

Diskussionspapier

Konzeption eines Koordinationsmechanismus zur wirtschaftlichen Bereitstellung zentral angebotener Dienstleistungen am Beispiel des Sprachenzentrums

Ich bitte um Rückmeldung!

1. Extract

Nachfolgend wird ein Mechanismus beschrieben, der zu einem wirtschaftlichen Umgang mit zentral bereitgestellten Ressourcen führen soll. Am Beispiel des Sprachenzentrums der Universität Potsdam wird dargestellt, dass eine Steuerung auf der Basis von Preisen dazu führen wird, dass die von Dienstleistungseinrichtungen erbrachten Leistungen der Quantität und der Qualität nach den Bedürfnissen der Kunden vergleichsweise besser entsprechen, wenn auf der individuellen Ebene des Kunden eine Abwägung der Kosten und des Nutzens stattfindet. In aller Regel wird ein Kunde der eine Leistung selbst bezahlen muss die Qualität und die nachgefragte Menge kritischer hinterfragen, als für den Fall bei dem die Leistung unentgeltlich zur Verfügung steht.

2. Problemskizze

In Zeiten immer knapperer finanzieller Mittel sind die von den Hochschulen selbst zu erbringenden Dienstleistungen regelmäßig auch betriebswirtschaftlichen Betrachtungen zu unterziehen. Der Augenmerk richtet sich bislang dabei allerdings vornehmlich auf vergleichsweise **handwerkliche Dienstleistungen**, die zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft bezogen auf die Gebäude und Liegenschaften dienen. So werden beispielsweise die Dienstleistungen um die Gebäudebewirtschaft-

tung im Rahmen des sogenannten Facilitymanagement schon seit längerem der Qualität und Quantität nach eng mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen abgestimmt. Gleichzeitig haben sich dabei teilweise auch schon organisatorische Änderungen, bis hin zur Auslagerung bestimmter Dienste (vor allem der Hausmeister-, Reinigungs-, Pförtner-, Gärtner- und Botendienste) vollzogen. Die wissenschaftsnäheren Dienstleistungen der Hochschulen blieben bislang weitgehend außerhalb dieser Betrachtung, wohl auch weil sich geeignete Beurteilungsmaßstäbe für die Wirtschaftlichkeit häufig nur schwer identifizieren lassen.

Die wissenschaftlichen Einrichtungen, aber auch die Studenten einer Hochschule sind auf **wissenschaftsnahe Dienstleistungen** von Serviceeinrichtungen angewiesen, wenn sie selbst effektiv und effizient ihre Aufgaben erfüllen wollen. So kann kein Wissenschaftler, und auch kein Student, auf professionelle Bibliotheksleistungen verzichten, wenn er selbst nicht Gefahr laufen will, seine Arbeitskraft unwirtschaftlich einzusetzen. Bei den Serviceeinrichtungen in diesem Sinne handelt es sich neben den Bibliotheken im Wesentlichen um Rechenzentren, Sprachenzentren, Druckereien oder Kopierzentren, Werkstätten, Glasbläsereien usw. Diese Einrichtungen werden zum Teil auf zentraler Ebene, also von der Hochschulleitung, aber auch auf der Ebene der Fakultäten, Fachbereiche und Institute vorgehalten. Die Serviceeinrichtungen unterscheiden sich nicht nur aufgrund ihrer organisatorischen Anbindung, sondern auch hinsichtlich ihrer spezifischen Ausrichtung auf den Wissenschaftsbetrieb. Einzelne Einrichtungen (abhängig von ihrer spezifischen Gestaltung) finden sich so auch auf dem freien Markt (Druckdienstleistungen), andere wiederum haben sich sehr spezifisch auf die Besonderheiten des Wissenschaftsbetriebs eingestellt. Das Maß der Ausrichtung auf den Forschungs- und Lehrbetrieb hat auch Auswirkungen auf die Möglichkeit, diese Serviceeinrichtungen in anderen Organisationsformen außerhalb des unmittelbaren Hochschulbetriebs zu führen (Outsourcing).

