



Netzkongress 2006
Regieren und Verwalten in der Wissensgesellschaft

Thesenpapier 1
„Ganzheitlicher Ansatz Shared Services“

Hinweis:

Dieses Thesenpapier wurde entwickelt auf dem Cisco Systems Netzkongress vom 17.-18. Januar 2006 in Fulda, unter Mitwirkung aller Teilnehmer aus der Arbeitsgruppe „Shared Services“ unter Leitung von Willi Kaczorowski, Executive Advisor IBSG Public Sector, Cisco Systems GmbH.

Inhaltsverzeichnis

1.	Executive Summary	4
	<i>Shared Services als Wegbereiter der vernetzten Republik</i>	
2.	Einleitung –	6
	<i>den Wertbeitrag öffentlicher Verwaltungen erhöhen</i>	
3.	Wirtschaftliche Aspekte	7
4.	Shared Services in der Praxis	8
4.1	Finanzverwaltung NRW	8
4.2	BVA – Shared Service Center für die Bundesverwaltung	9
4.3	Centrelink – das „menschliche Gesicht“ der australischen Verwaltung ...	11
5.	Kritische Erfolgsfaktoren	13
6.	Empfehlungen zur Umsetzung	14
7.	Impressum	15

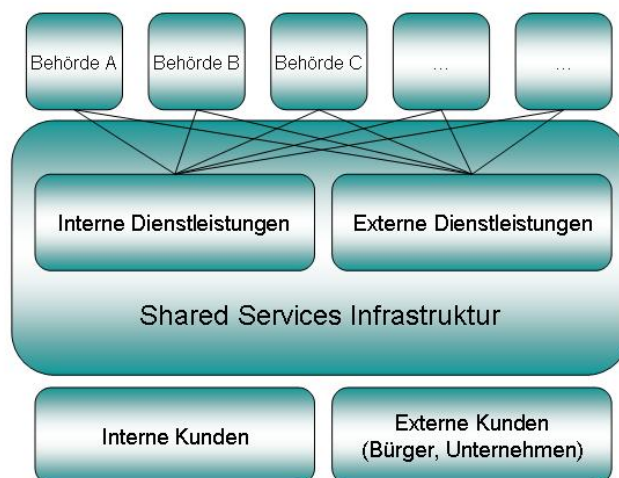
1. Executive Summary

Shared Services als Wegbereiter der vernetzten Republik

Regieren und Verwalten im Zeitalter des Wandels – unter diesem Motto diskutierte der Cisco Netzkongress 2006 aus unterschiedlicher Perspektive ein zentrales Lösungsmodell für den öffentlichen Sektor: **Shared Services**.

Dahinter steht ein Konzept, das sich in der Privatwirtschaft seit Jahren bewährt. Unterstützungs- und Verwaltungsfunktionen, zum Beispiel die informations- und kommunikationstechnische Grundversorgung, Gebäudemanagement sowie Personal- und Beschaffungsservices und viele andere Dienstleistungen übernimmt in diesem Szenario eine behördenübergreifende Dienstleistungseinheit: ein selbstständiges Shared Services Center, kurz SSC. Primäre Aufgabe eines SSC ist es, gleichartige Kontextfunktionen zu bündeln, zentral zu konsolidieren und sie allen angeschlossenen Verwaltungseinheiten „effektiv, effizient und qualifiziert gemäß vereinbarter Serviceverträge bereitzustellen“ – wie es in der einschlägigen Begriffsbestimmung der Unternehmensberatung Accenture heißt.

Begrifflich ist zwischen internen und externen Dienstleistungen zu unterscheiden: All jene Services, die auf Effizienzsteigerung administrativer Prozesse bei den Behördenkunden eines SSC zielen, gehören zu den internen Services. Externe Kunden sind nach diesem Modell die Unternehmen und Bürger. Als verbindende Basis für beide Servicegattungen dient die gemeinsame Shared Service Infrastruktur.



