

Kommunale Dienstleistungs- partnerschaften

Mit Shared Services zu einer effektiveren
Verwaltung

Bertelsmann Stiftung und Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.)



Kommunale Dienstleistungs- partnerschaften

Mit Shared Services zu einer effektiveren
Verwaltung

Dr. Alexander Wegener
interpublic berlin



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Nachhaltig Wirtschaften und Qualität steigern	11
Mit Dienstleistungspartnerschaften können die Kommunen Geld sparen und ihre Leistungen verbessern	
1 Geschäftsprozessmanagement: Neue Wege der Aufgabenerledigung	16
1.1 Begriffsbestimmungen	18
1.2 Geschäftsprozessmanagement: Grundlagen und Ansatz	22
1.2.1 Prozesstypen	22
1.2.2 Prozesskosten	24
1.2.3 Herausforderung des interkommunalen Geschäftsprozessmanagements	28
2 Welche Prozesse eignen sich, und welche Organisationsform soll gewählt werden?	29
2.1 Strategische Bewertungskriterien einer Auslagerung	29
2.2 Wirtschaftliche Bewertungskriterien einer Auslagerung	34
2.3 Analyseraster für die Bewertung der Auslagerungsfähigkeit	34
2.3.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive: Mengeneffekte	35
2.3.2 Juristische Perspektive: rechtlicher Rahmen	35
2.3.3 Steuerungstheoretische Perspektive: Transaktionskosten	37
2.4 Formen der Auslagerung: Shared Services, PPP und Outsourcing	38
2.4.1 Intrakommunale Lösungen: Dienstleistungszentren für eine Kommune	40
2.4.2 Interkommunale Lösungen: Regionales Dienstleistungszentrum für mehrere Kommunen	40
2.4.3 Kooperation mit privaten Dienstleistern: Public Private Partnership und Gemeinschaftsunternehmen	43
2.4.4 „Klassisches Outsourcing“ an private Dienstleister	50

3 Prozesskatalog:	
Ist-Analyse und Lösungsoptionen	53
3.1 Steuer- und Gebührenbescheid	53
3.1.1 Ist-Analyse der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung in Städten und Gemeinden	54
3.1.2 Prozessoptimierung durch Integration	56
3.1.3 Referenzmodell Steuer- und Gebührenbescheiderstellung	59
3.1.4 Bewertung der Zentralisierung der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung	61
3.2 Finanzbuchhaltung und Forderungsmanagement	63
3.2.1 Ist-Analyse des Forderungsmanagements in Städten und Gemeinden	63
3.2.2 Referenzmodell Forderungsmanagement	65
3.2.3 Insourcing- und Outsourcing-Optionen im Forderungsmanagement	66
3.2.4 Bewertung der Auslagerungsoptionen für Forderungsmanagement	68
3.3 Zins- und Kreditmanagement:	
Finanzdienstleistungen für Städte und Gemeinden	69
3.3.1 Cashmanagement für Städte und Gemeinden	70
3.3.2 Zinsmanagement für kommunale Verbindlichkeiten	70
3.3.3 Bewertung der Schaffung von Finanzagenturen für Zins- und Kreditmanagement	71
3.4 Digitale Aktenführung	74
3.4.1 Ist-Analyse der digitalen Aktenführung in Städten und Gemeinden	74
3.4.2 Prozessoptimierung durch Digitalisierung der Aktenführung	75
3.4.3 Referenzmodell für eine Digitalisierung und Zentralisierung	76
3.4.4 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die digitale Aktenführung, Post- und Botendienste	78
3.5 Callcenter zur Entlastung des Bürgeramtes	79
3.5.1 Ist-Analyse der Behandlung von Bürgeranfragen in Städten und Gemeinden	80
3.5.2 Durch wissensbasierte Datenbanken Mehrwert für Bürger schaffen	81
3.5.3 Bewertung regionaler Callcenter in kommunaler Trägerschaft	86



3.6 Lohn- und Gehaltsabrechnung und Personalverwaltung	87
3.6.1 Ist-Analyse der Personalverwaltung für Angestellte und Beamte	87
3.6.2 Neue Ansätze: Auslagerung der Personalverwaltung	89
3.6.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die Personalverwaltung	90
3.7 Beihilfe für Beamte	91
3.7.1 Ist-Situation der Beihilfearbeitung in Städten und Gemeinden	93
3.7.2 Lösungsansätze durch Beleihung oder Mandatierung	94
3.7.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die Beihilfe	95
3.8 Fuhrparkmanagement	96
3.8.1 Ist-Analyse der Situation in Städten und Gemeinden	96
3.8.2 Private Anbieter bieten Fuhrparkmanagement auch für Geringabnehmer	97
3.8.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für den kommunalen Fuhrpark	98
3.9 IT-Infrastruktur	99
3.9.1 Ist-Situation der IT-Infrastruktur in Städten und Gemeinden	101
3.9.2 Prozessoptimierung durch Harmonisierung und Integration	102
3.9.3 Neuausrichtung der kommunalen Rechenzentren	108
3.9.4 Bewertung der Auslagerung von IT: Aufgabe für regionale Dienstleister	110
3.10 Elektronische Auftragsabwicklung	111
3.10.1 Internetbasierte Beschaffungsplattformen für Verbrauchsgüter	112
3.10.2 Vergabernetze im Internet	116
3.10.3 Bewertung der Prozessoptimierung durch elektronische Auftragsabwicklung	118
3.11 Rechtsberatung	119
3.11.1 Ist-Analyse der Justizariate in Städten und Gemeinden	120
3.11.2 Prozessoptimierung durch neue Formen der interkommunalen Kooperation	120
3.11.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für Rechtsberatung: Neue Formen der interkommunalen Kooperation	121

3.12 Gebäudemanagement	122
3.12.1 Ist-Situation der Gebäudeverwaltung	122
3.12.2 Prozessoptimierung durch Verkauf, Leasing, Auslagerung?	122
3.12.3 Gemeinschaftsunternehmen und Public Private Partnerships für das Facility Management	123
3.12.4 Bewertung: Zentralisierung der Gebäudewirtschaft in einer Organisationseinheit	125
4 Besser – schneller – preiswerter! Administrative Dienstleistungspartnerschaften innovativ gestalten	127
5 Anhang	131
Abkürzungsverzeichnis	131
Abbildungsverzeichnis	131
Tabellenverzeichnis	132
Verzeichnis der Fallbeispiele	132
Literatur	136
Glossar	144
Liste der Ansprechpartner	152
Impressum	158



Vorwort

Kommunen müssen in ihre Zukunft investieren. Bildung, eine zeitgemäße Infrastruktur und eine professionelle Arbeitsmarktpolitik sind nicht zum Nulltarif zu haben. Wie aber schaffen wir es, die notwendigen Mittel dafür freizustellen? Bürger verlangen nach hoher Servicequalität. Wie aber kann man diese angesichts knapper Kassen realisieren?

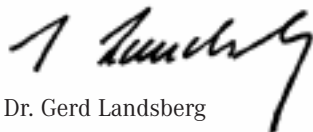
In Gesellschaft und Wirtschaft vernetzen sich Menschen und Institutionen durch das Internet in einem nie dagewesenen Ausmaß. Neue Gemeinschaften bilden sich über nationale und kulturelle Grenzen hinweg. Eine neue Arbeitsteilung verändert die Unternehmen. Nicht jeder muss alles tun. Der jeweils Beste übernimmt eine Teilaufgabe, wo immer er auch seinen Standort hat. All dies wird auch die Verwaltung verändern.

Besser – schneller – preiswerter! Dieser altbekannte Werbespruch aus dem Bereich privater Güter und Dienstleistungen kann und sollte auch als Leitsatz einer effizienten Kommunalverwaltung verstanden werden, die ihre Leistungstiefe optimiert, ihre inneren Dienstleistungen durch geschickte Ausgliederung kostengünstiger herstellt und ihre Servicequalität durch vernetztes interkommunales Arbeiten steigert. Weg vom Kirchturmdenken und hin zum Netzwerk, in das auch Bürger und Unternehmen eingebunden sind, heißt die Botschaft. Damit eröffnen sich für die Verwaltung völlig neue Möglichkeiten, zum Beispiel die elektronische Abwicklung des administrativen Tagesgeschäftes zu bündeln.

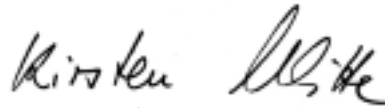
Mehr Zusammenarbeit ist nötig. Die Einrichtung von Dienstleistungszentren (Shared Service Centre) innerhalb der Verwaltung, die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder – wann immer dies möglich und ordnungspolitisch geboten erscheint – in Kooperation mit oder durch die Wirtschaft kann den administrativen Aufwand der Verwaltung erheblich reduzieren. Diesen Weg sollten wir weiter konsequent gehen. Die Politik ist gefordert, die nach wie vor bestehenden Hemmnisse zum Beispiel bei der interkommunalen Zusammenarbeit durch das Vergaberecht auszuräumen.

Gute Ideen wirkungsvoll umsetzen. Der Erfolg solcher Kooperationen hängt entscheidend davon ab, wie man sie angeht. Welche Geschäftsprozesse eignen sich für Kooperationslösungen? Welche Chancen und Risiken sind mit den Kooperationen verbunden? Wer sind die geeigneten Partner? Auf welche guten Beispiele kann man zurückgreifen? Die vorliegende Studie zeigt wegweisende Ansätze auf.

Die Bertelsmann Stiftung und der Deutsche Städte- und Gemeindebund möchten den Kommunen mit der vorliegenden Veröffentlichung eine praxisorientierte Handreichung bieten, die sie in die Lage versetzt, eigene Geschäftsprozesse zu beurteilen, mögliche Optimierungswege zu entwickeln und zu beschreiben.



Dr. Gerd Landsberg
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
Deutscher Städte- und Gemeindebund



Dr. Kirsten Witte
Leiterin
Kompetenzzentrum Kommunen und Regionen
Bertelsmann Stiftung



Nachhaltig Wirtschaften und Qualität steigern

Mit Dienstleistungspartnerschaften können die Kommunen Geld sparen und ihre Leistungen verbessern

Trotz sprudelnder Steuereinnahmen ist die strukturelle Haushaltskrise der Kommunen noch lange nicht abgewendet. Unstrittig ist, dass neben einer strukturellen Einnahmenversteigerung nur grundlegende Veränderungen auf der Ausgabenseite gewährleisten können, die kommunalen Finanzen wieder nachhaltig in den Griff zu bekommen. Dazu ist es notwendig, das bewährte Instrument der Aufgabenkritik unter völlig neuen Aspekten zu betreiben.

Angesichts neuer Möglichkeiten in der Organisation (Anstalt des öffentlichen Rechts, Public Private Partnerships und Shared Service Centre) sowie in der Technologie (internetbasierte Anwendungen, Hochleistungs-IT und doppeltes Rechnungswesen) müssen die Städte und Gemeinden ihre kaufmännischen und administrativen Geschäftsprozesse diesen Standards anpassen und kontinuierlich optimieren. Dies gilt übrigens nicht nur für technische Prozessinnovationen, sondern auch für die Aktivierung neuer Organisationsformen und Netzwerke.

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist keine Ideologie, sondern ein gesellschaftlicher Mehrwert, wenn es darum geht, mit knappem Geld soziale Vorsorge, Bildung und Investitionen in die Infrastruktur über den Tag hinaus zu sichern. Kommunen sind zur effizienten Mittelverwendung verpflichtet, nicht nur gegenüber knauserigen Steuerzahlern, sondern vor allem gegenüber der jüngeren Generation und den Schwächeren, die auf soziale und familienunterstützende Leistungen angewiesen sind. Was also kann getan werden, um die Dienste der Gemeinde für ihre Bürger nachhaltig zu sichern?

Bürgermeister haben die Wahl

Entweder sparen die Bürgermeister bei ihren Einwohnern, oder sie setzen die Mittel bei der internen Organisation ihrer Rathäuser effizienter ein. Es geht um die Verwaltung der Verwaltung. Nach dem Motto „besser – schneller – preiswerter!“ müssen Städte und Gemeinden ihre Leistungstiefe optimieren. Das kann dazu führen, dass in bestimmten Fällen administrative Vorleistungen gemeinsam erledigt oder auch durch Dritte übernommen werden. In Deutschlands 12.500 Kommunen arbeiten 1,2 Millionen Mitarbeiter. Oftmals wird im Backoffice das Gleiche gemacht, zum Beispiel gibt es:

- 35 Millionen Lohnsteuerkarten
- 15 Millionen KFZ-Anmeldungen in über 430 KFZ-Zulassungsstellen
- 1,2 Millionen monatliche Gehaltsüberweisungen.

Kommunen sollten sich in erster Linie auf ihre wertschöpfenden Tätigkeiten (Primärfunktionen) konzentrieren, die den Bürgern, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft direkt zugute kommen. Diese machen derzeit einen Anteil von ca. 60 Prozent aus. Immerhin werden rund 40 Prozent öffentlicher Mittel für interne administrative Aufgaben (Sekundärfunktionen) verwandt. Durch Dienstleistungspartnerschaften (Shared Service Centre) kann der Anteil dieser Aufwendungen zugunsten echter kommunaler Wertschöpfung reduziert werden. Wichtig: Es geht nicht um ein Abschmelzen des öffentlichen Sektors, sondern vielmehr um seine Aufwertung: Kommunale Daseinsvorsorge soll verbessert und nachhaltig gesichert werden!

Dramatischer Fachkräftemangel erfordert Umdenken und Umlenken

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Grund, interne Dienstleistungsprozesse neu zu gestalten: die starke Alterung des kommunalen Personals. Diese wird aufgrund der Altersstruktur im öffentlichen Dienst noch schärfer ausfallen als der demographische Wandel in der deutschen Bevölkerung. Der damit verbundene Fachkräftemangel macht ein Umdenken dringend erforderlich. Mittelfristig werden die Kommunen händeringend nach Fachkräften suchen. Leistungseinschränkungen können die Folge sein, wenn nicht sämtliche personal- und kostensparenden Möglichkeiten gemeinsamer Aufgabenerfüllung in Verbindung mit der Auslagerung administrativer Dienstleistungen ausgeschöpft werden. Nur so werden wir – zunächst rein quantitativ betrachtet – den gewohnten Standard an kommunaler Daseinsvorsorge überhaupt halten können.

Leere Köpfe sind schlimmer als leere Kassen

Neues Denken ist nötig: Geschäftsprozesse der inneren Verwaltung, besonders standardisierte und über Kennzahlen steuerbare Dienstleistungen müssen nicht mehr im eigenen Hause erledigt werden. Vor allem kleine Gemeinden, die ihre inneren Dienste in eigenen Querschnittsämtern aufrechterhalten, ohne Synergien und Größenvorteile zusammen mit anderen Gemeinden zu nutzen, handeln weniger effizient.

Kommunale Selbstverwaltung sollte dem Leitprinzip folgen, dass sie sich auf ihre Stärken konzentriert, dabei interne administrative Vorleistungen in interkommunaler Kooperation erledigt oder an Dritte abgibt, die dieses besser können. Besonders die Gewährleistung qualitätvoller Dienste für Bürger und Wirtschaft, hochwertiger sozialer Leistungen, die Investitionen in Infrastruktur und die nachhaltige Stadtentwicklung sind Aktivitäten, die die Zukunftsfähigkeit des kommunalen Gemeinwesens sichern und daher unbedingt zu stärken sind. Die internen Vorleistungsprozesse hingegen sind kritisch zu überprüfen.



Der zentrale Erfolgsfaktor für eine interkommunale Zusammenarbeit in Form eigener Organisationseinheiten ist der, dass diese Sekundärfunktionen, die in der deutschen Verwaltung eben nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen und auch nicht zu ihrem Kerngeschäft gehören, in den hierfür neu geschaffenen Dienstleistungszentren zu deren Kernfunktion werden. Damit entwickeln diese Shared Service Centres als Auftragnehmer ein stärkeres Engagement und ein professionelles Verständnis ihrer Aufgaben und bauen spezifisches Know-how zur optimalen Auftragsbefreiung auf.

Welche weiteren Gründe sprechen für die Ausgliederung standardisierter Leistungen in Dienstleistungszentren?

Dienstleistungszentren haben gegenüber klassischen Betriebsformen in der Zentralverwaltung hohes Potenzial, zum einen Effizienzsteigerungen und zum anderen – keinesfalls weniger wichtig – Qualitätssteigerungen in der Leistungserbringung zu erzielen. Die höhere Wirtschaftlichkeit entsteht durch folgende Faktoren:

- Ausnutzung von Größenvorteilen (Economies of Scale, Kostendegression)
- Optimierung der Auslastung von Investitionsgütern und Personal
- Fokussierung und Spezialisierung der betrieblichen Einheiten auf die Geschäftsprozesse
- Flexibilität bei Reorganisation oder Anpassung des Leistungsportfolios
- Transparente Kostenrechnung und Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, dadurch Kostenbewusstsein
- Leistungsgerechtere Vergütung sowohl des Führungspersonals als auch der Mitarbeiterschaft
- Angemessene und flexiblere Organisationsformen: AöR, GmbH, Zweckverband, Kommunalunternehmen oder genossenschaftliche Lösungen.

Qualitätsverbesserungen werden durch folgende Faktoren erzielt:

- Spezialisierungen und Aufbau von eigenem Know-how der Betriebe
- Möglichkeit der Einbindung externer Partner und deren Know-how (andere öffentliche Unternehmen oder Private)
- Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse machen den Weg für echte Qualitätsvereinbarungen und wirksame Controllingmechanismen frei
- Unternehmenskultur: Stärkeres Selbstverständnis als kundenorientierte und qualitätsbewusste Dienstleister
- Klare Führungsstrukturen, höhere Flexibilität bei Berufung (und Abberufung) der Unternehmensspitze
- Höhere Motivation durch leistungsorientierte Dienstverträge der Führung und Mitarbeiterschaft.

Was sind Dienstleistungspartnerschaften?

Manche Kommunen sind groß genug, um eigene Dienstleistungsbetriebe mit hinreichenden Fallzahlen zu gründen. In den meisten Fällen jedoch müssen mehrere mittelgroße oder kleine Kommunen einen neuen gemeinsamen Betrieb in Form eines Zweckverbandes, einer Genossenschaft oder Anstalt öffentlichen Rechts gründen, in die sie die bestehenden Betriebe überführen. Diese institutionalisierte Partnerschaft bietet – im Gegensatz zu etwa öffentlich-rechtlichen Verträgen – die sichere Gewähr, dass damit kein steuerlich nachteiliger Betrieb gewerblicher Art entsteht.

Der Begriff Dienstleistungspartnerschaften deckt aber ebenso die Möglichkeit ab, dass einzelne Städte oder Gemeinden im Verbund dritte Partner integrieren oder mit ihnen Dienstleistungsverträge abschließen. Diese ist eine neue Form von PPP, da sie sich nicht auf die üblichen Bereiche der technischen Infrastruktur und des Hoch- und Tiefbaus bezieht, sondern auf ein dann zumindest partielles Outsourcing von Dienstleistungen. Diese Organisationsvariante muss aber stets von Fall zu Fall sorgsam abgewogen werden.

Was wollen wir mit der Studie erreichen?

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und die Bertelsmann Stiftung wollen mit dieser gemeinsamen Studie einen konstruktiven Impuls in die Debatte um nachhaltige und die Qualität sichernde Wege kommunaler Haushaltskonsolidierung geben. Wir wollen zum innovativen Nachdenken über die bisherige Praxis der öffentlichen Leistungstiefengestaltung anstoßen und konkrete Anregungen liefern, wie es in der Praxis „besser – schneller – preiswerter“ funktionieren kann. Dies tun wir, indem wir bereits existierende gute Ansätze in vielen Städten beschreiben und ihre Verbreitung unterstützen. Schließlich wollen wir auch Handlungsbedarf aufzeigen, denn auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation und Dienstleistungspartnerschaften sind zu verbessern.

Worum geht es in diesem Buch?

Die Studie „Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung“ der interpublic berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund analysiert ausgewählte interne administrative und kaufmännische Geschäftsprozesse in Städten und Gemeinden. Ziel ist, betriebswirtschaftliche Potenziale alternativer Prozessorganisation zu identifizieren. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Geschäftsprozesse durch neue Formen der interkommunalen Kooperation effizienter gestaltet und neue Geschäftsfelder erschlossen werden könnten. Dabei kommt regionalen Shared Service Centres eine herausragende Bedeutung zu. Im Unterschied zu bisherigen Formen der Kooperation in Zweckverbänden oder der Auslagerung an private Dienstleister gewährleistet eine Neuorganisation von kommunalen Geschäftsprozessen in regionalen Shared Service Centres die Sicherung von regionaler Beschäftigung bei gleichzeitig signifikanten Einsparmöglichkeiten.



Im Einzelnen werden Geschäftsprozesse näher betrachtet, darunter die Steuer- und Gebührenbescheiderstellung, das Forderungsmanagement, der Posteingang, Callcenter, IT-Infrastruktur, Personalverwaltung, Beihilfe, Fuhrpark, Beschaffung, elektronische Auftragsabwicklung, Rechtsberatung und Gebäudemanagement. Neue Geschäftsfelder stellen Zins- und Cashmanagement, Factoring und andere Leistungen dar.

Die Studie stützt sich auf qualitative Analysen des Ist-Zustandes in Städten und Gemeinden, richtungweisende Ansätze der Geschäftsprozessoptimierung und definiert Referenzmodelle für die zukünftige Bearbeitung der definierten Geschäftsprozesse. Sie gliedert sich in vier Hauptkapitel. Zunächst werden wesentliche Begriffe des Geschäftsprozessmanagements erläutert. Im zweiten Kapitel werden geeignete Prüfschemata vorgestellt, mit denen Städte und Gemeinden die Eignung von Geschäftsprozessen für eine Neuorganisation prüfen können. Schwerpunkt der Studie bildet das dritte Kapitel mit einem Prozesskatalog von internen administrativen und kaufmännischen Geschäftsprozessen. Das vierte Kapitel beschäftigt sich näher mit der Umsetzung von Geschäftsprozessauslagerungen und stellt geeignete Kooperations- und Organisationsformen für die ausgewählten Geschäftsprozesse vor.

Franz-Reinhard Habel
Pressesprecher
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dr. Andreas Osner
Projektmanager
Kompetenzzentrum Kommunen und Regionen
Bertelsmann Stiftung

1 Geschäftsprozessmanagement: Neue Wege der Aufgabenerledigung

„Es ist nicht unbedingt erforderlich, einen langwierigen Diskurs über das Thema ‚Hoheitlichkeit‘ zu führen. Es ist völlig hinreichend, erst einmal dort anzusetzen, wo mit Sicherheit kein hoheitliches Handeln vorliegt. Administrative Aufgaben gehören gewiss nicht zu den Kernkompetenzen der Verwaltung. Zudem sind die Prozesse hier besonders ineffizient. Untersuchungen weisen darauf hin, dass 35 % des Handelns in Landesverwaltungen ausschließlich administrativen Charakter trägt bzw. für andere Mitarbeiter der Verwaltung erbracht wird. Wie das produzierende Gewerbe und die Dienstleistungsbranche sollte auch die öffentliche Verwaltung sich von simplen Prozessen wie dem Zahlen von Beihilfe oder Rechnungen, Beschaffung von Arbeitsmitteln, Bereitstellung einer funktionierenden IT, Gebäudereinigung und Buchhaltung oder dem Betrieb eines Fuhrparks trennen. Auch die Gewährleistung von Beihilfe muss nicht vom Staat und jedem Land für sich erledigt werden – ein Shared Service Centre für Beihilfe idealerweise in Verbindung mit Outsourcing wäre eine erheblich effizientere Lösung. Nach Erfahrungen aus bereits reformierten Verwaltungen liegen beträchtliche Einsparungspotenziale in Einführung und Betrieb standardisierter Lösungen in administrativen Bereichen: zwischen 15 und 25 % im Personalwesen, 15 bis 20 % in Finanzen und 5 bis 15 % in Beschaffung und Anlageverwaltung“ (Managerkreis 2004, 4).

In den kommenden zehn Jahren werden von den rund 1,5 Millionen Mitarbeitern im kommunalen Sektor, von denen über 12 % Beamte sind, rund 20 bis 30 % aus Altersgründen ausscheiden. Hier ergeben sich Rationalisierungsmöglichkeiten, wenn die administrativen Leistungen der Städte und Gemeinden neu organisiert werden könnten. Die nicht-wertschöpfenden, rein administrativen und kaufmännischen internen Prozesse machen nach groben Schätzungen etwa die Hälfte der kommunalen Aufgabenerledigung aus. Wenn auch nur ein Teil dieser internen Prozesse neu organisiert werden könnte – sei es durch Geschäftsprozessoptimierung, durch Auslagerung im Rahmen der interkommunalen Kooperation oder dem Outsourcing an private Dienstleistungsproduzenten –, könnten erhebliche Kosteneinsparungen realisiert werden (vgl. zu den Potenzialen u.a. Barnreiter 2005, Barnreiter 2006, BITKOM 2005, Friend 2005, Friend et al. 2002, Jost 2005). Die privaten Unternehmen entdecken den Mittelstand und die öffentlichen Verwaltungen (Hermes und Schwarz 2005); die Anbieterstruktur ist vielfältig (Sure 2005). Die Potenziale der Geschäftsprozessreorganisation sind auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Regionalisierung zu sehen (Wegener und Arbeit 2006). In manchen Regionen ist ein zum Teil erheblicher Bevölkerungsrückgang zu erwarten, der die bisherige Produktion öffentlicher Dienstleistungen infrage stellt. Neue Formen der Regionalisierung, insbesondere der Aufgabenneuverteilung sind notwendig, um das Angebot öffentlicher Dienstleistungen und auch von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse weiter zu gewährleisten. Wenn Städte und Gemeinden ein Portal zu öffentlichen Dienstleistungen sein wollen, müssen sie die Form der Aufgabenerledigung grundlegend neu überdenken.



Diese Studie beschäftigt sich mit der Frage, welche internen administrativen und kaufmännischen Geschäftsprozesse von Städten und Gemeinden unter welchen Bedingungen ausgelagert werden können, um die internen Prozesskosten zu reduzieren und somit die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden zu erweitern.

Die Studie basiert auf eigenen empirischen Erhebungen in ausgewählten Städten und Gemeinden¹, auf Gesprächen mit Anbietern² von Business Outsourcing, auf Experteninterviews³ zum Themenfeld Business Outsourcing, auf internetbasierten Recherchen und Literaturlauswertungen.

In diesem ersten Kapitel werden zunächst die Grundbegriffe des Geschäftsprozessmanagements erläutert. Hier wird dargelegt, dass eine Prozessorientierung für die meisten Städte und Gemeinden noch recht unbekannt ist und auch die Kosten interner Geschäftsprozesse durch die Struktur der erfolgreich in den Städten und Gemeinden eingeführten Produktkataloge in der Regel nicht erfasst werden können (vgl. allg. Küchler 2000).

Im zweiten Kapitel werden verschiedene Prüfschemata vorgestellt, mit deren Hilfe Städte und Gemeinden zum einen feststellen können, inwieweit sich eine Auslagerung von internen administrativen und kaufmännischen Prozessen lohnt.

Der Schwerpunkt der Studie liegt auf einem Prozesskatalog von internen administrativen und kaufmännischen Geschäftsprozessen, die für eine Auslagerung prinzipiell infrage kommen. Die einzelnen Prozesse und Bereiche gliedern sich wiederum in verschiedene Abschnitte. Zunächst wird die Ist-Situation des Prozesses in Städten und Gemeinden beschrieben, danach werden Geschäftsprozessoptimierungen vorgestellt und schließlich Lösungsoptionen erarbeitet. Der Prozesskatalog wird illustriert durch zahlreiche Fallbeispiele aus der kommunalen Praxis, Kurzvorstellungen potenzieller Anbieter und Hinweise zur Rechtssituation. Dabei werden auch neue Möglichkeiten „innovativen Sparens“ aufgezeigt.

Im vierten Kapitel wird versucht, trotz der unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Städten und Gemeinden eine idealtypische Zuordnung der Geschäftsprozesse zu Auslagerungsformen zu treffen. Dabei spielen Shared Service Centres eine herausragende Rolle, die von mehreren Städten und Gemeinden interkommunal in privatrechtlicher Form getragen werden können und auch die Beteiligung von qualifizierten privaten Anbietern nicht ausschließen.

1 Besonderer Dank gilt der Stadt Dormagen, deren politische Führung und Mitarbeiter wertvolle Informationen und Hinweise zur Studie gaben. Ebenso ist hier auch den Städten und Organisationen zu danken, die ihre Erfahrungen mit Geschäftsprozessreorganisation in Fallstudien dokumentierten (u.a. Stadt Aachen, AKDB, bbz GmbH, Deutsche Vergabernetz GmbH, Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, FACTUR Billing Solutions GmbH, regio IT Aachen, rhenag AG).

2 Die im Text benannten Fallbeispiele aus Kommunen und zu Anbietern sind nicht repräsentativ, sie dienen der Illustration der Aussagen und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Insbesondere sind Beschreibungen einzelner Anbieter nicht als Empfehlung zu verstehen.

3 Besonderer Dank geht hier an Franz-Reinhard Habel, Deutscher Städte- und Gemeindetag.

Die Studie schließt ein Literaturverzeichnis und ein Glossar mit ein. Interessierte finden in der Rubrik „Ansprechpartner“ direkten Kontakt zu den Kommunen und Unternehmen, die sich aktiv an der Studie beteiligt haben.

1.1 Begriffsbestimmungen

Business Process Outsourcing, Business Transformation Outsourcing und andere Begrifflichkeiten mit schwacher Begriffsschärfe werden in der Diskussion um das Outsourcing von Dienstleistungsanbietern immer wieder verwendet (vgl. grundlegend Riedl 2003, Schmelzer und Sesselmann 2006, Dittrich und Braun 2004, Sure 2005). In den folgenden Abschnitten werden daher drei zentrale Begriffe dieser Studie näher erläutert: Geschäftsprozess, Auslagerung und Public Business Outsourcing.

Begriffsbestimmung Geschäftsprozess

Was sind Geschäftsprozesse, und welche Geschäftsprozesse werden in dieser Studie behandelt? Der Begriff Geschäftsprozess wird sowohl in der Literatur als auch in der Praxis je nach Fachgebiet und Blickwinkel unterschiedlich benutzt (vgl. Schmelzer und Sesselmann 2006). Im Wesentlichen sind drei unterschiedliche Gruppen von Definitionen zu unterscheiden (siehe v.a. Allweyer 2005):

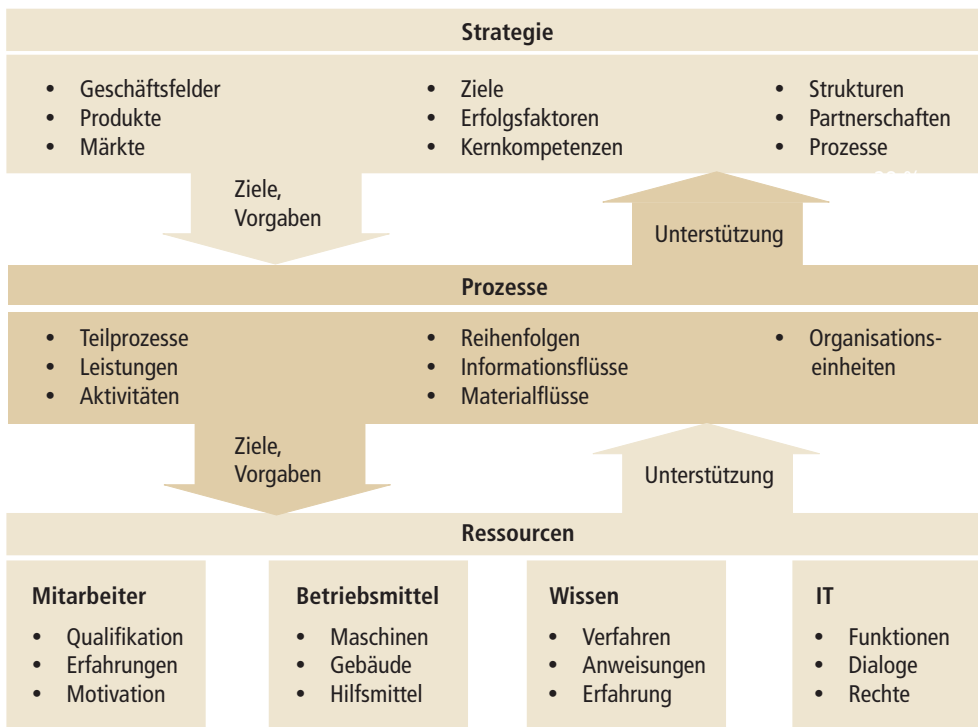
- **betriebswirtschaftliche Definition:**
„Ein Geschäftsprozess umfasst eine zeitlich-logische Abfolge von Aktivitäten zur Erfüllung einer betrieblichen Aufgabe, wobei eine Leistung in Form von Material- und/oder Informations- transformation erbracht wird. Diese Definition ist sehr umfassend, sie beinhaltet sowohl Prozesse innerhalb eines Unternehmens als auch unternehmensübergreifende Prozesse. Sie ermöglicht sowohl die Gesamtbetrachtung eines umfassenden Prozesses, wie der Abwicklung eines Auftrags vom Auftragseingang bis zur Auslieferung des fertigen Produktes, als auch die Untersuchung kleinster Teilprozesse im Detail. Weitgehend durch Computersysteme automatisierte Prozesse fallen ebenso unter die Definition wie völlig manuell durchgeführte Abläufe“ (Allweyer 2005).
- **automatisierungsbezogene Definition:**
„Spricht man über Informationssysteme, deren Zweck die Automatisierung von Abläufen ist (Workflow Management), so werden häufig die von diesen Systemen durchgeführten Abläufe als Geschäftsprozesse bezeichnet. Soweit diese Abläufe der Erfüllung einer betrieblichen Aufgabe dienen, fallen sie auch unter die oben genannte betriebswirtschaftliche Definition. Allerdings liegt der Fokus nun auf den durch ein Computersystem ausführbaren Teilen des betreffenden Prozesses“ (Allweyer 2005, vgl. allg. van der Aalst und van Hee 2002).



• schnittstellenbezogene Definition:

„In E-Business-Projekten geht es meist darum, elektronische Dokumente zwischen den Informationssystemen der beteiligten Partner auszutauschen. Hierzu muss definiert werden, welche elektronischen Dokumente bei der Abwicklung eines Geschäftes ausgetauscht werden. Für eine Bestellung können dies beispielsweise Anfrage, Angebot, Bestellung und Auftragsbestätigung sein“ (Allweyer 2005).

Abbildung 1: Strategie, Prozesse und Ressourcen in Unternehmen



Quelle: nach Allweyer 2005, 40

Für diese Studie ist die betriebswirtschaftliche Definition bestimmend. Für interne administrative und kaufmännische Prozesse der öffentlichen Verwaltung ist charakteristisch, dass keine Materialien wie in der Produktion weitergegeben, sondern Informationen verarbeitet werden.

Hier werden nicht alle Geschäftsprozesse behandelt, sondern nur interne administrative und kaufmännische. Ausgeschlossen sind Geschäftsprozesse, die an einem oder mehreren Punkten einen größeren Ermessensspielraum des Mitarbeiters erlauben. Die Erfahrungen – insbesondere die Probleme der Standardisierung – zeigen, dass diese Ermessensspielräume nicht hinlänglich standardisiert abgebildet werden können. Vor allem aber sind diese Geschäftsprozesse enger als die internen administrativen und kaufmännischen Prozesse mit der eigentlichen Wertschöpfung administrativen Handelns der Städte und Gemeinden verbunden. In dieser Studie werden

- interne,
- administrative,
- kaufmännische

Prozesse behandelt,

- die standardisiert ablaufen,
- die keinen oder nur einen sehr geringen Ermessensspielraum des Mitarbeiters zulassen,
- die keine Wertschöpfung für die „Kernkompetenz“ einer Stadt oder Gemeinde besitzen.

Stadt Dormagen:

Abgabe des Rechnungsprüfungsamtes an den Rheinkreis Neuss

Kreisangehörige Städte und Gemeinden kennen durchaus Varianten der Auslagerung, die nicht nur den Prozess betreffen, sondern auch die bisher mit der Aufgabe, der Funktion oder dem Prozess betrauten Mitarbeiter. Das Rechnungsprüfungsamt gehört zu den internen administrativen Prozessen. Viele Städte und Gemeinden versuchen, die Funktion der Rechnungsprüfung im Zuge der Einführung der Doppik abzugeben. Der Hintergedanke ist, dass nach der endgültigen Umstellung auf die doppelte Buchführung die Aufgaben der Rechnungsprüfung auch auf private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften übertragen werden können. Die Nachfrage bei privaten Anbietern nach qualifizierten Mitarbeitern aus der Rechnungsprüfung ist allerdings gering, sodass kreisangehörige Städte und Gemeinden die Aufgaben an die Kreisverwaltung übertragen und für eine festgelegte Zeitspanne die kompletten Personalkosten übernehmen. Der Kreisverwaltung soll so ermöglicht werden, durch erweiterte Angebote an andere Städte und Gemeinden, durch Verbesserung der Auslastung



und über die natürliche Personalfuktuation Effizienzgewinne zu realisieren. Nach Ablauf der Personalkostenerstattung erfolgt die Bezahlung nach Aufwand. Dieses Verfahren ist vergleichbar mit dem Prozess der In-Wettbewerb-Setzung von Organisationseinheiten oder dem nachfrageorientierten Kontraktmanagement mit zeitlich begrenztem Kontrahierungszwang.

Quelle: nach Angaben der Stadt Dormagen

Begriffsbestimmung Auslagerung

Auslagerung heißt nicht Privatisierung. Mit Auslagerung ist zunächst und vor allem das Herauslösen von Prozessen aus den Fachbereichen gemeint. Outsourcing hingegen bezeichnet in dieser Studie die Auslagerung an einen oder mehrere private Anbieter. Somit ist mit der Nutzung des Begriffes Auslagerung keine Aussage darüber getroffen, ob eine Privatisierung im Sinne eines Outsourcing auf einen privaten Dienstleister, die interkommunale Kooperation oder die Vergabe an Shared Service Centres gemeint ist (vgl. grundlegend zu den Formen v.a. Schoch 1994).

Was ist Public Business Outsourcing?

Um den Begriff und die Bedeutung von Public Business Outsourcing zu erklären, ist ein Rückblick auf die deutsche Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene hilfreich. Die Bilanz der Reform der deutschen Verwaltungen wird überwiegend als unbefriedigend beurteilt (vgl. allg. zum Neuen Steuerungsmodell Banner 1994, Budäus 1994, Oppen und Wegener 1998, Banner 2001, zur Evaluation Jann et al. 2004): „Trotz einer inzwischen unüberschaubaren Zahl von Verwaltungsreformprojekten erscheint der Zustand der öffentlichen Verwaltungen Deutschlands heute noch problematischer als vor knapp zehn Jahren.

Eine Ursache hierfür sind konzeptionelle Irrwege, die bei verschiedenen Projektansätzen nicht die erwünschten Modernisierungserfolge erbrachten. Beispielsweise kann festgestellt werden, dass in der Vergangenheit die Reformanstrengungen bei instrumentellen Modernisierungen (z.B. für das „Neue Steuerungsmodell“, Kostenrechnungs- und Controllingsysteme etc.) deutlich intensiver als z.B. beim Aufgabenabbau und im Bereich des Contracting Out waren; gleichzeitig ist es aber nur in Einzelfällen gelungen, aus instrumentellen Modernisierungen auch adäquate Reformdividen den zu erwirtschaften. Instrumenten-Einführungen laufen zumeist leer, wenn nicht im Sinne des Performance-Management eingeübt wird, wie mit den neuen Instrumenten konsequent auf reduzierten Aufwand und bessere Wirkungen (Outcomes) hin (um-)gesteuert wird“ (Fiedler 2005).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zum einen nur ein Bruchteil der deutschen Städte und Gemeinden das Neue Steuerungsmodell umgesetzt haben, darüber hinaus die konzeptionelle Grundlage stark instrumentenorientiert war und deswegen auch keine prozessualen Veränderungen in der Arbeitserledigung und -organisation zur Folge hatte. Eine Prozessorientierung ist den meisten Städten und Gemeinden nach wie vor unbekannt.

Public Business Outsourcing als hier verwendeter Begriff meint die Auslagerung von öffentlichen internen administrativen und kaufmännischen Prozessen und konzentriert sich auf den vernachlässigten Aspekt der Verwaltungsmodernisierung, der Geschäftsprozesse und der Arbeitsorganisation. Genau wie der in der Industrie übliche Begriff des Business Process Outsourcing ist mit dem Begriff keine Präferenz für ein Outsourcing im Sinne einer Auslagerung auf einen privaten Dienstleister verbunden. Public Business Outsourcing stehen jedoch aufgrund der rechtlichen Normierung des Beamtenstatus sowie der Begrenzung wirtschaftlicher Betätigung bei weitem nicht die Möglichkeiten eines Unternehmens offen.

1.2 Geschäftsprozessmanagement: Grundlagen und Ansatz

Geschäftsprozesse sind administrative und kaufmännische Arbeitsschritte innerhalb eines Unternehmens. Geschäftsprozesse sind Support-Leistungen, die die Wertschöpfung im Unternehmen unterstützen, aber selbst nicht zur Wertschöpfung beitragen. In kommunalen Verwaltungen wird der Anteil der nicht-wertschöpfenden Kosten an den Gesamtkosten der Verwaltung auf etwa die Hälfte geschätzt. Obgleich keine genauen Angaben vorliegen, wird der Anteil der nicht-wertschöpfenden Kosten relativ hoch angesetzt, weil Kommunalverwaltungen bislang nicht Geschäftsprozesse als wesentlichen Kostenfaktor betrachtet haben.

Die von einem Unternehmen oder einer öffentlichen Verwaltung durchgeführten Geschäftsprozesse sind oft nicht in ihrem Gesamtzusammenhang bekannt. Sie müssen daher zunächst identifiziert werden. In funktional gegliederten Unternehmen besteht die Gefahr, dass nur die innerhalb der Organisationseinheiten durchgeführten Prozesse betrachtet und verbessert werden. Damit ist keine durchgreifende Veränderung von mehreren Abteilungen durchlaufenden Gesamtprozessen möglich (Allweyer 2005).

1.2.1 Prozesstypen

Generell lassen sich Prozesse in drei Typen klassifizieren:

- Teilprozesse
- Hauptprozesse
- Managementprozesse.



Daneben sind Prozesse nach

- operativen und strategischen Prozessen sowie
- Kernprozessen und Supportprozessen

zu unterscheiden. Strategische Kernprozesse (vgl. u.a. Allweyer 2005, Riedl 2003, Schmelzer und Sesselmann 2006) umfassen vorwiegend Planungsfunktionen, die die inhaltliche Ausrichtung der kommunalpolitischen Arbeit der nächsten Jahre bestimmen. Operative Kernprozesse umfassen in erster Linie die Bearbeitung von Anträgen, Anfragen und Meldungen. Merkmale dieser Prozesse sind eine hohe Strukturiertheit (Formulare), eine hohe Anzahl an Fällen sowie ein geringer Ermessensspielraum bei der Bearbeitung der Prozesse durch in der Regel gesetzlich regulierte Standards (Konditionalprogramme). Dadurch eignen sie sich einerseits in besonderem Maße zur Erschließung von Reorganisationspotenzial und andererseits zur teil- bzw. vollautomatischen Abwicklung z.B. über das Internet in Form von elektronischen Bürgerdiensten.

Supportprozesse stellen Leistungen bereit, die zur Erbringung der Kernprozesse notwendig sind. Die in der Literatur angeführten Kriterien der „strategischen Relevanz“⁴ und „Standardisierung“ zur Entscheidungsvorbereitung einer Auslagerung führt zu einer Vier-Felder-Matrix, die jedoch lediglich bei niedriger strategischer Relevanz und hoher Standardisierung zu einem eindeutigen Ergebnis für die Auslagerung kommt (Guth und Sieben 2005). In der Kommunalverwaltung gehören dazu beispielsweise das Gebäudemanagement oder die EDV-Abteilung. Bei der Reorganisation

Tabelle 1: Prozesstypen und ihre Merkmale

	strategische Kernprozesse	operative Kernprozesse	Support (operative Prozesse)
hohe Standardisierung	nein	ja	ja
gesetzliche Normierung	nein	ja	nein
hohe Fallzahlen	nein	ja	ja
Häufigkeit von Vergabe der Leistungen an externe Anbieter	nie	selten	oft

Quelle: eigene Darstellung

| Bertelsmann Stiftung

⁴ Das Kernproblem liegt in der Auswahl des Kriteriums „strategische Relevanz“, da für deren Bestimmung nicht nur objektive Daten und Messgrößen verwendet werden können. Letztlich ist die Bestimmung eine politische Entscheidung. Vgl. hierzu auch die pseudo-objektiven Raster der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor (vgl. Naschold et al. 1996, 45 ff). Diese Kritik ist i.d.R. auf alle Vier-Felder-Darstellungen übertragbar.

operativer Kernprozesse müssen die jeweils beteiligten Supportprozesse mitberücksichtigt werden. Beispielsweise ist die Finanzbuchhaltung (Stadtkasse) wegen der Gebührenpflichtigkeit vieler Dienstleistungen ein sehr wichtiger Supportprozess. Er zeichnet sich zusätzlich durch ähnliche Merkmale wie die operativen Kernprozesse aus (z.B. hohe Anzahl von Fällen und hoher Strukturierungsgrad) und eignet sich daher gut zur Reorganisation und Automatisierung.

1.2.2 Prozesskosten

Die meisten Städte und Gemeinden kennen keine Prozesskostenrechnung (vgl. allgemein KGSt 1998a). In den vergangenen Jahren wurde mit hohem Aufwand die Einführung von produktorientierten Haushalten betrieben sowie in den Aufbau aussagekräftiger Kosten- und Leistungsrechnungen investiert.