Dieser Diskussionsbeitrag bezieht sich vorrangig auf wissenschaftsnahe Serviceangebote, die zentral - also auf der Ebene der Hochschule als Ganzes - bereitgestellt werden,¹ und er fokussiert nicht primär auf die Qualität der Dienstleistungsangebote,² sondern auf die Menge der angebotenen Dienstleistungen und auf geeignete Instrumente, die zu einer Koordination in Richtung einer wirtschaftlichen, also

¹ Grundsätzlich ist die Übertragung der Konzeption aber auch auf die Ebene der Fakultäten und Institute möglich.

² Die Qualität von Serviceleistungen lässt sich beispielsweise durch das Verhältnis zwischen erwarteter und wahrgenommener Dienstleistungsqualität beschreiben. Vgl. *Hentschel, B.*, SERVEQUAL, 1990.

„optimalen“ (zumindest „optimaleren“) Angebotsmenge und damit letztendlich auf die Größe der Einrichtung zielen. Gleichwohl wird die qualitative Dimension der Dienstleistungsangebote implizit mitberücksichtigt.

Das Problem, die „optimale“ Angebotsmenge für wissenschaftsnahe Dienstleistungen zu bestimmen, stellt sich insbesondere dann, wenn diese Dienstleistungen zentral angeboten und alimentiert werden und sich so aufgrund des größeren Abstands (zwischen Nutzer³ und Finanzier) einer unmittelbaren und individuellen Beurteilung durch die entscheidende Zentrale (Hochschulleitung) entziehen. Für den einzelnen Wissenschaftler stellt sich dieses Problem nicht, da er – ökonomisch rationales Verhalten unterstellt – genau die Menge (und die Qualität) an Dienstleistungen in Anspruch nehmen wird, die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendig und wirtschaftlich ist. Das heißt, dass insbesondere für die Zentrale das Problem besteht, eine Angebotsmenge festzulegen, die den unterschiedlichen und individuellen Bedürfnissen der Nutzer entspricht. Lässt man finanzielle Beschränkungen außer Acht, so könnte die Zentrale die Angebotsmenge in einer (wohl) ausreichenden Größenordnung festlegen. Vor dem Hintergrund immer knapper werdender finanzieller Ressourcen und insbesondere auf der Basis der Diskussion um Profilschärfung und der verstärkten wettbewerblichen Orientierung der Hochschulen scheidet diese Möglichkeit allerdings aus, und es ist in der Regel durch die Hochschulleitung eine angemessene Menge festzulegen, die den konkurrierenden alternativen Ressourcenverwendungen innerhalb der Hochschule Rechnung trägt. Die folgende Abbildung 1 verdeutlicht die (traditionelle) zentrale Alimentierung und die Austauschbeziehungen zwischen Serviceeinrichtung und den Nutzern (hier: Fakultäten).

³ Die Begriffe „Kunde“ und „Nutzer“ werden im Folgenden synonym verwendet.

