

DStGB DOKUMENTATION N° 64



„Rakeling“

oder die Reform der öffentlichen
Verwaltung in Deutschland durch
Shared Services



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de



goetzpartners
MANAGEMENT
CONSULTANTS

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Lichterfelde

Telefon 030 77307-0

Telefax 030 77307200

E-Mail dstgb@dstgb.de

Oktober 2006

Autoren: Dr. Hans Gerd Prodoehl, goetzpartners MANAGEMENT CONSULTANTS GmbH
Franz-Reinhard-Happel, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	2
I. Shared Services in den Niederlanden	3
II. Shared Services als Motor für die Verwaltungsreform in Großbritannien	3
III. Shared Services: Paradigma für die Verwaltungsreform in Deutschland	4
IV. Das Rakeling-Prinzip: mehr Innovation wagen	6
V. Die Chancen der Defragmentierung	9

Vorwort



*Dr. Gerd Landsberg
Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und
Gemeindebundes*

In den kommenden Jahren stehen die Länder- und Kommunalverwaltungen vor der Herausforderung, ihre administrativen Leistungen durch mehr Zusammenarbeit innerhalb der Behörden aber auch zwischen den Behörden wirtschaftlicher zu erbringen. Die Erfahrungen in den Niederlanden und in Großbritannien zeigen, daß die gemeinsame Erbringung von Leistungen in so genannten Shared-Services-Centern eine immer größere Bedeutung bekommt. Solche Dienstleistungszentren sind auch für die deutsche Kommunalverwaltung von besonderem Interesse.

Shared Services beruhen auf dem Konzept, gleiche Prozesse zum Beispiel aus den Finanz- und Servicebereichen verschiedener Verwaltungen in einem wirtschaftlich oder rechtlich selbständigen Verantwortungsbereich zusammenzufassen und abzuwickeln. Durch diese gemeinsame Aufgabenerfüllung wird der Ressourceneinsatz optimiert, die Leistungen können wirtschaftlicher erbracht werden, Kosten in nicht unerheblichem Maße werden eingespart. Damit wird Geld frei für dringend notwendige Investitionen der Kommunen in Bildung, Familie und Integration.

Der Aufgabe von Dienstleistungszentren für die öffentliche Verwaltung in Deutschland schwächt nicht die lokalen Behörden, sondern stärkt sie. Denn sie werden von Routineaufgaben entlastet und können damit mehr Ressourcen für die individuelle Betreuung der Kunden und für die Einzelfallbearbeitung einsetzen.

Dr. Gerd Landsberg

I. Shared Services in den Niederlanden

Seit wenigen Monaten gibt es in der niederländischen Sprache ein neues Wort. Es heißt „rakeling“. Die niederländische Regierung hält „rakeling“ bereits heute für einen Schlüsselbegriff der niederländischen Innovationskultur. „Rakeling“ hält mehr und mehr in den allgemeinen Sprachgebrauch der Niederländer Einzug.

Es gibt im Deutschen kein passendes Wort für „rakeling“. Deshalb kann die Bedeutung von „rakeling“ im Deutschen nur ungefähr umschrieben werden: „Rakeling“ meint, dass jemand, der Neuland betritt, der das Wagnis der Innovation eingeht, selbst dann Erfolg hat, wenn die Ergebnisse seines Handelns von dem abweichen, was er sich vorgestellt hat.

„Rakeling“ ist deshalb „een positief woord“, wie die Niederländer sagen. Ein Wort, das dazu ermutigt, die mit jeder Veränderung einhergehenden Wagnisse einzugehen. Wohl wissend, dass beim Betreten von Neuland der Eintritt von Unvorhergesehenem nie ausgeschlossen werden kann.

„Rakeling“ ist auch der Leitbegriff für eine Initiative der niederländischen Regierung, die Verwaltungsreformen in niederländischen Kommunen forcieren soll. Sie heißt „Inaxis“ und verfolgt das Ziel, Verwaltungsreformen in niederländischen Gemeinden durch den Aufbau von Shared Services zu stimulieren.

Inaxis hat den englischen Begriff „shared services“ dabei bewusst ins Niederländische übernommen. Weil er ein international geläufiger Begriff ist, der seit Jahren im privatwirtschaftlichen Sektor verwendet wird und mehr und mehr auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung Einzug hält.

19 Shared-Services-Projekte hat Inaxis im vergangenen Jahr in niederländischen Kommunen unterstützt: mit Know-how und mit Geld. Für die Verwaltungsreform in den Niederlanden hat Inaxis eine Schlüsselstellung.

II. Shared Services als Motor für die Verwaltungsreform in Großbritannien

Im November 2005 hat der britische Premierminister ein **Positionspapier „Transformational Government – Enabled by Technology“** herausgegeben, das den Weg für eine radikale Umgestaltung des britischen öffentlichen Sektors beschreibt.

Im Kern geht es in diesem Papier darum, standardisierbare Verwaltungsprozesse durch Nutzung von Informationstechnologie („IT enabled change“) so weit zu rationalisieren, dass substantielle Einsparungen erzielt werden, die für die Verbesserung der Bürgerservices vor Ort genutzt werden können („freeing resources for the frontline“).

Der Aufbau von Shared Services ist der Kern dieser Verwaltungsreform: In dem Papier wird sinngemäß die Ausbildung einer Shared-Service-Kultur der Verwaltung eingefordert. Tony Blair beschreibt die Zielvorgabe 2011 so: **„Die Einstellungen in der Verwaltung müssen sich dahingehend ändern, dass die gemeinsame Erbringung von Dienstleistungen als Chance gesehen wird, die vorherrschende Silostruktur zu überwinden.“**

Die Perspektive der „Silos“ bedeutet Kirchturmdenken, Abschottung und Parzellierung. Die Perspektive des „Sharing“ hingegen beschreibt die behördenübergreifende Bündelung von Verwaltungsaufgaben. Sie ist – so das Blair-Papier – heute wegen der Fortschritte der Informationstechnik leichter umsetzbar denn je.

