



Hertie School
of Governance



**Die Neuordnung öffentlicher Verwaltung durch
eine Industrialisierung von Verwaltungsprozessen -**

**Bündelungs-, Industrialisierungs- und
Shared Service-Ansätze bei der
öffentlichen Leistungserbringung**

Studie / Projektbericht

Jobst Fiedler (Projektkoordination), Johannes Peters, Tino Schuppan

INHALTSVERZEICHNIS

Geleitwort	1
Vorwort / Übersicht	3
0. Zusammenfassung / Ergebnisübersicht	5
1. Ausgangslage und Aufgabenstellung	6
1.1. Grundlagen zu Bündelungs-/Industrialisierungs-/Shared Service-Ansätzen.....	7
1.2. Forschungsfragen, Methodik und Vorgehensweise.....	8
2. Theoretischer Bezugsrahmen und Bestimmungsfaktoren für Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringungen	12
2.1. Privatwirtschaftliche Bündelungs- und Industrialisierungsansätze aus einer institutionenökonomischen Sicht	13
2.2. Bündelungs- und Industrialisierungsansätze unter den Bedingungen des öffentlichen Sektors	17
2.3. Spezifische Bestimmungsfaktoren für Bündelungen / Industrialsierungen im öffentlichen Sektor	22
3. Fallbeispiele für Bündelungs-/Industrialisierungs-/Shared-Ansätze in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	26
3.1. Bündelungs- und Industrialisierungspotenziale im Geodatenbereich	26
3.2. (Länderübergreifende) IT-Konsolidierung (Beispielfall Dataport).....	31
3.3. Unternehmensregister öffentlicher Dienste – eine Modellbetrachtung (am Beispiel landwirtschaftlicher Betriebe).....	37
3.4. Fallvergleich zur Shared-Services-Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung	40
4. Ergebnis und Handlungsempfehlungen	49
4.1. Hauptbefunde	50
4.2. Fazit und Handlungsempfehlungen.....	69
Literaturhinweise	72
Anlage 1: Projektergebnisse / -dokumente	81
Anlage 2: Projektorganisation / begleitendes Projekt-Board	82
Zu ISPRAT e. V.	83

Geleitwort

Die Bündelung von Aufgaben in Shared Service Centern ist in der Privatwirtschaft eine bewährte und etablierte Möglichkeit, um Qualität und Effizienz von Prozessen zu erhöhen. Der öffentliche Sektor Deutschlands ist derartigen Ansätzen gegenüber allerdings noch eher zurückhaltend. Mit Ausnahme von einigen Fällen, hauptsächlich aus der IT und der Personalverwaltung/Besoldung, sind nur wenige Beispiele für Kooperationen zu finden. Aus einer funktionalen Sicht heraus ist dies zunächst überraschend, denn in den 16 Bundesländern bzw. ca. 13.000 Kommunen werden gleichartige Dienstleistungen größtenteils völlig unabhängig voneinander erbracht.

Im diesem jetzt vorliegenden Abschlussbericht des durch ISPRAT geförderten Projekts "Die Neuordnung öffentlicher Verwaltung durch eine Industrialisierung von Verwaltungsprozessen" werden die strukturellen Gründe für diese Zurückhaltung anhand von 3 Fallbeispielen (Geodaten, Informationstechnik und Unternehmensregister) erarbeitet.

Im internationalen Vergleich liegt Deutschland deutlich zurück. Der inzwischen übliche Vergleich mit Großbritannien könnte zu der einfachen Antwort führen, dass nun einmal in Deutschland mit seinem föderalen Staatsgebilde fundamentale rechtliche Hürden im Vergleich zu einem Zentralstaat bestehen. Dies ist zwar grundsätzlich richtig – der Föderalismus erschwert Kooperationen – doch gibt es Beispiele, wie diese Hürden überwunden werden können (und insbesondere für die Informationstechnologie ebnet der neue Grundgesetzartikel 91c auf besondere Art und Weise den Weg!).

Besonders interessant sind drei Ergebnisse der vorliegenden Studie, denen zufolge die Einrichtung von Shared Service Centern in Deutschland noch nicht als strategisches Thema entdeckt worden ist, "Leadership-Ressourcen" nicht im notwendigen Umfang vorhanden sind und geeignete institutionelle Rechtsformen noch nicht existieren. Im Gegensatz dazu bedeutete das Programm "Transformational Government Enabled by Technology" in Großbritannien nichts anderes als eine strategische Neu-

ausrichtung, deren Umsetzung durch das Cabinet Office koordiniert worden ist – hier gehen strategische Vision und Führungsverständnis, insbesondere auch im politischen Bereich, Hand in Hand.

Ein gutes deutsches Beispiel für Verwaltungsmodernisierung illustriert diese Erfolgsfaktoren. Eines der ersten ISPRAT-Projekte, die Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer D115, erfüllt die drei genannten Kriterien. Das Projekt wurde auf dem ersten nationalen IT-Gipfel im Jahr 2006 verkündet und sofort als strategisch bedeutsames Thema verstanden. Damit hatte es von Beginn an die Unterstützung hochrangiger Politiker auf allen Verwaltungsebenen. Und die Art und Weise, wie ein in seiner geografischen und institutionellen Form derartig dezentrales Projekt organisatorisch koordiniert wird, ist in Deutschland bemerkenswert. Mittlerweile ist D115 in einigen Kernregionen Deutschlands im Pilotbetrieb. Es kann in seiner Zielstruktur auch als Shared Service Center verstanden werden, und kann damit als Richtschnur für weitere Bündelungsansätze gelten.

Ich wünsche der vorliegenden Studie, dass sie die Diskussion über gangbare Wege für Shared Service-Ansätze weiter befördert.

Hamburg, Dezember 2009

Dirk Graudenz

Vorwort / Übersicht

Moderne Informationstechnik löste in den siebziger und spätestens achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts einen vorher unvorstellbaren Restrukturierungsprozess von Unternehmungen und Verwaltungen aus. In Folge neuer Prozessorganisationsmöglichkeiten veränderten sich auch grundlegend die Strukturen. Vornehmlich im privatwirtschaftlichen Sektor entwickelten sich durch die IT-Möglichkeiten ganz neue und internationale Formen der Arbeitsteilung, in dem nicht lokal gebundenen Funktionen verlagert, zu großen Vorgangszahlen zusammengeführt und oft auch verselbständigt wurden. Ein wesentlicher Trend war dabei die bis heute anhaltende Bündelung von insbesondere von Unterstützungsfunktionen in sogenannten Shared Service-Centern.

Durch entsprechende Akkumulation, Automatisierung und Spezialisierung waren und sind erhebliche Effizienzsteigerungen möglich. Ferner unterstützten entsprechende Bündelungen und Verselbständigungen, dass Organisationen stärker kernaufgabenorientiert aufgestellt wurden und agierten. Aber nicht nur privatwirtschaftliche Unternehmen erfuhren zur Ausschöpfung solcher strategischer Chancen z. T. massive strukturelle Veränderungen. Auch bei öffentlichen Diensten sind entsprechende Bündelungsstrategien beobachtbar. Vor allem die öffentliche Verwaltung in Großbritannien gilt als vorbildlich im Bemühen, neue und bessere Strukturen durch die Gründung von Shared Service-Institutionen herauszubilden. Die OECD spricht sogar davon, dass bei einer weltweiten Betrachtung sog. Shared Service-Ansätze im öffentlichen Sektor größere Potenziale und inzwischen auch eine größere Verbreitung haben als in der Privatwirtschaft.

In Deutschland sind jedoch entsprechende moderne Bündlungsansätze in zwischenbehördlichen Shared Service-Institutionen noch recht selten anzutreffen. Warum das so ist und welche Möglichkeiten – aber auch, welche Grenzen - es ggf. gibt, um auch unter deutschen Rahmenbedingungen im öffentlichen Sektor zukünftig stärker die Vorteile neuer, durch Informationstechnik ermöglichte Arbeitsteilungen zu erreichen, ist Gegenstand dieser von ISPRAT geförderten Studie. In einem explorativen Fokus wird aus verwaltungswissenschaftlicher und eGovernment-Perspektive betrachtet,

wie Industrialisierungs-, Bündelungs- und Shared Service-Ansätze in Deutschland stärker ausgebaut werden können.

Vorliegende Studie verknüpft dabei eine grundlegende Systematisierung mit der konkreteren Betrachtung verschiedener Fälle, in denen Bündelungen entweder stattfinden oder als besonders geeignet zu bewerten sind. In dem kooperativ zwischen dem Potsdamer Institute for eGovernment und der Hertie School of Governance bearbeitetem Projekt wurde so versucht, mit einem gleichermaßen theoretisch fundiertem und praxeologischen Forschungsvorgehen einen Beitrag zur Modernisierungsdiskussion im öffentlichen Sektor zu erarbeiten. Shared Service-Ansätze erscheinen für die Verwaltungsmodernisierung in Deutschland besonders attraktiv, weil sie neue Sichtweisen in der so schwierigen Föderalismusdebatte zeigen: nämlich die Bündelung von Prozessteilen und Funktionselementen zwischen stark differenzierten Basisstrukturen. Und, weil sie – in Anbetracht der großen Finanzprobleme der öffentlichen Hand – hohe Effizienzpotenziale versprechen, ohne dass die staatliche Struktur grundlegend verändert werden muss.

Ich danke allen Beteiligten insbesondere auch aus dem ISPRAT-Verbund, die durch ihre Mitarbeit an konkreten Fallstudien und in der Praktiker-Projektbegleitung unserer Arbeit wesentliche Teile dazu beigetragen haben, um diese Studie vorzulegen.

Berlin, im Juli 2009

Jobst Fiedler

0. Zusammenfassung / Ergebnisübersicht

Vorliegende Studie stellt fest, dass Industrialisierungs - / Bündelungsstrategien insbesondere mit modernen Shared Service Center (SSC-) -Ansätzen in Deutschland auch unter gegebenen Rahmenbedingungen in viel größerem Umfang als heute realisierbar wären, jedoch in bestehenden Modernisierungssagenden noch nicht hinreichend berücksichtigt und umgesetzt sind. Dabei versprechen öffentliche Shared Ansätze sogar noch deutlich weitergehendere Verbesserungspotenziale als die substantziellen Kostensenkungen, die aus Shared Service-Bündelungen der Privatwirtschaft bekannt sind.



1

Bündelungs- / SSC-Potentiale in deutschen öffentlichen Verwaltung **unausgeschöpft**

- viel geringere Nutzung als Privatwirtschaft -

2

Dabei ermöglicht Industrialisierung /Bündelung **im öffentl. Sektor sogar noch weitergehendere Verbesserungspotenziale** als für Unternehmen

- Kerngeschäft, Bürokratiekosten, Zusatznutzen, ... -

3

Hauptgründe für die (noch) geringe Ausschöpfung von Bündelungspotenzialen: **strukturelle Rahmenbedingungen**

4

Fallbeispiele zeigen **trotzdem Machbarkeit / Sinnhaftigkeit und Erfolgsfaktoren** - öffentl. Shared Service „geht“ auch unter gegebenen Rahmenbedingungen in D

5

Geeignete / standardisierte Rechtsformen hilfreich (Vorbild: Agency / Großbrit.)

6

Entscheidend: Leadership-Konstellationen (Initiative, Transformation)

7

Einschränkung: für kleine / mittlere Behörden Bündelung primär per Markt

8

Zentrale / übergreifende SSC-Strategien (wie in GB) für Deutschland wenig zielführend – wichtiger sind **Leuchtturm und beharrliche SSC-Kultur“-Strategien**



Hertie School of Governance

Shared Service Center-Ansätze für Deutschlands öffentliche Dienste – Potenziale, Möglichkeiten, Grenzen

Abb. 1: Ergebnisse im Überblick

Die Hauptursache der geringen SSC-Nutzung im deutschen öffentlichen Sektor liegt in den strukturellen (föderalen) Rahmenbedingungen. An Fallbeispielen kann aber gezeigt werden, dass auch unter den deutschen Rahmenbedingungen – und insbesondere bei günstigen Leadership-Konstellationen – vorteilhafte Bündelungsansätze mit modernen Shared-Ansätzen für Verwaltungen machbar und sinnvoll sind.

1. Ausgangslage und Aufgabenstellung

Seit über fünfundzwanzig Jahren sind im Privatsektor Veränderungen von Strukturen zu beobachten, bei denen gleichartige und standardisierbare (v. a. interne Dienstleistungs-) Prozesse in neuen Organisationsformen abgewickelt werden. Dabei werden z.B. in Konzernunternehmungen / Unternehmensgruppen, über verschiedene Unternehmensstandorte oder auch kooperativ zwischen Unternehmungen Funktionen zusammengeführt, und zwar häufig in einer institutionell verselbständigten Struktur. Dieser Neuordnungstrend stellt eine Bündelung von Funktionen bzw. Prozessen dar, die als Shared Service Center (SSC) bezeichnet werden.

Mit Bündelungsansätzen in Shared Service-Centern wird ermöglicht, u. a. auf Basis neuer Informationstechnologien und insbesondere technischer Vernetzung Organisationsmodelle aufzusetzen, die für Dienstleistungsfunktionen / -prozesse zu einer ähnlichen Rationalisierung wie in der industriellen Güterproduktion führen können. Standardisierung, Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie Automatisierung sind einige wesentliche Kennzeichen der neuen Organisationsmodelle und versprechen Produktivitätssprünge. Für die Privatwirtschaft existieren zahlreiche Beispiele und auch empirische Belege, wie sich u. a. in den Bereichen Personal, Finanzen oder IT-Dienstleistungen durch Shared Service Center beträchtliche Skaleneffekte erreichen lassen.

Auch für die öffentliche Leistungserbringung hat der Shared-Service-Gedanke in den letzten Jahren zunehmend Beachtung gefunden. Trotz zahlreicher Konferenzen und Veranstaltungen zu dem Thema – mitunter mit der Tendenz, annähernd jegliche Form der Behördenzusammenarbeit als Shared Service zu bezeichnen –, steht allerdings die praktische Umsetzung noch eher am Anfang. Dabei bieten Shared-Service-Ansätze gerade unter den Bedingungen der deutschen Verwaltung, deren äußerer Verwaltungsaufbau durch eine hohe Differenzierung gekennzeichnet ist, besondere Potenziale. Denn in mehr als 13.000 Kommunen in 16 Bundesländern werden zahlreiche Leistungen parallel ausgeführt. Zwar gibt es bereits in Deutschland vielfältige traditionelle Formen der Behördenkooperation, allerdings basieren sie nicht auf einzelne Leistungen/Dienste und die Governance-Struktur ist kaum als anreiz- und er-

gebnisbezogen zu bezeichnen. Zudem begünstigt die vorhandene institutionelle Ausgangssituation, die durch Ressorthoheit und kommunaler Selbstverwaltung gekennzeichnet ist, neue Kooperationsformen nicht, so dass auch mit erheblichen Umsetzungsproblemen zu rechnen ist.

1.1. Grundlagen zu Bündelungs-/Industrialisierungs-/Shared Service-Ansätzen

Neue Formen der Bündelung bei der Produktion bzw. Leistungserbringung haben in der betrieblichen Praxis verstärkt unter der Bezeichnung Shared Service Center seit Ende der 1990er Jahre Beachtung gefunden. Für Shared Service Center gibt es zahlreiche Definitionen und Abgrenzungsmerkmale, die hier nicht nochmals aufzulisten sind. Im Kern geht es bei klassischen Shared Service Centern darum, wiederkehrende Unterstützungsprozesse mit hohem Standardisierungspotenzial in einem eigenständigen Bereich zusammenzufassen, die gleichzeitig von unterschiedlichen Organisationen bzw. Organisationseinheiten in Anspruch genommen werden können (vgl. Kagelmann 2001, S. 80 ff., Dressler 2007, S. 25, Schulman et al. 1999, S. 9 ff., Quinn et al. 2000, S. 11 ff.). Dadurch sollen Ressourcen gepoolt werden, so dass Größenvorteile entstehen. Dabei können sich Shared Service Center durch neue Formen der Arbeitsteilung auf die Erbringung bestimmter Leistungen spezialisieren. Damit lässt sich die Grundidee von Shared Services bereits auf Taylor und damit auf die 1920er Jahre zurückführen. Taylor fand bereits heraus, dass durch Arbeitsteilung und die Verteilung von Einzelaktivitäten auf separate Aufgabenträger eine wesentlich höhere Arbeitsproduktivität erreicht wird als wenn eine Person alle Arbeitsschritte durchführt.

Generell ist unter einem Shared Service Center eine organisatorische Einheit zu verstehen, die bereichsübergreifend für mehrere interne Kunden Leistungen erbringt. Dadurch sollen nicht nur Kostenreduzierung, sondern auch Qualitätssteigerungen möglich sein, womit den heute generell gestiegenen Kundenerwartungen entsprochen wird. Die durch Shared Service Center zu erzielenden Kostenvorteile sollen nach Aussagen von Unternehmensberatungen bei 15 bis 30 Prozent und im Einzelfall bei 50 Prozent liegen (vgl. Accenture 2005). Typische Prozesse, die im betrieblichen Umfeld für die Abwicklung in Shared Service Centern benannt werden, sind so

genannte Support-Prozesse, wie die des Personalwesens, Finanzwesens, Beschaffung oder die Bereitstellung von IT-Funktionen (vgl. Beaman 2006, Bangemann 2005, Fischer/Sterzenbach 2006).

Im Vergleich zur Auslagerung (Outsourcing) von ganzen Prozessschritten auf Dritte stellt der Shared-Service-Center-Ansatz eine Möglichkeit der internen Prozessreorganisation durch Bündelung dar. Dabei kann es sein, dass die Erbringung von Leistungen durch Shared Service Center nur ein Zwischenschritt zur späteren Auslagerung ist oder eine dauerhafte Option darstellt. Einige Unternehmen wie die Deutsche BP AG (www.deutschebpp.de) planen mittlerweile große Teile ihrer HR-Prozesse (Human Resource) nicht nur intern zu bündeln, sondern an Dritte wie Hewlett Packard auszulagern, die sich wiederum zunehmend auf die Ausführung solcher Prozesse spezialisiert haben.

Unter den Rahmenbedingungen der bundesdeutschen Verwaltung wären jedoch gerade Shared Service Center eine interessante Variante zur Auslagerung, weil Shared Service Center weiterhin in öffentlicher Trägerschaft bleiben könnten bei weiterhin möglichen Effizienzvorteilen. Ob Shared Services oder die Auslagerung von Prozessen/Leistungen vorteilhafter sind, hängt u.a. von den auszuführenden Leistungen, der jeweiligen Prozessgestaltung und von der institutionellen Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen im Einzelnen ab. Es ist auch eine empirische Frage, ob Bündelungseffekte in öffentlicher Trägerschaft vorteilhafter sind als die Auslagerung auf private Träger. Allerdings kann in Anbetracht von vermehrt auftretenden Steuerungsproblemen und auch Widerständen bei Auslagerungsentscheidungen auf Private vermutet werden, dass Shared Service Center eine ernsthafte Alternative zur Auslagerung sind; zumal bei weiterhin bestehender öffentlicher Trägerschaft im Regelfall auch weniger Legitimationsprobleme und rechtliche Schranken auftreten.

1.2. Forschungsfragen, Methodik und Vorgehensweise

In dem Forschungsprojekt werden die Möglichkeiten und Potenziale von Shared-Service-Ansätzen und damit einhergehender Bündelungen bzw. Industrialisierung für die öffentliche Verwaltung untersucht. Ziel ist es auch herauszufinden, ob und

inwieweit es – im Vergleich zum Privatsektor – andere bzw. abweichende Potenziale gibt.

Schwerpunktmäßig wird untersucht,

- § welche **Felder und Bereiche** der öffentlichen Verwaltung für Bündelungs- und Industrialisierungslösungen geeignet sind, und wo Grenzen / Barrieren zu beachten sind,
- § welche **Voraussetzungen** für die Umsetzung solcher Lösungen im Kontext gesamthafter Reformstrategien zu schaffen sind,
- § welche **Verbesserungen** aus entsprechenden Neuordnungsansätzen zu erwarten sind, aber auch ggf. welche Risiken und Nachteile zu beachten sind und
- § welche weiteren **Governance-bezogenen** Voraussetzungen an die Umsetzung zu stellen sind.

Mit dem Projekt wird das Ziel verfolgt,

- § wissenschaftlich einen Erkenntnisfortschritt zur Verwaltungsneuordnung und -modernisierung mittels verbesserter IT-Potentialnutzung zur Industrialisierung öffentlicher Aufgaben zu erreichen und
- § praxeologisch für Politik, Verwaltung und Wirtschaft Entwicklungskorridore aufzuzeigen, in denen entsprechende (v. a. IT-basierte) Industrialisierungsansätze realisierbar erscheinen.

Der methodische Ansatz im Forschungsprojekt basiert auf konzeptionell-analytischen Überlegungen, die vor dem Hintergrund neuer IKT-Möglichkeiten vorgenommen werden, um überhaupt die Potenziale für Industrialisierungs- und neue Bündelungsmöglichkeiten ermitteln zu können. Des Weiteren werden Erklärungsansätze herangezogen, um die unterschiedliche Bündelungsmotivation zwischen öffentlichen und privaten Sektor zu ermitteln, so dass Fragen der Umsetzbarkeit und unterschiedlichen Rahmenbedingungen einbezogen werden. Einen Schwerpunkt des Projektes bildet die Untersuchung von ausgewählten Anwendungsfeldern und Fallstudien, die dazu dienen, Voraussetzungen und Bündelungspotenziale explorativ zu beleuchten.

Die Auswahl der Fälle erfolgte pragmatisch, um über unterschiedliche Verwaltungsbranchen und verschiedene Bündelungsaspekte ein möglichst breites Spektrum von Bündelungspotenzialen und institutionellen Anforderungen zu ermitteln. Konkret wurden der Geoinformationsbereich, der IT-Dienstleistungsbereich mit dem Fallbeispiel Dataport sowie ein Fallbeispiel zum Bürokratieabbau durch Datenpoolung im Landwirtschaftssektor herangezogen. Der Geoinformationsbereich wurde ausgewählt, weil durch die Poolung von Geodaten und entsprechenden Diensten mit erheblicher Effektivitätssteigerung des Verwaltungshandelns zu rechnen ist. Das Fallbeispiel Dataport wurde analysiert, weil es sich um eines der größten Zusammenschlüsse von öffentlichen IT-Dienstleistern überhaupt in Deutschland handelt. Der dritte Fall stammt aus dem Bereich Landwirtschaft und wurde herangezogen, weil deutlich wird, wie durch die Bündelung von Datenressourcen Bürokratieaufwand für Unternehmen reduziert werden kann. Alle drei Anwendungsfelder/Fallstudien liefern Teilerkenntnisse, um übergreifende Rahmenbedingungen, Potenziale und Handlungsfelder für Bündelungsansätze in der öffentlichen Verwaltung zu ermitteln.

Durchgeführt wurde das Forschungsprojekt in Kooperation mit Praxisvertretern von Unternehmen und öffentlicher Verwaltung. Dabei wurde mit den Praxisvertretern Teilergebnisse bereits während des Projektes diskutiert und Ergebnisse teilweise auch gemeinsam erarbeitet. Festgehalten wurden die Ergebnisse des Forschungsprojektes in insgesamt sechs Arbeitspapieren, die zusammen die Gesamtstudie bilden:

Im **ersten Arbeitspapier** werden grundlegende Begrifflichkeiten, Konzepte und Potenziale von Industrialisierungs- und Shared-Ansätzen unter Verwendung von internationalen Fallbeispielen herausgearbeitet. Dabei werden Shared-Service-Center als eine neue Form der vernetzten Leistungserstellung dargestellt, die (auch) eine neue Governance-Form erfordert.

Im **zweiten Arbeitspapier** wird die Entstehung von Shared-Service-Center erklärt und diskutiert, welche Bestimmungsfaktoren speziell für SSC im öffentlichen Bereich relevant sind. Ferner wird auf unterschiedliche institutionelle Wahlmöglichkeiten eingegangen. Dabei hat sich gezeigt, dass es für die Entstehung von Shared-Service-

Ansätzen zwischen öffentlichen und privaten Sektor unterschiedliche Motivlagen gibt, die bei der Konzeption und Umsetzung zu berücksichtigen sind.

In den **Arbeitspapieren drei bis fünf** wurden dann die jeweiligen Fallbeispiele und Anwendungsfelder untersucht, um die jeweiligen fachspezifischen Bündelungspotenziale zu ermitteln. Anschließend wurden im **sechsten Arbeitspapier** die Fälle verglichen, um bereichsübergreifende Aussagen im Hinblick auf Potenziale, Barrieren, institutioneller Ausgestaltung, etc. treffen zu können.

In einem weiteren, ergänzenden und zusammenfassenden Papier sind abschließend übergeordnete Aussagen zu Shared-Service- und Industrialisierungsansätzen zusammengefasst. Außerdem werden Handlungsempfehlungen für die Politik und Verwaltung abgeleitet.

2. Theoretischer Bezugsrahmen und Bestimmungsfaktoren für Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringungen

In der betriebswirtschaftlichen (Praktiker-) Literatur wurde bereits frühzeitig und wird auch weiterhin der Shared Service Ansatz als strategisch besonders interessante Entwicklungsoption für Unternehmungen eingeordnet (vgl. dazu u. a. Shah 1998), wobei über Kostensenkungspotenziale hinaus vor allem Vorteile hinsichtlich

- der Bewältigung und Chancennutzung von Globalisierungstrends,
- der Umgang mit Veränderungen in den Arbeitsmärkten (internationale Lohnkosten-Niveauunterschiede, Knappheit / Wettbewerb um Spezialisten, höhere Flexibilität der Arbeitsmärkte),
- des Kompetenzmanagements von Unternehmungen (Konzentration Kerngeschäft bei gleichzeitiger Zugriffswahrung auf Kompetenzen in Supportfunktionen, Kompetenz-Leverage mit Dritten),
- erhöhter Flexibilität der Unternehmensführung (mit Bezug vor allem auf M&A-Möglichkeiten hinsichtlich verselbständigter Unternehmensteile, wozu auch Shared Service-Institutionen gerechnet werden),
- verbesserte Führungsfähigkeit (auch) von Support-Unternehmensteilen, weil satt bloßer innerbetrieblicher Prozeßorganisation über SLA's eine höhere Qualität der Steuerung erreicht wird (Ergebnis- / Zielverantwortlichkeiten bei SSC, Transparenz über Leistungsbeziehungen usw.).

genannt werden.

