

360°

Ausgabe 18
Oktober 2010 – April 2011

Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor



Kooperationen

Gemeinsam erfolgreich

Perspektive

Warum Shared Service Center lohnen

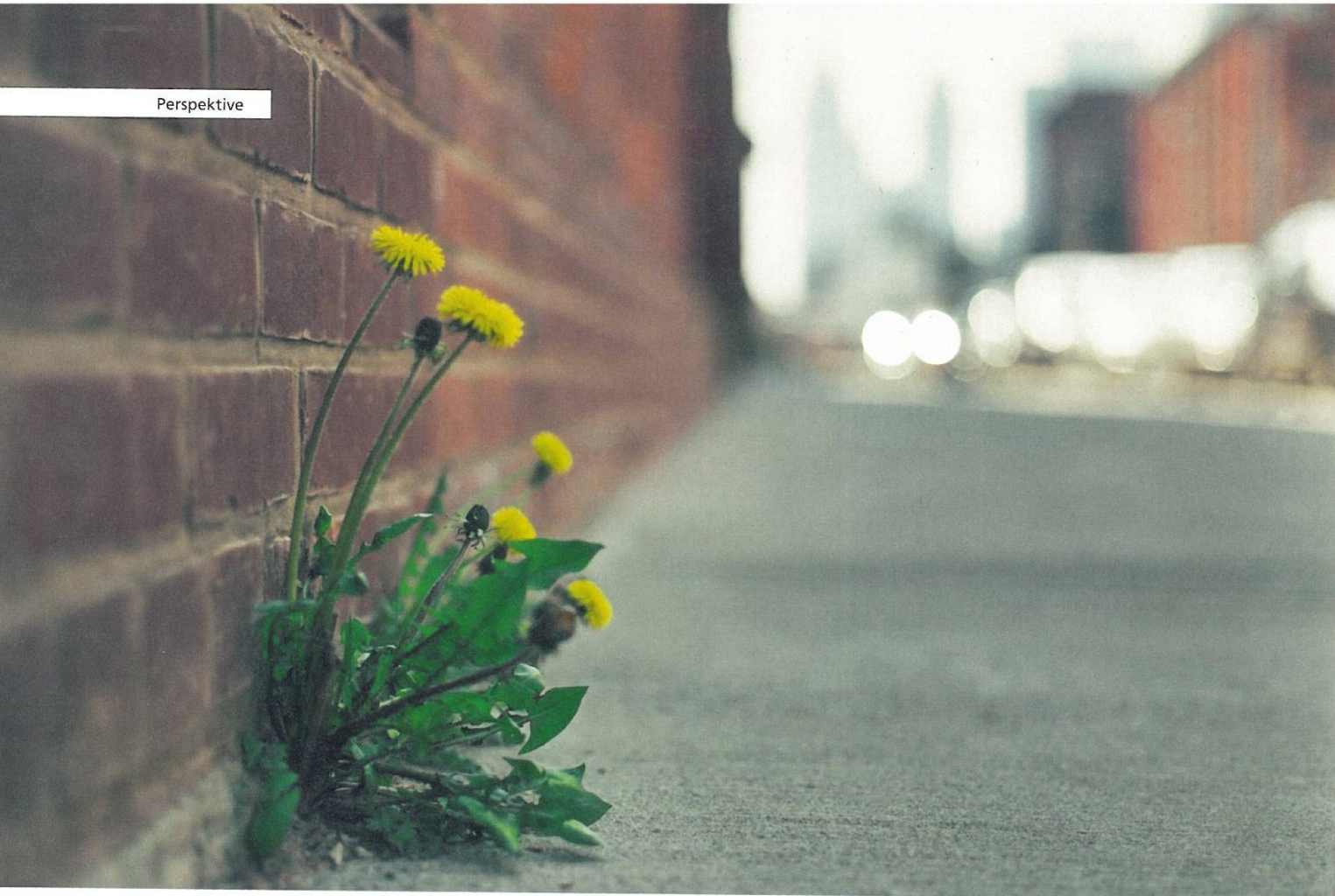
Report

Was wir von unseren Nachbarn lernen können

Strategie

Wie systematische Vorbereitung zum Erfolg führt

Deutsche Post 



Durchsetzungsstark Das Prinzip Shared Service Center verändert auch die Leistungserstellung.

