

2 Educational Governance als Grundlage der Untersuchung von Hochschulprojekten

Educational Governance wird hier als Grundlage für das Verstehen von Hochschulprojekten und somit als grundlegender Bezugspunkt der Arbeit dargelegt, denn

„der Begriff ‚Educational Governance‘ liefert einen Rahmen, um unter Rückgriff auf Kategorien der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung Strukturen im Mehrebenensystem, Akteurskonstellationen und Mechanismen der Handlungskoordination zu analysieren, die die Entwicklung und Umsetzung von Steuerungsformen zur Weiterentwicklung der Bildungsqualität beeinflussen als auch durch diese Steuerungsformen verändert werden“¹⁰ (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012, 9/10).

Da in dieser Arbeit die Hochschulprojekte auf den Ebenen im Zusammenhang mit Akteurskonstellationen betrachten werden, ist dies der geeignete theoretische Ausgangspunkt. Daher findet hier eine bündige Darlegung der Governance-Perspektive statt, bevor New Public Management als Governance-Regime eingeführt wird, mit dem sich der Anstieg von Projektvorhaben in Hochschulen erklärt. Dem folgt eine Betrachtung des Qualitätspakts-Lehre, der ein konkretes Beispiel eines Governance-Instruments im New Public Management darstellt.

Ratermann verweist darauf, dass der Governance-Begriff unterschiedlich verwendet wird: deskriptiv, normativ und analytisch (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012). Die deskriptive Verwendungsweise bezieht sich hauptsächlich darauf, Governance als neue Steuerungsform dem Government-Begriff gegenüberzustellen und neue Strukturen in der staatlichen Steuerung zu beschreiben. Die normative Verwendungsweise kann auch unter dem Stichwort „Good Governance“ subsumiert werden. Governance kann hier als „Synonym für nicht hierarchische Steuerungsarrangements“ (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012, 12) verstanden werden. Die analytische Verwendungsweise hingegen bedeutet:

10 Die hier dargelegten Ausführungen zum Konzept der Educational Governance sind bündig gefasst, eine breitere Zusammenfassung des Konzepts geben beispielsweise Altrichter, Brüsemeister und Wissinger (2007).

„Das Governance-Konzept bietet einen Analyserahmen, der die Gesamtheit der beteiligten Akteure und der Steuerungs- und Koordinationsmechanismen in den Blick nimmt und sich auf die Erfassung von Mechanismen der Steuerung und Handlungskoordination in komplexen Strukturen richtet“ (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012, 12).

Die vorliegende Arbeit greift vor allem auf die analytische Verwendungsweise des Begriffs der Educational Governance zurück. Erst in dieser Perspektive wird es möglich, zum einen den untersuchten Subjekten, den Projektleitern des Qualitätspakts Lehre in den einzelnen Hochschulen, als Steuerungssubjekte gerecht zu werden, ihre Eigenaktivität zu betonen und gleichzeitig ihre Handlungen einzubetten in den Rahmen neuer Steuerungsformen im Bildungssystem sowie zum anderen den strukturellen Besonderheiten der Organisation Hochschule Rechnung zu tragen. Zudem bietet diese Sichtweise die Möglichkeit, mögliche Paradoxien systematisch zu berücksichtigen, die durch die neuen Steuerungsformen entstehen und die Handlungsgrundlage der Untersuchungsobjekte beeinflussen:

„Die analytische Perspektive ist in Hinblick auf das Bildungs- und Erziehungssystem vor allem deshalb bedeutsam, weil mit den Programmen und Steuerungsinstrumenten zur Weiterentwicklung von Bildungsqualität sowohl ein (erweiterter) Anspruch auf Steuerung als auch eine Abkehr von traditionellen Formen ausschließlich hierarchisch-bürokratischer Steuerung verbunden ist“ (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012, 13).

Die hier anvisierte analytische Perspektive schürzt sich im Konzept der Rekontextualisierung und findet dort Anwendung. Sie wird so im Rahmen eines Modells angewandt, das die Besonderheiten der Untersuchung berücksichtigt und eine reflektierte Operationalisierung ermöglicht.

Der Governance-Begriff kann sehr vielgestaltig verstanden werden und kommt in den letzten Jahren außerdem sehr häufig zum Einsatz:

„In der Gesamtheit der Literatur erscheint die Verwendung des Begriffs Governance inflationär. Zudem lässt sich über Disziplinen hinweg offensichtlich nur schwer bis überhaupt nicht eine einheitliche Begrifflichkeit erstellen. Dies liegt eben auch daran, dass Governance eine (offene) Perspektive für die Forschung und keine festgestellte Theorie ist“ (Brüsemeister, 2012, 27).

Educational Governance ist also eher als eine Forschungsperspektive aufzufassen, um das Zusammenspiel der Akteure im Bildungssystem genauer zu verstehen, insbesondere um Formen neuer Steuerung zu untersuchen. Doch welches Ziel steckt hinter der Einführung neuer Steuerungsformen? Ratermann gibt folgende Antwort: „Dahinter steht letztlich die Hoffnung, über Steuerungsinnovationen die Probleme zu lösen, die in den Diskussionen um die PISA-Ergebnisse, um den

demographischen Wandel und um soziale Verwerfungen thematisiert werden“ (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012, 11). Dem ist hinzuzufügen, dass parallel zu den genannten Zielen wohl auch eine Hoffnung dahingehend besteht, angesichts knapper öffentlicher Mittel neue Steuerungsformen zu finden, welche Prozesse effizienter ablaufen und auf lange Sicht Ausgaben zumindest nicht steigen oder gar senken lassen¹¹. Dederling beschreibt wie diese Formen neuer Steuerung zustande kommen und mit welchem Anspruch sie einhergehen:

„Der staatliche Steuerungsanspruch wird im Modell der neuen Steuerung weder eingeschränkt noch gänzlich aufgegeben. Der Staat versucht vielmehr, ihn mit neuen Instrumenten zu verwirklichen. Steuerung soll über die gesetzten Rahmenbedingungen und über motivierende Anreize erfolgen. Das neue Steuerungsmodell setzt an den Leistungen (Outputs) und Wirkungen (Outcomes) und damit an der Qualität der Leistungserbringung an; die Definition und Messung von Erfolgskriterien spielt deshalb eine zentrale Rolle, die Wirkungsorientierung bildet den eigentlichen Kern des Modells“ (Dederling, 2012, 57).

Dederling stellt beispielhaft verschiedene Instrumente der neuen Steuerung vor und teilt diese in drei Kategorien ein (Dederling, 2012):

1. Instrumente zur Steuerung über Orientierungsgrößen	2. Instrumente zur Steuerung über Analyse und Feedback	3. Instrumente zur Steuerung über Koordination und Begleitung
Lehrpläne	Leistungstests	Schulische Steuergruppen
Nationale Bildungsstandards	Zentrale Abschlussprüfungen	Schulische Netzwerke
Schulprogramme	Schulinspektionen	Externe Beratungen

Tabelle 1: Beispiele für Instrumente der neuen Steuerung im Schulbereich

Ein eingehend beforschtes Beispiel für neue Steuerungsformen sind Bildungsstandards (Maag Merki, 2010; Oelkers/Reusser, 2008; Wacker/Rohlf, 2014; Zeitler/Asbrand et al., 2013), aber auch Konzepte der Evaluation, zentrale Abschlussprüfungen und Ansätze eines bundesweiten Bildungsmonitorings gehören dazu (Ratermann/Stöbe-Blossey, 2012). Im Hochschulbereich und mit Fokus auf die

¹¹ Die Erfüllung dieser Hoffnung ist allerdings mehr als zweifelhaft, da teils hohe Transaktionskosten entstehen (Holtkamp, 2008).

vorliegende Arbeit sind insbesondere „Förderprogramme des Bundes sowohl zur Bildungsforschung als auch zur Entwicklung und Erprobung neuer Bildungskonzepte“ (Brüsemeister, 2012, 9) zu nennen, da von ihnen massive Steuerungsimpulse in Richtung der Akteure an der jeweiligen Hochschule ausgehen. Hierzu zählt auch das Bund-Länder-Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre, dessen Akteure in der vorliegenden Arbeit im Fokus der Untersuchung stehen. Untersucht werden sollen die Handlung und das subjektive Erleben von Projektleitern in Hochschulen, die durch Steuerungsimpulse und situative Faktoren vor Ort beeinflusst werden:

„Genau dafür ist nun die Governance-Perspektive gebaut worden; es ist ihr Spezialgebiet, Prozesse der Handlungskoordination zu beobachten. Mit der Governance-Perspektive, die ja eine wissenschaftliche ist, wird nun tiefer, als die handelnden Akteure dies tun, nach den sozialen Voraussetzungen eines solchen koordinierten Handelns, einer solchen Wissenshandhabung gefragt“ (Brüsemeister, 2012, 30).

Wenn man nun Steuerung im Bildungssystem im Kontext von Governance betrachtet, fällt auf:

„Der bislang vorherrschende Begriff der Steuerung im Bildungsbereich ist beinahe ausschließlich an den singulären und kompakten Staat geknüpft. (...) In der konventionellen Sicht von Steuerung wird systematisch ein Akteur herausgehoben, so dass eine Differenz zwischen einem ‚Steuerungssubjekt‘ gegenüber einem ‚Steuerungsobjekt‘ entsteht. Steuerungsobjekten fehlt der Subjektstatus mit eigenständigen Handlungsrationalitäten und -kapazitäten“ (Kussau/Brüsemeister, 2007a, 23).