Bündelungs- und Industrialisierungsansätze in privatwirtschaftlichen Unternehmen lassen sich grundsätzlich aus Optimierungsbestrebungen und damit aus unternehmerischen Zielsystemen erklären. Dabei ist das (operative) Kostenminimierungsziel nur eine mehrerer Zieldimensionen. Auch strategische Zieldimensionen wie die Konzentration auf Kernaufgaben oder das Erreichen bestimmter Expertiseniveaus (z.B. als Innovationsfähigkeit) können Entscheidungen für Bündelungs-/ Industrialisierungsansätze erklären (vgl. dazu z. B. Bearingpoint 2007).

Grundsätzlich sind Entscheidungen über Bündelungen von Funktionen und Prozessen strategische Gestaltungsentscheidungen eines Unternehmens (Strukturent-

scheidungen). In einer weiten Sicht haben sie sogar konstituiven Charakter, denn (auch) mit solchen Entscheidungen wird eine (neue) Unternehmung gebildet bzw. weiterentwickelt. Insoweit bietet es sich an, für eine Analyse sog. institutionenökonomische Erklärungsansätze heranzuziehen.

2.1. Privatwirtschaftliche Bündelungs- und Industrialisierungsansätze aus einer institutionenökonomischen Sicht

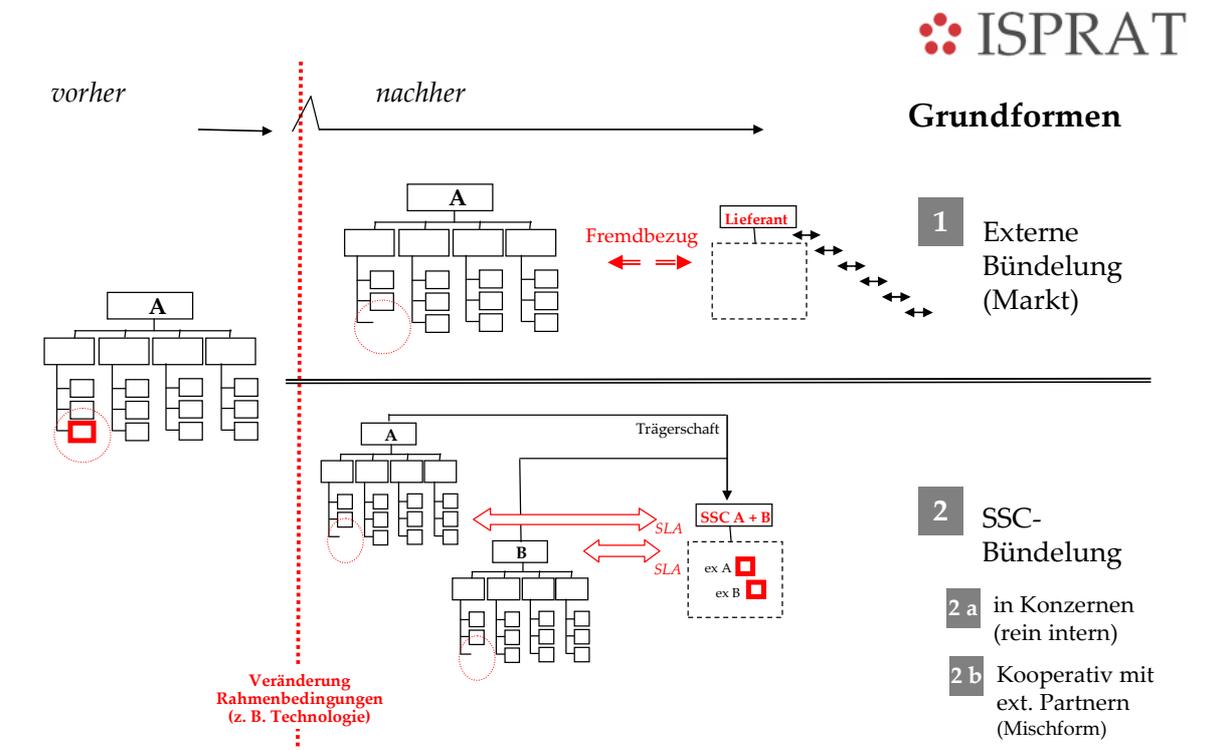
Die Herausbildung von Bündelungs- und Industrialisierungsansätzen bei privatwirtschaftlichen Unternehmen lässt sich institutionenökonomisch für Konstellationen begründen, in denen bei bzw. durch veränderte Rahmenbedingungen (z. B. in Folge von Technologiesprüngen) deutliche Effizienzvorteile möglich sind, sofern Funktionen bzw. Prozesse in größere (und ggf. besser spezialisierte) Einheiten verlagert werden. Durch die Fall-/ Vorgangszahlenerhöhung in einer Einheit (Institution) resultieren Effizienzvorteile, da unter neuen Bedingungen dann niedrigere Stückkosten anfallen.

Da Fall- / Vorgangszahlen bezogen auf einzelne Unternehmen aber im Regelfall extern bestimmte Größen sind, können diese im Regelfall nicht beliebig – hin bis zu optimalen Betriebsgrößen-Volumina – variiert werden. Insoweit entstehen neue Arbeitsteilungen mit Bündelungen normalerweise, in dem außerhalb des Unternehmens entsprechende Bündelungen stattfinden und so entsprechende Fälle / Vorgänge marktlich gebündelt werden (Grundform 1: Externe Bündelung). Aus Unternehmensperspektive erfolgt nunmehr ein Fremdbezug entsprechender Leistungen. Bei vorheriger Eigenerstellung findet eine Transformation von der Eigenerstellung zum Fremdbezug als sog. Outsourcing statt¹. Die bündelnde Institution hat prinzipiell den Status eines Lieferanten.

In speziellen Konstellationen kann es jedoch auch zur Umsetzung von Bündelungs- / Industrialisierungsansätzen innerhalb von Unternehmen kommen, und zwar dann, wenn in einem Unternehmen Fälle / Vorgänge vor dem Transformationszeitpunkt an mehreren Standorten (regional disloziertes Unternehmen) oder in Konzernen in mehreren zugehörigen Konzernunternehmungen jeweils separat bearbeitet werden. Die-

¹ Bisherige Eigenkapazitäten / Ressourcen werden dann aufgegeben, umgewidmet oder im Transformationsprozess eines Outsourcing ggf. an den zukünftigen Marktpartner ausgegliedert.

se Konstellation bietet die Möglichkeit, durch Zusammenlegung entsprechender Unternehmensteile eine Fall- / Vorgangszahlenerhöhung und damit Bündelungsvorteile zu erlangen.



Hertie School of Governance

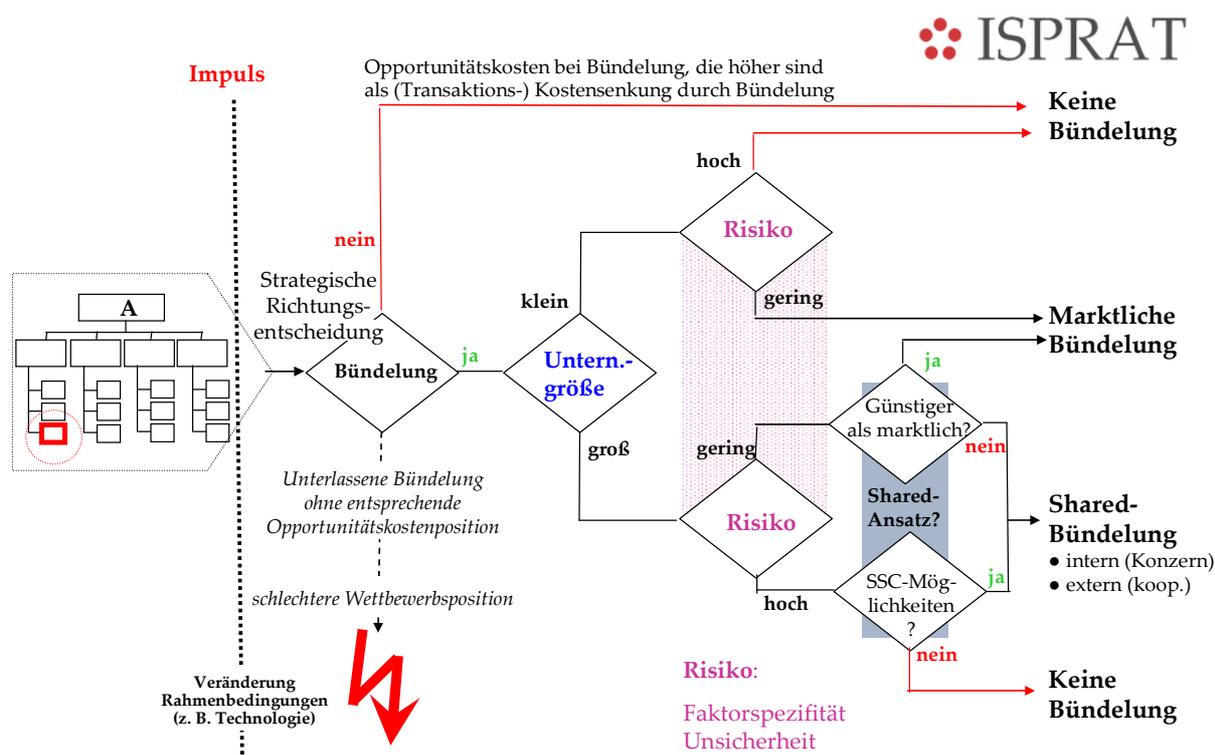
Shared Service Center-Ansätze für Deutschlands öffentliche Dienste – Potenziale, Möglichkeiten, Grenzen

Abb. 2: Grundformen Bündelung

Entsprechende Bündelungen werden in der Literatur dann regelmäßig als Shared Service-Center benannt, weil mehrere Unternehmensteile, -standorte oder Konzernunternehmen von einer – allerdings auch unternehmens- bzw. konzernzugehörigen – Stelle oder Institution entsprechende Leistungen beziehen. Je nach Einzelfall können solche unternehmens- / konzerninternen Shared Service-Center vom Status einer innerbetrieblichen Organisationseinheit (z. B. einer Abteilung, auch innerhalb eines Konzernteils) bis hin zum Status einer separaten Unternehmung innerhalb eines Konzerns aufgestellt sein.

Zusammenfassend lässt sich aus der institutionenökonomischen Betrachtung des Phänomens „Shared Services“ für den privatwirtschaftlichen Bereich feststellen:

- Transaktionskostentheoretisch lässt sich die Entstehung von Bündelungen / Industrialisierungen von Funktionen bzw. Prozessen aus der Verfolgung ökonomischer Zielsetzungen – speziell der Ausschöpfung von Kostensenkungspotentialen – erklären, und zwar aus dem Moment einer Veränderung unternehmerischer Rahmenbedingungen heraus.



Hertie School
of Governance

Shared Service Center-Ansätze für Deutschlands öffentliche
Dienste – Potenziale, Möglichkeiten, Grenzen

Abb. 3: Bestimmungsfaktoren

- Die Herausbildung von Shared Service-Centern in den beiden Ausprägungen „intern“ und „kooperativ“ stellt dabei einen Spezialfall der Bündelung / Industrialisierung dar, der nur ab bestimmten Unternehmensgrößen möglich ist und sich vornehmlich aus einer bestimmten Risikobewertung ergibt. Dabei führt dieser Lösungsansatz zu einer geringeren Risikoposition als die Umsetzung von Bündelungs- / Industrialisierungsansätzen über den Markt (Fremdbezug).
- Im Ergebnis führt eine solche Institutionalisierung gebündelter Funktionen / Prozesse zu der Begründung einer neuen Institution (Unternehmung), die

selbst in den gesetzten Rahmenbedingungen agiert und sich ggf. auch eigenständig – nach dem Kernaufgabenansatz – weiterentwickelt.

Die Haupt-Bestimmungsfaktoren für Bündelungs-/Industrialisierungsansätze allgemein und Shared-Ansätze speziell sind danach

1. der Ursprungs-**Impuls** im Sinne einer Veränderung der Rahmenbedingungen,
2. unternehmensspezifische Konstellationen insb. hinsichtlich evtl. Gegengründe für Bündelungen (**Opportunitätskosten**),
3. die **Unternehmensgröße** und
4. die **Risiko-Position** bzw. –Einschätzung (Faktorspezifität, Unsicherheit)

der betreffenden Unternehmung. Ob und welche Bündelungslösung dann gewählt wird, hängt darüber hinaus insbesondere von den weiteren Bestimmungsfaktoren

5. der Verfügbarkeit und der Ausprägung (Günstigkeit) marktlicher Bündelungsangebote ab sowie
6. bei den Unternehmungen, die grundsätzlich shared-fähig sind – von deren spezifischen Möglichkeiten ab, in ihrem Kontext einen Shared-Ansatz auch tatsächlich realisieren zu können (dazu gehört bspw. bei internen SSC-Ansätze die Existenz in einer Institution bündelungsfähiger Unternehmens- / Konzernteile und / oder bei externen SSC-Konstrukten die Verfügbarkeit geeigneter Partner für den Aufbau und den Betrieb einer kooperativen Shared Service-Institution)

ab. Negativausprägungen entsprechender Bestimmungsfaktoren können zur Folge haben, dass Bündelungen (marktlich oder als Shared Service-Konstrukt) temporär oder dauerhaft nicht zustande kommen.

Der skizzierte Bezugsrahmen erklärt hinreichend auch verschiedene spezielle Motivkonstellationen, in der Unternehmungen Verlagerungen von Funktionen und Prozessen in Shared Service-Konstruktionen betreiben, weil z. B.

- durch Verlagerung insb. personeller Ressourcen in separate Institutionen (Rechtsformen) oder an dritte Standorte (z. B. im Ausland) komparative Kostenvorteile aus niedrigeren Personalkostenniveaus realisierbar sind, oder
- die Verlagerung in eine als SSC-Konstruktion rechtlich verbundene Institution (durch die Trägerkonstruktion oder die SLA-Kontrahierung) transformatorisch einfacher bewerkstelligbar ist als andere mit Personalabbau oder –transfers

an (fremde) Drittunternehmen verbundene Ausgliederungslösungen (Konfliktminimierung, rasche Umsetzbarkeit etc.); entsprechende Aspekte der Entscheidungsfindung über sowie der Auswahl bestimmter Bündelungsalternativen sind Bestandteil der grundsätzlichen Bündelungsabwägung (Opportunitätskostenvergleich) und gleichzeitig Gegenstand insb. der Risikodimension „Unsicherheit“.

2.2. Bündelungs- und Industrialisierungsansätze unter den Bedingungen des öffentlichen Sektors

Empirisch ist eindeutig feststellbar, dass die seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts in der deutschen Unternehmenslandschaft beobachtbare zunehmende Entwicklung von Bündelungs- und Industrialisierungsansätzen sich im deutschen öffentlichen Sektor nicht bzw. nur in sehr viel schwächerer Form widergespiegelt hat und widerspiegelt. Dieses gilt im übrigen nicht nur für die Herausbildung der Spezialform Shared Service-Center (intern und konzernbezogen), sondern auch für die im privatwirtschaftlichen Bereich ebenfalls stark gewachsene marktliche Arbeitsteilung (Fremdbezugsquote bzw. reduzierte Leistungstiefe).

Dabei ist davon auszugehen, dass die Rahmenbedingungen sich zwischen privatem Unternehmenssektor und öffentlichem Sektor nicht unterschiedlich entwickelt haben, also insbesondere im Bereich der sog. Supportfunktionen / -prozesse durch veränderte (v. a. Informations-) Technologien sich vergleichbare Möglichkeiten und Motive für eine Optimierung von Arbeitsteilung ergaben. Wenn dieses stimmt, und zudem berücksichtigt wird, dass die von der Privatwirtschaft als besonders bündelungsgerechten Supportprozesse in ähnlicher Form auch im öffentlichen Sektor stattfinden, bedeutet dieses ganz grundsätzlich, dass von der Privatwirtschaft durch institutionelle Anpassungsprozesse erschlossene Effizienzsteigerungspotentiale im öffentlichen Sektor nicht oder nur in deutlich geringerem Ausmaß erschlossen wurden.

Diese kritische Einschätzung spiegelt sich (auch) in der insbesondere im Verwaltungspraktiker- und im Verwaltungsreform - Schriftum regelmäßig erhobenen Forderung, Bündelungs- bzw. Shared-Ansätze zukünftig deutlich stärker in der deutschen öffentlichen Verwaltung zu nutzen bzw. in den Verwaltungsmodernisierungsgagenden

angemessener zu gewichten. Allerdings finden sich auch vorsichtiger Stimmen, die hinterfragen, ob es sich bei der breiten Forderung nach mehr Shared Services in der deutschen öffentlichen Verwaltung nicht auch um ein (vorübergehendes) „Reform-Modethema“ handeln könnte (z. B. avarto 2008). Zumindest erscheint die euphemistisch anmutende Rede – wie z. B. im Rahmen des 2. nationalen IT-Gipfels der Bundesrepublik Deutschland - von einem ausgeprägten Trend zu Shared Service Center- Lösungen in Deutschland und Europa (BMW 2007) sich nicht in der empirischen Betrachtung (zumindest für Deutschland) widerzuspiegeln.

Einer solchen – eher vorsichtigen – Einschätzung entspricht durchaus auch der Blick auf den tatsächlichen Verbreitungs- / Anwendungsgrad von Bündelungs- / Industrialisierungsansätzen in der deutschen öffentlichen Verwaltung, und insbesondere dabei der Verbreitung von Shared Service-Ansätzen (also mit institutionalisiert - verselbständigten, auf Basis von Service Level Agreements (SLA) arbeitenden Dienstleistern). Denn tatsächlich sind es überwiegend (noch) recht seltene Ausnahmen bzw. Einzelfälle, in denen solche (innovativeren) Bündelungslösungen in den heutigen deutschen Verwaltungsstrukturen identifizierbar sind.

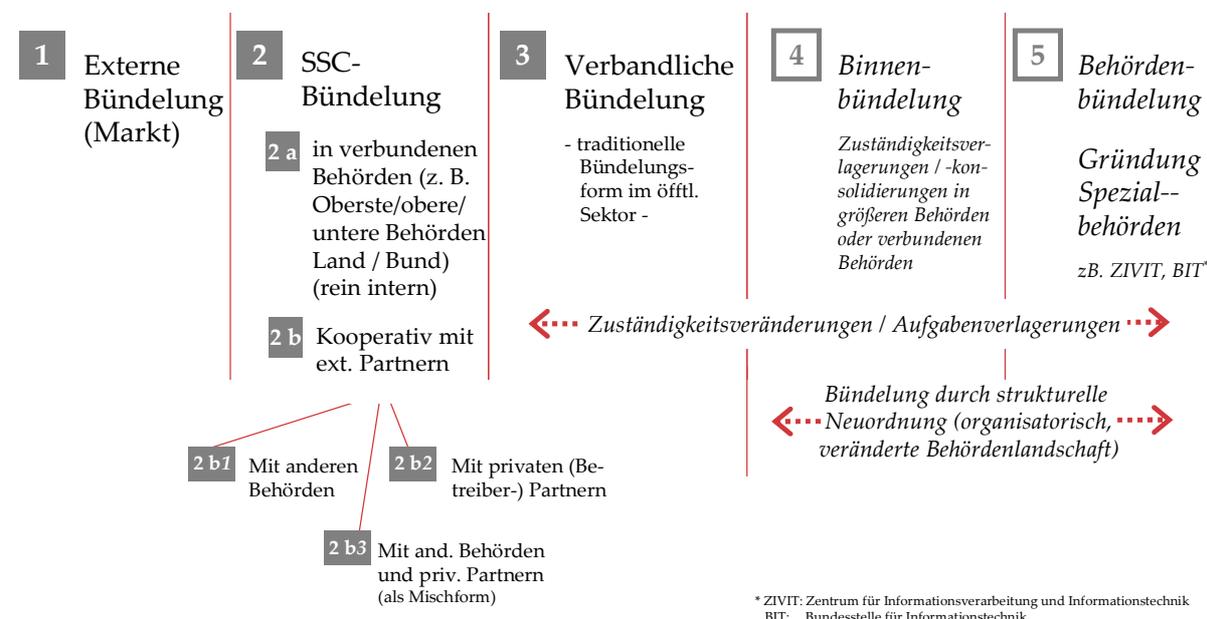
Ohne uns auf eine gesicherte empirische Basis stützen zu können, scheint v. a. der Bereich der öffentlichen IT-Funktionen das Anwendungsfeld zu sein, in der es bisher zu einer größeren (sichtbaren) Anzahl von Bündelungen mit Shared-Ansätzen kam. Dabei ist der Bündelungsgrad bei ggw. etwa 120 deutschen öffentlichen Dienstleister-Institutionen (über alle Behördenebenen und über 20.000 einzelne Behörden in Deutschland) zwar deutlich höher als in allen anderen Verwaltungssegmenten, aber immer noch im Vergleich zur Privatwirtschaft als ausgesprochen kleinteilig zu bezeichnen (Peters 2008). Auch das gegenwärtig vermutlich größte deutsche öffentliche Shared Service-Projekt – die „konzernweite“ IT-Bündelung bei der Bundeswehr (Herkules/BWI als PPP-Vorhaben) – ist den IT-Funktionen zuzuordnen (Berghoff 2008).

Grundsätzlich ist unter strukturellen Aspekten darauf hinzuweisen, dass der öffentliche Sektor bereits historisch gewachsen über eine gewisse Anzahl gebündelt / in-

dustrialisiert wirkender Arbeitsbereiche verfügt², und dass es verwaltungsrechtlich sogar eine Reihe verschiedener Strukturalternativen gibt, in denen entsprechende Bündelungen erfolgen (können). Dabei – die für den privatwirtschaftlichen Bereich skizzierte Grundformensystematik aufgreifend – stellen sich die Grundformenausprägungen und damit Alternativformen für Bündelungen sogar breiter als im Unternehmenssegment dar. Die im Zweifel für öffentliche Bündelungsansätze geborene Strukturalternative ist dabei der Verband, in der sich eine Mehrzahl öffentlicher Körperschaften zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zusammenschließen kann (Grundform 3).



Bündelungs-Grundformen im öffentlichen Sektor



Hertie School of Governance

Shared Service Center-Ansätze für Deutschlands öffentliche Dienste – Potenziale, Möglichkeiten, Grenzen

Abb. 4: Erweiterte Grundformensystematik für den öffentlichen Sektor

Darüber hinaus sind als Bündelungsgrundformen noch mindestens zwei weitere Ausprägungen speziell für den öffentlichen Sektor zu nennen:

² Ein prominentes Beispiel für entsprechende bereits lang eingeführte Bündelungen sind z. B. die Besoldungsbehörden oder auch die öffentlichen Rechenzentren, in neuerer Zeit auch z. B. Immobilienbetriebe u. ä... Tatsächlich ist aber auch in klassischen Verwaltungsstrukturen ein gewisser (grundsätzlicher) Bündelungsgedanke abgebildet, und zwar in der Funktionalstrukturierung. So finden sich in klassischen Zentralabteilungen beispielsweise komplette Bündelungen für klassische administrative Dienste, die quer zu allen Fachabteilungen bereitgestellt werden.

- Bei sog. Binnenbündelung (Grundform 4) werden gleichartige (Teil-) Aufgaben / Funktionen bzw. Prozesse innerhalb größerer und / oder verbundener Behörden durch Zuständigkeitsveränderungen bzw. Aufgabenverlagerungen zusammengeführt, bspw. über eine größere Anzahl von Ämtern o. ä. in einer Kommune oder über eine größere Anzahl von nachgeordneten Behörden in einem hierarchischen Behördenverbund (Landes- / Bundesebene). Strukturell ergeben sich dabei Bündelungen innerhalb gegebener Behörden, z. B. in einem Amt oder Sachgebiet.
- Als Grundform 5 ist ferner im Zusammenhang mit Zuständigkeitsveränderungen / Aufgabenverlagerungen die Konstellation zu nennen, in der im Zuge von Bündelungen entweder ganze Behörden zusammengeführt werden oder entsprechend zu bündelnde Aufgaben einer (neuen) Behörde übertragen werden.

Diese erweiterte Grundformensystematik greift auf, dass Strukturentscheidungen im öffentlichen Bereich grundsätzlich normativ, aus politischen Erwägungen heraus und mit einem gegenüber der Privatwirtschaft größeren Freiheitsgrad erfolgen (können). Dies ist (auch) dadurch begründet, dass im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Neuordnungsentscheidungen in der Regel keine eigentumsbezogenen Entscheidungen mit veränderten Strukturen verknüpft sind.

Entsprechende Umstrukturierungen sind allerdings mit Aufgabenübertragungen verbunden, d. h. begründen wiederum eigenständige behördliche Strukturen mit legislativ festzulegenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (und nicht die üblicherweise im Zusammenhang mit Shared Service-Bündelungen postulierten Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen). In bestehenden Bündelungsansätzen (wie z. B. auch dem in diesem Projekt näher untersuchten Fallbeispiel Dataport AöR) mit Shared Service-Charakter macht dieses erforderlich, durch rechtliche (hier: staatsvertragliche) Regelungen präzise festzulegen, wie Beziehungen und Schnittstellen zwischen gebündelten Service-Strukturen und (leistungsbeziehenden bzw. –beauftragenden) öffentlichen Kunden auszugestalten und wahrzunehmen sind. Heutzutage ist für bestehende Shared-Ansätze und entsprechende Initiativen festzustellen, dass solche Ausgestaltungen jeweils für den Einzelfall verhandelt und um-

gesetzt werden. Hauptursachen dafür liegen darin, dass es für innovativere Bündelungsansätze mit Shared-Ansätzen in Deutschland keine standardisierten – oder zumindest allgemein anerkannten - Rechts- und Kontraktformen gibt.

Allerdings sind inzwischen eine gewisse Anzahl von Fallbeispielen erkennbar, in denen entsprechende Shared Service-Center-Ansätze erprobt bzw. ausgeübt werden (beispielsweise auch in der Shared Service-Initiative innerhalb der Bundesresorts/Bundesverwaltungsamt bzw. in verschiedenen Landesregierungen).