Produktkataloge können eine Prozesskostenrechnung nicht ersetzen

Auch wenn Produktkataloge ein wichtiges politisches wie betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument darstellen (vgl. Osner 2000), sind in den meisten Produkten die Geschäftsprozesse „versteckt“. Zum einen mussten die Städte und Gemeinden versuchen, die Detailtiefe eines Produktkataloges sinnvoll zu begrenzen, zum anderen sollte gerade durch die Produkte ein vertiefter Blick in die Kostenstrukturen der öffentlichen Leistungsproduktion ermöglicht werden. Die Anzahl der Produkte in einzelnen Kommunen ist stark unterschiedlich.

Oft sind interne administrative und kaufmännische Geschäftsprozesse in den Produkten integriert. Deshalb können keine zentralen Kostentreiber bei den Geschäftsprozessen identifiziert werden. Eine kontinuierliche Zeiterfassung ist allerdings zu aufwendig und zu teuer, sodass alternative Formen der Prozesskostenerfassung zu empfehlen sind.

Prozesskostenrechnung – gewusst wie

In den vergangenen Jahren waren die meisten Kommunen damit beschäftigt, eine Kosten- und Leistungsrechnung zu etablieren. Eine Prozesskostenrechnung findet nach einer Studie der KGSt und des Fraunhofer IAO in 22 % der Kommunen Anwendung, weitere 30 % der Kommunen planen zumindest die Einführung. Allerdings möchten ebenfalls 30 % auch in Zukunft keine Prozesskostenrechnung einführen (KGSt und Fraunhofer IAO 2005).

Vorbedingungen für eine Prozesskostenrechnung sind:

- Identifikation von betriebsinternen Standardprozessen
- Ermittlung von Prozesskostenansätzen
- Verteilung der verbleibenden Gemeinkosten
 - _entweder auf die Einzelkosten
 - _oder auf die Prozesskostenansätze
- Neukalkulation der Produkte.



In der Prozesskostenrechnung (vgl. grundlegend Remer 2005, Wilde 2001, Coenenberg 2003 oder Küpper und Schweizer 1998) wird betont, dass die Kostentreiber die Bezugsgröße der Verrechnung von Gemeinkosten darstellen sollen. Die Höhe der Kosten hängt nicht nur von den Produkten, sondern von weiteren Faktoren ab. Die Prozesskostenrechnung beruht auf keinem neuen Konzept. In der klassischen Kostenrechnung werden Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger unterschieden (vgl. Plinke 2002). Hier konnte das Controlling leicht ermitteln, wo die Kosten anfallen. Aber in vielen Unternehmen wie öffentlichen Behörden wanderten immer mehr Kosten in den Gemeinkostenblock ab – und entzogen sich damit einer Analyse und Bewertung. Sie wurden durch Zuschläge auf alle Produkte refinanziert. Nicht nur Industriebetriebe sind betroffen. Auch die Dienstleistungsunternehmen kennen ihre Kosten und Kostentreiber meist nicht so genau. Hier vermengen sich oft unterschiedliche Bereiche und Kostenstellen, sodass eine Kostenzuordnung unmöglich scheint. Die Prozesskostenrechnung soll helfen, unnötigen Kosten und Kostentreibern auf die Spur zu kommen. Prozesskostenrechnung bedeutet die Analyse und Optimierung der Ablaufkosten in den indirekten Unternehmensbereichen sowie die verursachungsgerechtere Zuordnung dieser Kosten auf Produkte, Aufträge und Kunden. Die wichtigsten Schritte zur Einführung und Durchführung der Prozesskostenrechnung sind hier zusammengefasst:

1. Projektvorbereitung: Klärung der Zielsetzung, Einbindung der verantwortlichen Manager, Einrichtung des Projektteams für die Einführung einer Prozesskostenrechnung.
2. Abgrenzung des Untersuchungsbereichs: Soll die Prozesskostenrechnung im gesamten Unternehmen oder für einzelne Bereiche durchgeführt werden?
3. Zentrale Hauptprozesse definieren.
4. Analyse der Tätigkeiten: Gespräche mit Mitarbeitern führen, Abläufe beobachten, Selbstdokumentation durch die Mitarbeiter initiieren, Daten auswerten.
5. Tätigkeitskatalog erstellen.
6. Teilprozesse identifizieren und beschreiben.
7. Kostentreiber identifizieren und definieren.
8. Kosten und Ressourcen zuordnen.
9. Prozesskostensätze berechnen.
10. Ergebnisse den betroffenen Mitarbeitern und den verantwortlichen Führungskräften präsentieren und mit ihnen diskutieren.
11. Maßnahmenplan entwickeln.

Nach heutigem Stand sind nur 12 % der Kommunen der Überzeugung, die tatsächlichen Kosten ihrer Leistungserstellungsprozesse umfassend und genau zu kennen (zu diesen und den folgenden Daten KGSt und Fraunhofer IAO 2005). Ein fast ebenso großer Teil (10 %) gibt an, keine oder kaum Kenntnis über die eigenen Prozesskosten zu besitzen, dieses Defizit aber zukünftig beheben zu wollen. Weitere zwei Drittel der Kommunen kennen die eigenen Prozesskosten zwar teil-

weise, verfügen hier aber offensichtlich über großen Nachholbedarf und streben infolgedessen ebenfalls eine höhere Transparenz an.

Allerdings fehlt es den Kommunen an geeigneten Werkzeugen zur Erhebung, Analyse und Steuerung ihrer Leistungserstellungsprozesse. Zwar setzt die Mehrheit der Kommunen (58 %) im Rahmen ihrer Prozessoptimierungsprojekte Arbeitsgruppen und Taskforces ein und schafft insofern die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen, allerdings stehen nur sehr selten standardisierte Dokumentations- oder Analysewerkzeuge zur Verfügung. Nur in ca. 39 % der Kommunen stehen Software-Tools zur Prozessdarstellung zur Verfügung.

Praktische Ansätze zur Erfassung der Prozesskosten

Neben softwaregestützten Ansätzen der Prozessdokumentation kann auch manuell eine Dokumentation erstellt werden. Viele Unternehmensberatungen und Softwareanpassungsspezialisten bitten Produktverantwortliche, zunächst eine Selbstdokumentation anzufertigen.

Abbildung 2: Prozessoptimierung



Quelle: Füermann und Dammasch 2003

BertelsmannStiftung

Inhalte der Selbstdokumentation sind:

- Kurzbeschreibung des Prozesses
- Vorleistungen anderer Organisationseinheiten
- Auslöser des Prozesses
- Bearbeiter
- Eingangsdaten
- Verarbeitung der Daten
- Aktenablage
- IT-Systeme/Unterstützung bei der Bearbeitung
- Abfragen an andere IT-Systeme (und sonstige Abfragen)
- Ausgangsdaten.



Eine Mustervorlage ist online auf www.kommunaler-wettbewerb.de verfügbar. Auf der Basis der Selbstdokumentation können auch kostenrelevante Informationen wie Zeitverbrauch und Mengen dokumentiert werden. Nach der Dokumentation der Prozesse sind vor allem Verbesserungspotenziale bei häufig ablaufenden Prozessen, bei besonders langwierigen oder bei kostenintensiven Prozessen in enger Kooperation mit den Sachbearbeitern zu diskutieren.

Software für Prozessdokumentation:

MO²GO

MO²GO ist ein universelles Werkzeug zur Darstellung, Analyse und Optimierung betrieblicher Strukturen und Geschäftsprozesse, das von der Fraunhofer-Gesellschaft entwickelt wurde. Durch die graphische Oberfläche lassen sich Produkte, Ressourcen und Aufträge sowie die zugehörigen Geschäftsprozesse komfortabel beschreiben und zielorientiert analysieren.

Die methodische Basis dafür bildet die Integrierte Unternehmensmodellierung (IUM). Wenige Elemente machen die Modelldarstellung transparent und gut verständlich. Aufwendige Schulungen für das Verstehen der Modelle sind nicht erforderlich, und Gestaltungs- und Optimierungsalternativen werden leicht überschaubar. Ein weiterer Vorteil ist der sehr schnelle Aufbau der Modelle. Eine Modellierung direkt in MO²GO ist somit auch parallel zu Interviews möglich. MO²GO gestattet eine flexible Anpassung an die Erfordernisse des jeweiligen Projektes. Entsprechend der prozess- und objektorientierten Modellierung kann der Anwender seine Produkte, Aufträge und Ressourcen definieren und dann im Prozessablauf verwenden. Das Prozessmodell ist dabei beliebig tief detaillierbar.

MO²GO wird in Produktionsunternehmen, bei öffentlichen und privaten Dienstleistern sowie in Verwaltungen eingesetzt. Die Verwendung reicht dabei von Großunternehmen bis zu kleinen und mittelständischen Unternehmen, Verwaltungen und Behörden. Mit Hilfe von MO²GO-Prozessmodellen lassen sich viele Problemstellungen schnell und effizient bearbeiten und optimieren, beispielsweise die Geschäftsprozesse, Organisationsentwicklung oder Harmonisierung und Synchronisation von Unternehmen.

Quelle: Schwermer 1998; nach Angaben des Fraunhofer IPK, www.moogo.de

Nach der Dokumentation und Diskussion der Prozesse muss entschieden werden, welche Strategie verfolgt werden soll. Prinzipiell können durch Auslagerungen Geschäftsprozesse im Unternehmen entlastet oder durch Geschäftsfelderweiterungen gestärkt werden (vgl. Hollekamp 2005 in BITKOM 2005, 20).

Entlastungsstrategie bedeutet, dass kostenintensive und risikobehaftete Prozesse, die gleichzeitig keine Kernkompetenz darstellen und auch nur eine geringe Wertschöpfung für die Organisation bedeuten, ausgelagert werden. Demgegenüber bedeutet Erweiterungsstrategie, dass Geschäftsprozesse mit geringen Kosten und geringem Risiko zur Erweiterung des Portfolios oder zur Verbesserung der Auslastung neuen Kunden angeboten werden können. Vielfach stellen Erweiterungsstrategien den Beginn einer Abspaltung von Dienstleistungen in selbstständigen Tochterunternehmen dar.

Rein theoretisch könnte eine Geschäftsprozessoptimierung an sich bereits erhebliche Rationalisierungspotenziale offenlegen. Internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass Geschäftsprozessoptimierungen das Schwergewicht unter den effizienzsteigernden Maßnahmen sind. Kosteneinsparungen von einem Fünftel bis zu einem Viertel sind keine Seltenheit (vgl. v.a. Naschold, Oppen, Wegener 1997; Wegener 2001). Diese Studie konzentriert sich auf kreisangehörige Städte und Gemeinden. Die überwiegende Anzahl der deutschen Städte und Gemeinden sind vergleichsweise klein und erreichen kritische Massen der Vorgangs- und Fallbearbeitung nur selten. Deswegen wird der internen Geschäftsprozessorientierung grundsätzlich ein geringeres Potenzial zugestanden als interkommunalen Lösungen oder anderen Auslagerungen.

1.2.3 Herausforderung des interkommunalen Geschäftsprozessmanagements

Die Auslagerung von Geschäftsprozessen mehrerer auslagernder Auftraggeber in neue Organisationseinheiten setzt voraus, dass die Prozesse, die von dem Auftragnehmer übernommen werden sollen, standardisiert sind. Mögliche Kostenvorteile durch Mengeneffekte gehen verloren, wenn für jeden Auftraggeber ein individueller Geschäftsprozess zu gestalten ist. Damit ist, insbesondere in der Vorbereitung gemeinschaftlicher Organisationen wie etwa Shared Service Centres auf regionaler Ebene, eine interkommunale Prozessstandardisierung und -optimierung notwendig. Prozessstandardisierungen bergen immer die Gefahr, dass der Prozessstandard nicht den Anforderungen und Bedürfnissen des Auftraggebers entspricht. Städte und Gemeinden sind aufgefordert, interkommunale Geschäftsprozessmanagementlösungen zu entwickeln.

Organisatorisch könnten Geschäftsprozesse in neuen Behörden, Zweckverbänden oder Kommunalunternehmen zusammengefasst werden, oder eine Kommune nimmt eine Aufgabe für andere Kommunen wahr. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind insbesondere für hoheitliche Aufgaben geeignet.



2 Welche Prozesse eignen sich, und welche Organisationsform soll gewählt werden?

In diesem Kapitel werden Prüfschemata für Geschäftsprozesse vorgestellt, mit denen Städte und Gemeinden entscheiden können, ob sich ein definierter Geschäftsprozess grundsätzlich für eine Auslagerung eignet.

Hierzu werden

- strategische Bewertungskriterien,
- wirtschaftliche Bewertungskriterien und
- rechtliche Bewertungskriterien vorgestellt, um schließlich
- Variationen der Auslagerung zu skizzieren.

2.1 Strategische Bewertungskriterien einer Auslagerung

Unternehmen bewerten die Zweckmäßigkeit einer Auslagerung vor einer Wirtschaftlichkeitsprüfung nach strategischen Kriterien (vgl. Abbildung 4):

- Gehört der Prozess zu den Kernkompetenzen des Unternehmens?

_Bedeutung für Unternehmen:

Über den Begriff der Kernkompetenzen ist viel geschrieben und diskutiert worden. Letztlich geht es um die Bestimmung der eigentlichen Wertschöpfung innerhalb eines Unternehmens.

_Bedeutung für Städte und Gemeinden:

Im öffentlichen Sektor sind die Kernkompetenzen weitaus schwieriger zu definieren als bei Unternehmen. Zum einen können Kernkompetenzen nicht beliebig selbst definiert werden, sondern sind in hohem Maß abhängig von den gesetzlich definierten Aufgaben einer Gemeinde. Allerdings ist mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates bereits hinlänglich begründet worden, dass die Aufgabenzuordnung allein nicht bedeuten kann, dass alle einzelnen Prozesse, die zur Aufgabenerledigung notwendig sind, auch von den betreffenden Gemeinden selbst erbracht werden müssen. Für den öffentlichen Sektor – und Städte und Gemeinden insbesondere – gilt, dass die Kernkompetenz in dem Beitrag zur Lösung eines gesellschaftlich definierten Problems liegt. Diese Kernkompetenz ist umso ausgeprägter, wenn die betreffende Stadt oder Gemeinde auch über die inhaltliche Kompetenz und Kapazität verfügt, das Problem zu behandeln.

- Ist der Prozess charakteristisch und begründet so ein besonderes Profil des Unternehmens am Markt?

Bedeutung für Unternehmen:

Bestimmte Prozesse können das Profil eines Unternehmens maßgeblich bestimmen, d.h. die Kunden des Unternehmens nehmen einen Prozess als Kriterium wahr, welches das Unternehmen von anderen Wettbewerbern unterscheidet.

Bedeutung für Städte und Gemeinden:

Wenn die betreffende Stadt oder Gemeinde über eine definierte Vision und ein Leitbild verfügt, das die politisch-programmatische Marschrichtung vorgibt, ist damit auch ein besonderer Fokus der Politik verbunden, wie etwa das Ziel einer „kinderfreundlichen Gemeinde“ oder

Abbildung 3: Eignungskriterien für eine Auslagerung an einen externen oder internen Dienstleister



Quelle: nach Werthmann und Rixen 2005, 64

| BertelsmannStiftung



anderer Schwerpunktsetzungen. Ist ein solches Leitbild vorhanden, muss die Gemeinde die strategischen und operativen Möglichkeiten besitzen, dieses Ziel maßgeblich und kontinuierlich zu beeinflussen. In der Regel bedeutet dies, dass Kooperation mit Dritten ein besser geeignetes Mittel als die Auslagerung an freigemeinnützige Träger oder private Unternehmen ist. Die betreffende Gemeinde muss überlegen, inwieweit – wenn überhaupt – hier auch interne administrative und kaufmännische Prozesse hinzuzurechnen sind.

Ein Extrembeispiel der Auslagerung ist in der Finanzwirtschaft zu finden, bei der eine Produktspezialisierung die Auslagerung wesentlicher Teile der Geschäftsprozesse nicht behindert.

Business Transformation Outsourcing

Noris Bank Privatkredit

Während in vielen Branchen Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie zur Automatisierung der Prozesse zu einer internen und externen Vernetzung und letztlich zur Neuaufteilung und Optimierung der gesamten Wertschöpfungskette genutzt wurden, stehen die Finanzdienstleister in Deutschland am Rande einer tiefgreifenden Revolution. Starker Kostendruck und Wettbewerb, teils von zuvor als ungefährlich gesehenen Marktteilnehmern, haben die Frage der optimalen Fertigungstiefe erneut in den Fokus des Interesses gerückt. Eine herausragende Frage lautet: Wie sieht der optimale Mix aus Fremd- und Eigenerstellung aus? Dabei steht, um es positiv zu formulieren, den Finanzunternehmen ein möglicherweise erhebliches Verbesserungspotenzial noch bevor.

Die Noris Bank Privatkredit ist ein Produktspezialist. Das Kerngeschäft beschränkt sich auf Konsumentenkredite. Ein standardisierter und vollautomatischer Prozess, der internetbasiert eine sofortige easyCredit-Entscheidung mit online integrierter Schufa-Auskunft ermöglicht, bildet die Grundlage des Geschäftsmodells. Zudem ist eine Bedarfsorientierung bei der Kundenberatung Bestandteil im systemgestützten Verkaufsprozess. Beim Wandel vom klassischen Kreditgeschäft hin zum Vertriebsprodukt werden mitarbeiterspezifische Kreditentscheidungen und kapazitätsbindende „Überkompetenzentscheidungen“ unnötig. Durch die Standardisierung des Beratungs- und Abschlussprozesses reduziert sich der Zeitaufwand von 122 Minuten auf etwa 35 Minuten. Die eingesparten 1,5 Stunden lassen sich als zusätzliche Beratungs- und Vertriebszeit im Mehr- und Neugeschäft mit wiederkehrenden Provisionserträgen umsetzen. Zudem entfallen für die Partnerbanken die Abwicklungs-, Risiko- und Eigenkapitalkosten.

Das standardisierte Scoring-System der Noris Bank Privatkredit schafft auch für die Kunden der Institute des Finanzverbundes eine neue Qualität. Kreditentscheidungen von 1000 Euro bis 75 000 Euro fallen als Systementscheidungen in Kiel oder Lössach immer vollkommen identisch aus.

Quelle: Newsletter Banken und Versicherungen des Handelsblattes, 2003/3

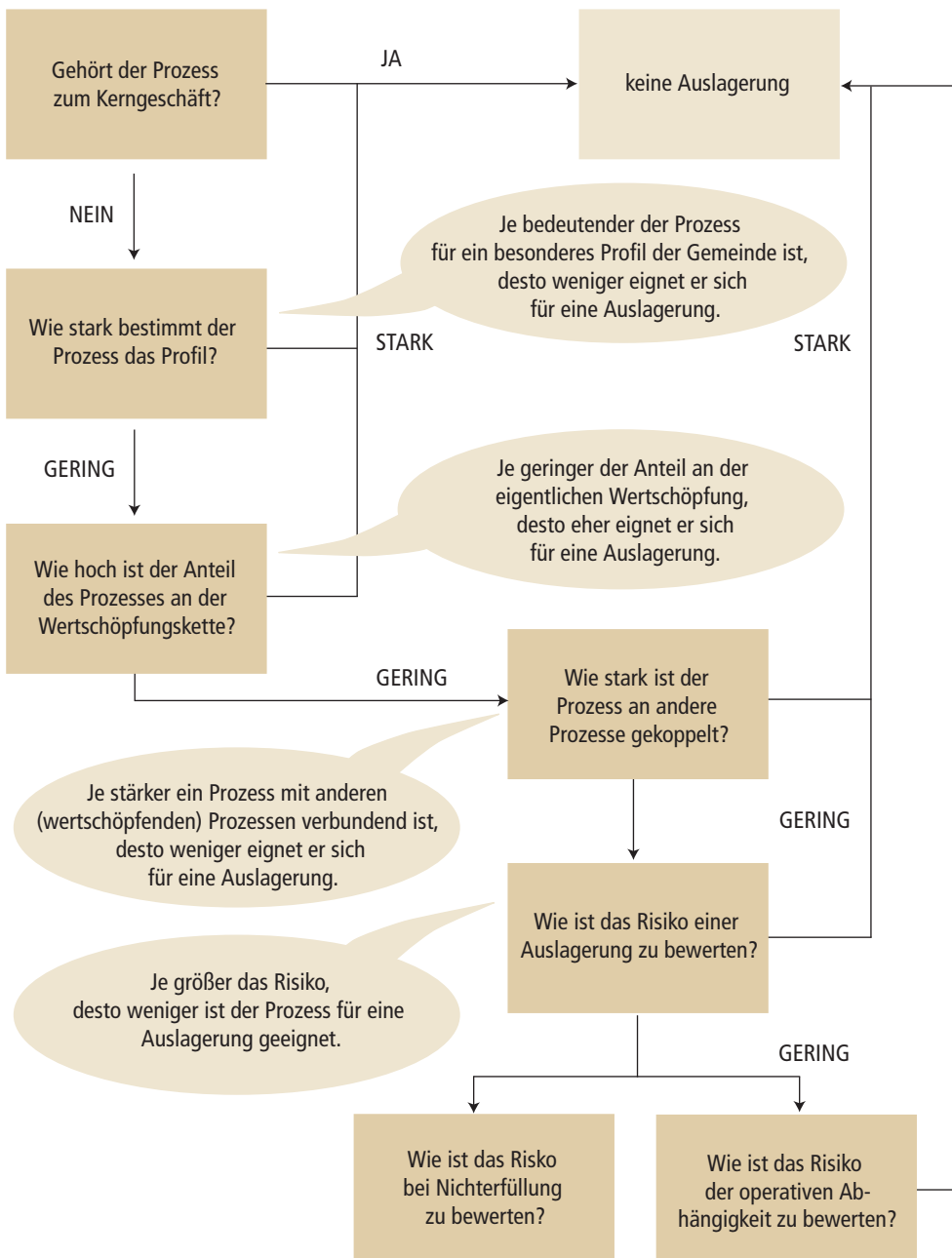
Die politisch-strategische Betrachtung der einzelnen Geschäftsprozesse muss die gegenwärtige Situation der Städte und Gemeinden einbeziehen. Hier sind vor allem zu nennen:

- Auswirkung einer Auslagerung auf die öffentliche Beschäftigung
- Auswirkung einer Auslagerung auf die Beschäftigung vor Ort insgesamt
- Kosten der Reintegration in die kommunalen Entscheidungsabläufe und die politische Entscheidungsfindung.

Im Unterschied zur privaten Wirtschaft ist der Umgang öffentlicher Arbeitgeber mit ihren Angestellten und Arbeitgebern stärker durch die Beschäftigungssicherheit geprägt als in anderen Branchen. Bei Auslagerungen wird das Personal zu übernehmen sein, da die Städte und Gemeinden ihr Personal nicht betriebsbedingt kündigen können und wollen.



Abbildung 4: Entscheidungsbaum Strategie



Quelle: nach BITKOM 2005

2.2 Wirtschaftliche Bewertungskriterien einer Auslagerung

In der Industrie werden zwei Selektionskriterien mit Untergruppen als hinreichende Kriterien der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Auslagerung angesehen (Wullenkord 2005, 8 f.):

- **umfassende Kostenbetrachtung**
 - _ Ermittlung der eigenen internen Kosten mit Hilfe einer Prozesskostenrechnung oder hilfsweise mit einer prozessorientierten Kostenrechnung
 - _ Potenzialanalyse der internen Kostenreduzierung
 - _ Ermittlung der „hidden costs“, also der mit der Idee einer Auslagerung verbundenen Vorbereitungs-, Durchführungs- und Überwachungskosten (Transaktionskosten).
- **Eignung für Outsourcing**
 - _ Komplexität: Grundsätzlich gilt, je komplexer, desto ungeeigneter ist ein Prozess für die Auslagerung, andererseits bietet sich die Möglichkeit an, hochkomplexe Prozesse an hochspezialisierte Anbieter zu vergeben.
 - _ Kundennähe: Je intensiver die Kundennähe in einem Prozess, desto ungeeigneter ist er für die Auslagerung.
 - _ fertigungstechnische Flexibilität: Je größer der Zugriff des Externen auf die eigene Wertschöpfungskette, desto geringer ist der Prozess für eine Auslagerung geeignet.

Offensichtlich ist, dass nicht alle der genannten Kriterien für die Leistungsproduktion in Kommunalverwaltungen zutreffen. Dies gilt zwar nicht für die allgemeinen Kostenbetrachtungen, aber für die Eignungskriterien. Der Begriff der fertigungstechnischen Flexibilität ist in der Kommunalverwaltung nicht gegeben, in seiner inhaltlichen Aussage kommt er jedoch der Verpflichtung der Kommune nahe, die kunden- oder bürgersensiblen Daten nicht an externe Dienstleister weiterzugeben, wie etwa im Bereich der sozialen Dienste oder der Transferleistungen allgemein.

2.3 Analyseraster für die Bewertung der Auslagerungsfähigkeit

In dieser Studie wird für den Prozesskatalog ein vereinfachtes Schema verwendet:

- betriebswirtschaftliche Perspektive: Mengeneffekte
- juristische Perspektive: rechtliche Rahmenbedingungen einer Auslagerung
- steuerungstheoretische Perspektive: Transaktionskosten der Vorbereitung und der Reintegration.

Die strategische Perspektive ist stark von den Zielvorstellungen der Politik geprägt. Generell muss ein Geschäftsprozess für die Wertschöpfung der Kommune eine Bedeutung besitzen, um als strategisch relevant bezeichnet werden zu können. In dieser Studie wird am Schluss dargelegt, dass vor allem bürgerintensive Tätigkeiten und spezifische Geschäftsprozesse, die das Profil einer Stadt und Gemeinde ausmachen können, zu den strategischen Geschäftsprozessen gerechnet werden. Allerdings kommt es immer auf den Einzelfall an.



2.3.1 Betriebswirtschaftliche Perspektive: Mengeneffekte

Eine effiziente Bearbeitung standardisierter Prozesse ist vor allem dann möglich, wenn entsprechend hohe Fallzahlen erreicht werden, die eine Eigenerstellung betriebswirtschaftlich sinnvoll erscheinen lassen. Grundsätzlich besteht hier immer die Option der Entlastung (also der Auslagerung) oder der Erweiterung (also der Spezialisierung, um neue Kunden zu akquirieren). Zusätzlich ist zu berücksichtigen, welche Sachinvestitionen notwendig sind, um eine Eigenerstellung beginnen zu können.

Je ungünstiger das Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen und Investitionen zu den Fallzahlen ist, desto sinnvoller erscheint eine Auslagerung des entsprechenden Geschäftsprozesses, wenn keine Erweiterungsstrategie verfolgt wird.

2.3.2 Juristische Perspektive: rechtlicher Rahmen

Die rechtliche Regulierung der nachfolgend vorgestellten Geschäftsprozesse ist sehr unterschiedlich. Die rechtlichen Möglichkeiten der Auslagerung von Geschäftsprozessen auf der kommunalen Ebene sind komplexer als bei Unternehmen (vgl. grundlegend Hill 1997). Bei der rechtlichen Prüfung sind vor allem folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- hoheitlicher Charakter öffentlicher Aufgabenerledigung und Abgrenzung nicht-hoheitlicher interner administrativer und kaufmännischer Prozesse
- Datenschutz
- Steuergeheimnis
- Briefgeheimnis
- wirtschaftliche Betätigung von Kommunen
- vergaberechtliche Bestimmungen bei einer Auslagerung
- Rechtswirkung von Auslagerungen
- interkommunale Kooperation.

Der Aufwand zur Berücksichtigung rechtlicher Möglichkeiten und Grenzen ist unterschiedlich hoch, wie die beiden nachfolgenden exemplarisch angeführten Rechtsbereiche zeigen.

Vergaberecht

Für die juristische Betrachtung von Auslagerungen ist das Vergaberecht relevant (vgl. grundlegend u.a. Scheuer 2000, Schabbeck 2006). Das Vergaberecht ist mehrfach novelliert worden, zuletzt durch eine Neufassung der Verdingungsordnungen 2006. Oft wird vor diesem Hintergrund diskutiert, ob ein geteiltes oder einheitliches Vergaberecht gelten soll (Hollands und Sauer 2006): Die Schwellenwerte, ab denen ein förmliches Vergabeverfahren durchzuführen ist, wird kritisiert, ohne dabei allerdings die betriebswirtschaftlichen Kosten einer Ausschreibung oder Vergabe zu

berücksichtigen. Die Kosten sind nicht unerheblich und können Kostenvorteile wieder „auffressen“. Ein einheitliches Vergaberecht mag systematischer wirken, betriebswirtschaftlich ist es jedoch zweifelhaft.

Rechtsdogmatisch bestehen Versuche, eine neue Abgrenzung zwischen „Rechtsbeziehungen ökonomischer Rationalität“ und „demokratisch-legitimatorischer Rationalität“ (Pöcker und Michel 2006) zu unterscheiden, um damit eine eindeutigere Abgrenzung zwischen vergaberechtsfreier In-House-Vergabe und einer Ausschreibung zu erreichen. Diese Versuche würden allerdings die Gestaltungsmöglichkeiten demokratisch gewählter Räte weiter einschränken und jedwede Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung dem Vergaberecht unterstellen.

Zweifellos ist das Anwendungsgebiet des Vergaberechts stetig erweitert worden, nicht zuletzt durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Auch Bereiche wie etwa die Beileihung scheinen in Zukunft nicht mehr „vergabesicher“. Während die Beileihung nicht unter das klassische Vergaberecht fällt, sieht die EU-Kommission eine Ausschreibungspflicht für notwendig an, zunehmend verlangen auch Gerichte in Deutschland „wettbewerbliche Verfahren“ (Kasper 2006). Immer stärker wird auch diskutiert, inwieweit die interkommunale Kooperation ausschreibungspflichtig ist (vgl. u.a. Schröder 2005, Bergmann und Vetter 2006). Grundsätzlich stehen sich zwei Positionen gegenüber (Bergmann und Vetter 2006, 498 f.): die wettbewerbsrechtliche und die kommunalrechtliche Position. Die wettbewerbsrechtliche Position sieht grundsätzlich einen Auftrag im Sinne des §99 GWB bei der interkommunalen Kooperation und unterzieht diesen dem Vergaberecht, wenn die Tätigkeit am Markt erfolgt. De facto handelt es sich bei dieser Position um eine Privatisierungspflicht. Die kommunalrechtliche Position erkennt einen funktionalen Auftragsbegriff im Sinne des Europäischen Gerichtshofs an, das Vergaberecht ist nur dann anzuwenden, wenn die „Grenze zwischen Staat und Gesellschaft“ (Bergmann und Vetter 2006, 499) überschritten werde. De facto werden hier private Anbieter in der kommunalen Zusammenarbeit ausgeschlossen.

Datenschutzbestimmungen

Grundsätzlich gilt, dass der Umgang mit Daten bei staatlichen Behörden wegen des Gewaltmonopols des Staates und seiner Eingriffsrechte gegenüber dem Einzelnen einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, während gegenüber privaten Unternehmen der Einzelne der Datenverarbeitung freiwillig zustimmt. Eine Freiwilligkeit gegenüber dem Staat ist nicht gegeben, und deswegen sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen „härter“. Dienste, die sich mit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von personenbezogenen Daten befassen, unterliegen gesetzlichen Datenschutzbestimmungen, selbst wenn der Austausch von Daten ausschließlich innerhalb des Konzerns stattfindet. Auch bei der internen Auslagerung ist es wichtig zu ermitteln, wer die Verantwortung für die Nutzung der Daten trägt. Sollte zum Beispiel ein Callcenter beauftragt sein, Daten zu bear-



beiten, kann je nach Umfang der Auslagerung sowohl eine Auftragsdatenverarbeitung als auch eine Funktionsübertragung vorliegen. Für Letztere ist ein datenschutzrechtlicher Erlaubnistatbestand erforderlich, für Erstere nicht (Fritzemeyer 2006).

Für die Bewertung der Auslagerungsfähigkeit gilt: Je weniger problematisch eine Auslagerung juristisch erscheint – also Rechtssicherheit besteht, dass eine Auslagerung auch einer gerichtlichen Überprüfung standhält –, desto positiver fällt die Bewertung aus.

2.3.3 Steuerungstheoretische Perspektive: Transaktionskosten

Werden einzelne Geschäftsprozesse oder sonstige Teile einer Prozesskette einzeln betrachtet, müssen auch die einmaligen Kosten der Auslagerung und die kontinuierlichen Kosten der Reintegration ausgelagerter Geschäftsprozesse berücksichtigt werden.

Entscheidend für eine Auslagerung sind natürlich die Kosten einer Auslagerung im Vergleich zur derzeitigen Erbringung der Geschäftsprozesse. Dabei greift ein Kostenvergleich zwischen Auslagerung und eigenen Kosten jedoch zu kurz. Denn schließlich fallen nicht alle Kosten ersatzlos bei einer Auslagerung weg. Zu unterscheiden sind Kosten, die bei einer Auslagerung tatsächlich wegfallen („go-away“-Kosten), und Kosten, die auch bei einer Auslagerung beim Auftraggeber verbleiben oder sogar neu entstehen.

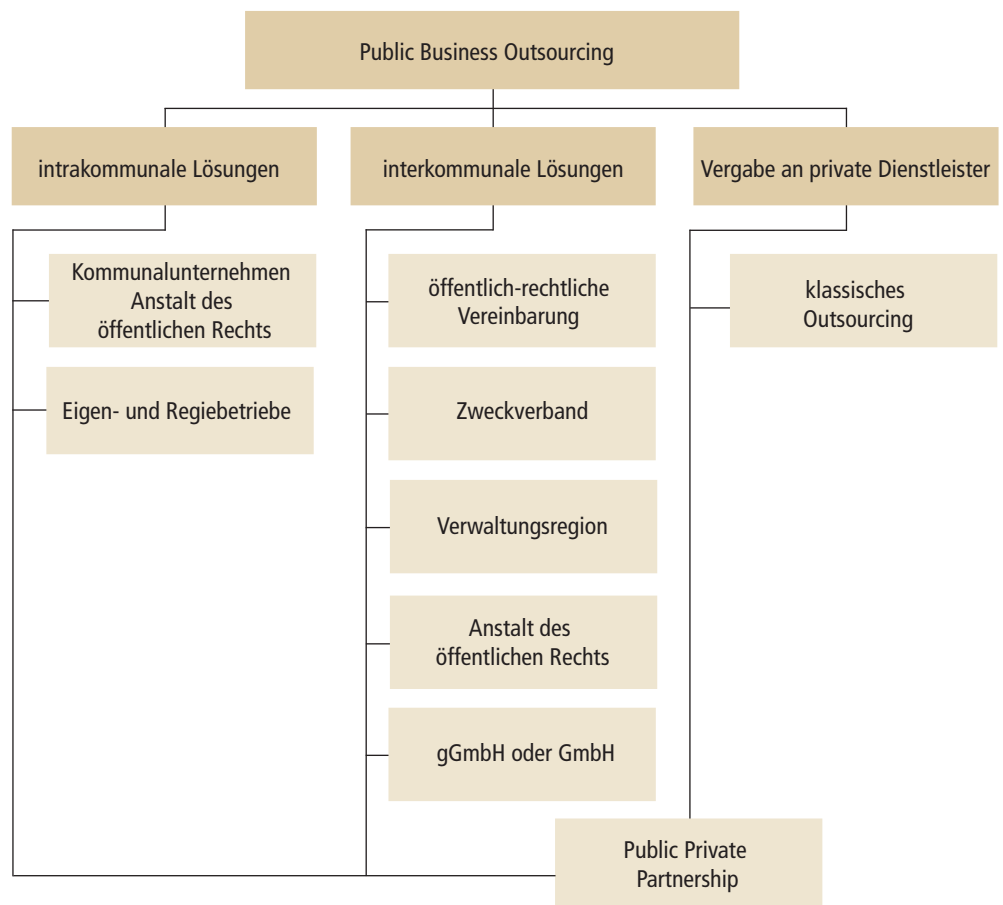
Personalkosten gehören bei öffentlichen Arbeitgebern in der Regel nicht dazu, da zum einen durch tarifvertragliche Regelungen betriebsbedingte Kündigungen nahezu ausgeschlossen sind und zum anderen die politische Durchsetzung eines Stellenabbaus durch Kündigung in größerem Umfang auch nicht realistisch ist. Deswegen sind Städte und Gemeinden, aber auch private Anbieter gut beraten, Modelle zu entwickeln, die mittel- und langfristig die Städte und Gemeinden von den Personalkosten befreien, ohne aber betriebsbedingte Kündigungen zu erzwingen.

Je niedriger die Vorbereitungskosten sind, desto eher ist eine Auslagerung auch aus transaktionskostentheoretischer Perspektive sinnvoll. Allerdings liegen für die meisten hier behandelten Geschäftsprozesse keine belastbaren Zahlen vor.

2.4 Formen der Auslagerung: Shared Services, PPP und Outsourcing

Auslagerung als Begriff trifft keine Aussage über die Reichweite (Länge der ausgelagerten Prozesskette) oder die Form (Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung). Es können unterschiedliche Formen gemeint sein, die zwischen Inhouse-Lösungen und Outsourcing an einen privaten Dienstleister liegen. In der Industrie und in der Dienstleistungsbranche werden Shared Service Centres als eine Alternative zum Outsourcing und der Eigenerstellung gesehen (Accenture 2005, Deloitte Consulting 2003, Scherzinger 2005, Werthmann und Rixen 2005).

Abbildung 5: Formen der Auslagerung: Shared Services, PPP und Outsourcing



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung



Hauptargument für privatrechtliche Unternehmen ist die steuerliche Organschaft. Shared Services können auch für Kommunen einen entscheidenden Beitrag leisten, aus dem derzeitigen Dilemma – steigende Kundenanforderungen bei knapper werdenden Haushaltsmitteln – zu entkommen, und zwar ohne Steuern zu erhöhen oder Leistungen zu streichen. Dies ist zumindest das Ergebnis der internationalen Studie „Steigerung der öffentlichen Wertschöpfung mit Shared Services“ (Accenture 2005).

Grundsätzlich werden in dieser Studie folgende Lösungen der Auslagerung behandelt (vgl. Abbildung 5):

- **Intrakommunale Lösungen**
 - _ Bildung eines Shared Service Centre für eine Kommune in einer eigenen, nicht notwendigerweise rechtlich selbstständigen Organisationseinheit. Kontraktmanagement ist nichts anderes als die Umsetzung eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells mit Leistungsstandards (Service Level Agreements). Die Bildung eines Kommunalunternehmens als Anstalt des öffentlichen Rechts ist ebenfalls möglich, wie auch andere Rechtsformen wie die GmbH oder die gemeinnützige GmbH.
- **Interkommunale Lösungen ermöglichen eine differenzierte Gestaltung**
 - _ zum einen kommunale Zweckverbände als kommunale Aufgabenträger, zu denen sich Gemeinden und/oder Landkreise zusammenschließen können, um einzelne Aufgaben gemeinsam zu erfüllen,
 - _ zum anderen durch die Bildung von Kommunalunternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts,
 - _ des Weiteren – eher selten – können auch durch öffentliche rechtliche Vereinbarungen zwischen Kommunen Aufgaben delegiert oder mandatiert werden, und
 - _ schließlich sind Verwaltungsregionen als öffentlich-rechtliches „back office“ ein neuer Ansatz, mehrere Aufgaben – sowohl hoheitlicher Natur, als auch Tätigkeiten, die als Hilfstätigkeiten und Annexstätigkeiten bezeichnet werden können – für mehrere Kommunen und sonstige öffentliche Behörden zu erbringen.
- **Privatwirtschaftliche Lösungen**
 - _ Hier sind zum einen Gemeinschaftsunternehmen, an denen die öffentliche Hand und private Unternehmen beteiligt sind, zu nennen und natürlich auch das
 - _ klassische Outsourcing an einen privaten Dienstleister, das heißt die zeitlich befristete funktionale Privatisierung an einen Dienstleister.

2.4.1 Intrakommunale Lösungen: Dienstleistungszentren für eine Kommune

Dienstleistungszentren sind selbstständige Organisationseinheiten, die für mehrere Standorte oder Konzerngesellschaften bestimmte Aufgaben übernehmen. In der öffentlichen Verwaltung ist der Begriff der Serviceeinheiten besser etabliert. Die Prozesse bleiben im Unternehmen oder im „Konzern Stadt“, werden aber an einem Standort konzentriert. Die Standortentscheidung fällt unter Abwägung von wirtschaftlichen Faktoren wie Personal- und Sachkosten; zunehmend werden auch qualitative Faktoren wie die Verfügbarkeit von geeignetem Personal oder notwendiger Infrastruktur berücksichtigt. Zwischen den Unternehmenseinheiten und dem Dienstleistungszentrum werden sogenannte Service Level Agreements vereinbart, die Leistungsgegenstand und -umfang sowie Verantwortlichkeiten bestimmen. Die Qualität und Geschwindigkeit der Leistungserbringung wird mit Hilfe von Kennzahlen festgelegt. Zugleich werden, wie bei einem externen Outsourcing-Partner, Entgelte in Form von Verrechnungspreisen vereinbart. Die Überwachung der Leistungserbringung erfolgt durch die internen Kunden und durch die Unternehmensleitung. Damit wird nichts anderes als das den Kommunen bereits bekannte Kontraktmanagement zwischen Serviceeinheiten und Fachbereichen beschrieben (vgl. KGSt 1998a).

2.4.2 Interkommunale Lösungen: Regionales Dienstleistungszentrum für mehrere Kommunen

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, wie interkommunal zusammengearbeitet werden kann, um gemeinsam benötigte Geschäftsprozesse zu erstellen. Im Folgenden werden vier zentrale Formen kurz vorgestellt:

- die öffentlich-rechtliche Vereinbarung
- Zweckverbände
- Kommunalunternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts
- Verwaltungsregionen als neuer Ansatz der Kooperation jenseits des Zweckverbandes.

Auf die gemeinnützige GmbH und die GmbH wird hier nicht näher eingegangen, weil privatrechtliche Rechtsformen insgesamt keine „Flucht in das Privatrecht darstellen“ (Reuter 2005, 1247) können, weil die öffentlich-rechtlichen Vorgaben in dem entsprechenden Sektor nicht durch einen Rechtsformwandel umgangen werden können und zum anderen die Vielfalt der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen bereits hinreichend Möglichkeiten bieten.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind in den landesspezifischen Gesetzen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit geregelt. Im Wesentlichen überträgt eine Kommune durch Beschluss einer anderen Kommune eine Aufgabe. Die Übertragung ist genehmigungspflichtig durch die Kommunalaufsicht. Bislang unterliegt die „Vergabe“ nicht dem Vergaberecht, allerdings urteilen verschie-



dene Gerichte zwischenzeitlich, dass auch interkommunale Kooperationen grundsätzlich dem Vergaberecht unterliegen. Der DStGB möchte den Begriff des öffentlichen Auftrages im GWB ergänzt wissen um den folgenden Absatz: „Ebenfalls kein öffentlicher Auftrag liegt bei einer verwaltungsinternen und organisatorischen Zuständigkeitsverlagerung von Aufgaben innerhalb verschiedener Gebietskörperschaften vor, insbesondere wenn diese auf der Grundlage bestehender Gesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit erfolgt.“

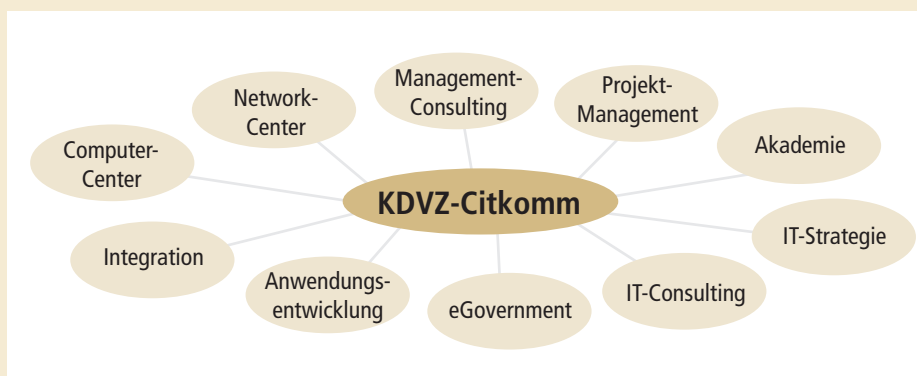
Zweckverbände

Zweckverbände sind der Rechtsnatur nach Körperschaften des öffentlichen Rechts und ein Gemeindeverband. Der Zusammenschluss kann in zwei verschiedenen Formen erfolgen: entweder aufgrund eines freiwilligen öffentlich-rechtlichen Vertrags oder durch Verfügung der Kommunalaufsicht bzw. durch ein Landesgesetz (vgl. grundlegend Schmidt 2005). Zweckverbände können privatrechtliche Töchter gründen.

Interkommunale Zusammenarbeit:

Synergien durch gemeinsame Nutzung der IT-Infrastruktur

Der KDVZ Citkomm-Konzern ist einer der größten kommunalen Anbieter in NRW. Seit über 30 Jahren werden Leistungen im kommunalen Umfeld erbracht. Derzeit gehören zehn Geschäftsbereiche zur umfangreichen Angebotspalette. Im Bereich Computer-Center haben sich die Partner regio iT aachen GmbH, GKD Recklinghausen, KDZ Westfalen-Süd und KDVZ Citkomm zu einem gemeinsamen Produktionsbetrieb mit Sitz in Iserlohn zusammengeschlossen. Die KDVZ Citkomm stellt dabei Rechnerleistung und ein leistungsstarkes Datenfernverarbeitungsnetz (DFV) zur Verfügung. Durch diese Kooperation werden die Daten von rund 3,3 Millionen Bürgerinnen und Bürgern gespeichert und verarbeitet.