In der Realität trifft diese Sichtweise der Durchgriffssteuerung auf Probleme, wenn die Steuerungssubjekte entgegen den Intentionen von Steuerungsimpulsen handeln, da diese Form der Steuerungsidee nicht mit einer Eigenständigkeit der Akteure rechnet. Educational Governance versucht die Steuerungssubjekte des Bildungssystems jedoch kontinuierlich als eigenständige Akteure einzubeziehen. Kussau hebt darum hervor: „Steuerungsaktivitäten stehen im Kontext von Governance unter der Bedingung ihrer Abhängigkeit von koproduktiven Leistungsbeiträgen anderer Akteure“ (Kussau/Brüsemeister, 2007a, 25). Diese koproduktiven Leistungen werden im Kapitel zur Rekontextualisierung aufgegriffen. Zuvor wird nun hier mit Blick auf Hochschulprojekte vorgestellt, warum die Projektform besonders zum aktuellen Governance-Regime New Public Management passt, und der Qualitätspakt Lehre als Beispiel hierfür dargestellt.

2.1 Governance Regime NPM: Motor verstärkter Projektierung

„The analytical governance perspective has the same context of discovery as NPM. In both cases, it was the disillusion with and distrust of etatism. However, whereas the governance perspective remains analytically open, NPM was conceived and put to action as a normative program for practical policy making that puts forward quite specific principles of good governance for the public sector. The governance perspective provides a general analytical framework for studying all kinds of coordination problems among actors. Empirical studies and theoretical reflections show that under certain circumstances and with respect to particular criteria, a governance configuration dominated by hierarchical steering works best, but that under other circumstances and criteria, unleashing market forces is the best thing to do. Accordingly, an analytical reconstruction will conceive of NPM as one specific configuration of governance that can be described in terms of the relative weight of particular mechanisms. The relative performance of NPM, compared to other configurations of governance and with respect to specific criteria, will have to be assessed empirically“ (Boer/Enders et al., 2007, 3).

New Public Management kann somit als Governance Strategie aufgefasst werden, die das vermehrte Aufkommen von Hochschulprojekten begünstigt. Dass NPM im Hochschulsystem heute eine große Rolle spielt und die Hochschulen danach ausgerichtet werden, gilt als unstrittig (Lange, 2008). Hier kann gezeigt werden, warum Hochschulprojekte sich besonders gut in die aktuellen Governance-Strömungen im Hochschulsystem einfügen, was auch eine Erklärung für die massive Verbreitung von Projekten in den letzten Jahren bietet, denn es handelt sich bei Hochschulprojekten längst um keine Nische mehr: Der Qualitätspakt Lehre alleine hat dazu geführt, dass fast jede zweite Hochschule in Deutschland ein Projekt in diesem Bereich umsetzt (Rachel, 2013). Hinzu kommt eine hohe Zahl von Hochschulen die Projektanträge gestellt hatten, aber keine finanzielle Förderung erhielten. Es ist davon auszugehen, dass auch einige der nicht geförderten Hochschulen ihre Projekte dennoch umsetzen, was die Zahl der Projekte in Studium und Lehre weiter erhöhen dürfte. Des Weiteren gab es in den vergangenen Jahren zusätzlich zum Qualitätspakt Lehre weitere Förderlinien, die Projekte in Studium und Lehre vorsahen (zum Beispiel die Qualitätsoffensive Lehrerbildung, BMBF, 2015d). Folglich kann davon ausgegangen werden, dass aktuell mehr als jede zweite Hochschule in Deutschland Projekte in Studium und Lehre durchführt. Bedenkt man, dass auch Studiengangs-Reformen und Akkreditierungsprozesse im Zuge des Bologna-Prozesses oft als zeitlich begrenzte Modellvorhaben (also projektförmig), durchgeführt wurden/werden (Mahner, 2012), dürfte es kaum

Hochschulen geben, die keine Projekte durchführen. Es stellt sich die Frage, warum ausgerechnet zum jetzigen Zeitpunkt die Projektform eine so große Popularität zu entwickeln scheint und sich auch in Studium und Lehre ausbreitet, war sie doch bis dato eher im Forschungsbereich an Hochschulen verbreitet (Torka, 2009; Wespel/Orr et al., 2012). Der hier vorgestellte Erklärungsversuch nimmt die Rahmenbedingungen für Projekte in Studium und Lehre als Governance-Aspekte in den Blick. Demnach wird davon ausgegangen, dass insbesondere „funktions- und steuerungsbezogene Kontextveränderungen“ (Schneiderberg/Teichler, 2012, 57) für diese Veränderungen verantwortlich sind und als Ursache für eine zunehmende Projektierung gelten können. Der Fokus des hier zu entfaltenden Erklärungsansatzes für die steigende Zahl von Projekten liegt hauptsächlich auf den steuerungsbezogenen Kontextveränderungen. Diese sind vielfältig und betreffen sowohl hochschulinterne als auch hochschulexterne Steuerungsmechanismen, die sich zur Projektform in Bezug setzen lassen. Die Klammer um diese Steuerungsmechanismen wird durch den Begriff des New Public Management (Hood, 1995b) markiert. Den disziplinären Zugängen und theoretischen Ausrichtungen nach wird NPM allerdings höchst unterschiedlich ausgelegt (Reichard/Manfred, 2001). Dies gilt auch für NPM-Konzepte für den Hochschulbereich, hier sind beispielsweise die Konzepte „entfesselte Hochschule“ und „New University Management“ zu nennen (Schmid, 2006; Sieweke, 2010). Im Folgenden findet eine Annäherung an das vielgestaltige Konzept NPM statt, an die eine kritische Erörterung der Veränderungen durch NPM anschließt, in der auch der Zusammenhang zwischen NPM und Projekten in Studium und Lehre herausgestellt wird.

2.2 Das Kollektivum NPM

Die Geschichte des NPM beginnt mit einer veränderten Betrachtung von Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung um die 1980er Jahre im englischsprachigen Raum (Osborne, 2006), vor allem Neuseeland, Australien, die USA und Kanada nahmen dabei eine Vorreiterstellung ein (Hanft, 2008). Ihren Ursprung hat diese neue Betrachtungsweise in Reformbewegungen, die seit den 1970er Jahren die Organisation der öffentlichen Verwaltung neu gedacht haben. Entsprechend konstatiert Aucoin für die Zeit zwischen 1970 und 1990: „What has been taking place in almost every government in developed political systems and highly institutionalized administrative states is a new emphasis on the organizational designs for public management“ (Aucoin, 1990, 134). Die vielgestaltigen internationalen Entwicklungen dieser Reformbewegung führten schließlich dazu, dass sich NPM Anfang der 1990er Jahre als eigenes Paradigma herausbildete. Es handelt sich bei NPM allerdings nicht um ein in sich geschlossenes Konzept oder ein konsisten-

tes Theoriegebäude, vielmehr muss von einer „Handlungsanleitung“ (Reichard/Manfred, 2001, 374) zur Verwaltungs- und Staatsmodernisierung gesprochen werden (Klug, 2008). Scheller spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „Werkzeugkasten“ (Schedler/Proeller, 2011, 53), dessen typische Instrumente unter dem Etikett NPM zusammengefasst werden können. Die Indienstudie der verschiedenen Instrumente hat zum Ergebnis, dass es sich bei NPM um ein Konzept handelt, welches „sich auf recht unterschiedliche – zum Teil sogar widersprüchliche – Theoriestränge stützt“ (Reichard/Manfred, 2001, 374). Dieser Ansicht entspricht auch die Auffassung von Hood, der mit mehreren Artikeln das Konzept von NPM entscheidend mitgeprägt hat (Hood, 1991, 1995a, 1995b), er konstatiert: „NPM, like most administrative labels, is a loose term. Its usefulness lies in its convenience as a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda“ (Hood, 1991, 3).

Die sozialen und politischen Ausgangspunkte, die eine Etablierung des NPM-Paradigmas möglich gemacht haben, waren vor allem wirtschaftlicher Art. Nach Reichert können hierzu folgende Einflussfaktoren geltend gemacht werden¹²:

- „a) die seit Beginn der 80er Jahre fast alle Industrierstaaten erfassende globale ökonomische Krise, die zu mehr oder weniger dramatischen Finanzproblemen und einschneidenden Budgetrestriktionen geführt hat,
- b) die wachsende Politik- und Bürokratieverdrossenheit, die zugleich zu eher kritischen Einstellungen gegenüber der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates beigetragen hat,
- c) der gesellschaftliche Wertewandel in Richtung postmaterialistischer Werthaltungen, der die traditionellen Orientierungen gegenüber dem Staat zugunsten individualistischer Leistungserwartungen an den Staat zurückgedrängt hat,
- d) die immer auffälliger werdenden Ineffizienzen und Leistungsmängel des traditionellen bürokratischen Verwaltungssystems, die unter anderem durch unzureichende Organisationsstrukturen, Finanzpraktiken und Steuerungsmechanismen hervorgerufen worden sind“ (Reichard/Manfred, 2001, 373/374).

