



Arbeiten zu Verwaltungsstudium und Praxis

13

Markus Schmitt

Erfolgsfaktoren für Shared Services in der Bundesverwaltung am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit



Brühl / Rheinland 2010



Markus Schmitt

**Erfolgsfaktoren für Shared Services
in der Bundesverwaltung
am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit**

Brühl/Rheinland 2010

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-37-0

ISSN 000948-0617

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Impressum:
Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.fhbund.de

Inhalt

Verzeichnis der Bilder	6
Liste der Abkürzungen.....	7
1 Einleitung.....	11
2 Ausgangssituation	13
2.1 Angespannte Haushaltslage	14
2.2 Demographische Entwicklung.....	14
2.3 Wandel des Personalwesens.....	16
3 Shared Services	18
3.1 Definition „Shared Services“ und Herkunft des Organisationsmodells.....	18
3.2 Abgrenzung von Shared Services zu Zentralisierung und Dezentralisierung.....	25
3.3 IT als maßgeblicher Treiber des Shared Services-Konzeptes	29
3.4 Shared Services als neues Organisationsmodell für die Bundesverwaltung	31
3.4.1 Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“	34
3.4.2 Beispiel: Das Bundesverwaltungsamt als zentraler Dienstleister im Bundesbereich.....	37
4 IT-gestützte Personalarbeit	41
4.1 Personalarbeit versus Personalmanagement.....	41
4.2 Personalinformationssysteme	42
4.2.1 Beispiel: Das System EPOS	43

4.2.2	Weitere Personalinformationssysteme	46
4.3	IT-gestützte Personalarbeit heute	47
4.4	IT-gestützte Personalarbeit morgen – als Shared Services	48
5	Erfolgsfaktoren für IT-gestützte Personalarbeit als Shared Services.....	51
5.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	51
5.1.1	Das Ressortprinzip und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.....	51
5.1.2	Fragen des Datenschutzes	54
5.1.3	Personalvertretungsrechtliche Aspekte.....	61
5.2	IT-Ausstattung und Gestaltung von Prozessen	65
5.2.1	Einheitliches Dienstrecht als Chance für einheitliche Prozesse	69
5.2.2	Schaffung von Freiräumen für die Fachaufgaben	71
5.2.3	Höhere Qualität durch Know-How-Bündelung in der Bearbeitung	73
5.3	Transition und Transformation	74
5.4	Das Change Management	76
5.4.1	Vom Denken in Zuständigkeiten zum Konzerndenken	77
5.4.2	Einbindung der Stakeholder.....	78
5.5	Gestaltung der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung – das Service Level Agreement	82
6	Zusammenfassung und Ausblick.....	86
	Literaturverzeichnis	91
	Anlagen	100
	Ergebnis des Interviews mit Jürgen Hensen vom 06.03.2008	100
	Ergebnis des telefonischen Interviews mit Hans-Peter Götsche vom 30.01.2008.....	102

Struktur des BVA	104
Portfolio des VSZ des BVA im Bereich Personalmanagement.....	106
Sonderauswertungen des StBA zur Altersstruktur in der Bundesverwaltung.....	129

Verzeichnis der Bilder

Abbildung 1: Altersstruktur der in der Bundesverwaltung Beschäftigten am 30.06.2006	15
Abbildung 2: Typische Merkmale von SSC-Prozessen	21
Abbildung 3: Vor- und Nachteile..... einer Zentralisierung von Unternehmensprozessen	27
Abbildung 4: Entwicklung des Bescheidvolumens..... in der Beihilfebearbeitung	38
Abbildung 5: Entwicklung der Personalkosten pro Beihilfebescheid	39

Liste der Abkürzungen

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BADV	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BIT	Bundesverwaltungsamt - Bundesstelle für Informationstechnik -
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BPersVG	Bundespersönlichkeitsgesetz
BRH	Bundesrechnungshof
BVA	Bundesverwaltungsamt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CoPers	Computer + Personal
d. h.	das heißt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
ebd.	ebenda
E-Government	Electronic Government
EPOS	Elektronisches Personal-, Organisations- und Stellenmanagement-System

etc.	et cetera
ff.	folgende (Seiten)
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
HR	Human Resource
Hrsg.	Herausgeber
IT	Informationstechnik
IT-gestützt	informationstechnisch gestützt
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
S.	Satz (nach Artikel oder Paragraph)
S.	Seite
s.	siehe
SLA	Service Level Agreement
sog.	so genannt
SSC	Shared Service Center
SSC's	Shared Service Center (Mehrzahl)
StBA	Statistisches Bundesamt
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem
URL	Universal Resource Locator (deutsch: Internetadresse)
vgl.	vergleiche
VM	Verwaltung und Management

VSZ Verwaltungs-Service-Zentrum
z. B. zum Beispiel
ZIVIT Zentrum für Informationsverarbeitung und In-
 formationstechnik

1 Einleitung

„Unser Staat braucht eine innovative, leistungsfähige und effiziente Verwaltung“, so lautet eine der Kernaussagen im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu verbessern.¹

Die Bundesregierung beabsichtigt in ihrem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ vom September 2006² und dem dazu gehörenden Umsetzungsplan 2007³ den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren, so genannten Shared Service Centern - unter anderem für das Personalwesen. Dort sollen bis spätestens 31.12.2009 zentralabteilungstypische, also verwaltungsinterne, Dienstleistungen mit Unterstützungscharakter (nicht: Entscheidungsaufgaben) gebündelt und allen Bundesministerien sowie deren Geschäftsbereichen zur Verfügung gestellt werden.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, am Beispiel informationstechnisch (IT-) gestützter Personalarbeit schwerpunktmäßig die Faktoren zu untersuchen, die dazu beitragen können, dass Shared Services als neues Organisationsmodell im „Konzern“ Bundesverwaltung erfolgreich sind.

Angestrebt ist, dass die mit dem Shared Service-Konzept verbundenen positiven Aspekte, wie einerseits mehr Qualität der Aufgabenerledigung, andererseits mehr Effizienz durch standardisierte Prozesse und konsequente Nutzung der Informationstechnik (IT), tatsächlich eintreten. Erfolg heißt aber auch Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit, Schaffung von Freiräumen für die Konzentration auf Kernaufgaben sowie bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen.

Nicht untersucht werden die Erfolgsfaktoren für die Personal(neben)kostenabrechnung. Die Bearbeitung von Personalkosten,

¹ Koalitionsvertrag. Online im Internet, URL: www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.html, Stand: 2005-11-11, übernommen am: 2008-03-20

² BMI, Regierungsprogramm, S. 16

³ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 41

Personalnebenleistungen, Familienleistungsausgleich und Versorgungsleistungen ist ein eigenständiges Projekt innerhalb des Umsetzungsplans 2007⁴ und wird in dieser Arbeit nicht näher betrachtet.

Das Ziel dieser Arbeit soll methodisch durch eine Auswertung der Literatur und Untersuchung von dort dargestellten Praxisbeispielen, in denen bereits Shared Services im Personalbereich implementiert wurden, erreicht werden.

In Kapitel 2 wird zunächst beschrieben, welche Einflüsse den Bund dazu bewegen, über neue Organisationsmodelle in der Bundesverwaltung nachzudenken und wie sich diese Aspekte auf die zukünftige Personalarbeit auswirken. Kapitel 3 stellt das Shared Service-Konzept im Allgemeinen sowie als mögliches neues Organisationsmodell für die Bundesverwaltung im Besonderen vor. Dabei wird auch auf das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ eingegangen und des weiteren dargestellt, wie das Bundesverwaltungsamt (BVA) als Vorreiter des Shared Service-Ansatzes für die Bundesverwaltung bereits heute für eine Vielzahl von Partnerbehörden interne Dienstleistungen gebündelt erbringt. Das Kapitel 4 informiert über den Ist-Stand IT-gestützter Personalarbeit und schildert ein mögliches Szenario, wie IT-gestützte Personalarbeit an den Beispielen Einsatz eines Personalinformationssystems, Personalbetreuung sowie Arbeitszeitmanagement als Shared Services organisiert werden könnte. Gleichzeitig werden die Mehrwerte einer solchen organisatorischen Neuausrichtung in der Personalarbeit dargestellt. In Kapitel 5 erfolgt schließlich eine Analyse von Faktoren, die es zu beachten gilt, wenn man Shared Services als neue Organisationsform im Bereich IT-gestützter Personalarbeit erfolgreich etablieren möchte. Gegenstand der Untersuchung sind sowohl rechtliche Fragestellungen, Fragen der IT und der Prozessorganisation als auch maßgebliche Aspekte des Change Managements sowie die für das Shared Service-Konzept charakteristische Gestaltung der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung in Form eines Service Level Agreements. Kapitel 6 fasst die Untersuchungsergebnisse zusammen und legt kurz dar, welche zusätzlichen

⁴ BMI, a. a. O., S. 44

Anreize geschaffen werden müssten, um die Akzeptanz von Shared Services in der Bundesverwaltung zu erhöhen.

2 Ausgangssituation

Nachdem die 1990er Jahre im Zeichen des Neuen Steuerungsmodells standen⁵ und die Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie der Kosten- und Leistungsrechnung, dem Controlling wichtige Impulse erhielt⁶, denkt man gegenwärtig vermehrt über den Einsatz neuer Organisationsmodelle nach⁷. Dabei geht es u. a. darum, neue Formen behördlicher Kooperation zu erschließen und zu prüfen, ob und wie das in der Wirtschaft mit Erfolg eingesetzte Shared Service-Konzept für die Bundesverwaltung nutzbar gemacht werden kann⁸. Vorrangiges Ziel dabei ist es, die administrativen operativen Aufgaben der inneren Verwaltung zu bündeln, um die Fachaufgaben der Behörden so effektiv und effizient wie möglich unterstützen zu können.

Eine entscheidende Rolle bei dem Versuch, neue Organisationsformen zu etablieren, spielt die konsequente und zielgerichtete Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IT). Es gibt einen breiten Konsens darüber, dass der IT in diesem Zusammenhang nicht lediglich eine dienende, also unterstützende Funktion einzuräumen ist, sondern dass mit ihrer Hilfe vielmehr auch Strukturen und Prozesse transformiert werden können⁹.

Im vorliegenden Kapitel werden zunächst die Einflüsse betrachtet, die den Bund dazu veranlassen, den Einsatz neuer Organisationsformen zu prüfen. Anschließend wird fokussiert, welche Änderungen sich daraus für die Personalarbeit ergeben.

⁵ Jann, in: Blanke/von Bandemer/Nullmeier/Wewer, S. 74

⁶ Schütz, S. 24

⁷ Hill, Föderalismuskommission II, S. 4

⁸ Hensen, VM 2006, S. 177

⁹ Hill, a. a. O., S. 4; Schütz, S. 25; Kammer, VM 2006, S. 189

2.1 Angespannte Haushaltslage

Obwohl sich die Einnahmen des Bundes im Jahr 2007 – vor allem durch die gegenüber 2006 um 12,9% auf 230.104 Millionen € gestiegenen Steuereinnahmen – positiv entwickelten¹⁰, sind dessen Schulden um 0,3% auf 937.645 Millionen € gestiegen¹¹. Damit bleibt die Haushaltslage weiterhin angespannt. Der Anteil der Personalausgaben betrug an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 2007 9,6%, was 26.038 Millionen € entspricht¹². Betrachtet man die Entwicklung der Personalausgaben im Bund, so sind sie gegenüber 2006 zwar nahezu konstant geblieben, konnten aber seit 1975 (damals 16,2%¹³) deutlich reduziert werden. Mit dem Bundeshaushalt 2008 wird der historische Tiefstand der Personalausgabenquote von 9,4% angestrebt. Angesichts dieser rückläufigen Entwicklung, die den Planstellen- bzw. Stellenbestand im zivilen Bereich von 1989 bis Ende 2008 in Folge von pauschalen Stelleneinsparungen in den jeweiligen Haushaltsgesetzen seit 1993 um ca. 43.400 auf voraussichtlich ca. 258.000 Planstellen/Stellen reduzieren wird, wurde im Haushaltsgesetz 2008 die Stelleneinsparung von 1,2% im Jahr 2007 auf nunmehr 0,9%¹⁴ verringert. Hierdurch soll die Handlungsfähigkeit der Verwaltung erhalten bleiben.

2.2 Demographische Entwicklung

Mit Stand vom 30.06.2006 betrug die Anzahl der Beschäftigten im unmittelbaren öffentlichen Dienst des Bundes¹⁵ 292.864 Personen¹⁶.

¹⁰ BMF, Monatsbericht Februar 2008, S. 70

¹¹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 062 vom 2008-02-19. Online im Internet, URL:
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/02/PD08_062_713,templateId=renderPrint.psml, übernommen am: 2008-03-22

¹² BMF, Monatsbericht Februar 2008, S. 110

¹³ ebd., S. 116

¹⁴ § 20 I Haushaltsgesetz 2008

¹⁵ Der unmittelbare öffentliche Dienst des Bundes umfasst die Kernhaushalte und Sonderrechnungen des Bundes sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die unter der Rechtsaufsicht des Bundes stehen, oh-

Betrachtet man die Altersstruktur dieses Personenkreises, so ergibt sich folgendes Bild:

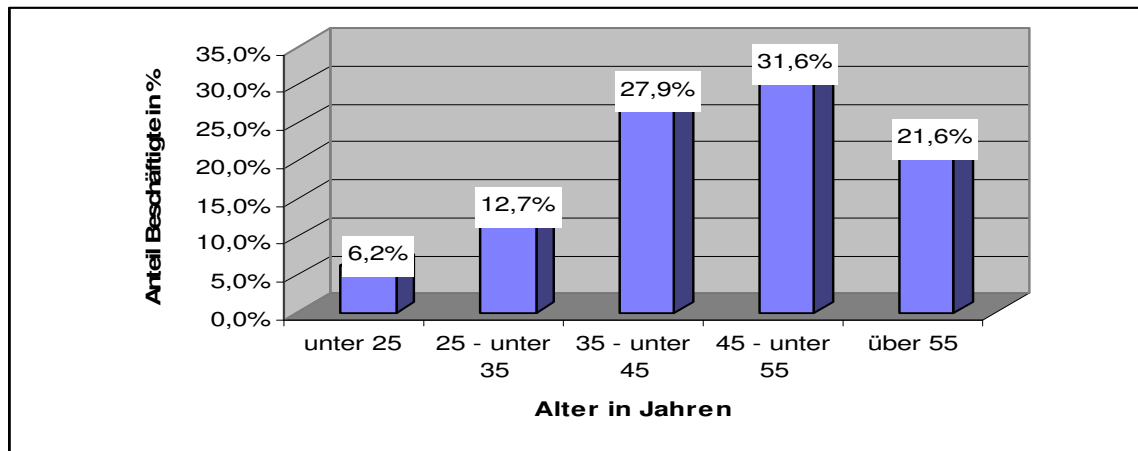


Abbildung 1: Altersstruktur der in der Bundesverwaltung Beschäftigten am 30.06.2006¹⁷

Der am 30.06.2000 bereits hohe Anteil der über 50-jährigen Beschäftigten mit 32,2% stieg mit Stand vom 30.06.2006 auf 37,1% an, was 108.749 Personen entsprach. Demgegenüber waren am 30.06.2000 lediglich 12,2% der Beschäftigten unter 30 Jahre alt. Der Anteil dieses Personenkreises sank weiter auf 11,7% am 30.06.2006¹⁸.

Diese Situation stellt die Bundesverwaltung vor zwei grundlegende Problemfelder: Bedingt durch die relativ geringen Anteile jüngerer Beschäftigter wird es zum einen zu einer deutlichen Alterung der Belegschaften kommen. Zum anderen werden vor allem aber große Anteile der gegenwärtig Beschäftigten innerhalb der nächsten zehn Jahre

ne Sozialversicherungsträger und Bundesagentur für Arbeit. S. Statistisches Bundesamt (StBA), Personal des öffentlichen Dienstes – Fachserie 14 Reihe 6 – 2006, S. 12

¹⁶ StBA, a. a. O., S. 29. Die Soldatinnen und Soldaten wurden bei allen vorliegenden Analysen auf Grund der Eigenheiten dieser Beschäftigungsverhältnisse nicht mit berücksichtigt.

¹⁷ BMI, Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst, S. 12

¹⁸ Anlage Sonderauswertungen des StBA zur Altersstruktur in der Bundesverwaltung und darauf basierende eigene Berechnungen

in den Ruhestand eintreten¹⁹. Nach einer Modellrechnung des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung ist ein Rückgang der Beschäftigten in der Bundesverwaltung auf 239.600 Personen im Jahr 2020 nicht unwahrscheinlich²⁰.

Eine weitere Zuspitzung der angespannten Haushaltslage könnten die sich verändernden Steuereinnahmen der Bundesverwaltung durch die älter werdende Gesellschaft auslösen²¹.

Die zentrale Frage lautet daher: Wie gelingt es der Bundesverwaltung, ihre Aufgaben zukünftig mit noch weniger Ressourcen, nämlich mit geringeren Haushaltsmitteln und weniger Personal, weiterhin wirkungsorientiert, mit hoher Qualität und Effizienz zu erfüllen?

2.3 Wandel des Personalwesens

Die beiden zuvor skizzierten Aspekte, angespannte Haushaltslage und demographische Entwicklung, zeigen, dass das Personalwesen in der Bundesverwaltung vor großen Herausforderungen steht. Es ist in zweifacher Hinsicht betroffen: Zum einen ist das Personalwesen der Bereich, der für diese Fragestellungen personelle Konzepte zu entwickeln hat²². Zum anderen muss es sich in gleichem Zusammenhang fragen lassen, ob seine Organisation (im Sinne von Aufbauorganisation/Struktur) und bestimmte Personalprozesse nicht effektiver und effizienter gestaltet werden könnten²³.

Vor diesen Herausforderungen haben privatwirtschaftliche Unternehmen schon seit längerer Zeit gestanden. Sie haben in diesem Zusammenhang verschiedene Organisationsansätze für die Konsolidierung ihrer internen Dienstleistungsprozesse konzipiert. In der Privatwirtschaft ist insbesondere der Kostendruck zu nennen. Zugleich macht der Bevölkerungsrückgang die Optimierung des Ressourceneinsatzes

¹⁹ Ette/Micheel, S. 510

²⁰ dazu umfassend Micheel/Ette/Scharein, S. 8

²¹ Ette/Micheel, S. 523

²² Wunderer/von Arx, S. 25

²³ ebd.

zwingend erforderlich. Deshalb sind gegenwärtig rund drei Viertel aller Human Resource-Organisationen (HR-Organisationen) großer Unternehmen mit der Transformation ihrer HR-Bereiche befasst²⁴.

Im Unterschied zum Kostendruck ist bei den öffentlichen Haushalten die angespannte Haushaltslage eine besondere Herausforderung. Schließlich ist der öffentliche Sektor kraft Verfassung zum wirtschaftlichen Umgang mit den ihm anvertrauten Haushaltsmitteln verpflichtet. Die Optimierung des Ressourceneinsatzes ist im öffentlichen Dienst ebenso zwingend wie im Falle der Privatwirtschaft.

Um Effektivität und Effizienz im Personalwesen – HR-Bereich – zu steigern, wird eine „nachhaltige Verlagerung von mehrheitlich administrativen Tätigkeiten zu mehr wertschöpfenden, strategisch ausgerichteten HR-Aktivitäten“ für erforderlich erachtet²⁵. Damit es gelingen kann, Freiräume für das strategische Personalmanagement zu generieren, bedarf es einer Reduzierung der administrativ ausgerichteten Tätigkeiten im Personalwesen von zurzeit ca. 60% auf 10%²⁶.

Durch die Betonung der strategischen Aktivitäten und einer verstärkten Orientierung an den strategischen Vorgaben und Zielsetzungen des Unternehmens soll das Personalmanagement den Wertschöpfungsbeitrag des Personalwesens erhöhen²⁷.

Eine Möglichkeit, die administrativen HR-Tätigkeiten zu verringern, sie gleichzeitig aber effizienter, mit höherer Qualität und Kundenorientierung zu versehen, bietet das Organisationsmodell Shared Services. Es ist ein organisatorischer Ansatz, der die Zusammenfassung (Bündelung) interner Dienstleistungsprozesse – also auch der operativen Personalprozesse²⁸ – mit dem Ziel der Optimierung, Harmonisierung und Standardisierung vorsieht.

²⁴ Oertig, S. 13 m. w. N.

²⁵ Oertig, S. 13

²⁶ ebd., S. 22

²⁷ ebd., S. 21

²⁸ ebd., S. 24

3 Shared Services

In diesem Kapitel wird der Organisationsansatz Shared Services vorgestellt. Nach Definition und Beschreibung des Ansatzes erfolgt ein kurzer Blick auf seine historische Herkunft. Nach Abgrenzungen gegenüber den Begriffen Zentralisierung und Dezentralisierung folgt eine kurze Darstellung der Beweggründe, die das Shared Service-Konzept zu einem neuen organisatorischen Ansatz beförderten. Anschließend wird aufgezeigt, weshalb die IT eine maßgebliche Rolle beim Shared Service-Ansatz spielt und welche Möglichkeiten Shared Services als mögliches neues Organisationsmodell für die Bundesverwaltung bieten. In die Betrachtung einbezogen wird dabei auch das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, das einen ressortübergreifenden Shared Service-Einsatz für bestimmte Unterstützungsaufgaben im Bereich der inneren Verwaltung anstrebt. Schließlich wird am Beispiel des Bundesverwaltungsamtes (BVA) dargestellt, wie diese Behörde als Vorreiter des Shared Service-Ansatzes für die Bundesverwaltung bereits heute für eine Vielzahl von Partnerbehörden interne Dienstleistungen gebündelt erbringt.

3.1 Definition „Shared Services“ und Herkunft des Organisationsmodells

Obwohl sich Shared Services²⁹ inzwischen zunehmender Popularität erfreuen, existiert bislang kein einheitliches Definitionsverständnis. „Shared“ steht nach Meinung von Accenture für die „von Leistungserstellern und –nutzern gemeinsam getragene Verantwortung für Servicequalität, Wettbewerbsfähigkeit und Ergebnisse“³⁰. Das Wort „Service“ symbolisiert ein neues Dienstleistungsverständnis, und zwar im

²⁹ Synonym werden im Rahmen dieser Arbeit auch die Begriffe „Shared Service-Konzept“, „Shared Service-Ansatz“ und „Shared Service-Organisation“ verwendet.

³⁰ Accenture, S. 3

Sinne eines Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses, wobei die Kundenzufriedenheit bei den Beteiligten im Vordergrund steht³¹.

Eine mögliche Definition ist folgende: Unter dem Shared Service-Konzept soll ein Organisationsansatz „zur Bereitstellung von internen Dienstleistungen für mehrere Organisationseinheiten mittels gemeinsamer Ressourcen innerhalb einer Organisationseinheit“³² verstanden werden.

Beim Shared Service-Ansatz geht es um die Bündelung von internen Unterstützungsleistungen (nicht: Entscheidungsaufgaben)³³, die bislang in mehreren Unternehmensbereichen parallel erbracht wurden, wie z. B. Routinetätigkeiten im Personalbereich, Finanzbereich, der IT oder auch in der Logistik und im Einkauf³⁴. Die Organisationseinheit, in der diese Dienstleistungen für mehrere Organisationseinheiten gebündelt erbracht werden sollen, bezeichnet man als Shared Service Center (SSC). Wesentlich für den Shared Service-Ansatz ist, dass dem SSC lediglich die operative Erstellung der vereinbarten Dienstleistungen obliegt. Die abschließende Entscheidungsbefugnis über die und die strategische Steuerung der in ein SSC verlagerten internen Unterstützungsaufgaben verbleiben in dem Unternehmen, das das SSC beauftragt hat³⁵. Ein weiteres Charakteristikum des Shared Service-Ansatzes ist, dass zwischen beauftragendem Unternehmen und SSC ein Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis besteht. In einer Leistungsvereinbarung, dem sog. Service Level Agreement (SLA)³⁶, werden insbesondere Umfang der zu erbringenden Leistungen, das Leistungsniveau (Qualität), die Verrechnungspreise sowie die Abgrenzung der Pflichten von SSC und Auftraggeber definiert³⁷.

³¹ ebd. und Hensen, VM 2006, S. 178

³² Kagelmann, S. 49 m. w. N.

³³ Schütz, S. 26

³⁴ Martín-Pérez/Berger, S. 6; Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 198

³⁵ Schütz, S. 29

³⁶ s. dazu umfassend 5.5

³⁷ Schneider-Neureither, ControllerNews 2/2006, S. 59

Im Gegensatz zum Outsourcing³⁸ (Auslagerung) findet beim Shared Service-Konzept lediglich eine Verlagerung von internen Verwaltungsaufgaben innerhalb des (Verwaltungs-)Konzerns statt, d. h. die Dienstleistungen werden weiterhin im Konzern erbracht³⁹. Hiermit will man den Nachteilen des Outsourcings begegnen, so z. B. verhindern, dass vertrauliche Daten an Externe geraten, unternehmensfremde Standardisierungen vorgenommen werden⁴⁰ oder auch zu viel Know How aus dem eigenen Konzern verloren geht.

Es dürfte bereits deutlich geworden sein, dass der Shared Service-Ansatz nicht die Aufgabe hat, Entscheidungsaufgaben oder gar die Kernprozesse (Fachaufgaben; oft auch als wertschöpfende Prozesse bezeichnet, die den Fortbestand des Unternehmens sichern sollen) zu bündeln. Vielmehr sollen die Unternehmen durch eine Verlagerung ihrer internen administrativen Verwaltungsaufgaben in eine dafür spezialisierte Stelle, nämlich das SSC, von nicht-strategischen Aufgaben entlastet werden und in Folge dessen sich intensiver um ihre Kernaufgaben kümmern können⁴¹. Gleichzeitig verhilft dieser organisatorische Ansatz, redundante Strukturen, die in Folge der duplizierten Erbringung interner Dienstleistungen bei verschiedenen Konzerneinheiten entstanden sind, zu verringern⁴².

Durch die Verlagerung an das SSC als eigenständige operative Organisationseinheit erfahren zudem diese unternehmensinternen Unterstützungsprozesse⁴³ mehr Beachtung: Sie werden dadurch selbst zu Kernprozessen⁴⁴ und das SSC zum Dienstleistungsspezialisten für solche Prozesse⁴⁵. Durch die professionelle Erbringung interner Dienst-

³⁸ Outsourcing bedeutet, dass ein externer – privater – Dienstleister für die Verwaltung vertraglich vereinbarte Leistungen erbringt.

³⁹ Dieses Konzept nennt man auch Insourcing; s. Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 198 m. w. N.

⁴⁰ Breuer/Breuer, in: Keuper/Oecking, S. 108

⁴¹ Martín-Pérez/Berger, S. 7

⁴² Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 58

⁴³ Man bezeichnet Dienstleistungsprozesse auch als „back-office“-Tätigkeiten.

⁴⁴ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 59

⁴⁵ Martín-Pérez/Berger, S. 7

leistungen trägt das SSC damit unmittelbar zur Steigerung der Wertschöpfung des Gesamtunternehmens bei.

Hauptziel des Shared Services-Konzepts ist, die sich aus der Bündelung interner Dienstleistungsprozesse ergebende Möglichkeit zu nutzen, Geschäftsprozesse zu optimieren, zu standardisieren, zu harmonisieren und standardisierte Dienstleistungen mit hoher Qualität für die Kunden zu erbringen⁴⁶. Die Prozesseffizienz trägt maßgeblich dazu bei, dass die internen administrativen Unterstützungsaufgaben selbst effizienter wahrgenommen werden können und die Produkte dadurch kostengünstiger werden. Sie ermöglicht zugleich einen effektiveren – wirkungsvolleren – Ressourceneinsatz⁴⁷.

Aufgrund der Bündelung von Leistungsmengen und der Standardisierung von Prozessen ergeben sich Synergieeffekte und sog. Skaleneffekte (Economies of Scale), d. h. Betriebsgrößendegressionseffekte⁴⁸: Die Stückkosten – bei steigender absoluter Menge je Zeiteinheit – sinken in Folge einer optimierten Auslastung und Verteilung der Fixkosten⁴⁹.