Das Blair-Papier betont dabei, dass die Nutzung von neuesten Informationstechniken nicht nur erforderlich ist, um die öffentliche Verwaltung zu verändern, sondern auch, um stetige Veränderungen zu einem Funktionsprinzip der öffentlichen Verwaltung zu machen;

■ damit sich die öffentliche Verwaltung nicht von den Wandlungsprozessen in ihrer Umwelt (Gesellschaft, Wirtschaft) abkoppelt („This is the only way in which public services can keep up with a continually changing, globalised society.“)

■ und damit sie den Wandel als Chance bejaht und davon ausgeht, dass das Eingehen von Risiken die Voraussetzung für Erfolg ist („rakeling“).

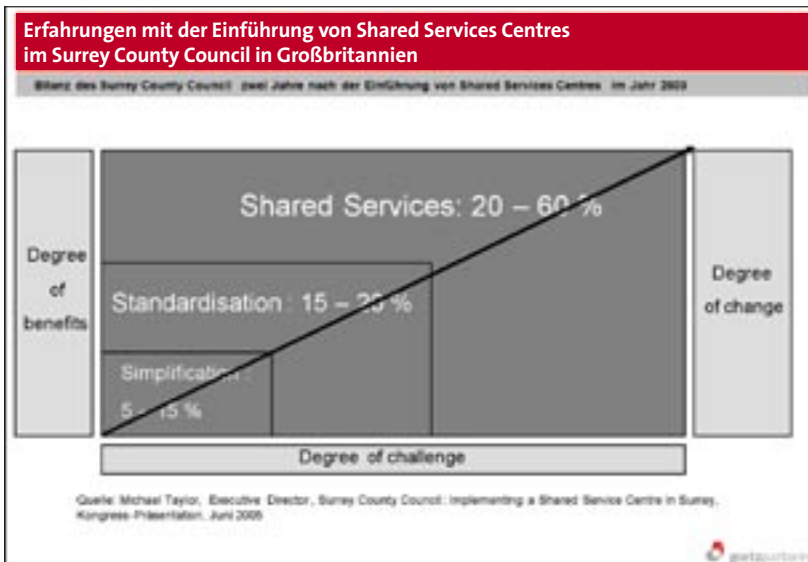
In Großbritannien haben Regierungsbehörden und regionale Counties in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Shared-Services-Projekten realisiert.

Das Schaubild (s. Seite 4) des Surrey County Councils aus dem Jahr 2005 weist exemplarisch auf Erfahrungen hin, die die britische Counties bei der Verwirklichung von Shared-Services-Projekten gemacht haben.

Die Einsparungen, die mit Shared Services erzielt werden können, sind beträchtlich (20 - 60 %). Sie sind umso höher, je mehr sie mit Prozessveränderungen einhergehen.

Die britischen Erfahrungen mit dem Aufbau von Shared Services im öffentlichen Sektor zeigen aber auch, dass Shared Services **nicht nur erhebliche Kostenreduktionen** ermöglichen (durch Nutzen von Skalen- und Mengendeckungs-Effekten, Standardisierung von Prozessen, Automatisierung von Abläufen, Erzielen von Standortvorteilen, Reduktion von Over-head-Ressourcen etc.), **sondern auch und gerade signifikante Qualitätseffekte** generieren.

Diese Qualitätssteigerungen werden dadurch erzielt, dass in Shared-Services-Centern erheblich mehr Ressourcen für die Durchführung von administrativen Verwaltungsleistungen eingesetzt werden können als in den dezentralen Verwaltungseinheiten. Shared-Services-Center sind



Entsprechend hat der East Riding Council mit dem privaten Dienstleister, der im Zuge dieser auf acht Jahre angelegten Public Private Partnership auch 500 Mitarbeiter des Councils übernimmt, ein „Service Level Agreement“ vereinbart, in dem präzise festgelegt wird, welche **Qualitätskriterien** der Dienstleister zu erfüllen hat (von der Bearbeitungszeit für Bürgeranträge bis hin zu dem Prozentsatz der Bürgeranrufe, die im Call Center des Dienstleisters innerhalb der ersten sieben Klingeltöne beantwortet werden). Die Leistungen des privaten Dienstleisters werden von einer Kommission des East Riding Councils („Audit Commission“) ständig nach diesen Qualitätskriterien bewertet. Stellt die Kommission auf der Grundlage eines Benchmarkings fest, dass diese Leistungen nicht unter die besten 10 Prozent bei vergleichbaren öffentlichen und privaten Institutionen fallen, so kann der Council gegenüber dem Dienstleister erhebliche Pönalen geltend machen.

damit der Ort, an dem mehr Quantität in mehr Qualität umschlägt.

So hat der britische **East Riding Council** am 1. Oktober 2005 eine Vielzahl von Verwaltungsleistungen auf einen privaten Dienstleister übertragen, der diese Leistungen in Shared-Services-Centern erbringt; das Spektrum dieser Leistungen reicht dabei vom Gebühreneinzug über den Betrieb von „Customer Service Centern“ bis hin zum Betrieb von Bürgerbüros. Das Motiv des East Riding Councils war dabei nicht nur, Kosten zu reduzieren, sondern auch die Qualität der Leistungen der öffentlichen Verwaltung zu steigern.

Der private Dienstleister hat für die Erbringung der Leistungen Shared-Services-Centers in East Riding errichtet, die ihre Dienstleistungen auch für andere öffentliche und private Institutionen anbieten. Er hat sich gegenüber dem East Riding Council verpflichtet, in diesen Shared-Services-Centers in den kommenden Jahren in East Riding 600 neue Arbeitsplätze zu schaffen.