Diesen strukturellen und zielbezogenen Kontext voraussetzend, tut sich ein Spannungsfeld auf zwischen Möglichkeiten und Neigungen, entsprechende Neuordnungen durch Bündelung / Industrialisierung mit modernen Shared Service-Ansätzen im öffentlichen Sektor tatsächlich zu verfolgen, und der Ausnutzung von Potenzialen und Anwendungsfeldern für Shared Service-Konstruktionen. Dieses Spannungsfeld ist umso bemerkenswerter, weil die Potenziale für Bündelungs- / Industrialisierungsstrategien im öffentlichen Sektor besonders groß erscheinen

Denn während die betriebswirtschaftliche und auf Unternehmungen bezogene Shared Service-Diskussion primär auf Kostensenkungsmöglichkeiten durch konzernweite und / oder zwischenbetriebliche Bündelungen abstellt, zeigt die Untersuchung von Bündelungs- / Industrialisierungspotentialen für den öffentlichen Sektor, dass dort im Vergleich noch deutlich weitergehendere Verbesserungspotenziale über eine einfache Kostenreduzierung (mit Standardisierung, Spezialisierung und Fallzahlenakkumulation) durch innovative Shared Ansätze möglich werden. Von weitergehenderen Möglichkeiten kann vor allem deshalb gesprochen werden, weil öffentliche Bündelung / Industrialisierung positive (strategische) Effekte insbesondere auch bei der Kernaufgaben-Wahrnehmung unterstützt.

Die pointierte Aussage sogar weitergehenderer öffentlicher Verbesserungspotenziale von Shared Service ggü. der Privatwirtschaft bezieht sich in diesem Sinne (auch) auf die grundsätzliche Chance, neben den (in der Privatwirtschaft aus Kostensenkungsgründen fokussierten) intern-administrativen Funktionen in den öffentlichen Verwaltungen auf deutlich breiterer Ebene Bündelungen zu realisieren, in dem sogar (Kern- bzw.) Leistungsfunktionen ggü. den „Kunden“ behörden- und –ebenen-übergreifend

zusammengeführt werden können und daraus Verbesserungspotenziale realisiert werden können.

Während entsprechende Bündelungen zur Kernaufgabenerfüllung für private Unternehmen (insbesondere aus Wettbewerbsgründen) in aller Regel keinen Sinn haben³, kann grundsätzlich für den öffentlichen Sektor davon ausgegangen werden, dass es keine prinzipiellen Gründe für das Unterlassen sinnvoller Bündelungen / Industrialisierungen gibt, sofern nicht die Aufgabenwahrnehmung selbst, deren Qualität sowie im Zweifel gesetzesentsprechende Verantwortlichkeitsstrukturen beeinträchtigt werden.

Insoweit bestehen im öffentlichen Bereich allgemein deutlich breitere Anwendungsfelder für Shared Service-Ansätze als bei Unternehmen.

2.3. Spezifische Bestimmungsfaktoren für Bündelungen / Industrialisierungen im öffentlichen Sektor

Deshalb ist es wenig überraschend, dass im Ergebnis die Verbreitung von Shared Service-Ansätze in Deutschland seltener und auch die Ausschöpfung der (insbesondere auch auf strategischer Ebenen liegenden weitergehenden) Verbesserungspotenziale als eher gering einzuschätzen ist. In einer groben Bewertung kann man davon ausgehen, dass solche Shared-Ansätze in der deutschen Verwaltung heutzutage Ausnahmen darstellen und eben keine „Regelfall-Lösung“. Obwohl die realisierten (Ausnahme-) Fälle in ganz überwiegender Anzahl die Vorteilhaftigkeit entsprechender Bündelungs- / Industrialisierungsansätze demonstrieren, reicht die Erwartung auf die erschließbaren Verbesserungspotenziale offenbar nicht aus, zu einem stärkeren Nutzungsgrad von Shared-Ansätzen zu kommen. Im Ergebnis liegen damit Verbesserungspotenziale auf zwei Ebenen brach („Breite“ der Anwendung, „Tiefe“ der Potenzialausschöpfung); wir sprechen in diesem Zusammenhang von einer doppelten Nutzen-Lücke.

³ Ausnahmen davon – also privatwirtschaftliche Bündelungsansätze im Kerngeschäft – finden sich z. B. in F&E-Bereichen oder im Exportvertrieb (beispielsweise in der Automobil- und Elektroindustrie). Sofern es zu solchen (meist kooperativen) Bündelungen mit Kerngeschäftsrelevanz kommt,

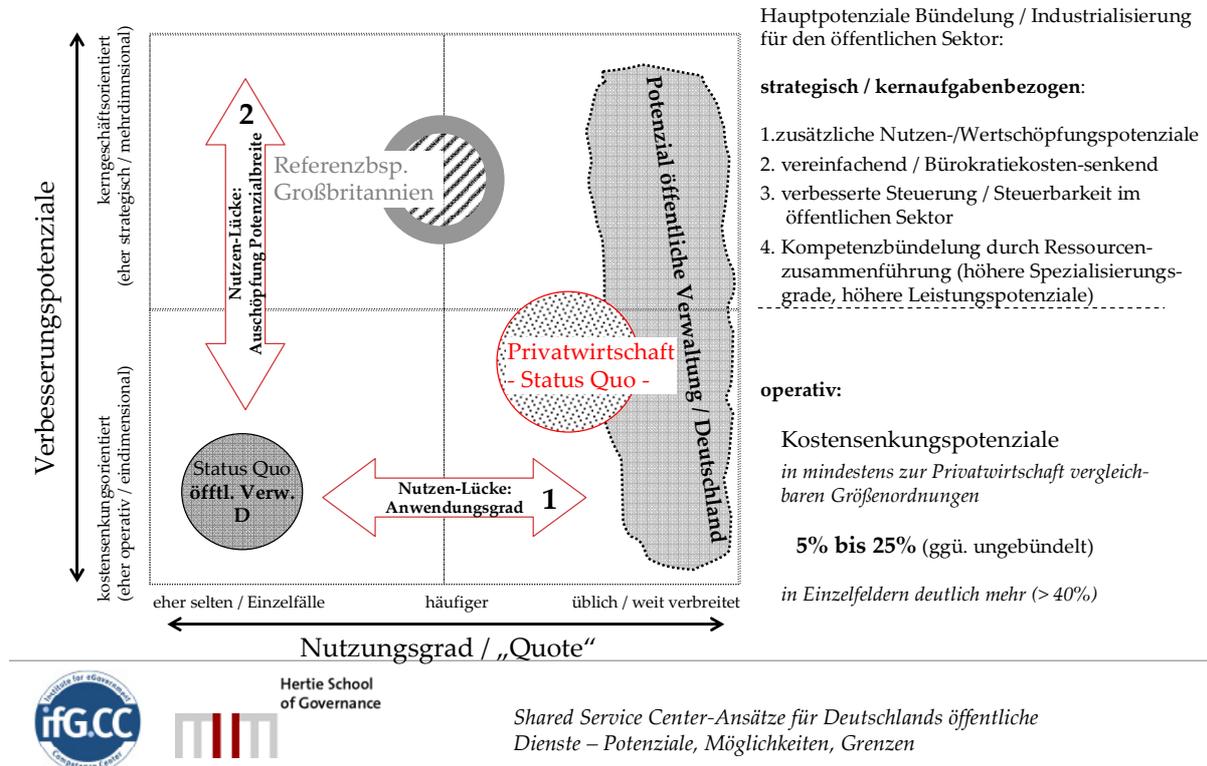


Abb. 5: Doppelte Nutzenlücke Deutschland

Zusammenfassend ist für den öffentlichen Sektor bezogen auf Bündelungs- / Industrialisierungsaspekte eine Dilemmasituation feststellbar:

1. Es ist davon auszugehen, dass in öffentlichen Verwaltungen für Servicefunktionen gänzlich vergleichbare Kostensenkungspotenziale aus der Bündelung / Industrialisierung von Servicefunktionen vorliegen wie in der Privatwirtschaft.
2. Die öffentliche Verwaltung verfügt auch über Erfahrungen und sogar spezielle Strukturalternativformen (wie den Verband), um Bündelungen / Industrialisierungen umzusetzen. Allerdings ist die Begründung neuer Strukturen in legislativen Verfahren, mit der Übertragung der öffentlichen Institutionen begründenden Aufgaben und Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten und regelmäßig langfristig deutlich aufwändiger als die privatwirtschaftliche Begründung von Shared Service-Centern. Zudem spielen bei der Begründung neuer institutioneller Zuständigkeit eine Reihe weiterer (politischer) Zieldimensionen eine Rolle, so

dass ggf. auch aus anderen Zielen heraus Kostensenkungsziele posteriorisiert werden und entsprechende Strukturveränderungen unterbleiben.

3. Zudem ist festzustellen, dass ökonomische Zielsetzungen für Unternehmungen aufgrund der existentiellen und der Wettbewerbsdimension deutlicher wichtiger sind als für eine öffentliche Körperschaft, die zumindest keine existentiellen Risiken aus Finanzgründen haben. Damit erscheint im öffentlichen Bereich der Entscheidungsdruck für die Umsetzung von Bündelungs- / Industrialisierungsansätzen grundsätzlich geringer.
4. Es ist davon auszugehen, dass institutionenökonomische Risiken hinsichtlich Faktorspezifität und Unsicherheit für öffentliche Körperschaften mindestens genauso gelten (und als entscheidungsrelevant wahrgenommen werden) wie für private Unternehmungen. Dies bezieht sich speziell auf die Aufgabengewährleistungsverantwortung öffentlicher Institutionen, und damit die Frage, inwieweit Dritten die nötige Kompetenz und Zuverlässigkeit zugetraut werden kann, entsprechende Teilprozesse „fremd“ wahrzunehmen. Insoweit ist von Barrieren auszugehen, die eine Arbeitsteilung über das normale Bündelungs-/Industrialisierungselement marktlicher Prozesse (voller Fremdbezug) weitgehend ausschließt (oder zumindest bei Entscheidungen maßgeblich posteriorisiert)
5. Daraus ergibt sich ein wesentlicher – und ggf. die geringere Verbreitung von Shared Service-Centern im öffentlichen Sektor erklärende – Unterschied zur Privatwirtschaft. Denn bei Alternativenentscheidungen zur Bündelung / Industrialisierung von Funktionen / Prozessen ist der Lösungsraum für Entscheider im öffentlichen Sektor deutlich reduziert. Während privatwirtschaftlichen Entscheidern praktisch uneingeschränkt (über die Variante Fremdbezug) ein institutioneller Lösungsraum zur Verfügung steht, ist diese Alternative für öffentliche Entscheider aufgrund von Komplexität und zudem fehlender Adäquanz zum („bloßen“) Effizienzsteigerungsziel nur sehr eingeschränkt zugänglich und auch attraktiv.

Aus heutiger Sicht scheint viel dafür zu sprechen, dass der im öffentlichen Sektor andere Rahmenkontext und vor allem der verkürzte institutionelle Lösungsraum die wesentliche Barriere für stärkere Verbreiterungen des Shared Service-Center-Ansatzes darstellt. Dafür sprechen auch

- stärkere Verbreiterungen von Shared Service-Konzepten in Bereichen, in denen bereits aus früheren Strukturentscheidungen institutionelle Promotoren vorhanden sind, die selbst Servicedienstleistungen als Kernaufgaben verstehen und sich um Arrondierung bemühen (Beispiel Bundesverwaltungsamt), und
- die (weitgehend vergeblichen) Bemühungen, bei Fremdvergaben von Bündelungs-Funktionen / -Aufgaben die eigentliche marktliche Regulierung durch umfassende Vertragskonstrukte fein zu regulieren, um so offensichtlich Risikopositionen bei Vergaben zu mindern.

Damit wäre für die weitere Verbreiterung von Shared Service-Ansätzen in öffentlichen Verwaltungen der Bedingungsrahmen und hier insbesondere die Frage institutioneller Alternativen für Bündelungs-/Industrialisierungsentscheidungen als ein Haupt-Bestimmungsfaktor weiter zu untersuchen.

3. Fallbeispiele für Bündelungs-/Industrialisierungs-/Shared-Ansätze in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Aus den Arbeitspapieren der Studie werden hier drei Fallbeispiele beleuchtet, die ganz unterschiedliche Shared-Service-Ansätze aufzeigen. Ziel ist es, anhand von drei Fällen darzustellen, dass es in der öffentlichen Verwaltung verschiedenste Modernisierungspotenziale und Möglichkeiten bei der Realisierung von Shared-Service-Ansätzen gibt. Dabei wird deutlich, dass es nicht nur um Kostenreduzierung geht, sondern weitere Modernisierungspotenziale bestehen, wie z.B. Bürokratieabbau oder auch eine verbesserte gesellschaftliche Steuerungsfähigkeit. Hintergrund ist, dass Shared-Service-Ansätze und insbesondere Shared-Service-Center, v.a. inspiriert von der Privatwirtschaft, zum großen Teil verengt auf Kostenreduzierung abzielen. Deshalb soll mit dem vorliegenden Fallvergleich insbesondere aufgezeigt werden, welche unterschiedlichen Spielarten und Potenziale es von Shared-Service-Ansätzen gibt.

Im Folgenden werden zunächst die drei unterschiedlichen Fälle in Kurzform dargestellt. Danach wird der Fallvergleich in den Bereichen Potenziale, Gründung und Entwicklung, institutionelle Struktur sowie Perspektive vorgenommen, um abschließend übergreifende Modernisierungsaussagen und Handlungsempfehlungen treffen zu können.

3.1. Bündelungs- und Industrialisierungspotenziale im Geodatenbereich

Geoinformationen haben für die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns eine herausragende Bedeutung, was trotz zahlreicher Studien und Berichte in diesem Bereich noch immer vernachlässigt wird. Denn fast jedes Verwaltungshandeln weist einen Raumbezug auf oder es lässt sich ein solcher herstellen, so dass Geoinformationen bedeutende Informationsquellen für Planungen und Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung sind. Ob Katastrophenschutz, Prävention von Epidemien, Planungsaufgaben, Sicherheit oder Baugenehmigungen, in nahezu jedem Verwal-

tungsbereich können Geodaten nicht nur die Qualität öffentlichen Verwaltungshandelns, sondern auch die staatliche Steuerungsfähigkeit insgesamt erhöhen.

Beispielsweise können konsistente und qualitätsgerechte Geodaten nicht nur dazu beitragen, eine Genehmigung schneller zu erteilen, sondern u.U. auch die Kriminalität in der Gesellschaft zu reduzieren und damit Sicherheit zu erhöhen, wie noch im Weiteren zu zeigen sein wird. Geodaten gehören damit zum staatlichen Basisregister, wie Einwohner- oder Einkommensdaten auch. Daran haben auch private Angebote wie u.a. „Google Earth“ nichts geändert, zumal diese ihre Geodaten häufig auch von staatlichen Stellen beziehen.

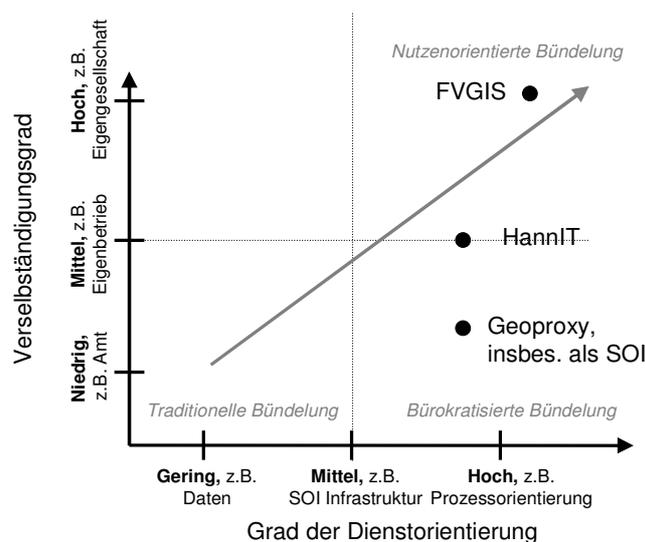
Geodaten besitzen jedoch auch eine wirtschaftliche Relevanz. Seit Jahren wird in Deutschland versucht, eine eigene Geodatenwirtschaft zu etablieren, die durch den Staat erhobene Geodaten für wirtschaftliche Zwecke weiter „veredelt“ und als Dienstleistungen am Markt anbietet. Bislang steht allerdings ein Durchbruch der Geodatenwirtschaft noch aus.

Gerade wegen der generell hohen Bedeutung von Geoinformationen für Verwaltung und Wirtschaft versuchen die Bundesregierung sowie die Bundesländer seit Jahren, eine einheitliche Geodateninfrastruktur (GDI) auf bzw. zwischen den verschiedensten Verwaltungsebenen mit möglichst einheitlichen Zugangsstrukturen aufzubauen. Die größte Herausforderung liegt dabei in der Herstellung einer Interoperabilität, um die Nutzung und den Austausch von Geoinformationen zwischen verschiedenen Geografischen Informationssystemen (GIS) zu ermöglichen. Während die technische Interoperabilität in der Praxis, z. B. durch OpenGIS®Standards, weitestgehend realisiert ist, bereitet die semantische Interoperabilität sowie die Verknüpfung zu Fachdaten noch Schwierigkeiten. Hierin liegen jedoch die größten Nutzenpotenziale.

Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand des Forschungsprojektes stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit Bündelungspotenziale generell im Geoinformationsbereich nicht nur zur Spezialisierung und Standardisierung, sondern auch zu einer stärkeren Nutzenorientierung beitragen können. Dabei geht es insbesondere um den Zusam-

menhang von neuen Bündelungsformen einerseits und verbessertem Verwaltungshandeln bzw. einer nutzenorientierten Anwendung von Geodaten andererseits.

Die Fallbeispiele zeigen unterschiedliche Shared-Ansätze im Bereich Geoinformation auf. Dabei unterscheiden sich alle Fälle deutlich hinsichtlich der Governance-Struktur, insbesondere von dem Grad der Unabhängigkeit sowie der Dienste- und Nutzenorientierung. Die folgende Grafik zeigt die Positionierung der drei Fälle im Vergleich auf.



Hertie School of Governance

Shared Service Center-Ansätze für Deutschlands öffentliche Dienste – Potenziale, Möglichkeiten, Grenzen

Abb. 6: Positionierung der Fallbeispiele

Während die Forth Valley GIS in allen drei Bereichen gut vorangeschritten ist und hier über entsprechenden zeitlichen Vorlauf verfügt, besticht der Ansatz der HannIT durch eine nutzergetriebene Dienstorientierung, die durch die Verschneidung mit Sachdaten realisiert ist. Allerdings ist die Governance-Struktur der HannIT noch wenig anreiz- und marktorientiert ausgerichtet. Der Thüringer Fall ist v.a. durch eine serviceorientierte Architektur und Infrastrukturbereitstellung gekennzeichnet, die ei-

nen performanten Zugriff auf Geodaten erlaubt. Hinsichtlich der Governance-Struktur und der Nutzenorientierung im vorliegenden Verständnis besteht jedoch noch Handlungsbedarf. Insgesamt sind die deutschen Fälle (noch) wenig anreiz- und wettbewerbsorientiert ausgerichtet. Das gilt sowohl für die vertragliche Steuerung, die eher auf eine pauschale Finanzierung bzw. Kostenerstattung hinausläuft als auf einen konkreten Einkauf von Diensten.

In der Studie (Arbeitspapier 3) wurden die Nutzenpotenziale von Geoinformationen anhand von konkreten Nutzenszenarien aufgezeigt. Hauptargumentation war, dass durch Bündelung im Geoinformationsbereich nicht nur eine konsolidierte Infrastruktur und konsistente Geodaten vorliegen, sondern auch eine Verbesserung der Nutzenorientierung möglich ist. Dafür reichen jedoch eine ausschließliche Bündelung von Infrastrukturkomponenten und auch die zahlreichen Standardisierungsbemühungen – wie sie gegenwärtig in Deutschland stattfinden (vgl. Kap. 3.4) – nicht aus. Im Gegenteil, es unterstützt teilweise auch eine technische bzw. technokratische Sicht auf Geodaten, die den Blick auf den Nutzen verstellt. Vielmehr ist eine Dienstorientierung bei der Bündelung aller Ressourcen erforderlich, die mit einer weiteren Bündelung von Kompetenzen einhergeht. Gerade für kleinere Verwaltungseinheiten – wie kleine Gemeinden – sind die Bereitstellung von Daten und Infrastrukturdienste aus einem Shared Service Center an sich nicht ausreichend, weil sie kaum die Kapazität haben, diese Geodaten entsprechend nutzenbringend in ihren kommunalen Anwendungskontext einzusetzen. Deshalb kommt es gerade bei Shared-Service-Ansätzen darauf an, dass sie mit einer ganzen Reihe von weiteren Dienstleistungen und managementbezogenen Services verbunden werden, so dass die Dienste ressort- und fachübergreifend entsprechend nutzen können.

Dabei ist nicht nur eine Dienstorientierung auf technischer und Prozess- bzw. Anwendungsebene erforderlich, sondern auch die Einbettung in einer anreiz- und wettbewerbsorientierten Governance-Struktur, die bisher in Deutschland kaum vorhanden ist. Insbesondere ist eine anwendungsbezogene fachliche Beratungsleistung durch Shared Service Center, wie Geoinformationen effektiv genutzt werden können, erforderlich. Dabei ist eine nutzerorientierte Integration in Prozesse (SOA) ausschlaggebend für die Akzeptanz bei den potentiellen Nutzern. Das schottische Beispiel des Dienstes „Routenplan“ zeigt, dass es sich durch die FVGIS Ltd. nicht nur

besser als Produkt im Vergleich zu bloßen Datenbereitstellung vertreiben lässt, sondern dass hierdurch der notwendige Anwendungsbezug und Fachsicht eingebracht werden können. Ansätze zur Entwicklung von entsprechenden nutzenorientierten Diensten sind beim IT-Dienstleister der Region Hannover zu finden, der jedoch kein Shared Service Center für Geodaten darstellt.

Um die Nutzenpotenziale zu realisieren, sind demnach eine ganze Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen, die über den Abbau rechtlicher und technischer Barrieren hinausgehen. Insbesondere sind auch organisationskulturelle Barrieren abzubauen (z.B. Fachbruderschaften für die Anwendungskontexte öffnen), um entsprechende fachlich bezogene Dienste und Dienstleistungen zu bündeln. Auch die Einbindung von Geoinformationen in die Fachprozesse insgesamt ist noch recht gering ausgeprägt und scheitert häufig an Organisations- und fachlichen Grenzen. Deshalb kommt es für die Etablierung von Shared Service Center besonders darauf an, Anreize zu schaffen, Geoinformationen zu bündeln und diese auch mit fachlich bezogenen Diensten zu verknüpfen. Hierfür sind organisations- und ressortübergreifende sowie anwendungsbezogene Strategien und Projekte erforderlich, um die GDI-Projekte aus ihren infrastrukturdominanten Eigenleben herauszulösen. Andernfalls werden für die Projekte auch die notwendigen Promotoren nicht zu finden sein.

Als abschließendes Fazit bleibt in Bezug auf die Gesamtsituation in Deutschland festzuhalten, dass die untersuchten Reformaktivitäten noch sehr auf die Bündelung von Infrastrukturen und auf Standardisierung begrenzt sind. Die Klärung dieser Fragen ist zwar notwendig, jedoch nicht ausreichend, um die Geoinformationen in entsprechenden Nutzen beim Anwender zu überführen. Gerade für Anwender aus dem kommunalen Bereich gilt es, das Shared Service Center im Geodatenbereich sich den fachlichen Anwendungsbereich durch die Entwicklung entsprechender Dienste und daran gekoppelter beratungsbezogener Dienstleistungen erschließen. Andernfalls werden sich die Potenziale von Shared Service Center im Geoinformationswesen nicht erschließen lassen.

3.2. (Länderübergreifende) IT-Konsolidierung (Beispielfall Dataport)

Im Vergleich der verschiedenen öffentlichen Funktionsbereiche dürften strukturell-institutionelle Neuordnungsprozesse zur Bündelung und Industrialisierung von Aufgaben im deutschen öffentlichen Sektor gegenwärtig am weitesten im IT-Bereich verbreitet sein. Grundsätzlich besteht für diesen Funktionsbereich in der Fachdiskussion auch breite Einigkeit, dass gerade im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Sektor die Betriebsgrößen öffentlicher IT-Dienstleistungs-Institutionen zu klein sind. Ferner ist weitgehend unstrittig, dass eine zu stark zersplitterte diversifizierte öffentliche IT-Landschaft prinzipiell schädlich ist für in der Fachwelt einhellig reklamierte stärkere Standardisierung, z. B. bei Fachverfahrenslösungen und hinsichtlich interoperabler Datenbestände.

Dabei existieren über eine breitere Diskussion zu Sinn- und Notwendigkeiten der Konsolidierung öffentlicher IT-Institutionen hinaus verschiedene Beispiele für bereits erfolgte bzw. verfolgte Bündelungs- und Industrialisierungsansätze in diesem Feld.

In der Bundesrepublik gibt es gegenwärtig für IT-Funktionen rund 120 öffentlich-rechtliche Dienstleistungsunternehmen-, -Behörden, -Betriebe und Rechenzentren (Kammer 2007). Diese große Anzahl von Institutionen gilt in Anbetracht des Aufgabenvolumens als suboptimal, und umgekehrt werden diese vielen Einheiten als jeweils zu klein und grundsätzlich als konsolidierungsbedürftig eingeschätzt.

Vergleichend zur Privatwirtschaft kann bspw. die Sparkassenorganisation mit einem ähnlichen IT-Leistungsbedarf wie die öffentliche Verwaltung herangezogen werden; Die Sparkassenorganisation kommt hierfür mit zwei Rechenzentren (bzw. in einem bereits weiter eingeleiteten Konsolidierungsprozess mit nur noch einem) aus. Dieser Vergleich deutet darauf hin, dass es bei den öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistern ein erhebliches Konsolidierungspotential gibt, also damit Bündelungsbedarf mit einer deutlicher Reduktion der Anzahl von Einrichtungen.

Der Forschungsfragen-Fokus liegt vornehmlich auf modellartiger Ausgestaltung von Bündelungs-/Industrialisierungsprozessen im Aufgabenfeld öffentlicher IT-Fachverwaltung (IT-Konsolidierungsprozesse) und darüber hinaus der Frage er-

schließbarer Optimierungspotentiale. Im Vergleich zu anderen öffentlichen Aufgabenfeldern zeigt sich, dass bei öffentlicher IT die Akzeptanz konsolidierter Strukturen grundsätzlich groß ist, und bereits ein über viele Jahre laufender Entwicklungsprozess mit stufenweise zunehmender Bündelung – in verschiedenen Modellansätzen – stattgefunden hat und weiter stattfindet. So stellt sich auch der hier vertieft dargestellte Fall „Dataport AöR“ als ein (Zwischen-) Ergebnis eines insgesamt längeren Konsolidierungsprozesses dar.

