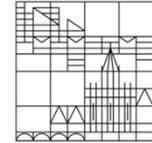


Verwaltungsevaluation von Hochschulen. Lernen von Kommunen und anderen Verwaltungsträgern?

ZWM Jahrestagung 2013: Evaluierung von Verwaltungen in
wissenschaftlichen Institutionen: Möglichkeiten, Nutzen, Umsetzung
16./17. Oktober 2013 an der Humboldt-Universität zu Berlin

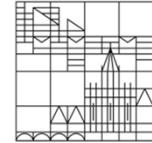
Dr. Stephan Grohs
Universität Konstanz



Agenda

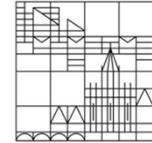
1. Zur Fragestellung: Von Äpfeln, Birnen, Kommunal- und Hochschulverwaltungen
2. Ziele der Verwaltungsevaluation
3. Instrumente der Verwaltungsevaluation
4. Praxis der Verwaltungsevaluation
5. Verwendung der Verwaltungsevaluation
6. Zum Schluss: Lerneffekte oder Eigenlogik?

Zur Fragestellung: Von Äpfeln, Birnen, Kommunal- und Hochschulverwaltungen



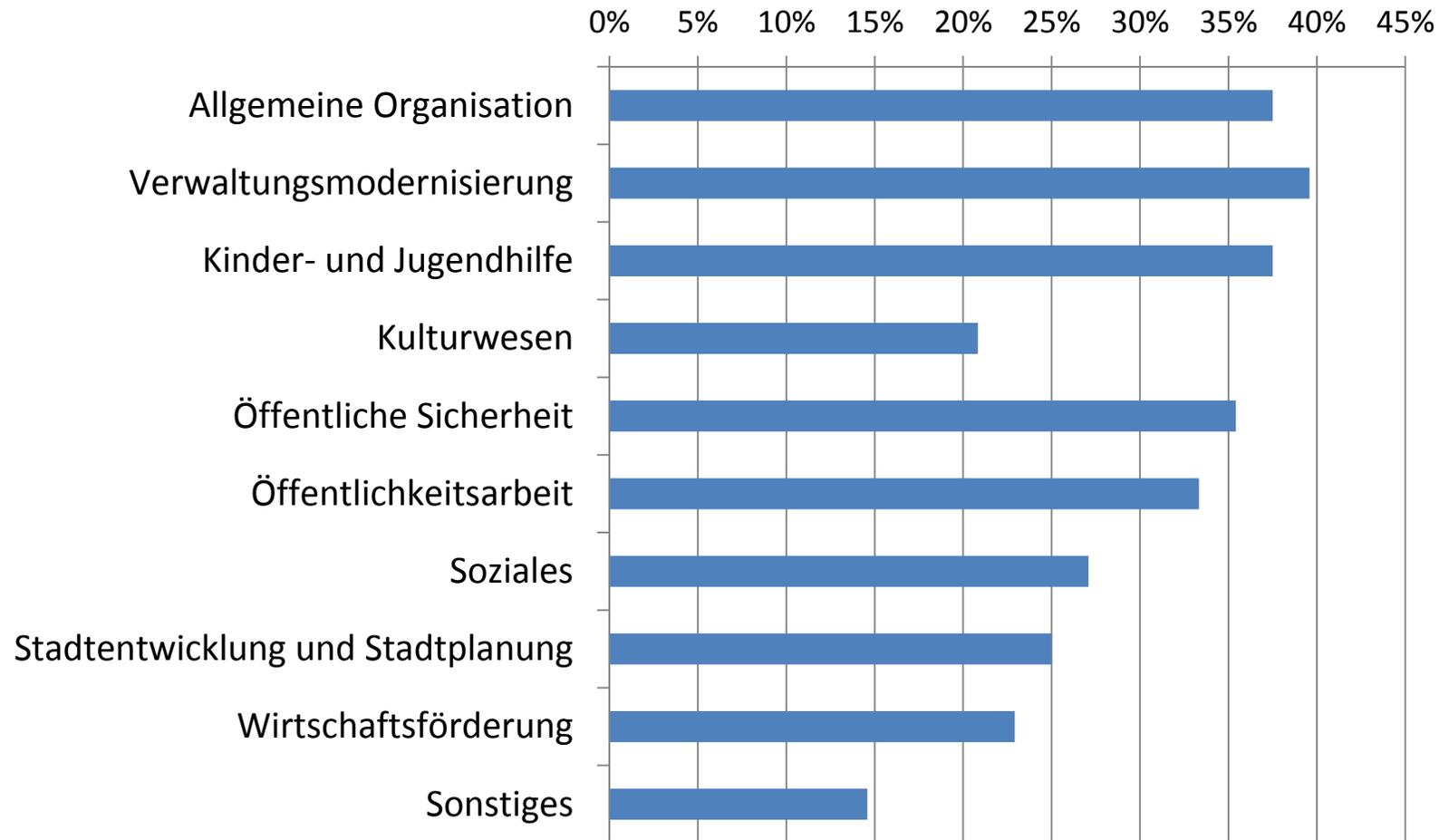
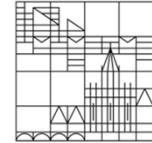
- Evaluation von Forschungsinstitutionen und Hochschulen: Längere Tradition im Bereich der Evaluation von Forschungsleistungen, neuerdings vermehrt im Bereich der Hochschullehre, Hochschulverwaltung als blinder Fleck?
- Wesentliche Aufgabenbereiche der Hochschulverwaltung:
 - Steuerungsaufgaben, Strategie- und Leitbildentwicklung, neuerdings auch Marketing, Gleichstellung, Qualitätsmanagement und Controlling
 - Querschnittsaufgaben im Bereich Personal, Haushalt, Justitiariat, z.T. Gebäude Management, Technik, Kommunikation, IT
 - Serviceaufgaben im Bereich der Studierendenadministration mit unterschiedlichem Grad an Dezentralisierung; Forschungssupport und Bibliotheksaufgaben
- Das Aufgabenspektrum ist damit durchaus mit anderen „Verwaltungstypen“ vergleichbar, wenn auch die durch die Verwaltung unterstützten Leistungsprozesse (Forschung und Lehre) einer eigenen Logik folgen.
- Lernpotential aus Evaluationserfahrungen anderer Verwaltungsträger?

