

Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung – ein europäischer Vergleich

International ist verstärkt ein Trend in Richtung zur Einführung von Shared Service-Modellen für die öffentliche Verwaltung zu beobachten. Zahlreiche Regierungen in Europa haben den Shared Service-Gedanken in ihren Programmen zur Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung als festen Bestandteil verankert. Auch in Zeiten von begrenzten Haushaltsmitteln und sinkendem Personalstand im öffentlichen Sektor bestehen hohe Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen. Eine Antwort auf dieses Problem ist die Einführung von Shared Service Centern. In Shared Service Centern werden Dienstleistungen zusammengefasst, die von verschiedenen Abteilungen oder Organisationseinheiten genutzt werden. Ein Shared Service Center bedeutet dementsprechend generell die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (organisatorisch, personell und technisch), die vorher auf eine größere Anzahl von Einheiten verteilt waren. Im Folgenden sollen die Erfahrungen mit dem Shared Service Center-Konzept in drei europäischen Ländern dargestellt und Erfolgsfaktoren beschrieben werden.

Ausgangslage

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und in anderen europäischen Staaten zeichnet sich durch eine wachsende Dezentralisierung und Fragmentierung aus. Dies liegt einerseits an historisch gewachsenen Strukturen der Staatsorganisation wie beispielsweise in Deutschland dem föderalen Staatsaufbau und der kommunalen Selbstverwaltung. Andererseits wurden im Zuge der Reformen im Rahmen des New Public Management zahlreiche Aufgabenbereiche dezentralisiert oder in neu gegründete, semi-autonome Agenturen ausgelagert (Agencification). In Großbritannien wurden im Rahmen des Next Steps-Programms zahlreiche Agenturen gegründet, mittlerweile existieren 131 Agenturen, in denen über 80 Prozent des Personals des öffentlichen Sektors beschäftigt sind.¹ Neben zahlrei-

chen Vorteilen dieses Dezentralisierungsprozesses wie größere Bürgernähe, Spezialisierung und Flexibilität sind jedoch auch nicht-intendierte Nebeneffekte zu beobachten. So führt die zunehmende Fragmentierung der Verwaltungsarbeit neben Koordinationsproblemen insbesondere dazu, dass Skalenvorteile nicht genutzt werden. Beispielsweise existieren in Deutschland über 100 öffentliche Rechenzentren, die Sparkassen-Finanzgruppe wickelt ihre Geschäfte hingegen mit zwei Rechenzentren ab.

Bündelung von Verwaltungsaufgaben in Shared Service Centern

Ein Hebel, um im öffentlichen Sektor die Effizienz der Leistungserbringung zu

¹ Vgl. Christopher Pollitt et al. (2001): Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. In: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 3, S. 271–290.



steigern, besteht somit in der Schaffung größerer Dienstleistungseinheiten. Da die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften aus politischen Gründen schwer möglich ist, kann eine effektive Strategie der Defragmentierung insbesondere in der Einrichtung von Shared Service Centern liegen.

Shared Service Center sind Organisationseinheiten, die interne Dienstleistungen zur gemeinsamen Nutzung innerhalb einer Verwaltungsebene oder ebenenübergreifend bereitstellen. Es geht dabei um die Bündelung von Unterstützungsleistungen (nicht: Entscheidungsaufgaben) in einer gesonderten Einheit. Ziele der Einrichtung von Shared Service Centern sind insbesondere Kostenreduktion durch die Realisierung von Skalenvorteilen, Qualitätssteigerung durch Bündelung von Aufgaben sowie die Entlastung der operativen Verwaltung. Unterschiedliche Studien gehen davon aus, dass bestimmte Leistungen von Shared Service Centern um bis zu 60 Prozent kostengünstiger erbracht werden können.

Um die Verwaltungsaufgaben, die auf Shared Service Center übertragen werden können, zu identifizieren, ist es zunächst notwendig, zwischen besonderen und allgemeinen Verwaltungsleistungen zu unterscheiden.

Besondere Verwaltungsleistungen sind Leistungen, die individuell für bestimmte Personen bzw. Kunden zu bestimmten

Zeiten an bestimmten Orten und in bestimmten Situationen erbracht werden (z.B. die Leistung des Lehrers in der Schulklasse oder des Polizisten bei der Aufklärung eines Einbruchs). Diese besonderen Leistungen sind nur in begrenztem Umfang standardisierbar und automatisierbar. Bei ihnen kommt es auf individuelle Betreuung und zum Teil auch auf die Präsenz beim Bürger vor Ort an. Eine Bündelung dieser Aufgaben in Form eines Shared Service Center kommt daher nicht in Frage.