Als Antwort auf diese teils bedrohlich wirkenden Veränderungen und Einflüsse bietet der Werkzeugkasten NPM Instrumente an, die auf unterschiedlichsten theoretischen Grundlagen beruhen. Diese Grundlagen wurden wenig reflektiert, weil viele Instrumente des NPM direkt in der Praxis für die Praxis entstanden sind und nicht immer eine wissenschaftliche Fundierung stattfand, obwohl dies mit Blick auf die teils widersprüchlichen Prämissen der einzelnen NPM-Instrumente sehr

12 Diese unterschiedlichen Einflussfaktoren sind mitunter hochumstritten, gerade in Bezug auf den Bereich Hochschule: Das Argument der Ineffizienz und der Leistungsmängel schiene einer Argumentation den Weg geebnet zu haben, die sich konsequent auf die Alternativlosigkeit von marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Anforderungen berufe (Pasternack, 2006).

nützlich erscheint (Schedler/Proeller, 2011). Hier wird ein bündiger Systematisierungsversuch unternommen, um die einzelnen theoretischen Fluchtlinien aufzuzeigen: Als Teil der vielfältigen theoretischen Bezüge des NPM-Ansatzes können die klassische Verwaltungstheorie und die neoklassische Verwaltungstheorie gelten (Ritz, 2003), mit deren Zielen sich NPM auch immer wieder überschneidet. Ebenso übten wohlfahrtstheoretische und systemtheoretische Erkenntnisse Einfluss auf das NPM aus (Ritz, 2003). Als die beiden wesentlichen Bezugstheorien jedoch, die NPM zugrunde liegen, werden die Public Choice Theorie (teils inklusive der verschiedenen Elemente der neuen Institutionenökonomie) und der Managerialismus, auch Public Management genannt, gesehen (Hanft, 2008; Klug, 2008; Reichard/Manfred, 2001; Ritz, 2003). Allerdings wird eine Versteifung auf diese beiden theoretischen Bezüge mit dem Einwand kritisiert, „eine Reduktion auf diese beiden Ansätze [ist] vereinfachend und bildet die Vielzahl der Einflüsse und Entwicklungsschienen (...) nur grob und schematisch ab“ (Schedler/Proeller, 2011, 49). Diese Kritik ist durchaus ernst zu nehmen, es lässt sich allerdings im Vergleich dieser beiden Bezugstheorien sehr gut zeigen, dass die unterschiedlichen Theorien des NPM teils widersprüchlich sind. Ebenso wird am Vergleich ersichtlich, dass NPM-Werkzeuge auf ganz unterschiedlichen Ebenen ansetzen, einerseits setzt NPM bei den Kontextbedingungen öffentlicher Einrichtungen und deren Verhältnis zur Politik an (Public Choice), andererseits wird eine Binnenmodernisierung unter Einsatz anderer Tools angestrebt (Public Management). Der Einfluss, den die Public Choice Theorie und das Public Management auf die Konfiguration von NPM als Steuerungsansatz haben, ist durchaus nicht widerspruchsfrei. Während Public Choice im Kern dazu tendiert, den Einfluss von Bürokratie auf Politik tendenziell einzuschränken, ist Public Management darauf ausgerichtet neue Freiräume für manageriales Verhalten im öffentlichen Sektor zu generieren (Reichard/Manfred, 2001). Beide Theorien versuchen also zu erklären, wie die öffentliche Verwaltung im Verhältnis zum politischen System zu mehr Effizienz und Effektivität gelangt, bieten aber unterschiedliche Lösungsansätze. Schedler weist darauf hin, dass diese Widersprüche nicht als Misskonzeptionen aufgefasst werden sollten (Schedler/Proeller, 2011). Reichard sieht diese Widersprüchlichkeiten selbst sogar als „ein Kennzeichen moderner Steuerungssysteme“ (Reichard/Manfred, 2001, 54).

Theorieversatzstücke NPM

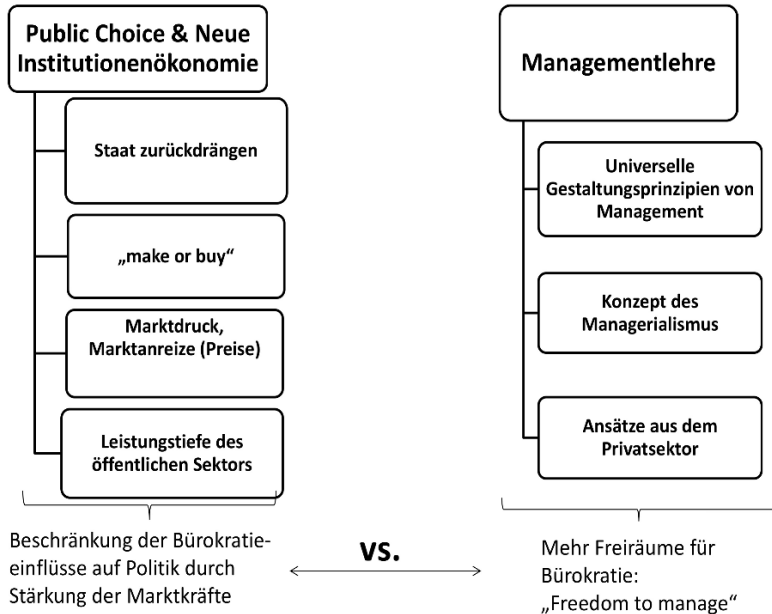


Abbildung 1: Theorieversatzstücke NPM

2.3 NPM und die Projektform

Die Diskussion darüber, was NPM in der Praxis ausmacht, lässt sich aus mehreren Perspektiven führen. Zwei davon sollen hier kurz dargestellt werden, um sie in ihrer Verbindung zu Hochschulprojektmanagement betrachten zu können:

1.) Zum einen können die konkreten Veränderungen zwischen den Akteuren auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems für alle Bildungseinrichtungen allgemein betrachtet werden. Hanft stellt hier Veränderungen im Bereich der staatlichen Umgebungsstruktur von Bildungseinrichtungen, eine Binnenmodernisierung der Einrichtungen sowie eine Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung als Ansatzpunkte des NPM dar (Hanft, 2008). Das Schaubild (Abbildung 2) zeigt, was NPM als Governance Regime für alle Bildungseinrichtungen verändert und wie die Projektform, hier bezogen auf den Qualitätspakt Lehre, diesen Veränderungen in hohem Maße entspricht:

NPM als Motor für Projektierung

NPM als Motor für die Projektierung

Externe Strukturreform

Konkurrenzähnliche Strukturen durch Wettbewerbssurrogate



Q-Pakt als Wettbewerbssurrogat führt zu Konkurrenz um Drittmittel

Binnenmodernisierung

Strategisches Management als Ziele:

Budgetierung,
Ressourcenverantwortung,
Kontraktmanagement,
Zielvereinbarungen, Controlling,
Evaluation,
Qualitätsmanagement



Die projektformige Umsetzung von Vorhaben und die Einführung von Projektmanagement entsprechen dem vermehrten Bedarf an organisationaler Veränderung und den Zielen der angestrebten Binnenmodernisierung zugleich.

Verhältnis Politik & Verwaltung

Outputsteuerung/Kontextsteuerung der Politik + Überwachung der Zielerreichung durch die Verwaltung



Rechenschaftspflichten der Projekte werden vom DLR eingefordert.
Staatlicher Controllingauftrag

Abbildung 2: New Public Management als Motor für die Projektierung

Wie zu sehen ist, ergänzt die Projektform die Veränderungen durch NPM auf allen Ebenen. Insbesondere die Binnenmodernisierung und der staatliche Controllingauftrag werden im Verlauf der empirischen Analysen aufgegriffen, da sich die Frage stellt, ob, und falls ja, wie die hier beschriebene Outputsteuerung funktioniert und welche Auswirkungen sie auf die Hochschulen hat. Diese Fragen lassen sich analog hinsichtlich der benannten Binnenmodernisierung stellen: Wie wirkt die Projektform in Hochschulen und wie verändert sie möglicherweise die Hochschule. Beide Fragen werden im Zusammenhang mit den subjektiven Erfahrungen der operativen Projektleiter zu erörtern sein.

2.) Über die erste Darstellung einer allgemeinen Passung von NPM im Bildungsbereich und Projektform hinaus können noch konkreter Governance-Mechanismen beschrieben werden, die im Hochschulbereich wirksam sind. Ein oft aufgegriffenes Modell hierzu stammt von De Boer et. al (2007), die den sogenannten „Governance Equalizer“ entwickelt haben. Der Governance Equalizer gibt an, welche Governance-Aspekte für das Hochschulsystem eine Rolle spielen und wie groß ihre Bedeutung für ein jeweiliges Governance-Regime (zum Beispiel NPM) ist. NPM stellt hier also nur eine Konfiguration von vielen möglichen Konfigurationen dar. Der Governance Equalizer nennt fünf Governance-Mechanismen, deren Einstellung er darstellt¹³:

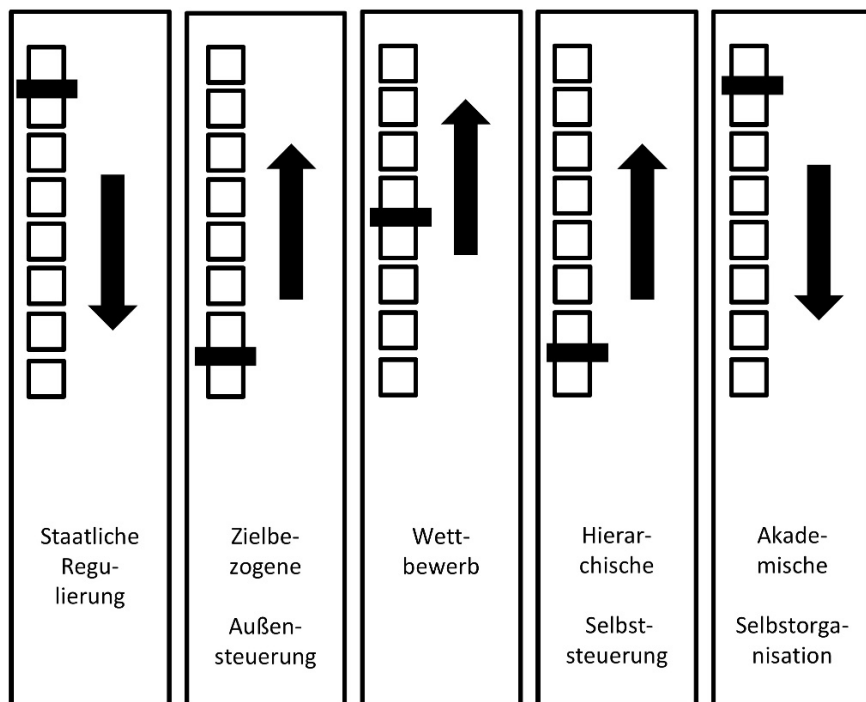


Abbildung 3: Der Governance Equalizer

13 Die Abbildung entstammt einem Artikel von Smitten (2013, 28), Smitten selbst hat die Abbildung übersetzt und von De Boer (Boer/Enders et al., 2007) übernommen.