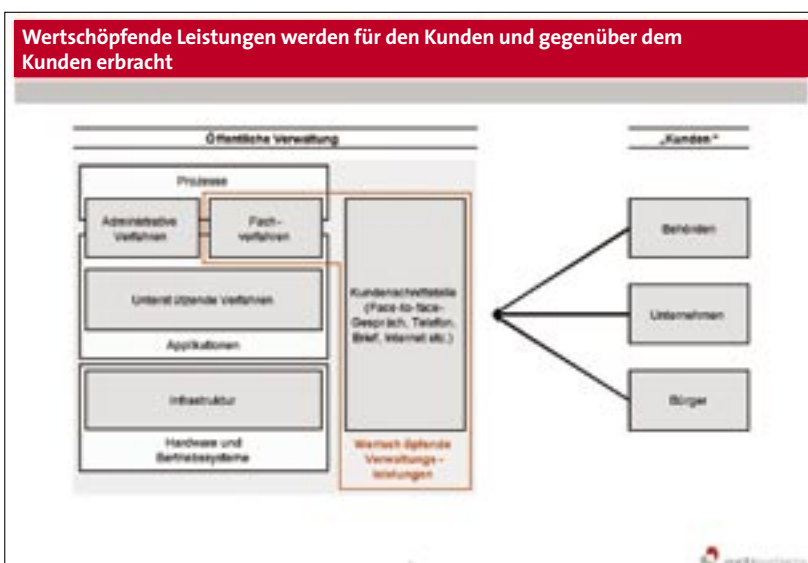
III. Shared Services: Paradigma für die Verwaltungsreform in Deutschland

Dem Konzept der Shared Services liegt die Überlegung zugrunde, dass die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden grundsätzlich in zwei Kategorien eingeteilt werden können:

■ Wertschöpfende Verwaltungsleistungen:

Dies sind Leistungen der öffentlichen Verwaltung, die individuell für bestimmte Personen/Kunden (Bürger, Unternehmen, Verwaltungsmitarbeiter, politische Entscheidungsträger) zu bestimmten Zeiten an bestimmten Orten und in bestimmten Situationen erbracht werden: die Leistung des Lehrers in der Schulklasse, des Polizisten am Unfallort, des kommunalen Wirtschaftsförderers bei der Beratung eines ansiedlungswilligen Unternehmens etc.).

Diese wertschöpfenden Leistungen sind stets Unikate: Bei ihnen kommt es auf individuelle Betreuung der Kunden, auf Präsenz vor Ort, auf Ermessensentscheidungen im Einzelfall an. Sie sind deshalb nur in begrenztem Umfang standardisierbar und automatisierbar. Ein positives Beispiel für die Zusammenarbeit ist die Gemeindeprüfungsanstalt, die Kommunen zentrale Services im Bereich der Prüfungen anbietet.



■ Administrative Verwaltungsleistungen:

Dies sind Leistungen der öffentlichen Verwaltung, die für eine unbegrenzte Vielzahl von Einzelfällen nach allgemeinen Regeln und Standards erbracht werden und die in einer Vielzahl von Verwaltungsbehörden in gleicher/ähnlicher Weise wahrgenommen werden bzw. wahrgenommen werden können (d. h. mit standardisierten Prozessen, auf der Grundlage einheitlicher IT-Systeme, auf gleicher/ähnlicher Rechtsgrundlage etc.). Ihre Erbringung ist nicht an einen bestimmten Ort und an spezifische Zeiten gebunden.

Die Qualität dieser administrativen Leistungen hängt nicht vom Grad ihrer kundenindividuellen Spezifizierung ab. Vielmehr ist die Qualität der administrativen Leistungen allein eine Funktion ihrer vorschriftsmäßigen, standardkonformen und zeitgerechten Erbringung.

Der Kunde, der diese administrativen Leistungen entgegennimmt, bemisst die Güte dieser Leistungen nicht daran, ob sie individuell auf ihn zugeschnitten sind, sondern daran, ob sie regelkonform erstellt wurden, bestimmten Standards folgen und zeitgerecht durchgeführt werden.

Für diese administrativen Leistungen gilt: Auf sie kann das betriebswirtschaftliche Prinzip der Skaleneffekte angewandt werden. Administrative Leistungen können umso effizienter erbracht werden, je größer die Leistungsmenge ist. Denn mit der Vergrößerung der Leistungsmenge sinken die Stückkosten der Leistungserbringung.

Administrative Leistungen sind standardisierbar und automatisierbar. Mit IT- und Telematik-Unterstützung können sie für eine potenziell unbegrenzte Zahl von öffentlich-rechtlichen Institutionen erbracht werden.

Indem öffentlich-rechtliche Institutionen die Erbringung dieser administrativen Leistungen an zentralen Stellen konzentrieren (Shared Services), steigern sie signifikant die Effizienz der Leistungserbringung (standardisierte Qualität bei mit steigender Leistungsmenge stetig sinkenden Kosten).

Sie steigern damit auch die Effizienz und Effektivität der Erbringung **wertschöpfender** Leistungen. Denn administrative Leistungen sind in der Regel **behördeninterne Back-Office-Leistungen**, mit denen die wertschöpfenden Leistungen auf einem bestimmten Qualitätsniveau erst ermöglicht werden.

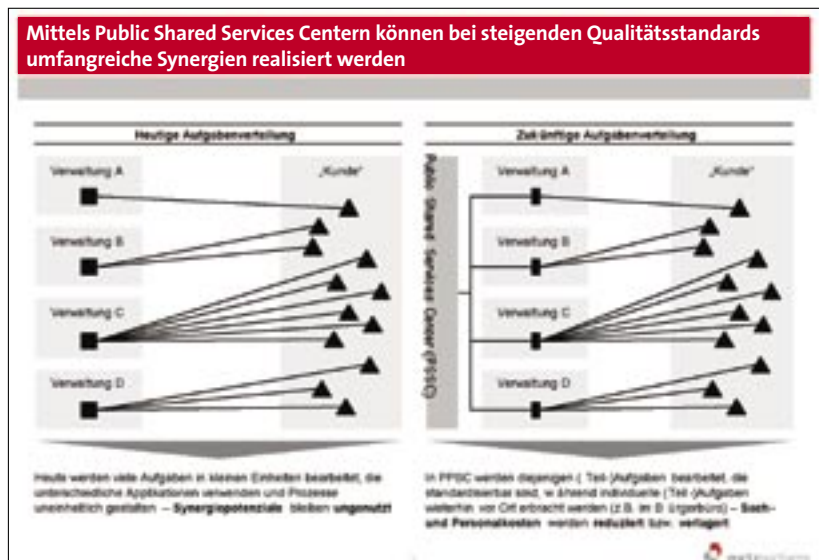
Beispiel: der Betrieb eines Digitalfunknetzes (administrative Leistung), mit dem die Arbeit der Sicherheitskräfte vor Ort unterstützt wird (wertschöpfende Leistung), ein zentrales Melderegister, mit dem die Arbeit im kommunalen Einwohnermeldewesen unterstützt wird etc.