Idee mit Sprengkraft_ Das Problem ist hinlänglich bekannt: In Behörden und Kommunen laufen Prozesse oft parallel in aufwändigen Mehrfachstrukturen ab. Diese könnten ohne weiteres zusammengeführt werden. Die

Idee von Querschnittsämtern, wie beispielsweise dem Bundesverwaltungsamt, gibt es schon lange. Es wurde in den 1960er Jahren gegründet, um bestimmte Unterstützungsaufgaben zusammenzuführen. Also was ist neu an Shared Service Centern? Und wo liegen ihre besonderen Vorteile? Und viel wichtiger noch: Inwieweit sind Shared Service Center in der bestehenden deutschen Verwaltungslandschaft umsetzbar?

- Shared Service Center verändern nicht nur die Steuerungslogik, sondern auch die Leistungserstellung, um die bisherige Modernisierungsansätze eher einen Bogen gemacht haben.
- Bei der Umsetzung ist jedoch mit spezifischen Problemen zu rechnen: hoher Abstimmungsaufwand, Gefahr von Doppelstrukturen, Fusionsprobleme sowie ungleiche „Bündelungsrendite“.

Was unterscheidet Shared Service Center von klassischer Behördenkooperation? Zunächst erlaubt die IT eine Zerlegung von Prozessabläufen in einzelne Bestandteile, die räumlich auseinandergezogen und

an anderer Stelle neu zusammengesetzt werden. Die spezifischen, nicht standardisierbaren Prozessteile verbleiben bei der zuständigen Behörde. Es entsteht eine neue Produktionsstätte, die bestimmte Prozessteile gebündelt ausführt, um Skaleneffekte zu erzielen. Diese Produktionsstätte stellt anderen Verwaltungen, etwa Kommunen,

die Services über so genannte Service Level Agreements, also mittels ergebnisbezogener Verträge, zur Verfügung, die etwa Umfang oder Qualität genau festlegen und mit Preisen unterlegen. Shared Service Center sind so weit institutionalisiert, dass sie über eine gewisse Autonomie verfügen und als Auftragnehmer agieren. Die Verwaltungen werden im Umkehrschluss zum Einkäufer.

Klassische Shared Service Center beziehen sich auf so genannte Unterstützungsprozesse, wobei der Center-Begriff eine gewisse organisatorische Eigenständigkeit zum Ausdruck bringt. Sie sind nicht zu verwechseln mit konventionellen Formen der Zusammenarbeit, wie die gegenseitige oder gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, etwa beim Betrieb eines kommunalen Rechenzentrums oder Bauhofes. Bei Shared Service Centern geht es darum, einzelne und vorzugsweise repetitive Unterstützungsprozesse aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Kommunen gleichermaßen vorkommen, herauszulösen und in einem teilverselbständigten Center zusammenzufassen, um Größen- und Spezialisierungsvorteile zu erzielen. Die Grundidee ist, dass Arbeitsschritte mit Entscheidungsgehalt, wie etwa

die Entscheidung über die Einstellung von Personal, bei der einkaufenden Gemeinde verbleiben, während die unterstützenden Leistungen, wie die Ausschreibung und das Assessment Center, durch das Shared Service Center erfolgen können.