- „1.) [Staatliche Regulierung:] State regulation concerns the traditional notion of top-down authority vested in the state. This dimension refers to regulation by directives; the government prescribes in detail behaviors under particular circumstances.
- 2.) [Zielbezogene Außensteuerung:] Stakeholder guidance concerns activities that direct universities through goal setting and advice. In public university systems, the government is usually an important stakeholder, but is certainly not necessarily the only player in this respect. It may delegate certain powers to guide to other actors, such as intermediary bodies or representatives of industry in university boards.
- 3.) [Akademische Selbstorganisation:] Academic self-governance concerns the role of professional communities within the university system. This mechanism is institutionalized in collegial decision-making within universities and the peer review-based self-steering of academic communities, for instance in decisions of funding agencies.
- 4.) [Hierarchische Selbststeuerung:] Managerial self-governance concerns hierarchies within universities as organizations. Here the role of university leadership – rectors or presidents on the toplevel, deans on the intermediate level – in internal goal setting, regulation, and decision-making is at stake.
- 5.) [Wettbewerb:] Competition for scarce resources – money, personnel, and prestige – within and between universities takes place mostly not on ‚real‘ markets but on ‚quasimarkets‘ where performance evaluations by peers substitute the demand pull from customers“ (Boer/Enders et al., 2007, 138).

An diesen Aspekten kann man ablesen, was einzelne Governance-Regime ausmacht: „Based on these concepts, concrete societal sub-systems or policy areas can now be understood as configurations of various governance mechanisms (Boer/Enders et al., 2007, 138)“. Für die Entwicklungen der letzte Jahre halten de Boer et al. (2007) fest, dass sich in England, den Niederlanden, Österreich und Deutschland die gleichen Trends abzeichnen, die im Schaubild durch die Pfeile markiert werden: Staatliche Regulierung nimmt eher ab (außer in England), die zielbezogene Außensteuerung steigt an, der Wettbewerb zwischen Hochschulen nimmt zu (dies ist in Deutschland ein besonders stark zu beobachtendes Phänomen), die hierarchische Selbststeuerung steigt eher, während die akademische Selbstorganisation sinkt. Genau betrachtet fügt der Governance Equalizer also dem oben vorgestellten allgemeineren Modell konkretere Aspekte hinzu (nicht nur „externe Strukturreform“, sondern „staatliche Steuerung steigt oder sinkt“, und nicht nur „Binnenmodernisierung“, sondern „zielbezogene Außensteuerung, hierarchische Selbststeuerung und akademische Selbstorganisation“ steigen oder sinken). Das macht den Equalizer differenzierter in seiner Betrachtungsweise, aber auch komplizierter zu erfassen. Wie nun sehen die einzelnen Aspekte des Governance Equalizers in der Praxis aus? Im Grunde sind Wettbewerbe wie der Qualitätspakt Lehre ein Ergebnis von NPM-Reformen, die seit mehr als zehn Jahren im deutschen Hochschulsystem implementiert werden. Als Ergebnis der Reformen werden bis dato hauptsächlich forschungsorientierte Wettbewerbe (Wespel/Orr et al.,

2012) und generelle Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule (zum Beispiel der Hochschulpakt 2020 und länderspezifische Regelungen) thematisiert (König, 2009) und als Ergebnisse eines veränderten Steuerungsbewusstseins des Staates in Richtung der Hochschulen interpretiert. Projektwettbewerbe im Bereich Studium und Lehre können nun unter genau den gleichen Gesichtspunkten betrachtet werden. So kann man den Qualitätspakt Lehre und die daraus entstandene wettbewerblich und projektförmig orientierte Förderlinie als Instrument einer kooperativen Steuerungslogik des Staates verstehen (einerseits hierarchisch, weil Ziele vorgegeben werden, andererseits kooperativ, weil die Umsetzung vor Ort geplant wird). Ausgangspunkt für die vermehrte Projektarbeit an Hochschulen ist dabei eine Tendenz zur stärkeren Ökonomisierung des Bildungs- und Wissenschaftssystems (Münch, 2009), in Deutschland besonders durch die Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Hochschulen geprägt (Boer/Enders et al., 2007). Die Entwicklung hin zur „Hochschule im Wettbewerb“ (Pasternack/Wissel, 2010, 45), die Pasternack als ein programmatisches Konzept der Hochschulentwicklung begreift, treibt demnach den NPM-Ansatz voran. Dieser versucht Instrumente aus dem ökonomischen Sektor zu entnehmen und ins Hochschulsystem zu transferieren (Holtkamp, 2008; Pasternack/Wissel, 2010). Für die Hochschulen hat dies konkrete Auswirkungen, zum Beispiel die Minderung global zugewiesener Haushaltsmittel bei gleichzeitiger Steigerung der zweckgebundenen Drittmittelvolumina (Statistisches Bundesamt, 2013; Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 2013). Mit steigender Zahl der Drittmiteleinnahmen steigt dann auch die Anzahl von Projekten, denn begrenzte Ressourcen und Zeitvorgaben, die für Drittmittelförderung standardmäßig vorgegeben werden, sind Hauptmerkmale von Projektvorhaben. Hierzu konstatiert das Deutsche Institut für Normung in seiner Definition nach „DIN 69901: Projektwirtschaft, Projektmanagement, Begriffe“:

„Ein Projekt ist ein Vorhaben, das im wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist, z.B. Zielvorgabe, zeitliche, finanzielle, personelle und andere Begrenzungen, Abgrenzung gegenüber anderen Vorhaben und projektspezifische Organisation“ (zitiert nach: Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e.V., 2011, 27)¹⁴.

Es kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass geförderte Vorhaben einmalig sind, weil die Drittmittelgeber, auch Zuwendungsgeber oder Förderer genannt, ihre Zuweisungen an Zweckbestimmungen binden, welche die Förderwür-

14 Legt man diese Definition zugrunde, so ist sicherlich im Einzelfall noch zu überprüfen, ob es sich bei einem Drittmittelvorhaben einer Hochschule um ein Projekt handelt, weil möglicherweise die Einmaligkeit geförderter Vorhaben zur Diskussion stünde.

digkeit von Vorhaben bestimmen. Durch die Möglichkeit der Drittmittelgeber, Projekte zu fördern oder nicht zu fördern, entscheiden sie auch über inhaltliche Themen an den Hochschulen. Projektförmige Drittmittelvorbaben beeinflussen folglich nicht nur den Wettbewerb unter den Hochschulen, sie fördern auch eine „zielbezogene Außensteuerung“, sie wirken somit durch einen weiteren Governance-Mechanismus (Jaeger/Leszczynsky, 2008, 20).

Spannend ist zudem, dass die Drittmittelleinnahmen teils selbst wiederum ein Indikator für die Vergabevolumina globaler Mitteln sind (Hartmann, 2012, 368). De facto bedeutet dies für die Hochschulen einen zusätzlichen Anreiz, Drittmittel einzuwerben. Verkürzt kann man also die These vertreten, dass drittmittelgeförderte Projektvorhaben an Hochschulen einen Matthäus-Effekt auslösen, es entsteht eine Projektspirale: Wo ein Projekt entsteht, kommen in der Regel mehr und mehr Projekte hinzu. Die starke Fixierung auf die Projektmittel kann insofern kritisch gesehen werden, als Projekte um der Drittmittel willen eingeworben werden können: Es kommt dann zu einem „Indikatorenopportunismus, das heißt Anpassung an die outputmessenden Indikatoren, die Erfüllung der Organisationszwecke [möglicherweise] unterlaufen“ (Pasternack, 2005, 136). Die Bedeutung der Projektmittel wirkt sich auch auf die Qualifizierung der Mitarbeiter aus, Zabrodsky (2012) stellt dies in seiner Studie an der Universität Innsbruck folgendermaßen dar:

„Einer der Gründe, warum die Universität Innsbruck heute eine sehr gute Ausgangsposition hat, was die Höhe und Qualität der eingeworbenen Drittmittel betrifft, ist die in den vergangenen Jahren erfolgte gezielte Unterstützung aller Aktivitäten im Zusammenhang mit Drittmitteln durch die zentrale Verwaltung, die laufend professionalisiert werden soll: Es geht dabei um die Begleitung der entsprechenden Projektphasen von Projektinitiierung, Antragsstellung, Hearings, Projektstart, laufendem Betrieb bis hin zum Projektabschluss und eventuellen Verwertungs-, Fortsetzungs- und Anschlussaktivitäten. Um das strategische Ziel der weiteren Erhöhung der Drittmittelfinanzierungsquote an der Universität Innsbruck zu erreichen, wird einerseits ein weiterer Ausbau (Optimierung der Personalstruktur, der Geschäftsprozesse und der Professionalisierung der Projektadministration) des projekt.service.büros sowie der involvierten universitären Verwaltung notwendig sein, zusätzlich wird es aber auch einer verstärkten Motivierung der ForscherInnen bedürfen, diese Aufgabe der Drittmittelleinwerbung als einen selbstverständlichen Teil des ForscherInnenlebens zu akzeptieren und entsprechend aktiv zu verfolgen“ (Zabrodsky, 2012, 126).

Und dann noch konkreter in Bezug auf die einzelnen Akteure in Forschung und Lehre:

„Dabei ist gemeint, dass sie auch kaufmännische Fähigkeiten erlernen sollen, um sich und ihre Projekte selbst steuern zu können. Die Personalentwicklungsmaßnah-

men zielen damit erstens darauf ab, das Humankapital zu steigern und bezwecken zweitens, den Mitarbeitern jene Fähigkeiten in die Hand zu geben, die sie benötigen, um die universitären Ziele autonom und selbstverantwortlich verfolgen zu können, während sich die Universitäten immer mehr auf die Bereitstellung des Rahmens zurückziehen (können). Um dieses Selbstverständnis schon bei den NachwuchsforscherInnen zu wecken, wurde auch die zweistündige Lehrveranstaltung ‚Erfolgreiches wissenschaftliches Projektmanagement‘ ins Leben gerufen, die in Zukunft für Doktoratsstudierende angeboten wird. Auch für das Stammpersonal bzw. akademisch ältere ProjektmitarbeiterInnen werden seit mehreren Jahren im Rahmen der internen Fortbildung Kurse zur Projektantragsstellung angeboten. Um diese Kurse noch attraktiver und effizienter zu gestalten, wurde nunmehr auch das ‚Zertifikat Drittmittelmanagement‘ im Rahmen der internen Personalentwicklung eingeführt. Dieses Schulungskonzept soll weiter ausgebaut und den Bedürfnissen der MitarbeiterInnen laufend angepasst werden (EP IBK 2010 – 2015:30)“ (Zabrodsky, 2012, 119).