Der Aufbau von „Public-Shared-Services-Centern (PSSC)“,

also von Geschäftsprozesszentren, in denen administrative Leistungen für eine Vielzahl von Behörden erbracht werden, schafft vielfältige Vorteile:

- beträchtliche Einspareffekte und Effizienzgewinne (mit dem Effekt, dass mehr Ressourcen für die Verbesserung der wertschöpfenden Leistungen eingesetzt werden können: „freeing resources for the frontline“) und
- erhebliche Qualitätseffekte, die aus den Skalenvorteilen der zentralisierten Leistungserbringung erwachsen (so können in diesen Geschäftsprozess-Zentren erheblich mehr Ressourcen als bei dezentraler Leistungserbringung für die stetige Fortentwicklung der Qualität der administrativen Leistungen eingesetzt werden).

Der Aufbau von Shared-Services-Centern für die öffentliche Verwaltung in Deutschland schwächt damit nicht die lokalen Behörden, sondern stärkt sie. Denn sie werden von Routineaufgaben entlastet und können damit mehr Ressourcen für die individuelle Betreuung der Kunden und für die Einzelfallbearbeitung einsetzen.



So verstanden,

- ist die Entfernung der Geschäftsprozess-Zentren vom Kunden Voraussetzung für mehr Kundennähe,
- ist Zentralisierung in Shared Services ein notwendiges Mittel für mehr dezentrale Leistungsvielfalt,
- ist überörtliche Konzentration Bedingung für bessere örtliche Kundenbetreuung,
- ist Standardisierung und Automatisierung zwingende Voraussetzung für mehr Individualisierung,
- ist mehr Quantität im Back Office (= im Shared Services Zentrum) der Schlüssel für mehr Qualität im Front Office (= bei der singulären Kundenbetreuung vor Ort).

Dabei muss der Aufbau eines Public Shared-Services-Centers nicht gleichbedeutend sein mit der Errichtung/dem Betrieb eines Gebäudes, das als räumliche Zentrale für die Erbringung von administrativen Leistungen für viele Behörden fungiert.

Vielmehr können Shared Services auch durch die Schaffung von virtuellen Leistungszentren etabliert werden: durch webbasierte Vernetzung von dezentralen Einheiten auf der Grundlage gleicher Prozesse, Standards und IT-Systeme. Der Aufbau von Shared-Services-Centern kann dabei durchaus als ein Kernelement der interkommuna-

len Zusammenarbeit verstanden werden. Das Konzept der Shared-Services-Center knüpft an bisherigen Projekten der **interkommunalen Zusammenarbeit** in Deutschland an. Es skizziert einen Weg zur weiteren Fortentwicklung dieser interkommunalen Kooperation.

IV. Das Rakeling-Prinzip: mehr Innovation wagen

Das Shared-Services-Projekt im britischen Surrey County ging von der Prämisse aus, mit weniger Aufwand mehr zu tun. Also von der Notwendigkeit, bessere Leistungen der öffentlichen Verwaltungen mit weniger Ressourcen zu erbringen, Qualitätssteigerungen zu erzielen und zugleich die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Das Konzept der Shared Services ermöglicht es in der Tat, die Quadratur des Kreises nachzuzeichnen: die Qualität der Leistungen der öffentlichen Verwaltung für die verschiedenen (externen und internen) Kundengruppen zu steigern und zugleich in den Gebietskörperschaften neue finanzielle Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen.

In den kommenden zehn Jahren werden von den derzeit ca. 1,3 Millionen Beschäftigten im kommunalen Sektor in Deutschland voraussichtlich 25 bis 30 Prozent aus Altersgründen ausscheiden. Wenn es gelingt, durch Aufbau von Shared-Services-Zentren die kommunalen Aufgaben mit den verbleibenden Beschäftigten zu erfüllen (bzw. durch Neueinstellung nur eines Teils der ausgeschiedenen Mitarbeiter), dann ergeben sich für die Kommunen dadurch jährliche Einsparungen in zweistelliger Milliardenhöhe.

Es kann davon ausgegangen werden, dass heute fast die Hälfte aller Leistungen der deutschen Kommunalverwaltungen administrative Leistungen sind. Wenn es durch Einrichtung von Shared-Services-Centern gelingt, in Zukunft nicht mehr fast 50 Prozent, sondern nur noch 20 Prozent aller Ressourcen einer Kommunalverwaltung auf die Erledigung administrativer Leistungen zu verwenden, so können durch diese Reform gewaltige Effizienzgewinne erzielt werden.

Das Blair-Papier will Vertrauen schaffen für die Fähigkeit der britischen Regierung, sich auf radikale Weise zu reformieren.

Auch die Vision einer durch Shared Services reformierten kommunalen Verwaltungslandschaft in Deutschland erscheint radikal. Aber unrealistisch erscheint sie nur dann, wenn man davon ausgeht, dass der Begriff „rakeling“ im veränderungsresistenten Deutschland keine Konjunktur haben kann.

Wie sähe eine solche Vision aus?

