

**Evaluation von Lehre und Forschung  
An Hochschulen: eine  
institutenökonomische Perspektive**

**Prof. Dr. Klaus Beckmann**

Mai 2003

Andrássy Working Paper Series No. II

ISSN 1589-603X

**Edited by the Professors and Readers of Andrássy Gyula University, Budapest.**

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the University. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

**Author's adress and affiliation:**

*Prof. Dr. Klaus Beckmann*  
Andrássy-Universität Budapest  
Pollack Mihály tér 3  
H-1088 Budapest  
E-Mail: Klaus.beckmann@andrassyuni.hu

© by the author(s)

# Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutionenökonomische Perspektive

Klaus Beckmann, Andrásy-Universität Budapest\*

10. Mai 2003

## 1 Einleitung

Im deutschen Bildungswesen stehen Reformen an, die teils schon eingeleitet sind, teils aufgrund der Rezeption der PISA-Studie erwartet werden können. Was die Hochschulen betrifft, ist wohl abzusehen, dass mit den eingeleiteten Reformen eine tiefgreifende Veränderung der Institutionen im Hochschulsektor einhergehen wird, zu der auch eine zunehmende *Bedeutung von Lehr- und Forschungsevaluation für Entscheidungen im Hochschulsektor* zählen dürfte.

Angesichts des „konstitutionellen“ Charakters der eingangs angesprochenen Reformen verwundert, dass bei ihrer Analyse institutionen- und konstitutionenökonomische Ansätze insgesamt nur eine recht untergeordnete Rolle spielen.<sup>1</sup> Gerade die Frage nach der Implementierung von Evaluationsverfahren wird selten explizit als *Entscheidung über Regeln* abgebildet (begriffen?). Stattdessen bleibt es bei dem üblichen wirtschaftspolitischen Duktus einer Analyse von Entscheidungen (staatlichen Interventionen) innerhalb von Regeln.<sup>2</sup>

---

\*Ich danke Teilnehmern der Jahrestagung 2003 des Bildungsökonomischen Ausschusses beim *Verein für Socialpolitik* für zahlreiche wertvolle Hinweise und Diskussionsbeiträge.

<sup>1</sup>So betreiben selbst umfassende Darstellungen der theoretischen Bildungsökonomik wie Belfield (2000) in erster Linie eine Mikroökonomik der Bildungsentscheidungen und der Hochschulproduktion, die sich wie die neoklassische Produktionstheorie kaum um den institutionellen Rahmen des Wirtschaftens kümmert. Allerdings zeichnen sich auch hier Änderungen ab, wie das Erscheinen einer institutionell orientierten Monographie von Raines und Leathers (2003) zeigt. (Allerdings befassen sich diese Autoren mit den Institutionen im amerikanischen Hochschulwesen, und ihr Buch liegt noch nicht vor.)

<sup>2</sup>Selbst hier wurde vor nicht allzu langer Zeit noch das Fehlen einer gesicherten theoretischen Grundlage konstatiert (Kieser *et al.* 1996).

Zudem bettet man die Analyse von Evaluationsverfahren nur selten in eine gesamte Betrachtung aller Regeln – der Institutionen, Normen und Konventionen – von Hochschulen ein. Eine solche isolierte Betrachtung kann indes in die Irre führen. Beispielsweise wird es für die Beurteilung eines Evaluationsverfahrens – wie im folgenden noch verdeutlicht wird – auch darauf ankommen, wie sich die Willensbildung in der Hochschule vollzieht oder welches Modell privater Bildungsrenditen man zugrundelegt. Wenn man aber Regeln, die die Evaluation von Forschung und Lehre betreffen, in letzter Konsequenz nicht für sich allein beurteilen kann, dann erscheint auch der Verweis auf die Erfahrungen anderer Länder nicht unproblematisch.<sup>3</sup>

Mein Beitrag ist der Aufgabe gewidmet, diese vernachlässigten Fragen zu erörtern. Untersucht werden Lehr- und Forschungsevaluation als Bestandteile eines Regelsystems für den Hochschulbereich aus einer konstitutionenökonomischen Warte Buchanan'scher Provenienz, also vor dem Werthintergrund eines *Regelparetianismus*. In einer geläufigen Interpretation geht es damit um die Suche nach institutionellen Reformen im Hochschulsektor, die alle Beteiligten – auf lange Sicht betrachtet – besser stellen. Eine derartige Untersuchung besteht grundsätzlich aus drei Schritten: erstens einer positiven Analyse der Entscheidungen innerhalb von (alternativen) Regeln, zweitens einem normativen Vergleich verschiedener Regeln und drittens der Frage nach der Implementierung institutioneller Reformen.

Die vorliegende Arbeit wird diese Aufgabe nicht vollständig leisten können. Vielmehr kommt es mir darauf an, systematisch die Fragen aufzuwerfen, die aus institutionell-konstitutionenökonomischer Sicht im Zusammenhang mit der Evaluation von Lehre und Forschung zu stellen wären, und exemplarisch auf einige theoretische Probleme hinzuweisen, die mir in der Diskussion zu kurz zu kommen scheinen. Ich beginne – selbst auf die Gefahr hin, Eulen nach Athen zu tragen – mit einem knappen Abriss der Besonderheiten einer normativen institutionellen Ökonomik, die auf Regeln statt auf Entscheidungen innerhalb von Regeln abhebt (Abschnitt 2). Daran schließt sich eine Darstellung der Aufgaben an (Abschnitt 3), deren Erfüllung man in der bestehenden Literatur von der Einführung bzw. der Erweiterung von Evaluation erwartet. Schon dabei rückt die institutionenökonomische Triade von *Informationen*, *Anreizen* und *Allokation* in den Mittelpunkt.

Auf der Beschreibung der Funktionen kann sodann die Suche nach notwendigen Erweiterungen aufbauen, die für eine Analyse der Evaluationsregeln als Institutionen erforderlich sind (Abschnitt 4). Zwei wesentliche Punkte stehen dabei im Vordergrund: zum einen offensichtlich der Einfluss von Evaluation auf die *Anreize der Akteure* im Hochschulsektor, zum anderen die bereits angesprochene *Wechselwirkung mit anderen Regeln*. Berücksichtigt man diese,

---

<sup>3</sup>Hier sei daran erinnert, dass sich die Verfahren der Willensbildung an angloamerikanischen Hochschulen deutlich von der deutschen Tradition abheben.

so können sich ganz andere Empfehlungen ergeben, als wenn Evaluation nur als Intervention begriffen wird, die die Spielregeln im Hochschulsektor insgesamt nicht ändert. Schließlich werde ich im letzten Abschnitt (5) versuchen, einige vorsichtige Folgerungen für die Reform des deutschen Hochschulwesens aus konstitutionenökonomischer Perspektive zu ziehen.

## 2 Analyse von Evaluationsverfahren als Regeln

Die Konsequenzen eines Wechsels der Perspektive von einer Entscheidung *innerhalb von* Regeln zu einer Entscheidung *über* Regeln sind in der Ökonomie mittlerweile weitgehend bekannt.<sup>4</sup> Zum einen basiert der neue Blickwinkel auf der Anerkennung des *institutions matter*: Für die individuellen Entscheidungen und deren gesellschaftliche Ergebnisse kommt es eben nicht allein auf die Präferenzen und Ressourcen der Individuen, sondern auch auf die geschriebenen (Institutionen) und ungeschriebenen (Konventionen, Normen) Regeln für ihre Interaktion an – und darüber hinaus wohl auf die Möglichkeiten der Individuen, diese Regeln in Meta-Spielen zu ihrem Vorteil zu ändern (Beckmann 1998: Abschnitt 4.3). Zum anderen jedoch unterscheiden sich konstitutionelle Entscheidungen über Regeln systematisch von den „innerperiodischen“ Entscheidungen innerhalb von Regeln (Brennan und Hamlin 2001: 120–127):

1. Da Regeln allgemein formuliert und dauerhafter Natur sind, dürften sich Individuen bei konstitutionellen Entscheidungen stärker von gemeinsamen Interessen – wenn man so will: dem „Gemeinwohl“ – als von ihren Partikularinteressen leiten lassen. Regeln werden wiederholt auf den Einzelnen angewendet, und er kann sich daher nicht mehr sicher sein, in welcher Lage er sich jeweils befinden wird. So legt sich der bekannte *Schleier der Unsicherheit* zwischen die konstitutionelle und die innerperiodische Ebene. Zudem steht den konstitutionellen Entscheidungen der Erlass von Einzelfallregelungen nicht mehr zu Gebote.
2. Wenn Regeln endogen bestimmt werden, spricht einiges dafür, dass die *ethischen* (und ideologischen) *Präferenzen* der Individuen ein *größeres Gewicht* erhalten als bei Entscheidungen mit exogen gegebenen Regeln (Sandmo 1990). Denn es schwindet die Kontrolle der Individuen über die im engeren Sinne ökonomischen Nutzendeterminanten, während ihr Einfluss auf die Gestalt der Gesellschaftsordnung wächst.
3. In engem Zusammenhang mit dem vorangegangenen Argument stehen die Konsequenzen des Umstands, dass (Entscheidungen über) Regeln