Deutschland – das lehrt ein Blick über die Grenzen – hat hier enormen Aufholbedarf. Als Fazit aller vier Arbeitsgruppen des Kongresses lässt sich zusammenfassen: Wollen wir den Anschluss nicht verpassen, müssen wir jetzt handeln und die verfügbaren technologischen Möglichkeiten gezielt einsetzen, um den notwendigen strukturellen Wandel voranzutreiben. Viel versprechende Ansätze dafür gibt es inzwischen sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene. Sie machen unter anderem deutlich, dass die Konzentration auf Kernaufgaben und die strikte Ausrichtung aller Aktivitäten an den Bedürfnissen der Bürger und Wirtschaftsunternehmen einerseits sowie nachhaltige Begrenzung der Prozesskosten in der Verwaltung andererseits kein Widerspruch sind – im Gegenteil.

Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass Shared Services nicht allein technische Herausforderungen mit sich bringen, sondern vor allem auch organisatorische, politische und kulturelle. Als pragmatischer Ansatz zur Virtualisierung öffentlicher Dienstleistungen fügt sich das Konzept organisch in die Vision einer vernetzten Republik die Cisco Systems unter dem Namen „Connected Republic“ entwickelt hat. So gesehen erweisen sich Shared Services als ein unverzichtbarer Baustein, um den Standort Deutschland langfristig zu sichern.

2. Einleitung

Wertbeitrag öffentlicher Verwaltungen erhöhen

Bund, Länder und Gemeinden stehen heute vor der Herausforderung, mit weniger Mitteln mehr Effekte zu erzielen. Sollen öffentliche Haushalte konsolidiert und langfristig in Balance gehalten werden, kann nicht länger auf Rezepte aus der Vergangenheit zurückgegriffen werden: So sind auf der Einnahmeseite die meisten Stellschrauben - Steuern und Abgaben - längst bis zum Anschlag angezogen. Und auf der Leistungsseite verbieten sich Serviceeinschränkungen schon allein angesichts des zunehmenden Wettbewerbs um Wirtschaftsansiedlungen und Fachkräfte. Mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung prosperierender Gemeinwesen stellt sich vielmehr die Frage: Wie können Verwaltungen ihren Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfung maximieren? Die Antwort kann nur lauten: Durch eine Transformation von Verwaltungsprozessen, durch verstärkte Kundenorientierung, durch mehr Kostentransparenz und letztlich durch messbar höhere Rentabilität öffentlicher Investitionen. In diesem Transformationsprozess wirken informations- und kommunikationstechnologische Innovationen unbestritten als der entscheidende Katalysator. Zur Umsetzung technologischer Möglichkeiten in reale Effizienzgewinne und höhere Servicequalität kommt es jedoch ebenso auf hochflexible Organisationsmodelle an. Aus diesem Grund spielen Shared Services heute eine so herausragende Rolle. Sie stellen die Weichen in Richtung auf eine leistungs- und anpassungsfähige Networked Virtual Organization (NVO).

Hin zu einer NVO (Networked Virtual Organization)

Herkömmlich	Führend	NVO
Zentralisiert	> Verteilt	> Zusammenarbeitend
Organisationsgröße	> Organisationswert	> Fokussierung auf den Kern
Position	> Information	> Intellekt
Vertikale Integration	> Erweiterte Integration	> Virtuelle Integration
Vorhersehbarkeit	> Reaktionsfähigkeit/flexibel	> Pro-aktiv
Langfristige Planung	> Kurzfristige Planung	> Anpassbare Planung
Angestellte/Management	> "Workforce"	> Wissenskapital

Wie sich die Verwaltungspraxis dadurch konkret verändern wird und welche wirtschaftlichen Implikationen sie nach sich ziehen, will das vorliegende Thesenpapier in den Grundzügen aufzeigen.

3. Wirtschaftliche Aspekte

Zum Verständnis des Grundkonzepts von Shared Services ist es wichtig zu betonen, dass ein SSC ausschließlich so genannte Kontextaufgaben übernimmt. Kerntätigkeiten und alle damit verbundenen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume verbleiben also in den beauftragenden Verwaltungseinheiten. Kontextfunktionen weisen ein hohes Standardisierungspotenzial auf, denn ihre Zwecke gleichen sich von Behörde zu Behörde und von Geschäftsbereich zu Geschäftsbereich. Das gilt in besonderem Maße für informationstechnische Anwendungen, Telefonkommunikation, Personalmanagement und Beschaffung. Die Übertragung derartiger Aufgaben an das SSC bietet die Chance zur Standardisierung der zugrunde liegenden Geschäftsprozesse, so dass allein schon dadurch eine Ablaufoptimierung und transparentere Kostenstrukturen erzielt werden (siehe auch Thesenpapier „IT-Aspekte Shared Services“). Hinzu kommen Skaleneffekte, weil das SSC eine gemeinsame Infrastruktur für viele Organisationseinheiten nun an zentraler Stelle konsolidiert vorhält.

