



# **Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“**

## **Projekt 3.1.1 "Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren"**

### **Machbarkeitsstudie**



## Dokumentinformationen

Datum:	03.11.2008
Version:	Endfassung
Projektleitung:	Dr. Uta Dauke (BMI), Andreas Tönshoff (BMF), Jutta Schwarz (IBM), Robert Jaki (IBM)
Projekt- Kernteam:	Hildegard Prinzler (BMF), Björn Bünzow (BMI), Georg Gelhausen (BMI), Andreas Tannenberger (BMI)

## Dokumentenhistorie

Datum	Version	Anmerkungen
29.04.2008	1.0	
02.06.2008	1.02	Redaktionelle Überarbeitung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der beteiligten Ressorts, Aufnahme Vorbemerkungen
17.06.2008	1.03	
24.06.2008	1.04	
16.07.2008	1.05	
07.08.2008	2.0	Mit den Projektressorts abgestimmt Fassung
03.11.2008	Endfassung	Vorstellung Ausschuss für Organisationsfragen



## Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen .....	13
2	Management-Zusammenfassung .....	16
2.1	Inhalt der Studie .....	16
2.2	Ergebnisse .....	17
2.2.1	Allgemein .....	17
2.2.2	Strategische Rahmenbedingungen .....	17
2.2.3	Operative Geschäftsmodelle .....	17
2.3	Grundsatzfragen.....	19
2.4	Wirtschaftlichkeitsberechnung.....	20
2.5	Empfehlungen und weiteres Vorgehen .....	20
3	Ausgangslage.....	23
3.1	Absicht und Zielsetzung des Projekts.....	23
3.2	Vorgehensweise und Untersuchungsbereich .....	27
3.3	Projektorganisation.....	29
4	Begriff „Dienstleistungszentrum“ (Shared Service Center) .....	30
5	Phase 1: Ist-Erhebung und Benchmarking .....	33
5.1	Prozessbereich Haushalt .....	38
5.2	Prozessbereich Personal .....	39
5.3	Prozessbereich Beschaffung.....	41
5.4	Allgemeine IT-Situation .....	43
6	Phase 2: Soll-Konzept und Masterplan .....	46
6.1	Vorgehen Phase 2.....	46
6.2	Strategische Rahmenbedingungen (strategische Treiber und Optionen) ...	48
6.2.1	Strategische Treiber .....	48
6.2.2	Strategische Optionen.....	50
6.2.3	Zielsetzung und Vorgehen zur Erarbeitung des Geschäftsmodells.....	52



6.3	Geschäftsmodell Prozessbereich Haushalt.....	61
6.3.1	Allgemeine Bemerkungen .....	61
6.3.2	Prozessmodell.....	62
6.3.3	Organisationsmodell .....	67
6.3.4	Unterstützende Technologien .....	72
6.3.5	Fazit/Empfehlung .....	72
6.4	Geschäftsmodell Prozessbereich Personal.....	73
6.4.1	Allgemeine Bemerkungen .....	73
6.4.2	Prozessmodell.....	73
6.4.3	Organisationsmodell .....	79
6.4.4	Unterstützende Technologien .....	85
6.4.5	Fazit/Empfehlung .....	86
6.5	Geschäftsmodell Prozessbereich Beschaffung .....	87
6.5.1	Allgemeine Bemerkungen .....	87
6.5.2	Prozessmodell.....	88
6.5.3	Organisationsmodell .....	94
6.5.4	Unterstützende Technologien .....	98
6.5.5	Fazit/Empfehlung .....	99
6.6	IT-Einsatz .....	101
6.6.1	Bedeutung der IT für die weitere Arbeit.....	101
6.6.2	Standardisierung der Anwendungslandschaft.....	101
7	Grundsatzfragen der Steuerung .....	105
7.1	Relevante Steuerungs- und Kontrollebenen.....	105
7.2	Kundenbeziehung .....	106
7.2.1	Instrumente .....	107
7.2.2	Dienstleistungsvereinbarung.....	108
7.2.3	Portfolio .....	110
7.2.4	Service-Level-Agreement (SLA).....	110
7.2.5	Kostenregelung .....	111



7.2.6	Beschwerdemanagement/Kundenbeziehung.....	111
7.3	Dienst- und Fachaufsicht.....	111
7.3.1	Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht .....	111
7.3.2	Koordinierungskreis .....	112
7.3.3	Vereinbarkeit des DLZ-Ansatzes mit dem Ressortprinzip .....	112
7.4	Übergreifende Koordinierung und Erfolgskontrolle mehrerer DLZ.....	114
8	Personalwirtschaftliche Umsetzung.....	115
8.1	Grundsätze der Sozialverträglichkeit.....	115
8.2	Personalgewinnung/Personalverfügbarkeit .....	116
8.3	Personalentwicklungsnotwendigkeiten.....	117
9	Finanzierung – erste Lösungsansätze.....	119
9.1	Personalmittel.....	119
9.2	Sachmittel .....	120
9.3	Leistungsverrechnung.....	121
9.4	Einsatz einer standardisierten KLR .....	122
9.5	Anschubfinanzierung.....	122
9.6	Effizienzrendite.....	123
10	Umsetzungsplan (Masterplan) .....	125
10.1	Absicht und Zielsetzung .....	125
10.2	Umsetzungsstrategie.....	125
11	Wirtschaftlichkeitsberechnung (WiBe) .....	127
11.1	Kapitalwerte .....	127
11.2	Einsparpotenzial.....	129
11.3	Kosten- und Nutzenverläufe.....	130
11.4	Projektübergreifender Nutzen .....	132
11.5	Interne Personalkosten (sog. „Eh-da-Kosten“) .....	132
12	Change Management .....	132
13	Anhang .....	137
13.1	Glossar.....	137



## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung/Begriff	Definition
Abt.	Abteilung
AG	Arbeitgeber
BABZV	Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung
BADV	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen
BAM	Bundesamt für Materialforschung und -prüfung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAWV	Bundesamt für Wehrverwaltung
BeschA	Beschaffungsamt beim BMI
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIT	Bundesstelle für Informatik und Telekommunikation
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BRH	Bundesrechnungshof
BS	Beschaffung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVA	Bundesverwaltungsamt
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
CIO	Chief Information Officer (IT-Beauftragte der Bundesregierung)
CM	Change Management (Veränderungsmanagement)
CO	Controlling
CRM	Customer Relationship Management
CSCW	Computer-Supported-Collaborative-Work-System
CTI	Computer-Telefonie-Integration
DL	Dienstleister
DLV	Dienstleistungsvereinbarung
DLZ	Dienstleistungszentrum
DMS	Dokumentenmanagement-System



Abkürzung/Begriff	Definition
DTA	Datenträgeraustausch
DWD	Deutscher Wetterdienst
EAI	Enterprise Application Integration
ECM	Enterprise-Content-Management-System
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement (Schweiz; Ministerium für Finanzen)
ERP	Enterprise Resource Planning
ESS	Employee Self Services
FI	Finanzen
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
HH	Haushalt
HHA	Haushaltsausschuss
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
IT	Informationstechnologie
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KPI	Key Performance Indicator (= Leistungsmessgröße)
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LA	Lenkungsausschuss
LV	Leistungsverrechnung
MA	Mitarbeiter/Mitarbeiterin, Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen
MHR	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens
MS	Microsoft
MSS	Manager Self Services
OFD	Oberfinanzdirektion (heute Bundesfinanzdirektion)
PE	Personal
PKI	Public-Key-Infrastructure
RV	Rahmenvertrag
SLA	Service Level Agreement
SPORTS	IBM Methodologie (Standort, Prozesse, Organisation, rechtliche Aspekte, Technologie und Service Management)
SRM	Service Relationship Management
SSC	Shared Service Center



Abkürzung/Begriff	Definition
TP	Teilprozess
VMS	Vergabe Management System
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VPS	Virtuelle Poststelle
VZE	Vollzeit-Einheiten
WBV Nord	Wehrbereichsverwaltung Nord
WBV Ost	Wehrbereichsverwaltung Ost
WiBe	Wirtschaftlichkeitsberechnung
WSA	Wasser- und Schifffahrtsamt
WSD	Wasser- und Schifffahrtsdirektion
ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik
ZKA	Zollkriminalamt
ZBSt.	Zentrale Beschaffungsstellen des Bundes



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Phasenüberblick Projekt 3.1.1 Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center) des Umsetzungsplans 2007 .....	24
Abbildung 2: Projektorganigramm .....	29
Abbildung 3: Übersicht Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung.....	34
Abbildung 4: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Haushaltsprozesse.....	38
Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Personalprozesse.....	40
Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Beschaffungsprozesse .....	42
Abbildung 7: SPORTS-Bausteine der IBM-Methodologie für SSC .....	46
Abbildung 8: Strategische Treiber und strategische Optionen in ihrem Zusammenhang.....	48
Abbildung 9: Strategische Treiber .....	50
Abbildung 10: Priorisierte strategische Optionen je Prozessbereich .....	51
Abbildung 11: Überblick Prozessebenen am Beispiel.....	54
Abbildung 12: Kriterien für die Durchführung des Aktivitätensplitts .....	56
Abbildung 13: Bündelung der informationstechnischen Entwicklungen zu Portfolios.....	60
Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Haushalt.....	63
Abbildung 15: Überblick Prozessmodell Haushalt mit konservativem Aktivitätensplitt .....	64
Abbildung 16: Überblick Prozessmodell Haushalt mit innovativem Aktivitätensplitt .....	65
Abbildung 17: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Haushalt .....	67
Abbildung 18: Prozessbereich Haushalt – innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten .....	67
Abbildung 19: Organigramm DLZ „Haushaltswesen“.....	69
Abbildung 20: Organigramm DLZ „Haushaltswesen“ erweitert um Besoldungsstruktur.....	70
Abbildung 21: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Personal.....	75
Abbildung 22: Überblick Prozessmodell Personal mit Aktivitätensplitt .....	76
Abbildung 23: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Personal .....	78
Abbildung 24: Prozessbereich Personal – innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten .....	79
Abbildung 25: Personal: 4-Ebenen-Prozessmodell.....	80
Abbildung 26: Organigramm DLZ „Personal“ .....	81
Abbildung 27: Organigramm DLZ „Personal“ erweitert um Besoldungsstruktur .....	83
Abbildung 28: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Beschaffung .....	90
Abbildung 29: Überblick Prozessmodell Beschaffung mit Aktivitätensplitt.....	91