SSC-fähig bzw. -geignet sind vor allem solche Prozesse, welche die folgenden Merkmale aufweisen:

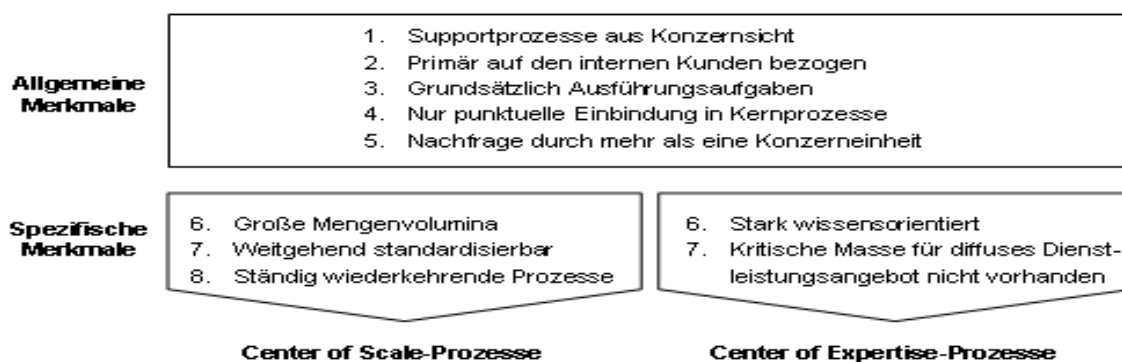


Abbildung 2: Typische Merkmale von SSC-Prozessen⁵⁰

⁴⁶ Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 197

⁴⁷ Westerhoff, a. a. O., S. 61

⁴⁸ Schomann/Koch, in: Keuper/Oecking, S. 235

⁴⁹ Schwiering, S. 422

⁵⁰ Kagelmann, S. 90

Aus Abbildung 2 lässt sich herleiten, dass zwischen folgenden Typen von Shared Services⁵¹ unterschieden werden kann:

1. Transaktionsbasierte Shared Services (für die sog. „Center of Scale-Prozesse“)

Transaktionsbasierte Shared Services umfassen ständig wiederkehrende, standardisierbare und in großen Mengenvolumina (Vielzahl von Transaktionen) anfallende Prozesse⁵². Für die Verlagerung in ein solches SSC eignen sich jene internen Dienstleistungen, die in verschiedenen Konzernbereichen in gleicher oder sehr ähnlicher Weise erbracht werden und damit eine Nachfrage durch mehrere Konzerneinheiten aufweisen. Standardisiert und durch gezielte IT-Unterstützung sind diese Prozesse in einem SSC besonders kostengünstig zu erstellen. Beispiele für transaktionsbasierte Shared Services sind Routineaufgaben in den Bereichen Finanzen, IT oder der Personalverwaltung (Human-Ressources-Bereich)⁵³.

2. Expertisebasierte Shared Services (für die sog. „Center of Expertise-Prozesse“)

Expertisebasierte Shared Services sind gekennzeichnet durch stark wissensorientierte und in den einzelnen Konzerneinheiten selten anfallende Prozesse⁵⁴. Sie sollen Expertenwissen bündeln, das in den weiteren Konzerneinheiten weder in dem notwendigen Umfang noch in der erforderlichen Qualität vorgehalten werden kann⁵⁵. Im Gegensatz zu den transaktionsbasierten Shared Services, mit denen Mengendegressionseffekte erzielt werden können (s. Seite 16, 2. Abs.), ergeben sich beim Einsatz von expertisebasierten Shared Services Spezialisierungsvorteile⁵⁶. Mögliche Aufgaben, die sich für eine Verlagerung in

⁵¹ Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 198

⁵² Schwiering, S. 420 m. w. N.

⁵³ Deimel, a. a. O.

⁵⁴ Schwiering, S. 420 m. w. N.

⁵⁵ Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 198

⁵⁶ Kagelmann, S. 89

ein solches SSC eignen, sind u. a. die Rechtsberatung oder auch der Bereich Öffentlichkeitsarbeit⁵⁷.

Die für den Shared Service-Ansatz charakteristische Auftrag-geber-/Auftragnehmerbeziehung führt weiterhin zu einer Verbesserung der Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen und erhöht die Kundenorientierung, weil das SSC mit weiteren Shared Service Centern (SSC's) sowie externen (privaten) Dienstleistern konkurriert. Es unterliegt einem ständigen Wettbewerb. Nur wenn das SSC es schafft, qualitativ hochwertige Dienstleistungen kunden-, serviceorientiert sowie kostengünstig zu erbringen und sich gegenüber den Besten am Markt durchsetzt, kann es am Markt bestehen und mit weiteren Beauftragungen rechnen⁵⁸.

Das Shared Service-Konzept stammt ursprünglich aus den Vereinigten Staaten von Amerika (USA)⁵⁹. Während einerseits in der Literatur die Auffassung vertreten wird, dass Alfred P. Sloan um 1930 sowohl eine Shared Service-Struktur erfand als auch erstmalig anwendete⁶⁰, soll nach anderen Literaturangaben Jim Bryant den Begriff „Shared Services“ Ende der 1980er Jahre eingeführt haben⁶¹. Überwiegend ist man der Ansicht, dass Shared Services ihren Ursprung in den 1980er Jahren hatten⁶². In dieser Zeit begannen multinational tätige und dezentral organisierte Konzerne, ihre internen Dienstleistungsprozesse als Shared Services zu bündeln, um sich bei der Leistungserstellung auf ihre wertschöpfenden Kernprozesse konzentrieren zu können⁶³. Als Pionier des Shared Service-Gedankens gilt der US-amerikanische Konzern General Electric⁶⁴. Er soll mit der Gründung der „Financial

⁵⁷ Deimel, a. a. O.

⁵⁸ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 63

⁵⁹ Deimel, a. a. O., S. 193

⁶⁰ Dressler, S. 13

⁶¹ Kagelmann, S. 69 m. w. N.

⁶² ebd.; Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 193; Hess/Benlian, a. a. O., S. 271; Martín-Pérez/Berger, S. 7

⁶³ Hess/Benlian, in: Keuper/Oecking, S. 271

⁶⁴ Kagelmann, S. 69 m. w. N.; Martín-Pérez/Berger, S. 7

Service Operation“ im Jahr 1984 erstmalig das Shared Service-Konzept umfassend eingesetzt haben, indem er das Rechnungswesen konsolidierte und von seinerzeit 50 Standorten auf vier große Shared Service Center konzentrierte. Recht imposant ist die Vielzahl unterschiedlicher im Konzern vor der Implementierung der Shared Service-Organisation verwendeten Systeme: Es waren nämlich bereits 34 Personalabrechnungssysteme, 45 Debitorensysteme, 44 Hauptbuchsysteme und 37 Systeme zur Abwicklung der Anlagenbuchhaltung im Einsatz⁶⁵.

Mitte der 1990er Jahre hielt das Shared Service-Konzept Einzug in Europa⁶⁶. Während das Shared Service-Konzept in den 1990er Jahren in Deutschland nur ausnahmsweise zur Anwendung kam⁶⁷, gewinnt es dort seit dem Jahr 2000 zunehmend an Bedeutung und wird mittlerweile in zahlreichen Großkonzernen und mittelständischen Unternehmen erfolgreich praktiziert⁶⁸. So bündelt die BASF AG⁶⁹ im Rahmen ihres Projekts „European SSC“ aktuell ihre Dienstleistungen für Finanz- und Rechnungswesen sowie Personal in Europa für über 100 Gesellschaften in einem Service-Center in Berlin⁷⁰. Sie erwartet dadurch jährliche Einsparungen in Höhe von circa 20 Millionen Euro⁷¹.

⁶⁵ Kagelmann, a. a. O.

⁶⁶ Martín-Pérez/Berger, a. a. O.

⁶⁷ Kagelmann, S. 71

⁶⁸ Schneider-Neureither, ControllerNews 2/2006, S. 59

⁶⁹ Die BASF AG ist das führende Unternehmen der chemischen Industrie. Online im Internet, URL: <http://www.basf-services-europe.com>, übernommen am: 2008-04-01

⁷⁰ Pressemitteilung der BASF AG vom 2005-09-21. Online im Internet, URL: <http://www.basf-services-europe.com/contents/doc/20050729.pdf>, übernommen am: 2008-04-01

⁷¹ Pressemitteilung der BASF AG vom 2005-03-01

3.2 Abgrenzung von Shared Services zu Zentralisierung und Dezentralisierung

Nach einem stark an die Lehre von der Aufbau- und Ablauforganisation von Kosiol orientierten Definitionsansatz bedeutet Zentralisation die Zusammenfassung von gleichartigen Aufgaben bei einer Organisationseinheit. Dies ist eine vertikale Aufgabenverteilung. Bei der Dezentralisation werden gleichartige Aufgaben auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Dies entspricht einer horizontalen Aufgabenverteilung⁷². Auf den ersten Blick erscheint damit das Shared Service-Konzept als eine Art der Zentralisierung. Schließlich werden in einer gesonderten Organisationseinheit des Konzerns Dienstleistungen gebündelt, die bislang von verschiedenen Konzerneinheiten erbracht wurden⁷³.

Eine weitere Auffassung⁷⁴ macht den Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung davon abhängig, auf welcher hierarchischen Ebene Entscheidungsaufgaben wahrgenommen werden. Demnach ist „eine Organisation in dem Maße zentralisiert, in dem Entscheidungen auf relativ hohen Ebenen der Hierarchie gefällt werden; sie ist in dem Maße dezentralisiert, in dem Entscheidungen vom Top-Manager auf untere Ebenen delegiert werden.“⁷⁵ Differenzierungskriterium für die Abgrenzung von Zentralisation und Dezentralisation ist nach diesem Erklärungsansatz die vertikale Verteilung von Entscheidungsaufgaben auf die jeweilige Hierarchieebene des Unternehmens. Zur Einordnung des Shared Service-Ansatzes in diesem Kontext⁷⁶ ist festzustellen, dass SSC's lediglich interne Dienstleistungen bereitstellen. Die strategischen Entscheidungsbefugnisse über die in ein SSC verlagerten Unterstützungsaufgaben verbleiben in dem Unternehmen, welches das SSC beauftragt hat⁷⁷. Mithin ist das SSC eine operative Einheit; es be-

⁷² Kagelmann, S. 58 m. w. N.

⁷³ ebd., S. 60

⁷⁴ ebd., S. 58 m. w. N.

⁷⁵ ebd.

⁷⁶ ebd., S. 61

⁷⁷ Schütz, S. 29

findet sich hierarchisch betrachtet somit nicht „über“ den übrigen Konzerneinheiten, sondern allenfalls „neben“ diesen⁷⁸. Folglich kann das SSC entsprechend diesem Erklärungsansatz als eher dezentral eingestuft werden.

Frese hingegen (dritter Erklärungsansatz)⁷⁹ nutzt die Begriffe Zentralisation und Dezentralisation ausschließlich zur Beschreibung der vertikalen Aufgabenverteilung. Für die horizontale Aufgabenverteilung bildet er ein zusätzliches Begriffspaar: Konzentration und Diffusion. Von Konzentration spricht man, wenn gleichartige Aufgaben in einer Organisationseinheit wahrgenommen werden; Diffusion steht für die Ausführung gleichartiger Aufgaben in verschiedenen Organisationseinheiten. Danach wäre der Shared Service-Ansatz als zentralistisch einzuordnen⁸⁰, wenn mit ihm die vertikale Verteilung von Aufgaben (einschließlich solcher mit Entscheidungscharakter) verbunden sind. Dies ist beim Shared Service-Ansatz mit Verweis auf die Argumentation im vorherigen Absatz zu verneinen. Der Shared Service-Ansatz ist demzufolge als „tendenziell dezentral“ zu bezeichnen. Allerdings werden bei diesem organisatorischen Ansatz - wie unter 3.1 (S. 17 2. Abs.) dargestellt - gemeinsame Ressourcen genutzt, so dass mit dem Shared Service-Konzept die horizontale Aufgabenverteilung konzentriert wird.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Shared Services damit tendenziell eine dezentrale Organisationsform mit konzentrierter Aufgabenverteilung in Form einer horizontalen Funktionsteilung darstellen. Demgegenüber betrifft die Zentralisation die vertikale Arbeitsteilung⁸¹. Zentralisation steht für die vollständige Bündelung von Entscheidungsbefugnissen⁸².

Dem dritten Ansatz schließt sich der Autor dieser Arbeit an, weil die dort geschilderte Abgrenzung für ihn maßgeblich erscheint.

⁷⁸ Kagelmann, S. 61; Krüger, in: Keuper/Oecking, S. 83

⁷⁹ Kagelmann, S. 59 m. w. N.

⁸⁰ ebd., S. 61

⁸¹ Krüger, in: Keuper/Oecking, S. 82

⁸² Von Glahn/Keuper, a. a. O., S. 11

Die folgende tabellarische Übersicht fokussiert stichwortartig die Vor- und Nachteile einer Zentralisierung von Aufgaben:

Vorteile	Nachteile
<p>Aufbau besonderer Kompetenzen</p> <p>Standardisierung von Prozessen</p> <p>Vermeidung von Doppelarbeiten / Doppelfunktionen</p> <p>Nutzung von Synergieeffekten</p> <p>Nutzung von Skaleneffekten</p>	<p>geringe Flexibilität</p> <p>geringe Kunden- und Marktorientierung</p> <p>geringe Motivation zur Kostensenkung</p> <p>geringe Prozessoptimierung</p> <p>geringe Mitarbeitermotivation</p> <p>große Distanz zum operativen Geschäft</p>

Abbildung 3: Vor- und Nachteile einer Zentralisierung von Unternehmensprozessen⁸³

Ab einer gewissen Größe wurden die Zentralbereiche übermächtig und unflexibel⁸⁴.

Um die Nachteile der Zentralisierung zu vermeiden, ging man in den 1980er Jahren vermehrt dazu über, die bislang in Zentralbereichen erbrachten internen Dienstleistungen zu dezentralisieren, d. h. in die Verantwortung der operativen Konzerneinheiten zu legen⁸⁵. Dies hatte jedoch zur Folge, dass die jeweiligen operativen Konzerneinheiten die Erstellung ihrer internen Dienstleistungen nach ihren eigenen Bedürfnissen und den strukturellen Gegebenheiten ihrer Organisation anpassten⁸⁶. Damit entstanden heterogene Landschaften für vergleichbare

⁸³ Deimel, in: Keuper/Oecking, S. 197

⁸⁴ Westerhoff, a. a. O., S. 56

⁸⁵ ebd.

⁸⁶ ebd.

Leistungen. Die sich aus den Rahmenbedingungen der Dezentralisierung für die IT ergebenden Konsequenzen waren sehr spezifische IT-Infrastrukturen, Prozesse und IT-Werkzeuge, welche u. a. höhere Lizenzkosten und Schnittstellenprobleme zur Folge hatten⁸⁷. Die Mehrspurigkeit an sekundären Dienstleistungsprozessen führte zu enormen Personal- und Infrastrukturkosten⁸⁸. Hinzu kam, dass die operativen Einheiten die nun zusätzlich wahrzunehmenden rein binnenadministrativen Tätigkeiten als Belastung empfanden, da sie sich nicht mehr ausschließlich auf die eigentlich wertschöpfenden Kernprozesse (Fachaufgaben) konzentrieren konnten⁸⁹. Nachdem in den 1990er Jahren die Probleme mit der Dezentralisierung immer offenkundiger wurden, jedoch niemand zur Zentralisierung mit ihren „wasserkopffartigen“ Zentralbereichen zurückzukehren bereit war, wurde das Shared Service-Konzept zum neuen Organisationsansatz befördert⁹⁰.

Mit der Einführung des Shared Service-Konzepts ist beabsichtigt, eine Balance zwischen den drei Organisationsmodellen Zentralisierung, Outsourcing und Dezentralisierung herzustellen⁹¹.

Der Shared Service-Ansatz verbindet die Bündelungs- und Spezialisierungsvorteile der Zentralisierung mit den Professionalisierungsvorteilen des Outsourcings⁹². Durch die Verlagerung interner Dienstleistungsprozesse in ein SSC werden diese Dienstleistungen dort zu Outputgrößen und leisten damit einen unmittelbaren Wertbeitrag für das Gesamtunternehmen⁹³. Gleichzeitig stellen Shared Services ein Element der Dezentralisierung dar⁹⁴, denn die operativen (dezentralen) Unternehmenseinheiten können sich beim Shared Service-Ansatz

⁸⁷ ebd.

⁸⁸ Martín-Pérez/Berger, S. 7

⁸⁹ Martín-Pérez/Berger, S. 7

⁹⁰ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 57

⁹¹ Schütz, S. 26

⁹² Schwiering, S. 419

⁹³ S. 16

⁹⁴ Hensen, VM 2006, S.179

wieder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren⁹⁵. Schließlich ermöglicht die Konzentration von Unterstützungsleistungen „die Verbesserung der Informationsbasis zur Steuerung der Konzernunternehmungen“⁹⁶.

3.3 IT als maßgeblicher Treiber des Shared Services-Konzeptes

Das Shared Service-Konzept verfolgt, wie unter 3.1 (S. 14) dargestellt, primär das Ziel, die gebündelten internen Dienstleistungsprozesse zu optimieren, zu harmonisieren und insbesondere zu standardisieren, um so die Dienstleistungen effektiver und effizienter erstellen zu können. Eine besondere Rolle kommt dabei der IT zu: Sie bietet zusätzlich die Möglichkeit, standardisierte Prozesse zu automatisieren⁹⁷. Gebündelte, standardisierte und mit Hilfe der IT automatisierte Prozesse vermindern Schnittstellen und reduzieren Datenredundanzen⁹⁸. Die IT unterstützt die Vereinheitlichung der Leistungserbringung⁹⁹.

Die Nutzung gemeinsamer IT-Plattformen erlaubt es zudem, dass alle Beteiligten – sowohl SSC-Beschäftigte als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Unternehmens, welches ein SSC beauftragt hat – auf einer einheitlichen Datenbasis arbeiten und alle relevanten Informationen austauschen können¹⁰⁰. Verschiedene Nachfrager von einem SSC können sowohl bei räumlicher als auch zeitlicher Trennung bedient werden¹⁰¹. Mit Hilfe der Internet-/Intranettechnologie und Workflows lassen sich Vorgänge medienbruchfrei bearbeiten. Benutzerrechte- und Zugriffskonzepte sowie Daten(zugangs)sicherheitsmechanismen wie Authentifizierung, Autorisierung und digitale Nutzerzertifikate stellen sicher, dass Beschäftigte nur die im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen und erforderlichen Daten erhalten. Sichere Datenleitun-

⁹⁵ Martín-Pérez/Berger, a. a. O.

⁹⁶ Eilenberger, in: Kagelmann, S. V

⁹⁷ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 62

⁹⁸ Schomann/Koch, a. a. O., S. 235

⁹⁹ Fischer/Sterzenbach, Controlling 2007, S. 464

¹⁰⁰ Schindler, move moderne verwaltung spezial, September 2006, S. 12

¹⁰¹ Fischer/Sternzenbach, a. a. O.

gen ermöglichen den zügigen Austausch elektronischer Dokumente und Daten, so dass Bearbeitungszeiten und –aufwände¹⁰² als auch Durchlaufzeiten¹⁰³ reduziert werden können. Datenbanken müssen sich nicht am gleichen Ort befinden, an dem auch der Leistungserstellungsprozess stattfindet. Nicht zuletzt durch das Internet ist es unerheblich, wo Informationen datentechnisch erfasst und verarbeitet werden¹⁰⁴. Vielmehr lassen sich u. a. durch die Bündelung von Rechenzentrumsstrukturen an einem Ort weitere IT-spezifische Kostenvorteile erreichen¹⁰⁵.

Mit der IT wird die Möglichkeit geschaffen, Leistungsprozesse ohne räumliche Bindung informationstechnisch zu vernetzen und zugleich „passgerechte Arbeitspakete“ – Module – zu bilden¹⁰⁶.

Die IT sorgt damit zu den bereits standardisierten Prozessen beim Shared Service-Ansatz für zusätzliche Synergieeffekte in zweierlei Richtungen: Erstens können standardisierte Prozesse automatisiert und damit weiter vereinheitlicht werden. Dies führt vor allem im Bereich von transaktionsbasierten Shared Services zu zusätzlichen Kosteneinsparungen¹⁰⁷. Zweitens kann die Bearbeitung der Dienstleistungen wie zuvor geschildert ortsungebunden erfolgen, so dass virtuelle Netzwerke entstehen¹⁰⁸. Die IT unterstützt, ja sie fördert das vom Shared Services-Konzept geforderte prozessuale Denken. Denken in Prozessen bedeutet: „Auf ein Ergebnis hin denken“¹⁰⁹.

Nach Auffassung von Hensen wird das volle Potenzial von Shared Services – bezogen auf den öffentlichen Sektor – erst in Verbindung

¹⁰² Hensen, VM 2006, S. 179

¹⁰³ Westerhoff, a. a. O., S. 58

¹⁰⁴ Schindler, a. a. O.

¹⁰⁵ Hensen, move moderne verwaltung, September 2007, S. 14

¹⁰⁶ Brüggemeier, VM 2007, S. 80

¹⁰⁷ S. 17

¹⁰⁸ Hensen, VM 2006, S. 183 m. w. N.

¹⁰⁹ Kammer, VM 2006, S. 191

mit den Möglichkeiten des Electronic Governments¹¹⁰ ausgeschöpft¹¹¹.

IBM sieht in der globalen Vernetzung (u. a. auf Basis der Telekommunikationstechnologie und der IT-Infrastruktur) Möglichkeiten für „völlig neue Formen der Zusammenarbeit und damit auch neue Geschäftsmodelle“¹¹² – wie den Shared Services als einem neuen Modell des „internen Dienstleistungsmanagements“¹¹³.

Insgesamt macht sich damit die IT zum „Enabler“ („Befähiger“) des Shared Service-Ansatzes¹¹⁴.

3.4 Shared Services als neues Organisationsmodell für die Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung steht, wie in Kapitel 2 dargelegt, vor der großen Herausforderung, zukünftig mit weniger Ressourcen ihre Aufgaben weiterhin wirkungsorientiert zu erfüllen und gleichzeitig Freiräume für neue Aufgaben zu schaffen. Weitere drohende Planstellen- und Stellenkürzungen in kommenden Haushaltsjahren werden wahrscheinlich die personelle Situation verschärfen.

Angesichts der positiven Erfahrungen zahlreicher privatwirtschaftlicher Unternehmen¹¹⁵ mit dem Shared Service-Modell beabsichtigt man nun, diesen organisatorischen Ansatz zur effektiveren und effizienteren Gestaltung der internen Dienstleistungsprozesse in der Bundesverwaltung nutzbar zu machen¹¹⁶. Beim Shared Service-Ansatz für

¹¹⁰ Unter Electronic Government (E-Government) wird die „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik verstanden.“ (Brüggemeier, VM 2007, S. 79)

¹¹¹ Hensen, a. a. O.

¹¹² IBM, S. 13

¹¹³ Martín-Pérez/Berger, S. 7

¹¹⁴ Hensen, VM 2006, S. 183; Schwiering, S. 421

¹¹⁵ Gerybadze/Martín-Pérez, Controlling 2007, S. 473; Keuper/Oecking, S. VII

¹¹⁶ Hensen, a. a. O., S. 177

die Bundesverwaltung geht es darum, „die Verwaltung der Verwaltung“ zu optimieren¹¹⁷.

Untersuchungen ergaben, dass 35% der Tätigkeiten in den Verwaltungen der Bundesländer rein binnenadministrativer Natur sind bzw. Dienstleistungen für interne Kunden (sprich: Beschäftigte in den Verwaltungen) betreffen¹¹⁸. Dieser Anteil dürfte sich voll auf die Bundesverwaltung übertragen lassen¹¹⁹. Hier besteht also enormes Rationalisierungspotenzial, zumal in den 445 Bundesbehörden¹²⁰ in den zentralabteilungsspezifischen Bereichen, sog. Querschnittsaufgaben, wie Personal, Haushalt (Finanzen), Innerer Dienst die gleichen oder zumindest gleichartige interne Dienstleistungen erstellt werden¹²¹.

Ausgehend von den theoretischen Ausführungen dieser Arbeit zum Shared Service-Ansatz¹²² eignen sich Shared Services – projiziert auf den „Konzern“ Bundesverwaltung – für die Bündelung von operativen Aufgaben der inneren Verwaltung. Für eine Verlagerung in ein SSC kommen sämtliche Unterstützungsaufgaben der Zentralabteilungen sowohl bei den obersten Bundesbehörden als auch deren Geschäftsbereichen in Betracht¹²³.

Die vornehmliche Vision ist die Reduzierung der Zentralabteilungen auf Verwaltungsstäbe. Diese Auffassung vertritt auch Hensen¹²⁴. Die operativen Dienstleistungen könnten in wenigen größeren SSC's, die

¹¹⁷ Hensen, *move moderne verwaltung*, September 2007, S. 12

¹¹⁸ Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 4

¹¹⁹ Hensen, VM 2006, S. 183

¹²⁰ BMI, Fortschrittsbericht 2005, S. 4

¹²¹ Auch Niedersachsen sieht angesichts der erheblichen Ressourcen, die die Querschnittsaufgaben binden, Handlungsbedarf. Siehe Wulff, *innovative Verwaltung* 9/2005, S. 11.

¹²² S. 14

¹²³ Schütz, S. 31

¹²⁴ Hensen, VM 2006, S. 177

miteinander in einem „Quasi“-Wettbewerb¹²⁵ stehen, gebündelt erbracht werden. Mehrere SSC's sollten angestrebt werden, um eine Monopolisierung zu vermeiden¹²⁶, weniger größere, damit die beschriebenen Skaleneffekte¹²⁷ und durch standardisierte automatisierte Prozesse möglichst hohe Prozesseffizienzen erreicht werden können. Die wettbewerbsähnliche Situation und die per SLA zu vereinbarende Auftraggeber-/Auftrag-nehmerbeziehung tragen nicht zuletzt zu Qualitätsverbesserungen und einer größeren Kundenorientierung bei. Die Steuerung der Zentralabteilungsaufgaben verbleibt nach wie vor in der Partnerbehörde, die das SSC beauftragt hat¹²⁸.

Shared Services als neuer organisatorischer Ansatz für die Bundesverwaltung haben nicht zur Folge, dass den Behörden Verantwortung genommen wird. Vielmehr eröffnet die Verlagerung von Routineaufgaben aus den Zentralbereichen Freiräume, sich auf die Kernaufgaben und das strategische Management von Verwaltungsdienstleistungen konzentrieren zu können¹²⁹. Das Shared Service-Modell bietet die Möglichkeit, nicht in jeder Behörde eigene Organisationseinheiten für gleichartige zentralabteilungsleitungstypische Aufgaben vorhalten zu müssen¹³⁰.

Als SSC's im Bundesbereich agieren bereits heute das Bundesverwaltungsamt (BVA), das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV), jeweils für Serviceleistungen im Bereich der Querschnittsaufgaben sowie die Bundesstelle für Informationstechnik (BIT) im BVA und das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) im Bereich der IT¹³¹.

¹²⁵ „Quasi“-Wettbewerb deshalb, weil der öffentliche Sektor - anders als die Privatwirtschaft - nicht gewinnorientiert agiert, sondern allgemeinwohlorientiert handelt.

¹²⁶ von Schoeler, *move moderne verwaltung*, März 2006, S. 17; Schütz, S. 31

¹²⁷ S. 16

¹²⁸ Hensen, a. a. O., S. 183

¹²⁹ Schütz, S. 31

¹³⁰ Hensen, a. a. O., S. 178

¹³¹ BMI, Regierungsprogramm, SSC-Beispiele

Was mit einer Implementierung von Shared Services verbunden ist und welche Faktoren für eine erfolgreiche Einführung maßgeblich sein dürften, wird in Kapitel 5 exemplarisch am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit analysiert und dargestellt. Im Folgenden wird zunächst der Reformansatz der Bundesregierung beschrieben, mit dem sie die ressortübergreifende SSC-Einführung im Bundesbereich anstrebt.

3.4.1 Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“

Das im Kontext zum Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 vom Bundesministerium des Innern (BMI) erarbeitete und am 13.09.2006 vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ stellt eine ressortübergreifende Strategie für die weitere Modernisierung der Bundesverwaltung dar. In ihm sind die folgenden vier operativen Handlungsfelder identifiziert: Personal, Steuerung, Organisation und E-Government¹³². Sie stehen in engem Bezug zueinander.

Die Bundesregierung ist sich dessen bewusst, dass die Bundesverwaltung mit weniger Ressourcen den zukünftigen Herausforderungen, die nach Ansicht von Hill „einen pro-aktiven Aufbau staatlicher Kapazitäten erfordern“¹³³, mit den heutigen Strukturen, Kompetenzen und Technologien nicht gewachsen sein wird¹³⁴. Vielmehr sieht man inzwischen die Notwendigkeit, von dem durch das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG begründeten Denken und Handeln in Zuständigkeiten in eine stärkere Prozess- und Ergebnisorientierung überzugehen, um so effizientere Dienstleistungen erbringen zu können¹³⁵. Maßgeblicher Treiber für die Transformation von Strukturen und Prozessen ist der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien¹³⁶.