Das SSC versteht die angeschlossenen Organisationen als Kunden; deren Kontextaufgaben werden zum eigenen Kerngeschäft. Das bedeutet eine Professionalisierung der Services; mithin auch eine Qualitätssteigerung, die ihrerseits zu höherer Produktivität bei den Kundenorganisationen führt. Beispielsweise lassen sich Kommunikationsdienste und Computeranwendungen auf Basis einer konsolidierten Infrastruktur zuverlässiger und mit höherer Performance bereitstellen. Konkreter Inhalt, Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen sind dabei Gegenstand von Service-Vereinbarungen. Wir werden in Abschnitt 5 darauf zurückkommen, warum die detaillierte Ausarbeitung solcher Service Agreements zu den besonderen Herausforderungen bei der Einführung von Shared Services zählt.

Verwaltungseinheiten, die als Teil einer NVO Kontextaufgaben als Shared Services von einem SSC beziehen, wandeln Investitionen in laufende Kosten, gewinnen also Planungssicherheit und Kostentransparenz. Sie befreien sich zugleich auch von vielen Investitions- und Technologierisiken. Zudem partizipieren sie an einer konsolidierten Infrastruktur, wie sie kaum eine Einzelbehörde für sich allein zu wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen betreiben könnte.

4. Shared Services in der Praxis

4.1 Finanzverwaltung NRW

Eine Analyse der Rahmenbedingungen für öffentliche Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen [vgl. Abschlussbericht der „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushalts NRW“ vom 25.10.2005] zeigte eine hohe strukturelle Verschuldung, offenbarte die Probleme des demografischen Wandels und legte den immensen Ersatzinvestitionsbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur offen. Hinzu kommt die steigende Erwartungshaltung der Bevölkerung an ihre Verwaltung sowie in vielen Bereichen eine Konkurrenz des Staates mit privaten Anbietern. Ungeachtet bisheriger Modernisierungsprojekte bleibt der Reformbedarf auf Bundes- wie auf Landesebene hoch. Als Reaktion darauf legte eine zwölfköpfige Expertenkommission aus hochrangigen Wirtschaftsvertretern unter Vorsitz von Ulrich Hartmann (Aufsichtsratsvorsitzender der E.ON AG) im Auftrag der Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2005 ehrgeizige Sanierungsvorschläge für den Landeshaushalt vor. Der Kommission zufolge lassen sich bis 2010 rund 8 Milliarden Euro einsparen.

Zu den Maßnahmenvorschlägen zählt insbesondere die Einrichtung von Shared Service Centern, die als unverzichtbare Elemente für eine moderne Verwaltungssteuerung gesehen werden. Erhebliches Optimierungspotenzial erwartet die Kommission unter anderem bei der Beschaffung von Verbrauchs- und Investitionsgütern; dazu kommen Skaleneffekte sowie Produktivitätssteigerung der Beschäftigten durch die ressortübergreifende Nutzung von Shared Service Centern. Empfohlen werden deshalb gezielte IT-Investitionen, die zur Automatisierung standardisierbarer Verwaltungsprozesse führen. In Einklang mit dem eingangs dargestellten Modell sind Shared Service Center auch nach nordrhein-westfälischem Verständnis spezielle Organisationseinheiten, die interne Dienstleistungen zur gemeinsamen Nutzung innerhalb des Konzerns „Landesverwaltung NRW“ bereitstellen. Unterstützungsfunktionen werden gebündelt, Kernkompetenzen und eigentliche Fachaufgaben dagegen verbleiben bei der jeweiligen Behörde.