Quelle: www.citkomm.de

Kommunalunternehmen

Das Kommunalunternehmen – eine Anstalt des öffentlichen Rechts – kann in mehreren Bundesländern, aber nicht in allen, von mehreren Kommunen gemeinsam getragen werden. Der Begriff Kommunalunternehmen wird vor allem in Bayern verwendet, in den anderen Bundesländern ist die Rechtsform unter der Anstalt des öffentlichen Rechts bekannt. Vorreiter der Entwicklung waren die Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Bayern war das erste Flächenland, welches die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts für Kommunen durch das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts vom 26. Juli 1995 (GVBl. S. 376) und durch Gesetzesänderung im Jahr 2003 auch auf den Fall erweiterte, dass mehrere Kommunen ein Kommunalunternehmen gründen. Die Rechtsform des kommunalen Unternehmens war zuvor nur den Sparkassen möglich, denen diese Organisationsform in den Landessparkassengesetzen verliehen worden ist. Nach Bayern haben verschiedene Bundesländer die Rechtsform eingeführt (z.B. in den Gemeindeordnungen von Rheinland-Pfalz: §§ 86a, 86b GO Rh-Pf.; Nordrhein-Westfalen § 114a GO NW; Niedersachsen § 113a ff. NGO). In diesen Ländern verwendet der Gesetzgeber jedoch nicht die Bezeichnung „Kommunalunternehmen“, sondern „Anstalt des öffentlichen Rechts“ (Nordrhein-Westfalen) bzw. „kommunale Anstalt“ (Niedersachsen).

Die Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts wurde als Alternative zu der Rechtsform des Eigenbetriebes und der GmbH geschaffen, die beide aus unterschiedlichen Gründen nicht als geeignete Rechtsform für kommunale Unternehmen angesehen werden. Im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieb, der als Sondervermögen der Gemeinde ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt wird (vgl. Art. 88 I BayGO), kommt der Anstalt eine Verselbstständigung und eine eigene Rechtsfähigkeit zu. Ergebnis der öffentlich-rechtlichen Organisationsform der Anstalt und damit Vorteil gegenüber der privatrechtlichen GmbH ist, dass das Kommunalunternehmen zur Aufgabenerfüllung Verwaltungsakte erlassen kann. Ferner kann ein Kommunalunternehmen Dienstherr von Beamten sein.

Die Rechtsverhältnisse der Kommunalunternehmen werden im Einzelnen durch Satzung geregelt. Die Vertretungsmacht eines Kommunalunternehmens konzentriert sich beim Vorstand, der das Kommunalunternehmen eigenverantwortlich lenkt. Ein Kommunalunternehmen kann sich auch aktiv an anderen Unternehmen beteiligen, jedoch können andere Private sich nicht unmittelbar an Kommunalunternehmen beteiligen. Jahresabschluss und Lagebericht werden bei Kommunalunternehmen nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches aufgestellt, im Übrigen ist die Wirtschaftsführung des Kommunalunternehmens an die Regelungen der Gemeindegewirtschaft angelehnt. Ein Kommunalunternehmen ist insolvenzunfähig, weil die Gemeinde als Gewährträger für das Kommunalunternehmen haften muss. Darüber hinaus sind Kommunalunternehmen attraktiv, da sie nicht umsatzsteuerpflichtig sind.



Verwaltungsregion

Verwaltungsregionen sind Behörden, denen kein gewähltes Gremium vorsteht. Sie sind also nicht mit den neu geschaffenen Regionen in Hannover oder Stuttgart vergleichbar. Verwaltungsregionen wurden in Schleswig-Holstein vom Innenministerium vorgeschlagen, um diesen verschiedene, bisher auf Landesebene erfüllte rein administrative Aufgaben zu übertragen. Die Behörden sollen von Kommunen, also Kreisen, Städten und Gemeinden gemeinschaftlich getragen werden. Die Landesregierung erhoffte sich, dass auf die Verwaltungsregion auch Aufgaben der Kommunen übertragen würden, die – wie die hier behandelten Geschäftsprozesse – interne administrative oder kaufmännische Prozesse darstellen.

Verwaltungsregionen könnten auch für verschiedene Geschäftsprozesse, die in dieser Studie behandelt werden, eine Alternative darstellen. Letztlich sind sie nichts anderes als ein regionales Dienstleistungszentrum (SSC) in der Form einer öffentlich-öffentlichen Partnerschaft. Der öffentlich-rechtliche Charakter vereinfacht die Übertragung bestimmter Aufgaben zumindest aus juristischer Perspektive: Eine Verwaltungsregion eignet sich insbesondere für hoheitliche Aufgaben oder Geschäftsprozesse, die aus rechtlichen Gründen partiell zwar private Dienstleister als Verwaltungshelfer oder Erfüllungsgehilfen zulassen würden, in der Gesamtschau des zugrunde liegenden Hauptprozesses jedoch zu viele juristische Unwägbarkeiten enthalten oder bei denen eine Auslagerung aus politischen Gründen nicht wünschenswert ist.

2.4.3 Kooperation mit privaten Dienstleistern: Public Private Partnership und Gemeinschaftsunternehmen

Unter Public Private Partnership (PPP) wird die dauerhafte Kooperation zwischen öffentlichen Verwaltungsträgern und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben verstanden, in die beide Sektoren spezifische Ressourcen (wie Kapital, Rechte, Informationen oder Know-how) einbringen. Beide tragen gleichberechtigt Chancen und Risiken. Dabei sind PPPs durch fünf Merkmale gekennzeichnet.

- Erstes und wichtigstes Merkmal ist die Umverteilung von Risiken. Das heißt, derjenige Partner übernimmt die Risiken, der sie am besten einschätzen und beherrschen kann.
- Zweites Merkmal ist die gemeinsame Gründung einer Projektgesellschaft als durchführendes Organ.
- Drittens werden PPP mit privatem Kapital finanziert, wobei mit dem Forfaitierungsmodell und dem Projektfinanzierungsmodell zwei unterschiedliche Konzeptionen Anwendung finden.
- Das vierte Merkmal ist die vorausgehende Wirtschaftlichkeitsanalyse über den gesamten Lebenszyklus.
- Fünftes Merkmal ist das partnerschaftliche Verhalten im gemeinsamen Projekt, welche sich z.B. in einer gerechten Verteilung der Chancen und Risiken widerspiegelt.

Public Private Partnership birgt für Investoren Risiken, wenn die öffentliche Hand keine Einnahmen garantiert.

Deutschlands Politiker werden nicht müde, die Werbetrommel für gemeinsame Infrastrukturvorhaben mit der Privatwirtschaft zu rühren. Doch die sogenannte Public Private Partnership (PPP) birgt für Investoren erhebliche Risiken – wie die Baukonzerne Bilfinger Berger und Hochtief jetzt beim Bau des Lübecker Herrentunnels erfahren mussten. Für Bundesbauminister Wolfgang Tiefensee ist es ein „Meilenstein für die Standardisierung von PPP-Vorhaben“. Zu Beginn des Monats einigte sich die Konferenz der Länderfinanzminister auf einen einheitlichen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei Infrastrukturprojekten, die private Investoren für die öffentliche Hand entwickeln. Festgelegt ist darin, wie Bund, Länder und Kommunen errechnen können, ob es für sie günstiger ist, Kliniken, Schulen, Kindergärten und Rathäuser sowie Infrastrukturprojekte wie Straßen und Tunnel selbst zu realisieren – oder das Bauvorhaben samt Finanzierung an Unternehmen zu vergeben, die dann die Gebäude an die öffentliche Hand vermieten oder Mautgebühren für die Benutzung der Verkehrswege erheben dürfen.

Nach einer Studie des britischen Rechnungshofs (National Audit Office) lassen sich bei öffentlichen Infrastrukturprojekten bis zu 17 % der Kosten einsparen, wenn die Vorhaben privatwirtschaftlich realisiert werden. Damit ist ein Erfolg aber keineswegs garantiert. Denn in Deutschland fehlt ein Risiko-Gewinn-Ausgleich. Wie wichtig dieser Interessenausgleich ist, zeigt das Beispiel des Lübecker Herrentunnels. Bei seiner Eröffnung im August 2005 priesen Politik und Bauwirtschaft die unterirdische Trave-Querung als Meilenstein auf dem Weg in eine rosige PPP-Zukunft. Doch nach nicht einmal einem Jahr ist das Projekt für Bilfinger Berger und Hochtief zum Desaster geworden. 95 Mio. Euro haben die beiden Baukonzerne in den Bau investiert. Bis 2035 sollen sie den Tunnel betreiben und die Mautgebühren kassieren. Doch die fallen deutlich geringer aus als erwartet. Kalkuliert hatten Bilfinger Berger und Hochtief mit 35 000 Fahrzeugen pro Tag, sagt ein Sprecher des schleswig-holsteinischen Verkehrsministeriums. „Tatsächlich waren es jedoch im Schnitt nur 21 000 Wagen.“ Autofahrer würden lieber Umwege in Kauf nehmen, als die Mautgebühr zu zahlen. Dadurch reichten die Einnahmen nicht aus, um Zins und Tilgung für die von den Bauunternehmen aufgenommenen Kredite zu zahlen. Den beiden Baukonzernen blieb nur noch Schadensbegrenzung. Bilfinger Berger will sich künftig nur noch bei Verkehrsinfrastrukturprojekten „mit begrenzten Risiken engagieren“, heißt es im Zwischenbericht an die Anleger. Ein Manager sagt, was das im Klartext bedeutet: „Ohne von der öffentlichen Hand garantierte Einnahmen steigen wir in ein solches Vorhaben nicht mehr ein.“

Quelle: Financial Times Deutschland, Sonderbeilage Leasing, S. 3, gekürzter Beitrag von Richard Haimann



Rotherham, Großbritannien:

Public Private Partnership „Rotherham Brought Together“

Im April 2003 gründeten British Telecom und Rotherham Metropolitan Borough Council der rund 250 000 Einwohner zählenden Stadt Rotherham die Initiative „Rotherham Brought Together“ (RBT) – eine Partnerschaft mit einem Gesamtwert von 150 Millionen Pfund Sterling zur Bereitstellung von elektronischen Services für die Bürger. Ziel war es, bis Ende 2005 alle Services für die Bürger e-fähig zu machen und alle Dienstleistungen innerhalb von 12 Jahren elektronisch zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus wurden geschäftliche Änderungsprozesse und die Integration von neuen Technologien initiiert, um die Stadtverwaltung in eine durchgehend effiziente und kundenorientierte Organisation zu überführen.

RBT hat im Prozess der Neuorganisation die Stadtkasse strategisch neu ausgerichtet und die notwendigen Mittel für die Modernisierung zur Verfügung gestellt. Ein integriertes System kommuniziert automatisch mit den Abteilungen für Immobilien, Gemeindesteuern, Dokument-Imaging, Forderungen und weiteren Buchhaltungssystemen. Weiter ist ein System eingerichtet, das den Systemen zur Untersuchung von Betrugs- und Unterschlagungsfällen zuarbeitet. Das Ergebnis nach einem Jahr ist bemerkenswert: Die für Betrug und Schadenbearbeitung zuständige Abteilung konnte innerhalb eines Jahres den Durchschnittswert der Antragsbearbeitung von den landesweit üblichen 31 Tagen auf 23 Tage reduzieren.

Zum Zeitpunkt der Gründung von RBT war die Personal- und Gehaltsbuchhaltungsabteilung stark dezentral organisiert. Jeder Arbeitsbereich beschäftigte eigene Mitarbeiter für die Gehaltsabrechnung. Die grundsätzlich einheitliche Grundlage der Gehaltsabrechnung variierte nach den jeweiligen lokalen und technologischen Gegebenheiten. Die Teams wurden von RBT zu einem organisationsweiten Service Centre für Personal- und Gehaltsbuchhaltung gebündelt. Dadurch wurde es möglich, die Leistungen der Mitarbeiter zu messen, den Personalbestand an das Arbeitsaufkommen anzupassen, zusammenhängende Prozesse erstmalig in einem Team zu bearbeiten, Doppelarbeiten und Ergebnisabweichungen zu reduzieren und die Produktivität der Mitarbeiter zu steigern. Darüber hinaus ist es möglich geworden, Abläufe der Personalbuchhaltung statistisch zu beschreiben. Beispielsweise wurde die Anzahl der innerhalb von 15 Tagen vorbereiteten Arbeitsverträge von 30 % (2003) auf 90 % erhöht.

Das Modernisierungsprogramm der Stadt hat rund 180 verschiedene Beschaffungsprozesse neu organisiert und innerhalb eines integrierten und automatisierten eProcurement-Ablaufs gebündelt. Durch die Gründung eines Teams, das zentral den Einkauf von Waren und

Dienstleistungen mit einem Umsatz von rund 85 Mio. Pfund Sterling verantwortet, wurden im Bereich der Beschaffung enorme Einsparungen bei optimierter Qualität und Flexibilität erreicht. Unkoordiniertes Einkaufen wurde beinahe ganz aufgehoben, die Transparenz der Organisationsbereiche erhöht, Zuliefererdaten wurden aktualisiert, und die Qualität des Datenmanagements wurde verbessert. In der Summe brachte die Modernisierung des Beschaffungswesens der Stadt im Geschäftsjahr 2003/2004 Einsparungen im Wert von 600.000 Pfund Sterling.

Rotherham Connect ist die Bezeichnung des gesamten Serviceangebotes für rund 250 000 Bürger der Stadt Rotherham. Das Contact Centre der Stadt Rotherham basiert auf einem umfassenden integrierten CRM-System und ermöglicht der Stadtverwaltung die Führung eines Anfragenlogbuchs. Rotherham Connect dient zur schnellen und effizienten Lösung von Problemen und Belangen der Bürger ohne Verweis in andere Abteilungen. Anliegen aus den Bereichen öffentliche Wohnungswirtschaft, Hoch- und Tiefbau, Bewerbungen auf öffentliche Stellen, Baugenehmigungen oder Auflagen zum Alkoholausschank werden zeitnah und kundenorientiert bearbeitet. Die Leistungen der Service-Einrichtung haben sich in der Öffentlichkeit als so beliebt erwiesen, dass 2004 die Größe des Centre auf 100 Mitarbeiter ausgeweitet wurde – mit derzeit weiteren 60 Mitarbeitern in Planung. Mitarbeiter von Rotherham Connect beantworteten in den ersten drei Monaten nach dem Start des Contact Centre 12 600 Anfragen, innerhalb der ersten zwei Jahre wurde die Grenze von 250 000 Anfragen überschritten.

Quelle: British Telecom

Auch wenn durch die deutsche Praxis der Vergabe Bauleistungen in Public Private Partnerships dominieren, so sind Gemeinschaftsunternehmen eigentlich der Kern von Public Private Partnerships. Anderenfalls wäre fast jede Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Dienstleister als Public Private Partnership zu bezeichnen. Die Abgrenzung des Begriffes zur Vergabe, Beschaffung oder Kreditfinanzierung wäre dann schwach, überlappend und wenig eindeutig (vgl. grundlegend zu den Zielen Reuter 2005).

BT (Germany):

Einsparungsorientierte Vorfinanzierung durch Private

BT (Germany) GmbH & Co. oHG mit Hauptsitz in München und sieben weiteren, bundesweit verteilten Geschäftsstellen ist ein seit über zehn Jahren im deutschen Markt etablier-



ter Anbieter von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen für Unternehmen und die öffentliche Hand. Neben dem Portfolio rund um vernetzte IT Services für Bundes- und Landesbehörden steht insbesondere die Verbesserung des Kundenservices und die Beschleunigung der Abläufe von Verwaltungsprozessen bei gleichzeitigen finanziellen Einsparungen im Zentrum der Aktivitäten von BT (Germany). Ziel ist letztlich eine deutliche Effizienzsteigerung innerhalb der Verwaltungen durch den konsequenten und IT-gestützten Wandel von der Funktions- zur Fallorientierung.

Das Finanzierungsmodell für eine umfassende Investition in neue Prozessorganisation sowohl in IuK-Technik als auch in die Neugestaltung der Prozessabläufe greift den notwendigen Neuansatz in der gemeinsamen Verantwortung von Bürgern, Staat und Unternehmen für eine positive gesellschaftliche Entwicklung auf. Das Modell basiert im Kern auf einer öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP = Public Private Partnership), in der jeder seine spezifischen Kompetenzen einbringt. Insofern sieht sich BT (Germany) bei diesem Ansatz in der Verpflichtung, die technische Plattform mit allen Schnittstellen zu implementieren, die Neugestaltung von Prozessen in enger Abstimmung mit der Kommune durchzuführen und auf der Plattform zu installieren und für die gesamte Laufzeit mit voller Risikoübernahme zu betreiben. Sämtliche Investitionen werden dabei von BT (Germany) vorfinanziert, sodass BT (Germany) auch die finanziellen Risiken des Projekts trägt. Die Refinanzierung erfolgt dann entweder über die Vermeidung von Neubesetzungen der Stellen, die durch natürliche Fluktuation frei werden, oder aber durch ein transaktionsbasiertes Modell. Wichtig dabei ist, dass eine Refinanzierung nur erfolgt, wenn tatsächlich Effizienzsteigerungen erreicht und von BT (Germany) nachgewiesen werden.

Quelle: nach Angaben der BT (Germany) GmbH & Co.oHG

In Deutschland wurde die Bildung von Public Private Partnerships durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom September 2005 erleichtert (vgl. u.a. Fleckenstein 2006, Hopf 2006, Uechtritz und Otting 2005). Das Gesetz wird derzeit erneut ergänzt (ÖPP-Beschleunigungsgesetz II). Grundlage der Beratungen sind die Festlegungen im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005. Darin wurde das Ziel formuliert, mit einer Novellierung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes die gesetzlichen Rahmenbedingungen von PPP weiter zu verbessern und noch vorhandene Diskriminierungen von PPP (z.B. im Krankenhausfinanzierungs- und Sozialhilfegesetz) zu beseitigen. Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz ist für die Kommunen von geringer Relevanz; zentrale Probleme sind nach wie vor ungeklärt.

Verwaltungsverfahrensgesetz und Public Private Partnerships:

Fortentwicklung §54 ff VwVfG

Eine Neuformulierung und Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) wird für nötig angesehen, da seit über 30 Jahren keine wesentlichen Veränderungen an den entsprechenden Regelungen vorgenommen wurden und es bislang keine „vor die Klammer“ gezogenen Regelungen für öffentlich-private Kooperationen gibt (Bonk 2004, 147). In zwei Gutachten im Auftrag des Bundesministers des Innern von Gunnar F. Schuppert und Jan Ziekow sind unterschiedlich tiefgreifende Veränderungen vorgeschlagen worden, wobei Schuppert umfassendere Veränderungen vorgeschlagen hatte, die sich nicht nur auf das Verwaltungsrecht beschränkten. Im Ergebnis ist zu erwarten, dass es lediglich zu einer recht verhaltenen und wenig innovativen Veränderung des VwVfG kommen wird (vgl. Bonk 2004, 149). Der Kooperationsvertrag als Auftragserfüllungsvertrag erweitert das Spektrum der öffentlich-rechtlichen Verträge (Reicherzer 2005, 603): „Die Behörde kann einen öffentlich-rechtlichen Vertrag auch schließen, um Private an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu beteiligen.“

Quelle: Bonk 2004; Häfner 2005

Die Praxis in Deutschland, bei der mit der Bildung von Public Private Partnerships gleichzeitig auch Dienstleistungsaufträge ohne förmliches Vergabeverfahren vergeben wurden, steht im Widerspruch zur europäischen Gesetzgebung (vgl. dazu u.a. Zeiss 2005, Jennert 2005).

In Großbritannien liegen schon seit Jahren Erfahrungen mit Gemeinschaftsunternehmen zwischen Kommunen und privaten Dienstleistern vor, unter anderem in Liverpool (vgl. das nachfolgende Fallbeispiel).

Liverpool Direct Ltd.

Gemeinschaftsunternehmen der Stadt und British Telecom

Das Paradebeispiel für ein öffentlich-privates Gemeinschaftsunternehmen, welches gleichermaßen von der Stadt Liverpool und der britischen Regierung vermarktet wird, ist das Gemeinschaftsunternehmen „Liverpool Direct Ltd.“ (LDL) zwischen der Stadt und der British Telecom. Die Entwicklung dieses Gemeinschaftsunternehmens begann 1999 mit der Erkenntnis, dass die Stadt aus eigener Kraft nicht die notwendigen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen aufbringen konnte, um die von der Regierung in London avisierten Ziele des E-Governments auf der lokalen Ebene zu erreichen: Nach einer Evaluation der internen



Informations- und Kommunikationsdienstleistungen im Juni 1999 wurde deutlich, dass die internen Leistungen sowohl von Qualität, Verfügbarkeit und Kosten her gesehen nicht akzeptabel waren.

Die Leistungsspezifikationen für die Partnerschaft wurde ergebnis- und nicht aktivitätsorientiert formuliert. Sie beinhalten unter anderem die Funktionen und zu liefernden Ergebnisse, einen Leistungsplan (service delivery plan), eine Beschreibung der Anreiz- und Sanktionsmechanismen bei Leistungsunter- bzw. übererfüllung und besondere, dienstleistungsbezogene Leistungsverbesserungspläne.

Die Hauptaufgaben des Joint Venture mit dem Firmennamen „Liverpool Direct Ltd.“ erstrecken sich auf vier Service-Kernbereiche, die die Stadtverwaltung von Liverpool auf Liverpool Direct Ltd. übertragen hat: die komplette IT-Infrastruktur und Software, das Callcenter und Bürgerläden, die Funktionen der Stadtkasse (Finanzbuchhaltung), die Personalverwaltung einschließlich Lohn- und Gehaltsabrechnung und Rekrutierung. Liverpool Direct Ltd. übernahm nicht alle Dienstleistungen sofort. In mehreren Stufen wurde zunächst die IT-Infrastruktur und das Callcenter an Liverpool Direct übertragen, später die Leistungen Stadtkasse und Lohn- und Gehaltsabrechnung einschließlich Personalaktenführung.

Eine der ersten Handlungen der LDL umfasste die Konsolidierung des IT- und Kommunikationspersonals aus 12 verschiedenen Bereichen. Alle bestehenden IT- und Kommunikationsteams wurden in einer zentralen Einheit zusammengefasst. So konnte die Stadtverwaltung in nur zwei Wochen nach der Neuaufstellung 760 Fehlerquellen und Unstimmigkeiten nachhaltig beseitigen. Liverpool Direct Ltd. überarbeitete in den Servicebereichen alle Prozesse, führte ein Document Management System ein (DMS) und reduzierte die Anzahl der Datenbanken und Server. Dadurch konnte der Rückstau von über 40 000 zu bearbeitenden Anfragen im Debitorenmanagement und bei Unterstützungszahlungen auf nur 11 500 Anfragen verringert werden. So haben die von Liverpool initiierten Reformen durch die Einnahme von Mietrückständen in Höhe von 1,5 Mio. Euro nicht nur den Cashflow dramatisch verbessert, auch die von der Landesregierung gesetzten Vorgaben wurden erfüllt.

Das CRM Programm von Liverpool Direct startete mit einem Callcenter-Pilotprojekt. Heute werden 90 % aller Anfragen beim ersten Kontakt geklärt. Nicht beantwortete Anrufe sind von 25 % auf nur noch 12 % gesunken. Der Service wurde von zunächst 80 Callcenter-Mitarbeitern, die während der Bürozeiten erreichbar waren, auf 225 Mitarbeiter, die 24 Stunden am Tag und sieben Tage die Woche bereitstehen, erweitert. Die Zahl der eingehenden Anrufe stieg von 40 000 auf 160 000 im Monat. Das Outbound Callcenter der Stadt hatte ent-

scheidenden Anteil daran, dass in den ersten acht Wochen nach Betriebsaufnahme 750.000 Euro Mietaußenstände eingetrieben werden konnten. Diese Summe ist inzwischen auf 1,5 Mio. Euro angestiegen.

Der Mehrwert des Projektes war nach kurzer Zeit schon sichtbar: Die Kosten der Verwaltungstätigkeiten konnten reduziert werden, sodass die Stadtverwaltung die kommunalen Abgaben um 3 % senken konnte; 70 % der Leistungsindikatoren der Stadt Liverpool verbesserten sich in 12 Monaten vom Ende der Skala bis ins obere Viertel des Industriestandards; das Personal-Intranet bewältigt 2500 Zugriffe pro Jahr; die Personalkosten konnten um 40 % und die jährlichen Fehlzeiten von 16 auf 11 Tage gesenkt werden. Darüber hinaus erspart das neue elektronische Telefonbuch der Stadtverwaltung jährlich 90.000 Euro.

Quelle: Wegener 2003

2.4.4 „Klassisches Outsourcing“ an private Dienstleister

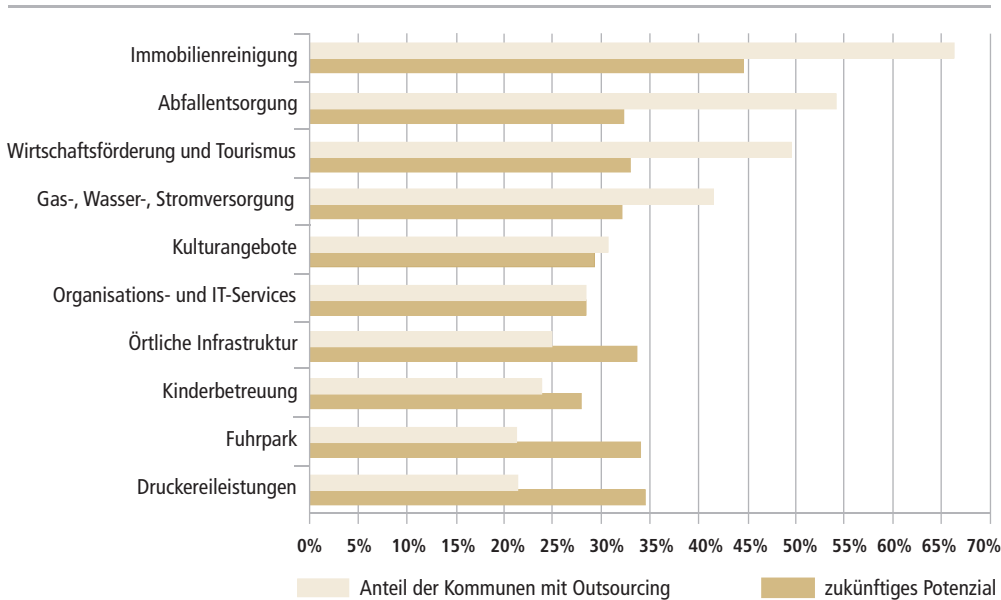
Das Verlagern ganzer Unternehmensteile an Dritte wurde auf dem Markt lange Zeit als Alleskönner und grandioser Kostenparer gehandelt. Outsourcing wurde in den 1990er Jahren fast als Allheilmittel zur Kostenreduktion in der industriellen Produktion gesehen. Den Anfang machte die Automobilindustrie, später zogen weitere Branchen nach. Die Outsourcing-Euphorie der 1980er und 1990er Jahre ist in der Industrie allerdings verfliegen. Outsourcing-Vorhaben wurden oft Einsparungspotenziale von bis zu 60 % unterstellt. „Ein Trugschluss, wie sich meist sehr schnell herausstellt. Denn die durchschnittlichen Einsparungseffekte belaufen sich nur auf 15 %“ (Thomas 2006). Schon Ende der 1990er Jahre wurde an der Effizienz und Effektivität in US-amerikanischen Unternehmen gezweifelt (Chapman und Andrade 1998, aktuell Deloitte Consulting 2005). Ist die Auslagerung von internen administrativen und kaufmännischen Geschäftsprozessen noch zeitgemäß? Die Euphorie mag verfliegen sein, nicht jedoch die Zweckmäßigkeit. Allerdings muss der Mehrwert einer Auslagerung kritisch hinterfragt werden, und es muss festgestellt werden, ob durch eine Auslagerung Abhängigkeiten entstehen, die nicht mehr von dem Auftraggeber kontrolliert werden können.

Outsourcing ist auch für die Städte und Gemeinden kein neues Feld. Neuere Zahlen (vgl. hierzu KGSt und Fraunhofer IAO 2005) zeigen, dass die Erfahrungen der Kommunen mit Outsourcing allgemein gut sind, rund 87 % der Kommunen haben Leistungen bereits ausgelagert, allerdings nur in wenigen Handlungsfeldern (KGSt und Fraunhofer IAO 2005, 15).



Die Abbildung 6 zeigt, dass vor allem die Bereiche Immobilienreinigung, Abfallentsorgung und Gas-, Wasser- und Stromversorgung ausgelagert wurden, in der Regel durch materielle Privatisierungen. Die Immobilienreinigung, Abfallentsorgung und Wirtschafts- und Tourismusförderung sind die einzigen Felder, bei denen 50 % der Kommunen oder mehr angaben, bereits Outsourcing-Projekte durchgeführt zu haben. Selbst im Handlungsfeld Organisations- und IT-Services, der häufig mit dem Thema Outsourcing verbunden wird, haben lediglich 28 % Outsourcing-Projekte umgesetzt. Wenn ein Out-sourcing-Partner gewählt wird, zählen Branchenexpertise, Projekterfahrung und Flexibilität am meisten. Der Preis der Leistung ist ebenfalls wichtig, aber nicht entscheidend.

Abbildung 6: Nutzung von Outsourcing und Potenziale in Städten und Gemeinden



Quelle: KGSt und Fraunhofer IAO 2005, 15

| BertelsmannStiftung

In den vergangenen Jahren sind vor allem vollständige Leistungsbereiche ausgegliedert und öffentlich ausgeschrieben worden. Auch wenn kurzfristige Einsparungen realisiert werden konnten, bewirkte die Auslagerung von gebührenpflichtigen Leistungen – Abfall, Abwasser, Straßenreinigung und anderen – keine Reduktion der „Gebührexplosion“. Die zum Teil erheblichen Unterschiede in den von den Städten und Gemeinden festgesetzten Gebühren lassen sich eben nicht durch öffentliche oder private Leistungserstellung erklären, sondern vielmehr durch Monopolstellungen und Wettbewerbsintensität (Wegener 2001).

Insgesamt können die meisten Städte und Gemeinden auf breite Erfahrungen mit Outsourcing zurückblicken, allerdings eingeschränkt auf wenige Leistungsbereiche vornehmlich aus Bereichen der Gebührenhaushalte:

- Abfallentsorgung
- Gas, Wasser, Strom.

Hinzu kommen neuere Leistungsangebote wie etwa Wirtschaftsförderung und Tourismus sowie klassische Bereiche wie die Gebäudereinigung. Mehr als zwei Drittel der deutschen Städte und Gemeinden haben die Gebäudereinigung bereits privatisiert. Selten sind bis heute Auslagerungen von Geschäftsprozessen selbst in hochstandardisierten Bereichen, wie etwa der Lohn- und Gehaltsabrechnung.

Während in der Vergangenheit meist ein Dienstleister beauftragt wurde, so werden heute vermehrt kleinere Aufträge an mehrere Dienstleister vergeben. Auch haben sich die Vertragslaufzeiten deutlich verkürzt. So erstreckten sich IT-Outsourcing-Verträge im Jahre 2003 den Analysten des Marktforschers Gartner zufolge im Schnitt über 6,2 Jahre, 2005 hingegen nur noch über 5,3 Jahre. Auch die Vertragslaufzeiten im Bereich Business Process Outsourcing (BPO) sanken von 5,5 auf 4,8 Jahre (Thomas 2006).



3 Prozesskatalog: Ist-Analyse und Lösungsoptionen

Der Prozesskatalog der Geschäftsprozesse bildet den Schwerpunkt dieser Studie. Insgesamt werden verschiedene Geschäftsprozesse und Funktionsbereiche der Städte und Gemeinden vorgestellt, die aus betriebswirtschaftlicher Perspektive auslagerungsfähig erscheinen. Dabei werden die folgenden Prozesse behandelt:

- Steuer- und Gebührenbescheid
- Forderungsmanagement
- Zins- und Cashmanagement
- Posteingangsbearbeitung
- Callcenter
- IT-Infrastruktur
- Lohn- und Gehaltsabrechnung
- Personalverwaltung
- Beihilfe für Beamte
- Grafische Informationssysteme
- Fuhrparkmanagement
- Beschaffung
- Elektronische Auftragsabwicklung
- Rechtsberatung
- Gebäudemanagement.

Nach einer kurzen Darstellung der Ist-Situation in den Städten und Gemeinden werden Lösungsoptionen vorgestellt. Nach Möglichkeit und Verfügbarkeit sind die einzelnen Abschnitte mit Fallbeispielen aus der kommunalen Praxis und auch durch kurze Darstellungen von Anbietern illustriert. Bei Geschäftsprozessen, die bei einer Auslagerung auf besondere rechtliche Probleme stoßen könnten, ist darüber hinaus auch der aktuelle Stand der Debatte eingearbeitet worden.

3.1 Steuer- und Gebührenbescheid

Die Steuer- und Gebührenbescheiderstellung in Städten und Gemeinden gehört zu den internen administrativen Prozessen, die ein erhebliches Rationalisierungspotenzial bieten. Für eine Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Forderungen werden oft einzelne Bescheide erstellt und verschickt, für eine Reihe von Forderungen sind darüber hinaus manuell erstellte Bescheide typisch.

In diesem Abschnitt wird zunächst

- eine Ist-Analyse der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung vorgenommen,
- um daraus Potenziale für eine Prozessoptimierung zu identifizieren und ein
- Referenzmodell zu skizzieren. Schließlich wird
- empfohlen, regionale Shared Service Centres zu bilden, die die Steuer- und Gebührenbescheiderstellung mehrerer Städte und Gemeinden zentralisieren.

3.1.1 Ist-Analyse der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung in Städten und Gemeinden

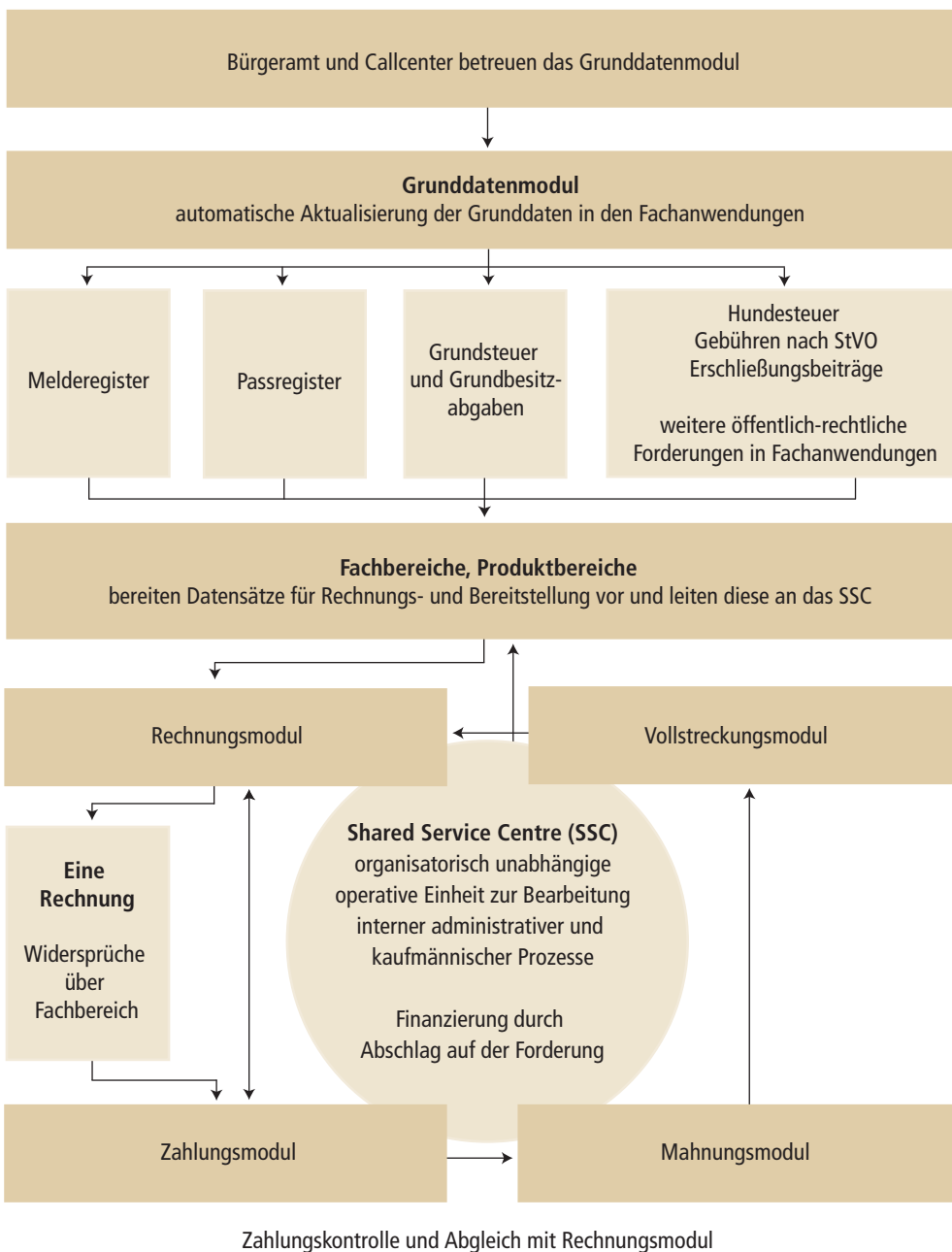
Die Liste der öffentlich-rechtlichen Forderungen mit nennenswerten Fallzahlen ist lang (vgl. grundlegend zu Kommunalabgaben Gern 2003, 628 ff.):

- Grundsteuerbescheid
- Kanalgebührenbescheide
- Straßenreinigungsgebührenbescheid
- Müllentsorgungsgebührenbescheid
- Bescheid zu Kindertagesstättenbetreuungsgebühren, hier oft noch differenziert je nach Kinderbetreuungsangebot
- Bescheide für Essensgeld für Kinderbetreuung und Schulen
- Hundesteuerbescheid
- usw.

Dabei liegt den jeweiligen Bescheiden in der Regel eine unterschiedliche Fachanwendung zugrunde, die von den jeweiligen Fachbereichen gepflegt wird. Ein Datenaustausch untereinander ist selten und wird oft mit dem pauschalen Hinweis auf datenschutzrechtliche Gründe oder das Steuergeheimnis nicht realisiert. Dies führt dazu, dass zum einen ein erheblicher Teil der von den Fachbereichen gepflegten Daten redundant ist (vgl. hierzu Elektronische Auftragsabwicklung, S.105). Eine Gemeinde hat in der Regel über 100 bis 150 verschiedene Fachanwendungen.



Abbildung 7: Shared Service Centre für Steuern und Gebühren



Quelle: eigene Darstellung

3.1.2 Prozessoptimierung durch Integration

Wesentliche Rationalisierungspotenziale liegen in der Integration der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung. Einige Städte und Gemeinden sind bereits dazu übergegangen, alle Grundbesitzabgaben in einem Bescheid zusammenzufassen. Dadurch können bereits erhebliche Kosten, insbesondere bei Druck, Kuvertierung und Versand eingespart werden. Neben den Grundbesitzabgaben versenden die Städte und Gemeinden jedoch noch eine Vielzahl weiterer Gebühren- und Abgabenbescheide, die ähnliche Charakteristika wie die Grundbesitzabgaben aufweisen:

- Regelmäßigkeit
Die zugrunde liegende Leistung wird jährlich abgenommen, die Zahlungspflichtigkeit ist einfach festzustellen.
- Jährlichkeit
Die Zahlung ist jährlich oder vierteljährlich zu entrichten.
- Berechnungs- bzw. Bemessungsgrundlage
Die Grundlage für die Höhe des Gebühren- bzw. Abgabenbescheides wird durch die Kommune selbst festgelegt und basiert auf einfachen, ermessensfreien Methoden.

Kommunale Gebühren- und Abgabenbescheide, die diese Kriterien erfüllen, sind beispielsweise:

- Gebühren für die Kindertagesbetreuung, gegebenenfalls differenziert nach unterschiedlichen Angeboten der Kindertagesbetreuung (Kindergarten, Kinderhort, Ganztagskinderbetreuung, usw.)
- Essensgeld für Kinderbetreuung
- Hundesteuerbescheide
- Deichabgabe usw.

Die Deichabgabe – die von allen Anliegern an Deichen an Küsten oder Flüssen gezahlt werden muss, deren Grund durch den Deich geschützt wird – ist ein Beispiel für kommunale Abgaben, die zwar nicht von der Gemeinde selbst, sondern in der Regel durch einen Zweckverband beschieden und eingezogen werden, gleichwohl von den Bürgern als kommunale Abgaben verstanden werden. Die Integration öffentlich-rechtlicher Forderungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts bietet sich an, um die Kosten der Bescheiderstellung zu minimieren.



„Ein Bescheid“ – Integration kommunaler und privater Forderungen

Rhenag AG Köln

Die zum RWE-Konzern gehörende Rheinische Energie AG baut seit einigen Jahren ihr Dienstleistungsgeschäft für Städte und Gemeinden aus. In der Vergangenheit beschränkten sich die Dienstleistungen auf Faktoren, die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Kerngeschäft, dem Absatz von Strom und Gas, liegen: das Abrechnungsgeschäft. Seit einigen Jahren bietet die rhenag AG Köln über ihr eigenes Rechenzentrum auch die Abrechnung von kommunalen Gebühren und Steuern an. So lassen heute bereits eine Reihe von Städten und Gemeinden aus dem gesamten Bundesgebiet auf einer Rechnung neben Strom und Gas auch Grundbesitzabgaben einschließlich der Grundsteuer abrechnen. Die rhenag AG Köln bedient sich dabei einer selbstentwickelten Software, LIMA. Die Softwarelösung LIMA unterstützt gezielt die Belange der Ver- und Entsorgung, sowie die Abwicklung kommunalnaher Dienste. Es gehen keine Kapazitäten für die Entwicklung und Betreuung branchenfremder Funktionen verloren.



LIMA bietet trotz eines hohen Standardisierungsgrades vielfache Möglichkeiten der individuellen Parametrierung. Dies gewährleistet zum einen ein hohes Maß an Flexibilität, bietet zum anderen aber auch die Möglichkeit des Gedankenaustausches der LIMA-Kunden untereinander, der von rhenag AG Köln unterstützt und gefördert wird (z.B. durch Infoveranstaltungen, Extranet). Diese Software lässt sich beliebig durch einen Produkteditor erweitern und ermöglicht es so der rhenag, auch individuelle Lösungen anzubieten. Der Bescheid wird durch die rhenag erstellt, d.h. die Dateneingabe und -pflege erfolgt durch die rhenag selbst.

Auf der ersten Seite werden die Forderungen im Überblick dargestellt, egal, ob sie öffentlich-rechtlicher Natur sind oder privatrechtliche Forderungen darstellen. Die Bezahlung erfolgt direkt an die rhenag unter Berücksichtigung der geleisteten Vorauszahlungen. Die Rechnung setzt auch gegebenenfalls die Höhe der Vorauszahlungen neu fest. Auf den folgenden Seiten werden die Forderungen genauer erläutert und bei öffentlich-rechtlichen Forderungen auch die entsprechenden Rechtsbelehrungen abgedruckt. Die Bandbreite der Nutzung ist nahezu unbegrenzt. So lässt eine Gemeinde die Jahresgebühr für Dauerkarten des öffentlichen Schwimmbades mitabrechnen, andere beschränken die Abrechnung auf die Grundbesitzabgaben.

Die Kommune erhält monatlich Abschlagszahlungen auf die Forderungen, die Bezahlung der Dienstleistung erfolgt über einen eigenen Dienstleistungsvertrag. Die rhenag erstellt die Bescheide im Namen der betreffenden Kommune und zieht diese auch ein. Auf Wunsch kann die Zahlung auch direkt an die betreffende Kommune von den einzelnen Schuldnern geleistet werden.

Quelle: eigene Recherchen und Gespräche mit der rhenag

Zu den rechtlichen Fragen, die geklärt werden müssen, gehört die Zulässigkeit der Integration von verschiedenen öffentlich-rechtlichen Forderungen in einem Bescheid. Zur Nutzung von Mengen- und Verbundeffekten ist ebenfalls zu klären, inwieweit auch privatrechtliche Forderungen in einem Bescheid/einer Rechnung integriert werden können. Diese Fragen sind hinreichend in der Praxis geklärt worden, solange die Rechtsbehelfsbelehrungen vorhanden sind und eindeutig ist, an wen sich ein Widerspruch richten muss.

Rechtlich gesehen ist eine Prozessoptimierung durch die Idee „Ein Bescheid“ möglich. Dadurch können erhebliche Rationalisierungspotenziale erschlossen werden. Noch wesentlicher sind jedoch die Einsparungen in der Finanzbuchhaltung durch eine Reorganisation des Forderungsmanagements, die im folgenden Abschnitt behandelt werden.



3.1.3 Referenzmodell Steuer- und Gebührenbescheiderstellung

Das Referenzmodell für die Steuer- und Gebührenbescheiderstellung geht davon aus, dass aus den Fachanwendungen der Fachbereiche die online bestätigten Bescheide direkt übernommen werden können. Um gleichzeitig auch die Redundanzen in den Datenbeständen weitestgehend zu eliminieren, ist ein Grunddatenmodul erforderlich, in dem personenbezogene Daten gespeichert werden, die zwingend erforderlich sind, um die Bescheiderstellung zu gewährleisten. Dieses Grundmodul kann von den Fachbereichen nicht geändert werden. Die Grunddaten können nur von dem Bürgeramt und gegebenenfalls vom kommunalen Callcenter geändert werden (vgl. dazu Abbildung 7 auf Seite 55). Zwingend erforderlich ist dabei die eindeutige Zuordnung eines Datensatzes aus dem Grunddatenmodul zu einer Person. Dies kann durch die Einführung einer Kundennummer gewährleistet werden. Referenzmodelle müssen die Option beinhalten, neben öffentlich-rechtlichen auch privatrechtliche Forderungen zu integrieren.

Mit der Gründung von „Shared Services“ versuchen derzeit zahlreiche Energieversorger Synergieeffekte zu bewahren, die ansonsten beim „Unbundling“ – also der Trennung von Produktion und Netz – verloren gehen könnten. Ein eigener Dienstleister für die Abrechnung oder das Rechnungswesen vermeidet doppelten Aufwand bei der Netz- und der Vertriebsorganisation und verbessert die Effizienz.