Wissensintensive Prozesse bündeln

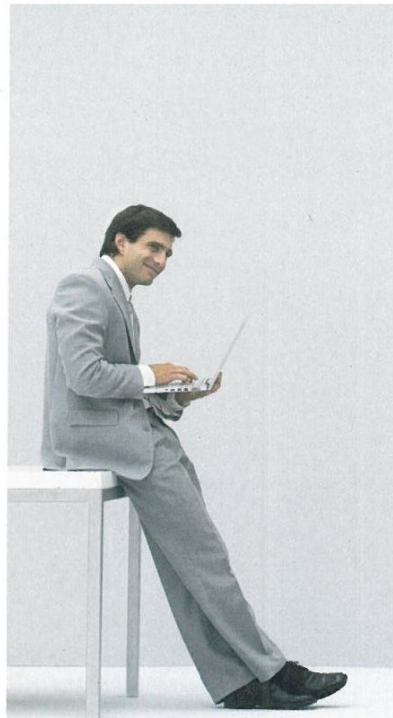
Im Unterschied zur Auslagerung bleibt das Shared Service Center in der Sphäre der öffentlichen Verwaltung, so dass nicht nur Unterstützungsleistungen (Finanzen, Personalleistungen oder IT) abgewickelt werden können, sondern auch Aufgaben, die zum Kerngeschäft der Verwaltung gehören. So ist es nicht unbedingt notwendig, dass jede Gemeinde Transferleistungen wie Wohngeld oder Elterngeld berechnet und auszahlt, sondern dieser Vorgang lässt sich ohne weiteres bündeln, um die Stückkosten zu reduzieren. Nicht zuletzt können auch wissensintensive Prozesse in Shared Service Centern zusammengefasst werden, so dass sie die Funktion eines Kompetenzzentrums einnehmen. Das ist insbesondere bei Prozessen erforderlich, die sehr hohe Wissensanteile haben. Beispielsweise lassen sich komplizierte Rechtsmaterien bündeln, um Wissen aufzubauen, das dann nicht in jeder kleinen Kommune aufwändig vorgehalten werden muss.

Im Ergebnis sind für Shared Service Center Änderungen in drei Bereichen kennzeichnend: IT, Prozesse und Governance.

- IT ermöglicht die neue Arbeitsteilung und ist entscheidend, um die Zusammenarbeit räumlich verteilt effizient zu organisieren.
- Prozesse sind zu modularisieren und genau abzugrenzen, da nur so eine neue Arbeitsteilung über Organisationsgrenzen hinweg umgesetzt werden kann. Auch können nur so vertriebsfähige Services entwickelt werden.
- Mit Governance ist gemeint, dass die SSC sich wesentlich hinsichtlich ihrer Steuerungsmodi von klassischer Behördenkooperation unterscheiden, weil sie ihre Dienste als Auftragnehmer anbieten. Traditionelle Instrumente der Aufsicht und Weisung erweisen sich bei Vernetzung als wenig wirksam.

Enormes Sparpotenzial

Je nachdem, welche Prozessteile wie weit und in welcher Art gebündelt werden, ergeben sich die Vorteile durch Shared Services. Klassisch geht es um Kosteneinsparung, wengleich weitere Vorteile entstehen. Dazu zählen Qualitätsverbesserung, Professionalisierung durch Spezialisierung oder bessere Kundenorientierung. Welche Einsparungspotenziale sich durch Shared Service Center ergeben, wird im Folgenden mit einem Beispiel für die Bündelung im Personalbereich verdeutlicht: Die durch SSC zu erzielenden Kostenvorteile liegen – nach Angaben von Unternehmensberatungen – im privaten Sektor bei bis zu 30 Prozent, im Einzelfall sogar bei bis zu

