„Wenn wir gemeinsam die Verantwortung tragen, dann müssen wir uns auch ein bisschen verschwören“

Innovationsmechanismen im Universitätsmanagement am Beispiel der TU Darmstadt

Karl Ulrich Saß

1. Hochschulreform als Innovation

Im Herbst 2018 erhielt die Technische Universität (TU) Darmstadt ein ganz besonderes Lob. Für sie – so Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich eines Besuchs bei der südhessischen Universität – sei „es wunderbar zu sehen“ wie man den von der hessischen Landesregierung gewährten Autonomiestatus genutzt habe. Aus ihrer Autonomie, so das Urteil von allerhöchster Stelle, habe „die Wissenschaft in ihrer Freiheit auch vieles gemacht“ (Hessische Staatskanzlei 2018). Schon zuvor wurde die TU Darmstadt häufig als Positivbeispiel – gewissermaßen als „Vorreiterin“ in Sachen innovativer Hochschulgovernance – präsentiert, so etwa in dem Artikel „Große Freiheit“ der Süddeutschen Zeitung vom 26. September 2011. Systematisch analysiert hat man den Befund einer „Avantgarde-Rolle“ der südhessischen Universität indes bislang nicht. Man fragt sich weshalb, denn – sollte es eine solche Vorreiterrolle tatsächlich geben oder gegeben haben –, so drängt sich doch geradezu die Frage nach den Schlüsselfaktoren für diesen reformerischen Erfolg auf. Schließlich verspräche die Kenntnis der dahinterliegenden Wirkmechanismen hilfreiche Erkenntnisse, die für die erfolgreiche Gestaltung von Governance-Reformen an Hochschulen nützlich sein könnten. Vorliegender Beitrag versucht genau hier anzusetzen: In groben Zügen will er zum einen eine Antwort auf die Frage skizzieren, ob und inwiefern eine Vorreiterrolle der TU Darmstadt festzustellen ist, zum anderen soll explorativ die Existenz und Funktionsweise von „Innovationsmechanismen“ erkundet werden, die zur erfolgreichen Gestaltung von Hochschulreformen beitragen.

Dies setzt voraus, dass eine fundierte Kenntnis der Hochschulreformen insgesamt vorliegt, denn nur so kann beurteilt werden, inwieweit sich eine einzelne Universität wie die TU Darmstadt heraushebt. Eine entsprechend breite Basis liegt für den Anfang dieses Jahrzehnts vor (u.a. Bogumil et. al. 2013a, Hüther et. al. 2011). Eben zu dieser Zeit wurden im Rahmen einer Thesis Interviews mit den leitenden Verwaltungsakteuren der TU Darmstadt geführt (Schneider 2011). Diese Interviews mit dem Kanzler sowie den sieben Dezernentinnen und Dezernenten erlauben eine synchrone Einordnung der Darmstädter Governancereformen in die bundesdeutsche Gesamtsituation, was zur Beurteilung der Frage einer Vorreiterrolle zwingend notwendig ist. Schließlich würden Vergleiche zu unterschiedlichen Messzeitpunkten aufgrund der dynamischen Entwicklung in der Hochschullandschaft sicherlich zu Verzerrungen führen – eine Tatsache, die in der Hochschulforschung häufig übersehen wird.

1.1 Grundzüge des Innovationsbegriffs

Wie Otto Hüther und Georg Krücken (2016, S. 143) bemerken wird zudem vernachlässigt, dass Reformen der formalen Strukturen und Rahmenbedingungen im Hochschulbereich aufgrund von „‚Abschleifungstendenzen' in der Implementation" nicht zwangsläufig (die intendierten) Auswirkungen auf das faktische Denken und Handeln der relevanten Akteure haben müssen. Um den Blick für diese in neueren Ansätzen (z. B. Jochheim/Bogumil 2015) endlich stärker in den Blick geratene Problematik weiter zu schärfen, werden die hier betrachteten Governance-Reformen als Innovationen verstanden, denn der Innovationsbegriff ist hervorragend geeignet, um das komplexe Feld zwischen Ausbleiben und Eintreten der Umsetzung von Reformen mitsamt den zugrundeliegenden Mechanismen zu umreißen. Schließlich sind in dem Begriff der Innovation beide Dimensionen – die *Modifikation* des Bestehenden einerseits, und dessen Überführung in eine allgemeine Praxis als *Applikation* andererseits – verankert, sozusagen als Grundpfeiler über denen das Begriffsfeld aufgespannt ist. Dies gilt schon für die wegweisende Wendung von der „Durchsetzung neuer Kombinationen", die auf den Nestor der Innovationsforschung, Joseph Alois Schumpeter (2002 [1911], S. 409) zurückzuführen ist. Sowohl der Aspekt der Modifikation (in der Wendung Schumpeters „neue Kombinationen") als auch der Applikation („Durchsetzung") spiegeln sich bis heute breit und über die Disziplinen hinweg in Definitionen des Begriffs wieder. Der Innovationsbegriff nimmt also gewissermaßen *per definitionem* den Zusammenhang der beiden Kategorien Modifikation und Applikation in den Blick oder, um dies auf den hier behandelten Gegenstand abzubilden, das Verhältnis zwischen Idee und konkreter Umsetzung der Hochschulreformen.

1.2 Governance-Reformen im Hochschulbereich als Innovationen

Darüber hinaus ist es sinnvoll, den institutionellen Rahmen zu betrachten, in dem der Innovationsprozess abläuft. Institutionen werden dabei abstrakt verstanden als „gesellschaftliche Erwartungsstrukturen" (Hasse/Krücken 2009, S. 237), die das Handeln von Akteuren, beispielsweise durch Aussagen über dessen Angemessenheit (z. B. Verhaltensregeln) oder Rechtmäßigkeit (z. B. formale Bestimmungen), beeinflussen. Sie stehen mit den Ebenen der Modifikation und Applikation in unmittelbarer Beziehung, wie der folgende, in der Forschungsliteratur häufig beschriebene Ablauf der Governance-Reformen im Hochschulbereich zeigt.

(1) Die betreffende **Modifikation** sieht eine Änderung in der Steuerungslogik der Hochschulen vor, durch welche die ehemals dominanten Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation geschwächt und im Gegenzug die drei Governance-Mechanismen Außensteuerung, organisatorische Selbststeuerung sowie Wettbewerb gestärkt werden (vgl. z.B. Schimank 2014, S. 16-18). Grafisch zusammengefasst werden die Veränderungen in der Hochschulforschung meist über den so genannten Governance-Equalizer (Abbildung 1).