Allgemeine Verwaltungsleistungen sind Leistungen, die nach allgemein fixierten, einheitlichen Regeln und Standards erbracht werden (z.B. Gehaltsabrechnungen, Gebührenbescheide, Bewilligungen etc.). Die Qualität dieser Leistungen hängt nicht vom Grad ihrer kundenindividuellen Spezifizierung ab, sondern basiert auf ihrer vorschriftsmäßigen, standardkonformen und zeitgerechten Erbringung.

Für derartige allgemeine Leistungen gilt das betriebswirtschaftliche Prinzip der Skaleneffekte. Sie können umso effizienter erbracht werden, je größer die Anzahl der Leistungen ist, da mit der Vergrößerung der Leistungsmenge durch Fixkostendegression und Lerneffekte die Stückkosten der Leistungserbringung sinken.

Wesentlich ist die Abgrenzung der unterstützenden Prozesse von den Kernprozessen der jeweiligen Verwaltungsbehörde, die für eine Aufgabenwahrnehmung durch Shared Service Center nicht infrage kommen.

Eine von der Universität Erlangen-Nürnberg und KPMG durchgeführte Studie zu Shared Service Centern bei deutschen Großunternehmen zeigt, dass vor allem Prozesse aus den Bereichen Personal und Soziales, Rechnungswesen, Finanzen sowie der internen Beschaffung verstärkt in ein Shared Service Center

übertragen wurden bzw. zukünftig noch übertragen werden sollen.²

Erfahrungen in Großbritannien

Als Vorreiter bei der Etablierung von Shared Service Centern im öffentlichen Sektor gilt insbesondere die britische Verwaltung. Ausgangspunkt für die seit einigen Jahren stattfindende umfangreiche Einrichtung von Shared Service Centern war hierbei der „Gershon-Report“, der im Jahre 2004 von der britischen Regierung in Auftrag gegeben wurde. Auf Basis der Empfehlungen des Reports verabschiedete die Regierung Ende des Jahres 2004 eine umfassende Strategie zur Einführung von Shared Service Centern mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. Das Cabinet Office bezifferte das mögliche Einsparpotenzial für die Querschnittsbereiche Finanzen und Personalmanagement auf 1,4 Milliarden Pfund pro Jahr. Alle britischen Ministerien und Behörden sind seitdem dazu angehalten, die Kosten für Querschnittsaufgaben zu reduzieren. Die Einrichtung von Shared Service Centern wird dabei als ein zielführendes Instrument betrachtet, auch wenn das National Audit Office im November 2007 deutliche Kritik an der Herleitung der erwarteten Einsparsumme äußerte, die zahlreiche Unwägbarkeiten offenbare. Bis zum März 2007 konnten die Ministerien und ihre nachgeordneten Behörden demnach über Einsparungen in Höhe von 315 Millionen Pfund für die Querschnittsbereiche Finanzen und Personalmanagement berichten. Dabei ist unklar, welcher genaue Anteil auf die Einrichtung von Shared Service Centern zurückzuführen ist.³

Erste Erfahrungen aus bereits bestehenden Shared Services im Gesundheits-

² Vgl. Jochen R. Pampel/Thomas M. Fischer (2007): Shared Service Center Controlling – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. https://www.kpmg.de/docs/Shared_Service_Center_Controlling.pdf.

³ Vgl. National Audit Office (2007): Improving corporate functions using shared services. Report by the Comptroller and Audit General. HC 9 Session 2007–2008.

und Justizvollzugsbereich deuten darauf hin, dass infolge der benötigten Anschubfinanzierungen Einsparungen erst nach frühestens fünf Jahren erwartet werden können. Wie bei vielen größeren Transformationsprojekten ließen sich insbesondere in der Anfangszeit außerdem operative Schwierigkeiten sowie erhebliche Akzeptanzprobleme beobachten.

Zur besseren Strukturierung der verschiedenen Strategien wurden die mehr als 1.300 britischen Verwaltungseinheiten in neun verschiedene Sektoren eingeteilt, die bis zum Januar 2007 jeweils einen Sektorplan zur Einrichtung von Shared Services veröffentlichten. Im Cabinet Office wurde ein Shared Service-Team gebildet, das die einzelnen Sektoren bei der Umsetzung und Koordinierung der Shared Service-Initiativen unterstützen soll. Bei der Ausgestaltung der Shared Service Center haben die verschiedenen Sektoren großen Spielraum. Unterschiedliche Ansätze existieren daher bei dem Grad der Freiwilligkeit des Bezugs von Shared Services und bei Fragen des Verrechnungsmechanismus.