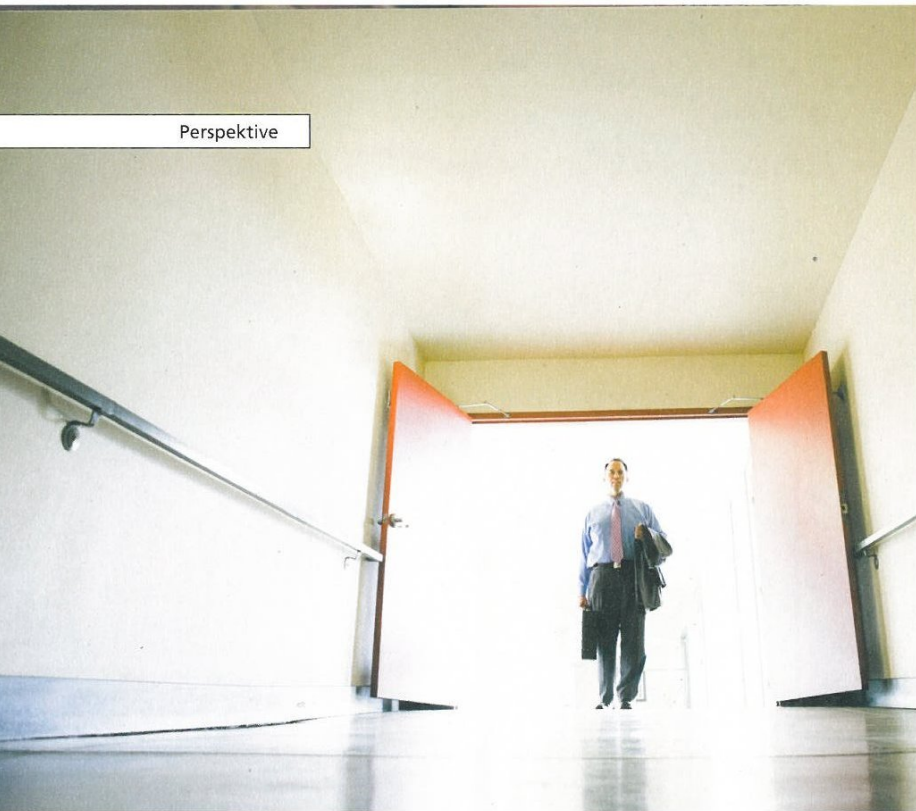


Rollentausch Behörden werden zum Einkäufer von Verwaltungsleistungen.

50 Prozent. Für den öffentlichen Sektor kann aufgrund von Erfahrungswerten und Umfragen bei realisierten Projekten davon ausgegangen werden, dass durchaus 20 Prozent Einsparungen zu erzielen sind. Würde man die Personalverwaltung deutscher Verwaltungen konsequent in Shared Service Centern organisieren, ergäbe sich ein enormes Einsparungspotenzial. Dabei kann man von folgenden plausiblen Annahmen ausgehen, um die Einsparungsdimensionen abzuschätzen:

- Die Verwaltung eines Mitarbeiters kostet laut der internen Dokumentation einer deutschen Landesverwaltung monatlich etwa 150 Euro. Dieser Betrag ist sehr niedrig angesetzt und dürfte tatsächlich um ein Vielfaches höher sein.
- Zurzeit sind etwa 4,5 Millionen Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Es können also bei einem angenommenen Einsparungspotenzial von 20 Prozent – das entspricht 360 Euro jährlich pro Mitarbeiter – durch Einführung von SSC pro Jahr rund 1,6 Milliarden Euro eingespart werden, ohne Qualitätsverluste bei der Personalverwaltung hinnehmen zu müssen. Im Gegenteil, vielfach dürften sich durch die Bündelung auch Qualitätsverbesserungen ergeben, weil die vielen kleinen Gemeinden kaum noch in der Lage sind, die anspruchsvollen und vielfältigen Anforderungen des öffentlichen Dienstrechts sachgerecht anzuwenden. Diesen möglichen Einsparungen von 1,6 Milliarden Euro sind die Einführungskosten von SSC entgegenzustellen: Wenn man davon ausgeht, dass im Durchschnitt in jedem Flächenbundesland fünf SSC eingerichtet werden – in Brandenburg weniger als in NRW – und jeweils ein SSC in den drei Stadtstaaten für die Personalverwaltung eingerichtet wird und man von Kosten für die Einrichtung eines SSC in Höhe von zwei Millionen Euro ausgeht, würden Ausgaben in Höhe von insgesamt 136 Millionen Euro entstehen. Das heißt, es könnten rechnerisch jährlich ca. 1,4 Milliarden Euro in Deutschland eingespart werden. →



Neuland Wenn Mitarbeiter in andere Arbeitsgebiete versetzt werden, sind Widerstände zu erwarten.