---

<sup>4</sup>Zu Recht verbindet man diesen Wechsel vor allem mit dem Forschungsprogramm James Buchanans und seiner Schüler. Für eine Präsentation siehe etwa Brennan und Buchanan (1993).

den Charakter öffentlicher Güter haben. Aus diesem Grunde liegt die Vermutung nahe, es gäbe auf der konstitutionellen Ebene ein Freifahrerproblem, das sich in mangelnden Anreizen zum Erwerb von Informationen niederschlägt. Möglicherweise entscheiden Individuen auf einer konstitutionellen Ebene daher eher *expressiv* (Brennan und Hamlin 2002) – ihre grundsätzlichen Überzeugungen zum Ausdruck bringend – als instrumentell rational.<sup>5</sup>

4. Andererseits verringern sich durch den angesprochenen Perspektivwechsel die informationellen Anforderungen der Entscheidungsfindung. Angesichts des Wissensproblems und begrenzter Rationalität spricht manches dafür, dass die Jagd nach fallweise optimalen Interventionen tatsächlich auf einem *fatal conceit* (Hayek 1988) beruht. Für die Gestaltung „guter“ Regeln dürften dagegen *allgemeine sozialwissenschaftliche Kenntnisse* über das Funktionieren von Gesellschaften, verbunden mit bestimmten Informationen über naturwissenschaftlich-technische Zusammenhänge, die Determinanten menschlicher Lebensqualität und die verfügbaren Ressourcen genügen.
5. Und schließlich ist bei allen konstitutionellen Ansätzen stets die Zustimmung aller mitgedacht, sei es, dass die konstitutionelle Entscheidungssituation in einer Weise formuliert wird, die die Anwendung eines Modells mit einem repräsentativen Entscheider erlaubt, sei es, dass man die Zustimmung aller explizit verlangt.<sup>6</sup>

Während diese Eigenschaften allen konstitutionellen Ansätzen gemein sind, bestehen unter diesen doch erhebliche Unterschiede. Traditionelle kontrakttheoretische Ansätze verstehen die konstitutionelle Entscheidung als ein *Gedankenexperiment*, bei dem sich der (ethische) Betrachter in eine *original position* (Rawls 1971) versetzt und solche Regeln<sup>7</sup> als optimal oder gerecht beurteilt, denen in dieser hypothetischen Entscheidungssituation jedermann zustimmen könnte. Wie man leicht einsieht, kommt es für die Ergebnisse eines solchen Gedankenexperiments ganz wesentlich auf die Modellierung der *original position* an (Beckmann 1998: 154).<sup>8</sup>

Jedenfalls bestehen diese Ergebnisse in der *Charakterisierung optimaler Regeln*. Eine zweite verfassungsökonomische Strömung stellt dagegen auf die *pareto-superiore Reform* von Regeln ab, den einvernehmlichen Wandel (Buchanan 1975). Dieser Richtung wird nicht ganz zu Unrecht vorgeworfen, dem

---

<sup>5</sup>Ganz ähnlich wie dies oft für Abstimmungen im Rahmen der politischen Willensbildung behauptet wird, bei denen ein analoges Freifahrerproblem existiert (Nurmi 1999).

<sup>6</sup>Aus Gründen der Praktikabilität wird man bei Anwendungen allerdings wohl auf ein hohes Quorum setzen müssen.

<sup>7</sup>Bei Rawls (1971) sogar: Präferenzen.

<sup>8</sup>Bei Rawls (Rawls 1971: 141) findet sich der verräterische Satz: „We want to define the original position so that we get the desired solution.“

Status quo eine zu große Bedeutung beizumessen und damit die Interessen der „Privilegierten“ (die auch von der Reform profitieren müssten) zu schützen. Andererseits lässt sich dem entgegenhalten, dass (a) es nun einmal keinen anderen verfügbaren Ausgangspunkt für die Reform gebe<sup>9</sup> und dass (b) eine völlige Neukonstruktion der Regeln gar nicht wünschenswert sei, weil das etablierte Regelsystem – das den Menschen bekannt ist und an das sie sich gewöhnt haben – Sozialkapital darstelle, dessen Vernichtung mit Kosten verbunden sei (Brennan und Hamlin 2001). Beim Diskurs über eine institutionelle Reform erscheint mir die Vorstellung des einvernehmlichen Wandels zudem insoweit hilfreich, als man gedanklich die in der Gesellschaft insgesamt konsensfähigen Reformen isoliert und Konflikte, die über die verbleibenden – nicht mehr konsensual lösbaren – normativen Fragen notwendig fortbestehen, möglichst reduziert.<sup>10</sup>

Was lässt sich nach diesem knappen Abriss der verfassungsökonomischen Vorgehensweise für unser Projekt gewinnen? Wir streben grundsätzlich nach *verfassungsökonomischer Effizienz* des Regelsystems für Hochschulen unter besonderer Berücksichtigung solcher Regeln, die die Evaluation von Forschung und Lehre berühren, fragen also nach auf lange Sicht pareto-superioren, dauerhaften und allgemein formulierten Institutionen (formalen Regeln).

Eine Festlegung auf einen der einschlägigen normativen Ansätze will ich allerdings so weit als möglich vermeiden, und das ist in einem ersten Schritt auch durchaus möglich. Denn unabhängig von der Entscheidung für eine konkrete Spielart der Konstitutionen- und (normativen) Institutionenökonomik wird man stets Institutionen verwerfen, die von anderen *verfügbaren*<sup>11</sup> Regeln pareto-dominiert werden. Die erste Frage muss also lauten: *Welche Fragestellungen und Überlegungen gestatten uns, pareto-inferiore Institutionen zu identifizieren?* Dieser Frage wollen wir in diesem – bewusst als erster Schritt verstandenen – Beitrag vordringlich beantworten. Schon aus Platzgründen werden wir dabei nicht alle möglichen Evaluierungsregeln und schon gar nicht alle sonstigen Regeln im Hochschulbereich, die simultan gestaltet werden müssten, berücksichtigen können. Darum kommt es mir vor allem auf die Darstellung der verfassungsökonomischen Methode bei einer ersten Anwendung auf bildungsökonomische Fragen und auf die Systematik der erforderlichen Untersuchung an.

---

<sup>9</sup>Möglicherweise sind nicht sämtliche Regeln in dem bestehenden Regelsystem einer „konstruktivistischen“ Gestaltung zugänglich – insbesondere die informellen Regeln nicht.

<sup>10</sup>Ein ähnlicher Grundgedanke scheint mir letztenendes hinter Pies' (Pies2003) Vorstellung der *orthogonalen Positionierung* in gesellschaftlichen Dilemmata zu stehen. Allerdings ist klar, dass eine solche Vorgehensweise im allgemeinen zu Pfadabhängigkeiten führen muss (siehe dazu auch Brennan und Hamlin (Brennan2001)).

<sup>11</sup>Solche, die sich vom Reformen gestalten lassen, unter Berücksichtigung aller anderen Regeln, insbesondere solcher, die sich nicht oder nur teilweise gestalten lassen.

Eine zweite – obschon offensichtliche – Folgerung gilt es hervorzuheben: Akzeptiert man unseren Ansatz, so kommt es für die Beurteilung von Reformvorschlägen nicht allein auf die Zustimmung der Internen, also der Hochschulmitglieder oder im deutschen Sprachgebrauch der „Gruppen“ der Universität an. Konzeptionell müssen alle Gesellschaftsmitglieder zustimmen können, auch die Angehörigen kommender Generationen.

Dies kann und muss als Einführung in den verwendeten Ansatz genügen. Bevor wir uns hauptsächlich unserer Leitfrage zuwenden, ist es allerdings zweckmäßig, die Lehren der bestehenden Diskussion von Evaluation zusammenzufassen. Aus institutionenökonomischer Sicht gelingt dies am besten, indem man auf die akzeptierten *Funktionen* der Evaluation recurriert.

### 3 Funktionen von Evaluationsverfahren

Evaluation wird meist als ein Verfahren der Qualitätssicherung aufgefasst (siehe etwa Müller-Böling 1995, Webler 1996, Kloeckner und Barz 1995 sowie Hoffmann 1995). Die folgende Abbildung 1 auf Seite 7 verdeutlicht, welche Vielfalt an Merkmalen zur Klassifikation von Evaluationssystemen herangezogen werden können und welche große Zahl von Ausprägungen solcher Systeme denkbar ist.