Durch den Wettbewerb um Drittmittel verstärkt sich also die Implementation von Instrumenten aus der Wirtschaft, zu denen der systematische Einsatz von Projekten spätestens seit Mitte des 20. Jahrhunderts zählt (Gessler, 2009). Im Rahmen des New-Public-Management-Ansatzes ist die vermehrte Durchführung von Projekten also eine logische Konsequenz und sie verspricht eine stärker an Effizienz und Effektivität orientierte Arbeitsweise in der Hochschule (Hanft, 2008). Sie trifft damit ins Herz der Programmatik des NPM-Ansatzes (Holtkamp, 2008). Die Erwartungen, welche die staatlichen Akteure an eine stärkere Ökonomisierung des Hochschulwesens haben, sind auch Erwartungen an die Instrumente dieser Ökonomisierung. Dies bedeutet, dass auch Projektmanagement zu deren Einlösung beitragen soll. Im Einzelnen werden zusammenfassend folgende Effekte angestrebt (Pasternack/Wissel, 2010):

- Wettbewerb und Konkurrenz zwischen Hochschulen sollen zu Qualitätssteigerungen führen.
- Die Wirtschaftlichkeit soll durch eine effizientere Mittelverteilung gesteigert werden.
- Die Hochschulen sollen sich stärker an gesellschaftlichen Bedürfnissen orientieren – hierzu gehören insbesondere auch ökonomische Bedürfnisse.

Der Ansatz Wettbewerbslichkeit ist in Deutschland zwar stark verbreitet, gleichzeitig ist er in seiner Reichweite jedoch sehr begrenzt: „Die Arena dessen kann nur ein lediglich simulierter Markt sein, da das Input im wesentlichen aus staatlichen Alimentierungen besteht und das Output aus Kollektivgütern“ (Pasternack/Wissel, 2010, 40). Es fehlt also an Letztgültigkeit, die Effizienzgesetze des Marktes können sich nicht vollends entfalten.

„Strategisches Management an Hochschulen bleibt ein riskantes Verfahren, das nicht einmal ‚alternativlos‘ genannt werden kann – weil die existenziellen Risiken von (staatlichen) Hochschulen in Deutschland einstweilen noch begrenzt sind“ (Berthold, 2011, 2).

Dennoch scheint es, als hofften die Fürsprecher im Diskurs über die Hochschule im Wettbewerb, das Hochschulsystem trotz der „hinkenden Ökonomisierung“¹⁵ durch NPM zu größerer Effizienz, respektive Wirtschaftlichkeit, hinführen zu können. Es zeigt sich allerdings, dass der Diskurs zu NPM in der Hochschule teils sehr pragmatisch geführt wird und wenig auf Ursachen und Konsequenzen der Reformen aufmerksam macht. Die Vermehrung von Projekten wird nicht als Effekt von NPM sichtbar und diskutiert, sondern eher als natürliche Entwicklung dargestellt. Der Einfluss von Projektmanagement geht aber über die schlichte Bearbeitung von Projekten hinaus, er verändert die Hochschule als Organisation (Schiersmann/Thiel, 2000). Der verstärkte Wettbewerb um Projekte ist von einem vermehrten Einsatz von Projektmanagement begleitet, dieser Transfer einer Managementtechnik wirkt bei der Binnenmodernisierung der Hochschulen mit. Die inneren Verhältnisse werden dadurch neu justiert, das Zusammenhandeln verändert sich.

„Unter Vernachlässigung seiner betriebswirtschaftlichen Konnotation wird [Projekt-] Management in dieser Perspektive als zielgebundenes Steuerungshandeln begriffen, mit dem sich die Organisationsentwicklung so gestalten lässt, dass sie der Erfüllung der Organisationsziele optimal dienlich ist (...), [um] förderliche Kontexte für leistungsfähige Forschung und Lehre zu erzeugen“ (Pasternack/Wissel, 2010, 45):

„In der erfolgreichen Hochschule gelingt dies in einer Mischung aus Führungskompetenz und Projektmanagement, zu beiden sind vielfältige kommunikative Fähigkeiten zentrale Faktoren“ (Berthold, 2011, 3).

Gemeint ist hier die Notwendigkeit genereller Projektmanagementfähigkeiten bei der Leitung von Vorhaben in der Hochschule, denn diese sollen zur Ausbalancierung von innerinstitutionellen Interessenkonflikten geeignet sein und ferner helfen zeitliche und inhaltliche Risiken zu minimieren (Berthold, 2011). In diesem Zusammenhang verdeutlicht das Arbeitspapier „Als ob es einen Sinn machen würde...“ – Strategisches Management an Hochschulen“ des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE) (Berthold, 2011), dass Projektmanagement als ein „Standard-Instrumentenkasten“ (Berthold, 2011, 99) angesehen werden kann, der zur Definition von Zuständigkeiten und Aufgaben dient. Den Entwicklungs-

15 Unter „hinkender Ökonomisierung“ versteht der Autor den Umstand, dass die Ökonomisierung des Bildungs- und Hochschulsystems zwar nach wirtschaftlichen Schemata angelegt ist, sich aber Hochschulen aber den Regeln des freien Marktes aufgrund ihres institutionellen Charakters entziehen.

bedarf für Projektmanagement an Hochschulen sieht das Arbeitspapier indes als enorm:

„Eines der großen Desiderate im Hochschulmanagement muss im Projektmanagement gesehen werden. Entspricht das Leitungspersonal der Hochschulen in der Regel der Wissenschaft und verfügt daher generell über Erfahrungen und Kompetenzen im Management, die nicht systematisch, sondern aufgrund biographischer Zufälle oder natürlicher Begabungen zustande kommen, so sind spezifische Kompetenzen im Projektmanagement eher noch zufälliger anzutreffen“ (Berthold, 2011, 110).

Es gehe darum „Projektmanagement an den Prioritäten und Bedingungen von Hochschulen auszurichten“ (Berthold, 2011, 112). Dementsprechend groß stellt sich der Bedarf an Projektmanagementmethodologie in den Empfehlungen des CHE an die Hochschulen dar:

„Empfehlungen:

- Ein gewisses Maß an Projektmanagement ist in jedem Projekt nötig, auch wenn dieser Meta-Aufwand so gering wie möglich gehalten werden sollte.
- Gerade weil die Bedeutung von Projektarbeit stark zunimmt, sollten Hochschulen die Erfolgswahrscheinlichkeiten von Projekten steigern mit der systematischen Nutzung von Instrumenten des Projektmanagements.
- Projektmanagement muss an Hochschulen seinen eigenen Prioritäten folgen und kann nicht fraglos die Modelle aus anderen Organisationen übertragen. Vielmehr muss es den besonderen Bedingungen der Hochschulen und den Zielen im jeweiligen Projekt folgen.
- Hochschulen sollten organisationales Lernen im Projektmanagement sicherstellen (Einrichtung von Projekt-Koordinationsstellen, Verankerung von Projektmanagement-Kompetenzen im Haus, Auswertung von Projekten, Kompetenzvermittlung“ (Berthold, 2011, 155).

Projektmanagement scheint hier zu einem hochschulmanagerialen Imperativ zu werden. Dieses Bild wird ergänzt durch die dezidierte Darstellung der wachsenden Bedeutung von Projektarbeit in Schulungsunterlagen des CHE-Hochschulkurses „Projektmanagement und Prozessdesign“ (Berthold, 2009, 6). Hier wird in der allgemeinen Einführung zu Projekten erklärt, warum die Bedeutung von Projektmanagement zunimmt (steigende Dynamik im Wirtschaftssystem, höhere Ansprüche der Kunden, hoher Reformdruck, Globalisierung, Kosten- und Rationalisierungsdruck). Eine Darstellung der steigenden Relevanz von Projektmanagement in Hochschulen bleibt hier aber aus. Dabei kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass sich die Entwicklungen im wirtschaftlichen Bereich gleichermaßen im Hochschulsystem auswirken. Fraglich ist also, warum die Steigerung der Relevanz von Projekten und Projektmanagement im Hochschul-

