

Evaluationen – ein Modus der Bearbeitung von Unsicherheit in Hochschulen

Michael Bommers
Osnabrück

Keine Unternehmung, sei sie ökonomischer, politischer oder erzieherischer Art, wird heute noch auf den Weg gebracht, ohne bereits mit ihrem Anfang den Zeitpunkt vorzusehen, zu dem ihre Evaluation anzusetzen ist. Evaluation scheint eine Bedrohung und ein Ver-

sprechen zugleich zu bezeichnen: eine *Bedrohung*, sofern sich die Evaluierten immer auch unter verschiedenen Gesichtspunkten, betreffend insbesondere Mittelverwendung und Zielerreichung im Rahmen ihrer Tätigkeit, kontrolliert sehen; ein *Versprechen*, sofern ihnen zugleich in Aussicht gestellt wird, dass diese Kontrolle, durchgeführt im methodischen Soft-Pack von Interaktion und Partizipation, zu ihrem eigenen Besten sei, da sie ihnen Potentiale der permanenten Selbstverbesserung zur Verfügung stelle. Zugleich lassen sich mit Evaluationen, so scheint es, die Dauerprobleme moderner Organisationen in den Griff bekommen: Organisationen sollen und müssen in einer turbulenten und unvorhersehbaren Umwelt lernen und sich permanent entwickeln und Evaluation scheint ihnen den reflexiven Mechanismus zur Verfügung zu stellen, der genau dies erlaubt.

Für das Übergreifen dieser Formen der Reflexion, die zunächst in marktorientierten Unternehmen ausprobiert worden sind, auch auf den Bereich der Bildung gibt es viele Gründe. Organisationen des Bildungssystems stützen sich nicht nur in Deutschland auf die Beschaffung des erforderlichen Gelds durch die Politik. Angesichts der alle Staaten betreffenden Dauerproblematik knapper Staatshaushalte haben Evaluationen daher immer auch das Ziel der Kontrolle der Mittelverwendung zum Zwecke der Begrenzung oder Einschränkung der zur Verfügung gestellten Ressourcen. Andererseits gilt die Ausgestaltung des Bildungssystems und sein Erfolg bzw. Misserfolg als ein wesentlicher Indikator für er-

reichte Modernität und internationale Konkurrenzfähigkeit, was in den insbesondere von der OECD angeschobenen vergleichenden Evaluationen, sog. Large Scale Assessments (TIMS, PISA, IGLU etc.) in der internationalen Öffentlichkeit wirksam kommuniziert wird. Damit verbunden ist der weitere Gesichtspunkt, dass Bildung nicht nur als Modernitätsindikator gilt, sondern hier wie in kaum einem anderen Funktionssystem die Gleichheitsproblematik Thema ist. Verfehlte Chancengleichheit wird dem Staat als versagendem Wohlfahrtsstaat zugerechnet. Ein wesentlicher Grund dafür ist nicht zuletzt, dass unter Bedingungen eingeschränkter Leistungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten Chancengleichheit im Bildungssystem als Grundbedingung dafür gilt, dass Individuen sich mittels erfolgreicher (Aus-)Bildung instand setzen, um soziale Mobilitäts- und Konkurrenzanforderungen bestehen zu können und damit perspektivisch mit geringerer Wahrscheinlichkeit in die nachsorgende Zuständigkeit des Wohlfahrtsstaates fallen.

Solchermaßen verschiedene, je unterschiedlich akzentuierbare Leitgesichtspunkte von Evaluationen verleihen diesen von vorneherein einen mehrdeutigen Charakter. An sie können – wie die Diskussionen und vielfältigen unübersichtlichen Maßnahmen im Gefolge von PISA deutlich gemacht haben – vielfältige Interpretationen und Schlussfolgerungen, ausgerichtet an je unterschiedlichen Kontexten und Problemstellungen (Haushaltskonsolidierung, symbolische Kommunikation von Modernität, Ausrichtung an Gleichheit) angeschlossen werden.

