

## **Steuerungs- und Governancestrukturen für Entwicklungsprojekte und die Rolle der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung**

*Uwe Schmidt*

Wissenschaft als System und Hochschulen als Organisation sind seit jeher projektorientiert. Dies galt über lange Zeit insbesondere für die Befassung mit Forschung, die zumindest dann, wenn sie drittmittelfinanziert ist, auch projektförmig organisiert ist. Betrachtet man die vergangenen Jahre, so lassen sich allerdings zwei Entwicklungen beobachten, die Hochschulen vor besondere Herausforderungen stellen: Zum einen ist der Anteil drittmittelfinanzierter Projekte insgesamt gestiegen und liegt an Universitäten mittlerweile zwischen 30 und 40%. Zum anderen werden mehr und mehr Mittel auch im Bereich der Lehre befristet und an den Erfolg von Projekten gebunden vergeben, so dass zumindest partiell auch Aufgaben, die als Regelaufgaben anzusehen sind, in Form von Projekten realisiert werden.

Diese Veränderungen haben unterschiedliche Konsequenzen für die Hochschulen, aber auch für das Hochschul- und Wissenschaftssystem insgesamt. Neben den vielerorts genannten indirekten Kosten, die durch die Einwerbung von Drittmitteln in Form von genutzten Räumlichkeiten und personeller Infrastruktur entstehen, sowie den sich aus der befristeten Projektfinanzierung ergebenden prekären Beschäftigungsverhältnissen sind es nicht zuletzt Fragen der Steuerung bzw. der evidenzbasierten Steuerung - damit aber auch Fragen der Evaluations- und Wirkungsforschung -, die hier zum Tragen kommen.

### **Steuerungs- und Governancestrukturen von Projekten**

Betrachtet man den aktuellen Diskurs um Fragen des Qualitätsmanagements an Hochschulen, so wird Aspekten der evidenzbasierten Steuerung unter der Perspektive projektförmiger Organisation bislang noch vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Vielmehr konzentriert sich das Qualitätsmanagement häufig auf regelhafte, wiederkehrende Prozesse. Im Rahmen projektförmiger Organisation interessieren allerdings Fragen, die im Wesentlichen an die Tradition der Programmevaluation und weniger an Verfahren der institutionellen Evaluation anschließen und auf die Messung und Erklärung intendierter und nicht intendierter Effekte von Projekten abstellen, um daran anschließend Prioritäten und Posterioritäten im Hinblick auf die Weiterführung und die Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Projekten festlegen zu können.

Grundlage für die nachfolgenden Überlegungen sind Erfahrungen aus der ersten Evaluationsphase des „Bund-Länder-Programms für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre“ (Qualitätspakt Lehre). Dieser Bezug bietet sich insofern an, als die Größenordnung des Programms, dessen vergleichsweise lange Laufzeit, wie auch die Vielzahl der beteiligten Hochschulen systematischere Rückschlüsse darauf zulassen, in welcher Weise Projekte mit Blick auf die Gesamtsteuerung der Hochschule implementiert werden. Die grundsätzliche Frage ist hierbei, ob Projekte überhaupt im Sinne eines strategischen Arrangements gesteuert werden und welchen Einfluss Programme, wie der Qualitätspakt

Lehre, auf strategische Überlegungen und Steuerungsentscheidungen haben. Unter Berücksichtigung vieler paralleler Fördermaßnahmen, wie spezifische Fördermittel aus dem Hochschulpakt auf Landesebene, Initiativen von Stiftungen, Kompensationsmittel für vormalige Studiengebühren oder weitere Förderprogramme des Bundes (Offene Hochschule u.a.), ist zudem zu fragen, welche Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Programmen zu beobachten sind und wie die Steuerung dieser parallelen Maßnahmen an Hochschulen gelingt.

Der Qualitätspakt Lehre unterstützte in der ersten Förderphase von 2012-2106 Projekte an insgesamt 186 Hochschulen. Hierbei ist zu differenzieren nach Maßnahmen auf Ebene einzelner Hochschulen und Verbundvorhaben, die durch mehrere Hochschulen getragen wurden. Zudem zeigen sich mit Blick auf Steuerungsfragen aufgrund der thematischen Vielfalt der Fördermaßnahmen wie auch der hohen Zahl der geförderten Projekte zum Teil große Unterschiede zwischen den Hochschulen, die sich sowohl auf die Größe und Fachdifferenzierung, als auch auf die Vorerfahrungen mit Projektförderung und die jeweilige Hochschulkultur beziehen.