¹³² BMI, Regierungsprogramm, S. 4

¹³³ Hill, Föderalismuskommission II, S. 4

¹³⁴ BMI, a. a. O., S. 6

¹³⁵ ebd., S. 8

¹³⁶ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 8

Im Handlungsfeld Organisation wird erstmals konkret die Absicht geäußert, Shared Services für die Bündelung von standardisierbaren Dienstleistungen als neue Struktur einzusetzen¹³⁷. Im Unterschied zur vorherigen Bundesregierung, die mit ihrem Reformprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ die Zentralisierung von internen Dienstleistungen in Dienstleistungszentren vorsah¹³⁸, soll nun gerade durch den Einsatz des Shared Service-Konzepts eine Art Wettbewerb durch wenige konkurrierende Dienstleistungszentren geschaffen werden. Man erhofft sich dadurch, dass die Kosten für interne Dienstleistungen gesenkt, zugleich der Service verbessert und auch eine einheitliche Rechtsanwendung gefördert werden.

a) Umsetzungsplan 2007

Der am 28.02.2007 von der Bundesregierung beschlossene Umsetzungsplan 2007 zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ konkretisiert die im Regierungsprogramm dargestellte Modernisierungsstrategie für die Bundesverwaltung. Mit 32 Modellprojekten werden Modernisierungsmaßnahmen in den Handlungsfeldern Personal, Steuerung und Organisation initiiert.

Ein Kernprojekt des Umsetzungsplans 2007 ist das Projekt „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“ im Handlungsfeld Organisation¹³⁹. Bis spätestens 31.12.2009 sollen zentralabteilungstypische Aufgaben mit Unterstützungscharakter (nicht: Entscheidungscharakter) – insbesondere aus den Bereichen Personal, Haushalt, Beschaffung, IT, Organisation sowie Innere Dienste – in Dienstleistungszentren gebündelt und standardisiert als kostengünstige, wettbewerbsfähige, kundenorientierte, qualitätsorientierte und transparente Dienstleistungen für alle Bundesministerien nebst Geschäftsbereichen beziehbar sein.

Mit der ressortübergreifenden Einführung dieser neuen Struktur, der Shared Service-Organisation, beabsichtigt die Bundesregierung, die bereits in zahlreichen Unternehmen der Privatwirtschaft erfolgreich

¹³⁷ BMI, Regierungsprogramm, S. 16

¹³⁸ BMI, Fortschrittsbericht 2005, S. 6

¹³⁹ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 41

eingeführte Organisationsform für die Bundesverwaltung fruchtbar zu machen. Durch die Bündelung von standardisierbaren verwaltungsin-
ternen, also binnenadministrativen, Dienstleistungen können die Auf-
gaben der inneren Verwaltung effektiver (vor allem im Hinblick auf
Personal- und Sachkosten) und mit höherer Qualität (durch einheitli-
che Prozessgestaltung, verbesserte Daten- und Servicequalität) geleis-
tet werden¹⁴⁰. Gleichzeitig ermöglicht diese Vorgehensweise, dass sich
die Bundesministerien und ihre Geschäftsbereichsbehörden verstärkt
auf ihre eigentlichen Kernaufgaben konzentrieren können und das
strategische Management für Querschnittsfunktionen durch Verbesse-
rung der inneren operativen Servicedienste nachhaltig gestärkt wird.

In Folge der mit der Einführung von Shared Services verbundenen
gravierenden (nicht nur strukturellen) Veränderungen wird dem Chan-
ge Management erhebliche Bedeutung zukommen¹⁴¹.

Wie man auf den Gedanken gekommen ist, das aus der Privatwirt-
schaft stammende Shared Service-Konzept als neue Organisations-
form für die Bundesverwaltung nutzbar zu machen, wird nach der
Skizzierung des Umsetzungsplans 2008 am Beispiel des Bundesver-
waltungsamtes (BVA) verdeutlicht. Das BVA verfügt über vielfältige
Erfahrungen auf den Gebieten der gebündelten Erbringung zentrali-
sierter Querschnittsdienstleistungen. Dadurch nimmt es bei der Ein-
führung von Shared Services im Bundesbereich eine Vorreiterrolle ein.

b) Umsetzungsplan 2008

Mit dem am 19.03.2008 von der Bundesregierung beschlossenen Um-
setzungsplan 2008 – Fortschrittsbericht zum Regierungsprogramm
Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen einschließlich
Programm E-Government 2.0 – wird der beschrittene Weg fortgesetzt.
In dem Umsetzungsplan 2008 berichtet das BMI, wie es das Regie-
rungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“
vorsieht, über bereits erzielte Fortschritte in den im Umsetzungsplan
2007 initiierten Projekten und gibt einen Ausblick auf die in 2008 be-
absichtigten Projektaktivitäten. Im Projekt „Aufbau und Ausbau von
Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“

¹⁴⁰ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 41

¹⁴¹ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 42

wurden in 2007 in elf Behörden und sechs Dienstleistungszentren Daten zu relevanten internen operativen Verwaltungsdienstleistungen in den Bereichen Personal, Haushalt und Beschaffung erhoben, welche die Datenbasis für die organisatorische Ausgestaltung der zukünftigen Dienstleistungszentrumsaufgaben bilden sollen¹⁴². Gleichfalls wurde Optimierungspotenzial hinsichtlich eines standardisierten IT-Einsatzes, mit dem u. a. Medien- und IT-Brüche insbesondere zwischen den Prozessen Personaladministration und –abrechnung überwunden werden könnten, erkannt¹⁴³.

3.4.2 Beispiel: Das Bundesverwaltungsamt als zentraler Dienstleister im Bundesbereich

Seit seiner Gründung im Jahr 1960 entlastet das BVA als zentraler Dienstleister des Bundes auf der Grundlage des Gesetzes über die Errichtung des BVA (BVwAG)¹⁴⁴ vornehmlich die Bundesministerien durch die Übernahme von nichtministeriellen Aufgaben¹⁴⁵. Mittlerweile haben nahezu alle obersten Bundesbehörden, darunter sämtliche Bundesministerien, Verwaltungsaufgaben auf das BVA übertragen, um sich so auf ihre politischen Kernaufgaben konzentrieren zu können. Mehr als 100 verschiedene Aufgaben nimmt das BVA inzwischen wahr¹⁴⁶. War das Aufgabenportfolio des BVA zunächst dadurch gekennzeichnet, die Bundesministerien durch die Übernahme von nichtministeriellen Fachaufgaben zu entlasten, so hat das BVA seit 1998¹⁴⁷ sein Aufgabenspektrum kontinuierlich erweitert¹⁴⁸: Es bündelt seither in zunehmendem Maße Querschnittsaufgaben aus der gesamten Bundesverwaltung in seinem Dienstleistungszentrum¹⁴⁹, wie z. B.¹⁵⁰

¹⁴² BMI, Umsetzungsplan 2008, S. 12

¹⁴³ ebd.

¹⁴⁴ § 1 II, III BVwAG

¹⁴⁵ BVA-Jahresbericht 2004, S. 4

¹⁴⁶ ebd.

¹⁴⁷ ebd., S. 106

¹⁴⁸ ebd., S. 7

¹⁴⁹ ebd., S. 104

- die Beihilfearbeitung für 57 Behörden, Institutionen (ca. 17.800 Personen),
- das Travelmanagement (Abrechnung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskosten) für ca. 60 Kunden mit einem Volumen von mehr als 188.900 Abrechnungen im Jahr 2007,
- die Personalkostenabrechnung (Besoldung, Entgelt) für 39 Behörden erledigte für das Jahr 2007 mehr als 26.500 Zahlfälle.

Durch die zentrale Bearbeitung dieser binnenadministrativen Vorgänge verschafft das BVA seinen Partnern weitere Freiräume für eine wirkungsvollere Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben¹⁵¹. Gleichzeitig konnten auf Grund von Größenvorteilen (Economies of Scale¹⁵²) und Know-How-Konzentration beachtliche Effizienz- als auch Qualitätsgewinne für die internen Serviceleistungen erreicht werden, wie die folgenden Grafiken zeigen¹⁵³:

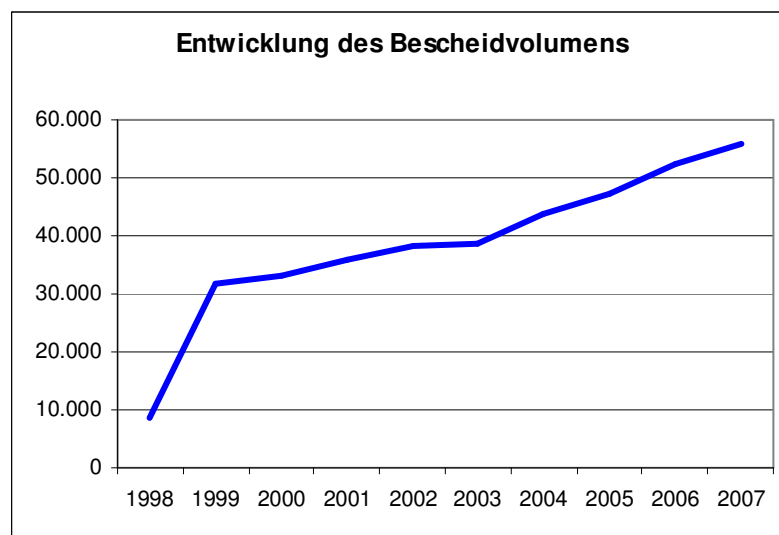


Abbildung 4: Entwicklung des Bescheidvolumens in der Beihilfearbeitung

¹⁵⁰ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie/Managementfassung, S. 5

¹⁵¹ BVA-Jahresbericht 2006, S. 120

¹⁵² S. 16

¹⁵³ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie/Managementfassung, S. 10

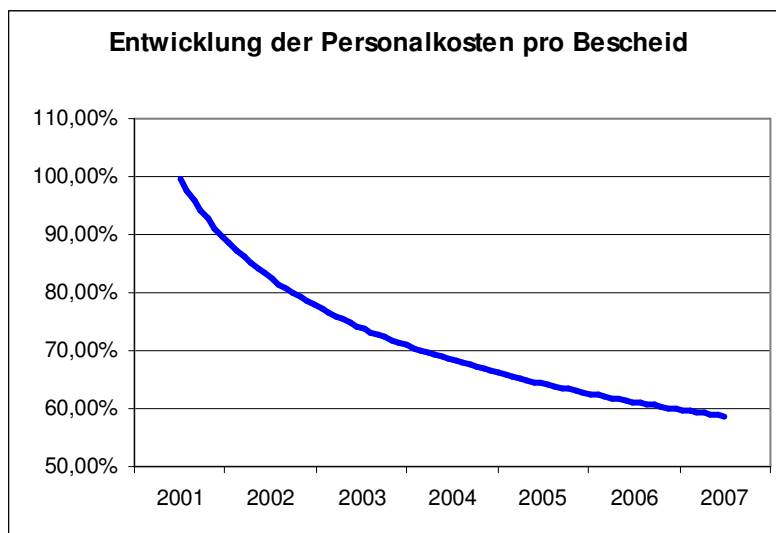


Abbildung 5: Entwicklung der Personalkosten pro Beihilfebescheid

Mit zunehmendem Bescheidvolumen sanken, trotz tariflicher und gesetzlicher Steigerung der Bezüge ab 2001, die Personalkosten in der Beihilfebearbeitung um ca. 40%, im Bereich der Reisekostenerstattung sogar um rund 42%¹⁵⁴. Qualitätsgewinne spiegeln sich u. a. in der geringen Quote von 0,06% berechtigter Widersprüche in der Beihilfebearbeitung wider¹⁵⁵.

Die mit der zentralisierten Bearbeitung erzielten Erfolge bildeten den Anknüpfungspunkt, über weiteres Rationalisierungspotenzial im Bereich der internen Verwaltungsdienstleistungen nachzudenken und stellten zugleich den Beginn für neue behördenübergreifende kooperative Organisationsformen mit abgestufter Verantwortung dar. Dabei handelt es sich um das Shared Service Center-Konzept für die Bundesverwaltung¹⁵⁶:

Seit dem Jahr 2004 besteht zwischen dem BVA und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eine Verwaltungsgemeinschaft¹⁵⁷. Das BVA ist Dienstleister für alle operativen

¹⁵⁴ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie/Managementfassung, S. 10

¹⁵⁵ BVA-Jahresbericht 2006, S. 130

¹⁵⁶ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage; BVA-Jahresbericht 2005, S. 106

¹⁵⁷ BVA-Jahresbericht 2005, S. 122

Zentralabteilungsaufgaben des BBK. Die strategischen Entscheidungsaufgaben nimmt ein Verwaltungsstab des BBK wahr¹⁵⁸. Zwischen beiden Behörden besteht ein Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis¹⁵⁹. Positive Erfahrungen zeigen, dass dieser neue Weg interbehördlicher Kooperation auf dem Gebiet der gebündelten Erbringung von administrativen Zentralabteilungsaufgaben zukunftsweisend ist¹⁶⁰. Der Gesetzgeber favorisierte die neuartige Methode behördlicher Kooperation bereits in der Begründung zum BBK-Errichtungsgesetz¹⁶¹. Während eine Verwaltungsgemeinschaft „eine umfassende Form interbehördlicher Kooperation darstellt“¹⁶², bietet das BVA Behörden in seinem wie ein SSC funktionierenden Verwaltungsservice-Zentrum (VSZ) an, auch einzelne operative Aufgaben zentralabteilungstypischer Bereiche – modular – als gebündelte Dienstleistungen zu erbringen¹⁶³.

In seiner Machbarkeitsstudie, die das VSZ für Verwaltungsgemeinschaften als Konzept einer neuen Arbeitsteilung vorstellt, sieht das BVA Unterstützungsleistungen für folgende Bereiche vor¹⁶⁴:

- Personalmanagement,
- Organisation,
- Finanzmanagement (Haushalt; Controlling, Kosten-/Leistungsrechnung),
- Innenrevision,
- Justitiariat,
- Innerer Dienst.

¹⁵⁸ Hensen, VM 2006, S. 179

¹⁵⁹ BVA-Jahresbericht 2005, S. 122

¹⁶⁰ ebd., S. 120

¹⁶¹ Hensen, a. a. O., S. 179; Bundestags-Drucksache 15/2286, S. 6

¹⁶² so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

¹⁶³ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie/Managementfassung, S. 6

¹⁶⁴ ebd., S. 11

Mit seiner Konzeption setzt das BVA bereits heute den organisatorischen Ansatz um, den die Bundesregierung nun ressortübergreifend für den „Gesamtkonzern“ Bundesverwaltung nutzbar machen möchte.

4 IT-gestützte Personalarbeit

Am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit wird im Folgenden dargestellt, wie die erfolgreich praktizierte gebündelte Erbringung von Querschnittsdienstleistungen im Bereich der Personal(neben)kosten des BVA und modellartig mit der BBK-Verwaltungsgemeinschaft begonnene Shared Service-Organisation auf weitere „klassische“ Bereiche der Personalarbeit in der Bundesverwaltung ausgedehnt werden kann. Die vorausgehende Klärung von Begrifflichkeiten dient dem Zweck, im Sinne des Umsetzungsplans 2007 nach Entscheidungs- und Unterstützungsaufgaben zu differenzieren¹⁶⁵, um so Personalaufgaben, die für eine Verlagerung in ein SSC geeignet sind, identifizieren zu können. Ein Personalinformationssystem spielt bei einem solchen Transformationsprozess eine wesentliche Rolle¹⁶⁶, weshalb kurz auch auf dieses Instrument eingegangen werden soll.

4.1 Personalarbeit versus Personalmanagement

Nach der Definition der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) stellt Personalmanagement „die Gesamtheit aller Ziele, Strategien und Instrumente dar, die das Verhalten der Führungskräfte und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter prägen und gestalten“¹⁶⁷. Der Managementbegriff lässt sich dabei in drei Verantwortungsebenen – strategische, taktische und operative Ebene – gliedern¹⁶⁸. „Aufgabe der operativen Ebene ist es, diese in die tägliche Arbeit einzubringen und sie in konkrete Maßnahmen umzusetzen.“¹⁶⁹

¹⁶⁵ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 41

¹⁶⁶ 3.3, S. 23

¹⁶⁷ KGSt-Bericht 3/2000, S. 11

¹⁶⁸ KGSt-Bericht 7/1994, S. 12

¹⁶⁹ ebd.

Personalmanagement ist demzufolge all-umfassend, während das operative Personalmanagement gleichgesetzt werden kann mit dem Begriff Personalarbeit. Personalarbeit ist damit eine Teilmenge des Personalmanagements. Bei der Personalarbeit wird zwischen verwalter Personalarbeit (u. a. Personalaktenführung, Kündigungen / Umsetzungen abwickeln, Lohn- und Gehaltsabrechnung) sowie der gestaltenden Personalarbeit (u. a. Personalgewinnung, Personalentwicklung) differenziert¹⁷⁰.

4.2 Personalinformationssysteme

Der Einsatz von Personalinformationssystemen¹⁷¹ gewinnt angesichts knapper werdender Ressourcen – Personal und Haushaltsmittel – und Aufgabenzuwächsen/-veränderungen zunehmend an Bedeutung, da das Personalmanagement in Folge dessen einem raschen Wandel ausgesetzt ist und sich kurzfristig auf sich verändernde Situationen einstellen muss. Dies kann nur gelingen, wenn die benötigten Informationen zeitnah, aktuell und auf einer einheitlichen verlässlichen Datenbasis entsprechend dem Anforderungsprofil abrufbar sind.

Beschränkte sich der Einsatz von Personalinformationssystemen zu Beginn der IT-gestützten Personalarbeit zunächst auf administrative Prozesse wie z. B. die Lohn- und Gehaltsabrechnung, Gleitzeitermittlung, Datenpflege der Stammdaten¹⁷², so wächst der Bedarf an Informationen und Entscheidungsunterstützung im Bereich der dispositiven Aufgaben¹⁷³. Dispositive Aufgaben betreffen u. a. die Personalplanung, aber auch die Aufgaben der Führungskräfte¹⁷⁴.

¹⁷⁰ KGSt-Bericht 4/1993, S. 12

¹⁷¹ Unter einem Personalinformationssystem wird ein System verstanden, das sowohl die IT-gestützte Verwaltung und Bearbeitung von personalwirtschaftlichen Informationen und Daten ermöglicht als auch – neben administrativen Prozessen – dispositive Aufgaben unterstützen kann (Hopp/Göbel, S. 358 m. w. N.). Synonym wird im Rahmen dieser Arbeit auch der Begriff „Personalmanagement-system“ verwendet.

¹⁷² Jung, S. 696; Hopp/Göbel, S. 358

¹⁷³ Jung, S. 697

¹⁷⁴ Hopp/Göbel, a. a. O.; Jung, a. a. O.

Personalinformationssysteme verfolgen heutzutage zwei Zielrichtungen: Zum einen sollen mit ihrem Einsatz im Bereich der administrativen Aufgaben Rationalisierungseffekte durch Entlastung des Personals bei Routineaufgaben und Massenvorgängen erzielt werden¹⁷⁵. Zum anderen verspricht man sich von einem Personalinformationssystem, das die dispositiven Aufgaben unterstützt, eine Verbesserung der Informationsbasis für kurzfristige personelle Entscheidungen als auch strategische Planungen¹⁷⁶ - auch durch die Möglichkeit von Ad-hoc-Abfragen¹⁷⁷. Personalinformationssysteme entwickeln sich damit zusehends zu einem strategischen Instrument, das pro-aktives¹⁷⁸ Personalmanagement ermöglicht.

Mit dem Shared Service-Ansatz für die Bundesverwaltung sollen die administrativen Personalprozesse, die gegenwärtig noch in gleicher oder ähnlicher Weise von jeder der 445 Bundesbehörden geleistet werden und enorme personelle Ressourcen binden, in SSC's verlagert werden, um sie dort noch weiter standardisiert, optimiert und damit effizienter erbringen zu können.

4.2.1 Beispiel: Das System EPOS

Das Elektronische Personal-, Organisations-, Stellenmanagementsystem (EPOS) wurde als so genanntes „Einer-für-Alle-Verfahren“¹⁷⁹ vom BVA im Auftrag des BMI, sprich von der Verwaltung für die Verwaltung, entwickelt.

¹⁷⁵ Hopp/Göbel, a. a. O.

¹⁷⁶ Jung, S. 696

¹⁷⁷ Jung, S. 697

¹⁷⁸ Unter pro-aktivem Personalmanagement versteht der Autor zukunftsorientiertes, vorausschauendes Personalmanagement.

¹⁷⁹ Nach dem Kabinettsbeschluss „Verringerung und Straffung von Bundesbehörden“ vom 1996-02-07 sind IT-gestützte Verfahren u. a. im Personalbereich nach dem „Einer-für-Alle-Prinzip“ zu standardisieren: Entsprechende Verfahren sollen von einem Ressort entwickelt und allen anderen zur Verfügung gestellt werden. KBSt-Schriftenreihe Band 43, S. 1-1

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) hat ein Gutachten¹⁸⁰ erstellt, in dem verschiedene Personal- und Stelleninformationssysteme hinsichtlich ihrer Tauglichkeit als „Einer-für-Alle-Verfahren“ untersucht wurden. Dabei ist EPOS empfohlen worden¹⁸¹. Darüber hinaus wurde in einer Modellrechnung nachgewiesen, dass beim Einsatz des Systems EPOS als „Einer-für-Alle-Verfahren“ die monetäre Wirtschaftlichkeit gegeben ist¹⁸².

EPOS ist ein praxisorientiertes Personalmanagementsystem zur Unterstützung der behördlichen Zentralabteilungsaufgaben. Mehr als 900 Datenfelder bieten ein breites Spektrum an IT-Unterstützung für die zu erledigenden Aufgaben¹⁸³. Geschäftsprozesse für die Themenfelder Personal, Organisation, Haushalt und Innerer Dienst können auf einer einheitlichen Datenbasis individuell geplant und umgesetzt werden¹⁸⁴.

Die administrativen, ständig wiederkehrenden Prozesse sind in hohem Maße standardisiert, so dass die Routineaufgaben – zusätzlich unterstützt durch Standardschreiben und Auswertungen sowie weitere Servicefunktionen (z. B. automatische Berechnungsfunktionen für Urlaub und Mutterschutzfristen) – zügig, effektiv und qualitativ hochwertig erledigt werden können. Angaben des BVA zu Folge kann durch optimale Nutzung aller Systemkomponenten und entsprechend gestaltete Geschäftsprozesse eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter im Personalbereich bis zu 500 Beschäftigte betreuen¹⁸⁵. Zusätzlich enthält EPOS durch die Möglichkeiten, Organisationsstrukturen darzustellen, Aufgabenstrukturen abzubilden und zuzuordnen sowie tagesaktuelle Stellenbesetzungsübersichten zu erstellen, strategische Steuerungs-

¹⁸⁰ KBSt-Schriftenreihe Band 43

¹⁸¹ ebd., S. 1-1

¹⁸² ebd., S. 1-2

¹⁸³ BVA-Jahresbericht 2004, S. 56

¹⁸⁴ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 14

¹⁸⁵ BVA – BIT –, Kurzfassung zu EPOS. Online im Internet, URL: http://www.bit.bund.de/cln_046/nn_387424/BIT/DE/Loesungen/EPOS/CUG_EPOS/Publikationen/kurzfassung_epos,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kurzfassung_epos.pdf, übernommen am: 2008-04-12

elemente¹⁸⁶. Ad-hoc-Auswertungen runden den Service für das Management ab¹⁸⁷.

Wegen seiner modernen Web-Architektur ist EPOS ein flexibles weitgehend plattformunabhängiges System und ermöglicht die Integration in nahezu jede behördenspezifische Infrastruktur sowie die rasche Umsetzung von Rechtsänderungen¹⁸⁸. Weitere Systeme (z. B. Zeiterfassung, Kosten-/Leistungsrechnungssysteme, Intranetanwendungen, Workflows, Besoldungs- und Entgeltsysteme) können an EPOS angebunden werden; die damit einhergehende medienbruchfreie Bearbeitung der Geschäftsvorfälle schafft zusätzliche Synergieeffekte¹⁸⁹ – Redundanzen werden vermieden.

Bei Konzeption des Systems wurde bereits in einem frühen Stadium der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) beteiligt¹⁹⁰, so dass ein hoher datenschutzrechtlicher Standard realisiert werden konnte¹⁹¹. Hierbei wurde ein vielschichtiges Zugriffskonzept erarbeitet, das differenzierte Zugriffsregelungen bis auf Feldebene zulässt¹⁹². Ebenfalls wird der Hauptpersonalrat des BMI kontinuierlich in die Weiterentwicklung des Systems mit eingebunden, damit die personalvertretungsrechtlichen Aspekte entsprechend Berücksichtigung finden.

Rund 100 Behörden nutzen EPOS bzw. sind mit der Einführung des Systems befasst. Im Geschäftsbereich des BMI dient es als Standard-system für das Personal-, Organisations- und Stellenmanagement¹⁹³.

¹⁸⁶ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 24

¹⁸⁷ ebd.

¹⁸⁸ BVA-Jahresbericht 2004, S. 56

¹⁸⁹ Hensen, VM 2006, S. 180

¹⁹⁰ BfDI, 20. Tätigkeitsbericht 2003 – 2004, S. 122

¹⁹¹ ebd.

¹⁹² ebd.

¹⁹³ BVA – BIT –. Online im Internet, URL: <http://www.bit.bund.de> (Navigationspunkt „Lösungen“, Unterpunkt „Personal-, Organisations- und Stellenmanagement (EPOS)“), übernommen am: 2008-04-12

Vorteilhaft ist auch, dass die EPOS-Software nebst Nutzungsrecht im Rahmen der „Kieler Beschlüsse“¹⁹⁴ kostenfrei an die öffentliche Verwaltung weitergegeben werden darf.

Damit sich die Behörden vollständig auf die fachliche Nutzung von EPOS konzentrieren können, bietet das BVA auch das Hosting der Anwendung an, d. h. das BVA übernimmt als IT-Dienstleistung den technischen Betrieb sowie die technische und fachliche Administration von EPOS unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Anforderungen und der IT-Sicherheit¹⁹⁵.

4.2.2 Weitere Personalinformationssysteme

Neben dem „von der Praxis für die Praxis“ entwickelten und zuvor beschriebenen Personalmanagementsystem EPOS gibt es mittlerweile einen wachsenden Markt an Personalinformationssystemen, die von privatwirtschaftlichen Dienstleistern konzipiert wurden. Die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in diesem Dienstleistungssektor agieren, haben erkannt, dass die öffentliche Verwaltung angesichts der auf sie zukommenden Herausforderungen¹⁹⁶ den Einsatz von IT im Personalbereich nicht bei einzelnen Prozessen, wie der Personal(neben)kostenabrechnung und der reinen (Personal verwaltenden) Administration belassen kann, sondern der Weg hin zum ganzheitlichen elektronischen Personalmanagement („Electronic Human Resources“ – „E-HR“) führt. Im Gegensatz zum Produkt EPOS, in dem bereits heute das Regelwerk der maßgeblichen bundesrechtlichen Vorschriften umgesetzt ist, das jetzt schon eine Vielzahl der benötigten

¹⁹⁴ Der Begriff „Kieler Beschlüsse“ entstand aus Diskussionen beim 6. Erfahrungsaustausch des Kooperationsausschusses ADV Bund, Länder, Kommunalbereich (KoopA) am 1968-05-09/10 in Kiel. Es ging um die Möglichkeiten der Arbeitsteilung bei weitgehender Automation und um das Problem der Amtshilfe beim Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden. Siehe dazu umfassend <http://www.koopA.de/beschluesse/kiel.html> [Stand: 2008-04-12].

¹⁹⁵ BVA-Jahresbericht 2005, S. 60; BVA-Jahresbericht 2006, S. 156; BFDI, 20. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 149

¹⁹⁶ S. 9

Funktionen enthält und zudem kostenfrei an die öffentlichen Verwaltung weitergegeben wird, dürften mit der Einführung weiterer Personalinformationssysteme nicht unerhebliche (Folge-)Kosten entstehen. Zudem genügt eine bloße Automation von Prozessen alleine nicht, um Dienstleistungen effektiver und effizienter erbringen zu können; erst eine Standardisierung mit einhergehender Automation verspricht Erfolg¹⁹⁷.