Um vor diesem Hintergrund den sozialen Sinn von Evaluationen etwas genauer aufzuschlüsseln, betrachten wir dem einfachsten Grund dafür, dass Evaluationen auch und in immer stärkerem Ausmaß die Organisationen des Bildungssystems betroffen haben: Organisationen sind Geld verbrauchende Einrichtungen. „Der Prozess des Organisierens“ (Weick 1985) ist dabei mit Problemstellungen verbunden, die gleichermaßen verschiedene Organisationen betreffen, wenn sie auch mit je anderer Spezifizierung zur Geltung kommen, abhängig von der Funktionsausrichtung jeweiliger ökonomischer, politischer, rechtlicher, gesundheitlicher oder auch erzieherischer Organisationen.¹ Evaluationen haben mit der Einführung der sog. neuen Steuerungsmodelle für die Handhabung solcher Problemstellungen an Bedeutung gewonnen, denn mit ihnen war die Um-

¹ Zur Ausrichtung von Organisationen an Funktionssystemen und Problemen ihrer typologischen Beschreibung vgl. Tacke 2001.

stellung von einer sog. Input- auf eine sog. Output-Orientierung verbunden, betreffend die Leistungserwartungen an Organisationen. Input-Orientierung meint die Erwartung, dass mit der Steigerung der Ressourcenausstattung von Organisationen eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit erreicht werden kann. Daran glaubt heute niemand mehr so recht und entsprechend erwartet man zum Beispiel (spätestens seit PISA) nicht mehr, dass der Geldbetrag, den ein Bildungssystem verbraucht, unmittelbar etwas über seine Leistungsfähigkeit aussagt. Die Leistungsfähigkeit und der Ertrag von Organisationen sind unsicher geworden, ihre Resultate scheinen erheblich von ihrer inneren, keineswegs transparenten Verfassung abzuhängen und nur in loser Relation zum Input zu stehen.

Man kann das auch so formulieren: Organisationen, die zentrale Erfindung der modernen Gesellschaft zur Absorption von Unsicherheit (Luhmann 2000), erzeugen mit ihrer gesellschaftsweiten Expansion und dem damit verbundenen Mittelverbrauch selbst Unsicherheit, betreffend ihre intransparente Struktur sowie ihre Kosten und ihren unsicheren (keineswegs nur ökonomischen) Ertrag. Es handelt sich offensichtlich nicht um intern rational strukturierte Einrichtungen, orientiert an der Erreichung deklarer Ziele, als die sich Organisationen unvermeidlich präsentieren müssen.

Output-Orientierung bedeutet vor diesem Hintergrund vereinfacht gesprochen die Orientierung am faktischen Output von Organisationen und seinem Vergleich mit extern oder intern formulierten Output-Erwartungen. Dabei wird das, was als „faktischer Output von Organisationen“ gilt, selbst in Kommunikationen in und über Organisationen erst festgelegt. Die Einführung einer ökonomisch konnotierten Semantik, die diesen Output als Produkte, Kunden u.ä. fasst, in die Beschreibung des Outputs auch nicht primär ökonomisch ausgerichteter Organisationen wie Schulen, Soziale Dienste oder Krankenhäuser verspricht Eindeutigkeit und Neutralität und damit Kontingenzbewältigung. Dies trifft auf Irritation ebenso wie auf die Lernfähigkeit von Organisationen, die Kontingenz von Output-Kommunikationen im Design einer solchen Semantik zu reproduzieren.

Evaluationen untersuchen den erreichten Output (z.B. Gewinne, behandelte Patienten, Bildungsabschlüsse, Wissen, etc.) in einem definierten Zeitraum, fragen nach dem internen und externen Bedingungsgefüge für je erzielten Output (die bereit gestellten Leistungen) und beanspruchen, orientiert an je mehr oder weniger klar festgelegten Kriterien und

Zielsetzungen Möglichkeiten der Verbesserung zu identifizieren. Ausgangspunkt für diese Entwicklung war die genannte Erfahrung von Unsicherheit.