Die Kompetenz der Kommunen: neue Geschäftsfelder aus der Daseinsvorsorge

Die Kommunen haben über ihre Stadtwerke als Versorger spezielle Kenntnisse und Kompetenzen in der Verarbeitung von verbrauchsabhängigen Kundenrechnungen. Diese Kompetenzen lassen sich ausbauen und auf die kommunale Kernverwaltung übertragen, denn auch hier sind regelmäßige Zahlungen mit dem gleichen Kundenstamm vorhanden. In den vergangenen Jahren haben sich deshalb verschiedene Unternehmen neu herausgebildet, die diese Kompetenzen auf dem Markt anbieten.

Die FACTUR Billing Solutions GmbH wurde im Dezember 2002 mit der STAWAG Stadtwerke Aachen AG als erstem Gesellschafter gegründet. Die Abrechnung sichert den Geldfluss ins Unternehmen und ist damit ein sensibler Prozess. Die FACTUR GmbH als kommunalnahes Unternehmen kennt die Anforderungen von Kommunen und Stadtwerken und versteht sich als Partner. Als Unternehmen im Verbund verfolgt auch FACTUR ein Kooperationsmodell. Kunden, die Dienstleistungen der FACTUR nutzen, können Gesellschafter des Unternehmens werden. Die FACTUR GmbH bietet Verbrauchserfassung, Verbrauchsabrechnung, Kundenservice und Forderungsmanagement.

Die Kunden können unterschiedliche Leistungstiefen wählen: Von der Beratung über die Bereitstellung des gesamten Abrechnungssystems (mit oder ohne Rechenzentrumsdienstleistung) bis hin zur kompletten Übernahme der Prozesse und der damit heute beschäftigten Mitarbeiter.

Quelle: nach Angaben der FACTUR Billing Solutions GmbH

Ein weiteres Beispiel aus Bayern deutet die Entwicklungsrichtung an, die von vielen weiteren Stadtwerken, oft auch in Kooperation mit dem lokalen kommunalen Rechenzentrum, entwickelt werden.

Stadtwerke Ingolstadt und Ingolstädter Kommunalbetriebe erschließen neue Synergien

Die Stadtwerke Ingolstadt haben die Abrechnung der privatrechtlich geregelten Strom-, Gas- und Wärmelieferungen an die Holding Stadtwerke Ingolstadt Beteiligungen GmbH übertragen. Für die öffentlich-rechtlich erhobenen Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung erfolgt die Abrechnung durch die Ingolstädter Kommunalbetriebe AöR. Beide Gesellschaften nutzen die gleiche Hard- und Software und bedienen sich einer gemeinsamen Datenbank. Mit dieser Form der „Public Public Partnership“ konnten jetzt ganz neue Einsparungspotenziale erschlossen werden. Aus Sicht des Bürgers ist der Unterschied zwischen einer „Rechnung“ und einem „Bescheid“ gering: In beiden Fällen muss er zahlen. Rein rechtlich gesehen ist dieser Unterschied allerdings bedeutsam. Denn der Bescheid fällt in den „hoheitlichen“ Bereich und wird von einer öffentlichen Institution oder Behörde ausgestellt, die Rechnung basiert dagegen auf einem privatrechtlichen Vertragsverhältnis. Die Abrechnung von Strom, Gas und Wärme basiert also auf ganz anderen rechtlichen Grundlagen als beispielsweise die des Abwassers. „Dieser Umstand war für uns der Auslöser, die Abrechnung funktional zu entflechten. Die Abrechnung von Strom, Gas und Wärme blieb bei den Stadtwerken angesiedelt. Die Abrechnung der Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung wird seit Oktober des letzten Jahres über die Ingolstädter Kommunalbetriebe abgewickelt“, beschreibt Andrea Steinherr, kaufmännische Leiterin der Ingolstädter Kommunalbetriebe AöR und der Stadtwerke Ingolstadt Beteiligungen GmbH, den Ursprung des „Abrechnungs-Unbundlings“. Formal wurde mit der Entflechtung in erster Linie den Anforderungen der Abgabenordnung Genüge getan.



Um trotz der erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Trennung möglichst viele Synergieeffekte zu erschließen, wurde die Neuorganisation auf Basis einer gemeinsamen IT-Infrastruktur umgesetzt. „So kann der Vertriebsmitarbeiter der Wasserversorgung seinen Kunden bei Bedarf, quasi alles aus einer Hand, jederzeit auch die Angebote der Stadtwerke offerieren, unabhängig davon, ob es sich dabei um ein Energieprodukt oder einen Hausanschluss handelt. Über die Wasserversorgung erhalten wir so einen zusätzlichen und sehr wertvollen Zugang zum Kunden“, beschreibt Andrea Steinherr die Vorteile.

Das Modell einer gemeinsam genutzten IT-Infrastruktur senkt zudem die IT-Kosten für die beiden Partner deutlich. Die Stadtwerke und die Kommunalbetriebe teilen sich die Hardware- und Lizenzkosten. Weitere Synergieeffekte aus der Kooperation ergeben sich aus der Zusammenlegung von Arbeitsabläufen. Die Ablesung der Wasserzähler erfolgt gemeinsam mit der Ablesung der Zähler für Strom, Gas und Wärme. Die Abrechnungsläufe für Strom, Gas und Wärme auf der einen sowie für Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung auf der anderen Seite werden nicht getrennt, sondern synchronisiert abgewickelt. Der Output wird vollautomatisch selektiert und unterschiedlich kuvertiert. Die Ablesung und Abrechnung ist ein Arbeitsgang – bis hin zur Verteilung.

Ähnlich wie derzeit viele Stadtwerke die Dienstleistungen ihres Shared Service auch externen Kunden anbieten, treten nun auch die Ingolstädter Kommunalbetriebe als Abrechnungsdienstleister auf. So wurde beispielsweise im Zuge der interkommunalen Kooperation mit Außengemeinden auch die Abwasserabrechnung übernommen. Dieses Abrechnungs-Know-how soll künftig anderen Kommunen, städtischen Eigenbetrieben und Kommunalbetrieben verstärkt zur Verfügung gestellt werden.

Quelle: nach Pagel 2006

3.1.4 Bewertung der Zentralisierung der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung

Grundsätzlich ist der Prozess der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung für eine Auslagerung geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive beleuchtet.

Betriebswirtschaftlicher Nutzen einer Auslagerung

Die Auslagerung der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung bietet sich an,

- weil die Fallzahlen gegenüber dem technischen Aufwand gering sind (vgl. exemplarisch Abbildung 8 auf Seite 64)
- weil der Prozess hochstandardisiert ist und keine wesentlichen Unterschiede in der Prozessbearbeitung in unterschiedlichen Städten und Gemeinden bestehen
- weil durch Kombination mit anderen öffentlich-rechtlichen Forderungen die Stückkosten sinken.

Eine Prozessoptimierung innerhalb einer Stadt oder Gemeinde sowie die Zentralisierung in einer eigenständigen Organisationseinheit bringen zu wenig Fallzahlen, eine kritische Masse wird nicht erreicht. Damit sind zwei Optionen der Auslagerung wirtschaftlich sinnvoll:

- Auslagerung an einen privaten Dienstleister
- Auslagerung in ein regionales Shared Service Centre.

Juristische Problematik einer Auslagerung

Wenn neben den Grundbesitzabgaben auch kommunale Steuern integriert werden sollen, erscheint aus juristischer Perspektive eine Auslagerung an einen privaten Dienstleister nicht möglich. Zentrale Hindernisse sind hier eine mögliche Verletzung des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) und des Datenschutzes (§ 16 BDSG).

Sollen aber die Vorteile und vor allem die Kompetenzen der in der Regel kommunaleigenen Versorgungsunternehmen genutzt werden (vgl. das Beispiel Factor oder das Beispiel Ingolstadt) oder soll auf die Erfahrungen privater Abrechnungsspezialisten (siehe das Beispiel der rhenag AG) zurückgegriffen werden, erscheint es weiterhin betriebswirtschaftlich sinnvoll und juristisch möglich, zumindest alle Abgaben und Nutzungsentgelte sowie verbrauchsabhängigen Produkte in eine Rechnung zu integrieren.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Die Transaktionskosten der Steuer- und Gebührenbescheiderstellung können als gering eingeschätzt werden, wenn der Datenaustausch automatisiert erfolgt. Widersprüche werden weiterhin von der Kommune bearbeitet, ein Verlust des „Kundenkontaktes“ tritt nicht ein.



3.2 Finanzbuchhaltung und Forderungsmanagement

Forderungsmanagement bezeichnet die Verwaltung von offenen Debitorenkonten nach Fälligkeit der Forderung. Im Handel und in der Dienstleistungsbranche werden Forderungen oft durch Dritte erarbeitet und eingezogen.

Die Idee von Shared Service Centres für Rechnungswesen allgemein ist nicht neu (Scherzinger 2005). Trotz der Aufmerksamkeit, die Shared Services als eine Möglichkeit zur Kostensenkung insbesondere im Finanzwesen haben, hatten nach einer weltweit durchgeführten Studie zu börsennotierten Unternehmen aus dem Jahr 2002 nur ein Viertel der Unternehmen Shared Services eingeführt. Selbst bei diesen Unternehmen ist der durchschnittliche Anteil von Transaktionen, die durch Shared Services abgewickelt werden, recht niedrig: zum Beispiel 22,7 % der Rechnungsstellung, 25,4 % der Kreditorenbuchhaltung oder 18,8 % der Hauptbuch-Transaktionen.

In diesem Abschnitt wird zunächst

- eine Ist-Analyse des Forderungsmanagements von Städten und Gemeinden vorgenommen,
- ein Referenzmodell skizziert, um dann
- In- und Outsourcingmöglichkeiten für Städte und Gemeinden vorzustellen.
- Schließlich wird die Lösungsoption Shared Service Centre beschrieben, die für eine Neuorganisation des Forderungsmanagements geeignet erscheint.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf Forderungen aus kommunalen Steuern und Gebühren.⁵

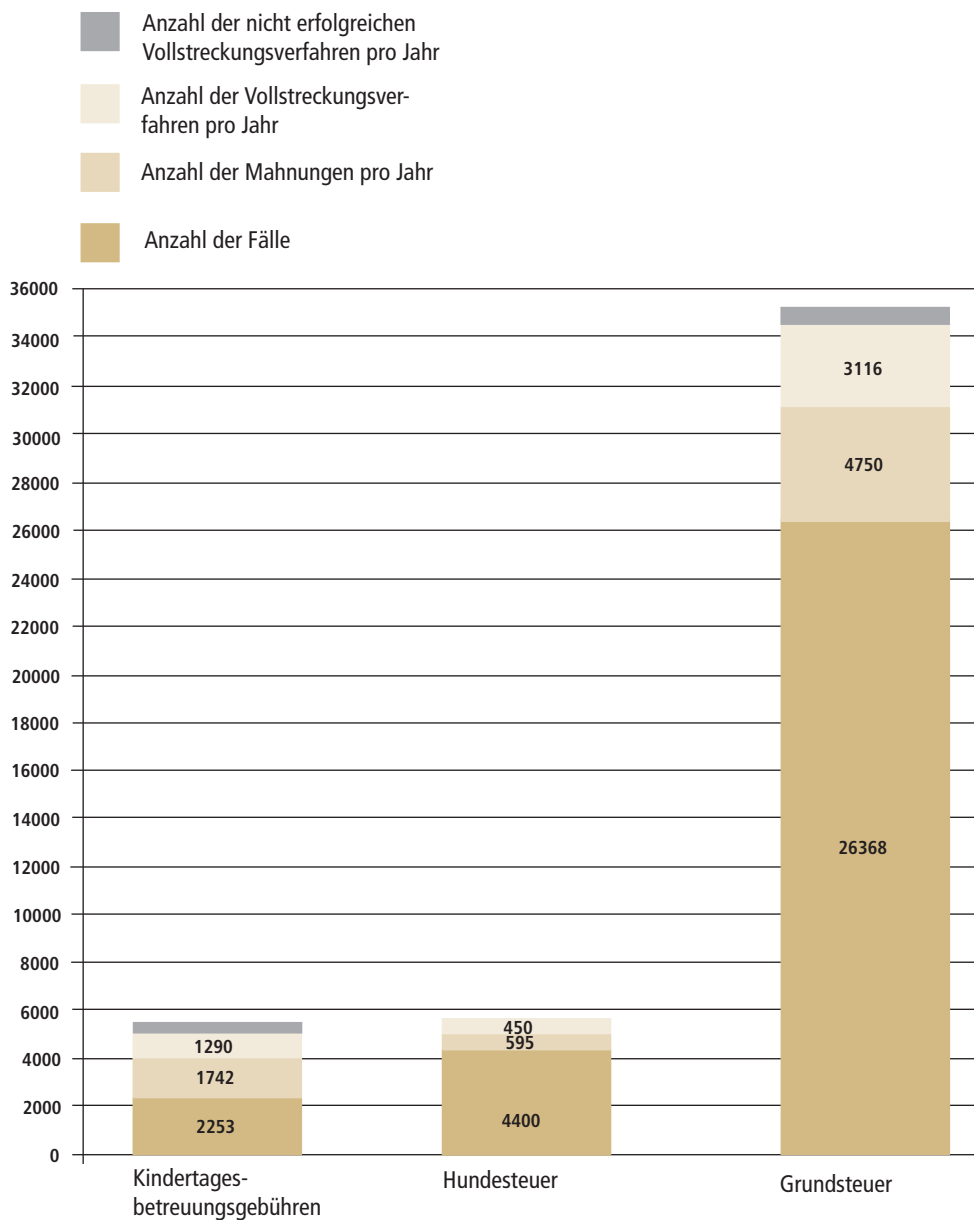
3.2.1 Ist-Analyse des Forderungsmanagements in Städten und Gemeinden

In den meisten Städten und Gemeinden erfolgt das Forderungsmanagement durch die Stadtkasse. Das Forderungsmanagement ist automatisiert, nennenswerte Personalkosten bei Mahnungen fallen nicht an. Vergleichsweise teuer ist die Vollstreckung, die durch eigene Beamte durchgeführt werden muss.

Auffällig ist jedoch bei vielen Städten und Gemeinden, dass die Anzahl der Mahnungen in Relation zu den Bescheiden hoch ist und dass die Zahlungsmoral der Bescheidempfänger schlecht ist. In vielen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit eines Vollstreckungsverfahrens gegen Schuldner sehr hoch ist, da Mahnungen oft ignoriert werden (vgl. grundlegend zur Vollstreckung Arndt und Rudolf 2003). Nicht unberücksichtigt dürfen Forderungen bleiben, die in der Regel als uneinbringbar gelten. Beispielsweise sind hier Rückforderungen von Sozialhilfezahlungen zu nennen und andere Forderungen, bei denen die Wahrscheinlichkeit der Zahlung als äußerst gering einzuschätzen ist.

⁵ Nicht berücksichtigt wird hier die Amtshilfe für andere Behörden, zum Beispiel für Verwarnungsgelder der Verkehrsüberwachung („Knöllchen“).

Abbildung 8: Fallzahlen öffentlich-rechtlicher Steuern und Gebühren am Beispiel der Stadt Dormagen



Die Säule Grundsteuer schließt alle Grundbesitzabgaben ein.

Quelle: nach Angaben der Stadt Dormagen im Jahr 2005

| BertelsmannStiftung



3.2.2 Referenzmodell Forderungsmanagement

Das Referenzmodell für Forderungsmanagement bildet vereinfacht die Grundstruktur des Prozesses Forderungsmanagement ab. Das Forderungsmanagement ist sequentiell verknüpft mit dem Referenzmodell Steuer- und Gebührenbescheid. Das Referenzmodell muss die unterschiedlichen Forderungstypen differenzieren können:

- öffentlich-rechtliche Forderungen nach Forderungsempfänger
- privatrechtliche Forderungen nach Forderungsempfänger.

Diese Differenzierung ist notwendig, da die Forderungstypen bei Säumigkeit unterschiedliche Rechtsfolgen nach sich ziehen (auf der einen Seite das öffentlich-rechtliche Vollstreckungsverfahren und andererseits zivilrechtlicher Mahnbescheid über das Amtsgericht).

Das Forderungsmanagement muss auf die offenen Posten zugreifen können. Hierfür bieten sich die sogenannten Bürgerkonten an, die auch in den Städten und Gemeinden eingeführt werden könnten. Die Erfahrung zeigt, dass regelmäßige Zahlungen von kleineren Beträgen seltener ausfallen als Forderungen mit einem höheren Betrag. Energieversorger zählen zu den ersten Unternehmen, die Bürgerkonten eingerichtet haben und auch unregelmäßige Zahlungen – sowohl bezogen auf den Zeitpunkt als auch auf die Höhe der Geldleistung – akzeptieren.

Wesentliches Qualitätsmerkmal ist, ob eine ausgelagerte Einheit, die bereits die Gebühren- und Steuerbescheiderstellung erledigt, auch das Forderungsmanagement bearbeiten kann (Stichwort: abschließende Fallbearbeitung).

Bürgerkonto

Forderungen und Zahlungen auf einen Blick

Abrechnungssysteme ermöglichen zunehmend nicht nur einen Überblick für den Gläubiger, sondern auch für den Zahlungspflichtigen. Bürgerkonten sind internetbasierte Zusammenstellungen aller Forderungen und Zahlungen, die dem Bürger ermöglichen, Einzahlungen zu überprüfen oder zu veranlassen. Dieses Modul findet sich in einer Reihe von Softwareprodukten. Verschiedene Städte sind dabei, Bürgerkonten einzurichten.

Vor allem kommunale Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs haben bereits Bürgerkonten eingerichtet, und auch verschiedene hier vorgestellte Lösungen – wie etwa die Software LIMA der rhenag AG – besitzen eine Funktion, bei der der Bürger den Stand seiner Zahlungen und Forderungen der Kommune bzw. des Kommunalunternehmens einsehen und auch außerplanmäßige Zahlungen leisten kann.

Quelle: eigene Zusammenstellung

3.2.3 Insourcing- und Outsourcing-Optionen im Forderungsmanagement

Im Forderungsmanagement bieten sich für Städte und Gemeinden sowohl Insourcing-, als auch Out-sourcing-Optionen. Unbeschadet von der Organisationslösung des Forderungsmanagements kann ein Insourcing von fremden Forderungen erfolgen. Diese Forderungen können sowohl öffentlich-rechtliche Forderungen anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts als auch privatrechtliche Forderungen darstellen.

Factoring

Die Grundidee des Factoring ist, dass ein Gläubiger seine Forderungen an einen Geldgeber verkauft. Der Geldgeber (der „Factor“) zahlt die Forderungen an den Gläubiger abzüglich eines zu vereinbarenden %satzes in Abhängigkeit der Bonität der Schuldner und in Abhängigkeit der von dem Factor erbrachten Nebenleistungen. Es werden folgende Formen des Factoring unterschieden:

- **Echtes und unechtes Factoring**
 - _ Echtes Factoring bezeichnet die Situation, bei dem der Käufer der Forderungen das Risiko des Zahlungsausfalls übernimmt.
 - _ Beim unechten Factoring hingegen trägt nach wie vor der Verkäufer das Risiko, der Factor ist lediglich ein Dienstleister im Forderungsmanagement.
- **Offenes und stilles Factoring**
 - _ Beim offenen Factoring erfährt der Schuldner, dass die Forderung an den Factor verkauft wurde.
 - _ Beim stillen Factoring erfolgen die Zahlungen des Schuldners nach wie vor an den Verkäufer der Forderung und nicht direkt an den Factor.
- **Full Service Factoring** bezeichnet nicht nur den Forderungsverkauf an sich, sondern der Factor übernimmt gleichzeitig auch die Rechnungsverwaltung (Debitorenmanagement).
- **Bulk Factoring** bezeichnet die Lösung, wenn zwar die Forderung verkauft wurde, aber das Mahnwesen und das Inkasso nach wie vor von dem Verkäufer der Forderung betrieben werden.
- **Fälligkeitsfactoring** bezeichnet die Lösung, wenn der Factor sowohl Eigentümer der Forderung wird und das gesamte Debitorenmanagement übernimmt, jedoch die Forderungen an den Verkäufer nicht sofort, sondern erst bei Fälligkeit bezahlt.

Factoring-Lösungen für Städte und Gemeinden

Für Städte und Gemeinden bieten sich unterschiedliche Factoring-Lösungen an:

- **Forderungsmanagement für eine Gemeinde**
 - _ Das Forderungsmanagement kann aus der Stadtkasse herausgelöst werden, wobei die für das Forderungsmanagement verantwortliche Einheit der Stadtkasse (oder den entsprechenden Fachbereichen) die Forderung unmittelbar (oder bei Fälligkeit) bezahlt. Diese Lösung setzt voraus, dass die für das Forderungsmanagement verantwortliche Einheit Eigentümer der Forderung ist (echtes Factoring). Bei Bedarf kann auch das gesamte Debitorenmanagement übernommen werden (echtes Full-Service Factoring).



- **Insourcing-Optionen**

_Das Forderungsmanagement kann sich bemühen, weitere Aufträge anderer juristischer Personen zu erhalten. Hier bieten sich Forderungen von Zweckverbänden an.

_Das Forderungsmanagement kann sich bemühen, Aufträge privatrechtlicher Unternehmen zu erhalten. Hier bieten sich Forderungen von örtlichen Unternehmen, insbesondere des örtlichen Handwerks und verwandter Gewerke an.

- **Forderungsmanagement für mehrere Gemeinden.**

**Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen:
rechtliche Zulässigkeit**

Die Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen des Staates an einen privaten Dritten durch Rechtsgeschäft stellt dann keine unzulässige Hoheitsrechtsübertragung dar, wenn die Forderung vor der Abtretung von Gesetzes wegen entstanden ist oder die Behörde das ihr zustehende Ermessen selbst ausgeübt hat (vgl. hierzu insb. Ohler 2004). Der private Dritte ist auf die Durchsetzung der Forderung mit privatrechtlichen Mitteln vor den ordentlichen Gerichten angewiesen. Aus Gründen des Datenschutzes nach § 16 BDSG bzw. aus Gründen des Steuergeheimnisses nach § 30 AO können sich Grenzen der Abtretbarkeit ergeben. Dabei ist die befugte Übermittlung der personenbezogenen Daten des Steuerschuldners entscheidend. Allerdings ist § 30 Abs. 4 Nr. 2 AO nicht als ausdrückliche Zulassung zu verstehen – hier bestünde Änderungsbedarf.

Grundsätzlich verändert sich durch die Abtretung der Forderung nicht das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis zwischen Zedent und Schuldner. Vielmehr verliert der Zedent die Gläubigerstellung mit allen daranhängenden Rechten. Die Pflichten des Staates bleiben bestehen, wie beispielsweise die Pflicht zur fehlerfreien Ermessensausübung, oder die Entscheidung, ob der Anspruch nach § 227 AO erlassen werden kann.

Grundsätzlich werden drei wesentliche Einwände gegen das Outsourcing des Forderungseinzugs geltend gemacht:

- (1) Da es an einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehle, ist eine Aufgabenübertragung des Forderungseinzugs an private Unternehmen ausgeschlossen.
- (2) Die Einbeziehung Privater verstoße gegen das Gewaltmonopol des Staates. Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitlicher Aufgaben in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen.
- (3) Schließlich wird argumentiert, dass das Verwaltungsvollstreckungsgesetz abschließende Regelungen getroffen habe und damit jegliche private Beteiligung im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens ausschließe.

Diese Argumentation ist nach Abel und Karpenstein nicht schlüssig, denn schließlich werden nicht der gesamte Prozess, sondern nur unterstützende Leistungen vergeben. Ein privates Unternehmen erwirbt bei einer Forderungsabtretung die Forderung ohne hoheitliche Rechte. Grundsätzlich kann eine öffentlich-rechtliche Forderung abgetreten werden, wenn sie ordnungsgemäß festgesetzt wurde. Beim Outsourcing des Forderungseinzugs geht es um eine funktionale Privatisierung, bei der der Verwaltungshelfer – anders als ein beliehenes Unternehmen – nicht selbst hoheitlich tätig wird. Art. 33 Abs. 4 GG findet auf ein Outsourcing nur dann Anwendung, wenn im Wege einer gesetzlichen Beleihung oder einer Organisationsprivatisierung – z.B. der Gründung einer Verwaltungsvollstreckungs-GmbH – ein privates Unternehmen mit der selbstständigen Wahrnehmung hoheitlicher Vollstreckungsaufgaben betraut würde. Auch die Verwaltungsvollstreckungsgesetze von Bund und Ländern beschränken die Auslagerung von Forderungsmanagement nicht, da die hoheitlichen Aspekte unberührt bleiben.

Quelle: Ohler 2004; Abel und Karpenstein 2005

3.2.4 Bewertung der Auslagerungsoptionen für Forderungsmanagement

Zusammenfassend wird festgestellt, dass das Forderungsmanagement für Auslagerung an private Dienstleister grundsätzlich geeignet ist (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.

Betriebswirtschaftlicher Nutzen einer Auslagerung

Grundsätzlich arbeiten kreisangehörige Städte und Gemeinden in der Regel mit der gleichen Software, sodass sich bei geringen Fallzahlen einer einzelnen Kommune die Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit für Forderungsmanagement empfiehlt. Die Funktion Forderungsmanagement kann dabei auch an die Funktion Steuer- und Gebühreneinzug angekoppelt werden.

Die Umstellung der Kameralistik auf die kaufmännische Buchführung bietet den Kommunen auch die Möglichkeit, grundsätzlich über neue Formen des Forderungsmanagements nachzudenken. Eine interne Prozessoptimierung allein kann nicht die Effizienzvorteile erbringen, wie dies bei einer Auslagerung in ein regionales Shared Service Centre oder an einen privaten Dienstleister der Fall wäre (Suska 2005).



Juristische Problematik einer Auslagerung

Aufgrund der rechtlich zwar zulässigen Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen, aber der unklaren Rechtssituation der Datenweitergabe erscheint es sinnvoll, zunächst nur die Forderungen abzutreten, die schon in der öffentlich-rechtlichen Vollstreckung nicht erfolgreich waren (z.B. Forderungen aus der zwischenzeitlich nicht mehr gewährten Sozialhilfe). Allerdings kann ein privater Anbieter nicht öffentlich-rechtlich vollstrecken, sondern ist auf das übliche Verfahren des Mahnbescheides angewiesen.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Kritischer sind die Transaktionskosten zu betrachten. Idealtypisch sollte mit dem Forderungsmanagement auch die Finanzbuchhaltung – Kreditoren- und Debitorenmanagement – massiv entlastet werden. Diese beiden Funktionen der Finanzbuchhaltung stellen an sich bereits ein Potenzial für eine Auslagerung dar. Hierfür wäre es zwingend notwendig, dass die Zahlungen der zahlreichen Schuldner nur als Sammelzahlung in der Finanzbuchhaltung erscheinen, um den Buchungsaufwand zu minimieren.

3.3 Zins- und Kreditmanagement: Finanzdienstleistungen für Städte und Gemeinden

Deutsche Kommunen sehen sich derzeit – ebenso wie Bund und Länder – dem Problem der stetig wachsenden öffentlichen Schulden gegenüber. Eine Stagnation oder gar eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage ist nicht in Sicht. Für die Kommunen steigt der Druck, den Kosten der Verschuldung entgegenzuwirken, um den noch verbliebenen Handlungsspielraum zu erhalten. Der Blick richtet sich auf die Minimierung der Kreditkosten und die Beschränkung der damit in der Zukunft verbundenen Risiken. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit werden Überlegungen angestellt, wie die Bewältigung der Zinslast kommunaler Kredite optimiert werden kann (vgl. Birkholz 2006). Bei Betrachtung der Summe kommunaler Schulden in Deutschland (zum 31.12.2004 rund 83 Milliarden Euro) wird deutlich, dass bei einer durchschnittlichen Verzinsung von fünf Prozent im Jahre 2004 gut 4,15 Milliarden Euro nur zur Tilgung der Zinsen fällig werden.

Das Management von liquiden Sichteinlagen (Cash) und Kreditverpflichtungen (Debt) gewinnt als Folge des Umbaus der Kommunalverwaltungen in einen „Konzern Stadt“ an Bedeutung. Durch die Auslagerung in Kommunalunternehmen hat sich auch die Anzahl der Bankkonten und die Anzahl der Kreditnehmer auf der kommunalen Seite erhöht. Cash- und Zinsmanagement zielt darauf, durch eine Integration der liquiden Mittel und durch die kontinuierliche Beobachtung der Kapitalmärkte Zinsgewinne zu realisieren, die ansonsten ungenutzt blieben.

3.3.1 Cashmanagement für Städte und Gemeinden

Cashmanagement kann allgemein als aktive und zielgerichtete Steuerung der liquiden Mittel im Konzern definiert werden. Durch die interne Mittelüberlassung ist es nun möglich, allen beteiligten Partnern günstigere Konditionen anzubieten, als bei jeweils separater Inanspruchnahme des Geldmarktes bei einer Bank zu erzielen wären. Dies ist durch die Aufteilung der Bankenmarge zwischen Anlage- und Aufnahmezinssätzen möglich. Ein wesentlicher Bestandteil des Cashmanagements ist das sogenannte Cash-Pooling. Dabei werden die Kontosalde der im Cashmanagement integrierten Konzerngesellschaften auf ein zentrales Zielkonto (auch Masteraccount genannt) übertragen und somit auf „null“ gestellt.

3.3.2 Zinsmanagement für kommunale Verbindlichkeiten

Üblicherweise nehmen Kommunen und kommunale Gesellschaften Kredite mit einem Festzins und einer bestimmten Laufzeit auf. Zweck des Zinsmanagements ist es, Kreditaufnahmen innerhalb des Konzerns Stadt zu bestmöglichen Zinssätzen zu tätigen und so Zinsausgaben zu optimieren bzw. zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, Kredite kurzfristiger zu binden, um von den aktuell niedrigsten Zinssätzen zu profitieren. Diese Art der Kreditaufnahme bedingt jedoch eine ständige professionelle Beobachtung des Marktes.

Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft:

Zins- und Kreditmanagement für andere Kommunen

Mit einem strategischen Kredit- und Zinsmanagement will die Stadt Neuruppin auch anderen Kommunen helfen, bei Zins- und Tilgungszahlungen Geld zu sparen. „Wir geben natürlich keine Kredite aus, schließlich sind wir keine Bank“, sagt Ronny Rohr, Geschäftsführer der Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (NStG). „Aber durch aktive Beobachtung des Kredit- und Zinsmarkts helfen wir unseren Auftraggebern, ihre Verbindlichkeiten kostengünstiger zu verwalten.“ Dass die Gesellschaft erfolgreich arbeitet, zeigt die Stadt Neuruppin selbst: Durch strategisches Kreditmanagement sparte sie im Jahr 2005 Zinsausgaben von ca. 630.000 Euro ein. Die NStG, die zu jeweils 33 % durch die Stadt, die Stadtwerke Neuruppin und die Neuruppiner Wohnungsbaugesellschaft getragen wird, darf gemäß der Genehmigung der Kommunalaufsicht im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ausschließlich für kommunale Auftraggeber tätig werden. „Und dabei dürfen wir in Abgrenzung zu offiziellen Kreditinstituten lediglich Konditionen bereits aufgenommener oder künftig aufzunehmender Darlehen für unsere Auftraggeber steuern“, sagt Rohr. So werden etwa langfristige Verbindlichkeiten mit Festzins zugunsten kurzfristiger, variabler Zinsinstrumente abgelöst. „Im Zusammenhang mit der ständigen Beobachtung des Zinsmarkts schlagen wir unseren Auftraggebern als Alternativen zu bestehenden Darlehensverträgen z.B. die Anwendung von Produkten anderer Banken zur Anwendung vor“, sagt Rohr.



Die NStG mbH untersucht – grundsätzlich losgelöst von einer eventuellen nachfolgenden Geschäftsbesorgung – in einer umfangreichen Potenzialanalyse für jeden Geschäftspartner die möglichen Einspareffekte. In dieser Analyse werden sämtliche Einsparmöglichkeiten errechnet und auch die Chancen und Risiken eines Zinsmanagements umfassend erläutert: Bestandteile dieser Potenzialanalyse sind ein umfassendes Konzept sowie eine ausführliche Präsentation vor den entsprechenden Entscheidungsgremien der Geschäftspartner. Die Kosten dieser Potenzialanalyse belaufen sich je nach Aufwand zwischen 1.000 und 10.000 Euro pro Geschäftspartner. Im Anschluss an diese Potenzialanalyse kann nach Bedarf die NStG mbH die komplette Einführung, Umsetzung und ständige Begleitung eines zentralen Zinsmanagement-Systems vornehmen. Für andere Kommunen darf die NStG allerdings erst tätig werden, wenn eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Neuruppin und der Kommune geschlossen worden ist.

Nur wenn konkrete Einsparungen vorliegen, erhält die NStG als Geschäftsbesorger bzw. Umsetzer des Zinsmanagements eine Vergütung. Der größte Teil der eingesparten Mittel verbleibt bei dem Geschäftspartner. Sollte die Umstellung zu keiner Ersparnis führen, fallen auch für die Geschäftspartner keine Abgaben an die NStG an. Mit dieser Konstellation geht der Auftraggeber nicht das Risiko eines teuren Beratervertrages ein.

Quelle: nach Angaben der Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft

Der Einsatz von Zins- und Cashmanagement in Kommunen ist wenig verbreitet. Die Nachfrage nach derartigen Angeboten aus den Kommunen ist noch gering und rückt nur sehr langsam in den Blick der für die Finanzen der Kommunen verantwortlichen Personen. Trotz der breiten Zustimmung, dass die Kosten für Kredite in den Kommunen reduziert werden müssen, sind nur vereinzelt Lösungen in Angriff genommen worden. Damit bleiben in den deutschen Kommunen riesige Sparpotenziale unausgeschöpft. Analog der Nachfrage ist das Angebot des öffentlichen und privaten Beratungs- und Finanzmarktes sehr überschaubar. Vereinzelt haben sich Sparkassen (wie Nassauische Sparkasse, Stadtparkasse Köln, Sparkasse Neuss), Landesbanken (wie Hessische Landesbank, DZ-Bank, Landesbank Rheinland-Pfalz, Landesbank Schleswig-Holstein, Nord/LB, SachsenLB) und private Dienstleister (wie Due Finance-Wirtschaftsberatung GmbH, ILB Consult, Magral AG, NStG mbH) mit kommunalen Entscheidungsträgern zusammengesetzt und Wege zur Optimierung der Zinsaufwendungen erarbeitet.

Zinsmanagement in der Praxis:

Stadt Münster

In der Stadt Münster werden verschiedene Instrumente des aktiven Zinsmanagements eingesetzt. Dieses Thema wurde erstmalig 1998 mit der Vorlage zum Schuldenbericht anhand von Derivaten vorgestellt und 1999 im Rahmen der Finanzkommission durch entsprechende Fortbildung und Informationsveranstaltungen vertieft. In der darauf folgenden Zeit wurden von der Finanzkommission und Vertretern der Fraktionen der Einstieg in das Geschäftsfeld „Zinsmanagement“ beschlossen und Gespräche mit mehreren Kreditinstituten initiiert. Ende 2002 schloss die Stadt Münster einen Vertrag mit einem Kreditinstitut, an den sich die regelmäßige Unterstützung der Stadt im Schuldenmanagement durch Portfolio-Analysen und Beratungsgespräche anschlossen. Im Geschäftsfeld „Zinsmanagement“ werden folgende Instrumente zur Sicherung und Minimierung der Kreditkosten eingesetzt: Aufnahme verbilligter Kredite von Sonderkreditinstituten, z.B. bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Europäischen Investitionsbank (EIB), Aufnahme von Darlehen auf dem Schweizer Kapitalmarkt, verschiedene variable Kredite.

Quelle: Stadt Münster

3.3.3 Bewertung der Schaffung von Finanzagenturen für Zins- und Kreditmanagement

Die Aufgabe des kommunalen Zins- und Kreditmanagements könnte durch regionale Finanzagenturen erbracht werden. Grundsätzlich wäre die Funktion einer derartigen Finanzagentur die kontinuierliche Marktbeobachtung der Kapitalmärkte und der Zinssätze. Die Agentur könnte den beteiligten Kommunen bei Bedarf Entscheidungsvorlagen für ihre Verbindlichkeiten unterbreiten, die dann allerdings schnell – in der Regel am gleichen Tag – entschieden werden müssten. Diese könnten auch auf der Ebene der Bundesländer arbeiten, wenn hierfür die rechtlichen Möglichkeiten geschaffen werden würden.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen erscheinen hierfür in manchen Bundesländern weniger geeignet, auch die Auslagerung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung erscheint problematisch. In verschiedenen Bundesländern legen die Gemeindeordnungen hohe formale Ansprüche an den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit anderen Gemeinden. So regelt beispielsweise die brandenburgische Gemeindeordnung in § 35, Absatz 2, Nr. 29 GO, dass die Gemeindevertretung öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zustimmen muss. Im Fallbeispiel der Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft, die durch Cash- und Zinsmanagement den Städten und Gemeinden erhebliche Mehreinnahmen ohne Risiko und ohne Kosten verschaffen kann, be-



deutet dies, dass der Stadtrat Neuruppins und die betreffende Gemeinde Beschlüsse fassen müssen und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung darüber hinaus vom Landrat als unterer Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt werden muss. Eine deutliche Vereinfachung wäre, wenn die Zustimmung zu öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen lediglich Sache der Bürgermeister wäre.

Die Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte ist ohne Zweifel eine hoheitliche Aufgabe – eine wirtschaftliche Betätigung liegt nicht vor. Zinsgewinne verbessern die Einnahmen der Städte und Gemeinden, die ansonsten gar nicht realisiert worden wären (was der Regelfall sein dürfte) oder die in ihrer Höhe geringer wären (wenn die Leistungen einer spezialisierten Bank in Anspruch genommen werden würde). Das Beispiel der Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft zeigt deutlich, dass eigene Lösungen der Kommunen in Qualität und Leistung den privaten Banken nicht nachstehen, darüber hinaus produktunabhängig arbeiten und zudem geringere Gebühren in Verbindung mit rein erfolgsabhängigen Gebühren aufweisen.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Die Schaffung von Finanzagenturen ist aus mengenmäßigen Gründen und aus Gründen der Spezialisierung notwendig. Eine Auslagerung an eine federführende Kommune bietet sich an. Mittel- und langfristig kann das Zins- und Cashmanagement auch von einer spezialisierten Finanzagentur übernommen werden.

Juristische Perspektive

Die Bewirtschaftung öffentlicher Haushalte ist eine originäre hoheitliche Aufgabe. Eine wirtschaftliche Betätigung liegt nicht vor. Landesrechtlich sind lediglich die Bestimmungen gemeindlicher Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Letztentscheider bleibt die jeweilige Kommune. Die federführende Kommune oder die Finanzagentur agiert lediglich als Informations- und Finanzvermittler.

3.4 Digitale Aktenführung

Die Digitalisierung und Zentralisierung des Posteingangs durch Outsourcing ist ein relativ neues Thema in der Outsourcing-Diskussion. Auch hier werden erhebliche Potenziale gesehen (Buckmann und Arning 2005). Das Bundesverwaltungsamt hat es vorgemacht: Der Posteingang ist vollständig digitalisiert worden. Die Bearbeitung von Anträgen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) gehört zu den großen Reformprojekten auf Bundesebene der 1990er Jahre. Die gesamte Aktenführung ist digitalisiert. Die Digitalisierung des Posteingangs ist Voraussetzung für die elektronische Aktenführung und ist auch für Städte und Gemeinden interessant.

In diesem Abschnitt wird

- zunächst eine Ist-Analyse des Posteingangs in Städten und Gemeinden gegeben,
- dann Möglichkeiten der Prozessoptimierung durch Digitalisierung aufgezeigt.
- Ein Referenzmodell beschreibt grob die Anforderungen an Lösungen.
- Am Ende des Abschnittes wird empfohlen, die Digitalisierung entweder zu vergeben oder in Kooperation mit Dritten zu erledigen.

3.4.1 Ist-Analyse der digitalen Aktenführung in Städten und Gemeinden

In der überwiegenden Anzahl der Städte und Gemeinden wird der Posteingang manuell ausgeführt. Formvorschriften erzwingen oft die Schriftform und bedingen eine hohe Anzahl von Briefen im Verhältnis zu Telefax oder elektronischer Post. Die Vorschrift des § 8 Abs. 2, Satz 3 MRRG (Melderechtsrahmengesetz), wonach zwar zum Beispiel auch eine Melderegisterauskunft über das Internet erteilt werden kann, jedoch nur bei einer Identitätsfeststellung durch eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz, bewirkt, dass die Masse der Anfragen schriftlich erfolgt. Eine digitale Aktenführung mit digitaler Registratur ist weitgehend unbekannt.

Mehrere Mitarbeiter arbeiten in der Poststelle und sind mit der Verteilung der eingehenden Post, dem Frankieren und Versenden der ausgehenden Post beschäftigt. In aller Regel werden auch Hausmitteilungen verteilt und Unterlagen für Stadt- und Gemeinderäte zusammengestellt. In den wenigsten Städten und Gemeinden begründen die Stellenbeschreibungen eine Vollzeitstelle. Oft sind Mitarbeiter halbtags- oder stundenweise beschäftigt und nehmen darüber hinaus auch andere Aufgaben wahr.

Neben dem schriftlichen Posteingang per Brief oder Fax spielt die elektronische Post eine noch geringe, aber wachsende Rolle. In vielen Verwaltungen ist der direkte E-Mail-Kontakt zu Sachbearbeitern nicht möglich, da innerhalb der Verwaltung durch den direkten Kontakt die Hierarchie des Posteingangs aufgelöst werden würde.

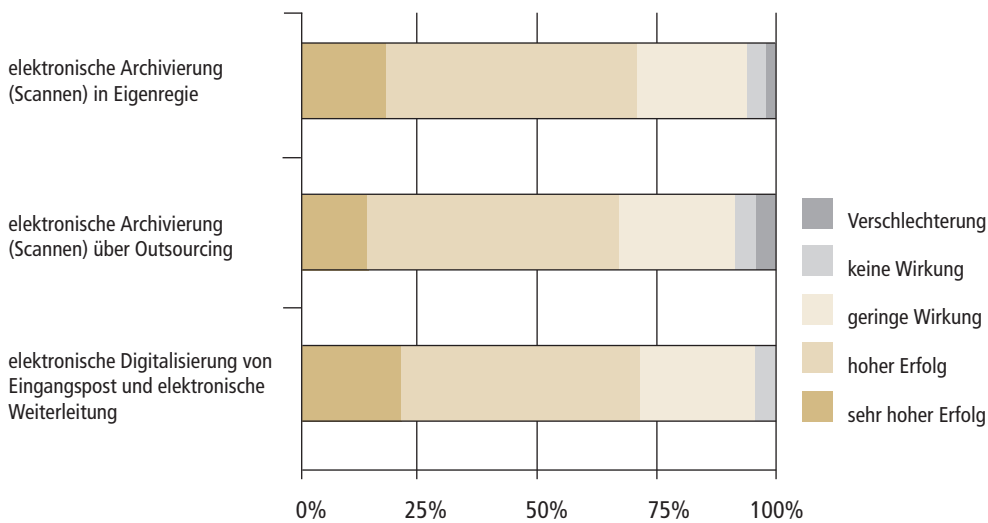


3.4.2 Prozessoptimierung durch Digitalisierung der Aktenführung

Ziel der Digitalisierung ist die Reduktion der Umlaufzeiten in der Verwaltung und die Verfügbarkeit aller relevanten Dokumente für Anträge, ohne die Registratur bemühen zu müssen oder zusätzliche Handakten anzulegen. Welche Prozessoptimierungen bieten sich auf der Grundlage einer Ist-Analyse an?

- Regelung des direkten E-Mail-Kontakts von Bürgern durch Neuorganisation der Zeichnungsrechte jenseits überkomplexer Regulierungen wie etwa der digitalen Signatur
- Übergang zur digitalisierten Aktenführung und Begrenzung der Aufbewahrungspflicht von Originaldokumenten auf das gesetzliche Minimum
- Zusammenführung der unterschiedlichen Kontaktmedien (persönlich, telefonisch, schriftlich, elektronisch, per Fax) und Dokumentation in der digitalen Akte.

Abbildung 9: Digitalisierung und Archivierung des Posteingangs in Unternehmen



Quelle: nach Angaben der Deutschen Post AG

| BertelsmannStiftung

In Unternehmen wird – so eine Untersuchung der Deutschen Post AG – die Digitalisierung ausgelagert. Verschiedene Anbieter der Postbranche positionieren sich in diesem Markt.

3.4.3 Referenzmodell für eine Digitalisierung und Zentralisierung

Das Referenzmodell für die Digitalisierung und Zentralisierung des Posteingangs für kleinere Städte und Gemeinden muss davon ausgehen, dass der Aufwand für einzelne Kommunen – gemessen an der Anzahl der zu digitalisierenden Dokumente – zu hoch ist. Darüber hinaus ist die Dienstleistung der Digitalisierung sinnvoll mit den bestehenden Fachanwendungen der Städte und Gemeinden zu verknüpfen. Die Digitalisierung ist also eng mit der elektronischen Aktenführung und einem Dokumentenmanagement verbunden. Lösungen in diesem Bereich existieren schon heute; die Herausforderung besteht darin, eine auf die Software der Städte und Gemeinden angepasste Lösung zu entwickeln.

Neuorganisation der Postdienstleistungen

Stadt München und Deutsche Post AG

Die Stadt München lässt seit 1997 den Postausgang von der Deutschen Post In Haus Service (DPIHS) bearbeiten. Die Stadt argumentiert, dass fachliche und personelle Vorteile diese Form der Auslagerung befördert haben. In der Stadtverwaltung München werden jährlich sechs Millionen Sendungen im Postausgang bearbeitet. Dazu gehören „normale“ Briefsendungen, Infopost, Infobriefe, Postzustellungsaufträge, Pakete, Nachnahmesendungen und verschiedene Arten von Einschreiben. Dafür ist qualifiziertes Personal nötig. Mitarbeiter, die in diesem Bereich arbeiten, brauchen entsprechendes Fachwissen über die postalischen Vorschriften und Versandvoraussetzungen, wie Maße der Kuverts, Gewichte von Paketen, Portooptimierung, Auslieferungstermine und Laufzeiten. Die Postausgangsbearbeitung ist nach Meinung der Stadt kein Geschäftsfeld der Stadt, sondern eine administrative Aufgabe, die sich nur auf diesen einen Bereich bezieht. Das heißt, das zuständige Personal wird auch nur dort und an keiner anderen Stelle in der Stadtverwaltung eingesetzt.