Abbildung 30: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Beschaffung .....	94
Abbildung 31: Prozessbereich Beschaffung - innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten .....	94
Abbildung 32: Organigramm Prozessbereich Beschaffung .....	95
Abbildung 33: Organigramm Prozessbereich Beschaffung erweitert um Besoldungsstruktur .....	97
Abbildung 34: Steuerungsebenen .....	105
Abbildung 35: Modularer Aufbau der DLV .....	109
Abbildung 36: Kapitalwerte der DLZ-Modelle .....	128
Abbildung 37: Jährliche Personalkosteneinsparungen .....	129
Abbildung 38: Haushalt: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf .....	130
Abbildung 39: Personal: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf <sup>54</sup> .....	131
Abbildung 40: Beschaffung: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf <sup>54</sup> .....	131



## Anlagenverzeichnis

### 1. Kabinettsbeschluss und Umsetzungspläne

Anlage 1: Kabinettsbeschluss 2006

Anlage 2: Umsetzungsplan 2007

Anlage 3: Umsetzungsplan 2008

### 2. Fragebogen

Anlage 4: Fragebogen Prozessbereich Haushalt

Anlage 5: Fragebogen Prozessbereich Personal

Anlage 6: Fragebogen Prozessbereich Beschaffung

### 3. Prozesslandkarten

Anlage 7: Prozesslandkarte Prozessbereich Haushalt (mit und ohne Potenzialaussage)

Anlage 8: Prozesslandkarte Personal (mit Potenzialaussage)

Anlage 9: Prozesslandkarte Personal (ohne Potenzialaussage)

Anlage 10: Prozesslandkarte Beschaffung (mit Potenzialaussage)

Anlage 11: Prozesslandkarte Beschaffung (ohne Potenzialaussage)

### 4. Prozessmodelle/Ablaufdiagramme

Anlage 12: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm Haushaltsplanaufstellung

Anlage 13: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm Haushaltsdurchführung

Anlage 14: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm Abwicklung Ausgaben

Anlage 15: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm Abwicklung Einnahmen

Anlage 16: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm Rechnungslegung

Anlage 17: Prozessmodell Haushalt: Ablaufdiagramm KLR

Anlage 18: Prozessmodell Personal: Ablaufdiagramm Personalbeschaffung

Anlage 19: Prozessmodell Personal: Ablaufdiagramm Personaladministration

Anlage 20: Prozessmodell Personal: Ablaufdiagramm Personalabrechnung

Anlage 21: Prozessmodell Personal: Ablaufdiagramm Personalentwicklung

Anlage 22: Prozessmodell Beschaffung: Alle Ablaufdiagramme



## 5. Geschäftsmodell Beschaffung

Anlage 23: Kabinettsbeschluss 2003

Anlage 24: Beschluss Ressortkreis „Zentrale Beschaffungsstellen“ 2006

## 6. Grundsatzfragen

Anlage 25: Grundsätze Ausübung Fachaufsicht

## 7. Wirtschaftlichkeitsberechnung

Anlage 26: Ergebnisse Wirtschaftlichkeitsberechnung

## 8. Change Management

Anlage 27: Change Management



## 1 Vorbemerkungen

Mit dem Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center) des Umsetzungsplans 2007/2008 „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ setzt sich die Bundesregierung zum Ziel, den Bundesministerien und deren Geschäftsbereichsbehörden für ihre Querschnittsfunktionen bis Ende 2009 den Bezug kostengünstiger, wettbewerbsfähiger, kundenorientierter, qualitätsorientierter und transparenter Leistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) zu ermöglichen - soweit diese unterstützende Tätigkeiten und nicht Entscheidungskompetenzen umfassen. Dieses Modell wird mit der vorliegenden Machbarkeitsstudie für ausgewählte Leistungen in den Bereichen Haushalt, Personal und Beschaffung beschrieben – sowie diese unterstützende Tätigkeiten und nicht Entscheidungskompetenzen umfassen. Der in den vorangegangenen Jahren verfolgte Ansatz der Aufgabenkonzentration wird mit diesem Projekt weiterentwickelt.

An dem Projekt wirken unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums des Innern das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das Bundesministerium der Verteidigung, sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit Teilen ihrer Geschäftsbereichsbehörden mit. Während in der Phase 1 des Projektes ein Überblick über DLZ-relevante Dienstleistungen gewonnen wurde, erfolgten in der Phase 2 die Vorarbeiten für die vorliegende Machbarkeitsstudie sowie die redaktionellen Arbeiten hierzu. Annahmen zur Studie sowie einzelne Schätzungen sind in der Diskussion mit Prozessspezialisten aus beteiligten Behörden entstanden.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie hat Modellcharakter.

Sie will ausschließlich belegen, dass die vorliegend betrachteten drei Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung grundsätzlich für die Umsetzung des Shared-Services-Gedanken in der Bundesverwaltung geeignet sind. Dabei verfolgt sie



das Ziel, für die drei Bereiche unter den zugrunde gelegten Annahmen optimale Lösungen anzubieten.

Diese Vision kann allerdings nicht ohne Berücksichtigung bereits bestehender Lösungen und ressortspezifischer Besonderheiten verwirklicht werden.

Ohne das langfristige Projektziel außer acht zu lassen, müssen die in der nächsten Projektphase 3 folgenden Überlegungen zu Pilotierungen in einer Detailkonzeption Aufbau, Struktur und Standorte bereits bestehender Dienstleistungszentren, längerfristige anderweitige Transformationsvorhaben mit Auswirkungen auf Prozesse und den Ausbau von IT-Systemen, aber auch ressortspezifische Gegebenheiten (z.B. Standortfragen) und personalwirtschaftliche Umsetzbarkeit angemessen berücksichtigen. In diesem Sinne sind die im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie entwickelten Geschäftsmodelle kritisch zu evaluieren und fortzuschreiben. Sollen Dienstleistungsangebote den Wettbewerb ermöglichen, kann dies nur gelingen, wenn Leistungen und Rahmenbedingungen so definiert werden, dass Vergleiche innerhalb der Bundesverwaltung möglich sind.

Ebenso dürfen die weiteren Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen von Modernisierungsprojekten aus den Bereichen Personalmanagement, Verwaltungssteuerung, Organisation und E-Government des Umsetzungsplans 2007/2008 sowie Planungen und Maßnahmen des IT-Rates der Bundesregierung nicht außer Acht gelassen werden. Vielmehr müssen Schnittstellen geklärt und Inhalte aufeinander abgestimmt werden.

Erst die Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen sowie die Überprüfung von gesetzten Annahmen und Schätzungen am konkreten Pilotbeispiel werden die ersten Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung konkretisieren können. Sie sind zum



Zeitpunkt der Erstellung der Machbarkeitsstudie naturgemäß als Einstieg in die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens zu sehen.

Die Umsetzung des Projektes hat verschiedene kritische Erfolgsfaktoren. Der weitere Ausbau und Aufbau von Dienstleistungszentren kann nur gelingen, wenn den Behörden Anreize zur Verlagerung von Aufgaben durch Einbehalt von Effizienzrenditen gegeben werden und eine Anschubfinanzierung die Startvoraussetzung für die Dienstleistungszentren ermöglicht.

Der Modellcharakter der Version 1.0 der WiBe bringt es mit sich, dass von der tatsächlichen Komplexität der ressortspezifischen Bedingungen und möglichen anderweitigen Reformstrategien teilweise abstrahiert werden musste. Dennoch musste bereits in dieser frühen Projektphase eine Entscheidungshilfe unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für das weitere Vorgehen erarbeitet werden. Diese basiert teilweise auf generellen Annahmen und Schätzungen und enthält daher naturgemäß Unschärfen auf Grund einer noch nicht vorhandenen Informationsdichte.

Zu den relevanten - und im weiteren Projektverlauf zu beobachtenden bzw. zu bewertenden - Risikofaktoren des DLZ-Projektes gehören beispielsweise:

- Änderung des Bezugsrahmens (teilnehmende Ressorts)
- Langfristigkeit der Projektumsetzung
- IT-Strategie des Bundes.

## 2 Management-Zusammenfassung

### 2.1 Inhalt der Studie

Die vorliegende Machbarkeitsstudie zeigt auf, ob der mit dem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ angestrebte Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (DLZ) in den Untersuchungsbereichen Haushalt, Personal und Beschaffung grundsätzlich realisierbar ist, wie die jeweiligen operativen Geschäftsmodelle und ihre Umsetzung aussehen können und welcher Nutzen qualitativ und quantitativ erreichbar ist.

An dem Projekt sind beteiligt (Projektressorts):

- Bundesministerium der Finanzen
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- Bundesministerium der Verteidigung
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Aus den mitwirkenden Ressorts waren elf unterschiedlich große und verschiedenartig strukturierte Behörden sowie sechs Dienstleister einbezogen<sup>1</sup>. BMI und BMF haben gemeinsam die Federführung.