Die grundsätzliche (und breite) Offenheit für Konsolidierungsprozesse unterscheidet im übrigen das Feld IT-Fachverwaltung deutlich von anderen öffentlichen Fachverwaltungsfeldern, in denen weder in der Fachdiskussion entsprechender Bündelungsbedarf besonders betont wird (bzw. einhellig unterstützt wird) noch eine nennenswerte Zahl entsprechender Lösungsansätze bereits festgestellt werden kann. Dies ist auch ein – zumindest gegenwärtig – feststellbarer Unterschied zur Privatwirtschaft, in der i. d. R. IT-Funktionen gleichberechtigt neben anderen Servicedisziplinen als besonderes Eignungsfeld für Shared Services genannt werden⁴.

Für die genannten Unterschiede bieten sich mindestens drei Erklärungen an:

- [1] Möglich wäre, dass – bei den im öffentlichen Verwaltungsbereichen ja zur Privatwirtschaft unterschiedlichen Rahmenbedingungen – aufgabenfeldbezogene Unterschiede hinsichtlich Bündelungen / Konsolidierungen existieren, und in diesem Zusammenhang IT-Fachaufgaben ein singuläres Feld sind, in dem die öffentliche Verwaltung ähnlich konsolidierungswillig und –fähig ist wie die Privatwirtschaft (im Gegensatz zu anderen Themenfeldern, wo Konsolidierungsbereitschaft oder –möglichkeiten nicht vorliegen).
- [2] Es ist ferner denkbar, dass das Aufgabenfeld IT ein Pionierfeld für Bündelungen / Industrialisierungen im öffentlichen Bereich ist, und zukünftig aufgrund der positiven Erfahrungen mit entsprechenden Projekten zu erwarten ist, dass sich generell eine stärkere Bereitschaft und auch Umsetzungsintensität bei Bündelungen öffentlicher Verwaltungsfunktionen herausbildet. Eine sol-

⁴ Bei einer Entwicklungsbetrachtung relativiert sich allerdings der Unterschied: denn in der Privatwirtschaft waren die Bündelungen von IT-Funktionen in konsolidierte (Shared Service-) Strukturen die ersten Ausprägungen der dann später beobachtbaren Shared Service-Welle.

che Erklärung könnte auf eine ähnliche wie bei den Unternehmen beobachtbare Konsolidierungs- / Shared Service-Welle hindeuten, die jedoch zeitlich versetzt deutlich später erfolgt und in wesentlichen Teilen noch zu erwarten ist.

- [3] Schließlich ist jedoch auch als mögliche Erklärung zu bedenken, dass aufgrund der unterschiedlichen Kontexte in den Sektoren „Privatwirtschaft/Unternehmen“ und „öffentliche Verwaltung“ es im öffentlichen Bereich zu unterschiedlichen Entwicklungsverläufen und eigenen Mustern der Herausbildung konsolidierter Strukturen kommt und damit eher Zurückhaltung bei der Übertragung entsprechender Konzepte zwischen den Sektoren ratsam ist.

Aus heutiger Sicht und bei heutigem Wissensstand ist noch keine klare Bestätigung eines der aufgeführten Erklärungsversuche möglich. Die – ggü. privatwirtschaftlichen Geschäftssystemen – besonders starke Aufgabenorientierung in der öffentlichen Verwaltung spricht beispielsweise für den Erklärungsansatz [1]. Für Erklärungsansatz [2] sprechen die sektorenähnlichen Handlungsmotive und auch offensichtlich in ähnlichen (erheblichen Größenordnungen) erschließbaren Potentiale durch Konsolidierungen. Auch spricht der Umstand, dass bei den Unternehmungen IT-Bereiche oftmals die ersten Bündelungen zugeführten Funktionsfelder waren, für eine zeitversetzte Parallelität. Das Phänomen eines stärker „Bottom up“-ablaufenden Bündelungs- / Konsolidierungsprozess könnte im Sinne des Erklärungsansatzes [3] dafür herangezogen werden, dass es sektorenspezifisch so starke Unterschiede gibt, dass die Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Shared Service-Konzepte nicht anzunehmen ist.

Insgesamt – und auch ohne sich für eine bestimmte Erklärungsvariante entscheiden zu müssen - belegt jedoch die vertiefte Betrachtung von Bündelungs- / industrialisierungstendenzen in der öffentlichen IT-Fachverwaltung, dass (Ziel-) Überlegungen zu entsprechenden Strukturkonsolidierungsprozessen im Kontext der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Relevanz aufweisen. Die Gesamtbetrachtung zeigt eine substanzielle Bandbreite verfügbarer Modellalternativen für entsprechende strukturelle Neuordnungen und Modernisierungen. Die Fallanalyse bestätigt die erheblichen Potentialchancen von Bündelung und demonstriert gleichzeitig einen möglichen (und offensichtlich erfolgreichen) Entwicklungspfad für die strukturelle IT-Konsolidierung.

In Anbetracht der Befunde dieses Arbeitspapiers erscheint so in jedem Fall die Aussage vertretbar, dass der skizzierte Bündelungs-/Konsolidierungsprozess öffentlicher IT-Fachverwaltungsstrukturen sich weiter fortsetzen wird.

Die These voraussetzend, dass bei heutiger stark differenzierter Strukturlandschaft deutscher öffentlicher Dienste weitere erhebliche Bündelungs- / Industrialisierungspotentiale in jedem Falle erschließbar wären, richten sich auf den Schlussfolgerungen basierende Fragen vor allem darauf,

- wie ggf. die Rahmenbedingungen für nächste Entwicklungsschritte verbesserbar sind,
- welche zielführende Anstöße und ggf. Förderungen weiterer Bündelungs- / Konsolidierungsprozesse empfehlenswert sind und
- inwieweit man auch aus dem instruktiven Fallbeispiel „Dataport“ für andere Bündelungs- / Konsolidierungsfelder lernen kann.

Hinsichtlich der entsprechende **Konsolidierungen / Bündelungen förderlichen Rahmenbedingungen** zeigt die Ausschnittsbetrachtung „IT-Fachverwaltung“, dass grundsätzlich auch in bundesdeutschen föderalen Kontexten die Rahmenbedingungen so ausgeprägt sind, dass Strukturzusammenlegungen selbst über föderale Grenzen hinweg möglich sowie umsetzbar sind. Es stehen mehrere Modellansätze zur Umsetzung von Konsolidierungen zur Verfügung. In Anbetracht der tiefen föderalen Gliederung des deutschen öffentlichen Sektors (und damit vieler kleiner und kleinster Verwaltungsteilbereiche) ist allerdings davon auszugehen, dass eigenständig-institutionelle Shared Service-Strukturen nur von einem kleineren Teil (vornehmlich großer und größerer) deutscher Behörden erschließbar ist. Insoweit sind für kleinere Einheiten vorherige Entwicklungsschritte bi- und multilateraler Kooperation sowie Zwischenschritte hin zu größeren Verbänden Voraussetzung, um Bündelungen in eigenen (Shared service-) Institutionen zu erreichen; alternativ dürften Bündelungen verstärkt durch Outsourcing und marktliche Lösungen erreichbar sein.

Größere Behörden bzw. bereits bestehende Verbände verfügen demgegenüber über strukturelle Alternativen zur Umsetzung von Bündelungen / Konsolidierungen. Dabei steht grundsätzlich die Verbandsstruktur als „geborene“ deutsche Faszilität zur Verfügung, die aber aufgrund des Aufgabenübertragungsprozesses in eigene behördli-

che Verantwortung nur eingeschränkt zielführend erscheint. Das Beispiel Dataport als betrieblich-verselbständigte Einheit in Form der Anstalt öffentlichen Rechts oder alternative LHO-Betriebs- bzw. privatrechtlichen Formen zeigt auch hier grundsätzliche Verfügbarkeit besser geeigneter Mäntel. Allerdings zeigt gerade Dataport, dass die individuelle Konfiguration der Rechtsform AöR nicht unerheblichen Zeit- und Verhandlungsaufwand (wogegen der Beitritt weiterer Teilnehmer in eine gegebene Struktur deutlich einfacher und schneller geht). Diese Feststellung spricht dafür, den agierenden Behörden institutionelle Alternativen zur Hand zu geben, die im Zweifel mit weniger aufwändigem Vorlauf und mit weniger individuellem Regelungsbedarf für entsprechende Bündelungsprojekte genutzt werden können. Besonders zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Agency-Konstruktionen im anglo-amerikanischen Rechtsbereich, die als „Standard-Rechtsform“ hohen Nutzwert für entsprechende institutionelle Strukturreuordnungen aufweisen.

Bezogen auf **Initiierungen von Bündelungen / Konsolidierungen sowie Fördermöglichkeiten** erscheinen vor allem zwei Befundfeststellungen aus vorliegendem Arbeitspapier relevant. Einerseits impliziert die Feststellung, dass Bündelungen / Konsolidierungen im öffentlichen Bereich als mehrstufige Entwicklungsprozesse einzuordnen sind, in denen die institutionelle Zusammenführung / Verselbständigung eine relativ spätere Stufe darstellt, entsprechende Förderaktivitäten auf den gesamten Prozess des „Zusammenwachsens“ zu richten und insbesondere durch erste bi-/multilaterale Arbeitskooperationen eine das Feld für spätere Konsolidierungen bewusst vorzubereiten. Andererseits und damit einhergehend bietet auch die Prozeß-erkenntnis, dass in öffentlich-rechtlichen Strukturen wesentliche Impulse des Anbahnungs- und eigentlichen Bündelungsprozesses „Bottom up“ erfolgt (im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen „Top down-Strukturentscheidungen“), Ansatzpunkte für gezielte Förderung. Das Bereitstellen von Freiräumen und Optionen zu intensiver behördenübergreifender Zusammenarbeit und das Schaffen von Plattformen – anfangs ggf. noch nicht institutionalisiert – begünstigt im Zweifel Promotorenkonstellationen aus den Behörden selbst heraus, in der Konsolidierungs- und Bündelungsvorhaben im Sinne von „Vorlagen für die Politik“ reifen und wachsen.

Dies erscheint auch als eine spezielle Lehre aus der vertieften Fallbetrachtung „Dataport“ nutzbar. Denn es ist offensichtlich feststellbar, dass erst mit einer sich intensi-

vierenden Eigenpromotorenschaft des Konsolidierungsprojekts Dataport (und später dann der institutionell begründeten Anstalt) eine besondere unternehmerische Dynamik des Konsolidierungsprozesses ausgelöst werden konnte. Dies gilt gleichermaßen für die strategische und strukturelle Neuordnung von Angebot/Programm sowie Struktur des konsolidierten Dienstleistungsunternehmens als auch für die zwischenzeitlich erfolgte Weiterentwicklung mit arrondierenden Wachstumsschritten in Richtung der beiden Nachbarländer Mecklenburg-Vorpommern und Bremen. Die eigene Mission der AöR Dataport ersetzt (bzw. ergänzt maßgeblich) hierbei im Zweifel die Konsolidierungs-/Bündelungsprozesse vorantreibende Motivation der Trägerkörperschaften. Wie im privatwirtschaftlichen Bereich ergeben sich in bereits verselbständigten und unternehmerisch geführten Institutionen dynamische Momente, die die Weiterentwicklung und das Wachstum der Institution selbst betreffen.

Insoweit ist eine in gegenwärtiger Entwicklungsstufe konsolidierte Dataport AöR – wie auch andere bereits als gebündelte Fachverwaltungen aufgestellte Behörden – auch als Akteur und Konzentrationspunkt im weiteren bundesweiten Konsolidierungsprozess der IT-Fachverwaltungen einzustufen. Es ist erwartbar, dass entsprechend bereits gebildete Institutionen wie Dataport den Konsolidierungsprozess insgesamt insoweit insgesamt befördern. Dies kann beispielsweise durch die Arrondierung mit weiteren Partnern und/oder Geschäftsfeldern erfolgen. Ferner ist zu erwarten, dass das (erfolgreiche) Beispiel Dataport von Dritten aufgenommen und nachgeahmt wird. Und schließlich fördert Dataport in der bundesdeutschen Fachverwaltungscommunity durch seinen Auftritt und nicht zuletzt in maßgeblicher Mitarbeit in Fach- sowie Koordinationsgremien das Bewusstsein für Potentiale, Möglichkeiten und realisierbare Vorteile aus einschlägigen Bündelungsprozessen. Alle drei genannten Handlungsebenen und Aktionsfelder sind empirisch beobachtbar.

An dieser Stelle kann und muss offen bleiben, ob und in welchem Umfang Befunde und Schlussfolgerungen zur Konsolidierung von IT-Fachverwaltungen auch auf andere Fachverwaltungszweige übertragbar sind, um dort mit ähnlichen Ansatzpunkten entsprechende Prozesse anzustoßen bzw. zu fördern. Aufgrund der hohen IT-Relevanz auch für andere administrative und Serviceprozesse erscheint aber durchaus vorstellbar, dass die schon beobachtbare Dynamik der IT - Fachverwaltungskonsolidierung wesentliche Impulse auslöst, indem im Rahmen von eGovernment-

Strategien die sich herausbildenden konsolidierten IT-Fachverwaltungsstrukturen als „Sammelbecken“ für auch sonstige fachthematische Bündelungsprozesse dienen. Dieses könnte sowohl den Zielsetzungen von Trägerverwaltungen bzw. Fachverwaltungen selbst als auch den Zielen konsolidierten IT-Dienstleistern entsprechen. Während diese hieraus Entwicklungs- und Wachstumschancen ergreifen können, könnten sich die Träger- bzw. Fachverwaltungen bereits herausgebildeter, funktionierender und akzeptierter Shared Service-Strukturen bedienen, um so in breiterem Umfang Bündelungspotentiale zu erschließen.

3.3. Unternehmensregister öffentlicher Dienste – eine Modellbetrachtung (am Beispiel landwirtschaftlicher Betriebe)

Die Diskussion über Verwaltungsindustrialisierung, Bündelungen und Shared Service-Potenziale wird – wie an anderer Stelle gezeigt – zumeist aus der Kostenperspektive der öffentlichen Verwaltung geführt, und zwar unter der Hypothese substanzieller Kostensenkungspotentiale durch Konsolidierung ähnlicher Aufgaben oder größerzahliger bündelbarer Prozesse bzw. Prozessteile. Gerade im öffentlichen Sektor sind sinnvollerweise neben einer solchen kostenorientiert-betriebswirtschaftlichen Sicht (einzeln Verwaltung oder einer Vielzahl von Behörden) weitere Potenzialkategorien zu betrachten. Solche Potenzialkategorien können beispielsweise gesamtwirtschaftlich (Wohlfahrtsperspektive) und/oder politischer Art und/oder auch die Generierung neuer / zusätzlicher Nutzeneffekte⁵ sein.

Entsprechend werden hier Bündelungs- und Industrialisierungsansätze für öffentliche Aufgaben / Dienste aus einer entsprechend weiteren Sichtweise diskutiert, und zwar (in einer beschränkten gesamtwirtschaftlichen Perspektive) vor allem unter Einbeziehung der „Kundenseite“. Weil die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Regel nicht nur unmittelbare Verwaltungskosten induziert, sondern darüber hinaus bei den „Kunden“ Bürger und Wirtschaftsunternehmungen weitere Kosten verursacht, wollen wir hier an einem Beispiel diskutieren, ob und wie bzw. inwieweit Bündelungs- und Industrialisierungsansätze jenseits einer engen Behördensicht ggf. auch Verbesserungen für die „Kundenseite“ öffentlicher Dienste ermöglichen.

⁵ Vgl. als spezielle Betrachtung von Nutzenpotenzialen dazu beispielsweise Schuppan, T.: Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung, Arbeitspapier 4 – Geodaten -, 2008

Nach Zahlen des statistischen Bundesamtes existieren in Deutschland rund 400.000 Landwirtschaftsbetriebe. Während in Westdeutschland – bei einem langjährig anhaltend Trend sukzessiver wachsender Betriebsgrößen – dieses Wirtschaftssegment von kleinen und mittleren (Familien-) Unternehmungen geprägt ist, besteht in den Neuen Bundesländern eine stärker größerbetriebliche und weitgehend in Kapitalgesellschaften aufgestellte Branchenstruktur.

Das landwirtschaftliche Wirtschaftssegment gilt aus verschiedenen Gründen als hochreguliert. Dieses liegt einerseits an den im Zusammenhang mit der betrieblichen und agrarstrukturellen Förderung bestehenden Auflagenverpflichtungen für Landwirte. Andererseits wirken sich gesetzliche Umweltschutz-, Tierschutz- und Verbraucherschutzregelungen auf die Landwirte als Produzenten aus, auch in bezug auf lebensmittelrechtliche Überwachungen sowie dem Gesundheitswesen.

Der im Vergleich zu den meisten anderen Wirtschaftssegmenten höhere Regulierungsgrad drückt sich (auch) in einer Vielzahl von Behördenschnittstellen aus. Nicht nur besteht ein branchenspezifischer Verwaltungszweig (Agrarstrukturverwaltung als landesbehördliche Ebene), sondern verschiedene Behörden (wie z. B. das Veterinärwesen) sind vorwiegend im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich tätig. Dabei hängt es wesentlich von der Betriebszweigestructur des einzelnen Landwirtschaftsbetrieb ab, welche behördlichen Schnittstellen wahrzunehmen sind (vom reinen Ackerbaubetrieb mit vergleichsweise wenig Behördenschnittstellen bis hin zum breit aufgestelltem Gemischtbetrieb, also z. B. mit Tierhaltung, Futteranbau, erster Lebensmittelproduktionsstufe bis hin zum Direktvermarktungsbetrieb).

In der modellhaft ausgelegten Fallstudie wird vorgeschlagen (und als Lösungsansatz entwickelt), durch eine Bündelung entsprechender Melde-/Registerpflichten an einer Shared Service-Stelle zu einer substanziellen Reduzierung von Behördenkontakten zu kommen. Eine Bündelung zumindest von Prozessteilen bietet dabei ein Vorteilspotential auf drei Ebenen:

Eine Bündelung der Stammdatenregistrierung / -pflege an einer Stelle reduziert die Anzahl erforderlicher Melde-/Registervorgänge in einer Größenordnung von mindestens 25 Prozent.

Durch Bündelung der Bearbeitung von Veränderungsmeldungen und Registerpflichten in Sammelabfragen/-meldungen können Doppel-/ Vielfachbearbeitungen durch die zuständigen Behörden in einer Größenordnung von mindestens 25 Prozent reduziert werden.

Durch die mit gebündelter Aufgabenwahrnehmung verbesserte Synchronisation von Veränderungen / Meldebeständen ergeben sich über eine Senkung von Fehlerkosten hinaus strategische Vorteile, und zwar in der Referenzbranche v. a. im Bereich des Verbraucherschutzes durch höhere Aktualität und Koordinationsvorteile im Falle staatlicher Überwachung und Eingriffe.

Das operative Einsparpotenzial einer entsprechenden Bündelung lässt sich allein schon auf ca. 44% der Gesamtkosten abschätzen (etwa 50% Bürokratiekostenreduzierung bei Unternehmen) bei unverändertem Aufgabenbestand.

Als grundlegende Modelle für eine Umsetzung entsprechender Bündelungen bei Unternehmensregistern bieten sich alternativ das sog. Ankermodell (Entwicklung eines bestehenden Registers als Leitregister) und das sog. Zentralregister (neues übergreifendes Unternehmensregister) an, wobei eine Implementierung auch stufenweise vorstellbar ist. Allerdings ist feststellbar, dass für eine Realisierung erhebliche Barrieren bestehen. Diese liegen v. a. darin, dass es an Promotoren für eine gebündelte und damit bürokratiekosten-minimierte Unternehmensregister fehlt. Aufgrund der unabhängig voneinander geregelten Melde-/Registerpflichten fehlt eine sich übergreifend verantwortlich fühlende Institution, die eine entsprechende Bündelung koordiniert und vorantreibt.

Gerade im Referenzfeld Landwirtschaft ist aber aus heutiger Sicht vorstellbar, dass die nachvollziehbaren Koordinationsbedürfnisse aus Verbraucherschutzgründen eine Promotorenschaft von Fachbehörden für entsprechende Bündelungsinitiativen bewirken könnten. In jedem Fall zeigt die Modell-Fallstudie eindrucksvolle, dass durch Bündelungen von Verwaltungsvorgängen über bloße administrative Effizienzvorteile hinaus auch politisch anspruchsvolle Zielsetzungen wie die Senkung von Bürokratiekosten oder Verbesserungen beim Verbraucherschutz unterstützbar sind.

3.4. Fallvergleich zur Shared-Services-Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung

Die hier kurz dargestellten Fälle wurden danach bestimmt, dass sie möglichst unterschiedliche Themen für Shared-Ansätze beinhalten. Ausgewählt wurden innovative Fallbeispiele in den Bereichen Geoinformation, IT-Ressourcen und Datenpoolung bzw. Zugangsintegration. Ausgesucht wurden diese Themenbereiche, weil es sich bei diesen gerade nicht um die üblichen Shared-Service-Themen – wie Personal oder Finanzen – handelt, so dass die unterschiedlichen Potenziale auch deutlich werden.

Im Bereich Geodaten wird mit der Forth Valley GIS ein Beispiel aus Schottland gewählt, weil hier die Governance-Struktur und nutzenorientierte Dienstbereitstellung im Vergleich zur deutschen Situation, die sehr stark auf technische Infrastruktur und Interoperabilität gerichtet ist, weit vorangeschritten ist⁶. Im Bereich IT-Ressourcen wurde als Fallbeispiel Dataport ausgewählt, weil es zu den größten Fusionen von IT-Dienstleistern in Deutschland der letzten Jahre zählt. Als dritten Fall wird als ein Shared-Ansatz durch Datenpoolung und Zugangsintegration bzw. Front-Office-Bündelung als Konzeptvorschlag für das Thema Unternehmensregister und den Beispielbereich agrarischer Betriebe vorgestellt. Auch wenn es sich hierbei nicht um ein bereits in Umsetzung befindliches Projekt handelt, wird besonders deutlich, welche Potenziale über Kostenreduzierung hinaus von Shared-Ansätzen für die öffentliche Verwaltung ausgehen können.

Die Forth Valley GIS (FVGIS) wurde 1996 von drei Kreisen in Schottland gegründet. Hintergrund für die Gründung war die Abschaffung der regionalen Ebene, die bisher für die Kreise Dienstleistungen im Geoinformationsbereich angeboten hatte. Mit der Auflösung der regionalen Ebene drohte auch die GIS-Einheit abgeschafft zu werden, so dass die drei Kreise die GIS-Einheit als gemeinsame Service-Einheit auf der Basis von so genannten Joint Working Agreements übernommen haben. Nach der Gründung der FVGIS wurde ihr Leistungsangebot konsequent ausgebaut, insbeson-

⁶ Im Arbeitspapier 3 sind entsprechende Fälle dargestellt.

dere auch die Entwicklung von Anwendungen sowie Beratungsleistungen bis hin zu GIS-basierten Diensten. Beispielhaft sind georeferenzierte Dienste zur Verbesserung der Analyse und Nutzung von Daten der Volkszählung und ein Dienst zur Routenerstellung für Müllfahrzeuge zu nennen. Die zunehmende Ausrichtung der FVGIS auf Dienste und dazugehörige Beratungsleistungen hat dazu geführt, dass zahlreiche weitere Kreise geoinformationsbasierte Dienstleistungen in Anspruch genommen haben, so dass eine neue Struktur erforderlich wurde. Deshalb wurde 2007 die FVGIS in die Forth Valley GIS Ltd. als so genannte Local Authority Company umgewandelt, wobei die Unternehmensanteile vollständig den drei Gründerkreisen gehören, jedoch weitere Kunden auch Anteile kaufen können. Erbracht werden die Leistungen auf der Basis von Service Level Agreements (SLAs), in denen die Art und Umfang der Leistungen sowie die Preise festgelegt werden. Im Ergebnis zeichnet sich die neue Forth Valley GIS Ltd. durch eine anreizorientierte Governance-Struktur aus und durch ein breites Spektrum von Diensten und weiteren Leistungen, wie z.B. Strategieentwicklung, Projektmanagement, Beratung oder Training.

Dataport wurde im Jahr 2004 durch eine Fusion drei bestehender öffentlicher IT-Dienstleister gegründet: des Hamburger Landesamts für Informationstechnik, der IuK-Abteilung des Hamburger Senatsamts für Bezirksangelegenheiten und der Datenzentrale Schleswig-Holstein. Ziel waren Kosteneinsparungen in der Größenordnung von 10-15% bei gleichzeitiger Konsolidierung der IT-Infrastruktur. Dabei sollte insbesondere das Dienstleistungsangebot für die Landesbehörden Hamburg und Schleswig-Holstein sowie auch für die Schleswig-holsteinischen Kommunen ausgebaut und eine stärker länderübergreifende Infrastruktur geschaffen werden, um öffentliche Prozesse besser über Gebietskörperschaften und Organisationsgrenzen hinweg gestalten zu können. Gegründet wurde Dataport als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) und nicht etwa als private Rechtsform, um auch weiterhin entsprechende Steuerungsmöglichkeiten sicherstellen zu können. Gesteuert wird Dataport über einen Verwaltungsrat, in dem die beteiligten Länder vertreten sind. Außerdem gibt es einen kommunalen Beirat, dem Vertreter aus 20 Kommunen angehören und der Dataport bei der Betreuung der kommunalen Kunden unterstützt. Als AöR arbeitet Dataport nur bedingt marktorientiert – so ist zum Beispiel Gewinnerzielung kein Zweck der Anstalt.