bereich keine gesonderte Beachtung findet. Die Vermutung liegt nahe, dass dies mit einer rhetorischen Figur im Diskurs über die Ökonomisierung von Hochschulen zusammenhängt. Diese Figur besagt, verknüpft ausgedrückt, dass die Gesetze des Marktes nicht hinterfragt werden (können), der Hinweis auf „den Markt“ dient als potente rhetorische Figur, welcher auf dem Fuß ein Diskursabbruch folgt: Der Markt fordert Projekte, ergo sind Projekte notwendig, weil der Markt sie ja fordert. Oder in anderen Worten: Es „gilt ‚der Markt‘ im hochschulpolitischen Diskurs der Gegenwart als Argument per se, wie daran zu erkennen ist, dass die Berufung auf den Markt keine weiteren Argumente benötigt“ (Pasternack, 2006, 48). Hier wird keine grundsätzliche Kritik an der Förderung der Programmatik Hochschule im Wettbewerb durch das CHE zum Ausdruck gebracht, es geht vielmehr darum, die Fluchtlinien der Diskussion aufzuzeigen. Des Weiteren stellt sich bei genauerem Hinsehen dar, dass die veränderte Außensteuerung und Binnenmodernisierung auch im angeführten Text des CHE durchscheinen: Im selben Arbeitspapier 140, in dem Projektmanagement ubiquitär als bedeutende Managementgröße definiert wird, ist auch der „Exkurs: Strategie und Exzellenzinitiative“ (Berthold, 2011, 122-128) zu finden. Hier wird beschrieben, dass eine Besonderheit der Exzellenzinitiative, die eine massive Drittmittelalimentierung der deutschen Hochschulen darstellt, gerade in ihrer Projektform liegt und Projektmanagement einen großen Erfolgsfaktor bei der erfolgreichen Einwerbung im Programm darstellt (Berthold, 2011, 123-125). Dass diese Entwicklung keinen kleinen Nebeneffekt der von staatlicher Seite initiierten Förderpolitik darstellt, zeigt sich zum Beispiel daran, dass die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative „alternative Wege der Selbstverwaltung“ (Jüttemeier/Krücken, 2013, 25) eröffnen soll. Somit nimmt die Projektförderung hier nicht nur auf Inhalte Einfluss, sondern die Außensteuerung bezieht sich auch auf die zu entwickelnden Organisationsstrukturen: „Governance-Strukturen einer ganzen Universität wurden somit erstmalig Begutachungskriterium in einem Wettbewerbsverfahren“ (Deutsche Forschungsgemeinschaft/Wissenschaftsrat, 2008, zitiert nach: Jüttemeier und Krücken; 2013, 25). Die zunehmende Bedeutung von Projektmanagement zur Bewertung der Förderwürdigkeit beantragter Vorhaben durch einen Projektträger ist zudem nicht auf nationale Programme beschränkt: „Wenn man auch weiterhin erfolgreich an europäischen Forschungsprojekten partizipieren will, müssen neue Aufgaben wahrgenommen werden, insbesondere im Bereich Projektmanagement“ (Herrmann/Spath, 2011, 42). Bedeutsam sind dafür „professionelles wissenschaftliches, administratives und finanzielles Projektmanagement“ (Herrmann/Spath, 2011, 43). Und gerade dieses Element scheint etwas einzuschränken, was die Wettbewerbsorientierung erst hervorrufen will: Ressourcenersparnisse. Denn die vielen neuen Projekte bedürfen vieler neuer personeller Ressourcen. Die ökonomischere Steuerung von Hochschulen im Allge-

meinen und die komplexe Aufgabe Projekte zu managen im Besonderen führen zu einem steigenden Bedarf höherqualifizierter Mitarbeiter im Verwaltungsbe-
reich. Gleichzeitig scheint es einen Mangel an qualifiziertem Personal für das
Wissenschaftsmanagement zu geben (Berger/Hetze, 2011). Den Trend wachsen-
den Bedarfs für hochqualifizierte Mitarbeiter in Projekten bestätigen Jüttemeier
und Krücken, die eine Untersuchung zur Verwaltungsstruktur von Hochschulen
durchgeführt haben, welche an der dritten Exzellenzinitiative teilgenommen ha-
ben (Jüttemeier/Krücken, 2013). Sie können zeigen, „dass im Untersuchungszeit-
raum 2004 bis 2010 sowohl die ExIn-9-Universitäten als auch die Universitäten
(ohne Ex-In9) zunehmend Hochqualifizierte für die Administration rekrutierten“
(Jüttemeier/Krücken, 2013, 31). Es ist zu vermuten, dass der Qualitätspakt Lehre
und auch die Qualitätsoffensive Lehrerbildung ähnliche Effekte haben, sicherlich
ist ein weiterer Anstieg der hochqualifizierten Beschäftigten im Bereich der be-
antragten Projekte zu verzeichnen. Als Arbeitsbereiche für diese neuen Mitarbei-
ter könnten beispielsweise die Bereiche Qualitätsmanagement, Evaluation und
zentrale Dienste wie Studienberatungen und Hochschuldidaktik genannt werden
(Kehm/Merkator et al., 2010). Dies sind Arbeitsbereiche, die im Normalfall eine
wissenschaftliche Qualifikation erfordern, wenngleich die Tätigkeit nicht in
Forschung und Lehre angesiedelt ist. Die Hochschulsteuerung scheint also tat-
sächlich einen erhöhten Bedarf an höherqualifizierten Hochschulmanagern zu
haben, welchen die gezielte Förderung ökonomischer Strukturen im Hochschul-
bereich hervorbringt (bezüglich des Bedarfs: Nickel/Ziegele, 2006).

Es wird deutlich, das erhöhte Drittmittelaufkommen und der verstärkte Ein-
satz von wirtschaftlichen Management-Methoden an der Hochschule sind teils
bewusst gesteuerte Entwicklungen, die durch private und staatliche Akteure er-
zeugt sind, gleichzeitig aber als selbstverständliche Entwicklung dargestellt wer-
den, weil sich das Bildungs- und Hochschulwesen angeblich von alleine markt-
förmig weiterzuentwickeln scheint. Das inhärente einer *Entwicklung* ist aber,
dass diese in der sich entwickelnden Sache selbst angelegt ist, dies kann bei einer
behaupteten Entwicklung hin zu einer Marktförmigkeit der Hochschule durchaus
in Zweifel gezogen werden. Immerhin ist der geschaffene Markt ein künstlicher
und die marktwirtschaftliche Ökonomisierung desselben kein natürlicher Vor-
gang, weil es sich bei Hochschulen eben um einen staatlich alimentierten Teilbe-
reich der Gesellschaft handelt (Pasternack/Wissel, 2010). Die rhetorischen Figu-
ren, die dabei die Grundlage für die Argumentation zugunsten einer Ökonomisie-
rung untermauern sollen, sind vielfältig. Zu den bekanntesten gehören sicherlich:
1.) der *drohende* demographische Wandel, 2.) der *drohende* Verlust internationa-
ler Wettbewerbsfähigkeit (Reichwald, 1997) und der 3.) *drohende* Qualitäts- und
Ressourcenverlust durch eine Effizienzkrise im bürokratischen Chaos-Kosmos
Hochschule.

All dies drohende Unheil scheint umgedeutet zu werden in eine potentielle Strafe des Marktes, die durch eine ökonomischere Orientierung vermeintlich abgewandt werden kann. Vor dem Hintergrund einer beunruhigenden Angstkulisse soll die Ökonomisierung den Ausweg weisen. Andere Lösungen scheinen nicht greifbar. Die Existenz eines nicht hinterfragbaren Marktes im Hochschulsystem ist aber nicht nur höchst zweifelhaft, sondern unter objektiven Gesichtspunkten nicht gegeben, denn dieser Markt ist fingiert, weil künstlich geschaffen. Die Hochschule im Wettbewerb wird zur Hochschule im Wettbewerb gemacht, soviel sollte explizit sein, um die Entwicklungen einordnen und diskutieren zu können. Dennoch ist damit noch nichts über die grundsätzliche Güte der erfolgten und laufenden Entwicklungen ausgesagt, möglicherweise liegt die bestmöglich Zukunft der Hochschule ja tatsächlich in einer Ökonomisierung¹⁶. Selbst wenn dies allerdings der Fall sein sollte, die aktuellen Argumentationen für diese Ökonomisierung sind nicht stichhaltig. Dies sei am Beispiel der vermeintlichen Ineffizienz von Hochschulen (die eine Ökonomisierung notwendig mache) kurz dargestellt: Argumentationen für Projekte in der Hochschule beschwören hauptsächlich effizientere Leistungen durch Projektmanagementfähigkeiten und proklamieren hierdurch entstünde eine Leistungssteigerung (Berthold, 2011; Holtkamp, 2008). Dabei leistet eine vermeintliche Effizienzkrise, in der die Hochschulen angeblich stecken, dieser Argumentation Vorschub (Hein/Pasternack, 1998). Die Ineffizienz der Hochschulen lässt sich aber stark in Zweifel ziehen. Im Gegenteil könnte sogar die Argumentation ins Feld geführt werden, dass von einer Effizienzkrise der Hochschulen gar nicht die Rede sein kann:

„Die starke Expansion der Studentenzahlen seit Beginn der 1970er Jahre wurde mit nur wenig mehr gestiegenen Ressourcen (Personal- und Sachmittel) der Universitäten bewältigt. So stiegen im Zeitraum von 1975 bis 1990 die Studentenzahlen von 816.000 auf über 1,5 Mio., die Personalstellen an den Hochschulen jedoch nur von 77.000 auf 83.000, wobei dieser Zuwachs nahezu ausschließlich im Bereich der Medizin stattfand (vgl. Peisert/Framheim 1994, 68). Dementsprechend hat sich auch die Betreuungsrelation verschlechtert. Im Vergleich zur Situation Mitte der 1970er Jahre wurde von jedem Stelleninhaber 40% mehr Studenten ausgebildet“ (Reichwald, 1997, 320).

Zu diesen Ergebnissen gelangen auch Egel und Heine in einer neueren Studie:

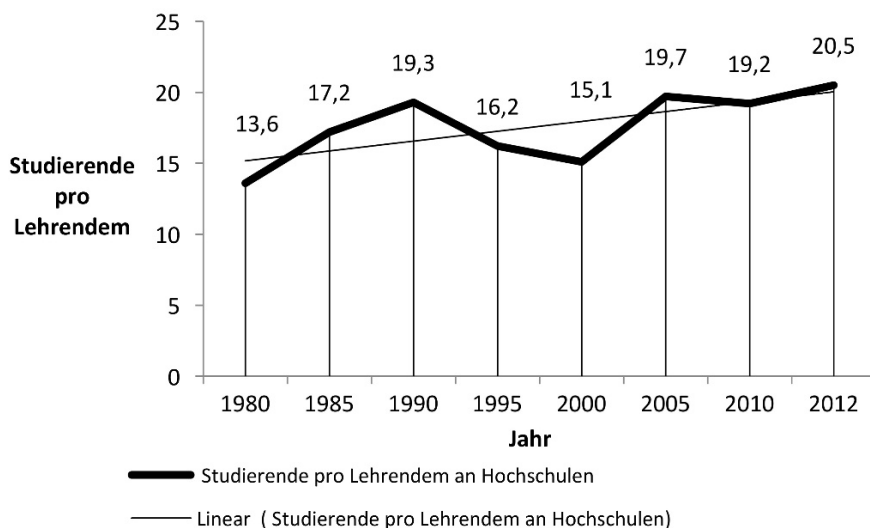
„An den Universitäten stieg die Zahl der durch einen Wissenschaftler betreuten *Studierenden* von 1980 bis 1990 in allen Fächergruppen an (...). Insgesamt verschlechterte sich die entsprechende Betreuungsrelation in diesem Zeitraum von 12,7 auf

16 Natürlich ist die Beantwortung solch eine Frage in höchstem Maße abhängig vom Qualitätsbegriff, den man anlegt und von den Aufgaben, die man für die Hochschule definiert.