4.3 IT-gestützte Personalarbeit heute

Die Personalarbeit im Bereich der Bundesverwaltung wird auch heute noch als eine der „klassischen“ Querschnittsaufgaben vornehmlich und schwerpunktmäßig in den Personalreferaten der behördlichen Zentralabteilungen wahrgenommen. Eine umfassende Aussage der für die Erstellung von personellen Dienstleistungen eingesetzten IT ist mangels entsprechender Erkenntnisse nicht möglich. Dennoch kann die „Dateienlandschaft“ im bundesbehördlichen Personalwesen als sehr heterogen eingestuft werden. Zu der Zeit, als das KBSt-Gutachten „Auswahl eines Personalinformationssystems zur Personal- und Stellenverwaltung“ erstellt wurde (Mitte 1998 bis August 1999)¹⁹⁸, kamen in den obersten Bundesbehörden bereits sechs verschiedene Informationssysteme zur Personal- und Stellenverwaltung zum Einsatz. Die im Rahmen der Phase 1 – Ist-Analyse und Benchmarking – des Projekts „Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“¹⁹⁹ durchgeführte stichprobenartige Erhebung ergab, dass in 11 Behörden mehrerer Geschäftsbereiche 56 verschiedene Personalanwendungen betrieben werden²⁰⁰. Alleine das Bundesministerium für Gesundheit nutzte im Jahr 2004 in seinem Geschäftsbereich sechs unterschiedliche Personal- und Stelleninformationssysteme²⁰¹, obwohl es schon 1996 beabsichtigte, ein standardisiertes Personal- und Stellen-

¹⁹⁷ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 62

¹⁹⁸ KBSt-Schriftenreihe Band 43, Deckblatt und S. 2-1

¹⁹⁹ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 43

²⁰⁰ So Göttsche im telefonischen Interview vom 2008-01-30, s. Anlage

²⁰¹ BRH-Bemerkungen 2006, S. 188, Nr. 42.1

verwaltungssystem einzuführen, und bereits 1999 zwei standardisierte Systeme zur Verfügung standen, welche die Anforderungen eines „Einer-für-Alle-Verfahrens“²⁰² erfüllen²⁰³. Zudem beschloss im Mai 1999 der Interministerielle Koordinierungsausschuss für IT in der Bundesverwaltung (IMKA), in dem alle Ressorts vertreten sind, dass Bundesbehörden, die ein IT-System einführen wollen, „das gezielt der Personal-, Organisations- und Stelleninformation gewidmet ist“²⁰⁴, eines der beiden in der Bundesverwaltung entwickelten Verfahren wählen sollen²⁰⁵. „Abweichende Auswahlentscheidungen sind zu begründen; die Wirtschaftlichkeit ist dabei gesondert nachzuweisen.“²⁰⁶

Die Darstellungen zeigen, dass der Bereich IT-gestützte Personalarbeit noch erhebliches Optimierungspotenzial aufweist²⁰⁷. Gebündelt, standardisiert, harmonisiert und entsprechend IT-unterstützt könnten personaladministrative Prozesse, als Shared Services organisiert, effektiver, effizienter, mit höherer Qualität und verbesserter Kundenorientierung gestaltet werden.

4.4 IT-gestützte Personalarbeit morgen – als Shared Services

Schon Ende der 1990er Jahre zeigten Analysen in der Privatwirtschaft, dass durch Shared Services insbesondere Kostensenkungen von bis zu 50% im Umfeld der Personalverwaltung erzielt werden konnten²⁰⁸.

²⁰² S. 37 in Fußnote 179

²⁰³ BRH-Bemerkungen 2006, S. 33, vor Nr. 43

²⁰⁴ KBSt-Schriftenreihe Band 43, S. 1-2

²⁰⁵ ebd.

²⁰⁶ ebd.

²⁰⁷ Bayern beabsichtigt in den nächsten Jahren ein zentrales Personalwirtschaftsverfahren bei sämtlichen Dienststellen, Universitäten und Kliniken einzuführen. Damit sollen Rationalisierungseffekte erzielt und bessere Steuerungsmöglichkeiten für den größten Ausgabenblock des Staatshaushaltes geschaffen werden. Angestrebt werden Einsparungen in Höhe von jährlich 20 Millionen Euro (Höll, CoPers 1/2007, S. 54).

²⁰⁸ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 57

Eine HR-Strategiestudie der Unternehmensberatung Kienbaum im Jahr 2006, bei der über 1.500 Personalverantwortliche aus Deutschland, Österreich und der Schweiz u. a. zu HR-Shared Service Centern (HR-SSC's) befragt wurden, ergab bei knapp 200 Rückantworten²⁰⁹ folgendes Bild: 41% der Unternehmen mit mehr als 10.000 Beschäftigten etablierten bereits SSC's für bestimmte Leistungen im Bereich der HR-Services²¹⁰. 84% der HR-SSC's nehmen die Lohn- und Gehaltsabrechnung wahr, wobei die Verlagerung dieser Aufgabe zumeist auch den ersten Schritt für eine Bündelung von Personaldienstleistungen darstellt²¹¹. Es folgen die Themenfelder Reise/Reisekosten, Personaladministration und Personalinformationssysteme²¹².

Einen ähnlichen Weg beschritt das BVA im Bereich der Bundesverwaltung: Nach den Erfolgen bei der zentralisierten Erbringung von Querschnittsdienstleistungen (Personalkosten, -nebenkosten, Travelmanagement) und den positiven Erfahrungen mit der Verwaltungsgemeinschaft zum BBK entwickelte es die Absichtung administrativer Zentralabteilungsaufgaben in Form des Modells VSZ weiter, um den Shared Service Ansatz für den Bundesbereich zu forcieren²¹³.

Für den „Konzern“ Bundesverwaltung bietet es sich an, jene administrativen Personaldienstleistungen zu bündeln, welche die SSC-typischen Merkmale aufweisen²¹⁴ und keine Entscheidungsaufgaben, sondern lediglich Unterstützungsaufgaben darstellen. Als Unterstützungsaufgaben kommen die Aufgaben des operativen Personalmanagements in Betracht²¹⁵. Das BVA differenziert zwischen operativer Arbeit, die in einem SSC geleistet werden soll, und bei der Partnerbehörde verbleibenden Entscheidungsaufgaben an Hand der §§ 75, 76

²⁰⁹ Hentschel, S. 6

²¹⁰ ebd., S. 8

²¹¹ ebd., S. 9

²¹² ebd., S. 10

²¹³ S. 31, Nr. 3.4.2

²¹⁴ S. 17

²¹⁵ S. 35, Nr. 4.1

des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG)²¹⁶. Die dort normierten Fälle sieht das BVA als ein Minimum dessen an, was in der Entscheidungskompetenz der Partnerbehörden (einschließlich deren Personalrat) verbleibt²¹⁷.

Beispiele aus dem umfangreichen Portfolio des BVA-VSZ für den Bereich „Personalmanagement/elektronisches Personal- und Zeitmanagement“²¹⁸, welche die vorstehenden Kriterien erfüllen und sich für eine Verlagerung in ein SSC eignen, sind folgende Teilprozesse:

- die elektronische Personaldatenverwaltung²¹⁹ (zusätzliche Mehrwerte ergeben sich aus der Möglichkeit, das Personalmanagementsystem beim BVA hosten zu lassen²²⁰),
- die Personalbetreuung (u. a. auch Vorbereitung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen²²¹),
- die elektronische Arbeitszeiterfassung²²².

Es handelt sich dabei um Prozesse mit hohen Transaktionsvolumina, die ständig wiederkehren, weitgehend standardisierbar und von mehr als einer Konzerneinheit – nämlich von 445 Bundesbehörden²²³ nachgefragt werden. Nach Standardisierung, Harmonisierung und Integration in eine entsprechende IT-Struktur könnten diese Prozesse in wenigen SSC's, die miteinander in einer Art Wettbewerb²²⁴ stehen, effektiver, effizienter, mit verbesserter Qualität und höherer Kundenorientierung erbracht werden. Die mit dem Shared Service-Ansatz verbun-

²¹⁶ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 9

²¹⁷ ebd.

²¹⁸ ebd., S. 22

²¹⁹ ebd., S. 24

²²⁰ S. 39

²²¹ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 27

²²² ebd., S. 32

²²³ S. 26

²²⁴ S. 27

denen Economies of Scale (Skaleneffekte in Folge der Generierung von Größenvorteilen)²²⁵ lassen sich realisieren.

Auch kleineren Behörden, vor allem solchen mit sehr spezifischen Fachaufgaben, kommt eine Shared Service-Organisation für die operativen Aufgaben der Personalarbeit zu gute. Sie brauchen kein für diese Geschäftsfelder spezialisiertes Personal vorzuhalten und können sich nahezu vollständig auf ihre fachlichen Aktivitäten konzentrieren.

5 Erfolgsfaktoren für IT-gestützte Personalarbeit als Shared Services

Gegenstand dieses Kapitels ist die Untersuchung von Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt, wenn man Shared Services – wie zuvor dargestellt – als neue Organisationsform im Bereich IT-gestützter Personalarbeit für den „Konzern“ Bundesverwaltung erfolgreich etablieren möchte. Näher untersucht werden sowohl rechtliche Rahmenbedingungen, Aspekte der IT und der Prozessorganisation/-gestaltung als auch der Change-Management-Prozess sowie das SLA für die Ausgestaltung der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung.

5.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen werden verfassungsrechtliche, datenschutz- und personalvertretungsrechtliche Punkte erörtert.

5.1.1 Das Ressortprinzip und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

Art. 65 S. 2 Grundgesetz (GG) normiert das Ressortprinzip: „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“

Gerade die ressortübergreifende Bündelung und Erbringung von administrativen Zentralabteilungsaufgaben in einem SSC, so auch die

²²⁵ S. 16

IT-gestützte Personalarbeit, versprechen optimale Größenvorteile (Economies of Scale)²²⁶.

Fraglich ist, ob eine solche ressortübergreifende Dienstleistungserbringung für den Bereich IT-gestützter Personalarbeit auch mit dem Ressortprinzip vereinbar ist.

Nach dem Ressortprinzip obliegt den Bundesministerinnen und Bundesministern die politisch selbständige, eigenverantwortliche Leitung und Verwaltung der einzelnen Ressorts (Geschäftsbereiche)²²⁷. Zu den damit verbundenen Kompetenzen gehören u. a. die Kompetenz zur Ressortorganisation und Weisungs-, Selbstentscheidungs- und Kontrollrechte²²⁸, wobei sich die Weisungsbefugnisse nicht nur auf das eigene Ministerium, sondern auf sämtliche unmittelbar nachgeordnete Behörden desselben Ressorts erstrecken²²⁹.

Organisatorische Fragen sind allerdings weitestgehend in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)²³⁰ geregelt²³¹. Sie ist für alle Bundesministerinnen und Bundesminister verbindlich²³². Da die GGO auf einem gemeinsamen Konsens der Bundesministerinnen und Bundesminister beruht, verstößt sie nicht gegen das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG²³³.

²²⁶ Hensen, VM 2006, S. 179

²²⁷ Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 65 [Brockmeyer], Rn. 15 m. w. N.; Schröder, in: Isensee/Kirchhof, § 64, Rn. 21

²²⁸ Schröder, in: Isensee/Kirchhof, a. a. O.

²²⁹ Schmidt-Bleibtreu/Klein, a. a. O., Rn. 19 m. w. N.

²³⁰ abrufbar unter:
<http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/GGO,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GGO.pdf> [Stand: 2008-04-15]

²³¹ Schmidt-Bleibtreu/Klein, a. a. O., Rn. 19; Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof, § 66, Rn. 28

²³² Schmidt-Bleibtreu/Klein, a. a. O., Rn. 20

²³³ ebd., Rn. 19 m. w. N.; Detterbeck, in: Isensee/Kirchhof, § 66, Rn. 28 m. w. N.

So soll nach § 4 I GGO durch organisatorische Regelungen u. a. die kosten- und qualitätsbewusste Wahrnehmung der Aufgaben unterstützt werden. § 3 IV GGO normiert, dass gleichartige Aufgaben, wie z. B. aus dem Bereich der internen Servicebereiche, zentral durch ein Ressort wahrgenommen werden sollen, soweit dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Diese Regelung fordert damit sogar die Bündelung von Aufgaben der internen Dienste bei einem Ressort. Genau dieses Ziel wird mit dem Shared Service-Ansatz für die Bundesverwaltung verfolgt²³⁴.

Durch die Verlagerung reiner Serviceaufgaben in ein SSC wird die Sachentscheidungsbefugnis der Ministerin bzw. des Ministers, die im Vordergrund des Art. 65 S. 2 GG steht, nicht berührt²³⁵. Allenfalls wird hierdurch ihre bzw. seine Personal- und Organisationsgewalt, die im Gegensatz zur Sachentscheidungskompetenz eher als „Hilfsbefugnisse“ betrachtet werden, hinsichtlich der an ein SSC übertragenen Aufgaben tangiert²³⁶. Der Kernbereich des Art. 65 S. 2 GG, nämlich die Wahrnehmung ressortspezifischer Fachaufgaben und die damit einhergehende Sachentscheidungsbefugnis der Ministerin bzw. des Ministers, bleibt beim Shared Service-Konzept unangetastet²³⁷. Beim organisatorischen Shared Service-Modell ist lediglich der „disponible Bereich der inneren Ressortorganisation“ betroffen²³⁸. Mit der abschließenden Entscheidung über die Verlagerung von internen Unterstützungsaufgaben aus der Zentralabteilung in ein SSC in Form einer Verwaltungsvereinbarung (auch als Service Level Agreement – SLA – bezeichnet) hat die Bundesministerin oder der Bundesminister zudem noch einmal die Möglichkeit, ihre bzw. seine Personal- und Organisationsgewalt auszuüben²³⁹.

²³⁴ Hensen, VM 2006, S. 180

²³⁵ Maier/Gebele, DVP 2007, S. 275

²³⁶ ebd.

²³⁷ ebd.; Hensen, a. a. O.

²³⁸ Hensen, a. a. O.

²³⁹ Maier/Gebele, a. a. O.

Basierend auf einer einvernehmlichen Verwaltungsvereinbarung ist die Verlagerung von rein administrativen Zentralabteilungsaufgaben, wie am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit beschrieben, mit dem Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG vereinbar und damit verfassungskonform²⁴⁰.

Shared Services bieten die Chance, Partnerbehörden von zentralabteilungstypischen Routineaufgaben zu entlasten, damit diese sich auf ihre Fach- und Kernaufgaben konzentrieren können²⁴¹. Durch die Entlastung des Personals ergibt sich für das betreffende Ministerium ein so genannter Mehrwert, indem frei werdendes Personal für die Fach- und Kernaufgaben gewonnen werden kann. Für den Behördenkreis der Bundesministerien ergeben sich mit dem neuen Organisationsansatz also Mehrwerte: Die Ministerien selbst können sich – wie im Umsetzungsplan 2007 gefordert – verstärkt den spezifischen Kernaufgaben der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen (§ 3 I GGO) widmen²⁴².

5.1.2 Fragen des Datenschutzes

Die IT-gestützte Personalarbeit in Form der Shared Services hat zur Folge, dass auch die damit zusammenhängenden personenbezogenen Daten von den Bundesbehörden, die ursprünglich diese Aufgaben wahrgenommen haben, in ein SSC verlagert und dort nun erhoben, verarbeitet und benutzt werden. Dabei gilt es, die einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Zu untersuchen ist, wie der neue Organisationsansatz Shared Services für die Bundesverwaltung aus datenschutzrechtlicher Sicht zu bewerten ist.

Als datenschutzrechtlich grundsätzlich „unproblematisch“ betrachtet der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) diejenigen Fälle, „in denen bestimmte Aufgaben durch Gesetz oder im Wege der Organisationsgewalt der Bundesregierung

²⁴⁰ Hensen, a. a. O., S. 179, Maier/Gebele, a. a. O., S. 276, 278

²⁴¹ Hensen, a. a. O., S. 180

²⁴² BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 40

oder der einzelnen Ressorts von einer Behörde auf eine andere übertragen werden, z. B. um die Bearbeitung gleich gelagerter Vorgänge auf eine Stelle zu konzentrieren²⁴³. Diese Variante betrifft jedoch nur die Fälle, in denen Aufgaben im Wege der Zentralisierung bei einer anderen Behörde angesiedelt wurden, und zwar sowohl mit den dazu gehörenden operativen als auch strategischen Entscheidungsbefugnissen (Beispiel: die zentralisierte Berechnung von Personal(neben)kosten durch das BVA²⁴⁴). Dabei ergibt sich die Zulässigkeit der Datenverarbeitung mit der Erfüllung der zu Grunde liegenden (übertragenen) Aufgabe²⁴⁵. „Kommt es zu einer Zuständigkeitsverlagerung bei der Aufgabe, verliert die bisherige Stelle ihre Berechtigung zur entsprechenden Datenverarbeitung und die neue Stelle erwirbt sie zusammen mit der Zuständigkeit für die Aufgabe.“²⁴⁶

Doch hierum geht es beim Shared Service-Ansatz eben nicht, denn einem SSC obliegt lediglich die operative Erstellung der vereinbarten Dienstleistungen. Die abschließende Entscheidungsbefugnis und strategische Steuerung der in ein SSC verlagerten internen Dienstleistungen verbleibt nämlich bei der Behörde, die das SSC beauftragt hat²⁴⁷.

Fraglich bleibt daher, wie Aufgabenverlagerungen von einer Behörde zu der anderen ohne entsprechenden (vollumfänglichen) Organisationsakt datenschutzrechtlich konform ausgestaltet werden können.

Denkbar sind in diesem Zusammenhang u. a. folgende Fallkonstellationen:

1. Eine Bundesministerin oder ein Bundesminister entscheidet zwar kraft ihrer bzw. seiner aus Art. 65 S. 2 GG hervorgehenden Organisationsgewalt, dass in ihrem bzw. seinem Geschäftsbereich zukünftig die administrativen Personaldienstleistungen von einem bestimmten SSC zu beziehen sind; die Ausgestaltung des Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisses in Form des SLA überlässt sie

²⁴³ BfDI, 21. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 20, Nr. 2.5

²⁴⁴ S. 31

²⁴⁵ BfDI, a. a. O.

²⁴⁶ BfDI, 21. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 20, Nr. 2.5

²⁴⁷ S. 14

bzw. er aber ihrem bzw. seinem Geschäftsbereich und dem SSC. In solch einem Fall läge zwar eine Entscheidung der obersten Dienstbehörde vor, aber kein vollumfänglicher Organisationsakt, aus dem die Zulässigkeit der Datenverarbeitung abgeleitet werden könnte. Vielmehr obliegt dabei den betroffenen Behörden – Geschäftsbereichsbehörden und zukünftigem SSC – bilateral übereinzukommen, welche Aufgaben und in welchem Umfang diese an das SSC verlagert und dort gebündelt wahrgenommen werden. In einem zwischen Partnerbehörde und SSC zu schließenden SLA wären dann auch die Fragen im Zusammenhang mit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von personenbezogenen Daten zu klären.

2. Die Bundesregierung strebt in ihrem Projekt „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“ an, dass bis spätestens 31.12.2009 alle Bundesministerien nebst deren Geschäftsbereiche die Möglichkeit erhalten sollen, u. a. Unterstützungsleistungen (nicht: Entscheidungsaufgaben) des Personalwesens von Dienstleistungszentren beziehen zu „können“²⁴⁸ (Prinzip der Freiwilligkeit). In solch einem Fall, in dem eine Behörde eines anderen Ressorts als desjenigen, dem das SSC angehört, mit dem SSC eine Kooperation eingehen möchte, läge der Aufgabenverlagerung ebenfalls kein Organisationsakt zu Grunde. Grundlage für die Wahrnehmung der IT-gestützten Personalarbeit (so das Beispiel) in einem SSC für eine Behörde eines anderen Ressorts wäre auch hier ein entsprechendes SLA.

Unzählige weitere Fallkonstellationen sind denkbar; sie darzustellen würde den Rahmen der Arbeit sprengen und kann nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein.

Das Datenschutzrecht differenziert, wenn es um „das Verhältnis zwischen zwei an einer Datenverarbeitung beteiligten Stellen geht“²⁴⁹, zwischen der Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und der Funktionsübertragung. Der Begriff „Funktionsübertragung“ ist im BDSG nicht definiert. Er betrifft solche

²⁴⁸ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 41

²⁴⁹ Simitis, § 11 [Walz], Rn. 7

Fälle, die von § 11 BDSG nicht gedeckt werden und Maßstab für eine Datenübermittlung § 28 BDSG bildet.

Charakteristisch für eine Auftragsdatenverarbeitung ist, dass der Auftragnehmer nach § 11 III 1 BDSG die Daten nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers erheben, verarbeiten oder nutzen darf. Verantwortlich bleibt der Auftraggeber (er ist die verantwortliche Stelle im Sinne des § 3 VII BDSG), der gemäß § 11 I 1 BDSG auch für die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz verantwortlich ist. Rechtlich betrachtet stellt der Auftragnehmer eine Einheit mit der verantwortlichen Stelle dar, wobei er „hinsichtlich der Art und des Umfangs der Datenverarbeitung vollständig abhängig vom Auftraggeber ist“²⁵⁰. Der Auftragnehmer fungiert somit als „verlängerter Arm“ der weiterhin verantwortlichen Stelle²⁵¹. Sie behält als „Herrin der Daten“ die volle Verfügungsgewalt und bestimmt damit auch alleine über die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten²⁵².

Wichtigstes Kriterium für die Anwendbarkeit des § 11 BDSG ist, dass bei der Datenverarbeitung im Auftrag lediglich eine „Hilfsfunktion“ der eigentlichen Aufgabe der verantwortlichen Stelle ausgelagert wird²⁵³. Dies ist bei der Verlagerung der elektronischen Personaldatenverwaltung von einer Behörde in ein SSC zu bejahen: In einem SLA, in dem zwischen Partnerbehörde und SSC die Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung definiert ist, wird u. a. dokumentiert, welche personenbezogenen Daten das SSC erheben, verarbeiten und nutzen darf sowie die Entscheidungsbefugnis, das strategische Management und die Verantwortung für die Datenverarbeitung bei der Partnerbehörde (Auftraggeber) verbleiben. Lediglich die operative Dienstleistungserbringung obliegt dem SSC.

²⁵⁰ ebd., Rn. 1 m. w. N.

²⁵¹ Gola/Schomerus, § 11, Rn. 3

²⁵² ebd.

²⁵³ Simitis, § 11 [Walz], Rn. 17; Landesbeauftragter für den Datenschutz Niedersachsen, S. 2

Nach Ansicht des BfDI stellt § 11 BDSG allerdings keine allgemeine Rechtsgrundlage für Aufgabenübertragungen dar²⁵⁴.

Fraglich bleibt daher, wie die mit der Verlagerung der elektronischen Personaldatenverarbeitung einhergehende Verlagerung der Aufgabe der Personalbetreuung (Vorbereitung personalwirtschaftlicher Maßnahmen, wie Fertigung von zeichnungsfertigen Entwürfen für Einstellungen, Ernennungen, Höhergruppierungen, Umsetzungen etc.²⁵⁵) datenschutzrechtlich einzustufen ist, mithin diese auch von § 11 BDSG gedeckt ist.

Der BfDI vertritt die Auffassung, dass „nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck diese Norm (§ 11 BDSG) nur die Fälle regelt, in denen lediglich die (rein technische) Abwicklung der Datenverarbeitung auf einen Dritten übertragen wird, die inhaltliche Aufgabenerfüllung aber in vollem Umfang beim Auftraggeber verbleibt, der deswegen die datenschutzrechtliche Verantwortung auch weiterhin tragen soll. Immer dann, wenn neben der reinen Datenverarbeitung auch inhaltliche (Teil-)Aufgaben übertragen werden, etwa Beantwortung von Bürgeranfragen mit vorgegebenen Textbausteinen, kann § 11 BDSG allein hierfür keine rechtliche Grundlage sein.“²⁵⁶

Mit der Verlagerung der Personalbetreuungsaufgaben ginge neben der elektronischen Personaldatenverwaltung eine solche „inhaltliche Teilaufgabe“ aus dem Personalreferat einer Behörde (Auftraggeber) auf das SSC (Auftragnehmer) über.

Differenzierter betrachten Gola/Schomerus die „inhaltliche“ Verlagerung einer „(Teil-)Aufgabe“: Sie sehen den Bereich der Auftragsdatenverarbeitung dann als verlassen an, „sobald dem Service-Unternehmen eine eigenständige ‚rechtliche Zuständigkeit‘ für die Aufgabe, deren Erfüllung die Datenverarbeitung oder die Nutzung dient, zugewiesen wird. Wird nicht nur die Verarbeitung von Daten, sondern auch *die* Aufgabe, zu deren Erfüllung die Verarbeitung der

²⁵⁴ BfDI, 21. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 20, Nr. 2.5

²⁵⁵ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 27

²⁵⁶ BfDI, a. a. O.; so auch Simitis, § 11 [Walz], Rn. 17

Daten notwendig ist, übertragen, so kann ein Fall der ‚Funktionsübertragung‘ vorliegen.“²⁵⁷

Die Datenverarbeitung oder –nutzung im Rahmen der elektronischen Personaldatenverwaltung dient der Wahrnehmung von Personalaufgaben. Die Verlagerung der Betreuungsaufgaben aus dem Personalreferat einer Bundesbehörde an ein SSC stellt lediglich einen Teilbereich der Personalaufgaben eines Personalreferats dar, mithin wird nicht *die* Gesamtaufgabe Personal an ein SSC verlagert. Auch erhält ein SSC keine eigenständige „rechtliche Zuständigkeit“ für die Personalbetreuung; dies widerspräche dem Shared Service-Gedanken. Wie zuvor bereits dargelegt, umfasst die Personalbetreuung in einem SSC neben der Vorbereitung personalwirtschaftlicher Maßnahmen u. a. die Erteilung von allgemeinen Auskünften an Kunden der Behörde, die das SSC mit der Aufgabenwahrnehmung betraut hat. Das SSC „führt im Grunde genommen lediglich einfache operative Tätigkeiten aus.“²⁵⁸ Alle Entscheidungskompetenzen verbleiben bei der Behörde, die das SSC beauftragt hat.²⁵⁹

So führen auch Golach/Schomerus an, dass in der Praxis teilweise die Auffassung vertreten wird, „dass selbst die komplette Zentralisierung der Personalverwaltung im Konzern als Auftragsdatenverarbeitung ausgestaltet werden kann, solange sich die Auftrag gebenden Konzernunternehmen die volle Verantwortung für Personalentscheidungen und die Personaldatenverarbeitung vorbehalten. Funktionsübertragung liegt aber jedenfalls dann vor, wenn der Dienstleister eigenständige Personalbefugnisse erhält.“²⁶⁰

In diese Richtung argumentiert ebenfalls die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen in ihrer „Orientierungshilfe Datenverarbeitung im Auftrag“: Sie hält die „Übertragung von Teilen einer Sachbearbeitung auf eine Auftragnehmerin“ für „durchaus denkbar, soweit über Weisungen und vertragli-

²⁵⁷ Gola/Schomerus, § 11, Rn. 9

²⁵⁸ Schütz, S. 29

²⁵⁹ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

²⁶⁰ Gola/Schomerus, § 11, vor Rn. 10

che Vorgaben der Rahmen der eigenen Gestaltung durch die Auftragnehmerin so eng gezogen ist, dass der Verbleib der Verantwortung für die Sachbearbeitung bei der Auftraggeberin hinreichend klar geregelt bleibt. Eine Übertragung in diesem Sinne kann also nur eine die Aufgabenerledigung lediglich unterstützende Funktion haben ohne eigene Entscheidungsbefugnis (sog. Verwaltungshilfe).²⁶¹

Im Ergebnis kann die IT-gestützte Personalarbeit in Form von Shared Services damit durchaus datenschutzrechtlich konform als Auftragsdatenverarbeitung i. S. d. § 11 BDSG gestaltet werden.

Die Auftragsdatenverarbeitung bedarf nach § 11 II 2 BDSG der Schriftform. Das Auftragsverhältnis kann in Form einer Verwaltungsvereinbarung²⁶² – einem SLA – geschlossen werden. Hierin gilt es aber, genau abzugrenzen und klarzustellen, dass eben mit der Aufgabenverlagerung keine Entscheidungsbefugnisse auf das SSC übergehen, sondern die Verantwortung alleine bei der das SSC beauftragenden Behörde verbleibt.

Die Abgrenzung zwischen einer Auftragsdatenverarbeitung im Sinne des § 11 BDSG und einer Funktionsübertragung ist komplex und bereitet in der Praxis häufig Schwierigkeiten²⁶³. Sie kann im Grunde genommen immer nur auf den Einzelfall bezogen getroffen werden.

Dies hat auch der BfDI erkannt. Da neue Formen der interbehördlichen Kooperation im Rahmen der Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen immer wichtiger werden, hat der Arbeitskreis eGovernment der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine Arbeitsgruppe unter Leitung des BfDI eingesetzt, die sich mit den Themen Auftragsdatenverarbeitung/Funktionsübertragung befassen und Lösungsmöglichkeiten erarbeiten soll²⁶⁴. Bis Redaktionsschluss des 21. Tätigkeitsberichts lagen noch keine konkreten Ergeb-

²⁶¹ Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, S. 6

²⁶² Simitis, § 11 [Walz], Rn. 49 m. w. N.

²⁶³ BfDI, 21. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 20, Nr. 2.5

²⁶⁴ ebd.

nisse vor. Der BfDI beabsichtigt aber, im folgenden Berichtszeitraum (Jahre 2007 – 2008) diese Fragen im Besonderen zu fokussieren²⁶⁵.