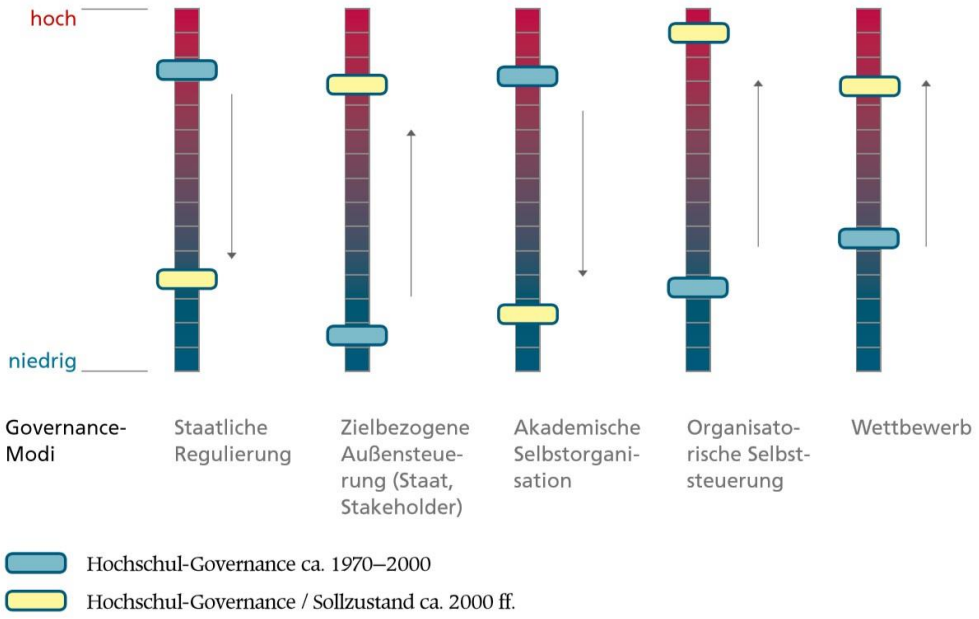

Abbildung 1: Governance-Equalizer (Quelle: Zechlin 2015, S. 21, basierend auf einer Darstellung von Stefan Lange).

(2) Die Modifikation und ihre gedachten Anwendungen sind in verschiedener Form **institutionalisiert** worden, besonders offenkundig durch Aufnahme in die Landeshochschulgesetze (vgl. Hüther et. al. 2011, 9). Dabei waren sie auch wesentlich durch die vorherrschenden institutionellen Rahmenbedingungen motiviert, so etwa durch eine allgemeine Mittelknappheit im Hochschulsystem und das daraus resultierende Effizienzdenken (vgl. Lange/Schimank 2007, S. 522f.)

(3) Die **Applikation** und damit die konkrete Umsetzung der Modifikation erfolgte schließlich in der Hochschulpraxis auf Basis des Fußabdrucks, den die ursprüngliche Idealvorstellung der Reformen in der institutionellen Umwelt der Hochschulakteure hinterlassen hat. Dabei hängt die konkrete Umsetzung letztlich aber stets auch vom konkreten Denken und Handeln verschiedener Akteure ab, das im Sinne der ursprünglichen Intention sein, jedoch auch davon abweichen kann.

Dennoch geht die Hochschulforschung, wie Hüther und Krücken (2016, S. 152) kritisch anmerken, häufig von der „unterkomplexe[n] Annahme einer einfachen technischen Veränderbarkeit von faktischen Governance-Strukturen“ aus, was „nicht selten eine wilde Durchmischung von Beschreibungen zum Diskurs, den formalen Regeln und der Praxis“ nach sich zieht. Die Einführung der Kategorien, Modifikation, Institution/institutioneller Rahmen und Applikation intendiert daher eine konsequente analytische Trennung der Ebene der (innovativen) Idee, der Einbettung in und etwaigen Auswirkungen auf den institutionellen Rahmen sowie schließlich den erfolgenden und ausbleibenden Einflüssen auf Einstellungen und Handlungen der relevanten Akteure. Die letzten beiden Ebenen werden, mit einer auf John Meyer und Brian Rowan (1977) zurückgehenden Unterscheidung, als Formal- bzw. Aktivitätsstruktur

bezeichnet. Formal- und Aktivitätsstruktur sind in der Vorstellung von Meyer und Rowan nur lose gekoppelt, so dass sich eine Veränderung in der Formalstruktur nicht zwangsweise auf die Aktivitätsstruktur niederschlagen muss. Ganz im Gegenteil gehen Meyer und Rowan sogar davon aus, dass Organisationen sich in der Formalstruktur in der Regel anpassen, um den Erwartungen ihrer Umwelt gerecht zu werden, auf der Aktivitätsstruktur jedoch häufig „business as usual“ (Hasse/Krücken 2005, S. 24) betrieben wird. Für die Analyse administrativer Innovationen werden Formal- und Aktivitätsstruktur um eine dritte Analyseebene, die Idealstruktur, erweitert. In dieser ist die eine Innovation konstituierende Modifikation anzusiedeln. Auch von ihr können, wie bei dem beschriebenen Verhältnis von Formal- und Aktivitätsstruktur, Wirkungen auf die anderen strukturellen Ebenen ausgehen aber eben auch ausbleiben. Beide Fälle begegnen sowohl bundesweit als auch an der TU Darmstadt, wie nachfolgende, nach den fünf Governance-Mechanismen und den drei Innovationsebenen gegliederte Grobbetrachtung zeigt.

2. Die Darmstädter Hochschulautonomie im „Bundesvergleich“: ein Vorreitermodell?

2.1 Staatliche Regulierung

Idealstruktur: Die Grundidee hinter dem Abbau staatlicher Regulierung ist es, „die bislang bürokratische staatliche Steuerung durch ein output- bzw. leistungsorientiertes Modell abzulösen“ (Lanzendorf/Pasternack 2009, S. 17). Hierzu gehört beispielsweise eine größere Freiheit der Hochschulen beim Berufungsrecht und der Mittelverwendung (Globalhaushalt). Der Staat soll sich auf die Vorgabe von Zielen und groben Rahmenbedingungen beschränken und von Steuerungseingriffen im Detail absehen. Diese Vorstellung findet sich in den Interviews der leitenden Verwaltungsakteure[1] der TU Darmstadt wieder. Die Idee sei, dass „das Land sagt, ich kann nicht alles für die Universität von meiner Stelle entscheiden, sondern die wichtigsten Entscheidungen werden an der TU Darmstadt getroffen“.