Dementsprechend zeigen sich auch Differenzen u.a. bezüglich der Steuerungsmodi im Rahmen der Antrags- und Durchführungsphase im Qualitätspakt Lehre an einzelnen Hochschulen. Grob lässt sich hierbei danach unterscheiden, ob die Projekte eher thematisch breit angelegt und in der Regel durch einen Bottom-up-Prozess an den Hochschulen initiiert wurden, oder ob sie thematisch stärker geschlossen sind, was in der Regel auch mit einer zentralen, hochschulleitungsnahen Projektsteuerung verbunden ist. Projekte, die thematisch weiter ausdifferenziert sind, sind hingegen eher auf Ebene der Fachbereiche angesiedelt bzw. wurden durch diese initiiert. Die lassen sich durch eine ‚additive‘ oder lose gekoppelte Projektstruktur charakterisieren, indem sie in den Fächern bzw. Fachbereichen oder Fakultäten verortet sind und zentral durch eine ‚weichere‘ zentrale Struktur, bspw. in Form eines koordinierenden Gremiums, gesteuert werden.

Betrachtet man unter dieser Perspektive die Projektstruktur, so zeigt sich, dass immerhin 40 % der (formalen) Projektleitungen zugleich auch Mitglied der Hochschulleitung sind. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die operativen Projektleitungen häufig in spezifischen Einrichtungen - wie solche, die für Fragen des QM oder hochschuldidaktische Angebote zuständig sind - oder Verwaltungsbereichen verortet sind, die in der Regel eine primär organisatorische und inhaltlich unterstützende Funktion wahrnehmen und seltener eine strukturell-strategische Perspektive einnehmen (vgl. Altfeld et al. 2017).

Eine weitere Differenzierung lässt sich entlang der Funktionen vornehmen, die durch die Projekte primär adressiert werden. So lassen sich Projekte mit Blick auf den hier behandelten Kontext danach unterscheiden, ob sie eine Ergänzungsfunktion, eine Kompensationsfunktion, eine Anpassungs- bzw. Veränderungsfunktion oder eine Innovationsfunktion einnehmen.

Projekte, die primär einer Ergänzungsfunktion folgen sind solche, die Themenfelder in den Blick nehmen, die bislang nicht zum Spektrum der Hochschule gehörten und neue Aufgaben umschreiben, wie bspw. Career Center.

Projekte mit Kompensationsfunktion hingegen beziehen sich auf Aufgabenfelder, die originär im Portfolio der Hochschule liegen, die jedoch nicht oder nicht ausreichend mit anderen Mitteln geleistet werden können. Zu nennen wären hier bspw. Projekte im Bereich der Lehrorganisation oder Studienberatung.

Eine Anpassungs- oder Veränderungsfunktion ist solchen Projekten inhärent, mit denen bestehende Strukturen oder Prozesse an neue Herausforderungen angepasst werden oder - wenn sie als nicht optimal eingeschätzt werden - verändert werden sollen. Solche Projekte werden häufig dann initiiert, wenn eine Veränderung unter den gegebenen Strukturen und personellen Verankerungen als nicht zielführend erscheint. Diese Art der Projekte hat mithin in der Regel das stärkste Interventionsmoment, wobei unterschiedliche Interventionsmodi zum Tragen kommen können (vgl. hierzu u.a. Gerholz 2011).

Schließlich sind Projekte zu nennen, die wesentlich der Innovation dienen. Dies sind in dem hier behandelten Kontext bspw. Projekte, die auf die didaktische Neugestaltung von Lehrveranstaltungen zielen.

Diese Typisierung ist selbstredend nicht trennscharf, sondern Projekte weisen in der Regel Aspekte auf, die unterschiedlichen Funktionen zugeordnet werden können. Betrachtet man die Bedeutung der funktionalen Ausrichtung von Projekten für Steuerungsfragen, so ist wesentlich, inwiefern überhaupt Entscheidungsspielräume gegeben sind, die bspw. bei Projekten mit Anpassungs- oder Veränderungsfunktion sowie bei innovativen Projekten größer sind als bspw. bei Projekten, die bestehende Finanzierungsdefizite für Regelaufgaben kompensieren.