In Einzelfällen wurden auch sektorübergreifende Shared Service Center eingerichtet. Als ein Beispiel hierfür gilt der „Public Sector Flex Contract“, der im Juni 2007 vom Cabinet Office abgeschlossen wurde und allen öffentlichen Organisationen den Bezug von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) ermöglicht. In Nordirland besteht für den gesamten öffentlichen Dienst ein Shared Service Center, das einzelne Aufgaben des Personalmanagements wahrnimmt.

Auch im Kommunalbereich gibt es in Großbritannien zahlreiche Shared Service-Initiativen, teilweise sind diese auch als Kooperationsprojekte verschiedener Kommunen ausgestaltet.

Erfahrungen in Deutschland

In der Bundesverwaltung werden Dienstleistungen bereits seit Längerem gebündelt. Zentrale Dienstleister sind beispielsweise die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen oder das Beschaffungsamt sowie das Bundesverwaltungsamt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Letzteres bietet eine Reihe von Leistungen aus den Bereichen Organisation, Personal, Haushalt/Finanzen, Controlling/KLR, Justizariat oder Innenrevision als Dienstleister für den Bund an.

Mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ vom September 2006 hat die Bundesregierung den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center) zu einem Kernprojekt erklärt. Ziel ist es, bis spätestens Ende des Jahres 2009 den Bundesministerien und deren Geschäftsbereichen die Möglichkeit zu eröffnen, für ihre Querschnittsfunktionen verwaltungsinterne Dienstleistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) zu beziehen. Auf diese Weise können Qualitäts- und Effizienzgewinne erzielt werden. In der ersten Projektphase „Ist-Analyse & Benchmarking“ wurden bei elf teilnehmenden Behörden und sechs unterstützenden Dienstleistern mit Hilfe von Fragebögen und Interviews u. a. Prozesskennzahlen in den Bereichen Haushalts-, Personal- und Beschaffungswesen ermittelt, um eine erste Einschätzung zu möglichen Effizienzpotenzialen zu gewinnen. In der anschließenden Projektphase wurden DLZ-Geschäftsmodelle für die genannten Bereiche entwickelt, ein modellhafter Umsetzungsplan (Masterplan) erarbeitet und eine erste Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt. In der Machbarkeitsstudie werden als strategische Option beispielsweise für den Bereich Haushalt je ein DLZ für die am Projekt beteiligten



Ressorts sowie Anschlussmöglichkeiten für andere Ressorts vorgeschlagen. Für den Bereich Beschaffung wiederum sind mehrere DLZ ressortübergreifend mit Spartenorientierung (Beschaffungssegmente) vorgesehen.

Aktuell werden im Projekt DLZ für die zitierten Bereiche Piloten initiiert, die noch in diesem Jahr an den Start gehen sollen. Weiterhin wird an der erforderlichen Detailkonzeption gearbeitet.

Auf Landesebene existiert u. a. mit Dataport ein Dienstleister für Informations- und Kommunikationstechnik der öffentlichen Verwaltung. Die per Staatsvertrag gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts hat als Träger die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein sowie die Freie Hansestadt Bremen und das Land Mecklenburg-Vorpommern.

Auf kommunaler Ebene sind Shared Service Center eine eher noch wenig verbreitete Organisationsform. In Nordrhein-Westfalen startete 2007 die Stadt Hückeswagen gemeinsam mit zwei weiteren Städten und einer Gemeinde das Modellprojekt „Shared Services“. Ziel des Projekts ist es zu analysieren, welche Verwaltungsaufgaben in Shared Service Centern zusammengefasst werden können. Zunächst wurden in einem ersten Projektabschnitt drei Felder ausgewählt, die auf ihre Eignung hin untersucht werden sollen. Dazu gehören das Beschaf-



fungsmanagement, Gebäudemanagement sowie die Bauhöfe. In einem ersten Schritt der Analyse zeigte sich beispielsweise für das Beschaffungsmanagement, dass u. a. derzeit bestehende unterschiedliche kommunale Vergabeordnungen bei einer Bündelung zu berücksichtigen und zu vereinheitlichen sind. Nach Abschluss der Analysephase sind als weitere Projektschritte die Konzeption und Realisierung vorgesehen.