Formalstruktur: Betrachtet man die Formalstruktur zum Untersuchungszeitpunkt 2010/2011 (vgl. Hüther et. al. 2011, S. 20-22), so ist bundesweit zwar ein Rückgang der Kompetenzen der Ministerien zu beobachten. Es existieren jedoch auch viele Bereiche, in denen nur relativ wenige Veränderungen erfolgten. So war zu diesem Zeitpunkt nur einer Minderheit der Universitäten die Dienstherreneigenschaft übertragen und auch die Einführung von Globalhaushalten und damit verbunden die Abschaffung von Stellenplänen war in einigen Bundesländern nicht erfolgt. Was die Übergabe des Bau- und Immobilienmanagements an die Hochschulen betrifft, so war diese nur in wenigen Ausnahmen festgeschrieben. Der TU Darmstadt wird hingegen ein „besonders hohes Maß an Autonomie für die Universität“ attestiert (ebd. S. 15). Dieses manifestiert sich insbesondere in der zu dieser Zeit recht progressiven

[1] Um die Anonymität zu wahren sowie aufgrund der Tatsache, dass die Mehrzahl der Interviewten Männer waren, wird bei Nennung der Interviewpartner ausschließlich die maskuline Form benutzt. Ferner wird zur Anonymitätswahrung auf Pseudonyme für die Interviewpartner verzichtet.

Tatsache, dass die Universität über weitgehende Bau- und Immobilienautonomie, die Dienstherreneigenschaft sowie einen Globalhaushalt verfügte.

Aktivitätsstruktur: Auf Ebene der Aktivitätsstruktur kann bundesweit nur sehr eingeschränkt von einer konsequenten Abkehr von Detailsteuerungsmechanismen ausgegangen werden. Hüther et. al. (2011, S. 23) berichten beispielsweise von Einschränkungen durch ministeriales Handeln. Ferner wird von Bogumil et. al. (2013a, S. 99) darauf verwiesen, dass die Personalmittel im Untersuchungszeitraum häufig noch nach dem kameralen System verteilt wurden. Anders an der TU Darmstadt, für die ein Interviewpartner erläutert, dass die Personalbudgetierung voll funktionsfähig sei: „Jetzt ist es ganz normal, dass die Fachbereiche ihr Personalbudget haben, dieses selbst bewirtschaften können." Darüber hinaus wird berichtet, dass sich das Ministerium aus der Detailsteuerung herausgezogen habe, „stark merkbar bis dahin, dass man eigentlich monatelang überhaupt keinen Kontakt mehr nach Wiesbaden hatte […] Das Gefühl der nachgeordneten Behörde ist nach und nach verschwunden."

2.2 Zielbezogene Außensteuerung

Idealstruktur: Bei der Ausgestaltung der Außensteuerung werden gemeinhin zwei Elemente als zentral betrachtet: zum einen Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Ministerien mit den Hochschulen, zum anderen die Einrichtung von Hochschulräten. Über die Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden vom Staat die Ziele der Hochschulen gewissermaßen als Handlungsrahmen formuliert, die Art und Weise der Verfolgung den Hochschulen aber weitgehend selbst überlassen. Die Hochschulräte füllen ergänzend hierzu das Vakuum, das durch den Rückzug des Ministeriums aus der Detailsteuerung entsteht und übernehmen, zumindest teilweise, dessen Kontrollfunktionen. An der TU Darmstadt wird Instrumenten der Außensteuerung vergleichsweise geringe Bedeutung beigemessen. Was den Hochschulrat betrifft, wird zwar eingeräumt, dass dieser Funktionen des Ministeriums übernehmen solle, jedoch nur eingeschränkt. Der Hochschulrat habe im Kern „allenfalls kontrollierende Funktionen, um Exzesse zu verhindern" und ansonsten „im Wesentlichen beratende Funktion". Auch die Bedeutung von Zielvereinbarungen mit dem Ministerium wird an verschiedenen Stellen relativiert, sie werden in einem Fall gar als „modischer Schnickschnack" bezeichnet.

Formalstruktur: Prinzipiell waren die Instrumente der Zielvereinbarungen und Hochschulräte bundesweit sehr breit in der Formalstruktur verankert. Dies gilt auch für die Hochschulräte, wobei es allerdings Unterschiede im Kompetenzumfang gab, beispielsweise reichte der Einfluss von Hochschulräten bei der Ressourcenverteilung von (Mit-)Entscheidungsfunktionen bis hin zu Modellen, in denen dem Hochschulrat praktisch keine formalen Befugnisse zugedacht waren (vgl. Bogumil et. al. 2013a, 69f.; 87f.). An der TU Darmstadt waren beide Instrumente institutionell stark etabliert. Zielvereinbarungen wurden laut einem Interviewpartner bereits „seit 2000 oder 2001" mit dem Land abgeschlossen, man befinde sich „in der dritten Generation". Der Hochschulrat sei 2001 gegründet worden und habe nach anfänglich „ausschließlich beratende[r] Funktion" 2005 verstärkte Kompetenzen zugeschrieben bekommen.

Aktivitätsstruktur: Konsequenter als die Elemente staatlicher Deregulierung wurden an den deutschen Hochschulen die Instrumente der Außensteuerung umgesetzt. Smitten und Lesczensky (2014, S. 107) legen dar, dass sowohl die ministeriale als auch die Hochschulseite von einer grundsätzlichen Wirksamkeit von Ziel- und Leistungsvereinbarungen ausgehe. Verhaltener sieht dies bei den Hochschulräten aus, deren Bedeutung in der alltäglichen Praxis – nicht zuletzt aufgrund des vergleichsweise geringen zeitlichen Einsatzes – als relativ gering eingestuft werden kann (vgl. Bogumil et. al. 2013b, S. 57-59). An der TU Darmstadt werden beide Instrumente als für die Praxis weitgehend bedeutungslos eingestuft. Zielvereinbarungen mit dem Land seien „viel Prosa und Prosazwischenberichte, ohne dass irgendwelche Auswirkungen oder gar Steuerungen über diese Instrumentarien durchgeführt worden wären", der Hochschulrat wird in seiner Arbeit als „unauffällig" wahrgenommen.