---

<sup>1</sup> Vgl. Übersicht Kapitel 5)



## 2.2 Ergebnisse

### 2.2.1 Allgemein

Das Ergebnis der Machbarkeitsstudie belegt, dass der Aufbau von DLZ für die Bereiche Haushalt, Personal und Beschaffung realisierbar, sinnvoll und wirtschaftlich ist.

Alle Überlegungen haben dabei die Projekt-Vision des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ im Fokus, dass DLZ ihre Leistungen mit hoher Kundenorientierung und Qualität, effizient und wirtschaftlich im Sinne des „Shared-Service-Gedankens“ anbieten sollen.

### 2.2.2 Strategische Rahmenbedingungen

Nach Abwägung der wesentlichen Kriterien wurden folgende strategische Optionen zugrunde gelegt:

- Haushalt: Ein DLZ je Projektressort mit Anbindungsmöglichkeit für andere Ressorts;
- Personal: Ein DLZ je Projektressort mit Anbindungsmöglichkeit für andere Ressorts;
- Beschaffung: Mehrere DLZ ressortübergreifend mit Spartenorientierung.

### 2.2.3 Operative Geschäftsmodelle

Unter Berücksichtigung dieser strategischen Rahmenbedingungen war für jeden Prozessbereich ein DLZ-Geschäftsmodell zu erarbeiten, welches aus einem Prozessmodell und einem Organisationsmodell besteht sowie Aussagen zu unterstützenden Technologien trifft.



Das Prozessmodell beinhaltet eine sog. Prozesslandkarte für jeden Prozessbereich (mit Teilprozessen und Aktivitäten) sowie eine Definition des sog. Aktivitätensplitts (Zuordnung von Aktivitäten zu DLZ und lokaler Behörde), der jeweils in einem konservativen und innovativen Szenario entwickelt wurde.

Konservativ im Sinne dieser Studie bedeutet, dass an die Prozessmodellierung und den Aktivitätensplitt defensiv herangegangen wurde. So wurden z.B. unterstützende Tätigkeiten zurückhaltender dem DLZ zugeordnet, in dem unter anderem ein Ausbau vorhandener technischer Lösungen (Einsatz von IT/Workflows) berücksichtigt wurde.

Das innovative Szenario geht unter dem Blickwinkel des technisch und rechtlich Machbaren deutlich offensiver an die Betrachtung und Modellierung heran. Vorausgesetzt wird hier eine noch auszubauende voll funktionsfähige IT-Prozessunterstützung.

In diesem Zusammenhang wurden Optimierungspotenziale innerhalb der im DLZ gebündelten Funktionen identifiziert und bewertet. Mögliche Optimierungspotenziale auf Kundenseite, die nach einer Aufgabenverlagerung in ein DLZ erschlossen werden können, sind in dieser Machbarkeitsstudie nicht weitergehend betrachtet und bewertet worden.

Das Organisationsmodell beinhaltet ein DLZ-Organigramm je Prozessbereich. Für die Prozessbereiche Haushalt und Personal wird eine prozessorientierte, für den Prozessbereich Beschaffung eine spartenorientierte Organisation empfohlen. Zentrale Rollen und Verantwortlichkeiten der Einheiten innerhalb der jeweiligen DLZ-Organisation wurden beschrieben und eine erste Quantifizierung der notwendigen Personalkapazitäten für die Soll-Organisation vorgenommen.

Die unterstützenden Technologien wurden im Hinblick auf ihre DLZ-Geeignetheit, ihren Nutzen und ihre Wirksamkeit diskutiert und mit einer ersten, groben Kosten-



schätzung versehen. Die Überlegungen zur Technologieunterstützung sind im Hinblick auf IT-Strategien und -Vorhaben der Ressorts in den weiteren Projektphasen zu vertiefen und im Rahmen des CIO-Konzepts der Bundesregierung abzustimmen.

Ergänzt werden die konzeptionellen Aussagen durch einen schematischen Umsetzungsplan, der das weitere Vorgehen der Umsetzung bis zum Jahr 2018 skizziert.

### **2.3 Grundsatzfragen**

Im Rahmen der konzeptionellen Überlegungen zur Steuerung werden Aussagen zu relevanten Steuerungs- und Kontrollebenen, zur Kundenbeziehung sowie zu Fragen der Dienst- und Fachaufsicht getroffen.

Die Beziehung zwischen Kunde und DLZ ist die wichtigste und zugleich erfolgskritischste Beziehung und wird durch eine modulare Dienstleistungsvereinbarung gesteuert und kontrolliert. Der Erfolg des DLZ-Modells steht und fällt mit der Zufriedenheit seiner Kunden.

Für die personalwirtschaftliche Umsetzung sind die erarbeiteten Grundsätze der Sozialverträglichkeit, insbesondere für betroffene Beschäftigte, zu beachten. So soll das Gros des Personals möglichst ohne größere Standortveränderungen gewonnen werden<sup>2</sup>.

Zur Finanzierung werden erste Lösungsansätze für ein Auftraggeber-/Auftragnehmermodell sowie zur Leistungsverrechnung entwickelt.

---

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 8.1



## **2.4 Wirtschaftlichkeitsberechnung**

Die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens wurde für alle Prozessbereiche gemäß § 7 BHO und den Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der KBSt (WiBe 4.1) geprüft. Sie wird im Rahmen der folgenden Projektabschnitte weiter konkretisiert.

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts kann durch eine konsequente Orientierung am innovativen Szenario erheblich positiv beeinflusst werden. Die Kapitalwerte sind dort in allen Prozessbereichen positiv. So könnten jährlich in den jeweiligen Prozessbereichen Haushalt 35 %, Personal 22 % und Beschaffung 13 % der Personalkosten bezogen auf das derzeit eingesetzte Ist-Personal eingespart werden.

Bei der Umsetzung des DLZ-Projektes handelt es sich um ein grundlegendes und strategisches Reformvorhaben, beim dem sich durch die notwendigen Anfangsinvestitionen der monetäre Nutzen zeitlich verzögert einstellt. Diese Anfangsinvestitionen betreffen insbesondere den Aufbau von ERP-Systemen in den Bereichen Haushalt und Personal, die derzeit vollständig dem Projekt zugerechnet werden und den Kapitalwert erheblich belasten.

## **2.5 Empfehlungen und weiteres Vorgehen**

Es wird eine Umsetzung des innovativen Szenarios für die Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung empfohlen, da es die definierten Projektziele einer Erhöhung von Qualität, Effizienz und Wettbewerb in höherem Maße als beim konservativen Szenario erreichen kann. Diese Transformation kann nicht in einem Schritt erfolgen, sondern bedarf eines breiteren Entwicklungsprozesses.



SSC-Projekte im privatwirtschaftlichen wie auch im öffentlichen Sektor zeigen zudem, dass sich Qualitäts- und wirtschaftliche Vorteile in umso größerem Umfang eingestellt haben, je ganzheitlicher eine Transformation durchgeführt wurde.<sup>3</sup>

Auf die Wahrnehmung der Kernaufgaben wirkt sich die Realisierung des innovativen Ansatzes im Sinne der nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien geforderten ständigen Aufgabenkritik positiv aus.

Der Auf- und Ausbau von DLZ bietet auch eine aktive Lösung angesichts sinkender Personalkapazitäten durch Stellenkürzungen und demografischen Wandel.

Eine technologische Unterstützung des gesamten Leistungserstellungsprozesses trägt – neben dem unmittelbaren Projektnutzen – zu höherer Leistungsfähigkeit der Verwaltung und Synergien mit anderen Vorhaben (z. B. Projekt Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens - MHR) bei. Dies eröffnet Kooperationsgewinne bei den IT-Investitionen.

Die Ressorts werden zunächst über die Studie unterrichtet.

In der nächsten Projektphase ist die Erstellung einer Detailkonzeption vorgesehen. Parallel hierzu soll in den jeweiligen Prozessbereichen Haushalt, Personal und Beschaffung ein Pilot initiiert werden. Dabei soll eine ressortübergreifende Beteiligung erfolgen.

Bei der Erstellung der Detailkonzeption wird auf eine enge Verzahnung des DLZ-Projektes zu anderen Projekten (insbesondere CIO und MHR), die sich auch in die Gesamtstrategie des DLZ-Ansatzes in der Bundesverwaltung einordnen lassen, zu

---

<sup>3</sup> siehe Seite 37



achten sein. Dafür ist ein sachgerechtes Schnittstellenmanagement einzurichten, das den Informationsaustausch zwischen den Projekten themenspezifisch koordiniert.



## 3 Ausgangslage

### 3.1 Absicht und Zielsetzung des Projekts

Mit dem am 13.09.2006 im Bundeskabinett beschlossenen Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ und dem Programm „E-Government 2.0“<sup>4</sup> legte die Bundesregierung die Grundlagen dafür, dass die Verwaltung wachsende Anforderungen effizient erfüllt. Im Umsetzungsplan 2007<sup>5</sup> zum Regierungsprogramm, der am 28.02.2007 im Bundeskabinett beschlossen wurde, konkretisiert die Bundesregierung in 57 Modellprojekten ihre Gesamtstrategie zur Modernisierung der Bundesverwaltung.

Der am 19.03.2008 vom Bundeskabinett beschlossene Umsetzungsplan 2008<sup>5</sup> beschreibt das diesjährige Arbeitsprogramm für eine effiziente und innovative Bundesverwaltung und berichtet über die im Jahr 2007 erreichten Fortschritte in den einzelnen Modernisierungsprojekten.