Die optimale Aufgabenerledigung wiederum bringt einen weiteren Vorteil: Die „innerstädtischen Kunden“ sind zufrieden, weil die Sendungen pünktlich und richtig frankiert zugestellt werden.

Quelle: nach Angaben der Deutschen Post AG

Wenngleich eine Verbundlösung – also eine gemeinschaftliche Digitalisierungsstelle für mehrere Städte und Gemeinden – bislang noch nicht etabliert werden konnte, bemühen sich mehrere Anbieter und kommunale Rechenzentren, Städte und Gemeinden von dieser Lösung zu überzeugen.



Digitalisierung der Eingangspost in Kommunen

Deutsche Post AG

Die meisten Fachverfahren bei Kommunen beginnen mit dem Eingang eines Dokumentes in der Poststelle. Anschließend werden diese Papiere sortiert und verteilt, erst danach beginnt der eigentliche Verwaltungsgang. Die Bearbeitung des Posteingangs von Hand kostet jedoch Zeit und bindet Ressourcen. Weitaus effizienter ist es, alle Dokumente schnellstmöglich in digitaler Form in den Workflow einzuspeisen. Dies ermöglicht bspw. der „Digitale Posteingangs-Service“ der Deutschen Post. Hierbei werden nach Aussortierung der nicht zu öffnenden Eingangspost (z.B. Betriebsrat, Personalabteilung) die Sendungen digitalisiert. Auf Wunsch der Kommune können die Sendungsinhalte automatisch ausgelesen und die Dokumente klassifiziert werden, bevor sie an die zuständigen Sachbearbeiter weitergeleitet werden.

Kern dieses Lösungsansatzes ist die frühzeitige Digitalisierung des Posteingangs der Kommune in einem bundesweiten Netz von derzeit zehn posteigenen Digitalisierungsstationen in oder nahe den Briefzentren. Für den Bürger bedeutet die frühzeitige Digitalisierung der Eingangspost vor allem schnellere Reaktionszeiten der Kommunen, zum Beispiel bei Änderungsanträgen, Anhörungsbögen oder Leistungsanträgen. Dass dies eine Zufriedenheitssteigerung der Bürger auslöst, liegt auf der Hand. Für die Kommunen werden erhebliche Einsparpotenziale erschlossen – bei gleichzeitiger Optimierung der Prozesse. Im Anschluss an die Digitalisierung der Eingangspost lassen sich zahlreiche weitere digitale Prozesse anstoßen, so die digitale Archivierung oder auch eine automatisierte Rechnungseingangsbearbeitung. Die Archivierung der Dokumente kann wahlweise bei der Kommune selbst, durch die Deutsche Post oder durch einen externen Dienstleister erfolgen. Für die Dokumente von Kommunen der Region Aachen übernimmt die regio IT aachen die elektronische Archivierung der Dokumente entsprechend den gesetzlichen Anforderungen oder den darüber hinausgehenden Kundenanforderungen.

Beispielprozess: Rechnungseingangsbearbeitung (Kreditorenmanagement)

Nahtlos schließt sich der Lösungsansatz Kreditorenmanagement dem „Digitalen Posteingangs-Service“ an. Von den digitalisierten Rechnungen werden die Rechnungsdaten ausgelesen und auf Korrektheit der Rechnung gemäß den Vorgaben der Finanzämter geprüft. Bei Rechnungen mit Bestellbezug werden Lieferanten und Bestelldaten automatisch mit dem Bestellsystem abgeglichen und nach eindeutiger Zuordnung automatisch freigegeben. Rechnungen ohne Bestellbezug werden in einen digitalen Workflow eingespeist. Die Freigabe der Rechnung erfolgt beispielsweise per E-Mail durch die Kostenstellenverantwortlichen.

Die Lösung des Kreditorenmanagements ermöglicht

- zielgerichteten Einsatz von Personal
- ein optimiertes Zahlungsmanagement durch Ausnutzung der Skontofristen
- signifikante Verkürzung der Prozesslaufzeit
- Erhöhung der Prozesssicherheit und Transparenz entlang des Prozesses
- Senkung der Kosten der Rechnungseingangsbearbeitung.

Lösungen für weitere kosten- und personalintensive Prozesse der Kommunen, die nicht deren Kerngeschäft betreffen, werden zurzeit erarbeitet.

Quelle: Eigendarstellung der Deutschen Post AG und der regio IT aachen

Dabei stoßen die Lösungsoptionen aber auch auf rechtliche Probleme, wie etwa das Briefgeheimnis.

3.4.4 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die digitale Aktenführung, Post- und Botendienste

Insgesamt ist die Digitalisierung von Akten und die digitale Aktenführung für eine Auslagerung bedingt geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Ein Outsourcing von Postdienstleistungen ist für die meisten Städte und Gemeinden einzeln ökonomisch wenig sinnvoll. Private Dienstleister konzentrieren sich auf Kunden mit einem hohem Volumen an Briefen, also Großstädte wie etwa München. Für einzelne Kommunen lohnt die Digitalisierung kaum, da die Anschaffungskosten und der Betrieb einer Digitalisierungsstelle die finanziellen Möglichkeiten bei zu geringer Nutzung stark belasten. Hier sind spezialisierte Anbieter gefragt. Es gibt Anbieter, die nicht nur die Digitalisierung und Weiterleitung ermöglichen, sondern auch die Schnittstellen zu bestehenden kommunalen Fachanwendungen herstellen können.

Bei der Bewertung der Kosten muss darauf hingewiesen werden, dass die Dienstleistung an sich erst einmal Mehrkosten verursacht, die durch Einsparungen im Zeitaufwand und in der Prozessqualität aufgefangen werden müssen. Die Erfahrungen zeigen aber, dass die Effizienzgewinne der digitalen Aktenführung insbesondere die Prozessgeschwindigkeit sehr stark beeinflussen.



Städte und Gemeinden sind deshalb gut beraten, diese Dienstleistung auszulagern. Dabei empfehlen sich Anbieter aus der Logistik- und Postbranche, die auch über erforderliche Spezialisierungen in der Softwareanbindung verfügen.

Juristische Perspektive

Problematisch ist die unklare Rechtssituation in Bezug auf das Briefgeheimnis. Unterschiedliche Rechtspositionen sind vorhanden. Kernfrage ist, ob ein an eine Behörde adressierter Brief in einer Postzentrale geöffnet werden und digitalisiert werden darf, um erst dann dem eigentlichen Adressaten zugeleitet zu werden. In der Praxis versuchen Anbieter jedoch, den Datenschutz durch Automatisierung und Verpflichtungen der Mitarbeiter zu gewährleisten, wie dies auch bei Druckaufträgen der öffentlichen Hand gehandhabt wird.

Bundes- und Landesgesetzgeber sind aufgefordert, neben der elektronischen Signatur alternative und weniger aufwendige Verfahren zu entwickeln, die eine digitale Auftragsabwicklung unterstützen (vgl. hierzu insbesondere den Abschnitt Elektronische Auftragsabwicklung, S.105 ff.).

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Die Reintegration ist unproblematisch, weil das Ziel der Digitalisierung schließlich die Reduzierung von Medienbrüchen in der Bearbeitung von Geschäftsprozessen ist.

3.5 Callcenter zur Entlastung des Bürgeramtes

Der Callcenter-Markt in Deutschland ist in den vergangenen Jahren erheblich gewachsen. Zwischenzeitlich gibt es kaum noch ein Großunternehmen, welches nicht Kundenanfragen, Bestellungen, Reparaturserviceleistungen oder Ähnliches über ein Callcenter anbietet. Dennoch ist festzustellen, dass private Callcenter-Anbieter den Markteintritt als Dienstleister für Städte und Gemeinden bislang nur in Einzelfällen erreicht haben. Die Kommunen setzen auf Eigenlösungen.

In diesem Abschnitt wird zunächst

- eine Ist-Analyse der Behandlung von Bürgeranfragen in Städten und Gemeinden vorgestellt, um daraus
- Optimierungspotenziale zu erkennen, die gleichzeitig auch einen Mehrwert für das bürgerschaftliche Engagement vor Ort bringen.
- Ein Referenzmodell für ein wissensdatenbankbasiertes Callcenter und
- praktische Lösungsbeispiele führen zu der
- Empfehlung der Bildung von Callcentern in Kooperation mit Dritten.

3.5.1 Ist-Analyse der Behandlung von Bürgeranfragen in Städten und Gemeinden

Bürgeranfragen können die Städte und Gemeinden in unterschiedlicher Form erreichen:

- persönlich
- per Telefon
- per Fax
- per E-Mail
- per internetbasierter Anwendung.

Die Mehrzahl der Bürgeranfragen werden heute in den Bürgerämtern oder Bürgerläden angenommen, die Städte und Gemeinden in den 1980er und 1990er Jahren eingeführt haben – eine der wenigen Erfolgsgeschichten des Neuen Steuerungsmodells.

Callcenter können die Bürgerämter und die Fachbereiche von telefonischen Anfragen von Bürgern und Kunden entlasten. Etwa 80 % der Anfragen, die die Verwaltung erreichen, können sofort beantwortet werden. Die hohe Zahl von recht allgemeinen Anfragen war bereits in den 1980er Jahren ein zentraler Grund für die Bildung von Bürgerämtern.

Die erste deutsche Stadt, die ein Callcenter einrichtete, war im Jahr 2001 Duisburg. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Callcenter-Lösungen in Deutschland:

- Am häufigsten sind Callcenter-Lösungen bei Kommunalunternehmen zu finden, so beispielsweise bei öffentlichen Verkehrsbetrieben oder bei kommunalen Energieversorgungsunternehmen:
zum Beispiel
_ Callcenter der Saarbahn der Stadtwerke Saarbrücken
_ Callcenter der Berliner Verkehrsbetriebe.
- Daneben haben verschiedene Fachbereiche eigene Callcenter etabliert, vor allem im Umweltbereich, zum Teil unter Einbeziehung der Müllentsorgung und Sonderleistungen:
zum Beispiel
_ Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld.
- Relativ selten sind nach wie vor Callcenter, die alle Anrufe von Bürgern an die Telefonzentrale der Stadt entgegennehmen. Häufig wird hier die Organisation und der Betrieb durch die Stadt selbst wahrgenommen, eine Zusammenarbeit oder eine Auslagerung an einen privaten Callcenter-Betreiber ist eher selten:
zum Beispiel
_ Stadt Duisburg
_ Stadt Köln
_ Stadt Bonn
_ Stadt Aachen.



Callcenter-Anbieter und kommunale Auftraggeber

Verhaltene Nachfrage, mäßiges Angebot

Eine telefonische Befragung von rund 30 Callcenter-Anbietern, die sich in der Fachzeitschrift TeleTalk im Mai 2006 als Anbieter für die öffentliche Verwaltung bezeichneten, ergab, dass keines der Unternehmen Callcenter-Leistungen für Städte und Gemeinden durchführt – ausgenommen für Kommunalunternehmen im Bereich Energie, Personennahverkehr und Entsorgung. Im Kernbereich der Städte und Gemeinden haben Callcenter-Anbieter bislang nicht Fuß fassen können. Kommunen setzen auf Eigenlösungen und bedienen sich allenfalls einer Beratung beim Einkauf von geeigneter Software für den Betrieb von Callcentern. Viele Städte neigen dazu, qualifiziertes, mit der Kommunalverwaltung vertrautes Personal einzusetzen, statt sich auf Call Agents privater Anbieter zu verlassen.

Quelle: Marktübersicht der interpublic berlin, Juli 2006

3.5.2 Durch wissensbasierte Datenbanken Mehrwert für Bürger schaffen

Eine Prozessoptimierung für Städte und Gemeinden in der Darbietung von Informationen über Verfahrensabläufe innerhalb der Stadtverwaltung sollte ergänzt werden um Leistungs- und Informationsangebote anderer Organisationen, vor allem aus dem breiten Vereinsbereich einschließlich der freigemeinnützigen Angebote (so auch die Empfehlung von KGSt 2005). Hinlänglich bekannt ist, dass der einzelne Bürger sich bei der Nachfrage über eine Leistung selten Gedanken über die formale Zuständigkeit macht. Zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements kann eine Stadt oder Gemeinde in das Informationsangebot Angebote Dritter aufnehmen. Eine sinnvolle Erweiterung der Dienstleistungen eines kommunalen Callcenters besteht darin, dass auch Vereine, freigemeinnützige Organisationen und andere mildtätige oder kulturelle Organisationen Informationen zu ihrem Angebot in die Wissensdatenbank einfügen können. Damit könnte das bürgerschaftliche Engagement gefördert werden.

Grundlage für die Auskünfte zu Verfahrensabläufen und Leistungen der eigenen Stadt oder Gemeinde und der Angebote Dritter sollten Informationen darstellen, die von den beteiligten Organisationen selbst produziert, eingestellt und gepflegt werden. Internet- und Intranet-Angebote können hierfür die technische Basis bilden. Für die Verwaltung der Inhalte bieten sich Content Management Systeme mit unterschiedlichen Zugriffsrechten an. Content Management Systeme basieren auf einem einheitlichem Layout; nur die Text- und Bildinhalte werden von den Anwendern des Systems geändert. Freischaltungsregelungen ermöglichen eine Endkontrolle der Texte. Grundsätzlich müssten Softwarelösungen die Möglichkeit bieten, dass Fremdanbieter, die qualifiziert sind, ihre Informationen direkt einpflegen können.

Schutz von Kundendaten in Callcentern

Rechtssichere Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), das Teledienstschutzgesetz (TDDSG), das Teledienstgesetz (TDG) und das Signatur-Gesetz (SigG) geben vorwiegend die Bedingungen für den Umgang mit personenbezogenen Daten im Callcenter vor. Grundsätzlich gilt, dass im Datenschutz etwas nur zulässig ist, wenn es ausdrücklich erlaubt ist und der Betroffene einwilligt. Zentrale Bedeutung besitzt das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Die Übermittlung von Kundendaten an ein Callcenter ist unproblematisch, solange die Daten nur nach detaillierten Weisungen des Auftraggebers verwendet werden dürfen. Die weisungsgebundene Verwendung – Auftragsdatenverarbeitung – bedarf keiner Zustimmung der Kunden. Die Entscheidung über die Verwendung von Kundendaten sollte schon allein deshalb ausschließlich beim Auftraggeber liegen. Unabhängig von der Auftragsdatenverarbeitung trägt der Auftraggeber die Verantwortung für die Nutzung seiner Kundendaten. Er haftet auch bei datenschutzwidrigen Handlungen seines beauftragten Callcenters. Daher empfiehlt es sich, die Kernpunkte (Zutrittskontrolle, Zugangskontrolle, Zugriffskontrolle, Weitergabekontrolle und Verfügbarkeitskontrolle) nicht nur rechtlich zu regeln, sondern auch regelmäßig zu überprüfen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Nicht nur Köln, Bonn, Duisburg und andere Städte bauen Callcenter auf. Sie verzichten dabei auf die Einbindung von kommerziellen Callcenter-Anbietern. Die Ursachen hierfür sind nicht eindeutig. Die Stadt Köln verweist auf das komplexe Anforderungsprofil an die Callcenter-Agenten und vermutet, dass die Qualifikation der meisten Callcenter-Anbieter hierfür nicht ausreicht. Zum anderen ist sicherlich auch die Kooperation untereinander – also zwischen den Kommunen – einfacher zu gestalten als mit einem kommerziellen Anbieter. Schließlich geht es bei allen Lösungen auch immer um die Frage nach den Wirkungen auf die Beschäftigung. Hier haben die Städte Köln und Bonn einen guten Weg gefunden, eine Arbeitsteilung für Back-Office-Anfragen zu schaffen.



Callcenter der Stadt Köln

Anbieter für weitere Städte und Gemeinden

77-0 – rund 1100 Mal täglich wird diese zentrale Rufnummer der Stadtverwaltung Bonn angewählt. Und gleich beim ersten Anruf sollen möglichst viele Bürgerinnen und Bürger die gewünschte Auskunft erhalten. Dieses Ziel verfolgt ein gemeinsames Callcenter der Städte Köln und Bonn. Die neue Telefonzentrale steht in der Kölner Stadtverwaltung. Der Bürger merkt davon zunächst nichts, denn die Rufnummer 77-0 für die Stadt Bonn bleibt die gleiche. Außerdem entstehen dem Anrufer keine zusätzlichen Telefonkosten (es gilt der City-Tarif); die Gespräche werden über eine feste Standleitung in die Kölner Zentrale geleitet. Das Neue ist, dass Anrufe nicht einfach weitervermittelt werden, sondern in vielen Fällen sofort Auskunft gegeben werden oder Beratung erfolgen kann. Und das montags bis freitags von 7 bis 18 Uhr.

Seit Oktober 2005 liefen bislang automatisch 20 % aller Anrufe an die Stadt Bonn, also täglich rund 220, im Kölner Callcenter auf. Insgesamt erledigten die Kolleginnen und Kollegen in Köln – zwei Teams mit je zwölf speziell geschulten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – mehr als 50 000 Telefonate aus Bonn. Über 80 % der Bürgerinnen und Bürger erhielten direkt durch die Mitarbeiter im Callcenter qualifizierte Auskünfte. Ein großer Teil der Gespräche wurde daher gar nicht mehr an Sachbearbeiter in der Bonner Stadtverwaltung durchgestellt. 16 % der Anrufe wurden an den gewünschten Kollegen vermittelt. Durch vorherige telefonische Beratung erübrigt sich häufig schon ein Gang zur Stadtverwaltung. Muss der Bürger persönlich bei einem Amt vorsprechen, ist er durch die Beratung soweit informiert, dass er alle notwendigen Unterlagen dabei hat. Ein weiterer Besuch im Stadthaus zur Vervollständigung der Unterlagen erübrigt sich. Die Erreichbarkeit des Callcenters liegt bei durchschnittlich 99 %, die mittlere Annahmezeit eines Anrufes beträgt 20 Sekunden. Damit unterschreitet das Köln-Bonner Modell die in vielen Callcentern üblichen Wartezeiten erheblich. Anlass für das gemeinsame Callcenter waren Personalveränderungen wie Ruhestand und Umsetzungen in der Bonner Telefonzentrale. Statt neues Personal einzustellen, bekommt die Stadt Köln nun die Sachkosten ersetzt.

Köln und Bonn haben die gleiche IT-Plattform, sodass für die Anpassung der Software lediglich einmalige Investitionskosten von rund 60.000 Euro und rund 9.000 Euro für die telefonische Standleitung angefallen sind. Bei einem eigenständigen Bonner Callcenter wären deutlich höhere Kosten entstanden. Basis der Informationen, auf die die Callcenter-Mitarbeiter zurückgreifen können, ist ein Wissensmanagementsystem, das aus Bonn mit folgenden Komponenten gespeist wird: das Bonner Internetangebot, das verwaltungsinterne elektronische Telefonbuch und spezielle Bonner Handlungsanweisungen (elektronische Dokumente),

die weitergehende interne Abläufe und Hinweise für das Callcenter-Personal beinhalten. Die Aktualisierung dieser Daten ist Aufgabe der Stadt Bonn und hier speziell des Backoffice, das mit Bonner Kollegen besetzt ist. Die im Frontoffice eingesetzten Kölner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind „auf Bonn“ geschult worden, und zwar durch ein spezielles Kennenlernprogramm, durch eine dreiwöchige Schulung in den am meisten nachgefragten Aufgabenbereichen des Ordnungs- und Straßenverkehrsamtes, des Einwohner- und Standesamtes, des Schulamtes, des Sozialamtes und des Jugendamtes; ihnen gelten rund 60 % der durchschnittlich 1100 Anrufe pro Tag) und in der technischen Handhabung der Bonner Internetdatenbanken. Kann das Frontoffice Fragen nicht beantworten, geht die Angelegenheit ins Backoffice. Über festgelegte Ansprechpartner in der Bonner Verwaltung versucht das Backoffice die Sache zu klären, und das unter der Prämisse, den Bürger innerhalb von zwei Stunden zurückzurufen. Damit liegt die Ergänzung und Aktualisierung der Bonner Wissensdatenbanken in der Hand des Backoffice. Hier arbeiten zwei Mitarbeiter.

Quelle: Internetpräsenz der Stadt Bonn

Das Beispiel der Städte Köln und Bonn zeigt die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation auf und sollte Anregungen für andere Städte und Gemeinden bieten. Die Stadt Aachen entwickelte ein Callcenter, das zunehmend auch Leistungen für andere anbietet und sich zu einem regionalen Callcenter – auch für die kreisangehörigen Gemeinden – weiterentwickeln möchte.

Call Aachen

Ein Callcenter auf dem Weg zum regionalen Anbieter

„Stadtverwaltung Aachen, guten Tag. Mein Name ist Schumacher, was kann ich für Sie tun?“, fragt Tim Schumacher. Der 28-Jährige ist ein „Fräulein vom Amt“. Jedenfalls hat man das, was er macht, früher einmal so bezeichnet. „Call-Agent“ heißt das heute. Und Tim Schumacher stößt auch nicht einfach Stecker in die richtigen Buchsen. Er und sein Computer sind Experten in Sachen Baumschutzsatzung, Sperrmülltermine, Mülltrennung, überhaupt in allem, was mit Verwaltung zu tun hat. Und das ist viel. Tim Schumacher gehört zum Team „Call Aachen“, das vor nicht allzu langer Zeit als Servicecenter der Verwaltung aus der Taufe gehoben wurde. 21 Frauen und vier Männer beantworten 450 000 (!) Anfragen im Jahr, die über die Zentralnummer 432-0 oder andere zugeschaltete Leitungen eingehen. Die Zahl der Anrufe ist seit der Gründung drastisch gestiegen. Was auch damit zusammenhängt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um ihre Chefin Claudia Wellen ständig neues Wissen anhäufen und immer mehr Aufgaben übertragen bekommen. Darauf sind sie stolz.



So arbeitet „Call Aachen“ mittlerweile auch für die „Arge“ oder für das Straßenverkehrsamt. Weitere Kunden sollen hinzukommen. Und die Fachbereiche der Verwaltung werden so auch entlastet. Das Team arbeitet permanent an einer Wissensdatenbank, die mit Informationen gefüttert wird. Dazu werden auch Interviews mit den Experten in den Ämtern geführt und Fragenkataloge zusammengestellt. Beispiel Baumsatzung: Welches Gehölz darf man unter welchen Voraussetzungen fällen, welches nicht? Viele Fragen können schon direkt geklärt werden; geht es dann zu sehr in die Fachmaterie, wird mit dem Fachamt verbunden. „Wir wollen erreichen, dass immer weniger Gespräche weitervermittelt werden müssen“, sagt Wellen.

Von der Schnelligkeit her ist man erstligereif. Gerade einmal neun Sekunden durchschnittliche Wartezeit pro Anrufer weist die Statistik aus. Aber es gibt Zeiten, in denen es sich „knubbelt“, Zeiten, in denen das Telefon am laufenden Band klingelt. Wobei klingeln der falsche Ausdruck ist, denn in dem Großraumbüro an der Lagerhausstraße ist Konzentration gefragt, Ruhe muss herrschen. Der Tag, an dem die meisten Aachener etwas von der Verwaltung wissen wollen, ist der Montag – speziell der Montagmorgen. Auch darüber wird ganz genau Buch geführt, die aktuellen Zahlen werden per Beamer an die Wand geworfen. Montags rufen im Schnitt mehr als 2500 Menschen an. An den anderen Wochentagen geht die Zahl leicht zurück. Den Sturzflug tritt die Statistik am Freitagnachmittag an. Traditionell glaubt der Bürger, dass dann die Verwaltung verwaist ist. Das trifft keineswegs zu. Bis 18 Uhr ist immer jemand zu erreichen. Richtig zur Sache ging es, als zehntausende Haushalte gefälschte Abgabenbescheide erhielten. „Da qualmten die Ohren“, erzählt Claudia Wellen. Mehr als 5000 Anrufe gingen ein.

Tim Schumacher sitzt unterdessen an einem der „Sperrmüllrechner“, Computer, auf denen das entsprechende Terminprogramm aufgespielt ist. Zu Tausenden werden die Termine vergeben. Zwischendurch kommt eine Anfrage zu besagter Baumschutzsatzung, dann wieder eine Bitte um Weiterleitung. Der Job, sagt er, macht mächtig Spaß, „wegen der Abwechslung“. Meistens hat man es denn auch mit freundlichen Anrufern zu tun. „Nur selten gibt es Ärger. Manchmal aber sind Leute dran, die mit Beschimpfungen und Beleidigungen unter die Gürtellinie gehen“, sagt Claudia Wellen. Für solche Fälle sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult und wissen ihre Gefühle unter Kontrolle zu halten. „Es gibt regelmäßige Weiterbildungen und Begleitung durch externe Experten“, so die Leiterin.

Quelle: Reportage in der Aachener Zeitung vom 04.06.2006
Leiterin des Callcenter Aachen, Claudia Wellen

3.5.3 Bewertung regionaler Callcenter in kommunaler Trägerschaft

Bei Überlegungen zur Einrichtung eines Callcenters auf kommunaler Ebene ist zu berücksichtigen, welche politischen Vorgaben an die Leistungstiefe bestehen. Soll die Kommunikation mit dem Bürger vereinfacht und die Erreichbarkeit des Bürgeramtes erhöht werden, ist eine Auslagerung an einen privaten Anbieter sinnvoll. Soll die Einrichtung eines Callcenters neben der Erhöhung der Servicequalität für den Bürger zur Optimierung der Abläufe und Prozesse dienen, steigt die Komplexität der Leistungen stark. Derart komplexe Leistungen eignen sich nicht zur Auslagerung an private Anbieter.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die Leistungen von Callcentern für eine Auslagerung differenziert betrachtet werden müssen (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Für kleinere Städte und Gemeinden lohnt sich die Einrichtung eines eigenen Callcenters in der Regel nicht – sowohl bezogen auf die Menge der telefonischen Anfragen als auch in Bezug auf den technischen und finanziellen Aufwand für die Einrichtung eines Callcenters mit entsprechender Software.

Callcenter sind eine neue Aufgabe. Deswegen können keine Aussagen zur Bedeutung der Prozessoptimierung getroffen werden und auch keine Aussagen zu Kostenersparnis und Möglichkeiten der Kostenkontrolle.

Grundsätzlich ist zu empfehlen, dass Städte und Gemeinde mindestens auf kreislicher Ebene ein gemeinsames Callcenter betreiben.

Juristische Perspektive

Der Beteiligung von privaten Unternehmen steht bei einer rein serviceorientierten Callcenter-Variante nichts entgegen, sofern die Vorgaben des Datenschutzes gewährleistet sind.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Die Integration muss durch eine einheitliche Software, die idealtypisch mit der der Fachbereiche verbunden ist, gewährleistet sein. Ansonsten entstehen Transaktionskosten in der Vorbereitung, insbesondere in der Pflege der Informationsdatenbank, die das Callcenter nutzt.



3.6 Lohn- und Gehaltsabrechnung und Personalverwaltung

Im Bereich der Personalverwaltung sind vielfältige Möglichkeiten der Auslagerung von Geschäftsprozessen realisierbar. In vielen Unternehmen sind hochstandardisierte Prozesse, vor allem der Lohn- und Gehaltsabrechnung, schon vor Jahren ausgelagert worden. Zunehmend werden auch andere Funktionen der Personalverwaltung ausgelagert, wie etwa im Bereich der Rekrutierung neuer Mitarbeiter oder bei der Führung von Personalakten (Kiefer 2005).

In diesem Abschnitt werden

- eine Ist-Analyse der Personalverwaltung für Angestellte und Beamte vorgenommen sowie verschiedene Funktionen vorgestellt, die ausgelagert werden können, etwa die
- Lohn- und Gehaltsabrechnung und
- weitere Funktionen der Personalverwaltung.

3.6.1 Ist-Analyse der Personalverwaltung für Angestellte und Beamte

Die Personalverwaltung für Angestellte und Arbeiter wird arbeitsorganisatorisch wegen der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und Tarifverträge getrennt. Darüber hinaus erfordern rechtliche Bestimmungen in den Landesbeamtengesetzen auch bestimmte organisatorische Trennungen in der Personalaktenführung.

Üblicherweise sind mehrere Mitarbeiter mit der Aufgabe der Personalverwaltung betraut. Dabei werden oft Dienstleistungen des kommunalen Rechenzentrums in Anspruch genommen, beispielsweise für die Lohn- und Gehaltsabrechnung. Oft haben Städte und Gemeinden auch schon Dienstleistungen von kommunalen Unternehmen übernommen, allen voran die Lohn- und Gehaltsabrechnung.

Die Auslagerung von Lohn- und Gehaltsabrechnungen für Arbeiter und Angestellte ist schon heute üblich. Die Beschäftigtenanzahl der Städte und Gemeinden geht seit Jahren deutlich zurück – nicht zuletzt durch Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge. Aber auch in noch kommunal gehaltenen Gesellschaften ist schon heute zu beobachten, dass die Lohn- und Gehaltsabrechnung oftmals ausgelagert worden ist. Rechtliche Probleme bei der Auslagerung gibt es nicht.

So ist es auch nicht überraschend, dass sich zahlreiche private Anbieter auf kommunale Beschäftigungsverhältnisse spezialisiert haben. Im Bereich der Lohn- und Gehaltsabrechnung gibt es keinen Grund, diese Aufgabe selbst zu erbringen. Städte und Gemeinden sind aufgefordert, alternative Anbieter zu prüfen.

Auslagern im eigenen Haus ist billiger:

Personalverwaltung beim Bayer-Konzern

Die 93 000 Mitarbeiter des Bayer-Konzerns werden bei Personalfragen bald neue Ansprechpartner vorfinden. Um ihre Gehaltsschecks sollen sich drei zentrale Shared Service Center in Europa, Amerika und Asien kümmern. Die von Bayer selbst betriebenen Abteilungen werden von Einstellungen über Lohnabrechnungen bis hin zu den Pensionszahlungen alles betreuen, was standardisierbar ist. Nachdem die Outsourcing-Welle der 90er Jahre in vielen Fällen nicht den erhofften Erfolg brachte, suchen die Unternehmen nach neuen Möglichkeiten, Kosten zu sparen. Seit einigen Jahren setzen sie große Hoffnungen in den Aufbau von SSC. Anders als beim Engagement externer Anbieter verbleibt ein solches Center im eigenen Haus. Es entsteht eine neue Abteilung, die sich als Dienstleister aller anderen Abteilungen versteht; der Kunde ist das eigene Unternehmen. Hauptziel ist dabei Kostensenkung. Eine Studie zum Thema ermittelte, dass Großunternehmen die Kosten im Finanzwesen in den vergangenen 15 Jahren von durchschnittlich 2,5 % des Umsatzes auf 1,25 % gesenkt haben – und führt dies auf die Nutzung von Shared Services zurück. Mittlerweile ist das Thema auch in Deutschland angekommen: Eine Untersuchung der Stuttgarter Beratungsfirma ISPA hat ergeben, dass bereits vor einem Jahr 70 % der deutschen Konzerne für ihre Personaldienstleistungen SSC eingerichtet hatten oder gerade dabei waren. Beispielsweise hatte Bayer-Konkurrent BASF schon 2003 ein Center in Ludwigshafen aufgebaut.

Durch den Aufbau von SSC im Personalbereich werden generell Einsparungen von 25 bis 50 % erwartet, nicht zuletzt durch den Abbau von Arbeitsplätzen. Bayer beispielsweise will mit der Neuausrichtung der Personalservices etwa 100 Jobs an deutschen Standorten abbauen. Die Mitarbeiter sind daher froh, dass zumindest die Entscheidung für das europäische Center auf Leverkusen gefallen ist. Andere Konzerne haben sich für Billiglohnstandorte im Ausland entschieden. So hat der Walldorfer Softwareriese SAP eine ganze Reihe an Aufgaben aus dem Personal- und Finanzbereich nach Prag verlagert. „Obwohl andere Standorte Kostenvorteile geboten haben, ist es uns durch den Abschluss eines für beide Seiten tragbaren Firmentarifvertrages gelungen, rund 200 Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern“, sagt Thomas de Win, Vorsitzender des Bayer-Gesamtbetriebsrates, in einer Pressemitteilung.

Quelle: nach Ingmar Höhmann, FTD vom 04.09.2006, Beilage Outsourcing



3.6.2 Neue Ansätze: Auslagerung der Personalverwaltung

Personalverwaltung beschränkt sich nicht auf Lohn- und Gehaltsabrechnungen. Viele andere Leistungen der klassischen Personalabteilungen gehören ebenfalls auf den Prüfstand (Kiefer 2005).

Dazu zählen u.a.

- Lohn- und Gehaltsabrechnung
- Reisekostenabrechnungen
- Persönliche Unterlagen wie Zeugnisse, Verträge, Bescheinigungen, Altersversorgung
- Zeitwirtschaft (Urlaubstage, Krankentage)
- Einstellungen
- Informationen über betriebliche Sozialleistungen
- Fortbildungsangebote und Veranstaltungen.

Das Bundesverwaltungsamt als Shared Service Center

Personalverwaltung für den Bund

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist bekannt für seine Innovationen im Bereich des E-Government. So hat das BVA bereits die Bearbeitung von BAFöG vollständig digitalisiert. Das BVA bietet sich nun mit einer Reihe von Leistungen als Dienstleister für den Bund an.

Organisation

- Organisationsuntersuchungen und -beratungen
- Personalbedarfsermittlung
- Geschäftsprozessmodellierung
- Einführung neuer Steuerungsinstrumente
- Eingruppierungen/Arbeitsplatzbewertungen
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen
- Strategieberatung (z.B. Leitbildentwicklung)

Personal

- Elektronische Personaldatenverwaltung
- Personalgewinnung
- Vollzug personalwirtschaftlicher Maßnahmen
- Beurteilungsverfahren
- Stellenbewirtschaftung
- Widerspruchsbearbeitung/Klageverfahren

- Aus- und Fortbildung als operative Personalentwicklung
- Management kurzzeitiger Abwesenheit (Krankheit/Urlaub)
- Arbeitszeiterfassung

Haushalt/Finanzen

- Haushaltsaufstellung und Haushaltsausführung
- Rechnungslegung
- VISA – Prüfung

Controlling/KLR

- Produktarbeitszeiterfassung
- Controlling/Kosten- und Leistungsrechnung
- Logistik/Warenwirtschaft
- Anlagenbuchhaltung/Inventarisierung

Justizariat

- Rechtliche Begleitung von Fachaufgaben
- Erstellung von Rechtsgutachten
- Erstellung von Verträgen/Bescheidentwürfen
- Betreuung von Klageverfahren
- Bearbeitung von Regress-/Disziplinarfällen
- Begleitung anwaltlicher Tätigkeit
- Administrative Justizariatsaufgaben

Innenrevision

- Anlassprüfungen (Überprüfung konkreter Verdachtsfälle)
- Regelprüfungen („prophylaktische“, regelmäßige Prüfungen)

Quelle: nach einer Präsentation des Präsidenten des BVA

3.6.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die Personalverwaltung

Insgesamt ist der Prozess der Lohn- und Gehaltsabrechnung und der Personalverwaltung grundsätzlich für eine Auslagerung geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.



Betriebswirtschaftliche Perspektive

Die Auslagerung der Personalverwaltung – und weiterer Dienstleistungen – kann die Kapazitätsauslastung deutlich erhöhen. Hier bestehen erhebliche Potenziale der Geschäftsprozessoptimierung durch die Zusammenführung in geeignete Organisationsformen wie etwa einem Shared Service Centre. Potenziale ergeben sich aber auch für private Anbieter, wenn das Leistungsangebot auf die spezifischen Bedürfnisse der Städte und Gemeinden zugeschnitten werden kann. Grundsätzlich vermieden werden soll eine Situation, in der Standardleistungen vergeben sind, kostenintensive Prozesse jedoch bei der Stadt oder Gemeinde verbleiben. Gesucht sind umfassende Lösungen.

Juristische Perspektive

Die Lohn- und Gehaltsabrechnung ist ein „Outsourcing-Klassiker“. Wie sind aber die anderen Leistungen und Funktionen der Personalverwaltung zu bewerten? Sind diese auslagerungsfähig, und wenn ja, mit welchen Risiken? Generell gilt, dass Leistungen der Personalverwaltung auslagerungsfähig sind, insbesondere die administrativen Funktionen (An- und Abmeldung der Sozialversicherung, Zeitverwaltung, Fortbildung, Beratung in Fragen des Mutterschutzes, des Erziehungsurlaubes, etc.).

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Eine besondere Problematik der Reintegration ausgelagerter Funktionen der Personalverwaltung kann nicht erkannt werden.

3.7 Beihilfe für Beamte

Im Rahmen der allgemeinen Fürsorgepflicht des Staates erhalten Beamte und deren Angehörige eine Beihilfe zu den Krankheitskosten. Die Einzelheiten des Beihilfesystems sind in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen geregelt. Das Beihilferecht gilt für den gesamten öffentlichen Dienst (Bund, Länder und Kommunen), jedoch haben einzelne Länder durch Rechtsverordnungen eigene Beihilfebestimmungen erlassen, deren Inhalt von den Beihilfavorschriften des Bundes abweicht.

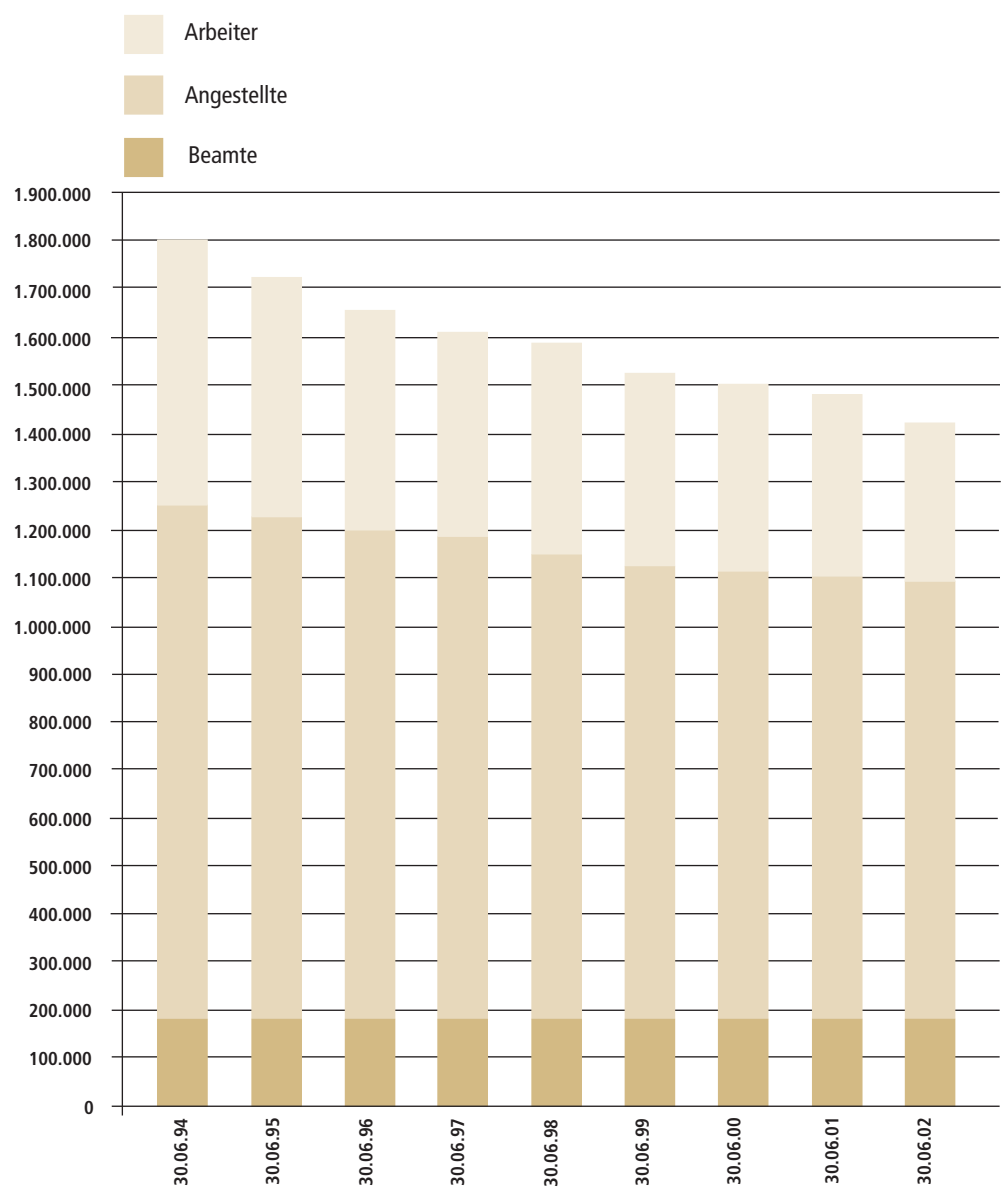
In diesem Abschnitt werden

- die Ist-Situation der Beihilfebearbeitung vorgestellt,
- Lösungsansätze der interkommunalen Kooperation und der Auslagerung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtssituationen in den einzelnen Bundesländern diskutiert und schließlich
- Perspektiven in der Beihilfebearbeitung aufgezeigt.

In den Städten und Gemeinden ist der Anteil der Beamten an der Beschäftigtenzahl deutlich geringer als derjenige der Angestellten. Die Beschäftigtenzahl sinkt auf der Ebene der Kommunen (einschließlich der Kreise), der prozentuale Anteil der Beamten steigt leicht und liegt derzeit bei

etwas mehr als 12 %. Damit ist die Anzahl der zu betreuenden Mitarbeiter, die Beihilfe beantragen können, im Verhältnis zu den Angestellten relativ gering. Im Unterschied zu Angestellten muss der Arbeitgeber jedoch die Kostenerstattung selbst prüfen.

Abbildung 10: Beschäftigte in Gemeinden und Gemeindeverbänden



Quelle: eigene Darstellung, nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Bertelsmann Stiftung



3.7.1 Ist-Situation der Beihilfearbeitung in Städten und Gemeinden

Die Beihilfe wird in den Städten und Gemeinden durch qualifizierte Mitarbeiter der Personalverwaltung wahrgenommen. Diese prüfen die eingereichten Rechnungen und setzen die Beihilföhe fest. Für die geringe Anzahl an Beamten in den einzelnen Städte und Gemeinden sind besonders qualifizierte Mitarbeiter vorzuhalten, die erhebliche Kosten für den Arbeitgeber bedeuten können. Kritiker bemängeln, dass die gleichen Arbeitsgänge auch von den privaten Krankenkassen durchgeführt werden könnten und dass für die jeweiligen Anteile an der Kostenerstattung der Gesundheitskosten sehr ähnliche Prozesse ablaufen, die auch zusammengefasst werden könnten.

Outsourcing der Beihilfe: unterschiedliche Rechtssituation in den Ländern

Nordrhein-Westfalen: Mit Urteil vom 21.04.2005 – 1 A 265/04 – hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die dienstherrenübergreifende Übertragung der Beihilfearbeitung wegen des Verstoßes gegen den Vorbehalt des materiellen Gesetzes und wegen des Verstoßes gegen das Zugangsverbot zu Personalakten für Externe für unzulässig erklärt. Nordrhein-Westfalen gehört zu den Bundesländern, die die Übertragung der Aufgabe der Beihilfe sehr restriktiv behandeln – im Unterschied zu anderen Bundesländern.

„Überträgt eine Gemeinde die Bearbeitung der Beihilfeangelegenheiten ihrer Beamten nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit auf einen Kreis, stellt die damit verbundene Weitergabe einen Eingriff in das Recht der betroffenen Beamten auf informationelle Selbstbestimmung dar. Nach der derzeitigen Rechtslage fehlt es in Nordrhein-Westfalen für die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs an der erforderlichen (formell-)gesetzlichen Grundlage. Eine solche gesetzliche Grundlage findet sich insbesondere weder in den Vorschriften der §§ 102ff LBG über den Umgang mit Personalakten noch im Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) oder in § 88 LBG i.V. mit § 15 Abs. 2 2. Alt. BVO“ (DVBl. 120(2005)18, S. 1148).

Rheinland-Pfalz: In Rheinland-Pfalz ist das Landesbeamtengesetz nach einer Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz (Urteil vom 19. April 2002, Az: 2 A 10209/02, siehe ZBR 2002, 368-369) geändert worden, um private Unternehmer mit der Beihilfe beleihen zu können: Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 14. Juli 1970, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.3.2006, GVBl. 2006, S. 56, § 90 a Beleihung: „Dienstherren (...) können einem privaten Unternehmen die Befugnis zur Festsetzung der Beihilfen (...) verleihen. Das beliehene Unternehmen tritt insoweit unbeschadet des Weisungsrechts des Dienstherrn an dessen Stelle.“

Quelle: Zusammenstellung nach eigenen Recherchen

3.7.2 Lösungsansätze durch Beleihung oder Mandatierung

In dem hochspezialisierten Bereich der Beihilfearbeitung haben sich Anbieter etabliert. Die landesgesetzlichen Bestimmungen entscheiden über die Auslagerungsfähigkeit. Inhaltlich stehen der Auslagerung keine nennenswerten Gründe gegenüber.

Die Landesgesetzgeber sind aufgefordert, die Übertragung der Aufgabe der Beihilfearbeitung gesetzlich zu ermöglichen. Beispielgebend kann hier die Änderung des Landesbeamtengesetzes von Rheinland-Pfalz angeführt werden.

Beliehenes Unternehmen für Beihilfe

bbz GmbH, Bad Dürkheim, Rheinland-Pfalz

Die bbz GmbH ist ein bundesweit tätiger Dienstleister für Personalverwaltung und Beihilfe. Das 1998 gegründete Unternehmen zählt heute mehr als 1200 Kunden, vor allem aus den Bereichen der kirchlichen und öffentlich-rechtlichen Verwaltung, aber auch immer mehr mittelständische Unternehmen und Einrichtungen.

