



Dr. Rainer Ambrosy
Dr. Michael Breitbach
Dr. Harald Gilch
Michael Strotkemper
Hans-Joachim Völz

Steuerung hochschulinterner Dienstleistungen

Arbeitspapier der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands

Steuerung hochschulinterner Dienstleistungen
Arbeitspapier der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands

© Dr. Rainer Ambrosy; Dr. Michael Breitbach; Dr. Harald Gilch; Michael Strotkemper;
Hans-Joachim Völz, 2015

Herausgeber:
Der Sprecher der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands

Verantwortlich:
Dr. Rainer Ambrosy
Universität Duisburg-Essen
Universitätsstraße 2
45141 Essen

Druck:
Universität Duisburg-Essen, Universitätsstraße 2, 45141 Essen

ISBN: 978-3-922602-44-6

Vorwort

Dienstleistungs- und Verwaltungsreform waren in den letzten Jahrzehnten ständiger Wegbegleiter der Kanzlerinnen und Kanzler der deutschen Hochschulen. New Public Management und Neue Steuerungsmodelle prägten Aufbau- und Ablaufstrukturen und Technikeinsatz. Neue Themen wie Controlling und Personalentwicklung wurden in die Dienstleistungsabläufe integriert; Kosten- und Leistungsrechnung und kaufmännisches Rechnungswesen prägten die neuen Informationssysteme. An umzusetzende neue Rahmenbedingungen, wie die Einführung der Trennungsrechnung, die Steuerpflicht, die W-Besoldung, die Bologna-Reform, neue Hochschulgesetze, die Einführung der Hochschulautonomie und Vieles mehr erinnert man sich kaum noch, auch wenn damit große Aufwände auch im Dienstleistungsbereich verbunden waren. Die alles wurde mit Erfolg gemeistert.

Aber gleichwohl: Hochschulinterne Dienstleister – an vorderster Stelle die Zentralverwaltungen – stehen seit jeher im Fokus kritischer Betrachtungen hinsichtlich Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Dienstleistungsorientierung. Während Lehre und Forschung nach Einführung umfänglicher Evaluierungsverfahren, wettbewerblicher indikatorengestützter Mittelverteilung und intensiven Qualitätsdiskussionen in Akkreditierungsverfahren für sich Dynamik in der Entwicklung reklamieren können, wird den Dienstleistern - dazu gehören neben der Verwaltung auch die Bibliotheken, Rechenzentren, Werkstätten und andere zentrale Einrichtungen – eher eine wettbewerbslose Stellung als „Vorwegabzüge“ in der Mittelverteilung und überproportionales Aufblähen regelmäßig vorgeworfen. Das vorliegende Arbeitspapier will die Frage aufgreifen, mit welchen Strategien und Methoden diesem Anwurf begegnet werden kann, aber auch, wie der erfolgreiche Reformprozess weitergeführt werden kann. Dabei soll es den Entscheidern ermöglichen, den situativ und subjektiv optimalen Handlungsmix zu erkennen und einzusetzen.

Als sich der damalige Arbeitskreis Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen der Kanzlerinnen und Kanzler der Universitäten Deutschlands im Jahr 2009 in Folge mit Fragen der Ressourcenallokation beschäftigt hat, wurde der Fokus nicht nur auf das Verhältnis zwischen den Hochschulen und den Ländern als Hauptfinanziers gerichtet, sondern auch die hochschulinterne Ressourcenverteilung betrachtet. Seinerzeit standen insbesondere die Rechenzentren der Hochschulen im Zentrum zahlreicher organisationsstrategischer Überlegungen von Hochschulleitungen und Beratungsunternehmen, wenn Ressourceneinsparungen, Effizienzsteigerungen oder Serviceoptimierungen aus dem Umfeld der zunehmend pluralistischen und mitspracheberechtigten Hochschulöffentlichkeit gefordert wurden. Die für den Bereich der EDV aufkommenden Restrukturierungsüberlegungen konnten aber auch in gleicher oder ähnlicher Weise auf alle anderen hochschulinternen Dienstleistungen übertragen werden. Wenngleich es den Arbeitskreismitgliedern weitgehend gemein war,

mehr oder weniger intensiv Umstrukturierungen im Bereich der internen Dienstleister zu planen oder durchzuführen, waren die Herangehensweisen jedoch höchst unterschiedlich. Um ein Forum zum Erfahrungsaustausch zu schaffen, die vielfältigen Handlungsalternativen zu erörtern und um der thematischen Komplexität gerecht zu werden, wurde den Überlegungen zur Steuerung interner Dienstleistungen ein eigener Unterarbeitskreis gewidmet.

Das nun vorliegende Arbeitspapier fasst den Diskussionsstand nach vielen lebendigen Debatten des Unterarbeitskreises abschließend zusammen. Sie sind vorher wie nachher hoch aktuell und sollen und können gerade neuen Kolleginnen und Kollegen eine Handreichung bieten. Bewusst werden nicht einzelne stereotype Empfehlungen, wie sie gerade der betriebswirtschaftlichen Literatur oder betriebswirtschaftlicher Beratungspraxis entnommen werden können, aneinandergereiht. Vielmehr wird der besonderen Stellung der akademischen Dienstleistungsaufgabe in Hochschulen entsprochen. Dabei verfolgen die Ausführungen die Intention einen Werkstattbericht mit Erfahrungen aus der Praxis zu formulieren und sollen nicht den Anspruch einer fundierten wissenschaftlichen Arbeit erheben.

Mein Dank gilt allen Mitstreiterinnen und Mitstreitern des Unterarbeitskreises für die zahlreichen anregenden Diskussionen, die informativen Beiträge und die vielfältigen Mühen, die mit der Mitarbeit in einem Arbeitskreis verbunden sind. Danken möchte ich auch Herrn Dr. Ralph Becker für viele gute Ratschläge und für die Anfertigung eines betriebswirtschaftlichen Methodenbaukastens mit Steuerungsinstrumenten, der dem Arbeitspapier als Grundlage gedient hat. Ein besonderer Dank gilt allen Autorinnen und Autoren dieses Arbeitspapiers für ihr langjähriges Engagement, ihre Ausdauer und für das sehr gute Arbeitsergebnis. Hervorheben möchte ich dabei unseren ehemaligen Kollegen Dr. Michael Breitbach, der selbst aus dem Ruhestand heraus weitere Anregungen aber auch Mahnungen zur Fertigstellung des Berichts gegeben hat! Ihm sei dieser Bericht gewidmet.

Duisburg/ Essen, im Juli 2015

Dr. Rainer Ambrosy

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Reformvorhaben und ihre strategische Bedeutung für die Hochschule	5
2.1 Zur Herausforderungslage angesichts der Vielzahl wissenschaftsunterstützender Dienstleistungen	5
2.2 Identifizierung des konkreten Reformbedarfs: Abstimmung mit der Hochschulstrategie	6
2.3 Zu Auswahlkriterien und zur Priorisierung von Reformen	7
2.4 Zu Komplexitätsanforderungen an Reformkonzepte und Restriktionen von Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Hochschulen	8
2.5 Zum Optimierungsbedarf von Dienstleistungen der Hochschulen	9
2.6 Zur Notwendigkeit eines Projektmanagements	10
2.7 Zum Kommunikationsbedarf bei Reformvorhaben	11
3 Begriffsdefinitionen	13
3.1 Was sind „interne Dienstleistungen?“	13
3.2 Welche Dienstleistungen werden betrachtet?	14
3.3 Welche Steuerungsziele legen wir zugrunde?	15
3.4 Welchen „Reifegrad“ hat unsere Dienstleistung?	18
3.5 Welche Steuerungsinstrumente stehen zur Verfügung?	20
3.6 Wie werden Steuerungseffekte ermittelt?	20
3.7 Welche Steuerungsinstrumente passen zu welchen Steuerungszielen?	22
4 Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten	25
4.1 Steuerungsobjekte	25
4.1.1 Anwendungsobjekte von Steuerungsentscheidungen	25
4.1.2 Steuerungsaspekte in der Aufbauorganisation einer Hochschule	25
4.1.3 Steuerungsaspekte in den Leitungsbeziehungen einer Hochschule	27
4.1.4 Entscheidungsalternative zentrale oder dezentrale Einrichtungen	29
4.1.5 Stellenbildung und Stellenbesetzung	31
4.1.6 Gegenstand und Umfang der Prozessorganisation	33
4.1.7 Entscheidungsunterstützung durch Steuerungsinstrumente	36
4.2 Steuerungsinstrumente	37
4.2.1 Auswahlkriterien für Steuerungsinstrumente in der Aufbauorganisation	37
4.2.2 Das Weisungs- und Leitungssystem als Steuerungsinstrument	37
4.2.3 Die SWOT-Analyse als Steuerungsinstrument	39
4.2.4 Steuerung durch Pro und Contra Abwägung von Handlungsalternativen	41
4.2.5 Steuerung mit Service Level Agreements	42
4.2.6 Dezentrale Budgetierung als Steuerungsinstrument	43
4.2.7 Kennzahlenbasierte Steuerung der Personalbedarfe	44
4.2.8 Berichtswesen als Instrument zur Vorbereitung kennzahlengestützter Steuerungsentscheidungen	45
4.2.9 Steuerungsziele der Prozessorganisation	46
4.2.10 Geschäftsverteilungsplan	46

4.2.11	Prozesslandkarten	47
4.2.12	Weitere Instrumente	47
5	Fallbeispiele	49
5.1	Einrichtung einer Koordinations-/Geschäftsstelle	49
5.1.1	Problemstellung	49
5.1.2	Steuerungsziele	49
5.1.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	50
5.1.4	Fazit	51
5.2	Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing	52
5.2.1	Problemstellung	52
5.2.2	Steuerungsziele	52
5.2.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	53
5.2.4	Fazit	57
5.3	Betriebsmittelprüfung nach BGV A3 als Beispiel einer make-or-buy-Entscheidung	57
5.3.1	Problemstellung	57
5.3.2	Steuerungsziele	58
5.3.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	58
5.3.4	Fazit	59
5.4	SWOT-Analysen für wissenschaftliche Werkstätten zur Ermittlung von Handlungsalternativen	60
5.4.1	Problemstellung	60
5.4.2	Steuerungsziele	61
5.4.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	61
5.4.4	Fazit	63
5.5	Nutzwertanalyse zur Optimierung von IT-Servicediensten	64
5.5.1	Problemstellung	64
5.5.2	Steuerungsziele	65
5.5.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	65
5.5.4	Fazit	69
5.6	Prozessanalysen und Prozessoptimierung	69
5.6.1	Problemstellung	69
5.6.2	Steuerungsziele	70
5.6.3	Steuerungsinstrumente und Vorgehen	71
5.6.4	Fazit	76
	Die Autoren	77

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BW	Baden Württemberg
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V., Bonn
Diss.	Dissertation
DUZ	Deutsche Universitätszeitung (Zeitschrift)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
HG	Hochschulgesetz
HIS	bis 2013: HIS Hochschul-Informationen-System GmbH, Hannover, jetzt: HIS eG, DZHW GmbH und HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V.
Hrsg.	Herausgeber
HWFO	Verordnung über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Landes Nord- rhein-Westfalen
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf
IDW PS	Prüfungsstandard des IDW
i.V.m.	In Verbindung mit
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LHG	Landeshochschulgesetz
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
S.	Seite/n
sog.	sogenannte/n
Tz.	Textziffer
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel
zugl.	zugleich

1 Einleitung

Seit Beginn der Hochschulreformen in den späten neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts haben die Hochschulen in Deutschland mehr oder weniger stark ausgebildete Budgetierungsgrundsätze sowie Maßnahmen zur Qualitätssicherung für die Steuerung ihrer wissenschaftlichen Einrichtungen (Fachbereiche, Professuren, Institute) entwickelt. Der Gedanke der aufgaben- und leistungsgerechten Budgetierung dieser Einheiten steht seitdem im Mittelpunkt, die internen hochschulischen Mittelverteilungssysteme sind ihm verpflichtet. Hierzu trugen die Budgetierungsprinzipien der Trägerländer für ihre Hochschulen (Globalhaushalt, leistungsorientierte Mittelverteilung) bei, an die sich hochschulinterne Mittelverteilungsmodelle anschlossen. Auch aus dem wissenschaftspolitischen Raum, nicht zuletzt vom Wissenschaftsrat kamen Empfehlungen, wonach die Hochschulen ihre Mittel leistungs- und aufgabenorientiert im Interesse der Stärkung ihrer Leistungsträger und zur Profilentwicklung der Hochschule verteilen sollten.¹ Vergleichbare leistungsorientierte Mittelverteilungssysteme für die Dienstleistungsbereiche der Hochschulen, ihrer Zentralverwaltungen, Technischen Betriebseinheiten und sonstigen infrastrukturellen Einrichtungen gibt es bislang nicht. Die Finanzausstattung dieser Bereiche hat sich eher inkrementell entwickelt – und war deshalb auch immer wieder Kritik und Verdächtigungen, übrigens auch gelegentlich von Wissenschaftler/innen aus Hochschulen, ausgesetzt: So hieß es beispielsweise, die Verwaltungs- und Infrastruktureinrichtungen seien überbesetzt, sie stünden nicht in einem leistungsorientierten Wettbewerb; es wird bezweifelt, ob alle angebotenen Dienstleistungen wirklich gebraucht würden; oder es wird gefragt: könnten Dienstleistungen nicht eingekauft und von Dritten schneller, besser und/oder preisgünstiger wahrgenommen werden? Und angesichts des Aufgabendrucks auf allen Ebenen fragt man weiter: sollten einzelne Aufgaben nicht besser in den Fachbereichen, oder auch umgekehrt nicht besser zentral wahrgenommen werden? Und schließlich wird unterstellt: die Verwaltung braucht zu viel Geld, das an anderer Stelle der Hochschule nutzbringender eingesetzt werden könnte. Ja, so argwöhnt man, ist eigentlich bekannt, was diese oder jene Dienstleistung der Hochschule kostet? Auf solche oder ähnliche Fragen hatten die für die Ausstattung und Leitung der Dienstleistungs- und Infrastruktureinrichtungen verantwortlichen Kanzler/innen und Vizepräsidenten/innen seit längerem über Ausstattungsvergleiche, Benchmarking-Verfahren sowie Evaluationen und an Beratungsfirmen vergebene Aufträge Antworten darauf gesucht, ob und inwieweit diese Einrichtungen der Erfüllung der diversen Verwaltungs- und Infrastrukturalen Wirtschaftlichkeitserwägungen gerecht werden.² Die Verantwortlichen hatten

¹ Siehe hierzu z.B. die Beiträge in: Sigrun Nickel/Frank Ziegele (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven der leistungsorientierten Mittelverteilung. Analysen zur finanziellen Hochschulsteuerung, CHE-Arbeitspapier Nr. 111/November 2008; M. Jaeger/M. Leszczensky u.a., Formelgebundene Mittelverteilung und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten: Eine bundesweite Befragung. HIS-Kurzinformation A13/2005 Hannover; M. Jaeger, Leistungsorientierte Budgetierung: Analyse der Umsetzung an ausgewählten Universitäten und Fakultäten/Fachbereichen, HIS Kurzinformation A1/2006, Hannover.

² Zu Ausstattungsvergleichen siehe etwa F. Dölle/C. Deuse u.a., Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Universitäten 2010, HIS. Forum Hochschule Nr. F 12/2012, Hannover; F. Dölle/C. Deuse u.a., Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Fachhochschulen 2009, HIS: Forum Hochschule Nr. F 15/2011, Hannover; F. Dölle/C. Deuse u.a., Ausstat-

schon deshalb ein gesteigertes Interesse an (selbst)-kritischen Analysen, weil sie sich durch die Hochschulreform mit drei grundlegend neuen Entwicklungen auseinanderzusetzen hatten:

1. Die Hochschulreform mit ihren Verheißungen an mehr Autonomie brachte nicht nur umfangreiche neue strategische Aufgaben und Verantwortlichkeiten zur Bearbeitung und Entscheidung in die Hochschulen, sie verschaffte den Hochschulen vor allem auch im Zuge der Einräumung operativer Autonomie eine Fülle neuer und zusätzlicher Verwaltungsagenden, die wie die strategischen Agenden bislang in den Ministerien erledigt worden waren.
2. Diese Aufgabenübernahme war zusätzlich mit neuen Qualitätserwartungen an die Hochschulen verknüpft: sie forderten den Hochschulen höher zu qualifizierendes Personal ab, welches für neuere komplexere Aufgabenstellungen weiterzubilden oder neu zu gewinnen war.
3. Schließlich hat der enorm erweiterte Ausbau des Drittmittelmarktes in Deutschland und Europa wie auch die enorme Steigerung der Studierendenzahlen den Hochschulen die erhebliche Expansion ihres Betriebes ermöglicht, aber auch abgefordert.

Dieser beträchtliche qualitative und quantitative Aufgabenzuwachs, der zu den reformbedingten neuen Aufgaben trat, stürzte die deutschen Hochschulen inzwischen in ein finanzstrukturell verursachtes Dilemma: Die Grundfinanzierung der Hochschulen durch ihre Trägerländer stagnierte oder schrumpfte und fiel aufgrund von Inflation und Tarifsteigerungen in ihrem Wert, während der drittmittel- und projektfinanzierte Betrieb der Hochschulen erheblich wuchs.³

Worin besteht nun dieses Dilemma für die Verwaltungs- und Infrastruktureinheiten einer Hochschule? Die Grundausstattung der Hochschule durch ihr Trägerland entscheidet über die Wettbewerbsfähigkeit von Forschung und Lehre; sie stellt die Grundlage für erfolgreiche Drittmittelinwerbung dar. Dem überkommenen Prinzip der dualen Hochschulfinanzierung im föderalen Bundesstaat entsprechend hat die Grundfinanzierung dafür Sorge zu tragen, dass die Drittmittelprojekte einer Hochschule tatsächlich durchgeführt werden können. Deshalb hat sie für die Ergänzung der Grundausstattung der geförderten Bereiche ebenso Sorge zu tragen wie für die erforderlichen Verwaltungs- und Infrastrukturleistungen. Aufgrund der Verknappung von finanziellen Mitteln haben sich die Länder von dieser spezifischen Verantwortung zunehmend zurückgezogen. Mit der Einführung von Globalhaushalten für die Hochschulen haben sie die Fiktion kreiert, dass die den Hochschulen bereitgestellte Grundfinanzierung für alle vom Trägerland zu finanzierenden Aufgaben auskömmlich ist. Es sei also Aufgabe der autonomen Hochschulen, die Erfüllung dieser Aufgaben durch intelligentes Wirtschaften selbst sicherzustellen. Dass es sich hier um eine Fiktion handelt, lässt sich daran ablesen, dass häufig weder für neue Aufgaben Mittel bereitgestellt, noch ein Inflationsausgleich gewährt wird, es insbe-

tungs-, Kosten- und Leistungsvergleich Künstlerische Hochschulen 2009, HIS: Forum Hochschule Nr. F 21/2011, Hannover. Im Zuge der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens beispielsweise haben in vielen Hochschulen Untersuchungen über die Aufgabenentwicklung, Organisations- und Prozessgestaltung sowie zum Personalbedarf stattgefunden.

³ Siehe dazu etwa Wolfgang Marquardt, Alternativen mit Nebenwirkungen – Optionen für die zukünftige Hochschulfinanzierung in Deutschland, in: Forschung & Lehre, Heft 9/2011, S. 680-683. Hessen hat kürzlich die Forderungen aus dem wissenschaftspolitischen Raum, den Wissenschaftshaushalt jährlich zu steigern, in einer Zielvereinbarung für die Jahre 2016 bis 2020 zwischen Landesregierung und Hochschulen vereinbart, dass die Grundfinanzierung für die Laufzeit des neuen Paktes mit 1% oberhalb der Inflation, maximal mit 3% gesteigert werden; siehe Presseerklärung des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 23.02.2015. Auch Baden-Württemberg stärkt seinen Hochschulhaushalt, siehe hierzu den Hochschulfinanzierungsvertrag vom 09.01.2015 „Perspektive 2020“, Pressemitteilung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg vom 09.01.2015.

sondere keinen vollen Tarifausgleich oder keine ausreichenden Kompensationsmittel für die zahlreichen beträchtlichen Preissteigerungen bei Energie, sonstigen Medien oder für die erheblich gestiegenen Gerätekosten gibt. Die Folge war, wie es der Präsident der DFG Mitte der letzten Dekade im Zuge der Einführung von Programmpauschalen durch die DFG formulierte, dass die bei der Drittmittelwerbung erfolgreichen Hochschulen am Ende Pyrrhus-Siege erleiden⁴ – man kann es auch drastischer formulieren: der zunehmende Drittmittelerfolg führt zur Kannibalisierung innerhalb der Hochschule. Um nämlich sicherzustellen, dass die Verpflichtungen bei Drittmittelprojekten erfüllt werden können, müssen anderen, funktionierenden und für den Gesamterfolg der Hochschule wichtigen Einrichtungen dafür Mittel entzogen werden. Die reformgetriebenen quantitativen und qualitativen Herausforderungen an die Verwaltungs- und Infrastruktureinrichtungen wurden so durch den Druck auf die Grundhaushalte der Hochschulen stetig weiter gesteigert – ein allzu lange verdrängter Prozess⁵. Die Entscheidung der DFG, Overhead-Mittel als Programmpauschale auch zur Abdeckung der Gemeinkosten für Drittmittelprojekte zu gewähren, dem auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefolgt ist⁶, anerkennt das Dilemma dem Grunde nach. Es bietet erstmals einen Ansatz zu dessen Lösung, indem ein höherer Anteil der tatsächlich anfallenden Projektkosten erstattet wird. Ein weiterer Ansatz ergibt sich aus dem europarechtlichen Beihilfeverbot. Für die Durchführung wirtschaftlicher Projekte sind die Hochschulen inzwischen gehalten, nach dem Vollkostenprinzip abzurechnen, so dass die Grundausrüstung der Hochschule nicht belastet wird. Projekthaft wird also, wenn auch zunächst nur teilweise, das Dilemma der absinkenden Grundausrüstung der Hochschulen bei stetig wachsenden Aufgaben einer Lösung zugeführt.

Angesichts der Aufgaben- und Finanzentwicklung der Hochschulen in den vergangenen Jahren, die die Hochschulleitungen in ein Dilemma gestürzt haben, gab es erhebliche Anstrengungen, den Spagat zwischen gewachsenen Service- und Infrastrukturaufgaben und dem Wertverfall der Grundfinanzierung im Interesse der Entwicklung der Hochschulen zu schaffen: die Hochschulen konnten dabei durchaus bereits beachtliche Erfolge durch Reformen ihrer Dienstleistungsbereiche erzielen und vorhandene Effizienzreserven mobilisieren. Zum Teil sind Standardabsenkungen unvermeidlich geworden. Die Erfahrungen zeigen freilich, dass weiterer Entwicklungsbedarf erkennbar ist. Zur Unterstützung solcher Entwicklungs- und Reformprozesse bieten die deutschen Universitätskanzler/innen im hier vorliegenden Arbeitspapier Ansätze und Werkzeuge an, wobei es ihr Ziel ist, wesentliche Fragestellungen und Kriterien hierfür vorzustellen.

- Im nachfolgenden **Abschnitt 2** sollen zunächst die Entscheidungsbedarfe behandelt werden, die aus strategischer Sicht einer Hochschule Relevanz beanspruchen dürfen.
- Im **Abschnitt 3** gilt es, operative Fragestellungen aufzuzeigen. Das Arbeitspapier verzichtet dabei bewusst darauf, ideale Steuerungsmodelle für einzelne Agenden vorzustellen: diese kann es, wie

⁴ DFG Pressemitteilung Nr. 59 | 27. September 2007

http://www.dfg.de/service/presse/pressemitteilungen2007/pressemitteilung_nr_59/index.html

⁵ Siehe auch Michael Breitbach, Zur Lage der Hochschulverwaltung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.05.2012, Seite N5.

⁶ Das BMBF gewährte im Haushaltsjahr 2011 im Rahmen der direkten Projektförderung an Hochschulen aus seinen Fachprogrammen erstmalig eine Projektpauschale in Höhe von 10% der Zuwendungen. 2012 erhöhte sich diese Projektpauschale bei Neubewilligungen von 10 Prozent auf 20 Prozent. Vgl. hierzu die Studie „Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland“, Konsortium aus Prognos AG, KMPG AG und Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH im Auftrag des BMBF, 15.08.2014

bereits strategische Überlegungen zeigen, häufig nicht geben. Welche Reformstrategie eine Hochschule für sich in ihrer konkreten Entwicklungssituation wählt, ist von einer Fülle von Faktoren und Bedingungen abhängig, die es ausschließen, Hochschulen eine Art Stein des Weisen für Reformagenden an die Hand geben zu wollen. Ziel des Arbeitspapiers ist es vielmehr, Hochschulleitungen und insbesondere die für die wesentlichen Service- und Infrastrukturbereiche zuständigen Kanzler/innen bzw. Vizepräsidenten/innen in die Lage zu versetzen, sich die richtigen Fragen zu stellen und, da Reformen oft mit Unterstützung von Beratern/innen durchzuführen sein werden, genügend Urteils- und Fragekompetenz für Verhandlungen zur Auftragsvergabe zu entwickeln.

- Das Arbeitspapier bietet in **Abschnitt 4** dafür grundlegende Erläuterungen betriebswirtschaftlicher Art an, die als eine Art Werkzeugkasten bei der Findung von konkreten Reformzielen und -maßnahmen genutzt werden können.
- Diese werden dann im **Abschnitt 5** anhand von konkreten Fallbeispielen weiter vertieft.

2 Reformvorhaben und ihre strategische Bedeutung für die Hochschule

2.1 Zur Herausforderungslage angesichts der Vielzahl wissenschaftsunterstützender Dienstleistungen

Die Hochschulreformen seit den neunziger Jahren haben den Hochschulen eine Fülle neuer Verwaltungsaufgaben beschert. Diese sind teilweise mit veränderten Mengendimensionen sowie neuen qualitativen Anforderungen verbunden. Die Dynamik der Aufgabenentwicklung einerseits wie auch die Vielfalt interner Dienstleistungen andererseits legen es deshalb nahe zu überlegen, welches Aufgabenfeld aus welchen Gründen und zu welchem Zeitpunkt zum Gegenstand von Reformbemühungen ausgewählt werden soll. Dass man im Angesicht des enormen Entwicklungsbedarfes nicht alle Felder gleichzeitig beackern kann, liegt auf der Hand. Für eine Auswahlentscheidung, welche Reform deshalb konkret angepackt werden soll, ist es ratsam, sich die Möglichkeiten und die Vielfalt an Typen wissenschaftsunterstützender Dienstleistungen in Forschung und Lehre für die eigene Hochschule vor Augen zu führen. Hierfür lassen sich regelmäßig folgende Aufgaben und Funktionen grob wie folgt gliedern:

- Seit Beginn der Hochschulreform Ende der neunziger Jahre, die den Hochschulen Entscheidungsautonomie übertragen und damit eine ungeahnte Steigerung an Verantwortung auferlegt hat, haben erstens die Aufgaben zur direkten Unterstützung der Hochschulleitung eine völlig neue Bedeutung gewonnen. Das gilt insbesondere für Aufgaben der Hochschulentwicklung, des Berufungswesens sowie des Controllings inklusive der Hochschulplanung und damit einhergehend auch für den umfassenden Ausbau des Berichtswesens. Die Hochschulaufgaben wurden nachhaltig um ihre korporative Dimension erweitert: die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Forschungsfördermarkt wie auch auf dem Studierendenmarkt waren Anlass, die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit ebenso wie Marketing und Akquise im Bereich von Lehre und Forschung in völlig neue Dimensionen und Qualitäten zu entwickeln. Einen neuen und qualitativ sehr viel anspruchsvolleren Stellenwert haben außerdem die Administration der Angelegenheiten von Lehre, Forschung und Wissenstransfer erhalten. Aufgaben der Weiterbildung, der Patentverwertung sind ebenso wie Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Administration verschiedener Stipendienprogramme (u. a. Deutschlandstipendien) neu hinzugekommen.
- Als zweites großes Feld sei die eher als klassisch zu bezeichnende Hochschuladministration genannt: zu ihr gehören insbesondere die Administration des Personals, der Finanzen, der Bau- und Liegenschaften inklusive ihrer Bewirtschaftung, die Studierenden- und Prüfungsverwaltung, Rechtsangelegenheiten, zahlreiche anderer Querschnittsaufgaben wie zum Beispiel Sicherheitsangelegenheiten, internationale Angelegenheiten, sowie das Veranstaltungsmanagement. Einzelne Hochschulen haben inzwischen die Bauherreneigenschaft, einige auch die Personalhoheit

und die Tarifverantwortung übernommen. Hierzu gehören außerdem die Selbstverwaltungsangelegenheiten, die im Zuge der Hochschulreform mit ihrem Versprechen von Autonomie in der Hochschule einen völlig neuen Stellenwert erhalten haben. Dies lässt sich an der Stärkung der Kompetenzen der Dekanate und deren Unterstützungsbedarfen ablesen, die den Aufbau von Fachbereichs- oder Fakultätsverwaltungen in neuer Weise erfordern.

- Als drittes Feld kommt die Administration der vielfältigen wissenschaftlichen Infrastrukturen in Betracht. Hierzu gehören insbesondere der Betrieb der Universitätsbibliotheken, der Hochschulrechenzentren, der wissenschaftlichen Werkstätten, der Betrieb von Maschinenhallen und großen technologischen Anlagen, Geräteinfrastrukturen, Sammlungen und Archiven, von Gewächshäusern und Einrichtungen für Tierhaltungen einschließlich von Kliniken der Veterinärmedizin, gegebenenfalls auch der Betrieb von Zahnkliniken, veterinärmedizinischen Kliniken, landwirtschaftlichen Betrieben, großen Versuchsanlagen bis hin zu Reaktoren etc.

Die Betrachtung des vorhandenen Möglichkeitsbogens für Reformen, der sich der Hochschule aufspannt, wird schnell zeigen, dass es vielerlei Agenden gibt, deren Entwicklung prinzipiell lohnend ist. Deshalb gilt es zu entscheiden, welcher Reformschritt zunächst angegangen werden sollte.

2.2 Identifizierung des konkreten Reformbedarfs: Abstimmung mit der Hochschulstrategie

Hochschulleitungen stehen im Reformprozess, den ihre Verwaltungen als Dienstleistungs- und Serviceeinrichtungen gegenwärtig durchlaufen, vor der Frage, welche Reform sachlich und zeitlich als nächste auf den Weg gebracht werden soll. Es spricht vieles dafür, dies mit den strategischen Entscheidungen einer Hochschule, die meist auf längerfristigen Entwicklungsplanungen und davor geschalteten Stärke-/Schwächeanalysen aufbauen, sachlich zu verknüpfen und von da aus die konkreten Reformbedarfe abzuleiten. Welchen Reformschritt eine Hochschule wählt, ist darum zunächst einmal aus ihrer Entwicklungslage und den sich aus ihr ergebenden Entwicklungsperspektiven zu analysieren und zu entscheiden. Hochschulleitungen sollten deshalb nicht einfach den gerade aktuellen „Moden“ folgen, die es im Reformgeschäft auch reichlich gibt. Außerdem wäre darauf zu achten, dass hochschulische Reformprozesse nicht mit den (fach-)aufsichtlichen Vorgaben ihrer jeweiligen Trägerländer kollidieren. So sollte deshalb in Abstimmung mit der Landesregierung, z. B. in Zielvereinbarungen, verankert werden, dass die Hochschulen an den Beratungen zukünftiger Landeshochschulreformen zu beteiligen sind.

Das deutsche Hochschulwesen unterliegt gegenwärtig einer beachtlichen Dynamik. Sie treibt die Hochschulen dazu an, sich im Wettbewerb zu profilieren. Hierbei liegt es auf der Hand, dass nicht jede Hochschule dieselben Schrittfolgen in der gleichen Zeit durchführen wird und auch nicht jedes denkbare Ziel für ihre Reformentwicklung beschließt. Vielmehr sind in der Hochschullandschaft eine Vielzahl von Ungleichzeitigkeiten und voneinander divergierenden Profilentwicklungen zu konstatieren. Sinnfällig wird dies an den zahlreichen Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln und Meldungen der letzten Jahre zu besonderen Reformanstrengungen einzelner Hochschulen in Deutschland.⁷ Aufgrund des Reformstaus bis Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts hat sich eine Fülle von Re-

⁷ Wer beispielsweise die letzten Jahrgänge der DUZ unter diesem Gesichtspunkt resümiert, kommt schnell zu dem Ergebnis, dass sich Hochschulen durch die Wahl bestimmter Reformen ein bestimmtes Reformprofil geben. Es darf unterstellt werden, dass kaum eine Hochschule in Deutschland je alle Reformen, die von der DUZ in zahlreichen Artikeln als vorbildlich vorgestellt werden, in ihrem Hause realisieren könnte.

formagenden aufgetürmt, denen sich die Hochschulen prinzipiell zu stellen, aber auch aus ihnen auszuwählen haben. Und es gilt ein *semper reformanda* in Rechnung zu stellen: zahlreiche Reformen lösen weiteren Innovations- und Modernisierungsbedarf aus, erzeugen gelegentlich Sachzwänge, die sich aus der Spezifik einzelner Reformen ergeben. Reformen sollten deshalb immer auf die strategische Entwicklung der Hochschule Bezug nehmen und adäquat auf diese angepasst und an dieser ausgerichtet werden.

2.3 Zu Auswahlkriterien und zur Priorisierung von Reformen

Welche der Reformagenden wie zu priorisieren sind, ist ganz wesentlich aus der selbst gesetzten strategischen Entwicklungsperspektive heraus zu entwickeln. Aus ihr ergibt sich,

- welcher Reformschritt in welcher Reihenfolge erfolgen soll,
- wie weitreichend ein Reformschritt angelegt sein soll.

Die Reihenfolge und die Tiefendimension von Reformen hängen ihrerseits von den vorhandenen Ressourcen und insbesondere von den finanziellen Möglichkeiten ab, Reformen neben dem zwingend aufrechtzuerhaltenden Entwicklungs- und Routinegeschäft finanzieren zu können. Das Projektmanagement hat zu berücksichtigen, inwieweit die erforderlichen sachlichen, finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen, insbesondere welche Beteiligte aus der Hochschule für die Durchführung von Projekten aus Gründen fachlicher Kompetenz unabdingbar sind und wie deren angemessene zeitliche Einbindung sichergestellt werden kann. Gleichfalls spielt es eine Rolle, welches in den Routineprozessen eingebundene Personal für eine Reform zeitlich freigesetzt bzw. bereitgestellt werden kann. Im Interesse eines gelingenden Projektverlaufes ist eine solche Klärung vor dem Start eines Reformvorhabens unbedingt notwendig. Das erfordert meist eine rechtzeitige und angemessene Kommunikation aller für die Durchführung des Projektes Beteiligten in der Hochschule. Ein Projektcontrolling muss dazu beitragen, dass sich vor allem reformfreudige Hochschulleitungen im Hinblick auf den bestehenden Reformdruck nicht dazu verführen lassen, in einem bestimmten Zeitfenster zu ehrgeizig vorgehen und zu viel in begrenzter Zeit zu wollen.

Bei der Entscheidung über die angestrebte Reichweite und Tiefendimension einer Reform ist deshalb auch abzuwägen, ob eine „modellreine und perfekte“ Reformstrategie zu viele Ressourcen zu Lasten anderer wichtiger Entwicklungsschritte und anderer Reformbedarfe, gerade auch aus strategischer Sicht bindet. Insofern sind bei der Entscheidung über Ziel und Tiefe eines Reformschrittes Überlegungen dahingehend anzustellen, ob es aus einer hochschulpolitischen Sicht zweckmäßig ist, in mehr oder weniger umfassender Weise Strukturen und bestehende Systeme aufzubrechen. Es gilt also zu entscheiden, bis zu welchem Umfang und bis zu welchem Reifegrad eine Reform vorangetrieben werden kann und soll. Die Entscheidung darüber hat deshalb bei der Festlegung von Reformzielen entsprechend abzuwägen,

- ob und welche Nebenfolgen für andere Organisationsteile bzw. andere Prozesse und Instrumente notwendig mit dem Reformvorhaben verbunden sind,
- ob und inwieweit Sachzwänge entstehen, Anschlussprojekte vorzusehen und zu kalkulieren, ohne die sich der Reformschritt als zu wenig zielführend bzw. nicht nachhaltig erweist.