- Dieser Betrag wird haushaltswirksam, wenn gleichzeitig Personal abgebaut wird. In Anbetracht der demografischen Entwicklung im öffentlichen Dienst lässt sich das sukzessive durch Nicht-Wiederbesetzung von Stellen bei altersbedingtem Ausscheiden von Mitarbeitern realisieren.

Bei der vorstehenden Berechnung wurden plausible Annahmen angewendet, wobei die Zahlen alle eher konservativ angesetzt sind. Es geht hier nicht darum, die Einsparungen auf Heller und Pfennig genau zu berechnen, sondern die Dimension aufzuzeigen, und das nur für den Bereich Personal. Weitere Shared-Potenziale lassen sich in anderen Bereichen generieren, etwa bei Finanzen oder der IT-Versorgung. Damit hätte eine konsequente Umorganisation der Verwaltung nach einer Shared-Service-Center-Logik erhebliche Einsparungsmöglichkeiten. Es stellt sich die Frage, ob das auch in der Praxis zu realisieren ist.

Der steinige Weg der Einführung in die Verwaltungspraxis

Erste empirische Befunde lassen einige Skepsis aufkommen, dass die aufgezeigten Einsparungspotenziale kurzfristig realisiert werden können. Konkrete Beispiele für die Einführung von Shared Service Centern auf kommunaler Ebene gibt es bereits im Land Nordrhein-Westfalen. Dort wurden unterschiedliche Shared-Service-Konstruktionen in vier Modellprojekten erprobt, die jeweils zwei Jahre dauerten. Eines der insgesamt vier Vorhaben in NRW ist die Gründung eines Finanzcenters in der Gemeinde

Nottuln. Die Städte Havixbeck und Nottuln haben 2009 begonnen, mit der verpflichtenden Einführung eines doppelten Rechnungswesens und der Ablösung der Kameralistik ein kommunales Finanzcenter aufzubauen. Ein anderes Projekt war der Aufbau einer Servicestelle Personal im Kreis Warendorf. Die Projektinitiative ging von der Kreisverwaltung Warendorf aus. Hintergrund für das Projekt war, dass Mitarbeiter der Gemeinden kaum noch in der Lage waren, bestimmte Aufgabenbereiche der Personalverwaltung eigenständig zu erbringen. Denn vielfach ist in kleineren Gemeinden im Personalbereich nur ein Sachbearbeiter beschäftigt, so dass es sich zunehmend als schwierig erwies, urlaubs- und krankheitsbedingte Ausfälle zu kompensieren. Beide Projekte haben deutlich aufgezeigt, wie schwierig die Umsetzung in der kommunalen Landschaft ist. Denn die damit verbundenen Veränderungen sind tief greifend. Mitarbeiter der Gemeinde verlieren ihre angestammten Aufgaben, die unter Umständen sehr identitätsstiftend waren. Insbesondere wenn Mitarbeiter aus bisherigen in andere Arbeitsgebiete versetzt werden, sind hohe Widerstände zu erwarten. Nicht zuletzt müssen alle Projektbeteiligten netzwerkfähig sein, damit diese neuen Strukturen überhaupt entstehen können und in ihnen gearbeitet werden kann. Netzwerkfähigkeit ist nicht technisch zu verstehen, sondern ist die Fähigkeit und der



Warendorf SSC-Vorzeigeprojekt in NRW.

Wille, in kooperativen Strukturen zu arbeiten und über die eigenen Organisationsgrenzen hinauszudenken. Die Leistungserbringung ist als Gesamtveranstaltung zu betrachten, was nicht ohne weiteres mit gewohntem Zuständigkeitsdenken in Übereinstimmung zu bringen ist. →



Hoher Koordinationsaufwand Gefahr bei Shared-Service-Projekten.