Evaluation von Verwaltungen in Deutschland: Erfahrungen

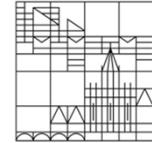


- Auch hier: Traditioneller Fokus auf Leistungsprozesse in Politikfeldern: Arbeitsmarktpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Städtebaupolitik etc.
- Allgemeine Verwaltungstätigkeiten in Steuerungs-, Querschnitts- und Servicebereichen geraten erst mit der Evaluation von Reformmaßnahmen seit den 1990er Jahren in den Fokus
- Seit Anfang der 1990er Jahre Evaluation von Reformen insbesondere auf Ebene der Kommunen („Neues Steuerungsmodell“; Verwaltungsstrukturreformen) und in nachgeordneten Behörden oder der mittelbaren Verwaltung (z.B. Bundesagentur für Arbeit); Reform- (und Evaluations-) zurückhaltung bei direkter Landes- und Bundesverwaltung
- Evaluationen werden angestoßen teils durch unabhängige Externe, teils aus eigenem Antrieb, teils durch Kooperationen (z.B. Interkommunale Vergleichsringe), teils extern durch übergeordnete Behörden (z.B. Gemeindeprüfanstalt NRW; Rechnungshöfe etc.).

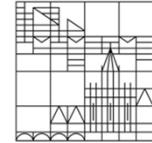
Evaluationsbereiche am Beispiel der interner Evaluationen von Kommunen



Evaluation von Verwaltungspolitik: Begriffliches



- Im Weiteren „enger“ Evaluationsbegriff unter Ausschluss von Controlling, Monitoring, Auditing und anderer Verfahren der administrativen „Dauerbeobachtung“
- Wissenschaftliche (oder zumindest systematische) Untersuchung der intendierten oder nicht-intendierten Wirkungen politischer und administrativer Aktivitäten und Interventionen
- Ex-post, ex-ante (z.B. Gesetzesfolgenabschätzung), on-going-Evaluation • Öffentlich/teil-oder nicht-öffentlich, extern/intern
- Evaluationen sind „in Mode“ (63% der Kommunen über 50.000 Einwohner geben an, dass sie evaluieren)
- Problem 1: Unklare Zieldefinitionen, Messprobleme
- Problem 2: Politische Rationalität administrativer Handlungen, denn Evaluationen sind „weapons in the political wars“ (Aaron Wildavsky 1979)