5.1.3 Personalvertretungsrechtliche Aspekte

Die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister des Innern, und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sowie der dbb beamtenbund und tarifunion (dbb) – jeweils mit ihren Mitgliedsgewerkschaften –, haben in der Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung „Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ vom 05. Oktober 2007 Grundsätze, Ziele und Maßnahmen entwickelt, mit denen sie gemeinsam u. a. Innovationen in der Bundesverwaltung fördern und stärken wollen²⁶⁶. Sie ist in Anlehnung an das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“²⁶⁷ geschaffen worden und orientiert sich thematisch an den im Regierungsprogramm identifizierten Handlungsfeldern sowie dem dazu gehörenden Umsetzungsplan 2007²⁶⁸ und damit auch dem Umsetzungsplan 2008. Bundesregierung und Gewerkschaften sind sich dessen bewusst, dass die mit dem Regierungsprogramm angestrebten Ziele nur „im vertrauensvollen Zusammenwirken und gemeinsam mit den Beschäftigten und deren Interessenvertretungen“²⁶⁹ erreicht werden können und die Gestaltung der Modernisierung der Bundesverwaltung sozialverträglich gestaltet werden muss²⁷⁰. Im Hinblick auf das im Themenfeld Organisation u. a. angestrebte Vorhaben, Dienstleistungszentren auf- und auszubauen²⁷¹, wird betont, dass die Interessen der Beschäftigten zu beachten sind²⁷².

²⁶⁵ BfDI, 21. Tätigkeitsbericht 2005 – 2006, S. 20, Nr. 2.5

²⁶⁶ BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 2

²⁶⁷ S. 28, Nr. 3.4.1

²⁶⁸ BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 4

²⁶⁹ ebd.

²⁷⁰ ebd., S. 3, Nr. 8 und S. 8, Nr. IV

²⁷¹ S. 29

²⁷² BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 5

Die Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung sieht eine frühzeitige Beteiligung der Beschäftigten und der Personalvertretungen bei allen Modernisierungsmaßnahmen der Behörden vor²⁷³. Sie gilt für die obersten Bundesbehörden und deren nachgeordnete Behörden²⁷⁴. Die Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung stellt die Basis für eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem für die Verwaltungsmodernisierung federführenden BMI, den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen dbb und DGB sowie deren jeweiligen Unterorganisationen im Modernisierungsprozess der Bundesverwaltung dar²⁷⁵ (siehe korrespondierend dazu § 2 Bundespersonalvertretungsgesetz – BPersVG).

Für die obersten Bundesbehörden besteht die Möglichkeit, auf Grundlage der Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung Einzelabkommen („Ressortvereinbarungen“) zur Verwaltungsmodernisierung mit den zuständigen Gewerkschaften zu schließen, „soweit die Aufgaben nicht den Personalvertretungen nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) obliegen.“²⁷⁶

Zu erörtern ist daher nunmehr, ob, inwieweit und welchen Personalräten bei der Verlagerung von IT-gestützter Personalarbeit von einer Bundesbehörde in ein SSC, das in der Aufbauorganisation einer anderen Bundesbehörde integriert ist, Beteiligungsrechte nach dem BPersVG zustehen.

Das BPersVG kennt unterschiedliche Formen der Beteiligung. Es differenziert u. a. zwischen:

- Anhörung,
- Mitwirkung,
- Mitbestimmung.

Gemäß § 78 I Nr. 2 BPersVG wirkt der Personalrat mit bei Auflösung, Einschränkung, Verlegung oder Zusammenlegung von Dienststellen

²⁷³ BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 8, Nr. V

²⁷⁴ ebd., S. 9

²⁷⁵ Sehrbrock, innovative Verwaltung 12/2007, S. 12

²⁷⁶ BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 8, Nr. VI

oder wesentlichen Teilen von ihnen. In Betracht kommen könnte bei der Schaffung einer Shared Service-Organisation der Tatbestand der Zusammenlegung wesentlicher Teile von Dienststellen. Allerdings stehen der Personalvertretung bei grundlegenden organisatorischen Entscheidungen im Rahmen der Verwaltungsreform keine Beteiligungsrechte nach dem BPersVG zu²⁷⁷. Dies ist darin begründet, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. April 1959²⁷⁸ „Entscheidungen der Dienststelle, die wegen ihrer Auswirkung auf die Allgemeinheit wesentlicher Bestandteil der Regierungsgewalt sind, nicht auf neutrale Stellen übertragen werden dürfen, die außerhalb der Regierungsverantwortung stehen.“²⁷⁹ Die Ausübung der Staatsgewalt ist nicht nur gleichzusetzen mit der Wahrnehmung „echter Hoheitsbefugnisse“, sondern umfasst auch den „Gesamtbereich öffentlicher Verwaltung des Staates.“²⁸⁰ Der Personalrat als Vertretung von Beschäftigten kann keine demokratische Legitimation vermitteln²⁸¹. „Die Personalvertretungen verfügen nicht über eine auf die Gesamtheit der Wahlbürger und damit das Volk als Inhaber und Träger der Staatsgewalt zurückzuführende Legitimation.“²⁸²

In ihrem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, konkretisiert durch die dazu gehörenden Umsetzungspläne, hat die Bundesregierung eine grundlegende organisatorische Entscheidung getroffen, indem sie zum Ausdruck bringt, zukünftig zentralabteilungstypische Unterstützungsleistungen (Routineaufgaben) von Dienstleistungszentren (SSC's) gebündelt wahrnehmen lassen zu wollen. Sollte durch die Bundesregierung oder durch den Bundesminister des Innern des Weiteren der Beschluss gefasst werden, dass z. B. im BVA eine solche Shared Service-Organisation auszubauen ist, so hätte die Personalvertretung nach § 78 I Nr. 2 BPersVG keine Mitwirkungsrechte.

²⁷⁷ Ilbertz/Widmaier, § 78, Rn. 10c

²⁷⁸ BVerfGE 9, 268 = ZBR 1959, 152 = PersV 1958/59, 234

²⁷⁹ Ilbertz/Widmaier, vor § 66, Rn. 1

²⁸⁰ ebd.

²⁸¹ ebd.

²⁸² ebd.

Ist der Personalrat nach § 78 I Nr. 2 BPersVG auf Grund der zuvor beschriebenen Situation nicht zu beteiligen, d. h. steht ihm insoweit kein Mitwirkungsrecht zu, so bleiben ihm gleichwohl die Rechte, die sich im Zusammenhang mit dem Aufbau eines SSC und der Verlagerung von Aufgaben im einzelnen ergeben. Beteiligungsrechte können sowohl für den Personalrat der Behörde entstehen, in der das SSC implementiert wird als auch für den Personalrat der Behörde, die Aufgaben (und gegebenenfalls auch Personal mit Planstellen und Stellen) in das SSC zu verlagern beabsichtigt.

§ 75 I BPersVG enthält enumerativ die Tatbestände, in denen der Personalrat bei Personalangelegenheiten der Tarifbeschäftigten das (volle) Mitbestimmungsrecht hat; § 76 I BPersVG normiert die Fälle, in denen dem Personalrat bei Personalangelegenheiten der Beamtinnen und Beamten ein (eingeschränktes) Mitbestimmungsrecht zusteht. Diese Vorschriften können Personalräte im Zusammenhang mit der Verlagerung von Personal in ein SSC tangieren.

In den in § 75 III BPersVG und § 76 II BPersVG aufgeführten Fällen hat der Personalrat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, gegebenenfalls durch Abschluss von Dienstvereinbarungen mitzubestimmen. Bei der Einführung IT-gestützter Personalarbeit als Shared Services könnten aus diesen Normen grundsätzlich folgende Mitbestimmungstatbestände in Betracht kommen:

- § 75 III Nr. 16 BPersVG: Gestaltung der Arbeitsplätze,
- § 75 III Nr. 17 BPersVG: Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen;
- § 76 II Nr. 5 BPersVG: Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und Erleichterung des Arbeitsablaufs und
- § 76 II Nr. 7 BPersVG: Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden.

Darüber hinaus ist der Personalrat nach § 78 V BPersVG vor grundlegenden Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen anzuhören.

In Folge dessen, dass es im BPersVG keinen generellen Mitbestimmungstatbestand in Bezug auf die jeweils für einen Einsatz vorgese-

henen Techniken wie u. a. Personalinformationssysteme oder Zeiterfassungssysteme gibt, bedarf es stets der Einzelfallprüfung, „ob es sich um technische Überwachungseinrichtungen (§ 75 III Nr. 17 BPersVG) bzw. um solche technischen Einrichtungen handelt, die erhöhte Anforderungen an die Beschäftigten stellen oder durch die ein größerer Effekt der Arbeitsleistung erzielt wird (vgl. § 75 III Nr. 16, § 76 II Nr. 5, 7; § 78 V BPersVG).“²⁸³ Ilbertz/Widmaier sehen vor allem im Zusammenhang mit den „vielfältigen Maßnahmen der Verwaltungsreform“ ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats nach § 76 II Nr. 7 BPersVG²⁸⁴.

Das personalvertretungsrechtliche Verfahren richtet sich je nach Beteiligungsform nach den §§ 69 und 72 BPersVG.

Die Untersuchung zeigt, dass im Zusammenhang mit der Einführung IT-gestützter Personalarbeit als Shared Services in der Bundesverwaltung vielfältige Beteiligungsrechte der Personalräte berührt sein können. Welche Normen des BPersVG im Rahmen der Implementierung eines SSC für IT-gestützte Personalarbeit zu berücksichtigen sind, kommt einzelfallbezogen zum einen auf die individuelle technische und personelle Ausgestaltung des SSC an, zum anderen auf die sich für die Partnerbehörde aus einer SSC-Kooperation ergebenden Konsequenzen, z. B. Einsatz eines (neuen) Personalmanagementsystems.

Daher ist es ratsam, die Personalvertretungen so früh wie irgend möglich in den Entscheidungsprozess mit einzubinden. So bietet sich bereits vor konkreter Einleitung beteiligungspflichtiger Maßnahmen die frühzeitige Information der Personalvertretung im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit gemäß § 2 BPersVG an.

5.2 IT-Ausstattung und Gestaltung von Prozessen

Die Ausführungen unter 4.3 zeigen, dass die „Dateienlandschaft“ in puncto Personalinformationssystemen in der Bundesverwaltung als sehr heterogen eingestuft werden kann. Mit dem Einsatz von 56 verschiedenen Personalanwendungen innerhalb von elf Bundesbehörden

²⁸³ Ilbertz/Widmaier, § 75, Rn. 198

²⁸⁴ Ilbertz/Widmaier, S. 1007

verschiedener Geschäftsbereiche – so die Ergebnisse der Stichprobe anlässlich der Ist-Datenerhebung im Rahmen des Projekts „Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“²⁸⁵ – befindet sich die Bundesverwaltung zwar nicht in einer so dramatischen Situation wie der US-amerikanische Konzern General Electric²⁸⁶, aus dem im Jahr 1984 gleichzeitig das erste SSC hervorging. Jedoch besteht im Bereich IT-gestützter Personalarbeit der Bundesverwaltung ebenfalls erhebliches Optimierungspotenzial.

Durch die Nutzung von vielen unterschiedlichen Personalinformationssystemen entstehen dem Bund nicht unerhebliche Lizenzkosten, Kosten für Updates etc. Mithin kommen in ein und derselben Behörde mehrere Personalinformationssysteme zum Einsatz, die jedoch untereinander nicht kompatibel sind und mangels Schnittstellen keinen automatisierten Datenaustausch miteinander ermöglichen²⁸⁷. Die Geschäftsvorfälle können nicht medienbruchfrei bearbeitet werden. Das Vorhalten gleicher Daten in mehreren Datenbanken und gegebenenfalls auch noch (Excel-)Tabellen verursacht erhebliche manuelle Datenpflegeaufwände und bindet personelle Ressourcen. Vermeidbare Redundanzen entstehen. Die manuelle Erfassung gleicher Daten in mehreren Systemen ist zudem fehleranfälliger (Faktor Mensch). Kurzfristig benötigte Personaldaten für die Beantwortung von Erlassen oder parlamentarischen Anfragen sind nur – wenn überhaupt – mit erhöhtem personellem Aufwand auf Grundlage einer uneinheitlichen Datenbasis ermittelbar.

Der BRH weist in seinen Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung darauf hin, dass „einheitliche, in der Bundesverwaltung bereits seit Jahren vorhandene standardisierte Systeme die Effizienz der Personalverwaltung erhöhen könnten.“²⁸⁸

Mehrwerte im Bereich der elektronischen Personaldatenverwaltung könnten bereits erzielt werden, wenn es gelänge, den Einsatz von Per-

²⁸⁵ S. 40

²⁸⁶ S. 19

²⁸⁷ BRH-Bemerkungen 2006, S. 33, vor Nr. 43, S. 188, Nr. 42.1

²⁸⁸ ebd., S. 32, Nr. 42

sonalinformationssystemen auf einige wenige Systeme zu reduzieren, die das Prinzip der Einmalerfassung beinhalten, eine einheitliche, redundanzfreie Datenhaltung ermöglichen sowie – unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Aspekte – Schnittstellen für einen automatisierten Datenaustausch aufweisen.

Doch eine allein auf wenige verschiedene Personalsysteme eingeschränkte IT-gestützte Bearbeitung von Personalprozessen hat noch nicht zur Folge, dass die Dienstleistungen im Personalwesen auch wirklich effektiv und effizient erbracht werden.

Kern des Shared Service-Gedankens ist es vor allem, Prozesse zu standardisieren, besonders solche, die massenhaft vorkommen²⁸⁹, und diese in einem SSC gebündelt zu erbringen. Als SSC-fähige Teilprozesse im Rahmen IT-gestützter Personalarbeit wurden u. a. identifiziert²⁹⁰:

- die elektronische Personaldatenverwaltung,
- die Personalbetreuung (u. a. auch Vorbereitung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen),
- die elektronische Arbeitszeiterfassung.

Um die IT-gestützte Personalarbeit erfolgreich als Shared Services in der Bundesverwaltung zu etablieren, bedarf es zunächst der Definition eines möglichst einheitlichen Prozesses „Personal“. Nur, wenn es gelingt, genaue Prozessbeschreibungen, auf einem breiten Konsens basierend, für die jeweiligen Teilprozesse zu erarbeiten und an Hand dessen festzulegen, welche operativen Personaldienstleistungen zukünftig in einem SSC gebündelt erbracht werden sollen, wird gleichzeitig die Akzeptanz für den Shared Service-Ansatz in der Bundesverwaltung steigen. Von Schoeler ist der Ansicht, dass „je besser die Prozesse beschrieben und definiert sind – nicht: je kleinteiliger –, umso besser lassen sie sich übertragen und lassen sich Synergien erschließen.“²⁹¹

²⁸⁹ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

²⁹⁰ S. 43

²⁹¹ von Schoeler, *move moderne verwaltung*, März 2006, S. 17

So ergab die von IBM im Rahmen der Global CEO Study 2006 durchgeführte Befragung von weltweit 765 Chief Executive Officers²⁹², dass zu den größten Hürden auf dem Weg zur Innovation u. a. unausgereifte Prozesse gehören (dies gaben rund 23% der Befragten an)²⁹³. Erst die Standardisierung von Prozessen ermöglicht die Vereinheitlichung von Schnittstellen, Abläufen und Leistungen²⁹⁴. Jede Abweichung vom Standardprozess führt zu höheren Kosten. Nur mit standardisierten, harmonisierten Prozessen, die mit einer entsprechenden IT-Unterstützung automatisiert werden, lassen sich optimale Größenvorteile (Economies of Scale)²⁹⁵ in einem SSC realisieren.

Dabei ist der definierte Standardprozess kein „starrer“ Prozess, den jede Behörde in Gänze bei einer Shared Service-Kooperation übernehmen muss. Mit Hilfe der IT lässt er sich modularisieren, d. h. in einzelne Bausteine/Teilprozesse zerlegen²⁹⁶. Entsprechend ist das BVA in seinem Konzept für das VSZ auch vorgegangen: Es bietet seinen Partnerbehörden an, auch einzelne operative Aufgaben zentralabteilungstypischer Bereiche – modular – als gebündelte Dienstleistungen zu erbringen.²⁹⁷

IT-gestützte Personalarbeit als Shared Services zu organisieren, bedingt zum einen eine Konsolidierung der in der Bundesverwaltung sehr heterogenen IT-Infrastruktur in Bezug auf Personalmanagementsysteme. Zum anderen erfordert dieser neue organisatorische Ansatz eine Standardisierung und Harmonisierung des Personalprozesses, um auch die mit dem Shared Service-Ansatz in Verbindung gebrachten beschriebenen Vorteile für die Bundesverwaltung nutzbar zu machen.

²⁹² Der Chief Executive Officer (CEO) ist Vorstandsvorsitzender einer Aktiengesellschaft im angloamerikanischen Recht (Online im Internet, URL: www.wissen.de, übernommen am: 2008-04-24).

²⁹³ IBM, S. 30

²⁹⁴ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 62

²⁹⁵ S. 16

²⁹⁶ S. 24

²⁹⁷ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

5.2.1 Einheitliches Dienstrecht als Chance für einheitliche Prozesse

Eine Chance für die Schaffung eines einheitlichen Personalprozesses könnten die Vorschriften des Rechts des öffentlichen Dienstes bilden. Für alle 445 Bundesbehörden gelten im Personalbereich dieselben Vorschriften des Rechts des öffentlichen Dienstes.

Sind die Personalreferate in den einzelnen – unterschiedlich großen – Behörden auch teilweise unterschiedlich organisiert und weisen die Behörden unterschiedliche personelle Strukturen auf, so wird dort überall nach denselben Regeln gearbeitet²⁹⁸. Die folgende Auflistung zeigt einen Auszug der Vorschriften, die von nahezu jedem Personalbereich der 445 Bundesbehörden in gleicher Weise zu vollziehen sind:

- Bundesbeamtengesetz (BBG),
- Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung – AZV),
- Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen (Mutterschutzverordnung – MuSchV),
- Verordnung über den Erholungsurlaub der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes (Erholungsurlaubsverordnung – EurlV),
- Verordnung über den Sonderurlaub für Bundesbeamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes (Sonderurlaubsverordnung – SurlV),
- Verordnung über die Elternzeit für Bundesbeamtinnen, Bundesbeamte, Richterinnen und Richter des Bundes (Elternzeitverordnung – EltZV),
- Verordnung über die Nebentätigkeit der Bundesbeamten, Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit (Bundesnebentätigkeitsverordnung – BNV),
- Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten (Bundeslaufbahnverordnung – BLV),

²⁹⁸ Schütz, S. 29

- Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz – BRRG),
- Bundesbesoldungsgesetz (BBesG),
- Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte (MVergV),
- Verordnung über die Gewährung eines Zuschlags bei Altersteilzeit (Altersteilzeitzuschlagsverordnung – ATZV),
- Bundessonderzahlungsgesetz (BSZG),
- Bundesreisekostengesetz (BRKG),
- Gesetz über die Umzugskostenvergütung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten (Bundesumzugskostengesetz – BUKG),
- Verordnung über das Trennungsgeld bei Versetzungen und Abordnungen im Inland (Trennungsgeldverordnung – TGV),
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift für Beihilfen in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (Beihilfevorschriften – BhV),
- Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG),
- Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes,
- Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG),
- Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – Allgemeiner Teil,
- Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten des Bundes in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-Bund),
- TVöD – Besonderer Teil Verwaltung,
- Tarifvertrag für Auszubildende des öffentlichen Dienstes (TVAöD) – Allgemeiner Teil,
- TVAöD – Besonderer Teil BBiG,
- Tarifvertrag über das Leistungsentgelt für die Beschäftigten des Bundes (LeistungsTV-Bund)

sowie weitere Verwaltungsvorschriften und Einzelerlasse.

In Folge der Vielzahl der für den Personalbereich geltenden Vorschriften ist dieser Aufgabenbereich relativ stark reglementiert. Mithin gibt es keine Rechtfertigung, dass z. B. Behörde A bei der Prüfung von formellen Voraussetzungen für die Beförderung einer Beamtin bzw. eines Beamten anders vorgeht als Behörde B, da das BBG und die BLV die Prüfpunkte und das Vorgehen normieren.

Die Einheitlichkeit des Rechts des öffentlichen Dienstes schafft damit günstige Ausgangsvoraussetzungen, den Personalprozess – zumindest in weiten Teilen – im Bereich der Bundesverwaltung zu standardisieren. Sie stellt ein so wesentliches Kriterium dar, dass man auf Grund dessen in der Bundesverwaltung bessere Rahmenbedingungen für Shared Services sieht als in der Wirtschaft²⁹⁹.

Durch die Standardisierung des Personalprozesses und dessen Optimierung/Automatisierung mit Hilfe der konsequenten Nutzung der IT – wie am Beispiel des Personalmanagementsystems EPOS demonstriert³⁰⁰ –, können damit sogar doppelte Synergieeffekte erreicht werden.

Es ist nicht mehr erforderlich, in jeder Bundesbehörde eigene Organisationsstrukturen für die Erbringung rein administrativer Personaldienstleistungen vorzuhalten.

Die IT-gestützte Personalarbeit (elektronische Personaldatenverwaltung, Personalbetreuung und elektronische Zeiterfassung als Beispiele) kann bei konsequenter Ausschöpfung der beschriebenen Rationalisierungs-/Optimierungspotenziale als Shared Services organisiert, effektiver und effizienter wahrgenommen werden.

5.2.2 Schaffung von Freiräumen für die Fachaufgaben

Durch die Verlagerung von standardisierten administrativen Personaldienstleistungen in ein SSC können bei der das SSC beauftragenden

²⁹⁹ Hensen, VM 2006, S. 178; Schütz, S. 30

³⁰⁰ S. 37, Nr. 4.2.1

Behörde personelle Ressourcen frei werden³⁰¹. In welcher Größenordnung personelle Ressourcen frei werden, kann zahlenmäßig pauschal nicht ermittelt werden, da zum einen die Zahl der im Personalbereich für die Wahrnehmung administrativer Personalaufgaben eingesetzten Kräfte und zum anderen die Zahl der zu betreuenden Beschäftigten je nach Behörde differiert. Auch hängt das Einsparpotenzial davon ab, in welchem Umfang die Partnerbehörde die von einem SSC angebotenen Dienstleistungen wahrnimmt.

Das VSZ des BVA bietet ein großes Spektrum an operativen Dienstleistungen im Bereich „Personalmanagement/elektronisches Personal- und Zeitmanagement“ seinen Partnerbehörden an³⁰². So können z. B. alleine durch die optimale Nutzung aller Systemkomponenten des Personalmanagementsystems EPOS und entsprechend gestaltete Geschäftsprozesse bis zu 500 Beschäftigte von lediglich einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter im Personalbereich betreut werden³⁰³. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass in diesem Bereich beachtliche Einsparpotenziale möglich sind.

Ein weiteres (internationales) Beispiel – Shared Services im Personalwesen des Commonwealth of Massachusetts (USA) – zeigt, dass durch den Einsatz von Shared Services eine entscheidende Verbesserung der Service- und Prozessqualität gelang, so dass u. a. die Zahl der Personalsachbearbeiter um 100 reduziert werden konnte³⁰⁴. Leider ist die Bezugsgröße in Accenture nicht angegeben, so dass die Zahl 100 nur bedingt aussagekräftig ist.

Die in Folge der Aufgabenverlagerung an ein SSC frei werdenden Beschäftigten können – gegebenenfalls nach weiterer Qualifizierung – zu einem großen Teil als zusätzliche Ressourcen in den eigentlichen Fachaufgaben der das SSC beauftragenden Behörde eingesetzt werden³⁰⁵. Ein weiterer Teil wird möglicherweise benötigt, um das SSC

³⁰¹ Hensen, VM 2006, S. 179

³⁰² BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 22

³⁰³ S. 38

³⁰⁴ Accenture, S. 10

³⁰⁵ Hensen, VM 2006, S. 179

zu verstärken, und ein dritter Teil nimmt die in der Partnerbehörde verbleibenden administrativen Kernaufgaben wahr³⁰⁶.

Der Shared Service-Ansatz für IT-gestützte Personalarbeit bietet, wie bereits beschrieben, interessante Optionen für die Bundesministerien: Durch entsprechende Aufgabenverlagerungen an ein SSC – wie es die Umsetzungspläne 2007³⁰⁷ und 2008³⁰⁸ fordern – bestünde die Möglichkeit, sich verstärkt auf ihre spezifischen ministeriellen Kernaufgaben, die nach § 3 I GGO der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen, zu konzentrieren.

Doch nicht nur für größere Behörden, sondern auch kleinere Behörden mit stark fachlich geprägtem Aufgabenportfolio ist das Shared Service-Konzept angesichts der schwierigen Haushaltslage hilfreich. Sie brauchen kein auf operative Personalarbeit spezialisiertes Personal vorzuhalten, sondern könnten eben diese Dienstleistungen von einem SSC abrufen.

Die Möglichkeit, durch die Verlagerung von operativen Personaldienstleistungen in ein SSC Freiräume für die fachlichen Kernaufgaben, also die eigentlich wertschöpfenden Prozesse, zu schaffen, kann damit als Anreiz zur Umsetzung des Shared Service-Modells dienen und bildet somit auch einen Erfolgsfaktor.

5.2.3 Höhere Qualität durch Know-How-Bündelung in der Bearbeitung

Die Konzentration und gebündelte Erbringung standardisierter administrativer Personaldienstleistungen für die geschilderten Aufgabenbereiche der elektronischen Personalverwaltung, der Personalbetreuung (einschließlich der Vorbereitung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen), ebenso der elektronischen Arbeitszeiterfassung in einem SSC, ermöglicht eine qualitativ hochwertigere Aufgabenerledigung.

³⁰⁶ Hensen, a. a. O. in Fußnote 21; BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 8

³⁰⁷ BMI, Umsetzungsplan 2007, S. 40

³⁰⁸ BMI, Umsetzungsplan 2008, S. 55

Das SSC-Personal ist auf die Bearbeitung der Unterstützungsleistungen im Geschäftsfeld Personal spezialisiert. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einem SSC stellen die zu erbringenden Unterstützungsleistungen die Kernprozesse dar³⁰⁹. Durch die Bündelung von Expertenwissen und die Möglichkeiten, die Verfahrenspraxis zu harmonisieren und einheitliche Qualitätsstandards einzuführen, wird eine gleichmäßige Rechtsanwendung und -auslegung gefördert³¹⁰, was wiederum zu hoher Gerichtsfestigkeit führt. Atypische Fallgestaltungen werden seltener auftreten³¹¹.

Professionell erbrachte und qualitativ hochwertigere interne Dienstleistungen im Personalbereich tragen gleichzeitig unmittelbar zur Erhöhung der Wertschöpfung der von einem SSC unterstützten Behörde, aber auch des „Gesamtkonzerns“ Bundesverwaltung, bei³¹².

5.3 Transition und Transformation

Mit der Entscheidung der Bundesregierung, zukünftig administrative Dienstleistungen zentralabteilungsspezifischer Aufgaben gebündelt von Dienstleistungszentren (SSC's) wahrnehmen zu lassen, bleibt die Frage verbunden, wie das Shared Service-Konzept organisatorisch in der Bundesverwaltung umgesetzt werden kann. Im Zusammenhang mit dieser Fragestellung geht es u. a. auch um die Phasen Transition und Transformation der IT-gestützten Personalarbeit.

Unter Transition wird die „Übertragung der Leistungsverantwortung aus einer Unternehmenseinheit in die des SSC verstanden.“³¹³ Transition bezeichnet also den eigentlichen Aufgabenübergang von einer Partnerbehörde in das SSC. Ziel der Transitionsphase ist es, dass die Aufgabenverlagerung in das SSC nahtlos und zeitgerecht erfolgt, wobei der Geschäftsbetrieb der Partnerbehörde bei dieser Aktion mög-

³⁰⁹ Gerybadze/Martín-Pérez, Controlling 2007, S. 474

³¹⁰ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage; Hensen, VM 2006, S. 179

³¹¹ Hensen, move moderne verwaltung, September 2007, S. 14

³¹² Schütz, S. 29; Martín-Pérez/Berger, S. 7

³¹³ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 64

lichst nicht gestört wird³¹⁴. Hierzu bedarf es im Vorfeld der Transition einer sorgfältigen Planung. Während der Transitionsphase wird die Leistung so erbracht wie vor dem Aufgabenübergang³¹⁵.

Um das Ziel zu erreichen, mittels der Shared Service-Organisation die Leistung zukünftig effektiver und effizienter zu erbringen, gilt es im zweiten Schritt, eine bestehende in eine zukünftige Leistung umzustellen³¹⁶. Diesen Prozess bezeichnet man als Transformation³¹⁷.

Nach erfolgreicher Aufgabenintegration im SSC und Herstellung eines reibungslosen Geschäftsbetriebes zwischen SSC und zu unterstützender Behörde kann mit der Umsetzung des zukünftigen Ablaufes, der Transformation, begonnen werden³¹⁸. Der Transformationsprozess kann sich als sehr komplex gestalten: Im IT-Bereich wird unter Umständen die Umstellung von ganzen Infrastrukturen notwendig; Datenmigrationen müssen mitunter durchgeführt, Prozesse automatisiert und konsolidiert, Betriebsabläufe modifiziert werden³¹⁹.