Ein weiteres Projekt, das durch das Innenministerium Nordrhein-Westfalen begleitet wird, ist das gemeinsame Shared Service Center „Digitale Postbearbeitung“ des Kreises Soest, des Märkischen Kreises und der Städte Lippstadt und Soest. Ziel ist die Erarbeitung einer organisatorischen und technischen Lösung, die es ermöglichen soll, den Postein- und -ausgang gemeinsam und in digitaler Form abzuwickeln. Bei dem Projekt werden nicht nur Leistungen gebündelt, sondern die Optimierung der Prozesse unter Einbezug von IT genutzt.

Erfahrungen in der Schweiz

Die Schweizer Verwaltungseinheiten konzentrierten sich zunächst vor allem auf die Bündelung der IT-Aufgaben. Mit der Reorganisation der Bundesinformatik wurden die zahlreichen IT-Leistungserbringer auf einige wenige konzentriert. Die aktuellen Bemühungen gehen darüber hinaus und zielen darauf ab, die Prozesse in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen sowie Personalwesen durch

die Bündelung in Shared Service Centern zu vereinheitlichen und zu optimieren. Vor diesem Hintergrund hat das Eidgenössische Finanzdepartement im Jahre 2004 eine Machbarkeitsstudie durchgeführt. Die im März 2005 abgeschlossene Studie sollte in erster Linie darlegen, ob Qualität und Wirtschaftlichkeit der Unterstützungsprozesse Finanzen und Personalwesen gesteigert werden können, um die Sparvorgaben der Bundesverwaltung zu unterstützen. Zudem widmete sie sich der Frage, welche Prozesse zentral und welche dezentral bearbeitet, wie die Organisation ausgestaltet respektive wo sie organisatorisch angebunden werden sollte. Die Studie zeigt auf, dass grundsätzlich viele der unterstützenden Personal- und Finanzprozesse des Eidgenössischen Finanzdepartements innerhalb eines Shared Service Centers abgewickelt werden könnten. In Bezug auf die Organisation und personellen Ressourcen wird empfohlen, dass die organisatorische Anbindung an die Fachämter Eidgenössisches Personalamt und Eidgenössische Finanzverwaltung erfolgen sollte. Durch die konsequente Zentralisierung von unterstützenden Prozessen in einem Shared Service Center könne von einem Optimierungspotenzial von 20 Prozent ausgegangen werden. Dies käme vor allem aufgrund der Vereinfachung, Standardisierung und Optimierung der Prozesse und der steigenden Spezialisierung der Mitarbeitenden zustande.

Aufbauend auf der Machbarkeitsstudie wurde im August 2006 ein Shared Service Center-Projekt im Finanzdepartement gestartet. Dabei wurden zunächst Finanz- und Personalprozesse der Verwaltungseinheiten des Finanzdepartements einer umfangreichen Analyse unterzogen. In beiden Teilbereichen wurden die Unterstützungsprozesse vereinheitlicht und standardisiert. Auf Basis der Analysearbeiten wurde definiert, welche Prozesse grundsätzlich lokal bei den Ver-

waltungseinheiten verbleiben und welche in einem Shared Service Center zentralisiert werden sollten. Die Dienstleistungszentren Finanzen und Personal sind seit Herbst 2007 operativ tätig.

Ausblick

Verwaltungsreformen werden in Zukunft verstärkt dadurch gekennzeichnet sein, dass Leistungen nach Front und Back Office-Funktionen differenziert werden. Dabei kommt dem Shared Service Center als Ansatz zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung im technischen bzw. Back Office-Bereich eine herausragende Bedeutung zu. Durch Standardisierung, Auslagerung und Zentralisierung von Back Office-Funktionen können die öffentlich-rechtlichen Institutionen die Ressourcen mobilisieren, die sie benötigen, um ihre Kernaufgaben individuell auf den Bürger zuzuschneiden und dezentral vor Ort zu erbringen.

Kritische Erfolgsfaktoren bei der Einrichtung und Organisation von Shared Service Centern sind insbesondere der Abschluss von Leistungsvereinbarungen und die Formulierung von Leistungsindikatoren, um die vermuteten Effizienzgewinne auch tatsächlich zu realisieren. Es bleibt fraglich, ob es sinnvoll ist, verschiedene Shared Service Center für eine Aufgabe vorzuhalten – was Wettbewerb ermöglichen würde – oder eine volle Zentralisierung herbeizuführen. ■