2.3 Akademische Selbstorganisation

Idealstruktur: Durch den Kompetenzverlust von Senaten und Fakultätsräten wird in der Vorstellungswelt der Hochschulreformen ein Effizienzgewinn erwartet. Entscheidungen sollen so schneller und zielgerichteter getroffen werden, als „durch die akademische Selbstverwaltung und den hier zugrundeliegenden Mechanismen von Gemeinschaft, Verhandlungen und Mehrheitsentscheidungen" (Hüther/Krücken 2016, S. 141). An der TU Darmstadt wird hierin vor allem eine logische Konsequenz gestiegener Autonomie und Eigenverantwortung gesehen. Früher habe der Senat, als „das große Gremium", mehrheitlich entschieden und man habe sich hinter dieser Entscheidung verstecken können. Nun müssten individuelle Entscheidungsträger Verantwortung übernehmen.

Formalstruktur: Formal kann zum Analysezeitpunkt von einem deutlichen Kompetenzverlust akademischer Selbstverwaltungsorgane ausgegangen werden. Dies zeigt sich etwa an der so genannten „Auffangkompetenz": nicht *de iure* geregelte Belange fielen nur noch in Berlin und Rheinland-Pfalz per Gesetz in die Kompetenz des Senats, das heißt, wurden ansonsten den Hochschul- bzw. Fakultätsleitungen zugerechnet (vgl. Bogumil et. al. 2013a, S. 65-69*)*. Auch an der TU Darmstadt ist eine deutliche Entwicklung „weg von der Gremienuni" erfolgt. Der Senat habe „genau genommen keine nennenswerte Macht mehr".

Aktivitätsstruktur: Die tatsächlichen Auswirkungen, die aus dem formalen Bedeutungsverlust der Selbstverwaltungsgremien resultieren, sind bislang nicht systematisch untersucht worden. Bogumil et. al. (2013b, S. 62) gehen jedoch davon aus, dass die Änderungen nicht vollständig in der Praxis wirksam wurden, sondern „in den meisten Bundesländern das Selbstverwaltungsmodell konserviert wurde". In der alltäglichen Praxis der TU Darmstadt ist der Rückgang der Selbstverwaltung hingegen deutlich für die Verwaltungsakteure spürbar. Der Senat etwa erhalte viele Vorgänge „nur noch zur Kenntnis" und sehe sich selbst inzwischen „als Abnickorgan".

2.4 Organisatorische Selbststeuerung

Idealstruktur: Statt von den klassischen akademischen Selbstverwaltungsorganen sollen Entscheidungen vermehrt von starken und entsprechend legitimierten Leitungsorganen getroffen und mit Hilfe einer professionalisierten Administration durchgesetzt werden. Universitätsinterne Zielvereinbarungen dienen dabei der Ausgestaltung des hierarchischen Binnenverhältnisses. Auch an der TU Darmstadt wird der organisatorischen Selbststeuerung hohe Bedeutung beigemessen, allerdings wird darunter nicht nur Selbststeuerung durch die Universitätsleitung verstanden, sondern großer Wert auf die Übernahme von Verantwortung an dezentraler Stelle, etwa durch die Fachbereiche oder einzelne Individuen gelegt. Zielvereinbarungen werden in diesem Verständnis als gemeinsames Instrument betrachtet: „[…] dass das Präsidium die Fachbereiche fragt und sich auch selbst fragt, wo wollen wir eigentlich hin mit diesem Fachbereich. Das ist, glaube ich, viel, viel wichtiger als der Buchstabe der Zielvereinbarung.“ Und für die individuelle Mitarbeiterebene gilt: „Mir ist die Freiheit wichtig. Dann aber auch die Verantwortung, diese Freiheit zu gestalten.“

Formalstruktur: Die Forschung ist sich weitgehend einig, dass sich die institutionellen Regelungsstrukturen stark zugunsten der Kompetenzen starker Leitungsorgane verlagert haben. Diese wird in den Interviews auch für die TU Darmstadt bestätigt. „Mit dem TUD-Gesetz muss man schon konstatieren, dass dem Präsidium eine insgesamt deutlich stärkere Rolle zugeschrieben worden ist“.

Aktivitätsstruktur: Die Forschungsergebnisse von Bogumil et. al. (2013b, S. 63) zeigen, dass sich die formalen Regelungen zur Stärkung der organisatorischen Selbststeuerung nicht in allen Bereichen der Aktivitätsstruktur niedergeschlagen haben. Während die Einflussnahme von Hochschulleitungen auf das Forschungsprofil von den Hochschulakteuren bestätigt wird, ist dies für die Lehre deutlich weniger der Fall. Für die TU Darmstadt zeugen die Interviews von einem verstärkten, effektiven Steuerungshandeln der Hochschulleitung. So sei nicht nur bei der Steuerung der Forschungsaktivitäten „mit dem neuen Präsidenten eine erhebliche Dynamik reingekommen““. Ferner wird mit Prömel ein deutlicher Hierarchisierungsschub verbunden, durch ihn hätten sich „strukturelle Fragen klarer in der Organisation abgebildet“. Beispielsweise sei das Berufungsverfahren professionalisiert und ein „großes Augenmerk auf die Qualitätssicherung gelegt worden“, stärker, „als das an einer traditionellen Universität erforderlich ist, weil hier einfach nichts mehr darüber ist“.

2.5 Wettbewerb

Idealstruktur: Der Governance-Mechanismus des Wettbewerbs soll in der Vorstellungswelt des Management-Modells intensiviert werden, um hierdurch Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu erzielen (vgl. Kamm 2014, S. 323). Zur entsprechenden Anreizsetzung sollen Ressourcen auf Basis leistungsorientierter Kriterien vergeben werden. Überdies soll der Wettbewerb über Rankings und Kennzahlenver-

gleiche Einzug halten. In den Interviews mit den Verwaltungsakteuren finden sich keine Hinweise darauf, dass der Wettbewerb ein Element der administrativen Reformen an der TU Darmstadt ist. Er wird zwar an mehreren Stellen begrüßt, jedoch durchweg als externer Faktor dargestellt.