Reformüberlegungen zu Dienstleistungen sowie wissenschaftlichen Infrastrukturen sind häufig davon motiviert, Kosten zu senken. Das Kriterium der Kostenführerschaft bedarf freilich gerade in einer

Hochschule der Abwägung hinsichtlich der Folgen für die Qualität der betreffenden Dienstleistungen bzw. der wissenschaftlichen Infrastruktur. Ob eine Hochschule eine reichhaltige und qualitativ hochwertige Infrastruktur beispielsweise für wissenschaftliche Werkstätten vorhält, weil sie damit ihren profilbildenden Einrichtungen gute Ausgangsbedingungen im nationalen und internationalen Wettbewerb zur Gewinnung herausragender Wissenschaftler/innen sowie um Fördermittel verschaffen will, muss abgewogen werden. Reformen müssen deshalb daraufhin befragt werden, ob sie Absenkungen im Qualitäts- und/oder Servicelevel anstreben bzw. in Kauf nehmen wollen. Ähnliches gilt bspw. auch für die Steuerung von Bibliotheken: wie reich das Literatur- und Medienangebot einschließlich der Beratungsleistung für die Mitglieder der Hochschule ausgestaltet werden soll, ist immer auch eine Frage der Qualitätssicherung. Sie sind von strategischen Entscheidungen der Hochschule abhängig und vorab für die Zielsetzung einer Reform zu klären. Ob und welche Differenzierung hinsichtlich der angestrebten Qualitätsstandards angestrebt wird und inwieweit innerhalb der Hochschule zur Sicherung von Profild Bereichen differenziert werden soll, ist vorab festzulegen.

Grundsätzlich ist weiterhin zu klären, ob und ggf. welche Dienstleistungen in eigener Regie verbleiben oder ggf. extern eingekauft werden sollen (Entscheidung über make or buy). Hierbei sind natürlich die Auswirkungen eines Einkaufs von Dienstleistungen hinsichtlich weiterer vertraglicher Implikationen und Verpflichtungen für ein qualitätssicherndes Beschaffungs- und Vertragsmanagement, oder die Notwendigkeit zusätzlicher organisatorischer Maßnahmen, sowie weitere Nebenfolgen in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzubeziehen und für die Hochschule abzuwägen. Hochschul- und landespolitisch kann für eine diesbezügliche Entscheidung auch eine Rolle spielen, ob man interne Dienstleistungsbereiche z. B. wegen niedrigerer Löhne im privaten Sektor gegenüber den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes extern einkaufen will, weil diese vielleicht trotz Umsatzsteuer und Unternehmergewinn billiger sind, oder ob genau aus sozialpolitischen Gründen heraus ein Outsourcing interner Dienstleistungen nicht gewollt wird.

2.4 Zu Komplexitätsanforderungen an Reformkonzepte und Restriktionen von Steuerungsmöglichkeiten staatlicher Hochschulen

Bei Reformen von Dienstleistungsbereichen müssen staatliche Hochschulen selbstverständlich die Rahmenbedingungen, die für staatliche Hochschulen und den öffentlichen Sektor anders als für private Unternehmungen gelten, beachten und berücksichtigen. Das reicht von der Einbindung der betreffenden Hochschule in ihr Landeshochschulsystem, in das gesamtstaatliche Organisationsgefüge des Trägerlandes mit ihrer Funktions- und Aufgabenteilung, die es trotz aller Autonomieansätze weiterhin gibt und geben wird, über spezifische rechtliche Rahmenbedingungen und Vorgaben bis hin zu eher weichen Faktoren der Kultur der betreffenden Hochschule. Die sich daraus ergebenden Impulse, aber auch Restriktionen sind für die Konzeption von Steuerungsmodellen zu berücksichtigen.

Die Einbettung einer Hochschule in ihr Landeshochschulsystem und/oder die nach Art eines Konzerns vom Land organisierten und zentral bereitgestellten Dienstleistungen für Hochschulen verweisen zunächst auf folgenden Sachverhalt: Hochschulen besitzen nicht immer für Reformen bestimmter Dienstleistungen die vollständige Verantwortung zu deren Erbringung, sondern sie sind gehalten, hierfür arbeitsteilig mit anderen Behörden oder Ämtern zusammenzuarbeiten. Als prominente Beispiele hierfür lassen sich die Aufgabenteilung zwischen Landesbehörden und Hochschulen im Rahmen des Hochschulbaus und des Liegenschaftsmanagements, in der Bewirtschaftung der Hochschulliegenschaften, bei der Zahlung von Gehältern und Bezügen, für die Administration der Beihilfe für

die Beamten/innen nennen. Die sachliche Notwendigkeit des Zusammenwirkens bei der Erstellung von Dienstleistungen und die damit zu beherrschenden Schnittstellen sind für Reformüberlegungen der betreffenden Hochschule dann aber zu berücksichtigen: die Teilverantwortung für eine Verwaltungsagenda ist entweder auf den begrenzten Verantwortungsraum zu beschränken oder muss zu einer Ebenen-übergreifenden Reformanstrengung vorangetrieben und mit weiteren Verantwortlichen abgestimmt werden. Ob also beispielsweise eine Hochschule über die investiven und konsumtiven Mittel für ihre Gebäude und Räume verfügt, öffnet und prägt die Möglichkeiten, Geld mehr oder weniger intensiv als Steuerungsmedium für die Verteilung der Räume auf die Mitglieder der Hochschule einzusetzen. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass Hochschulen für sich klären müssen, welche Steuerungsressourcen sie für ihre Reformagenda nutzen können. In der Vergangenheit sind bislang Raumhandelsmodelle u. a. auch deshalb schwierig realisierbar, weil die zuständigen Finanzministerien nicht bereit waren, die den Mietpreisen für Hochschulflächen zu Grunde zu legenden investiven Mittelanteile zu budgetieren. Solche und ähnliche Restriktionen, denen Hochschulen bei der Wahl ihrer Steuerungsressourcen unterliegen, müssen konzeptionell innerhalb der Hochschule berücksichtigt werden, gerade auch weil gelegentlich externe Berater/innen der Hochschulen dies übersehen, sofern diese mit dem Hochschulsystem wenig vertraut sind.

In rechtlicher Hinsicht unterliegen staatliche Hochschulen regelmäßig dem öffentlichen Dienst- und Beamtenrecht sowie dem öffentlichen Haushaltsrecht. Hinzu kommen Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Personalräte. Das öffentliche Dienst- und Beamtenrecht schließt faktisch betriebsbedingte Kündigungen, wie sie im Zuge von Reformen im privaten Unternehmensbereich eher angewandt werden können, aus. Der sich daraus ergebende Aufwand für Personalentwicklungs- und Personallenkungsbedarfe muss deshalb regelmäßig bei Reformkonzepten berücksichtigt werden.

Weiche Faktoren der Kultur einer Hochschule, Traditions- und Identitätsverständnisse der Korporation, die sich als eher unverträglich mit bestimmten internen Vorgehensweisen und Verkehrsformen erweisen und beispielsweise ablehnend oder skeptisch gegenüber der Bildung interner Märkte für die Erbringung von Dienstleistungen für die Academia eingestellt sind, sind gleichfalls bei der Konzeption von Reformvorhaben zu berücksichtigen. Ob diese sich als Restriktionen und Schranken für eine Hochschulreform auswirken und akzeptiert werden sollen oder aber ob Traditionsbestände im Zuge von Änderungsprozessen kommunikativ aufgegriffen und aufgelöst werden sollen, bedarf gegebenenfalls der Diskussion und bewussten Entscheidung, die sodann mit besonderen Kommunikationsanstrengungen zu verbinden wären.

Es sind diese Komplexitätsanforderungen an Reformen, wie die hier angesprochenen Rahmenbedingungen für staatliche Hochschulen zeigen, die es – wie oben angedeutet - verbieten, Idealmodelle zur Steuerung einzelner interner Dienstleistungen vorzuschlagen. Erst aus einer strategischen Perspektive, den Entscheidungen über die Tiefendimension einer Reform wie der Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen erlauben eine Entscheidung darüber, welche Maßnahmen und Instrumente sich für ein entsprechendes Reformziel mit welchem verkraftbaren Aufwand zweckmäßigerweise anbieten.

2.5 Zum Optimierungsbedarf von Dienstleistungen der Hochschulen

Die eingangs geschilderte, in der letzten Dekade aufgrund stagnierender Ressourcen eingetretene Beeinträchtigung der Leistungskraft der Verwaltungs- und Infrastruktureinrichtungen der staatlichen

Hochschulen in Deutschland hat gewissermaßen das „natürliche Bedürfnis“ der für die Verwaltungen und Infrastrukturen zuständigen Verantwortlichen verstärkt, die Dienstleistungsstrukturen ihrer Hochschulen zu optimieren. Dies war, wie oben erwähnt⁸, Anlass für vergleichende Ausstattungsforschungen, Benchmark-Verfahren von Verwaltungen der Hochschulen untereinander, für das Engagement von Unternehmensberatungen zur Weiterentwicklung der Hochschulverwaltungen bzw. der Infrastrukturen, von Evaluationen etc. In deren Zentrum standen meist Fragen der Aufgabenkritik, der Re-Organisation von Aufgaben sowie deren Prozessgestaltung, zum Personalbedarf, zur technischen Modernisierung aber auch die Einführung vielfältiger neuer Aufgaben wie etwa die komplexe Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und des optimierten Einsatzes von zunehmend komplexer werdenden IT-Systemen.

Berater/innen haben Hochschulen gelegentlich empfohlen, die Steuerung interner Dienstleistungen in Hochschulen stärker nach marktförmigen Prinzipien und Modellen auszugestalten.⁹ Der Charme marktförmiger Steuerungsmodelle liegt darin, so früh wie möglich Informationen und Signale darüber zu erhalten, was Mitglieder einer Hochschule zu welchem Preis nachfragen und wünschen. Sie strahlen deshalb einen unverkennbaren Reiz aus: sie versprechen Kundenhoheit, eine größere Wirtschaftlichkeit und eine gezieltere Allokation. Demgegenüber gelten ex-post-Evaluationsprozesse interner Dienstleistungen, die erst im Abstand von mehreren Jahren die nachträgliche Bewertung von Bedarfslagen in den Blick nehmen, als zu wenig reagibel. Damit ist zugleich die Spannweite von Lösungsmöglichkeiten und Modellen beschrieben, mit denen interne Dienstleistungen mehr oder weniger rasch der Nachfrage und tatsächlichen Bedarfslage angepasst werden können. Welche Lösungsmöglichkeit, welches Modell konkret im Sinne der Verfolgung des Prinzips Kostenführerschaft gewählt werden kann, ist – wie bereits erwähnt – von den Rahmenbedingungen und bestehenden Restriktionen, denen eine Hochschule unterworfen ist, abhängig; sie ist außerdem von der Entscheidung über zu verfolgende Qualitätsstandards und Servicelevels mit zu entscheiden.

2.6 Zur Notwendigkeit eines Projektmanagements

Die Planung wie die Durchführung von Reformen im Dienstleistungsbereich erfordern ihrerseits ein wirksames und angemessenes Projektmanagement und Projektcontrolling. Es ist oben schon angeklungen, dass angesichts der Reformfülle Hochschulen gut beraten sind, eine Organisationseinheit damit zu betrauen, den Auswahl- und Entscheidungsprozess zur Einrichtung von Reformprojekten zu managen, und zwar im Interesse

- der strategischen Unterstützung der Entwicklung der Hochschule,
- der Klärung der Verfügbarkeiten des erforderlichen Personals sowie
- der Bereitstellung sonstiger Ressourcen einschließlich des Projektcontrollings.

Auch dies ist ein zentraler Professionalisierungsschritt, den Hochschulen im eigenen Interesse unbedingt gehen sollten.

Erfahrungsgemäß zeigt sich, dass Beratung von außen die Durchführung von Reformen erleichtern kann. Die Einbeziehung dieser Beratern/innen dient dann der Ergänzung von externer Expertise, ge-

⁸ Vgl. Fußnote 2.

⁹ Vgl. insbesondere die grundlegenden Ausführungen der Monopolkommission in Sondergutachten Nr. 30 vom 30.06.2000, Wettbewerb als Leitbild der Hochschulpolitik, Bonn.

währleistet eine relative Unabhängigkeit und begleitet die Reform mit einem unbestechlichen Blick. Dies kann dabei helfen und ist dazu geeignet, dass in unbefangener Weise auch „Unbequemes“ gesagt werden sowie lieb gewordene Gewohnheiten und verfestigte Routinen leichter in Frage gestellt werden können.

2.7 Zum Kommunikationsbedarf bei Reformvorhaben

Reformen sind meist darauf ausgerichtet, bisherige Routinen in den Hochschulen zu ändern. Damit sind die Mitglieder der Hochschule aufgefordert, ihr Verhalten auf neue Anforderungen einzurichten. Diese Lage löst regelmäßig einen Kommunikationsbedarf über die Ziele, Maßnahmen und Folgen einer Reform aus, um Verständnis und/oder Akzeptanz zu finden. Reformprojekte sollten deshalb stets mit einer Kommunikationsstrategie verbunden werden, um die sich in einer gegebenen Situation aufkommenden Fragen zu analysieren und von da aus einen Kommunikationsprozess in der Hochschule zu organisieren. Solche Kommunikationsprozesse sind mitunter ihrerseits mit dem sogenannten Changemanagement verbunden, dessen Aufgabe es ist, Reformkonzepte wirksam und nachhaltig in die Routine zu überführen. Erfahrungen lehren, dass die Unterschätzung von Aufgaben der Kommunikation und/oder des Changemanagements dazu führt, dass Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Reformen auftreten werden – Schwierigkeiten, die sich eben durch frühzeitiges Handeln hätten vermeiden lassen, und die bei vorhergehender Vernachlässigung meist später mit im Zweifel höherem Aufwand dann abzuarbeiten sind. Kommunikation ist insoweit ein Schlüssel für die erfolgreiche Durchführung von Reformprojekten. Der Kommunikationsbedarf sollte über die Mitwirkung der Mitglieder der Hochschule gedeckt werden. Die Mitglieder der Hochschulen eignen sich dabei einerseits als Experten (Hochschulen haben ein enormes Reservoir an fachlicher Expertise). Mitglieder der Hochschule können als Repräsentanten unter verschiedenen Gesichtspunkten, z. B. bereichsspezifisch, fächerspezifisch etc., ausgewählt werden. Deren Beteiligung hilft, divergierende Interessen in den Blick zu nehmen und in den Reformprozess zu integrieren sowie in einem Abwägungsprozess für Lösungsentwürfe zu nutzen. Ein solches partizipatives Vorgehen erweist sich insofern sowohl als äußerst produktives als auch zugleich legitimationsbeschaffendes Vorgehen. Natürlich darf aber auch hier nicht, wie oben schon dargestellt, vernachlässigt werden, dass auch für Partizipation Zeit und Ressourcen erforderlich sind.

Während im vorliegenden Abschnitt Überlegungen aus strategischer Sicht zur Vorbereitung von Reformvorhaben im Bereich der Steuerung der internen Dienstleistungsbereiche von Hochschulen behandelt werden, gilt in den nachfolgenden Abschnitten den operativen Fragestellungen das Interesse. Dazu sind einige Begriffsdefinitionen notwendig, die als Basis dienen, um dann konkrete Steuerungsmöglichkeiten und Fallbeispiele vorzustellen.

3 Begriffsdefinitionen

3.1 Was sind „interne Dienstleistungen?“

Mit dem Begriff „interne Dienstleistungen“ werden an Hochschulen zunächst alle Aufgaben und Prozesse bezeichnet, die zur Unterstützung der Kernprozesse Forschung und Lehre dienen oder die als Teil der Infrastruktur für das Funktionieren einer Hochschule wesentlich sind. Diese Definition beinhaltet damit alle sog. Supportprozesse für die strategische Steuerung durch die Hochschulleitung, von der Mittelbewirtschaftung und der Personalverwaltung bis hin zu Gebäudedienstleistungen oder aber auch die wissenschaftlichen Werkstätten. Die Spezifikation „intern“ zielt darauf ab, eine Unterscheidung hinsichtlich der organisatorischen Verortung der Aufgabenerbringung vorzunehmen:

- Intern: Die Dienstleistung wird innerhalb der Organisation Hochschule erbracht. Die Hochschulleitung und die ihr unterstellten Einrichtungen haben damit zumindest prinzipiell die Möglichkeit, direkten Einfluss nicht nur auf die Zielerreichung, sondern auch auf die Aufgabendurchführung selbst und damit auf die mit dieser Aufgabendurchführung verbundenen Prozesse und eingesetzten Ressourcen zu nehmen.
- Extern: Die Dienstleistung wird von einer Organisation erbracht, die nicht der Hochschule zugehörig ist. Seitens der Hochschulleitung und der ihr unterstellten Einrichtungen besteht nur die Möglichkeit, auf die Zielerreichung im Rahmen von Verträgen oder Kooperationsvereinbarungen Einfluss zu nehmen. Auf die der Zielerreichung zugrundeliegende Aufgabendurchführung hat die Hochschule keinen Einfluss, obliegt diese doch der Zuständigkeit der damit beauftragten Organisation, sei es ebenfalls eine öffentliche Einrichtung wie zum Beispiel kommunale Ver- und Entsorgung oder sei es ein privates Unternehmen, wie beispielsweise ein Reinigungsunternehmen. Von externen Dienstleistungen zu unterscheiden sind Leistungen, die von Externen im Rahmen eines Anschluss- oder Benutzungszwangs erbracht werden (z. B. Landesbezugestelle). Hier hat die Hochschule in der Regel nur geringe oder keine Steuerungsmöglichkeiten.

Die Unterscheidung, ob es sich bei einer Dienstleistung um einen hochschulintern erbrachten Service handelt oder ob diese im Rahmen eines Vertrags oder einer Kooperationsvereinbarung extern erbracht wird, hängt abgesehen von wenigen zentralen Führungs- und Steuerungsprozessen (die Hochschulleitung selbst wird sich kaum outsourcen) oder klaren rechtlich definierten Zuständigkeiten (z. B. die Studentenwerke für den Betrieb von Mensen und Studentenwohnheimen oder in einzelnen Bundesländern zentrale Landesbezugstellen für die Gehaltszahlungen) im allgemeinen von der Hochschule ab und ist keine Eigenschaft der Dienstleistung selbst. Dies bedeutet, die Hochschulleitung und die ihr unterstellten Einrichtungen können grundsätzlich entscheiden, ob eine Dienstleistung intern oder extern erbracht werden soll und welchen Einfluss sie damit auf die Leistungserbringung selbst nehmen kann und möchte.

Die Unterscheidung in interne und externe Dienstleistungen dient dem Zweck, die unterschiedlichen Möglichkeiten und Instrumente, auf den Prozess der Leistungserbringung Einfluss zu nehmen, zu diskutieren. Gehört der Dienstleistungsbereich zur Hochschule selbst, kann strukturell, organisatorisch, finanziell (z. B. Bildung von Budgets) und personell gesteuert werden. Bei einer externen Leistungserbringung kann im Wege des Kontraktmanagements eingewirkt werden; die rechtliche Grundlage bildet ein Vertrag mit den darin vereinbarten Instrumenten (die sich in der Praxis nicht selten als „stumpfes Schwert“ erweisen, wenn die gewünschte Qualität der Dienstleistung [z. B. Reinigungsleistung] nicht erreicht wird). D. h., wir haben es, auch wenn die Gesamtverantwortung immer bei der Hochschulleitung bleibt, bei internen Dienstleistungen im Vergleich zu denen externer Anbieter mit grundlegend anders gearteten Steuerungsmöglichkeiten zu tun, die wiederum die Akteure innerhalb der Hochschule vor veränderte Fragen und Herausforderungen stellen. Deshalb hat der UAK seine Überlegungen auf die Steuerung interner Dienstleistungen konzentriert.

Es gehört nach wie vor zum Grundverständnis einer Hochschule, im Rahmen der eingeräumten Hochschulautonomie direkt und unmittelbar auf die Wahrnehmung der Dienstleistungen Einfluss zu nehmen, die für das Funktionieren einer Hochschule, für die Profilbildung und die Positionierung der Hochschule im Wettbewerb der Hochschulen wesentlich sind. Deshalb ist es folgerichtig, wenn derzeit der weitaus überwiegende Teil der Dienstleistungen hochschulintern erbracht, also bislang - von den gesetzlich geregelten Fällen abgesehen - relativ wenige und meist nicht zu den Kernbereichen gehörende oder wenig komplexe Felder der Dienstleistungserbringung von externen Anbietern wahrgenommen werden (z. B. Reinigung, Haus- und Wachdienste, Druckereien und Kopierdienste, handwerkliche Dienste etc.). Zu beobachten ist allerdings die Entwicklung, dass Hochschulen untereinander Kooperationen eingehen, um Dienstleistungen von einem der Partner wahrnehmen zu lassen oder gemeinsam wahrzunehmen (z. B. IT-Services, Bibliotheken). Festzuhalten bleibt: werden die Dienstleistungen hochschulspezifischer und komplexer oder ergeben sich intensive Wechselbeziehungen zu Forschung und Lehre, sind die meisten Hochschulen nach wie vor davon überzeugt, diese in eigener Regie und damit intern durchführen zu müssen (Personalwesen, Finanzmanagement, technischer Gebäudebetrieb, Studierendenservices etc.).

3.2 Welche Dienstleistungen werden betrachtet?

Wie oben ausgeführt, können „interne Dienstleistungen“ sehr weit gefasst werden. Der Arbeitskreis stand deshalb zu einem frühen Zeitpunkt vor der Frage, wie eine sinnvolle Begrenzung der zu betrachtenden Dienstleistungsbereiche vorgenommen werden kann. Einerseits ist die Abgrenzung zwischen intern und extern hochschulspezifisch, andererseits sollen die Überlegungen und Erfahrungen zur Steuerung des einzelnen Dienstleistungsbereiches möglichst auch auf andere Dienstleistungsbereiche übertragbar sein. Insofern soll sich in der vorliegenden Untersuchung die Auswahl der zu betrachtenden Dienstleistungen an den folgenden Kriterien orientieren:

- Handelt es sich um administrative, wissenschaftsunterstützende Aufgaben oder sind die Aufgaben eher dem akademischen Bereich zuzuordnen?
- Handelt es sich um Aufgaben, die wesentlichen Einfluss auf den originären Auftrag der Hochschulen haben?
- Handelt es sich um hoheitliche Aufgaben?

- Handelt es sich um hochschulspezifische Aufgaben?
- Handelt es sich um Aufgaben, die besonders erfolgskritisch entweder aufgrund ihrer Bedeutung für die Kernprozesse oder aufgrund eines hohen Volumens (Häufigkeit, Kosten, Ressourceneinsatz) sind?
- Handelt es sich um Aufgaben, die seitens der Hochschulleitung auch wirklich steuerbar sind?

Die aufgeführten Fragen und Entscheidungskriterien mögen im Einzelfall durchaus unterschiedlich beantwortet werden. Um jedoch eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes überhaupt zu ermöglichen, soll der Fokus hier auf die administrativen Kernaufgaben im Ressourcenmanagement gelegt werden, die um zentrale hochschulspezifische Dienstleistungen, die häufig in Zentralen Einrichtungen und/oder Einrichtungen der Fachbereiche/Fakultäten erbracht werden, zu ergänzen sind. Nicht betrachtet werden sollen hier Aufgaben der Hochschulführung und Hochschulstrategie¹⁰ sowie Aufgaben des akademischen Bereichs, wobei hierzu sowohl das Forschungsmanagement als auch die Studierendenservices und die Prozesse rund um das Campusmanagement gehören. Im Einzelnen betrachten wir also:

- Finanzmanagement und Haushaltswesen
- Beschaffungen
- Personalwesen (ohne Berufungen)
- Controlling
- Justizariat und rechtliche Beratung
- Öffentlichkeitsarbeit/Marketing
- Bau- und Gebäudedienstleistungen
- Technischer Betrieb
- Dienstleistungen im Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz
- Wissenschaftliche/künstlerische Werkstätten
- Bibliotheken
- Druck- und Kopierdienste
- IT-Services
- Fahrzeuge, Fahrdienstleistungen
- Veranstaltungsservices

Wenn wir hier auch nicht zu allen einzelnen dieser Dienstleistungen konkrete Beispiele aufführen können, so sollte es unabhängig von den näher vorgestellten Dienstleistungen gleichwohl möglich sein, die hier vorgestellten Überlegungen und Instrumente sinngemäß auf alle diese Dienstleistungen und evtl. auch auf andere hier nicht aufgeführte Dienstleistungen (z. B. die dem akademischen Bereich zugeordneten Studierendenservices) anzuwenden.

3.3 Welche Steuerungsziele legen wir zugrunde?

Eine Diskussion über Möglichkeiten und Instrumente zur Steuerung von internen Dienstleistungen erfordert zunächst eine Betrachtung möglicher Ziele, die mit dieser Steuerung erreicht werden sollen.

¹⁰ Wobei wir hierzu auch die verschiedenen strategischen Stabsstellen zählen, die normalerweise dem Rektorat oder Präsidium zugeordnet sind.

An dieser Stelle ist es angezeigt, den hier verwendeten Begriff der Steuerung zu umreißen: Die Steuerung umfasst das zielgerichtete Analysieren, Gestalten und Verändern von Strukturen (Ausstattung) und Prozessen (Abläufen), unter denen die jeweilige Dienstleistung an der Hochschule erbracht wird. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Sinne Steuerung kein Selbstzweck ist, sondern im Hochschulalltag einen konkreten Kontext besitzt: Es müssen z.B. neue, zusätzliche oder veränderte Aufgaben in bestehende Strukturen integriert werden, oder es gibt Hinweise darauf, dass die Qualität der Dienstleistung nicht stimmt (oder sie zu teuer ist) oder es werden von außen (z. B. von Ministerien oder Rechnungshöfen) an die Hochschule Erwartungen zur Veränderung in ihrem Dienstleistungsbereich herangetragen.

Unter dem wachsenden Druck begrenzter Ressourcen und daraus erwachsener Verteilungskämpfe ergeben sich Herausforderungen an hochschulleitendes Handeln. So muss transparent dargestellt werden können, was die dienstleistenden Bereiche der Hochschule zu leisten im Stande sind und auch tatsächlich leisten, ggf. im Vergleich mit anderen Hochschulen und mit dem Blick auf die eigene Entwicklung (Stichwort Transparenz). Die Beantwortung der Fragen, „Wo stehen wir, was läuft schon gut und wo gibt es noch Optimierungsbedarf?“, ist aus dem „kurzen Halt“ heraus nicht seriös zu klären, aber notwendig, um z. B. fragliche, lediglich dem Zeitgeist verpflichtete oder nur einzelne Interessengruppen berücksichtigende Forderungen nach Veränderungen mit guten Gründen abwehren zu können.

Wer verändern will, der sollte wissen, wo seine Hochschule steht, wo es Reserven gibt, welche Alternativen zum Ist-Zustand bestehen und welche Gründe für die ein oder andere Variante sprechen (Stichwort optimieren). Das setzt Wissen um die Aufgaben, die Strukturen und Abläufe voraus. Die Komplexität der Vorgänge bringt es mit sich, dass ohne eine klare Zielorientierung und ohne das Wissen um geeignete Instrumente nicht rational gestaltet und entschieden werden kann.

Für die Wirtschaft existieren detaillierte und bewährte Steuerungsmodelle. Sie sind aber auf ihre Übertragbarkeit auf den Wirkungsraum Hochschule unter zwei Aspekten kritisch zu hinterfragen.

1. Dass Hochschulen keine Wirtschaftsunternehmen sind, ist evident. Deshalb müssen die dort bewährten Dimensionen bzw. Steuerungsrichtungen - Kosten, Zeit, Flexibilität und Qualität - auf die Besonderheiten der Leistungserbringung im Bereich der Hochschulen übertragen, priorisiert und gewichtet werden. Hochschulsteuerung erfolgt nicht nach Einnahmezielen und Hochschulen sind nicht gewinnorientiert. Gleichwohl ist Ressourcenschonung natürlich ein zentrales Ziel – nicht in erster Linie, um Kosten zu senken, sondern um dem wissenschaftlichen Bereich zu gleichen Kosten bessere Leistungen anbieten zu können.

Insofern bemisst sich im Kontext der Hochschule die Qualität der Dienstleistung in erster Linie nach der Nutzerorientierung. Nutzerorientierung meint hierbei allgemein, wie weit die erbrachte Dienstleistung dazu beiträgt, die Dienstleistungsempfänger, also in der Regel den akademischen Bereich, bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben in Forschung und Lehre optimal zu unterstützen, eine zeitgemäße Infrastruktur vorzuhalten und für die Hochschule profilbildend zu wirken. Dabei ist die Nutzerorientierung von der Flexibilität nicht zu trennen. Beide Anforderungen müssen mit Blick auf die unterschiedlichen Dienstleistungsbereiche in beschreibbare und messbare Anforderungen übersetzt und konkretisiert werden.

Dem gegenüber stehen die maßgeblichen Steuerungsrichtungen „Kosten senken“ und „Zeit verkürzen“ in einem erkennbaren Spannungsverhältnis zu Qualität und Flexibilität. Die Erfahrungen

in der Praxis - nicht nur in Hochschulen - verdeutlichen, dass sich Maßnahmen zur Kostensenkung und Verfahrensbeschleunigung auf die Qualität der Dienstleistung negativ auswirken können, so wie umgekehrt eine großzügige Ausstattung nicht die Gewähr für eine ausgeprägte Nutzerorientierung und hohe Flexibilität bieten. Es kann deshalb im Ergebnis nur um eine Balance zwischen den Steuerungszielen gehen.

2. Die Hochschulen sind in besondere rechtliche Rahmenbedingungen eingebunden, die es in den Blick zu nehmen gilt. Für sie gelten zunächst all die Vorschriften, an die auch externe Leistungserbringer gebunden sind. Hinzu kommen aber verpflichtende Anforderungen und Regularien, die für die Hochschulen als öffentliche Einrichtungen (Körperschaften, Stiftungen) gelten. Dazu zählt beispielsweise das Öffentliche Haushalts- und Dienstrecht. Darüber hinaus werden die Hochschulen durch die für ihren Bereich erlassenen landesrechtlichen Regelungen (in erster Linie die Hochschulgesetze) weiteren Restriktionen unterworfen. Und schließlich gehen die Hochschulen trotz zugestandener Hochschulautonomie mehr oder weniger freiwillig Verpflichtungen mit ihren Trägerländern ein, die ihre Handlungs- und Gestaltungsfreiheit im Dienstleistungsbereich weiter einschränken. Nicht zuletzt unterliegen die Hochschulen unterhalb der normativen Ebene Einflüssen (z. B. durch politische Vorgaben und entsprechende finanzielle Anreize oder Sanktionen seitens der Ministerien und als Folge von Prüfberichten der Rechnungshöfe), die zu Entscheidungen führen, die wiederum Steuerungszielen entgegen wirken können.

Zusammenfassend lässt sich deshalb sagen: Die einzelne Hochschule kann sich bei der Gestaltung ihres Dienstleistungsbereiches nur in diesen Rahmenbedingungen bewegen und sie wird ihre Steuerungsmodelle an diesen entlang ausrichten müssen. Die einzelnen Steuerungsrichtungen lassen sich für den Bereich Hochschule in zwei Steuerungszielen zusammenfassen:

1. Qualität der Dienstleistung (Fokus auf das Ergebnis)

und

2. Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungserbringung (Fokus auf den Prozess/das Verfahren/die Kosten).

Den Steuerungszielen (Qualität einerseits, Wirtschaftlichkeit andererseits) können in einem nächsten Schritt geeignete Instrumente zugeordnet werden, die abhängig von den jeweiligen Dienstleistungen zur Zielerreichung eingesetzt werden können. Dabei werden wir feststellen, dass es häufig auch darauf ankommt, wie ein Instrument eingesetzt wird, um damit verschiedene, manchmal auch sich widersprechende Ziele zu erreichen.

Neben den genannten zwei zentralen Steuerungszielen sind aber noch weitere Ziele denkbar, die seitens der Hochschulleitung verfolgt werden und für deren Erreichung entsprechend adäquate Instrumente gewählt und eingesetzt werden können. Diese abgeleiteten Ziele sind z. B.:

- Optimale Organisationsstrukturen zur Erbringung der Dienstleistungen (auch Abgrenzung zentral-dezentral oder intern-extern)
- Gute Abläufe und störungsfreie Prozesse
- Geringe Fehlerquoten
- Stabilität in der Aufgabenerbringung
- Gleichmäßige Auslastung des Personals, aber keine Überlastung bei Belastungsspitzen
- Transparente Kommunikation

- Effizienter Ressourceneinsatz
- Kurze Reaktionszeiten

Deutlich wird, dass diese Zielsetzungen als Teil-Ziele in Kombination zur Zielerreichung bei den zentralen Zielen beitragen und insofern keine neuen Zieldimensionen definieren. In der praktischen Anwendbarkeit ist es häufig jedoch einfacher und auch leichter vermittelbar, sich zunächst z. B. dem Teil-Ziel „geringere Fehlerquoten“ zu widmen und dort entsprechende Verbesserungen zu erzielen, als sich sofort grundsätzlich mit der Servicequalität zu befassen, wobei dann möglicherweise zunächst endlose Diskussionen die Folge sind, was denn nun genau unter Servicequalität zu verstehen sei. Gegen geringere Fehlerquoten wird dagegen kaum jemand etwas haben, so dass an diesem Teilziel entlang mit den geeigneten Instrumenten gleich eine mehrdimensionale Steuerung der Dienstleistungen erreicht wird, denn in der Regel führen geringere Fehlerquoten nicht nur zu besserer Qualität, sondern auch zu mehr Wirtschaftlichkeit und einer höheren Nutzerorientierung.

3.4 Welchen „Reifegrad“ hat unsere Dienstleistung?

Um in einem nächsten Schritt geeignete Steuerungsinstrumente zu bestimmen, die abhängig von Zieldimension und Teilzielen für die jeweilige Dienstleistung adäquat anwendbar sind, müssen wir uns zunächst damit beschäftigen, wie ausgereift die bislang durchgeführten Prozesse in der Dienstleistungserbringung sind.

Um eine entsprechende Messung der sog. Prozessreife durchzuführen, kann auf ein Reifegradmodell (Capability Maturity Model (CMM)) zurückgegriffen werden, das sich im Rahmen der Entwicklung verschiedener Ansätze zum IT Service Management etabliert hat und das mit seinem Grundansatz auch auf andere Dienstleistungen und Service-Prozesse übertragen werden kann. Das CMM wird genutzt, um einerseits zu bewerten, wie umfassend die bisher etablierten Serviceprozesse sind und andererseits zu beurteilen, welche Qualität sie besitzen. Die entsprechenden Erkenntnisse bieten Ansatzpunkte für die generelle Implementierung, Steuerung und Weiterentwicklung des Service Managements im Sinne eines umfassenden Prozessmanagements.

Das CMM umfasst insgesamt fünf Reifegrade (vgl. Abbildung 1):

- Stufe 1 (initial): Die Bereitstellung der Dienstleistungen erfolgt eher ad hoc und auf Zuruf. Prozesse sind nicht definiert und der Erfolg hängt in erster Linie von der Einsatzbereitschaft von Einzelpersonen ab (Hey Joe-Prinzip).
- Stufe 2 (repeatable): Grundlegende Prozesse sind etabliert und damit wiederholbar.
- Stufe 3 (defined): Alle Serviceprozesse sind definiert und dokumentiert und werden darüber hinaus auch in der definierten Form erbracht.
- Stufe 4 (managed): Für alle Prozesse sind Kennzahlen definiert, anhand derer ihre Qualität gemessen werden kann. Entsprechende Kennzahlen werden erhoben und ausgewertet.
- Stufe 5 (optimizing): Anhand der Analyse und Interpretation der erhobenen Kennzahlen erfolgt eine kontinuierliche Optimierung der Prozesse.