Je rascher und besser der Transformationsprozess einem SSC gelingt, umso schneller lassen sich die mit dem Shared Service-Ansatz angestrebten Kosten- und Qualitätsziele erreichen. Ein erfolgreicher Transformationsprozess trägt im Übrigen dazu bei, dass nicht gleich zu Beginn der SSC-Implementierung die Kundenzufriedenheit beeinträchtigt wird³²⁰.

Dies zeigt, dass gerade dem Transformationsprozess bei der Implementierung von Shared Services hohe Aufmerksamkeit beizumessen ist³²¹.

³¹⁴ ebd.

³¹⁵ ebd.

³¹⁶ ebd.

³¹⁷ ebd.

³¹⁸ ebd., S. 65

³¹⁹ ebd.

³²⁰ ebd.

³²¹ Westerhoff, in: Keuper/Oecking, S. 65

Beide Phasen, Transition und Transformation, bilden damit maßgebliche Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit zwischen Partnerbehörde und SSC, aber auch für die Zielerreichung des SSC³²².

5.4 Das Change Management

Die Umsetzung des Shared Service-Ansatzes in der Bundesverwaltung erfordert ein Umdenken und bedingt einen Kulturwandel. SSC's zu implementieren, stellen eine „massive Veränderung“ dar, da durch eine solche organisatorische Neuausrichtung sowohl „Prozesse, Systeme, Tätigkeitsinhalte, Organisation, Kultur und Stimmung“ tangiert werden³²³.

Das Change Management³²⁴ ist hierbei der Prozess zur Einführung von IT-gestützter Personalarbeit im Rahmen von Shared Services und damit der Weg zur Erreichung der angestrebten Vorteile. Die Art und Weise des Change Managements stellt einen Erfolgsfaktor dar. Zum Change Management gehört auch die Ausgestaltung des Kommunikationsprozesses für die Führungskräfte und die Mitarbeiterinnen sowie Mitarbeiter³²⁵.

Mit der Implementierung von Shared Services sind nicht nur tiefgreifende strukturelle Veränderungen in der Bundesverwaltung verbunden. Die Organisation IT-gestützter Personalarbeit als Shared Services wird für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der heutigen Personalreferate Veränderungen zur Folge haben. Behördenleitungen, Zentralabtei-

³²² ebd., S. 64

³²³ Frey/Pirker/vanden Eynde, in: Keuper/Oecking, S. 379

³²⁴ „Meist wird Change Management mit Veränderungsmanagement übersetzt und meint die Organisation und das Management von Veränderungen innerhalb von Unternehmen... Im deutschen Sprachraum wird Veränderungsmanagement auch häufig mit Organisationsentwicklung gleichgesetzt. Dieses ist laut Comelli ein geplanter und systematischer Prozess zur Veränderung der Kultur, der Systeme und des Verhaltens einer Organisation mit dem Ziel, die Effektivität der Organisation bei der Lösung der Probleme und Erreichung ihrer Ziele zu steigern.“ (Frey/Pirker/vanden Eynde, a. a. O., S. 371 m. w. N.)

³²⁵ Oertig, S 39

lungsleitungen sowie Personalreferatsleitungen befürchten mit der Verlagerung von Aufgaben und gegebenenfalls auch Personal, „Macht, Status, Entscheidungskompetenz und freien Zugriff auf Ressourcen zu verlieren.“³²⁶ Derartige Veränderungen können sowohl bei Entscheidungsträgern und Mitarbeiterinnen sowie Mitarbeitern Unsicherheit und Ängste auslösen.

Ein professionelles Change Management dient dazu, die Beschäftigten durch diesen Veränderungsprozess zu begleiten, ihnen die Notwendigkeit für Veränderungen aufzuzeigen, sie zu informieren und teilhaben zu lassen³²⁷, „damit sich diese bewusst mit den angestrebten Veränderungen befassen, sich mit ihnen identifizieren oder diese zumindest akzeptieren können.“³²⁸

5.4.1 Vom Denken in Zuständigkeiten zum Konzerndenken

Das Ressortprinzip nach Art. 65 S. 2 GG trägt maßgeblich dazu bei, dass die Bundesverwaltung ausgeprägt zuständigkeitsorientiert denkt und handelt³²⁹.

Es fehlt heutzutage noch häufig die Vorstellungskraft, dass rein administrative zentralabteilungstypische Aufgaben der Behörden von einem internen Dienstleister, dem SSC, wahrgenommen werden können³³⁰. Dazu ist es erforderlich, sich von dem bisherigen Denken in Zuständigkeiten zu lösen³³¹.

Das dem Shared Service-Prinzip innewohnende Konzern-Denken muss stärker genutzt werden, um interne Verwaltungsdienstleistungen zukünftig qualitativ hochwertiger und effizienter erbringen zu kön-

³²⁶ Schwiering, S. 425

³²⁷ Oertig/Kohler, in: Oertig, S. 191

³²⁸ Frey/Pirker/vanden Eynde, in: Keuper/Oecking, S. 371

³²⁹ BMI, Regierungsprogramm, S. 8

³³⁰ Schwiering, S. 425

³³¹ Schütz, S. 34

nen³³². Wie bereits unter 5.1.1 dargelegt, steht das Ressortprinzip dem nicht entgegen³³³.

Mit der Einführung von Shared Services in der Bundesverwaltung ist keineswegs beabsichtigt, dass die Verwaltung zukünftig etwa Gewinne erwirtschaften soll. Vielmehr geht es bei der Einführung dieser Organisationsform darum, eine bereits in der Wirtschaft und in Teilen der Bundesverwaltung (Beispiele: Personalkosten-/Personalnebenkostenabrechnung im BVA, Verwaltungsgemeinschaft zwischen BVA und BBK) erfolgreich praktizierte, neue, wirkungsvollere und wirtschaftlichere Struktur für die Erstellung von internen Dienstleistungen für den „Gesamtkonzern“ Bundesverwaltung zu nutzen³³⁴. Auch wird mit dem Shared Service-Ansatz kein Arbeitsplatzabbau angestrebt. Vielmehr sollen hierdurch gewonnene Ressourcen die eigentlichen Kernaufgaben der Behörden verstärken.

5.4.2 Einbindung der Stakeholder

Stakeholder sind diejenigen Anspruchsgruppen, die von der Einführung eines neuen organisatorischen Ansatzes direkt oder indirekt betroffen sind³³⁵. Bei der Einführung von Shared Services für den Bereich IT-gestützter Personalarbeit sind zahlreiche Anspruchsgruppen mehr oder minder stark berührt. Sie gilt es, im Rahmen des Change Managements für die kulturelle Veränderung frühzeitig und nicht erst in der Umsetzungsphase von Shared Services zu sensibilisieren und zu gewinnen. Umfassende Veränderungen – wie sie die Einführung von Shared Services darstellen – können nach Auffassung von Ulschmidt „nur dann gelingen, wenn von den Veränderungen betroffene Personen sich ändern. Bei der Einführung neuer Prozesse muss der größte Teil des Managementaufwands den beteiligten und betroffenen Menschen gelten und nur ein geringer Teil der Organisation und der Technik.“³³⁶

³³² so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

³³³ ebd.

³³⁴ Schütz, S. 34

³³⁵ Oertig/Kohler, in: Oertig, S. 188

³³⁶ Ulschmidt, innovative Verwaltung 10/2007, S. 20

Hinsichtlich der zahlreichen Anspruchsgruppen, die im Falle einer Organisation der IT-gestützten Personalarbeit als Shared Services zu beteiligen sind, beschränkt sich der Verfasser dieser Arbeit darauf, einige wesentliche Anspruchsgruppen näher zu betrachten.

a) Politik und oberste Behördenleitungen

„Das Topmanagement muss voll hinter dem Vorhaben stehen, sich tatkräftig für sein Gelingen einsetzen, energisch führen.“³³⁷ Die Politik, vor allem die Bundesregierung, ist gefordert, den mit dem Beschluss für den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (SSC's) eingeleiteten „Wertewandel und Verwaltungsumbau“ durch ein „klares Bekenntnis zu initiieren und umzusetzen.“³³⁸ Nur, wenn solche Veränderungen auch vom Topmanagement tatsächlich gewollt sind und dieses sich nachdrücklich für das Gelingen einsetzt, kann ein solcher Transformationsprozess (im organisatorischen Sinne) bewältigt werden. So wird in den Fallstudien von Oertig im Hinblick auf neue Geschäftsmodelle für das Personalmanagement³³⁹ dem Chief Executive Officer und der Geschäftsleitung bei der Einführung eines neuen HR-Geschäftsmodells besondere Bedeutung beigemessen, da die oberste Geschäftsführung zugleich Kunde von HR und Entscheidungsträger ist. „Sie kann dem Projekt den nötigen Rückhalt geben und ein deutliches Zeichen für die Bedeutung eines neuen HR-Geschäftsmodells setzen.“³⁴⁰

b) Behördenleitungen und Leitungspersonal der Zentralabteilungen

Durch die Verlagerung der IT-gestützten Personalarbeit in ein SSC können für Behördenleitungen (der nachgeordneten Geschäftsbereichsbehörden der obersten Bundesbehörden) und die Entscheidungsträger in den Zentralabteilungen der Bundesbehörden u. a. Ängste vor

³³⁷ Ulschmidt, innovative Verwaltung 10/2007, S. 21

³³⁸ von Schoeler, move moderne verwaltung, März 2006, S. 16

³³⁹ Oertig/Kohler, in: Oertig, S. 188

³⁴⁰ ebd.

Machtverlust, Personalabgängen (zur Verstärkung des SSC) relevant werden. Hier gilt es, mit Hilfe umfassender Kommunikation Bewusstsein zu schaffen, dass der Einsatz von Shared Services keinen Machtverlust bedeutet, sondern Freiräume für die konzeptionellen, gestalterischen und dispositiven Aufgaben des Personalmanagements schafft, so dass sich die von einem SSC betreute Behörde auf das strategische Personalmanagement konzentrieren kann.

c) Gewerkschaften, Personalvertretungen, weitere Beauftragte

Die Bildung des in der Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung vom 05.10.2007 beschriebenen Konsultationskreises, in dem Vertreterinnen und Vertreter des BMI sowie der Gewerkschaften sich mindestens zweimal jährlich über die Fortentwicklung des Regierungsprogramms, die Umsetzungspläne und die jährlichen Fortschrittsberichte austauschen zu beabsichtigen³⁴¹, stellt eine wichtige Informations- und Kommunikationsplattform im Hinblick auf das Change Management dar. Im Rahmen des Grundsatzes der vertrauensvollen Zusammenarbeit nach § 2 BPersVG sollten die Personalräte von den Behördenleitungen frühzeitig bei beabsichtigten Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung beteiligt werden, um zeitnah personalvertretungsrechtlich relevante Aspekte berücksichtigen zu können³⁴².

Weitere Anspruchsgruppen wie die Schwerbehindertenvertretungen und die Gleichstellungsbeauftragten sind bei der Implementierung IT-gestützter Personalarbeit als Shared Services involviert.

d) Beschäftigte

Beschäftigte verbinden den Einsatz eines neuen Organisationsmodells häufig mit Veränderungen am Arbeitsplatz. Es ist wichtig, sie zu Beteiligten in dem Veränderungsprozess und nicht zu Betroffenen zu machen. Beteiligung bedeutet vor allem, den Beschäftigten frühzeitig Orientierung zu verschaffen, in dem die Gründe für die bevorstehen-

³⁴¹ BMI/dbb beamtenbund und tarifunion/DGB, S. 8, Nr. V

³⁴² S. 57

den Veränderungen – demographische Veränderungen innerhalb der Beschäftigtenstruktur der Bundesverwaltung in den kommenden Jahren, angespannte Haushaltslage und weiter drohende Planstellen-/Stellenkürzungen – glaubwürdig dargelegt und das Zukunftsbild oder die Vision des SSC für IT-gestützte Personalarbeit nachvollziehbar aufgezeigt werden³⁴³.

Diejenigen Beschäftigten, die zukünftig in einem SSC arbeiten, gilt es ebenfalls zu motivieren. Sie nehmen in einem SSC keine „minderwertigen“ Tätigkeiten wahr. Vielmehr stellen die dort zu erbringenden Dienstleistungen nunmehr echte Outputgrößen dar, da das SSC seine Prozesse als Kernprozesse betrachtet³⁴⁴. Qualifizierungs-, Kompetenzentwicklungsmöglichkeiten sowie berufliche Perspektiven sollten aufgezeigt werden³⁴⁵.

Im Rahmen des Change Managements eignen sich zur Information der Stakeholder zielgruppenorientierte Informationsveranstaltungen, da die Informationsbedürfnisse der einzelnen Anspruchsgruppen unterschiedlich sind³⁴⁶. Es sollten auch Kommunikationsmöglichkeiten über Intranet mit persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partnern geschaffen werden³⁴⁷.

Der am 27.11.2007 gestartete und gegenwärtig noch laufende „Shared Services Wettbewerb“ dürfte den Change-Management-Prozess unterstützen und das Interesse an Shared Services vermutlich wecken. Unter Schirmherrschaft des Staatssekretärs im BMI, Bernhard Beus, und des Finanzvorstands der KGSt, Ulrich Potthast, werden „Die besten Dienstleistungszentren in der öffentlichen Verwaltung“ gesucht und im November 2008 im Rahmen der Messe „MODERNER STAAT“ ausgezeichnet. Ziel des Wettbewerbs, an dem sowohl Bundes-, Landes- als auch Kommunalverwaltungen teilnehmen können, ist es,

³⁴³ Oertig, S. 40

³⁴⁴ Martín-Pérez/Berger, S. 7

³⁴⁵ zu einem neuen Rollenverständnis im HR-Geschäftsmodell s. ausführlich Oertig, S. 28 ff.

³⁴⁶ Oertig/Kohler, in: Oertig, S. 188

³⁴⁷ Oertig, S. 40

wichtige Impulse für die Realisierung von Dienstleistungszentren zu erhalten und einen verwaltungsebenenübergreifenden Ideenwettbewerb und Erfahrungsaustausch auszulösen³⁴⁸.

Shared Services als neues Organisationsmodell in der Bundesverwaltung erfolgreich zu etablieren, wird zu einem großen Teil davon abhängen, ob es gelingt, bei den Beschäftigten das Bewusstsein für die Notwendigkeit dieser organisatorischen Neugestaltung zu schärfen und sie motivieren zu können, sich aktiv an dem Prozess der Neuformierung interner Dienstleistungen, wie der IT-gestützten Personalarbeit als Shared Services, zu beteiligen.

5.5 Gestaltung der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung – das Service Level Agreement

Während bei der Zentralisierung von Aufgaben alle Befugnisse an die Behörde übergehen, die diese Aufgaben zukünftig zentral für eine oder mehrere Behörden wahrnehmen soll, ist vorherrschendes Merkmal des Shared Service-Konzepts eine Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung. Durch diese Beziehung wird gleichzeitig das Verständnis gefördert, dass auch die Beschäftigten als interne Empfänger von Serviceleistungen Kunden mit Qualitätserwartungen darstellen³⁴⁹.

Herzstück dieser neuen Art interbehördlicher Kooperation und zugleich Bindeglied zwischen der zu betreuenden Behörde (Auftraggeber, Kunde) und SSC (Auftragnehmer) ist das Service Level Agreement (SLA). In dieser Arbeit wurde bereits an verschiedenen Stellen auf das SLA und dessen besondere Bedeutung im Rahmen des Shared Service-Konzeptes hingewiesen. Im Folgenden soll noch einmal näher auf das SLA eingegangen werden, seine Funktion aufgezeigt sowie Inhalte eines solchen Vertragsverhältnisses dargestellt werden.

³⁴⁸ BMI, Umsetzungsplan 2008, S. 13; BMI, Pressemitteilung vom 2007-11-27. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/cIn_028/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/11/Shared_Services_Wettbewerb.html, übernommen am: 2008-04-24

³⁴⁹ Schütz, S. 27

Das SLA³⁵⁰ als schriftliche Vereinbarung stellt den Rahmen für die Kooperation zwischen Partnerbehörde und SSC dar und regelt zugleich die Beziehungen beider Behörden. Es ist der Maßstab für die kundenorientierte Ausrichtung und gleichzeitig ein Steuerungselement³⁵¹. Service Level Agreements dienen nach Auffassung von Oertig „einerseits dem Kunden als Controlling-Instrument zur Überprüfung von Qualität, Zeit und Kosten in der HR-Leistungserbringung. Andererseits sind sie aber auch für das SSC selbst ein unerlässliches Führungsinstrument.“³⁵²

Dabei haben die Partnerbehörden eines SSC selbst die Möglichkeit, durch entsprechende Vereinbarung von Service-Level-Zielen, Einfluss auf Qualität und Kundenorientierung der Dienstleistungserbringung in einem SSC zu nehmen. In dem gemeinsam zu erarbeitenden SLA können in einer Service Level Scorecard (Übersichtstafel) messbare Service-Level-Ziele definiert werden³⁵³. An Hand von festzulegenden Messgrößen, so genannten Key Performance Indikatoren (wie z. B. Systemverfügbarkeit, fehlerfreie Migrationen von Datenbeständen, Beantwortung eingehender Anfragen) und Bestimmung des Service Levels³⁵⁴, im Rahmen dessen die Dienstleistung zu erbringen ist, können die Zielerreichung, der Zielerreichungsgrad und damit die Prozessqualität kontrolliert werden.

Das SSC wird seinerseits alles daran setzen, die vereinbarten Dienstleistungen in der garantierten Qualität und kundenorientiert zu erbringen, damit die Partnerbehörde Kunde des SSC bleibt und nicht zu einem anderen Dienstleister bzw. einem anderen SSC wechselt.

³⁵⁰ Nach ITIL (IT Infrastructure Library) ist das SLA ein “Vertrag, in dem die Dienstleistungen und Verantwortlichkeiten vereinbart werden.“ (ITIL. Online im Internet, URL: <http://www.itil.de> (Navigationspunkt „Über ITIL®“, Unterpunkt „Glossar“), übernommen am: 2008-04-25. Synonym kann für den Begriff „SLA“ auch der Begriff „Verwaltungsvereinbarung“ verwendet werden (BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 50).

³⁵¹ Schütz, S. 28

³⁵² Oertig, S. 35

³⁵³ Oertig, S. 35

³⁵⁴ ebd.

Inhalte eines SLA sind im Wesentlichen:³⁵⁵

- die Feststellung, dass „die strategischen Kompetenzen und die einhergehenden Entscheidungsbefugnisse in allen Dienstleistungsbereichen ausschließlich bei der Partnerbehörde als Auftraggeber verbleiben“³⁵⁶, während lediglich die operative Ausführung der Unterstützungsaufgaben nach Maßgabe des gemeinsam erarbeiteten SLA dem SSC obliegt³⁵⁷;
- die Grundsätze der Zusammenarbeit aller Beteiligten,
- Leistungsumfang (Beschreibung des konkreten Aufgabenportfolios, präzise Beschreibung der Serviceleistungen im Einzelfall),
- Leistungsniveau (Festlegung des Qualitätsmaßstabs),
- Abgrenzung der Pflichten der Vertragspartner (in Form von wechselseitigen Rechten und Pflichten), um die im SLA angestrebten Ziele zu erreichen;
- genaue Beschreibung der einzelnen Prozesse mit exakter Festlegung der Schnittstellen³⁵⁸,
- Benennung der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner auf beiden Seiten (nebst Vertreterinnen und Vertreter) sowie klare Definition deren Zuständigkeiten,
- Verfahren in besonderen Fällen (Eskalationsregelung),
- Kompensationsregelung (u. a. Regelung, wie viele Beschäftigte aus der zu betreuenden Behörde zukünftig im SSC Dienst leisten werden),
- rechtliche Gültigkeitsdauer des SLA.

³⁵⁵ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 50; Oertig, S. 35; Schneider-Neureither, ControllerNews 2/2006, S. 59

³⁵⁶ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 50

³⁵⁷ ebd.

³⁵⁸ Der Begriff „Schnittstelle“ ist hier nicht nur im technischen Sinne zu verstehen, sondern kann auch einen Übergabeanlass bzw. -zeitpunkt von Prozessen vom SSC zum Auftraggeber (Kunden) und umgekehrt darstellen.

Das bisher in Bezug auf das SLA Gesagte gilt grundsätzlich auch für das Beispiel IT-gestützter Personalarbeit. Es sind dabei aber folgende Spezifika (Besonderheiten) zu berücksichtigen:

- Abgrenzung der operativen Personaldienstleistungen (z. B. Definition des Umfangs der Personalbetreuung und der Vorbereitung von personalwirtschaftlichen Maßnahmen),
- bei der Verlagerung der elektronischen Personaldatenverwaltung in ein SSC: detaillierte Regelung der Zugriffsrechte und genaue Angabe der Daten, die gespeichert werden dürfen; Festlegung der Zweckbestimmungen und Anlässe, in denen eine Datenübermittlung zulässig ist; das Verfahren der Datenpflege (Korrektur, Änderung, Löschen von Daten); das Datensicherheitskonzept,
- Vereinbarung des Berichtswesens (Definition von Auswertungen: Inhalt, Form/Dateityp, Auswertungsturnus, Übermittlungsweg/-medium, Empfängerkreis),
- für die Verlagerung der elektronischen Arbeitszeiterfassung gelten die vorherigen Ausführungen zur elektronischen Personaldatenverwaltung entsprechend; in einem SLA wäre u. a. noch das Procedere zu beschreiben, auf welchem Weg – elektronisch oder in Papierform – die Gleitzeitjournale den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Partnerbehörde übermittelt werden.

Der Hinweis, dass das SSC lediglich operative unterstützende Tätigkeiten im Bereich der Personalarbeit wahrnimmt, ist vor allem im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Zulässigkeit einer Auftragsdatenverarbeitung im Sinne des § 11 BDSG relevant³⁵⁹.

Das SLA ist ein Instrument, das eine „transparente, qualitativ optimale und auf die Kundenanforderungen ausgerichtete Leistungserbringung“ ermöglicht³⁶⁰.

Es sollte möglichst präzise, widerspruchsfrei und ohne größere Interpretationsspielräume formuliert werden, damit es die Grundlage für eine vertrauensvolle SSC-Kooperation sein kann³⁶¹.

³⁵⁹ S. 52

³⁶⁰ Martín-Pérez/Berger, S. 22

Service Level Agreements stellen damit einen maßgeblichen Erfolgsfaktor hinsichtlich Realisierung eines effizienten SSC dar³⁶².

6 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel dieser Arbeit ist es – wie in der Einleitung formuliert –, die Erfolgsfaktoren für den Einsatz eines neuen Organisationsmodells in der Bundesverwaltung, Shared Services, am Beispiel IT-gestützter Personalarbeit zu untersuchen.

Die IT-gestützte Personalarbeit in Form von Shared Services ermöglicht nämlich, Synergien zu nutzen und gleichzeitig die Steuerung im Personalmanagement zu verbessern.

Die Bundesregierung strebt in ihrem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ und dem das Programm konkretisierenden Umsetzungsplan 2007 den Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren, so genannten Shared Services Centern, an. Von solchen SSC's sollen alle Bundesministerien nebst ihren Geschäftsbereichen bis spätestens 31.12.2009 Unterstützungsleistungen zentralabteilungstypischer Themenfelder, so auch aus dem Personalbereich, beziehen können.

Bedingt durch die demographische Entwicklung wird die Beschäftigtenstruktur in der Bundesverwaltung innerhalb der nächsten zehn Jahre stark verändert, da große Anteile der gegenwärtig Beschäftigten in den Ruhestand eintreten werden. Modellrechnungen zu Folge ist ein Rückgang von derzeit rund 293.000 auf ungefähr 239.600 Beschäftigte im Jahr 2020 nicht unwahrscheinlich. Verschärft wird die Situation noch durch die angespannte Haushaltslage und damit einhergehende Planstellen- und Stellenkürzungen. Die Bundesverwaltung steht vor der Herausforderung, zukünftig mit weniger Ressourcen ihre Aufgaben wirkungsorientiert, mit hoher Qualität und Effizienz zu erfüllen.

Die Antwort auf diese prekäre Lage bietet das aus den USA stammende Shared Service-Konzept, das momentan wegen des Kostendrucks

³⁶¹ Oertig, S. 34

³⁶² ebd.

verstärkt von bundesdeutschen Konzernen eingeführt wird. Bei diesem organisatorischen Ansatz werden in einer besonderen Einheit eines Konzerns – dem Shared Service Center (SSC) – rein administrative interne Dienstleistungsprozesse (Unterstützungsaufgaben und eben nicht: Entscheidungsaufgaben) aus den Bereichen Personal, Finanzen, Innere Dienste etc. gebündelt und durch hochgradige IT-Unterstützung als standardisierte Dienstleistungen für die Partner erbracht. Das Besondere dieses Organisationsansatzes ist, dass alle Entscheidungskompetenzen und auch die strategische Steuerung der in ein SSC verlagerten Aufgaben bei der beauftragenden Stelle verbleiben. Dem SSC obliegt lediglich die Erstellung der vereinbarten Dienstleistungen. Charakteristisch für eine SSC-Kooperation ist eine Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung, so dass der Auftraggeber Einfluss auf Qualität und Kundenorientierung der Dienstleistungserbringung nehmen kann.

Durch die Bündelung und Standardisierung von Prozessen mit großen Transaktionsvolumina in einem SSC sind Größenvorteile – Economies of Scale – erreichbar, die eine wirklich effiziente Erstellung interner Dienstleistungen ermöglichen. Qualitative Verbesserungen ergeben sich durch die Nutzung von Expertenwissen und eine einheitliche Rechtsanwendung.

Die in der Arbeit dargestellte Abgrenzung des Shared Service-Ansatzes gegenüber Zentralisierung und Dezentralisierung zeigt, dass Shared Services keine allumfassende Zentralisierung darstellen, sondern die Vorteile der Organisationsformen Zentralisierung/Dezentralisierung sowie des Outsourcings wirkungsvoll miteinander verbinden.

Gleichzeitig verdeutlichen die Ausführungen zum Shared Service-Ansatz, dass die IT eine maßgebliche Rolle bei der Einführung von Shared Services spielt, da sie eine ortsunabhängige Bearbeitung der Geschäftsvorfälle ermöglicht. Virtuelle Netzwerke können entstehen.

Die überzeugenden Erfahrungen des BVA mit der Bearbeitung von Personalkosten und Personalnebenkosten sowie das Modell der Verwaltungsgemeinschaft mit dem BBK unterstreichen, dass der Shared Service-Ansatz einen zukunftsfähigen Erfolg versprechenden organisatorischen Ansatz für die Bundesverwaltung darstellt.

Das Beispiel, zukünftig IT-gestützte Personalarbeit in der Bundesverwaltung als Shared Services zu organisieren, zeigt, dass im Bereich IT-gestützter Personalarbeit erhebliches Optimierungspotenzial vorhanden ist und mit Hilfe einer Shared Service-Organisation beachtliche Synergieeffekte erzielt werden können. Eine stichprobenartige Erhebung im Rahmen des BMI-Projekts „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“ hat ergeben, dass gegenwärtig bei elf Behörden verschiedener Geschäftsbereiche 56 unterschiedliche Personalinformationssysteme im Einsatz sind³⁶³.

Sowohl die elektronische Personaldatenverarbeitung als auch die Personalbetreuung sowie die elektronische Zeiterfassung sind Bereiche, die SSC-typische Merkmale aufweisen: Es sind Dienstleistungen, die von mehr als einer Konzerneinheit – nämlich von 445 Bundesbehörden – nachgefragt werden, durch hohe Transaktionsvolumina gekennzeichnet sind und permanent wiederkehren. Es sind damit Prozesse, die für die Verlagerung in ein SSC geradezu prädestiniert sind!

Durch die gebündelte Erbringung dieser rein administrativen Personaldienstleistungen in einem SSC können in den Partnerbehörden beachtliche Freiräume geschaffen werden. Frei werdende Ressourcen können die Kernaufgaben und das strategische Personalmanagement der Partnerbehörden unterstützen.

Die Untersuchungen, ob und inwieweit die Verlagerung von IT-gestützter Personalarbeit in ein SSC, das diese Dienstleistungen konzentriert ressortübergreifend erbringt, mit den Normen des Verfassungsrechts, des Datenschutzrechts und des Personalvertretungsrechts vereinbar ist, ergaben, dass das in Art. 65 S. 2 GG normierte Ressortprinzip und die Bestimmungen der GGO dem Shared Service-Prinzip nicht entgegenstehen. Auch lässt sich eine solche neue Art interbehördlicher Kooperation unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen im Sinne einer Auftragsdatenverarbeitung nach § 11 BDSG datenschutzkonform gestalten. Shared Services lassen sich ebenfalls mit dem BPersVG in Einklang bringen; hierbei gilt es aber, im Einzelfall vielfältige Beteiligungsrechte der Personalräte zu berücksichtigen.