### **Rolle der Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung**

Spielte Evaluation noch in den 1990er Jahren im Hochschulbereich - und hier insbesondere in der Lehre und auf der Ebene von Förderprogrammen - eine vergleichsweise untergeordnete Rolle, so hat sich dies in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend geändert und auch die Mehrzahl der Förderlinien von Bund, Ländern und Stiftungen wird sowohl einer umfassenden Evaluation unterzogen als auch häufig wissenschaftlich begleitet bzw. - wie im Qualitätspakt Lehre - durch ein Programm zur wissenschaftlichen Begleitung ergänzt. Betrachtet man die unterschiedlichen Rollen zwischen Evaluation und wissenschaftlicher Begleitung, so liegen diese nicht in den jeweils verwendeten wissenschaftlichen Methoden, sondern zum einen darin, dass Evaluation stets eine bewertende Perspektive unter Zugrundelegung eines spezifischen Maßstabs einnimmt. Dieser Maßstab ist im Bereich der Programmevaluation typischerweise der Abgleich zwischen intendierten Zielen und erreichten Ergebnissen. Denkbar ist allerdings auch, dass andere Maßstäbe herangezogen werden, wie bspw. normative Qualitätsmaßstäbe oder der

Vergleich zwischen unterschiedlichen Projekten. Der zweite Unterschied zwischen wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation lässt sich in der divergierenden Verwertungsperspektive sehen. Während Evaluationen in erster Linie zusammenfassende, bewertende Rückmeldungen (summative Evaluation) oder prozessbegleitendes Feedback (formative Evaluation) im Hinblick auf intendierte und nicht intendierte Effekte geben, kann der Fokus einer wissenschaftlichen Begleitung zwar auch auf Prozessrückkoppelungen liegen, jedoch geht es hierbei wesentlich um feldspezifische, inhaltliche Aspekte, die keinen primär bewertenden Charakter haben. Zudem ist die wissenschaftliche Begleitung gewöhnlich in der Ergebnisverwertung freier als Evaluation.

Gemeinsam ist wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation, dass - sowohl auf Ebene einzelner Projekte als auch des Gesamtprogramms - ein wesentliches Problem darin besteht, Wirkungen von Projekten und Programmen in einem komplexen Umfeld, das auf vielfältige Kontextvariablen verweist, messbar zu machen. Dies aber ist gerade mit dem Anspruch einer evidenzbasierten Steuerung eine wesentliche Aufgabe, die sich Evaluation und wissenschaftlicher Begleitung stellt. Die Operationalisierung vergleichsweise unspezifischer, zum Teil auch unrealistischer Zielsetzungen bedarf der Entwicklung von Wirkungsmodellen und Wirkketten, die in der Regel nicht vollständig empirisch erfasst werden können. Hierzu bietet es sich an Wirkketten unter Zugrundelegung vorhandener empirischer Ergebnisse zu schließen oder auch zu rekonstruieren. So ist bspw. die Messung, ob bspw. die Implementierung eines Mentoring-Programms auf die Reduktion des Studienabbruchs oder allgemeiner auf den Studienerfolg wirkt, häufig nicht angemessen zu realisieren, wogegen der Einfluss auf Indikatoren (wie bspw. auf Durchhaltevermögen oder Selbstdisziplin), die aus der Forschung bekannte Effekte auf den Studienerfolg aufweisen, durchaus empirisch überprüfbar. Aufgabe wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation ist damit gleichermaßen ein Rekurs auf Forschungsergebnisse, was für die wissenschaftliche Begleitung in der Regel fraglos, im Bereich der Evaluationspraxis nicht immer hinreichend der Fall ist.

### **Ausgewählte Ergebnisse aus der Programmevaluation des Qualitätspakts Lehre**

Die Ergebnisse der Programmevaluation des Qualitätspakts Lehre stellen auf die Wirkungen des Programms und selbstredend weniger auf die Wirkung einzelner Projekte ab; diese werden nur als Indikator für die Gesamtwirkung herangezogen. Bei der folgenden Darstellung exemplarischer Ergebnisse soll daher nicht auf die Wirkung von Einzelprojekten, sondern auf die Bedeutung der jeweiligen Projekte des Qualitätspakts Lehre aus Sicht der Projektleitungen und Lehrenden für die Hochschul-Governance eingegangen werden. Grundlage hierfür sind neben den Befragungen aller Projektleitungen Ergebnisse aus Befragungen von Lehrenden an ausgewählten Hochschulen, an denen vertiefende Fallanalysen durchgeführt wurden (vgl. zu den nachfolgenden Ergebnisse Altfeld et al. 2017).

