

Modernisierung im öffentlichen Sektor durch Shared Services am Beispiel Großbritanniens

Im öffentlichen Sektor in Deutschland wird die Bündelung von standardisierbaren zentralen Verwaltungsdienstleistungen nach dem in der Wirtschaft erfolgreichen Shared Service-Prinzip derzeit vorangetrieben. Im Bereich der Bundesverwaltung formuliert das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ hierzu konkrete Schritte zur weiteren Umsetzung. Um sich vor diesem Hintergrund die mit diesem Organisationsmodell verbundenen Effizienz- und Qualitätssteigerungspotenziale zu verdeutlichen, lohnt sich ein Blick auf das europäische Ausland, insbesondere nach Großbritannien. Dort werden Shared Services in zentralen Verwaltungsbereichen in großer Breite und mit ehrgeizigen Zielsetzungen im Rahmen des Regierungsprogramms „Transformational Government – Enabled by technology“ implementiert.

Ausgangssituation in der deutschen Bundesverwaltung

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) baut derzeit in seinem Verwaltungs-Service-Zentrum seine Dienstleistungen nach einem auf die Bundesverwaltung angepassten Shared Service-Modell weiter aus.¹ Dies geschieht vor dem Hintergrund der nach wie vor angespannten Haushaltssituation, der demografischen Entwicklung, der fortlaufenden technologischen In-

novationen und nicht zuletzt des steigenden Anspruchs an höhere Qualität und Schnelligkeit öffentlicher Dienstleistungen. Hierzu sind bewährte Spezialisierungs- und Zentralisierungsansätze weiterentwickelt worden, insbesondere das Modell von Verwaltungsservice-Centern nach dem Shared Service-Prinzip als neue Form behördlicher Kooperationen. Dabei werden entscheidungsferne interne Serviceleistungen in einem Servicezentrum im Rahmen eines Auftraggeber- /Auftragnehmer-Verhältnisses und unter Nutzung von Größenvorteilen gebündelt. Als Zukunftsperspektive soll so eine Reduktion der Zentralabteilungen auf strategisch arbeitende Verwaltungsstäbe mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen erfolgen.

Das strategisch-konzeptionelle Fundament hierfür bildet das aktuelle Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“. Es führt als ein Kernprojekt die Optimierung der verwaltungsinternen Serviceleistungen auf. Diese soll u. a. über eine Bündelung von gleichartigen, internen Servicefunktionen verschiedener Behörden in einem eigenständigen Dienstleistungszentrum über Standardisierung und Konsolidierung zu erheblichen Einsparungen führen, Fehlerquellen reduzieren und dank moderner Kommunikationsstruktur eine schnellere und professionellere Dienstleistungserbringung etablieren.²

Blick nach Großbritannien: Programm „Transformational Government“

Ein neuer Modernisierungsschub durch das Regierungsprogramm „Transformational Government – Enabled by technology“ vom November 2005 soll dazu führen, dass Effizienzgewinne realisiert und die Leistungserbringung interner Services individuell auf die jeweiligen Kundenbedarfe zugeschnitten wird. Hierbei will man verstärkt die Möglichkeiten der Informationstechnologie nutzen.

Vorangegangen war die Veröffentlichung des sogenannten „The Gershon Efficiency Review“ von Sir Peter Gershon. Er hatte im September 2003 den Auftrag bekommen, nach signifikanten Einsparmöglichkeiten – bei gleichzeitiger Leistungsoptimierung – zu durchleuchten.

Der Gershon Efficiency Review 2004 identifizierte eine Reihe von Effizienzprogrammen innerhalb des gesamten öffentlichen Sektors. Insbesondere die zentralen Querschnittsfelder Personal- und Finanzmanagement, IT und das Beschaffungswesen wurden dort als Modernisierungs-Kernbereiche genannt. Die erstrebten Größenvorteile werden im Regierungsprogramm, etwa im Personalmanagement, ab einer SSC-Betriebsgröße von minimal 20.000, besser noch 50.000 und mehr betreuten Beschäftigten angestrebt.

¹ Vgl. zum Shared Service-Prinzip ausführlich Hensen, Shared Service Center für die Bundesverwaltung, in: Verwaltung & Management 2006, S. 177 ff.

² Vgl. Bundesministerium des Innern, Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, Managementfassung S. 4.