Das Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center)“, kurz „Projekt DLZ“, zielt darauf ab, das heutige Dienstleistungsangebot des Bundes für die Behörden nachhaltig zu verbessern:

„Alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche sollen bis spätestens 31.12.2009 für ihre Querschnittsfunktionen (insbesondere Personalwesen, Haushaltswesen, Beschaffungswesen, IT, Organisation, Innere Dienste) – soweit diese unterstützende Tätigkeiten und nicht Entscheidungskompetenzen umfassen – kostengünstige, wettbewerbsfähige, kundenorientierte, qualitätsorientierte und transparente Leistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) beziehen können.“

---

<sup>4</sup> Kabinettsbeschluss 2006, siehe Anlage 1

<sup>5</sup> Umsetzungspläne 2007 und 2008 zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, Projekt 3.1.1; siehe Anlagen 2 und 3 sowie verfügbar unter [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de).

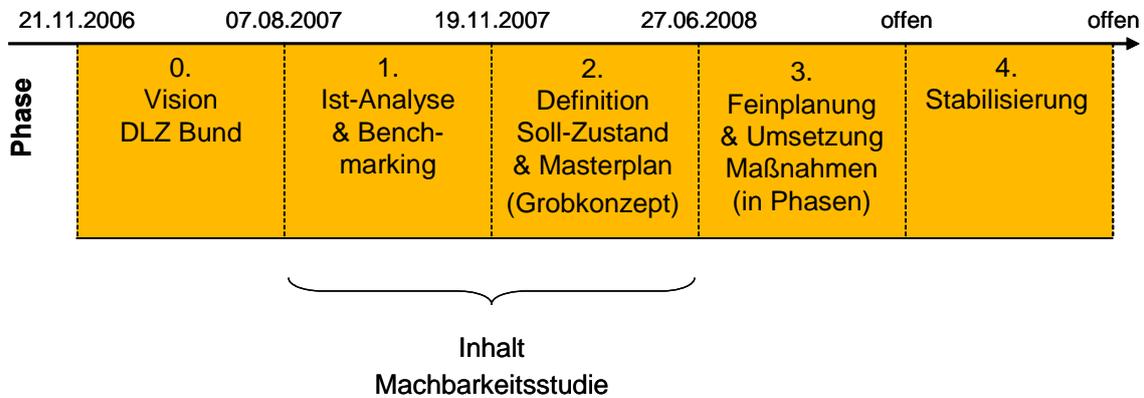


Abbildung 1: Phasenüberblick Projekt 3.1.1 Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Service Center) des Umsetzungsplans 2007

An diesem Vorhaben sind die Ressorts BMF, BMI, BMVBS, BMVg und BMWi beteiligt, wobei die Federführung bei BMI und BMF liegt.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat in seinen Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einheitliche Rahmenbedingungen für DLZ gefordert<sup>6</sup>. Auf Basis der Ziele des Regierungsprogramms und der Forderungen des Bundesrechnungshofes wurde das Projekt begonnen.

Dabei erfolgte zunächst eine Fokussierung auf die Prozessbereiche Haushaltswesen, Personalwesen und Beschaffungswesen, da diese, wie Projektbeispiele in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung international zeigen, die höchsten Potenziale für die Bündelung im Sinne eines Shared Service Centers bieten und ein paralleles und damit effizientes Bearbeiten im Projekt ermöglichen.

<sup>6</sup> BT-DRS 16/7100 (Nr. 69) vom 21.11.2007



KUNDE	REGION	Prozessbereich			
		HR	IT/IS	F&RW	Einkauf
Compaq	Europa			✓	
Degussa	Deutschland			✓	
Baxter	Europa			✓	
IBM	Europa			✓	✓
Gillette / Braun	Europa	✓		✓	✓
Lufthansa	Europa			✓	
BBC	UK			✓	✓
Goodyear	Europa			✓	✓
Novo Nordisk	Europa			✓	✓

KUNDE	REGION	Prozessbereich			
		HR	IT/IS	F&RW	Einkauf
AstraZeneca	Europa			✓	
Bayer	Europa			✓	✓
Bristol Myers	Global	✓		✓	✓
Dupont	Europa	✓		✓	
Novartis	Global			✓	
Pfizer	Global	✓	✓		
Roche	Europa			✓	✓
Seagram	Global			✓	✓
Tetra Pak	Europa		✓	✓	✓
Unilever	Global		✓	✓	
United Technologies	Europa				✓

KUNDE	REGION	Prozessbereich		
		Perso- nal	Haus- halt	Beschaf- fung
Eidgenössisches Finanzdepartement	Schweiz	✓	✓	
Department for Transport	UK	✓	✓	
Department for Work and Pension	UK	✓	✓	(✓)
Department for Environment, Food and Rural Affairs	UK	✓	✓	✓
Surrey County Council	UK	✓	✓	✓

HR = Human Resources, F&RW = Finanz- & Rechnungswesen

Abbildung 2: Auszug aus IBM SSC-Referenzen

Als beispielhafte Referenz eines erfolgreichen SSC-Projekts der Privatwirtschaft kann der Transformationsprozess der IBM selbst angeführt werden. IBM ist einer der größten Betreiber von Shared Services (siehe Abbildung 3, unterer Teil) und kann für den Bereich der Finanzorganisation Kosteneinsparungen von über 40 % vorweisen, sowie Leistungssteigerungen, wie sie auszugsweise in Abbildung 3, oberer Teil dargestellt sind.

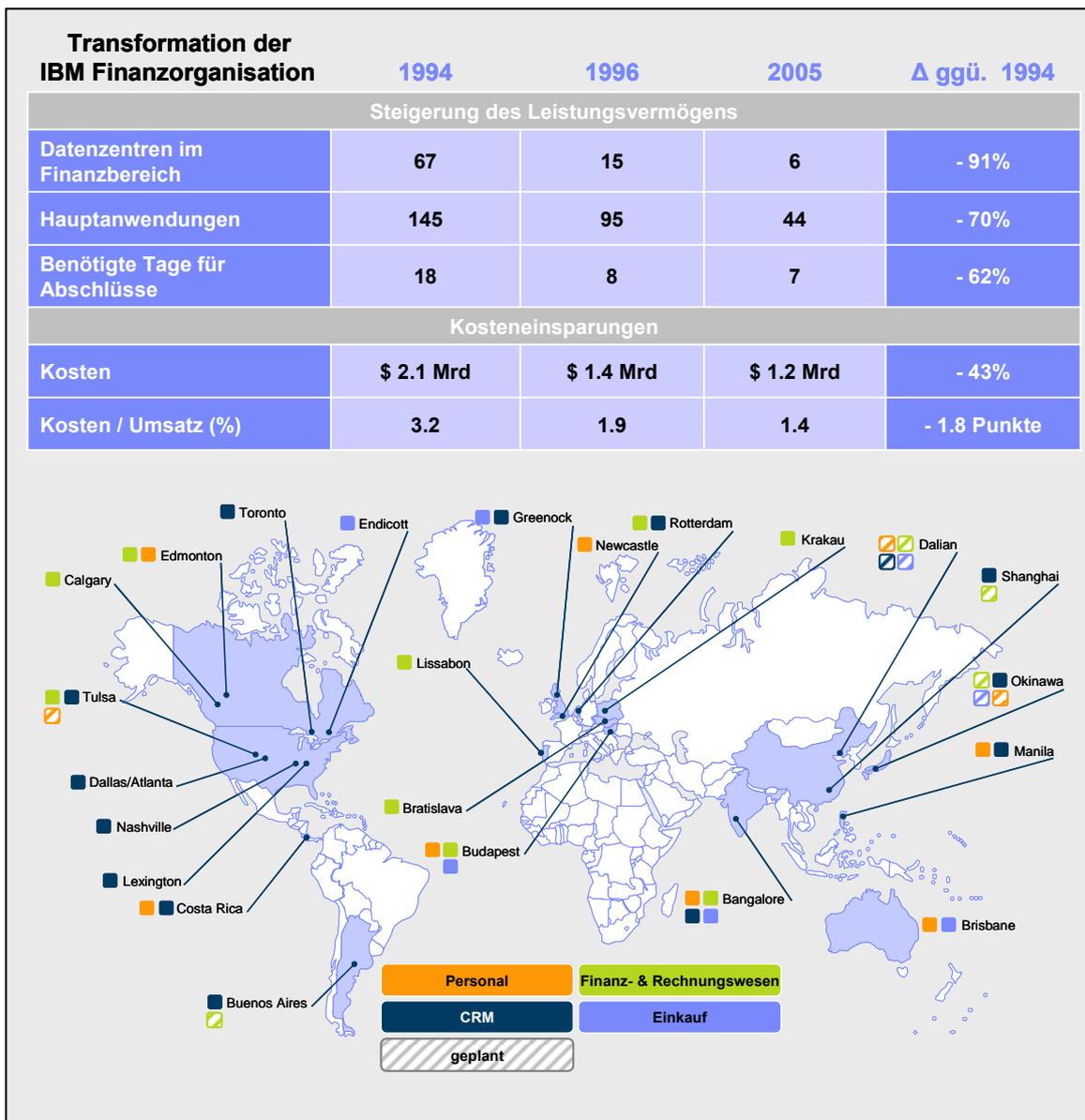


Abbildung 3: Beispiel zur Transformation der IBM Finanzorganisation (oberer Teil) IBM – Selbst einer der größten Betreiber von SSC (unterer Teil)

Der Bereich IT wurde angesichts parallel laufender Überlegungen und der hieraus erwarteten Ergebnisse (CIO-Konzept) ausgeklammert. Die Bereiche Organisation und Innere Dienste wurden zurück gestellt.