Im Bereich der Beihilfe bietet die bbz-GmbH Full-Service rund um die Bearbeitung, Festsetzung und Zahlbarmachung von Beihilfeanträgen. Die Städte und Gemeinden überprüfen lediglich den Erstantrag auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben. Das Unternehmen übernimmt die Stammdaten, betreut und berät die Mitarbeiter der Gemeinde, setzt die Beihilfe fest und zahlt diese an die Mitarbeiter aus. Die Bescheiderstellung erfolgt im Auftrag und im Namen der jeweiligen Dienststelle. Das Unternehmen bietet darüber hinaus Auswertungen für das interne Controlling der Städte und Gemeinden.

Die Rücksendung der Unterlagen einschließlich der entwerteten Belege erfolgt kostenfrei in einem verschlossenen Umschlag an die Dienststelle. Auf Wunsch kann, gegen eine entsprechende Portokostenpauschale, der Versand auch direkt erfolgen. Geschulte Mitarbeiter setzen die Beihilfe zum größten Teil manuell fest, Plausibilitätsprüfungen wie z.B. Doppelbelegprüfungen, Teilzeitsatzprüfungen usw. werden maschinell vorgenommen. Ablehnungen bzw. Kürzungen werden innerhalb des Bescheids erläutert; bei Bedarf kann eine individuelle und ausführliche Begründung folgen. Bei Unstimmigkeiten bezüglich der Belege zwischen dem Beihilfeberechtigten und seinem Arzt bzw. Krankenhaus erhält der Beihilfeberechtigte fachliche Unterstützung. Alle beihilferelevanten Daten werden dokumentiert. Für die Festsetzung finden die jeweils gültigen Beihilfavorschriften Anwendung. In der Regel erfolgt der Erstantrag über die Dienststelle, alle weiteren Anträge sendet der Beihilfebe-



rechtigte direkt an die bbz-GmbH. Fehlende Unterlagen werden direkt vom Beihilfeberechtigten nachgefordert. In der Regel werden die Anträge innerhalb von 14 Tagen bearbeitet. Berechnungen und Auszahlungen von Beihilfen erfolgen täglich. Die Zahlung der Beihilfen an die Berechtigten kann durch das Unternehmen oder den Arbeitgeber erfolgen.

Quelle: nach Angaben der bbz GmbH

In der Zukunft kann auch überlegt werden, ob die Beihilfebearbeitung nicht grundsätzlich anders organisiert werden kann, beispielsweise durch eine stärkere Integration der ohnehin ähnlichen Bearbeitungsprozesse bei den privaten Krankenkassen. Auch hier lassen sich erhebliche Einsparpotenziale realisieren, wenn neue Geschäftsprozesse definiert werden können, die die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen nicht beeinträchtigen.

3.7.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für die Beihilfe

Der Prozess der Beihilfebearbeitung wird durch die Gesetzgebung der Länder im Bereich des Beamtenrechts determiniert und ist somit nur bedingt für eine Auslagerung an regionale Shared Service Centres oder private Dienstleister geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128).

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Die Beihilfebearbeitung ist zu kostenintensiv, als dass sie von einer einzelnen Stadt oder Gemeinde sinnvoll selbst erbracht werden kann. Hier bietet sich eine Auslagerung an ein regionales Shared Service Centre oder Outsourcing an einen privaten Dienstleister an. Mittel- und langfristig sollte auch eine Bearbeitung ausschließlich durch die Krankenkasse ermöglicht werden.

Juristische Perspektive

Rechtlich ist eine Beleihung oder eine Auslagerung allgemein nur dann möglich, wenn das entsprechende Landesbeamtengesetz eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage bietet. Hier sind die Landesgesetzgeber aufgefordert, alternative Erstellungsformen der Beihilfe zuzulassen.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Genauso wie bei der Personalverwaltung ist bei einer Auslagerung der Beihilfe mit keinen besonderen Schwierigkeiten der Reintegration zu rechnen.

3.8 Fuhrparkmanagement

Neben den Kommunalfahrzeugen, die überwiegend in Eigenbetrieben oder ausgelagerten Gesellschaften unmittelbar und mittelbar den Städten und Gemeinden gehören, zählen auch ganz normale Pkw zu dem Fuhrpark der Städte und Gemeinden.

Innovative Formen des Fuhrparkmanagements beschränken sich nicht nur auf neue Formen der Beschaffung oder Leasing, sondern setzen an der zumeist geringen Kapazitätsauslastung an: Spezialisierte Unternehmen bieten den Kommunen das gegenseitige Verleihen von Fahrzeugen an. Gerade für kleinere und mittlere Kommunen bietet es sich an, hochspezielle Kommunalfahrzeuge und sonstige Dienstfahrzeuge der allgemeinen Verwaltung und der Kommunalunternehmen auch anderen Kommunen in räumlicher Nähe zu überlassen.

In diesem Abschnitt werden die

- Ist-Situation des Fuhrparkmanagements in den Städten und Gemeinden vorgestellt,
- innovative Ansätze kommunaler Kooperation in Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern aufgezeigt und wird
- schließlich die Empfehlung gegeben, das Fuhrparkmanagement spezialisierten privaten Anbietern zu überlassen.

3.8.1 Ist-Analyse der Situation in Städten und Gemeinden

In der Vergangenheit wurden Pkw gekauft und von den kommunalen Betriebswerkstätten, oft im Baubetriebshof oder in Eigenbetrieben der Daseinsvorsorge, gewartet und repariert. Zudem haben die Städte und Gemeinden in der Vergangenheit Stellen für Fahrer geschaffen. Kommunale Kfz-Werkstätten werden kaum mehr unterhalten, und wenn, orientierten sich die Preise im Zuge der Einführung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und der internen Leistungsverrechnung an den realen Kosten. Heute ist zum einen die Anzahl der fest angestellten Fahrer deutlich gesunken, und auch die Anzahl der Fahrzeuge, die sich im Eigentum der Städte und Gemeinden befinden, dürfte stark rückläufig sein.

Die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten, die wachsende Anzahl der Kommunalunternehmen, die im Zuge der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gebildet wurden, hat dazu geführt, dass viele der Betriebe und Unternehmen über einen eigenen Fuhrpark verfügen, der insgesamt nur unzureichend ausgelastet ist. Die Fuhrparks auf kommunaler Ebene sind komplex und äußerst vielschichtig. Die Vielfalt der Aufgaben erfordert eine Vielfalt der vorzuhaltenden Technik. Ein sehr heterogener Fuhrpark erschwert den Austausch der Fahrzeuge untereinander.



3.8.2 Private Anbieter bieten Fuhrparkmanagement auch für Geringabnehmer

Gerade das gegenseitige Verleihen von Fahrzeugen ist für kleinere und mittlere Kommunen interessant. Hier haben sich aus einer Reihe ehemaliger interner Dienste der öffentlichen Hand Unternehmen gebildet.

Dienstleister mit öffentlicher Vergangenheit: die BwFuhrparkService GmbH

Hauptgesellschafter der BwFuhrparkService GmbH ist mit 75,1 % die g.e.b.b. (Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH). Aufgabe der g.e.b.b. ist es, im Rahmen der Bundeswehrreform mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Servicefunktionen zu erzielen. Partner-Unternehmen ist mit 24,9 % die Deutsche Bahn AG, ebenfalls ein bundeseigenes Unternehmen. Ziel ist es, das bundeswehrbezogene Know-how der g.e.b.b. mit den Erfahrungen der DB AG zu bündeln.

Ziel der BwFuhrparkService GmbH im Kerngeschäft ist die nachhaltige Sicherstellung einer wirtschaftlichen Mobilitätsbereitstellung für die Bundeswehr. Um die Wettbewerbsfähigkeit am freien Markt unter Beweis zu stellen sowie zur Erzielung von Effizienzgewinnen wurde jedoch 2005 begonnen, die Erschließung neuer Märkte voranzutreiben. Das Geschäftsmodell sieht vor, durch eine Erweiterung des Kundenkreises für Mobilitätsdienstleistungen zusätzliche Mengen- und Poolingeffekte sowie eine Auslastungssteigerung von Ressourcen zu erreichen.

Hohe Vorhaltungs- und Instandhaltungskosten sind die Folge. Als Komplettdienstleister im Bereich des Fuhrparkmanagements der öffentlichen Hand ist BwFuhrparkService in der Lage, gemeinsam mit dem Kunden individuell auf Bedürfnisse zugeschnittene Mobilitätskonzepte zu entwickeln. Das Fahrzeugspektrum ist hierbei uneingeschränkt. Die BwFuhrparkService GmbH bietet Kehrmaschinen, Winterdienstfahrzeuge, Arbeitsmaschinen, Baumaschinen, Traktoren, Gabelstapler, Radlader, Hebezeuge, Mehrzweckmaschinen für Ganzjahreseinsätze, Geräte zur Kanalreinigung, Mähgeräte usw. Die BwFuhrparkService kann aufgrund der optimalen Kapazitätsauslastung attraktive Preise anbieten.

Quelle: Internetpräsenz der BwFuhrparkService GmbH

Darüber hinaus haben sich Unternehmen etabliert, die neue Wege der Mobilität konzeptionell entwickeln.

choice mobilitätsproviding GmbH

choice mobilitätsproviding GmbH ist ein Entwicklungs- und Beratungsunternehmen, das sich auf die Optimierung von Infrastrukturen zur Mobilitätsbereitstellung spezialisiert hat. Den spezifischen Bedürfnissen der Kunden entsprechend, analysiert choice die Mobilitätsbedarfe von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen, darunter auch Kommunen, und entwickelt bedarfsgerechte Lösungen.

Das Unternehmen kann auf umfangreiche Erfahrungen der Entwicklung intermodal (verkehrsmittelübergreifend) orientierter und ressourcenschonender Konzepte und ihre Umsetzung verweisen. Unter anderem war choice maßgeblich an der Konzeptentwicklung eines nationalen Carsharing-Systems für die Deutsche Bahn AG und seiner Weiterentwicklung zu einem Business Carsharing sowie an der Entwicklung eines neuen Flottenmanagements für die Deutsche Bundeswehr im Auftrag der BwFuhrparkService GmbH beteiligt. choice wurde 1998 zur Umsetzung von Forschungsaktivitäten des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) gemeinsam mit der Audi AG und der StattAuto Carsharing AG gegründet. Seit 2003 ist choice als unabhängiges Unternehmen in der Branche tätig.

choice verfügt über eine hohe analytische Kompetenz sowie dezidierte Kenntnisse zu den spezifischen Rahmenbedingungen, Handlungsspielräumen und Problemlagen öffentlicher Einrichtungen. Eine enge Kooperation mit der DB Fuhrparkgruppe und der BwFuhrparkService GmbH erlaubt darüber hinaus den Rückgriff auf Experten zu spezifischen Fragen des Unterhalts und Managements sehr komplexer Fuhrparks.

Quelle: nach Angaben der choice GmbH

3.8.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für den kommunalen Fuhrpark

Das Fuhrparkmanagement ist für die Auslagerung grundsätzlich geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.



Betriebswirtschaftliche Perspektive

Auch im Fall des Fuhrparkmanagements ist die Aussage eindeutig. Gerade innovative Formen des Fuhrparkmanagements durch gegenseitiges Verleihen von Fahrzeugen bietet den Kommunen bessere Möglichkeiten der effizienten Nutzung von Vermögenswerten. Spezialisierte Unternehmen mit hinreichender Erfahrung im öffentlichen Bereich können auch für Gering- und Kleinstanbieter attraktive Angebote machen. Die Aufgabe der Abrechnung und Verwaltung obliegt dem Dienstleistungsunternehmen.

Die Auslagerung in ein Shared Service Centre ist nicht sinnvoll, da die Aufgabe zu komplex erscheint und bereits erfahrene Anbieter vorhanden sind.

Juristische Perspektive

Die Auslagerung ist unproblematisch, wenn das Vergaberecht eingehalten wird.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Die Standardisierung des Fuhrparks erleichtert eine Reintegration in die Verwaltung. Probleme können hier kaum erkannt werden.

3.9 IT-Infrastruktur

Zahlreiche Großunternehmen haben in den vergangenen Jahren Schlagzeilen mit der Ankündigung der Auslagerung der gesamten IT-Infrastruktur, also Hardware, Software und Support, an private Dienstleister gemacht. Die niederländische Großbank ABN Amro lagerte im Jahr 2005 die IT-Infrastruktur aus, ein Vertrag mit einem Volumen von 1,8 Milliarden Euro. Die Deutsche Bank hatte bereits 2002 ihre IT-Infrastruktur für zehn Jahre an IBM für 2,5 Milliarden Euro ausgelagert. Auf dem Markt sind auch produktorientierte Unternehmen wie der Druckerhersteller Hewlett-Packard aktiv, das mit Outsourcing rund ein Viertel seines Umsatzes in der Dienstleistungssparte macht. Weitere, traditionell eher produktorientierte Unternehmen wie der Computerhersteller Dell drängen in den Markt, weil sich dort vergleichsweise hohe Margen erwirtschaften lassen. Andere Unternehmen verkauften ihre spezialisierten IT-Töchter, so etwa die Thyssen Krupp AG.

In diesem Abschnitt wird

- eine Ist-Analyse der IT-Dienstleistungen in Städten und Gemeinden vorgenommen, um die
- Prozessoptimierungspotenziale, auch unter Berücksichtigung bereits erfolgter Outsourcing-Beispiele zu identifizieren.
- Schließlich wird den kommunalen Rechenzentren eine besondere Rolle beim Aufbau tragfähiger Partnerschaften mit spezialisierten Unternehmen der IT-Branche zugewiesen. Dabei ist ein Konzentrationsprozess der kommunalen Rechenzentren wünschenswert, analog zu der Entwicklung bei den kommunalen Sparkassen.

Die Sparkassen haben es vorgemacht:

Zentralisierung der Rechenzentren

In der Finanzwelt ist Outsourcing ein wichtiges Thema. Allerdings liegt die Leistungstiefe nach Expertenschätzungen im Kreditgewerbe bei noch 80 bis 90 %. Auf dem Weg zur „schlanken Bank“ kann die Auslagerung von Dienstleistungen im IT-Bereich besonders wertvolle Beiträge leisten. Dabei haben die Sparkassen die Vorteile des Outsourcing schon sehr früh erkannt und bereits Ende der 60er Jahre erste Vorläufer der heutigen Sparkassen-IT-Dienstleister gegründet. Nach einer Phase der Ausweitung folgte Ende der 90er Jahre ein enormer Konzentrationsprozess. Gab es 1998 noch zehn Sparkassen-IT-Dienstleister in Deutschland, ist die Zahl auf mittlerweile zwei gesunken: Die FinanzIT (Hannover) und die Sparkassen Informatik (Frankfurt/Main). Als „Full-Service-Dienstleister“ bieten die IT-Dienstleister das gesamte Spektrum der Informationstechnologie: von der Entwicklung und Bereitstellung von IT-Anwendungen, Netzwerken und technischer Infrastruktur über die Beratung, Schulung und Support bis hin zum Rechenzentrumsbetrieb. Ein solch umfassendes Know-how nutzen bei der Sparkassen Informatik mittlerweile mehr als 240 Sparkassen mit einer Gesamt-Bilanzsumme von 515 Milliarden Euro. Damit haben mehr als die Hälfte der deutschen Sparkassen oder ein Viertel des gesamten deutschen Retail-Banking-Marktes ihre IT-Dienste an die SI ausgelagert. Mit mehr als 24 Milliarden Transaktionen im vergangenen Jahr und mehr als 130 000 angeschlossenen PCs betreibt die Sparkassen Informatik eines der weltweit größten Rechenzentren. Aufbauend auf der vorhandenen Grundlage sind die IT-Dienstleister gefordert, die Sparkassen mit zusätzlichen wettbewerbsfähigen Lösungen zu unterstützen. Vor allem durch den gemeinsamen Einkauf von Hard- und Software oder durch die gemeinsame Nutzung von IT-Infrastrukturen sind weitere Kosteneinsparungen möglich. Zudem entfallen Wartungs- und Entwicklungsarbeiten, wenn die Sparkassen auf die Entwicklung und den Betrieb individueller IT-Lösungen zugunsten gemeinsamer Lösungen verzichten. Gerade bei den standardisierten Leistungen und Prozessen ist das Einsparpotenzial wegen der Skaleneffekte besonders hoch. Die Sparkassen Informatik übernimmt heute auf Wunsch das Netz- und PC-Management und stellt den Sparkassen eine einheitliche Infrastruktur und Produktivitätsplattform zur Verfügung, die die Institute nutzen können, um interne Prozesse – wie beispielsweise den beleghaften Zahlungsverkehr oder auch das Kunden-Kontakt-Management – effizienter zu gestalten. Weiteres Potenzial bietet die Rückverlagerung der in den Sparkassen vorhandenen dezentralen IT-Komponenten in die zentralen Rechenzentren.

Quelle: Köhler 2006, 28



3.9.1 Ist-Situation der IT-Infrastruktur in Städten und Gemeinden

Die IT-Infrastruktur in den Städten und Gemeinden ist gekennzeichnet durch die Kombination von eigenen Hardware- und Softwarelösungen mit denen eines kommunalen Rechenzentrums, welches seine Leistungen mehreren Kommunen (Kreisen, Städten und Gemeinden) anbietet und typischerweise als Zweckverband organisiert ist. Die Bindung der einzelnen Kommunen an das kommunale Rechenzentrum ist hoch:

- Zum einen ist die Verflechtung von eigenen und rechenzentrumsbasierten Fachanwendungen hoch und schwierig zu entflechten.
- Zum anderen basiert der Erfolg der Rechenzentren auch auf ihrem Geschäftsmodell, welches üblicherweise die Kosten der Anschaffung und der Anpassung neuer Software auf die beteiligten Kommunen umlegt. Dabei richtet sich die Umlage nach der Abschreibung der Software. In der Praxis heißt das, dass die Kommunen bei einem möglichen Ausscheren für eine bestimmte Softwarelösung dennoch die Kosten für die Dauer der Abschreibung tragen müssen.

Standardsoftware und Städte und Gemeinden

Warum viele Kommunen nicht profitieren

In den frühen 1990er Jahren hat betriebswirtschaftliche Standardsoftware ihren Siegeszug angetreten. Der Erfolg dieser Softwaretechnologie ist unbestritten. Doch es besteht ein Zielkonflikt zwischen Herstellern und Anwendern: Der Hersteller möchte die Software einmal entwickeln und dann ohne Anpassungen an viele Kunden verkaufen. Der Wunsch der Anwender ist es dagegen, eine Software zu erwerben, die die spezifischen Unternehmensprozesse standardmäßig unterstützt – aber ohne große Anpassungskosten. Des Weiteren soll sich die Software flexibel und ohne großen Aufwand für die zukünftigen Geschäftsanforderungen aus- und umbauen lassen. Damit erfolgt die Standardisierung von Geschäftsprozessen durch die verwendete Software, nicht jedoch durch den Anwender oder den Kunden des Unternehmens. Zudem sind Anwender auf Aktualisierung angewiesen, auch wenn sie diese nicht als notwendig erachten. In aller Regel verlieren Anwender die Möglichkeit der technischen Unterstützung des Herstellers, wenn die verwendete Software veraltet ist. Aus strategischen Überlegungen ist deshalb zu prüfen, wie teuer ein Softwarewechsel wäre und ob überhaupt Alternativen bestehen. Auf die Bedürfnisse von Kommunen spezialisierte Anbieter, die gleichzeitig auch ihre Unternehmensstrategie auf die Eigentümer – die Kommunen – ausrichten, stellen dabei ein geringeres Risiko dar als Unternehmen, die Software für den öffentlichen Sektor nicht als zentrales Geschäftsfeld ansehen.

Quelle: eigene Zusammenstellung

3.9.2 Prozessoptimierung durch Harmonisierung und Integration

Für Städte und Gemeinden, die bislang keine standardisierte und harmonisierte Hard- und/oder Software in ihrer Verwaltung nutzen, sind erhebliche Prozessoptimierungspotenziale möglich. Hier zeigt sich aber auch (vgl. das folgende Fallbeispiel), dass bei einem Outsourcing der IT-Infrastruktur an einen privaten Dienstleister kein Beispiel auf der kommunalen Ebene bekannt ist, welches signifikante Kosteneinsparungen nachweisen kann. Gleichwohl darf hier nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Qualität der IT-Infrastruktur, der Software und des Help Desks oft erheblich zugenommen haben. Oft sind auch Support Services erst neu eingerichtet worden und haben dadurch vermutlich zu erheblichen Zeiteinsparungen bei den Sachbearbeitern geführt, die zuvor mit IT-Problemen „allein gelassen“ wurden. Da jedoch eine Zeiterfassung der Tätigkeiten in Städten und Gemeinden unüblich ist, kann über Einsparungen nur spekuliert werden.

Kreis Ludwigslust und T-Systems

Standardisierung, Harmonisierung und Integration

Der Landkreis Ludwigslust in Mecklenburg-Vorpommern lagerte bereits 2001 die komplette IT-Infrastruktur an T-Systems aus. Ursache für diesen Schritt war die heterogene Hardware- und Softwarestruktur, die erheblichen Koordinationsbedarf erzeugte und die Help Desk-Services extrem verteuerte, da Experten für verschiedene Systeme und IT-Strukturen erforderlich waren. Mit der Auslagerung verfolgt das Landratsamt das Ziel, die Modernisierung der eigenen IT-Infrastruktur, insbesondere im Desktop- und Netzwerkbereich, voranzutreiben und zugleich Wirtschaftlichkeitsgewinne für die Konsolidierung des kommunalen Haushaltes zu realisieren. Das Outsourcing der Informationstechnologie ist schnell mit der Erkenntnis verbunden gewesen, dass der sinnvolle Einsatz von IT in ausgelagerten Produktionsstrukturen die Ablösung bisheriger traditioneller Steuerungsverfahren und die übergreifende Koordinierung und Planung des gesamten IT-Einsatzes erfordert. Zu diesem Zweck wurde die zentrale Einheit „Informationsmanagement“ beim Landrat gebildet, die aus einem sogenannten Informationsmanager besteht.

T-Systems harmonisierte und standardisierte die IT-Infrastruktur sowie die grundlegende Software und die Fachanwendungen.

Quelle: Andersen 2005, 178 f.



Welche Lösungen bieten sich für Städte und Gemeinden an? Bei den Lösungsoptionen muss differenziert werden zwischen Städten und Gemeinden, die

- eigene IT-Infrastruktur, eigene Software besitzen und den Support selbst organisieren,
- im Wesentlichen die Infrastruktur, Software und Help-Desk-Funktionen des kommunalen Rechenzentrums nutzen,
- schon heute im Bereich der IT gut aufgestellt sind,
- eine fragmentierte, kaum verbundene IT-Infrastruktur besitzen, zahlreiche nicht kompatible Softwareanwendungen verwenden, keinen Support bieten und keine Standards definiert haben.

Die IT-Branche wirbt offensiv für eine Auslagerung der IT-Infrastruktur, Software und Help-Desk-Funktionen und begründet dies mit erheblichen Kostenvorteilen. Dabei lässt sich nicht verhehlen, dass normativ die Überlegenheit privatwirtschaftlicher Lösungen propagiert (Barnreiter 2006) und damit der Marktzugang nicht gerade erleichtert wird, wenn die öffentliche Verwaltung pauschal abqualifiziert wird: „Die veralteten, nicht am Leistungsprinzip orientierten Verwaltungsstrukturen in Behörden und öffentlichen Einrichtungen sowie der Einfluss der Gewerkschaften streuen oft Sand ins Getriebe, wenn es um Outsourcing geht“ (Barnreiter 2006, 4). Dabei ist ein Komplettoutsourcing heute eher selten zu finden (Hackmann 2006, 40), sondern Shared Service Centers (Mierschke 2006, 106).

Das Geschäft mit Kommunen und Mittelstand konzentriert sich nach wie vor auf Software und Beratung bei der Anpassung von Standardsoftware an die Bedürfnisse des Kunden. Business-Process-Outsourcing-Projekte im kommunalen Bereich sind nach wie vor die große Ausnahme, wenn von Projekten bei Kommunalunternehmen der Energiewirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Öffentlichen Personennahverkehrs abgesehen wird. In der Kernverwaltung sind Business-Process-Outsourcing-Projekte insgesamt, auch in marktüblichen Bereichen wie der IT, nur extrem selten anzutreffen.

Lösung durch Gemeinschaftsunternehmen?

Viel beachtet wurde das Scheitern eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen der Stadt Leipzig und IBM. Seitdem ist es lange Zeit zu keiner Neugründung eines Gemeinschaftsunternehmens für kommunale IT in Deutschland mehr gekommen. Sind damit auch die Optionen für eine Auslagerung in Gemeinschaftsunternehmen zunichte gemacht worden?

LeCos Leipzig

Die kurze Ehe der Stadt Leipzig mit IBM

Die Stadt Leipzig hat im Jahr 2000 den Bereich Informationstechnologie durch den Einbezug des privaten Partners IBM Global Services weiterentwickelt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit wurde in einem Gemeinschaftsunternehmen in der Rechtsform der GmbH realisiert. Zu diesem Zweck wurde zunächst der städtische IuK-Bereich ausgegliedert und zum 1.1.2001 durch den Einstieg der IBM teilprivatisiert. Es entstand das Leipziger Computer- und Systemhaus (LeCos) mit dem Ziel, externe Ressourcen (Finanzen, Fachwissen, Personal) für die eigene Dienstleistungsproduktion zu gewinnen. So sollten mit den finanziellen Ressourcen und dem Fachwissen der IBM nachfragespezifische Ressourcen (z.B. moderne Serverfarmen und Clientsysteme, User Help Desk) in der Stadt aufgebaut werden. Dies ist teilweise auch gelungen.

Die GmbH wurde jedoch im Juli 2002 wieder vollständig von der Stadt Leipzig übernommen und scheiterte damit als öffentlich-privates Kooperationsprojekt. Der Ausstieg der IBM ging darauf zurück, dass trotz einiger Erfolge wichtige technologische Lösungen für die Verwaltung nicht zufriedenstellend realisiert werden konnten, da die Komplexität der Anforderungen und Prozesse unterschätzt worden war und die Administration eine intensivere Beratung und Serviceleistung einforderte als erwartet. Zudem konnte der private Partner angesichts wachsenden Kostendrucks bestimmte Rationalisierungsmaßnahmen nicht durchführen, da z.B. die Leistungserbringung vor Ort vertraglich festgelegt war. Schließlich konnte LeCos keine neuen Kunden in der dezentralen Struktur der kommunalen Rechenzentren Sachsens gewinnen, eine Verbesserung der Kapazitätsauslastung konnte nicht erreicht werden.

Quelle: nach Andersen 2005, 155 f.

Neue Gemeinschaftsunternehmen in der IT-Branche sind eher selten. Zuletzt hat die Stadt Wiesbaden zusammen mit Siemens Business Services die Wivertis GmbH gegründet.

Neues Gemeinschaftsunternehmen:

Siemens Business Services und Wiesbaden gründen gemeinsames IT-Unternehmen

Die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden verlagert ihre IT-Abteilung ab sofort (2006) in ein Joint Venture mit Siemens – die Wivertis Gesellschaft für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen mbH. An dem neu gegründeten Unternehmen halten Siemens Business Services 50,1 % und Wiesbaden 49,9 % der Anteile. Die 64 Mitarbeiter der städtischen IT-Abteilung wechseln in die neue Gesellschaft. Wivertis betreibt für die nächsten zehn Jahre



die gesamte Informations- und Kommunikations-Infrastruktur der Landeshauptstadt. Die Stadt Wiesbaden hat einen entsprechenden Auftrag in Höhe von 82 Millionen Euro erteilt. Wivertis wird sämtliche Server, PCs und Telefone der Stadt übernehmen und betreuen. Die Stadt profitiert in diesem Public Private Partnership von der großen Siemens-Expertise. Die Vorteile: noch bessere IT-Betreuung und Hardware, die stets auf dem neusten Stand der Technik ist. Dazu: fest definierte Kosten, die im Haushalt jährlich eingestellt werden können. „Diese Form der Zusammenarbeit mit einem öffentlichen Partner hat in Europa Modellcharakter“, sagte Christian Oecking, der weltweit das Geschäft mit Outsourcing bei Siemens Business Services leitet. Der Siemens-Bereich ist Marktführer für E-Government in Westeuropa und gehört zu den weltweit führenden Anbietern von IT-Outsourcing. „Wir kennen die Anforderungen einer Kommune an ihre IT“, so Oecking.

Siemens wird die Zusammenarbeit nutzen und in Wiesbaden ein Kompetenz-Center für deutsche Kommunen einrichten. Andere Städte haben dort künftig die Möglichkeit, sich zu informieren, wie sie mit IT-Dienstleistern kooperieren, ihre Kosten senken und den Service für den Bürger verbessern können.

Quelle: ZDNet

Kooperationspartner Rechenzentrum

Die meisten Softwareanwendungen in Städten und Gemeinden werden von kommunalen Rechenzentren betrieben. Kommerzielle Anbieter sehen sich mit gut aufgestellten Rechenzentren konfrontiert, von denen einige ihre Leistungspakete zwischenzeitlich bundesweit vertreiben. Die herausragende Marktstellung der Rechenzentren begründet sich auf mehrere Faktoren:

- **Modularität**

Die Lösungen der kommunalen Rechenzentren sind meist modular aufgebaut und können so nach und nach von den Kommunen bei laufendem Verwaltungsbetrieb ergänzt werden.

- **Kommunikation**

Ihr Erfolg gründet sich auch auf der umfassenden Kenntnis der Situation in den Kommunen. Rechenzentren sprechen die Sprache der Städte und Gemeinden.

- **Ausstiegskosten**

Nicht unerwähnt bleiben sollte das dominierende Geschäftsmodell in den Rechenzentren, die die Kosten der Softwareentwicklung über mehrere Jahre auf die beteiligten Kommunen umlegen und somit einen sofortigen Austritt einer Kommune aus einem Verbund erheblich verteuern. Die Ausstiegskosten sind darüber hinaus wegen Pensionsrückstellungen für Beamte in den Rechenzentren hoch. Diese Rückstellungen fallen natürlich je nach Einstellungspolitik in der Vergangenheit unterschiedlich hoch aus, sind jedoch nicht unerheblich.

**Vom Rechenzentrum zum „Full Service Dienstleister“:
der Entwicklungsweg der AKDB**

Die AKDB ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Träger sind die kommunalen Spitzenverbände in Bayern (Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Städtetag, Verband der Bayerischen Bezirke). Gegründet wurde die AKDB 1971. Die AKDB beschäftigt zurzeit rund 700 Mitarbeiter, die über 4500 Kunden, vorwiegend in Bayern, Sachsen und Thüringen, zunehmend auch in den anderen Bundesländern (durch die kommIT) betreuen. Die AKDB arbeitet mit ihren Kunden – hauptsächlich Gemeinden, Städten, Landratsämtern, sonstigen öffentlichen Institutionen – im Rahmen privatwirtschaftlicher Verträge zusammen (kein Anschlusszwang!). Sie finanziert sich durch kostendeckende Kundenentgelte und erwirtschaftet jeden Cent mit ihren Produkten und Dienstleistungen im freien Wettbewerb. Als „Selbsthilfeeinrichtung der Kommunen“ arbeitet die AKDB nicht gewinnorientiert. Das Rechenzentrum ist in Bayreuth konzentriert. Die Struktur der AKDB ist durch produktspezifische Geschäftsfelder gekennzeichnet (z.B. Finanzwesen, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verkehrswesen, Sozialwesen, Bau- und Grundstückswesen, Personalwirtschaft, E-Government, usw.). Die AKDB versteht sich als ein langfristiger, strategischer Partner für die Kunden bei der Entwicklung und Pflege kommunaler Branchensoftware und bei ihrem Dienstleistungsangebot.

Eine primäre Aufgabe ist die Entwicklung, Pflege, der Vertrieb und Support von kommunalen Fachverfahren. Hierbei nimmt die AKDB eine Sonderstellung als einziges kommunales Softwarehaus in Deutschland ein, das für alle Kernbereiche der Verwaltung die Software selbst entwickelt. Damit ist die AKDB in der Lage, als Systemintegrator ein Gesamtangebot bereitzustellen, das Fachverfahren und E-Government-Services sinnvoll miteinander verbindet und zu einer medienbruchfreien Kommunikation von Behörden untereinander sowie zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern beiträgt.

Zu den wesentlichen Leistungen des Service-Rechenzentrums in der Geschäftsstelle Oberfranken (Bayreuth) zählen die kostengünstige Produktion zentraler Anwendungen, die Bereitstellung von Online-Auskunftssystemen für die Polizei sowie für einfache Melderegisterauskünfte für private und öffentliche Stellen (ZEMA) und ein Angebot von sonstigen Service-Leistungen für die Kunden, wie z.B. die Durchführung von Massendruckern. Das Outsourcing-Rechenzentrum in der Geschäftsstelle Unterfranken (Würzburg) bietet eine breite Produktpalette an Dialog-Verfahren an. Die Nutzung dieser Outsourcing-Lösungen ermöglicht den Kommunen, u.a. bei ihren Investitionen in die Informationstechnik einzusparen und sich auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Für den elektronischen Datenaustausch betreibt die AKDB einen Netzverbund mit ca. 1500 Kunden.



Die AKDB vertritt die Interessen der Kommunen z.B. bei der Neufassung von gesetzlichen Regelungen, mit dem Ziel, dass diese für alle Beteiligten schnell und wirtschaftlich in entsprechende Lösungsangebote umgesetzt werden können. Hierzu zählt auch die von der AKDB thematisierte – und ggf. mit dem Landesgesetzgeber abgestimmte – Neugestaltung von Geschäftsprozessen zwischen Verwaltungen und von Verwaltungen zu Bürgern und der Wirtschaft. Ein konkretes Beispiel ist die mögliche Verlagerung von Zuständigkeiten im KFZ-Zulassungswesen von der Kreisverwaltung auf die Gemeinden – von der AKDB auch softwaretechnisch unterstützt-, die den Bürgern und der Wirtschaft bei der Zulassung Zeit sparen hilft.

Service-Center Personalwirtschaft

Das Service-Center Personalwirtschaft bietet einen Komplett-Service für die Lohn- und Gehaltsabrechnung, die Gestaltung von dienst- bzw. arbeitsrechtlichen Maßnahmen und den Vollzug sonstiger personalwirtschaftlicher Aufgaben an. In maßgeschneiderten Lösungen für die Personalarbeit können die Kunden wählen, welche Aufgaben sie in welchem Umfang durch das Service-Center erledigen lassen. Dieses bietet u.a. folgende Leistungen an:

- Interpretation von allen vergütungsrelevanten Geschäftsvorfällen
- Umsetzung der gesetzlichen und tariflichen Regelungen
- Entgeltabrechnung mit dem Personalabrechnungsverfahren der AKDB
- Erstellung von Unterlagen für Controlling, Planung und Rechnungswesen.

ZEMA – Zentrale einfache Melderegisterauskunft

Melderegisterauskünfte gehören zu den am häufigsten nachgefragten kommunalen Dienstleistungen. Das Einholen von Online-Melderegisterauskünften über das von der AKDB betriebene ZEMA-Portal (www.zemaonline.de) ermöglicht sowohl den Kommunen als auch den Auskunftersuchenden aus Wirtschaft und Behörden erheblichen wirtschaftlichen Nutzen zu realisieren. Das Geschäftsmodell sieht vor, Kommunen und Auskunftersuchenden ein vollständiges Dienstleistungsangebot „rund um die Melderegisterauskunft“ anzubieten. So nimmt die AKDB mit der Beauftragung zur Erteilung von Online-Melderegisterauskünften den Kommunen nahezu alle Aufgaben ab. Die AKDB akquiriert die Power-User und schließt mit diesen die entsprechenden Nutzungsvereinbarungen für ZEMA ab. Sie fakturiert die Gebühren und erteilt den Kommunen Gutschriften für aus deren Datenbeständen erteilte Auskünfte in Höhe der gesetzlich geregelten Gebühr.

Integrationsplattform OK.KOMM

Die mit der Einführung von E-Government zunehmenden durchgängigen Geschäftsprozesse erfordern eine technisch und rechtlich sichere Kommunikation zwischen Anwendungen. Mit

der Integrationsplattform OK.KOMM stellt die AKDB eine zentrale Kommunikationsarchitektur zur Verfügung, sowohl für den Datenaustausch zwischen AKDB-Verfahren als auch (behördenübergreifend) zu Fremdlösungen. Wesentliche Features von OK.KOMM sind u. a.:

- Automatisierte Mitteilung an Fachverfahren
- Online-Zugriffe aus Fachverfahren auf Adressdaten im Einwohnerwesen
- Abwicklung der Kommunikation zwischen den Verwaltungseinheiten
- Integration der Fachverfahren in unterschiedlichen Kundenumgebungen.

Quelle: nach Angaben der AKDB

3.9.3 Neuausrichtung der kommunalen Rechenzentren

Die meisten kommunalen Rechenzentren entstanden in den 1960er und 1970er Jahren mit zu meist einer geringen Anzahl von beteiligten Kommunen. Die Initiative zur Gründung ging oft von Groß- und Mittelstädten aus. Die heutige Landschaft an kommunalen Rechenzentren ist hoch dezentral, die potenziellen Rechenleistungen der Rechenzentren übersteigt um ein Vielfaches den Bedarf der angeschlossenen Kommunen. Zwei Entwicklungstrends sind zu beobachten:

- zum einen Konzentrationsprozesse durch die Zusammenlegung von Rechenzentren,
- zum anderen Geschäftsfelderweiterungen durch Business Process Outsourcing und Beratungsleistungen. Hier sind beispielsweise die Rechenzentren Hellweg Iserlohn (NRW), Lemgo (NRW), aber auch das Rechenzentrum in Frechen (NRW) und andere zu nennen.

Die Entstehung zahlreicher kleiner Rechenzentren vor allem in Nordrhein-Westfalen im Unterschied zu dominierenden Rechenzentren in Bayern und Baden-Württemberg ist dadurch zu erklären, dass die Einführung von moderner Informationstechnologie in diesen Bundesländern wesentlich später erfolgte – zu einem Zeitpunkt, als zentrale Rechenzentren den dezentralen Lösungen als überlegen angesehen wurden.

In der Bundesrepublik ist die Anzahl der Rechenzentren, die eigene Software entwickeln, deutlich zurückgegangen. Heute sind nur noch drei Anbieter aktiv. Sie verfügen über verschiedene Alleinstellungsmerkmale. Von Bedeutung ist hier, dass private IT-Anbieter im Wesentlichen Spartenanbieter sind, aber nicht die Bandbreite der IT-Lösungen in Kommunen abdecken. Dabei ist unbestritten, dass vor allem in der Integration der zahlreichen Fachanwendungen erhebliche Synergien und Effizienzvorteile genutzt werden können. Vier IT-Bereiche sind zu unterscheiden:

- GIS, Planen und Bauen
- Meldewesen und Ordnungsrecht
- Finanzwesen
- Personalverwaltung.



Private Anbieter decken oft nur einen Bereich ab, die meisten haben sich auf Teilmodule innerhalb dieser vier Gruppen spezialisiert. Die Spezialisierung leistet dem Problem der Schnittstellenintegration Vorschub und behindert damit einheitliche Lösungen über Fachbereiche der Kommune hinweg.

Kommunale Rechenzentren sind durch ihre Träger besser vorbereitet, wenn es zu Gesetzes- oder Verfahrensänderungen kommt. In Baden-Württemberg und Bayern geben die Rechenzentren Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen im Auftrag der kommunalen Spitzenverbände ab und können dadurch schneller auf Rechtsnormänderungen reagieren. Kommunale Rechenzentren sind aufgrund ihrer Satzungen verpflichtet, sich nach den Interessen und Bedürfnissen der beteiligten Kommunen auszurichten. Eine Software-Abhängigkeit, wie sie privaten IT-Anbietern vorgeworfen wird – sei es durch das Geschäftsmodell selbst (Lizenzen) oder durch Softwareupdates (Notwendigkeit der Anpassung der eigenen Geschäftsprozesse an die Software und nicht umgekehrt) –, ist bei kommunalen Rechenzentren weniger wahrscheinlich.

Wie sehen kommunale Rechenzentren in der Zukunft aus? Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist davon auszugehen, dass ein Konzentrationsprozess stattfinden und sich die Anzahl der Rechenzentren dramatisch reduzieren wird, um akzeptable Kapazitätsauslastungen zu erreichen (territoriale Konzentration). Territoriale Konzentration bedeutet auch, dass Service Levels neu überdacht werden müssen. Was ist zentral zu erledigen, was dezentral? Das Nebeneinander von Hostfunktionen und autonomen Lösungen – typische Charakteristika von räumlich begrenzten kommunalen Rechenzentren – wird zugunsten einheitlicher Lösungen zurückgehen (vgl. hierzu auch das Fallbeispiel der Sparkassen).

Unbeschadet von den Konzentrationsprozessen ist zu erwarten, dass sich auch die Geschäftsfelder erweitern werden, wenn auch nur bei einer kleineren Anzahl an Rechenzentren, die sich am Markt nicht nur als IT-Dienstleister, sondern als Business-Process-Outsourcing-Spezialist etablieren. Im Unterschied zu konzentrierten Rechenzentren operieren diese Rechenzentren auch in „Fremdkommunen“. Sie sind sogenannte „Flächendecker“ (territoriale Erweiterung und funktionale Spezialisierung).

Noch kleiner wird die Anzahl der kommunalen Rechenzentren sein, die Softwareentwicklungen operativ selbst übernehmen (können) und vor allem in der Lage sein werden, notwendige Schnittstellen zu bestehender Software auch definieren und füllen zu können.

Wo sind in dieser Entwicklung private Anbieter zu finden? Der Einstieg privater Unternehmen in den Markt kommunaler IT erfolgt in der Regel über kommunale Rechenzentren. Private Anbieter bringen dabei Softwarelösungen ein, die einem der vier zentralen Bereiche kommunaler IT zuzu-

ordnen sind. Im Zuge der Einführung der kaufmännischen Buchführung sind vor allem Finanzlösungen populär. Wenige Anbieter sind dabei in der Lage, Produkte direkt anzubieten, wie etwa SAP. Aufgrund der hohen Kosten in der Anschaffung und Anpassung ist der Kreis der potenziellen Kunden eher klein – gemessen an der Gesamtanzahl der deutschen Kommunen. Die Studie geht davon aus, dass Geschäftsmodelle, die sich auf Softwareentwicklung und -anpassung begrenzen, sich langfristig im kommunalen Markt nicht behaupten können. Vielversprechender erscheinen Strategien, Business Process Outsourcing als Dienstleister anzubieten, also in der operativen Übernahme von Geschäftsprozessen. Hierfür sind die meisten IT-Anbieter jedoch nicht qualifiziert und können in der Regel auch auf keine Erfahrungen in der Umsetzung bei Städten und Gemeinden zurückgreifen.

3.9.4 Bewertung der Auslagerung von IT: Aufgabe für regionale Dienstleister

Aus strategischer Perspektive ist gerade bei IT-Dienstleistungen zu überlegen, welche Funktionen der IT an welchen Dienstleister ausgelagert werden können. Insbesondere ist zu berücksichtigen, ob Abhängigkeiten entstehen, deren Auflösung aus transaktionskostentheoretischer Perspektive zu teuer ist. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte kann von einer Eignung zur Auslagerung ausgegangen werden (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Nachfolgend werden Nutzen und Probleme einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Bisherige Erfahrungen deuten darauf hin, dass Kosteneinsparungen bei einer Auslagerung an einen privaten Dienstleister selten realisiert werden konnten, weil mit der Auslagerung auch eine erhebliche qualitative Verbesserung erreicht wird. Damit ist ein Vorher-Nachher-Vergleich fast unmöglich. Tendenziell deuten die Erfahrungen darauf hin, dass Städte und Gemeinden mit einer guten IT, guter Software und guten Supportleistungen keine besonderen Veränderungen bei einer Auslagerung erwarten können. Demgegenüber bietet sich eine Auslagerung an, wenn

- Softwareinsellösungen in den Fachbereichen und damit erhebliche Schnittstellenprobleme bestehen,
- unterschiedliche Hardware und Software verwendet wird, die den Support verteuern,
- Redundanzen in den Datenbeständen durch Integration reduziert oder eliminiert werden können.

Mengeneffekte lassen sich ohnehin in der Regel nur bei großen Rechenleistungen insgesamt erzielen. Eine kleine Gemeinde als Kunde bringt in der Regel zu wenig Kapazitätsauslastung.



Juristische Perspektive

Die Auslagerung ist weitgehend rechtlich unproblematisch, wenn die Bestimmungen des Datenschutzes – wie dargelegt – eingehalten werden.

Steuerungsproblematik der Prozesskette

Aus steuerungstheoretischer Perspektive ist anzumerken, dass die IT-Infrastruktur mit der Software für die Fachanwendungen zusammenpassen muss. Insgesamt werden die Kosten der Reintegration als nicht wesentlich eingeschätzt, wenn die grundlegende Problematik dezentraler und zentraler Rechenleistungen gelöst werden kann. Hierbei ist – insbesondere für die Bewertung – die strategische Einordnung der IT in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde entscheidend.

3.10 Elektronische Auftragsabwicklung

Die elektronische Auftragsabwicklung ist von vielen Unternehmen in Industrie, Handel und Dienstleistung eingeführt worden – in der öffentlichen Verwaltung ist die elektronische Auftragsabwicklung nach wie vor nicht besonders stark verbreitet (BearingPoint 2003). Die Nutzung der Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung erfolgt seit den 70er Jahren, E-Government ist aber erst seit einigen Jahren ein zentrales Thema (Wind 2006).

Die elektronische Auftragsabwicklung steckt auf kommunaler Ebene noch in den Kinderschuhen, und in den ersten Jahren stand vor allem die technische Machbarkeit im Vordergrund, die gelegentlich den Nutzen für Bürger und Wirtschaft verdrängte. Zwischenzeitlich haben sich eine Reihe von Anbietern und Lösungen etabliert, die von einer wachsenden Zahl von Städten und Gemeinden in Anspruch genommen werden.

Das Themenfeld der „elektronischen Auftragsabwicklung“ ist weit. Für diese Studie wurden drei zentrale Felder ausgewählt: Beschaffungsplattformen, Vergaben über das Internet und online-Lösungen für bürgernahe Dienstleistungen.