Formalstruktur: Formelgebundene Mittelverfahren mit entsprechenden Anreizsetzungen für den Wettbewerb waren zum Analysezeitpunkt sowohl auf zentraler Hochschulebene als auch auf Fakultätsebene weitgehend akzeptierte Instrumente und auch Hochschulrankings können als institutionell verfestigt betrachtet werden (vgl. Bogumil et. al. 2013a, S. 77). Auch an der TU Darmstadt waren entsprechende Instrumente formal umgesetzt. Neben dem Verweis auf die Bestimmungen der W-Besoldung „durch die ein Stück weit der Leistungsgedanke untermauert“ werde, existierten Leistungsbezahlelemente zum Analysezeitpunkt offenbar auch für Tarifbeschäftigte über Leistungsprämien sowie „die Vorweggewährung einer oder zweier Stufen“. Zudem wird der Wettbewerb in Form von Rankings sowie durch das universitäre Mittelverteilungsmodell als allgegenwärtig dargestellt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass er im institutionellen Umfeld der TU Darmstadt sehr stark verankert war.

Aktivitätsstruktur: Während beispielsweise Hochschul- und, in geringerem Maße, auch Fachbereichsleitungen mit der formelgebundenen Mittelverteilung Anreize zur Leistungssteigerung verbunden sehen, wird dies in der Professorenschaft zurückhaltender gesehen, die von Rankings ausgehenden Anreize zur Steigerung des Wettbewerbs werden als existent, jedoch verhalten eingeschätzt (vgl. Bogumil et. al. 2013a, S. 113-122). Dies entspricht der Situation an der TU Darmstadt. Die universitätsinterne Mittelverteilung wird als etabliertes und wirksames System dargestellt, es gebe „einen Erfolgsanteil, der deutlich zu Buche schlägt und damit Anreize setzt und zwar für die Fachbereiche, für jede Ebene, bis runter zum Professor“. Die Bedeutung von Rankings wird hingegen relativiert, mit ihren Ergebnissen wird gleichsam opportunistisch verfahren: „Immer, wenn man oben steht, sind sie toll. Und wenn man mitten oder unten steht, kommen methodische Fehler an die Rankings“.

Teilt man diese Ergebnisse grob in drei Kategorien ein, das (nahezu) vollständige Ausbleiben von Reformen (0), die teilweise Umsetzung (1) sowie die (beinahe) vollständige Umsetzung (2), so ergibt sich folgendes Bild:

TU Darmstadt *BRD*

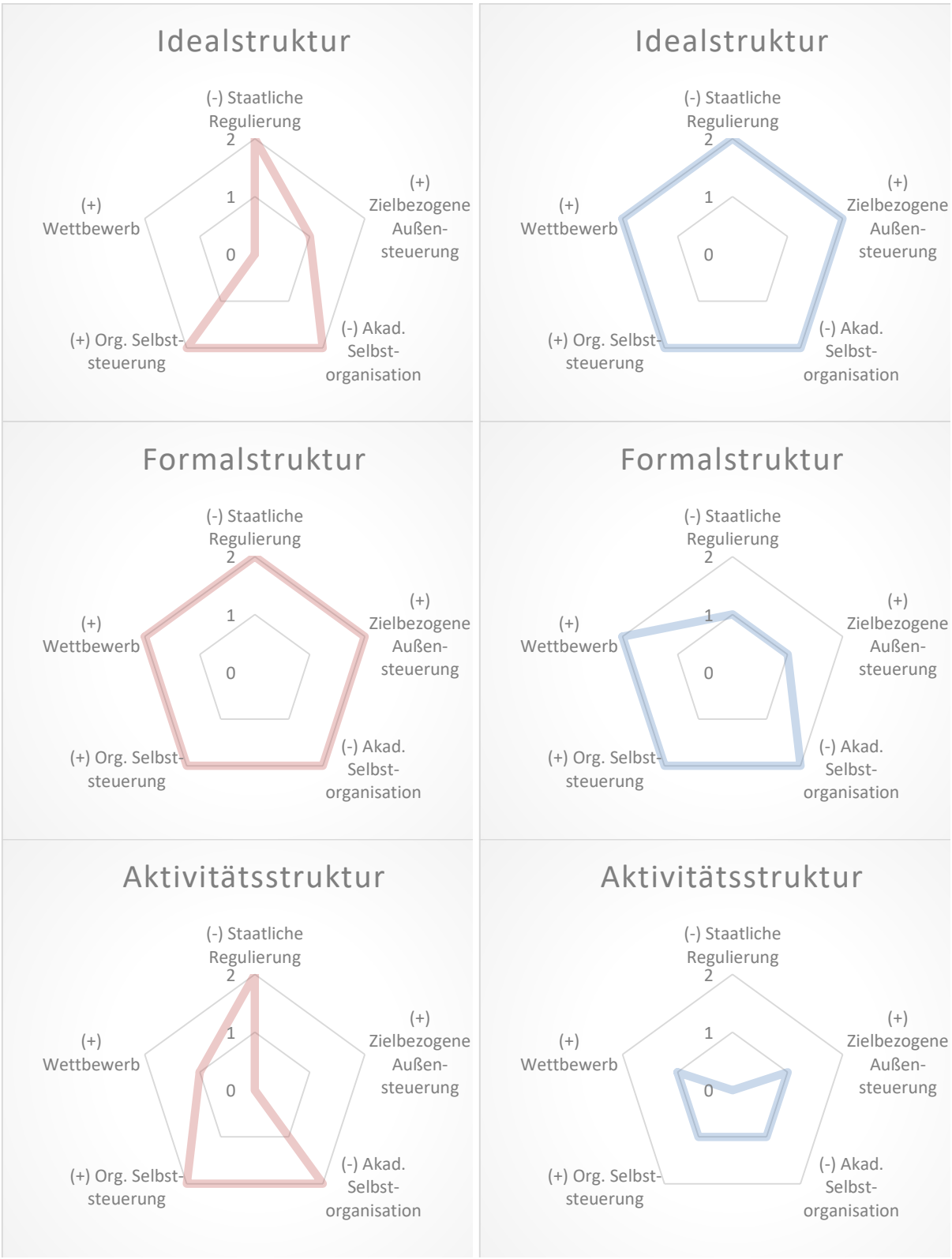

Abbildung 2: Ausprägung der Governancereformen in Ideal-, Formal- und Aktivitätsstruktur (eigene Darstellung).