Der erwartete langfristige Nutzen des Projektes Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren für die spezifische Situation der Bundesverwaltung in Deutschland wurde wie folgt präzisiert:

- Die Qualität der Dienstleistung soll verbessert werden
  - Einheitliche Rechtsanwendung
  - Qualitätskriterien festlegen und vertraglich fixieren
  - Eskalationswege festlegen
- Die Kundenzufriedenheit soll verbessert werden
  - Kundenbefragung
  - Erfahrungsaustausch
- Die Qualität der Prozesse soll verbessert werden
  - Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen und IT-Unterstützung
  - Klare Steuerungsgrößen für Prozesse (z. B. Fehlerquoten, Durchlaufzeiten)
  - Konsistenz der Daten und Informationen für die Steuerung
- Die Kosten sollen transparent darstellbar sein und gesenkt werden
  - Laufende Kosten für die Leistungen (Stückpreis/Verrechnungseinheit) und für den Bund insgesamt
  - Reduzierte Kosten bei der zukünftigen Implementierung neuer Abläufe und Systeme
- Personalkapazitäten können besser genutzt werden
  - Höhere Flexibilität in den Querschnittsfunktionen
  - Beschäftigte können Kernaufgaben übernehmen

### **3.2 Vorgehensweise und Untersuchungsbereich**

Auf Basis des im Abschnitt 3.1 genannten Kabinettsbeschlusses wurden im Zeitraum August 2007 bis April 2008 die Projektphasen 1 „Ist-Analyse & Benchmarking“ sowie 2 „Soll-Konzept & Masterplan“ durchgeführt.



In Phase 1 wurde über eine Fragebogenerhebung bei den beteiligten Behörden und Dienstleistungszentren ein Einblick in die heutige Aufgabenwahrnehmung und in die eingesetzten Technologien in den Prozessbereichen gewonnen sowie Prozesskennzahlen zur ersten Einschätzung möglicher Effizienzpotenziale ermittelt. Insgesamt nahmen elf Behörden und sechs Dienstleistungszentren an der Erhebung teil.

Es handelte sich dabei um eine Auswahl an Behörden und Dienstleistern aus den fünf beteiligten Ressorts<sup>7</sup>, die aber durch ihre Unterschiedlichkeiten (z. B. Art der Aufgaben, Personalstruktur, zum Teil dreistufige Flächenverwaltungen) einen hinreichend repräsentativen Querschnitt für die Untersuchungen darstellen.<sup>8</sup> Auf der Grundlage der Ergebnisse der Ist-Analyse und des Benchmarkings erfolgten die Arbeiten in Phase 2. Für das Sollkonzept wurden ein Soll-Prozess- und -Organisationsmodell definiert sowie Empfehlungen zu den unterstützenden Technologien erarbeitet (Geschäftsmodell).

Außerdem wurden durch interne Arbeitsgruppen von BMI und BMF unter Einbeziehung der weiteren Ressorts wichtige Grundsatzfragen der „Steuerung“, der „personalwirtschaftlichen Umsetzung“ und „Finanzierung“ von DLZ behandelt und Eckpunkte erarbeitet, die der Ausarbeitung im Rahmen der weiteren Detailkonzeption bedürfen. Weiterhin wurde ein Umsetzungsplan (Masterplan) skizziert und es wurden für alternative Berechnungsszenarien die möglichen Kosten und Nutzen in einer ersten Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt.

Im Rahmen des Change Managements wurde mit einer zielgruppenorientierten Kommunikation begonnen – ein besonders wichtiger Erfolgsfaktor, wenn Veränderungen umgesetzt und Beschäftigte in Veränderungsprozessen professionell begleitet werden sollen.

---

<sup>7</sup> Vgl. Übersicht Kapitel 5)

<sup>8</sup> Auf die Einbeziehung von Ministerien wurde i. R. der Ist-Erhebung verzichtet; hier können abweichende Voraussetzungen insbes. bezogen auf die Aufgaben und prozessualen Abläufe vorliegen.



Die Arbeitsergebnisse der Machbarkeitsstudie wurden in enger Zusammenarbeit zwischen Vertreterinnen und Vertretern von BMI, BMF und der weiteren beteiligten Ressorts sowie den externen Beratern und Beraterinnen (IBM, BearingPoint) erarbeitet. Darüber hinaus wurden die Zwischenergebnisse im erweiterten Kreis mit Führungskräften sowie Prozessexperten und Prozessexpertinnen verschiedener Ressorts und Geschäftsbereichsbehörden erörtert.

### 3.3 Projektorganisation

Die Projektstruktur ist in dem nachstehenden Organigramm abgebildet:

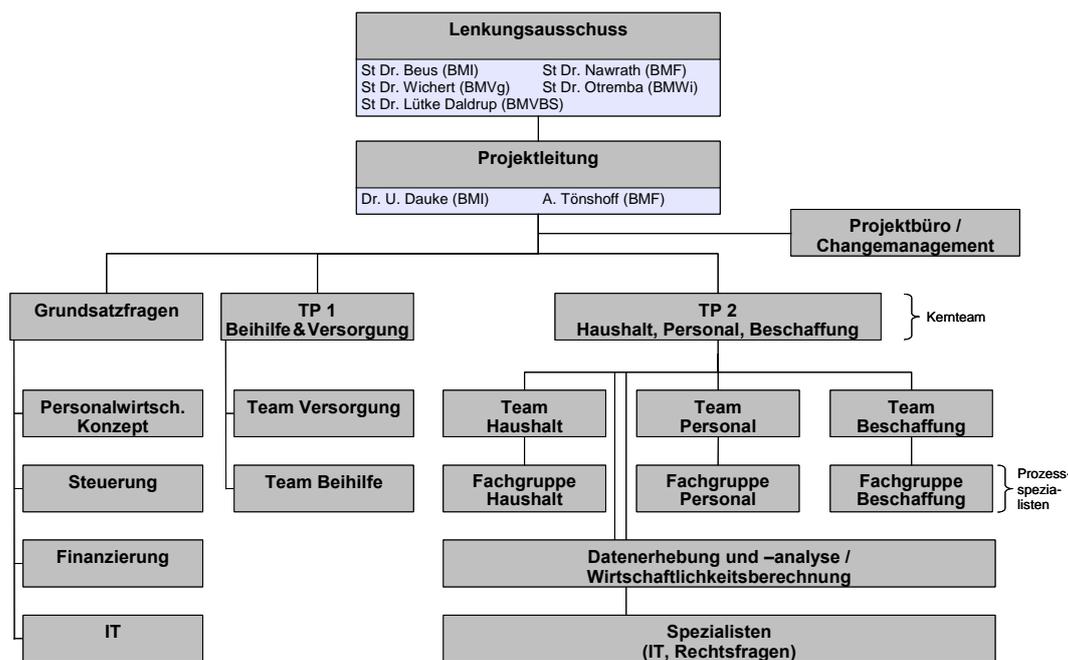


Abbildung 4: Projektorganigramm



## 4 Begriff „Dienstleistungszentrum“ (Shared Service Center)

Gem. § 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) nehmen Bundesministerien „ministerielle Kernaufgaben“ wahr. Diese sind Aufgaben, die „der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen. Dazu zählen insbesondere die strategische Gestaltung und Koordinierung von Politikfeldern, die Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen sowie die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich“ (vgl. § 3 Abs. 1 GGO). Gleichartige Aufgaben sollen gem. § 3 Abs. 4 GGO zentral wahrgenommen werden.

Gleichwohl werden in den Behörden des Bundes häufig sogenannte „unterstützende Prozesse“ – hierzu zählen insbesondere das Haushaltswesen, Personalwesen, Beschaffungswesen, IT und Gebäudewirtschaft – in mehreren Organisationseinheiten durchgeführt. Steigende Qualitätsansprüche und Kostendruck zwingen heute dazu, sowohl die Ausgestaltung der unterstützenden Prozesse als auch den Ressourceneinsatz zu überdenken, um die Qualität zu verbessern und gleichzeitig die Kosten zu verringern.

Mit der Grundsatzüberlegung, das bestehende Leistungsangebot von Dienstleistungszentren (DLZ) in der Bundesverwaltung auszubauen und zu optimieren bzw. neue DLZ aufzubauen, die unterstützenden Prozesse für die Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung in Dienstleistungszentren zu bündeln sowie Rollen als auch Serviceumfang interner Leistungen weiter zu entwickeln, greift die Bundesverwaltung das Organisationsmodell „Shared Service Center“ (SSC) auf. Dieses hat seine Wurzeln in den 1980ern in der Privatwirtschaft und erfährt derzeit hohe



Verbreitung in der öffentlichen Verwaltung in Europa (z. B. Großbritannien, skandinavische Länder, Schweiz u. a.).

Ein DLZ oder SSC ist eine Organisationsform, die in Form einer eigenständigen Organisationseinheit für mehrere Behörden/Organisationseinheiten Leistungen im Bereich der unterstützenden Prozesse erbringt und diese Tätigkeit damit zu ihrem Kerngeschäft macht. Die Geschäftsbeziehung zwischen dem Leistungserbringer und -bezieher wird dabei jeweils durch spezifische Dienstleistungsvereinbarungen (sog. Service Level Agreements – SLA) geregelt.

Im Folgenden wird der im Bundesbereich etablierte Begriff DLZ anstelle von SSC verwendet, wobei beide sinngleich zu verstehen sind.

Das Dienstleistungszentrum wird hierbei als organisationsinterne Lösung verstanden und ist somit vom Outsourcing klar abgegrenzt.

Für ein Dienstleistungszentrum existiert keine Standard-Lösung. Die Bundesverwaltung muss sich, ebenso wie jedes Unternehmen, ihr eigenes Konzept maßschneidern und die Entscheidung darüber fällen, welche Prozesse und Aktivitäten sinnvollerweise innerhalb eines oder mehrerer Dienstleistungszentren konzentriert werden sollen.