Auch wenn die Anwendbarkeit dieses Modells für Hochschulen durchaus diskutiert und nicht unumstritten ist¹¹, muss man doch konstatieren, dass abhängig davon, wie weit die entsprechenden

¹¹ Wannemacher, Klaus; Moog, Horst; Kleimann, Bernd (2008): ITIL goes University? Serviceorientiertes IT-Management an Hochschulen (HIS:Forum Hochschule Nr. F8)

Dienstleistungen bereits optimiert und gesteuert werden, ganz unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden müssen, um weitere Steuerungseffekte zu erzielen.

Sind z. B. die Kosten eines Prozesses bei interner Leistungserbringung (z. B. Druckerei, Anfertigung von Messzubehör in einer wissenschaftlichen Werkstatt etc.) unbekannt, wird es schwer sein, diese Kosten zu senken bzw. als Maß für Steuerungseffekte zu nutzen. Im Ergebnis wird man sich möglicherweise dazu entscheiden, zunächst diese Kosten zu erheben und ggf. auf dauerhafter Basis eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Letztere ist zwar inzwischen an den meisten Hochschulen im Standard vorhanden – wie tief diese ins Detail geht und wie weit die damit ermittelten Kosten als Vollkosten tatsächlich zu belastbaren Größen führen, ist aber doch höchst unterschiedlich. Angenommen, dies ist der Fall, wäre dann das Instrument der Wahl möglicherweise eher eine detaillierte Prozessanalyse, eine Kundenbefragung, eine Nutzwertanalyse etc. um weitere Steuerungswirkungen zu erzielen.

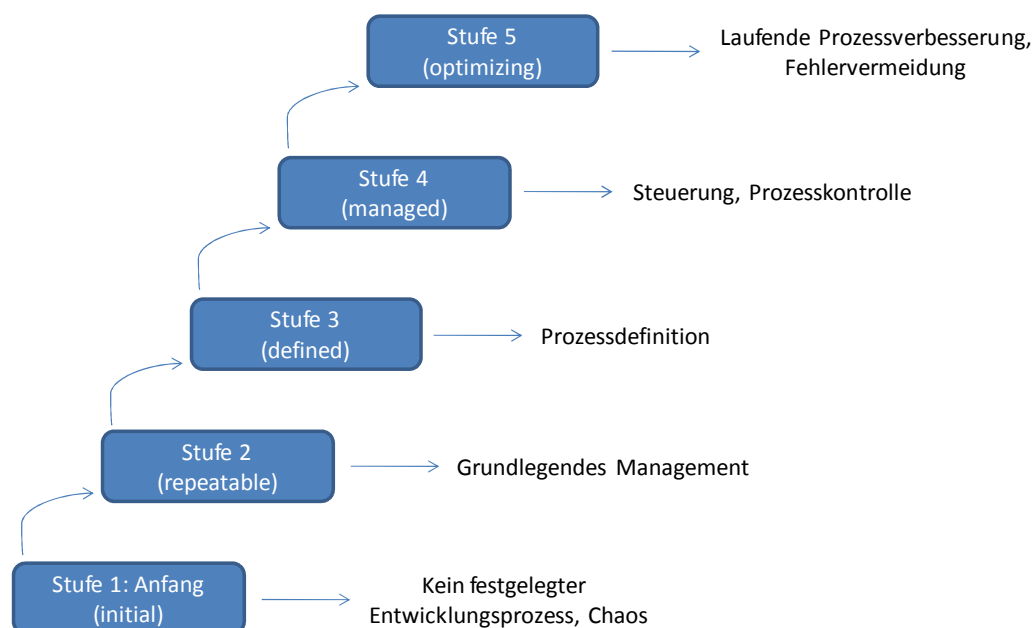


Abbildung 1: Stufen des CMM-Modells¹²

Wichtig bleibt festzuhalten, dass eine nach dem CMM-Modell getroffene Einschätzung für den Reifegrad einer Service-Leistung in der gleichen Dienstleistung für verschiedene Organisationseinheiten an derselben Hochschule unterschiedlich sein kann. Zum Beispiel sind die Supportprozesse in zentralen Rechenzentren meistens wesentlich stärker strukturiert und organisiert als die Nutzerbetreuung in einzelnen Fachbereichen/Fakultäten oder Instituten, wenn dieser dort in Eigenregie organisiert ist und immer noch häufig auf dem Hey Joe-Prinzip basiert (Ich kenne jemanden, der/die jemand kennt...). In letzterem Fall kann die einfache Bekanntmachung von Namen, Kontaktdaten und Ansprechzeiten des IT-Supports auf der Institutswebseite schon eine Revolution im Servicemanagement sein, die den Reifegrad des Prozesses sofort um eine Stufe erhöht.

¹² Ebel, Nadin (2008): ITIL® V3. Basis Zertifizierung. Grundlagenwissen und Zertifizierungsvorbereitung für die ITIL Foundation-Prüfung. Addison-Wesley. München.

3.5 Welche Steuerungsinstrumente stehen zur Verfügung?

Je nach Zieldimension und Teilziel, aber auch je nach „Reifegrad“ der zu steuernden Dienstleistung, stehen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die später weiter beleuchtet und mit Anwendungsbeispielen aus der Praxis vorgestellt werden sollen. Hier erfolgt zunächst eine einfache Aufzählung, wobei die nachfolgende Liste keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt:

- Zielvereinbarungen
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Aufwandsschätzung
- Prüfung auf Rechtmäßigkeit
- Budgetierung
- Benchmarking
- Evaluation
- Nutzerbefragungen
- SWOT-Analysen
- Nutzwertanalysen
- Service-Level-Agreements
- Prozessanalysen und -optimierung
- Auftragswesen
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Verrechnungsschlüssel
- Outsourcing
- Qualitätsmanagement
- Personalentwicklung
- Organisationsanalyse und -entwicklung

Vergleichen wir diese Auflistung mit den Zieldimensionen und den Teilzielen, so lassen sich einzelne Instrumente durchaus einzelnen Zieldimensionen zuordnen (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen -> Wirtschaftlichkeit; Qualitätsmanagement -> Qualität). Andere Instrumente sind dagegen vielseitig einsetzbar (Zielvereinbarungen -> alle Zieldimensionen; Nutzerbefragungen -> Nutzerorientierung und Qualität und ggf. Rechtmäßigkeit), so dass es auf die konkreten Teilziele ankommt, ob deren Einsatz sinnvoll ist. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass der Aufwand, der für die einzelnen Steuerungsinstrumente betrieben werden muss, durchaus unterschiedlich ist und auch vom Reifegrad des Serviceprozesses abhängt. Wie oben dargestellt kann die Optimierung eines IT-Supports sehr unterschiedlich intensiv sein. Wenn dazu ein komplettes Qualitätsmanagement eingerichtet werden soll, dann sind damit wesentlich größere Aufwände verbunden, als wenn zunächst nur einzelne konkrete Prozesse untersucht werden, und dann versucht wird, auf Basis der Ergebnisse dieser Prozessanalysen einen optimierten Sollprozess zu entwickeln und zu implementieren.

3.6 Wie werden Steuerungseffekte ermittelt?

Um zu ermitteln, ob und in welcher Form Steuerungseffekte durch den Einsatz von Steuerungsinstrumenten bei den gesteuerten Dienstleistungen eintreten, bedarf es geeigneter möglichst quantitativer Messungen in den einzelnen Zieldimensionen bzw. entlang der jeweils verfolgten Teilziele. Um wieder mit einem einfachen Beispiel zu beginnen, kann die Fehlerhäufigkeit im Prozess Rech-

nungsbearbeitung z. B. anhand der Anzahl der Fehlbuchungen oder auch schon vorher anhand der Anzahl der aufgedeckten Fehler beim Erstellen der Kassenanordnungen gemessen werden. Wird dann mit Hilfe von Prozessanalysen und Prozessdesign eine Prozessoptimierung für den Prozess vorgenommen, sollte anschließend die Fehlerhäufigkeit um einen definierten Prozentsatz zurückgegangen sein (z. B. Reduktion der Fehlerhäufigkeit um 80%). Diese quantitative Messung der Fehlerhäufigkeit wäre dann in regelmäßigen Abständen (z. B. jährlich) zu wiederholen, um damit nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig einen Steuerungseffekt zu erzielen. Wird also festgestellt, dass bei späteren Messungen die Fehlerhäufigkeit wieder ansteigt, wäre erneut zu überlegen, welches Instrument eingesetzt werden könnte, um eine weitere Verbesserung zu erzielen. Ein Regelkreis wäre geschaffen, wie er zur Qualitätssicherung und -entwicklung an Hochschulen auf unterschiedlichen Steuerungsebenen angesiedelt sein und vollzogen werden könnte. Dabei bezeichnen Regelkreise¹³ einen iterativen vierphasigen Prozess der Sicherung und Verbesserung qualitätsbestimmender Faktoren und umfassen jeweils vier Schritte (vgl. Abbildung 2):

- **P – Plan (Steuerungsplanung):** In der Planungsphase werden zunächst Steuerungsziele definiert bzw. im weiteren Verlauf auch Maßnahmen zur Sicherung bzw. Verbesserung der Ergebnisse entwickelt. Abhängig von der jeweiligen Dienstleistung sollte hier die Zielsetzung der Steuerung geklärt, dokumentiert und kommuniziert werden. Außerdem sind die Instrumente für die Steuerung auszuwählen. Entsprechende Ziele sollten entsprechend der jeweiligen Steuerungsinstrumente operationalisiert werden.
- **D – Do (Steuerung, d. h. Anwendung der jeweiligen Instrumente):** Hier steht die Anwendung der Steuerungsinstrumente bzw. die Umsetzung konkreter Maßnahmen im Fokus. Von besonderer Bedeutung sind klare Zuständigkeiten und Prozesse für die konkrete Planung, Organisation und Umsetzung der Steuerung.
- **C – Check (Überprüfung der Zielerreichung):** Die Steuerung wird hinsichtlich ihrer Zielwirksamkeit kontrolliert und bewertet. Hierzu können z. B. Kennzahlen erhoben oder Evaluationsverfahren genutzt werden.
- **A – Act (Bewertung und Weiterentwicklung):** Auf Grundlage der Überprüfung der Zielerreichung werden die in der Planungsphase vereinbarten Ziele mit den tatsächlich erreichten Zielen verglichen und ggf. Korrekturmaßnahmen eingeleitet.

Die Korrekturmaßnahmen der letzten Phase bilden wiederum den Ausgangspunkt für ein erneutes Durchlaufen des Zyklus.

Welche Indikatoren verwendet werden, um Steuerungseffekte zu messen, hängt sowohl von der betrachteten Dienstleistung als auch vom genutzten Instrument ab. Wichtig ist, die Indikatoren so konkret wie möglich zu benennen. Beispiele können sein:

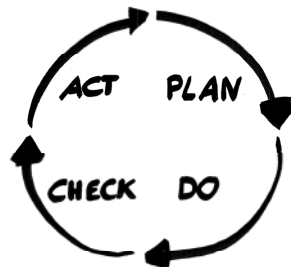
¹³ Auch im Hochschulkontext bezieht man sich hier klassischerweise auf den von William Edwards Deming geprägten so genannten Demingkreis bzw. PDCA-Zyklus. Vgl. hierzu Deming, William Edwards (2000): Out of the Crisis. Cambridge. The MIT Press.

Bewertung und Weiterentwicklung

Was ist noch zu tun?

*Zielsetzung und Zielerreichung abgleichen
und ggf. weitere Maßnahmen ableiten***Planung der Steuerung**

Was wollen wir erreichen?

*Zielsetzung der Steuerung klären,
dokumentieren und kommunizieren
Instrumente auswählen, Ziele in Abhängigkeit
von den Dienstleistungen und
Instrumenten operationalisieren***Überprüfung der Zielerreichung**

Was haben wir erreicht?

*Kennzahlen erheben, Soll-Ist-Vergleich
Evaluationsverfahren nutzen***Steuerung, Anwendung der Instrumente**

Was tun wir und wie?

*Je nach Dienstleistung und Instrument
sind die entsprechenden Maßnahmen zu
realisieren.*

Abbildung 2: PDCA-Zyklus

- Aufwand (Personalaufwand, Materialaufwand)
- Dauer für die Erbringung der Dienstleistung
- Reaktionszeiten (bis zur ersten Rückmeldung, bis zur endgültigen Antwort)
- Anzahl von Beanstandungen, Beschwerden, Widersprüchen, Klagen etc.
- Anzahl der Schnittstellen, betrauten Personen, verschiedenen Abteilungen/Organisationseinheiten
- Zahl der verwendeten IT-Systeme
- Bearbeitete/abgeschlossene Fälle pro Person, pro Jahr, pro Intervall
- Anzahl der verteilten Informationen, beantworteten Fragen, Klicks auf Serviceseiten etc.
- Nutzerzufriedenheit in Prozent o. ä. (z. B. aus Nutzerbefragungen)
- Kosten (Personal- und Materialkosten, interne Kosten, externe Kosten)
- Einnahmen (bei entgeltpflichtigen Dienstleistungen)

Qualitative Bewertungen können z. B. im Rahmen von regelmäßigen Nutzerforen, Fokusgruppeninterviews oder Feed-Back-Schleifen erhoben werden. An diesen nehmen dann verantwortliche Personen für die Dienstleistungserbringung und Empfänger der jeweiligen Dienstleistungen teil und erarbeiten mit unabhängiger Moderation den Stand der Services und den Erfolg der durchgeführten Maßnahmen. Auch wenn diese Ergebnisse nicht aus einfachen Zahlen bestehen, können so doch meistens recht gut ermittelt werden, ob und in wie weit die formulierten Ziele erreicht worden sind und was möglicherweise noch zu tun wäre, um die Dienstleistung noch weiter zu entwickeln.

3.7 Welche Steuerungsinstrumente passen zu welchen Steuerungszielen?

Wie schon bei der Vorstellung der verschiedenen Steuerungsinstrumente angedeutet, lässt sich eine eindeutige Zuordnung von Steuerungsinstrumenten zu Steuerungszielen und zu steuernden Dienst-

leistungen nicht treffen. Es hängt immer davon ab, welches Teilziel genau erreicht werden soll und welchen Reifegrad die entsprechenden Dienstleistungen und auch die entsprechende Service-Einrichtung hat. Folgendes Beispiel aus dem Beschaffungswesen mag dieser näher illustrieren:

An vielen Hochschulen wird überlegt, zentrale Beschaffung entweder mehr zu dezentralisieren (Ziel: Erhöhung der Nutzerorientierung) oder dezentrale Beschaffung mehr zu zentralisieren (Ziele: mehr Rechtmäßigkeit und höhere Wirtschaftlichkeit). Eine Auswahl an Instrumenten, die eingesetzt werden könnten, um die für diese Hochschule angemessene Form der Aufteilung zwischen zentralen und dezentralen Zuständigkeiten zu ermitteln, beinhaltet zum Beispiel:

- Prozessanalysen: Wie funktioniert der Prozess jetzt? Wo liegen die Stärken, wo die Schwächen des IST-Prozesses? Wie lange dauert es vom Beschaffungswunsch bis der beschaffte Gegenstand oder die beschaffte Dienstleistung tatsächlich den/die Empfänger/-in erreicht hat?
- Aufwandsschätzung: Wer ist wo mit welchen Zeitanteilen in den Beschaffungsvorgang involviert? Sind damit entsprechende Stabilitäten gewährleistet (z. B. Vertretungsregelungen im Urlaubs- oder Krankheitsfall)?
- Personalentwicklung: Welche Kenntnisse und Qualifikationen liegen bei den involvierten Personen vor? Können die notwendigen Qualifikationen (sofern nicht vorhanden) erworben werden?
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Welche Möglichkeiten werden genutzt, um über Skaleneffekte einen günstigeren Einkaufspreis zu erzielen? Gibt es diese Möglichkeiten überhaupt? Ist die Gewährung von Skonto möglich und wird diese genutzt?
- Prüfung auf Rechtmäßigkeit: Werden die Regelungen der öffentlichen Beschaffung und Vergabe eingehalten? Gibt es Beanstandungen oder gar Klagen seitens der Auftragnehmer, des Rechnungshofs? Wie wird die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sichergestellt?
- Organisationsanalyse: Sind die betrachteten Organisationseinheiten in der Lage, entsprechendes Know-How und Personal für Beschaffungsprozesse vorzuhalten?
- Nutzwertanalyse: Wie können ggf. unterschiedliche Ergebnisse aus verschiedenen Einzelbetrachtungen gewichtet und zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt werden? Wie lässt sich aus Einzelbewertungen hinsichtlich verschiedener Zieldimensionen eine adäquate und transparente Gesamtbewertung erreichen, auf deren Basis sich dann neue, von möglichst allen Beteiligten akzeptierte Beschaffungsprozesse entwickeln lassen?

Dies ist natürlich schon ein komplexes Beispiel. Häufig geht es beim Beschaffungsprozess einfach darum, den Prozess schneller abzuwickeln und dabei weniger Papier zu produzieren. Hier würde dann eine Prozessanalyse und Prozessoptimierung ausreichen, in die möglichst alle am Prozess beteiligten Personen einbezogen sind. Wird dieser neue Sollprozess dann umgesetzt und zum Beispiel nach einem Jahr noch einmal evaluiert, so sollten die meisten Schwächen überwunden sein, die zu Beginn Anlass der Steuerung waren.

Die vorliegende Publikation stellt es sich zur Aufgabe, weitere Möglichkeiten der Anwendung von Steuerungsinstrumenten anhand von Praxisbeispielen aufzuzeigen. Dies wird in den anschließenden Kapiteln für die verschiedenen Dienstleistungsbereiche gezeigt.

4 Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten

4.1 Steuerungsobjekte

4.1.1 Anwendungsobjekte von Steuerungsentscheidungen

Bevor die Frage beantwortet werden kann, wie gesteuert werden kann und welche Instrumente dabei zum Einsatz kommen können, ist zu klären, welche Objekte zum Gegenstand von Steuerungsentscheidungen gemacht werden können. Mithin ist zunächst zu definieren, „was“ gesteuert werden kann. Eine Kategorisierung von Steuerungsobjekten ist in vielerlei Arten denkbar. So wäre es z. B. möglich nach organisatorischen Aufgabengebieten zu unterscheiden und alle Funktionsbereiche einer Hochschule wie Einkauf, Rechnungswesen, Controlling, Personalwesen, EDV, Werkstätten, Drittmittelverwaltung usw. gesondert zu beurteilen und hierfür jeweils spezifische Instrumente zuzuordnen. Im Weiteren wird einer weniger detaillierteren Untergliederung gefolgt. Dabei wird unter Berücksichtigung von Aspekten des Organisationsaufbaus auf übergeordneter Ebene angesetzt und zunächst die Struktur der Aufbauorganisation als solche sowie die Prozessorganisation (Ablauforganisation) beleuchtet, ehe einzelne Steuerungsobjekte quantitativer und qualitativer Art betrachtet werden. Die aufgeführten Beispiele stellen lediglich eine exemplarische Auswahl hochschulrelevanter Steuerungsobjekte und Steuerungsinstrumente dar, ohne den Anspruch einer abschließenden Aufzählung zu erheben.

4.1.2 Steuerungsaspekte in der Aufbauorganisation einer Hochschule

In einer Organisation, in der eine Vielzahl von Personen zusammen wirken, stellt sich schnell die Frage wie eine solche Organisation optimal aufgestellt werden kann. Innerhalb der Hochschulverwaltung sind z. B. die Abteilungsgliederung der Dezernate, die Einrichtung von Stabstellen, oder die hierarchischen Beziehungen in den einzelnen Organisationseinheiten zu überlegen. Regelmäßig zu hinterfragen ist auch, welche Ausstattung bestimmte Abteilungen benötigen, über welche Qualifikation das Personal verfügen soll und welche Kompetenzen dem Personal zugeteilt werden. All jene Aspekte sind Teil der Aufbauorganisation einer Hochschule. Die Aufbauorganisation „zeigt die Ordnung der gesamten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im Unternehmen, z. B. in Form eines Organigramms.“¹⁴ Sie „beinhaltet Regelungen zur Zuordnung von Aufgaben auf Stellen, zur Verknüpfung von Stellen durch hierarchische Beziehungen, zur Bereitstellung von Informationen und Kommunikationswegen sowie zur Auswahl und zum Einsatz von Sachmitteln. Dabei wird die Unternehmung im Ruhezustand betrachtet, zeitliche und räumliche Beziehungen werden ausgeblendet.“¹⁵

¹⁴ Olfert, Klaus: Organisation, S. 47. NWB Verlag. 16. Auflage. Herne 2012.

¹⁵ Schmidt, Götz: Organisation – Aufbauorganisatorische Strukturen, S. 16. Verlag Dr. Götz Schmidt. Gießen 2011.

Die Zuordnung einzelner Aufgaben zu einem Arbeitsplatz richtet sich also zunächst nach der Festlegung eines grundsätzlichen Gliederungskriteriums, welches maßgebend für alle organisatorischen Ebenen ist, die der obersten Verwaltungsinstanz folgen. Während dieses Gliederungskriterium in industriellen Großkonzernen oder größeren Dienstleistungsunternehmen z. B. auf Produktparten oder Regionen abstellt (divisionale Organisationsstruktur), folgt die verwaltungsseitige Hochschulorganisation in der Regel einer funktionalen Organisationsstruktur. Dabei werden die dem/der Hochschulkanzler/in, bzw. dem/der für die Verwaltung zuständigen Vizepräsidenten/in, nachgeordneten Organisationseinheiten hinsichtlich ihrer Tätigkeit oder Verrichtung betrachtet und demnach zu einzelnen Funktionsbereichen zusammengefasst (siehe Abbildung 3).¹⁶

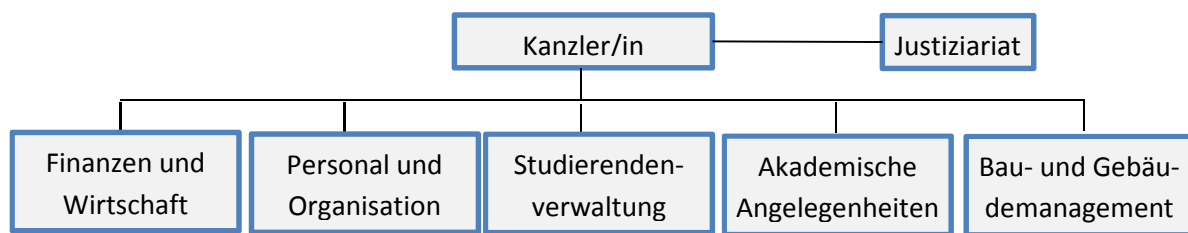


Abbildung 3: beispielhafte Darstellung einer hochschultypischen funktionalen Organisationsstruktur

Wenngleich in der deutschen Hochschullandschaft eine weitgehende Einigkeit darüber ausgemacht werden kann, dass einzelne Organisationsbereiche grundsätzlich funktional abgegrenzt werden, treten doch signifikante Unterschiede im Zuschnitt einzelner Funktionsbereiche und der sich daraus ergebenden Zusammenfassung von Dezernaten, Stabstellen und anderen organisatorischen Einheiten auf. So variiert allein bei den 16 nordrhein-westfälischen Universitäten die Anzahl der Dezernate zwischen vier und zehn Dezernaten je Hochschule. Weitere Unterschiede ergeben sich bei Art und Anzahl der zusätzlich eingerichteten Stabstellen (bzw. Referate).¹⁷ Die Entscheidungen über den Organisationszuschnitt stellen typische Steuerungsmaßnahmen in der Aufbauorganisation einer Hochschule dar, mit denen die Entscheidungsträger/innen stets ein bestimmtes Ziel verfolgen und aus ihren Maßnahmen abgeleitete Vorteile für die Gesamtorganisation nutzen wollen.

Aus dem aufbauorganisatorischen Zuschnitt ergeben sich unmittelbar weitere Implikationen auf die Prozessabläufe, die wiederum u. a. die Anzahl der am Workflow beteiligten Stellen, die Durchlaufzeiten und letztlich auch die Kosten von Prozessen beeinflussen können. Daneben lassen sich im Rahmen von Abteilungsbildungen auch geschlossene Cost-Center bilden, wodurch die Vergleichbarkeit zwischen einer internen Dienstleistungsabteilung mit marktwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen verbessert werden kann. Schließlich kann in einzelnen Bereichen durch die Ausgliederung von Aufgaben auf externe Dienstleister gänzlich auf die Bereitstellung eigenen Personals verzichtet werden, wodurch eine entsprechende interne organisatorische Einheit obsolet wird. Beispiele hierfür können etwa die Ausgliederung von Pförtner- oder Sicherheitsdiensten sein. Im Ergebnis wird jede Hochschule versuchen, ihre Aufbauorganisation optimal zu konzipieren, um ihren jeweiligen - oftmals

¹⁶ Vgl. Laux, Hellmut; Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation, S. 181 f. Verlag Springer. 6. Auflage. Berlin 2005.

¹⁷ Vgl. die Organigramme der betroffenen Hochschulen auf Ihren Internetpräsenzen (Stand: 17. Juni 2015). Demnach sind die Verwaltungen der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn in jeweils zehn Dezernate unterteilt, während die Deutsche Sporthochschule Köln nur über drei Verwaltungsdezernate verfügt.

sehr spezifischen und auch in hohem Maße personenabhängigen - Anforderungen gerecht zu werden.

4.1.3 Steuerungsaspekte in den Leitungsbeziehungen einer Hochschule

Nach der Grobverteilung von Arbeitsaufgaben auf die Dezernate und Stabstellen ist auf nächster Ebene zu beurteilen, wie die Kompetenz- und Aufgabenverteilung innerhalb der Dezernate zu organisieren ist. Üblicherweise erfolgt die weitere hierarchische Untergliederung nach dem sogenannten Einliniensystem. Das bedeutet, dass jede/r Mitarbeiter/in genau eine/n Vorgesetzte/n hat, der/die ihm/ihr gegenüber weisungsbefugt ist. So sind die Sacharbeiter/innen an die Weisungen des/der Sachgebietsleiters/in gebunden, der/die wiederum an den/die Dezernenten/in gebunden ist und seine eigenen Weisungen von dem/der Kanzler/in erhält.

Der Vorteil einer solchen Organisationsstruktur liegt in seinem einfachen und straffen Aufbau, sowie den klaren Kompetenz-, Weisungs- und Kommunikationsbeziehungen. Nachteilig dabei sind jedoch die möglicherweise lang werdenden Kommunikationswege durch die Instanzen, die zum einen zu Informationsverlusten führen können, wenn Sacharbeiter/innen im Laufe der Zeit bei der Fallbearbeitung eine andere Interpretationen ihrer Aufgaben entwickeln als sie ursprünglich von der obersten Entscheidungsebene vorgesehen waren („Stille-Post-Problematik“). Zum anderen kann ein Einliniensystem die Länge der Bearbeitungszeiten von Prozessen negativ beeinflussen, insbesondere wenn Rückfragen aufkommen oder zwischendurch inhaltliche Abstimmungen mit den Vorgesetzten vorgenommen werden müssen. Diese Nachteile verstärken sich natürlich bei einer zunehmenden Anzahl von Hierarchiestufen.¹⁸

Des Weiteren besteht bei einem Einliniensystem die Gefahr, dass sich zunehmend starre Verfahrensmuster ausbilden, die eine schnelle und flexible Entscheidungsfindung erschweren und dadurch im Kontext eines dynamischen Umfeldes gelegentlich zu wenig reagibel erscheinen. Beispielhaft sei hier auf Sachverhalte verwiesen, die den Einbezug von Entscheidungsträgern/innen aus anderen hochschulinternen Dienstleistern, Dezernaten oder Sachgebieten erfordern, welche nicht der unmittelbaren Funktions- oder Weisungslinie angehören, aber auch bei urlaubs- oder krankheitsbedingten Abwesenheiten von Entscheidungsträgern/innen. In solchen Fällen vermag ein Mehrliniensystem, bei dem eine Stelle gleich mehreren Vorgesetzten unterstellt ist, den Dienstweg zu verkürzen. Zugleich besteht jedoch die Gefahr, dass die Überschneidung von Kompetenzen der Führungskräfte entweder zu gegenseitigen Blockaden führt, wenn divergierende Interessen nicht in Einklang gebracht werden können, oder dass die untergeordneten Stellen völlig losgelöst von jeder Führung agieren, da kein/e Vorgesetzte/r wirklich verantwortlich ist.

Als Zwischenlösung mag die Einrichtung von Stabstellen dienen. Bei Stabstellen handelt es sich um Abteilungen, die im Organisationsaufbau unmittelbar einer hochrangigen Hierarchieebene (z. B. Kanzler/in, Dezernenten/innen; siehe Abbildung 4) zugeordnet sind, aber dabei weder übergeordneten noch untergeordneten organisatorischen Einheiten gegenüber weisungsgebunden, bzw. weisungsberechtigt sind. Oftmals wird die Einrichtung von Stabstellen als ungeliebtes Behelfsmittel aufgefasst, mit dem Abteilungen und Mitarbeiter/innen organisatorisch verankert werden, deren Zuordnung an anderen Stellen als wenig passend empfunden wird oder deren tarifliche Eingruppierung nicht in das sonstige Tarifgefüge passt. Dabei kann die Einrichtung von Stabstellen durchaus ein pro-

¹⁸ Laux, Hellmut; Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation, S. 183 f. Verlag Springer. 6. Auflage. Berlin 2005.

bates Mittel sein, um Anpassungen im Organisationsaufbau vorzunehmen, ohne zugleich das etablierte Liniensystem ändern zu müssen. Besonders geeignet erscheint die Einrichtung von Stabstellen zur Bildung von Abteilungen für Spezialisten/innen. Die Einrichtung eines gesonderten Stabes bietet sich etwa dann an, wenn die Arbeit derartiger Spezialisten/innen aus Gründen der Rechtssicherheit möglichst unabhängig erfolgen sollte (z. B. Stabstelle Justizariat; Stabstelle interne Revision), wenn die Spezialisten/innen per Gesetz ohnehin weisungsfrei sind (z. B. Fachkräfte für Arbeitssicherheit), oder aber bei überverhältnismäßiger Qualifikation, die es kaum ermöglicht den/die Spezialisten/in in angemessener Position in die bestehende Organisationsstruktur einzugliedern und zu vergüten (z. B. Experten im Steuerrecht / Beteiligungsmanagement). Der Aufbau einer Stabstelle kann aber auch dazu dienen, um einen in sich geschlossenen Bereich als Cost-Center steuern zu können und darüber eine Vergleichbarkeit mit externen Marktteilnehmern herbeizuführen. Dies gilt im Besonderen für Stabstellen, die ausschließlich Dienstleistungen für den Bereich der Lehre und Forschung erbringen, z. B. eine Steuerabteilung, deren Hauptaufgabe in der Beurteilung steuerlicher Implikationen der wirtschaftlichen Betätigung, insbesondere im Bereich der Betriebe gewerblicher Art (BgA)¹⁹ liegen dürfte.

Zur Erfüllung von komplexen Aufgaben, die einmalig sind oder selten wiederkehrend anfallen, kann es sich abseits von den üblichen Ein- oder Mehrliniensystemen auch anbieten, eine Projektorganisation zu gestalten, in der Spezialisten/innen verschiedener Bereiche für einen befristeten Zeitraum zusammenarbeiten. Vorteilhaft ist eine solche Projektorganisation gerade dann, wenn Mitglieder verschiedener hochschulinterner Dienstleister (z. B. Bibliothek, IT-Services, Werkstätten) einbezogen werden sollen. Viele Hochschulen haben die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens, die Umstellung ihrer ERP-Systeme oder auch die Einführung von neuen Campus-Management-Systemen in derartigen Projektgruppen organisiert.

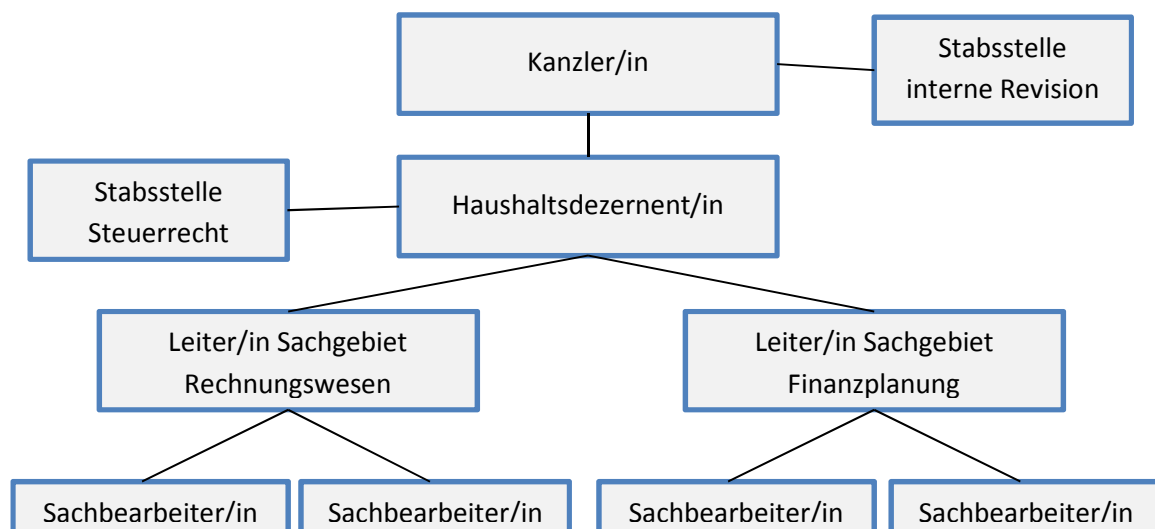


Abbildung 4: beispielhafte Darstellung eines Einliniensystems mit Stabstellen am Beispiel eines Haushaltsdezernates

¹⁹ §1 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. §4 KStG.

4.1.4 Entscheidungsalternative zentrale oder dezentrale Einrichtungen

Bei den hochschulinternen Dienstleistern außerhalb der Zentralverwaltung sind in jüngster Vergangenheit vornehmlich die IT-Dienstleister, also vor allem Datenverarbeitungs- und Rechenzentren in den Fokus der Betrachtungen gelangt. Häufig werden diese als zentrale Einrichtungen geführt und erbringen durch die Bereitstellung hochschulweiter Netzwerkanbindungen, sowie Mail-, Druck- und Benutzerverwaltungsdienste Leistungen sowohl für die Fakultäten als auch für die Zentralverwaltung. Hier geht der Trend zunehmend in Richtung eines zentralen und integrierten Informationsmanagements, das Angebote für die verschiedenen Nutzer/innen (Fakultäten, Studierende, Institute, Verwaltung) in einer einzigen Betriebseinheit bündelt. Dieser Trend wird nicht nur in der Forschungslandschaft²⁰ unterstützt, sondern auch durch entsprechende Regelungen in den Landeshochschulgesetzen²¹ begünstigt.

Ungeachtet der Tendenz einer zunehmenden Zentralisierung der IT-Kompetenzen innerhalb einer Hochschule bietet auch die dezentrale Organisation einige Vorteile. So lassen sich jeweils kleinere, voneinander getrennt operierende IT-Abteilungen für Verwaltung einerseits und Forschung, bzw. Lehre andererseits leichter organisieren und steuern. Das Vorhalten einer eigenen IT-Abteilung sichert der Verwaltung in der Regel auch eine höhere Spezialisierung auf die Belange der Verwaltungsanforderungen und sorgt gegebenenfalls über eine engere räumliche Nähe zumindest gefühlt für einen höheren Service. Zudem ergeben sich durch den Betrieb eigener und unabhängiger Verwaltungsdatennetze geringere Anforderungen an Datenschutz- und Datensicherheitsaspekte.