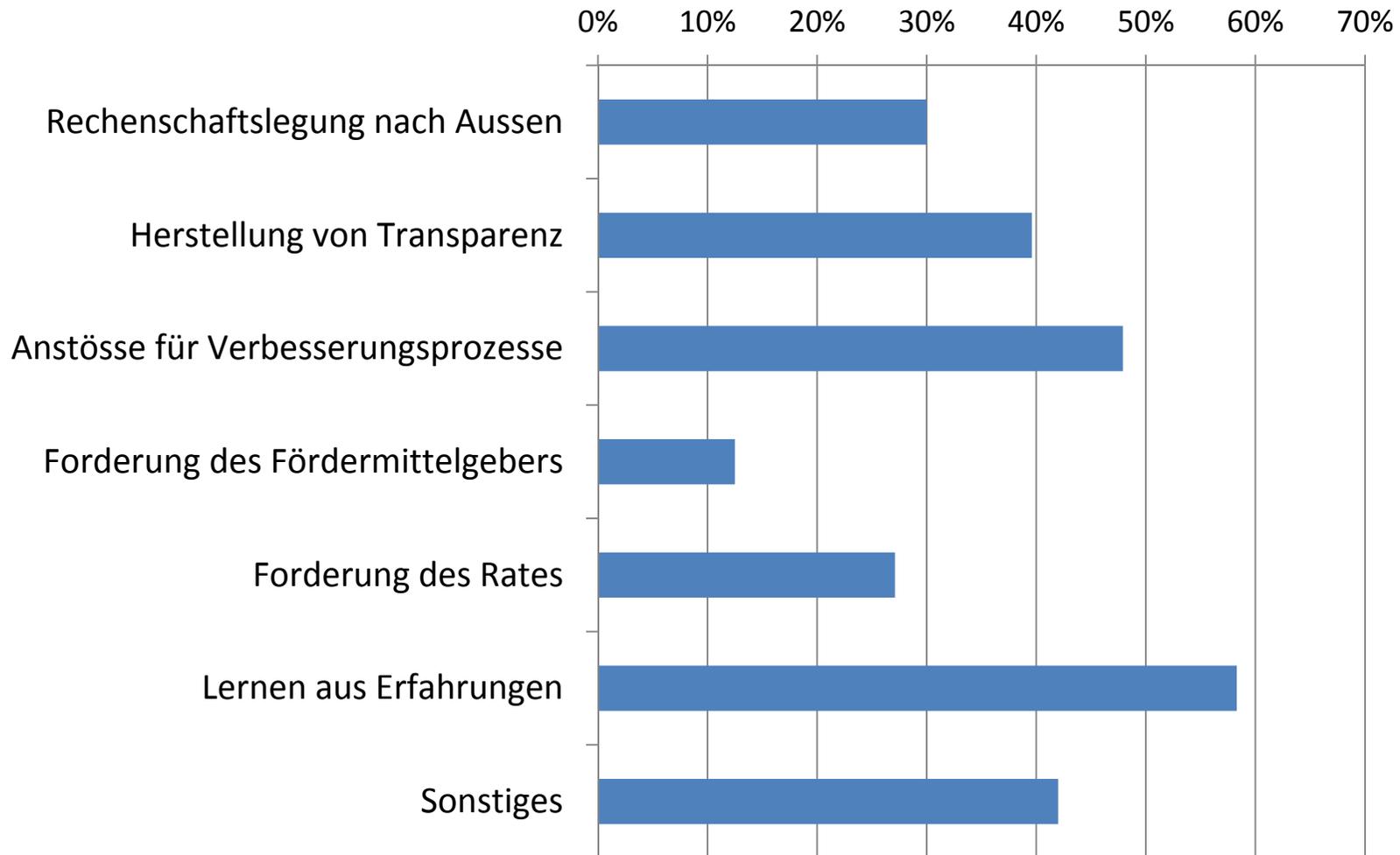
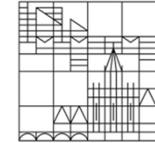
Warum evaluieren?

Ziele der Verwaltungsevaluation

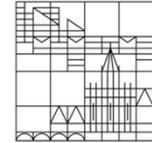
- **Erkenntnis- /Steuerungsfunktion:** Mit Hilfe der Evaluation werden entscheidungsrelevante Daten gesammelt, die für Steuerungsentscheidungen genutzt werden können.
- **Dialog- /Lernfunktion:** Informationen der Evaluation können genutzt werden, um den Dialog unterschiedlicher „Stakeholder“ zu fördern und auf eine informierte und transparente Grundlage zu stellen, und so die Grundlage gemeinsamen Lernens und einer verbesserten Zusammenarbeit zu liefern
- **Kontrollfunktion:** Mit Hilfe der Evaluation wird festgestellt, ob gesetzte Ziele und Vorgaben durch die Beauftragten erfüllt werden.
- **Legitimationsfunktion:** Die gewonnene Datenbasis bietet die Möglichkeit, (für die Außenwelt) überprüfbar die Leistungsfähigkeit darzustellen.

→ **Problem:** Zielkonflikte zwischen Evaluationsfunktionen

Ziele interner Evaluationen von Kommunen



Anteile „Sehr wichtig“ und „Eher wichtig“

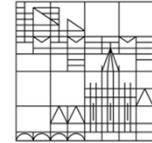


Wie evaluieren?

Evaluationsinstrumente (eine kleine Auswahl)

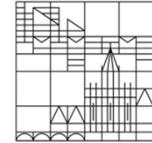
- **Befragungen:** Standardisiert vs. Offen; Stakeholder und Experten: Zufriedenheit, Problemidentifikation
- **Prozessanalysen:** Problemidentifikation, Grundlage für Benchmarking
- **Output-/Outcome-Daten:** Verwaltungsprozessdaten; Kennzahlen; Dokumentenanalysen
- **Diskussionsprozesse:** Fokusgruppen, Qualitätszirkel
- **Quasi-Experimente** u.a.