Grundsätzlich eignen sich folgende Prozesse für die Bündelung innerhalb eines DLZ:

- Aktivitäten mit hohem administrativen Anteil
- Aktivitäten mit hohem Volumen
- Standardisierbare Aktivitäten
- Wiederkehrende, regelmäßige Aktivitäten.



Beim Aktivitätensplitt ist darauf zu achten, dass hinreichende Prozessabschnitte bei der jeweiligen Einheit angesiedelt werden, um Ineffizienzen und unnötigen Kommunikationsaufwand infolge häufiger Wechsel zwischen DLZ und Behörde („Ping-Pong-Effekt“) zu vermeiden.

Die Entscheidungskompetenz wird nicht an das DLZ abgegeben. Sie verbleibt in der leistungsbeziehenden Einheit, dem Kunden des DLZ.



## 5 Phase 1: Ist-Erhebung und Benchmarking

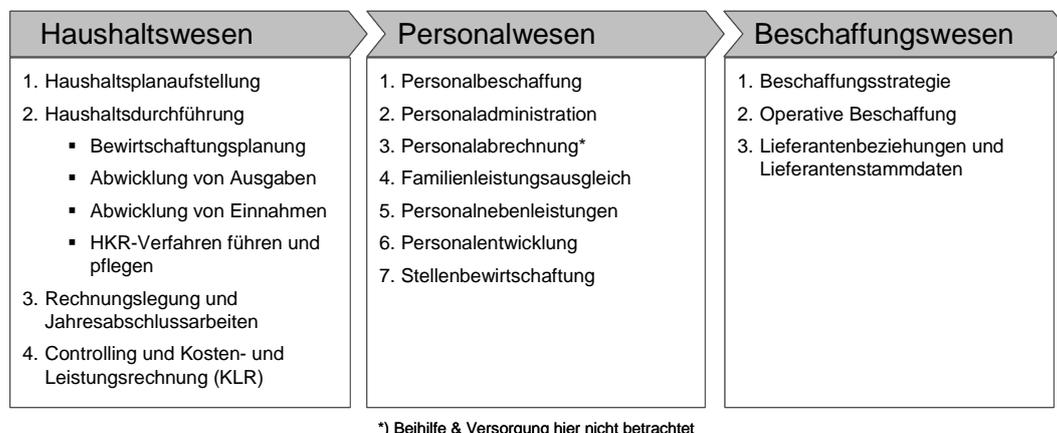
Die Durchführung einer Ist-Erhebung am Anfang der Machbarkeitsstudie bildete die Ausgangsbasis für alle weitergehenden Arbeiten. Mit der Erhebung konnte(n):

- eine Datenbasis für die Arbeiten in Phase 2 geschaffen werden, um in der folgenden Sollkonzeption Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen und mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu unterlegen;
- Prozesskennzahlen zur ersten Einschätzung möglicher Effizienzpotenziale ermittelt werden;
- ein grober Vergleich der Personalkapazitäten ermöglicht werden.

Es erfolgte eine Sammlung von Daten (Mengengerüst, Personalkapazitäten etc.) über Fragebögen und Interviews bei den Behörden vor Ort. Die Fragebögen umfassten die Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung, die durch folgende Prozesse definiert worden sind:<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Details zu den Definitionen der Prozesse sind in den Fragebögen dokumentiert. Die verwendeten Fragebögen der drei Prozessbereiche sind als Anlagen 4 bis 6 beigefügt.



\*) Beihilfe & Versorgung hier nicht betrachtet

Abbildung 5: Übersicht Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung<sup>10</sup>

Folgende elf Behörden sowie sechs unterstützende Dienstleister aus den mitwirkenden Ressorts haben an der Ist-Erhebung mitgewirkt:

- Behörden
  - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
  - Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
  - Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen
  - Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
  - Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
  - Bundesverwaltungsamt
  - Deutscher Wetterdienst

<sup>10</sup> Die mit dem Prozess Personalabrechnung verbundenen Teilprozesse Beihilfe und Versorgungsbearbeitung sind in dieser Studie nicht untersucht worden. Auf Grund in der Bundesverwaltung bereits weitgehend zentralisierten Bearbeitung dieser Teilprozesse musste die Machbarkeit (Überführung an ein DLZ) nicht mehr untersucht werden. Die beiden Teilprozesse werden im Rahmen des Regierungsprogramms (Projekt 3.1.2) weiter untersucht.



- Wasser- und Schifffahrtsamt Eberswalde
  - Wehrbereichsverwaltung Nord
  - Wehrbereichsverwaltung Ost
  - Zollkriminalamt
- 
- Dienstleister
    - Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung
    - Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern
    - Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen
    - Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
    - Bundesverwaltungsamt
    - Kraftfahrt-Bundesamt

Als einheitlicher Referenzzeitraum für die Daten wurde das Haushaltsjahr 2006 ausgewählt. Für den Fall, dass keine Datenbasis aus 2006 vorlag, haben die Behörden auf Basis von Hochrechnungen bzw. Erfahrungswerten aus Vorjahren qualifizierte Schätzungen vorgenommen. Die Festlegung eines einheitlichen Referenzzeitraumes war für die Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials notwendig. Zum jetzigen Zeitpunkt könnten somit Änderungen an den Behördensituationen eingetreten sein, die keine Berücksichtigung finden konnten.<sup>11</sup>

Die Auswertung richtet sich auf die oben genannten Prozesse. Die Durchführung dieser Prozesse obliegt entweder den Behörden allein, den Behörden mit Unterstüt-

---

<sup>11</sup> Im Rahmen der Detailkonzeption wird eine Aktualisierung erforderlich werden, um die effektive Situation oder in der Zwischenzeit geänderte Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Umsetzung möglichst genau abbilden zu können.



zung von Dienstleistern oder ausschließlich Dienstleistern.<sup>12</sup> Die erhobenen Daten wurde in anonymisierter und zusammengefasster Form zur Grundlage der Arbeiten in Phase 2 des Projektes gemacht.

Nachfolgend werden einzelne, fach- oder behördenübergreifende Ergebnisse aus den drei Prozessbereichen (Haushalt, Personal, Beschaffung) vorgestellt. Sie zeigen, dass insgesamt rund 7 % des Personals in den betrachteten Querschnittsaufgaben gebunden ist:

- Das Verhältnis von Vollzeiteinheiten (VZE), die Haushaltsaufgaben wahrnehmen, zu den gesamten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern/Vollzeiteinheiten der beteiligten Behörden insgesamt liegt bei 2,9 %. Die Werte lagen zwischen 0,6 - 5,3 %.
- Das Verhältnis von Vollzeiteinheiten (VZE), die Personalaufgaben wahrnehmen, zu den gesamten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen/Vollzeiteinheiten der beteiligten Behörden insgesamt liegt bei 2,6 %. Die Werte lagen zwischen 1,9 - 3,4 %.
- Das Verhältnis von Vollzeiteinheiten (VZE), die Beschaffungsaufgaben wahrnehmen, zu den gesamten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern/Vollzeiteinheiten der beteiligten Behörden insgesamt liegt bei 1,7 %. Die Werte lagen zwischen 0,3 - 3,5 %.

Bereits die Stichprobe lässt eine deutliche Schwankungsbreite erkennen, die trotz einheitlicher Rechtsgrundlagen auf erhebliche Unterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Prozessbereichen hinweist und einen Handlungsbedarf im Sinne der Zielsetzung des Projektes deutlich macht.

---

<sup>12</sup> Für die Bereiche Haushalts- und Beschaffungswesen sind die Daten aller elf Stichprobenbehörden und ihrer evtl. Dienstleister zu allen Prozessen eingeflossen. Für den Bereich Personalwesen waren bei einzelnen Behörden Daten teilweise nicht verfügbar oder abgrenzbar und mussten insoweit ausgenommen bleiben. Die Daten beruhen teilweise auf Schätzungen, die gemäß den Erhebungstechniken des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfs-ermittlung ([www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de)) durchgeführt wurden.



Mengenvolumina für eine sinnvolle Anwendung des DLZ-Organisationsmodells (Schwellengrößen) sind im Untersuchungsbereich der beteiligten Ressorts für alle drei Prozessbereiche grundsätzlich gegeben. Erfahrungswerte von IBM aus anderen SSC-Projekten in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor zeigen, dass im Bereich Haushalts-/Rechnungswesen eine Mindestgröße von 80 bis 100 VZE im DLZ überschritten sein muss, um relevante Skaleneffekte (Größenkostensparnis) zu erreichen bzw. diese bei weiter zunehmender DLZ-Größe in wachsendem Umfang nutzen zu können. Im Bereich Personalwesen liegt der Erfahrungswert bei einem Minimum von 10.000 betreuten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen durch das DLZ. Ein weiterer Anhaltspunkt ist das Betreuungsverhältnis "Beschäftigte Personalbetreuung : Zahl aller betreuten Beschäftigten". In DLZ-Organisationen gelten Verhältniszahlen von mind. 1:130 bis hin zu 1:300 als best practice.

Erfahrungswerte von BearingPoint zeigen, dass im Bereich Beschaffungswesen ein jährliches Beschaffungsvolumen von ca. 250 Mio. € herangezogen werden kann. Neben der Höhe des Beschaffungsvolumens lassen sich zusätzlich weitere Schwellenwerte bzw. Kerngrößen anwenden, die für eine DLZ-Lösung sprechen können:

1. Stark auf mehrere Geschäftseinheiten bzw. Standorte verteilte dezentrale Beschaffung von querschnittlichen Gütern und Dienstleistungen,
2. hohe Bindung von Personal bzw. VZE bei gleichartigen operativen Beschaffungstätigkeiten in Relation zu Gesamt-VZE Beschaffung (> 70%),
3. hohe Anzahl von Vergabestellen (> 100)
4. hohe Anzahl gleichartiger Beschaffungsvorgängen in den dezentralen Beschaffungseinheiten (> 10.000 pro Jahr),
5. Grad der bundesweiten Bündelung der Beschaffung (< 50%).