■ **Public-Shared-Services-Center (PSSC) für Personalmanagement:**

Beispiel Nordrhein-Westfalen: Dort erledigt das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) die Personalangelegenheiten, soweit administrative Leistungen betroffen sind, für ca. 340 000 Landesbedienstete. Das Personalmanagement für die tausenden kommunaler

Bediensteten in NRW wird dezentral in vielen Kommunen geleistet. Warum wird in NRW nicht ein „kommunales LBV“ als PSSC errichtet?

Das Konzept der Shared Services geht über die Bereitstellung der IT-Infrastruktur für das kommunale Personalmanagement weit hinaus: Es umfasst die Auslagerung kompletter administrativer **Prozesse** (im Bereich des Personalmanagements: Gehaltsabrechnungen, Beihilfearbeitung u. v. a. m.) von dezentralen Verwaltungseinheiten zu einem zentralen Service-Center.

Diese Auslagerung von **Verwaltungsprozessen** wird derzeit von den kommunalen Rechenzentren in der Regel noch nicht angeboten. Sie könnten sich aber durchaus als Träger von Public-Shared-Services-Centern fortentwickeln.

Beispiel Lemgo: Das kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensburg/Lippe (krz) in Lemgo wickelt derzeit bereits ca. 85 000 Personalfälle für Kommunen im östlichen Nordrhein-Westfalen komplett ab. Es könnte damit als Nukleus für ein „kommunales LBV“ in Nordrhein-Westfalen fungieren.

■ **PSSC für Zahlungsverkehr und Gebühreneinzug:**

In einer Kommune wie Düsseldorf fallen jährlich Millionen von Zahlungs- und Inkassovorgängen an; dabei muss zur allgemeinen Kommunalverwaltung auch der „Konzern Kommune“ hinzugerechnet werden, d. h. Zahlungsverkehr bei den städtischen Betrieben im Versorgungs-, Entsorgungs-, Kultur- und Verkehrssektor. Eine Zusammenfassung dieses Zahlungsverkehrs in ein überörtliches PSSC (kommunale Gebühreneinzugszentrale für das Land NRW) würde erhebliche Rationalisierungseffekte freisetzen.

Derzeit entsteht in Deutschlands Kommunen eine neue Dienstleistung, das Handy-Parken. Zehn deutsche Städte haben eine entsprechende Anwendung bereits im Einsatz. Doch wird hier derzeit noch beim Ersatz des Kleingeldes (des Parkgroschens) Kleinstaaterei geübt: Denn bisher gibt es kein Betreibermodell als PSSC, mit dem gemeindeübergreifende Nutzungen des Handy-Parkens möglich würden.

■ **PSSC für Facility Management:**

Bei der Deutschen Telekom kümmert sich eine einzige Organisation um das komplette Management der mehr als 30 000 Immobilien des Konzerns. Die Leistungen dieses zentralen Facility-Management-Dienstleisters umfassen u. a.

- das Management der Mietverträge mit den Geschäftseinheiten des Konzerns, die Immobilien nutzen (Vermieter-Mieter-Verhältnis),
- die lokale Standort- und Bedarfsanalyse mit der Folge der Optimierung des Immobilienportfolios am jeweiligen Standort (und mit der Konsequenz, dass nicht betriebsnotwendige Immobilien veräußert werden),
- die Durchführung von Leistungen des infrastrukturellen, technischen und kaufmännischen Facility Managements aus einer Hand (vom Reinigungsservice über informations- und kommunikationstechnische Dienstleistungen bis hin zur betriebswirtschaftlichen Optimierung des Einkaufs von Produkten und Fremdleistungen).

Mit dieser Zentralisierung aller immobilienbezogenen Dienstleistungen bei einem einzigen Services-Center (das seine Leistungen an Drittkunden anbietet) hat die Deutsche Telekom in den vergangenen Jahren Milliardenbeträge einsparen können.

Warum ist das nicht auch im kommunalen Bereich möglich? Die Vision reicht dabei von der Zentralisierung aller immobilienbezogenen Dienstleistungen im „Konzern Kommune“ bei einem (internen oder externen) Dienstleister bis hin zur Auslagerung aller dieser Dienstleistungen bei einer Vielzahl von Kommunen an einen Facility-Management-Dienstleister.

■ PSSC für Bürgerdienste (Customer-Care-Center):

Die Vision eines PSSC für Bürgerdienste (Customer-Care-Center PSSC) für die öffentliche Verwaltung geht weit darüber hinaus, für eine oder mehrere Kommunen in einem Call Center Bürgeranfragen gebündelt entgegenzunehmen.

Vielmehr umfasst sie, wie das Schaubild zeigt, einen grundlegenden Paradigmawechsel in der Organisation der Kommunikation von Verwaltungsstellen mit der Kundenwelt.

Das Customer-Care-Center, als Shared-Services-Center verstanden, könnte u. a. folgende Aufgaben und Funktionen übernehmen:

- Gewährleistung einer medienbruchfreien Bearbeitung von Vorgängen in der Verwaltung (durch Transformation aller Kommunikationsvorgänge in die elektronische Form: durch Scanning-Zentren etc.);

- Implementierung von Controlling-Instrumenten zur Sicherung effizienter und effektiver Vorgangsbearbeitung;

Beispiel East Riding: Dort zitiert die „Hull Daily Mail“ vom 7. April 2006 eine Mitarbeiterin im ausgelagerten Shared-Services-Center wie folgt: „Früher bewerteten wir unsere Leistung monatlich, jetzt täglich.“

- Transformation konsekutiver, zeitlich nachgelagerter Vorgangsbearbeitung in mehreren Verwaltungseinheiten in eine weitgehend synchrone, zeitlich parallele Sachbearbeitung (mit der Folge einer erheblichen Beschleunigung des Prozesses);

- Bereitstellung von einheitlichen Back-Office-Funktionen für mehrere Verwaltungseinheiten (Workflow-Management, Dokumentenmanagement, Druck und Versand von Unterlagen);

- Automatisierte Bearbeitung von Routine-Vorgängen, die keiner Einzelfall-Prüfung bedürfen.