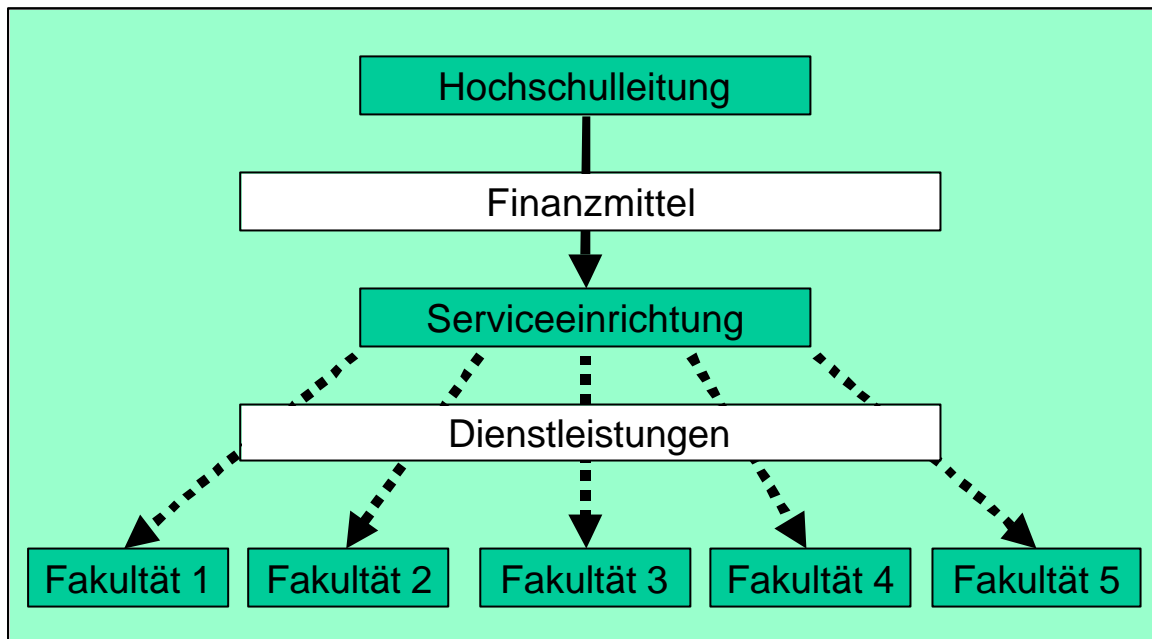


Abb. 1: Zentrale Alimentation (Status quo)

Während sich die Menge der angebotenen Dienstleistungen durch adäquate Instrumente noch bestimmen lässt, ist die Beurteilung der Qualität der Dienstleistungen für die Zentrale ungleich schwerer. Die Qualität lässt sich nicht zentral, bezogen auf die unterschiedlichen Interessen beurteilen, so dass lediglich auf Rahmenvorgaben, also „zentrale Qualitätsvorgaben“ (Mindeststandards) zurückgegriffen werden kann; diese wiederum können zwangsläufig nicht alle Nutzer (aufgrund ihrer unterschiedlichen Bedürfnisse) befriedigen. Insbesondere bei der Beurteilung der Qualität sollte deshalb die individuelle Einschätzung der Nutzer bzw. ihr Verhalten im Koordinationsmechanismus einbezogen werden.

Im Folgenden wird ein Koordinationsmechanismus beschrieben, der als Anlehnung an die pretiale Lenkung angesehen werden kann,⁴ welche auch auf die Dienstleistungsangebote von Non-Profit-Organisationen übertragbar ist.⁵ Im Kern geht es um die Verrechnung von intern erbrachten Leistung auf der Basis von Verrechnungspreisen (innerbetriebliche Leistungsverrechnung). Das Konzept wird am Beispiel

⁴ Vgl. *Schmalenbach, E.*, Verrechnungspreise, 1908; *Schmalenbach, E.*, Pretiale Wirtschaftslenkung, 1948.

Pretial <lat.>: vom Preis her erfolgend, geldmäßig, vgl. Duden-Fremdwörterbuch.

⁵ Vgl. *Bräunig, D.*, Pretiale Steuerung, 1994.

des Sprachenzentrums der Universität Potsdam dargestellt.⁶ Es wird sowohl zu einer quantitativ wie qualitativ „optimaleren“ Angebotsmenge und -struktur führen.

3. Konzeption eines Koordinationsmechanismus auf der Basis der Pretialen Lenkung am Beispiel des Sprachenzentrums der Universität Potsdam

Ausgangspunkt eines Koordinierungsmechanismus, der sich an „Preisen“ orientiert, ist, dass die angebotenen Dienstleistungen von den Nutzern nicht mehr unentgeltlich, sondern nur gegen Berechnung in Anspruch genommen werden können. **Dabei besteht nicht das Ziel, Mehreinnahmen zu erreichen, sondern es findet lediglich eine Verrechnung von Geldeinheiten statt;** bei gleicher Inanspruchnahme bleibt die Summe der verausgabten Mittel konstant. Der Mechanismus basiert auf einer weitgehend **beanspruchungsgerechteren Kostenzuordnung bei gleichzeitiger Budgetierung der Mittel** auf die Bereiche, denen die Kosten angelastet werden. Durch die Verrechnung werden die Kunden in die Lage versetzt, alternative Mittelverwendungen in ihr Entscheidungskalkül einfließen zu lassen, wodurch sowohl die nachgefragte Menge als auch die nachgefragte Qualität auf der individuellen Ebene der Nutzer eine Rückkopplung erfahren.

Eine derartige Verrechnungskonzeption eröffnet den Kunden Handlungsspielräume und ist insbesondere geeignet, den Besonderheiten von Forschung und Lehre Rechnung tragen, da sich die Angebote der Serviceeinrichtungen stärker als bisher an den individuellen Wünschen und Bedürfnissen der internen Kunden ausrichten werden.