Vor diesem Hintergrund ist es verblüffend, wenn mit dem Versuch, diese Unsicherheit dadurch wieder abzubauen, dass Organisationen mit Erwartungsenttäuschung und dem Zwang zur Reflexion durch Evaluation konfrontiert werden, mittlerweile oftmals die Annahme verknüpft zu sein scheint, dadurch ließe sich die Transparenz und Rationalität von Organisationen, ausgerichtet an Zielerreichung sowie Organisationslernen und Reflexivität auf Dauer gewährleisten. Man trifft hier auf einen gewissermaßen von hinten durch die Ausgangstür wiedereingeführten Organisationsoptimismus: Den mittlerweile allfälligen „best practice“-Analysen und dem „benchmarking“ liegt die Idee zugrunde, Organisationen gewissermaßen von hinten auf- bzw. umzubauen: Man versucht, Teile aus Organisationen, die im Sinne des Erreichens gesetzter Zielgrößen für funktional ausschlaggebend gehalten werden, in andere Organisationskontexte zu implementieren – ohne damit aber die Ungewissheit aufheben zu können, welche Folgen damit in anderen Systemkontexten verbunden sind. Dagegen sprechen aber vielfältige Einsichten der Organisationssoziologie, insbesondere für solche Organisationen (wie im Erziehungs- und Bildungsbereich), die durch sog. Zweckprogramme² und „weiche Technologien“ in dem Sinne gekennzeichnet sind, dass die Zusammenhänge zwischen Mittel und Zielerreichung unsicher sind.

Nüchtern betrachtet sind Evaluationen zunächst nicht mehr als Formen der Fremd- oder der Selbstbeobachtung von Organisationen, mit denen sie intern oder extern kommunizierte Irritationen abarbeiten und sich ggf. Möglichkeiten und Gründe dafür verschaffen können, wie sie – bis zu den nächsten Irritationen – in anderer (oder auch gleicher) Weise weitermachen wollen. Damit sollten aber keine überzogenen Hoffnungen auf Rationalität oder Transparenz verbunden werden, sondern eher die Chance zur Eröffnung je anderer Möglichkeiten, den Stein den Berg hoch zu rollen – er wird nicht oben liegen bleiben.³

² Im Unterschied zu Konditionalprogrammen; vgl. Luhmann 1971.

³ Das realistische Versprechen von Evaluationen besteht allenfalls in einer aktivistischen Lesart von Camus: Sie stellen sich Sisyphos nicht als glücklichen Menschen/Organisation vor, wollen ihn/sie aber zu einem solchen machen.

Mit Blick auf durchgeführte Evaluationen an Hochschulen, deren Ergebnisse dann in entsprechenden Berichten präsentiert werden, bedeutet dies, dass es sich im Wesentlichen um Formen der Fremdbeobachtung der Art und Weise handelt, in der die Resultate von Bildungseinrichtungen in mehr oder weniger formalisierten Berichtsformen durch ihre Mitglieder präsentiert werden – also eine Fremdbeobachtung der Selbstbeobachtung in vorgegebenen Formen. Auf dieser Grundlage können seriöse Evaluationen nicht mehr als den Versuch unternehmen, Strukturkontexte zu identifizieren, aus denen heraus die beobachteten Resultate einer Einrichtung sowie damit verbundene Probleme erklärbar werden. Vor diesem Hintergrund formulieren sie dann Empfehlungen, wie manche solcher Probleme möglicherweise behoben werden können. Sofern damit mehr Sicherheit gewonnen werden kann für das, was zukünftig getan und was nicht mehr getan werden soll, ist damit immer zugleich der Weg zu künftigen, sich dann neu stellenden Problemen und damit verbundenen Unsicherheiten gebahnt. Evaluation kann also wohl verstanden einen Beitrag zum reflexiven Umgang damit leisten, dass Unsicherheit nicht vermieden, sondern nur prozessiert werden kann.