Von sämtlichen Verfahren jedoch verspricht man sich in erster Linie dreierlei: die Erfüllung einer *Informationsfunktion*, einer *Qualitätssicherungsfunktion* sowie einer *Allokationsfunktion*.<sup>12</sup> In ihrer Informationsfunktion dient Evaluation der Unterrichtung universitätsexterner wie -interner Interessenten. Bei der Information Externer wird es in erster Linie um Hochschulmarketing in einem weiten Sinne gehen, bei der Information Interner dagegen steht bei Universitäten des deutschen Typs die Willensbildung, bei denen des angloamerikanischen Typs die Unterstützung exekutiver Entscheidungen im Vordergrund.

Mit Evaluation zum Zweck der Qualitätssicherung ist für einen Volkswirt die Lösung von Prinzipal-Agent-Problemen, insbesondere die Verminderung von *Shirking* des Lehrpersonals angesprochen. Aus einer mehr betriebswirtschaftlichen Perspektive wird man allgemeiner an die Beherrschung der universitären Prozesse und damit an einen Teil des Prozessmanagements in einer Universität denken; das Schwergewicht dürfte jedoch auch bei dieser Perspektive auf der Kontrolle der Lehrpersonen und der Forscher liegen. Vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agent-Theorie ist zu erwarten, dass sich mit der Qualitätssicherung auch evaluationsabhängige Lohnbestandteile für

---

<sup>12</sup>In der Diskussion dieses Beitrags beim *Verein für Socialpolitik* wurde darüber hinaus auf eine mögliche *Optimierungsfunktion* hingewiesen. Diese scheint mir allerdings ein Korollar der oben genannten drei Funktionen zu sein.

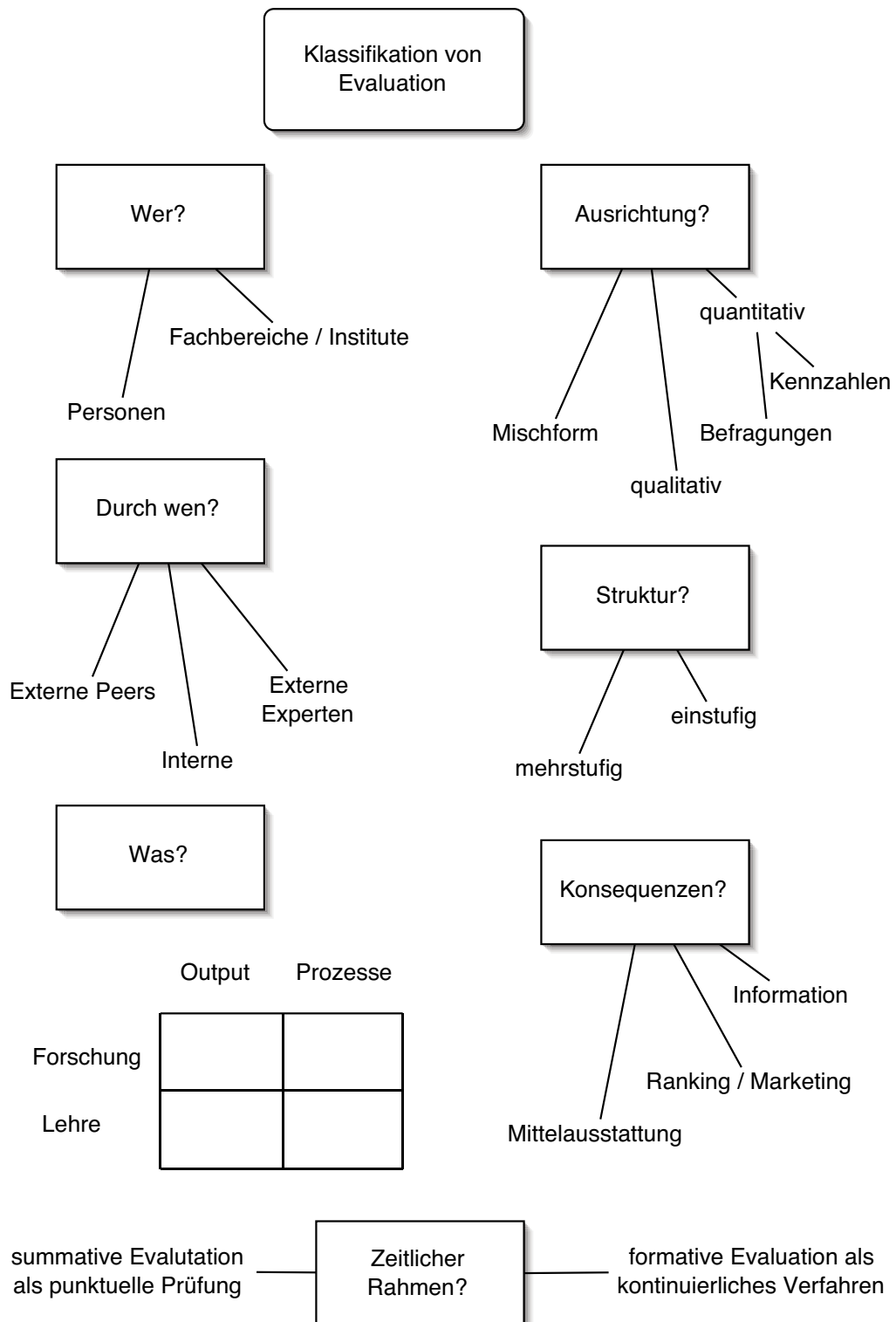


Abbildung 1: Gliederung von Evaluationsverfahren



Hochschullehrer und (in geringerem Maße) Nachwuchswissenschaftler begründen lassen.

Bei der Allokationsfunktion von Evaluationen schließlich können wir zwei Teilaufgaben unterscheiden:

- die Zuweisung von Personal- und Sachmitteln auf einzelne Teile der Universität (Fakultäten, Institute, Lehrstühle etc.) und – noch tiefer greifend – Änderungen der Universitätsstruktur,
- die Personalauswahl bei der Besetzung von wissenschaftlichen Stellen.

In den folgenden Unterabschnitten erweitern wir diese konventionelle Sichtweise um Elemente einer institutionen- und konstitutionenökonomischen Theorie der Hochschulreform. Vorab jedoch gilt festzuhalten, dass die obige Unterscheidung von drei Funktionen der Evaluation zumindest auf den ersten Blick gut mit einer institutionenökonomischen Perspektive harmonisiert:<sup>13</sup> Auch dort bietet es sich an, mit den *Informationen* zu beginnen, über die die Akteure verfügen, sodann deren *Anreize* in einem bestimmten institutionellen Rahmen zu untersuchen, um auf dieser Grundlagen die *allokativen Folgen* zu bestimmen. Und bei der normativen Frage nach dem Design von Mechanismen wird man gleichfalls die Trias Information - Anreiz - Allokation in den Mittelpunkt rücken.

Wir beginnen zunächst mit einer Betrachtung der Lehrevaluation durch die Studierenden.

## 4 Theoretische Probleme von Evaluationsregeln

### 4.1 Lehrevaluation durch Studierende, Freifahrerprobleme und die sozialen Erträge des Studiums

Eine inzwischen weitgehend etablierte Form der Evaluation ist die Lehrevaluation durch Studierende. Unter theoretischer<sup>14</sup> und hochschulpolitischer<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Vgl. dazu Laffont (2000).

<sup>14</sup>Beispielsweise zeigt Sproule (2002), dass das Modell des Lernerfolgs, welches studentischen Lehrevaluationen zugrunde liegt, fehlspezifiziert ist, weil ihm bestimmte unabhängige Variablen unter Kontrolle der Auszubildenden (etwa deren Anstrengungen) und der Administration (etwa die Ausstattung) fehlen. Die fehlende Definition von Qualität in der Lehre, Unklarheit über die zu verfolgenden Ziele und methodische Probleme der verwendeten Evaluationsverfahren werden allerdings auch bei alternativen Verfahren wie Lehrberichten und *peer reviews* der Lehre bemängelt (Kieser *et al.* 1996). Vgl. auch Emery, Kramer und Tian (2001).

<sup>15</sup>Besonders extrem ist die Position der „Society for A Return to Academic Standards“, auf deren Webseiten (<http://www.bus.lsu.edu/accounting/faculty/lcrumbley/sfrtas.html>) sich gleichwohl einige interessante Quellenhinweise finden.

Kritik findet sich oft auch der Hinweis, dass eine Lehrevaluation Anreize für die Lehrkräfte schafft, Lehrinhalte und Prüfungsanforderungen zu verändern. Insbesondere macht man die Lehrevaluation in den Vereinigten Staaten – die für die Entscheidung über *Tenure* einige Bedeutung hat – für die schleichende Verbesserung des Notenniveaus („*grade inflation*“) verantwortlich.<sup>16</sup> Für eine solche Kritik müsste man nun zeigen, wie die gängigen Regeln der Lehrevaluation die Entscheidungen von Lernenden und Lehrenden beeinflussen und welche nachteiligen gesellschaftlichen Konsequenzen sich daraus ergeben können.