Über diese genannten groben Richtwerte hinaus sind in allen drei Prozessbereichen allerdings weitere Aspekte, z. B. bisheriger Grad der Bündelung, im Einzelfall zu berücksichtigen.

## 5.1 Prozessbereich Haushalt

Folgende generelle Erkenntnisse lassen sich aus den Daten der Ist-Erhebung gewinnen:

- Die mit Haushaltsaufgaben betrauten VZE verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Haushaltsprozesse:

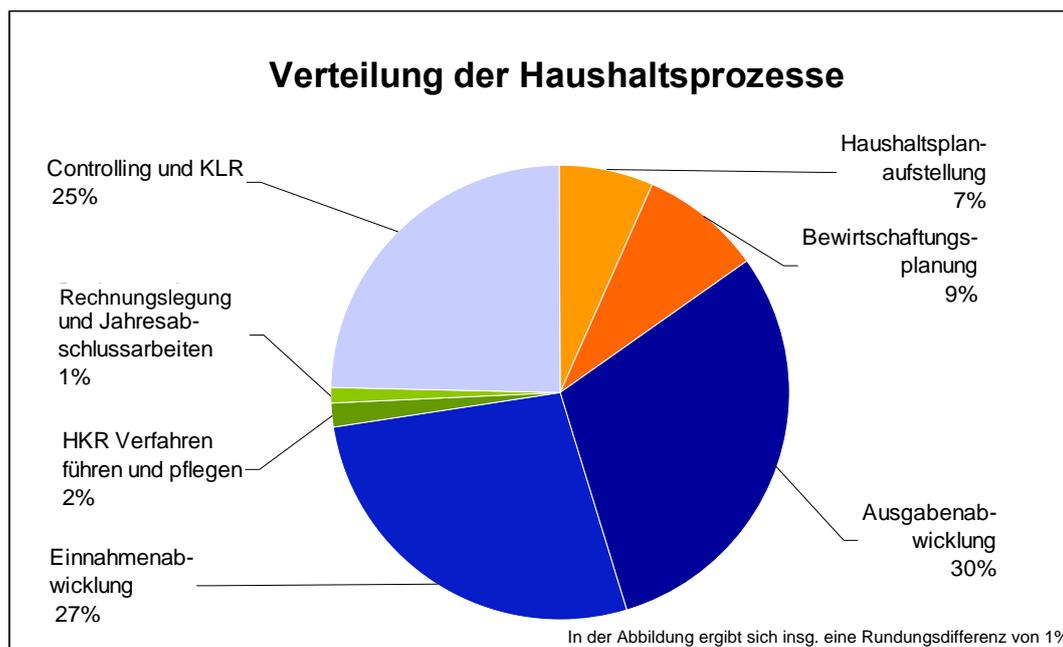


Abbildung 6: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Haushaltsprozesse

- Die größten Anteile der VZE im Haushaltswesen sind in den Teilprozessen Einnahmen- und Ausgabenabwicklung tätig.



- Es sind höhere Effizienzen in mehreren Teilprozessen bei Behörden, welche ein integriertes standardisiertes IT-System im Einsatz haben, erkennbar.
- Der Anteil der VZE im gehobenen Dienst im Bereich des Haushaltswesens ist deutlich größer als der Anteil der VZE im gehobenen Dienst in der Behörde insgesamt.
- Der weit überwiegende Anteil der Tätigkeiten der VZE im Bereich des Haushalts wird für fachlich-operative Aufgaben gebunden. Der Anteil an Leitungs- und Steuerungsaufgaben im Bereich Haushalt ist entsprechend gering.

Aus den generellen Erkenntnissen lassen sich folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Teilprozesse der Einnahmen- und Ausgabenabwicklung sind im Hinblick auf die Projektzielsetzung besonders untersuchungswürdig.
- Technologien sind insbesondere im Hinblick auf die Effizienz Erfolgsfaktoren zur Realisierung der Projektzielsetzung.
- Die überproportionale Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Prozessbereich Haushalt spiegelt die strategische Bedeutung wider, die dem Haushaltswesen im Allgemeinen beigemessen wird. Der Tätigkeitsschwerpunkt hingegen liegt in der fachlich-operativen Bearbeitung. Das Verhältnis von Qualifikation und Aufgabenart gilt es im weiteren Verlauf des Projektes zu untersuchen.

## **5.2 Prozessbereich Personal**

Folgende generelle Erkenntnisse lassen sich für den Bereich Personal anhand der Daten aus der Ist-Erhebung ablesen:

- Die mit Personalaufgaben betrauten VZE verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Personalprozesse<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Angaben der WBVen Nord und Ost sind in der Darstellung nicht enthalten.

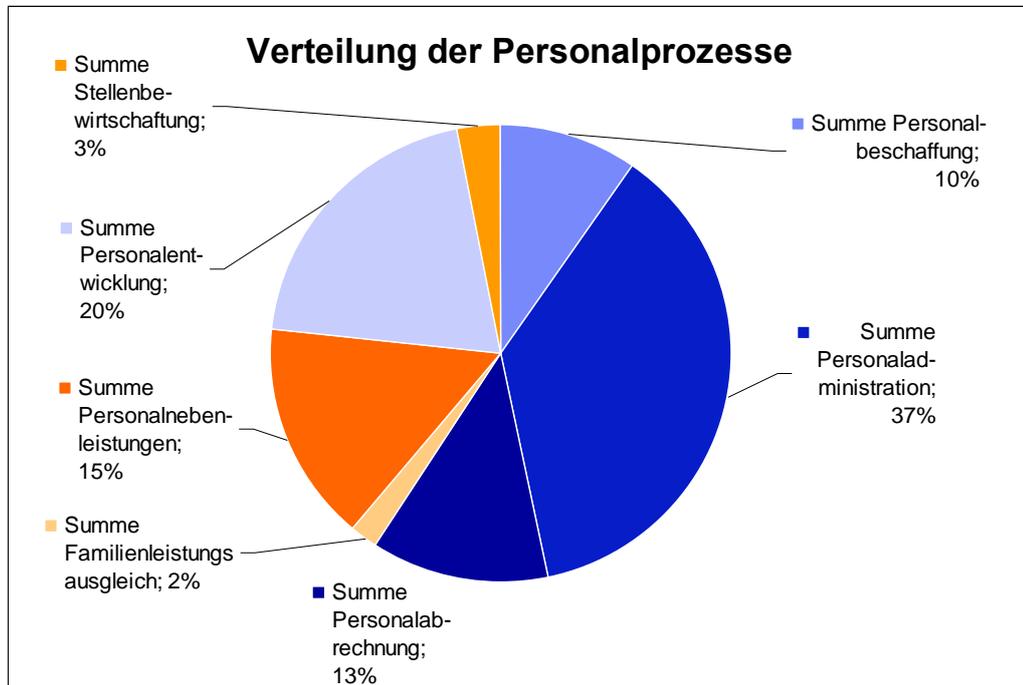


Abbildung 7: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Personalprozesse

- Der größte Anteil der VZE im Bereich Personal wird in administrativen Aufgaben wie den Prozessen Personaladministration (37 %) und Personalabrechnung (13 %) gebunden. Der Anteil der VZE, der in Steuerungsaufgaben gebunden wird, ist entsprechend gering. Auch bei der Betrachtung der einzelnen Teilprozesse fällt auf, dass der weit überwiegende Anteil der VZE in fachlich-operativen Aufgaben gebunden ist. Betrachtet man beispielsweise den tendenziell strategischen Prozess Personalentwicklung (20 % der VZE), so fällt auf, dass hier fast die Hälfte dieser VZE im administrativen Teilprozess Weiterbildungsmanagement gebunden ist.
- Bereits jetzt zeigt sich, dass sich Effizienzrenditen erzielen lassen, wenn administrative Teilprozesse durch Dienstleister erbracht werden.



- Es bestehen Medien- und IT-Brüche sowohl innerhalb der untersuchten Behörden als auch zwischen den untersuchten Prozessen, insbesondere zwischen den Prozessen Personaladministration und -abrechnung.
- Der Grad der Automatisierung und der Online-Durchführung bei Personalprozessen ist gering (z. B. geringe Ausprägung von e-Learning, Standardberichte für Leitende und strukturierte, allgemein verfügbare Online-Informationen für Beschäftigte).

Aus diesen generellen Erkenntnissen lassen sich folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen ableiten:

- Der Anteil an DLZ-fähigen Personalprozessen und -teilprozessen ist hoch. Werden administrative Teilprozesse durch Dienstleister erbracht, lassen sich Effizienzrenditen erzielen.
- Erzielte Effizienzgewinne durch die Erbringung von Leistungen durch Dienstleister können genutzt werden, um Personal flexibler einzusetzen und verstärkt strategisch-gestaltende Aufgaben wahrzunehmen.
- Es besteht Optimierungspotenzial in Bezug auf einen standardisierten IT-Einsatz zur Überwindung von Medien- und IT-Brüchen, insbesondere zwischen den Prozessen Personaladministration und -abrechnung.
- Es ist ein Automatisierungspotenzial bei mehreren Prozessen für die Realisierung eines Dienstleistungszentrums im Bereich Personal gegeben.