Mehr und mehr könnte mit der Implementierung von Shared-Services-Kundenzentren die ganzheitliche Bearbeitung von Standard-Vorgängen aus der Verwaltung in das PSSC ausgelagert werden, – mit der Folge, dass sich die öffentliche Verwaltung dann auf die Bearbeitung der Einzelfälle konzentrieren kann, die einer individuellen Bearbeitung bedürfen („wertschöpfende Leistungen“).

■ PSSC für Informations- und Kommunikationstechnik:

Auch bei der Auslagerung von administrativen Leistungen der Informations- und Kommunikationstechnik in Shared-Services-Center befindet sich die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik noch im spätsteinzeitlichen Stadium.

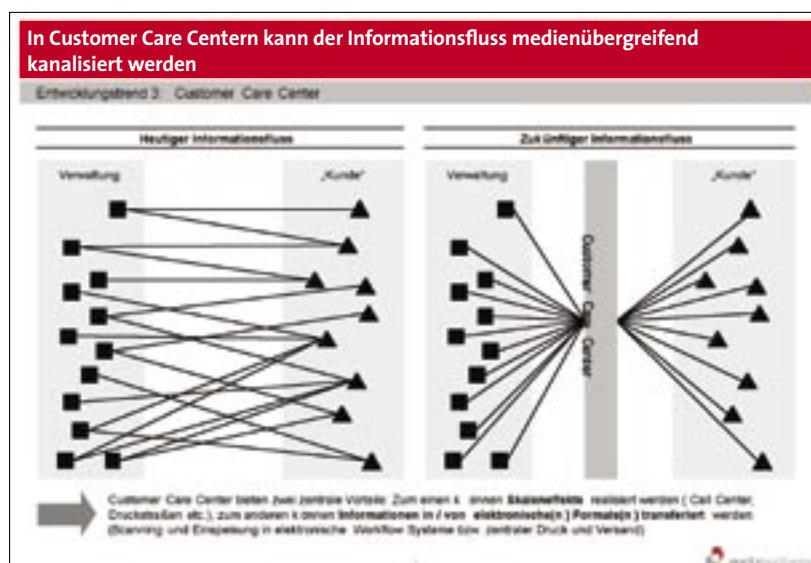
Zwar wurden in der Bundesrepublik kommunale Rechenzentren etabliert, die Leistungen für eine Reihe von Kommunen anbieten (AKDB, Dataport u. a.).

Doch ist die kommunale Rechenzentrumslandschaft in weiten Teilen Deutschlands noch äußerst zersplittert, so dass Skalenvorteile der Kumulation von Ressourcen nur unzureichend genutzt werden (s. Schaubild Seite 8).

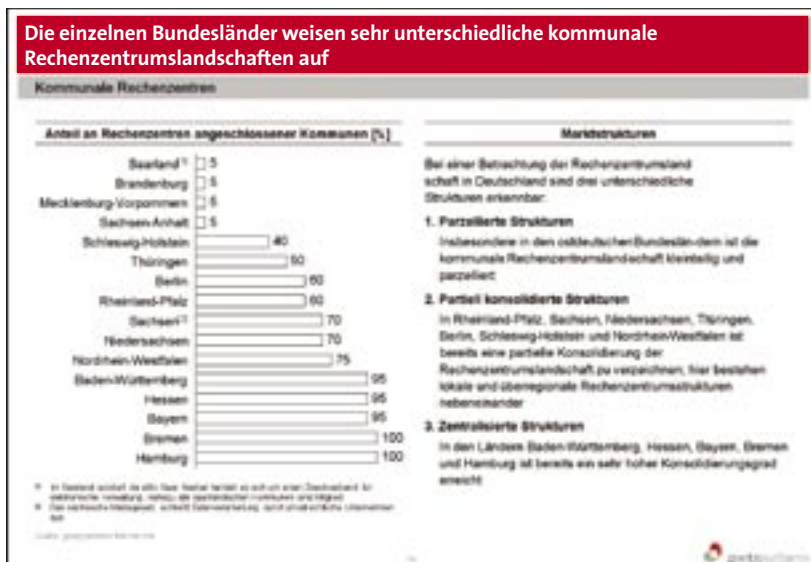
- In Nordrhein-Westfalen gibt es derzeit noch 36 kommunale Rechenzentren.

- In weiten Teilen Ostdeutschlands existieren keine Strukturen für überörtliche kommunale Rechenzentren. Hier werden IT-Leistungen noch kleinteilig und parzelliert vor Ort erbracht.

Hinzu kommt, dass auch in denjenigen Kommunen, die an überörtliche Rechenzentren angeschlossen sind, in der Regel noch vielfältige IT-Leis-



Die einzelnen Bundesländer weisen sehr unterschiedliche kommunale Rechenzentrumslandschaften auf



■ Weitere Einsatzfelder für Public-Shared-Services-Center:

Vielfältige ausländische Erfahrungen zeigen, dass der Einsatz von Shared-Services-Centern auf einer Vielzahl von weiteren Feldern signifikante Effizienz- und Effektivitätsgewinne generieren kann:

- Dokumentenmanagement und Archivierung;
- Finanzwesen und Buchhaltung (auch und gerade im NKF-Prozess der Transformation der Kommunalverwaltungen von der Kameralistik zur Doppik);
- Geo-Informationsmanagement;
- Einwohnermeldewesen;
- Registerwesen und Statistik;
- Kfz-Wesen.

tungen dezentral, von örtlichen Verwaltungseinheiten erbracht werden (von Managed Desktop Services bis hin zu Netzmanagement-Services). Auch erbringen die kommunalen Rechenzentren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ihre Leistungen in der Regel nicht für den „Konzern Kommune“, sondern lediglich für die kommunalen Kernverwaltungen.

■ PSSC für Beschaffung:

Der Aufbau von überörtlichen Shared-Services-Centern für das Beschaffungswesen ist ein weiteres Instrument, um im kommunalen Sektor der Bundesrepublik „mehr mit weniger“ zu erreichen.