Zunächst fällt auf, dass Studierende in der üblichen Lehrevaluation die Lehrenden *benoten*. Dieses Verfahren mag im universitären Bereich nahe liegen, stellt aber beileibe nicht die einzige Möglichkeit dar: Alternativ kommt eine Beurteilung durch die *Nachfrage* nach den Leistungen des Dozenten – sei es, dass man Veranstaltungen explizit bepreist,<sup>17</sup> sei es, dass man einen Markt durch die Einführung eines Gutscheinsystems simuliert – oder durch *Abstimmungen* in Betracht. Im letzteren Falle würden beispielsweise Punktwahlverfahren oder die Methode des *Approval voting* zur Ermittlung einer Rangliste der Hochschullehrer genutzt. Unter den drei grundsätzlichen Alternativen zeichnet sich eine Notenvergabe nun gerade dadurch aus, mit keinen Opportunitätskosten für den Bewertenden (von denen der Teilnahme an der Evaluation überhaupt abgesehen) verbunden zu sein: Wer Professor A eine bessere Note gibt, muss deshalb nicht Professor B herabstufen.

Darüber hinaus wird im Zusammenhang mit Lehrevaluation als einem Element der *kollektiven* Willensbildung oft übersehen, dass ganz analog zu Wahlen<sup>18</sup> zumindest in größeren Veranstaltungen an Massenuniversitäten ein *Freifahrerproblem* vorliegt. Denn bei großen Teilnehmerzahlen ist das Gewicht des einzelnen Urteils für die Gesamtbewertung sehr gering, so dass der einzelne Student nicht damit rechnen kann, gegeben die Entscheidungen der anderen einen Einfluss auf das Ergebnis auszuüben. Wenden wir die übliche Theorie an, so drängen sich insbesondere drei Schlussfolgerungen auf:

1. Studierende werden bei der Evaluation *rational unwissend* in dem Sinne sein, dass sie nur gratis verfügbare Informationen für ihre Entscheidung nutzen. Dazu zählen insbesondere die erwartete Gesamtnote in der Veranstaltung, die verlangten Anstrengungen und leicht beobachtbare Eigenschaften des Dozenten.<sup>19</sup> Aufwendige Überlegungen, etwa

---

<sup>16</sup>Für eine empirische Untersuchung siehe Greenwald und Gillmore (1997).

<sup>17</sup>Wie dies historisch bei den Vorlesungen der Privatdozenten der Fall war, die sich durch die Eintrittsgelder ihrer Hörer finanzieren mussten.

<sup>18</sup>In diesem Zusammenhang ist das Problem bereits seit der wegweisenden Arbeit von Downs (Downs1957) bekannt.

<sup>19</sup>Williams und Ceci (1997) untersuchen ein Realexperiment, in dem sich zwei Kurse nur

den erwarteten Beitrag der Veranstaltung zum Humankapital des Urteilenden, die wissenschaftliche Qualität oder die Angemessenheit der Inhalte betreffend, dürften dagegen tendenziell unterbleiben.

2. Von demokratischen Wahlen wurde behauptet (Brennan und Lomasky 1993, Brennan und Hamlin 1998), sie seien nicht so sehr der rationalen Verfolgung des Eigeninteresses auf einem (politischen) Markt als der Unterstützung eines Teams bei einem Sportereignis äquivalent: Angesichts des *Paradox of voting* wählten die Bürger *expressiv*, gäben also ihren grundlegenden Werten und Überzeugungen Ausdruck. Ein ähnliches Argument kann man auch für Lehrevaluationen schneidern.<sup>20</sup> Danach unterstützen Studenten ihre „Lieblingsdozenten“, deren didaktische Methode (und Eigenheiten), Persönlichkeiten und Stoffwahl ihnen zusagt. Auch die Attraktivität des Faches (aus Studentensicht) könnte hier eine Rolle spielen.
3. Die Überwindung des Kollektivhandlungsproblems dürfte den Studierenden als Gruppe *ceteris paribus* um so leichter fallen, je geringer die Zahl der Hörer in einer Veranstaltung ist. Von den Resultaten aus kleineren Veranstaltungen kann man also erwarten, dass (a) mehr Informationen eingehen, deren Erwerb und Verarbeitung mit Kosten verbunden ist, und dass (b) die Studierenden ihre Beurteilung mehr instrumentell rational als Instrument benutzen, Vorteile zu erzielen.

Ob daraus die verfassungsökonomische Ineffizienz einer Bewertung der Lehre durch die Studenten (nach dem Benotungsprinzip!) folgt, bleibt vorerst unklar. Je mehr es darauf ankommt, auch komplexe und für Studenten mit Kosten verbundene Informationen einfließen zu lassen, desto mehr Vorbehalte sollte man gegenüber der *Student evaluation of teaching* haben. Und je problematischer die Durchsetzung von Studenteninteressen aus konstitutioneller Sicht erscheint, weil diese zu Lasten Externer geht, um so skeptischer wird man gegenüber der gängigen Methode der Evaluation sein – nur dass sich dann nicht eine Marktsimulation (mit Überwindung des Freifahrerproblems und größerer instrumenteller Rationalität), sondern beispielsweise ein *Peer review* als Evaluationsregel empfiehlt.

Damit ist indes die weitergehende Frage nach der Divergenz zwischen den internen Kosten und Erträgen des Hochschulstudiums und dessen externen

---

durch den Enthusiasmus der Präsentation unterschieden, und fanden signifikant bessere Bewertungen in dem rhetorisch überzeugenderen Kurs. Daneben finden sie auch Indizien für eine positive Korrelation zwischen den Prüfungsergebnissen der Studenten und ihrer Bewertung der Lehrkraft. Sabot und Wakeman-Linn (1991) zeigen empirisch, dass Studenten umgekehrt bei der Wahl der Studiengänge und Kurse auch das durchschnittliche Notenniveau einfließen lassen.

<sup>20</sup>Immerhin bleibt ja ganz analog zu demokratischen Wahlen zu erklären, wieso sich überhaupt zahlreiche Studenten an den Lehrevaluationen beteiligen.

Kosten und Erträgen gestellt. Ohne diese zu beantworten, wird eine letzte Entscheidung über die verfassungsökonomische Effizienz einer Regel, die den Studierenden über die Lehrevaluation Einfluss auf die Gestaltung der Lehre gibt, nicht zu fällen sein. Zunächst kommt es dabei auf die Modellierung der internen Erträge eines Hochschulstudiums an: Beruhen diese auf der Akkumulation von Humankapital oder *Signalling* und *Screening*?<sup>21</sup> Daneben existieren eine Vielzahl weiterer Gründe für eine Divergenz zwischen privaten und sozialen Kosten und Erträgen eines Studiums,<sup>22</sup> insbesondere Steuern und Unterbeschäftigung. Liegt Vollbeschäftigung vor und trifft der Humankapitalansatz der Bildungserträge zu, so scheint wenig gegen eine *informierte* Beurteilung der Lehre durch die Studierenden zu sprechen. Desgleichen dürfte gelten, wenn die gesellschaftlichen Vorteile der Hochschulausbildung als Signal in einer besseren Allokation der Arbeitskräfte bestehen.

Entsteht der private Ertrag der Hochschulausbildung dagegen nur durch *Verdrängung* Dritter von lukrativen Arbeitsplätzen, ohne dass die Arbeitsproduktivität insgesamt steigt (so dass der gesellschaftliche Ertrag der Lehre an Hochschulen Null ist), dürfte sich dieses positive Urteil umkehren. Beeinflussen die Studierenden hier die Lehre in ihrem Sinne (unter Steigerung der privaten Erträge), so geht dies allein zu Lasten der verdrängten Externen. Das gleiche träfe auf noch bedenklichere Weise zu, wenn gerade *durch* die Evaluierung die Lehre von einer Erweiterung des Humankapitals zur Produktion von Signalen sich wandelte. Dies dürfte in der Tat die Intuition hinter Zweifeln an der studentischen Lehrevaluation wegen ihres Einflusses auf das Lehrprogramm und die Prüfungsanforderungen sein.

#### 4.2 Asymmetrie der Anreize: Allmenderessourcen und Evaluation

Schimank (1994) zeigt, dass die Professoren durch die Erhöhung der Studentenzahlen ohne volle Anpassung der Kapazitäten seit Anfang der siebziger Jahre nicht, wie oft behauptet, eine starke Einschränkung der Forschungstätigkeit hinnehmen mussten. Vielmehr hätten sich die Professoren durch eine Rationalisierung der Lehrtätigkeiten und durch eine stärkere Einbindung des Mittelbaus in die Lehre angepasst. Was er allerdings schuldig bleibt, ist eine ökonomische Rationalisierung dieser Entscheidung: *Wieso* sind Professoren bestrebt, bei steigenden Studentenzahlen ihren Forschungsoutput konstant zu halten?