Auf der Basis der Evaluierung des Sprachenzentrums wurde die zukünftige personelle Ausstattung neu festgelegt. Die errechnete Ausstattung orientiert sich im Wesentlichen an den zukünftigen vom Sprachenzentrum zu erbringenden Leistungen,

⁶ Das Sprachenzentrum der Universität Potsdam wurde zwischen Oktober 1997 und Oktober 1998 evaluiert. Vgl. *Kommission für die Evaluation des Sprachenzentrums der Universität Potsdam*, Abschlußbericht, 1998.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission und der bereits vom Rektorat getroffenen Festlegungen steht noch an. In dieser Phase bietet sich auch die Einführung eines neuen Koordinationsinstruments im Sprachenzentrum an, da es sich im Rahmen der Neukonzeption vergleichsweise leicht implementieren lassen wird.

Die dargestellte Konzeption ist auch auf andere Dienstleistungen übertragbar. Die Einführung im Sprachenzentrum soll Modellcharakter für andere Serviceeinrichtungen (Bibliothek, Rechenzentrum usw.) der Hochschule haben.

wobei auch Empfehlungen der Evaluierungskommission in die Festlegung einfließen. Konkret wurde für die Stellenbedarfsermittlung die Lehrnachfrage nach dem Kapazitätsberechnungsverfahren unter Zugrundelegung der Studienanfängerzahlen in 1999 und dem Betreuungsaufwand für die in den Studien- und Prüfungsordnungen definierten Sprachkursen berechnet. Die Berechnung ergab einen Stellenbedarf in Höhe von 35 Stellen an Lehrkräften für besondere Aufgaben (16 SWS), wobei als Deputatsausgleich für die Leitungstätigkeit zusätzliche Lehrauftragsmittel zur Verfügung gestellt werden sollen.

Ausgangspunkt für die folgende Konzeption ist der in dieser „Eröffnungsbilanz“ berechnete Stellenbedarf bzw. die Höhe des sich daraus ergebenden Personalbudgets.⁷ Als Basis für die Sachmittelausstattung bietet sich die bisherige Höhe an,⁸ so dass sich das Gesamtbudget des Sprachenzentrums auf jährlich rund 4,14 Mio. DM beläuft.

Damit die Fakultäten die Dienstleistungen des Sprachenzentrums einkaufen und zukünftig auch alternative Möglichkeiten der Mittelverwendung ins Kalkül ziehen können, ist es notwendig, dass diese 4,14 Mio. DM auf die Fakultäten verteilt werden. **Das heißt, dass diese Finanzmittel (4,14 Mio. DM) die ursprünglich zentral bereitgestellt wurden und direkt dem Sprachenzentrum zu flossen in diesem Modell – in einem ersten Schritt - auf die Fakultäten verteilt werden und die Fakultäten dann – in einem zweiten Schritt – mit diesen Mitteln ihre Bedarfe decken können.** Bei der Verteilung der Finanzmittel auf die Fakultäten bieten sich unter anderem die folgenden Möglichkeiten an:

- entsprechend den Studierendenzahlen,

⁷ Die personellen Ressourcen lassen sich auf der Basis der Äquivalenzwerte des Finanzministeriums (Aufstellungserlass des MdF) leicht in Finanzmittel überführen. Die Äquivalenzwerte sind Durchschnittswerte für Planungsrechnungen. Sie reflektieren nicht die individuellen Verhältnisse.

Anzahl	Position	Vergütung (Äquivalenzwerte)		
1,0	Leitung	Ia	120.400 DM	120.400 DM
4,0	Sprachbereichsleitung	Ib	111.900 DM	447.600 DM
30,0	Lehrkräfte f. besondere Aufgaben	IIa	101.600 DM	3.048.000 DM
1,0	Haushaltssachbearbeitung	IVa	79.600 DM	79.600 DM
2,0	Sekretariat	Vc	61.900 DM	123.800 DM
2,5	Mediothek	Vc	61.900 DM	154.750 DM
1,0	Technik	Lohngr. 7	57.500 DM	57.500 DM
		Summe		4.031.650 DM

⁸ Im Haushaltsjahr 2000 stehen dem Sprachenzentrum Sachmittel in Höhe von TDM 38 allgemein für Forschung und Lehre, TDM 60 (TDM 55,5) für die Beschäftigung wissenschaftlicher und studentischer Hilfskräfte und TDM 14,4 für Lehraufträge zur Verfügung. Insgesamt beläuft sich die Sachmittelausstattung somit auf TDM 112,4.