Ist es damit gerechtfertigt, die Governance-Reformen an der TU Darmstadt als Vorreitermodell zu betrachten? Einerseits ist man geneigt, dies zu bejahen, denn die formalen, institutionell verankerten Rahmenbedingungen an der TU Darmstadt entsprachen sehr weitgehend dem Idealbild der Hochschulreform (siehe Formalstruktur TU Darmstadt im Vergleich zu Idealstruktur BRD). Das bedeutet: „auf dem Papier“ war die TU Darmstadt ein Vorzeigemodell. Andererseits muss man aber auch feststellen, dass das von der TU Darmstadt intendierte Governance-Modell gar nicht dem bundesweiten Idealtypus entsprach. Insofern ist die Bezeichnung „Vorreiter“ für die TU Darmstadt letztlich nicht korrekt, denn die Universität verfolgte ein – wenn auch der bundesweiten Logik nicht unähnliches – so doch ein insbesondere in der Akzentuierung von Autonomie spezifisches Modell.

3. Innovationsmechanismen im Hochschulmanagement

Der Blick auf obige Diagramme offenbart vier Besonderheiten der Hochschulreformen an der TU Darmstadt:

1. Der Rückgang staatlicher Regulierung ist bei der TU Darmstadt auf allen drei Ebenen ähnlich stark ausgeprägt, während er sich bundesweit betrachtet auf dem Weg von der Idealstruktur zur Aktivitätsstruktur deutlich abschwächt (» 3.1).
2. Hingegen ist die Intensivierung der zielbezogenen Außensteuerung an der TU Darmstadt geringer ausgeprägt (» 3.2).
3. Der Bedeutungsverlust der akademischen Selbstorganisation sowie die damit korrespondierende Intensivierung der organisatorischen Selbststeuerung verläuft weitgehend parallel, an der TU jedoch bezüglich der Aktivitätsstruktur ausgeprägter als auf Bundesebene (» 3.3).
4. Wettbewerb gehört nicht zur ursprünglichen Vorstellung der Darmstädter Hochschulreform und weicht damit in der Idealstruktur vom gesamtdeutschen Bild ab. Nichtsdestotrotz bewegt sich die Ausprägung auf Formal- und Aktivitätsstruktur auf Bundesniveau (» 3.4).

Welche Mechanismen stecken hinter diesen Besonderheiten?

3.1 Dezentrale Eigenverantwortung in der „autonomen Zone“: Reformnarrativ und Führungscredo

Die Interviews zeigen eine bemerkenswerte Verwurzelung des Autonomiegedankens in den Köpfen der Darmstädter Verwaltungsakteure – und zwar in einer spezifischen Form, welche die Wahrnehmung dezentraler Eigenverantwortung nicht nur durch die Organisation, sondern auch durch ihre Organisationseinheiten und individuellen Mitglieder betont:

> *„Durch die dezentrale Verantwortung können wir mehr realistische Fakten einbeziehen und mehr Meinungen einbeziehen. Eine eigene Entscheidung ist deutlich näher am Leben dran, als*

wenn alles in Wiesbaden oder im Präsidium entschieden würde. Es motiviert zusätzlich die Mitarbeiter, entlastet die Vorgesetzten, es führt zum Austausch durch die festgelegte Kommunikation. Man kann deutlich mehr aus den personellen und finanziellen Ressourcen rausholen zum Wohle der Universität.“

In genau diesem Sinne ist der Autonomiebegriff auch positiv konnotiert und wird von einem weiteren Interviewpartner als „hervorragend“ bezeichnet, „weil man sich nicht hinter dem Staat verstecken muss, hinter dem Land verstecken muss oder kann“. Diese Auffassung von Autonomie führte offensichtlich dazu, dass diese konsequent in der Aktivitätsstruktur realisiert wurde, und zwar bis auf Mitarbeiterebene. So erläutert etwa ein Dezernatsleiter, dass er die Kompetenz zur Ausgabe finanzieller Ressourcen entsprechend dezentralisiert habe, man könne nicht „von Eigenverantwortung sprechen und dann jede 2,50 Euro als Dezernatsleiter selber unterschreiben“. Er gibt überdies einen Hinweis, wie diese Haltung entstanden sei:

„*Herr Wörner hat das seiner Zeit so auch weiter runter gebrochen. Er hat uns gesagt, die Entscheidungen, die direkt vor Ort getroffen werden können, sollen auch direkt dort getroffen werden. Bei ihm bleibt dann nur noch das, was wirklich der Präsident für die Universität entscheiden muss, also eine dezentrale Entscheidungsstruktur auch Kommunikationsstruktur.“*

Dies lenkt den Blick auf die Figur des ehemaligen TU-Präsidenten Johann-Dietrich Wörner. Dieser ist bekannt für seine prägende Funktion im Rahmen des Autonomieprozesses sowie seine hohe Identifikation mit diesem. Letztere ging so weit, dass er bisweilen zu offiziellen Anlässen in einem T-Shirt mit der Aufschrift „TU Darmstadt – Autonome Zone“ erschien, so etwa zu seiner Wiederwahl oder auch in einer Videoeinblendung anlässlich der Feierlichkeiten zum 10-jährigen Bestehen des Autonomiegesetzes im Jahr 2015. Laut einer Grundsatzrede Wörners bestand „die große Vision der TU Darmstadt“ darin, „zu einer selbstständigen und eigenverantwortlichen Universität mit öffentlichem Auftrag“ zu werden (Wörner 2006, S. 26).

Damit scheinen zwei wesentliche Mechanismen als ursächlich oder zumindest stark begünstigend für die konsequente staatliche Deregulierung an der TU Darmstadt gewesen zu sein: Der Autonomie wurde zum einen eine starke und äußerst positive Stellung zugewiesen. Sie wurde gewissermaßen in ein „Narrativ“ eingepasst, demzufolge die autonome Selbststeuerung und Übernahme dezentraler Eigenverantwortung durch die Universität und möglichst aller ihre Mitglieder eine positive Entwicklung nach sich ziehen würde. Zum anderen existierte mit Wörner an der TU Darmstadt eine Führungsfigur, die dieses Narrativ maßgeblich geprägt, in und außerhalb der Universität vermittelt sowie konsequent in praktische Handlungen übersetzt hat. Die Meinung, dass dies zu einem bis heute fortwirkenden Selbstverständnis der Universität geführt hat, hat auch der Nachfolger Wörners, Hans Jürgen Prömel, im Jahr 2015 anlässlich des Autonomiejubiläums vertreten (vgl. Prömel 2015, S. 4).