Eigentlich wäre zu erwarten, dass man mit solchen Einsichten in Organisationen des Erziehungssystems offene Türen einläuft. Denn diese sind typischerweise bei der Verfolgung ihrer Zweckprogramme, in ihrer Ausrichtung zusammenfassend indiziert in den Kontingenzformeln des Systems (wie „Bildung“ oder „Lernen des Lernens“), mit schwachen Technologien ausgestattet, entsprechend immer schon gekennzeichnet durch die Handhabung der mit Erziehung und Ausbildung unvermeidlich verbundenen Unsicherheit und Kontingenz, d.h. der Paradoxie der Nicht-Prognostizierbarkeit von intendierten Wirkungen, die in der unaufhebba- ren Kontingenz erzieherischen Handelns begründet liegen, und mit von außen herangetragenem Erwartungen gewissermaßen technologisch erzeugbarer Effektivität beschäftigt. Das Kernpersonal dieser Organisationen besteht wesentlich aus Professionen (Lehrer in Schulen und Professoren in Hochschulen), denen die Abarbeitung dieser Unsicherheit auferlegt ist. Das Problem von Kontingenz und Kausalität wiederholt sich im Verhältnis von Steuerungsansprüchen der Bildungspolitik gegenüber der Erziehung und Ausbildung in Schulen und Hochschulen. Die Politik reagiert auf diese Konstellation, indem sie im permanenten Umbau im Modus der ›Reform‹ zwischen Programmen der Zentralisierung und Dezentralisierung, der Autonomie und Steuerung changiert, mittlerweile beglei-

tet von allfälligen Evaluationen. Diese werden dann jeweils in den Schulen und Hochschulen in die Strukturen dieser Organisationen auf dem Hintergrund ihrer Organisationsgeschichte eingearbeitet. Organisationen und Professionen praktizieren dann Erziehung und Ausbildung, indem sie Kontingenz und Unsicherheit durch Entscheidungen über Leistungen und Karrieren nach eigenen Gesichtspunkten absorbieren und ihre Beschreibungsformen dieser Entscheidungen an den geänderten Programmstrukturen (wie Lehrplänen, Studiengängen etc.) ebenso wie den evaluativen Beobachtungsformen ausrichten.

Vermutlich liegt aber in dem Sachverhalt, dass Schulen und Hochschulen Organisationen mit schwachen Technologien sind, die sich wesentlich auf Professionen stützen, dann auch einer der wesentlichen Gründe dafür, dass dieses Personal zumindest in den Hochschulen mit Evaluationen so schwer zurecht zu kommen scheint und diese wesentlich als Zumutung empfindet. Entsprechende Erfahrungen lehren, dass mit der Ankündigung von Evaluationen sich ganze Institute, Fakultäten oder Hochschulen in erhebliche Unruhe versetzen lassen. Das kann man nur eingeschränkt damit erklären, dass Fragen danach zu beantworten sind, in welchen organisatorischen Formen welche Inhalte mit welchen Zielsetzungen gelehrt worden sind, wie viele Mittel dabei verbraucht worden sind und zu welchen Ergebnissen dies geführt hat. Denn solche Fragen besitzen üblicherweise keinen sonderlichen Überraschungscharakter und sind meist einfach zu beantworten. Sie stellen keine ernstliche sachliche Herausforderung dar. Eines der größten Probleme angesichts der Evaluationsinflation besteht wohl vor allem im Zeit- und Mittelverbrauch durch Evaluationen selbst – und lässt daher erwarten, dass der Ruf nach Selbstanwendung, also der Evaluation der Evaluationen nicht allzu lange auf sich warten lassen wird.