Zielkonflikte der Verwaltungsevaluation hinsichtlich der Instrumentenwahl



- **Erkenntnis- / Steuerungsfunktion:** Prozessanalysen > Diskussionsprozesse > Befragungen > Output- bzw. Outcome-Daten
- **Dialog- / Lernfunktion:** Diskussionsprozesse > Befragungen > Prozessanalysen > Output- bzw. Outcome-Daten
- **Kontrollfunktion:** Output- bzw. Outcome-Daten > Befragungen > Prozessanalysen > Diskussionsprozesse
- **Legitimationsfunktion:** Befragungen > Output- bzw. Outcome-Daten > Diskussionsprozesse > Prozessanalysen

Praxis der Verwaltungsevaluation



- Interne vs. Externe Evaluation (39% vs. 41%)
- Holistische vs. Pragmatische Ansätze: Perfektionismus und Vergleichbarkeit vs. Organisationsbedarf und Ressourcenschonung
- Holistische Ansätze: Unterschiedliche Modelle und Kriterienkataloge: TQM; ISO 9000ff; EFQM; CAF (meist unter Ausschluss der Effizienzfrage)
- Zahlreiche lokale problemlösungsbezogene Ansätze in Eigenregie
- Problem der Entwicklung von Zielvorstellungen und Vergleichsmaßstäben: Benchmarking als Lösung?
- Evaluationsstandards der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation: Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness, Genauigkeit
- Evaluationsstandards der DeGEval in der Umfrage von Grohs et al. 2009 gerade in 1 Fall zu Grunde gelegt, 67,7% der Befragten sind diese nicht bekannt

Träger von Evaluationen

Interne Evaluationen

Vorteile:

- Geringer Aufwand
- Hohe Organisationskenntnis
- Unmittelbare Umsetzung

Nachteile:

- Geringe Methodenkompetenz
- Fehlende Unabhängigkeit und Distanz
- „Betriebsblindheit“

Externe Evaluationen

Vorteile:

- Hohe Unabhängigkeit
- Größere Methodenkompetenz
- Größere Glaubwürdigkeit (fehlendes Eigeninteresse)

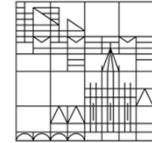
Nachteile:

- Geringe Organisationskenntnis
- Abwehrreaktionen
- Umsetzungsprobleme

Kriterien der Performanzevaluation

Bereich der Verwaltungsperformanz	Evaluationsindikatoren (Beispiele)
Input-Kriterien (Ressourcen, Finanzen, Personal, Zeit)	Kosteneinsparungen; Personalreduzierung; Ressourcenverbrauch (Ausgaben, Kosten); Zeitaufwand pro „Verwaltungsakt“; Transaktionskosten
Output-Kriterien (Leistungen, Aktivitäten, Ergebnisse, Qualität, Menge)	Servicequalität; Kompetenz; Rechtliche Qualität; Kundenfreundlichkeit, Geschwindigkeit von Vorgängen; Responsivität des Verwaltungshandelns; Wirksamkeit/ Zielerreichungsgrad von Maßnahmen (Effektivität)
System- und Kulturveränderungen (Steuerung, Mitarbeiterorientierung, Verwaltungskultur)	Ausprägung von nicht-hierarchischer Koordination; politische Steuerung „auf Abstand“; ökonomisch-managerielle Handlungsorientierungen und Verhaltensmuster; Teamgeist und Leistungsdenken; Eigenverantwortlichkeit des Entscheidens; Ergebnisorientierung und Kostenbewusstsein; Transparenz

Messen von Zielen: Gütekriterien und Methodenprobleme



Kriterien an eine sinnvolle Operationalisierung von Zielen

- Eindeutigkeit
- Beobachtbarkeit und Messbarkeit
- Auswahl geeigneter Kennzahlen

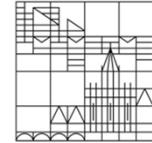
Probleme:

- Mehrdimensionalität: Leistungs-, Finanz-, Qualitäts- und Mitarbeiterziele

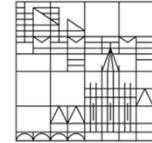
Methoden der Zielbemessung:

- Durch Fortschreibung des Ist-Zustandes
- Durch Vergleich mit anderen Einheiten
- Durch normativ oder politisch wünschbare Zielgrößen
- Durch Versuche „objektiver“ Zielbestimmung durch wissenschaftliche Verfahren