- Dabei hat sich in den Projekten gezeigt, dass gerade Unterstützungsleistungen im Bereich Personal oder Finanzen ein hohes Identifikationspotenzial für Mitarbeiter haben. Auch erfordert die Bündelung eine vorherige Harmonisierung und Einigung auf einen einheitlichen Prozess. Gemeinhin besteht die Annahme, dass Unterstützungs-

prozesse zur Bündelung besonders geeignet sind. Die empirischen Befunde zeigen aber, dass genau hier in der Prozessausübung die größten Unterschiede zu beobachten sind, so dass Harmonisierungsbestrebungen zum Gegenstand intensiver mikropolitischer Auseinandersetzungen werden. Von der Arbeitsebene werden immer wieder neue Argumente hervorgebracht, warum sich gerade die eigenen Prozesse nicht für eine Bündelung eignen, was auch scheinbar rational begründet wird.

Auch die Leistungserstellung involvieren

Im Ergebnis zeigt sich, dass SSC ein hohes Modernisierungspotenzial bieten. Während die Reformen nach dem New Public Management eher die Managementebene betrafen, haben SSC direkten Einfluss auf die Produktionsstrukturen der Leistungserbringung. Hierin liegt die eigentliche Sprengkraft dieses Modernisierungsansatzes. SSC verändern nicht nur die Steuerungslogik, sondern auch die Leistungserstellung, um die bisherige Modernisierungsansätze eher einen Bogen gemacht haben. Bei der Umsetzung ist jedoch mit spezifischen Problemen zu rechnen, die einen hohen Change-Management-Aufwand erzeugen und das Risiko von Dysfunktionalitäten bergen.

Dazu gehören unter anderem:

- Hoher Abstimmungsaufwand bei der Harmonisierung und Standardisierung von Prozessen.
- Gefahr von Doppelstrukturen mit Tendenz zu so genannter „Schattenverwaltung“, wenn die Arbeitsteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer misslingt.
- Fusionsprobleme bei der Schaffung eines Shared Service Centers, insbesondere wenn eine neue Organisationseinheit mit Mitarbeitern aus verschiedenen Verwaltungseinheiten geschaffen wird.
- Mangelnde Anreize für den Einkauf von Leistungen in einem SSC, weil die „Bündelungsrendite“ aus Sicht der Beteiligten ungleich verteilt wird.
- Hoher Koordinationsaufwand mit komplexen Governance- und Steuerungsmechanismen, mit Gefahr der Verantwortungsverwischung.

Die typischen Probleme müssen nicht zwangsläufig entstehen, sondern können vermieden werden. Die Umsetzung ist jedoch anspruchsvoll, zeitaufwändig und durch zahlreiche Herausforderungen gekennzeichnet, wie die bisherigen empirischen Befunde und Erfahrungen beweisen. Shared Services können substantiell zur Haushaltskonsolidierung beitragen, es bedarf aber des Willens und der Unterstützung aller Beteiligten, die selten so gegeben sind. ☉

Links und weiterführende Informationen

- **Shared Services, Business Process Outsourcing und Offshoring.** Dressler, S. (2007): Die moderne Ausgestaltung des Backoffice – Wege zu Kostensenkung und mehr Effizienz im Unternehmen, Wiesbaden.
- **Transformational Government - Enabled by Technology.** Annual Report 2006. Presented to Parliament by the Parliamentary Secretary of the Cabinet Office by Command of Her Majesty (2007), London.
- **Neue kommunale Kooperationsformen mit E-Government.** Schuppan, T. (2010) in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung und Regionalisierung in Deutschland und Europa, Wiesbaden, S. 153–173.

Tino Schuppan ist Professor für Public Management an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für eGovernment (IfG.CC) in Potsdam. Seine Forschungsgebiete sind unter anderem E-Government und Public Management, organisatorischer Wandel und Entwicklungszusammenarbeit.