Für eine zentrale Organisation sprechen hingegen Synergieeffekte durch Einsparungen bei Hard- und Softwarebeschaffung und -betreuung, sowie eine höhere Flexibilität und gleichzeitig Spezialisierungsmöglichkeit beim Personal zum Beispiel durch Bildung von Unterabteilungen für spezifische Aufgabenfelder. Der insgesamt breitere Personalstamm bietet auch bessere Möglichkeiten bei Krankheits- und Urlaubsvertretungen, für die interne Personalentwicklung sowie bei der Kompensation von fluktuationsbedingtem Ausscheiden von Mitarbeitern/-innen. Letztlich spricht insbesondere die Vereinfachung bei der Durchführung übergeordneter Projekte für die Einrichtung einer zentralen Organisationseinheit.²² Dieser Aspekt gelangt vor dem Hintergrund einer verstärkten Interaktion zwischen Wissenschaftlern/innen, Studierenden und Verwaltung im Rahmen von Ressourcen-Management-Systemen und Campus-Management-Systemen zu zunehmender Bedeutung.²³

Denkbar sind auch Zwischenlösungen, bei der einzelne IT-Kompetenzen in der Aufbauorganisation der Verwaltung verbleiben und verwaltungsspezifische Aufgaben weiterhin durch eine eigens dafür vorgehaltene IT-Abteilung bearbeitet werden. Hier bedarf es einer genauen Abstimmung der Zustän-

²⁰ Vgl. die Empfehlungen der Kommission für IT-Infrastruktur (KfR) der DFG, die aufgrund der komplexeren und vielfältigeren Anforderungen an die IT-Strukturen ein integriertes Informationsmanagement anraten; DFG, Informationsverarbeitung an Hochschulen – Organisation, Dienste und Empfehlungen (2010), S. 6 ff.

http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/wgi/empfehlungen_kfr_2011_2015.pdf.

²¹ So wird u.a. in den Hochschulgesetzen von Nordrhein-Westfalen (§ 29 Abs. 2 HG NRW) und Baden-Württemberg (§ 28 LHG BW) explizit auf die Möglichkeit der Einrichtung einer zentralen Betriebseinheit für Medien-, Informations- und Kommunikationsdienstleistungen hingewiesen.

²² Vgl. zur Abwägung von Vor- und Nachteilen einer zentralen Organisation insgesamt: Glaubig, Wolf D., Zusammenführung der IT in einem dienstleistungsorientierten IT-Zentrum an der TU Braunschweig in: Wannemacher, Klaus; Moog, Horst; Kleimann, Bernd (Hrsg.): ITIL goes University? Serviceorientiertes IT-Management an Hochschulen, S. 70 ff. HIS: Forum Hochschule Nr. F8). Hannover 2008.

²³ Vgl. Moog, Horst: Hochschulrechenzentren zwischen Forschung und Serviceorientierung in: Wannemacher, Klaus; Moog, Horst; Kleimann, Bernd (Hrsg.): ITIL goes University? Serviceorientiertes IT-Management an Hochschulen, S. 9. HIS: Forum Hochschule Nr. F8). Hannover 2008.

digkeiten zwischen einer zentralen Betriebseinheit Rechenzentrum und der verwaltungsinternen IT-Abteilung und es muss genau abgewogen werden, wie die Arbeitsteilung festgelegt wird, um nicht die durch eine Zentralisierung gewonnenen Vorteile ad absurdum zu führen und so zuvor gewonnene Synergien wieder zu verspielen. Eine solche Zwischenlösung könnte etwa in der Vorhaltung eines Service-Desks für Verwaltungsmitarbeiter sein, in dem sich eine kleine IT-Abteilung um die Hard- und Softwareprobleme der Nutzer/innen kümmert, Arbeitsplätze für Neubeschäftigte einrichtet und gegebenenfalls auch ein separiertes verwaltungsinternes Datennetz hinsichtlich des Rollen- und Berechtigungskonzeptes verwaltet. Dagegen sollten übergeordnete Kompetenzen, wie die Betreuung des ERP-Systems bei der zentralen Betriebseinheit verbleiben. Eine weitergehende Betrachtung, wie IT-Dienste hochschulspezifisch mit dem höchsten Nutzen organisiert werden können, findet sich im Fallbeispiel „Nutzwertanalyse zur Optimierung von IT-Servicediensten“ im nachfolgenden Abschnitt.

Die Frage der zentralen oder dezentralen Organisation stellt sich abgesehen von IT-Diensten generell bei der Aufteilung von Verwaltungsaufgaben zwischen zentraler Hochschulverwaltung und dezentralen Fakultäts-/Fachbereichsverwaltungen. Dies betrifft insbesondere wissenschaftsnahe Verwaltungsaufgaben im Bereich des Einschreibungs-/Veranstaltungs- und Prüfungswesens, bei der Drittmitteladministration sowie auch bei Personal-, Haushalts- und Beschaffungsangelegenheiten.

Durch die vielfältigen neuen und zusätzlichen Aufgaben, mit denen sich Hochschulen befassen müssen und der damit oftmals verbundene Ausdifferenzierung von Handlungsfeldern, haben sich in Schnittstellenbereichen zwischen Administration und Wissenschaft neue Professionen herausgebildet, die eine Verknüpfung der Anforderungen von Forschung, Lehre und Verwaltung sicherstellen sollen. Die sogenannten Wissenschafts- oder Hochschulmanager/innen²⁴ erbringen Dienstleistungen „wie beispielsweise Studienberatung, Organisation der Weiterbildung, hochschuldidaktische Qualifizierung, Unterstützung von Studiengangsplanung, Forschungsmanagement und internationale Beziehungen, Technologie-Transfer, Career Services, Koordination der Evaluation oder Vor- und Nachbereitung von Entscheidungen der Hochschul- und Fakultäts-/Fachbereichsleitungen.“²⁵ Daneben kommen Aufgaben wie Alumnibetreuung, Fundraising und Marketing als Einsatzgebiete in Betracht.

Die Einbettung der Wissenschafts- oder Hochschulmanager/innen in die Hochschulorganisation wird europaweit durchaus unterschiedlich vorgenommen und reicht von der Zuordnung einzelner Fachkräfte zu Bereichsleitern oder einzelnen Wissenschaftler/innen bis hin zur Etablierung ganzer organisatorisch verselbständigter Einheiten.²⁶ Nicht selten unterliegen Supportleistungen, z. B. im Bereich von Wissenstransfer und Weiterbildung, dem Outsourcing durch Fremdvergabe oder Ausgründung.²⁷ In jedem Fall ergeben sich durch die neuen Professionen zahlreiche Objekte für vielfältige Steuerungsentscheidungen in der Aufbauorganisation von Hochschulen.

²⁴ Vgl. Donner, Hartwig: Neue Herausforderungen für das Hochschulmanagement, S. 7 in: hi hochschule-initiativ. Darmstadt-Kassel-Runde, Ausgabe 16, 16. April 2006.

²⁵ Klumpp, Matthias; Teichler, Ulrich: Hochschulprofessionen zwischen Wissenschaft und Administration, S. 2 in: hi hochschule-initiativ. Darmstadt-Kassel-Runde, Ausgabe 16, 16. April 2006.

²⁶ Vgl. Klumpp, Matthias; Teichler, Ulrich: Hochschulprofessionen zwischen Wissenschaft und Administration, S. 3 in: hi hochschule-initiativ. Darmstadt-Kassel-Runde, Ausgabe 16, 16. April 2006.

²⁷ Vgl. Hanft, Anke: Hochschulleitung zwischen Führung und Management, S. 21 in: hi hochschule-initiativ. Darmstadt-Kassel-Runde, Ausgabe 16, 16. April 2006.

4.1.5 Stellenbildung und Stellenbesetzung

Nicht selten werden die organisatorischen Entscheidungen über die Aufgabenzuteilung zwischen unterschiedlichen hochschulinternen Dienstleistern und Dezernaten, die Einrichtung von Stabstellen, oder make-or-buy-Fragestellungen von dem zur Verfügung stehenden Personal abhängen. Der Ansatz, den Zuschnitt von Arbeitsaufgaben vom verfügbaren Personal abhängig zu gestalten, ist gerade in öffentlichen Verwaltungen ein gängiges Verfahren. Dies liegt vorrangig an den spezifischen Rahmenbedingungen in deren Kontext eine öffentliche Verwaltung arbeitet. So wird der finanzielle Rahmen durch zunehmend knappere Haushaltsmittel bestimmt, die sich auf den Personalhaushalt und somit auf den Stellenplan auswirken. Der Stellenplan sieht in der Regel nur wenige Planstellen für besser besoldete Beamte/innen, bzw. höher eingruppierte Mitarbeiter/innen vor. Deren Qualifikationen sind schon alleine deshalb zielgerichtet zu nutzen, da es die Haushaltssituation einer Hochschule im Normalfall nicht ermöglichen wird, eine Vielzahl adäquat vergüteter Stellen für diese Mitarbeiter/innen einzurichten. Eine Anhäufung von gut ausgebildeten Wissensträgern ist somit meistens nicht möglich, zumal auch der freie Arbeitsmarkt konkurrierend um solche Personen wirbt. Letztlich sind hoch qualifizierte Mitarbeiter/innen auf nachgelagerten Hierarchieebenen nicht nur wegen der eingeschränkten Verdienstmöglichkeiten, sondern auch wegen geringerer Aufstiegsmöglichkeiten schwer anzuwerben, bzw. an die Hochschule zu binden. Denn der Personalstamm im Hochschulbereich unterliegt – auch begünstigt durch das Beamtentum – einer niedrigeren Fluktuation als in der Erwerbswirtschaft, weshalb die ohnehin raren Positionen mit höheren Gehältern besonders schwer zu erlangen sind. Aus Sicht der Hochschulleitung bedeutet dieser Umstand, dass mit den vorhandenen Führungskräften längerfristig geplant werden kann und muss, um diese im Organisationsaufbau so einzusetzen, dass ihre individuellen Stärken optimal eingebracht werden können.

Der Zuschnitt von Arbeitsaufgaben auf bestimmte Mitarbeiter/innen wird auch dadurch begünstigt, dass manche Qualifikationen, vor allem die von Spezialisten/innen, ohnehin nur bei einem begrenzten Personenkreis vorliegen. Dies betrifft z. B. die per se stark umworbenen Ingenieure/innen für die Gebäude-, Bau- und Liegenschaftsverwaltung, Experten/innen in den Bereichen Beihilfe- und Vergaberecht oder zunehmend Personal mit fundierten Kenntnissen im kaufmännischen Rechnungswesen. Neben Kosten- und Qualifizierungsaspekten vermag der Versuch, darüber eine Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und Mitarbeitermotivation zu erreichen, ein Grund sein, um eine Aufbauorganisation personenorientiert zuzuschneiden.²⁸ Insgesamt kann die Berücksichtigung des verfügbaren Personals für die Hochschulleitung ein wichtiger Steuerungsfaktor bei der Ausgestaltung des Organisationsaufbaus sein, um innerhalb eines engen finanziellen Rahmens die Fähigkeiten der vorhandenen Mitarbeiter/innen bestmöglich zu nutzen und deren Leistungsbereitschaft in einem interessanten Arbeitsumfeld aufrecht zu erhalten.

Im weiteren Verlauf der Organisationsüberlegungen wird zu klären sein, wie die Kernaufgaben der Hochschule bestmöglich bearbeitet werden können. Dabei ist zu bedenken, welche Teilaufgaben zu erledigen sind und wie dies bestmöglich vorgenommen werden kann, z. B. ist zu überlegen, ob eine Aufgabe in Teilschritte unterteilt wird und arbeitsteilig von mehreren Mitarbeitern/innen gelöst wird oder ob ein/e einzelne/r Mitarbeiter/in für den Gesamtprozess zuständig ist. Es sind also Stellen zu

²⁸ Vgl. auch die Bedingungen für einen personenorientierten Zuschnitt bei Schmidt, G. (2011), Organisation – Aufbauorganisatorische Strukturen, der neben Kosten, knapper Qualifikationen und hierarchischen Aspekten auch die Arbeitszufriedenheit anführt, sofern dieser im Rahmen der Unternehmenskultur eine besondere Gewichtung zufällt.

bilden, denen eine Aufgabe zugeordnet wird, die unter normalen Umständen von einer Person bewältigt werden kann.²⁹ Bei der Stellenbildung sind fachliche und persönliche Anforderungen und Qualifikationen zu berücksichtigen, die letztlich in der Arbeitsplatzbeschreibung festgehalten werden. Wenngleich die Stellenbesetzung zunächst nicht zu den organisatorischen Entscheidungen gehört³⁰, ergeben sich hier durchaus umfangreiche Ansatzpunkte für eine effiziente Hochschulsteuerung. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, welches Berufsbild bestmöglich zu einer Stelle passt. Die Besetzung einer Stelle soll möglichst mit der Person vorgenommen werden, bei der die persönlichen Qualifikation optimal mit dem Stellenprofil korrespondieren. Dadurch kann angenommen werden, dass die zu erledigende Aufgabe vergleichsweise zeit- und kosteneffektiv bei gleichzeitig hoher Qualität durchgeführt wird. Häufig kommt es auch vor, dass die fachliche Bildung von Sacharbeitern/innen die nicht nur die Stellenbesetzung, sondern auch die Stellenbildung beeinflusst. Insofern ist nicht nur bei Führungskräften, sondern bis in den Aufbau der sachgebietsinternen Geschäftsbereiche hinein die Qualifikation des Personals bei der Stellenbildung zu berücksichtigen.

Ein aus Kostengründen weitaus sensiblerer Aspekt in der Gestaltung der Aufbauorganisation ist die Frage nach der Anzahl der einzurichtenden Stellen. Fehleinschätzungen bei der Personalbedarfsermittlung können zu fatalen Fehlplanungen führen, die mitunter schwer zu korrigieren sind. Dies gilt sowohl für die irrtümliche Bildung von Überkapazitäten wie auch bei einer Unterbesetzung. Überkapazitäten führen zu einer unnötigen Bindung von Haushaltsmitteln, der sich die Hochschule, je nach Fristigkeit der Arbeitsverhältnisse, unter Umständen dauerhaft nicht entziehen kann. Problematisch sind Überkapazitäten auch dann, wenn sie bei einem internen Dienstleister vorkommen, der für seine Leistungen detaillierte Kostenrechnungen vornimmt, um sie seinen Nutzern/innen (z. B. im Rahmen von Service Level Agreements) in Rechnung stellen zu können. Bei einer Unterauslastung werden die Fixkosten nicht ausreichend gedeckt, so dass erhöhte Leerkosten entstehen, die wiederum aus den Gemeinkosten herausgerechnet werden müssen, um nicht als Zuschlag auf die Einzelkosten in die Preiskalkulation einzugehen. Ansonsten würde die Gefahr bestehen, dass sich der Dienstleister aus dem Markt kalkuliert, weil etwaige marktwirtschaftliche Wettbewerber ihre Leistungen bei besserer Kapazitätsauslastung zu günstigeren Konditionen anbieten könnten. Im Ergebnis verbleiben die Leerkosten dann jedoch als uneinbringlicher Verlust bei dem internen Dienstleister.

Im Fall von Unterkapazitäten droht dagegen nicht nur die Unmöglichkeit einer adäquaten nutzergerichten Aufgaben- bzw. Auftragserfüllung, sondern auch eine Frustration des überarbeiteten Bestandspersonals, mit den Folgen eines erhöhten Krankenstandes oder einer verstärkten Kündigungs- und Abwanderungsdynamik, wodurch die Unterbesetzungsprobleme noch weiter verstärkt werden.

Eine weitere Schwierigkeit der Kapazitätsberechnungen liegt darin, dass sich die Bedarfe durch Veränderungen der zum Teil sehr dynamischen Rahmenbedingungen kontinuierlich ändern können. Hier sei etwa auf Veränderungen des rechtlichen Rahmens (z. B. Hochschulgesetzgebung) oder bei Überholungen der technischen Unterstützungssysteme (z. B. Änderungen oder Erweiterungen der IT-Systeme sowohl im ERP als auch im Campus-Management) verwiesen. Insofern sind bei den Kapazitätsberechnungen Steuerungsmechanismen notwendig, die nicht nur bei der erstmaligen Bedarfsermittlung, sondern fortwährend Daten liefern, um auf veränderte Anforderungen möglichst kurzfristig reagieren zu können. Einen anderen Ansatzpunkt können vergleichende Benchmarking-Verfahren

²⁹ Vgl. als Definition für den Begriff „Stelle“ statt Vieler.: Laux, Hellmut; Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation, S. 178 f. Verlag Springer. 6. Auflage. Berlin 2005.

³⁰ Vgl. Schmidt, Götz: Organisation – Aufbauorganisatorische Strukturen, S. 23. Verlag Dr. Götz Schmidt. Gießen 2011.

bilden, auf die das Fallbeispiel „Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing“ im folgenden Abschnitt näher eingeht.

4.1.6 Gegenstand und Umfang der Prozessorganisation

„Die Prozessorganisation umfasst die dauerhaft wirksame Gestaltung des dynamischen Beziehungszusammenhanges eines soziotechnischen Systems. Sie zeigt die Strukturierung des Prozesses der Aufgabenerfüllung durch zeitliche und räumliche Beziehungen, z. B. in Form eines Fertigungsablaufplanes.“³¹ Wenngleich der Begriff des Fertigungsablaufplanes im hochschulischen Bereich unangebracht erscheint, illustriert er anschaulich den Gegenstand der Prozessorganisation, nämlich die Strukturierung des Ablaufs von Arbeitsprozessen und Vorgängen innerhalb einer Organisation. Indem sich die Prozessorganisation mit den dynamischen Zusammenhängen beschäftigt, konkretisiert sie den Betrachtungsrahmen der Aufbauorganisation hinsichtlich der Prozessstrukturen und führt so zu einer detaillierteren Planung der Organisation.³²

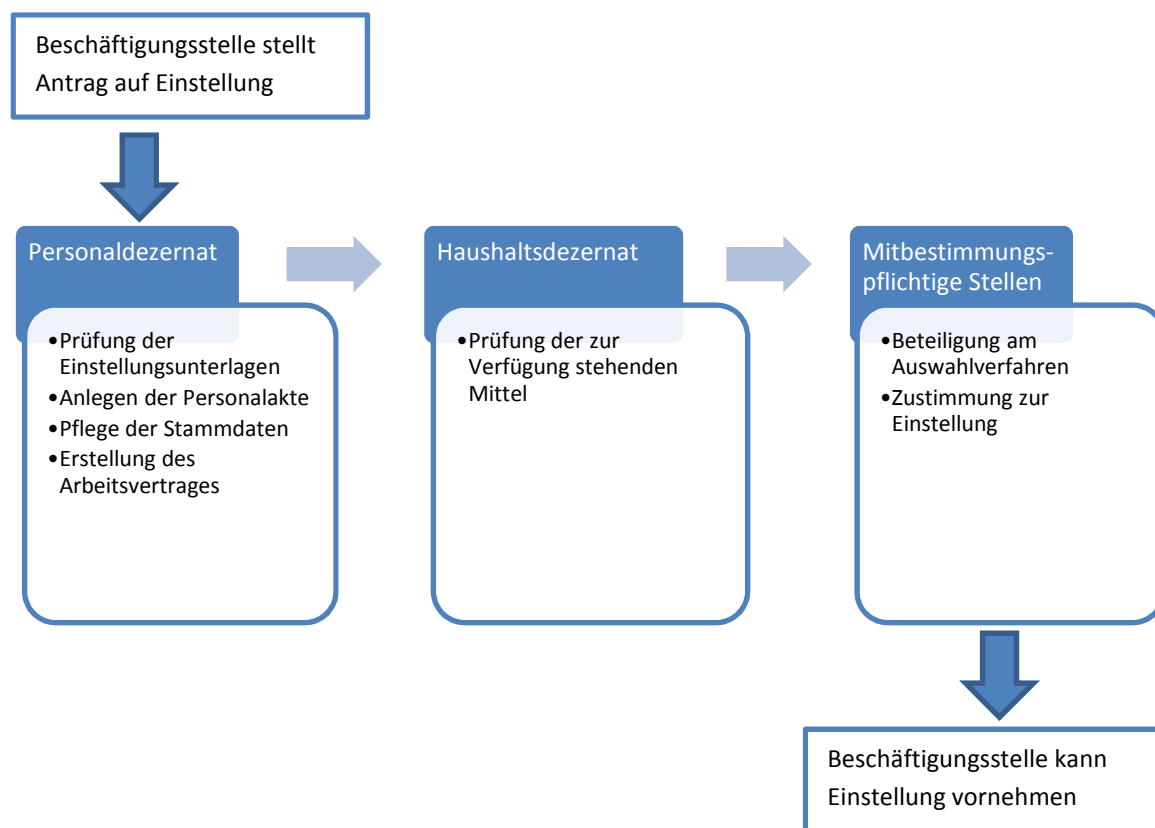


Abbildung 5: Prozess einer Personaleinstellung (vereinfachte Darstellung)

Diese detaillierte Planung umfasst sowohl die Gestaltung von Prozessen innerhalb eines Bereichs oder einer Abteilung als auch die Gestaltung von bereichsübergreifenden und organisationsweiten Prozessabläufen. Inhaltlich betrifft sie neben dem produkt- oder dienstleistungsorientierten Arbeitsablauf auch die Organisation von Informations-, Weisungs- und Entscheidungswegen. Gerade die

³¹ Olfert, Klaus: Organisation, S. 48. NWB-Verlag. 16. Auflage. Herne 2012.

³² Vgl. Laux, Hellmut; Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation, S. 180 f. Verlag Springer. 6. Auflage. Berlin 2005.

Organisation von Prozessen, an denen mehrere Dezernate, Abteilungen und Bereiche partizipieren, ist Grund dafür, dass der Prozessorganisation in den vergangenen Jahren eine zunehmende Bedeutung beigemessen wird.³³ In der täglichen Praxis werden bereichsübergreifende Arbeitsabläufe eher die Regel als die Ausnahme sein, zumal sich die Auslöser des Prozesses häufig in den wissenschaftlichen Einrichtungen befinden. Aber auch innerhalb der Verwaltung wird z. B. der Vorgang einer Personaleinstellung in einer funktional gegliederten Hochschule im Regelfall mindestens von zwei Dezernaten bearbeitet (siehe Abbildung 5). Ein Dezernat (in der Regel jenes für wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten) wird prüfen, ob die anstehende Maßnahme durch ausreichende Haushaltsmittel gedeckt ist, während ein anderes Dezernat (Personal-/ Organisationsdezernat) mit der Ausarbeitung des Arbeitsvertrages und weiteren für die Einstellung erforderlichen Tätigkeiten betraut ist. Je nach Komplexität des Einzelfalles sind weitere Stellen in den Prozess einzubeziehen (z. B. Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Budgetverantwortliche, etc.).

Aus der Verteilung von Teilprozessen auf mehrere, verschiedene organisatorische Einheiten ergeben sich oftmals diverse (aufbau-)organisatorische Implikationen, die in den Prozessabläufen zu Schwächen führen können. Mögliche Schwachstellen liegen in den Prozessergebnissen, den Prozessschritten, der IT-Unterstützung, den Verantwortlichkeiten und den Prozessschnittstellen.³⁴ Im Rahmen des Fallbeispiels „Prozessanalysen und Prozessoptimierung“ wird auch dieses Steuerungsobjekt im nachfolgenden Abschnitt weiter vertieft. Hier sollen zunächst einzelne Ursachen für ablauforganisatorische Schwächen beispielhaft vorgestellt werden:

Ablauforganisatorische Schwächen bei Unklarheiten über die erwarteten Prozessergebnisse

Schwierigkeiten bei den Prozessergebnissen sind dann denkbar, wenn Unklarheiten darüber bestehen, welche Teilprozessergebnisse von der jeweils vorgelagerten Organisationseinheit erwartet werden, damit die nachfolgend mit dem Prozess befasste Abteilung reibungslos weiterarbeiten kann. Dabei können z. B. differierende Auffassungen über die Qualität, den Umfang oder den Zeitpunkt des zu erbringenden Arbeitsergebnisses aufkommen. Kernproblem ist dabei häufig ein zu enges Ressortdenken, durch das jede Abteilung bemüht ist seine Bereichsziele bestmöglich zu erfüllen, jedoch den Gesamtprozess nur unzureichend im Blick hat. Wenngleich dieses Problem in industriellen Betrieben besonders typisch erscheint, z. B. wenn der Vertrieb größere Mengen zum Verkauf anbietet als die Fertigung zulässt, kann es auch auf den Hochschulbereich übertragen werden. So ist es bei einer mangelhaften bereichsübergreifenden Abstimmung zum Beispiel denkbar, dass der Personalbereich Einstellungen zu Terminen vornimmt, an denen das Raummanagement keine geeigneten Räume bereitstellen kann, weil Umzüge oder Renovierungsarbeiten (noch) nicht zum Abschluss gebracht wurden. Auch die überproportionale Freigabe von Haushalts- oder Drittmitteln im Zuge des sogenannten Dezemberfiebers, wodurch nicht in das Folgejahr übertragbare Budgetmittel verausgabt werden sollen, ist eine Konsequenz dieses Ressortdenkens. Denn, abgesehen von anderen negativen Konsequenzen, kann es weder den Wissenschaftlern/innen noch der/den Abteilung/en, die mit dem Einkauf und der Beschaffung befasst ist/sind, kaum recht sein, wenn zum Jahresende ein Arbeitsvolumen anfällt, das die Mitarbeiter/innen dieser Abteilungen bis an deren Belastungsgrenzen treibt.

³³ Vgl. Becker, Jörg: Was ist Geschäftsprozessmanagement und was bedeutet prozessorientierte Hochschule, S. 8 f. in: Degkwitz, Andreas; Kalpper Frank (Hrsg.): Prozessorientierte Hochschule. Bad Honnef 2011.

³⁴ Vgl. die Kategorisierung bei Wilhelm, Rudolph: Prozessorganisation, S. 12 ff. Oldenbourg Verlag. 2. Auflage. München 2007.

Ablauforganisatorische Schwächen durch unzureichend abgestimmte Prozessschritte

Defizite in bereichsübergreifendem Denken sind oftmals auch der Ursache, wenn einzelne Prozessschritte keinem durchgängig durchdachten Ablauf folgen. Ein geringer Organisationsgrad bei der Regelung von Prozessschritten schöpft z. B. potentielle Verkürzungen der Durchlaufzeiten von Prozessen nicht effizient aus, wenn etwa Parallelarbeiten von zwei getrennt agierenden Abteilungen möglich wären, diese aber ohne genaue Kenntnis der Tätigkeiten der jeweils anderen Abteilung lediglich sukzessive ihren Part abarbeiten. Weitere Probleme ergeben sich durch Redundanzen, wenn mindestens zwei Bereiche unabhängig voneinander dieselben Prozessschritte bearbeiten, ohne sich gegenseitig zu informieren. Denkbar ist auch der gegenteilige Fall, wenn zwei Bereiche davon ausgehen, dass jeweils der andere Bereich einen Teilprozess erbringt und im Ergebnis keine der Abteilungen die notwendigen Arbeiten erledigt.

Als besonders problematisch stellt sich letztgenannter Fall dar, wenn es sich z. B. um Prozessschritte handelt, die als Bestandteil des internen Kontrollsystems durch Wirtschaftsprüfer/innen zum Gegenstand von Abschlussprüfungen kaufmännischer Jahresabschlüsse werden.³⁵ Organisatorische Sicherungsmaßnahmen „umfassen fehlerverhindernde Maßnahmen, die sowohl in die Aufbau- als auch die Ablauforganisation eines Unternehmens integriert sind und ein vorgegebenes Sicherheitsniveau gewährleisten sollen (z. B. Funktionstrennung, Zugriffsbeschränkungen im IT-Bereich, Zahlungsrichtlinien).“³⁶ Durch die Prüfungspflicht von Jahresabschlüssen³⁷ werden prozessimmanente Regelungen, die der Verhinderung von Fehlern und der Aufdeckung von bewussten Verstößen dienen, zunehmend in den Fokus der hochschulspezifischen Prozessorganisation genommen. Insofern sind die einzelnen Prozessschritte auch dahingehend abzustimmen und zu würdigen, ob z. B. das 4-Augen-Prinzip bei kritischen Teilprozessen (Zahlungsverkehr / Unterschriftenregelungen) eingehalten wird.

Ablauforganisatorische Schwächen durch Mängel in der Informationsversorgung

Bei der IT-Unterstützung kommt es darauf an, dass den Prozessbeteiligten alle für sie relevanten Informationen zukommen, die sie zur Erledigung ihres Prozessschrittes benötigten. Dabei gilt es neben einer zeitgerechten Informationsversorgung auch sicherzustellen, dass Fehlerquellen ausgeschlossen werden, wenn gleiche Daten mehrfach erhoben oder geführt werden. Dies geschieht oftmals dann, wenn gleichlautende Daten redundant geführt werden und sowohl in Papierform als auch digital vorliegen. Schwierigkeiten können auch dadurch auftreten, dass technische Systemschnittstellen wegen Softwareinkompatibilitäten nicht einwandfrei funktionieren und dadurch Daten verfälscht oder erst gar nicht übertragen werden. Aus der Überlegung heraus, die Ursachen für derartige Softwareprobleme zu beseitigen, ist in der Hochschullandschaft ein zunehmender Trend hin zu integrierten ERP- und Campus-Management-Systemen festzustellen.

Ablauforganisatorische Schwächen durch ungeklärte Verantwortlichkeiten

Während eines Prozessablaufs sollte sowohl in den Teilschritten als auch im Gesamtprozess jederzeit Klarheit über die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehen. Dadurch wird Transparenz in den Ablauf gebracht und eine Ansprechperson für etwaige Rückfragen zum Arbeitsfortschritt be-

³⁵ Zum Teil enthalten auch die landesspezifischen Verordnungen über die Wirtschaftsführung der Hochschulen entsprechende Regelungen. So z.B. in NRW, wo auf- und ablauforganisatorische Regelungen etwa zum Zahlungsverkehr explizit in der Rechtsnorm benannt werden. Vgl. §§ 9, 10 HWWFO NRW.

³⁶ IDW PS 261 Tz. 20.

³⁷ So z.B. in NRW, vgl. § 12 Abs. 3 HWWFO NRW.

nannt. Zudem wird sichergestellt, dass der Gesamtablauf durch eine Person federführend begleitet wird. Eine unzureichende Klärung der Verantwortlichkeiten birgt die Gefahr, dass Vorgänge zeitlich verschleppt werden, Rückfragen personell falsch zugeordnet werden oder wichtige Informationen nicht richtig adressiert werden können. Die Person, der als „Prozessverantwortliche/r“ die Federführung obliegt, kann als Überwacher und Antreiber agieren und den Bearbeitungsfortschritt im Hinblick etwaiger Rahmenbedingungen (z. B. zeitlicher Restriktionen) beaufsichtigen.

Ablauforganisatorische Schwächen durch Prozessschnittstellen

Prozessschnittstellen bergen stets die Gefahr von Informationsverlusten in sich. Diese resultieren daraus, dass wichtige Begleitinformationen nicht transportiert werden oder unzulässig verkürzt wiedergegeben werden. Dabei können zudem Zeitverluste auftreten, wenn sich ein/e Mitarbeiter/in erst mit der Historie eines Vorgangs vertraut machen muss. Zudem bedarf es größerer Abstimmungsarbeiten, da die zeitlichen Verfügbarkeiten der Sachbearbeiter/innen mehrerer Teilschritte aufeinander abgestimmt werden müssen. Insofern wird es zumeist ratsam erscheinen einen Prozessablauf so zu organisieren, dass dieser über möglichst wenige Schnittstellen verfügt.

Aufgrund der zahlreichen Problemfelder, die sich in den täglichen Arbeitsabläufen einer Hochschule ergeben können, erscheint es notwendig, dass neben der Aufbauorganisation auch die Prozessorganisation in den Fokus genommen wird, wenn über die Steuerungsmöglichkeiten in Hochschulen nachgedacht wird, wie auch das später aufgeführte Fallbeispiel „Prozessanalysen und Prozessoptimierung“ zeigt,.

4.1.7 Entscheidungsunterstützung durch Steuerungsinstrumente

Insgesamt ist festzuhalten, dass es im Gesamtkomplex der Organisation einer Hochschule zahlreiche Ansatzpunkte gibt, die zum Objekt von Steuerungsentscheidungen werden können. Diese reichen von Fragen zur grundsätzlichen Organisationsgliederung und dem Zuschnitt von Dezernaten und Abteilungen, über Entscheidungen zur Zusammenlegung oder Trennung von organisatorischen Einheiten und make-or-buy-Sachverhalten bis hin zur Stellenbildung in den einzelnen Dezernaten und Abteilungen und deren finanziellen Auswirkungen auf den Personal- und Sachmittelhaushalt. Damit ergeben sich viele potentielle Veränderungsmöglichkeiten, die Gegenstand einer Reorganisation, eines Outsourcings oder von Prozessoptimierungen werden können. Um zu ermitteln, an welchen Ansatzpunkten tatsächliche Verbesserungschancen für die eigene Hochschule bestehen, ist ein detailliertes Wissen über die aktuelle Situation, also den Ist-Zustand und über die möglichen Alternativen erforderlich. Insofern bedarf es der ausgiebigen Aufnahme und Auseinandersetzung mit der IST-Situation sowie der Analyse und Ableitung von Ansatzpunkten für künftiges Handeln. Zur Entscheidungsunterstützung stehen diverse Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Viele davon sind einem breiten Anwenderkreis durch Literatur und Praxis grundsätzlich bekannt. Ungewiss ist jedoch zumeist, ob und wie ein Steuerungsinstrument bei der Lösung eines aktuell vorliegenden konkreten Problems behilflich sein kann, bzw. welche Instrumente generell auch für Fragestellungen in öffentlichen Einrichtungen und im Speziellen für Hochschulen praktikabel genutzt werden können.

Bevor im nächsten Abschnitt an konkreten Fallbeispielen einzelne Punkte vertieft werden, werden nachfolgend einige Steuerungsinstrumente vorgestellt, die zum einen helfen können, um Handlungsbedarfe im aufbau- und ablauforganisatorischen Bereich ermitteln zu können und die zum anderen

zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung über Lösungsvarianten von organisatorischen Problemstellungen herangezogen werden können.

4.2 Steuerungsinstrumente

4.2.1 Auswahlkriterien für Steuerungsinstrumente in der Aufbauorganisation

Bei aufbauorganisatorischen Entscheidungen sind oftmals weniger quantitative Merkmale relevant, die bei der Betrachtung von Steuerungsmöglichkeiten herangezogen werden. Die hier zugrundeliegenden Fragestellungen lassen sich in der Regel nicht durch die schlichte Analyse von Zahlen auflösen. Insofern kommt eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten, insbesondere Kennzahlen oder solche, die auf Kennzahlen basieren, nur bedingt in Betracht. Dies gilt im Besonderen für die grundlegenden Überlegungen zur Aufbauorganisation. So wird es wohl kaum eine Kennzahl geben, die Aufschluss darüber gibt, welche Anzahl an Dezernaten oder Stabstellen als optimal oder zumindest als Richtwert angesehen werden kann. Ebenso wenig wird sich durch einzelne Kennzahlen aufzeigen lassen, wo eine Aufgabe organisatorisch bestmöglich verankert werden sollte. Selbst bei make-or-buy-Entscheidungen sind die Alternativen hinsichtlich ihrer Vorteilhaftigkeit selten nur über quantitative Werte ermittelbar. Schließlich sind, wie schon vorher ausgeführt worden ist, bei der Entscheidungsfindung neben quantifizierbaren Größen (z. B. Kosten) stets auch solche Qualitäts-Aspekte von Belang. Eine reine Fokussierung auf qualitative Aspekte wird jedoch ebenfalls zu kurz greifen, um fundamentale aufbauorganisatorische Steuerungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Für übergeordnete Steuerungsmaßnahmen sollten vielmehr Instrumente gewählt werden, die geeignet sind, um die Komplexität der zugrundeliegenden Fragestellung in adäquater Weise widerzuspiegeln. Dagegen lassen sich nachgelagerte Entscheidungen, die sich z. B. mit der Aufgabenzuteilung oder Aufgabenerledigung einer einzelnen Abteilung oder mit der Durchführung eines konkreten Prozesses befassen, durchaus auch kennzahlengestützt steuern.