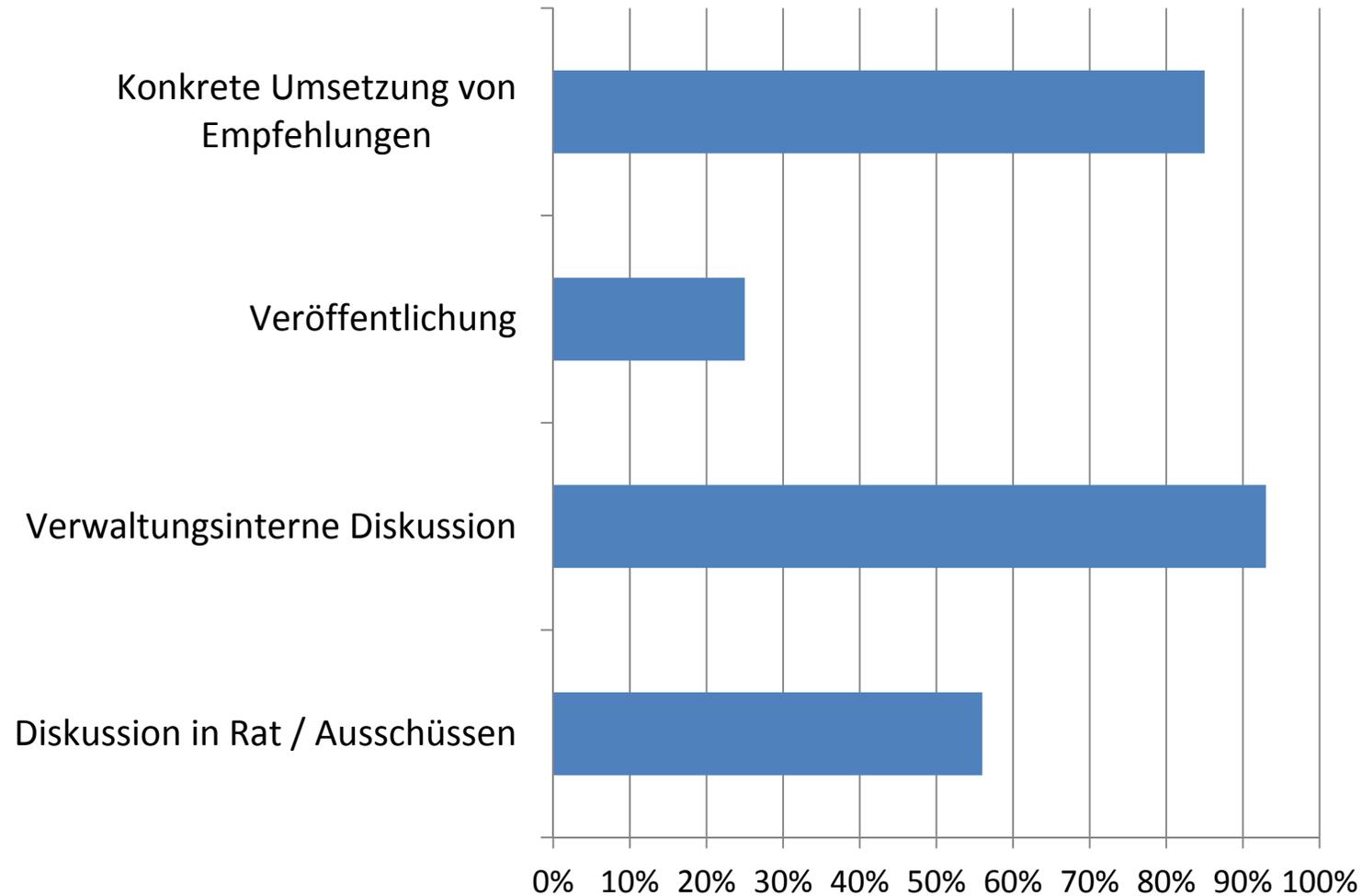
Ergebnisse und Verwendung der Verwaltungsevaluation



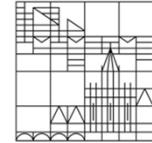
- Öffentlichkeit vs. Arkanbereich
- Steuerungswirkungen
- Lernprozesse und Partizipation
- Sanktionen vs. Anreize
- Feedbackinstrumente: Nachhaltegespräche
- Organisationsentwicklung