In diesem Abschnitt werden zunächst

- Beschaffungsplattformen für Verbrauchsgüter, dann
- Vergabepattformen für Dienstleistungen und Bauleistungen und schließlich
- Online-Dienste für bürgernahe Dienstleistungen vorgestellt.
- Empfehlungen zur Geschäftsprozessauslagerungen beenden den Abschnitt zur elektronischen Auftragsvergabe.

3.10.1 Internetbasierte Beschaffungsplattformen für Verbrauchsgüter

Die internetbasierte Vergabe öffentlicher Aufträge umfasst den gesamten Workflow der Vergabe. Die elektronische Unterstützung der Beschaffungs- und Vergabetätigkeit beginnt mit der Entstehung des Bedarfs beim öffentlichen Auftraggeber. Elektronische Vergabetools unterstützen die internen Arbeitsschritte von der Vorbereitung der Vergabe bis zum Abschluss des Verfahrens bzw. bis zum Vertragsmanagement. Dies umfasst im Wesentlichen die Arbeitsschritte von der Zusammenstellung der Vergabeunterlagen, der Bekanntmachung mit dem Aufruf zum Wettbewerb, der Übermittlung der Vergabeunterlagen an die interessierten Unternehmen, die Bearbeitung und Einreichung von Bewerbungen/Angeboten, der Entgegennahme der Bewerbungen und/oder Angebote, der Auswertung der eingereichten Bewerbungen/Angebote, den Mitteilungen über Zuschlag und die Ablehnungen bis hin zur Auftragsabwicklung und Abrechnung der erbrachten Leistungen.

„In vielen Branchen der Privatwirtschaft hat sich der elektronische Einkauf (eProcurement) bereits etabliert. Im Zuge von E-Government-Projekten planen zunehmend auch öffentliche Verwaltungen, die Möglichkeiten der elektronischen Vergabe und Beschaffung zu nutzen (vgl. allg. Grimmer 2003). Durch Ausschreibungen über das Internet können öffentliche Auftraggeber wie auch Anbieter aus der Privatwirtschaft ihre internen Prozesse deutlich verschlanken. Aufgrund der medienbruchfreien elektronischen Bearbeitung von Ausschreibungsunterlagen und Angeboten lassen sich für beide signifikante Einsparpotenziale realisieren“ (BITKOM 2006). Verschiedene Unternehmen haben es vorgemacht: Durch neue Formen der Beschaffung, nicht durch die Begrenzung der Einkaufskompetenzen der Fachbereiche lassen sich erhebliche Einsparungen realisieren.

„E-Procurement“: stöbern im elektronischen Katalog

Die meisten deutschen Unternehmen haben erkannt, dass sich im Internet schneller und billiger einkaufen lässt. Bei einer aktuellen Umfrage des Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) meinte nur noch jeder vierte Befragte, auf den Einsatz von E-Sourcing verzichten zu können. Das Gros der Verweigerer stammt aus dem Mittelstand, wobei hier die Skepsis langsam aufweicht. Über die hohen Kosten stöhnt kaum jemand: Häufigster Hinderungsgrund sind offenbar innerbetriebliche Widerstände und die sich daraus speisende fehlende Motivation. Die mit der Umstellung verbundenen Chancen werden häufig nicht erkannt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Einkäufer kaum reflektieren, wie aufwendig sie ihr Geschäft betreiben.



Die explodierende Vielfalt der Enderzeugnisse steigert auch die Zahl der Anbieter. Jedes Teil benötigt einen Stammdatensatz und eine Bestandsverwaltung. Für jedes Teil müssen Lieferanten ausgewählt und regelmäßig bewertet werden. Die Variantenvielfalt verursacht viele kleine Bestellungen. „Exotische“ Variantenteile, die selten benötigt werden, sind – verbrauchsorientiert – schlecht planbar und werden deshalb möglichst einzeln und auftragsorientiert beschafft. Bei enger Terminplanung sorgt das für zusätzliche Probleme. Einkäufer müssen mit großem Aufwand kurzfristig lieferfähige Lieferanten finden und zugleich innere Abläufe zu beschleunigen trachten.

Der im Einkauf anfallende Aufwand für Bestellabwicklung wird auch beeinflusst durch die Anzahl der Anbieter, bei denen Angebote eingeholt werden, und die daraus resultierende Zahl der Rückfragen, die zu bearbeiten sind. Zudem steigt mit der Zahl der möglichen Lieferanten auch die Zahl der Angebote, die zu vergleichen sind. Lassen Termintreue und Qualitätszuverlässigkeit der Lieferanten zu wünschen übrig, steigt im Unternehmen der Personalaufwand für Terminverfolgung und Reklamationsabwicklung.

Um hier effizienter zu arbeiten, führen jedes Jahr rund ein Zehntel der Unternehmen elektronische Kataloge ein, die spätestens 2008 nach Einschätzung des BME Standard sein werden. Auch hier haben Mittelständler Aufholbedarf: Nur jeder zweite verfügt derzeit über elektronische Kataloge. In 22 % der mittelständischen Unternehmen sind allerdings Projekte für E-Kataloge angelaufen. Die Prozesskosten sanken bei A- und B-Gütern um durchschnittlich 15 %, bei den C-Gütern im Schnitt sogar um 30 %. Zugleich können die Warenpreise gedrückt werden: bei den A- und B-Gütern um rund 5 % und bei C-Gütern um 10 %.

Quelle: enable (2006) 9, S. 10 der Financial Times Deutschland

Ist-Analyse der Beschaffung in Städten und Gemeinden

Die KGSt verwies bereits 2003 auf die Lösung von Beschaffungsplattformen (E-Procurement, vgl. KGSt 2003). In vielen Branchen der Privatwirtschaft hat sich der elektronische Einkauf (E-Procurement) bereits etabliert. Im Zuge von E-Government-Projekten entdecken jedoch auch zunehmend öffentliche Verwaltungen die Möglichkeiten der elektronischen Vergabe und Beschaffung.

Anders als Unternehmen sind öffentliche Auftraggeber allerdings an eine Vielzahl vergaberechtlicher Vorschriften gebunden. Wesentliche Grundlage bilden hierbei die Vertrags- und Verdingungsordnungen (VOL, VOB, VOF). Entsprechende rechtliche, technische und funktionale Anforderungen werden dadurch an die technischen Systeme gestellt, die die Vergabeprozesse elektro-

nisch unterstützen. Während die Neufassungen der Vertrags- und Verdingungsordnungen die Möglichkeiten der elektronischen Angebotsabgabe berücksichtigen, ist die Vergaberechtskonformität der Softwareprodukte und der technischen Plattformen eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren für eine rechtssichere und wirtschaftliche Abwicklung des öffentlichen Einkaufs. Wenn sich ein öffentlicher Auftraggeber daher mit der Einführung oder Nutzung einer Softwarelösung für die elektronische Vergabe auseinandersetzt, muss dieser die angebotenen Funktionen und die technische Realisierung dahingehend überprüfen, ob damit eine rechtskonforme Abwicklung einer digitalen Vergabe möglich ist. Dies bedeutet aber auch, dass es nicht möglich ist, elektronische Einkaufssysteme, die explizit für den Einsatz in Unternehmen entwickelt wurden, „eins zu eins“ in die öffentliche Verwaltung zu übernehmen. Diese Systeme berücksichtigen in der Regel nicht die spezifischen rechtlichen Anforderungen, an die die Verwaltungen im Rahmen ihrer Vergaben und Beschaffungen gebunden sind.

E-Procurement ist eine Anwendung im Rahmen von E-Government, die zu schnellen Effekten und zu echten Rationalisierungen führen kann. Es unterstützt damit die generellen Ziele von E-Government, eine höhere Dienstleistungsqualität einerseits und eine höhere Wirtschaftlichkeit der Prozesse andererseits zu erreichen.

Vergabe- und kartellrechtlich zulässige Internetlösungen

Internetbasierte Beschaffungsplattformen waren anfangs rechtliches Neuland, und die Frage war offen, ob durch Beschaffungsplattformen die vergaberechtlichen Normen eingehalten werden können. „Die Publikation öffentlicher Aufträge auf einer kommunalen Ausschreibungsplattform ist verfassungs- und landesrechtlich zulässig. Die Veröffentlichung kommunaler Aufträge weist einen gemeindespezifischen Charakter auf und steht somit in unmittelbarem Zusammenhang mit der hoheitlichen Beschaffungsaufgabe, sodass keine Bedenken gegen eine Veröffentlichung im Internet bestehen. Die Gründung einer kommunalen Betreibergesellschaft ist folglich zulässig“ (Schindler 2001, 75).

Zahlreiche Gutachten haben die Situation entschärft, und eine wachsende Anzahl von Städten und Gemeinden bedient sich internetbasierter Beschaffungsplattformen.

www.intersource.de

Kommunale Beschaffung auf den Punkt gebracht

Begriffe wie Digitale Signatur, internes Dokumentenmanagement und ein Ablauf von Ausschreibung bis Submission ohne Medienbruch zeigen, in welche Richtung sich das E-Procurement der öffentlichen Hand entwickeln wird. Die KDVZ Citkomm, ein kommunal-



les IT-Dienstleistungsunternehmen mit Hauptstandort in Iserlohn, hat ihre Aktivitäten zum E-Procurement unter dem Dach „Intersource“ zusammengefaßt.

Die KDVZ Citkomm ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts in der Rechtsform eines Zweckverbandes. Sie wird, vormalig als Nachfolgeorganisation des Rechenzentrums des ehemaligen Kreises Iserlohn im Juli 1973 gebildet, von den drei Kreisen Hochsauerlandkreis, Märkischer Kreis und Kreis Soest sowie von den 41 in diesen Kreisen liegenden Städten und Gemeinden getragen und ist als Konzern strukturiert. Als kommunaler IT-Dienstleister bietet die KDVZ Citkomm ihren Kunden kompetente Beratung in allen Belangen der Informationstechnologie an. Sie konzentriert sich ganz auf kommunale Märkte.

Die Beschaffungsplattform „ISMarket“ der Domain www.intersource.de ist die marktführende Lösung für die freihändige Vergabe und die Beschaffung von Verbrauchsmaterial, Schul- und KiTa-Ausstattung, EDV und anderen Dingen des täglichen Bedarfs. „ISSubmission“ ist die elektronische Plattform zur Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand. Sie wickelt sowohl das kommunale Ausschreibungs- als auch das Angebotsmanagement der Bieterunternehmen auf einfache, sichere, schnelle und effiziente Art und Weise ab.

Beide Felder sind in die Produkte, Beratungs- und Projektmanagementdienstleistungen der KDVZ Citkomm eingebettet. Eine Untersuchung und gegebenenfalls Neuausrichtung interner Prozesse ist ebenso möglich wie die Anbindung der Software an die internen Kassensysteme oder die Kosten- und Leistungsrechnung der jeweiligen Kunden. Intersource leistet damit einen wichtigen Beitrag zu einem schlanken, effektiven und preiswerten E-Government.

Wie erfolgreich die Leistungen durch „ISMarket“ sind, zeigt die jüngste Auslobung des E-City NRW Awards, eines von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit dem „Behörden Spiegel“ in drei Kategorien verliehenen Preises für herausragende Internet-Dienstleistungen von Städten und Gemeinden in der Kategorie Government to Business. Sieger im Herbst 2005 war die Stadt Grevenbroich – die „Bundeshauptstadt der Energie“, wie Laudator und Jury-Mitglied Johannes Winkel die Stadt am Niederrhein vorstellte – mit dem Projekt „Public Procurement: Elektronische Beschaffung über den elektronischen Marktplatz ISMarket“.

Quelle: www.behoerderspiegel.de; www.kdvz.de

3.10.2 Vergabernetze im Internet

„Der Erfolg der elektronischen Vergabe hängt entscheidend von der Bereitstellung durch die öffentliche Hand und der unternehmensseitigen Akzeptanz ab. Bisher ist die Zahl der Unternehmen, die elektronische Angebote unterbreiten, deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission sollten bis zum Jahr 2003 25 % aller Beschaffungen elektronisch abgewickelt werden. Von diesen Vorgaben sind wir auch im Jahr 2006 noch weit entfernt. Besonders problematisch ist hierbei die elektronische Angebotsabgabe. Nach aktuellen Schätzungen werden weniger als 5 %, vermutlich sogar weniger als 2 % aller Angebotsabgaben in Deutschland in elektronischer Form abgewickelt. Während im Business to Business Geschäft (B2B) klare Einsparungen durch E-Procurement-Lösungen erreicht werden, bleibt der öffentliche Sektor zurück. Bereits getätigte Investitionen und Einsparpotenziale bleiben ungenutzt“ (Positionspapier der BITKOM).

Rund 460 000 baunahe Handwerksbetriebe erbringen Leistungen, die in etwa sechs Millionen Ausschreibungen pro Jahr vergeben werden. Der Gesamtmarkt für Bauvorhaben in Deutschland beträgt jährlich etwa 220 bis 250 Milliarden Euro und umfasst Aufträge der öffentlichen Hand, der Industrie, des Mittelstandes und der privaten Auftraggeber. Die Bekanntmachung und Vergabe von Bauprojekten erfolgt dabei zunehmend auf elektronischem Weg. Bis zum Jahr 2011 werden nach Schätzungen der DVBN Deutsches Vergabe- und Beschaffungsnetz GmbH etwa 50 % des gesamten Vergabemarktes elektronisch abgewickelt. Dies entspricht etwa einem Bauvolumen von 120 Milliarden Euro. Diese breite Anwendung der elektronischen Vergabe wird gefördert durch die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG. Diese sehen unter anderem vor, dass alle Bauvorhaben öffentlicher Auftraggeber ab 2010 elektronisch ausgeschrieben werden müssen. Ziel ist, die Vergabeverfahren dadurch kostengünstiger, transparenter und effizienter zu gestalten.

Das Deutsche Vergabe- und Beschaffungsnetz (DVBN) bietet seit 2006 im Internet die einfache, effiziente und rechtskonforme Möglichkeit der E-Vergabe. Begleitet wird das Vorhaben vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

Das Deutsche Vergabe- und Beschaffungsnetz (DVBN): internetbasierte Vergabe öffentlicher Aufträge

Mit der Plattform DVBN.de schafft die DVBN Deutsches Vergabe- und Beschaffungsnetz GmbH und ihre Partner eine unabhängige elektronische Infrastruktur zur Vernetzung der gesamten Bauwirtschaft in Deutschland: von privaten und öffentlichen Auftraggebern über Architekten, Handwerker und Bauunternehmer bis hin zu Lieferanten. Initiiert wurde das



Vorhaben vom Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB). Die Plattform ermöglicht die kostengünstige und effektive Abwicklung der komplexen Auftragsvergabe in der Baubranche – und schafft damit gleichzeitig die Voraussetzungen zur Erfüllung der EU-Vorgaben, bis 2010 jede Ausschreibung im öffentlichen Bereich elektronisch durchzuführen. In Planung ist dabei ebenfalls die Einbindung der elektronischen Beschaffung und die Bereitstellung von Finanzdienstleistungen.

Das Deutsche Vergabe- und Beschaffungsnetz ist neutral und steht weiteren Partnern offen. Aufgrund der offenen und flexiblen Systemarchitektur können bereits bestehende Lösungen, zum Beispiel von Softwareherstellern und Betreibern von Ausschreibungsplattformen oder Bauportalen, in die webbasierte Infrastruktur integriert werden.

Quelle: nach Angaben der DVBN Deutsches Vergabe- und Beschaffungsnetz GmbH

„Das Betreiben einer Angebotsplattform durch die Kommunen zur Beschaffung von Gütern des täglichen Bedarfs, sogenannte C-Materialien, ist grundsätzlich rechtlich zulässig, soweit die Plattform anderen Nutzern vorenthalten wird. Verwendbar für die öffentliche Beschaffung ist eine Angebotsplattform jedoch nur im Rahmen einer freihändigen Vergabe bzw. des Verhandlungsverfahrens. Wirtschaftlich verursacht ein elektronisches Katalogsystem aufgrund der geforderten Vollständigkeit des katalogisierten Teileumfangs und der Aktualität des Katalogsystems enorme finanzielle sowie personelle Belastungen. Die ständige Suche nach neuen Lieferanten und die Pflege des Systems erfordern ein eigenständiges Team mit entsprechendem Budget und die technische Systemvoraussetzung. Das Betreiben einer Angebotsplattform in Form eines elektronischen Katalogsystems sollte daher den privaten Anbietern überlassen werden“ (Schindler 2001, 75).

Bürgerkonto – eine Übersicht über Forderungen und Zahlungen

Die Lösung eines Bürgerkontos ist bereits mehrfach beschrieben worden (vgl. nachfolgend PriceWaterhouseCoopers 2000): Im konzipierten und umgesetzten Verwaltungssystem trifft der Antrag als Workflow-Eintrag direkt im Eingangskorb des betroffenen Mitarbeiters ein. Der Antrag ist nicht als Nachricht, sondern sofort als „Transaktion“ gekennzeichnet. Wenn nun der Mitarbeiter den Eingang bearbeitet, wird die benötigte Transaktion aufgerufen, ausgeführt und automatisch an die nächste Genehmigungsstelle weitergeleitet. Die herkömmliche Ablage wird modernisiert. Jeder Vorgang wird mit all seinen betroffenen Dokumenten in digitaler Form durch das System geführt. Dabei ist die elektronische Akte ein wichtiger Bestandteil des Systems. Dies wird den Bürgern erlauben, über das Internet eine Akteneinsicht in alle ihre behördlichen Vorgänge zu erhalten. Schließlich wird die Einbindung eines „Bürgerkontos“ auch die finanzielle Seite der

Internet-Services abdecken. Jeder registrierte Bürger kann die über „sein“ Bürgerkonto getätigten Transaktionen jederzeit einsehen.

Die Stadt Brühl und DATEV

Die Stadt Brühl vereinbarte 2005 mit der DATEV, die Veranlagung für Grundbesitzabgaben und Gewerbesteuer, die bisher über das Gebietsrechenzentrum durchgeführt wurde, von der Stadt Brühl in Eigenregie zu veranlassen. Hierzu waren ebenfalls umfangreiche Anpassungsarbeiten (Schnittstellen) notwendig; es handelt sich immerhin um einen Datenbestand von ca. 40 000 Datensätzen. Damit ist die Grundlage geschaffen, um sukzessive durch weitere Komprimierung ein sogenanntes „Bürgerkonto“ einzurichten, mit dem die vielfältigen „Kontakte“ einer Bürgerin oder eines Bürgers zur Stadtverwaltung über ein einziges Konto erfasst werden. Schließlich wurde bei der Gelegenheit der Umstellung auf das neue Rechnungswesen der Schritt in moderne Onlineverarbeitung der Kontoauszüge etc. vorgenommen; gleichzeitig wurden EDV-gestützte Verfahren für das Mahnwesen und die Vollstreckung eingeführt.

Quelle: Internetangebot der Stadt Brühl

3.10.3 Bewertung der Prozessoptimierung durch elektronische Auftragsabwicklung

Aus strategischer Sicht ist zu prüfen, inwieweit eine elektronische Auftragsabwicklung gegenüber dem Bürger von der Auftragsabwicklung gegenüber anderen zu trennen ist. Die Kundenperspektive gehört zu den strategischen Aufgaben der Kommune, während andere Bereiche wie Beschaffung und Ähnliches weniger als strategisch relevant eingeschätzt werden können. Deswegen ist in der Zusammenfassung der Auslagerungsoptionen im abschließenden Kapitel der Bereich der elektronischen Auftragsabwicklung in zwei Teilbereiche differenziert worden. Aus strategischer Perspektive ist der Bereich des unmittelbaren Bürgerkontaktes weniger für eine Auslagerung geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128).

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Beschaffungsplattformen und E-Vergaben haben sich in den vergangenen Jahren entwickelt. Hier besteht kein Bedarf für die eigene Softwareentwicklung oder den Aufbau eigener Lösungen. Private Anbieter können hier bereits angepasste Lösungen anbieten. Nur im Falle datenschutzrechtlich sensibler Bereiche ist anzudenken, inwieweit aus Gründen des Datenschutzes und der Rechtssicherheit eine eigenständige Lösung interkommunal erbracht werden könnte.



Internetbasierte Prozessinitialisierungen durch den Bürger eröffnen neben den bestehenden Zugängen neue Wege in die Verwaltung. Sie können die Bürgerämter und Callcenter entlasten, wenn das Angebot zueinander kompatibel ist und der Bürger individuell sich selbst aus dem Angebot der öffentlichen Dienstleistungen bedienen kann.

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive sind die beiden Bereiche auslagerungsfähig.

Juristische Perspektive

Zur Thematik liegen zahlreiche Studien und Rechtsgutachten vor. Die Vielzahl gerade an internetbasierten Beschaffungsplattformen zeigt, dass eine vergaberechtlich konforme Ausgestaltung möglich ist. Hier sind keine besonderen rechtlichen Probleme zu erwarten.

Für den Bereich der bürgerorientierten Dienstleistungen sind ebenfalls keine besonderen Probleme zu erwarten, insbesondere dann, wenn die Prozessinitialisierung von dem Bürger selbst ausgeht. Hier können auf dem Prinzip der Freiwilligkeit auch bestehende rechtliche Restriktionen durch Zustimmung des Einzelnen überwunden werden.

Steuerungstheoretische Perspektive

Aus steuerungstheoretischer Perspektive ist – genauso wie bei der IT-Infrastruktur und der Software – darauf zu achten, dass die internetbasierten Angebote (egal ob für Bürger oder für Zwecke der Beschaffung) keine Insellösungen darstellen, sondern sich in die bestehende Software und die bestehenden Prozesse integrieren lassen und so wenig Schnittstellen wie Medienbrüche aufweisen.

3.11 Rechtsberatung

Die Erkenntnis, dass überregionale Kooperationen und Netzwerke Synergieeffekte schaffen und in den verschiedensten Bereichen für hohe Qualitäts- und Effizienzsteigerungen sorgen, hat sich längst durchgesetzt.

Doch in der Praxis fehlt es vielerorts gerade in den öffentlichen Verwaltungen an entsprechenden Konzepten und übergreifenden Initiativen. So kommunizieren die Kommunen bisher nur in Ausnahmefällen intensiv über Wissensmanagement-Netzwerke miteinander. Trotz ähnlich gelagerter Aufgaben und Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft, wie sie öffentliche Verwaltungen lokal über die jeweiligen Fachämter erbringen, wird der überregionale und interkommunale Austausch nur unzureichend praktiziert.

3.11.1 Ist-Analyse der Justiziarate in Städten und Gemeinden

In allen Städten und Gemeinden sind Juristen beschäftigt. Die Personalkosten dieser festangestellten Juristen sind in aller Regel deutlich geringer, als dies bei der Inanspruchnahme von Rechtsanwaltskanzleien für jede Anfrage der Fall wäre. Allerdings müssen oft für besondere Rechtsfragen spezialisierte Kanzleien beauftragt werden, auch wenn andere Städte und Gemeinden ähnliche oder gleichgelagerte Fälle bereits früher haben prüfen lassen. Eine Koordination oder gar Kooperation der Rechtsämter untereinander findet nicht statt.

3.11.2 Prozessoptimierung durch neue Formen der interkommunalen Kooperation

Die Erkenntnis, dass überregionale Kooperationen und Netzwerke Synergieeffekte schaffen und in den verschiedensten Bereichen für hohe Qualitäts- und Effizienzsteigerungen sorgen, hat sich längst durchgesetzt. Doch in der Praxis fehlt es vielerorts an entsprechenden Konzepten und übergreifenden Initiativen. So kommunizieren die Kommunen bisher nur in Ausnahmefällen intensiv über Wissensmanagement-Netzwerke miteinander. Trotz ähnlich gelagerter Aufgaben und Dienstleistungen für Bürger und Wirtschaft, wie sie öffentliche Verwaltungen lokal über die jeweiligen Fachämter erbringen, wird der überregionale und interkommunale Austausch nur unzureichend praktiziert.

Wissensmanagement für kommunale Rechtsämter

Neue Formen interkommunaler Kooperation

Das Beispiel „Wissensmanagement für kommunale Rechtsämter (WikoR)“ zeigt auf, welche Faktoren bei der Gestaltung eines verwaltungsspezifischen Wissensmanagement-Netzwerkes berücksichtigt werden müssen und wie ein solches multimedial gestützt werden kann. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen des Programms „Wissensmedia“ gefördert und ist zum 1. Januar 2005 unter Projektleitung des Forschungsinstitutes für Rationalisierung e.V. (FIR) offiziell gestartet. Mit der technischen Entwicklung und Umsetzung ist die regio IT aachen gmbh beauftragt. Die Projektlaufzeit ist bis einschließlich 2007 anvisiert; beteiligt sind die Rechtsämter der Städte Aachen, Krefeld, Mülheim an der Ruhr, Essen, Oberhausen sowie des Kreises Bad Segeberg.

Die Tatsache, dass Komplexität und Umfang juristischer Fragestellungen und Verfahren innerhalb der Kommunalverwaltungen in den letzten Jahren stetig zugenommen haben, führte zu akutem Handlungsbedarf. In den verschiedensten Fachbereichen rücken zunehmend juristische Problemlagen in den Fokus der täglichen Arbeit. Hierbei übernehmen die Juristen der kommunalen Rechtsämter zentrale Beratungsaufgaben sowie Fallbearbeitun-



gen. Aktuelle Rechtsprechung, einzuhaltende Verfahrensschritte und die Prüfung von erbrachten Leistungen hinzugezogener privatwirtschaftlicher Kanzleien: höchst wissensintensive Prozesse, denen die kommunalen Rechtsämter im Rahmen ihrer täglichen Arbeit gegenüberstehen. Hierbei gestaltet sich der Erwerb und Ausbau relevanten Wissens als schwierig, denn ein systematischer, rechtsamtübergreifender Austausch findet derzeit nicht statt, bereits vorliegende Arbeitsergebnisse der Rechtsämter sind untereinander alles andere als transparent. In der Folge ergeben sich doppelter Arbeitsaufwand, juristisch folgenschwere Fehlentscheidungen und kostenintensive Nutzungen externer Datenbanken. Maßgeschneiderte Multimedia-Lösungen ermöglichen einen Austausch an Informationen zwischen den Städten. Ein ganzheitliches und IT-gestütztes Wissensmanagement ist der Schlüssel, um relevante Informationen und Wissensbestände zusammenzuführen und transparent zu gestalten. Erste Voraussetzung: die Einführung grundlegender Strukturen zur elektronischen Ablage und Dokumentenverwaltung innerhalb der Rechtsämter.

Im Rahmen des Projektes wird ein multimediales Wissensmanagement-System mit rechtsamtindividuellen Datenbanken und einem zentralen Wissensserver entwickelt. Dabei werden die heterogenen IT-Landschaften bei den Rechtsämtern berücksichtigt. Grundlage der technischen Infrastruktur, die von der regio IT aachen bereitgestellt und gehostet wird, stellt ein webbasiertes Peer-to-Peer-Netz dar, das die Verwendung von Open-Source-Lösungen erlaubt. Die Plattform WikoR ist für die Rechtsämter somit über Standard-Internetbrowser voll verfügbar.

Quelle: www.regioit-aachen.de
Mirja Niewerth-Halis, regio iT aachen gmbh, Marc Beyer, Forschungsinstitut für Rationalisierung

3.11.3 Bewertung der Auslagerungsoptionen für Rechtsberatung: Neue Formen der interkommunalen Kooperation

Die Rechtsberatung ist grundsätzlich für eine Auslagerung geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Dabei sind Nutzen und Probleme, die sich bei einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive ergeben, zu beachten. Diese werden anschließend näher betrachtet.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Die Zusammenarbeit der Rechtsämter in virtuellen Netzwerken ist betriebswirtschaftlich sinnvoll und kann auch für hochspezialisierte Tätigkeiten wie Rechtsprechung große Vorteile erbringen. Eine Auslagerung an private Dienstleister ist schon allein wegen der unterschiedlichen Bezahlung betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Juristische Perspektive

Rechtliche Probleme der Netzwerkbildung sind nicht bekannt. Es handelt sich nicht um einen öffentlichen Auftrag.

Steuerungstheoretische Perspektive

Auch aus steuerungstheoretischer Perspektive sind keine Probleme der Reintegration zu erwarten, im Gegenteil: Die Nutzung von Informationen anderer steigert die Professionalität der Rechtsämter intern.

3.12 Gebäudemanagement

Gebäudemanagement – neudeutsch „Facility Management“ – gehört zu den Bereichen, die in der Vergangenheit kaum berücksichtigt wurden. Zwar haben öffentliche Verwaltungen sowie Städte und Gemeinden verschiedene Funktionen vor allem privatisiert, ein wirtschaftlicher Umgang mit Grund und Boden war in der Vergangenheit aber schon allein deswegen erschwert, da die Kameralistik den Ressourcenverbrauch von Gebäuden kaum abbilden konnte (vgl. allg. Beyer und Plaß 2001).

3.12.1 Ist-Situation der Gebäudeverwaltung

In vielen Städten und Gemeinden trennen sich die Verwaltungen von ihren Liegenschaften durch die Gründung von Eigenbetrieben oder Anstalten des öffentlichen Rechts. Diese neuen Einheiten haben die Aufgabe, den kommunalen Grundbesitz zu verwalten und gegebenenfalls zu erschließen sowie die kommunalen Gebäude zu bewirtschaften. Die Gebäudewirtschaft war in der Vergangenheit immer wieder Inhalt von Veränderungen. Begonnen hatte die Privatisierung in vielen Städten und Gemeinden durch die Auslagerung der Gebäudereinigung. Es gibt in Deutschland kaum eine Stadt oder Gemeinde, die diese Funktion noch selbst wahrnimmt.

3.12.2 Prozessoptimierung durch Verkauf, Leasing, Auslagerung?

Eine wesentliche Prozessoptimierung besteht darin, die fragmentierte, also „organisierte Unverantwortlichkeit“ im Bereich des Gebäudemanagements aufzuheben, indem nur eine Einheit für den Betrieb und die Bewirtschaftung von öffentlichen Gebäuden zuständig ist. Diese sollte schon heute nach der kaufmännischen Buchführung die Rechnungslegung anfertigen. Hier eignen sich vor allem – je nach landesgesetzlicher Regulierung unterschiedlich – kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts.



3.12.3 Gemeinschaftsunternehmen und Public Private Partnerships für das Facility Management

Im Bereich des kommunalen Facility Managements werden zur Finanzierung und effizienten Organisation neue Formen der Erbringung der Bauaufgaben und der Bewirtschaftung diskutiert und umgesetzt. „Unter der Bezeichnung Public Private Partnership werden in der jüngeren Vergangenheit vermehrt Konzepte diskutiert, den Instandhaltungsstau insbesondere im öffentlichen Hochbau durch Einwerbung privaten Kapitals sowie privater Ressourcen und Know-hows aufzulösen“ (Pfnür 2006, 22). Dabei steht die Zusammenfassung aller Aufgaben im Lebenszyklus öffentlicher Gebäude, angefangen bei der Bau- und Sanierungsplanung über die Ausführung und den Betrieb bis hin zur Verwertung der Immobilien, zur Debatte. Die öffentlichen Partner versprechen sich davon eine Zunahme der Leistungsqualität bei sinkenden Kosten sowie die Verschlankung der Verwaltung durch die Übertragung der Aufgaben der Bau- und Liegenschaftsverwaltung an private Partner.

Die öffentliche Hand tut sich mit der Instandhaltung der öffentlichen Hochbauten auf Grund finanzieller Restriktionen schwer. Dabei besteht nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) bundesweit ein Instandhaltungsstau von über hundert Millionen Euro. Gerade im Bereich der Schulen sind die Bestände an Gebäuden und Liegenschaften veraltet und bedürfen grundlegender Sanierung. Oft werden die vorhandenen Objekte den heutigen Anforderungen an moderne Bildung mit vermehrt ganztägigem Bildungsangebot und den gestiegenen Energieanforderungen nicht mehr gerecht. Auf Grund der leeren Kassen ist jedoch davon auszugehen, dass sich die öffentliche Hand zukünftig mehr und mehr aus der Projektrealisierung zurückzieht, sich also von der Eigentümerseite auf die Mieterseite begibt.

Moderne Schulen in der Gemeinde Barleben

Public Private Partnership

Die Gemeinde Barleben in Sachsen-Anhalt hat bereits frühzeitig das PPP-Modell als alternativen Beschaffungsvorgang für die Sekundarschule fokussiert. Die Sekundarschule Barleben unterrichtet sechs Jahrgänge mit derzeit rund 280 Schülerinnen und Schülern bis zur zehnten Klasse. Nach einem zweistufigen, europaweiten Vergabeverfahren, an dem sich mehr als zehn Unternehmen beteiligten, fiel die Entscheidung zugunsten der Beschaffungsvariante Public Private Partnership (PPP) mit einem Bielefelder Gebäudemanagementunternehmen. Das Gesamtkonzept umfasst die Planung und den Bau der neuen Schule zum Pauschalpreis und die Bewirtschaftung über 20 Jahre zum indexierten Pauschalpreis inklusive aller Nebenkosten. Die bei PPP-Modellen grundsätzlich zugrunde liegende sogenannte

Lebenszyklusanalyse bezieht die Folgekosten durch das Gebäudemanagement zwingend mit ein, die bei einem sanierten Gebäude aufgrund von hohen Risikozuschlägen in der Kalkulation in der Regel wesentlich höher liegen als bei einem modernen Neubau. In Barleben konnte auf diese Weise die Vorteilhaftigkeit der Neubaulösung nachgewiesen werden. Der private Partner übernimmt für die neue Schule sämtliche Aufgaben – vom Konzipieren und Finanzieren über das Planen und Bauen bis hin zum Betreuen und Betreiben. Das bis zum Jahr 2027 vereinbarte indexierte Nutzungsentgelt für die Gemeinde enthält die Instandhaltungs-, Reinigungs- und Pflegekosten sowie das Entgelt für Winterdienst und die Anstellung eines Hausmeisters. Als Finanzierungslösung wurde für den Schulneubau eine Werklohnstundung mit Forderungsverkauf und Einredevorzicht in Form eines sogenannten Forfaitierungsmodells festgeschrieben. Die Gemeinde Barleben gab als kommunaler Partner für die Vertragslaufzeit von 20 Jahren eine Einredevorzichtserklärung ab, um bei der Finanzierung risikooptimierend kommunalkreditähnliche Konditionen zu erhalten. Für rund 7,7 Millionen Euro Investitionsvolumen entsteht damit derzeit auf einem Gemeindegrundstück die neue Sekundarschule Barleben mit einer Bruttogrundfläche von rund 5000 Quadratmetern. Die Funktionalität der neuen Schule entspricht den heutigen und zukünftigen Anforderungen. So sind der Aula- und Mensabereich im Erdgeschoss durch einen separaten Eingangsbereich unabhängig vom Schulbetrieb für außerschulische Veranstaltungen nutzbar. Ebenfalls ebenerdig untergebracht sind Sanitär- und Umkleieräume sowie ein separates Sportlehrerzimmer mit eigenem Sanitärbereich – beides ist als eigenständige und unabhängige Einheit geplant und garantiert eine autarke Nutzung für Sport- oder andere Veranstaltungen.

Quelle: Kommunal Direkt

Neben den Partnerschaften mit Unternehmen sind in jüngster Zeit auch weitergehende Formen der Finanzierung ausprobiert worden. So zeigt das folgende Beispiel einer Wuppertaler Initiative, dass der Bau, die Sanierung und die Instandhaltung nicht ausschließlich in Partnerschaft mit einzelnen Großunternehmen möglich ist.

Schulsanierung in Gelsenkirchen

100 000-Watt-Solar-Initiative

Die Gesamtschule Berger Feld in Gelsenkirchen soll mit dem Geld privater Investoren saniert werden. Das Konzept der Ausschüttung der von der Schule aufgrund der Umbauten eingesparten Energiekosten an die Investoren ist ein Novum. Die Geldgeber, so prognosti-



zieren die Projektplaner, erzielen dadurch eine Rendite in Höhe von 5 bis 6 %. Das Wuppertal Institut initiierte das Energieprojekt, das vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert wird. Bei dem Vorhaben, das zunächst auf nur fünf Schulen ausgedehnt wurde, geht es darum, den Bau von Photovoltaik-Anlagen mit der Beleuchtungssanierung und mit Energieeinsparinvestitionen zu kombinieren. Die Grundidee der Initiative besteht darin, dass pro Schüler 50 Watt solare Stromerzeugung installiert werden und 50 Watt bei der Beleuchtungsleistung gespart werden. So werden pro Schüler insgesamt 100 Watt Leistung an herkömmlicher Stromerzeugung vermieden. Bei Schulen mit etwa 1000 Schülerinnen und Schülern kann auf diesem Weg jeweils eine 100 000-Watt-Solar-Initiative umgesetzt werden. Ziel der Initiative des Landes, die insgesamt fünf Projekte unterstützt, ist es, privaten Unternehmen aufzuzeigen, wie sich mit Energiesparen Geld verdienen lässt. „Wir werden dann Musterverträge veröffentlichen“, sagt Kurt Berlo vom Wuppertal Institut – in der Hoffnung, dass künftig private Investoren das Thema aufgreifen und sich auf diesem Geschäftsfeld betätigen werden. In das Gelsenkirchener Projekt kann jeder Bürger investieren, der bereit ist, mindestens 2500 Euro anzulegen. Für Angehörige der Schule (also Lehrer, ehemalige Schüler, Eltern oder Großeltern der Schüler) wurde die Mindestbeteiligung auf 500 Euro reduziert. Nach den Prognosen erhalten die Anleger während der 20-jährigen Laufzeit des Projektes 222 % ihrer Einlagen zurück. 935 000 Euro wollen die Initiatoren in der Gelsenkirchener Schule investieren. Davon sollen 618 000 Euro als Eigenkapital durch Private aufgebracht werden. Mit dem Geld werden sparsamere Lampen angeschafft sowie eine tageslichtabhängige Steuerung der Beleuchtung installiert. Ferner werden die Lüftungstechnik und die Heizungssteuerung modernisiert. Schließlich wird auch noch eine Photovoltaikanlage mit 30 Kilowatt Leistung installiert. Jedes Jahr werden diese Schritte etwa 465 000 Kilowattstunden Strom und 875 000 Kilowattstunden Wärme sparen. Der weniger verbrauchte Strom entspricht etwa dem Verbrauch von 150 Haushalten, die Wärmeeinsparung kommt einer Abnahme des Ölverbrauchs von mehr als 80 000 Litern gleich.

Quelle: Frankfurter Rundschau

3.12.4 Bewertung: Zentralisierung der Gebäudewirtschaft in einer Organisationseinheit

Das Gebäudemanagement ist grundsätzlich für eine Auslagerung geeignet (siehe Tabelle 2 auf Seite 128). Dabei sind Nutzen und Probleme, die sich bei einer Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher, juristischer und steuerungstheoretischer Perspektive ergeben, zu beachten. Diese werden anschließend näher betrachtet.

Betriebswirtschaftliche Perspektive

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist die Auslagerung des Gebäudemanagements insgesamt zu begrüßen. Durch die Kombination mit dem Eigentum liesse sich auch ein echtes Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell etablieren. Hier ist allerdings zu überprüfen, inwieweit der Besitz an spezifischen Gebäuden – wie etwa dem historischen Rathaus, denkmalgeschützten Gebäuden usw. – charakteristisch für die Gemeinde selbst ist und deswegen nicht eine eigene, kommunal oder regional kontrollierte Immobilienbetriebsgesellschaft etabliert werden sollte.

Juristische Perspektive

Die Gründung eines Kommunalunternehmens oder Anstalt des öffentlichen Rechts ist unproblematisch. Je nach Lösung – ob mit Bewirtschaftung oder ohne Bewirtschaftung – sind unterschiedliche rechtliche Konstruktionen geeignet. Aufgrund der Komplexität ist keine generelle Einschätzung möglich, aber es bestehen keine wesentlichen rechtlichen Hinderungsgründe.

Steuerungstheoretische Perspektive

Auch aus Sicht von Transaktionskosten ist eine Auslagerung der Gebäudewirtschaft kein Problem, weil hier letztlich ein klares Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell errichtet wird.



4 Besser – schneller – preiswerter! Administrative Dienstleistungspartnerschaften innovativ gestalten

Die Studie untersuchte auf der Basis von ausgewählten Geschäftsprozessen und Leistungsbereichen, ob eine Auslagerung aus betriebswirtschaftlicher Perspektive sinnvoll ist.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Empfehlungen zu den Optionen der Auslagerung zusammen. Dabei wurden die Kriterien

- strategische Bedeutung des Geschäftsprozesses für die Wertschöpfung der Stadt oder Gemeinde,
- die betriebswirtschaftlichen Mengenvorteile der Auslagerung bewertet,
- die juristische Problematik der Auslagerung bewertet, wobei hier noch zwischen
_hoheitlichen Aufgaben und/oder verfassungsrechtlichen Problemen und
_nicht-hoheitlichen Aufgaben, insbesondere Hilfs- und Annex Tätigkeiten der Verwaltung unterschieden wurde.
- Steuerungstheoretisch wurden die Transaktionskosten der Vorbereitung der Auslagerung, insbesondere aber der Reintegration ausgelagerter Geschäftsprozesse berücksichtigt.
- Schließlich ist in der Tabelle zusammenfassend ein Votum zur Eignung eines Geschäftsprozesses zur Auslagerung abgegeben worden.

Tabelle 2: Empfehlungen zur Auslagerung von Geschäftsprozessen

	strategische Bedeutung für die Wertschöpfung	betriebswirtschaftliche Mengenvorteile	juristische Problematik in Bezug auf		steuerungstheoretische Problematik der Reintegration	Eignung zur Auslagerung/Outsourcing
			hoheitliche Aufgabe oder Grundrechte	Annex- und Hilfstätigkeiten		
Steuer- und Gebührenbescheid-erstellung	hoch	hoch	hoch	mittel	gering	ja
Forderungsmanagement	gering	hoch	mittel	gering	gering	ja
Zins- und Kreditmanagement	mittel	hoch	gering	gering	gering	ja
digitale Aktenführung	gering	hoch	hoch	hoch	gering	bedingt
Callcenter Variante A	mittel	hoch	gering	gering	mittel	ja
Callcenter Variante B	hoch	hoch	hoch	gering	hoch	bedingt
Lohn- und Gehaltsabrechnung, Personalverwaltung	gering	hoch	gering	gering	gering	ja
Beihilfe	gering	hoch	landesgesetzlich	hoch	gering	landesgesetzlich
Fuhrparkmanagement	gering	hoch	gering	gering	gering	ja
IT-Infrastruktur	mittel	hoch	gering	mittel	mittel	ja
Auftragsabwicklung gegenüber dem Bürger	hoch	hoch	mittel	gering	hoch	bedingt
technische Auftragsabwicklung (Beschaffung)	gering	hoch	gering	gering	gering	ja
Rechtsberatung	mittel	hoch	gering	gering	gering	ja
Gebäudemanagement	gering	hoch	gering	gering	gering	ja

Quelle: eigene Zusammenstellung

| BertelsmannStiftung



Die in der Tabelle abgebildeten Einschränkungen müssen nicht notwendigerweise für jede einzelne Kommune zutreffend sein. Einzelfallorientierte Betrachtungen und Bewertungen sind zwingend notwendig, insbesondere sind auch unterschiedliche rechtliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen.

Die Studie „Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung“ hatte das Ziel, Geschäftsprozesse und interne Leistungen zu identifizieren, die für eine Neugestaltung der Arbeitserledigung infrage kommen. Aus der Fülle an denkbaren Geschäftsprozessen konnten im Rahmen dieser Studie nur einige ausgewählt werden. Aus juristischer Perspektive sind zum Thema „Neugestaltung kommunaler Geschäftsprozesse“ folgende Schlussbemerkungen anzubringen:

- Die rechtliche Regulierung⁶ in einzelnen Gesetzen, in denen präzise bestimmte Aufgaben und Tätigkeiten bestimmten Behörden zugeordnet sind, erschwert einen Umbau der Arbeitsorganisation und der Aufgabenerledigung.
- Schwerwiegender, wenn auch gleichzeitig weniger einfach reformierbar ist der im GG verankerte Funktionsvorbehalt zugunsten des Berufsbeamtentums.⁷ Die Ausübung hoheitlicher Befugnisse werden dabei nicht nur bereichsweise geschützt, sondern es soll auch gewährleistet werden, dass die hoheitlichen Befugnisse nicht durch eine übermäßige Beteiligung Privater bei der Vorbereitung von Verwaltungsakten ausgeübt werden. Hier sind Bund- und Landesgesetzgeber aufgefordert, auf kommunaler Ebene mehr Freiheiten zu schaffen. Die Anzahl hoheitlicher Tätigkeiten auf lokaler Ebene spiegelt das Bild der Gemeinde wider: Staatsbehörde oder lokale Selbstverwaltung.
- Auch wenn zahlreiche, häufig wenig präzise rechtliche Bestimmungen existieren und diese einer der deutschen Rechtspraxis eigentlich unüblichen Einzelfallbeurteilung bedürfen, so besteht hinreichender Spielraum.⁸ Die zum Teil widersprüchlichen Gerichtsentscheidungen offenbaren eine Verlagerung legislativer Kompetenzen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hier sind die Gesetzgeber gefordert, konstruktive Gesetze zu entwickeln.

⁶ Die Möglichkeit einer Beleihung ist nicht in allen Gesetzen gegeben, insbesondere fehlt es oft an einer ausdrücklichen Ermächtigung. Fehlende Aussagen zur Beleihung werden als Verbot interpretiert.

⁷ Hilfstätigkeiten sind dann möglich, wenn sie nicht dazu geeignet sind, die hoheitliche Sachentscheidung maßgebend vorzubestimmen. Dies ist dann nicht der Fall, wenn es sich um mechanisch-technische Hilfstätigkeiten und/oder solche Tätigkeiten handelt, die dem Verwaltungsakt zeitlich nachgelagert sind und folglich die hoheitliche Sachentscheidung nicht mehr beeinflussen können.