Qualitätsverbesserungen erwartet die Landesverwaltung vor allem auf Grund verkürzter Durchlaufzeiten, eines höheren Bearbeitungsniveaus durch Professionalisierung und Spezialisierung - und in der Folge steigen sowohl

Kundenzufriedenheit als auch die Flexibilität. Wichtigste Hebel für Kostensenkungen sind Prozessstandardisierung und -optimierung, Skaleneffekte und ein dadurch angepasster Personalbedarf. Als geeignete Shared Services kommen nach ersten Überlegungen in NRW unter anderem die folgenden Aufgabengebiete in Betracht: Personal (Verwaltung, Rekrutierung, Weiterbildung etc.), Justizariat (Erstellung von Rechtsgutachten, Verträgen, Betreuung von Klageverfahren etc.) IT-Dienste (z.B. Service-Hotline sowie Server- und Client-einrichtung), Beschaffung (Einkauf, Auftragsabwicklung usw.), Back-Office-Dienstleistungen (Reiseplanung, Reisekostenabrechnung) und Innenrevision.

Für die Umsetzung von Vorschlägen der „Hartmann-Kommission“ sollen im zweiten Quartal 2006 beim Finanzministerium ein Projektbüro eingerichtet und anschließend Einzelprojekte spezifiziert werden, mit denen auch die Etablierung von Shared Service Centern in der Landesverwaltung verfolgt werden. Mit der Realisierung erster Projekte soll noch in 2006 begonnen werden.

4.2 BVA – Shared Service Center für die Bundesverwaltung

Wenngleich noch nicht unter dem heutigen Namen, spielte der Shared Service-Gedanke bereits bei der Gründung des Bundesverwaltungsamtes (BVA) im Jahre 1960 latent eine Rolle: Als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern mit Sitz in Köln bündelt das BVA seither immer mehr Verwaltungsaufgaben der Bundesministerien und hat sich mittlerweile als *der* zentrale Dienstleister des Bundes etabliert. Insgesamt nimmt das BVA mehr als 100 verschiedene Aufgaben für diverse Ministerien und deren Geschäftsbereiche wahr, darunter Fachaufgaben ebenso wie zentralisierte Querschnittsaufgaben und Modernisierungshilfen.

Im Bereich der Fachaufgaben setzt das BVA auf wichtigen Gebieten die politische Arbeit der Ressorts administrativ um und kooperiert partnerschaftlich mit einer Vielzahl anderer Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, mit Nichtregierungsorganisationen sowie mit Millionen von Bürgerinnen und Bürgern.

Das betrifft zum Beispiel die Förderung von Sport und Kultur, von politischen Stiftungen oder die Kinder- und Jugendhilfe. Schwerpunkte sind zudem das Auslandsschulwesen, die Ausbildung, die Bearbeitung von BAföG-Darlehen, die Aussiedleraufnahme und Staatsangehörigkeitsangelegenheiten. Dank modernster Technik im Ausländerzentralregister und Visumverfahren gewinnt die Netzknotenfunktion des BVA in der nationalen und europäischen Sicherheitsarchitektur zunehmend an Bedeutung.

Mit der zentralen Bearbeitung behördlicher Querschnittsaufgaben – etwa bei der Zahlung von Bezügen und Beihilfen, beim Travel Management, der Zeiterfassung FAZIT und der Personalgewinnung – fördert das BVA die Konzentration der Bundesbehörden auf deren jeweilige Kernaufgaben und leistet zugleich einen Beitrag zu mehr Qualität und Wirtschaftlichkeit bei den zentral erbrachten Services. Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, zum Beispiel mit dem Bundesausgleichsamt (BAA) und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) markiert eine weitere Stufe im Prozess zur Neuformierung der Behördenkooperation. Das BVA hat sich damit auch als Shared Service Center des Bundes aufgestellt.

Die Modernisierungshilfen des BVA für andere Institutionen sind Impulsgeber für ein modernes Management, vor allem auf den Gebieten strategische Steuerung, Organisation, Personal und Informationstechnik. Zum Serviceangebot gehören hierbei auch eigene IT-Produkte des BVA, zum Beispiel das Dokumentenmanagement- und Workflow-System FAVORIT® oder das elektronische Personal-, Organisations- und Stellenverwaltungssystem EPOS.

Wie sehr IT auf Bundesebene als Motor der Modernisierung gesehen wird, lässt sich an der Gründung der Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) ablesen, die – angesiedelt beim BVA – am 1. Januar 2006 ihre Arbeit aufnahm. Nach Auffassung des BVA kann damit die Programmidee der eGovernment-Initiative BundOnline2005 nun zielgerichtet fortgeführt und ausgeweitet werden. Erklärtes Ziel der BIT-Gründung ist es, die Standardisierung und Zentralisierung informationstechnischer Ressourcen in der Bundesverwaltung weiter voranzutreiben. Fazit: Das BVA hat sich damit als zentraler IT-Partner für alle Ressorts und deren nachgeordnete Geschäftsbereiche etabliert und forciert damit den Wandel der Bundesverwaltung zu einer modernen NVO.