Für den Ökonomen liegt eine simple Antwort nahe: Wissenschaftler internalisieren die Erträge der Forschungsanstrengungen an deutschen Univer-

---

<sup>21</sup>Für einen Überblick über die Debatte siehe Weiss (1995), zum Humankapitalansatz auch Belfield (2000: 16–71).

<sup>22</sup>Siehe dazu Lüdeke und Beckmann (1998) sowie Beckmann (2000).

sitäten in weitaus höherem Grade als die Erträge einer verbesserten Lehre. Die Möglichkeiten der Berufungen, damit auch die Gehaltsentwicklung und die Ausstattung mit Ressourcen, sowie das wissenschaftliche Renommee hängen gegenwärtig zum größten Teil vom Oeuvre eines Wissenschaftlers – in der Ökonomie: vor allem an der Zahl der Publikationen in referierten Zeitschriften – ab. Lehrevaluation dagegen schlägt sich gegenwärtig nicht oder nur kollektiv, d. h. für die gesamte Fakultät, in Ausstattungsveränderungen nieder. Damit ist es für deutsche Hochschullehrer im allgemeinen rational, den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Forschung zu legen.

Eine solche Asymmetrie der Anreize kann offenkundig zu Ineffizienzen führen. Denn die Entscheidungsträger werden sich – eine innere Lösung vorausgesetzt – so anpassen, dass die jeweiligen Grenzzraten der Substitution beim Faktoreinsatz in Forschung, Lehre und Verwaltung dem Verhältnis der privaten Erträge entsprechen. Dazu zählen solche Erträge, die ihnen evaluationsabhängig zukommen, konsumtive Erträge der Tätigkeiten (Interesse am Lehren, Neugier des Forschers), weitere monetäre Erträge (e. g. aus Vorträgen und Beratungstätigkeit) und intrinsische Motivation.<sup>23</sup> Notwendig für das Auftreten allokativer Probleme ist nun bekanntlich, dass die privaten Nettoerträge einer Aktivität von den gesellschaftlichen abweichen. Bezogen auf Schulen in einigen Entwicklungsländern finden Pritchett und Filmer (1999), dass das Grenzprodukt pro Dollar Input bei Faktoren, aus denen Lehrer keinen direkten Nutzen ziehen, um eine oder gar zwei Größenordnungen über dem Grenzprodukt solcher Faktoren liegt, deren Einsatz Lehrern unmittelbaren Nutzen stiftet. Solche Erkenntnisse weisen auf die angesprochenen Prinzipal-Agent-Probleme im Bildungssektor hin.<sup>24</sup>

Eine Aufgabe der Ordnungspolitik ist es, Regeln so zu gestalten, dass derlei Prinzipal-Agent-Probleme überwunden oder zumindest gemildert werden. Das bestmögliche Funktionieren dezentraler Koordination setzt dabei Euckens (1990) Haftung voraus, also die Internalisierung aller Erträge und Kosten von Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht unproblematisch, wenn Institutionen der Evaluation durch die Schaffung von Allmenderessourcen bewirken, dass Teile der Erträge von bestimmten Aktivitäten externalisiert werden.<sup>25</sup> Vielmehr erscheint eine „*Symmetrie der Anreize*“ bei Forschung und Lehre wünschenswert, wobei grundsätzlich die Individualleistung des Wissenschaftlers evaluiert und die Allokation von Ressourcen nach Möglichkeit gleichfalls bei der individuellen Ausstattung und Entlohnung

---

<sup>23</sup>Zu letzterer siehe Frey (1997a). Ich komme darauf später noch zurück.

<sup>24</sup>Ob sich die Ergebnisse von Pritchett und Filmer (1999) für Schulen in Entwicklungsländern auch bei deutschen Hochschulen reproduzieren lassen, bleibt hier allerdings eine offene Frage.

<sup>25</sup>Die Bewertung kann günstiger ausfallen, wenn man sich zu der Ansicht durchringt, dass Fakultäten und Institute grundsätzlich zur Überwindung der angesprochenen Kollektivhandlungsprobleme imstande sind. Ich überlasse die Beantwortung dieser Frage dem geneigten Leser.

ansetzen sollte.<sup>26</sup>

### 4.3 Leistungsindikatoren, Anreize und die Strukturierung des Outputs

Einer der großen – und oft verkannten – Vorzüge eines funktionierenden wettbewerblichen Marktsystems liegt darin, dass individuelle Leistungen unpersönlich und automatisch danach bewertet werden, was sie dem Nutznießer der Leistung wert sind (und diese Zahlungsbereitschaft auch dem gesellschaftlichen Wert entspricht).<sup>27</sup> Wo Märkte fehlen, kommt man dagegen im allgemeinen nicht um eine explizite Formulierung und Anwendung von Leistungskriterien herum.

Auch bei der Evaluierung trifft dies offensichtlich zu, und zwar hinsichtlich *aller drei* ihrer Funktionen. Einige Probleme, die dies mit sich bringt, sind aus der Evaluierungsliteratur sattsam bekannt: Uneinigkeit darüber, worin denn eigentlich die Qualität von Forschung (und Lehre) bestehe, methodische Probleme bei der Gestaltung der Indikatoren und Probleme der Operationalisierung.<sup>28</sup> Die Lösung solcher Probleme bildet den Schwerpunkt der angesprochenen Literatur. Was die Evaluierung der Forschungsleistungen anbelangt, so scheint sich die Verwendung bibliometrischer Methoden durchzusetzen, unter besonderer Gewichtung solcher Beiträge, die einem *peer review* unterzogen wurden und zunehmend unter Berücksichtigung der Zitierhäufigkeit.<sup>29</sup>

Für die institutionenökonomische Analyse solcher Regeln scheint es mir auf dreierlei anzukommen: erstens auf die Kosten der Anwendung der verschiedenen Verfahren, zweitens auf die Anreize der *Referees* und drittens auf die Anreize der Forscher. Ich will hier insbesondere den dritten Aspekt herausgreifen.

Beurteilt und belohnt man Akteure nach einem bestimmten Indikator für den Output, so wird nicht der (Wert des) Output, sondern die Indikatorgröße maximiert – eine Erfahrung, die man gerade in den osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften sammeln konnte. Und die Struktur der Leistungserstellung passt sich an die Gestaltung der Indikatoren an, indem die Individuen nicht gemessene durch gemessene Aktivitäten substituieren. Was

---

<sup>26</sup>Für einen konkreten Vorschlag, wie ein derartiges System beschaffen sein könnte, siehe Weistroffer *et al.* (2001).

<sup>27</sup>Diese Form der Fairness (unpersönliche Bewertung durch Dritte) steht in enger Verbindung mit der aristotelischen *iustitia commutativa*.

<sup>28</sup>Bezogen auf die Lehre vgl. etwa Kieser *et al.* (1996).

<sup>29</sup>Für einen Überblick über quantitative Indikatoren des Forschungsoutputs und einige methodische Bedenken siehe Weingart (1995), für eine optimistische Perspektive van Raan (1995). Beispiele für die konkrete Gestaltung von Evaluationsregeln bieten Bajcsy und Smiesko (1994) oder der Vorschlag von Weistroffer *et al.* (2001).

die wirtschaftswissenschaftliche Forschung im besonderen anbelangt, liegen drei Konsequenzen nahe:

- Ein *Bedeutungsverlust der Monographie* als Form des Forschungsausgangs. Denn solche Arbeiten gehen bei den meisten bibliometrischen Verfahren mit einem relativ geringen Gewicht ein.<sup>30</sup> Zugleich steigen damit die Kosten von Ansätzen, für die die Buchform besonders geeignet ist.
- Eine zunehmende *Spezialisierung* der Wissenschaftler auf Teilbereiche der Volkswirtschaftslehre, um Skalenerträge bei der Erstellung kurzer Aufsätze<sup>31</sup> zu nutzen.
- Sofern referierte Publikationen einen bestimmten Duktus oder eine bestimmte Methode begünstigen, eine *tendenzielle Konzentration* auf diese Methoden.

Es ist der dritte Punkt, für dessen weitere Analyse wir einen Blick auf die Anreize der Gutachter im Publikationsprozess bedürfen. *Referees* werden für ihre Arbeit in den seltensten Fällen entlohnt, und es findet auch keine explizite, personalisierte Beurteilung der Leistungen der Gutachter statt, die gleich der Lehr- und Forschungsevaluation Konsequenzen für Berufung, Entlohnung und Ausstattung hätte. Die Qualität einer wissenschaftlichen Zeitschrift oder des *Refereeing* insgesamt hat für die beteiligten Gutachter den Charakter eines öffentlichen Gutes. In Anwendung ökonomischer Theorie kann man damit erwarten, dass die Gutachter nicht nur geringere Mühe bei der Prüfung der vorgelegten Arbeiten auf sich nehmen, als effizient wäre, sondern sich auch insbesondere an einer vorherrschenden Orthodoxie orientieren (sofern eine solche existiert). Dies kann möglicherweise das Aufkommen neuer Ansätze behindern.