4.2.2 Das Weisungs- und Leitungssystem als Steuerungsinstrument

Erste Steuerungsmöglichkeiten übergeordneter Art bestehen bereits bei der Festlegung von Eckpunkten des Organisationssystems, die weitreichende Konsequenzen für den Organisationsaufbau haben und damit auch die Prozess- und Verfahrensabläufe nachhaltig beeinflussen. Die hierbei in Frage kommenden Steuerungsobjekte, die Gegenstand der Steuerungsentscheidung sein können, wurden teilweise bereits benannt. Demnach ergeben sich Steuerungsmöglichkeiten bei der Auswahl des Gliederungskriteriums für die Bildung von Dezernaten und Abteilungen, bei der Festlegung des Weisungs- und Leitungssystems, aber auch bei der Bestimmung des Informations- und Kommunikationssystems.

Bei der Gliederung in Dezernate und Abteilungen lässt sich steuern, ob eine Aufgabe wahrgenommen wird (make-or-buy Entscheidung) und wie die von einer Organisation zu erfüllenden Aufgaben in organisatorischen Einheiten zusammengefasst werden. Durch die Bildung von Dezernaten und Abteilungen wird somit eine erste grobe Verteilung der Aufgaben auf diejenigen organisatorischen Einheiten vorgenommen, bei der die Aufgaben verrichtet werden sollen. Eine weitere Konkretisierung wird später im Rahmen der Prozessorganisation bei der Erstellung eines Geschäftsverteilungsplanes vorgenommen. Die Festlegung des Weisungs- und Leitungssystems, z. B. durch Ausgestaltung eines Ein-

liniensystems oder durch Bildung von Stabsstellen, ermöglicht die Steuerung von Weisungsrechten.³⁸ Dadurch kann eine zieladäquate Delegation von Entscheidungskompetenzen vorgenommen werden, welche die individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen würdigt und berücksichtigt.

Korrespondierend zu dem System der Weisungsbefugnisse kann das Informations- und Kommunikationssystem ausgestaltet werden. Im Regelfall werden sich die Informationsbeziehungen an der eingeführten Aufbauorganisation orientieren, so dass sich die Beantwortung der Frage, wer an wen zu berichten hat, z. B. aus der Linienstruktur ableiten lässt. Es kann aber auch sinnvoll sein, davon abweichende Regelungen zu treffen. Beispielhaft kann geregelt werden, dass die Finanzberichterstattung einer zentralen Betriebseinheit unmittelbar an den/die Kanzler/in der Hochschule (oder an den/die Finanz- und Wirtschaftsdezernenten/in) erfolgt, wenngleich die Dienstvorgesetzteneigenschaft für den/die Leiter/in der zentralen Betriebseinheit bei dem/der Rektor/in oder Präsidenten/in der Hochschule liegt, der/die somit gemäß der Linienstruktur eigentliche/r Empfänger/in der Berichte wäre.

Sowohl das Leitungssystem als auch das Informationssystem können geeignet sein, um mit kurzfristigen und vorübergehenden steuernden Eingriffen auf aktuelle Anforderungen des Tagesgeschäftes reagieren zu können, wenn man die Systeme nicht als starr und unveränderlich ansieht. Notwendigkeiten für solche Eingriffe können insbesondere dann gegeben sein, wenn besondere Eile dazu besteht und der „kurze Dienstweg“ bemüht werden soll. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn der/die Kanzler/in durch eine/n Professor/in erfährt, dass dringende Unterstützung bei der Aufgabe einer Gerätebestellung für Forschungsprojekte benötigt wird, da die Bestellung nur noch für einen kurzen Zeitraum durch einen auslaufenden Zuwendungsbescheid gedeckt ist. Die direkte Anweisung und Befähigung eines/r Sachbearbeiters/in zur Durchführung der Bestellung ist dann vermutlich der zeit-effektivere Weg, als wenn zunächst die gesamte Linie benachrichtigt werden muss.

Eine universelle Entscheidungshilfe oder ein allgemein anerkanntes Instrument zur Unterstützung bei der Ausübung von Steuerungsmöglichkeiten über solche grundlegenden, theoretisch-abstrakten Überlegungen wie der Dezernats- und Abteilungsgliederung, der Festlegung des Weisungs- und Leitungssystems oder der Bestimmung des Informations- und Kommunikationssystems kann nicht ausgemacht werden. Dafür sind die denkbaren Fallgestaltungen zu mehrdimensional, um einzelfallbezogene Empfehlungen abgeben zu können. Gleichwohl soll dokumentiert werden, dass es lohnenswert sein kann, gelegentlich die fundamentalen Strukturen der Aufbauorganisation auf den Prüfstand zu stellen und im Bedarfsfall auch einmal abweichende Regelungen zu treffen, die Informations-, Kommunikations- und Entscheidungswege deutlich verkürzen können.

Die Gesamtheit der übergeordneten Entscheidungen zur Aufbauorganisation findet Einzug in das Organigramm, das als Mittel zur grafischen Darstellung der Organisation genutzt wird und einen schnellen Überblick über die grobe Aufbaustruktur geben kann. Wenngleich es wegen oftmals verschiedener Rahmenbedingungen schwer ist, einzelne Hochschulen zu vergleichen, bietet es sich durchaus an deren Organigramme gelegentlich nebeneinander zu legen. Mittels derartiger Strukturvergleiche können die bestehenden Festlegungen zum Organisationsaufbau kritisch hinterfragt werden und im Sinne eines Benchmarkings Eindrücke für potentielle Neuausrichtungen im Sinne einer Best-Practice-Analyse gesammelt werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die einer Beur-

³⁸ Vgl. Laux, Hellmut; Liermann, Felix: Grundlagen der Organisation, S. 183. Verlag Springer. 6. Auflage. Berlin 2005.

teilung unterzogenen Organigramme auf einem aktuellen Stand sind und die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln.

4.2.3 Die SWOT-Analyse als Steuerungsinstrument

SWOT-Analyse		Interne Analyse	
		Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
Externe Analyse	Chancen (Opportunities)	(1) Individualanfertigung nicht marktgängiger Produkte mit bedarfsgerechten Customizing-Möglichkeiten (2) Unabhängigkeit von freiem Markt in zeitlicher und preislicher Hinsicht (3) Wissenstransfer bei unmittelbarer Umsetzung von Forschungserkenntnissen (4) gute Ausstattung des Maschinenparks (5) Erfahrung und Know-How	(1) schwankende Auslastung beeinflusst Auftragsdauern, Personalbedarfe und Kostenkalkulation (2) Bei geringer Auslastung drohen Leerkosten, die eine Anpassung der veranschlagten Gemeinkostensätze erforderlich machen. Dadurch steigen die Kundenpreise. (3) geringe Diversifikation im Produktangebot führt zur Abhängigkeit von einzelnen Auftraggebern
	Risiken (Threats)	(1) Konzentration auf wenige Materialzulieferer zur Erzielung von Einkaufsvorteilen führt zu unnötigen Abhängigkeiten. (2) Test- und Vorabkonstruktionen im Prototypenbau zur Verifizierung der Machbarkeit nehmen unverhältnismäßig viel Zeit und Geld in Anspruch.	(1) Hochschule trägt Kostenrisiken (2) Unfallgefahr, insbesondere bei Einsatz von Stoffen mit Gefährdungspotentialen (3) Vergabe- und Beihilfe-rechtliche Rahmenbedingungen können restriktiver ausgelegt werden.

Abbildung 6: SWOT-Matrix am Beispiel der Zustandsanalyse von wissenschaftlichen Werkstätten

Zur pauschalen Identifikation von Veränderungsbedarfen kann grundsätzlich das Instrument der SWOT-Analyse herangezogen werden. Wenngleich es sich bei der SWOT-Analyse um ein Instrument des strategischen Managements handelt, dass vorrangig dafür angewendet wird, um die Stärken und Schwächen eines Unternehmens in Bezug zu seinen Wettbewerbern zu identifizieren,³⁹ lässt es sich auch außerhalb erwerbswirtschaftlicher Unternehmen nutzen.⁴⁰ Dabei hilft die SWOT-Analyse insbesondere als Instrument der Situationsanalyse und zur Evaluierung des Zustandes einer Organisation. Die Datenerhebung setzt eine intensive Auseinandersetzung mit der eigenen Organisation und deren Umfeld voraus. Aus der Beurteilung der gegenwärtigen Lage können dann potentielle Veränderungs- und Gestaltungsmaßnahmen abgeleitet werden. Die SWOT-Analyse wird typischerweise in Form einer Matrix dargestellt (siehe Abbildung 6). Aus den jeweiligen Kombinationen von internen und externen Faktoren können Strategien abgeleitet werden. Während es somit gilt die

³⁹ Vgl. Steinmann, Horst, Schreyögg, Georg: Management. Grundlagen der Unternehmensführung, S. 173 ff. Gabler-Verlag. 6. Auflage. Wiesbaden 2005.

⁴⁰ Vgl. Horváth & Partners (Hrsg.): Balanced Scorecard umsetzen, S. 401 ff. Verlag Schäffer-Poeschel. 4. Auflage. Stuttgart 2007.

identifizierten Stärken- Chancen-Kombinationen auszubauen und zu fördern, sollte bei Stärken-Risiken-Kombinationen versucht werden, die Risiken mittels der Stärken zu neutralisieren.

Zusätzliche Wirkungskraft kann die SWOT-Analyse dann entfalten, wenn Sie in regelmäßigen Abständen wiederholt wird.⁴¹ Gerade bei der obligatorischen Aufnahme der Stärken und Schwächen einer Organisation können durch eine wiederholte Reflektion bessere Erkenntnisse gefördert werden (siehe Abbildung 7), da die Entwicklung zwischen zwei Betrachtungszeitpunkten mitberücksichtigt wird. Erst durch die wiederholte Durchführung ist eine Vergleichsbasis für die Auswertungsergebnisse gegeben, die aufgrund der Verschiedenartigkeit und der landesspezifischen Besonderheiten im Verhältnis zwischen einzelnen Hochschulen nur sehr bedingt hergestellt werden kann. Die Ergebnisse können in übersichtlicher Form grafisch dargestellt werden. Dadurch werden nicht nur die offensichtlichen Schwächen identifiziert, für die alsbald nach Abhilfe gesucht werden kann, sondern auch diejenigen, die im Zeitverlauf unauffällig aufgetreten sind.

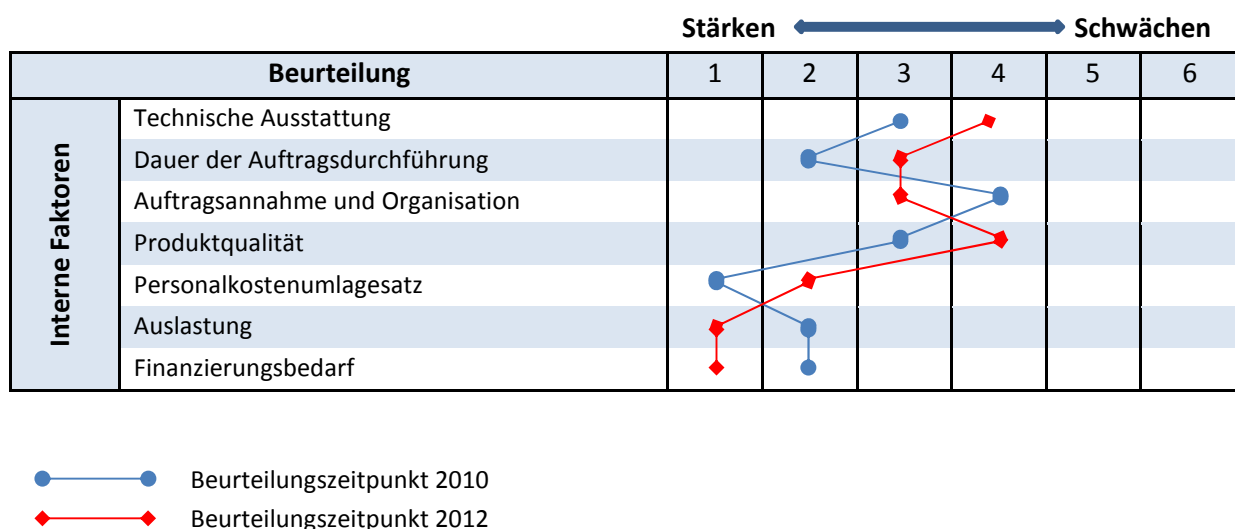


Abbildung 7: Ergebnisse einer internen SWOT-Analyse (Stärken-Schwächen-Analyse) zur Beurteilung wissenschaftlicher Werkstätten an zwei verschiedenen Beurteilungszeitpunkten

Das Anwendungsspektrum für SWOT-Analysen im aufbauorganisatorischen Bereich ist grundsätzlich sehr breit gestreut. Daher ist sie als Instrument für eine grundlegende Situationsanalyse zur Evaluierung der Gesamtorganisation ebenso gut geeignet wie zur Einschätzung und Identifikation von Steuerungsnotwendigkeiten in einzelnen Bereichen (wie anhand Abbildung 6 und Abbildung 7 am Beispiel von wissenschaftlichen Werkstätten dargestellt). Bereits die erforderlichen Aufnahme- und Beurteilungsprozesse zur Datenerhebung können dem Erkenntnisgewinn zweckdienlich sein und Ansatzpunkte für zukünftiges Handeln aufzeigen. Grenzen der Anwendbarkeit liegen insbesondere in einer überhöhten Erwartungshaltung begründet. Letztlich erfordert die Ableitung von konkreten Steuerungsmaßnahmen in der Regel weitere und detailliertere Kenntnisse. Zudem ist festzuhalten, dass die Einschätzungen von Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, selbst wenn sie im Rahmen eines moderierten Prozesses und unter Einbeziehung der verschiedenen internen Stakeholder (also der Führung und der Mitarbeiter/innen im Bereich genauso wie der Nutzer/innen und der Hochschulleitung) erfolgen, oft auf subjektiven Einschätzungen beruhen, die durchaus fehleranfällig sein können.

⁴¹ Vgl. Vinck, Christian: Die Entwicklung einer Balanced Scorecard für eine Non-Profit-Organisation: Am Beispiel des Deutschen Tennis Bundes e.V., S. 196. Books on Demand. Norderstedt 2009, zugl. Diss. Hagen 2009.

4.2.4 Steuerung durch Pro und Contra Abwägung von Handlungsalternativen

Entscheidungskriterium	Beurteilung bei Zusammenlegung der IT-Einrichtungen
Vorteile	
Spezialisierungsgrad	Durch die Zusammenlegung zweier Einrichtungen wird die Personalbasis verbreitert, wodurch eine größere Spezialisierung der einzelnen Mitarbeiter begünstigt werden kann.
Vertretung	Urlaubs- und krankheitsbedingte Abwesenheiten können besser kompensiert werden.
Groupware/ Workflow	Mitarbeiter (Kunden), die bisher mit beiden IT-Einrichtungen in Kontakt standen, können sich künftig auf eine gleichförmige Dienstleistungsstruktur und einheitliche Softwarelösungen verlassen.
Datensicherung	Die zwei bestehenden Rechenzentren können redundant weitergeführt werden und dadurch zu einer erhöhten Datensicherheit beitragen.
Synergieeffekte	Durch die Zusammenlegung lassen sich Einsparpotentiale im Personal- und Sachmittelbereich realisieren.
Nachteile	
geringere Verwaltungsausrichtung	Die Aufgabe der bisherigen verwaltungsspezifischen IT-Einrichtung kann eine Verschlechterung der Dienstleistungsqualität für Verwaltungsbelange zur Folge haben.
Kostenzuordnung	Eine Zusammenlegung verkompliziert die Zuordnung von Gemeinkosten auf einzelne Kostenstellen.
Wegfall der Wettbewerbssituation	Der Ansporn einer internen Konkurrenz zwischen zwei getrennten IT-Einrichtungen fällt weg.
Reorganisationsaufwand	Für die Organisation der Zusammenlegung fallen Planungskosten an. Zudem sind Probleme in der Restrukturierungsphase zu erwarten.

Abbildung 8: Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen der Zusammenlegung getrennter IT-Einrichtungen in verbaler Form

Als praktisches Hilfsmittel zur Entscheidungsfindung bei Organisationsentscheidungen hat sich vielfach die einfache tabellarische Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen bewährt. Dabei können diverse Kriterien festgelegt werden, die für jede in Betracht kommende Handlungsalternative gewürdigt werden. Im Ergebnis lässt sich das Für- und Wider einer jeden Alternative in übersichtlicher Form darstellen und gegeneinander abwägen. Die Darstellung kann z. B. in verbaler Ausformulierung (Abbildung 8) oder durch Zuordnung von Bewertungen entlang einer Skala (Abbildung 9) erfolgen, die gegeneinander aufgerechnet werden. Beispielhaft sei dies an der Frage der Zusammenlegung von bisher getrennten IT-Einheiten für die Verwaltung und die wissenschaftlichen Einrichtungen verdeutlicht.⁴² Während sich die verbale Darstellung auch zur Beurteilung mehrerer Alternativen nutzen

⁴² Es sei darauf hingewiesen, dass hier vorgenommene Abwägung von Vor- und Nachteilen lediglich als Beispiel dienen soll und somit weder dem Anspruch nach Objektivität noch nach Vollständigkeit genügen kann.

lässt, z. B. in dem sie als Matrix aufgebaut wird und für jede Handlungsalternative um eine weitere Spalte ergänzt wird, ist die anhand einer Bewertung aufrechnende Darstellung lediglich für Entscheidungssituationen anwendbar, bei denen zwischen zwei Varianten auszuwählen ist. Andere Anwendungsbeispiele für derartige Darstellungen zur Unterstützung aufbauorganisatorischer Steuerungsentscheidungen sind neben weiteren Fragestellungen über die Zusammenführung oder Trennung von Abteilungen und organisatorischen Einheiten insbesondere auch make-or-buy-Überlegungen.

Entscheidungskriterium	Bewertung		Vorteil						
	ge- trennt	ver- eint	getrennt				gemeinsam		
			+3	+2	+1	0	-1	-2	-3
Spezialisierungsgrad	--	++							
Vertretung	--	++							
Groupware/ Workflow	-	+							
Datensicherung	---	+++							
Synergieeffekte	---	+++							
Verwaltungsrichtung	+	-							
Kostenzuordnung	+	-							
Wettbewerbssituation	+	-							
Reorganisationsaufwand	+	-							

Abbildung 9: Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen der Zusammenlegung getrennter IT-Einrichtungen durch Zuordnung von Bewertungen entlang einer Skala⁴³

4.2.5 Steuerung mit Service Level Agreements

Wenn innerhalb einer Hochschule in sich geschlossene organisatorische Einheiten existieren, die interne Dienstleistungen erbringen, kann die Steuerung durch sogenannte SLA's (Service Level Agreements, auch Dienstleistungsvereinbarungen genannt) erfolgen. Bei SLA's handelt es sich um Vereinbarungen zwischen Dienstleistungsgebern und Dienstleistungsnehmern, die insbesondere Abreden über Umfang, Qualität und Preis der zu erbringenden Services zum Gegenstand haben. Dadurch sorgen SLA's für eine Übereinkunft der Vertragspartner über den Leistungskatalog, der in der Regel zwischen Basis- und Zusatzdiensten differenziert, und somit falschen Erwartungshaltungen über das, was die Serviceeinheit zu leisten hat, vorbeugt.

Als weitere Vertragsbestandteile können z. B. Zahlungsmodalitäten, Service- und Verfügbarkeitszeiten, aber auch Regelungen über Schadenersatz im Falle von Vertragsverletzungen oder Berichtspflichten über den Anfall der erbrachten Leistungen des Dienstleistungsgebers aufgenommen wer-

⁴³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Glombig, W. D., Zusammenführung der IT in einem dienstleistungsorientierten IT-Zentrum an der TU Braunschweig, S. 74 in: ITIL goes University? Serviceorientiertes IT-Management an Hochschulen (2008).

den.⁴⁴ Mit zunehmender Regelungstiefe des SLA kann somit der Steuerungsumfang deutlich erweitert oder begrenzt werden.

Die Anwendung von SLA's im Hochschulbereich hat in den vergangenen Jahren einen zunehmenden Bedeutungsgewinn erfahren, der ähnlich zu der Entwicklung auf dem freien Markt zunächst von den IT-Dienstleistungen ausgegangen ist.⁴⁵ Dementsprechend entfällt der Anwendungsbereich derzeit auch in erster Linie auf den Bereich der hochschuleigenen Rechenzentren als Vertragspartner der Zentralverwaltung und der Fakultäten/Fachbereiche. Daneben kommen SLA's aber auch im Verhältnis zu wissenschaftlichen Werkstätten oder anderen separierten internen Dienstleistern wie z. B. hausinternen Druckereien oder Gebäudediensten (z. B. Hausmeistern) o. ä. in Betracht. Weitere Anwendungsmöglichkeiten ergeben sich z. B. bei der Vereinbarung über (gegenseitige) Leistungserbringungen gegenüber Hochschulbeteiligungen, fakultäts-/fachbereichsnahen Instituten oder Hochschuleausgründungen. Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von SLA's sind insbesondere ein klar abgrenzbarer Leistungsumfang und eine Kostenrechnung, die eine genaue Verrechnung des aufgewendeten Mitteleinsatzes ermöglicht. Vielfach werden SLA's von den Fakultäten auch hinsichtlich allgemeiner Verwaltungsleistungen gefordert. Dies setzt allerdings eine intensive Kapazitätsplanung einschließlich einer Springerplanung voraus. Häufig setzen SLA's im Verwaltungsbereich Kapazitätsausweitungen und flexiblere Einsatzmöglichkeiten des Personals mit Zustimmung des Personalrats voraus und stoßen deshalb schnell an ihre Grenzen. Im Zuge des Einkaufs externer Dienstleistungen ist die Vereinbarung von SLA's in der Regel Vertragsbestandteil mit dem externen Dienstleister.

4.2.6 Dezentrale Budgetierung als Steuerungsinstrument

Als weiteres Steuerungsinstrument, das nicht nur auf IT-Serviceeinrichtungen oder wissenschaftliche Werkstätten, sondern auch auf verwaltungsinterne Dezernate/Abteilungen und/oder fakultätsbezogen angewendet werden kann, kommt die dezentrale Budgetierung in Betracht. Dabei sind die verfolgten Zwecke, die zur Einführung der dezentralen Budgetierung führen, grundsätzlich nicht monetär getrieben, wie der Begriff es vermuten lassen würde. Tatsächlich verfolgt die theoretische Grundüberlegung das Ziel, mittels der Budgetierung einen Ausgleich zwischen den Steuerungs- und Interventionsansprüchen der Organisationsleitung und den vermeintlich besseren Kenntnissen über die Mittelverwendungsbedarfe der nachgelagerten Entscheidungsträger herzustellen.⁴⁶ Dementsprechend verhalten sich auch Stärken und Schwächen der Budgetierung. Stärken bestehen darin, dass die dezentralen Einheiten ihre Freiheiten nutzen, um die ihnen zugewiesenen Mittel möglichst bedarfsgerecht und effizient einzusetzen. Die Schwächen liegen folglich in der Gefahr, dass die Mittel nicht zur eigentlich von der Leitung geplanten Zielerreichung eingesetzt, sondern eigene dezentrale Ziele verfolgt werden. Daher sollte die Budgetierung stets mit einem Anreizsystem gekoppelt sein, das z. B. auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen beruht, die mit den Budgetverantwortlichen abgeschlossen werden. Dabei sind jedoch oftmals emotionale Hürden zu überwinden, wenn die Befürch-

⁴⁴ Vgl. Heinrich, Lutz Jürgen, Lehner, Fritz: Informationsmanagement, S. 548 ff. Oldenbourg-Verlag. 8. Auflage. München 2005.

⁴⁵ Grundlegend waren hier die Diskussionen über die Einführung von ITIL (IT-Infrastructure Library) für den universitären Bereich, vgl. Wannemacher, K., Moog, H., Kleimann, B. (Hrsg.), ITIL goes University? Serviceorientiertes IT-Management an Hochschulen (2008), S. 1.

⁴⁶ Vgl. Ziegele, Frank: Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen, S. 15 f. Waxmann Verlag. Münster 2008.

tung im Raum steht, dass ein finanzielles Belohnungs- und Sanktionssystem zur vollkommenen Ökonomisierung der Hochschule beiträgt.⁴⁷

Aus monetärer Sicht sind weitere Effekte zu berücksichtigen. Durch die Überlassung von Budgets unterliegen die dezentralen Bereiche einem höheren Rechtfertigungsdruck. Dieser wird insbesondere dann entstehen, wenn die Budgets überschritten werden. Um diesem Druck zu entgehen, werden die Bereiche eigene Spar- und Optimierungsanstrengungen unternehmen. Allerdings besteht dabei die Gefahr, dass entweder eine zu vorsichtige Planung vorgenommen wird, die zur Anhäufung von Liquiditätsreserven und einer übertriebenen Risikofürsorge führt, während dringende Sachmittelinvestitionen oder Personalmaßnahmen erforderlich wären, oder dass eine unabgestimmte Optimierung innerhalb einer Organisationseinheit nicht zu einer für die Hochschule insgesamt optimalen Lösung führt. Damit gewährleistet ist, dass die Verantwortlichen ihre durch die Budgetierung übertragene Autonomie verantwortlich wahrnehmen, sollte nicht nur die quantitative Budgeteinhaltung regelmäßig überwacht werden, sondern auch eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Planungen der Budgetverantwortlichen, z. B. in regelmäßigen Finanzplanungsgesprächen, erfolgen.

4.2.7 Kennzahlenbasierte Steuerung der Personalbedarfe

Eine mangelhafte Dokumentation der Organisationsstruktur, fehlende Beschreibungen von Prozess- und Verfahrensabläufen und eine unzureichende Datenbasis erschweren oftmals die Vergleichbarkeit von aufbauorganisatorischen Strukturen zwischen Hochschulen. Aber auch innerhalb von Hochschulen kann die fehlende Erhebung entscheidungsrelevanter Daten die Steuerungsmöglichkeiten stark beeinträchtigen. Dies gilt beispielsweise für Kapazitätsermittlungen im Personalplanungsprozess.⁴⁸ So ist eine fundierte Kapazitätsermittlung für die Berechnung der Personalbedarfe nur schwer möglich, wenn statistische Daten über den bestehenden Ist-Zustand nicht erhoben werden.⁴⁹ Andernfalls lassen sich aus den Ist-Daten mittels statistischer Methoden (z. B. Trendextrapolation) Schätzungen über den Soll-Bedarf anstellen. Dadurch könnte beispielsweise ausgehend von der gegenwärtigen Situation berechnet werden, wie viele Sachbearbeiter in der Drittmittelverwaltung benötigt werden, um ein linear ansteigendes Drittmittelvolumen zu bearbeiten. Dabei wird die Berechnung umso genauer, je mehr Daten über die konkreten Arbeitsschritte vorliegen. Bei einer detaillierten Analyse der Geschäfts- und Aufgabenprozesse sollte es möglich sein, umfangreiche Kenntnisse über die Durchlaufzeiten einzelner Arbeitsschritte zu erhalten, so dass ein weitgehend genaues Bild über die Personalbedarfe eines Vorganges gezeichnet werden kann, um diese passend und ressourcenschonend besetzen zu können.

Für die laufende Steuerung des Mitarbeiterereinsatzes können Kennzahlen herangezogen werden. Dabei bieten sich insbesondere solche Kennzahlen an, die leicht ermittelbar sind und in der Regel ohnehin für informelle oder statistische Zwecke erhoben werden. Die Anzahl der Krankentage je Abteilung, Betriebseinheit oder Institut innerhalb einer definierten Zeitspanne vermag z. B. Aufschluss über die Mitarbeiterbelastung geben. Aus dem aktuellen Krankenstand in absoluten Zahlen

⁴⁷ Ähnlich Ziegele, Frank: Budgetierung und Finanzierung in Hochschulen, S. 28. Waxmann Verlag. Münster 2008.

⁴⁸ Vgl. Pellert, Ada, Widmann, Andrea: Personalmanagement in Hochschule und Wissenschaft, S. 54. Waxmann Verlag. Münster 2008.

⁴⁹ An dieser Stelle wird von einem Vorgang ausgegangen, der bereits im Aufgabenumfang der Hochschule abgebildet wird, so dass hausinterne Ist-Daten vorliegen könnten. Eine beispielhafte Berechnung von Personalbedarfen zur Erfüllung von neuen Aufgaben, die neu für die Hochschule sind, ist dem Fallbeispiel „Betriebsmittelprüfung nach BGV A3 als Beispiel einer make-or-buy-Entscheidung“ im nachfolgenden Abschnitt zu entnehmen.

(Anzahl der ausfallenden Mitarbeiter pro Abteilung) lässt sich aber auch ableiten, in welchem prozentuellen Umfang die Sollbelegschaft zur Verfügung steht, und ob es durch Ausfälle gegebenenfalls zu Verzögerungen im Arbeitsprozess kommen kann.⁵⁰

Ähnliche Erkenntnisse über die Arbeitsbelastung und eventuelle personelle Mehrbedarfe lassen sich aus der Urlaubs- und Überstundendatenerfassung entnehmen. Abteilungen mit auffällig hohen Beständen an Resturlaubstagen oder stark gefüllten Gleitzeitkonten, sind ebenso Indikatoren für potentiellen Handlungsbedarf. Eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der Personalbedarfssituation ist die Fluktuationsquote, definiert als ausscheidende Mitarbeiter im Verhältnis zur Gesamtmitarbeiterzahl. Auch eine überproportional hohe Fluktuationsquote, z. B. im Vergleich zu anderen Abteilungen, kann Aufschluss darüber geben, dass reglementierend in den Personalbereich eingegriffen werden muss.

4.2.8 Berichtswesen als Instrument zur Vorbereitung kennzahlengestützter Steuerungsentscheidungen

Damit zum Beispiel Daten über Abwesenheitszeiten, die in der Regel obligatorisch erhoben werden, und auch weitere aussagekräftige Daten, für Steuerungszwecke genutzt werden können, sollte ein adäquates Berichtswesen eingerichtet werden, das die entscheidungsrelevanten Daten in periodischem Zeitabstand an die handelnden Personen liefert. Das Berichtswesen ist so auszugestalten, dass die Daten nicht nur an die Hochschulleitung gelangen, sondern gerade auch den dezentralen Entscheidungsträgern in ihren jeweiligen Organisationsbereichen zur Verfügung gestellt werden.⁵¹ Denn letztlich hängt die Güte der Entscheidung unmittelbar von der zugrundeliegenden Informationsqualität ab.

Die Bereitstellung der Datenbasis kann durch das interne Controlling zentral oder auch dezentral durch bereichstypische Controllingabteilungen (z. B. Personalcontrolling, Einkaufscontrolling, Beteiligungscontrolling) erfolgen. Dabei können die Aggregations- und Auswertungsmöglichkeiten moderner ERP-Systeme unterstützend wirken und bei der bedarfsgerechten Ermittlung von spezifischen Daten für die jeweiligen Bereiche helfen, so dass Berechtigungskonzepte und datenschutzrechtliche Aspekte berücksichtigt werden können.

Das Berichtswesen kann inhaltlich eine Vielzahl von Kennzahlen enthalten. Diese beinhalten u. a. finanzwirtschaftliche Daten (z. B. über die Budgeteinhaltung bei dezentraler Budgetierung, Betrag der Sachmittelinvestitionen), outputorientierte Daten (z. B. Anzahl der Beschaffungsvorgänge im Einkauf, bearbeitete Aufträge in den Werkstätten, Personalauslastung des PC-Service im Rechenzentrum) oder auch qualitätsbezogene Daten (z. B. verfügbare Datenübertragungsraten durch das Rechenzentrum).

Als Adressaten in den Bereichen kommen zunächst z. B. die Leiter/innen der wissenschaftlichen Werkstätten und des Rechenzentrums oder die Sachgebietsleiter/innen in der Zentralverwaltung in Betracht. Diese können wiederum ihre Schlüsselkennzahlen direkt an die Hochschulleitung berichten und dabei ggf. auch schriftlich Stellung nehmen, um Auffälligkeiten und signifikante Veränderungen

⁵⁰ Vgl. ausführlich hierzu: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), Berlin/Köln 2015
http://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf?__blob=publicationFile

⁵¹ Vgl. Riese, Karina: Kriterien zur Ressourcensteuerung an Hochschulen, S. 154f. Deutscher Universitäts-Verlag. Wiesbaden 2007, zugl. Diss. Halle-Wittenberg 2007. Riese beschreibt auch das Problem, dass die Informationsbedarfe der Entscheidungsträger in den organisatorischen Grundeinheiten nicht formuliert werden.

zu kommentieren. Somit entsteht nicht nur eine permanente Datengrundlage für Steuerungsentscheidungen, sondern auch ein faktenbasierender Rechenschaftsbericht, der zu einem transparenten Bild über die Lage in den jeweiligen Bereichen beitragen kann.

Im aufbauorganisatorischen Sinne kann das Berichtswesen genutzt werden, um etwa die Leistungsfähigkeit und die Zielerreichung einzelner Dezernate und/oder Abteilungen miteinander zu vergleichen, oder um z. B. im Bereich von IT-Dienstleistungen Vergleiche mit externen marktwirtschaftlichen Unternehmen herbeizuführen. Dabei kann dann hinterfragt werden, ob Leistungen von einer Abteilung effizienter erbracht werden als von einer anderen, ob die geringe Auslastung zur Aufgabe einer Abteilung führen sollte, oder ob Leistungen durch externe Anbieter günstiger angeboten werden. In der Regel wird die Beantwortung derartiger Fragen nicht möglich sein, ohne auch die Ablaufprozesse genau zu kennen. Dies zeigt die enge Verknüpfung von Aufbau- und Ablauforganisation, deren begriffliche Trennung der theoretischen Unterscheidung zwischen statischer und dynamischer Betrachtungsweise geschuldet ist.⁵²

4.2.9 Steuerungsziele der Prozessorganisation

Aufgrund der vielfältigen potentiellen Schwierigkeiten und den weitreichenden Konsequenzen sind Steuerungsentscheidungen zur Prozessorganisation von einer Vielzahl unterschiedlicher Steuerungsziele geprägt. Dabei können diese Ziele grob in zwei Kategorien gefasst werden. Einerseits lassen sich solche Ziele benennen, welche die Qualität des Prozesses betreffen und andererseits können Ziele auf die Wirtschaftlichkeit des Prozesses abzielen. Dabei können sich die Zieldimensionen durchaus überschneiden, aber auch zu Zielkollisionen führen.

Typische Zielsetzungen qualitativer Art sind die Verbesserung der Verfahrensabläufe mit dem Ziel einer schnelleren Bearbeitung oder auch die Absicht ein (qualitativ) besseres Arbeitsergebnis zu erzielen. Diese Ziele lassen sich unter Umständen durch einen höheren Personaleinsatz realisieren. Dieser wiederum würde in Konflikt mit dem Ziel einer Optimierung in wirtschaftlicher Hinsicht stehen. Wirtschaftliche Ziele sind demnach der effizientere Einsatz von Personalkapazitäten oder die Beschleunigung von Durchlaufzeiten ohne zusätzliches Personal.