Die interne Fusion der drei IT-Dienstleister hat sich als komplex erwiesen. Insbesondere hat Dataport mit typischen „Post-Merger-Problemen“ zu kämpfen. Beispielsweise tendieren durch die Beibehaltung der bisherigen Standorte in Schleswig-Holstein die bisherigen Einheiten dazu, unter dem Dach der AöR ihr „Eigenleben“ fortzuführen, was die Integration der Anstalt erschwert. Nach inzwischen vier Jahren nach Gründung konnten auch erst im begrenzten Umfang anreizorientierte Governance-Strukturen implementiert werden (zum Beispiel erfolgt die Steuerung nur in Teilbereichen über ergebnisorientierte Verträge). Auch eine Dienstorientierung ist bisher nur vereinzelt etabliert, wenngleich Dataport insgesamt ein breites Spektrum von Leistungen für Kommunal- und Landesverwaltungen anbietet. Trotz der genannten Schwierigkeiten bei der Fusion konnte Dataport seinen Umsatz von 186 Mio. Euro in 2004 auf 215 Mio. Euro in 2006 steigern. Im Januar 2006 wurde das Data Center Steuern des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der IT-Dienstleister der Freien Hansestadt Bremen in Dataport eingegliedert.

Im dritten Fall handelt es sich um einen Modellvorschlag, der am Beispiel des Agrarsektors aufzeigt, dass durch die Poolung von Datenbeständen bzw. die Bündelung von Genehmigungs- und Meldepflichten an einer Stelle Bürokratiekosten für Unternehmen und Verwaltung erheblich gesenkt werden können. Denn insbesondere agrarische Unternehmen müssen regelmäßig einer Vielzahl von Genehmigungs- und Informationspflichten nachkommen, die für sie zu hohen Bürokratiekosten führen. So gibt es in Deutschland etwa 400.000 landwirtschaftliche Betriebe, die etwa zehn verschiedene thematische Informationspflichten mit etwa 20 registerführenden Behörden auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene zu erfüllen haben, wie z.B. die Meldung über die Veränderungen ihres Tierbestandes. Hinzu kommt, dass Unternehmer immer wieder gleiche Daten (insbesondere Stammdaten des Unternehmens) bei unterschiedlichen Behörden einzugeben haben, so dass zusätzlicher Aufwand entsteht.

Durch Verknüpfung unterschiedlicher Unternehmensregister ist es möglich, Genehmigungs- und Meldepflichten zu reduzieren oder für Unternehmer auch gänzlich abzuschaffen. Konkret kann ein so genanntes Leitregister mit Stammdaten für Unternehmen geschaffen werden, auf das die unterschiedlichen Behörden zugreifen, so dass sich Mehrfachmeldungen für Unternehmen vermeiden lassen. Eine weitere

Möglichkeit besteht in der Schaffung eines einheitlichen Front Offices, z.B. als elektronischer Zugangskanal über ein Internetportal, wodurch sich die Anzahl der Stellen, an die zu melden ist, reduzieren lässt. Beide Varianten können – einzeln oder auch in Kombination – nicht nur Bürokratiekosten unternehmens- wie verwaltungsseitig senken, sondern es lassen sich auch weitere Steuerungsziele erreichen. Insbesondere ist durch konsistente Datenbestände im Landwirtschaftssektor ein verbesserter Verbraucherschutz möglich, der sich z.B. durch eine bessere Verfolgung der Futterkette erreichen lässt. Die Umsetzung wäre nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen und der Vielzahl der zu beteiligenden Akteure schwierig; auch fehlen mögliche Promotoren für ein solches Vorhaben. Es gibt jedoch Druckfaktoren, die dennoch zu einer Reformanstoß führen können, wie zunehmende Bedeutung des Verbraucherschutzes, EU-Richtlinien (insbesondere Einheitlicher Ansprechpartner) oder nicht vorhersagbare Katastrophen/Skandale als Reformauslöser, z.B. durch Seuchen oder Lebensmittelskandale.

Die drei ausgewählten Fälle/Anwendungsfelder haben gezeigt, dass die Bündelung von Ressourcen ganz unterschiedliche Potenziale beinhaltet. Dabei stehen von allen drei Fällen im Geoinformationsbereich Nutzen und eine fachliche Dienstorientierung am engsten in einem Zusammenhang; zumal die bloße Poolung von Geodaten hier nicht ausreichend ist. Das Fallbeispiel der FVGIS hat insbesondere verdeutlicht, dass es darauf ankommt, nutzenorientierte Dienste zu entwickeln und zu bündeln, die durch die Verknüpfung von Geo- und Sachdaten entstehen. Dafür ist auch seitens des Shared Service Centers größere fachliche Kompetenz erforderlich, da insbesondere die kommunalen Anwender über die konkrete Nutzenmöglichkeit und die Diensteverwendung beraten werden. Dataport zielt dagegen vorrangig auf eine Konsolidierung, Integration und Standardisierung von IT-Infrastruktur und deren Kostenreduzierung, worin die vorrangigen Potenziale liegen. Allerdings ist Dataport bisher noch nur eingeschränkt dienstorientiert ausgerichtet, so dass die Angebote zum Teil zu unspezifisch sind und auch nicht auf eine zusätzliche – über Kostenreduktion hinausgehende – Nutzenorientierung abzielen. Durch eine interoperable Infrastruktur werden jedoch auch weitergehende Nutzenpotenziale generiert, da dadurch überhaupt erst eine organisationsübergreifende Gestaltung von Prozessen möglich wird.

Relevant bei Shared-Service-Ansätzen im Bereich Unternehmensregister ist, dass hierdurch besondere Möglichkeiten zum Abbau von Bürokratiekosten bestehen. Weitere Potenziale liegen auch darin, dass eine größere Transparenz für den Verbraucherschutz erreicht wird, wenn z.B. Daten und Informationen über einzelne Unternehmen in der Lieferkette eines Agrarproduktes an einer Stelle abrufbar sind.

Damit wird deutlich, dass durch die Teilung von Ressourcen ganz unterschiedliche Potenziale vorhanden sind. Damit könnten – so die pointierte Aussage – Shared-Service-Ansätze für die öffentliche Verwaltung weitergehende Potenziale beinhalten als für die Privatwirtschaft. Insbesondere haben die Fälle und Anwendungsfelder gezeigt, dass durch die Bündelung vielfach auch eine bessere Steuerungsfähigkeit erreicht wird, so dass Kostenreduzierung nur eine Zieldimension ist.

Hinsichtlich ihrer Entstehung unterscheiden sich die drei Fälle erheblich voneinander. Die Gründung der FVGIS ist insofern besonders, weil sie aus einer bereits bestehenden Einheit im Zuge des Wegfalls einer Ebene entstand. Drei Counties hatten bereits Geo-Dienste von der regionalen Einheit in Anspruch genommen und daher ein Interesse, die Einheit zu erhalten. Dataport ist dagegen durch eine Fusion von selbständigen IT-Dienstleistern mehrerer Bundesländer neu entstanden, und zwar aus Initiative einer Promotorengruppe in den beiden beteiligten Landesverwaltungen. Deshalb hatte Dataport einen längeren Gründungsvorlauf insbesondere aus bereits vorher gewachsenen Kooperationsbeziehungen. Insbesondere aufgrund der Größe und Komplexität der bestehenden Strukturen war die Gründung von Dataport aufwändig und risikobehaftet. Auch waren die Anreize zur Gründung bei Dataport im Vergleich zur FVGIS schwächer ausgeprägt, wo es de facto keine andere Option gab, um die Kompetenzen zu erhalten. Demgegenüber wurde die Dataport-Gründung v. a. mit langfristigen Kosten- und Strategiezielen begründet und stand insoweit nicht unter unmittelbarem Sach- und Handlungsdruck. Bzgl. der Entstehung von Shared-Ansätzen im Bereich Genehmigungs- und Informationspflichten für agrarische Betriebe kann die Frage nach der Entstehung nur hypothetisch beantwortet werden. Hier lässt jedoch die gegenwärtige institutionelle Ausgangslage vermuten, dass nur sehr schwer Promotoren für entsprechende Bündelungen mit integriertem Zugang und einer Datenpoolung zu finden sind. Stärkerer Handlungsdruck ist ggf. aus „Politi-

cal Cases“, wie z. B. einem konkret auslösendem Moment wie Skandalen im Lebensmittelbereich zu erwarten, die der Thematik „politischen Rückenwind“ verleihen könnten.

Im Hinblick auf die Entstehung von Shared-Ansätzen kann aus den Fällen geschlossen werden, dass es für Shared-Ansätze eine besondere Art von Promotorenschaft bedarf. Insgesamt sind Shared-Ansätze für mögliche Promotoren als nicht sonderlich attraktiv einzuschätzen, weil sie – wie bei Dataport – nicht selten mit tiefgreifenden Veränderungen einhergehen und machtvorschiebende Wirkung haben. Hinzu kommen Spezifika, die in der Fachlichkeit bzw. in der Verwaltungsbranche begründet liegen und unterschiedliche Akteurskonstellationen hervorrufen, wie beispielsweise im Fall Genehmigungs- und Informationspflichten für agrarische Unternehmen. Im Ergebnis sind für Shared-Service-Ansätze im besonderen Maße die Entstehungssituation mit der institutionellen Ausgangslage und die damit einhergehende Promotorenschaft ausschlaggebend.

Die FVGIS konnte nach ihrer Gründung ihr Dienstleistungsangebot und ihre Kundebasis kontinuierlich ausweiten. Zwischen 1996 und 2007 stieg der Umsatz der FVGIS um 1500% und sie entwickelte sich von einer kleinen Einheit mit drei Mitarbeitern zu einem wichtigen GIS-Kompetenzzentrum mit 23 Mitarbeitern. Die Produktpalette konnte umfassend ausgebaut werden, so dass ein breites Angebot von Diensten und Dienstleistungen im Bereich Geoinformation, insbesondere für Kommunen vorliegt. Dataport hat aufgrund seiner Gründungssituation die typischen Post-Merger-Probleme zu bewältigen, wenngleich seit Gründung verschiedene Geschäftsfeldausweitungen und auch eine Umsatzsteigerung realisiert werden konnten. Eine konsolidierte IT-Dienstleister-Struktur ist bislang noch nicht in voller Breite entstanden. Eine umfassende Standardisierung von Servicelevels und die Etablierung von konsolidierten Diensten sind noch nicht abgeschlossen. Ein wesentlicher Unterschied bzgl. der Entwicklung liegt darin, dass das Dataport-Wachstum sich (zum Teil) aus weitergehenden Fusionen bzw. Übernahmen erklärt, während die FVGIS ihr Wachstum weitgehend aus der Gewinnung neuer Kunden für ihre (vorhandenen) Produkte und Dienstleistungen generierte.

Bezüglich der organisatorischen Gestaltung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Fällen. Dabei ist für beide realisierte Fälle – FVGIS und Dataport – ein hoher Institutionalisierungsgrad festzustellen. Die FVGIS wählte zunächst die Rechtsform einer gemeinsamen Verwaltungseinheit, die durch Joint Working Agreements zwischen den drei Kreisen gesteuert wurde; später erfolgte die Umwandlung in eine Limited. Für Dataport wurde nach intensiver Überlegung die Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts gewählt. Von der Governance-Struktur sind beide Shared-Service-Ansätze so aufgestellt, dass auch Kundeninteressen berücksichtigt werden sollen. Die wichtigsten Stakeholder sind sowohl bei der FVGIS als auch bei Dataport in die Entscheidungsstrukturen eingebunden. Bei Dataport sind beispielsweise alle vier beteiligten Bundesländer im Verwaltungsrat vertreten. In ähnlicher Weise bilden bei der FVGIS die drei Gründer-Kreise, die zugleich auch noch die Träger sind, den FVGIS-Vorstand. Zusätzlich verfügt Dataport über einen kommunalen Beirat. In beiden Fällen werden die Beziehungen zu den Kunden via Service Level Agreements geregelt, wenngleich bei Dataport in der Breite bisher erst ein Teil der Geschäftsverbindungen entsprechend auf SLA umgestellt wurde.

Für den Anwendungsfall des Unternehmensregisters käme nicht nur in Betracht, den integrierten Zugang bei einer Behörde zu bündeln, sondern ggf. auch diese Front-Office-Funktion auf private oder halbstaatliche Träger (z.B. Kammern) zu übertragen.

Die größte Herausforderung bei der organisatorischen Gestaltung von Shared-Ansätzen besteht darin, eine Governance-Struktur und Rechtsform zu finden, die möglichst anreizorientierte Leistungsstrukturen sichert, damit die Dienste genutzt werden. Auch informelle institutionelle Aspekte spielen eine Rolle, die insbesondere darauf abzielen, eine Shared-Service-Kultur zu schaffen.

In allen Fällen wurde deutlich, dass die Etablierung von Shared-Service-Ansätzen ganz unterschiedliche rechtliche, organisatorische, akteursbezogene, kulturelle oder auch technische Barrieren bei der Gründung bzw. im weiteren Entwicklungsverlauf aufweist. Zum Beispiel haben bei der FVGIS bestimmte Verwaltungsregelungen die langfristige Einstellung von Personal verhindert und bei der Fusion zu Dataport waren rechtliche und politische Aspekte für die Fusion von drei öffentlichen Organisatio-

nen relevant. Auch technische Herausforderungen sind in den Fällen zu finden, wie beispielsweise im Bereich Geoinformationen, die hohe Voraussetzungen bzgl. der Performanz aufweist.

Neben den formalen Barrieren bzw. Herausforderungen sind besonders die Aspekte relevant, die das Change Management betreffen. Es hat sich gezeigt, dass die Etablierung von Shared Service Center einen tiefen Einschnitt in die bestehenden Organisationsstrukturen bedeutet, da Prozesse und Arbeitsplätze aus bestehenden institutionellen Gefügen herausgelöst werden. Im Fall Dataport wurden zur Bewältigung dieser Einschnitte die verteilten Standorte beibehalten, so dass sich zwar der formal rechtliche Rahmen geändert hat, jedoch durch die Beibehaltung von Standorten und Arbeitsplätzen die Mitarbeiter die Veränderung nur eingeschränkt „gefühlte“ haben. Bei der FVGIS sind die Veränderungsbarrieren weitaus geringer als bei Dataport, wo de facto eine neue Organisation etabliert wurde und sukzessive erweitert wird/wurde. Hinzu kommt der Aspekt der Größe: Die FVGIS ist eine hoch spezialisierte Einheit mit wenigen Mitarbeitern, während Dataport ca. 1500 Mitarbeiter hat. Bei Dataport stellt sich in diesem Zusammenhang letztlich auch die Frage, ob Shared Service Center in dieser Größenordnung noch steuerbar sind.

Die Fälle haben auch gezeigt, dass bestimmte Akteurskonstellationen Barrieren darstellen können. Das betrifft nicht nur die Anzahl der Akteure, sondern v.a. deren Interessen. Denn der Aufbau von Shared Service Center sind generell schwierige und risikobehaftete Unterfangen, die daher für mögliche Promotoren nicht allzu attraktiv sind. Diesbezüglich unterscheidet sich die FVGIS dahingehend, als es sich tatsächlich um eine Neugründung durch die komplette Übernahme einer vorhandenen Einheit gehandelt hat, während bei Dataport bestehende Akteure zusammengeführt werden mussten, was wesentlich risikobehafteter ist. Im Hinblick auf die Umsetzung eines einheitlichen Zugangs für Genehmigungs- und Informationspflichten, ist es ausgesprochen schwierig, Promotoren zu finden. Am ehesten ist hier Reformdruck von den Kunden zu erwarten bzw. zu „erhoffen“, da weder ein übergeordneter, koordinierender Akteur noch ein politischer Promotor für das Thema in Aussicht ist, um die vielfältigen Einzelinteressen zu überwinden.

Perspektivisch ist aus heutiger Sicht zu erwarten, dass sowohl Dataport als auch FVGIS ihre Dienste weiter ausbauen können und sich als (teil-)verselbständigte Shared Service-Anbieter etablieren.

Als kleinere Institution mit vergleichsweise geringen institutionellen „Altlasten“ wird die weitere Unternehmensentwicklung für die FVGIS vermutlich einfacher als für Dataport sein. Im Zuge des Neuaufbaus der Organisation ist insbesondere die Dienstorientierung und Governance-Struktur bei der FVGIS bereits weit in Richtung Kunden- und Anreizorientierung ausgeprägt, so dass einem weiteren Wachstum diesbezüglich nichts entgegensteht. Allerdings steht FVGIS vor der Herausforderung, für ein langfristiges Wachstum eine tragfähige Strategie zu verfolgen, in der eine Balance zwischen Wachstum aus Neukundengewinnung (mit Vergrößerung des regionalen Einzugsbereiches) und aus Dienstinnovation erreicht wird.

Auch für Dataport ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren ein weiteres Wachstum erreicht wird, wenngleich diese auch durch noch lange nicht abgeschlossene die innere Fusion begrenzt wird. Auch die Transformation in Richtung stärkerer Fokussierung auf Kundenbedürfnisse bindet Kraft, wenngleich die institutionelle Struktur dafür angelegt ist. Wie und in welchem Zeithorizont die weitere Konsolidierung und Dienstorientierung bei Dataport erreicht wird, hängt auch wesentlich davon ab, ob und inwieweit es gelingt, eine unternehmensorientierte Organisationskultur zu entwickeln. In jedem Fall ist bei Dataport in den nächsten Jahren mit weiteren Konsolidierungsaufwänden zu rechnen, die bei der Berechnung der „Bündelungsrendite“ mit zu berücksichtigen sind.

4. Ergebnis und Handlungsempfehlungen

Aus den Fällen lassen sich einige übergreifende Handlungsempfehlungen für die Gestaltung und Umsetzung von Shared-Ansätzen ableiten. Es ist klar geworden, dass Shared- bzw. Bündelungsansätze eine tragfähige Modernisierungsstrategie sind, die bisher noch zu wenig in die reformpolitische Debatte Eingang gefunden hat. Shared-Ansätze – das haben die Fälle verdeutlicht – bieten eine ganze Reihe von Vorteilen, die über eine einfache Kostenreduzierung, Standardisierung und Spezialisierung hinausgehen. Die Fälle haben vom Bürokratieabbau bis zur besseren gesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit das breite Wirkungsspektrum verdeutlicht. Dabei wurden die Fälle so ausgewählt, dass möglichst auch unterschiedliche Bündelungsthemen bzw. Verwaltungsbranchen einbezogen wurden.

Die Fälle haben zwar gezeigt, dass es hinsichtlich Governance-Struktur, Dienstorientierung und Umsetzung für Shared-Ansätze generell gleiche Bauprinzipien gibt, jedoch das jeweilige Fachgebiet bzw. die jeweilige Verwaltungsbranche zu berücksichtigen sind. Deshalb ist eine Bündelung als Modernisierungsstrategie zwar notwendig, jedoch nicht ausreichend, weil hier zu wenig die Fachpolitiken bzw. die fachlichen Spezifika berücksichtigt werden. So hat insbesondere der GIS-Fall gezeigt, dass es gerade hier nicht ausreichend ist, nur Dienste zu entwickeln, sondern diese sind mit einer entsprechenden Fachberatung zu verbinden, insbesondere wenn die Kunden u.U. weniger leistungsfähige Kommunen sind.

Hinsichtlich der Umsetzung stellen Bündelungsansätze generell eine hohe Herausforderung dar, weil Verantwortlichkeit, Steuerung, Arbeitsplätze etc. betroffen und u.U. komplett verändert werden. Um die unterschiedlichen Akteure auf einen gemeinsamen Shared-Service-Ansatz einzustimmen, bedarf es besonderer Leadership-Fähigkeiten, die insbesondere darauf abzielen, Strukturveränderungen bei vernetzten Arrangements durchzusetzen. Hierfür reicht ein internes Projektmanagement nicht mehr aus, sondern es ist im besonderen Maße auch Risikobereitschaft erforderlich. Feststeht, dass für die Umsetzung im besonderen Maße der Entstehungskontext und auch die Verwaltungsbranche relevant sind, die wesentlich den späteren Umsetzungsverlauf bestimmen.

Abschließend haben die Fälle verdeutlicht, dass bei der Etablierung von Shared Service Centern mit hohem Aufwand zu rechnen ist, insbesondere wenn sie wie bei Dataport durch Zusammenschluss vorhandener Einheiten zustande kommen. Schnelle Bündelungsrenditen werden in Anbetracht der Umsetzungs Herausforderungen kaum zu erwarten sein. Es ist jedoch zu empfehlen, dass jede neu hinzukommende Verwaltungsaufgabe genau im Hinblick auf ihre Bündelungspotenziale hin untersucht wird, wobei insbesondere wiederverwendbare Dienste zu identifizieren sind. In allen drei Fällen wird jedoch deutlich, dass Shared-Ansätze besondere Leadership-Fähigkeiten erfordert, ein Punkt, der in der gegenwärtigen Debatte noch zu wenig Beachtung findet.

4.1. Hauptbefunde

(IT-basierte) Standardisierungs- und Bündelungsansätze gelten als Chance, um die im deutschen öffentlichen Sektor vielfach (zu) hohe Fragmentierung und Uneinheitlichkeit von Verwaltungsprozessen zu reduzieren. Entsprechende "Industrialisierungsansätze" für öffentlichen Dienste zielen im Kern auf eine verbesserte Ausschöpfung von Arbeitsteilungspotentialen ab.

Eine klare Benennung öffentlicher Aufgabenwahrnehmungsbereiche mit realisierbarem Effizienzverbesserungspotential durch „Industrialisierung“ steht jedoch aus. Vielmehr findet sich in der einschlägigen Modernisierungsdebatte vielfach die Forderung nach verstärkter Bündelung z. B. mit Shared Service-Centern (nach privatwirtschaftlichem Vorbild). Gleichzeitig wird beklagt, dass in der deutschen öffentlichen Verwaltung moderne Bündelungs- / Industrialisierungsansätze viel zu wenig genutzt werden. Bei den sich daraus ergebenden Fragestellungen setzt vorliegende Studie an.

Es wird über die grundlegende Frage des Stellenwerts von Industrialisierungs- / Bündelungsansätzen in öffentlichen Neuordnungs- / Modernisierungsstrategien hinaus untersucht,

- welche Felder der öffentlichen Verwaltung für optimierende IT-unterstützte Industrialisierungslösungen grundsätzlich bzw. besonders geeignet erscheinen,

- welche Voraussetzungen für die Umsetzung solcher Lösungen im Kontext gesamthafter Reformstrategien für die öffentlichen Dienste in Deutschland zu schaffen sind,
- in welchem Ausmaß Effizienzverbesserungen aus entsprechenden Neuordnungsansätze erwartbar sind, aber auch ggf. welche Risiken und Nachteile zu beachten sind, und
- (u. a. auf Basis von Fallstudienausarbeitungen) durch welche Transformationsmaßnahmen solche Effekte realisierbar sind (einschl. Veränderungen von Rahmenbedingungen).

Im Projekt wurde explorativ und vor allem in drei Fallstudienausarbeitungen zu

1. strukturellen / institutionellen Ansätze für Shared Services,
2. Shared Service-Potentialen bei Geodaten/-prozessen und
3. Shared Service-Potentialen bei Unternehmensanmeldung/-registern

gezeigt, wie (und unter welchen Bedingungen) in ausgewählten Feldern öffentlicher Aufgabenwahrnehmungen spezielle Industrialisierungsansätze ausgestaltet werden können.

1. Hauptbefund: Shared Service-Bündelungs- / Industrialisierungsansätze für öffentliche Aufgaben eröffnen (auch unter deutschen Rahmenbedingungen) attraktive Optimierungspotentiale – und zwar weit über heute verschiedentlich bereits bestehende gebündelte Aufgabenwahrnehmungs-Strukturen hinaus.

Die „klassische“ und heute weiterhin übliche Form, in Deutschland Aufgabenwahrnehmung verschiedener Behörden institutionell zu bündeln, ist die zusammenfassende Übertragung entsprechender Aufgaben an eine bestimmte Behörde per Gesetz oder aber einer vertraglichen Vereinbarung der jeweils ursprünglich zuständigen Behörden (z. B. auch im Rahmen der Begründung oder des Beitritts zu einem Verband). Über solche aufgabenübertragende Bündelungen hinaus finden klassische Bündelungen ferner statt, indem Behörden Prozesse oder ganze Aufgabendurchfüh-

rungen an Dritte auskontrahieren, die für verschiedene Kunden entsprechende Aufträge bearbeiten (externe Bündelung).

Davon abzugrenzen sind neuere Bündelungs- / Industrialisierungsformen, die vor allem unter der Benennung Shared Services / Shared Service-Center diskutiert werden. Mit dem aus der Privatwirtschaft stammenden Shared-Service-Begriff wird dabei begrifflich verbunden, dass entsprechende Veränderungen der Produktionsform in speziellen institutionellen Formen stattfinden, nämlich in sog. Shared Service-Centern. Solche sind als organisatorische Einheiten zu verstehen, die bereichsübergreifend für mehrere interne Kunden Leistungen erbringen (Schuppan 2007, S. 4) oder gemeinschaftlich von zwei oder mehreren Unternehmen entsprechend betrieben werden. Shared Service Center sind von „traditionellen“ Kooperations- und Zentralisierungsformen abzugrenzen. Neben dem Grad der Selbständigkeit und der Ergebnisgestaltung unterscheiden sich Shared Service Center v. a. dadurch, dass sie von mehreren Organisationen genutzt werden, so dass die Größen- und Spezialisierungsvorteile ungleich höher ausfallen. Hinzu kommt, dass Shared Service Center insbesondere mit dem verstärkten IKT-Einsatz einen neuen Schub erhalten, da auf IKT-Basis eine weitergehende Entörtlichung und damit verbesserte Arbeitsteilung mit entsprechender Spezialisierung möglich wird.

Shared-Ansätze wurden und werden in der Privatwirtschaft verstärkt seit den 80er-Jahren realisiert und ermöglichten v. a. bei unterstützenden sowie administrativen Funktionen (IT, Finanzwesen/Buchhaltung, Personal, Liegenschaftsmanagement) nennenswerte Kosteneinsparungen. Dabei werden in Literatur und Praxisberichterstattungen Größenordnungen in der Bandbreite zwischen fünf und bis zu etwa fünfundzwanzig Prozent der (ursprünglichen) Kosten angegeben. Ferner werden strategische Vorteile hervorgehoben, insbesondere bessere Konzentrationsmöglichkeiten auf Kerngeschäftsfelder.

Für den öffentlichen Sektor liegt empirisch kein breiteres und belastbares Material zu mit Shared Service-Ansätze realisierten und realisierbaren Optimierungspotentiale vor. Empirische (Erfahrungs-) Einzelberichte und Experteneinschätzungen gehen jedoch einhellig von Kostensenkungspotenzialen in mindestens zur Privatwirtschaft

gleichen Größenordnungen – also 5% bis 25% der Ursprungskosten – aus⁷. Diese Größenordnung bestätigt sich auch in unserer Studie.