Die benannte Beunruhigung resultiert zum einen sicher daraus, dass die Rechenschaft über das Geleistete unter dem Gesichtspunkt der relativ dazu verbrauchten Mittel des öfteren Unverhältnismäßigkeiten vor Augen führt. Zum anderen aber ist zu vermuten, dass die Institutionalisierung von Evaluationen (nicht nur) den Mitgliedern in den Hochschulen des Bildungssystems einen Sachverhalt vor Augen führt, den sie lange Zeit erfolgreich für sich und andere abgedunkelt haben: Professionelle sind sie auf der Basis von Mitgliedschaft in Organisationen. Demgegenüber präferieren sie bislang vielfach aber das Agieren im Modus des Status. Die Berufung und Ernennung gilt ihnen gewissermaßen als unwiderrufliche

Anerkennung einer lebenslangen Kompetenz der Verwendung und spezifischen Applikation von generalisiertem Wissen und ihre Selbstinszenierung lehnt sich an das Modell der klassischen Professionen und die damit verbundenen ständischen Elemente an.

Evaluationen und ihre bislang vor allem betriebswirtschaftlich inspirierten, mehr oder weniger unverblühten Fragen danach, was mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht worden ist, profanisieren gewissermaßen praktisch den professionellen Status sowie die damit beanspruchte Autonomie der Festlegung von Aufgabenstellungen und Zielen und führen die Implikationen der Mitgliedschaft in Organisationen, nicht zuletzt den Sachverhalt des Geldverbrauchs vor Augen. Damit kommt aber nur eine Entwicklung zum Abschluss, die mit der Generalisierung des Erziehungssystems und dem damit verbundenen Ausbau der Hochschulen zu Massenerziehungseinrichtungen nach dem Zweiten Weltkrieg eingesetzt hatte. Ein Teil der Generation der Hochschullehrer, die in diesem Kontext berufen wurden, haben diesen Prozess eine Zeitlang als „Demokratisierung“ emphatisch überhöht. Sie tendieren mittlerweile angesichts der desillusionierenden Konfrontation mit dem Sachverhalt, dass Hochschulen vor allem auch Organisationen sind, zu Statusmelancholie.

Dabei ändert dieser Prozess der Profanisierung des Hochschullehrerstatus gar nichts daran, dass Schulen und Hochschulen auf Professionen aufgrund des benannten Technologiedefizits nicht verzichten können. Diese könnten daher in einem Kontext, in dem Evaluationen zweifelsohne eine mehr oder weniger große Bedeutung für die künftige Hochschulentwicklung behalten werden, Terrain zurückgewinnen, wenn sie die Trauer über den mit Evaluationen verbundenen Statusverlust beenden würden und sich stärker um Definitionsmacht und -kompetenz zur Festlegung ebenso der Kriterien von Evaluationen, also dafür bemühen würden, was Evaluationen leisten können bzw. sollen und was nicht, wie der Formen ihrer Durchführung. Andernfalls dürfen sie sich nicht darüber wundern, dass Gesichtspunkte, die vor allem von ihnen selbst zu vertreten sind, zu wenig Berücksichtigung finden. Denn Betriebswirtschaftler und Politiker interessieren sich gegenwärtig, wenn auch aus unterschiedlichen, so doch nicht allzu schwer nachvollziehbaren Gründen, primär vor allem für Geldverbrauch – ein wichtiger, aber in Hochschulen und im Erziehungssystem eben nicht der einzige Gesichtspunkt.

Literatur

- Luhmann, Niklas (1971): Lob der Routine, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen, S. 113–142
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden
- Weick, Karl E. (1985): Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt am Main
- Tacke, Veronika (2001): Funktionale Differenzierung als Schema der Beobachtung von Organisationen. Zum theoretischen Problem und empirischen Wert von Organisationstypologien, in: Veronika Tacke (Hg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden 2001, S. 141-169.