3.2 Entkopplung

Nicht in dieses Reformnarrativ passt ein starker Hochschulrat, der die ursprünglich beim Land liegenden Kompetenzen weitgehend übernimmt sowie Zielvereinbarungen, über welche das Land die Universität steuert. Wie in Abschnitt 2.2. gezeigt, wird von den Interviewten sowohl die Zielsetzung und Konstruktion dieser Instrumente als auch deren praktische Wirksamkeit an der TU Darmstadt auch weitgehend in Frage gestellt. Es scheint damit also das eingangs beschriebene Phänomen der Entkopplung von Formal- und Aktivitätsstruktur vorzuliegen. Zudem scheint auch keine Kopplung zwischen Ideal- und Aktivitätsstruktur vorhanden zu sein. Einen Hinweis, wie es zu dieser Situation kam, finden wir ebenfalls in der bereits zitierten Rede Wörners. Dort heißt es: „Zwischen Staat und Universität sitzt der Hochschulrat, der das Ganze *begleitet*“ (Wörner 2006, S. 25; Hervorhebung durch den Verfasser). Dies ist – bewusst oder unbewusst – im Lichte der festgestellten Entkopplung eine interessante Formulierung, denn sie konnotiert die Rolle des Hochschulrats positiv als „Begleiter“, ohne ihm dabei aber zwangsweise Kompetenzen einzuräumen.

Diese Vorstellung wird denn auch in der Praxis gelebt. Der Hochschulrat erfährt, überspitzt gesagt, Wertschätzung, so lange er sich im Hintergrund hält. Einer der Interviewpartner äußert diesbezüglich, „den Eindruck, dass sie sich nicht um die Details kümmern, was ich sehr gut finde, sondern eher die groben Linien verfolgen“. Dort wo es um eine tatsächliche Wahrnehmung von Kompetenzen des Hochschulrats geht, entsteht jedoch eine Abwehrhaltung. Beispielsweise betont ein Interviewter, es seien dem Hochschulrat vom Ministerium bei der Mitsprache in Ressourcenfragen „sogar Grenzen“ gesetzt worden. Durch eine geschickte relativierende Einbettung der Rolle des Hochschulrats in das Autonomie-Narrativ wurde also eine Entkopplung zwischen Formalstruktur auf der einen sowie Ideal- und Aktivitätsstruktur auf der einen Seite erreicht, die nicht nur an der TU Darmstadt selbst, sondern auch im Ministerium offenbar konsensfähig gewesen zu sein schien.

3.3 Kopplung

Daneben bestanden jedoch auch Kopplungstendenzen, die insbesondere die starke Ausprägung der Governance-Dimensionen (reduzierte) akademische Selbstorganisation und (erhöhte) akademische Selbststeuerung begünstigten. Wiederum können diese mit dem Autonomienarrativ in Verbindung gesetzt werden, denn in diesen Fällen ließen sich die Änderungen in der Formalstruktur besonders gut mit den Vorstellungen der Universität in der Idealstruktur sowie konkreten Handlungen und Einstellungen auf Aktivitätsebene in Einklang bringen. Ein Interviewpartner etwa erläutert, dass eine Entscheidungsfindung in Gremien nicht zu einer autonomen Universität passe, weil Amtsträger sich dann hinter der Entscheidung des Senats und des Fachbereichs verstecken könnten, was dem Prinzip der dezentralen Eigenverantwortung widerspreche: „Die einzelnen Personen tragen die Verantwortung ganz anders als ein Gremium Verantwortung tragen kann [...]“ Und auch die Tendenzen der Universität, verstärkt als

Organisation aufzutreten, werden in das Narrativ der Autonomie als dezentrale Eigenverantwortung eingeordnet. Zum Thema Corporate Identity etwa bemerkt derselbe Interviewpartner: „Wenn wir gemeinsam die Verantwortung tragen, dann müssen wir uns auch ein bisschen verschwören." Das Autonomienarrativ scheint also, wie dieses Beispiel zeigt, prinzipiell dazu geeignet, Aspekte der Governance-Reformen zu verstärken. Narrative können somit nicht nur entkoppelnd wirken, sondern gewissermaßen auch als Katalysator für die Kopplung zwischen Ideal-, Formal- und Aktivitätsstruktur wirken.

3.4 Direktübernahme institutioneller Trends

Während das Autonomienarrativ der TU Darmstadt bei den vier übrigen Governance-Dimensionen eine dementsprechende Wirkung entfalten konnte, scheint dies im Bereich des Wettbewerbs nicht der Fall gewesen zu sein. Wettbewerbsmechanismen werden in den Interviews nicht als von der TU Darmstadt gewollt dargestellt, sondern vielmehr als externer Faktor. Es wird eine „Wettbewerbsdynamik" identifiziert, die vor allem durch Exzellenzinitiative und Einführung von Rankings entstanden sei und in der sich die Universität zwangsweise positionieren müsse. Es handle sich um „Wettbewerbe, denen wir uns alle stellen müssen". Dies bedeutet jedoch nicht, dass Wettbewerbsmechanismen negativ bewertet werden, vielmehr werden sie begrüßt. Nur werden sie eben, anders als die übrigen vier Governance-Dimensionen, nicht mit den von der TU Darmstadt intendierten Hochschulreformen in Verbindung gebracht. Gleichwohl werden sie als stark etabliert wahrgenommen, scheinen also in der Formalstruktur verankert. Überdies hat sich die Universität in der Aktivitätsstruktur darauf eingestellt. Offenbar wurde das Steuerungselement des Wettbewerbs in der Formal- und Aktivitätsstruktur in einer vergleichbaren Form wie an den übrigen deutschen Hochschulen übernommen, weil man sich an der TU Darmstadt nicht gesondert hierzu positionierte.

4 Die systematische Gestaltung von Hochschulreformen: sechs Leitfragen

In der Gesamtschau offenbart sich damit ein Bild von administrativen Innovationen im Hochschulbereich, das wesentlich von Kopplungs- bzw. Entkopplungsmechanismen geprägt ist, welche die Umsetzung der administrativen Innovation auf ihrem Weg von der Ideal-, über die Formal- bis zur Aktivitätsstruktur beeinflussen. Diese Mechanismen können durch Reformnarrative und konsequentes Führungshandeln bewusst gesteuert werden. Ferner hat sich anhand der Governance-Dimension des Wettbewerbs gezeigt, dass eine Nichtbeachtung virulenter institutioneller Trends zu deren direkter und ungesteuerter Übernahme auf die Aktivitätsstruktur führen können. Dort, wo man dies verhindern will, sollte eine bewusste Steuerung erfolgen.