17,4, also um 37 Prozent. Am kritischsten war diese Entwicklung in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (+64%), gefolgt von den Ingenieurwissenschaften (+55%), den Sprach- und Kulturwissenschaften (+40%) und der Fächergruppe Mathematik, Naturwissenschaften (+39%). In der Humanmedizin war der Anstieg der Betreuungsrelation dagegen moderater (+9%)“ (Egeln/Heine, 2007, 63).

Ebenso kommt der Stifterverband in seinem Hochschulbarometer 2012 zu dem Ergebnis: „Die Grundmittel, die für die Lehre zur Verfügung stehen, sind gemessen an der Zahl der Studierenden konstant bis rückläufig“ (Schneider, J./Hetze, 2012). Eine Effizienzkrise kann also durchaus bezweifelt werden, da die Hochschulen mit gleichen Mitteln aktuell viel mehr „Kunden“ bedienen und dadurch mehr „Output“ generieren.

Entwicklung der Betreuungsrelation 1980-2012*



* Die zugrunde liegenden Datenreihen wurden freundlicherweise vom statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt. Ab dem Jahr 2005 wurde mit tatsächlich besetzten Stellen gerechnet (statt mit Haushaltsplänen) und ohne Humanmedizin. Die Betreuungsrelationen einzelner Fächer weichen teils stark vom hier präsentierten Durchschnitt ab.

Abbildung 4: Betreuungsrelation Studierende 1980-2012

Hein sieht in der geführten Debatte eine Verschränkung aus Legitimitätskrise, Effizienzkrise und Qualitätsbegriff (Hein/Pasternack, 1998). Dabei steht die Legitimitätskrise am Anfang:

„In verbreiteter Wahrnehmung stellen die Hochschulen die von ihnen gesellschaftlich erwarteten umweltrelevanten Problemlösungen nicht optimal bereit. Überlange Studienzeiten, Betreuungsmängel, sowie Unverträglichkeit zwischen vermittelten Qualifikationsprofilen und den Anforderungen des Beschäftigungssystems sind einige der einschlägigen Vorwürfe. Dadurch schwindet die Akzeptanz bei Hochschulangehörigen, Wissenschaftsverwaltungen, Öffentlichkeit und Wirtschaft. Infolgedessen sind die Hochschulen in einer Legitimitätskrise, d.h. es mangelt ihnen an gesellschaftlicher Akzeptanz“ (Hein/Pasternack, 1998, 42).

Diese Legitimitätskrise wird laut Hein dann im Anschluss der Diskussion zu einer Effizienzkrise umgedeutet, obwohl eine Unterfinanzierung des Hochschulsystems vorliegt, wird als Ursache mangelnde Effizienz angegeben. Als Lösung werden im Anschluss ökonomische Methoden und ein fingierter Markt angeboten – zu diesem Ensemble zählt auch Projektarbeit. Da die Hochschulen aber nicht nur messbare Werte und Produkte, also Outputs, hervorbringen, sondern auch Ergebnisse multifaktorieller Art produzieren, namentlich Outcome, ist ihre Effizienz schwerlich an einem wirtschaftlichen Input-Output-Verhältnis zu messen. Dies findet in der Evaluation von Bildungseinrichtungen Berücksichtigung, wo zwischen Output und Outcome unterschieden wird:

„Da eine Evaluation auch Urteile und Bewertungen zur Qualität bzw. Angemessenheit von Bildungsmaßnahmen einschließt, werden nachvollziehbare Bewertungskriterien vorausgesetzt. Dabei sind die Intentionen bzw. Ziele eines Programms (...) mit den erzielten Ergebnissen [Output] und längerfristigen Wirkungen [Outcome] (...) in Beziehung zu setzen“ (Ditton, 2010, 608).

Die hochschulpolitische Diskussion orientiert sich indes stark an Kennzahlen und Outputs, statt am gesellschaftlich relevanten Outcome (Bretschneider/Pasternack, 2005). In jedem Fall sind die nachvollziehbaren Bewertungskriterien nicht klar benannt: Es gibt keinen bestimmten Qualitätsbegriff des umweltrelevanten Auftrags von Hochschulen, der gesellschaftliche Legitimität erwirkt. Darum rückt an diese Leerstellen ein ökonomisches Paradigma, welches die Legitimitätsproblematik jedoch nicht lösen kann. Die geschäftsmäßig effiziente Bewirtschaftung von Hochschulen scheint dabei nicht nur struktureller Modus zu sein, sondern selbst Ziel der Hochschulen. Während eine effiziente Bewirtschaftung bei begrenzten Ressourcen vernünftig ist (Hein/Pasternack, 1998), scheint eine Substitution qualitativer Leistungsziele durch ökonomisch quantifizierbare Ziele wenig klug.

Die vorangegangene Argumentation pflichtet keinem unkontrollierten Ressourceneinsatz oder einer Ablehnung der Projektförmigkeit bei. Finanzielle Umsicht als Anforderung an Hochschulen hat ihre Berechtigung und geht Hand in Hand mit einer organisierten Umsetzung von Vorhaben, dabei kann Projektmanagement hilfreich sein. Gleichzeitig ist es fragwürdig für alle Bereiche der Hochschule Projektmittel bereitzustellen, weil diese zeitlich befristet sind und damit teils Kernaufgaben des Bildungssystems in eine prekäre finanzielle Situation verschoben werden. Mag dies bei Forschungsprojekten noch vernünftig erscheinen, gerade mit Blick auf die Lehrentwicklung, die ein großer Bestandteil der Förderung im Q-Pakt und der Qualitätsoffensive Lehrerbildung ist, stellt sich die Frage, wie nachhaltig die hier angestoßenen Projekte wirklich sein können, nachdem ihre Finanzierung beendet sein wird. Diese Situation wird noch dadurch verschärft, dass der Geldgeber von den Hochschulen Festlegungen verlangt, wie die Projekte im Anschluss an die Förderung finanziert werden (BMBF, 2010b). Bei einer Laufzeit von 4-10 Jahren befinden sich die Projekte zwischen einem dauerhaften und kurzfristigen Finanzierungsparadigma, ähnlich den Projekten der Exzellenzinitiative (Wespel/Orr et al., 2012) oder der Qualitätsoffensive (BMBF, 2015d). Wenn man die Hochschulen hier nicht zu Mutmaßungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit ihrer Projekte oder gar zur Lüge animieren will, dann sollten Möglichkeiten der Anschlussfinanzierung von Beginn an eine größere Rolle für die Geldgeber spielen. Sonst werden die beantragten Projekte kurz nach Abschluss wie Seifenblasen platzen, statt zu einem Motor nachhaltiger Hochschulentwicklung zu werden. Hier zeigt sich auch, warum NPM als reines Spardiktat nicht taugt: Am Ende stellt jedes noch so effizient gemanagte Projekt eine Ressourcenverschwendung dar, wenn es nach Abschluss keine Möglichkeiten gibt, das Unternommene zu sichern und für dauerhafte Veränderung in der durchführenden Hochschule zu nutzen. Des Weiteren führen betriebswirtschaftliche Techniken zu einem Bedarf an mehr Personal. Was für die öffentliche Verwaltung festgestellt wurde (Holtkamp, 2008), scheint auch auf die Hochschule zuzutreffen, die Transaktionskosten für die Implementierung des NPM sind enorm. Am Beispiel der Transaktionskosten der öffentlichen Verwaltung:

„Aus den Berichten der Landesrechnungshöfe, die alle für den vorliegenden Beitrag (seit dem Haushaltsjahr 2002) ausgewertet wurden, ergibt sich ein deutliches Bild. Das Effizienzziel und Konsolidierungsbeiträge werden danach insbesondere durch die hohen Transaktionskosten outputorientierter Steuerungselemente deutlich verfehlt. So belaufen sich beispielsweise nach Angaben des Landesrechnungshofs in Baden-Württemberg die Transaktionskosten der dortigen Verwaltungsreform, die als ‚Jahrhundertreform‘ in allen Verwaltungsteilen flächendeckend umgesetzt werden sollte und mit hohen Effizienzrenditen angekündigt wurde, auf 220 Mio. Euro. Bisher seien hierdurch allerdings jährlich nur 2 Mio. Euro Einsparungen entstanden, so

dass sich die bis 2005 aufgelaufenen Kosten erst in 111 Jahren amortisieren würden. Da aber weiterhin jährlich 30 Mio. Euro an Kosten hinzukämen, wäre überhaupt keine Amortisation in Sicht (*Rechnungshof BW 2007, S. 42*). Allein für externe Dienstleister wurden 150 Mio. Euro gezahlt. Zusätzlich wurden in der Landesverwaltung 200 Controller eingestellt“ (Holtkamp, 2008, 431).

Auch im Hochschulbereich wird durch die Projektwettbewerbe nun mehr Personal benötigt, um Hochschulprojekte durchzuführen. Und das betrifft nicht nur die Seite der Hochschulen auch auf Seiten der Ministerialbürokratie entstehen neue Arbeitsplätze beispielsweise bei Projektträgern. Es entstehen durch Projekte also Transaktionskosten, bei denen teilweise sogar unklar bleibt, wer sie Kosten tragen soll.