- entsprechend der Höhe der bisherigen Inanspruchnahme,
- orientiert an den bestehenden Studien- und Prüfungsordnungen,
- auf Basis der Anteile des Verteilungsmodells der Finanzmittel für Forschung und Lehre (ehem. TG 94) oder
- auf der Basis anderer analytischer oder empirischer Hilfsmaßstäbe.

Die folgende Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Finanzmittel die ursprünglich zentral und direkt der Serviceeinrichtung zuflossen nun den Fakultäten zur Verfügung gestellt werden, die dann in einem zweiten Schritt die Leistungen der Serviceeinrichtung einkaufen können.

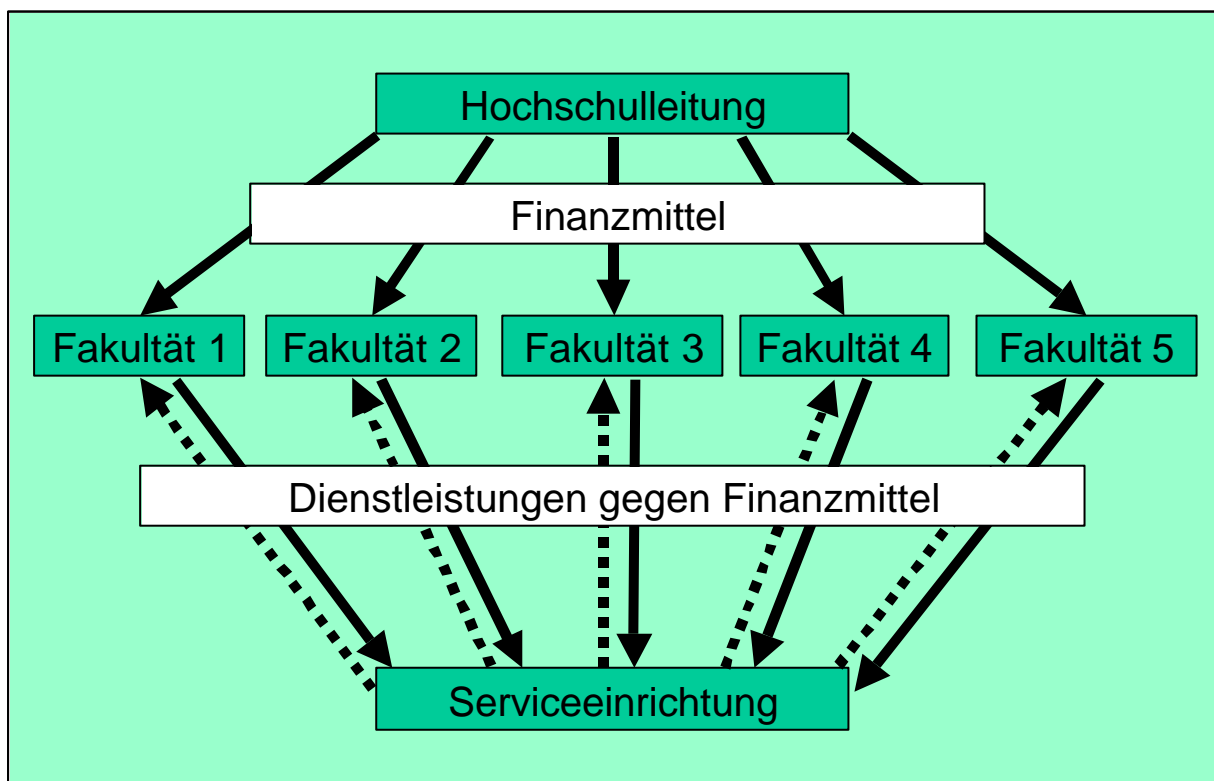


Abb. 2: Steuerung auf der Basis von Verrechnungspreisen

Die Verrechnung hat so zu erfolgen, dass das Sprachenzentrum genaue Aufzeichnungen darüber führt, welche Studenten von welcher Fakultät Leistungen vom Sprachenzentrum in Anspruch genommen haben. Auf dieser Basis hat das Sprachenzentrum den Fakultäten Rechnung zu legen, wobei sich die Verrechnungspreise pro Kurs und Student aus den vollen Kosten (zumindest der Personal- und Sachmittel einschließlich Investitionen) ergeben. Alternativ kann - aufgrund des hohen Fixkostenanteils im Hochschulbereich - in Erwägung gezogen werden, als kleinste Verrechnungseinheit die angebotene Lehrveranstaltung zu wählen.