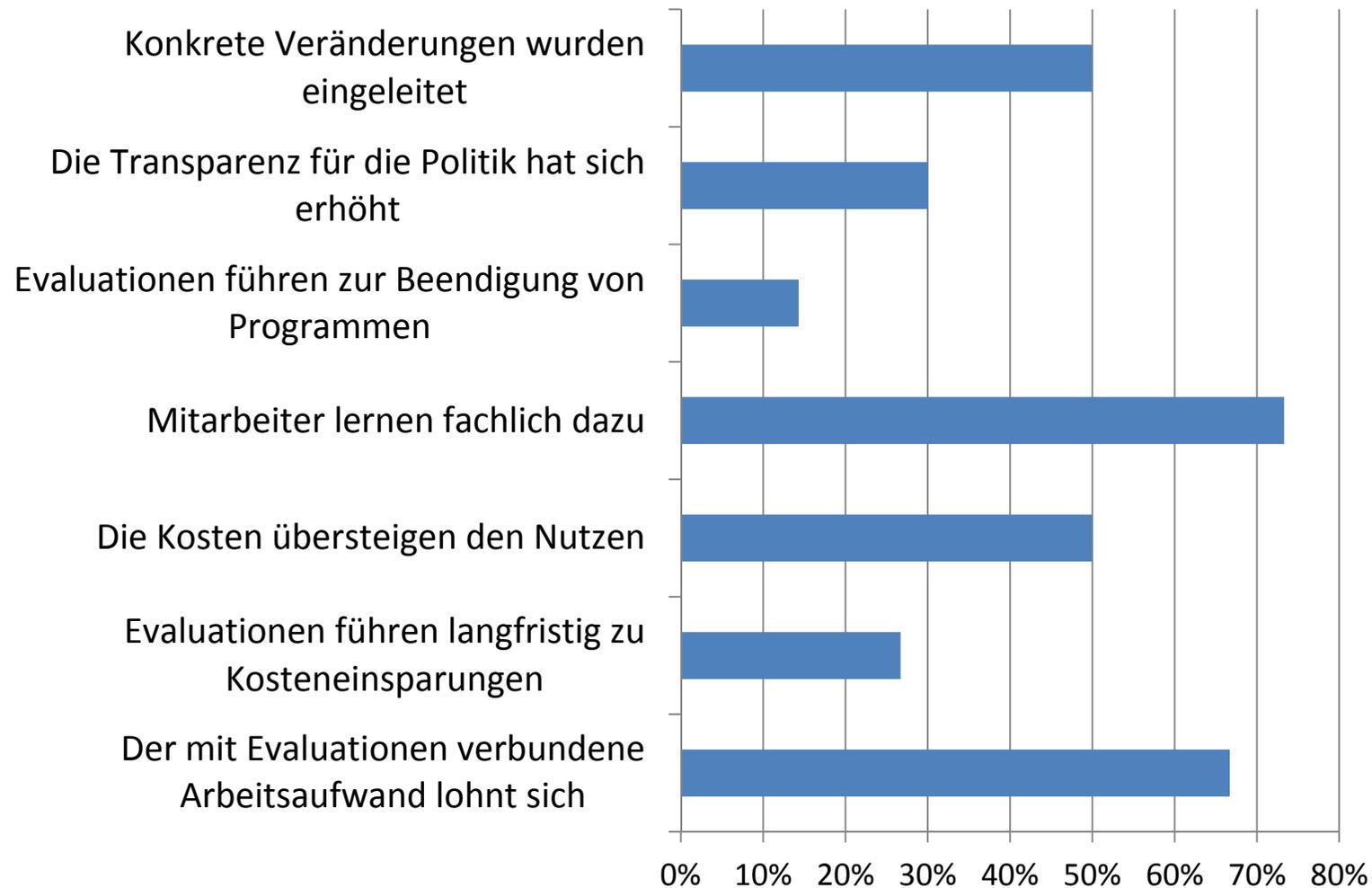
Verwendung von Evaluationen



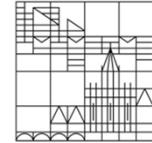
Angaben „Immer“ und „Häufig“



Folgen von Evaluationen

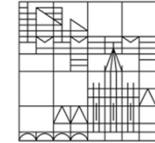


Anteile „Stimme voll“ und „Stimme teilweise zu“



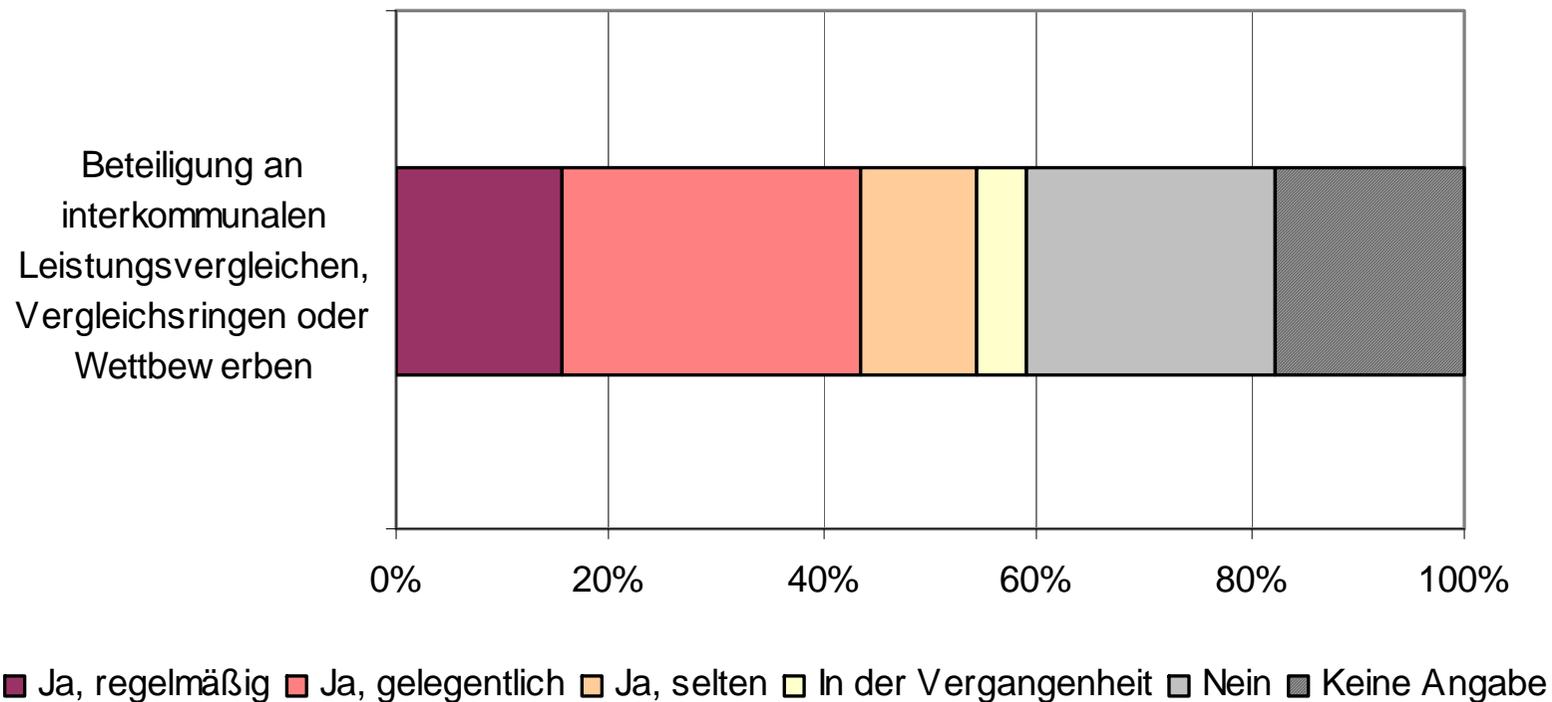
Beispiel 1: Evaluation des Neuen Steuerungsmodells

- Kein wirkliches **Interesse an einer Gesamtevaluation** seitens der Protagonisten, lange Zeit nur Einzelfallstudien oder unveröffentlichtes Material
- Extern (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007), öffentlich, unabhängig (Finanzierung Hans-Böckler-Stiftung), aber Kooperation mit der KGSt (die durch interne Führungswechsel erst möglich wurde)
- **Feldzugang durch Abmachungen** (keine Rankings, Ergebnisrückkoppelung im Vorfeld), Diskussion in übergreifender Forschungsgruppe mit Beteiligung starker Befürworter des NSM
- **Drei unterschiedliche Ergebnisinterpretationen:** KGSt 2007, Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007, Holtkamp 2008 •
- Effekte: kein Lernen bei der KGSt, Kommunen? •



Beispiel 2: Interkommunale Vergleichsringe

Interkommunaler Wettbewerb



Erfolge und Probleme interkommunaler Leistungsvergleiche

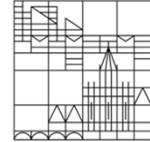
Erfolge

- Austausch von sektoralem Anwenderwissen
- Professionalisierung im Umgang mit Kennzahlen und Leistungsmessung