Obwohl aus (Kostensenkungs-) Potenzialgründen die Industrialisierung / Bündelung also ähnlich attraktiv wie für die Privatwirtschaft ist, ist die Verbreitung moderner Shared-Ansätze im deutschen öffentlichen Sektor – und damit auch die Ausnutzung entsprechender Potenziale – deutlich geringer als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dies gilt gleichermaßen für die Quote der Shared Service-Nutzer wie für die Breite gebündelter Anwendungen (abgedeckte Funktionsbereiche). Gemessen an der Größe des öffentlichen Sektors in Deutschland existieren – mit etwa 20 Jahren Einführungsverzug ggü. den privaten Unternehmen – Shared-Ansätze nur als Einzel- / Inselfälle. Auch in der praktischen und wissenschaftlichen Diskussion wird nicht in Frage gestellt sowie vielfach beklagt, dass namhafte Kostensenkungsmöglichkeiten in den öffentlichen Haushalten durch ungenutzte Bündelungen / Industrialisierungen (insbesondere durch Shared Service-Ansätze) weiter brachliegen. Die Gründe dafür sind aber weitgehend ungeklärt. Ebenso bleibt unklar, warum z. B. in Großbritanniens öffentlichem Sektor viel stärker Shared Service-Center verbreitet sind.

2. Hauptbefund: Im öffentlichen Sektor erscheinen die Verbesserungspotentiale durch Industrialisierungs- / Bündelungsansätze sogar noch weitergehender als in der Privatwirtschaft, weil neben reinen Kostensenkungen auch strategischen Verbesserungen auf verschiedenen Ebenen möglich sind

Während die betriebswirtschaftliche und auf Unternehmen bezogene Shared Service-Diskussion primär auf Kostensenkungsmöglichkeiten durch konzernweite und / oder zwischenbetriebliche Bündelungen abstellt, zeigt die Untersuchung von Bündelungs- / Industrialisierungspotentialen für den öffentlichen Sektor, dass dort im Vergleich noch deutlich weitergehendere Verbesserungspotenziale über eine einfache Kostenreduzierung (mit Standardisierung, Spezialisierung und Fallzahlenakkumulation) durch innovative Shared Ansätze möglich werden.

⁷ Bezogen auf reine Kostensenkungspotenziale können wir aus unseren Fallexplorationen für den Bereich der IT-Konsolidierung diese Größenordnung bestätigen (Fallbeispiel Dataport AöR mit mehr als 15% Kostensenkung) bzw. aus einem Fallkonstrukt (Unternehmensregister-Bündelung) auf nochmals deutlich größere Kostensenkungsmöglichkeiten bei Verwaltungen verweisen (über 40 Prozent).

Von weitergehenden Möglichkeiten kann vor allem deshalb gesprochen werden, weil öffentliche Bündelung / Industrialisierung positive (strategische) Effekte insbesondere auch bei der Kernaufgaben-Wahrnehmung unterstützt. Zu nennen sind vor allem folgende vier Ebenen:

- Durch die Bündelung fachthematischer Kompetenzen und Ressourcen - beispielsweise und in dem Projekt für den Bereich Geoinformation tiefer dargestellt – können zusätzliche Nutzen- bzw. Wertschöpfungspotentiale gewonnen werden, indem verteilte Kompetenzen und Ressourcen (einschließlich unkonsolidierter Datenbestände) in neue, nutzenstiftende Anwendungen integriert werden (beispielsweise im Straßenbau, dem Katastrophenschutz oder der Inneren Sicherheit) und dadurch innovative und bedarfsgerechte Dienstleistungen anbietbar werden. Bezogen auf das in Deutschland heutzutage erst schwach entwickelte Feld Geoinformationswirtschaft versprechen entsprechende Bündelungsstrategien sogar Impulse für Wirtschaftssegmente mit herausragender Zukunftsbedeutung.
- Eine gesamtwirtschaftlich ebenfalls relevante Vorteilsdimension bieten Shared Service-Ansätze, die auf eine Bündelung von Front Office-Funktionen bzw. Schnittstellen von Bürger und Unternehmen zum öffentlichen Sektor ausgerichtet sind. Durch solche Bündelungen lassen sich u. a. die Bürokratiekosten für Unternehmen in einzelnen Anwendungsbereichen in Größenordnungen über 40% reduzieren (Fallbeispielkonstrukt „Unternehmensregister“ in vorl. Studie), in dem statt einer Vielzahl unterschiedlicher zuständiger Behörden über gebündelte Anlaufstellen / Zugangskanäle die Anzahl nötiger Behördenkontakte reduziert werden kann. Auch ein Konzept wie das Bürgertelefon D 115 stellt in diesem Sinne eine vorteilhafte Bündelung dar. Ebenfalls sind qualitativ grundlegende Reformen wie die Implementierung einheitlicher Ansprechpartner nach EU-Dienstleistungsrichtlinie oder Optimierungsstrategien hin zu One-stop-government-Schnittstellen in diesem Sinne einzuordnen.

- Die prozessuale Ausrichtung moderner Shared Service-Institutionen auf Basis von Kontraktverhältnissen, Service-level-agreements und einer stärkeren Dienstorientierung verspricht strategische Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Steuerbarkeit und der Steuerung des öffentlichen Sektors insgesamt. In diesem Zusammenhang können Fachbehörden stärker kernaufgabenorientiert arbeiten, und prozess- und nachfrageorientierte Steuerungsmechanismen zwischen Auftraggeber-Behörden und Shared Service-Institutionen ermöglichen leistungsorientiert ausgerichtete und damit selbst optimierende Schnittstellen.
- Moderne Bündelungs- und Industrialisierungsstrategien in Form von Shared Service-Konstrukten bieten schließlich auch noch den Vorteil, dass die mit der Ressourcenzusammenführung verbundene Kompetenzbündelung (aus verschiedenen kleinen Behördenorganisationen in größere Einheiten) höhere Spezialisierungsgrade und c. p. auch Leistungspotenziale in den betreffenden Fachgebieten ermöglicht. Dieser grundsätzliche strategische Vorteil wiegt umso schwerer, wenn die demographisch bedingten und absehbaren Fachkräftengpässe im öffentlichen Sektor (z. B. in Bereich IT) zu bewältigen sind.

3. Hauptbefund: Bündelungs- / Industrialisierungsansätze im deutschen öffentlichen Sektor sind im Vergleich zu anderen Staaten noch eher selten, sodass durch geringe Nutzungsquote und Nichterschließung ganzer Dimensionen von Verbesserungspotenzial eine „doppelte“ Nutzenlücke“ besteht – die Gründe für die im Vergleich geringere Nutzung liegen vor allem in den strukturellen Rahmenbedingungen

Im Vergleich öffentlicher Verwaltungen unterschiedlicher Staaten ist für Deutschland festzustellen, dass moderne Bündelungs- / Industrialisierungsansätze deutlich weniger verbreitet sind. In einem zwischen den drei Ländern Deutschland, Österreich und Großbritannien vorgenommenen Vergleich zeigt sich insbesondere ein Niveauunterschied zum zentralstaatlich organisierten Großbritannien. Dort wurden in einer gesamtstaatlich ausgelegten und umfassend angelegten Strategie systematisch Sha-

red-Service-Potenziale identifiziert und in einer Umsetzungsstrategie berücksichtigt, für die im Kabinettsbüro ein eigens für die Umsetzung von Shared Service Center vorgesehener Direktor benannt wurde. Dabei werden in Großbritannien Shared Service Center über Kosteneinsparungen hinaus auch zur Individualisierung der Leistungserbringung und Verbesserung der Lebensqualität erschlossen. Dazu wurden nicht nur klassische Querschnittsfunktionen wie Personal oder Buchhaltung zusammengefasst, sondern auch z. B. Bereiche im Schulwesen oder bei der Erbringung bürgernaher Leistungen.

Eine vergleichbare Herangehensweise gibt es in Deutschland nicht (und auch nicht in Österreich). Die (plausible) Ursache dafür dürfte im föderalen Staats- und Behördenaufbau liegen. Denn während in einem zentralstaatlichen System prinzipiell ein wirtschaftlichen Konzernstrukturen ähnliche strategische Steuerbarkeit des Gesamtverwaltungsapparates möglich ist (und auch – wie nicht nur das Beispiel Shared Services zeigt – genutzt wird), erschweren die z. T. konstitutionell begründeten und verankerten Zuständigkeitsverteilungen in föderalen Strukturen prinzipiell institutionelle Bündelungen. Denn strukturelle Änderungen – insbesondere solche, die mit Übertragungen von Aufgabenbestandteilen und ggf. der Begründung neuer Verwaltungsinstitutionen verbunden sind – bedürfen u. a. eines legislativen Verfahrens und greifen zudem tief in die aus politischer Willensbildung erwachsene gegebene Gesamtstruktur von Verwaltungen ein. Der mit Bündelungstransformationen verbundene Aufwand und auch die Unsicherheiten, ob nicht u. U. andere politisch relevante Zieldimensionen gegen entsprechende Strukturanpassungen sprechen, stellen grundsätzlich Hemmnisse für solche Entscheidungen dar.

Deshalb ist es wenig überraschend, dass im Ergebnis die Verbreitung von Shared Service-Ansätze in Deutschland seltener und auch die Ausschöpfung der (insbesondere auch auf strategischer Ebenen liegenden weitergehenden) Verbesserungspotentiale als eher gering einzuschätzen ist. In einer groben Bewertung kann man davon ausgehen, dass solche Shared-Ansätze in der deutschen Verwaltung heutzutage Ausnahmen darstellen und eben keine „Regelfall-Lösung“. Obwohl die realisierten (Ausnahme-) Fälle in ganz überwiegender Anzahl die Vorteilhaftigkeit entsprechender Bündelungs- / Industrialisierungsansätze demonstrieren, reicht die Erwartung auf

die erschließbaren Verbesserungspotenziale offenbar nicht aus, zu einem stärkeren Nutzungsgrad von Shared-Ansätzen zu kommen. Im Ergebnis liegen damit Verbesserungspotenziale auf zwei Ebenen brach („Breite“ der Anwendung, „Tiefe“ der Potenzialausschöpfung); wir sprechen in diesem Zusammenhang von einer doppelten Nutzen-Lücke.

Unter deutschen föderalen Rahmenbedingungen stellt sich in dieser „Barrierenkongstellatation“ regelmäßig die Frage, wer bzw. welche Behörde und aus welcher Motivkonstellation heraus überhaupt die Initiative dazu ergreift, um entsprechende konkrete Aufgabenneuordnungen (über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus) anzuregen und zu realisieren. Dies gilt umso mehr, als erfahrungsgemäß Zuständigkeitsveränderungen in gewachsenen föderalen Strukturen regelmäßig schwierige Verhandlungsprozesse auslösen und in Verlauf sowie Ergebnis stark konfliktbehaftet sein können.

Entsprechend ist auch wenig verwunderlich, dass gesamthafte Strategien für stärkere Bündelungen / Industrialisierungen zwar auch im föderalen Deutschland immer wieder angesprochen und eingefordert werden, aber tatsächlich nur in Einzelfällen tatsächlich auch entwickelt und umgesetzt werden. Zudem beschränken sich entsprechende Strategien auf Inseln, wie in Deutschland z. B. auf Modernisierungskonzepte auf Länderebene oder beim Bund. Beispielhaft ist für den Bereich der Bundesverwaltung auf das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ zu verweisen. Dieses Programm hat mit Schwerpunkt auf standardisierbare Dienstleistungen das Ziel, durch Shared Service Center in der Bundesverwaltung Kostensenkungen, Qualitätsverbesserungen und einheitliche Rechtsanwendung zu unterstützen. Es existiert ein Umsetzungsplan mit insgesamt 57 Modellprojekte; umgesetzte Projekte zum Regierungsprogramm gibt es aber bisher noch nicht, obwohl das Programm bereits seit 2007 läuft. Ob und in welchem Maß die strategisch gesetzten und projektbezogenen Ziele tatsächlich erreicht wurden, ist heute noch nicht zu sagen.

In Folge davon und insgesamt ist festzustellen, dass trotz der in Deutschland zumindest auf Bundesebene formulierten Gesamtstrategie dem Thema Shared Service

deutlich geringere strategische Bedeutung als in Großbritannien zugewiesen wird. Insbesondere die Umsetzung der Strategie ist auf ein Projekt / Programm reduziert und ist mit keinen weitergehenden bzw. besonderen Überlegungen zur Umsetzungsorganisation, wie sie z. B. in Großbritannien vorzufinden ist, verbunden. Von einer „Shared Service“-Kultur (oder zumindest Anfängen davon), wie sie für Großbritannien durchaus feststellbar erscheint, ist Deutschland insoweit noch weit entfernt.

4. Hauptbefund: Auch unter den bundesrepublikanischen föderalen Rahmenbedingungen sind Bündelungs- / Industrialisierungsansätze durchaus ausbaubar – Fallbeispiele zeigen entsprechende Erfolgsfaktoren, Strategien und günstige Konstellationen

Trotz der Feststellung, dass innovative Bündelungs- / Industrialisierungsansätze mit Shared Services unter deutschen föderalen Rahmenbedingungen weniger entwickelt sind als im Vergleich z. B. zu Großbritannien, sowie auch struktur- / systembedingt besondere Barrieren bestehen, bedeutet dieses keineswegs, dass solche Ansätze in Deutschland nicht möglich und nicht weiter ausbaubar sind. Allerdings ist – auch aus der Auswertung von Fällen unserer Studie – darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf die Entstehung von Shared-Ansätzen (und deren stufenweise Realisierung) bestimmte institutionelle Ausgangssituationen erfolgskritisch sind. Darüber hinaus determinieren die Zugehörigkeit zu bestimmten „bündelungsnäheren“ Verwaltungssegmente („Verwaltungsbranchen“) sowie eine günstige Konstellation beteiligter Akteure mit bestimmten Anreizstrukturen die Chancen für Bündelungs- / Industrialisierungsansätze.

Eine Analyse der gegenwärtigen deutschen Verwaltungslandschaft mit (noch relativ seltenen) differenziert ausgeprägten „Bündelungsinseln“ zeigt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit weniger in Abhängigkeit von Regionen oder Verwaltungsebenen als vielmehr in Abhängigkeit von Fachthemen bestimmte Verwaltungssegmente existieren, in den innovativere Ansätze zur Bündelung / Industrialisierung bereits umgesetzt, konkret geplant oder zumindest diskutiert werden.

Diese Feststellung gilt fachthematisch in jedem Fall für IT-Fachfunktionen, die ja auch in vorliegender Studie mit einer separaten Fallbetrachtung Vertiefungsgegenstand war. Unabhängig vom näher untersuchten Beispielfall „Dataport AöR“ zeigt sich dabei ein genereller Konsolidierungstrend entsprechender mit IT-Funktionen betrauter Institutionen, und zwar innerhalb der Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) und eingeschränkt auch in regionaler Hinsicht. In bezug auf Verwaltungsebenen existieren bereits beim Bund und bei einer Reihe von Bundesländern zusammengeführte IT-Fachverwaltungen, die teilweise auch bereits betrieblich mit entsprechenden Servicekontrakten zu Kundenverwaltungen aufgestellt sind. Im kommunalen Bereich ist ebenfalls ein Trend zur Zusammenführung von Institutionen sichtbar, wobei hier überwiegend innerhalb der Bundesländer jeweils durch bilaterale Zusammenschlüsse kommunaler Rechenzentren Ressourcen gebündelt werden. In der fachthematischen und der Modernisierungsdiskussion besteht eine einhellig positiv Grundhaltung zu weiteren – auch ebenübergreifenden – Konsolidierungsschritten.

Ein zweiter Schwerpunkt stärker bündelungsorientierter Verwaltungssegmente liegt in Binnenfunktionen und rein administrativen Aufgaben von Behörden. Dabei geht es im Kern um die rein administrativen Funktionen wie Finanzen/Haushalt und Abrechnungen, Personalbewirtschaftung, Beschaffung/Einkauf, Liegenschaftsmanagement / Facility Management, Fuhrparkleistungen, Dienstreisen und Reisekostenabrechnung usw.). Beispielhaft sei hier auf Strategieplanungen des Bundesverwaltungsamtes verwiesen, entsprechende Dienste als Shared Services für die Bundesbehörden aufzubauen⁸. Nach einer vom BVA erarbeitete Machbarkeitsstudie sollen über IT-Dienstleistungen hinaus als jeweilige standardisierbare und durch Shared Service Center leistbare Dienstleistungen alle gängigen Bündelungsbereiche (Personal, KLR/Buchhaltung, Reisekosten etc.) angeboten werden. Für die Beauftragung des BVA sollen entsprechend formulierte Leistungsvereinbarungen mit Service-Level-Agreements zum Einsatz kommen, die auch Angaben über die zu berücksichtigenden Schnittstellen beinhalten. Geplant ist der Aufbau eines eigenen Verwaltungsservice-Centers, das neben den bekannten Querschnittsfunktionen auch Leistungen im

⁸ Zu Leistungen, die das BVA heute bereits erbringt, zählen beispielsweise die Beihilfebearbeitung für 57 Behörden und das Travel Management (Abrechnung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskosten), das im Auftrag für 60 verschiedene Behörden bzw. Kunden mit jährlich nahezu 180.000 Bescheiden ausgeführt wird. Darüber hinaus werden beim BVA bereits erhebliche Teile der Personalkostenabrechnung für 38 Behörden mit ca. 25.000 jährlichen Zahlfällen abgewickelt. Das heißt, im BVA gibt es bereits eine ganze Reihe von Bündelungsaktivitäten, die aber vorwiegend als zentralisierte Querschnittsaufgabenbearbeitung umgesetzt werden

Bereich Organisationsentwicklung / Organisationsmanagement oder auch juristisch-gutachterliche Leistungen erbringt.

Ein drittes und verstärkt in jüngerer Zeit diskutiertes Shared Service-Feld sind Bündelungsansätze im Bereich der Zugangskanäle zur öffentlichen Verwaltung. Zu nennen sind hier speziell das Bürgertelefon D115 sowie die Initiativen zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie. Vermutlich bestimmend für diese Ausrichtung sind die dahinter liegende Basiskonzepte, die von vornherein eine behördenübergreifende Zusammen- oder Gemeinschaftsarbeit erfordern.

Als vierter zu nennender Schwerpunkt für innovative Bündelungsaktivitäten sind Verwaltungssegmente zu nennen, die vor allem besondere fachpolitische Spezifität und insbesondere auch gleiche oder zumindest sehr ähnliche fachgesetzliche Regulierungsgrundlagen haben, und in denen behördenübergreifende Abstimmungen und / oder Kooperationen wesentlicher Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung sind. Dazu gehören z. B. die Sicherheitsbehörden (im weitesten Sinne), bundesgesetzlich stärker geregelte Aufgabenfelder (z. B. Arbeit/Soziales, Statistik, Agrar) oder fachlich hoch spezialisierte Felder wie auch das in vorliegender Studie tiefer geprüfte Funktionsfeld „Geo“. Allerdings ist hier festzustellen, dass in diesen Themenbereichen in Deutschland heutzutage eher nicht-institutionalisierte Kooperationsformen oder aber traditionelle Bündelungsformen vorherrschen.

5. Hauptbefund: Für innovative Bündelungs- / Industrialisierungsansätze insbesondere in Form von Shared Service-Lösungen sind die Anbahnungs- und Gründungsbarrieren in Deutschland vergleichsweise hoch – wie z. B. in Großbritannien könnten hier geeignete institutionelle Rechtsformangebote (ähnlich zur britischen Agency) die Realisierungsschwellen verkleinern.

Die festgestellten „Struktur-/Systembarrieren“ für innovative Shared Service-Ansätze führen dazu, dass die Anbahnungs- und Gründungsbarrieren für entsprechende Bündelungs- und Industrialisierungsinitiativen als hoch zu bewerten sind. Die konkreten Barrieren sind insbesondere dann und deshalb hoch, weil auf mindestens drei

Ebenen massive Realisierungsrisiken bestehen. Die Existenz dieser Realisierungsrisiken können gegebene Motivations- und Anreizstrukturen von Promotoren so beeinträchtigen, dass entsprechende Initiativen für moderne Shared Service-Ansätze unterbleiben bzw. abgeschwächt werden.

Als besondere Realisierungsrisiken und damit Barrieren sind zu nennen:

- Politische Gründungsrisiken und Initiierungsaufwand: Die Begründung von Shared-Ansätzen über mehrere Behörde bzw. politische Verantwortlichkeiten erfordert grundsätzlich eine konsensuale Konstellation, in der z. B. über einen Staatsvertrag o. ä. Shared-Institutionen mit allen erforderlichen Steuerungsgremien und Einzelregelungen konstituiert werden. Die Regelungskomplexität und der Verhandlungsaufwand ist – wie z. B. instruktiv der in der Studie dargestellte Dataport-Fall zeigt – beträchtlich. Je größer die Zahl einzubindender Partner dabei ist, umso höher erscheint die Gefahr des Scheiterns.
- Implementierungsrisiken (insb. hinsichtlich der zu bündelnden Verwaltungen) und Funktionsrisiken: Bei vollzogener (politischer) Einigung über eine Shared Service-Begründung ist zur Neuordnung der ursprünglichen Verwaltungsteile ein wiederum hochkomplexer organisatorischer Transformationsprozess umzusetzen, mit dem über die institutionelle Ausgestaltung hinaus insbesondere die Bündelung auch in serviceorientierte Prozesse und Leistungsprogramme umgesetzt werden muss. Daraus sich ergebende Risiken können weiterhin zu einem Scheitern des Gesamtvorhabens führen.
- (Nachgelagerte) Konfliktrisiken aus der Beteiligung an Shared Service-Strukturen: Bei erfolgreicher Shared Service-Implementierung ergibt sich dann hinsichtlich der Trägersteuerung eine weitere Risikokonstellation, weil – zumindest in den in Deutschland üblichen institutionellen Lösungsansätzen wie öffentlicher Betrieb oder öffentlicher Anstalt – die Träger-Behörden über die rechtsaufsichtliche Steuerung grundlegende Dispositionen einmütig treffen und tragen müssen.

Das näher untersuchte Fallbeispiel Dataport zeigt dabei, dass es nach Begründung (bzw. Bestehen) einer Shared Service-Institution deutlich einfacher wird, bestehende Shared Service-Strukturen auszubauen und weiter zu entwickeln (einschließlich der Gewinnung weiterer Beteiligter), weil sich dann die Shared Service-Institution selbst als weiterer Promotor sich einbringen kann. Dieses deutet darauf hin, dass bereits verselbständigte Einheiten mit entsprechender Eigenmotivation zielführende Bündelungskonstellationen begünstigen.

Grundsätzlich ist feststellbar, dass insbesondere der begrenzte Rechtsformenrahmen für öffentliche Shared Service-Institutionen es in Deutschland tendenziell erschwert, entsprechende Shared Services anzubahnen bzw. institutionell zu begründen. Dieses liegt v. a. darin begründet, dass bei behördenübergreifenden Bündelungen entsprechende Konstituierungen verbunden sind mit parallelen hochkomplexen Dispositionen über Verwaltungsstrukturen und Eingriffen in Aufgabenbestände. Insofern spricht sehr viel dafür, zum Barrierenabbau solche komplexer Gründungskonstellationen aufzulösen. Zielführend wäre insbesondere die isolierte Begründung eines institutionellen Rahmens (wie z. B. in Großbritannien die Begründung einer Agency), und davon getrennt in Verhandlungsprozessen zwischen diesem institutionellem Rahmen und den einzubeziehenden Behörden (mit ihren politischen Souveränen) die Kontrahierung konkreter Bündelungsbeziehungen (als „Beschaffungsvorgänge“). Das ermöglicht beispielsweise auch den Aufbau von Shared-Service-„Mantelorganisationen“, die dann bereits verselbständigt und eigeninitiativ Bündelungspartnerschaften arrondieren.

6. Hauptbefund: Von besonderer – und vermutlich entscheidender - Bedeutung für die Anbahnung und den Erfolg von Bündelungs- / Industrialisierungsinitiativen sind Leadership-Ressourcen – gleichermaßen wichtig für die Entscheidung über Strukturveränderungen selbst und für die (sukzessive) Transformation in funktionierende Shared Service-Strukturen.

Die Feststellung besonderer Barrieren für Shared-Ansätze in Deutschland erklärt zumindestens teilweise eine in vorliegender Untersuchung an verschiedenen Stellen immer wieder festgestellte besondere Bedeutung von „Leadership“ für die Begrün-

derung und den Erfolg entsprechender Initiativen. Denn unter deutschen Rahmenbedingungen erscheint es gegenwärtig ohne besondere Ausprägungen von Promotorenschaften und auch Führung nur eingeschränkt möglich, für Shared Service-Initiativen günstige Initiierungs- und Entwicklungskonstellationen zu entwickeln.

Im Gegensatz zu konstituiven Shared Service-Entscheidungen in der Privatwirtschaft – wo entsprechende Dispositionen in der Regel als strategische (Konzern-) Entscheidungen auf höchster Führungsebene herbeigeführt werden – sind entsprechende Gestaltungen im öffentlichen Sektor stets multilaterale Entscheidungsprozesse mit politischen Dimensionen und den für solche Konstellationen üblichen expliziten und impliziten Einflussnahmen der öffentlichen Verwaltung selbst sowie Dritter. Ferner ergeben sich aus den mit Shared-Ansätzen verbunden Zielen – speziell stärker betrieblich-dienstleistungsorientierter Aufgabenwahrnehmung als in klassischen behördlichen Strukturen – spezielle Anforderungen an die Führung begründeter Shared Service-Institutionen (und zwar gleichermaßen für notwendige Transformationsprozesse und für die laufende Führung der Shared Service-Institution).

Der im Rahmen unserer Studie näher untersuchte Fall „Dataport AöR“ zeigt dabei anschaulich eine Konstellation, in der unter deutschen Rahmenbedingungen ein entsprechendes Leadership die Konstituierung eines Shared Ansatzes (vermutlich maßgeblich) ermöglichte.