Insofern erscheint es als sinnvoll, vor Durchführung einer Reform, ihre Inhalte auf (potentielle) Beziehungen zum institutionellen Umfeld zu prüfen und zumindest dort bewusst zu gestalten, wo dies für den

Reformerfolg zentral ist. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse erscheinen folgende Leitfragen für die Gestaltung einer administrativen Innovation an Hochschulen als relevant:

(1) Zu welchen aktuellen Trends/dominierenden Mustern sind die Elemente der Reform kompatibel?
(2) Welche Argumente stärken diese Verbindung?
(3) Welche Elemente könnten zum Widerspruch mit aktuellen institutionellen Trends führen?
(4) Welche Argumente schwächen diese Verbindungen?
(5) In Form welchen Narrativs könnte die Reform kommuniziert werden, so dass gewünschte Kopplungen gefördert und ungewünschte Kopplungen verhindert werden können (unter Berücksichtigung der Argumente aus Punkt 2 und 4)?
(6) Welche (Führungs-)Personen sind geeignet, diese Reformen in der Organisation (mit Hilfe des Reformnarrativs) zu kommunizieren und/oder umzusetzen?

Es bleibt zu bemerken, dass es sich hierbei sicherlich nicht um eine abschließende Liste handelt. Gleiches gilt für die hier beschriebenen Mechanismen. Diese sind zu komplex und umfangreich, als dass sie hier erschöpfend untersucht werden hätten können, zumal es sich nur um eine explorative Kurzanalyse auf Basis einer begrenzten Datenbasis handelte. Insofern wäre es wünschenswert, die Suche nach administrativen Innovationsmechanismen auf eine systematischere und breitere Basis zu stellen. Hierbei wäre es sicherlich auch sinnvoll, die Begriffe der Ideal-, Formal- und Aktivitätsstruktur zu schärfen, denn es ist nicht einfach diese zu trennen, zumal deren Inhalt sicherlich nach Akteuren (Hochschulleitungen, Wissenschaftler/innen, Ministerien etc.) variiert. Insofern müsste man auch diesbezüglich eine Differenzierungssystematik finden. Dies gilt schließlich auch für die Messung der Ausprägung der fünf Governance-Dimensionen bzw., genauer gesagt, der Änderung dieser Ausprägungen im Rahmen der Hochschulreformen. Eine solche erfolgte hier nur nach groben Augenmaß. Nichtdestotrotz hofft der Autor, mit diesem Artikel einige interessante und im besten Fall hilfreiche Hinweise gegeben zu haben, welche Faktoren für die erfolgreiche Gestaltung von Hochschulreformen relevant sind.

Literatur

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred (2013a): Modernisierung der Universitäten. Berlin

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren (2013b): Zwischen Selbstverwaltungs- und Managementmodell. Umsetzungsstand und Bewertungen der neuen Steuerungsinstrumente in deutschen Universitäten, in: Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hg..): Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation, externe Anforderungen, Medialisierung. Bielefeld, S. 49-71.

Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2005): Neo-Institutionalismus. 2., vollständig überarbeitete Ausgabe. Bielefeld.

Hasse, Raimund/Krücken, Georg (2009): Neo-Institutionalistische Theorie, in: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hg.): Handbuch Soziologische Theorien. Wiesbaden.

Hessische Staatskanzlei (2018): Bundeskanzlerin Merkel zu Besuch in Darmstadt (Video mit Statement der Kanzlerin), https://staatskanzlei.hessen.de/video/bundeskanzlerin-merkel-zu-besuch-darmstadt-0 (21.10.2018).

Hüther, Otto/Jacob, Anna Katharina/Seidler, Hanns H./Wilke, Karsten (2011): Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Analyse von Rahmenbedingungen und Modellprojekten. Speyer.

Hüther, Otto/Krücken, Georg (2016): Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung. Wiesbaden.

Jochheim, Linda/Bogumil, Jörg (2015): Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente auf die Aktivitätsstrukturen von Universitäten – Leistungsorientierte Mittelvorgabe, Zielvereinbarungen und W-Besoldung im Fallstudiengleich. In: Hochschulmanagement 3+4, S. 106-112.

Lange, Stefan/Schimank, Uwe (2007): Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit: New Public Management in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christopher (Hg..): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken (Sonderhefte der Politischen Vierteljahresschrift). Wiesbaden, S. 522-548.

Kamm, Ruth (2014): Hochschulreformen in Deutschland. Hochschulen zwischen staatlicher Steuerung und Wettbewerb. Bamberg.

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer (2009): Hochschulpolitik im Ländervergleich. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (2009): Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz. Berlin, S. 13-28.

Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83, 1977, 2, S. 340-363.

Prömel, Hans Jürgen (2015): Die Grundzutaten für das Gelingen. Ziele und Erfahrungen aus zehn Jahren der Autonomie der TU Darmstadt. https://www.tu-darmstadt.de/media/illustrationen/referat_kommunikation/news_1/medien_news_aelter/news_medien_2015/bg_symposium_autonomie/Rede_TU-Praesident_Hans_Juergen_Proemel.pdf (9.12.2018).

Schimank, Uwe (2014): Von Governance zu "authority relations": Wie sich Regelungsstrukturen dem Forschungshandeln aufprägen. In: Krempkow, René/Lottmann, André/Möller, Torger (Hg.): Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft. Band der 6. iFQ-Jahrestagung. Berlin, S. 15-26

Schneider, Michael (2011): Die Neue Steuerung an Hochschulen dargestellt am Beispiel der Technischen Universität Darmstadt. Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades Master of Public Administration. Kassel (unveröffentlicht).

Schumpeter, Joseph Alois (2002 [1911]), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Translated by Markus C. Becker and Thorbjørn Knudsen, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 61, No. 2, S. 405-437.

Smitten, Susanne in der/Lesczensky, Michael (2014): Akteurskonstellationen und Steuerungshandeln im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen. In: Krempkow, René/Lottmann, André/Möller, Torger (Hg.): Völlig losgelöst? Governance der Wissenschaft. Band der 6. iFQ-Jahrestagung. Berlin, S. 99-112

Wörner, Johann-Dietrich (2006): Universität als Unternehmen. Modell einer autonomen Universität. In: Beiträge zur Hochschulforschung 28, 2006, 3, S. 20-37.

Zechlin, Lothar (2015), Was ist „gute“ Hochschulgovernance, in: Bungarten, Pia/John-Ohnesorg, Marei (Hg..): Hochschulgovernance in Deutschland. Berlin, S. 17-28