Um dem Sprachenzentrum Planungssicherheit zu gewähren, sollte sich die Verrechnung allerdings vorerst auf einen Teilbetrag (Vorschlag: 50 Prozent) der Gesamtkosten der Einrichtung beziehen, so dass die Fakultäten vorerst nur die halben Kosten für die Sprachkurse dezentral durch Verrechnung begleichen müssten. Die andere Hälfte würde dann weiterhin zentral von der Hochschulleitung ohne weitere Verrechnung zur Verfügung gestellt werden. Bei einem solchen Vorgehen werden aus der Sicht der Fakultäten die Dienstleistungen des Sprachenzentrums folglich zu 50 Prozent subventioniert. Die Gesamtkosten des Sprachenzentrums würden zur einen Hälfte zentral und zur anderen Hälfte über Verrechnungspreise auf der Basis der Nachfrage durch die Fakultäten abgedeckt. Um die Planungssicherheit weiter zu erhöhen, sollte das Sprachenzentrum auf möglichst langfristige „Verträge“ hinwirken, die die Sprachangebote und ihre Verrechnung mit den Fakultäten zum Inhalt haben.

Die Verrechnung von Kosten für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen wird einen Prozess auslösen, der zu einem bewussteren Umgang mit den zentral bereitgestellten Ressourcen führt. Dieser Prozess wird sowohl zu einem verstärkten Qualitätsbewusstsein, als auch zu einer intensiveren Prüfung der nachgefragten Menge beitragen. Gleichzeitig ist es durch die Verrechnung von Kosten aber auch möglich, größerem Bedarf an Sprachangeboten durch das Sprachenzentrum Rechnung zu tragen. Folglich kann dem, häufig von den Fakultäten dargelegten - nicht zuletzt mit den Vorgaben innerhalb der Studien- und Prüfungsordnungen und insbesondere mit der Einführung neuer (modularisierter) Studiengänge einhergehenden -, steigenden Bedarf an Angeboten des Sprachenzentrums durch die Leistungsverrechnung ebenfalls entsprochen werden. Zudem eröffnet die Bewertung der Dienstleistungen mit kostenbasierten Verrechnungspreisen den internen Kunden die Möglichkeit, Angebot und Preis interner Dienstleistungen mit externen (privatwirtschaftlich organisierten) Angeboten zu vergleichen. Auch durch die dann bestehende Konkurrenz oder zumindest die Möglichkeit, die internen Angebote mit externen Marktangeboten zu vergleichen, wird unmittelbar eine stärkere Kundenorientierung der internen Angebote erreicht.

Die Leitung des Sprachenzentrums ist in diesem Zusammenhang in die Lage zu versetzen, flexibel auf die Kundenbedarfe zu reagieren und quasi-unternehmerische Entscheidungen zu treffen. Das setzt voraus, dass die Leitung über ein globales Budget verfügt, über das sie – im Rahmen der bestehenden tarif- und personalrechtlichen Vorgaben – eigenverantwortlich und im Hinblick auf die Bedürfnisse ihrer Kunden entscheiden kann. So ist insbesondere das Verhältnis zwischen Personalstellen, Lehrauftragsmitteln, Sachmittel und Investitionen und die Verteilung auf

die unterschiedlichen Aufgabenbereiche des Sprachenzentrums durch die Leitung zu entscheiden.

Vorerst ist das Sprachenzentrum – aufgrund langfristiger personalrechtlicher Verpflichtungen – allerdings nicht in der Lage, flexibel genug auf die Nachfragesituation zu reagieren, so dass die Verrechnungsgeldeinheiten erst einmal virtueller Natur wären. Das heißt, eine echte Alternativverwendung der Finanzmittel durch die Fakultäten ist vorläufig ausgeschlossen („Gummipunkte-Modell“).

Grundsätzlich ist nach einer angemessenen Übergangszeit aber die Verrechnung auf der Basis realer Geldeinheiten notwendig, wenngleich sich durch die Konzeption auch auf der Basis virtueller Verrechnung schon einige Aspekte der Verhaltensänderungen darstellen werden.