Die Implementation von NPM im Hochschulsystem kann aber nicht nur aus struktureller, sondern auch aus inhaltlicher Sicht kritisiert werden, denn parallel zu den strukturellen Entwicklungen, welche die Hochschule im Wettbewerb erlebt, ereignen sich massive inhaltliche Veränderungen in der Hochschulbildung selbst, die Bologna-Reform sei hier als integrales Moment genannt, da sie strukturelle und inhaltliche Entwicklungen herbeiführt (Mahner, 2012). Die miteinander verwobenen Entwicklungsprozesse struktureller und curricularer Natur versucht Ludwig Pongratz nachzuzeichnen (Pongratz, 2009, 2010). Seine Einsichten beschreiben die Entwicklungen im Bildungssystem als Ganzem und haben hohe Relevanz für das Hochschulsystem. Er beschreibt den Bologna-Prozess als gouvernementales Arrangement, welches das Bildungssystem in das politische Projekt des Neoliberalismus einbindet (Pongratz, 2009):

„Dem dient auf institutioneller Ebene die Reorganisation von Bildungseinrichtungen als marktorientierten Service-Centern. Ihr Zweck ist nicht mehr ‚Bildung‘, sondern die Vermarktung von Wissen, die nun formal nach dem Muster betrieblicher Projektabwicklung gehandhabt wird. (...) Dazu passt der zynische Unterton, mit dem die Bertelsmann-AG – Promoter des CHE (Centrum für Hochschulentwicklung) – ihr Jahresmotto 1999 präsentierte: ‚Jeder ist unseres Glückes Schmied.‘ Das Motto decouvriert auf unfreiwillige Weise die raffinierte Kombination von Fremd- und Selbstunterwerfung, der der aktuelle Umbau des Schulsystems zuarbeitet. Sein wesentlicher Effekt besteht darin, das zu erzeugen, was Simons (in Anlehnung an Foucault) den ‚Willen zur Qualität‘ nennt. In ihm schürzt sich der Knoten von (...) Neoliberalismus, einem beständigen ökonomischen Tribunal und einem Verständnis des Individuums als ‚Selbstvermarkter‘“ (Pongratz, 2009, 126).

Folgt man dieser Argumentation, ist ein vermehrtes Durchführen von Projekten an Hochschulen nur der Effekt einer gouvernementalen Strategie den Hochschulbereich taktisch, neoliberal zu imprägnieren, wie die Kritiker der Veränderungen konstatieren.

Wenn nun die Versprechen durch NPM nicht eingehalten werden und eine potentielle Gefahr für die Hochschule als Institution darstellen können, sollten sich die Akteure dann nicht vom bestehenden Kurs abwenden? Täten sich die Akteure in den Hochschulen, die Lehrenden und Lernenden, die Verwaltungen und Leitungen dann nicht gut im Boykott? Gilt es den Rückzug aus diesen Entwicklungen anzustreben? Gemeinsam mit Pongratz gelangt der Autor zu einer anderen Sichtweise:

„Zweifellos ist diese Widerstandfigur [des Rückzugs bzw. der Verweigerung] zu tiefst ambivalent (...). An die Stelle des Rückzugs könnte auch eine Übernahme-Strategie treten (...). Möglich ist beides: das Spiel nicht mitzuspielen und das Spiel anders zu spielen. Wer letztere Möglichkeit wählt, muss den Widersprüchen nachgehen, die dem System selbst innewohnen“ (Pongratz, 2009, 150),

denn NPM und die dadurch beförderte Projektform in Hochschulen kann hilfreich dabei sein, Inhaltliche Verbesserungen zu erzielen, um Forschung und Lehre zu verbessern (Bodenhöfer, 2005). Hieraus sollten Konsequenzen gezogen werden, um die Durchführung von Projekten, als Effekt der Entwicklung hin zur Hochschule im Wettbewerb kritisch weiterzuentwickeln und zu verändern, wozu die einzelnen Instrumente neuer Steuerung unter dem Leitbild einer Organisation entwickelt werden müssen, die wissenschaftsspezifisch ist (Seidler, 2005). Die Zusammenhänge, Grundlagen und Durchführung von Projekten an Hochschulen können erkannt, beschrieben und weiterentwickelt werden. Ziel dieser Arbeit ist es unter anderem einen Beitrag hierfür zu leisten. Darüber hinaus sind Programme wie der Q-Pakt durchaus geeignet die Offenheit der Hochschulen temporär festzuschreiben und eine zielorientierte Umsetzung von Projekten zu fördern, auch um gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen. Dies drückt sich in der Forschung bereits aus, indem Projektthemen ausgewählt werden, die als legitim und fortschrittlich gelten beziehungsweise eine gesellschaftliche Relevanz haben (Torka, 2009, 286). Natürlich ist die kritisch zu bewerten, wenn dadurch Grundlagenforschung oder Randthemen aus dem Fokus geraten. Aber durch den Qualitätspakt Lehre wurde zum Beispiel ein Thema gefördert, das eben diese gesellschaftliche und politische Legitimation verkörpert und ein Kernthema der Hochschulen sein sollte und es dennoch lange Zeit nicht gewesen ist: Die Verbesserung und Optimierung von Studium und Lehre.

2.4 Governance am Beispiel des Qualitätspakts Lehre

In Programmen wie dem Qualitätspakt Lehre zeichnet sich eine Formation der hier beschriebenen Zusammenhänge von NPM als Governance-Konfiguration deutlich ab (Boer/Enders et al., 2007):

1. Mit Blick auf die staatliche Detailsteuerung ist festzustellen, dass stärker Rahmenvorgaben festgelegt werden und weniger konkrete Inhalte beschrieben sind. Das kommt im Qualitätspakt Lehre in den groben Zielen der Förderlinie zum Ausdruck. Es gibt drei große Themen, in die sich die Hochschulen mit ihren Projekten einordnen können, die unter dem großen Banner der „Verbesserung der Studienbedingungen und der Qualität in der Lehre“ stehen (BMBF, 2010b). Die Hochschulen können also recht frei gestalten, wie sie ihre Projekte in der Förderlinie unterbringen, ob beispielsweise strukturelle oder curriculare Ziele im Mittelpunkt einzelner Maßnahmen stehen.
2. Bei der zielbezogenen Außensteuerung ist ein starker Anstieg zu verzeichnen: Die Hochschulen sind im Qualitätspakt Lehre daran gebunden, die Förderung eines Themas zu forcieren, nämlich das der ausgeschriebenen Förderlinie. Das Zustandekommen der Ausschreibung ist allerdings von vielen Akteursgruppen beeinflusst, dadurch finden die Interessen dieser verschiedenen Stakeholder ihren Weg in die Hochschulen (siehe Kapitel 6.1). Dies konterkariert im Grunde den Rückzug der staatlichen Detailsteuerung, denn während die Art der Umsetzung freigegeben wird, ist die Entwicklung der Antragsthemen festgelegt. Dadurch steigt der Einfluss jener Gruppen, die sich in der Formulierung der Ausschreibung durchsetzen können, im Gegensatz zu einer Antragslinie, die zum Beispiel Projekte im Bereich Lehre fördern würde, sich aber nicht auf konkrete Teilbereiche bezieht.
3. Im Bezug auf die Einführung eines fingierten Wettbewerbs zwischen den Hochschulen ist der Qualitätspakt ein Paradebeispiel, er verteilt kein Geld über alle Hochschulen hinweg, orientierte sich aber bei der Vergabe der Projektzusagen am so genannten Königssteiner Schlüssel (BMBF, 2010b). Dieser Verteilungsschlüssel sorgt dafür, dass die einzelnen Bundesländer ähnliche viele Projektzusagen erhalten, damit zählt aber nicht nur die Qualität der Anträge allein (wie es auf einem nicht fingierten Markt idealerweise der Fall wäre), sondern es spielen auch politische Interessen in die Entscheidung hinein. Gleichzeitig wurde durch die wettbewerblich ausgeschriebenen Mittel ein großer Konkurrenzdruck für die den Hochschulen geschaffen, lediglich die Hälfte der Hochschulen wurde allerdings gefördert, was den Druck erhöht in zukünftigen Ausschreibungen Mittel einzuwerben.

4. Im Bezug auf die hierarchische Selbststeuerung lässt sich feststellen, dass durch den Qualitätspakt Lehre an den teilnehmenden Hochschulen einer Zentralisierung der Projektvorhaben begünstigt wurde. Die Projektanträge mussten jeweils von der Hochschulleitung eingereicht werden, was die beantragten Projektmaßnahmen zur „Chefsache“ machte. Selbst in dezentral angesiedelten Projekten war somit die Hochschulleitung präsent, die in der Regel als Ansprechpartner die Dekanate als mittlere Führungsebene mit einbeziehen muss. Dadurch fand eine Stärkung der hierarchischen Selbststeuerung in Bezug auf die Projekte statt, was teils zum Problem führte, dass Hochschulleitungen eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Projekte entwickelten und selbst bei dezentralen Projekten regelmäßig in die Detailsteuerung eingriffen.
5. Die akademische Selbstorganisation wurde mit Blick auf das Peerassessment der Projektanträge berücksichtigt, die Gutachter bestanden zum Großteil aus Fachwissenschaftlern und weiteren Experten. Gleichzeitig spielte die akademische Selbstorganisation der Lehrenden in den Hochschulen in vielen Fällen eine untergeordnete Rolle, auch weil die hierarchische Selbststeuerung gestärkt wurde und somit viele Diskussionen um Inhalte von der fachlichen Ebene auf die Steuerungsebene verschoben wurden.



<http://www.springer.com/978-3-658-14356-5>

Hochschulprojektmanagement
Individuelle Akteure gestalten Educational Governance
und Management
Magnus, C.D.
2016, XIV, 340 S. 27 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-14356-5