4.3 Centrelink – das „menschliche Gesicht“ der australischen Verwaltung

Eines der eindrucksvollsten Beispiele für externe Dienstleistungen nach dem Shared Service-Modell und für das Zusammenwachsen von Verwaltungseinheiten und nichtstaatlichen Organisationen zu einer gemeinsamen NVO bietet Australien. Wie anderswo auch verteilten sich die Antrags-, Bewilligungs- und Zahlungsprozesse diverser Sozialleistungen in der Vergangenheit auf eine Vielzahl unterschiedlicher staatlicher, regionaler und kommunaler Behörden und Ämter. Die Folge: unnötiger Verwaltungsaufwand und hohe Kosten aufgrund dezentraler, parallel laufender und nicht abgestimmter Prozesse, vor allem aber lange Wartezeiten und weite Wege für die Bürger. Diese für alle Beteiligten unbefriedigende Situation beantwortete die australische Regierung mit Centrelink, einer Agentur, die Shared Services für alle relevanten Ministerien und Institutionen organisiert.

Zu den Kunden zählen neben den Arbeits-, Gesundheits- und Sozialressorts zum Beispiel auch das Ministerium für Einwanderung, multikulturelle Angelegenheiten und Ureinwohner sowie die Wohnungsbehörden des Staates New South Wales. Centrelink bündelt die Sozialverfahren aller staatlichen Organisationen und „verbirgt“ zugleich deren Komplexität vor dem Bürger: Nach dem Motto „One Face to the Customer“ stehen sämtliche Services rund um Sozialleistungen wahlweise via Internetportal oder über eine landesweit einheitliche Rufnummer bereit.

Vordringliches Ziel war es, den Kontakt zwischen Bürger und Behörde so einfach und komfortabel wie möglich zu gestalten. Die Konsequenz daraus: Verwaltungsabläufe folgen einem Lebenslagenkonzept, richten sich also dezidiert an den Bedürfnissen der Bürger aus. Insgesamt bietet Centrelink – inzwischen größte staatliche Behörde Australiens und drittgrößter Arbeitgeber im öffentlichen Sektor – mehr als 140 unterschiedliche Dienste, vom Sozialversicherungsservice für Arbeitgeber bis zur Verwaltungsunterstützung bei Todesfällen. Rund 6,5 Millionen Termine wickelt das System pro Monat ab und sorgt für Zahlungen an etwa 9,3 Millionen Bezugsberechtigte.

Für Bürger – etwa einen Studenten, dessen persönliche Verhältnisse sich verändert haben – nimmt der entsprechende Änderungsantrag für die Studienbeihilfe per automatischem Telefondialog heute nur noch weniger als zwei Minuten in Anspruch. Centrelink betreibt das zweitgrößte Call Center-Netzwerk des Landes.

Beispielloser Bürgerservice geht in Australiens Verwaltung Hand in Hand mit massiven Einsparungen. Um mehr als 700 Millionen australische Dollar sind die Prozesskosten in der virtuellen Behördenorganisation innerhalb der letzten fünf Jahre gesunken. Gegenwärtig arbeitet Centrelink daran, noch mehr Institutionen, auch nichtstaatliche Organisationen und Wirtschaftsunternehmen in das landesweite Ressourcen Sharing einzubeziehen. Zugleich werden Abläufe und Informationsflüsse weiter optimiert, zum Beispiel durch das Konzept „Lego® Government“: Hierbei werden Prozess- und Technologieelemente soweit standardisiert, dass sich neue Services flexibel nach dem Baukastenprinzip zusammensetzen lassen.