Interessanterweise erfolgte im Fall Dataport die Herausbildung und Entwicklung der dieser Shared Service-Konstruktion als ein (weiterer) Schritt in einer bereits langjährig gewachsenen fachthematischen Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern. Dabei deutet vieles darauf hin, dass der eigentliche Antrieb für zunehmende Konsolidierung aus einer hochrangigen (aber nicht Top-) Ebene beteiligter Fachverwaltungen (und der für Staatsmodernisierung verantwortlichen Verwaltungsbereiche) entstand. Aus dieser Promotorengruppierung um einzelne Verwaltungsmitglieder entstanden nicht nur erste Grundüberlegungen und „Skizzen“ für das spätere Shared Service-Konstrukt. Auch die Entwicklung und Vermittlung „politischer Cases“ zur Gewinnung weiterer Promotoren in den Entscheidungsebenen erfolgte aus einer solchen Initiativgruppe. Im weiteren Verlauf konnte auf dieser Basis ein konkretes Pro-

jekt initiiert werden, aus dem dann in Umsetzungsstufen die Begründung von Dataport als Institution erfolgte.

Von der Erstinitiierung bis hin zum Betrieb Dataports als verselbständigter Shared Service-Institution gelang es dabei, den Promotorenkreis um einen festen (Personen-) Kern sukzessive zu vergrößern, und in bezug auf Trägerverantwortlichkeit (Verwaltungsratsebene) und Management (Vorstandsebene) den gesamten Transformationsprozess in einer stabilen Führungskonstellation durchzuführen. Die besondere Qualität dieser Führungskonstellation bewies sich dabei, indem die Akteure gleichermaßen

- die politischen Promotorennotwendigkeiten und
- die verwaltungsstrukturellen Transformationserfordernisse im Sinne von Strukturveränderungs-Durchsetzungsvermögen bei vernetzten Arrangements öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, und
- die Führung des realisierten Shared Service-Centers als betrieblich-dienstleistungsorientierter Institution

so abdecken konnten, dass trotz vorhandener und erheblicher Realisierungsbarrieren und –risiken das Projekt erfolgreich umgesetzt werden konnte.

Umgekehrt zeigt sich, dass bei selbst eindrucksvoll darstellbaren Verbesserungspotentialen wie in den Themenfeldern „Geoinformation“ und „Unternehmensregister“ ohne entsprechende Promotorenkonstellationen es nur schwerlich zu Shared-Ansätzen begünstigenden Promotorenkonstellationen kommt, geschweige denn zu konkreten Shared-Initiativen oder sogar laufenden Shared Service-Konstrukten.

Auch die Praxis-Berichterstattung von in Shared-Projekten eingebundener Anbieterfirmen spiegelt diesen besonderen Bedarf an Leadership durchgängig, indem darauf verwiesen wird, dass bei fehlenden Führungskonstellations-Voraussetzungen in den beteiligten Verwaltungsstrukturen entsprechende Leadership-Elemente durch Einbindung privatwirtschaftlicher Partner für den Erfolg unabdingbar erscheinen. Bei allen ggf. möglichen Vorbehalten ggü. in Public-Private-Partnerships aufgestellten Institutionen, die als Shared Service-Institutionen agieren (z. B. aufgrund hoheitlicher Aufgabenvorbehalte) dürfte der Leadership-Erfolgsfaktor ein wesentliches Element für die Vorteilsbegründung solcher Konstrukte sein. Denn in jedem Falle dürfte er-

wartbar sein, dass privatwirtschaftliche Partner in Shared Service-PPP's zumindestens für den Transformationsprozess ursprünglicher Verwaltungsbereiche in verselbständigte, serviceorientiert handelnde Geschäftsbereiche das unternehmerische Leadership einbringen können.

7. Hauptbefund: Die strukturell-föderal gegebene Kleinteiligkeit deutscher Behörden setzt unter heutigen Rahmenbedingungen Grenzen für „geschlossene“ institutionelle Bündelungslösungen – marktliche Bündelungs- / Industrialisierungsansätze insbesondere für kleine / mittlere Behörden stellen eine Alternative dar, sind angebotsseitig aber erst eingeschränkt verfügbar.

Ungeachtet der Feststellung, dass auch bei grundsätzlich schwierigen Rahmenbedingungen in Deutschland eine Initiierung und der Aufbau weiterreichender moderner Shared Service-Ansätze sehr wohl möglich ist, ist auch auf Grenzen entsprechender Modernisierungsstrategien hinzuweisen. Insbesondere aus der Kleinteiligkeit deutscher Verwaltungsstrukturen erwachsen „natürliche“ Begrenzungen.

Denn die Begründung und der spätere Betrieb von Shared Service-Ansätzen nach dem Vorbild privatwirtschaftlicher Institutionen setzen

- entweder voraus, dass ein überschaubare Anzahl von Partnern entsprechende Organisationsteile auf Basis von vertraglichen Vereinbarungen zusammenführen und dann jeweils „nutzen“ (partnerschaftliches Shared Service),
- oder aber in übergeordnet steuerbaren (z. B. Konzern-) Struktur eine entsprechende institutionelle Zusammenführung aus Organisationsteilbereichen (z. B. Konzernunternehmungen) entscheid- und durchsetzbar ist.

Beide Konstellationen bedingen eine funktionsfähige und auch hinreichende Optimierungspotenziale versprechende Mindestgröße sowohl der jeweils verteilten (ursprünglichen) Strukturen als auch des zu bildenden Shared Service-Centers⁹. Dies erklärt auch, warum institutionalisierte Shared Service-Konstruktionen der Privatwirtschaft nur bei größeren Unternehmungen und in Konzernen / Unternehmensgruppen

⁹ Dabei ist auf seltene Ausnahmekonstellationen zu verweisen, in denen entsprechende Fallbedingungen in anderer Form vorliegen. Beispielhaft können hier IT-Funktionen kleiner und mittlerer Sparkassen oder Genossenschaftsbanken genannt werden, bei denen zwar eine größere Zahl von Partnern eher kleinere Ursprungsstrukturen „sharen“, jedoch die nötigen Entscheidungs- und Führungskonstellationen durch relativ straffe „konzernähnliche“ Verbandsstrukturen trotzdem vorhanden sind.

vorkommen¹⁰. Demgegenüber können sich kleine und mittlere Bündelungs- / Industrialisierungsvorteile im Zweifel nur klassisch über die Auskontrahierung an externe dritte Anbieter erschließen.

In den öffentlichen Verwaltungsstrukturen Deutschlands mit weit über 20.000 einzelnen und überwiegend kleinen Behörden gilt – ohne hier spezifizierbar zu sein - eine Mindestgrößenanforderung zumindest für die weitgehend autonomen kleinen und mittleren Verwaltungsinstitutionen auf kommunaler Ebene entsprechend. Allerdings bestehen für diese kleinen und mittleren Verwaltungseinheiten Schwierigkeiten, sich Bündelungs- / Industrialisierungsvorteile durch Auskontrahierung an Dritte zu erschließen. Ebenen. Gründe dafür liegen einerseits in rechtlichen Problemen, originäre Verwaltungsaufgaben auszulagern, weil diese nicht privatwirtschaftlich vergebbar sind. Andererseits existieren in Deutschland bisher jedoch nur ganz vereinzelt marktliche Anbieterstrukturen, die als Geschäftsmodell die für Kunden kostenoptimierende Bündelung kleinteiliger Volumina öffentlicher Aufgaben / Funktionen verfolgen (z. B. als Systemgeschäftsanbieter)..

Insoweit ist festzustellen, dass zur weitergehenden Ausschöpfung von Bündelungs- / Industrialisierungspotenzialen im deutschen Verwaltungssektor über alle Handlungsstrategien zum Auf- und Ausbau von Shared Service-Centern auch gehört, marktliche und rein auf Kontrahierungsbasis erfolgende Bündelungs- / Industrialisierungsangebote für kleine und mittlere Verwaltungsinstitutionen zu entwickeln¹¹. Solche Angebotsstrukturen existieren bislang – wie bereits ausgeführt - nur in Ansätzen. Um sie überhaupt einzuführen und als einen regulären Arbeitsteilungs-Baustein zu etablieren, wird jedoch erforderlich sein, sie in möglichst standardisierter Form und mit entsprechender kritischer Masse zu etablieren.

¹⁰ In der Praktikerliteratur finden sich hier Betriebsgrößenanforderungen mit mind. 15.000 Mitarbeitern.

¹¹ Dabei ist natürlich als Modell vorstellbar, dass herausgebildete öffentliche Shared Service-Institutionen zugleich auf reiner Kontraktbasis die Nachfrage weiterer (z. B. kleinerer und mittlerer) Verwaltungen abdecken. Im in unserer Untersuchung tiefer betrachteten Fall Dataport sind solche Optionen bereits berücksichtigt, u. a. durch ein konstitutiv angelegtes Dienstleistungsangebot ggü. Schleswig-Holstein'schen Kommunen sowie durch die im grundlegenden Staatsvertrag niedergelegten Kontrahierungsfreiräume Dataports mit Dritten.

8. Hauptbefund: Zentral angelegte Shared Service-Strategien (wie z. B. in Großbritannien) erscheinen unter deutschen Rahmenbedingungen nur eingeschränkt erfolgsversprechend – aus heutiger Sicht zielführender erscheint es, die gegebenen und sich (z. B. auch im Zusammenhang mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie) entwickelnden Verwaltungsmodernisierungsdebatten mit ihren Promotorenkonstellationen aufzugreifen, gezielt Lösungspotentiale innovativer Shared Service-Ansätze einzubringen und über erfolgreiche „Leuchttürme“ und das Werben für eine Bündelungs-„Kultur“ in Deutschland die Entwicklung voranzutreiben.

In einer Gesamtsicht erscheinen allein schon aufgrund der auf mehreren Ebenen erschließbaren und substanziellen Verbesserungspotenziale die verstärkte Einführung moderner Shared Service-Ansätze als ein in der deutschen Verwaltungsmodernisierungsdiskussion zu wenig behandeltes und auch vorangetriebenes strategisches Reformthema. Andererseits macht unsere Untersuchung aber auch deutlich, dass es eine Reihe von Gründen gibt, warum dieses wichtige Reformthema in Deutschland nur eingeschränkt vorangetrieben wird.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass in zentralstaatlichen Strukturen (selbstverständlich) Shared Ansätze deutlich einfacher implementierbar und umsetzbar sind, zeigt vorliegende Untersuchung, dass ambitionierte Shared Service-Ansätze durchaus auch unter bundesdeutschen Rahmenbedingungen – zumindest für größere Behörden - realisiert werden können. Allerdings bedarf es dann vermutlich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen auch anderer Strategien und Aktivitäten, um entsprechende Shared-Ansätze besser zu fördern. Vorgenanntes aufzugreifen, sind für Deutschland – bei gegebenen staatsstrukturellen Rahmenbedingungen - dazu vorrangig begünstigende Initiierungs- und Aufbaukonstellationen zu fördern.

Nach den Einzelbefunden unserer Untersuchung wissen wir, dass konkrete Erfolgsfaktoren und Hebel für innovative Shared Service-Ansätze im deutschen Kontext vor allem aus

- von geeigneten Promotoren verfolgten und durchgesetzten Motiv- und Anreizstrukturen bestehen (einschließlich geeigneter Political Cases, die bei den beteiligten Anspruchsgruppen die Akzeptanz verstärken),
- „Leadership“ innerhalb des Anbahnungs- und Transformations- / Aufbauprozess sowie des Betriebs besteht, und damit Akteure mit Führungsstärke entsprechende Shared Service-Projekte kraftvoll vorantreiben, und
- zielführenden – auch sukzessiven – Entwicklungsvorläufen zumindest unterstützt werden, in dem z. B. aus nicht-institutionalisierten Kooperationen und Zusammenarbeitsformen die Institutionalisierung vorbereitet bzw. verteilte Verwaltungsorganisationen sukzessive in engere Zusammenarbeitsformen begleitet werden.

Ferner begünstigen bereits bestehende Shared Service-Institutionen, die selbst und initiativ über Gewinnung weiterer (Träger-) Partner und/oder über Kontraktangebote ihr Wirkungsfeld vergrößern, die Ausbreitung moderner Shared Services in Deutschland.

Wenig zielführend erscheinen vor deutschem Hintergrund zentral angelegte Shared Service-Strategien z. B. nach Vorbild Großbritanniens, denn im Zweifel sind unter föderalen Rahmenbedingungen entsprechende Programme und Projekte selbst innerhalb abgegrenzter staatlicher Ebene (wie im Bund z. B. durch die beim BVA angesiedelten Vorhaben) nicht oder nur eingeschränkt oder nur mit erheblichen Reibungsverlusten durchsetzbar. Stattdessen bietet es sich in föderalen und differenziert-kleinteiligen staatlichen Strukturen wie in Deutschland viel stärker an, eine positive und vornehmlich auf Freiwilligkeit und Überzeugung basierende „Shared Service-Kultur“ zu fördern. Aus heutiger Sicht dürfte dieses vor allem durch Leuchtturm-Strategien möglich sein, in der mit überzeugenden (Insel-) Lösungen nicht nur die Vorteilhaftigkeit moderner Shared Services demonstriert wird, sondern zugleich Nachahmungs-Motive und breitere Promotorenschaften in Politik und Verwaltung gestützt werden.

4.2. Fazit und Handlungsempfehlungen

Im Ergebnis vorliegender Studie kann hervorgehoben werden, dass trotz eindrucksvoller Potenziale sowohl in „klassischen“ Shared Service-Funktionen wie auch in Kernfunktionen öffentlicher Dienste moderne Bündelungs-/Industrialisierungsansätze mit Shared Service Centern im deutschen öffentlichen Dienst noch Einzelfallstatus haben. Allerdings existiert auch in Deutschland insbesondere in Form von Verbänden wie auch mit dem Instrument (mit Aufgabenübertragung verbundener) der Behördenzusammenlegung / Neugründung spezialisierter Behörden eine langjährige Praxis, in verschiedensten Funktionsbereichen Aufgaben- und Vorgangskonsolidierungen zu erreichen. Eine Zusammenführung in kooperativen, verselbständigten und mit Auftragnehmer-Auftraggeber-Beziehungen arbeitenden Shared Service-Zentren nach dem Vorbild der in der freien Wirtschaft gewachsenen Strukturen bleibt aber noch die Ausnahme.

In diesem Kontext zeigt die Studie anhand von Fallbeispielen, dass es keine „harten“ rechtlichen oder politischen Barrieren gibt, die unter deutschen föderalen Rahmenbedingungen die Bildung entsprechender Shared Service-Strukturen verhindert. Allerdings sind Shared-Ansätze unter deutschen Bedingungen (noch) absolute Ausnahme- und Einzelfallkonstrukte. Weil sie noch selten sind und weil die bestehenden SSC-Lösungen jeweils höchst individuell ausgestaltete, mit aufwändigen Staatsvertragsverhandlungen gebildete und zwischen jeweiligen Partnern spezifisch strukturierte Konstruktionen sind, gehören sie offensichtlich heute noch nicht zu den „normalen“ Grundformen staatlicher Strukturen. Dies zeigt sich auch daran, dass bestehende Shared-Strukturen zumeist in langjährig vorlaufenden Zusammenarbeits- und Kooperationsbeziehungen gewachsen sind, bis sie dann von den Partnern in institutionelle Formen eingebracht wurden. Dabei erscheint besonders interessant, dass solche Begründungen öffentlicher SSC – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – weniger in Folge strategischer Richtungsentscheidung höchster Führungsgremien erfolgen, sondern vielmehr unter besonderen Promotorenkonstellationen aus den Führungsebenen der Verwaltung heraus angeschoben werden. Entsprechend ist auch ein Kernergebnis vorliegender Studie, dass die Förderung von mächtigen Leadership-Konstellationen an dieser Stelle besonders förderlich für die Entwicklung solcher gebündelter Strukturen sind.

Die weitere – in Anbetracht der großen Chancenpotenziale sinnvolle – Etablierung von Shared Service-Ansätzen für die deutsche öffentliche Verwaltung dürfte vor allem dadurch gelingen, dass entsprechende Konstrukte bei zunehmender Verbreitung zu einer stärker üblichen Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung führen. Neben einer größeren und damit sichtbareren Zahl von Fällen kann vor allem die Standardisierung dazu einsetzbarer Rechts-/Betriebsformen sinnvoll sein. Unter Sicht auf britische Beispiele wäre möglicherweise eine den dort eingesetzten Inter-
nen-Dienstleistungs-Agencies vergleichbare Konstruktion förderlich. Unter föderalen, stark strukturell differenzierten Verhältnissen mit den vielen kleinen und mittleren Behörden, die in Deutschland existieren, ist zudem nach Lösungen zu suchen, wie man auch solche Verwaltungen in Shared-Konstruktionen ggf. einbinden kann. Denn in solchen Konstellationen werden gemeinschaftlich und mit allen Partnern gesteuerte SSC-Institutionen praktisch nicht mehr handhabbar. Ein Lösungsansatz – neben marktlichen Bündelungslösungen – könnte hier sein, nach einer Rechts-/Betriebsform mit genossenschaftlichen Elementen zu suchen, die gleichermaßen gemeinsam getragen und selbständig agierend ausgestaltet wird. Hierzu besteht weiterer Forschungsbedarf.

Gerade mit einer Perspektive zunehmender schwieriger Haushaltskonstellationen in den öffentlichen Haushalten haben Finanzargumente besonderes Gewicht, denn es ist unzweifelhaft, dass durch moderne Bündelungs- und Industrialisierungsansätze in erheblichem Umfang und über alle staatlichen Ebenen hinweg erhebliche Modernisierungsdividenden erzielt werden können. Insoweit ist zu hoffen, dass über die nötigen Bewegungen hin zu einer breiteren Akzeptanz von Bündelungs-/Shared Service-Ansätzen („SS-Kultur“) in den kommenden Jahren verstärkt über das Effizienz-Chancenpotential von Shared Service-Ansätzen diskutiert wird.

Denn Shared Service-Ansätze bekommen gerade in Zeiten knapper Ressourcen eine strategisch herausragende Relevanz für die Neuordnung föderaler Strukturen. Dadurch, dass durch Bündelung geeigneter Funktions-/Prozesseile massive Effizienzvorteile ausgeschöpft werden können, ermöglicht sie gleichzeitig, die grundlegenden fein differenzierten Strukturen im föderalen Staat beizubehalten.

Aus einer Forschungsperspektive wird es im Zweifel sinnvoll und auch für die zukünftige Akzeptanzverbesserung von Bündelungs- / Shared Service-Ansätzen förderlich sein, weiter offene Forschungsfragen zu bearbeiten und in die Diskussion einzubringen. In vorliegender Studie hat sich ja bereits gezeigt, dass sogar grundlegende Systematisierungs- und Abgrenzungsfragen noch keineswegs einen hinreichend reifen wissenschaftlichen Diskussionsstand aufweisen (wobei die in diesem Projekt erarbeiteten Systematisierungen und Typisierungen hier ggf. weiterhelfen). Vor allem aber wird – auch aus der Auseinandersetzung mit konkreten Fällen – deutlich, dass es in Zusammenhang mit konkreten Bündelungs- / Shared Service-Ansätzen eine Vielzahl wichtiger praxeologischer Fragen gibt, die zu beantworten sind.

Besonders hervorzuheben ist hier das Forschungsfeld der Erfolgsfaktoren bzw. Erfolgsbedingungen für Bündelungs- / Shared Service-Ansätzen. Dabei erscheint einerseits eine nähere Betrachtung von Erfolgsfaktoren unter den speziellen Rahmenbedingungen föderal-differenzierter staatlicher Strukturen nötig, denn offensichtlich lassen sich (die eindrucksvollen) Erfahrungen aus zentralstaatlichen Strukturen nur eingeschränkt auf deutsche Verhältnisse übertragen. Andererseits besteht erheblicher Forschungsbedarf hinsichtlich spezieller Erfolgsfaktoren, u. a. zum in der Studie besonders herausgestellten Faktors „Leadership“, welcher im Rahmen dieser Untersuchung nicht vertieft untersucht werden konnte. In der Diskussion wird Leadership gelegentlich als Residualkategorie verwendet, mit der gesammelt alles und nichts erklärt werden kann. Hier wäre besonders hilfreich, näher zu prüfen, welche Leadership-Konstellationen und in welchen Verläufen Shared-Projekte besonders fördern und letztlich auch erfolgreich machen können.

Literaturhinweise¹²

Accenture (2005): Wege zur leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung: Steigerung der Wertschöpfung mit Shared Services.

AdV (2007): Bund-/Länder-Kooperation zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben.

Altmaier, Angela/Müller, Markus (2002): Geodateninfrastrukturen in der Praxis; in: STAND-ORT – Zeitschrift für angewandte Geographie, S. 103-106.

Andresen, K./Lämmer, A./Gronau, N. (2006): Vorgehensmodell zur Ermittlung der Wandlungsfähigkeit von ERP-Systemen, in: Lehner, F./Nösekabel, H./Kleinschmidt, P. (Hrsg.): Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2006, Berlin, S. 35-46.

AT Kearney (2005): Shared Services in Government, Chicago 2005.

AT Kearney (2006): Industrialisierung der Verwaltung trifft 100.000 Arbeitsplätze, in: Information Management & Consulting, 21, 3, S. 89-90.

AT Kearney (2006): Success through Shared Services. From Back-Office Functions To Strategic Drivers, Chicago.2006

avarto (2007): Public Shared Services Center: Stand, Perspektiven und Praxisbeispiele; Präsentationsunterlage, Wirtschaftswoche-Veranstaltung „Neustart Kommune 19./20. September 2007“, arvato government services, Berlin 2007

avarto (2008): Modernisierungsmotor oder Modeerscheinung? Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung; unveröffentlichtes Arbeitspapier; arvato government services, Berlin 2007

Bangemann, T. (2005): Shared services in finance and accounting, Aldershot.

BEA (2006): BEA Shared Services for the Public Sector. Helping Local, Regional, and National Government, and Healthcare Organizations Achieve Higher Efficiencies While Introducing New Services at a Lower Cost.

Beaman, K. V. (Hrsg.) (2006): Common Cause: Shared Services for Human Resources, Auflage, Austin: Futura Publishing LLC.

Bearing Point (2003): Elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung mit der Wirtschaft – Status Quo und Perspektiven; BearingPoint, Frankfurt 2003

Bearing Point (2007): Finanzstudie 2007: Shared Service Center – Wertbeitrag und zukünftige Trends, Frankfurt 2007

Bearing Point (2007b): Shared Services - Neue Geschäftsmodelle für die Öffentliche Verwaltung durch Shared Services; Borschüre; Frankfurt 2007

¹² einschließlich verwendeter Literatur / Quellen in den Arbeitspapieren

Becker, J./Algermissen, L./Falk, T. (2007): Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, Berlin, Heidelberg.

Bening, Guido/Zimmer, Andreas (2006): SOA erfolgreich nutzen, in: JavaSpektrum 3/2006, S. 19-22.

Berghoff, Rolf (2008): Leistungsverbund BWI; Präsentationsunterlage Behördenspiegel-Führungskräfte Forum, Projekt D115, Mai 2008 (Berlin); BWI Informationstechnik GmbH 2008

Bernard, Lars/Streit, Ulrich (2002): Geodateninfrastrukturen und Geoinformationsdienste: Aktueller Stand und Forschungsprobleme; in: (Hrsg.): Publikationen der Deutschen Gesellschaft für Photogrammetrie und Fernerkundung (Band 11), 11-20.

Blocher, M. (2006): Marketization - ein Arrangement zur Bestimmung der optimalen Leistungstiefe für öffentliche Inhousebetriebe? : Eine Bewertung aus den Perspektiven von Transaktionskostentheorie, New Public Management und Governance. In: Birkholz, Kai; Maaß, Christian; Maravic, Patrick; Siebart, Patricia (Hrsg.): Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis : Festschrift für Christoph Reichard. Potsdam 2006

BMI (2006): Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ - Beispiele für Shared-Service-Modelle in der Bundesverwaltung, Managementfassung, BMI September 2006

BMWi (2007): Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation - Zweiter Nationaler IT-Gipfel am 10. Dezember 2007 in Hannover, Tagungsbroschüre, BMWi 2007

Brinkkötter, Johannes (2006): Projekt European Shared Services, Präsentationsunterlage; BASF European Shared Services Center; Kongress Effizienter Staat ; Berlin, den 16. Februar 2006; BASF Services Europe GmbH 2006

Brinkkötter, Johannes (2008): Effizienz- und Qualitätspotenziale optimal nutzen - Forum Shared Service Centers II, Präsentation, Berlin, 22.04.2008, BASF Services Europe GmbH 2008

Broersen, Gerd (2005): Shared Services @ Deutsche Post World Net; Präsentation; Düsseldorf, 6. Dezember 2005; Deutsche Post AG, Shared Service Center Accounting, 2005

Brunzel, Marco (2007): „Von der aufgaben- zur prozessorientierten Verwaltung – Aktuelle eGovernment-Trends in Deutschland“, 2. Rostocker eGovernment-Forum, Präsentation, Fraunhofer Institut FOKUS, Berlin, 2007

Brunzel, Marco / Tschichholz, Michael (2008): Handlungsvorschlag für die Förderung eines kooperativen E-Governments in Schleswig-Holstein; fachlicher Diskussionsbeitrag im Rahmen der „E-Government Kompetenzinitiative“ des Landes Schleswig-Holstein; Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS; Version: 1.07 vom 25. Februar 2008

Buhmann, Erich/Wiesel, Joachim (2007): GIS-Report 2007/2008, Karlsruhe.

Bundesministerium des Innern (2006): Regierungsprogramm: Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Beispiele für Shared-Service-Modelle in der Bundesverwaltung, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2007): Umsetzungsplan 2007 - Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Regierungsprogramm, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Spezifikationsbericht "GDI-Kom".

Bundesverwaltungsamt (2007): Machbarkeitsstudie Verwaltungs-Service-Center für Verwaltungsgemeinschaften. Konzept einer neuen Arbeitsteilung, Köln.

Bürgerschaft Hamburg (2003): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Zusammenführung des Landesamtes für Informationstechnik (LIT), der Zentralstelle Informations- und Kommunikationswesen der Bezirksverwaltung im Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB-luK) und der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH); Senatsdrucksache 17/3236 vom 26.8.2003, Hamburg

Bürgerschaft Hamburg (2005): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft: Entwurf eines Gesetzes zum Staatsvertrag zwischen den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, der Freien und Hansestadt Hamburg und der Freien Hansestadt Bremen über den Beitritt des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der Freien Hansestadt Bremen zur rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Dataport“; Senatsdrucksache 18/3061 vom 25.10.2005, Hamburg

Busslinger, J./Jaki, R. P. (2005): Shared-Service-Center auf Verwaltungsebene. Prozesse optimieren und Kosten einsparen – ein Erfahrungsbericht, in: Der Schweizer Treuhänder, 8. Jg., Nr., S. 601-607, 2005

Cabinet Office (2006): Barriers Progress Report. Barriers to sharing services across Government were identified early in 2006 and presented to PSX(e) on 9 May 2006, London.