Welche Effekte mit der Etablierung von Shared-Services-Centern für Einkauf und Beschaffung erreicht werden können, zeigt die Geschichte des „Office of Government Commerce (OGC)“ in Großbritannien. Das OGC konnte seit seiner Gründung im Jahr 2000 in Großbritannien durch

- die Aggregation der Beschaffungsaktivitäten vieler Verwaltungsstellen,
- die Nutzung von Instrumenten des eProcurements,
- die Professionalisierung von Prozess- und Vertragsmanagement,

Einsparungen in Höhe von mehr als fünf Milliarden Pfund erzielen.

Derzeit baut der Deutsche Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit dem Zentralverband des Deutschen Handwerks eine Vergabepattform auf („Deutsches Vergabernetz“). Ziel dieser Initiative ist es, die Ausschreibungsprozesse effizienter zu gestalten. Dieses Projekt könnte in einem späteren Stadium durchaus zu einem Beschaffungs-PSSC für die Kommunen in Deutschland fortentwickelt werden.

Mögliche Effekte eines Aufbaus von überörtlichen Geschäftsprozess-Zentren auf diesen Feldern können am Beispiel des Kfz-Wesens verdeutlicht werden:

In der Bundesrepublik sind mehrere hundert kommunale Stellen mit Kfz-Aktivitäten befasst (Kfz-An- und Ummeldung, Stilllegung von Fahrzeugen, Kfz-Register, etc.). Jährlich werden mehr als 14 Millionen Meldevorgänge abgewickelt. Dabei werden in den über 700 Zulassungsbehörden deutscher Kommunen ein Dutzend verschiedener Fachverfahren eingesetzt. In Italien hingegen ist das Kfz-Wesen vor wenigen Jahren bei einer einzigen Institution zentralisiert worden. Der Einspareffekt dieser Maßnahme beläuft sich dort auf ca. 75 Prozent.

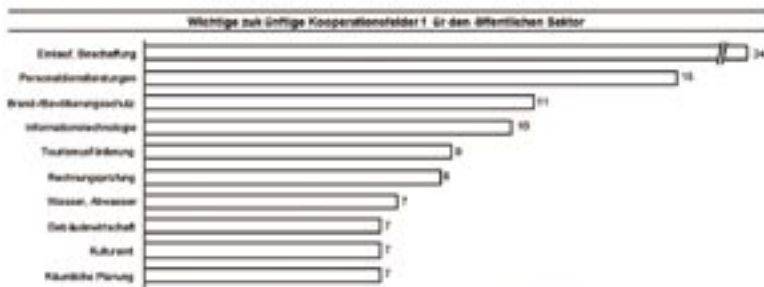
Diese Zentralisierung kann durchaus mit mehr Bürgernähe einhergehen, wie das Beispiel der Niederlande zeigt, die ebenfalls das Kfz-Wesen bei einer einzigen Stelle konzentriert haben: Mit einem starken Back-Office ist jedes kommunale Bürgerbüro in der Lage, die gesamte Palette der Kfz-Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Abgesehen davon, dass ein Shared-Services-Center im Bereich Kfz-Wesen eine Voraussetzung dafür ist, dass die gesamte Kommunikation mit den Bürgern rund um das Kfz-Wesen mit hohen Effizienzgewinnen **online** abgewickelt werden kann.

Derzeit wird die Neuordnung des Kfz-Wesens in Deutschland im Rahmen von Deutschland-Online projiziert. Dieses Projekt könnte wichtige Grundlagen zur Etablierung eines PSSC für das Kfz-Wesen in Deutschland schaffen.

Auf Seiten der Kommunen wird die Notwendigkeit einer stärkeren Kooperation bereits erkannt. So erklärte in einer Umfrage des DStGB bereits ein großer Teil der befragten Kommunen Interesse an einer stärkeren Zusammenarbeit mit anderen Kommunen – oder auch mit privaten Partnern. Das größte Interesse wurde in den Bereichen der administrativen Verfahren und der Infrastruktur bekundet.

Aus Sicht des öffentlichen Sektors ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte für eine Kooperation – insbesondere im Bereich der administrativen Verfahren

Ansatzpunkte für Kooperationen im öffentlichen Sektor



- Kommunen bekunden vor allem im Bereich der administrativen Verfahren Interesse an Kooperationen mit anderen Kommunen und privaten Partnern
- Daneben besteht ein Kooperationsinteresse im Bereich der Infrastruktur
- Das Interesse im Bereich der Fachverfahren, dem „Kern“ der Verwaltung, ist hingegen geringer ausgeprägt

V. Die Chancen der Defragmentierung

Die Landschaft der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist stark parzelliert und fragmentiert.

Das hat gewiss ein Gutes. Sichert es doch in 12 550 deutschen Städten, Gemeinden und Kreisen und in 16 Ländern ein hohes Maß an Bürgernähe, dezentraler Vielfalt und lokaler Präsenz.

Doch diese Fragmentierung des politischen Systems in Deutschland führt zugleich dazu, dass Jahr um Jahr Milliardenbeträge verschwendet werden. Weil das, was effizienter und effektiver in übergreifenden Shared-Services-Centern erbracht werden kann, heute vielfach in kleinteiliger Parzellenverwaltung durchgeführt wird.

Unsere These lautet:

Es gibt einen Weg, auf dem jene Verschwendung öffentlicher Gelder minimiert und zugleich die Bürgernähe und dezentrale Vielfalt des föderalen und kommunalen politischen Systems in Deutschland gestärkt werden kann. Es ist der Weg der Defragmentierung.

Er verläuft dort, wo die administrativen Verwaltungsleistungen in Shared-Services-Centern gebündelt werden, um damit Ressourcen für die Optimierung der wertschöpfenden Leistungen der öffentlichen Verwaltung freizusetzen („freeing resources for the front line“).