Abhilfe ließe sich an dieser Stelle schaffen, indem man die Regeln des Forschungsbetriebes so ändert, dass der Stellenwert gutachterlicher Tätigkeit gehoben wird, so dass die Gutachter die Erträge ihres Tuns stärker internalisieren, und zudem die *peer reviews* ihrerseits – *quis iudicabit ipsos iudices?* – der Evaluation unterwirft. Bei der Wahl der Indikatoren wird man manche Dysfunktionalitäten durch eine Umgestaltung der Kriterien vermeiden können, wie etwa durch eine größere Gewichtung von Monographien, doch kann man auch über andere institutionelle Arrangements wie die Ergänzung der bibliometrischen Daten durch eine Gesamtwürdigung von Experten (für die wieder die obige Forderung gelten müsste) nachdenken. Allerdings dürfte

---

<sup>30</sup>Häufig ist das Gewicht eines Buches geringer als das eines *einzigsten* Aufsatzes in einem referierten Journal.

<sup>31</sup>Die der ökonomische Volksmund halb spöttisch, halb fasziniert als *least publishable units* bezeichnet.

es wohl bei einem grundlegenden Trade-off zwischen den Vorteilen quantitativer Kriterien – *ceteris paribus* geringere Kosten der Evaluation, Vergleichbarkeit und Transparenz sowie (dadurch) vermehrte horizontale Gerechtigkeit – und der „Flussbegradigung“ in der Forschung (sofern diese für sich genommen konstitutionell negativ bewertet wird) bleiben.

#### 4.4 Relationale Verträge, demokratische Willensbildung und die Besonderheiten des Hochschullehrerberufs

In jüngerer Zeit hat McKenzie (1996) die Beschäftigung von Ordinarien auf Lebenszeit (*Tenure*) mit dem Hinweis auf die besonderen institutionellen Rahmenbedingungen gerechtfertigt. Ihm geht es dabei vor allem um den Schutz der einzelnen Hochschullehrer vor den internen demokratischen Willensbildungsprozessen der Universitäten, den diese – gleichsam als Lohnbestandteil – am Arbeitsmarkt für Akademiker erhielten. Ähnliche Argumente, die ebenfalls an den institutionellen Besonderheiten der Hochschulen ansetzen, lassen sich auch in Bezug auf Grenzen der Evaluationsverfahren finden. Es sind insbesondere drei Aspekte die mir hier einzeln und gemeinsam von Bedeutung zu sein scheinen:

1. der Umstand, dass aufgrund der offenen Natur von Forschungsaktivitäten und Schwierigkeiten bei der Operationalisierung der Ergebnisse Dienstverträge mit Forschern in besonderem Maße unvollständig sein dürften,
2. der hohe Spezialisierungsgrad des Humankapitals eines Hochschullehrers, der den Reservationsnutzen bei fortschreitender Lehr- und Forschungstätigkeit tendenziell senkt, verbunden mit einem recht engen Teilarbeitsmarkt,
3. die Struktur der Entscheidungsfindung in Hochschulen, welche mehr als in Firmen<sup>32</sup>

durch demokratische Prozesse – Abstimmungen und Wahlen – und durch bürokratische Elemente gekennzeichnet ist.

In Hirschmans (1970) bekannter Dreiteilung spielt bei Universitäten die Exit-Option eine geringere Rolle als in Firmen, und die Voice-Option dürfte an Bedeutung gewinnen. Es liegt nahe, dass dies Konsequenzen für die rationale Gestaltung von Hochschulinstitutionen hat – möglicherweise auch solcher, die die Evaluierung betreffen. Denn aus Sicht des Hochschullehrers

---

<sup>32</sup>Und mehr als in den Vereinigten Staaten, deren Beispiel McKenzies (1996) Argumentation zugrundeliegt.



im universitären Willensbildungsprozess stellt Evaluierung ein zweischneidiges Schwert dar: Haben die Evaluationsregeln gleichsam konstitutionellen Charakter, sind sie also den innerperiodischen Entscheidungen entzogen, so können sie den Einzelnen ein Stück weit vor wechselnden Mehrheiten schützen: Wer gemäß den Spielregeln produktiv ist, hat immerhin ein Argument, sich gegen Zumutungen wie Mittelkürzungen, die Verweigerung der Vertragsverlängerung oder die Schließung seines Faches bei neuer „strategischer Ausrichtung“ der Universität zur Wehr zu setzen.

Ein zusätzliches Problem entsteht indes, sowie die Evaluationsregeln durch den inneruniversitären Entscheidungsprozess oder aber durch übergeordnete Behörden (Wissenschaftsministerien) innerperiodisch verändert werden können. Denn dann lässt sich das Kontroll- und Entlohnungssystem für hochschulpolitische Zwecke oder für die Durchsetzung der Interessen von Mehrheiten nutzen. Neben dem McKenziesschen Schutzinteresse des Einzelnen – als einem Entlohnungsbestandteil, der im Gleichgewicht zumindest ein wenig genutzt wird – sprechen dann auch Überlegungen aus der Rent-Seeking-Theorie für eine Beschränkung der (Auswirkungen von Evaluationen): Je stärker der politische Einfluss auf die Allokation der Ressourcen unter sonst gleichen Umständen ist, um so größere Anstrengungen werden Individuen zur Einflussnahme auf die finanzpolitische Willensbildung unternehmen. Die nachteiligen Konsequenzen einer Lenkung von Ressourcen aus produktiven Verwendungen in (politischen) Angriff und Verteidigung sind aus der Literatur seit Hobbes’ *Leviathan* bekannt (Skogh und Stuart 1982).<sup>33</sup>

Beispielsweise senken Evaluationsverfahren die Kosten für Verwaltung und / oder kollektive Entscheidungsgremien, eine strategische Fokussierung der jeweiligen Universitäten durchzusetzen. Dieser Effekt ist hochschulpolitisch gewollt. Für das konstitutionelle Kalkül spielt jedoch die Frage eine besondere Rolle, inwieweit es den Universitäten oder Fachbereichen gelingen kann, intern ihre Strategie wiederum (sub-) konstitutionell festzulegen, und inwieweit die relevanten Entscheidungen der innerperiodischen Willensbildung zugänglich bleiben. Eine Analyse mit den Mitteln der ökonomischen Theorie der Politik legt hier eine gewisse Skepsis nahe. So meint Becker (2000: 114) mit Blick auf die Evaluation der Lehre durch Studenten:

End of term student evaluations of teaching may be widely used simply because they are inexpensive to administer, especially when done by a student in class, with paid staff involved

---

<sup>33</sup>Ob die demokratischen Regeln für die Entscheidungsfindung im Wissenschaftssektor aus konstitutioneller Perspektive überhaupt sinnvoll erscheinen, ist eine interessante Frage; wichtiger für unser Thema dürfte die Frage sein, welche Wechselwirkungen sich mit den Regeln der Evaluation ergeben und ob nicht bestimmte Evaluationsverfahren für bestimmte *Governance structures* zweckmäßiger erscheinen als andere.

only in the processing of the results [...] Less-than-scrupulous administrators and faculty committees may also use them [...] because they can be dismissed or finessed as needed to achieve desired personnel ends while still mollifying students and giving them a sense of involvement in personnel matters.

Im Zusammenhang mit diesen politökonomischen Problemen steht ein *Zeitinkonsistenzproblem* in der Personalpolitik der Hochschulen. Wie oben angesprochen dürfte die zunehmende Spezialisierung im Zuge einer wissenschaftlichen Karriere – sowohl was allgemeines Humankapital für den Hochschullehrer- / Wissenschaftlerberuf als auch was die fachliche Spezialisierung anbelangt –, so dass die Angebotselastizität der Wissenschaftler (bezogen auf ihre Arbeitsbedingungen im allgemeinen) unter sonst gleichen Umständen im Zeitablauf abnimmt. Als Konsequenz dürfte die *ex ante* optimale Personalpolitik von der *ex post* optimalen abweichen, sofern man das Verhältnis der Universität zu dem einzelnen Wissenschaftler betrachtet. (Die Berücksichtigung überlappender Karrieren kann diese Schlussfolgerung modifizieren.) Bei rationalen Wirtschaftssubjekten wird die *ex post* optimale (First-Best-) Lösung allerdings nicht verfügbar sein, weil die Wissenschaftler die Modifikation der ursprünglichen Strategie erwarten.<sup>34</sup> In einer solchen Spielsituation wird man im allgemeinen eine Selbstbindung auf die *ex ante* optimale Strategie empfehlen, die hier mit einer institutionellen Absicherung der Position der Hochschullehrer verbunden sein dürfte. Das ist eine Variante von McKenzies (1996) Argument.