4.2.10 Geschäftsverteilungsplan

Steuerungsentscheidungen in der Ablauforganisation setzen in der Regel ein dezidiertes Verständnis über die Arbeitsabläufe in der Organisation voraus. Bei den vielen tausend Geschäftsvorfällen, die eine Hochschulorganisation wöchentlich zu bearbeiten hat, ist die Kenntnis aller Prozesse alles andere als banal, zumal vielzählige mögliche Abweichungen eines „üblichen“ Vorgangs dazu führen, dass nur wenige Fälle als reine Routine behandelt werden können.

Einen ersten Überblick über die zentralen Aufgabenzuordnungen gibt der in Verwaltungen weit verbreitete Geschäftsverteilungsplan. Dabei handelt es sich um einen übersichtlichen Plan zur Darstellung von Arbeitsaufgaben innerhalb einer Organisation. In der Praxis unterscheiden sich die Detaillierungsgrade von Geschäftsverteilungsplänen zumeist relativ stark voneinander. Die Spannweite reicht von statischen Organigrammen bis hin zu kleinteilig festgelegten Prozesshandbüchern. Geschäftsverteilungspläne sollen grundsätzlich eine funktionale Kompetenzabgrenzung ermöglichen und insofern

⁵² Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Fallbeispiel „Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing“ im nachfolgenden Abschnitt.

eine Aufgabenzuordnung zumindest bis auf Sachgebietsebene vornehmen. Im Regelfall wird jedoch die sachliche Zuständigkeit mitarbeiterscharf vorgenommen.

Mittels eines Geschäftsverteilungsplans lassen sich Tätigkeiten auf abstrahierter Ebene abbilden und generelle Prozesszuständigkeiten klären. Als Steuerungsinstrument ist der Geschäftsverteilungsplan somit insbesondere geeignet, um neu aufkommende Tätigkeiten und Prozesse (erstmalig) funktional zu verorten oder um Änderungen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehender Prozesse vorzunehmen, ohne dabei notwendigerweise die einzelnen Prozessschritte überarbeiten zu müssen.

4.2.11 Prozesslandkarten

Detailliertere Steuerungen lassen sich mithilfe von Prozesslandkarten (Prozessogrammen) vornehmen. Dabei handelt es sich um eine grafische Darstellung von Prozessen mit all ihren personellen, sachlichen und ggf. zeitlichen Beziehungen. Einzelne Prozessschritte werden klar abgegrenzt und potentielle Abweichungen vom Routinepfad vorausgedacht und mitberücksichtigt. Durch Prozesslandkarten werden Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen beteiligten Personen und Organisationseinheiten offengelegt. Es wird dargestellt, wie Abläufe in einander greifen und wer für welchen Prozessschritt zuständig ist und welches Prozessergebnis beiträgt. Dadurch unterstützen Prozesslandkarten insbesondere bei der Analyse von Schnittstellen und vermitteln Eindrücke über potentielle (personelle) Engpässe und (zeitlich) kritische Pfade. Somit können Informationen über den Abbau von Prozesshemmnissen und zur Beschleunigung von Vorgängen ermittelt werden.⁵³

4.2.12 Weitere Instrumente

Steuerungsentscheidungen in der Ablauforganisation werden in der Praxis oftmals von best practice Erfahrungen geprägt. Schließlich werden Aufgaben denjenigen Personen oder Organisationseinheiten zugeordnet, denen aus Erfahrungen der Vergangenheit eine hohe Kompetenz in der Bearbeitung und eine hohe Effizienz in den Abläufen unterstellt wird.

Um solche best practice Erfahrungen empirisch zu unterlegen, bieten sich Checklisten an, in denen z. B. die Kompetenzen und Personalkapazitäten bei der Zuordnung einer Arbeitsaufgabe beurteilt werden oder die Anzahl der Schnittstellen, die dadurch entstehen. Weitergehende Entscheidungsinformationen können aus diversen Kennzahlen erlangt werden.

⁵³ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Fallbeispiel „Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing“ im nachfolgenden Abschnitt.

5 Fallbeispiele

5.1 Einrichtung einer Koordinations-/Geschäftsstelle

5.1.1 Problemstellung

Große Hochschulen haben eine Vielzahl von Stellen, die Dienstleistungen für Studium, Lehre und Forschung erbringen. Nicht selten führt eine komplexe Organisationsstruktur zu Abgrenzungsproblemen in der Frage der organisatorischen Zuständigkeit, insbesondere bei der Erledigung neuer Aufgabenstellungen. Ebenso können sich im Laufe der Zeit Doppelstrukturen in das Organisationsgefüge einschleichen, wodurch zur Erledigung ähnlicher Aufgaben unterschiedliche Bereiche zuständig sind, was unter Umständen zu einem zusätzlichen Kommunikations- und Koordinationsproblem erwächst und der Eindeutigkeit von Verfahrensabläufen entgegensteht.

Umso komplexer die Organisation wird, desto häufiger kommt es zu Intransparenz, Verzögerung oder Stillstand in den Abläufen. Dies kann dezernatsübergreifende Fragestellungen innerhalb der Verwaltung betreffen, noch viel mehr sind jedoch bereichsübergreifende Verfahren zwischen Verwaltung und Fachbereichen / Fakultäten oder anderen wissenschaftlichen Einrichtungen betroffen.

Gerade bei gesetzlich geforderten, politisch sensiblen, besonders eiligen oder aus anderen Gründen bedeutungsvollen Aufgaben sind zielorientierte Abläufe notwendig, die in adäquater Zeit und entsprechender Qualität zu dem gewünschten Prozesserfolg führen. Der Hochschulleitung, bzw. der Verwaltungsleitung, ist es aus zeitlichen Gründen zumeist nicht möglich, die Nachverfolgung des Arbeits- und Verfahrensstandes selbst vorzunehmen und die Koordination von Aufgaben im Schnittstellenbereich von Dezernaten, Fakultäten und anderen Hochschuleinrichtungen zu leisten, geschweige denn neue Aufgaben selbst zu erfüllen. Im vorliegenden Fallbeispiel wird daher gezeigt, wie die Einrichtung einer bereichsübergreifenden Koordinations- oder Geschäftsstelle die Hochschulleitung dabei unterstützen kann, die genannten Aufgaben zu erfüllen.

5.1.2 Steuerungsziele

Grundsätzlich sollte jeder neue Vorgang oder jede zusätzliche Aufgabe innerhalb einer Hochschule im Rahmen der bestehenden Organisationsstruktur ausgeführt werden, um den Aufbau von Neben- oder Doppelstrukturen zu vermeiden. Für solche Fälle, in denen die Bearbeitung im vorhandenen Organisationsgefüge aus vorgenannten Gründen nicht oder nur mit vorhersehbaren Schwierigkeiten möglich erscheint, müssen kurzfristig greifende Alternativlösungen bereitstehen.

Die Hochschule muss sicherstellen, dass neue Themen und Projekte, die nicht oder noch nicht dauerhaft in der Organisationsstruktur verankert sind, kompetent bearbeitet, reflektiert und für die Hochschulleitung aufbereitet werden. Daneben muss sie dafür Sorge tragen, dass dezernats- oder bereichsübergreifende Abläufe effektiv und kundenfreundlich organisiert sind. Dies gilt insbesondere

für Aufgaben mit besonderer Bedeutung oder bei solchen, die einen Umgang mit hoher Sensibilität erfordern, wo gegebenenfalls auch ein operatives Tätigwerden der Hochschulleitung oder von diesen benannten Vertretern erforderlich ist.

5.1.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Eine mögliche organisatorische Lösung besteht in der zumindest zeitweisen Etablierung einer zentralen Koordinierungs- oder Geschäftsstelle, die unmittelbar an die Hochschulleitung angegliedert ist. Diese Koordinationsstelle bildet die Schnittstelle zwischen Kanzler/in, Dezernaten und anderen Dienstleistern in der Hochschule (vgl. Abbildung 10). Sie kommuniziert Informationen und Anfragen aus der Hochschulleitung und den Gremien, koordiniert und moderiert die verwaltungsinterne Abstimmung sowie bedarfsweise die Abstimmung mit anderen Dienstleistern und übernimmt ggf. die Informationsaufbereitung für die Gremien. Ihr kann z. B. auch der Aufbau und die Pflege des Informationsangebotes der Verwaltung im Internet/Intranet obliegen, um bedeutungsvolle Informationen mittels eines breit angelegten Mediums schnell und ausführlich kommunizieren zu können.

Die Koordinierungs- oder Geschäftsstelle ist zentrale Anlaufstelle, insbesondere auch für bereichsübergreifende Anfragen, Probleme und Fragestellungen und stellt sicher, dass interne und externe Nutzer/innen nicht in einem System von Nicht-Zuständigkeiten von einer Stelle zur anderen verwiesen werden. Dabei werden auch Anfragen von Rektorat, Senat, Kommissionen und Dezernenten/innen an den/die Kanzler/in aufgegriffen und beantwortet. Zudem werden unspezifischen Anfragen aus dem E-Mail- und Posteingang des/der Kanzlers/in bzw. Anfragen, die über ein Kontaktformular auf der Webseite gestellt werden, beantwortet.

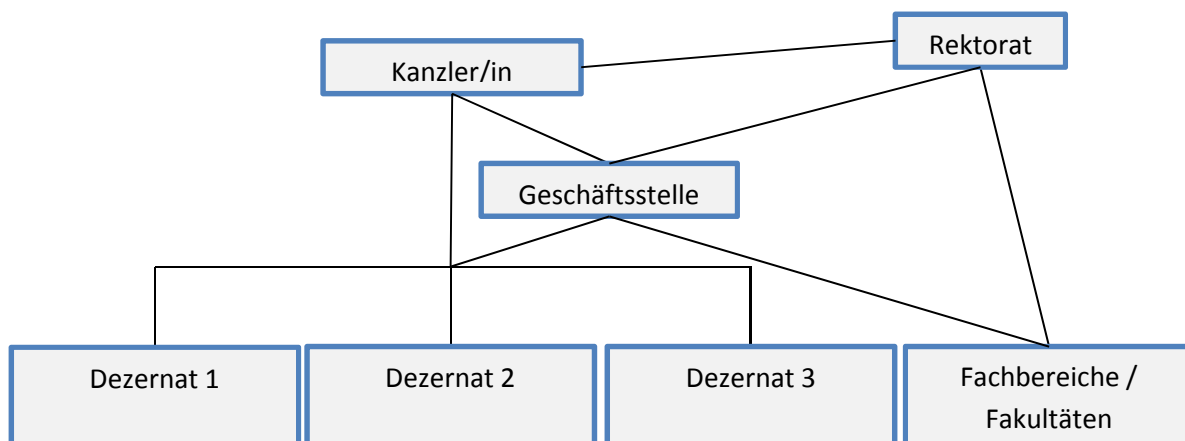


Abbildung 10: grafische Darstellung zur beispielhaften organisatorischen Verankerung einer zentralen Koordinierungs-/ Geschäftsstelle

Darüber hinaus können die Aufgaben von Koordinierungs- oder Geschäftsstellen die inhaltliche Bearbeitung und Koordination von Themen mit besonderer Bedeutung für die Hochschulleitung bzw. den/die Kanzler/in sein. Beispiele sind:

- Gender-/Diversity-Management
Koordinierung und Controlling der Aufgabenpakete der verschiedenen Dezernate im Rahmen von Projekten wie Gendermanagement oder Diversity-Audits: „Vielfalt gestalten in NRW“, „Au-

dit familiengerechte Hochschule“, Inklusionsmatrix der Hochschule und der im Rahmen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Verwaltung vereinbarten Maßnahmen zum Thema sowie die Aufstellung und das Controlling eines Frauenförderplans für die Verwaltung/die Hochschule

- **Dual-Career-Service**
Hilfestellung bei sensiblen personenbezogenen Angelegenheiten wie der Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuung, Schulen, Wohnungssuche oder der Suche von Beschäftigungsmöglichkeiten des Lebenspartners von neu berufenen Professoren/innen.
- **Begrüßung neuer Beschäftigter**
Zusammenstellung von Informationen für Neuberufene und neue Beschäftigte sowie Organisation von Begrüßungsveranstaltungen mit Information über alle wesentlichen Bereiche der Hochschule, Vermittlung von Kontakten und Ansprechpersonen.

Zu den Aufgaben einer zentralen Koordinierungs- oder Geschäftsstelle können auch die inhaltliche und verfahrensmäßige Begleitung einzelner Projekte bzw. die Mitarbeit an einzelnen Projekten sowie besondere Projekte und Sonderaufgaben gehören.

5.1.4 Fazit

Eine zentrale Koordinierungs- oder Geschäftsstelle hilft dabei, bisher nicht im Geschäftsverteilungsplan hinterlegte (neue) Aufgaben aufzugreifen und eine Bearbeitung sicherzustellen. Zudem werden unspezifische Anfragen aus den Hochschulgremien aufgegriffen und an die prozessbearbeitenden Stellen herangetragen. Weiterhin werden Anliegen mit besonderer Bedeutung oder Anliegen, die einen sensiblen inhaltlichen Umgang erfordern, in angemessener Weise organisatorisch verankert. Des Weiteren obliegt es der Koordinierungs- oder Geschäftsstelle den Arbeitsstand von Vorgängen nachzuverfolgen und bedarfsweise mit neuen Impulsen voranzutreiben.

Das Funktionieren einer solchen Koordinierungs- Geschäftsstelle ist an diverse Voraussetzungen gebunden. Die Mitarbeiter/innen agieren weitgehend als Generalisten/innen und benötigen einen umfangreichen Erfahrungsschatz an hochschulbezogenem Wissen und detaillierte Kenntnisse über Abläufe und Zuständigkeiten in verschiedenen Arbeitsbereichen. Die mitunter politischen und sensiblen Aufgabenstellungen erfordern ein hohes Maß an persönlicher Integrität. Um eine den Aufgaben entsprechende Durchsetzungskraft zu erlangen, ist eine enge organisatorische Anbindung an die Hochschulleitung geboten.

Grenzen und Gefahren bestehen darin, Koordinierungs- oder Geschäftsstellen als Auffangbecken unliebsamer Tätigkeiten zu betrachten und mit Aufgaben zu überfrachten, anstelle notwendige dauerhafte organisatorische Lösungen herbeizuführen. Gerade bei sich abzeichnenden Daueraufgaben kann die Erledigung in einer zentralen Koordinierungs- oder Geschäftsstelle nur eine Zwischenlösung sein, bis die endgültige organisatorische Verankerung nachhaltig geklärt ist. Als Alternative zu einer zentralen Koordinierungs- oder Geschäftsstelle bietet sich für einzelne Tätigkeiten auch die Durchführung im Rahmen einer Projektstruktur an, wenn von Beginn an klar ist, dass es sich um eine zeitlich befristete (zusätzliche) Aufgabe handelt. Dabei lässt sich die Organisation von Projekten mit der Einrichtung von Koordinierungs- oder Geschäftsstellen in verfahrensmäßiger Durchführung und Begleitung auch auf vielfältige Weise miteinander verknüpfen.

5.2 **Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing**

5.2.1 **Problemstellung**

Angesichts der zunehmenden Autonomie von Hochschulen setzen Universitätsleitungen vermehrt Instrumente zur besseren Selbststeuerung ein. Als ein solches Selbststeuerungsinstrument dient das Benchmarking-Verfahren, das ursprünglich aus dem betriebswirtschaftlichen Kontext stammt, jedoch zunehmend in der Hochschulpraxis Anwendung findet. Anstatt einem reinen Vergleich von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen stellt das an die Hochschulen adaptierte Benchmarking-Verfahren den Erfahrungsaustausch und gegenseitigen Lerneffekt zwischen den Teilnehmenden in den Vordergrund.

Beim Benchmarking vergleichen mehrere Hochschulen ihre Organisationsstrukturen und Prozessabläufe und tauschen best-practice aus, um voneinander lernen und erfolgreiche Lösungen übernehmen zu können. Damit sich Hochschulen jedoch überhaupt bereit erklären interne Informationen sowie ihre Stärken und Schwächen zu teilen, muss der Erfahrungsaustausch in einem strukturierten und geschützten Rahmen stattfinden. Besonders vorteilhaft ist deshalb, wenn kooperierende Hochschulen, zwischen denen bereits Vertrauen herrscht, ein gemeinsames Benchmarking Projekt durchführen.

Das vorliegende Fallbeispiel zeigt, wie das Benchmarking-Verfahren zur Optimierung von Verwaltungsprozessen in einem Verbund kooperierender Hochschulen eingesetzt werden kann. Da auf Leitungsebene wesentliche Daten benötigt wurden, um strategische Entscheidungen zu untermauern, verfolgen die Hochschulen den klassischen Benchmarking-Ansatz, der sich auf quantitative Indikatoren konzentriert. Darüber hinaus wird der reine Kennzahlenvergleich mit einem qualitativen Vergleich von Verwaltungsprozessen ergänzt, um ein gegenseitiges Voneinander-Lernen auf der Ebene der Verwaltungshandelnden anzuregen.

5.2.2 **Steuerungsziele**

Für die Hochschulen sind mit dem Benchmarking-Verfahren in der Regel zwei wesentliche Zielsetzungen verbunden. Einerseits dient das Verfahren dazu, sich selbst zunächst einen Überblick über Organisationsstruktur, Personalaufwand und die wichtigsten Prozesse in der Verwaltung zu verschaffen. Andererseits gilt es, die vorgefundene IST-Situation gemeinsam mit den Benchmarking-Partnern strukturiert zu reflektieren und darüber im Sinne eines „Lernens voneinander“ Anregungen zur Weiterentwicklung und/oder Optimierung von einzelnen Verwaltungsbereichen und -prozessen auszutauschen. Durch die vergleichende Betrachtung von Kennzahlen können im ersten Schritt Unterschiede, Auffälligkeiten und Sondersachverhalte im Bereich der Hochschulverwaltungen ausfindig gemacht werden, die dann im zweiten Schritt als Ausgangspunkt zur Verbesserung von Verwaltungsprozessen und Dienstleistungen oder zur Unterstützung von Prozessen der Qualitäts- und Organisationsentwicklung herangezogen werden können. Benchmarking dient somit nicht nur einem Leistungsvergleich zwischen Hochschulverwaltungen, sondern soll durch den systematischen Vergleich vor allem das Lernen der beteiligten Hochschulen miteinander und voneinander befördern.

5.2.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Ein mögliches Vorgehen im Verwaltungsbenchmarking besteht aus einem zweistufigen Verfahren, das in zwei Projektphasen „kennzahlenorientiertes Benchmarking“ und „prozess- bzw. aufgabenorientiertes Benchmarking“ gegliedert ist. In Projektphase I (kennzahlenorientiert) werden für die verschiedenen Verwaltungsbereiche in Form von Aufwandsschätzungen und Basiszahlen Verwaltungsdaten erhoben, aus denen produktspezifische Kennzahlen ermittelt werden. In Projektphase II (prozessorientiert) werden die in Projektphase I auf Basis der Ergebnisse definierten Produktbereiche, Aufgaben und Prozesse in gemeinsamen Workshops näher analysiert (siehe Abbildung 11).

Phase 1	Phase 2
Kennzahlenerhebung und -vergleich – strukturierte Aufwandsschätzung in den Verwaltungsbereichen – Plausibilisierungsrunden in jeder einzelnen Hochschule – Kennzahlenvergleich und Ableitung der Prozesse für Phase 2 – Ergebnisdokumentation für jede Hochschule	Prozessvergleich und -optimierung – strukturierte Erhebung ausgewählter Verwaltungsprozesse – Prozess-Workshops aller Hochschulen zur vergleichenden Diskussion und Vorstellung von "best-practice" Beispielen – Ergebnissicherung mit ausführlichen Workshop-Protokollen

Abbildung 11: mögliche Projektschritte in einen zweistufigen Verwaltungsbenchmarking

Jede einzelne dieser beiden Phasen orientiert sich dabei am sog. Benchmarking-Regelkreis, der mit den einzelnen Schritten prinzipiell in beiden Phasen jeweils einmal durchlaufen wird (siehe Abbildung 12).

Phase 1: kennzahlenorientiertes Benchmarking

In der Praxis konzentriert sich das kennzahlenorientierte Verfahren (Phase 1) auf die Bildung von Indikatoren bzw. Kennzahlen für einen Vergleich der „Produktivität“ als Verhältnis ausgewählter Leistungsparameter zum dafür eingesetzten Personalaufwand. Dafür können z. B. folgende Arbeitsschritte durchgeführt werden:

- Schritt 1: Abgrenzung der Untersuchungsumfangs und Definition der zu betrachtenden Aufgabenbereiche
- Schritt 2: Anpassung bzw. ggf. Neukonzeption entsprechender Erhebungsbögen
- Schritt 3: Durchführung einer Auftaktveranstaltung zur Information der betroffenen Mitarbeiter/-innen und anschließende Ermittlung der notwendigen Basisinformationen in den Hochschulen mit Hilfe der Erhebungsbögen
- Schritt 4: Plausibilisierung der erhobenen Daten in den betreffenden Verwaltungsbereichen
- Schritt 5: Bewertung der gebildeten Kennzahlen in gemeinsamen Gesprächen mit Vertretern/innen der Verwaltungsbereiche der Hochschulen
- Schritt 6: Ableitung von Maßnahmen und Festlegung des weiteren Vorgehens
- Schritt 7: Dokumentation der Ergebnisse mit Hinweisen auf Auffälligkeiten und Besonderheiten

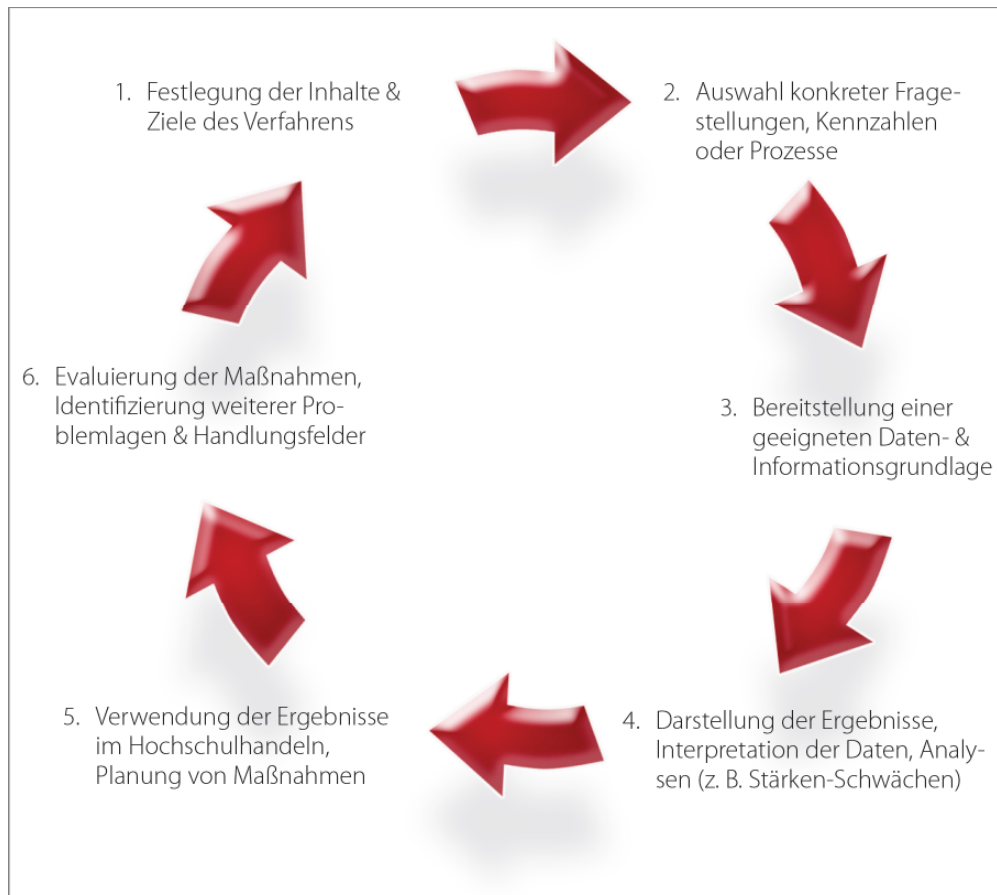


Abbildung 12: Benchmarking-Regelkreis

Insbesondere Schritt 4 „Plausibilisierung“ ist besonders wichtig, da es vor einem Vergleich von Kennzahlen zunächst einer Rückkopplung in die jeweils erhebende Hochschule bedarf, um sicherzustellen, dass die Erhebungsbögen bzw. die zu erhebende Aufgabenabgrenzung an allen Hochschulen in gleicher Weise verstanden worden ist. Nur wenn damit ausgeschlossen werden kann, dass nicht „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden und die erhobenen Zahlen in sich konsistent sind, sind die Voraussetzungen für eine konstruktive und vertrauensvolle Weiterarbeit mit den im Kennzahlenvergleich auftretenden Unterschieden gegeben.

Im Ergebnis wird im kennzahlenorientierten Verwaltungsbenchmarking zunächst deutlich, auf welche Verwaltungsbereiche sich die zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten mit welchen Anteilen verteilen (siehe Abbildung 13). Hieraus können im Vergleich zu anderen Hochschulen (z. B. als Median von Vergleichshochschulen) schon erste Hinweise auf Stärken oder Schwerpunkte und Schwächen oder Defizite gezogen werden, wenn die Verteilung an einer Hochschule von einer durchschnittlichen Verteilung abweicht. Werden dann Kennzahlen gebildet (z. B. Zahl der Studierenden in Relation zu den vorhandenen Personalkapazitäten im Studierendensekretariat), so können diese Kennzahlen direkt miteinander verglichen werden (siehe Abbildung 14). Die auftretenden Unterschiede bei den Kennzahlen, die über, auf oder unter dem Median der Vergleichshochschulen liegen, geben dann Anlass, sich mit den Hintergründen zu beschäftigen und mögliche Ursachen, „Best Practices“ oder auch Optimierungspotentiale zu identifizieren.

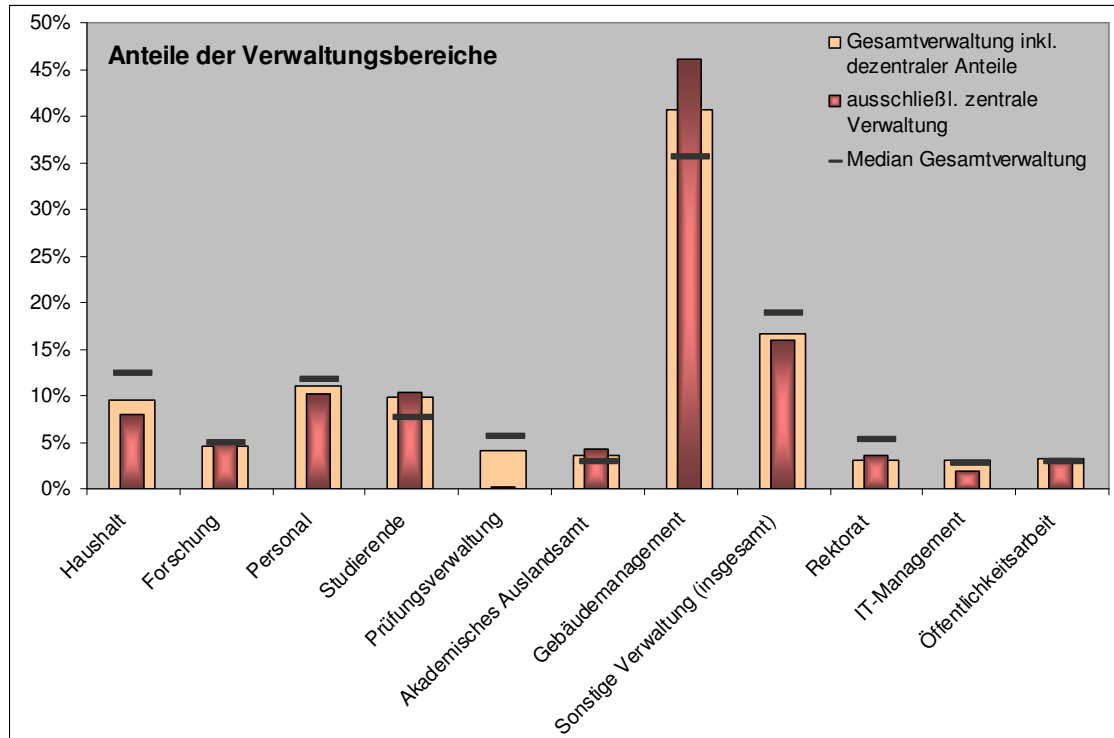


Abbildung 13: Verteilung der Personalkapazitäten auf verschiedene Verwaltungsbereiche

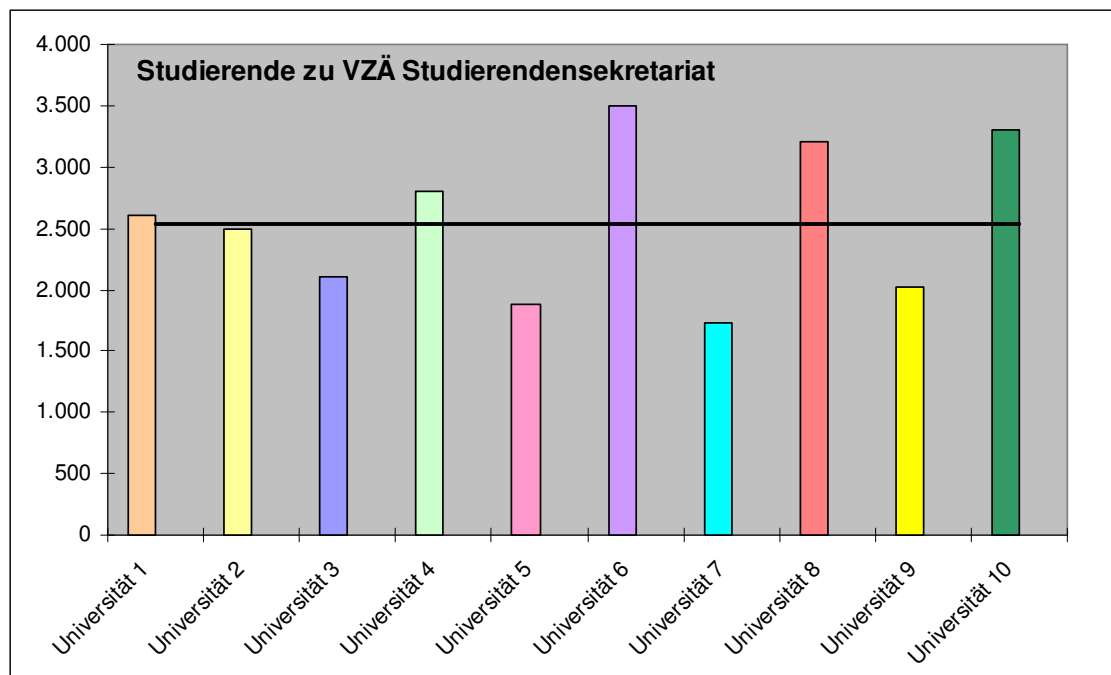


Abbildung 14: beispielhafter Kennzahlenvergleich zwischen mehreren Universitäten

Wichtig ist es an dieser Stelle anzumerken, dass die relative Höhe einer Kennzahl für sich keine Aussagekraft hat. Wenn sich z. B. herausstellt, dass hohe Kennzahlen darauf zurückzuführen sind, dass Stellen nicht besetzt sind und die Servicequalität leidet, weil zu viele Studierende von zu wenig Personal betreut werden, dann ist die Kennzahl für sich alleine genauso wenig aussagekräftig, wie im umgekehrten Fall eine niedrige Kennzahl möglicherweise zeigt, dass im Studierendensekretariat auch

ausgebildet wird und diese zusätzliche Betreuung benötigen. In beiden Fällen kann aber die vorurteilsfreie Hinterfragung der Kennzahlen Hinweise darauf geben, wie die auftretenden Unterschiede zu erklären sind. Nicht zuletzt können diese Unterschiede auch Auslöser dafür sein, sich die betreffenden Aufgabenbereiche in Phase 2 vertieft ansehen zu wollen.

Phase 2: prozessorientiertes Benchmarking

Kernelemente eines prozessorientierten Benchmarking-Verfahrens bilden die strukturierte Aufnahme von ausgewählten Prozessen und deren Gegenüberstellung und gemeinsame Diskussion in Workshops, bei denen der qualitative Lernprozess im Vordergrund steht. Die Teilnehmenden tauschen ihre Erfahrungen zu den verschiedenen Prozessen und einzelnen Aufgaben aus, wobei es angesichts der Komplexität vieler Prozesse sinnvoll und notwendig ist, sich vorab auf bestimmte Prozessspezifika zu verständigen, die für die Teilnehmenden von besonderem Interesse sind. Beispiele hierfür können verschiedene Aufgabenverteilungen zwischen zentralen und dezentralen Bereichen, unterschiedliche Reihenfolgen einzelner Prozessschritte mit den daraus entstehenden Konsequenzen auf die Prozessbearbeitung oder die Frage Standardisierung vs. Differenzierung von Prozessen und die damit gewonnenen Erfahrungen sein.

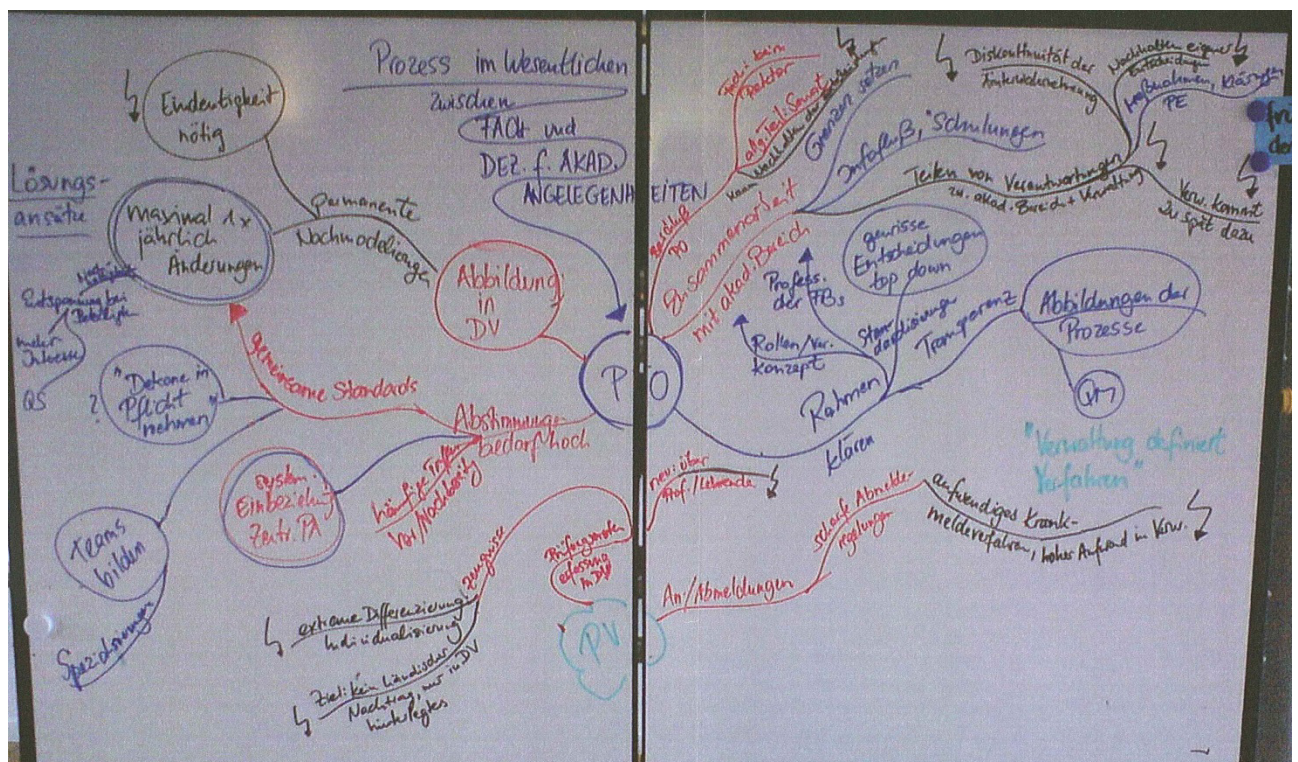


Abbildung 15: im Workshop gemeinsam erarbeitete Mindmap zur Komplexität der Verfahren in der Prüfungsverwaltung

Ein Beispiel, welche Komplexität sich aus dem Zusammenspiel der Akteure in den Prozessen in den Prüfungsverwaltungen ergeben, ist in einer Mindmap auf Abbildung 15 dargestellt. Im Workshop wurde zunächst dieses Gesamtbild als Fallbeispiel vorgestellt, um dann im nächsten Schritt die hieraus für die Hochschule besonders relevanten Fragestellungen wie zum Beispiel die Neukonzeption

von Rollenkonzepten für die verschiedenen Akteure oder eine optimierte IT-Unterstützung bei der Zeugniserstellung gemeinsam zu diskutieren. Im Ergebnis konnten die Teilnehmenden neue Anregungen und Ideen mit nach Hause nehmen, um dann in ihrer Hochschule Prozessverbesserungen vorzunehmen.

