, was sich indirekt auf die Anzahl der Studierenden und der Absolventen auswirken sollte und damit zur Verbesserung der einschlägigen Indikatoren führt. Über einen zentralen Innovationsfond (des Präsidiums) werden im Rahmen der Budgetierung auch solche Innovationen finanziert, die sich aus den Evaluationsverfahren als reformbedürftig erwiesen haben. Damit wird ein Anreiz auch zur Beseitigung der Schwächen gegeben. So stehen diese beiden Steuerungselemente, Qualitätssicherung und Budgetierung, durchaus im Einklang.

Eine für die Steuerung der Hochschulen zusätzlich interessante Erkenntnis in Evaluationsverfahren ergeben Vergleiche der Bedingungen und Abläufe in Studium und Lehre der beteiligten Fächer an unterschiedlichen Universitäten. Die Gutachter als Fachexperten verglei-

chen die Ziele, Prozesse und Ressourcen der Fächer oder Fachbereiche mit ihren eigenen Erfahrungen und dann mit den unterschiedlichen Voraussetzungen an den fünf bis sechs Universitäten im Nordverbund. Im schriftlichen Gutachten, auf der Auswertenden Konferenz oder den begleitenden Kommentaren wird das gute Beispiel nach vorne gesetzt. Die Wirkung für die Steuerung in der Hochschule ist beachtlich, denn die Fachbereichsleitungen oder auch die Hochschulleitungen können sich an dem guten Beispiel für die nachfolgenden Verbesserungsprozesse orientieren.

Eine zunehmende wichtige Rolle der Steuerung zwischen Hochschule und Ministerium und zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen oder Fakultäten nehmen die Zielvereinbarungen ein. In den ersten 10 Jahren des Nordverbundes waren sie vorrangig für die interne Umsetzung der Evaluationsergebnisse zwischen Fachbereich und Hochschulleitung die Geschäftsgrundlage. Heute haben sie zunehmend eine weitergehende, alle Leistungsbereiche der Hochschulen einbeziehende Steuerungsfunktion. Diese steuernden Zielvereinbarungen sollten Regelungen darüber enthalten, welche Indikatoren für die Erreichung von Leistungszielen als Maßstab dienen sollen. In diesem Zusammenhang spielen die Umsetzungen von Evaluationsprozessen eine wichtige Rolle. Werden die Empfehlungen aus den Evaluationen nicht beachtet, können in der Folge von Evaluationen durch die Zielvereinbarung zwischen Hochschulleitung und Fachbereich oder Fakultät finanzielle Sanktionen gerechtfertigt sein.

Für die Fächer, Fachbereiche oder Fakultäten stellen sich heute die Instrumente zur Qualitätssicherung in einem neuen Zusammenhang dar: Vereinbarkeit und Priorität unterschiedlicher, aber miteinander verknüpfter Verfahren wie Evaluation in der Lehre und zusätzlich in der Forschung, Akkreditierung von Studiengängen, Beteiligung an Rankings, interne Budgetierungsverfahren und schließlich die Zielvereinbarungen erfordern ein umfassendes Qualitätsmanagement. Damit geht die Evaluation für die Leitungen der Hochschulen wie der Fakultäten in die Steuerung als eines von mehreren Instrumenten ein. Ihr zukünftiger Stellenwert wird sich daran messen, wie ernst es diejenigen nehmen, für die es vor allem entwickelt ist, nämlich die Studienbewerber, Studierenden und Lehrenden.