Befragt nach der Bedeutung der im Rahmen des Qualitätspakts Lehre realisierten Projekte auf die Strategie- und Entwicklungsplanung in der Hochschule zeigt sich, dass die Projektleitungen weit überwiegend (mehr als 60 %) eine hohe bzw. sehr hohe diesbezügliche Bedeutung konstatieren.<sup>1</sup> Ein äußerst geringer Anteil von unter 5 % sieht keine oder eine geringe Bedeutung, die von den Projekten des Qualitätspakts Lehre auf die Struktur- und Entwicklungsplanung ausgeht.

Vergleicht man diese Ergebnisse aus der Befragung der Projektleitungen im Jahr 2016 mit jenen Aussagen, die zu Beginn der ersten Förderphase im Jahr 2013 gemacht wurden (hier waren es noch weniger als 30 %, die dem Qualitätspakt eine entsprechend hohe oder sehr hohe Bedeutung zugeschrieben haben), so zeigt sich, dass die Relevanz des Qualitätspakts Lehre im Verlauf der Förderphase sichtbar gewachsen ist.

Aus der Perspektive der Lehrenden an ausgewählten Hochschulen ist ebenfalls eine insgesamt positive Einschätzung der Effekte des Qualitätspakts Lehre zu beobachten. Befragt nach der Akzeptanz der durchgeführten Maßnahmen, wie auch im Hinblick auf die Frage, inwieweit der Qualitätspakt Lehre neue Impulse bei der Entwicklung bzw. Umsetzung bedarfsgerechter Maßnahmen in Studium und Lehre setzt, stimmen die Befragten jeweils zu ca. der Hälfte (voll und ganz) zu. Umgekehrt liegt der Anteil derjenigen, die entschieden nicht dieser Meinung sind, bei jeweils nur ca. 10 %.

Von Interesse ist schließlich, in welcher Weise Ergebnisse aus Evaluationen und wissenschaftlichen Begleitprojekten dazu geführt haben, dass die Projekte an den geförderten Hochschulen modifiziert wurden. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Befragten aus Universitäten einerseits sowie (Fach)Hochschulen und Kunst- und Musikhochschulen andererseits. Während an Universitäten mehr als 60 % der Befragten eine starke oder sehr starke Anpassung der Projekte infolge von Evaluationen wahrnehmen, liegt der entsprechende Anteil an (Fach)Hochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen nur zwischen 30 und 35 %. Dies mag damit zusammenhängen, dass an Universitäten projektförmig organisierte Maßnahmen und daran anschließende Evaluationserfahrungen eine etwas längere Tradition haben.

Nach dieser Darstellung von exemplarischen Ergebnissen aus der Programmevaluation des Qualitätspakts Lehre sollen abschließend einige wenige Überlegungen zu Fragen der Bedingungen und der Hindernisse für die Wirkung von Evaluation und wissenschaftlicher Begleitung dargelegt werden. Wirkungen von Evaluationen, so lässt sich mit Helmke und Hosenfeld (2005) folgern, sind gebunden an einen mehrstufigen Prozess, der die Verfügbarkeit der Ergebnisse, deren Rezeption und Nutzung abbildet. Legt man die Überlegungen von Kirkpatrick & Kirkpatrick (2010) zugrunde, die Wirkungen von

<sup>1</sup> Die Befragten konnten auf einer 7-Punkt-Likert-Skala ihre Einschätzungen abgeben, wobei die beiden positiven bzw. negativen Werte sowie die drei mittleren Werte für die Darstellung zusammengefasst wurden.

Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung in den Blick genommen haben, so kann man noch einen Schritt weitergehen und neben der Qualität des Prozesses und der Rezeption sowie Nutzung auch die Wirkung der Nutzung selbst betrachten.

Bei beiden Ansätzen werden sowohl hohe Erwartungen an die Evaluatorinnen und Evaluatoren bzw. im Fall von Kirkpatrick & Kirkpatrick an die Weiterbildung, aber auch an die Nutzenden gestellt. Von denjenigen, die Ergebnisse aus Evaluationen oder wissenschaftlicher Begleitung präsentieren, wird eine Form der Darstellung erwartet, die auch von Fachleuten nachzuvollziehen ist. Gleichzeitig sollte dies nicht dazu führen, dass Ergebnisse zu vereinfacht dargelegt werden, so dass Komplexitätsreduktion nicht zugleich auch zu einer Reduktion notwendiger Ergebnisdifferenzierung führt.