5.2.4 Fazit

Das hier vorgestellte zweistufige Benchmarking-Verfahren ist ein Beispiel dafür, wie Benchmarking in der praktischen Arbeit eingesetzt werden kann, um die internen Verwaltungsstrukturen transparent zu machen, diese mit den Strukturen und Organisationsformen an anderen Hochschulen zu vergleichen und sich dann für die Weiterentwicklung der eigenen Verwaltungsprozesse Ideen und Anregungen von außen zu holen. Im Ergebnis soll der Austausch mit anderen Hochschulen die eigenen Akteure dazu motivieren, ihre Verwaltungsdienstleistungen auf den Prüfstand zu stellen und dann hinsichtlich Qualität, Effizienz, Effektivität und Serviceorientierung zu verbessern.

Generell ist die Methode des Benchmarking als ein strukturiertes, aber flexibles Verfahren zu betrachten, das an der spezifischen Problemstellung auszurichten ist. Dabei ist immer zu beachten, dass trotz des Wunsches nach und auch der Notwendigkeit von vergleichbaren quantitativen Größen diese Indikatoren die Diskussion nicht dominieren. Die Reduzierung von Benchmarking auf reine Zahlenarithmetik und die daraus schnell resultierende Unterscheidung in „besser“ oder „schlechter“ führt zu einem unbeabsichtigten Ranking, das dem Ziel eines Benchmarking-Prozesses, nämlich in vertrauensvoller Umgebung auf gleicher Ebene offen über Stärken und Schwächen zu diskutieren und daraus zu lernen, diametral entgegensteht. Die hier geschilderte Kombination aus kennzahlenorientiertem und prozessbasierten Benchmarking erweist sich als ein wirksames Instrument, dieses nicht beabsichtigte Ranking zu minimieren, da mit Hilfe der Kennzahlen zunächst ein umfassender Einblick in die gesamte Verwaltungsstruktur der beteiligten Hochschulen ermöglicht wird und gleichzeitig die Bereiche identifiziert werden, für die alle Teilnehmenden dann einen differenzierten Einblick gewinnen, um aus den Stärken und Schwächen der eigenen sowie anderer Verwaltungsdienstleistungen zu lernen.

5.3 Betriebsmittelprüfung nach BGV A3 als Beispiel einer make-or-buy-Entscheidung

5.3.1 Problemstellung

Nach dem Siebten Sozialgesetzbuch (SGB VII) ist der Arbeitgeber verpflichtet, seine Arbeitnehmer/innen gegen Betriebsunfälle zu schützen. Hierzu werden die Unfallversicherungsträger ermächtigt, Unfallverhütungsvorschriften (UVV) zu erlassen und deren Einhaltung zu überwachen, soweit diese zur Prävention geeignet und erforderlich sind und staatliche Arbeitsschutzvorschriften hierzu keine Regelung treffen.⁵⁴ Die UVV sind Verordnungen, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Fachaufsicht genehmigt werden müssen, und als Verordnungen Gesetzescharakter besitzen.

Entsprechend der in diesem Sinne herausgegebenen UVV für elektrische Arbeits- und Betriebsmittel GUV-V A3 und der indirekt über das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) geltenden Betriebssicherheits-

⁵⁴ Vgl. § 15 Abs. 1, 2 SGB VII i.V.m. § 209 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII

verordnung (BetrSichV) müssen in bestimmten Zeitabständen alle elektrischen Anlagen und Betriebsmittel in einem Unternehmen überprüft werden. In entsprechender Anwendung gelten diese Regelungen auch für die Hochschulen.

Zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben ergeben sich für die Hochschulen mehrere organisatorische Entscheidungsnotwendigkeiten die im vorliegenden Fallbeispiel diskutiert werden. Zum einen ist zu überlegen, ob die Koordination der Betriebsmittelprüfungen an zentraler Stelle gemeinsam für wissenschaftliche Einrichtungen und Verwaltung organisiert wird. Zum anderen ist fraglich, ob die Prüfungen durch eigenes Personal oder durch Fremdpersonal zu erledigen sind. Als problematisch ist dabei anzusehen, dass mangels Erfahrungswerten keine geeignete Datenbasis vorliegt, die zur Entscheidungsunterstützung herangezogen werden kann.

5.3.2 Steuerungsziele

Die Steuerungsziele aus Sicht der Hochschule bestehen darin, einen möglichst geringen organisatorischen Aufwand zu verursachen und die Betriebsmittelprüfungen möglichst wirtschaftlich durchzuführen. Schließlich handelt es sich um einen Zusatzaufwand, der zwar gesetzlich vorgeschrieben ist, für den aber im Rahmen der Grundfinanzierung keine zusätzlichen Mittel vereinnahmt werden. Zugleich darf die wirtschaftliche und effiziente Organisation der Betriebsmittelprüfungen nicht zu Lasten der Qualität gehen, da ansonsten die Gefahr einer nicht ordnungsgemäßen Durchführung besteht. Insofern ist auch die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen als Steuerungsziel auszumachen.

5.3.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Die Entscheidungsfrage, ob die Organisation der Betriebsmittelprüfungen als hochschulinterne Dienstleistung zentral oder dezentral organisiert wird, kann mithilfe einer Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile entschieden werden (siehe Abbildung 16).

Unabhängig von der Entscheidung über die Zuordnung der Verantwortlichkeit über die Betriebsmittelprüfungen an zentraler oder dezentraler Stelle, stellt sich zusätzlich die Frage, ob die Prüfungen überhaupt hochschulintern ausgeführt werden, wenn sie ggf. durch externe Dienstleister günstiger erbracht werden können. Um hierzu eine Entscheidung treffen zu können, benötigt die Hochschule zunächst eine Datenbasis, die geeignet ist, aussagekräftige Entscheidungsparameter bereitzustellen. Nicht selten wird es den Hochschulen hieran mangeln. In der Regel wird die Hochschule keine Erfahrungswerte über die Anzahl der an der Hochschule im Einsatz befindlichen Geräte haben (insbesondere nicht über die ebenfalls prüfungspflichtigen Privatgeräte). Ebenso wenig ist häufig bekannt, mit welchen Prüfdauern im Durchschnitt zu rechnen ist, um geeignete Kennzahlen wie die Prüfungsdauer pro Gerät ermitteln zu können, über die letztlich eine Hochrechnung auf den gesamten zeitlichen Prüfungsanfall möglich ist, der Grundlage für eine Personalbedarfsplanung sein kann. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass eine teilweise Unkenntnis über Art und Umfang der Prüfungen vorliegt.

Um die genannten, oft fehlenden Informationen zu erheben, kann es hilfreich sein, zunächst eine Fremdfirma mit der Erstaufnahme der Geräte zu beauftragen. Dabei kann im Rahmen einer Ausschreibung festgelegt werden, dass über einen Preis pro Gerät abgerechnet wird. Somit erhält die Hochschule unmittelbare Kenntnis von Marktpreisen, die später als Vergleichsbasis für eine eventuelle Eigenorganisation genutzt werden können. Des Weiteren können durch die Beauftragung einer

Fremdfirma wertvolle Informationen über eine effiziente Prüfungsdurchführung und Kenntnisse darüber, wie genau geprüft wird (z. B. bei Neugeräten mit CE/GS-Kennzeichen oder vergleichbaren Gütesiegeln), gewonnen werden.

Aus dem Prüfungsvorgehen der Fremdfirma können in der Folge Kennzahlen abgeleitet werden, die der Hochschule die benötigte Datenbasis bieten, um rechnerisch ermitteln zu können, ob eine Eigendurchführung oder eine Fremdvergabe der Betriebsmittelprüfungen wirtschaftlicher ist.

zentrale Organisation	dezentrale Organisation
Vorteile	
Dokumentationsanforderungen und Datenbankpflege können leichter organisiert werden	Konsequente Nutzung des Einsatzes von elektrotechnisch unterwiesenen Personen (EUP)
Etablierung einer Spezialistenabteilung und Anhäufung von Detailwissen	Prüfungsaufwand kann aus eigenem Budget getragen werden
Vertretungsmöglichkeiten durch breitere Personaldecke	Gesteigertes Problembewusstsein durch unmittelbare Konfrontation mit den Prüfungsanforderungen
Effektive Nutzung erforderlicher Prüfungswerkzeuge und sonstiger Sachmittel	
Klar geregelte Verantwortlichkeit; zentrale Koordination und Ansprechbarkeit	
Jederzeit verfügbare statistische Auswertungsmöglichkeiten	
Nachteile	
Zusätzlicher Dokumentationsaufwand, um Prüfungskosten verursachergerecht weiterbelasten zu können	Keine zentrale Kontrollmöglichkeit für die in Haftung stehende Hochschulleitung
Prüfungstermine müssen abgestimmt werden, um die Verfügbarkeit der Ansprechpartner zu sichern und den laufenden Betrieb nicht zu stören	Erhöhte Gefahr einer nicht sachgerechten Prüfungsdurchführung durch Mangel an Detailwissen oder übersteigerten Effizienz- und Kostendruck
	Die Erstellung einer zentralen Dokumentationsdatenbank bedarf zusätzlicher Abstimmungsnotwendigkeiten
	Erschwerte Gewährleistung einer vollständigen Abdeckung aller prüfungsrelevanten Bereiche (Gefahr des Vergessens eines Bereiches)

Abbildung 16: Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen der zentralen, bzw. dezentralen Organisation von GUV A3 – Prüfungen

5.3.4 Fazit

Die Entscheidung zugunsten einer zentralen Organisation der Betriebsmittelprüfungen hat für die Hochschulleitung zum Vorteil, dass durch eine globale Koordinationsstelle und eine einheitliche Datenbankpflege jederzeit Informationen über den Prüfungsfortschritt bereitgestellt werden können. Insofern ist eine bessere Informationsbasis gegeben, die dazu beiträgt adäquate Steuerungsent-

scheidungen treffen zu können. Diese können einerseits darin bestehen, die Personalausstattung in dem Betriebsmittelprüfungsteam anzupassen oder auch Kostenvergleiche mit dem freien Markt treffen zu können.

Teilweise können die Vorteile einer dezentralen Organisation auch in einem zentralen Modell genutzt werden. So ist es möglich einzelnen Bereichen, z. B. technisch ausgerichteten Fachbereichen oder Fakultäten, die eigenverantwortliche Prüfungsdurchführung durch elektrotechnisch unterwiesene Personen (EUP) zu gestatten. Dabei werden die EUP durch zentrale Fachkräfte angeleitet und hinsichtlich der Dokumentationserfordernisse geschult. Gleichwohl verbleibt die Verantwortlichkeit für eine ordnungsgemäße Prüfung bei den zentralen Fachkräften. Für die Fachbereiche und Fakultäten kann der Anreiz zu Eigenprüfungen durch ein entsprechendes Kostenerstattungsmodell gefördert werden. Somit lassen sich die Vorteile einer dezentralen Organisation zumindest teilweise nutzen.

Um eine fundierte Entscheidung treffen zu können, ob eine Eigendurchführung oder eine Fremdvergabe der Betriebsmittelprüfungen wirtschaftlicher ist, bedarf es zunächst einer geeigneten Informationsgrundlage. Diese kann durch den befristeten Einsatz einer Fremdfirma eingeholt werden. Alternativ kann die Hochschule zunächst ein eigenes, kleines Prüfungsteam einrichten, das erste Prüfungserfahrungen macht, welche Basis für weitere Entscheidungen sein können. In diesem Fall sollte jedoch zusätzlich ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem freien Markt vorgenommen werden.

Die exakte Ausgestaltung der Organisation der Betriebsmittelprüfung sollte abschließend in einem detaillierten Prüfungskonzept festgehalten werden. Dabei kann nicht nur geregelt werden, welche Bereiche zentral oder dezentral aufgenommen werden, sondern auch in welcher Reihenfolge, bzw. nach welchem Plan die Prüfungen durchgeführt und in welchen Abständen die Wiederholungsprüfungen vorgenommen werden. Denkbar ist auch, dass dabei eine Option formuliert wird, nach der bedarfsweise (z. B. für einzelne Bereiche oder für Außenliegenschaften) der Einsatz von Fremdfirmen vorgesehen wird.

5.4 SWOT-Analysen für wissenschaftliche Werkstätten zur Ermittlung von Handlungsalternativen

5.4.1 Problemstellung

Viele Hochschulen halten innerhalb ihrer Organisation wissenschaftliche Werkstätten vor, in denen technische Dienstleistungen für den internen Gebrauch erbracht werden. Dazu zählen u. a. elektronische, mechanische oder optische Werkstätten. In Glasbläsereien werden z. B. spezifische und oftmals nicht am freien Markt erhältliche Gläser für Zwecke von Forschung und Lehre produziert. Durch Schlossereien, Schreinereien oder Galvanik werden technische Einrichtungen vorgehalten, die weitreichende Möglichkeiten bei der Durchführung von Forschungsvorhaben bieten und die Fertigung von Spezialteilen oder Prototypen ermöglichen, die es in der benötigten Form nicht einfach zu kaufen gibt. Dienstleistungsempfänger sind insbesondere naturwissenschaftliche Fachbereiche und Fakultäten, aber auch die Medizin oder die Ingenieurwissenschaften.

Die wissenschaftlichen Werkstätten können als gesonderte zentrale Betriebseinheiten geführt werden oder innerhalb der Fachbereiche/Fakultäten organisiert sein. Glasbläsereien, Schlossereien und

andere technische Bereiche sind dabei oftmals als separate Geschäftsfelder innerhalb der wissenschaftlichen Werkstätten geordnet.

Das Vorhalten eigener wissenschaftlicher Werkstätten führt regelmäßig zu einem hohen Rechtfertigungsdruck für die Hochschulleitung, da einerseits die Wirtschaftlichkeit des Vorhaltens einer solchen Einrichtung hinterfragt wird und andererseits eine Konkurrenzsituation zum freien Markt gesehen wird. Im vorliegenden Fallbeispiel wird daher gezeigt, wie SWOT-Analysen dabei helfen können, die für die Hochschule „beste“ Strategie zu finden.

5.4.2 Steuerungsziele

Für die Hochschulen ergibt sich aufgrund des externen Rechtfertigungsdruckes und aus Eigeninteresse an einer stetigen Optimierung der eigenen Dienstleistungsstrukturen die Notwendigkeit zur Überprüfung und zur Erlangung eines Nachweises über die Wirtschaftlichkeit dieser Einrichtungen. Steuerungsentscheidungen können die gesamten wissenschaftlichen Werkstätten betreffen, einen einzelnen Geschäftsbereich oder lediglich einzelne Produktgruppen.

5.4.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Steuerungsentscheidungen im Bereich der wissenschaftlichen Werkstätten sind zuweilen sehr schwer zu treffen, weil die Entscheidungsfindung nicht allein von monetären (Kosten-)Aspekten abhängig gemacht werden kann, sondern vor allem die prozessuale Einbindung der Werkstätten in Forschungsprojekte und weitere komplexe Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen.

Zur Vorbereitung von Steuerungseingriffen ist daher ein sensibles Vorgehen geboten. Dies kann beispielsweise in einem dreistufigen Verfahren erfolgen, das mit einer detaillierten Bestandsaufnahme beginnt (siehe Abbildung 17).

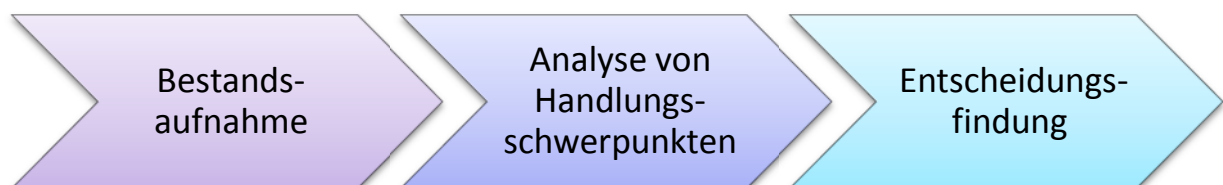


Abbildung 17: einfache Schrittfolge zur Vorbereitung von Steuerungsentscheidungen

Phase 1: Bestandsaufnahme

Als Instrument zur Bestandsaufnahme und Evaluation eignet sich z. B. eine SWOT-Analyse, in der die Ergebnisse aus Interviews und Befragungen von Nutzern/innen oder die Ergebnisse einer via Checklisten vorgenommenen Begutachtung ausgewertet werden.

Die SWOT-Analyse bietet übersichtliche Auswertungsmöglichkeiten, mit denen ein Überblick gegeben werden kann, welche Stärken und Schwächen bestehen. Dadurch lassen sich Handlungsfelder für Optimierungsbedarfe identifizieren, aber auch Steuerungsobjekte ermitteln, wo ein Handeln nicht opportun ist (siehe Abbildung 18).

Phase 2: Analyse von Handlungsschwerpunkten

Aus der Bestandsaufnahme durch die SWOT-Analyse können Strategieüberlegungen abgeleitet werden und Handlungsoptionen eruiert werden, die sich in einer Auswertungsmatrix wie in Abbildung 19 dargestellt zusammenfassen lassen.

Stärken	Schwächen
• Möglichkeit von Spezialanfertigungen • gute Ausstattung der Werkstatt • reibungslose Integration in die hochschulinternen Prozessabläufe • praxisnahe Lehrmöglichkeiten • schnelle Reaktionsmöglichkeit auf kurzfristige Bedarfsanforderungen • hohe Qualität und Kundenzufriedenheit 	• geringe Auslastung • hohe Fixkosten • personalbezogene Risiken • räumliche Distanz zwischen Werkstatt und Bedarfsstellen • teilweise Doppelstrukturen durch starke organisatorische Entflechtung der einzelnen Geschäftsbereiche • schwach ausgeprägtes Berichtswesen 
Chancen	Risiken
• Kooperationsmöglichkeiten mit gleichartigen Einrichtungen anderer Hochschulen • Ausweitung des Angebotsspektrums • Zunahme des Auftragseingangs • Rückgang von Beschaffungspreisen 	• Beihilferechtliche Risiken • sinkende Nachfrage • Aufkommen privatwirtschaftlicher Konkurrenz • Kosten von Ersatzinvestitionen • Preisrisiken auf dem Beschaffungsmarkt 

Abbildung 18: SWOT-Matrix als Instrument zur Darstellung einer Bestandsaufnahme

Die abgeleiteten Handlungsoptionen können im Weiteren durch Detailanalysen tiefergehend untersucht werden. Die strategisch orientierte SWOT-Analyse hilft insbesondere bei der Entwicklung von Handlungsalternativen im Zwischenfeld der Entscheidungsoptionen make or buy. Es werden differenziertere Betrachtungsmöglichkeiten offensichtlich, bei denen z. B. Kooperationen mit anderen wissenschaftlichen Werkstätten oder die Konzentration auf einzelne Spezialbereiche der wissenschaftlichen Werkstätten als Strategieüberlegungen erfasst werden.

Eine weitergehende Untersuchung der Handlungsoptionen kann z. B. durch Benchmarking, Marktanalysen und Kostenvergleiche mit dem freien Markt erfolgen. Im Zuge eines Benchmarking mit einer Vergleichswerkstatt lassen sich im Sinne des „best-practice-sharing“ individuelle Stärken herausfiltern, die auch Grundlage für Kooperationsentscheidungen sein können, bei denen sich Hochschulen sogar auf eine gegenseitige Arbeitsteilung verständigen und Synergieeffekte erzielen können.⁵⁵ Marktanalysen und Kostenvergleiche liefern Anhaltspunkte, um die eigene Kostensituation besser einschätzen zu können. Dabei kann identifiziert werden, ob sich zumindest teilweise Outsourcing-Potentiale ergeben, wenn z. B. ein Kundenbereich mit seinen Spezialanforderungen wegfällt oder dessen Produkthanforderungen im Einzelfall günstiger am Markt zu erwerben sind.

⁵⁵ Vgl. das vorhergehend Fallbeispiel „Verwaltungsbenchmarking als Basis einer Stärken- Schwächenanalyse und Best-practice-sharing“

Phase 3: Entscheidungsfindung

Nach Abschluss aller Detailanalysen und bei Vorliegen einer geeigneten Informationsbasis ist zu entscheiden, welche Strategie nachhaltig verfolgt werden soll und welche Steuerungsentscheidungen hierfür zu treffen sind. Dabei kann es je nach Zielsetzung auch geboten sein, mehrere Strategien parallel zu verfolgen.

Externe Faktoren Interne Faktoren	Opportunities (Chancen) - Kooperationsmöglichkeiten mit gleichartigen Einrichtungen anderer Hochschulen - Ausweitung des Angebotsspektrums	Threads (Gefahren) - Beihilferechtliche Risiken - sinkende Nachfrage
	Strengths (Stärken) - Möglichkeit von Spezialanfertigungen - gute Ausstattung der Werkstatt	SO-Strategien Nutzung von jeweiligen Ausstattungsstärken und Bildung von Kompetenzzentren durch Arbeitsteilung mit Kooperationspartner
	Weaknesses (Schwächen) - geringe Auslastung - hohe Fixkosten	ST-Strategien Konzentration auf die Fertigung von Spezialteilen und Prototypen; Zukauf aller sonstigen Bedarfspositionen
	WO-Strategien Sicherung der Auslastung und Erhöhung der Fixkostendegression durch externe Kooperationen	WT-Strategien Kapazitätsabbau als Reaktion auf Nachfrage- und Auslastungsprobleme

Abbildung 19: SWOT-Matrix mit abgeleiteten Strategieüberlegungen

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich durch das Abwägen von wirtschaftlich-monetären Aspekten und strategisch-qualitativen Aspekten. Steuerungsentscheidungen sollten in aller Regel nicht allein auf der Basis wirtschaftlicher Daten getroffen werden. Wegen der spezifischen Anforderungen und Verflechtungen zu Forschung und Lehre sind stets auch qualitative Aspekte in besonderer Weise zu berücksichtigen. Zur Abwägung sind ggf. Nutzwertverfahren⁵⁶ heranzuziehen, um die Entscheidungsfindung zu unterstützen.

5.4.4 Fazit

Die Einrichtung eigener wissenschaftlicher Werkstätten ist im Regelfall aus der Situation entstanden, dass die für Forschungszwecke benötigte Ausstattung (z. B. Laborgläser, Versuchsvorrichtungen) am freien Markt nicht erhältlich war oder nur durch teure Spezialanfertigungen erworben werden konnten.

⁵⁶ Vgl. das nachfolgende Fallbeispiel „Nutzwertanalyse zur Optimierung von IT-Servicediensten“

Um zu überprüfen, ob dieser Rechtfertigungsgrund weiterhin Gültigkeit hat und ob sich Potentiale für ein wirtschaftlicheres Handeln ergeben, kann in regelmäßigen Abständen eine SWOT-Analyse nach vorgenanntem Beispiel durchgeführt werden. Die Analyse berücksichtigt gleichermaßen rechtliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Marktumfeldes, wie auch hausinterne Besonderheiten, spezielle Nutzerbedarfe oder Kosten- und produktionsspezifische Aspekte. Änderungen der Rahmenbedingungen können sich zum Beispiel durch Änderungen im Vergabe- oder Beihilferecht ergeben. Die Bedarfe nach Fertigungsprodukten können sich ändern, wenn bestimmte Forschungsbereiche wegfallen. Kosten- und Produktionsrisiken können sich verändern, wenn sich die Beschaffung von Einsatzstoffen erheblich verteuert oder für die Produktion höhere Sicherheitsanforderungen gestellt werden.

Eine auf Stärken und Schwächen ausgelegte Evaluation der wissenschaftlichen Werkstätten zu regelmäßigen Beurteilungszeitpunkten kann z. B. dazu beitragen, eine wiederkehrende Beurteilung der Produkt- und Arbeitsqualität zu erlangen. Diese kann auch Rückschlüsse darauf ermöglichen, wie sich die Reputation und das Ansehen der Einrichtung bei den Nutzern/innen in den Fachbereichen und Fakultäten entwickelt.

Ergänzend sollte die Leitung der wissenschaftlichen Werkstätten regelmäßig über den Zustand der Einrichtung mithilfe von standardisierten Reports berichten. Darin kann Auskunft über finanzielle und wirtschaftliche Kennzahlen gegeben werden, um über Kostenstruktur, Mittelverwendung, Auftragsbestand, Auslastung etc. zu informieren. Ein solches Berichtswesen schafft Transparenz und kann zugleich verwendet werden, um anhand geeigneter Kennzahlen gelegentliche Vergleiche mit dem freien Markt zu ermöglichen.

Eine kontinuierliche Überprüfung der wissenschaftlichen Werkstätten mittels einer Evaluation in Form von SWOT-Analysen und durch regelmäßige Berichte der Geschäftsführung kann laufend Informationen über das Marktumfeld und die Einrichtung geben. Dadurch können permanent Informationen für die Hochschulleitung bereitgestellt werden, um einem etwaigen Rechtfertigungsdruck zu widerstehen und um Steuerungsnotwendigkeiten erkennen zu können.

5.5 Nutzwertanalyse zur Optimierung von IT-Servicediensten

5.5.1 Problemstellung

Eine optimal auf die Bedürfnisse von Hochschulen und ihren Mitgliedern abgestimmte IT-Infrastruktur sowie der dafür notwendigen IT-Servicedienstleistungen ist eine wichtige Voraussetzung für exzellente Forschung und Lehre. Deshalb liegt es im Interesse der Hochschulen, ihre IT-Servicedienste so zu entwickeln, damit Mitarbeiter/innen und Studierende bei ihrer Aufgabenerfüllung bestmöglich unterstützt werden. Dabei gibt es unterschiedliche Organisationsmodelle für die von den Hochschulen angebotenen IT-Service-Dienste. Die Bandbreite an IT-Organisationsstrukturen reicht von einer sehr zentralen Organisationsform mit einem Hochschulrechenzentrum, das für alle IT-Services direkt zuständig und verantwortlich ist, über eine Lösung mit starker zentraler Koordinierungsstelle (Rechenzentrum) aber zentral/dezentralen Serviceeinrichtungen bis hin zu einer generell stark dezentral organisierten IT-Versorgung, die dann in der Verantwortung der einzelnen Fakultäten, Fachbereiche, Institute und sonstigen Einrichtungen der Hochschule liegt.

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren sich drastisch verändernden IT-Landschaften und neuen technischen Möglichkeiten zentraler und virtueller IT-Lösungen stellen sich viele vor allem mit dezentral organisierten IT-Services ausgestattete Hochschulen jedoch die Frage:

Welche Organisationsstruktur ist für eine effiziente IT-Versorgung und die Sicherstellung der funktionalen IT-Servicedienste für die Nutzer die optimalste Lösung?

Da es für diese Frage keine allgemeingültige Antwort gibt, muss jede Hochschule für sich selbst feststellen, wie eine auf die Bedürfnisse der Hochschule zugeschnittene IT-Infrastruktur und die entsprechenden IT-Servicedienste organisiert werden sollten, um eine optimale Qualität bei gleichzeitig möglichst geringen Kosten sicherstellen zu können. Als ein mögliches Instrument, die genannte Fragestellung zu beantworten und unter Berücksichtigung verschiedenster Einflussfaktoren eine möglichst leistungsfähige Organisationsstruktur zu ermitteln, soll im vorliegenden Fallbeispiel die Nutzwertanalyse diskutiert und vorgestellt werden.

5.5.2 Steuerungsziele

Ziel ist es, mit Hilfe einer Nutzwertanalyse die verschiedenen Aspekte und Faktoren, die bei einer Bewertung von komplexen internen Dienstleistungen wie sie z. B. die IT-Servicedienste an einer Hochschule darstellen, angemessen berücksichtigen zu können. Dazu werden diese Aspekte und Faktoren einzeln operationalisiert und quantifiziert und damit die Komplexität einer Gesamtbewertung durch die Zerlegung in einzelne Teilbewertungen reduziert. Die gesamte Nutzwertanalyse mit ihrer Definition von Kategorien, Bewertungskriterien und Bewertungsschemata kann dabei als diskursiver Prozess gestaltet werden, um nicht nur die Interessen der Nutzer möglichst umfassend einzubeziehen, sondern vor allem auch die Sichtweisen der verschiedenen Akteure auf zentraler und dezentraler Ebene angemessen zu Wort kommen zu lassen. Letzteres ist dann besonders wichtig, wenn aus dem Ergebnis Veränderungen in der Organisation der IT-Servicedienste resultieren, für deren Umsetzung dann eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse eine wichtige Voraussetzung ist.

5.5.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Die Durchführung einer Nutzwertanalyse zur Optimierung von IT-Servicediensten kann zweckmäßigerweise in mehreren Phasen erfolgen:

1. Vorbereitungs- und Analysephase
2. Erarbeitung verschiedener zu bewertender Szenarien
3. Festlegung der Kriterien und des Bewertungsschemas
4. Durchführung der Bewertung

Diese Phasen werden im Folgenden kurz beschrieben.

Phase 1: Vorbereitungs- und Analysephase

Zur Vorbereitung einer Nutzwertanalyse in den IT-Servicediensten ist es sinnvoll, zunächst die IST-Situation hinsichtlich Aufgabenverteilung, Personal- und Ressourcenausstattung sowie zentral und dezentral erbrachter Dienstleistungen zu analysieren. Ferner sind die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzer/innen sowie die Stärken und Schwächen der aktuellen IT-Servicedienste zu erfassen, da sich hieraus sowohl die für die Nutzwertanalyse zu berücksichtigenden Kategorien und Kriterien als auch Argumente für deren jeweilige Bewertung ableiten lassen. Natürlich kann diese Vorbereitungs- und

Analysephase mit unterschiedlichen Instrumenten (z. B. Online-Befragungen zur IT-Infrastruktur und IT-Betreuung, Einzel- und Fokusgruppen-Interviews, Begehungen, SWOT-Analysen⁵⁷, Prozessanalysen⁵⁸, Aufwandsschätzungen, Nutzerforen mit Nutzern/innen aus Verwaltung, Fakultäten/Fachbereichen und Studierenden etc.) und in verschiedener Intensität durchgeführt werden. Im Ergebnis ist es aber erforderlich, den IST-Stand sowie die möglicherweise auch widersprüchlichen Anforderungen an ein SOLL so ausreichend spezifizieren zu können, dass eine parametergestützte Klassifizierung und Bewertung der Kategorien und Kriterien möglich wird. Begehungen, also eine „In-Augenscheinnahme“ der verschiedenen Serviceeinrichtungen vor Ort sind dabei in der Regel unverzichtbar, da erst dann die Realität und die Anforderungen wirklich beurteilt werden können.

Phase 2: Erarbeitung verschiedener zu bewertender Szenarien

Die Nutzwertanalyse ist ein Verfahren mit dem z. B. alternative Organisationsmodelle nach verschiedenen Kriterien bewertet und verglichen werden. Dabei baut die Nutzwertanalyse auf den Daten auf, die in einer vorausgegangenen Analyse der IST-Situation und der bestehenden Anforderungen ermittelt wurden. Auf Grundlage dieser Datenbasis können nun verschiedene an die individuellen Bedürfnisse der Hochschule angepasste organisatorische Szenarien entwickelt und dem bestehenden Organisationsmodell gegenübergestellt werden. Beispiele hierfür sind in Abbildung 20 und Abbildung 21 dargestellt.

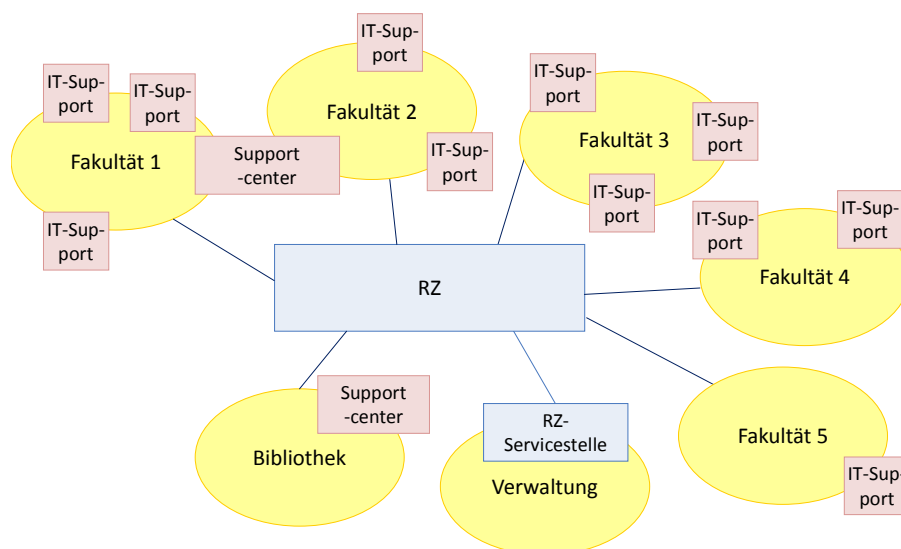


Abbildung 20: Dezentrales IT-Organisationsmodell auf Basis „gewachsener“ heterogener Strukturen

⁵⁷ Vgl. vorheriges Fallbeispiel „SWOT-Analysen für wissenschaftliche Werkstätten zur Ermittlung von Handlungsalternativen“

⁵⁸ Vgl. nachfolgendes Fallbeispiel „Prozessanalysen und Prozessoptimierung“

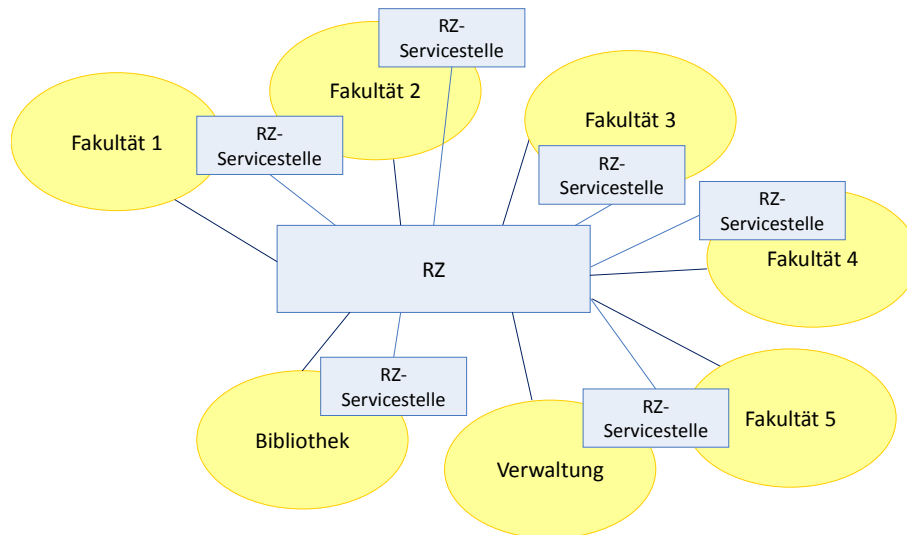


Abbildung 21: Szenario für ein zentrales IT-Organisationsmodell mit dezentralen Servicestellen

Um die verschiedenen Organisationsmodelle auch quantitativ bewerten zu können, ist es sinnvoll, in diesem Schritte für diese Szenarien auch Personalbedarfsrechnungen durchzuführen und/oder jeweils Soll-Prozesse zu entwickeln, wie sie abhängig von der Organisationsform jeweils in optimaler Form ablaufen sollten (z. B. Nutzersupportprozesse, Hard- und Softwarebeschaffung, Lizenzmanagement, Server- und Storgedienste etc.).