Central Regional Council (1996): The Provision of GIS Services to Clackmannanshire, Falkirk and Stirling Councils: The Joint Working Arrangement and Service Delivery Plan for the 1996/97 Financial Year. Stirling.

Coleman, R. (2006): Service level agreements: a shared services cornerstone, in: CMA Management (Online-Version), 5, S.

Dataport (2008): Geschäftsbericht 2007, Altenholz/Hamburg 2008

Dauke, Uta (2008): Dienstleistungszentren des Bundes morgen – noch leistungsfähiger, noch attraktiver; Präsentationsunterlage; Messe Effizienter Staat, Forum IV: shared Service Center I – Dienstleistungszentren für Behörden; Berlin, 22.04.2008; Bundesministerium des Inneren, Berlin 2008

Dressler, S. (2007): Shared Services, Business Process Outsourcing und Offshoring. Die moderne Ausgestaltung des Back Office - Wege zu Kostensenkung und mehr Effizienz im Unternehmen, Wiesbaden 2007.

Ebers/ Gotsch (1995): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien. 3., überarb. Auflage, Stuttgart 1995

Eckstein, H. (1992): Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change. Berkeley. <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft0k40037v/>

eGov monitor (2005): Q&A with David Myers, Director, Shared Services Programme, Cabinet Office, <http://www.egovmonitor.com/node/3845>.

EURIM Working Group on Transformational Government (2006a): Case Study 04: Pan London Coordinated School Admissions. EURIM Working Group on Transformational Government Shared Services Case Studies, London.

EURIM Working Group on Transformational Government (2006b): Case Study 08: Digital Highland. EURIM Working Group on Transformational Government, Shared Services Case Studies, London.

Ferguson, T. (2007): Gov shared services spending to hit \$1.27bn, <http://www.silicon.com/publicsector/0,3800010403,39168360,00.htm>.

Fischer, T. M./Sterzenbach, S. (2006): Controlling von Shared Service Centers – Ergebnisse einer empirischen Studie in deutschen Unternehmen, Erlangen-Nürnberg 2006.

Frick, Tobias (2006): Shared Service Center – Ansätze in der Sächsischen Landesverwaltung; Präsentation; Führungskräfteforum (Behörden Spiegel) Dresden 14.11.2006; Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden 2006

Gabriel, Peter (2001): Von Geodaten zu Geodiensten, Quelle: [http://www.competence-site.de/emarktplaetze.nsf/7E97803756C92887C1256AA3005971DD/\\$File/geodaten Marktplaetze.pdf](http://www.competence-site.de/emarktplaetze.nsf/7E97803756C92887C1256AA3005971DD/$File/geodaten Marktplaetze.pdf), Stand 10. Dezember 2007.

Gaertitz, Uwe (2007): Die europäische Dienstleistungsrichtlinie – Anforderungen und Chancen für zukünftiges eGovernment in Mecklenburg-Vorpommern; Präsentation 10.12.2007, 2. eGovernment-Forum Rostock; DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH 2007

Gerber, Rolf (2005): Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC) - Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung als Shared Service Center; Präsentationsunterlage / Vortrag von Rolf Gerber, Leiter HCC, Führungskräfte Forum, Düsseldorf, 6.12.2005; Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main 2005

Gewald, Heiko (2007): Shared Service Center in der Informationstechnologie – Treiber & Trends; Präsentation; Düsseldorf, 24. Januar 2007; IBM Global Business Services 2007

Gora, Walter (2006): Sprachlosigkeit zwischen IT und Politik; Präsentationsunterlage; Gartner-Tagung ÖV, 26. September 2006, Valoargroup 2006

Harbeck, Rolf (2001): 15 Jahre ATKIS, und die Entwicklung geht weiter.

Hensen, Jürgen (2006): Aufbau eines Shared Service Centers für die Bundesverwaltung; Präsentationsunterlage; Bundesverwaltungsamt, Berlin 2006

HM Government (2005): Transformational Government - Enabled by Technology. Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster, by Command of Her Majesty. November 2005, London.

HM Government (2007): Transformational Government - Enabled by Technology. Annual Report 2006. Presented to Parliament by the Parliamentary Secretary of the Cabinet Office by Command of Her Majesty. January 2007, London.

Hoch, Detlev J. u. a. (2005): Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor – Managen statt verwalten; Detlev. J. Hoch/Markus Klimmer/Peter Leukert; Wiesbaden 2005

Hoogwout, M./te Velde, R. (2004): Digital Building Permit Application: A Feasibility Study for a Shared Services Solution in the Netherlands, in: Traunmüller, R. (Hrsg.): EGOV 2004, LNCS 3183, Berlin Heidelberg 2004, S. 234-239.

IMAGI (Hrsg.) (2004): Geoinformation und moderner Staat, Frankfurt am Main.

IMAGI (Hrsg.) (2006): GEO-Dienste im Internet - ein Leitfaden, Frankfurt am Main.

Janssen, M. (2005): Centralized or Decentralized Organization?

Jobst, Rolf-Dietrich (2008): Sichere IT-Infrastrukturen und Prozesse – Das zertifizierte Behördenetz in Schleswig-Holstein; Präsentationsunterlage Dataport (2008); 11. Deutscher Verwaltungskongreß, 22.-23. April 2008

Josuttis, N. M. (2007): SOA in Practice, Sebastopol CA.

Kablenet.com (2007): Meet the new boss. Same as the old boss?

Kagelmann, U. (2001): Shared Service als alternative Organisationsform. Am Beispiel der Finanzfunktion im multinationalen Konzern, Wiesbaden 2001.

Kammer, Matthias (2006): Neue Strukturen in der IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung; in: Verwaltung und Management, 12. Jg. (2006), Heft 4, S. 189 – 194

Kammer, Matthias (2007): Die Chance „Public Merger“; Vortrag Messe Moderner Staat Berlin 2007; unveröffentlichtes Redemanuskript Dataport 2007

Kittke, Horst Dieter (2008): Shared Service Center im BADV; Präsentationsunterlage; Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV), Berlin 2008

Klinger, Peter (2007): Shared Service Center am Beispiel kommunaler IT-Dienstleistungen in NRW - Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW; Informationsbüro d-NRW; Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG, Bochum 2007

Koss, Torsten (2007): Shared Services Handlungsspielräume schaffen für den öffentlichen Dienst; Präsentationsunterlage; CEBIT 2007 / SAP 2007

Kost, John (2006): Consolidation, Shared Services or Anarchy in Government IT; Präsentationsunterlage; Gartner Government Research Worldwide 2006

KPMG (2007): Shared Service Center Controlling – Ergebnisse einer empirischen Erhebung; KPMG 2007

Krafzig, D./Banke, K./Slama, D. (2005): Enterprise SOA. Service-oriented Architecture Best Practices, Upper Saddle River.

Lahmann, Christoph (2007): eGovernment in Niedersachsen gemeinsam voranbringen – Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen; Präsentationsunterlage; 7. Kommunales IuK – Forum Niedersachsen in Soltau, 21. September 2007; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport; Hannover 2007

Lange, Morten (2007): Entwicklung von SSCs im Personalbereich; Präsentation; Düsseldorf, 24. Januar 2007; IBM Global Business Services 2007

Lemke, Harald / Westerfeld, Horst (Hrsg.) (2008): Strategie 115 – Studie zur Einführung einer behördenübergreifenden Servicenummer in Deutschland; Autoren: Christian Bertram, Christof Born u. a.; ISPRAT; ausführliche Studienfassung; Stuttgart 2008

Lenk, K. (1997): Verwaltungsmodelle und Informatikleitbilder - Zur theoretischen Grundlegung der Verwaltungsinformatik, in: Lenk, K./Reinermann, H./Traunmüller, R. (Hrsg.): Informatik in Recht und Verwaltung. Entwicklung, Stand, Perspektiven, Heidelberg, S. 39-56.

Lenk, K. (2000): Ganzheitliche Gestaltung der Verwaltungsarbeit als Schlüssel zu Electronic Government, in: Scheer, A.-W. (Hrsg.): E-Business - Wer geht? Wer bleibt? Wer kommt? 21. Saarbrücker Arbeitstagung 2000 für Industrie, Dienstleistung und Verwaltung, 10. und 11. Oktober 2000, Universität des Saarlandes, Saarbrücken, Heidelberg, S. 293-306.

Lenk, K. (2002): Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe, in: Verwaltung & Management, 1, 8, S. 4-10.

Lenk, K. (2003): Perspektiven für eine neue Verwaltungsorganisation durch E-Government, in: Die Gemeinde - Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein, 55, S. 213-219.

Lenk, K. (2006): Geschäftsprozessmanagement im öffentlichen Sektor. Unterschied zur Privatwirtschaft? in: Hill, H. (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Baden-Baden, S. S.11-21.

Lenk, K./Klee-Kruse, G. (2000): Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.

Lenk, K./Prusas, G./Kästler, B. (2004): Integration als Ziel, in: move moderne verwaltung, März 2004, S. 20-24.

Lenk, Klaus (2007): Bürokratieabbau durch eGovernment – Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Entwicklungen und Erfahrungen in den Niederlanden; Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW, für: Informationsbüro d-NRW Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG, Bochum 2007

Lenz, Thomas (2007): E- Government- Perspektiven in Mecklenburg-Vorpommern; Redebeitrag als Innenstaatssekretär und CIO des Landes M-V anlässlich des 2. Rostocker E- Government- Forums am 10. Dezember 2007; 2. eGovernment-Forum Rostock; DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH 2007

Lietz, Georg (2007): Shared Services: E-Government und economies of Scale; in: Zechner, Achim (Hrsg.) (2007): Handbuch eGovernment – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, Fraunhofer eGovernment Zentrum, Stuttgart 2007, S. 269 - 275

Micus Management Consulting GmbH (Hrsg.) (2003): Der Markt für Geoinformationen: Potenziale für Beschäftigung, Innovation und Wertschöpfung, Düsseldorf.

Müller, W., Wiedmer, U.: SOA in der Bundesverwaltung mit Fallbeispielen aus dem Fachbereich Geoinformation, in: eGovPräsenz, Ausgabe 1/2008, S. 67-69.

Nationalrat der Republik Österreich (2004): Bericht des Budgetausschusses über die Regierungsvorlage (381 d.B.): Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz über die Errichtung der Buchhaltungsagentur des Bundes (Buchhaltungsagenturgesetz – BHAG-G) erlassen sowie das Bundeshaushaltsgesetz und das Bundesfinanzgesetz 2004 (BFG 2004) geändert wer-

den (428 d.B.), 56. Sitzung des Nationalrats, 25.03.2004, XXII. GP, Stenographisches Protokoll, Wien.

NHS (2006): NHS Shared Business Services, London 2006.

OECD (2005): Public Sector Integrity – a framework for assessment, OECD Publishing 2005

Paolino, M./Jaki, R. P. (2005): Shared Service Center. Erfahrungsbericht einer Machbarkeitsstudie für Shared Service Center beim Eidgenössischen Finanzdepartement, in: Informatik & Kommunikation, Jg., Nr., S. 28-31, 2005.

Peters, Johannes (2008): (Länderübergreifende) IT-Konsolidierung als Bündelungs- und Industrialisierungsansatz öffentlicher Leistungserbringung - am Beispiel von Dataport AöR, ISPRAT-Forschungsprojekt „Neuordnung der öffentlichen Verwaltung – Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung“; Arbeitspapier 4 (Fallstudienpapier), HSoG/IfG.CC, Reinberg 2008

Peters, Johannes (2008b): Bündelungs- und Industrialisierungsansätze für Unternehmensregister öffentlicher Dienste – eine Modellbetrachtung (am Beispiel landwirtschaftlicher Betriebe); unter Mitwirkung von Hemut Backes, T-Systems; ISPRAT-Forschungsprojekt „Neuordnung der öffentlichen Verwaltung – Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung“; Arbeitspapier 5 (Fallstudienpapier), HSoG/IfG.CC, Reinberg 2008

Picot, Arnold (2003), Die grenzenlose Unternehmung, Wiesbaden 2003

Pittelkow, Michael (2007): Shared Service Center (SSC) - Making experiences available for the Portuguese Ministry of Finance; Präsentationsunterlage; SAP, Value Engineering Public Services EMEA, December 2007

Quinn, B./Cooke, R./Kris, A. (2000): Shared Services. Mining for corporate gold, London.

Quinn, B./Cooke, R./Kris, A. (2000): Shared Services. Mining for corporate gold, London.

Rave, Markus (2006): Shared Services @ Deutsche Post World Net - Shared Service Center Accounting Köln; Präsentationsunterlage; Dresden, 14. November 2006; Deutsche Post Global Business Services 2006

Reichard, C. (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D./Beyer, G. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Berlin, S. 121-153.

Reimann, Andreas (2008): Shared Service Center Controlling - Auszüge einer empirischen Erhebung; Präsentationsunterlage; Berlin, 22. April 2008; KPMG Business Performance Services 2008

Reinermann, H. (2002): Verwaltung in der Informationsgesellschaft, in: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 163-205.

Reiter, André (2006): Bündelung von IT-Ressourcen; Präsentation; Führungskräfteforum (Behördenpiegel) Dresden 14.11.2006; IBM Global Business Services 2006

Rotering, Joachim (1993): Zwischenbetriebliche Kooperation als alternative Organisationsform : ein transaktionskostentheoretischer Erklärungsansatz. Stuttgart 1993

Schindler, Eckard (2006): Shared Services – ein neues Organisationskonzept?; Präsentationsunterlage; 3. Fachforum “Shared Service Center – herkömmliche Zentralisierung oder ein neuer Weg zu mehr Verwaltungseffizienz?”; IBM Global Business Services 2006

Schulman, D. S./Harmer, M. J./Dunleavy, J. R./Lusk, J. S. (1999): Shared Services. Adding Value to Business Units, New York.

Schuppan, T. (2006a): Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen, in: Birkholz, K./Maaß, C./Maravic, P. v./Siebart, P. (Hrsg.): Public Management - Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis, Potsdam, S. 355-370.

Schuppan, T. (2006b): Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government, Berlin.

Schuppan, T. (2007): Accountability Modes for Informatised Public Service Networks. Paper for IRSPM '07, 2-4 April 2007, Potsdam 2007.

Schuppan, T./Reichard, C. (2002): Neue Verwaltungsmodelle braucht das (Flächen-)Land: Verwaltungsmodernisierung mit eGovernment, in: Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse, 3/4, 11, S. 39-48.

Schuppan, Tino (2007): Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung, ISPRAT-Forschungsprojekt „Neuordnung der öffentlichen Verwaltung – Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung“; Arbeitspapier 1 (Grundlagen), HSoG/IfG.CC, Potsdam 2007

Schuppan, Tino / Griffin, James (2008): Bündelungs- und Industrialisierungspotenziale im Geodatenbereich; unter Mitarbeit von Johannes Schöniger (Fujitsu Siemens Computers), ISPRAT-Forschungsprojekt „Neuordnung der öffentlichen Verwaltung – Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung“; Arbeitspapier 3 (Fallstudienpapier), HSoG/IfG.CC, Potsdam 2008

Schütz, Giso (2008): Effizienz- und Qualitätssteigerungen durch Verwaltungs-Service-Zentren; Präsentationsunterlage; Forum IV: Shared Service Center I; Messe Effizienter Staat 2008; Bundesverwaltungsamt Berlin 2008

Schwarz, Jutta (2006): Shared Services im öffentlichen Sektor; Präsentation; Führungskräfteforum (Behördenpiegel) Dresden 14.11.2006; IBM Global Business Services 2006

Schwarz, Jutta (2007): Shared service Center im öffentlichen Sektor – Trends national und international; Präsentationsunterlage; 24. Januar 2007; IBM Global Business Services 2007

Shah, Bhavesh (1998): Shared Services – Is it for you?; in: Industrial Management, September / Oktober 1998, S. 4 – 8

Sierp G. (2007): Das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnikals Beispiel eines SSC; Präsentationsunterlage; Führungskräfte Forum Shared Service Center, Düsseldorf, 24. Januar 2007; Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) 2007

Teege, Gunnar (2001): Geodaten im Internet; in: Informatik Spektrum, 193-206.

The Scottish Government (2003): Modernising Government Fund: Round 1: Final Report, Edinburgh.

Thiel, Georg (2006): Führungskräfteforum Shared Service Center; Präsentationsunterlage 14. November 2006, BMI Berlin 2006

Timmer, Reinhard (2008): Dienstleistungszentren in der Bundesverwaltung - Erfahrungen und Ausblick; Vortrag / Vortragsmanuskript; Effizienter Staat 2008, 22. April 2008, BMI Berlin 2008

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (2007): Datenschutz und Geoinformationen, Kiel.

Wagner, Dirk Thomas (2006): Shared Service Center – sind industrielle Konzepte auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?; Präsentationsunterlage; sBS Public Sector 17.02.2006, IBM 2006 (2005)

Walther, R. (2006): Service Level Agreements. Ein methodischer Baustein im Dienstleistungscontrolling, Saarbrücken 2006.

Weber, K.-P. (2008): Transformation zu einem Auftrags-orientierten SSC/DLZam Beispiel des ZIVIT; Präsentationsunterlage; Messe „Effizienter Staat“, Berlin, 22.04.2008; Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) 2007

Weiser, A./Neis, P./Zipf, A. (2006): Orchestrierung von OGC Web Diensten im Katastrophenmanagement am Beispiel eines Emergency Route Service auf Basis der OpenLS Spezifikation.

Wilson, David A. (2004): Shared Services – A Strategy for Reinventing Government; in: Government Finance Review, August 2004, S. 37 ff

Wysuwa, Hans-Dieter (2005): Erfolge durch Allianzen und Partnerschaften – Sammeln und Koordinieren von Kernkompetenzen; Interview; Behörden Spiegel März 2005

Zechner, Achim (Hrsg.) (2007): Handbuch eGovernment – Strategien, Lösungen und Wirtschaftlichkeit, Fraunhofer eGovernment Zentrum, Stuttgart 2007

Anlage 1: Projektergebnisse / -dokumente

Die Forschungsergebnisse des vorliegenden Projektes „Bündelungs- und Industrialisierungsansätze“ wurden im Projektverlauf sukzessive als Arbeitspapiere vorgelegt.

Arbeitspapier 1:

Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung (Grundlagen), Autor: Tino Schuppan

Arbeitspapier 2:

Theoretischer Bezugsrahmen und Bestimmungsfaktoren für Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung („Dachkonzept“); erweiterte Fassung, Autor: Johannes Peters

Arbeitspapier 3:

Bündelungs- und Industrialisierungspotenziale im Geodatenbereich; Autoren: Tino Schuppan/James Griffin unter Mitarbeit von Johannes Schöniger (Fujitsu Siemens Computers)

Arbeitspapier 4:

(Länderübergreifende) IT-Konsolidierung als Bündelungs- und Industrialisierungsansatz öffentlicher Leistungserbringung - am Beispiel von Dataport AöR - ; Autor: Johannes Peters

Arbeitspapier 5:

Bündelungs- und Industrialisierungsansätze für Unternehmensregister öffentlicher Dienste – eine Modellbetrachtung (am Beispiel landwirtschaftlicher Betriebe) ; Autor: Johannes Peters unter Mitwirkung von Hemut Backes, T-Systems

Arbeitspapier 6:

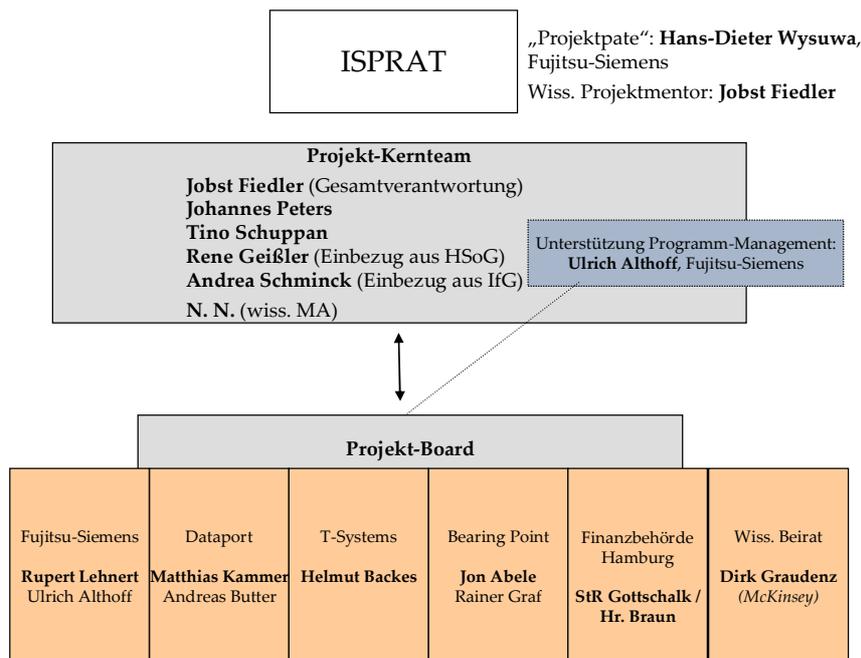
Fallvergleich zur Shared-Services-Ansätzen in der öffentlichen Verwaltung ; Autoren: Tino Schuppan/James Griffin

Anlage 2: Projektorganisation / begleitendes Projekt-Board

Das Projekt wurde in Verantwortung der Hertie School of Governance, Berlin, in Kooperation mit dem IfG.CC an der Universität Potsdam durchgeführt. Der Bearbeitungszeitraum reichte von Mitte 2007 bis September 2008.

In die Projektbearbeitung wurden in einem begleitenden Projektboard mehrere ISPRAT-Mitgliedsfirmen einbezogen. Ferner brachten sich kooperative ISPRAT-Mitglieder in die Fallstudienbearbeitung ein.

Abb. 3 Organisation des Projektes



Das begleitende Projektboard konstituierte sich in einer Sitzung am 18. Mai 2007 und tagte bis Mitte 2008 insgesamt sieben mal.

Zu ISPRAT e. V.

ISPRAT ist eine Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis. Ziel der Forschungskoooperation ist der Einsatz von Informationstechnologie zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Bürger und der Verwaltung der öffentlichen Hand. Die Informationstechnologie soll dabei aufgrund ihrer Auswirkung auf Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung nicht nur als technisch-organisatorische, sondern auch als politische Disziplin gesehen werden.

- **IT verändert die Welt. Gestalten Sie IT**

Informationstechnik verändert unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft, unser Leben. Täglich. Global. Umfassend.

Wer diesen Prozess gestalten will, braucht wissenschaftlichen Rat. Nicht nur aus technischer Sicht, sondern auch unter Berücksichtigung von Recht, Organisation und Wirtschaftlichkeit. ISPRAT bündelt Kompetenz und fokussiert dieses Wissen auf aktuelle Themen rund um den IT-Einsatz im öffentlichen Bereich.

- **ISPRAT arbeitet übergreifend, ...**

... weil es für Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie steht. Der Name ist Programm, denn die Chancen der Informationstechnologie werden nur unter Berücksichtigung der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erschlossen.

Bei uns arbeiten Informatiker, Juristen, Betriebswirte, Organisatoren und Politiker zusammen, damit die Konzepte konsistent sind.

- **ISPRAT spezialisiert sich auf Politik und Verwaltung, ...**

... weil Globalisierung und Mobilität einer modernen Informationsgesellschaft eine Verwaltung erfordern, die verlässlich, effizient und agil ist.

Wir alle brauchen öffentliche Verwaltung. Sie ist kein Anhängsel unserer Gesellschaft, sondern sichert ihre Grundlagen.

ISPRAT konzentriert sich daher auf Forschungsprojekte, in denen renommierte Wissenschaftler gemeinsam mit Politikern, Verwaltung und Wirtschaft an Konzepten zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit Hilfe der Informationstechnik arbeiten.

- **ISPRAT kooperiert mit der Wirtschaft, ...**

... weil tragfähige Modernisierungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der IT-Branche entwickelt werden müssen. Von dieser Kooperation profitieren Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

- **ISPRAT arbeitet an praxisrelevanten Fragen, ...**

... weil der Input für die Projekte aus der Praxis kommt. Wesentlich für ISPRAT-Projekte ist die Interdisziplinarität. ISPRAT untersucht Fragestellungen, die nur durch einen übergreifenden Ansatz unter Berücksichtigung politischer, rechtlicher, administrativer, wirtschaftlicher und technischer Aspekte gelöst werden können.

Ein wissenschaftlicher Beirat stellt den interdisziplinären Ansatz sicher und berät den Vorstand bei der Entscheidung über Forschungsanträge.

- **ISPRAT-Mitglieder**

Die Mitgliedschaft im ISPRAT steht jedem Unternehmen offen, das unsere Ziele unterstützt.

Zurzeit sind die Unternehmen Accenture GmbH, BearingPoint GmbH, Bankhaus Metzler, Cisco Systems Deutschland GmbH, CSC Deutschland Solutions GmbH, Dataport AÖR, DB Systel GmbH, FinanzIT GmbH, Fujitsu-Siemens-Computer, Goetzfried AG, Hewlett-Packard GmbH, IBM Deutschland GmbH, McKinsey & Company, Inc., Microsoft Deutschland GmbH, SAP Deutschland AG & Co. KG, Siemens Enterprise Communications GmbH & Co. KG, Software AG, Taylor & Wessing, T-Systems Enterprise Services GmbH und der VDE Rhein-Main e.V. im ISPRAT engagiert.

Die wissenschaftlichen Mitglieder von ISPRAT stehen mit ihrem guten Namen für Transparenz und Neutralität der Arbeitsergebnisse ein.

Zurzeit sind Prof. Dr. Dr. h. c. Johannes Buchmann, Technische Universität Darmstadt, Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, Prof. Dr. Wolfgang König, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Institut für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Helmut Krcmar, Technische Universität München, Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Prof. Dr. Ing. Dr. h. c. Radu Popescu-Zeletin, Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme, Prof. Dr. Utz Schliesky, Christian Albrechts Universität Kiel, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, Prof. Dr.-Ing. Ralf Steinmetz, Technische Universität Darmstadt, Multimedia Communications Lab (KOM) sowie Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber, WHU Otto Beisheim School of Management, im ISPRAT engagiert.