Einzig und allein mit diesen wertschöpfenden Leistungen kann sich das kommunalpolitische System der Bundesrepublik vor den Bürgern profilieren. Allein aus diesen Leistungen gewinnt es seine Legitimationskraft.

Kein Bürgermeister wird gegenüber den Bürgern seiner Kommune mit dem Argument, er habe die Gehaltsabrechnungen für die Verwaltungsmitarbeiter vor Ort erstellt und immer pünktlich abgesandt, seine Wiederwahl erwirken können. Wenn er aber nachweisen kann, dass er durch Integration von Leistungen zur Gehaltsabrechnung in ein überörtliches Shared-Services-Center Finanzmittel einsparen konnte, die er zur Verbesserung der Ausstat-

tung der örtlichen Schulen eingesetzt hat, kann dies bei vielen Bürgern auf Resonanz stoßen.

Zugespielt gesagt: Der politische Föderalismus in Deutschland steht für dezentrale Vielfalt und für den Ideenreichtum und die Kreativität, die aus dem Wettbewerb der Standorte erwächst. Dieser politische Föderalismus kann nur dann nachhaltig gestärkt werden, wenn der Verwaltungsföderalismus erheblich rückgebaut wird.

Die 450 Sparkassen in Deutschland haben diese Vorteile der Defragmentierung längst erkannt. Sie wissen, dass sie sich gegenüber den konkurrierenden privaten und genossenschaftlichen Banken nur dann profilieren können, wenn sie die Qualität

der wertschöpfenden Leistungen, die sie in mehreren tausend Sparkassenfilialen in direktem Kontakt mit den Privat- und Geschäftskunden tagtäglich erbringen, auf hohem Niveau halten und stetig fortentwickeln.

Also haben sie schon in den 90er Jahren begonnen, die vielen Dutzend IT-Dienstleister, die für die Sparkassen administrative Back-Office-Leistungen erbringen, zu konsolidieren. Heute wird die gesamte deutsche Sparkassenlandschaft von lediglich zwei Rechenzentren betreut: der FinanzIT in Hannover und der Sparkassen Informatik in Offenbach. Beide Rechenzentren fungieren für die Sparkassen als Shared-Services-Zentren, in denen bestimmte Back-Office-Leistungen (z. B. die Entwicklung und Implementation von Kernbankensystemen) gebündelt erbracht werden.

Die Folge dieser Bündelung von Back-Office-Leistungen in diesen beiden Shared-Services-Zentren war, dass die Sparkassen in Deutschland die Qualität ihrer Informationstechnik stetig fortentwickeln und zugleich die Kosten für diese IT-Services signifikant senken konnten. Was es ihnen ermöglicht, mehr zu investieren in die direkte Betreuung der Kunden vor Ort.

Wagnis der Reform eingehen

„Rakeling“ bedeutet, dass der, der das Wagnis der Reform eingeht, selbst dann erfolgreicher ist als derjenige, der in altbekannten Gefilden verharrt, wenn er nicht die Ergebnisse erzielt, die er erzielen wollte.

Die Tatsache, dass sich die öffentliche Verwaltung in Deutschland auf dem Gebiet der Shared Services derzeit noch im Frühstadium befindet, hat aber auch ein Gutes. Denn damit gibt es viele Chancen, auf dem Weg der Shared Services aus Fehlern zu lernen, die andernorts gemacht wurden.

Auch deshalb, um diesen Lernprozess zu forcieren, wurde in den Niederlanden die Shared-Services-Initiative Inaxis gegründet. So stellt denn auch Inaxis in einer Publikation vom Januar 2004 fest, dass die Umsetzung des Konzepts der Shared Services „niet over een nacht ijs moeten gaan“.

Bisher in dieser Reihe erschienen

Nº 63	Konzessionsverträge	7-8/2006
Nº 62	Basistelefon	7-8/2006
Nº 61	Vergaberecht 2006 Aktuelle Neuerungen und kommunale Forderungen	5/2006
Nº 60	Sichere Städte und Gemeinden Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen	5/2006
Nº 59	Für ein starkes Deutschland – Arbeitsplätze und Wachstum in der Fläche Stärkung der Gemeinden und Mittelstädte unverzichtbar (Nur Online-Version)	4/2006
Nº 58	Handlungsempfehlung zur Kostensenkung in der kommunalen Abfallentsorgung Ergebnisse aus dem BMBF-Forschungsverbund zur betrieblichen Kostensoptimierung	4/2006
Nº 57	Bildung im Wandel – Schulen ans Netz	4/2006
Nº 56	Breitbandanbindung von Kommunen Durch innovative Lösungen Versorgungslücken schließen Grundlagen – Beispiele – Ansprechpartner	1-2/2006
Nº 55	Intelligenter Energieeinsatz in Städten und Gemeinden Klimaschutz und Kostensenkung: Gute Beispiele aus dem Wettbewerb „Energiesparkommune“	1-2/2006
Nº 54	Mit starken Kommunen Aufschwung und Reformen Bilanz 2005 und Ausblick 2006 der deutschen Städte und Gemeinden	3/2006
Nº 53	Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit Bewertung des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD aus kommunaler Sicht	12/2005
Nº 52	Mobile Kommunikation Anwendungsbeispiele für Kommunen, Bürger und Wirtschaft (Nur Online-Version)	12/2005
Nº 51	Interkommunale Zusammenarbeit – Praxisbeispiele, Rechtsformen und Anwendung des Vergaberechts	10/2005
Nº 50	Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze Ergebnisse einer Befragung zur Zusammenarbeit von Kommunen und Netzbetreibern	9/2005
Nº 49	Forderungen der deutschen Städte und Gemeinden an die Bundesregierung und den Bundestag – Ohne starke Kommunen keine erfolgreichen Reformen und kein Aufschwung	9/2005



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin
Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200
E-Mail dstgb@dstgb.de
www.dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH
Postfach 1207 · 30928 Burgwedel
Telefon 05139.8999.0 · Telefax 05139.8999.50
E-Mail info@winkler-stenzel.de
www.winkler-stenzel.de