Phase 3: Festlegung der Kriterien und des Bewertungsschemas

Zur Beurteilung der verschiedenen Organisationsszenarien werden nun verschiedene Kategorien und Kriterien festgelegt und ein Bewertungsschema definiert. Grundsätzlich gilt hierfür die Maxime:

„So einfach und transparent wie möglich!

Als praktisches Beispiel können die drei Kategorien

- Umsetzbarkeit
- Nutzerorientierung
- Kosten, Struktur und Betrieb

gelten, die dann jeweils mit fünf bis zehn Einzelkriterien hinterlegt werden und deren Gewichtung zueinander festgelegt werden muss (siehe Abbildung 22).

Die einzelnen Kriterien innerhalb der Kategorien werden üblicherweise gleich gewichtet, wobei einzelne besonders zentrale Kriterien ggf. doppelt in die Bewertung eingehen (im Beispiel die beiden Kriterien „stabile, gute Technik“ und „Sicherheit“). Wie die Gewichtungen der Kategorien untereinander und welche Kriterien als besonders zentral mit doppelter Gewichtung in die Bewertung eingehen sollen, muss in der Hochschule selbst nach Maßgabe der jeweiligen Präferenzen diskutiert und festgelegt werden. Es erscheint sinnvoll, hierfür einen „IT-Steuerkreis“ einzurichten, in dem die wichtigsten Anspruchsgruppen wie Rechenzentrum, Fakultäten (unter Berücksichtigung der verschiedenen Fachkulturen), Studierende, Verwaltung und Hochschulleitung repräsentiert sein sollten. Dadurch kann gesichert werden, dass die spätere Bewertung und das daraus resultierende Ergebnis

für ein zukünftiges Servicemodell möglichst nahe an den Bedürfnissen der Hochschule ausgerichtet sind.

Kategorien	Kriterien	Gewichtung
Umsetzung	– Kosten der Realisierung – organisatorische Komplexität der Reorganisation – Perspektive der Umsetzbarkeit (zeitlich) – Grad der kulturellen Veränderung – Schwierigkeit der Umsetzung	25%
Nutzerorientierung	– kurze Reaktionszeit, schneller Support – Kenntnisse über und Bedienung spezifischer Bedürfnisse – hohe Flexibilität der Betreuung – zeitliche Verfügbarkeit des Supports – persönlicher Kontakt zwischen Nutzer und Supportdienstleister – Support für Studierende – stabile, gute Technik (zweifach gewichtet)	40%
Kosten, Struktur, Betrieb	– Personaleinsatz – Personalkosten – Standardisierbarkeit – Qualität der Prozesse und Abläufe – Organisation – Stabilität – Sicherheit (zweifach gewichtet)	35%

Abbildung 22: Beispiel für mögliche Kategorien, Kriterien und deren Gewichtung

Phase 4: Durchführung der Bewertung

Die Bewertung der Kriterien selbst erfolgt zunächst qualitativ auf Basis der in Schritt 1 ermittelten Erkenntnisse und wird dann in Zahlenwerte von 1 bis 3 übertragen, wobei der Wert 3 dann vergeben wird, wenn das Kriterium optimal vom jeweiligen Organisationsmodell erfüllt bzw. erreicht werden kann. Auch diese Bewertung ist sinnvollerweise in einem „IT-Steuerkreis“ durchzuführen, da seitens der verschiedenen Akteure durchaus unterschiedliche Ansichten zur jeweiligen Bewertung bestehen können, die letztendliche Entscheidung aber möglichst im Konsens gesucht werden sollte. Erst wenn ein Konsens absolut nicht möglich scheint, muss ein anderes Verfahren der Entscheidungsfindung (Mehrheitsentscheid, Entscheidung durch Hochschulleitung, Zulassung von zwei Alternativen etc.) gewählt werden.

Sind die einzelnen Kriterien bewertet, lässt sich pro Kategorie ein Mittelwert für jedes zur Entscheidung stehende Organisationsmodell bilden, woraus dann wiederum in Abhängigkeit der gewählten Gewichtungsfaktoren die Gesamtbewertung resultiert. Auf diese Weise wird für jedes Organisationsmodell die Gesamtbewertung berechnet, damit schließlich eine Rangfolge aller Organisationsszenarien erstellt werden kann, die darüber Aufschluss gibt, in welche Richtung die IT-Servicedienste zukünftig entwickelt werden sollten (siehe Abbildung 23).

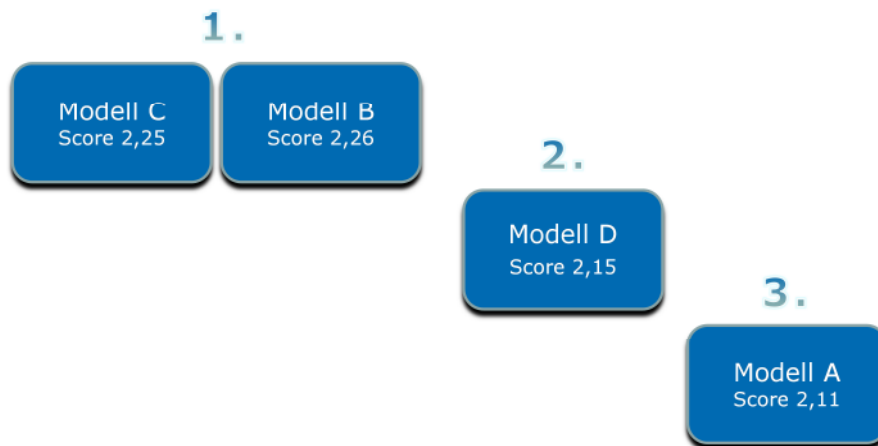


Abbildung 23: „Ranking“ verschiedener Organisationsmodelle als Ergebnis einer Nutzwertanalyse

5.5.4 Fazit

Nutzwertanalysen eignen sich besonders zur vergleichenden Bewertung von alternativen Modellen und Szenarien. Das Beispiel der Reorganisation von IT-Servicediensten zeigt, dass mit diesem Instrument das am besten geeignetste Organisationsmodell ermittelt werden kann, um eine optimale IT-Versorgungsstruktur unter den bestehenden Rahmenbedingungen weiterentwickeln zu können. Vor allem die Orientierung an den individuellen Bedingungen und strategischen Zielen der Hochschule ermöglicht es, ein für die jeweilige Hochschule optimales Organisationsmodell als standortspezifische Kombination aus zentralen und dezentralen IT-Serviceeinrichtungen zu entwickeln. Als besonders gewinnbringend zeigt sich auch der partizipative Ansatz der mit der Nutzwertanalyse möglich ist. Indem alle betroffenen Akteure zumindest repräsentativ in den Bewertungsprozess einbezogen werden, wird eine größtmögliche Akzeptanz für das Ergebnis und dessen anschließende Umsetzung erzielt. Es ist entscheidend, dass sich die verschiedenen Argumente für das eine oder andere Kriterium in der Nutzwertanalyse wiederfinden, damit alle Interessen berücksichtigt werden, in der Zusammenführung aber auch gegeneinander relativiert und abgewogen werden, um für die Hochschule als Ganzes eine adäquate Lösung zu finden.

Begleitet wird die Nutzwertanalyse durch eine möglichst umfassende Informations- und Kommunikationsstrategie, um dann nicht nur repräsentativ sondern auch individuell bei den betroffenen Akteuren und Nutzern/innen eine weitgehende Akzeptanz für die gefundene Lösung zu erreichen.

5.6 Prozessanalysen und Prozessoptimierung

5.6.1 Problemstellung

Prozesse und Prozessdenken hat in den Hochschulen in allen Bereichen eine zunehmende Bedeutung erfahren, wenn es darum geht, hohe Leistungsfähigkeit, optimale Bedarfs- und Nutzerorientierung und verstärkte IT-Unterstützung bei internen Dienstleistungen insbesondere dann zu verbinden, wenn mehrere Akteure womöglich aus verschiedenen Organisationseinheiten an der Leistungserbringung beteiligt sind. Insbesondere im Verwaltungsbereich gilt es dabei, unterschiedliche Typen

von Geschäftsprozessen zu unterscheiden, deren Eigenschaft man nicht gleich erkennen kann, die jedoch die Verwaltungsarbeit kennzeichnen

1. Der wohlstrukturierte, vorentschiedene „Produktionsprozess“ von Verwaltungsleistungen, die routinemäßig auf der Basis klarer Entscheidungsregeln erbracht werden können und weitgehend automatisierbar sind.
2. Der rechtlich determinierte, auf die Bearbeitung eines allerdings individuellen Falls hin ausgerichtete Entscheidungsprozess.
3. Der Verwaltungsprozess, der in unterschiedlichem Maß Ermessenstätigkeit aufweist oder die Bereinigung von Unklarheiten beim Verständnis von Rechtstexten einfordert.

Weitere Kriterien der Differenzierung können sein: routinemäßige Massenverarbeitung, individuelle Fallbearbeitung, komplexe Fallbearbeitung mit oder ohne Kundenkontakt, Projektarbeit, „Feuerwehrtätigkeiten“ als unvorhergesehene, von außen veranlasste und nicht standardisierbare Tätigkeiten, Wartung, Instandhaltung und Datenpflege als intern veranlasste Routinetätigkeiten sowie Handeln auf Eigeninitiative.^{59,60}

Wie stellt sich nun die Vielfalt dieser Geschäftsprozesse aus Sicht der Adressaten der Dienstleistungen dar? Welche Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten eröffnen sich einer Universitätsleitung? Welche Ansatzpunkte gibt es, Geschäftsprozesse nicht nur zu analysieren, sondern auch – nach welchen Kriterien auch immer – zu optimieren? Mit dem vorliegenden Fallbeispiel soll gezeigt werden, wie standardmäßig bei der Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen vorgegangen wird, welche Aspekte dabei zu beachten sind und mit welchen Ergebnissen und Einsatzmöglichkeiten sich daraus ergeben.

5.6.2 Steuerungsziele

Prozessanalysen stellen für Hochschulen keinen Selbstzweck dar, sind doch die Verfahren in der Regel aufwändig und mit einem nicht unerheblichen Zeitaufwand seitens der betroffenen Akteure verbunden. Erst wenn auf Basis der Analyse der IST-Prozesse eine Entwicklung dieser Prozesse hin zu SOLL-Prozessen erfolgen soll, die eine höhere Prozess- und/oder Ergebnisqualität versprechen, wird sich daher dieser Aufwand lohnen und eine Universitätsleitung dieses Steuerungsinstrument einsetzen. Häufige Anlässe für Prozessanalysen und Prozessoptimierung sind:

- die Einführung eines Systems der Qualitätssicherung bzw. eines Qualitätsmanagementsystems, in dem sowohl die Dokumentation der Prozesse in der Regel als Standard gefordert wird als auch deren Weiterentwicklung im Sinne eines „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ als Ziel definiert werden kann.
- die Einführung oder Weiterentwicklung eines IT-Systems, das die Prozesse zukünftig möglichst weitgehend unterstützen soll, wodurch es erforderlich ist, die Prozesse so zu modifizieren, dass die technischen Möglichkeiten des IT-Systems in optimaler Weise zum Einsatz kommen können.

⁵⁹ Stratmann, F. Prozessorientierung in Hochschulen – mehr als Tools und Referenzmodelle. in: Altvater, P., Hamschmidt, M. & Stratmann F. (Hrsg.), *HIS:Forum Hochschule 12/2011: Prozessorientierung in Hochschulen - mehr als Tools und Referenzmodelle* (S. 39-55). Hannover, 2011

⁶⁰ Lenk, K.: Notwendige Revisionen des Geschäftsprozessdenkens, in: Wimmer, M. (Hrsg.): *Impulse für e-Government: Internationale Entwicklungen, Organisation, Recht, Technik Best, Practices*. Wien 2002

Im Rahmen dieser Anlässe lassen sich folgende Ziele benennen, die mit Prozessanalysen und –optimierung erreicht werden können:

- Transparenz, Übersicht über derzeitige Abläufe schaffen
- Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche je Arbeitsschritt eindeutig zuordnen und klären
- Dokumentation und Nachvollziehbarkeit von Vorgängen herstellen
- Fach- und bereichsübergreifendes „Denken in Prozessen“ fördern
- Gesamtzusammenhänge erkennen
- Nutzersicht einnehmen und verstehen lernen (Anforderungen, Zufriedenheit)
- Systematische Verbesserungen anstoßen (z. B. Schnittstellen, Medienbrüche etc. aufdecken), um Prozessqualität oder Durchlaufzeiten zu erhöhen und Aufwand sowie Kosten zu sparen

5.6.3 Steuerungsinstrumente und Vorgehen

Generell lässt sich das Vorgehen bei der Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen in mehrere Schritte unterteilen:

Phase 1: Prozesse identifizieren und Prozesslandkarte erarbeiten

Es gilt zunächst hier, die organisatorischen Voraussetzungen für ein Prozessmanagement als Rahmen für Prozessanalysen und –optimierungen zu schaffen. Dazu gehört, die Hochschulleitung bzw. Verwaltungsleitung einzubinden, in dem sie übergeordnete langfristige strategische Ziele und Anforderungen an das Prozessmanagement definiert. Dann müssen der Ressourcenbedarf geklärt werden, denn nicht nur die eigentlichen Prozessmanager/innen, die für die Prozesserhebung und Durchführung der Analysen und Sollkonzeptentwicklung verantwortlich sind, benötigen hierfür Zeit und Ressourcen, sondern auch die Akteure in den betrachteten Prozessen müssen für die Erhebung und Diskussionen um Optimierungspotentiale und Sollprozesse zur Verfügung stehen. Für die Identifikation der wesentlichen Kern-, Steuerungs- und Unterstützungsprozesse empfiehlt es sich dann, diese in Form einer Prozesslandkarte darzustellen und als Basis für die nächsten Schritte zu nehmen.

Phase 2: Prozesserhebung

Sind die zu untersuchenden Prozesse definiert, werden ausgehend von Fragestellungen wie: Wie funktioniert der Prozess jetzt? Wo liegen die Stärken, wo die Schwächen des IST-Prozesses? Wie lange dauert es vom Beschaffungswunsch bis der beschaffte Gegenstand oder die beschaffte Dienstleistung tatsächlich den/die Empfänger/-in erreicht hat? die nachfolgenden Festlegungen getroffen bzw. Punkte geklärt:

- Organisationseinheiten und beteiligte Akteure festlegen
- Prozessauslöser (Prozessbeginn) und Prozessergebnis (Prozessende) definieren
- Rahmenbedingungen für den Prozess definieren (welche rechtl. Rahmenbedingungen gelten, z. B. LHO, aktuelle Version Beschaffungsordnung)? in welchen Fällen elektronische bzw. manuelle Bestellvorgänge? In welchen Fällen zentrale bzw. dezentrale Beschaffungen?
- Prozessschritte aufnehmen (Wie läuft der Prozess in 80% der Fälle ab, Sonderfälle/Ausnahmen sammeln im Themenspeicher)
- Welche Arbeitsmittel, Informationen werden je Tätigkeit benötigt?
- Problembehaftete Arbeitsschritte markieren und erläutern

- Schnittstellen markieren und erläutern

UNIVERSITÄT		Akteure/ Rolle								
		Akademischer Bereich			Lager	Verwaltung				
Aufgabe	Abfolge der Arbeitsschritte (bitte durchgehend nummerieren)	Dekanat (Dekan/in)	Institutsleitung	Professor/in	Lager	Beschaffungsabteilung	Buchhaltung/ Belegerfassung	Buchhaltung/ Anlagenbuchhaltung	Kasse	sonstige Akteure (bitte benennen)
genaue Bezeichnung der ausführenden Einheit an Ihrer Hochschule bitte in dieser <u>Zeile</u> hinterlegen →									..	..
Teilprozess: Bedarfsermittlung										
Bedarf ermitteln (Art, Menge, Qualität)										
Bedarf rechtfertigen prüfen										
Bestand kontrollieren										
vorhandene Mittel kontrollieren										
Teilprozess: Lieferantenauswahl und Auftragsvergabe										
Angebot einholen										
Angebot auswählen										
Lieferanten auswählen										
Beschaffungsantrag erstellen										
Ausschreibung durchführen										
Bestellung auslösen/Auftrag vergeben										

Abbildung 24: Ausschnitt eines Prozesserhebungsbogens für den Prozess „Materialbeschaffung“

Die Prozesserhebung selbst kann mit unterschiedlichen Methoden erfolgen, wobei die eingesetzte Methodik maßgeblich davon abhängt, welche Komplexität im Prozess vorliegt und wie viele Akteure, womöglich aus unterschiedlichen Organisationseinheiten (zentral und dezentral) am Prozess beteiligt sind. Das Methodenspektrum reicht vom Aufschreiben des Prozesses durch den/die Prozessverantwortlichen, der/die alles „im Griff“ hat, bis hin zu großen Workshops mit allen Beteiligten, in denen der Prozess Schritt für Schritt durchgegangen und in seiner Abfolge sowie mit seinen Stärken, Schwächen und Besonderheiten dokumentiert wird. In letzterem Fall hat sich ein Vorgehen bewährt, das zunächst mit Hilfe eines Prozesserhebungsbogens die grundlegende Abfolge der wichtigsten Prozessschritte, die hierfür jeweils zuständigen Akteure sowie die eingesetzten Medien abfragt, und dann auf Basis dieser Informationen in einen Prozessworkshop mit den Akteuren startet (siehe Abbildung 24) ⁶¹. Im Workshop wird dann dieser Basisprozess gemeinsam weiter ausmodelliert, plausibilisiert

⁶¹ Jungermann, I.: Prozessorientierte Organisationsberatung in der Prüfungsverwaltung – ein erster Weg vom Ist zum Soll. in: HIS-Magazin 4/2012, S. 9 f. Hannover 2012

und hinsichtlich seiner Stärken, Schwächen und Optimierungspotenziale diskutiert (siehe Abbildung 25).

Phase 3: Sollkonzeptentwicklung

Auf Basis der erhobenen Erkenntnisse werden in dieser Phase die Prozesse dahingehend weiterentwickelt, in dem jeweils die Prozessschritte, Prozessfolgen, Prozessverantwortliche, Anforderungen und Ziele für die einzelnen Prozesse so definiert werden, um die Fragestellungen an das Prozessmanagement zu beantworten. Beispiele können sein:

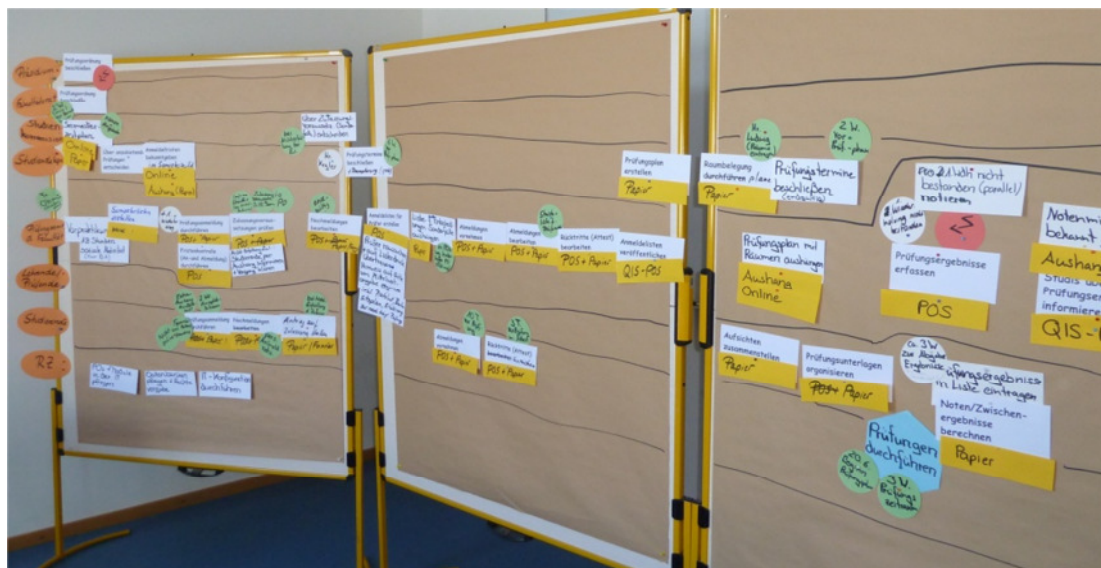


Abbildung 25: Beispielprozess „Durchführung einer Prüfung“ nach Plausibilisierung und Ausmodellierung im Workshop⁶²

- Verzicht auf Prozessschritte
- Bündeln von Prozessschritten
- Optimierung einzelner Prozessschritte
- Veränderungen in den Zuständigkeiten für Prozessschritte
- Veränderungen im Ablauf der Prozessschritte
- Eliminierung von Prozessschleifen
- Reduzierung von Schnittstellen
- Reduzierung von Medienbrüchen
- Automatisierung von Prozessschritten und -abläufen
- Standardisierung von Prozessschritten und -abläufen

62 Jungermann, I. 2012

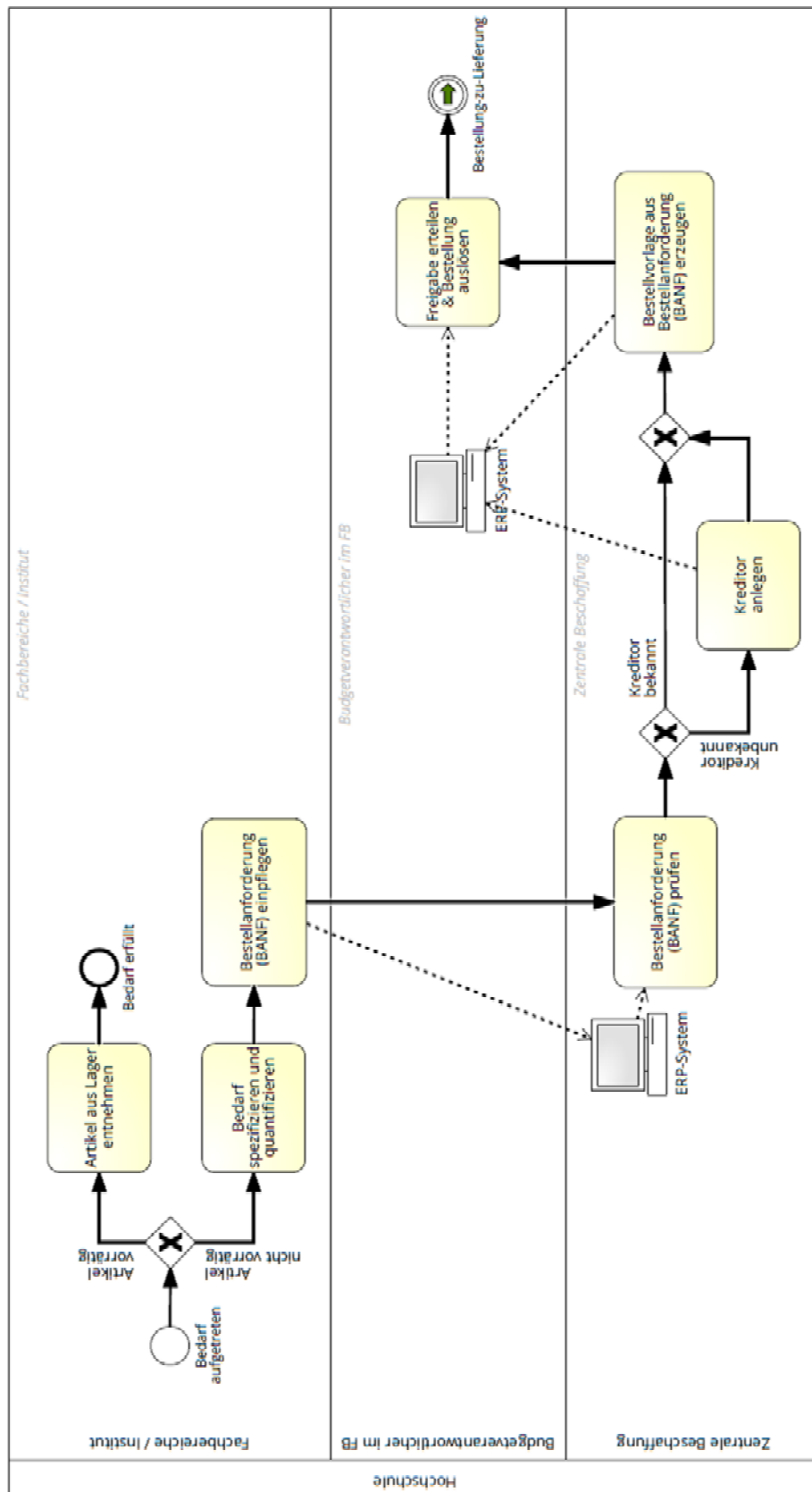


Abbildung 26: Prozessdarstellung als Swim-Lane-Diagramm: „Bestellung auslösen“ in BPMN-Notation mit SIGNAVIO

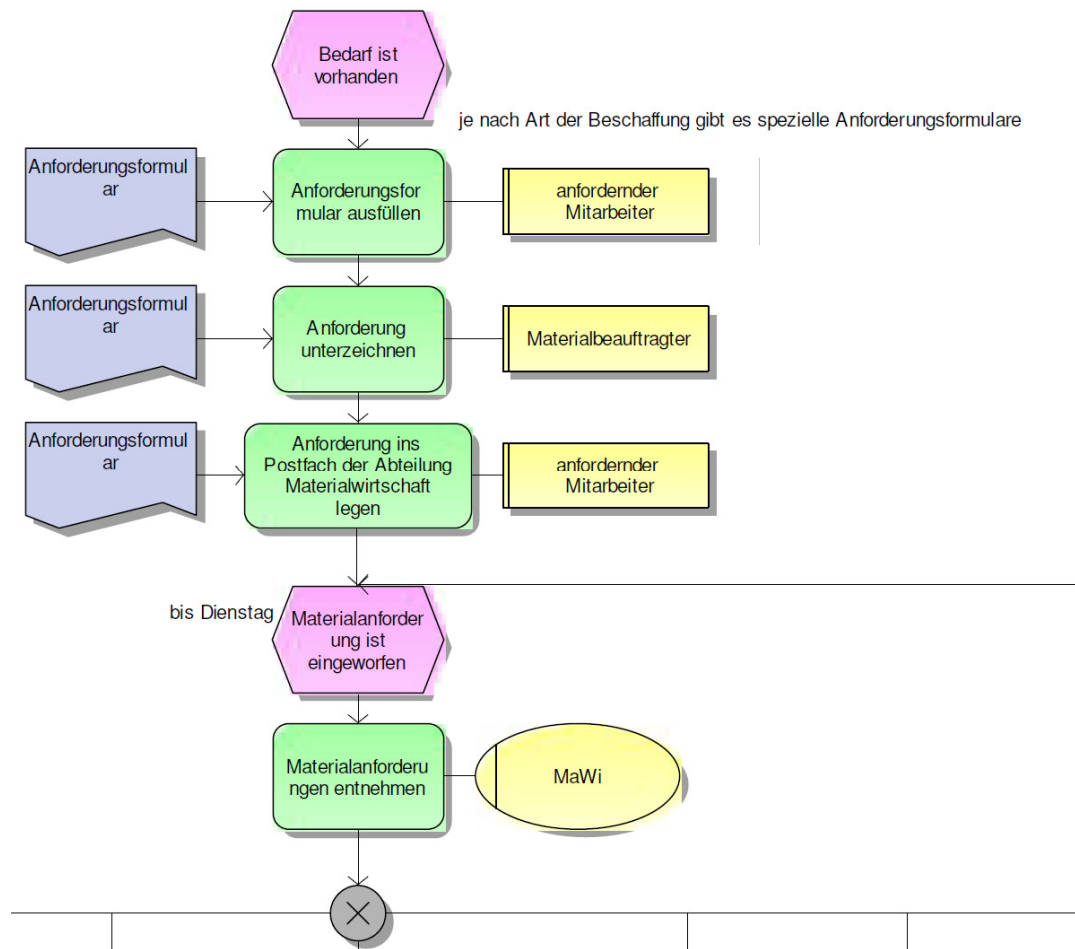


Abbildung 27: „Bedarf anmelden und Material anfordern“ in EPK-Notation mit ARIS

Sowohl für die Dokumentation der Ist-Prozesse als auch vor allem auch der neuen optimierten Soll-Prozesse empfiehlt es sich, auf sog. Prozessmanagement-Tools und Modellierungs-Notationen zurückzugreifen, die sich inzwischen in breiter Vielfalt mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen etabliert haben. Zwei dieser Modelle sind beispielhaft in Abbildung 26 und Abbildung 27 abgebildet.⁶³

Insbesondere die großen Standardprogramme wie z. B. ARIS, SIGNAVIO, IBO, IGRAFEX etc. beschränken sich dabei bei weitem nicht auf die Darstellung der Prozesse, sondern bieten umfangreiche Tools, um komplette Prozessdatenbanken aufzubauen, zu pflegen und IT-gestützt zu entwickeln bzw. zu optimieren. Dies bietet zwar eine Vielzahl von Vorteilen, wenn tatsächlich eine komplette Prozessorientierung entwickelt werden soll, wie dies üblicherweise im Rahmen der Einführung neuer ERP oder Campus-Management-Systeme geschieht. Sofern sich die Prozessanalyse und -optimierung auf einzelne Prozessbereiche oder gar Einzelprozesse beschränkt (z. B. Neukonzeption des Prozesses „Entwicklung von Studiengängen“ im Rahmen der Einführung eines Systemakkreditierung) kann es auch hilfreich sein, sich auf einfache Hilfsmittel zu beschränken, geht es doch dann vor allem um die Klärung und Definition der hinter den Prozessschritten stehenden Inhalte als um die reine Optimierung z. B. der Ablauforganisation. Es ist außerdem zu bedenken, dass die Modellierung von Prozessen

⁶³ Sehl, I., & Hamschmidt, M. Wirklich nur Tools? Der Einfluss von Modellierungsmethoden auf das Prozessmanagement an Hochschulen. in Alt Vater, P., Hamschmidt, M. & Stratmann F. (Hrsg.), *HIS:Forum Hochschule 12/2011: Prozessorientierung in Hochschulen - mehr als Tools und Referenzmodelle* (S. 39-55). Hannover, 2011

oft auch dann an Grenzen stößt, wenn z. B. das „Verhalten bei Störungen“ (der Studiengangskoordinator ist längere Zeit krank.) oder sog. „weiche Faktoren“ (überlastete Beschäftigte führen zu Verzögerungen in der Prozesserledigung und erzeugen damit Unverständnis in den Fakultäten) im Fokus der Prozessoptimierung stehen soll.

Phase 4: Prozessrealisierung und -steuerung

Im letzten entscheidenden Schritt für die Wirksamkeit des Verfahrens geht es darum, die entwickelten Soll-Prozesse zu den neuen „gelebten Prozessen“ zu machen. Im Idealbild steuern dann die definierten Prozessverantwortlichen die Prozesse in Richtung einer nachhaltig gleichbleibenden Prozessqualität, die sich an den zuvor festgelegten Prozesszielen orientiert. In der Praxis kann diese letzte Phase sowohl in Form des „Schalter Umlegens“ oder auch im Rahmen eines umfassenden Change-Prozesses gestaltet werden. In der Regel wird ein Weg gewählt werden, der zwischen beiden Extremen liegt, denn wenn in der Realisierung die Einbeziehung der Prozessakteure vernachlässigt wird, besteht immer die Gefahr, dass sich unterhalb des offiziellen neuen Soll-Prozesses die alten Abläufe erhalten und am Ende daraus möglicherweise noch Mehrarbeit und zusätzliche Defizite anstatt die erhofften Optimierungen entstehen.

5.6.4 Fazit

Die hier vorgestellte Vorgehensweise zu Prozessanalyse und Prozessoptimierung kann nur einen kleinen Einblick in die vielgestaltige Welt des Prozessmanagements vermitteln und einige Hinweise geben, wonach es sich lohnt, weiter zu suchen, bevor dieses Instrument oder besser dieses riesige Instrumentarium in der praktischen Arbeit eingesetzt werden kann. Doch wenn auch der Tiefe und Ausdifferenzierung im Prozessmanagement kaum Grenzen gesetzt sind, kann doch oft schon mit vergleichsweise einfachen Mitteln ein erster Überblick über Prozessabläufe, beteiligte Akteure und mögliche Verbesserungspotenziale gewonnen werden. Insbesondere die gemeinsame Diskussion von Beteiligten aus unterschiedlichen Organisationseinheiten im Rahmen der Prozesserhebung bildet häufig schon einen Mehrwert für sich, ist doch den Beteiligten der Gesamtzusammenhang im Prozess in den wenigsten Fällen bewusst und wird durch das „Wissen voneinander“ häufig erst das „Verständnis füreinander“ ermöglicht.

Darüber hinaus wird es aber in vielen Fällen unerlässlich sein, sich über die hinter den zu steuernden internen Dienstleistungen stehenden Prozesse im Klaren zu sein, diese gründlich zu analysieren und ggf. auch neu zu modellieren, wenn die Qualität oder die Wirtschaftlichkeit einer Dienstleistungserbringung verbessert werden soll.

Die Autoren

Dr. Rainer Ambrosy ist seit 2004 Kanzler der Universität Duisburg-Essen und war vor dieser Zeit Kanzler der Fachhochschule Bochum sowie in verschiedenen Behörden Nordrhein-Westfalens tätig. Neben seinen Aufgaben als Kanzler nimmt Dr. Ambrosy u. a. den Vorsitz des Arbeitskreises Hochschulfinanzierung der Universitätskanzlerinnen und -kanzler Deutschlands wahr und engagiert sich als stellvertretender Sprecher der Universitätskanzlerinnen und -kanzler Deutschlands.



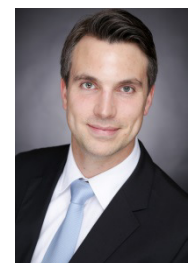
Dr. Michael Breitbach war vor seinem Eintritt in den Ruhestand Ende 2014 über 19 Jahre lang Kanzler der Justus-Liebig Universität Gießen. In dieser Zeit hat Dr. Breitbach nicht nur die JLU entscheidend mitgeprägt, sondern hat sich auch übergreifend hochschulpolitisch engagiert und war u. a. Vorsitzender des Arbeitskreises Leistungsorientierte Mittelverteilung und Zielvereinbarungen der Universitätskanzlerinnen und -kanzler Deutschlands.



Dr. Harald Gilch leitet den Geschäftsbereich Hochschulmanagement im HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V., das 2015 als gemeinnütziges Kompetenzzentrum 2015 in Trägerschaft der Länder neu gegründet worden ist und die langjährige Tradition der Abteilung Hochschulentwicklung der früheren HIS GmbH fortsetzt.



Michael Strotkemper ist nach vorheriger Tätigkeit bei einer renommierten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft seit 2012 als Referent an der Universität Duisburg-Essen für die Bearbeitung von Grundsatzfragen zuständig. Er unterstützt Dr. Ambrosy in der Geschäftsführung des Arbeitskreises Hochschulfinanzierung der Universitätskanzlerinnen und -kanzler Deutschlands.



Hans-Joachim Völz ist seit 2004 Kanzler der Hochschule für Musik Hanns Eisler Berlin. Vorher war Herr Völz in der Berliner Senatsverwaltung tätig und dort u. a. für die Referendarausbildung verantwortlich. Er ist Mitglied im Sprecherkreis der Kanzlerkonferenz der deutschen Musikhochschulen und seit 2012 deren stellvertretender Vorsitzender.