Eine adäquate Übergangszeit ermöglicht auch den Fakultäten, sich auf die Situation in der Rolle des Kunden einzustellen. Gleichzeitig wird der allmähliche Übergang den Fakultäten Gelegenheit für die Anpassung ihrer Studien- und Prüfungsordnungen geben. Darüber hinaus sind die Fakultäten parallel in der Lage, die Möglichkeit zu prüfen, inwieweit die Studierenden anteilig an den Kosten der Sprachausbildung beteiligt werden können.

4. Würdigung

In der Regel wird dem zuvor dargestellten Konzept entgegen gehalten, dass es langfristig zum Ruin der Serviceeinrichtung führt. Das ist richtig, allerdings nur dann, wenn die von der Serviceeinrichtung angebotenen Dienstleistungen nicht den Bedürfnissen der Kunden entsprechen, die Kunden also nicht bereit sind, den (sogar subventionierten) Verrechnungspreis zu zahlen.

Bei Druckdienstleistungen, einem vergleichsweise marktgängigen Produkt, ist die tatsächliche Verrechnung der vollen Kosten lange geübte Praxis. Zudem hat in diesem Zusammenhang kürzlich eine Wirtschaftlichkeitsrechnung im Zusammenhang mit einer sogenannten Make-or-buy-Entscheidung gezeigt, dass das Kopiervolumen der Universität Potsdam von seriösen privaten Anbietern nicht günstiger erbracht werden kann als von der Hausdruckerei selbst. Ein Outsourcing dieser Einrichtung ist folglich nicht rational.

Die ständig neu zu stellende Frage „Eigenerstellung oder Fremdbezug?“, die sich zunehmend auch in den Hochschulen stellt - man denke nur an die Reinigungsdienstleistungen, Pförtner- und Botendienste, die mittlerweile von Externen erbracht werden – wird nur dann in Richtung der Eigenerstellung ausfallen, wenn die Serviceeinrichtungen ständig bemüht sind, ihr Angebot attraktiv zu gestalten und an den Kundenbedürfnissen auszurichten. Und gerade dazu trägt die Pretiale Steuerung bei; sie hilft „den Beamten Sinn zu ersetzen durch Unternehmersinn“.⁹ Insofern ist die Pretiale Steuerung auch ein Instrument, die Wettbewerbsfähigkeit der Serviceeinrichtungen in der Universität zu erhalten; auf lange Sicht trägt ein solches Instrument zur Sicherung der Mitarbeiterarbeitsplätze innerhalb der Universität bei.

Literatur

- Bräunig, Dietmar [Pretiale Steuerung, 1994]: Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen. Neues Management für Städte, Baden-Baden 1994.
- Hentschel, Bert [SERVEQUAL, 1990]: Die Messung wahrgenommener Dienstleistungsqualität mit SERVEQUAL. In: Marketing ZFP, 1990, S. 230-240.
- Kommission für die Evaluation des Sprachenzentrums der Universität Potsdam [Abschlußbericht, 1998]: Abschlußbericht der Kommission für die Evaluation des Sprachenzentrums der Universität Potsdam, Potsdam 1998.
- Schmalenbach, Eugen [Verrechnungspreise, 1908]: Über Verrechnungspreise. In: ZfhF, 1908/ 09, S. 165-185.
- Schmalenbach, Eugen [Pretiale Wirtschaftslenkung, 1948]: Pretiale Wirtschaftslenkung. Bd. II. Pretiale Lenkung des Betriebs, Bremen 1948.

⁹ *Schmalenbach, E.*, Pretiale Wirtschaftslenkung, 1948, S. 4.

Weiteres Vorgehen/Umsetzungsphase

Schrittfolge/Planungszeitraum

1. KW-Vermerk mit Befristung und Auflagen
2. Auflagen bei Überkapazitäten
z. B. gezielte Angebote für FH Potsdam und HFF
aber auch für die Lehrerausbildung
3. Ggf. sind die Mitarbeiter des Sprachenzentrums gezielt weiter zu bilden.
4. Vorerst keine Neueinstellungen. Mehrbedarf kann vorerst nur über Lehraufträge abgedeckt werden.
5. „Gummipunkte“ in reale Verrechnung überführen. Planungszeitraum: 5 Jahre
6. Anteil der zentral bereitgestellt Mittel reduzieren.