- Selbstevaluation wird institutionalisiert
- Partielle Organisations-, Prozess-, Service-verbesserungen

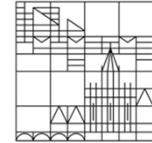
Probleme

- Keine längerfristige Fortführung
- Kein „best practice“-Lernen
- Keine Transparenz nach außen
- Schwer vergleichbare Kennzahlen
- „Was fängt man mit den Daten an?“
- Hoher Mess- und Monitoring-Aufwand → Arbeitsbelastung

Beispiel 3: Gemeindeprüfungsanstalt NRW

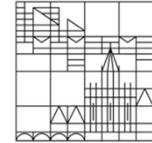


- Extern, teil-öffentlich, seit 2003 (GPA 2008)
- Kontinuierliche systematische verpflichtende Fremdbeobachtung aller Kommunen in NRW in ausgewählten Verwaltungsbereichen und bezogen auf Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns
- Lernprozesse in den Kommunen sollen durch einen teil-öffentlichen interkommunalen Wettbewerb angeregt werden. Jede Kommune erhält ihre Ergebnisse im Vergleich der Ergebnisse mit anderen (diese aber in anonymisierter Form)
- Wenige Daten, externer Evaluationszwang und teilöffentlicher Vergleich, ohne starke Sanktionen (wie Finanzkürzungen, Haushaltsaufsicht): Beispiel für einen Governance-Mix von (abgeschwächten) Wettbewerb und (abgeschwächter) Hierarchie
- Effekte: Wettbewerbs- und Anpassungsdruck bei öffentlichkeitswirksamen Kommunalbereichen und sehr kostenintensiven, kommunal gestaltbaren Bereichen