Shared Services als Schwerpunkt des Regierungsprogramms

Eine wichtige Säule des auf den Ergebnissen des Gershon-Reviews erarbeiteten Regierungsprogramms bildet der großflächige Einsatz von Shared-Service-Dienstleistungen. Deren Anwendungsbereich wurde als sehr groß eingestuft: So besteht der öffentliche Dienst in Großbritannien aus mehr als 1.300 verschiedenen organisatorischen Einheiten und beschäftigt über 5 Millionen Menschen. Viele dieser einzelnen Behörden sind verhältnismäßig klein. Gerade diese kleineren Einheiten sollen einen maximalen Nutzen aus den sog. Corporate Shared Services ziehen. Dabei sollen die Shared-Service-Einheiten nach optimierten, standardisierten Prozessen mit hoher IT-Integration vorgehen, um eine effektivere Leistungserbringung und mit geringeren Kosten zu ermöglichen.

„Government must move to a shared services culture – in the front-office, in the back-office, in information and in infrastructure – and release efficiencies by standardisation, simplification and sharing.“³

„This strategy has my full support and I am going to do all I can to help make it happen.“ (Premier-minister Tony Blair, Nov. 2005)

Sektorale Projektbereiche

Im Rahmen der Umsetzung werden neun sektorale Projektbereiche unterschieden:

- Gesundheitssystem (1,2 Mio. Beschäftigte).

- Erziehungssystem (1,2 Mio. Beschäftigte).
- Verteidigung (340.000 Beschäftigte).
- Arbeit und Pensionen (120.000 Beschäftigte).
- Finanzen und Zoll (100.000 Beschäftigte).
- Inneres (über 330.000 Beschäftigte) sowie Polizei und Gefängniswesen.
- Verkehrswesen und Umweltschutz.



Homepage des „Transformational Government“.

- Kommunalverwaltung (Local Government) (2,2 Mio. Beschäftigte).
- Sonstige Behörden im Bereich des Central Government (97.000 Beschäftigte).

Für die einzelnen Bereiche wurden konkrete Umsetzungspläne mit spezifischen Ziel- Zeit- und Ressourcenvorgaben erstellt. Dazu gehören selbstverständlich auch die jeweiligen Investitions- und Einsparziele. Hinzu kommen die im Rahmen des Projektmanagements üblichen Betrachtungen von sektoral unterschiedlichen kritischen Erfolgsfaktoren und entsprechenden Vorsorgemaßnahmen.

Übergreifende Zielsetzungen

Flankierend zu der sektorspezifischen Vorgehensweise werden übergreifende Standards und Zielvorstellungen forciert. Letztere lassen sich in drei Obergruppen einteilen:

• Effizientere Dienstleistungserbringung

Ein Hauptziel stellt die Einsparungen von Stellen und damit die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dar. Man verweist hier auf die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft in den Bereichen

Personal- und Finanzmanagement mit Einsparungen von zehn bis 50 % nach der Einführung von Shared Services.

• Effektivität

Ein wichtiger, unter dem Gesichtspunkt der Effektivität des Verwaltungshandelns, behandelter Aspekt ist die Generierung konsistenterer, einheitlicherer Managementinformationen, insbesondere in den

Bereichen Personal- und Finanzmanagement. Durch die Bündelung dieser Dienstleistungsbereiche in Shared Service Centern mit einheitlichen Standards und Verfahren können die Entscheider in Politik und Verwaltung von einer Stelle zügig und verlässlich transparente und vergleichbare Controllingdaten oder Statistiken über die Ressourcenzuweisung in den einzelnen sektoralen Shared Service-Bereichen abrufen, ohne sich wie bisher an eine Vielzahl einzelner, kleiner Behörden wenden zu müssen. Dies erleichtert es, geänderte politische Vorgaben bezüglich der Wirkung des Verwaltungshandelns (Out-

³ Regierungsprogramm Transformational Government – Enabled by technology, Ziff. 21 (Strategie).

come) durch personelle und finanzielle Umschichtungen schneller umsetzen zu können.

- **Optimierung von Mitarbeiterwissen und -erfahrung**

Die in den Shared Service-Bereichen eingesetzten Beschäftigten sollen – im Vergleich zu den bisherigen behördlichen Zentralbereichen – zukünftig besser geschult und motiviert werden. Dadurch, dass interne Verwaltungsleistungen in Shared Service-Centern im Rahmen eines Auftraggeber- Auftragnehmer-Verhältnisses erbracht werden, geht man davon aus, dass sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mehr als kundenorientierte Dienstleister begreifen. Dies soll entsprechende Fortbildung und Motivation steigern. Hinzu kommt, dass sich der Arbeitsalltag der SSC-Beschäftigten aufgrund einheitlicher, verlässlicherer Organisationsprozesse und IT-Verfahren verbessern soll.