5. Kritische Erfolgsfaktoren

- **„Granularität“ der zu bestimmenden Services**

Die entscheidende Rolle sorgfältig ausgearbeiteter Servicevereinbarungen klang oben bereits an. Einerseits kommt die exakte Definition von Kontextdienstleistungen einer Prozessanalyse gleich, die manche Redundanz im Ablaufgefüge offenbart. Andererseits zeigen die Erfahrungen, dass die richtige „Granularität“ für vereinbarte Services gefunden werden muss.
- **Shared Services dürfen nicht an neuer Bürokratie ersticken**

Sind die Leistungen zu feingliedrig definiert, produzieren sie unnötigen bürokratischen Vertragsballast und sind schwer zu kontrollieren. Sind sie nur grob umrissen, ist die Toleranzbreite bei der Servicequalität zu groß, Verantwortlichkeiten bleiben unklar und das Shared Service-Modell droht zu scheitern.
- **Kommunikation im politischen Raum und mit den Beschäftigten**

Shared Services stellen einen tiefen Einschnitt in die Organisationsstruktur von Einzelbehörden und Behördenverbänden dar. Deshalb darf die Einrichtung eines SSC nicht an untergeordnete Verwaltungsebenen delegiert werden. Stattdessen erfordern Shared Services eine intensive Kommunikation bis nach oben in den politischen Raum hinein.
- **Akzeptanz ist entscheidend**

Letztlich sind es jedoch immer Menschen, die im Mittelpunkt des Transformationsprozesses von Behörden auf dem Weg zu einer virtuell vernetzten Organisation stehen. Deshalb ist die Akzeptanz der Mitarbeiter – also Werben, Erklären, Motivieren – der wohl wichtigste Erfolgsfaktor bei der Einführung von Shared Services.

6. Empfehlungen zur Umsetzung

Wie gesagt: Shared Services können nur dann erfolgreich eingeführt werden, wenn für breite Akzeptanz der angeschlossenen Organisationseinheiten und ihrer Beschäftigten gesorgt ist. Gleichwohl sollte die Nutzung eines SSC obligatorisch sein. Nordrhein-Westfalen plant beispielsweise eine vorgeschriebene Nutzungsdauer von drei Jahren. Freiraum sollte den neuen Mitgliedern der NVO-Familie jedoch bei der Aushandlung der Service-Verträge gewährt werden. Denn das SSC arbeitet wie ein Unternehmen im Behördenverbund, und der Kunde ist die beauftragende Verwaltungseinheit.

Selbstverständlich bieten mehr Effizienz und steigende Produktivität die Option, Stellen im öffentlichen Dienst einzusparen. Daher empfehlen sich interne Personalagenturen als Auffangeneinheit. Akzeptanz des Shared Service Modells kommt nicht von ungefähr: Periodische Qualitäts- und Kostenkontrolle sind dafür ebenso erforderlich wie regelmäßige Kundenbefragungen.

Impressum

Cisco Systems GmbH
Am Söldnermoos 17
85399 Hallbergmoos

Tel.: 00800-9999-0522
info-center@cisco.com
Internet: www.cisco.de

Cisco Systems, Inc. – Unternehmensprofil

Cisco Systems, Inc. ist weltweit führender Anbieter von Networking-Lösungen für das Internet. Mit 34.000 Mitarbeitern weltweit setzt sich Cisco dafür ein, Netzwerke mit eingebauten Services intelligenter, schneller und beständiger zu machen.

Die europäische Unternehmenszentrale von Cisco ist in London. Die deutsche Cisco Systems GmbH wurde im April 1993 als 100%ige Tochtergesellschaft der Cisco Systems, Inc. gegründet. Die GmbH verstärkt die Präsenz des Unternehmens in Deutschland und hat die Aufgabe, die Vertriebspartner bei Marketing und Vertrieb sowie im technischen Support und Channel-Management zu unterstützen. In Deutschland werden die Networking-Komponenten von den zertifizierten Partnern und über autorisierte Distributoren vertrieben. Geschäftsstellen bestehen derzeit in München, Berlin, Hamburg, Düsseldorf, Eschborn bei Frankfurt und Stuttgart. In Deutschland sind insgesamt rund 600 Mitarbeiter beschäftigt.

Copyright © 2005 Cisco Systems, Inc. Alle Rechte vorbehalten. CiscoIOS ist ein Warenzeichen von Cisco Systems. Cisco Systems und das Cisco-Systems-Logo sind in den USA und anderen Ländern eingetragene Warenzeichen von Cisco Systems, Inc. Alle anderen namentlich erwähnten Warenzeichen sind Eigentum der betreffenden Inhaber.