Zentrale Problemfelder

- **Probleme der Zielbildung und Messprobleme:** Zu viele Ziele und unzureichende Prioritätensetzung; Unzureichende Zieldefinitionen; Beschränkung auf leicht messbare Ziele
- **Nutzung und Rückkopplung der Ergebnisse:** Fehlende Anreizsysteme; Transparenz führt nicht unbedingt zum Umsteuern – manchmal ist sie auch nicht gewünscht; Politisches Desinteresse oder opportunistische Nutzung: Nur „angenehme“ Resultate werden zur Rechtfertigung von Entscheidungen genutzt
- **Nichtintendierte Effekte:** Tunnelblick; Zielverschiebungen; Datenmanipulation; Kurzsichtigkeit: Vernachlässigung langfristiger Ziele; Rosinenpicken
- **Transaktionskosten:** Vorbereitungs- Durchführungs- Anpassungskosten
- **Mitarbeiterunzufriedenheit:** Mangelnde Beteiligung in der Zielbildungsphase; Befürchtete Leistungskontrollen; Zeitaufwand

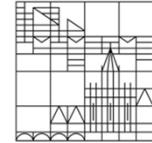


Fazit

„I started out thinking it was bad for organizations not to evaluate, and I ended up wondering why they ever do it“ (Aaron Wildavsky 1979)

- Angesichts **unklarer Zieldefinitionen** und enormer **Messprobleme** sind die Ergebnisse von Evaluationen meist unterschiedlich interpretierbar
- Organisationslernen ist kein Vorgang, bei dem es „nur“ um die Auswertung neuerer, besserer Informationen geht. Deshalb geraten Evaluationen in Organisationen immer auch in die Sphäre von **Machtauseinandersetzungen**
- Will man die Chancen erhöhen, aus Evaluationen im Sinne der Gewinnung neuer Erkenntnisse wirklich etwas zu lernen, spricht viel dafür die Ergebnisse **nicht-öffentlich** zu behandeln
- Neu ist, dass Evaluationen vermehrt aus **Kontroll-oder Legitimationzwecken** aufgezwungen werden. Ob das jedoch zu mehr Lernen führt, ist eher zweifelhaft. Lernen und “unter Druck setzen” sind nicht dasselbe. Allerdings verändern sich Verwaltungen selten ohne Druck.
- **Nichtintendierte Effekte** nehmen mit Nähe zum Kontrollziel zu

Zurück zu den Birnen: Tickt die Evaluation von Hochschul- und Wissenschaftsverwaltungen anders?



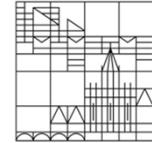
Für eine andere, lern- und veränderungsorientierte Evaluationspraxis sprechen u.a.

- **Engeres Aufgabenspektrum** und vergleichsweise gut operationalisierbare Produkte: drei wesentliche Leistungsprozesse: Forschung, Lehre und Nachwuchsförderung: Homogenerer „Kunden“-Kreis
- **Politikferne:** Abwesenheit von Tages- und Parteipolitik (Aber: hochschulinterne Mikropolitik)
- **Überschaubare Verhandlungssituationen:** Kollegialität statt Hierarchie als Grundpfeiler

Allerdings:

- Mit der **verstärkten Wettbewerbsorientierung** durch Rankings, Exzellenzinitiative und Co. nimmt die Versuchung reiner Legitimitätsbeschaffung zu.
- Im Bereich außeruniversitärer Forschung (z.B. WGL) nimmt der **Kontrolldruck** zu, so dass auch hier nicht-intendierte Effekte und Transaktionskosten zunehmen

Zum Schluss mögliche Lernfelder: Einige grobe Empfehlungen



Zielsetzung

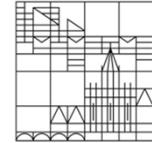
- Aufwand und Ertrag müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen: Nicht alles muss evaluiert werden: Konzentration auf konkrete Problemlagen und Beschränkung auf das Wesentliche
- Transparente Zielerarbeitung: Beteiligung von Mitarbeitern und Mitarbeitervertretungen

Umsetzung

- Klare Verantwortlichkeiten auf allen Ebenen
- Klare Prozessteuerung (Stabsstellen o.ä.)
- Umgang mit Zielkonflikten: Konflikte aufdecken

Rückkopplungsprozesse

- Aufdeckung der Gründe für Nichterreichen von Zielen: Unvorgesehene Ereignisse, mangelndes Engagement oder unrealistische Ziele? → Gefahren des „blame shifting“ und der „blame avoidance“
- Offenheit und Verbindlichkeit



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Dr. Stephan Grohs
Vertretung Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz
Fach D 91
D-78457 Konstanz
Tel ++49 (0)7531 882756
Fax ++49 (0)7531 882381
Email: stephan.grohs@uni-konstanz.de
<http://www.polver.uni-konstanz.de/knill/team/dr-stephan-grohs/>