Koordinierung

Ein Shared Service Director ist im Cabinet Office⁴ ernannt worden, um diesen Modernisierungsansatz umzusetzen. Gleichzeitig verantwortlich er die Etablierung einheitlicher Standards und Verfahren für Shared Services zusammen mit dem Finanzministerium und dem weiteren Cabinet Office-Team. Nicht zuletzt gehört Governance, also die Steuerung und Regelung im Rahmen eines umfassenden Shared Service-Ansatzes sowie eine entsprechende Vermarktungsstrategie, zu seinen Aufgaben. Ein Pan-Government Shared Services Board (PGSSB) sorgt zusammen mit dem Chief Information Officer für die übergeordnete strategische Steuerung der Shared Services Agenda.

Einwände

Als ein typischer Einwand betroffener Verwaltungen bei der Einrichtung von Shared Service-Dienstleistungen wird die grundlegende Angst vor Kontrollverlust angegeben. Dies wird jedoch durch den Hinweis auf die Entlastung von rein administrativen inneren Aufgaben gekontert, der dann zu mehr Freiräumen und damit zu mehr Kontrolle bei den eigentlichen Verwaltungsfachaufgaben führe.

Auch wird der Einwand vorgebracht, dass etliche Verwaltungseinheiten besondere Spezifika aufwiesen, die einer Einbeziehung in das Shared Services Konzept entgegenstünden. Es hat sich jedoch im Rahmen der in Großbritannien bislang gemachten Erfahrungen gezeigt, dass in einer Reihe unterschiedlichster Organisationen – etwa dem National Health Service, Ministry of Defence, Transport for London, Department for Work and Pensions, Cabinet Office & HM Treasury – bestimmte grundlegende operative Querschnittsprozesse durchaus vergleichbar und damit auch standardisierbar sind.

Effizienzsteigerungen – Beispiel „Transport for London“

In den Arbeitspapieren wird u. a. auf SSC-typische Einsparmöglichkeiten im Personalmanagement zwischen 30 % bis 50 % und im Finanzmanagement zwischen 20 % bis 30 % hingewiesen. Als konkretes Beispiel für Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor werden etwa die Londoner Verkehrsbetriebe (Transport for London) genannt. Dort werden u.a. Shared Service-Dienstleistungen für ca. 20.000 Beschäftigte er-

bracht. Die inhaltliche Bandbreite reicht von der Personalgewinnung über die Aus- und Fortbildung sowie die weitere Personalentwicklung, die Bezahlung der Löhne bis zur Betreuung der Pensionsfälle. Die Umstellung in den Shared Service-Wirkbetrieb dauerte dort 15 Monate. Im ersten operativen Jahr wurden 20 % Mittel eingespart. Um 30 % konnte der für die Erbringung der vorgenannten Dienstleistungen gebundene Personalbestand verringert werden.

Ausblick

In Großbritannien wurde die Vision formuliert, dass der größte Teil der SSC-fähigen internen Verwaltungsdienstleistungen im öffentlichen Sektor bis 2016 durch wenige spezialisierte Shared Service Center erbracht werden. Hierbei will man jeweils maßgeschneiderte Lösungen für die verschiedenen Verwaltungssektoren anbieten. Die Shared Services Agenda, weitere detaillierte Informationen, sog. „Toolkits“ und „Best practice“-Materialien werden auf der Webseite http://www.cio.gov.uk/shared_services/index.asp zum Herunterladen angeboten.

Die ehrgeizige Agenda, deren forcierte Umsetzung und die bislang erzielten Erfolge beruhen nicht zuletzt auf der starken Einbindung („Leadership“) der höheren Führungsebene in Politik und Verwaltung. Es ist zu hoffen, dass der deutsche Shared Services-Ansatz im Regierungsprogramm „Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen“ ebenfalls erfolgreich vorangetrieben wird.

Günter Kretschmar ist Leiter der Projektgruppe Verwaltungs-Service-Zentrum im Bundesverwaltungsamt; Dr. Christian Schulz leitet dort den Bereich Grundsatz.

⁴ Das Cabinet Office im Vereinigten Königreich hat eine strategisch-koordinierende Funktion für alle anderen Ressorts inne. Eine Kernaufgabe des Cabinet Office liegt in der ständigen Optimierung des Regierungs- und Verwaltungshandelns, insbesondere auch im Bereich des öffentlichen Dienstes.