³⁶³ So Götsche im telefonischen Interview vom 2008-01-30, s. Anlage

Außerdem bietet das öffentliche Dienstrecht, das in gleicher Weise für die 445 Bundesbehörden gilt, gute Chancen, den Personalprozess zu vereinheitlichen. Hier wird es entscheidend sein, sich auf einen möglichst einheitlichen Personalprozess zu einigen. Zusätzliche Mehrwerte entstehen, wenn es gelingt, die heterogene „Dateienlandschaft“ mit ihrer Vielzahl an Personalinformationssystemen zu vereinheitlichen.

Die Betrachtung der Erfolgsfaktoren zeigt auch, dass bei der Implementierung von Shared Services in der Bundesverwaltung dem Change Management erhebliche Bedeutung zukommt. Es bedarf eines Kulturwandels, der ein Umdenken vom Denken in Zuständigkeiten hin zum Denken in Konzernkategorien erfordert, um interne Verwaltungsdienstleistungen zukünftig qualitativ hochwertiger und effizienter erbringen zu können.

Wenn die in dieser Arbeit dargestellten Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung des Shared Service-Konzepts für die Bundesverwaltung beachtet werden, besteht die Möglichkeit, Shared Services im „Konzern“ Bund als neuen Organisationsansatz für die rein internen administrativen Dienstleistungen zu etablieren.

Fraglich bleibt jedoch, ob die Bundesministerien und deren nachgeordnete Geschäftsbereichsbehörden freiwillig Aufgaben klassischer Querschnittsfunktionen – sind es auch nur Unterstützungsprozesse, also reine Routineaufgaben – und gegebenenfalls noch Personal an ein SSC abzugeben bereit sind. So erklärt von Schoeler, dass „es schon einiges an Altruismus erfordert, die eigenen Aufgaben und den eigenen Unterbau an Shared Service Center abzugeben. Dafür muss ein ‚Wertigkeitsausgleich‘ geschaffen werden. Bedeutung und Einfluss dürfen sich nicht mehr an der Größe der unterstellten Bereiche festmachen. Erfolgreich und angesehen ist derjenige, dessen Kompetenz gefragt ist und der mit minimalem Input eine maximale Wirkung erzielt.“³⁶⁴

Es müsste in diesem Zusammenhang u. a. über einen „Umbau“ des bisherigen Besoldungssystems nachgedacht werden. Deshalb erachtet Hensen es für sinnvoll, die Modernisierungsprozesse „durch ein

³⁶⁴ von Schoeler, *move moderne verwaltung*, März 2006, S. 16

Anreizsystem zu fördern, das Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitssteigerungen honoriert.“³⁶⁵

Um Shared Services als Organisationsansatz zeitnah im Bundesbereich zu etablieren, bedarf es zudem einer Führungsentscheidung: „Die Erfahrungen in der Wirtschaft zeigen, dass das Shared Service-Konzept nur dann zügig realisiert werden kann, wenn nach der Top-Down-Methode entsprechende Führungsentscheidungen getroffen würden.“³⁶⁶

³⁶⁵ so Hensen im Interview vom 2008-03-06, s. Anlage

³⁶⁶ ebd.

Literaturverzeichnis

- Accenture Wege zur leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung: Steigerung der Wertschöpfung mit Shared Services. Online im Internet, URL: http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/056AF21D-6EBC-4260-B519-08722A425664/0/SharedServices_Summary_März.pdf, Stand: 2005, übernommen am 2008-03-30
- BfDI 20. Tätigkeitsbericht 2003 - 2004. Online im Internet, URL: http://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_531940/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/20-Taetigkeitsbericht-2003-2004,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20-Taetigkeitsbericht-2003-2004.pdf, übernommen am 2008-03-15
- BfDI 21. Tätigkeitsbericht 2005 - 2006. Online im Internet, URL: http://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_531940/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/21-Taetigkeitsbericht-2005-2006,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/21-Taetigkeitsbericht-2005-2006.pdf, übernommen am: 2008-03-15
- Blanke, Bernhard;
Bandemer von,
Stephan; Nullmeier,
Frank; Wewer, Göttrik
(Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform; Wiesbaden 3/2005
- BMF BMF, Monatsbericht Februar 2008. Online im Internet, URL: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_17844/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2008/02/000__a__mb__februar,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_17844/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2008/02/000__a__mb__februar,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/17844/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2008/02/000__a__mb__februar,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

e.pdf, übernommen am: 2008-03-22 (zitiert: BMF, Monatsbericht Februar 2008)

BMI Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst - Europäische Expertenkonferenz. Online im Internet, URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/DE/20080318__demographischer__wandel__und__oeffentlicher__dienst,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20080318_demographischer_wandel_und_oeffentlicher_dienst.pdf, übernommen am: 2008-03-27 (zitiert: BMI, Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst)

BMI Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ im Bereich Modernes Management. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Fortschrittsbericht__2005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Fortschrittsbericht_2005.pdf, übernommen am: 2008-03-20 (zitiert: BMI, Fortschrittsbericht 2005)

BMI Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen; Berlin 2006 (zitiert: BMI, Regierungsprogramm)

BMI Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen – Beispiele für Shared-Service-Modelle in der Bundesverwaltung –. Online im Internet, URL: http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Moderne__Verwaltung/DatenundFakten/Zukunftsorientierte__Verwaltung__Beispiele__Schared__Service__Mo

- del-
le,templateId=raw,property=publicationFile.p
df/Zukunftsorientierte_Verwaltung_Beispiele
_Schared_Service_Modelle.pdf, Stand: Sep-
tember 2006, übernommen am: 2008-04-06
(zitiert: BMI, Regierungsprogramm, SSC-
Beispiele)
- BMI Umsetzungsplan 2007 Regierungsprogramm
Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innova-
tionen; Berlin 2007
(zitiert: BMI, Umsetzungsplan 2007)
- BMI Umsetzungsplan 2008 Fortschrittsbericht zum
Regierungsprogramm Zukunftsorientierte
Verwaltung durch Innovationen einschließlich
Programm E-Government 2.0. Online im In-
ternet, URL: [http://www.verwaltung-
innova-
tiv.de/cln_047/nn_684508/SharedDocs/Public
ationen/DE/20080318__umsetzungsplan__20
08,templateId=raw,property=publicationFile.p
df/20080318_umsetzungsplan_2008.pdf](http://www.verwaltung-innova-tiv.de/cln_047/nn_684508/SharedDocs/Publicationen/DE/20080318__umsetzungsplan__2008,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/20080318_umsetzungsplan_2008.pdf),
übernommen am: 2008-03-20 (zitiert: BMI,
Umsetzungsplan 2008)
- BMI; dbb;
DGB Modernisierungs- und Fortbildungsvereinba-
rung „Für Innovationen, Fortbildung und Füh-
rungskräfteentwicklung in der Bundesverwal-
tung“. Online im Internet, URL:
[http://www.verwaltung-
innova-
tiv.de/cln_046/SharedDocs/Pressemitteilunge
n/1162030__bundesregierung-und-
Gewerkscha,templateId=raw,property=public
ationFile.pdf/1162030_bundesregierung-und-
Gewerkscha.pdf](http://www.verwaltung-innova-tiv.de/cln_046/SharedDocs/Pressemitteilunge n/1162030__bundesregierung-und-Gewerkscha,templateId=raw,property=public ationFile.pdf/1162030_bundesregierung-und-Gewerkscha.pdf), Stand: 2007-10-05, über-
nommen am: 2008-04-19 (zitiert: BMI/dbb
beamtenbund und tarifunion/DGB)

- BMI – KBSt – Auswahl eines Personalinformationssystems zur Personal- und Stellenverwaltung. KBSt-Schriftenreihe Band 43. Online im Internet, URL:
http://www.kbst.bund.de/cln_028/nn_836802/SharedDocs/Anlagen-kbst/Kbst-Publikationen-Anlagen/band-43-komplett--1-4-mb-101,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/band-43-komplett--1-4-mb-101.pdf,
 Stand: August 1999, übernommen am: 2008-04-11 (zitiert: KBSt-Schriftenreihe Band 43)
- BRH Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Online im Internet, URL:
<http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2006.pdf>,
 übernommen am: 2008-03-15 (zitiert: BRH, Bemerkungen 2006)
- Brüggemeier, Martin Neue Perspektiven und Forschungsbedarf für einen aufgeklärten Gewährleistungsstaat auf der Basis von E-Government. VM 2007, 79 - 85
- BVA Jahresbericht – 2004 im Fokus; Köln 2005 (zitiert: BVA-Jahresbericht 2004)
- BVA Jahresbericht – 2005 im Fokus; Köln 2006 (zitiert: BVA-Jahresbericht 2005)
- BVA Jahresbericht – 2006 im Fokus; Köln 2007 (zitiert: BVA-Jahresbericht 2006)
- BVA Machbarkeitsstudie „Verwaltungs-Service-Zentrum für Verwaltungsgemeinschaften – Konzept einer neuen Arbeitsteilung (Management-Fassung zur Machbarkeitsstudie)“. Online im Internet, URL:
http://www.vsz.bund.de/cln_046/nn_456920/

- VSZ/Shared/Publikationen/Managementfassung,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Managementfassung.pdf, Stand: Januar 2008, übernommen am: 2008-04-07 (zitiert: BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie / Managementfassung)
- BVA Machbarkeitsstudie „Verwaltungs-Service-Zentrum für Verwaltungsgemeinschaften – Konzept einer neuen Arbeitsteilung“. Online im Internet, URL:
http://www.vsz.bund.de/cln_047/nn_456920/VSZ/Shared/Publikationen/Managementfassung__lang,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Managementfassung_lang.pdf, Stand: Oktober 2007, übernommen am: 2008-03-15 (zitiert: BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie)
- BVA – BIT – Kurzfassung zu EPOS. Online im Internet, URL:
http://www.bit.bund.de/cln_046/nn_387424/BIT/DE/Loesungen/EPOS/CUG__EPOS/Publikationen/kurzfassung__epos,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kurzfassung_epos.pdf, übernommen am: 2008-04-12 (das Dokument ist zugriffsgeschützt, die Zitierung aus diesem Dokument wurde vom BVA im Rahmen dieser Diplomarbeit gestattet)
- Dressler, Sören Shared Services, Business Process Outsourcing und Offshoring; Wiesbaden 2007
- Ette, Andreas; Micheel, Frank Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bundesverwaltung in Deutschland. Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 2005, 501 - 532
- Fischer, Thomas M.; Sterzenbach, Sven Shared Service Center-Controlling. Controlling 2007, 463 - 472
- Gerybadze, Shared Service Center – Neue Formen der

- Alexander;
Martín-Pérez, Nuria-
Julia Organisation und des Projektmanagements für
interne Service Units. Controlling 2007, 473 -
481
- Gola, Peter;
Schomerus, Rudolf BDSG – Bundesdatenschutzgesetz – Kom-
mentar; München 9/2007
- Hensen, Jürgen Shared Service Center für die Bundesverwal-
tung. VM 2006, 177 - 183
- Hensen, Jürgen Verwaltung besser verwalten. move moderne
verwaltung September 2007, 12 - 15
- Hentschel, Bernd HR-Shared Services, -Outsourcing, -Service
Level Agreements; Frechen 2008
- Hill, Hermann Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öf-
fentliche Anhörung zu den Verwaltungsthe-
men der Kommission von Bundestag und
Bundesrat zur Modernisierung der Bund-
Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismus-
kommission II) am 2007-11-08. Online im In-
ternet, URL:
<http://www.bundestag.de/parlament/gremien/federalismus2/drucksachen/kdrs064.pdf>,
übernommen am: 2008-03-16 (zitiert: Hill,
Föderalismuskommission II)
- Hopp, Helmut;
Göbel, Astrid Management in der öffentlichen Verwaltung;
Stuttgart 2/2004
- IBM Innovation und Kooperationsmanagement im
Blick, Global CEO Study 2006. Online im In-
ternet, URL: [http://www-
935.ibm.com/services/de/bcs/html/ceostudy.ht
ml](http://www-935.ibm.com/services/de/bcs/html/ceostudy.html), übernommen am: 2007-12-13
- Ilbertz, Wilhelm;
Widmaier, Ulrich Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahl-
ordnung unter Einbeziehung der Landesper-
sonalvertretungsgesetze; Stuttgart 10/2004
- Isensee, Josef;
Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Demo-
kratie – Bundesorgane ; Heidelberg 3/2005

Jung, Hans	Personalwirtschaft; München 6/2005
Kagelmann, Uwe	Shared Services als alternative Organisationsform; Wiesbaden 2001
Kammer, Matthias	Neue Strukturen in der IT-Landschaft der öffentlichen Verwaltung. VM 2006, 189 - 194
Keuper, Frank; Oecking, Christian (Hrsg.)	Corporate Shared Services – Bereitstellung von Dienstleistungen im Konzern; Wiesbaden 2/2008
KGSt	Dezentrale Personalarbeit. KGSt-Bericht 7/1994
KGSt	Personalentwicklung im Veränderungsprozess. KGSt-Bericht 3/2000
KGSt	Technikunterstützte Personalarbeit. KGSt-Bericht 4/1993
Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen	Orientierungshilfe Datenverarbeitung im Auftrag. Online im Internet, URL: https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Datenschutz/submenu_Datenschutzrecht/Inhalt/Auftragsdatenverarbeitung/Inhalt/04_09_28_Datenverarbeitung_im_Auftrag/datenverarbeitung_im_auftrag.pdf , Stand: September 2004, übernommen am: 2008-04-18
Landesbeauftragter für den Datenschutz Niedersachsen	Auftragsdatenverarbeitung – Orientierungshilfe und Checkliste. Online im Internet, URL: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1333914_L20.pdf , Stand: 2002-12-02, übernommen am: 2008-04-18
Maier, Helen; Gebele, Bernadette	Shared Service Center und das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG – Verfassungsrechtliche Determination einer Reformidee –. DVP 2007, 270 - 278
Managerkreis der	Staatsmodernisierung aus Sicht der Wirt-

- Friedrich-Ebert-Stiftung schaft. Online im Internet, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/03053.pdf>, Stand: November 2004, übernommen am: 2008-04-05
- Martín-Pérez, Nuria-Julia; Berger, Michael Organisation und Steuerung von internen Dienstleistungseinheiten in multinationalen Unternehmen. Online im Internet, URL: http://www.econbiz.de/archiv/s/uhoh/internationales_management/organisation_steuerung_dienstleistungseinheiten.pdf, Stand: Oktober 2004, übernommen am: 2008-03-30
- Micheel, Frank; Ette, Andreas; Scharein, Manfred Die zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Personalstrukturen der Bundesverwaltung in Deutschland. Beitrag für die Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie „Alterung und Arbeitsmarkt“, 28.02. – 02.03.2007, Berlin. Online im Internet, URL: www.bib-demographie.de/Personalentwicklung.pdf, übernommen am: 2008-02-08
- Oertig, Marcel (Hrsg.) Neue Geschäftsmodelle für das Personalmanagement; Köln 2/2007
- Schindler, Eckhard Mut zur Innovation. move moderne verwaltung spezial September 2006, 10 - 12
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz GG – Kommentar zum Grundgesetz; München 11/2008
- Schneider-Neureither, Andreas Service Level Agreements: Erfolgsfaktor für Shared Service Center. ControllerNews 2006, 59 - 64
- Schoeler von, Andreas Denkwandel unterstützen. move moderne Verwaltung März 2006, 16 - 17
- Schütz, Giso Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch „Shared-Service-Center“ („SSC“). In: Hill, Hermann (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 23 - 36;

- Baden-Baden 2006
- Schwiering, Katrin Performanceverbesserung durch Shared Service Center in der öffentlichen Verwaltung. In: Brüggemeier, Martin; Schauer, Reinbert; Schedler, Kuno (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor – Ein Handbuch; Bern 2007
- Sehrbrock, Ingrid Akzeptanz schaffen durch Beteiligung – Modernisierungs- und Fortbildungsvereinbarung für die Bundesverwaltung. Innovative Verwaltung 12/2007, 10 - 12
- Simitis, Spiros Bundesdatenschutzgesetz; Frankfurt am Main 6/2006
- StBA Personal des öffentlichen Dienstes – Fachserie 14 Reihe 6 – 2006. Online im Internet Online im Internet, URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021348>, Stand: 2006-06-30, übernommen am: 2008-03-26
- Ulschmid, Lothar Verwaltungsmodernisierung: Erfolgsfaktoren für ein gelungenes Veränderungsmanagement. Innovative Verwaltung 10/2007, 19 - 21
- Wulff, Christian Weniger Staat, weniger Bürokratie, weniger Vorschriften. Innovative Verwaltung 9/2005, 11 - 14
- Wunderer, Rolf; Arx von, Sabina Personalmanagement als Wertschöpfungs-Center; Wiesbaden 2/1999

Anlagen

Ergebnis des Interviews mit Jürgen Hensen³⁶⁷ vom 06.03.2008

Eine Verwaltungsgemeinschaft, wie zwischen dem Bundesverwaltungsamt (BVA) und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) praktiziert, ist eine umfassende Form interbehördlicher Kooperation. Die klassischen Zentralabteilungsaufgaben werden unterhalb der Entscheidungsebene von einer betreuenden Behörde übernommen, die der betreuten Behörde als Dienstleister gegenübersteht. Die betreute Behörde benötigt nur noch einen Verwaltungsstab. Neben einer solchen „Komplettbetreuung“ ist ein großes Spektrum denkbar, Partnerbehörden bei der Erbringung interner Dienstleistungen zu entlasten: So bietet das Verwaltungs-Service-Zentrum des BVA an, auch einzelne operative Aufgaben zentralabteilungstypischer Bereiche – modular – als gebündelte Dienstleistungen zu erbringen.

Im Zuge der Verwaltungsreform Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre, dachte man bereits über die Einrichtung einer Art „Bundespersonalamt“ nach. Bei dieser Art der Bündelung von Personalaufgaben wären alle Befugnisse an ein solches Amt übergegangen. Genau das ist mit dem Shared Service-Konzept nicht beabsichtigt: Shared Services sind eine neue Art der Kooperation, die durch eine Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung geprägt ist. Alle Entscheidungskompetenzen verbleiben bei der Behörde, die das Shared Service Center beauftragt hat.

Das Shared Service-Konzept führt dazu, Prozesse zu standardisieren, besonders solche, die massenhaft vorkommen. Es verfolgt zwei Stoßrichtungen:

1. mehr Qualität in der Bearbeitung interner Dienstleistungsprozesse zu erreichen (u. a. durch Nutzung von Expertenwissen, einheitliche Rechtsanwendung),

³⁶⁷ Herr Dr. Jürgen Hensen ist der Präsident des Bundesverwaltungsamtes.

2. interne Dienstleistungen effizienter zu erbringen (durch Größenvorteile – economies of scale -, Standardisierung von Prozessen; breite und tiefe Nutzung der Informationstechnik, die eine ortsunabhängige Bearbeitung ermöglicht).

Shared Services führen zu Öffnung und mehr Transparenz. Das „Silo“-Denken wird überwunden.

Mit Hilfe des Shared Service-Konzepts gilt es, Freiräume zu schaffen, um zusätzliche Ressourcen für Kernaufgaben zu gewinnen.

Allerdings erfordert die Umsetzung des Shared Services-Ansatzes in der Bundesverwaltung ein Umdenken: Das dem Shared Service-Prinzip innewohnende Konzern-Denken muss stärker genutzt werden, um interne Verwaltungsdienstleistungen zukünftig qualitativ hochwertiger und effizienter erbringen zu können. Das Ressortprinzip steht dem nicht entgegen. Die Erfahrungen mit der Bearbeitung von Personalkosten und Personalnebenkosten sind überzeugend.

Um Shared Services als Organisationsansatz im Bundesbereich zu etablieren, wäre es sinnvoll, diese Prozesse durch ein Anreizsystem zu fördern, das Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitssteigerungen honoriert.

Die Erfahrungen in der Wirtschaft zeigen, dass das Shared Service-Konzept nur dann zügig realisiert werden kann, wenn nach der Top-Down-Methode entsprechende Führungsentscheidungen getroffen würden.

Ergebnis des telefonischen Interviews mit Hans-Peter Göttsche³⁶⁸ vom 30.01.2008

Herr Göttsche erklärte, dass man im Rahmen der Ist-Erhebung zum Projekt „Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren“ folgende Erkenntnisse gewonnen hat:

Eine stichprobenartige Erhebung über nur 11 Behörden – aber über mehrere Geschäftsbereiche - für einen Gesamtprozess Personal, der definiert ist, ergab, dass teilweise mehr als 30 oder 40 unterschiedliche Produkte definiert sind. **In diesen 11 Behörden gibt es 56 verschiedene Personal-Anwendungen (u. a. SMS-STIEWI, COSINUS).** Dies ist ein nicht unerhebliches Problem, da es wohl kein System gibt, dass diesen Gesamtprozess unterstützt, leisten kann.

Fraglich ist, wie man damit umgeht. Neben erheblichen Kosten käme bei Einführung von SAP hinzu, dass die Behörden ihre (lokalen) Personaldatenbestände migrieren müssten, aber auch Schulungen der Beschäftigten etc.

Eine Möglichkeit, das Problem zu lösen, wäre, EPOS auszubauen. Dabei müsste man über Schnittstellen nachdenken, ob man da etwas mit XML³⁶⁹ macht – z. B. einen einheitlichen XML-Datensatz schafft.

Von zentraler Bedeutung sei aber auch: Wie macht man ein Aufgabensplitting (organisatorische Konzeption)? Der Mehrwert müsste definiert werden. Ganz entscheidend wird ein Marketing-Konzept sein. Anweisungen auf dem Erlasswege seien eher kontraproduktiv; sie füh-

³⁶⁸ Herr Hans-Peter Göttsche ist Sachbearbeiter im Referat O 1 – Verwaltungsmodernisierung; Verwaltungsorganisation – des Bundesministeriums des Innern und Mitglied des Projekts „Aufbau und Ausbau von Dienstleistungszentren (Shared Services Center)“.

³⁶⁹ XML ist die Abkürzung für Extensible Markup Language. Es handelt sich dabei um eine 1998 vom World-Wide-Web-Consortium standardisierte Sprache auf der Basis von SGML (Standardized Generalized Markup Language), mit der sich Auszeichnungssprachen definieren lassen. Im Unterschied zu SGML oder HTML (Hypertext Markup Language) können bestimmte Teile von XML selbst definiert und im gleichen Dokument auch genutzt werden. Dadurch werden der Seitenaufbau und die Behandlung von Daten mit XML erheblich flexibler (Online im Internet, URL: www.wissen.de, übernommen am: 2008-05-03).

ren zu einer „Angriff-Haltung“ („Rechtfertigungsprozess“). Von den definierten Prozessen müsse man mittels eines Marketing-Konzeptes ein Anreizsystem dafür schaffen. Wenn das gelingt, könne man Bereitschaft bei den Behörden erzeugen. Die funktionalen Anforderungen müssen klar definiert werden; ein Primat nur Organisation oder nur IT sei nicht Ziel führend. Ein Marketing-Konzept wird vom BMI genauso wichtig eingestuft wie das Change-Management.

Struktur des BVA

Portfolio des VSZ des BVA im Bereich Personalmanagement³⁷⁰

Personalmanagement

Die Dienstleistungen im Bereich des Personalmanagements gliedern sich in die Kategorien

- Personalgewinnung von der Ausschreibung bis zum Einstellungsvorschlag
- Elektronische Personaldatenverwaltung
- Personalaktenführung (EPOS / Papierform)
- Personalkostenhochrechnung
- Vollzug personalwirtschaftlicher Maßnahmen
- Grundsatzangelegenheiten
- Unterstützungsleistungen bei Beurteilungsverfahren
- Stellenbewirtschaftung
- Widerspruchsbearbeitung / Klageverfahren
- Aus- und Fortbildung als operative Personalentwicklung
- Management kurzzeitiger Abwesenheit (Krankheit / Urlaub)
- Arbeitszeiterfassung

³⁷⁰ BVA-VSZ-Machbarkeitsstudie, S. 22 ff.

Personalgewinnung

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Erstellen von Anforderungsprofilen▪ Auswahl der Veröffentlichungsmedien	<p>Beratung:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Unterstützung bei der Erstellung von Anforderungsprofilen▪ Formulierung und Gestaltung der Stellenausschreibungen▪ Beratung bei rechtlichen Fragestellungen▪ Beratung bei der Auswahl geeigneter Veröffentlichungsmedien
<ul style="list-style-type: none">▪ Einstellung im behördeneigenen Internet/Intranet	<p>Vorbereitung:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Zentrale Bedarfsabfragen bei den Behörden bei gemeinsamen Ausschreibungsverfahren▪ Veröffentlichung von Stellenausschreibungen in Printmedien und Internetportalen▪ Anfragen und Aushänge bei der Bundesagentur für Arbeit, Hochschulen, Fachhochschulen und Behörden mit Personalüberhang▪ Informationen und Beratung von potentiellen Bewerberinnen und Bewerbern

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Festlegung der Auswahlkriterien für die Vorauswahl ▪ Auswahl der einzuladenden Bewerber 	<p>Bearbeitung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erfassung der Bewerberdaten, individuelle und vergleichende tabellarische Auswertung aller Bewerbungen ▪ Korrespondenz mit den Bewerber/innen (Eingangsbestätigungen, Zwischennachrichten, Einladungen, Absagen) ▪ Vorauswahl nach den vorgegebenen Kriterien des Auftraggebers ▪ Beteiligung interner Gremien des Auftraggebers (Fachabteilungen, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte, Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Festlegung der Bausteine des Auswahlverfahrens ▪ Festlegung des Zeitpunktes des Auswahlverfahrens ▪ Festlegung der Kommissionsteilnehmer ▪ Auswahlentscheidung 	<p>Organisation von Auswahlverfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Konzeption von Bausteinen für das Auswahlverfahren in Anlehnung an das Anforderungsprofil (z.B. teilstrukturierte Interviews, Gruppendiskussionen, Konfliktübungen, Präsentationsübungen, Sprachtests) ▪ Logistische und organisatorische Planung und Durchführung von Auswahlverfahren ▪ Vorbereitung der Auswahlunterlagen und sonstiger Materialien für das Verfahren (z.B. Gesprächsleitfäden, Bewerber-

	<p>tungsbögen)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Betreuung der Teilnehmer/innen während des Verfahrens ▪ Fertigung von Verfahrensprotokollen und Entscheidungsvermerken ▪ Zusammenstellung und Vermittlung der Schulung von internen und externen Auswahlkommissionen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entspr. Auftrag 	<p>Koordination:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zentrale Eingangsstelle für Initiativbewerbungen ▪ Einrichtung eines Pools qualifizierter Bewerber/innen für verschiedene Laufbahngruppen und Fachrichtungen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entspr. Auftrag 	<p>Öffentlichkeitsarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation und Teilnahme an Jobbörsen und Messen ▪ Erstellung von Informationsschriften ▪ Eigene Internet-Jobbörse

Schnittstellen / Besonderheiten

Aus Kundensicht braucht keine Befürchtung zu bestehen, dass die eigene Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Auswahl neuen Personals abnimmt. Die abschließende Entscheidung und die Festlegung der Auswahlkriterien verbleiben in voller Verantwortung der Partnerbehörde.

EPOS-Funktionalitäten:

- Nutzung von EPOS-Grunddaten für Stellenausschreibung (niedergelegte Aufgabenbeschreibungen als Grundlage für Anforderungsprofile)
- Ermittlung Nachbesetzungsbedarf aufgrund EPOS-Berichtswesen

Neben EPOS erfolgt auch der Einsatz des im BVA entwickelten e-Recruiting-Systems BaSys2. Die Plattform ermöglicht sowohl Online-Bewerbungen als auch die elektronische Abwicklung parallel laufender Online-Ausschreibungsverfahren.

Elektronische Personaldatenverwaltung

Eine effiziente Erledigung der nachfolgend aufgeführten Personalmanagement-Dienstleistungen und Realisierung der in dieser Studie genannten Rationalisierungsvorteile ist nur durch eine in die Breite und Tiefe gehende IT-Implementierung möglich. Das notwendige Werkzeug hierfür ist bereits beim BVA im Einsatz. Es handelt sich um die Softwarelösung EPOS, das **Elektronische Personal-, Organisations- und Stellenmanagementsystem** für den öffentlichen Dienst. Sie wurde vom BVA für die Verwaltungspraxis entwickelt.

EPOS ermöglicht die individuelle Planung und Umsetzung von Geschäftsprozessen für die Bereiche Personal, Organisation, Haushalt und Innerer Dienst auf einer einheitlichen Datenbasis. Zusatzsysteme (z.B. Zeiterfassung, KLR-Systeme, Intranetanbindungen, Workflows, Besoldungs- und Vergütungssysteme) können direkt angebunden werden. Durch medienbruchfreie Bearbeitung entstehen signifikante Synergieeffekte.