⁸ Exemplarisch sei hier auf den Datenschutz verwiesen. Die Tatsache, dass „der Staat“ aufgrund seines Gewaltmonopols besonderer Ermächtigungen bedarf, steht nachfolgend nicht zur Debatte. Gleichwohl sind durchaus illustre Gerichtsentscheidungen zu lesen, die die Interpretation von „Erforderlichkeit“ von Datenübermittlung betreffen. Zum einen wird eine Erforderlichkeit nur dann gesehen, wenn ansonsten keine vollständige und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist, zum anderen wird die „Erforderlichkeit“ schon dann als gegeben betrachtet, wenn die öffentliche Aufgabe, ohne die Kenntnis der zu übermittelnden Daten nicht ordnungsgemäß, d.h. nur unter unverhältnismäßig großen Schwierigkeiten erfüllt werden könnte, bzw. die Daten zur Aufgabenerfüllung „geeignet und zweckmäßig“ sind. Legt man diesen (Zweckmäßigkeits-) Maßstab zugrunde, lassen sich die datenschutzrechtlichen Bedenken bereits unter Hinweis auf die mit der Umstrukturierung verbundenen wirtschaftlichen Vorteile für die Kommunen jeweils dann überwinden, wenn diese nicht gänzlich untergeordneter Natur sind.

Fragwürdig erscheint, ob derart unterschiedliche Interpretationsansätze noch im Sinne des Gesetzgebers sind – in der einen oder anderen Richtung. In der Debatte wird der Datenschutz allerdings oft als Argument angeführt, weshalb grundsätzlich und generell keine Veränderungen möglich seien. Datenschutz wird damit dekoratives Element bürokratischen Beharrungsvermögens.

Prozesse waren und sind in der Kommunalverwaltung und ihren erfolgreichen Modernisierungsbemühungen kaum der Mittelpunkt der Reformansätze gewesen. Die Studie zeigt, dass gerade Prozessoptimierungen große Potenziale besitzen, die weitgehend – bislang – ungenutzt geblieben sind.

Die Studie zeigt auch, dass Prozessoptimierungen nicht kausal oder automatisch zu einer Privatisierung des entsprechenden Geschäftsprozesses führen; vielfach empfiehlt sich die interkommunale Kooperation gerade in schwierigen Gebieten. Andererseits bieten private Unternehmen ebenfalls vielfältige Möglichkeiten. In beiden Fällen sind die vertraglichen Beziehungen und die sozialen Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer erfolgskritische Faktoren.

Betriebswirtschaftlich sind Prozessoptimierungen, wie sie in dieser Studie beschrieben wurden, allemal sinnvoll. Bei den meisten untersuchten Prozessen und Leistungen erscheint eine Reintegration ausgelagerter Prozesskettenteile wenig aufwendig. Deshalb kann aus betriebswirtschaftlicher Perspektive die Auslagerung der besprochenen Prozesse unterstützt werden.

Aus strategischer Perspektive kann die Bewertung der Auslagerungsfähigkeit weniger eindeutig ausfallen, da das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und Organisationsfreiheit ja nach strategischer Ausrichtung einer Kommune unterschiedlich ausgerichtet werden kann. Bei der Auswahl der hier vorgestellten Geschäftsprozesse wurde darauf geachtet, dass diese üblicherweise nicht zu den strategischen Geschäftsprozessen gerechnet werden.



Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BPO	Business Process Outsourcing
BVO	Beihilfeverordnung (länderspezifische Normierung)
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung (länderspezifische Gesetzgebung)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KAG	Kommunales Abgabengesetz (länderspezifische Gesetzgebung)
LBG	Landesbeamtengesetz (länderspezifische Gesetzgebung)
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
SigG	Signaturgesetz
TDDSG	Gesetz über den Datenschutz bei Telediensten
TDG	Gesetz über die Nutzung von Telediensten
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Lieferleistungen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Strategie, Prozesse und Ressourcen in Unternehmen	19
Abbildung 2:	Prozessoptimierung	26
Abbildung 3:	Eignungskriterien für eine Auslagerung an einen externen oder internen Dienstleister	30
Abbildung 4:	Entscheidungsbaum Strategie	33
Abbildung 5:	Formen der Auslagerung: Shared Services, PPP und Outsourcing	38
Abbildung 6:	Nutzung von Outsourcing und Potenziale in Städten und Gemeinden	51
Abbildung 7:	Shared Service Centre für Steuern und Gebühren	55
Abbildung 8:	Fallzahlen öffentlich-rechtlicher Steuern und Gebühren am Beispiel der Stadt Dormagen	64
Abbildung 9:	Digitalisierung und Archivierung des Posteingangs in Unternehmen	75
Abbildung 10:	Beschäftigte in Gemeinden und Gemeindeverbänden	92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Prozesstypen und ihre Merkmale	23
Tabelle 2: Empfehlungen zur Auslagerung von Geschäftsprozessen	128

Verzeichnis der Fallbeispiele

Stadt Dormagen: Abgabe des Rechnungsprüfungsamtes an den Rheinkreis Neuss	20
Software für Prozessdokumentation: MO²GO	27
Business Transformation Outsourcing Noris Bank Privatkredit	31
Interkommunale Zusammenarbeit: Synergien durch gemeinsame Nutzung der IT-Infrastruktur	41
Public Private Partnership birgt für Investoren Risiken, wenn die öffentliche Hand keine Einnahmen garantiert.	44
Rotherham, Großbritannien: Public Private Partnership „Rotherham Brought Together“	45
BT (Germany): Einsparungsorientierte Vorfinanzierung durch Private	46
Verwaltungsverfahrensgesetz und Public Private Partnerships: Fortentwicklung § 54ff VwVfG	48
Liverpool Direct Ltd. Gemeinschaftsunternehmen der Stadt und British Telecom	48
„Ein Bescheid“ – Integration kommunaler und privater Forderungen Rhenag AG Köln	57
Die Kompetenz der Kommunen: neue Geschäftsfelder aus der Daseinsvorsorge	59
Stadtwerke Ingolstadt und Ingolstädter Kommunalbetriebe erschließen neue Synergien	60



Bürgerkonto	
Forderungen und Zahlungen auf einen Blick	65
Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen: rechtliche Zulässigkeit	67
Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft: Zins- und Kreditmanagement für andere Kommunen	70
Zinsmanagement in der Praxis: Stadt Münster	72
Neuorganisation der Postdienstleistungen Stadt München und Deutsche Post AG	76
Digitalisierung der Eingangspost in Kommunen Deutsche Post AG	77
Callcenter-Anbieter und kommunale Auftraggeber Verhaltene Nachfrage, mäßiges Angebot	81
Schutz von Kundendaten in Callcentern Rechtssichere Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen	82
Callcenter der Stadt Köln Anbieter für weitere Städte und Gemeinden	83
Call Aachen Ein Callcenter auf dem Weg zum regionalen Anbieter	84
Auslagern im eigenen Haus ist billiger: Personalverwaltung beim Bayer-Konzern	88
Das Bundesverwaltungsamt als Shared Service Center Personalverwaltung für den Bund	89
Outsourcing der Beihilfe: unterschiedliche Rechtssituation in den Bundesländern	93

Beliehenes Unternehmen für Beihilfe bbz GmbH, Bad Dürkheim, Rheinland-Pfalz	94
Dienstleister mit öffentlicher Vergangenheit: die BwFuhrparkService GmbH	97
choice mobilitätsproviding GmbH	98
Die Sparkassen haben es vorgemacht: Zentralisierung der Rechenzentren	100
Standardsoftware und Städte und Gemeinden Warum viele Kommunen nicht profitieren	101
Kreis Ludwigslust und T-Systems Standardisierung, Harmonisierung und Integration	102
LeCos Leipzig Die kurze Ehe der Stadt Leipzig mit IBM	104
Neues Gemeinschaftsunternehmen: Siemens Business Services und Wiesbaden gründen gemeinsames IT-Unternehmen	104
Vom Rechenzentrum zum „Full Service Dienstleister“: der Entwicklungsweg der AKDB	106
„E-Procurement“: stöbern im elektronischen Katalog	112
www.intersource.de Kommunale Beschaffung auf den Punkt gebracht	114
Deutsches Vergabenetz GmbH: internetbasierte Vergabe öffentlicher Aufträge	116
Die Stadt Brühl und DATEV	118



Wissensmanagement für kommunale Rechtsämter	
Neue Formen interkommunaler Kooperation	120
Moderne Schulen in der Gemeinde Barleben	
Public Private Partnership	123
Schulsanierung in Gelsenkirchen	
100 000-Watt-Solar-Initiative	124

Literatur

Abel, Ralf und Ulrich Karpenstein (2005): Verbesserung des öffentlichen Forderungsmanagements; in: Abel, Ralf und Martin Zilkens (Hrsg.): Forderungseinzug durch Private – Mehr Liquidität für die Kommune?, S. 49-76, Bundesverband der Deutschen Inkassounternehmen, Düsseldorf

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

Allweyer, Thomas (2005): Geschäftsprozessmanagement. Strategie, Entwurf, Implementierung, Controlling, W3l, Bochum

Andersen, Christoph (2005): Wettbewerbsfähigkeit kommunaler IT-Dienstleister, LIT, Münster

Arndt, Hans-Wolfgang und Walter Rudolf (2003): Öffentliches Recht, Vahlen, München

Banner, Gerhard (2001): Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?; in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven, S. 279-303, Leske + Budrich, Opladen

Banner, Gerhard (1994): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen; in: Faktor Kommune, Heft 4 , S. 3-7

Barnreiter, Martin (2006): Outsourcing im deutschen Public Sector – ein heißes Pflaster; in: PAC Inform, Heft 1, S. 4-5

Barnreiter, Martin (2005): Outsourcing im öffentlichen Sektor – diesseits und jenseits des Kanals; in: PAC Inform, Heft 2 , S. 4-5

BearingPoint (2003): Elektronische Abwicklung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung mit der Wirtschaft, BearingPoint, München

Becker, Florian (2000): Grenzenlose Kommunalwirtschaft; in: Die öffentliche Verwaltung, 24.Jg., Heft 53, S. 1032-1039

Bergmann, Tina und Rainer Vetter (2006): Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht. Eine differenzierende Betrachtung; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 25. Jg., Heft 5, S. 497-501



Beyer, Lothar und Stefan Plaß (2001): Öffentliches Rechnungswesen: Kameralistik oder Doppik?; in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier und Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, S. 337–347, Leske + Budrich, Opladen

Birkholz, Kai (2006): Kommunales Debt-Management in Deutschland: eine empirische Analyse, Universitäts-Verlag, Potsdam

BITKOM (2006): Positionspapier zur elektronischen Vergabe aus Sicht der anbietenden Wirtschaft, BITKOM, Berlin

BITKOM (2005): Business Process Outsourcing. Leitfaden. BPO als Chance für den Standort Deutschland, BITKOM, Berlin

Bonk, Heinz Joachim (2004): Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnerships; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 119. Jg., Heft 3, S. 141–149

Buckmann, Peter und Holger Arning (2005): Outsourcing der Poststelle – Rationalisierungspotenziale im Bereich Post- und Datenlogistik; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 243–257, Vahlen, München

Budäus, Dietrich (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Edition Sigma, Berlin

Byok, Jan (2006): Die Entwicklung des Vergaberechts seit 2004; in: Neue Juristische Wochenschrift, 59.Jg., Heft 26, S. 2076–2083

Chapman, Robert B. und Kathleen R. Andrade (1998): Insourcing After the Outsourcing. MIS Survival Guide, American Management Association, New York

Coenberg, Adolf G. (2003): Kostenrechnung und Kostenanalyse, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech

Deloitte Consulting (2005): Calling a Change in the Outsourcing Market. The Realities for the World's Largest Organizations, Deloitte, o.O.

Deloitte Consulting (2003): Shared Services: Eine Alternative zum Outsourcing. Ergebnisse einer Praxisstudie 2003/04, Deloitte, Düsseldorf

Dittrich, Jörg und Marc Braun (2004): Business Process Outsourcing. Entscheidungsleitfaden für das Out- und Insourcing von Geschäftsprozessen, Schäffer-Poeschel, Stuttgart

Dorr, Stefan (2005): Public-Public-Partnerships; in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 12, S. 521–525

Fiedler, Jobst (2005): Erfahrungen, Bewertungen, Perspektiven der Verwaltungsreform – aus der Beraterperspektive; in: Blanke, B. et al. (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, S. 481–493, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Fleckenstein, Martin (2006): Abbau von Hemmnissen für Public Private Partnerships: Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 121. Jg., Heft 1, S. 75–82

Friend, Mike (2005): Western European BPO Services Market 2004–2009 Forecast and Analysis, IDC, Framingham

Friend, Mike; Michael Lukacs und John Snowdon (2002): European Business Outsourcing (BPO) Forecast and Analysis 2001–2006, IDC, o.O.

Fritzemeyer, Wolfgang (2006): Der kleine juristische Unterschied, im Netz unter www.computerwoche/knowledge_center/it_services/571619/

Füermann, Timo und Carsten Dammasch (2003): Prozessmanagement. Anleitung zur Steigerung der Wertschöpfung, Carl Hanser, München

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, Nomos, Baden-Baden

Grimmer, Klaus (2003): Strukturwandel der Verwaltung durch E-Government? Entwicklungslinien und Perspektiven der Verwaltungsinformatisierung; in: Bubeck, Bernhard und Fuchs, Gerhard (Hrsg.): Strukturwandel der Verwaltung und e-Government – Das Fallbeispiel der elektronischen Beschaffung und Vergabe, S. 29–39, Stuttgart

Guth, Walther und Alexander Sieben (2005): Business Process Outsourcing: Von der Idee zur Umsetzung; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 93–116, Vahlen, München

Hackmann, Joachim (2006): Die Auslagerungswelle wurde umgelenkt; in: Computerwoche vom 1.12.2006, S. 40–41

Häfner, Christof (2005): Aspekte einer Normierung von Public Private Partnerships (PPP), in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15.Jg., Heft 8, S. 340–343



Hermes, Heinz-Josef und Gerd Schwarz (2005): Outsourcing. Chancen und Risiken, Erfolgsfaktoren, rechtssichere Umsetzung, Haufe, München

Hill, Herrmann (1997): In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsvorsorge?; in: Betriebsberater-Zeitschrift für Recht & Wirtschaft, 52. Jg., Heft 9, S. 425-431

Hollands, Martin und Ralf Sauer (2006): Geteiltes oder einheitliches Vergaberecht?; in: Die Öffentliche Verwaltung, 59. Jg., Heft 2, S. 55-65

Hollekamp, Marco (2005): Strategisches Outsourcing von Geschäftsprozessen, Rainer Hampp, München

Hopf, Horst (2006): Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz; in: Ausbildung – Prüfung – Fortbildung, 32. Jg., Heft 2, S. 33-42

Jann, Werner et al. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, edition sigma, Berlin

Jarass, Hans-Dieter (2002): Kommunale Wirtschaftsunternehmen und Verfassungsrecht; in: Die öffentliche Verwaltung, 55.Jg., Heft 12, S. 489-500

Jennert, Carsten (2005): Kommunale GmbH statt Privatisierung?; in: Verwaltungsrundschau, 51. Jg., Heft 8, S. 257-261

Jost, Marius (2005): Business Process Outsourcing in Deutschland 2004-2009, IDC, Frankfurt

Kasper, Andreas (2006): Vergaberecht im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit; in: Verwaltungsrundschau, 52. Jg., Heft 1, S. 9-15

KGSt (1998a): Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen, KGSt, Köln

KGSt (1998b): Geschäftsprozeßoptimierung: Eine Wegbeschreibung, KGSt, Köln

KGSt (2003): Elektronische Vergabe und Beschaffung in Kommunalverwaltungen: Grundlagen und Umsetzungshilfen, KGSt, Köln

KGSt (2005): Bürgerkontakte – mit Wissensmanagement kompetent und effizient gemacht, KGSt, Köln

KGSt und Fraunhofer IAO (2005): Verwaltung im Umbruch. Strategien zur Verwaltungsmodernisierung, Fraunhofer IAO, Stuttgart

Kiefer, Andreas (2005): Outsourcing des Hire-to-Retire Prozesses. Outsourcing im HR-Bereich geht über die Lohn- und Gehaltsabrechnung hinaus; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 187–205, Vahlen, München

Köhler, Peter (2006): Sparkassen bündeln IT; in: Handelsblatt vom 20.11.2006, S. 28

Küchler, Sven (2000): Der prozeßorientierte Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung des öffentlichen Sektors in Deutschland am Beispiel einer nieder-sächsischen Kommunalverwaltung, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Wien

Küpper, Hans-Ullrich und Marcell Schweizer (2003): Systeme der Kosten- und Erlösrechnung, Vahlen, München

Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): Staatsmodernisierung aus der Sicht der Wirtschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Mierschke, Thomas (2006): Shared Services als Wegbegleiter der vernetzten Republik; in: E-Government-Computing (Hrsg.): E-Government Kompendium 2007, S. 106–107, Vogel IT-Medien GmbH, Augsburg

Naschold, Frieder et al. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, edition sigma, Berlin

Naschold, Frieder; Maria Oppen und Alexander Wegener (1997): Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Kohlhammer, Stuttgart

Ohler, Christoph (2004): Die Abtretung öffentlich-rechtlicher Forderungen an Private; in: Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jg., Heft 12, S. 518–525

Opitz, Marc (2006): Entscheidungen C-29/04 EuGH; in: Vergaberecht, 6. Jg., Heft 1, S. 47–53

Oppen, Maria und Alexander Wegener (1998): Restrukturierung der kommunalen Dienstleistungsproduktion. Innovationsfähigkeit deutscher Kommunen in internationaler Perspektive, WZB, Berlin



Osner, Andreas (2000): Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform, Erich Schmidt, Berlin

Pagel, Uwe (2006): Rechnung und Bescheid – Gemeinsam und doch getrennt, in: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, Heft 8 , S. 15

Pencereci, Turgut (2005): Quo vadis kommunale Zusammenarbeit?; in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 4, S. 137–142

Pfnür, Andreas (2006): Leicht bauen mit Public Private Partnership?; in: Thema Forschung, Zeitschrift der Technischen Universität Darmstadt, Heft 1, S. 22–24

Plinke, Wulff und Mario Rese (2002): Industrielle Kostenrechnung: Eine Einführung, Springer Verlag, Berlin

Pöcker, Markus und Jens Michel (2006): Vergaberecht und Organisation der öffentlichen Verwaltung: Vom Formalismus der juristischen Person zur Anpassung an sich verändernde Handlungs- und Organisationsrationalitäten; in: Die Öffentliche Verwaltung, 59. Jg., Heft 11, S. 445–453

PriceWaterhouseCoopers (2000): Die Leistungsfähigkeit interaktiver Websites der öffentlichen Verwaltung, PriceWaterhouseCoopers, Bern

Reicherzer, Max (2005): Die gesetzliche Verankerung von Public Private Partnership; in: Die Öffentliche Verwaltung, 58. Jg., Heft 14, S. 603–605

Remer, Detlef (2005): Einführen der Prozesskostenrechnung, Schäffer-Poeschel, Stuttgart

Reuter, Alexander (2005): PPP-Refinanzierung unter Haushalts-, Gebühren-, Preis- und Beihilferecht: Zielkonflikte und Lösungsansätze; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 24. Jg., Heft 11, S. 1246–1255

Riedl, René (2003): Begriffliche Grundlagen des Business Process Outsourcing; in: Information Management & Consulting, 18. Jg., Heft 3, S. 6–10

Riese, Christoph und Ansgar Suermann (2005): Kommunale Unternehmen und öffentliche Aufträge; in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 7, S. 289–292

Ronellenfitsch, Michael und Andreas Wax (2006): Institutionelle Public Private Partnerships und öffentliche Auftragsvergabe, ver.di, Berlin

Schabbeck, Jan (2006): Vergaberechtliche Probleme bei Outsourcing-Prozessen; in: Vergaberecht, 6. Jg., Sonderheft 4a, S. 679–690

Scherzinger, Frank (2005): Shared Service Center als Organisationsmodell zur Kostenreduzierung im Finanz- und Rechnungswesen; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 207–223, Vahlen, München

Scheuer, Martin (2000): Grundlagen des öffentlichen Auftragswesens; in: Recht im Amt, 47. Jg., Heft 6, S. 271–280

Schindler, Sven (2001): Öffentliche Beschaffung im Internet – wirtschaftliche und rechtliche Aspekte, TU Dresden, Dresden

Schmelzer, Hermann J. und Wolfgang Sesselmann (2006): Geschäftsprozessmanagement in der Praxis. Kunden zufrieden stellen – Produktivität steigern – Wert erhöhen, Hanser, München

Schmidt, Thorsten (2005): Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Mohr Siebeck, Tübingen

Schoch, Friedrich (1994): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 109. Jg., Heft 17, S. 962–977

Schröder, Holger (2005): Die vergaberechtliche Problematik der interkommunalen Zusammenarbeit am Beispiel der Bildung von Zweckverbänden; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 24. Jg., Heft 1, S. 25–29

Schwermer, Martin (1998): Modellierungsvorgehen zur Planung von Geschäftsprozessen, Fraunhofer IRB Verlag, Berlin

Sure, Matthias (2005): Vorbereitung, Planung und Realisierung von Business Process Outsourcing bei kaufmännischen und administrativen Backoffice-Prozessen; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 261–282, Vahlen, München

Suska, Michael (2005): Outsourcing und Shared Services im Finanz- und Rechnungswesen; in: Hermes, Heinz-Josef und Gerd Schwarz (Hrsg.): Outsourcing. Chancen und Risiken, Erfolgsfaktoren und rechtssichere Umsetzung, S. 39–60, Haufe, Planegg



Thomas, Sebastian (2006): Viel Substanz nach Sturm und Drang; in: Financial Times Deutschland, Beilage Outsourcing vom 4.9.2006, S. A1

Uechtritz, Michael und Olaf Otting (2005): Das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“: Neuer Name, neuer Schwung für „öffentlich-private Partnerschaften“?; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 24. Jg., Heft 10, S. 1105–1111

van der Aalst, Wil und Kees van Hee (2002): Workflow Management: Models, Methods, and Systems, MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Wegener, Alexander (2001): Die Gestaltung kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, sigma, Berlin

Wegener, Alexander (2003): Public Private Partnership in Großbritannien, Fallstudie Liverpool City Council, Studie in Auftrag des Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin

Wegener, Alexander und Ute Arbeit (2006): Regionalisierungstendenzen in europäischen Staaten, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Werthmann, Frank und Martin Rixen (2005): Konzerninternes Outsourcing durch eine Shared Service Center Organisation als Alternative zum Outsourcing; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 61–89, Vahlen, München

Wilde, Harald (2001): Plan- und Prozesskostenrechnung, Oldenbourg, München

Wind, Martin (2006): IT in der Verwaltung – lange Historie, neue Perspektiven; in: Wind, Martin und Detlef Kröger (Hrsg.): Handbuch IT in der Verwaltung, S. 3–33, Springer, Heidelberg

Wirner, Helmut (2005): Nachprüfung von De-facto-Vergaben und In-house-Vergaben; in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 7, S. 293–295

Wullenkord, Axel (2005): Entwicklungen und Perspektiven im Outsourcing; in: Wullenkord, Axel (Hrsg.): Praxishandbuch Outsourcing, S. 3–12, Vahlen, München

Zeiss, Christopher (2005): Public Private Partnerships und gemischtwirtschaftliche Unternehmen am Ende?; in: Die Öffentliche Verwaltung, 58. Jg., Heft 10, S. 819–822

Glossar

A,B,C-Güter

Bei A,B,C-Gütern handelt es sich um eine Analyse in der Materialwirtschaft, um sich von der Ist-Situation der Produktkosten ein Bild zu machen. Mit ihr wird das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag aufgezeigt, um so Schlüsse für die Zukunft ziehen zu können. Das Ziel der ABC-Analyse ist herauszufinden, welchem Bereich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Es ist festzustellen, dass ein mengenmäßig kleiner Teil einen sehr hohen Wertanteil besitzt (Klasse A). Dies wird oft mit der 80/20-Regel in Verbindung gebracht: Um 80 % Ertrag zu erzielen, ist 20 % Aufwand nötig.

Abgabenordnung

Die Abgabenordnung vom 16.3.1976 enthält Regelungen über das allgemeine Steuerrecht einschließlich des Steuerverfahrensrechts. U. a. regelt das Gesetz steuerliche Begriffsbestimmungen, die Zuständigkeit der Finanzbehörden, das Steuergeheimnis, das Steuerschuldrecht, allgemeine Verfahrensvorschriften, die Durchführung der Besteuerung, das Erhebungsverfahren, die Vollstreckung.

Abtretung

Abtretung ist im Recht nach der Legaldefinition in § 398 BGB die Übertragung einer Forderung von dem Gläubiger („Zedent“ genannt) auf einen anderen („Zessionar“ genannt). Sie erfolgt durch Vertrag zwischen diesen beiden.

Annex Tätigkeiten

Annex Tätigkeiten sind Tätigkeiten, die nicht einem öffentlichen Zweck dienen, gleichwohl aber als Annex zur Hauptaufgabe mitübertragen sind.

Aufgabendelegation

Übertragung einer Aufgabe an einen Dritten im Sinne der Entledigung einer Aufgabe durch Übertragung an eine andere Kommune mit der Folge, dass Rechte und Pflichten zur Erfüllung der Aufgabe mit befreiender Wirkung auf diese Kommune übergehen. Die vollständige Aufgabendelegation unterliegt mangels einer Beschaffungstätigkeit nicht dem Vergaberecht.

Backoffice

Backoffice beschreibt Prozesse, die im Hintergrund laufen. Die Verwendung des Begriffes gibt es sowohl in der Verwaltung als auch in Bereichen der Software. Im Gegensatz zum Backoffice finden im Frontoffice Prozesse statt, die bei Behördenvorgängen für die Kundin und den Kunden ersichtlich sind. Die weitergehende Bearbeitung eines Kundenanliegens geschieht im Backoffice der Verwaltung.

**Backsourcing**

Wird nach erfolgtem Outsourcing eine ausgelagerte Dienstleistung wieder „zurückgeholt“, also intern erbracht, so spricht man von Backsourcing. Der Begriff betont den Wechsel von der Fremd- zurück zur Eigenerstellung. Es kann als eine Variante des Insourcings betrachtet werden und wird deshalb gelegentlich auch als Re-Insourcing bezeichnet.

Beleihung

Durch die Beleihung werden Hoheitsrechte auf Privatpersonen übertragen. Es handelt sich um einen Fall der mittelbaren Staatsverwaltung. Die Beleihung führt dazu, dass Privatpersonen (natürliche und juristische Personen) Verwaltungsaufgaben selbstständig wahrnehmen; ihnen werden Entscheidungskompetenzen übertragen. Dabei handelt es sich um eine Ausnahme zu dem in Art. 33 Abs. 4 GG festgelegten Prinzip, wonach grundsätzlich nur Beamte hoheitliche Befugnisse ausüben dürfen.

Business Process Outsourcing

Eine Spielart des Outsourcings ist das Business Process Outsourcing, bei dem ein ganzer Unternehmensprozess an ein Drittunternehmen gegeben wird. Beispielsweise kann der Unternehmensprozess Einkauf ausgelagert werden, d. h. das Drittunternehmen verhandelt und besorgt für den auslagernden Betrieb beispielsweise günstigere Konditionen für Büroartikel.

Business Transformation Outsourcing

oder Transformational Outsourcing meint die integrale Verbindung von Business Consulting und Outsourcing. Ein übernommener Unternehmensteil oder -prozess wird nach „Best-in-Class“-Methoden reorganisiert und dann entweder betrieben oder rücküberführt. Im Gegensatz zu klassischem Business Consulting übernimmt der Dienstleister Verantwortung für die Realisierung der identifizierten Optimierungspotenziale.

Cashmanagement

Unter Cashmanagement versteht man die aktive und zielgerichtete Steuerung der liquiden Mittel des „Konzerns Stadt“ oder des „Konzerns Kommune“ im Rahmen des Konzernprivilegs, um die Liquiditätsbestände zu optimieren.

Change Management

Unter „Veränderungsmanagement“ lassen sich alle Aufgaben, Maßnahmen und Tätigkeiten subsumieren, die eine umfassende, bereichsübergreifende und inhaltlich weitreichende Veränderung – zur Umsetzung von neuen Strategien, Strukturen, Systemen, Prozessen oder Verhaltensweisen – in einer Organisation bewirken sollen.

E-Procurement

E-Procurement ist eine Anwendung im Rahmen von E-Government, die zu schnellen Effekten und zu echten Rationalisierungen führen kann. Es unterstützt damit die generellen Ziele von E-Government, eine höhere Dienstleistungsqualität einerseits und eine höhere Wirtschaftlichkeit der Prozesse andererseits zu erreichen.

Erfüllungsgehilfe

Nach § 278 BGB ist ein Erfüllungsgehilfe, wer nach den tatsächlichen Gegebenheiten des Falles mit dem Willen des Schuldners bei der Erfüllung einer diesem obliegenden Verbindlichkeit als seine Hilfsperson tätig wird. Die Art der zwischen dem Schuldner und der Hilfsperson bestehenden rechtlichen Beziehung ist gleichgültig.

Factor

Der Factor ist der Käufer von Forderungen, der diese Forderungen dem Verkäufer bezahlt.

Factoring

Factoring ist ein Finanzierungsinstrument, bei dem ein Gläubiger seine Forderungen gegenüber Kunden an einen Factor verkauft, um so unmittelbar und direkt nach Entstehung der Forderung über liquide Mittel zu verfügen. Der Begriff Factoring bezeichnet den Kauf von Geldforderungen aus Waren- und Dienstleistungsgeschäften. Diese Definition stellt eindeutig klar, dass Factoring ein Kauf- und kein Kreditgeschäft ist. Im Vertrag mit einem Factoring-Institut (Factor) vereinbart ein Unternehmen (Anschlusskunde), seine Forderungen diesem zum Verkauf anzubieten und in Erfüllung dieses Kaufvertrages auf der Grundlage einer Globalzession abzutreten. Der Factor verpflichtet sich als Gegenleistung, den vereinbarten Kaufpreis zu zahlen.

Forderungsmanagement

Forderungsmanagement bezeichnet die Verwaltung von offenen Debitorenkonten nach Fälligkeit der Forderung.

Frontoffice

Unter Frontoffice-Anwendungen versteht man Einrichtungen und Applikationen, die dem direkten Kundenkontakt dienen.

Geschäftsprozess

Der Geschäftsprozess ist ein Begriff aus dem Bereich der Unternehmensorganisation, mit dem wesentliche Abwicklungsschritte in Unternehmen zusammengefasst werden.



Geschäftsprozessmanagement

Der Begriff Geschäftsprozessmanagement umfasst alle planerischen, organisatorischen und kontrollierenden Maßnahmen zur zielgerichteten Steuerung der Wertschöpfungskette eines Unternehmens im Hinblick auf die Kosten, Zeit, Qualität, Innovationsfähigkeit und Kundenzufriedenheit.

Hilfstätigkeiten

Hilfstätigkeiten sind Tätigkeiten, die für sich gesehen keinem öffentlichen Zweck dienen, die aber in konkretem Zusammenhang zur Erreichung des öffentlichen Zwecks unabdingbar sind.

In-House

In-House meint in der Regel die Produktion oder Herstellung von Leistungen (Dienstleistungen und Güter) innerhalb eines Unternehmens.

Integrierte Unternehmensmodellierung (IUM)

Die IUM wird zur Aufnahme und zum Reengineering von Prozessen sowohl in produzierenden Unternehmen als auch im öffentlichen Bereich und Dienstleistungsunternehmen eingesetzt. In der IUM werden verschiedene Aspekte – wie Funktionen und Daten – in einem Modell beschrieben. Außerdem unterstützt die Methode Analysen von Geschäftsprozessen unabhängig von der vorhandenen Aufbauorganisation. Den Kern der Methode bildet eine anwendungsorientierte Einteilung aller Elemente eines Unternehmens in die generischen Objektklassen „Produkt“, „Ressource“ und „Auftrag“.

Insourcing

Insourcing bezeichnet im weitesten Sinne die Eigenerstellung von Leistungen. Im Gegensatz zum Backsourcing setzt es nicht die vorherige Fremderstellung voraus.

Kontraktmanagement

Ein Kontrakt ist eine schriftliche Absprache zwischen zwei Partnern über in einem definierten Zeitraum zu erreichende Ergebnisse mit einem festgelegten Budget. Inhalte eines Kontraktes sind dabei zwingend die Operationalisierung der zu erreichenden Ergebnisse in konkrete Maßnahmen, die Festlegung von finanziellen Ressourcen; der Angabe von Kennzahlen, Indikatoren zur Bewertung des erreichten Ergebnisses; der Art und Weise und Häufigkeit der Berichterstattung; Anreiz-, Sanktionierungs- und Eingriffsmöglichkeiten für Auftraggeber und Auftragnehmer. Verwaltungsintern haben Kontrakte keine Rechtsverbindlichkeit, externe Kontrakte zwischen Fachdiensten/Verwaltungsführung und privaten bzw. nicht-öffentlichen Produzenten sind rechtsverbindliche Verträge, die sich aber ansonsten nicht von Kontrakten unterscheiden. (www.kommunaler-wettbewerb.de)

Leistungstiefe

Unternehmen erstellen in der Regel nur einen Teil des von ihnen erbrachten Leistungsangebotes selbst und beziehen verschiedene Vorleistungen, Zwischenprodukte und sonstige Teilleistungen von anderen Unternehmen. Die Leistungstiefe eines Unternehmens ist durch die Produktions- bzw. Leistungsstufen bestimmt, die ein Produkt bzw. eine Leistung in einem Unternehmen durchläuft, und bringt den Anteil der Eigenleistungen im Vergleich zu den Fremdleistungen zum Ausdruck.

Mandatierung

Übertragung von Aufgaben auf einen Dritten im Sinne von Übertragung der Durchführung einer Aufgabe an eine andere Kommune, wobei die mandatierende Kommune Rechte und Pflichten zur Erfüllung der Aufgabe behält. Gegenstand einer mandatierenden Vereinbarung ist eine Beschaffungstätigkeit. Diese ist als öffentlicher Auftrag im Sinne des § 99 GWB zu qualifizieren und unterliegt damit dem Vergaberecht.

Mengeneffekt

Unter Mengeneffekt (auch Skalenertrag, Größenkostensparnis, Economies of Scale) definiert man in der Produktionstheorie der BWL und in der Mikroökonomie die Abhängigkeit der Produktionsmenge von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren. Der (marginale) Skalenertrag entspricht der Steigung der Niveau-Produktionsfaktoren. Er zeigt an, um welchen Betrag sich die Produktionsmenge verändert, wenn der Einsatz aller Produktionsfaktoren (marginal) um einen bestimmten Faktor erhöht wird. Dagegen spricht man von Grenzproduktivität (Grenzertrag) bei partieller Faktorvariation, wenn also nur ein Faktor mengenmäßig marginal verändert wird.

Nearshore

Nearshore bezeichnet eine spezifische Form des Outsourcing, bei der die Leistung in einem Niedriglohnland des eigenen Kulturkreises erbracht wird.

Noshore

Noshore bezeichnet eine spezifische Form des Outsourcing, bei der es nicht auf den Ort der Erbringung der Leistung ankommt.

Offshore

Offshore bezeichnet eine spezifische Form des Outsourcing, bei der die Leistung in einem Niedriglohnland erbracht wird.

Onshore

Onshore bezeichnet die Produktion in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Kunden.

**Outsourcing**

Mit Outsourcing, zu Deutsch Auslagerung, wird in der Ökonomie die Abgabe von Unternehmensaufgaben und -strukturen an Drittunternehmen bezeichnet. Die Motivation dieses seit Mitte der 1990er Jahre populären Vorgehens besteht darin, im Zuge der Rationalisierung von Arbeitsprozessen am Unternehmensstandort ineffizient ausführbare oder zu teure Aufgaben von spezialisierten Dienstleistern erledigen zu lassen, um Kosten im eigenen Unternehmen zu sparen.

Prozesskostenrechnung

Die Prozesskostenrechnung ist eine Methodik, bei der die Kosten eines Unternehmens den Prozessen zugeordnet werden, um sie prozessorientiert planen, beeinflussen und über die Inanspruchnahme der Prozesse diesen möglichst verursachergerecht zurechnen zu können.

Rechtsbehelfsbelehrung

Rechtsbehelfsbelehrung ist die einer Entscheidung einer Verwaltungsbehörde oder einer gerichtlichen Entscheidung beigegebene Belehrung, ob, auf welche Weise, in welcher Form und innerhalb welcher Frist die Entscheidung angefochten werden kann.

Reintegration

Unter Reintegration wird in dieser Studie die Eingliederung ausgelagerter Geschäftsprozesse in die eigenen Arbeitsabläufe verstanden.

Service Level Agreement

Ein Service Level Agreement (Dienstgütevereinbarung) ist eine bilaterale, juristische Übereinkunft zwischen rechtlich selbstständigen Auftragnehmern und Kunden, in der die vertraglichen Vereinbarungen zur Qualität der Leistungen spezifiziert sind. Neuere Ansätze gehen weit über diese Vereinbarungen hinaus und stellen in den SLAs auch Anforderungen an die Geschäftsprozesse des Unternehmens. In diese Ansätze können weitere administrative, personelle, entwicklungs- und produktionstechnische, marketing- und vertriebstechnische Größen aufgenommen werden.

Shared Service Centre

Ein Shared Service Centre ist eine selbstständige Organisationseinheit, die für mehrere Standorte oder Konzerngesellschaften bestimmte Aufgaben übernimmt. Die Prozesse bleiben im Unternehmen, werden aber an einem Standort konzentriert. Die Standortentscheidung fällt unter Abwägung von wirtschaftlichen Faktoren wie Personal- und Sachkosten; zunehmend werden auch qualitative Faktoren wie die Verfügbarkeit von geeignetem Personal oder notwendiger Infrastruktur berücksichtigt.

Transaktionskosten

Transaktionskosten sind diejenigen Kosten, die durch die Benutzung des Marktes (market transaction costs), also im Zusammenhang mit der Transaktion von Verfügungsrechten, oder einer innerbetrieblichen Hierarchie (managerial transaction costs) entstehen.

Unbundling

„Entflechtung“ ist die Herstellung oder Stärkung von Unabhängigkeit.

Veränderungsmanagement

siehe Change Management

Verbundeffekt

Unter Verbundeffekten (auch economies of scope) wird die qualitative Auswirkung einzelner Transaktionsaktivitäten auf die Nutzenfunktion anderer Marktteilnehmer verstanden. Dies bedeutet beispielsweise, dass trotz zunehmender Produktvielfalt durch einen Verbundeffekt Kostenvorteile realisiert werden können.

Verwaltungshelfer

Ein Verwaltungshelfer ist eine private (natürliche oder juristische) Person, auf die von der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zurückgegriffen wird. Dabei erledigt der Verwaltungshelfer lediglich technische Aufgaben; ihm werden keinerlei Entscheidungsbefugnisse übertragen. Bei dem Einsatz von Verwaltungshelfern handelt es sich um unmittelbare Staatsverwaltung – die Handlung des Helfers ist für den Bürger rechtlich eine Handlung der Behörde selbst.

Verwaltungsvollstreckung

Verwaltungsvollstreckung bezweckt die zwangsweise Durchsetzung behördlicher Maßnahmen. Sie betrifft die Beitreibung von Geldforderungen (Steuern, Gebühren, Beiträgen, Bußgeldern) und die Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen. Die Vollstreckung erfolgt durch die Vollstreckungsbehörden. Gesetzliche Grundlagen sind das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes bzw. die entsprechenden Landesverwaltungsvollstreckungsgesetze.

Wertschöpfung

Wertschöpfung ist die Größe, welche einem Unternehmen als Anteil an der Schaffung des Volkseinkommens zuzurechnen ist.

Zedent

siehe Abtretung



Zinsmanagement

Mit Zinsmanagement (auch Debtmanagement) wird das Ziel verfolgt, Kreditaufnahmen innerhalb des Konzerns Stadt zu bestmöglichen Zinssätzen zu tätigen, um so die Zinsausgaben zu optimieren bzw. zu reduzieren.

Liste der Ansprechpartner

Aachen, Stadt

Claudia Wellen

Leiterin Call Aachen

Lagerhausstraße 20

52058 Aachen

Telefon 0241 432-1010

claudia.wellen@mail.aachen.de

Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB)

Dr. Wolfgang Scherer

Direktor

Herzogspitalstraße 24

80331 München

Telefon 089 5903-0

scherer.wolfgang@akdb.de

bbz GmbH Beihilfe- und Bezügezentrum

Hans-Jürgen Holle

Bereichsleiter Vertrieb

Bruchstr. 54a

67098 Bad Dürkheim

Telefon 06322 946-373

hansjuergen.holle@bbz-gmbh.de

Bertelsmann Stiftung

Kompetenzzentrum Kommunen und Regionen

Dr. Kirsten Witte

Leiterin

Carl-Bertelsmann-Straße 256

33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-81030

kirsten.witte@bertelsmann.de



Bertelsmann Stiftung
Kompetenzzentrum Kommunen und Regionen

Dr. Andreas Osner

Projektmanager
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81280
andreas.osner@bertelsmann.de

BT Global Services

Thomas Körner

Global Sales & Account Management
Barthstr. 22
80339 München
Telefon 089 2600-5448
thomas-ludwig.koerner@bt.com

BwFuhrparkService GmbH

Rainer Kleditsch

Bereich Kommunen, kommunale Betriebe und Zweckverbände
Maarstraße 63
53842 Troisdorf
Telefon 02241 1650-186
rainer.kleditsch@Bwfuhrpark.de

Citkomm services GmbH

Oliver Blees

Geschäftsbereich InterSource
Aachener Str. 532
50226 Frechen
Telefon 02371 787-388
blees@citkomm.de

Choice mobilitätsproviding GmbH

Dr. Hildegard Matthies

Geschäftsführung

Holzmarkstraße 6-9

10179 Berlin

Telefon 030 231491-213

matthies@choice.de

DB FuhrparkService GmbH – DB Rent GmbH

Christian Sterz

Bereichsleiter Vertrieb – DB Carsharing

Kölner Straße 4

60327 Frankfurt am Main

Telefon 069 427274-501

christian.sterz@dbrent.de

christian.sterz@dbfuhrpark.de

Deutsche Post AG

Hans-Jörg Frick

Deutsche Post World Net

Branchenmanager öffentlicher Sektor

Charles-de-Gaulle-Straße 20

53113 Bonn

Telefon 0228 18211850

hans-joerg.frick@DeutschePost.de

DVBN Deutsches Vergabe- und Beschaffungsnetz GmbH

Silja Bilz

Hardenbergstraße 5

10623 Berlin

Telefon 030 20215-308

kutt@deutsches-vergabennetz.de



Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Franz-Reinhard Habel

Pressesprecher

Marienstraße 6

12207 Berlin

Telefon 030 77307-201

franz-reinhard.habel@dstgb.de

Dormagen, Stadt

Kerstin Belitz

Service Zentrale Dienste

Organisations- und Modernisierungsmanagement

Neues Rathaus

Paul-Wierich-Platz 2

41539 Dormagen

Telefon 02133 257-527

kerstin.belitz@stadt-dormagen.de

Dormagen, Stadt

Norbert Hütten

Leiter Service Zentrale Dienste

Neues Rathaus

Paul-Wierich-Platz 2

41539 Dormagen

Telefon 02133 257-346

norbert.huetten@stadt-dormagen.de

FACTUR Billing Solutions GmbH

Karl-Heinz Hatzig

Geschäftsführer

Lombardenstraße 12-22

52070 Aachen

Telefon 0241 41366-123

karl-heinz.hatzig@factur.de

Fraunhofer Institut für Produktionsanlagen und Konstruktionstechnik (IPK)

Holger Kohl

Head of Information Centre Benchmarking

Pascalstraße 8-9

10587 Berlin

Telefon 030 39006-168

holger.kohl@ipk.fhg.de

interpublic berlin

Dr. Alexander Wegener

Geschäftsführender Gesellschafter

Sundgauer Straße 100

14169 Berlin

Telefon 030 939555-90

info@interpublic-berlin.de

KDVZ Citkomm

Dr. Michael Neubauer

Geschäftsführer

Griesenbraucker Str. 4

58640 Iserlohn

Telefon 02371 439-01

post@kdvz.de

Neuruppiner Stadtentwicklungsgesellschaft

Ronny Rohr

Geschäftsführer

Heinrich-Rau-Straße 3

16816 Neuruppin

Telefon 03391 511-120

ronny.rohr@nstg-neuruppin.de



regio iT aachen GmbH

Dieter Rehfeld

Geschäftsführer
Lombardenstraße 24
52070 Aachen
Telefon 0241 413-590
dieter.rehfeld@regioit-aachen.de

rhenag Rheinische Energie Aktiengesellschaft

Sabine Kornisch

Informationsmanagement
Abteilung Entwicklung
Bayenthalgürtel 9
50968 Köln
Telefon 0221 93731-220
sabine.kornisch@rhenag.de

rhenag Rheinische Energie Aktiengesellschaft

Michael Roeckerath

Leiter Dienstleistungsgeschäft
Informationsmanagement
Bayenthalgürtel 9
50968 Köln
Telefon 0221 93731-123
michael.roeckerath@rhenag.de

Sparkassen Informatik GmbH & Co. KG

Volkmar Mrass

Zentralstab Geschäftsführung
Theodor-Heuss-Allee 90
60486 Frankfurt am Main
Telefon 0711 5722-1406
volkmar.mrass@sparkassen-informatik.de

Impressum

© 2007 Bertelsmann Stiftung und
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
Fax 05241 81-81999
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Dr. Andreas Osner, Bertelsmann Stiftung

Lektorat

Dr. Arno Kappler, Soest

Art Director

Heike van Meegdenburg, Bertelsmann Stiftung

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

Veit Mette, Bielefeld

Produktion

tvdruck, Bielefeld

Adresse | Kontakt:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Kirsten Witte
Leiterin
Kompetenzzentrum
Kommunen und Regionen
Telefon 05241 81-81363
Fax 05241 81-681363
E-Mail alexandra.dordevic@bertelsmann.de

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Marienstraße 6
12207 Berlin
Telefon 030 77307-0
www.dstgb.de

Franz-Reinhard Habel
Pressesprecher
Telefon 030 77307-201
E-Mail franz-reinhard.habel@dstgb.de

www.bertelsmann-stiftung.de