#### 4.5 „Harte“ oder „weiche“ Institutionen?

Zwei wichtige Entwicklungen in der Verfassungsökonomik betreffen den Einfluss „weicher“ Faktoren auf die rationale Gestaltung von Institutionen. In der ersten geht es um die Wechselwirkung zwischen den zu gestaltenden (geschriebenen) Regeln und anderen, meist informalen Regeln, die der gestaltenden Ordnungspolitik zumindest mittelfristig entzogen sind. Normen und Konventionen können im Extremfall dazu führen, dass die geschriebenen Spielregeln effektiv in ihr Gegenteil verkehrt werden (Ellickson 1991). Für die Frage, welche Initiativen zur Einführung von Evaluation verpuffen (Webler 1996) und welche konstruktivistischen Spielräume man hat, kommt es ganz wesentlich auf die Berücksichtigung bestehender Konventionen im Hochschulbereich an.

Die zweite Entwicklung betrifft den Einfluss der Institutionen auf die *Motivation* der Akteure, ausgehend von der Beobachtung, dass Menschen oft nicht sämtliche Möglichkeiten nutzen, sich durch „Defektieren“ (sozial unerwünschtes Verhalten i. w. S.) besser zu stellen, auch wenn dieses Verhalten

---

<sup>34</sup>Zur Zeitinkonsistenz vgl. Beckmann (1998: Kapitel 7).

nicht mit ausreichenden Sanktionen bewehrt ist. Bezogen auf den Hochschulsektor hieße das beispielsweise, dass viele auf Lebenszeit verbeamtete Professoren nicht alle Möglichkeiten zum *Shirking* nutzen, die ihnen die oft kritisierte institutionelle Struktur des deutschen Hochschulwesens verschafft, und dass viele ältere Hochschullehrer (ohne weitere Berufungsmöglichkeiten)<sup>35</sup> großes Engagement für ihre Aufgaben zeigen. Erklärt wird dies mit intrinsischer Motivation der betreffenden Akteure (Frey 1997a).<sup>36</sup>

Der Kern des Arguments von Verfechtern einer „weichen“ Lösung besteht nun in der Befürchtung, die Einführung „harter“ Institutionen, die explizite Kontrollen und Sanktionen bei Defektion vorsehen bzw. Mehrleistung finanziell entlohnen, könne die intrinsische Motivation schwächen und sich so letztendlich gar als kontraproduktiv erweisen (Frey 1997b). Diese Verdrängung beruht auf drei Effekten (Frey 1997a: 16–17):

- *Frustrationseffekte* durch mangelnde Autonomie. Wird der Entscheidungsspielraum eines Akteurs – ökonomisch gesagt: seine Budgetmenge – durch einen expliziten externen Eingriff eingeschränkt, so empfindet der Entscheider neben Frustrationskosten einen Kontrollverlust. Diese Wahrnehmung vermindert das Gefühl, für die Konsequenzen des eigenen Handelns *verantwortlich* zu sein, und damit die intrinsische Motivation.
- *Überrechtfertigungseffekte*. Werden Individuen durch eine externe Intervention zu einem bestimmten Verhalten gezwungen, und ist eine marginale Anpassung des eigenen Verhaltens auch nicht auf andere Weise möglich, so stellen psychologische Anpassungsprozesse einen Ausgleich von Kosten und Erträgen (das „innere Gleichgewicht“) wieder her. Dies kann zum Abbau interinsischer Präferenzen führen, wenn diese gemeinsam mit der externen Intervention nach einem höheren Aktionsniveau verlangten, als der Definitionsbereich des Aktionsparameters enthält. Abgebaut werden also kognitive Dissonanzen, die dadurch entstehen, dass der Entscheider in der Randlösung mehr Gründe für dieses extremale Verhalten hat, als er eigentlich benötigte („Überrechtfertigung“).
- *Entwertungseffekte*. Beruht das Selbstwertgefühl eines Individuums zumindest teilweise gerade darauf, dass es moralisch handelt, ohne zu

---

<sup>35</sup>McKenzie (1996) argumentiert, dass solche Wissenschaftler tendenziell über ihrem aktuellen Grenzprodukt bezahlt werden, um eine Unterbezahlung – gemessen am Grenzprodukt – während der Qualifikations- und Selektionsphase auszugleichen.

<sup>36</sup>Für eine einschlägige Systematik individueller Präferenzen siehe (Beckmann 2002: 81–84). In dieser Arbeit befasse ich mich auch mit einem Ansatz begrenzter Rationalität als alternativer Erklärung für „Kooperation“ (dort: Steuerehrlichkeit).

solchem Verhalten gezwungen zu sein oder dafür eine materielle Belohnung zu erhalten („warm glow“), dann kann die Einführung solcher externer Anreize den *Eigenwert* der Tat verringern.

Klar sollte sein, dass die oben angesprochenen Frustrationskosten schon für sich soziale Kosten darstellen, die in das konstitutionelle Kalkül einfließen. Weit wichtiger jedoch bleibt die Anwendung des Freyschen Arguments: Ein System von Evaluationsregeln, das zu einer hohen Kontrollintensität führt und eine starke Abhängigkeit externer Anreize von den Ergebnissen der Evaluation einführt, erodiert danach tendenziell die Motivation der Hochschullehrer, auch ohne externen Anreiz Leistungen in Forschung und Lehre zu erbringen. Wäre die Stärke der intrinsischen Motivation positiv mit dem Leistungsvermögen korreliert – was nicht unplausibel erscheint, aber ermanngels empirischer Erkenntnisse hier eine unbelegte Behauptung bleiben muss –, so träte hinzu, dass die Verdrängung gerade die Leistungsträger unter den Wissenschaftlern und Hochschullehrern betreffe.

Zudem sind durchaus Mechanismen vorstellbar, die bewirken, dass diese Art von *Crowding out* in besonderem Maße bei der Einführung externer Anreize im Hochschulbereich auftritt:

1. Die Besonderheiten der Qualifikationsphase und das geringe Gehalt von Hochschullehrern im Vergleich mit alternativen Akademikerberufen dürften die *Selbstselektion* von Individuen mit hoher intrinsischer Motivation (für Forschung und Lehre) tendenziell begünstigen.<sup>37</sup>
2. Unter Umständen entwickelt sich im Zuge der Ausbildung zum Hochschullehrer bei einigen Individuen ein besonderes wissenschaftliches Ethos.

Berücksichtigt man dazu noch die Existenz von Konventionen akademischer Freiheit im Hochschulbereich (siehe das erste Argument in diesem Abschnitt), die nicht auf jeden Fall mit strikter Evaluation und stark kennzahlenorientierter Entlohnung kompatibel sind, so scheint mir durchaus ein gewisser Grund für Skepsis gegenüber der (alleinigen) Nutzung „harter“ Regeln zu bestehen. Nicht ohne Grund betont also Webler (1996) die Bedeutung der Berufsqualifikation und der Entwicklung von „Verantwortungsbewusstsein“ als Teil einer Strategie der Qualitätssicherung an Hochschulen.

---

<sup>37</sup>Dies kann man durchaus als einen wünschenswerten (konstitutionell gewünschten?) Effekt der „Ochsentour“ mit ihren Zeitarbeitsverträgen betrachten. Allerdings wird mit dem gleichen Argument auch die Selbstselektion von Individuen mit hoher Präferenz für den Genuss akademischer Freiheit begünstigt, die positiv mit der wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit zusammenhängen muss.

## 5 Zusammenfassung: Folgerungen für die konstitutionelle Reform im Hochschulsektor

Mein Hauptanliegen in diesem Beitrag bestand darin, die Anwendung institutionen- und konstitutionenökonomischer Ansätze auf die Hochschulreform voranzutreiben und am Beispiel der Evaluation von Forschung und Lehre systematisch die Fragen aufzuwerfen, die es zu klären gilt. Gleichwohl legt unsere Analyse eine Schlussfolgerungen nahe: Zunächst wurde deutlich, dass man Evaluationsregeln nur im Zusammenhang mit den übrigen Elementen des Regelsystems betrachten kann, wobei es uns besonders (a) auf die Regeln der *Willensbildung* an Universitäten und (b) auf die dort wirksamen *Konventionen* und *Normen* ankam. Letztere können nicht nur den Spielraum für eine „konstruktivistische“ Reform der Hochschulen beschränken, sondern bieten – soweit sie gestaltbar sind – u. U. auch Ansätze für „weiche“ Regeln, die letztlich auf Verantwortung und Bürgertugend der Hochschullehrer bauen.