Durch EPOS erfolgt zum einen Praxisunterstützung durch

- umfassende Abbildung von Personal-, Organisations-, Haushalts- und Stellendaten,
- automatische Berechnungsfunktionen (z.B. Urlaub / Lohnfortzahlung / Mutterschutzfristen),
- Erstellung von Standardschreiben,
- Such- und Exportfunktionen,
- Wiedervorlage-Funktion und
- Materialzuordnung (Innerer Dienst).

Daneben enthält es strategische Steuerungselemente durch

- Abbildung eines Haushalts- und Organisationssolls (sog. Funktions-Soll),
- Möglichkeit des Soll-/Ist-Vergleichs,
- Abruf von Personalkostenberechnungen,
- Erzeugung tagesaktueller Stellenbesetzungsübersichten,
- Abbildung und Zuordnung von Aufgabenstrukturen,
- Aufgabenorientierte Arbeitsplatzzuordnung (unter Berücksichtigung von Dienstpostenbewertungen) und
- Erzeugung von Ad-hoc-Auswertungen.

Anm.: Zu rechtlichen Fragen der elektronischen Personaldatenverwaltung vgl. nachfolgend beim Modul „Personalaktenführung (EPOS / Papierform)“.

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dienstvereinbarung zur Auslagerung der Personaldatenverwaltung (Beteiligung Personalrat) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erfassung und Pflege aller Personaldaten in EPOS einschließlich Auswertungen nach Bedarf der Partnerbehörde ▪ (ohne Kranken- u. Urlaubsdaten, vgl. hierzu separate Dienstleistung, unten)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hierbei Alternative 1 (große Synergien): ▪ Bei EPOS-Nutzung in Partnerbehörde: ▪ Mitwirkung an Erarbeitung eines Nutzungskonzepts (Themenfelder vgl. rechte Spalte) ▪ Individuelle behördliche Vorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherheitskonzeption ▪ Nutzungskonzeption ▪ Schnittstellenkonzeption ▪ Festlegung Standardschreiben (Inhalt, Layout, Verlauf) ▪ Zugriffsrechtekonzeption ▪ Ggf. Migrationskonzeption ▪ Nutzung Rahmenvertrag Bund
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hierbei Alternative 2 (geringere Synergien): ▪ EPOS-Nutzung in Partnerbehörde <u>nicht</u> gewollt ▪ Erarbeitung individueller behördlicher Vorgaben für Zusammenarbeit ohne EPOS in Partnerbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sofern andere Softwarelösung in Partnerbehörde vorhanden, erfolgt Sicherstellung des Datenexports durch standardisierte Schnittstellen ▪ Sofern keine Softwarelösung in Partnerbehörde vorliegt, kann Datenexport in etlichen Formaten via E-Mail oder auch in Papierform erfolgen ▪ Beachtung datenschutzrechtlicher Standards beim Datenexport

Schnittstellen / Besonderheiten

Siehe vorstehend Alternativen 1 und 2.

Zudem:

Sicherheitssystem unter Beteiligung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz entstanden

Hohe Flexibilität

Individuelle Zugriffsmöglichkeiten bis auf Feldebene

Personalaktenführung (EPOS / Papierform)

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">Anforderung der Personalakte bei Bedarf	<ul style="list-style-type: none">Anlegen von PersonalaktenSortieren und Zuordnen der EingängeFühren und Überwachen der WiedervorlagenVerlauf der Personalakten

Schnittstellen / Besonderheiten

Die unterstützte Partnerbehörde muss bei Einsatz von EPOS über die erforderliche IT verfügen. Es ist zu berücksichtigen, dass hohe technische Sicherheitsanforderungen zu erfüllen sind, da es sich um Personaldaten in unterschiedlicher Qualität handelt.

Die unterstützte Partnerbehörde erhält Zugriff auf die Personaldaten in EPOS.

Zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Personalaktenführung im Service-Zentrum: Die Führung von Personalakten der Partnerbehörde im Service-Zentrum muss im Einklang mit den Vorschriften des BDSG und der §§ 90 ff. BBG stehen. Da im vorliegenden Fall eine Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung im Auftrag vorliegen wird, ist das BVA für die Einhaltung der einschlägigen Personalakten- und Datenschutzbestimmungen verantwortlich.

Diese ergeben sich aus den §§ 90 ff. BBG als bereichsspezifische Spezialvorschriften für die Personalaktenführung. Eine elektronische Personalaktenführung mit EPOS stößt nach Einschätzung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) auf keine grundsätzlichen Bedenken (so dessen Stellungnahme v. 07.04.2005, Az. III-460/067#0689).

Das für das Beamtenrecht zuständige Referat D I 3 des BMI hält darüber hinaus die Personalaktenführung durch ein Service-Zentrum im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft unter den folgenden Voraussetzungen für zulässig (Az. :D I 3 - 210 080-1/1): „Die §§ 90 ff. BBG sind schwerpunktmäßig auf die Stärkung des Schutzes des Persönlichkeitsrechts gerichtet. Aus diesem Grund wird die Verwendung der Personalakten(-daten) auf die Zwecke der Personalverwaltung und Personalwirtschaft begrenzt und zusätzlich durch den Erforderlichkeitsgrundsatz limitiert. Dabei wird die Existenz einer Organisationseinheit „Personalverwaltung“ vorausgesetzt. Insofern legt das BBG den Rahmen für das Führen von Personalakten fest, trifft aber keine abschließende Entscheidung darüber, wie die organisatorische Gestaltung in der Behörde erfolgt. Grenze für die behördliche Organisationshoheit sind insoweit allein die Anforderungen des Personaldatenschutzes, insbesondere muss die Einhaltung der engen Zweckbindung organisatorisch sichergestellt werden.

Ein Hauptanliegen des Gesetzes ist dabei, den Zugang zu den Personalakten auf möglichst wenig Beschäftigte zu begrenzen. Soweit der Bereich "Personalverwaltung" komplett ausgegliedert und einer anderen Behörde übertragen wird, bestehen hiergegen aus personalaktenrechtlicher Sicht keine grundsätzlichen Bedenken, solange alle gesetzlichen Schutzvorschriften (insbesondere Gewährleistung des uneingeschränkten Einsichtsrechts der betroffenen Beamten) eingehalten werden. Es sollten dann aber bei der "abgebenden" Stelle wirklich keine Personalakten mehr geführt werden, damit es nicht zu einer Dopplung und damit zu einer "vermeidbaren" Erweiterung des Kreises der Zugriffsberechtigten kommt. Ob die begrenzte Ausnahmeregelung des § 90 Abs. 2 Satz 3 BBG insoweit unmittelbar anwendbar ist, kann offen bleiben, denn ihr ist jedenfalls der Gedanke zu entnehmen, dass personalverwaltende Stelle und Beschäftigungsbehörde auseinander fallen können. Da es sich bei den Fällen der Verwaltungsgemeinschaft jedoch um eine "gewillkürte" Trennung von Personalverwaltung und Beschäftigung handelt, sollte auf die nach § 90 Abs. 2 Satz 3 in beschränktem Umfang zulässige Führung von Nebenakten (in diesem Fall bei der abgebenden Stelle) verzichtet werden.“

Personalkostenhochrechnung

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Vorgabe der Form der PK-Hochrechnung▪ Leitungsvorgaben bzgl. Planung für das lfd. HHJahr▪ Schlusszeichnung	<ul style="list-style-type: none">▪ Beratung/Vorschlag über die Form der PK-Hochrechnung▪ Inhaltliche Aufbereitung auf Grundlage der vorliegenden Informationen wie z.B. Anpassung bei TV- / oder Gesetzesänderungen, Informationen aus Exporten des EPOS, Listen des BADV und HKR-Auszügen▪ Abfrage bzgl. Planung der Vorhaben im laufenden Haushaltsjahr (Leitungsvorgaben) bei der Partnerbehörde z.B. Einstellungen, Beförderungen / Höhergruppierungen▪ Einarbeitung der Vorgaben der Partnerbehörde▪ Weiterleitung der erstellten PK-Hochrechnung an die Partnerbehörde

Schnittstellen / Besonderheiten

- Möglichkeit verschiedenster Auswertungen aus EPOS.

Vollzug personalwirtschaftlicher Maßnahmen

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Grundsätzliche Entscheidung über alle durchzuführenden Personalmaßnahmen (z.B. Einstellungsmodalitäten, Beförderungsentscheidungen, Genehmigung von Anträgen, Beendigung von Arbeits- und Dienstverhältnissen)▪ Führen von Personalgesprächen vor Ort durch eigenen Ansprechpartner	<p>Erstellung von zeichnungsfertigen Entwürfen für</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Einstellungen▪ Ernennungen▪ Höhergruppierungen▪ Umsetzungen▪ Abordnungen/Versetzungen▪ Bearbeitung von Teilzeitanträgen▪ Berechnung von Mutterschutzfristen▪ Gewährung von Elternzeit▪ Gewährung von Beurlaubungen▪ Genehmigung und Versagung von Nebentätigkeiten▪ Festsetzung der Probezeit▪ Festsetzung der Dienst- und Beschäftigungszeit▪ Vorbereitung von Jubiläumsurkunden▪ Gewährung von Billigkeitszuwendungen▪ Beantragung von Sicherheitsüberprüfungen▪ Erteilung von Zeichnungsrechten

- Einleitung von amtsärztlichen Untersuchungen
- Bearbeitung von Wiedereingliederungsmaßnahmen
- Anerkennung von Dienstunfällen und Erstattung der damit verbundenen Kosten
- Versetzungen in den Ruhestand
- Beendigung von Arbeitsverhältnissen (z.B. Entlassung, Auflösungsvertrag, Kündigung, Erreichen der Altersgrenze)
- Entwurf von Vorlagen an Personalvertretungen

Schnittstellen / Besonderheiten

Die grundsätzliche Entscheidung über alle durchzuführenden Personalmaßnahmen obliegt der unterstützten Partnerbehörde. Das Service-Zentrum bereitet hierfür alle erforderlichen Maßnahmen, Schreiben u. a. – nach Wunsch bereits unter dem Briefkopf der Partnerbehörde – vor.

Die Aufgabenverteilung und die Verfahrensweisen werden präzise definiert (z.B. Zustimmungsverfahren, Schlusszeichnung der Bescheide, Gremienbeteiligungen, Laufwege).

Für die unmittelbare Betreuung der Mitarbeiter vor Ort und die Koordinierung sollte ein Ansprechpartner in der Partnerbehörde institutionalisiert werden. Je nach Entfernung zwischen BVA und Partnerbehörde kann es zu längeren Lauf- und Liegezeiten von Anträgen/Entscheidungen kommen. Daher sollte die Einführung einer elektronischen Personalakte vorgesehen werden. Soweit Maßnah-

men formlos beantragt werden können, wäre hierzu eine qualifizierte elektronische Signatur nicht erforderlich. Nur durch IT-Unterstützung (EPOS) lassen sich hier die maximalen Effizienzgewinne realisieren.

EPOS-Funktionalitäten:

- Lieferung regelmäßiger Auswertungen für Personalentwicklung, -steuerung, Aufbau von Stellenbörsen
- Sicherstellung der Fristenüberwachung für alle tariflichen und gesetzlichen sowie internen Berichte (zentrale Fristenüberwachung)

Grundsatzangelegenheiten

Partnerbehörde

Service-Zentrum

- Entspr. Auftrag

- Beratung der Partnerbehörde in allen Fragen des Beamten- und Tarifrechts
- Erarbeitung von Handlungsanweisungen / Arbeitshilfen vor dem Hintergrund von Rechtsänderungen
- Rechtsgestaltung bei besonders gelagerten Einzelfällen

Schnittstellen / Besonderheiten

./.

Unterstützungsleistungen bei Beurteilungsverfahren

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Festlegung der Vergleichsgruppen, Bestimmung der Beurteiler, der Beurteilungstichtage, des Verfahrens zur Umsetzung der Richtwerte	<ul style="list-style-type: none">▪ Unterstützung im Beurteilungsverfahren▪ Beratung bei der Festlegung der Vergleichsgruppen und der Bestimmung der Beurteiler▪ Ermittlung des zu beurteilenden Personenkreises▪ Auswertung und Analyse der vergebenen Beurteilungsnoten▪ Beurteilungsanforderungen▪ Erstellen von Notenspiegeln

Schnittstellen / Besonderheiten

Für die unmittelbare "Betreuung" der Mitarbeiter vor Ort und die Koordinierung sollte ein Ansprechpartner in der Partnerbehörde institutionalisiert werden.

EPOS-Funktionalitäten:

- Umsetzung individueller Beurteilungsrichtlinien inkl. Datenerfassung, Historie, Berichtswesen, Fristenüberwachung

Stellenbewirtschaftung

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Grundsatzentscheidung aller Maßnahmen der Stellenbewirtschaftung und deren Auswirkungen verbleiben bei der Partnerbehörde	<ul style="list-style-type: none">▪ Beratung in allen Fragen der Stellenbewirtschaftung▪ Buchungstechnische Abwicklung der Stellenbewirtschaftung mittels EPOS▪ Abwicklung des Berichtswesen (z.B. Ist-Besetzung, Einstellungsmöglichkeiten, Stellensperrungen, Verwaltung von Überhangpersonal, Sollsteuerung, Personalabbaukonzepte)▪ Personalkostenkalkulation▪ Statistische Auswertungen als Grundlage der Personal und Haushaltsplanung / Personalcontrolling (z.B. Beförderungsmöglichkeiten)▪ Stellenmäßige Nachweise gemäß PersBest-Bestimmungen BMI und HRB

Schnittstellen / Besonderheiten

Für die unmittelbare Betreuung der Mitarbeiter vor Ort und die Koordinierung sollte ein Ansprechpartner in der Partnerbehörde institutionalisiert werden.

EPOS-Funktionalitäten:

- Erzeugung von Druckstücken für Bundeshaushalt
- Unterstützung der Personaltitelbewirtschaftung
- Prognosen für die Finanzplanung

Widerspruchsbearbeitung / Klageverfahren

Partnerbehörde

Service-Zentrum

- Grundsätzliche Einzelfallentscheidung

- Erstellen von Widerspruchs- bzw. Abhilfebescheiden in Personalangelegenheiten
- Prozessvertretung

Schnittstellen / Besonderheiten

./.

Aus- und Fortbildung als operative Personalentwicklung

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Grundsätzliche Entscheidung über alle Fortbildungsmaßnahmen (z.B. bei der Haushaltsaufstellung, Benennung des Schulungsbedarfs, Auswahl der Teilnehmer)	<ul style="list-style-type: none">▪ Erstellung eines behördenspezifischen Aus- und Fortbildungskonzeptes in Abstimmung mit BAKöV-Angebot nach Erhebung des Bedarfs in der Partnerbehörde aufgrund der Aus- und Fortbildungs-module des BVA▪ Sach- und fachgerechte Planung, unbeschadet BAKöV-Zuständigkeit (z.B. Durchführung von Ausschreibungen, Abschluss von Rahmenverträgen, Erstellen von Vergabevermerken)▪ Seminarorganisation (z.B. Anmeldung der Teilnehmer, Abordnung zu Schulungsmaßnahmen)▪ Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln▪ Darstellung der Auswirkungen auf die Finanzplanung

EPOS-Funktionalitäten:

- Automatisches Berichtswesen für Personalvertretung, Leitung, Haushalt
- Erfassungsmöglichkeiten für Daten der Seminaranbieter
- Geplante Schnittstelle zu IFOS-System der BAKöV

Management kurzzeitiger Abwesenheit (Krankheit / Urlaub)

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Grundsätzliche Entscheidungen (z.B. über Anträge auf Erholungs- und Sonderurlaub, über amtsärztliche Untersuchungen, Attestvorlagepflicht, Eingliederungsmanagement nach SGB IX)	<ul style="list-style-type: none">▪ Berechnung des Urlaubsanspruches (Erholungs-, Sonder-, Zusatzurlaub, Kuren)▪ Datenverwaltung für Historiendaten über Urlaub und Erkrankungen entsprechend den Datenschutzfristen▪ Antragsbearbeitungen (Dienstbefreiung, Zeitausgleich über Tage, etc.)▪ Dienstunfallmeldungen▪ Ermittlung Lohnfortzahlungsfristen für Tarifkräfte▪ Organisation des Meldeverfahrens für Krank- und Gesundheitsmeldungen▪ Pflege der Nebenakten▪ Krankenstatistik entsprechend ministerieller Richtlinien▪ Internes Berichtswesen für Leitungsebene▪ Grundsatzfragen bzgl. Ansprüchen, Widerspruchsbescheiden, Klagen▪ Überprüfung von Krankenbezugsfristen

Schnittstellen / Besonderheiten

Die unterstützte Partnerbehörde erhält Zugriff auf die Personaldaten in EPOS.

EPOS-Funktionalitäten:

- Weit gefächertes Berichtswesen bzgl. Krankenstatistik nach internen Kundenvorgaben / umfangreiche Informations- und Auswertungsmöglichkeiten
- Automatisierte Unterstützung bei Anspruchsermittlung
- Kontenführung inkl. Historiendaten
- Schnittstellenlösungen zur Zeiterfassung bzgl. Abwesenheiten
- Varianten Antragsgestaltung mittels Workflow oder Urlaubskarte
- Ad-hoc-Übermittlung von Datenauszügen für Personalgespräche vor Ort

Arbeitszeiterfassung

Partnerbehörde	Service-Zentrum
<ul style="list-style-type: none">▪ Festlegung fester oder flexibler Arbeitszeiten bzw. Modellcharakter (Dienstvereinbarung)▪ Entscheidung über Zeiterfassungssystem und ggf. Zutrittssystems	<ul style="list-style-type: none">▪ Zeitverwaltung (Verwaltung, Kontrolle, Korrektur, Abrechnung)▪ Zeitabrechnungen (Mehrarbeit, Überstunden, Zeitzuschläge)▪ Erstellen von Auswertungen▪ Administrationsaufgaben (Datensicherungen, elektronischer Datenaustausch, Systemeinstellungen, Protokolleinstellungen)▪ Schichtdienstplanung und -gestaltung▪ Umstellung Sommer- / Winterzeit▪ Virtuelle Terminallösungen▪ Integration von Dienstaussweisen▪ Integration von Zutrittskontrollanlagen und An- und Abwesenheitstableaus für Pfortendienste▪ Berichtswesen entsprechend Dienstvereinbarung zur Arbeitszeit▪ Fristenüberwachung zur Einhaltung der Aufbewahrungsfristen

- Lieferung von Monatsjournalen in elektronischer Form oder auf Papier

EPOS-Funktionalitäten:

- Verfügbarkeit von 1.400 Arbeitszeitmodellen, abgestimmt auf Zeiterfassungssysteme
- Schnittstellengeeignete Verwaltung unterschiedlicher Feiertagsregelungen im Bundesgebiet
- Terminalverwaltung
- Codekartenverwaltung
- „Schnittstellenbaukasten“ (ad hoc-Unterstützung gängiger Datenformate, z.B. „html“, „pdf“, „csv“, „excel“, „word“, etc.).
- Sonderpersonal mit Sonderrechten
- Erfassung von Schichtdienstpersonal
- Verwaltung der Zeiterfassung an mehreren Standorten (zentrale oder dezentrale Zeiterfassungsstellen integrierbar)
- Integration von Telearbeitsplätzen möglich

Sonderauswertungen des StBA zur Altersstruktur in der Bundesverwaltung

Statistisches Bundesamt

08.02.2008

VIC/41100010-PS

Beschäftigte des Bundes am 30.06.2000 nach Alter und Beschäftigungsverhältnis³⁷¹

Im Alter von ... Jahren	Insgesamt	Beamte und Richter	Berufs- und Zeitsoldaten	Arbeit- nehmer
unter 18	1 405	136	120	1 149
18	2 327	254	538	1 535
19	4 457	471	2 290	1 696
20	9 540	949	7 105	1 486
21	14 351	1 336	11 907	1 108
22	18 503	1 775	15 675	1 053
23	19 577	2 063	16 497	1 017
24	17 021	1 981	14 075	965
25	13 901	1 907	11 006	988
26	12 643	2 140	9 356	1 147
27	12 603	2 356	8 912	1 335
28	13 227	2 824	8 697	1 706
29	12 381	3 118	7 256	2 007
30	12 097	3 347	6 332	2 418
31	12 817	3 742	6 108	2 967
32	12 460	4 048	5 082	3 330
33	11 850	4 012	4 070	3 768
34	11 371	3 911	3 395	4 065
35	11 459	4 159	2 936	4 364
36	11 861	4 342	2 843	4 676

³⁷¹ Aus Gründen der Lesbarkeit wurde in den beiden Tabellen die männliche Form gewählt, die Angaben beziehen sich auf Angehörige beider Geschlechter.

Im Alter von ... Jahren	Insgesamt	Beamte und Richter	Berufs- und Zeitsoldaten	Arbeitnehmer
36	11 861	4 342	2 843	4 676
37	12 267	4 463	2 834	4 970
38	12 653	4 556	2 845	5 252
39	12 793	4 498	2 911	5 384
40	12 587	4 087	2 960	5 540
41	12 004	3 852	2 760	5 392
42	11 783	3 774	2 651	5 358
43	11 656	3 680	2 524	5 452
44	11 716	3 667	2 454	5 595
45	11 865	3 630	2 427	5 808
46	11 899	3 514	2 445	5 940
47	11 462	3 145	2 322	5 995
48	11 697	3 154	2 158	6 385
49	11 256	3 044	2 130	6 082
50	11 383	3 046	2 030	6 307
51	11 245	2 980	2 165	6 100
52	10 181	2 585	1 967	5 629
53	9 174	2 460	892	5 822
54	6 571	1 795	450	4 326
55	8 207	2 458	495	5 254
56	9 882	3 048	466	6 368
57	8 753	2 894	231	5 628
58	8 814	2 889	137	5 788
59	8 455	2 749	83	5 623
60	6 387	2 343	21	4 023
61	4 764	2 014	1	2 749
62	3 880	1 755	-	2 125
63	1 693	960	1	732
64 und älter	1 142	673	-	469
Insgesamt	502 020	132 584	186 560	182 876

**Beschäftigte des Bundes am 30.06.2006
nach Alter und Beschäftigungsverhältnis**

Im Alter von ... Jahren	Insgesamt	Beamte und Richter	Berufs- und Zeitsoldaten	Arbeit- nehmer
unter 18	1 447	85	138	1 224
18	3 100	137	832	2 131
19	4 806	289	2 194	2 323
20	8 151	683	5 435	2 033
21	11 732	753	9 345	1 634
22	14 430	912	12 309	1 209
23	16 494	1 125	14 204	1 165
24	16 816	1 374	14 287	1 155
25	15 634	1 468	13 014	1 152
26	14 810	1 691	11 898	1 221
27	14 273	2 000	11 126	1 147
28	13 569	2 223	9 979	1 367
29	12 160	2 469	8 346	1 345
30	10 747	2 436	7 005	1 306
31	9 421	2 388	5 718	1 315
32	8 642	2 647	4 561	1 434
33	8 102	2 875	3 692	1 535
34	8 523	3 263	3 356	1 904
35	8 711	3 664	2 784	2 263
36	8 769	3 818	2 380	2 571
37	9 594	4 171	2 401	3 022
38	10 228	4 474	2 344	3 410
39	10 469	4 341	2 298	3 830
40	10 551	4 224	2 270	4 057

Im Alter von ...Jahren	Insgesamt	Beamte und Richter	Berufs- und Zeitsoldaten	Arbeitnehmer
41	10 901	4 427	2 127	4 347
42	11 619	4 603	2 252	4 764
43	12 137	4 662	2 432	5 043
44	12 584	4 720	2 565	5 299
45	12 673	4 583	2 707	5 383
46	12 472	4 122	2 811	5 539
47	11 895	3 879	2 677	5 339
48	11 657	3 810	2 567	5 280
49	11 513	3 651	2 461	5 401
50	11 285	3 599	2 189	5 497
51	11 289	3 529	2 106	5 654
52	11 339	3 353	2 152	5 834
53	9 801	2 997	963	5 841
54	9 670	2 984	515	6 171
55	8 771	2 846	456	5 469
56	8 699	2 833	429	5 437
57	8 548	2 802	436	5 310
58	7 433	2 379	181	4 873
59	7 356	2 234	109	5 013
60	4 676	1 410	66	3 200
61	5 401	1 862	11	3 528
62	6 280	2 315	1	3 964
63	4 441	1 993	-	2 448
64 und älter	3 375	2 009	1	1 365
Insgesamt	476 994	131 112	184 130	161 752

Veröffentlichungen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Arbeiten zu Verwaltungsstudium und -praxis. ISSN 00948-0617.

- 1.1987. Jürgen Schüler: Das Verhältnis der SR 2 y BAT zum Beschäftigungsförderungsgesetz. Peter Zajonz: Das Beamtentum - eine Elite. Lydia Orth: Der preußische Verfassungskonflikt von 1862. Matina Danowski: Vergleichen Sie die Ablegeleistung verschiedener Registraturverfahren anhand von modellhaften Aufgabenstellungen. Vergriffen.
- 2.1988. Lothar Krebs: Trunkenheit im Straßenverkehr als Erstdelikt - Entlassungsgrund für Beamte auf Widerruf. Thomas Wauters: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums - dargestellt an sechs frei ausgewählten Beispielen. Sabine Keese: § 29 Abs. 2 BBG und das EG-Niederlassungsrecht - ein unlösbarer Konflikt? Vergriffen.
- 3.1988. Eckhard Marx: Personale Aspekte der Entbürokratisierung, dargestellt anhand der aktuellen Diskussion in den Zeitschriften "Die Personalvertretung, Die Verwaltung, VOP, VR" (1980-1987). Edgar Borchers: Wahlrecht für Ausländer. Vergriffen.
- 4.1989. Ulrike Baumgartner: Karrierechancen von Frauen im öffentlichen Dienst untersucht im Bundesverwaltungsamt. Anett Onischke: Die Bedeutung bürokratischer Herrschaft unter besonderer Beachtung der Theorien Max Webers. Gabriele Sauermann: Die Förderung von Frauen in der öffentlichen Verwaltung. Vergriffen.
- 5.1990. Henning Ohrendorf: Das Assessment-Center als Instrument der qualitativen Personalarbeit. Kirsten Schippmann: Zusage und Zusicherung im Verwaltungsrecht. Carl-Peter Blumenthal: Verzicht auf Grundrechte? Vergriffen.
- 6.1992. Karl Aust: Ist der sog. "Berlin-Beschluß" des Deutschen Bundestages vom 20. 6. 1991 rechtswidrig? Gabriele Bruker-Malinowski: Frauenbeauftragte in der Bundesverwaltung. Karsten Hettling: Der Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften - Aufstellung, Feststellung, Aufbau. Vergriffen.
- 7.1994. Barbara Smaka: Trends im Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik. Anja-Doreen Seyfarth: Das Selbstver-

- waltungsrecht der Gemeinden (Art. 28 II GG). Renate Abelen-Auer: Die verwaltungsprozessualen Klagearten. Vergriffen.
8. 1995. Peter Glinder: Fürstenenteignung (Gesetzentwurf von 1926). Axel Schad: Beamtenrecht in den Bundesländern, rahmenrechtliche Vorgaben und bundesrechtliches Vorbild, dargestellt am Beispiel des Sächsischen Beamtengesetzes. Silke Ollenburg: Politische Entwicklung im Winter 1932/33. War die Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler unvermeidlich? Tamara Langen: Psychosoziale und psychosomatische Folgen moderner Bürotechnologie am Beispiel von PC-Arbeitsplätzen, derzeitiger Forschungs- und Entwicklungsstand, praktische Konsequenzen. Vergriffen.
9. 1997. Harald Heitmeir: Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses. Bettina Linke: Psycho-soziale Folgen der Dauerarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern - ein bisher „nicht“ bekanntes Phänomen. Jens Stecher: Die Grenzen der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Christian Würker: Die Abmahnung des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber. Vergriffen.
10. 1997. Nicole Gehrke: Staat und Minderheiten - Diskriminierung am Beispiel der Hexenprozesse. Wolfgang Kampa: Der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zum Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 GG - Pro und Contra. Ute Kellner: Der/Die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Peter Wächter: Die Beziehung des Menschen zum Wald am Beispiel der Großstadt Frankfurt am Main im Ballungsgebiet Rhein-Main. Vergriffen.
11. 1999. Thorsten Blanke: Ein kleiner Einblick in das Betreuungsrecht. Nadine Yvette Blüm: Mobbing: Übergriffe am Arbeitsplatz. Nadine Böhmert: Das Behindertentestament. Sabine Najib: Zur Standortbestimmung der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung des soziologischen Staatsbegriffs nach Max Weber. Sabine Weigelt-Russo: Ausgewählte Maßnahmen zur Fehlzeitenreduzierung.
12. **Heinrich**, Juliane: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit. Entgeltgleichheit als Kriterium in der öffentlichen Auftragsvergabe des Bundes. 2009. 93 S. ISBN 978-3-938407-34-9.