Aber auch Steuerungsakteure in Hochschulen sind nicht immer in der Lage, Ergebnisse aus Evaluationen und wissenschaftlicher Begleitung angemessen zu interpretieren. Auch hier gilt - in Anlehnung an Mintzberg - die Perspektive der Hochschule als Expertenorganisation, die unmittelbare Intervention zumindest erschwert und die dazu führt, dass häufig eine Steuerung auf Grundlage von Plausibilitäten und individuellem Erfahrungswissen erfolgt. Entsprechend sind Steuerungsakteure in Hochschulen wesentlich auf das Vertrauen in Evaluierende bzw. in die methodischen Prämissen der Evaluation angewiesen.

Daneben ist zu konstatieren, dass Steuerungsakteure in Hochschulen auf divergierende Referenzsysteme rekurrieren. Neben der für Wissenschaft konstitutiven Differenz zwischen Wissenschaft als System und Hochschule als Organisation lassen sich zunehmend weitere Relevanzsysteme beobachten: zum einen der Bereich der Hochschulpolitik, der interessanterweise mit wachsender Autonomie der Hochschulen als mittelbarer Steuerungsakteur an Bedeutung gewinnt; zum anderen - und damit verbunden - Gesellschaft in einem weiteren Sinne, deren Präsenz im Steuerungshandeln insbesondere durch eine starke Medialisierung der Hochschulen und ihrer Leistungen Ausdruck findet. So ist bspw. - betrachtet man die Präsentation des Qualitätspakts Lehre in Pressemitteilungen der Hochschulen - der wesentliche Effekt im Hinblick auf die Außenwirkung von Projekten vor allem ihre Einwerbung, nicht oder nur selten ihre konkrete Umsetzung.

### **Fazit**

Die zunehmende projektförmige Organisation in allen Leistungsbereichen von Hochschulen bringt besondere Anforderungen an Steuerung mit sich, die im Sinne einer Evidenzbasierung auf valide Ergebnisse aus Evaluationen und wissenschaftlicher Begleitung angewiesen ist. Im Vordergrund steht hierbei die Analyse von Wirkungen einzelner Projekte und Programme, für die mit Blick auf das Projektdesign allerdings häufig die Voraussetzungen fehlen, so dass unterstellte Wirkketten mit externen Daten bzw. Untersuchungsergebnissen ergänzt werden sollten.

Insgesamt weisen die Ergebnisse der Evaluation des Qualitätspakts Lehre darauf hin, dass der Einfluss von Projekten wie auch der damit verbundenen Evaluationen auf Fragen der

Steuerung und Strukturentwicklung an Hochschulen als vergleichsweise hoch wahrgenommen wird. Dies deutet darauf hin, dass Hochschulen zunehmend Steuerungsmodi entwickeln, in denen der projektförmigen Organisation ein höherer Stellenwert im Kontext der mittelfristigen Strukturentwicklung zukommt.

### Literatur

- Altfeld, S.; Katrin da Costa Andre, K.; Faaß, M.; Heinzelmann, S.; Schmidt, U.; Schulze, K. (2017): Evaluation des Bund-Länder-Programms für bessere Studien- bedingungen und mehr Qualität in der Lehre (Qualitätspakt Lehre) Abschlussbericht über die 1. Förderphase 2011-2016. Mainz
- Gerholz, K.-H. (2011): Design universitären Wandels - Interventionen als Gestaltungsinstrument von universitären Veränderungsprozessen. In: *Zeitschrift für Hochschulentwicklung* 6, Heft 3, S. 38-58.
- Helmke, A. & Hosenfeld, I. (2005). Leistungsmessung in Grundschulen: Vorbereitung und Nutzung von Vergleichsarbeiten. *Der Klexer*, Heft 14, Januar 2005, S. 3-5
- Kirkpatrick, D. L., & Kirkpatrick, J. D. (2010). *Evaluating training programs: Thefour levels* (3. ed., [Nachdr.]). San Francisco: Berrett-Koehler.
- Mintzberg, H. (1989): *Mintzbergon Management. Inside Our Strange World of Organizations*. New York.