Der Tenor vieler vorgebrachter Argumente war kritisch. Klar sollte sein, dass daraus kein grundsätzliches Argument gegen die Evaluation als Instrument der Qualitätssicherung an Hochschulen erwächst. Vielmehr geht es um Fragen der Gestaltung im Detail und um die Bündelung von Evaluationsregeln mit anderen institutionellen Reformen, so dass insgesamt eine langfristige Besserstellung aller erreicht wird. Als vorläufige Ergebnisse können wir festhalten, dass

- bei der Allokation von Ressourcen nach Evaluationsergebnissen keine Allmenden geschaffen werden sollten („Symmetrie der Anreize“),
- die Ergebnisse der Lehrevaluation durch Studierende in der meist üblichen Form mit Vorbehalten betrachtet werden müssen,
- bibliometrische Forschungsevaluation die Struktur des Forschungsoutputs beeinflusst und der Ergänzung durch Regeln für die *peer reviews* – einschließlich geeigneter Anreizstrukturen – bedarf,
- die Besonderheiten des Wissenschaftlerberufs und der Willensbildung an Universitäten eine konstitutionelle Stabilisierung der Evaluationsregeln erfordern.

Als abgeschlossen kann die vorliegende Untersuchung beileibe nicht gelten. Die weiteren Schritte habe ich bereits in der Einleitung angesprochen: Nun geht es um die Formulierung konkreter Bündel von Regeländerungen und den Nachweis, dass diese eine regelparetianische Verbesserung im Vergleich zum Status quo bedeuteten. Daran muss sich die Frage nach der Implementierung anschließen. Doch auch bei den hier vorgestellten Ansätzen und

Argumenten fehlt es teilweise noch an empirischer Fundierung und an einem formalen Modell, mit dem gerade die Interaktion von Evaluation und demokratischer Willensbildung an Hochschulen eingehend untersucht werden kann. Dies bleibt weiteren Arbeiten überlassen.

## **Literatur**

Bajcsy, J., and V. Smiesko. „Evaluation von Forschungsleistungen am Beispiel der Elektrotechnischen Fakultät der Universität.“ *Beiträge zur Hochschulforschung* 4 (1994): 645–56.

Becker, W. E. „Teaching Economics in the 21st Century.“ *Journal of Economic Perspectives* 14 (2000): 109–20.

Beckmann, K. B. *Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung*. Basel, Frankfurt: Peter Lang, 1998.

Beckmann, K. B. „Die Sozialen Opportunitätskosten Der Hochschulausbildung.“ In *Bildungsökonomie und Neue Steuerung*, eds. Weiss, M., and H. Weisshaupt. 203–29. Frankfurt: Peter Lang, 2000.

Beckmann, K. B. *Steuerhinterziehung. Individuelle Entscheidung Und Finanzpolitische Konsequenzen*. Passau: Habilitationsschrift, Universität Passau, 2002.

Belfield, C. R. *Economic Principles for Education*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

Brennan, H. G., and L. E. Lomasky. *Democracy and Decision: the Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Brennan, H. G., and A. P. Hamlin. „Expressive Voting and Electoral Equilibrium.“ *Public Choice* 95 (1998): 149–75.

Brennan, H. G., and A. P. Hamlin. „Constitutional Choice.“ In *The Elgar Companion to Public Choice*, eds. Shugart, W. F., and L. Razzolini. 117–39. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

Brennan, H. G., and A. P. Hamlin. „Expressive Constitutionalism.“ *Constitutional Political Economy* 13 (2002): 299–311.

Brennan, G. H., and J. M. Buchanan. *Die Begründung von Regeln*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1993.

Buchanan, J. M. *The Limits of Liberty — Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

- Ellickson, R. C. *Order Without Law*. Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1991.
- Emery, C., T. Kramer, and R. Tian. „Customers Vs. Products: Adopting an Effective Approach to Business Students.“ *Quality Assurance in Education* 9 (2001): 110–15.
- Eucken, W. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 3. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr (UTB), 1990.
- Greenwald, A. G., and G. M. Gillmore. „No Pain, No Gain? the Importance of Measuring Course Workload in Student Ratings of Instructions.“ *Journal of Educational Psychology* 89 (1997): 743–51.
- Frey, B. S. *Not Just for the Money*. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar, 1997(a).
- Frey, B. S. „A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues.“ *Economic Journal* 107 (1997b): 1043–53.
- Hayek, F. A. *The Fatal Conceit — the Errors of Socialism*. London: Routledge, 1988.
- Hirschman, A. O. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge (MA), London: Harvard University Press, 1970.
- Hoffmann, K.-H. „Transparenz, Evaluation, Qualitätssicherung: Lehre Auf Dem Prüfstand.“ In *Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung – Lehre – Management.*, ed. Müller-Böling, D. 137–47. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 1995.
- Kieser, A., E. Frese, D. Müller-Böling, and N. Thom. „Probleme der externen Evaluation wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge.“ *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* 1/96 (1996): 69–93.
- Klößner, C., and A. Barz. „Qualitätssicherung in Der Lehre – Versuch Einer Systematisierung.“ In *Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung – Lehre – Management.*, ed. Müller-Böling, D. 119–36. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 1995.
- Laffont, J.-J. *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Lüdeke, R. und K. B. Beckmann. „Social Costs of Higher Education: Production and Financing. The Case of Germany (1994).“ *Passauer Diskussionsbeiträge V-98-8* (1998).
- McKenzie, R. B. „In Defense of Academic Tenure.“ *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 152 (1996): 325–41.
- Müller-Böling, D. „Qualitätssicherung in Hochschulen. Grundlage einer wissensbasierten Gesellschaft“ In *Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung*

- Lehre – Management., ed. Müller-Böling, D. 27–45. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 1995.
- Nurmi, H. *Voting Paradoxes and How to Deal With Them*. Berlin: Springer, 1999.
- Pies, I. „Wissenschaftliche Politikberatung in Der Demokratie: Ein Ökonomischer Ansatz.“ In *Neuer Wein aus alten Schläuchen? Wirtschaftswissenschaftliche Ansätze jenseits des 'Mainstream'*, eds. Beckmann, K. B., D. Meyer, and S. Okruch. 9–30. Andrassy-Universität, Budapest, 2003.
- Pritchett, L. H., and D. Filmer. „What Education Production Functions Really Show: a Positive Theory of Education Expenditures.“ *Economics of Education Review* 18 (1999): 223–39.
- Raines, J. P., and C. G. Leathers. *The Economic Institutions of Higher Education*. Edward Elgar, 2003.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge MA: Belknap Press, 1971.
- Sabot, R., and J. Wakeman-Linn. „Grade Inflation and Course Choice.“ *Journal of Economic Perspectives* 5 (1991): 159–70.
- Sandmo, A. „Buchanan on Political Economy: a Review Article.“ *Journal of Economic Literature* 28 (1990): 50–65.
- Schimank, U. „Immer Weniger Zeit Für Forschung?“ *Beiträge zur Hochschulforschung* (1994): 685–705.
- Skogh, G., and C. Stuart. „A Contractarian Theory of Property Rights and Crime.“ *Scandinavian Journal of Economics* 84 (1982): 27–40.
- Sproule, R. A. „The Underdetermination of Instructor Performance By Data From the Student Evaluation of Teaching.“ *Economics of Education Review* 21 (2002): 287–94.
- van Raan, A. F. J. „Bewertung Von Forschungsleistungen: Fortgeschrittene Bibliometrische.“ In *Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung – Lehre – Management.*, ed. Müller-Böling, D. 85–102. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 1995.
- Webler, W.-D. „Qualitätssicherung in Lehre Und Studium an Deutschen Hochschulen.“ *Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie* 16 (1996): 119–48.
- Weingart, P. „Forschungsindikatoren: Instrumente Politischer Legitimierung Oder Organisatorischen Lernens.“ In *Qualitätssicherung in Hochschulen: Forschung – Lehre – Management.*, ed. Müller-Böling, D. 73–84. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 1995.
- Weiss, A. „Human Capital Vs. Signalling Explanations of Wages.“ *Journal of Economic Perspectives* 9 (1995): 133–54.



Weistroffer, H. R., M. A. Spinelli, G. C. Canavos, and F. P. Fuhs. „A Merit Pay Allocation Model for College Faculty Based on Performance Quality and Quantity.“ *Economics of Education Review* 20 (2001): 41–49.

Williams, W. M., and S. J. Ceci. „How’m I Doing?“ *Change* Sep/Oct (1997): 13–23.

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES  
ISSN 1589-603X

- I Beckmann, Klaus B. and Martin Werding. 2002. „Two Cheers for the Earned Income Tax Credit”.
- II Beckmann, Klaus B. 2003. „Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutenökonomische Perspektive”.

Paper copies can be ordered from:

The Librarian  
Andrássy Gyula Egyetem  
Pf. 1422  
1464 Budapest  
Hungary

Visit us on the web at [http: www.andrassyuni.hu](http://www.andrassyuni.hu). Please note that we cease to circulate papers if a revised version has been accepted for publication elsewhere.