### **5.3 Prozessbereich Beschaffung**

Folgende generelle Erkenntnisse lassen sich aus den Daten der Ist-Erhebung ziehen:

- Die Stichprobe für den Prozessbereich Beschaffung umfasst ein Beschaffungsvolumen von ca. 259 Mio. € und eine Gesamtanzahl von mehr als 39.200 Bestellungen.

gen. Der größte Anteil (ca. 60 % der gesamten Bestellungen) entfällt dabei auf „Einzelaufträge ohne Ausschreibung“.

- Die mit Beschaffungsaufgaben betrauten VZE verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Beschaffungsprozesse:

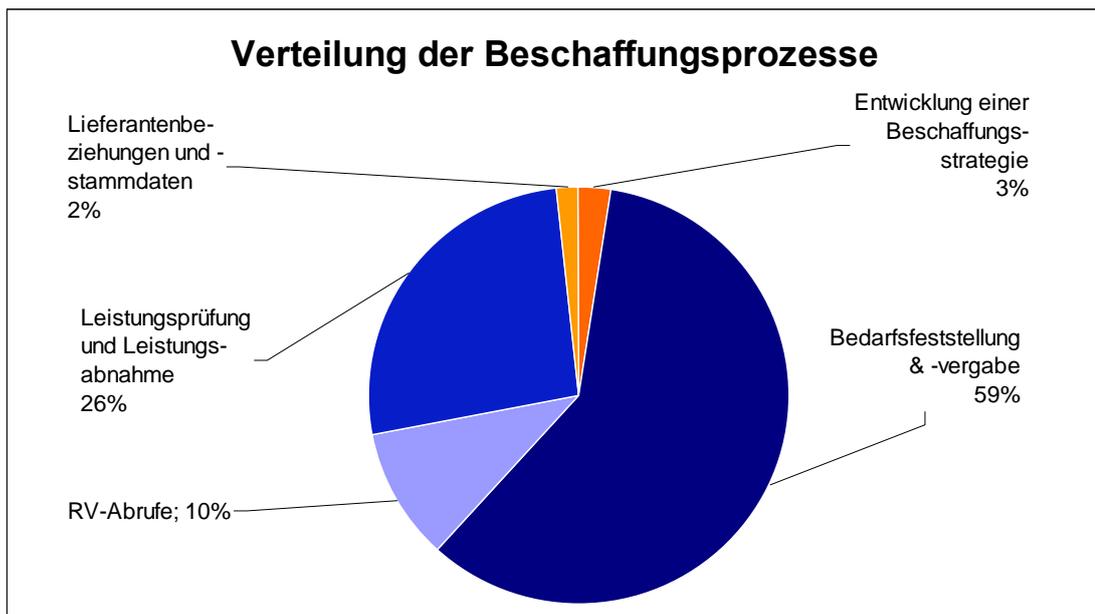


Abbildung 8: Prozentuale Verteilung der VZE innerhalb der Beschaffungsprozesse

- Nahezu alle VZE im Beschaffungswesen sind im Prozess „Operative Beschaffung“ (ca. 95 % der VZE Beschaffung gesamt) tätig. Auf Ebene der Teilprozesse ist eine VZE-Konzentration im Bereich „Bedarfsfeststellung und Vergabe“ festzustellen (ca. 59 % der VZE Beschaffung gesamt).
- Ressortinterne Beschaffungsdienstleister werden bereits genutzt; so nehmen ca. 40 % der Behörden Leistungen von DLZ in Anspruch. Jedoch ist der Anteil des monetären Beschaffungsvolumens dieser zentralisierten Beschaffungsstellen (DLZ) mit lediglich 3,45 % am gesamten Beschaffungsvolumen der Stichprobe eher gering.



- Auffällig ist die geringe Nutzung der elektronischen Vergabeunterstützung und Katalogplattformen, welches vorrangig an der organisatorisch und technisch unangepassten Systemausführung bestehender Angebote liegt.

Aus den generellen Erkenntnissen lassen sich folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen gewinnen:

- Der Prozess „operative Beschaffung“ ist im Hinblick auf die Projektzielsetzung besonders untersuchungswürdig.
- Eine Ausweitung der Zusammenarbeit mit zentralisierten Beschaffungsstellen (DLZ) birgt hohe strukturelle und finanzielle Potenziale. Zudem ermöglicht sie die Integration der Konzepte und Instrumente des strategischen Beschaffungsmanagements beim Bedarfsträger.
- Die digitale Beschaffung von Waren und Dienstleistungen aller Art ist ein Erfolgsfaktor zur Realisierung der Projektzielsetzung. Elektronische Beschaffungssysteme<sup>14</sup> sind jedoch nur dann wirkungsvoll, wenn alle Betroffenen die neuen Beschaffungskanäle akzeptieren und somit Sparpotenziale vollständig ausgeschöpft werden.

## **5.4 Allgemeine IT-Situation**

Folgende generelle Erkenntnisse lassen sich mit den Daten aus der Ist-Erhebung ziehen:

- In den untersuchten Prozessbereichen wurde eine hohe Anzahl unterschiedlicher Software-Lösungen festgestellt, die zur Unterstützung der einzelnen Aktivitäten eingesetzt werden.

---

<sup>14</sup> Darunter fallen unterstützende Technologien für den Beschaffungsprozess wie Workflow-Systeme, Katalogsysteme etc.



- Die in den untersuchten Prozessbereichen eingesetzten Anwendungen verfügen i.d.R. nicht über entsprechende Schnittstellen, so dass die Geschäftsprozesse nur unzureichend unterstützt werden bzw. erhebliche Medienbrüche zwischen den einzelnen Teil-Geschäftsprozessen bestehen.
- Auch auf Prozessebene zeigt sich eine technologisch wenig integrierte Anwendungsvielfalt. Hier wurde eine Streubreite von null bis fünfzehn unterschiedlicher Anwendungen für einzelne Prozesse genannt.
- IT-Anwendungen werden auf unterschiedliche Art und Weise betrieben und bereitgestellt:
  - Eigenständiger Betrieb in der Behörde nur für eigene Zwecke
  - Betrieb und Bereitstellung von Anwendungen für weitere Behörden und nicht nur zur eigenen Nutzung
- Es gibt einen Trend zur prozessintegrierenden Verfahrensweiterentwicklung und -neuentwicklung. Entsprechende Vorhaben sind in den betrachteten Ressorts zum Teil bereits durchgeführt worden, teils werden sie aktiv vorangetrieben.

Aus den generellen Erkenntnissen lassen sich folgende grundsätzliche Schlussfolgerungen ableiten:

- Der Aufbau und Ausbau von Dienstleistungszentren bietet gute Möglichkeiten zur Vereinfachung der informationstechnischen Infrastruktur der Bundesverwaltung und zur Vereinheitlichung der genutzten IT-Anwendungen.
- Aktuell werden in der Bundesverwaltung erhebliche Anstrengungen zur Prozessintegration durch moderne, funktional integrierte ERP-Systeme mit dem Ziel konsistenter Datenbestände und beschleunigter Sachbearbeitung unternommen. Diese Aktivitäten sind mit den weiteren Anstrengungen zur Gestaltung der DLZ zu koordinieren.
- Vor dem Hintergrund der geplanten Aktivitätensplitts in den betrachteten Prozessbereichen ergeben sich auch auf technologischer Seite Schnittstellen zwi-



schen Behörde und DLZ. Diese müssen durch Maßnahmen zur Anwendungsintegration minimiert werden.



## 6 Phase 2: Soll-Konzept und Masterplan

Das Ziel der Soll-Konzeption ist, DLZ-Geschäftsmodelle für die Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung zu entwickeln, welche als „Schablonen“ für eine breite Umsetzung des DLZ-Gedankens innerhalb der Bundesverwaltung grundsätzlich verwendet werden können, wengleich in weiteren Phasen eine Detaillierung und Anpassung erforderlich ist. Ergänzt werden die konzeptionellen Aussagen durch einen modellhaften Umsetzungsplan (Masterplan) und eine erste Wirtschaftlichkeitsberechnung für alternative Berechnungsszenarien, die Kosten und Einsparpotenziale grob aufzeigt.

### 6.1 Vorgehen Phase 2

Das Vorgehen in der Phase 2 orientiert sich an der IBM Shared Services Methodologie, die durch sechs Bausteine (SPORTS) charakterisiert wird:

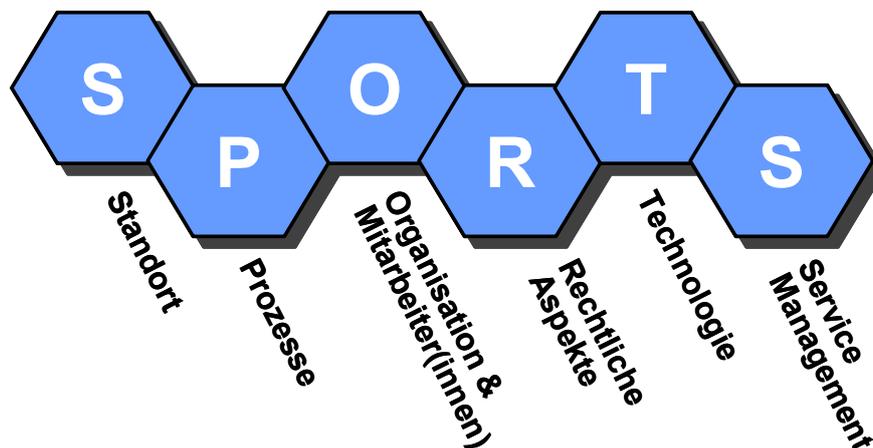


Abbildung 9: SPORTS-Bausteine der IBM-Methodologie für SSC



Pro Prozessbereich werden für die jeweiligen operativen Geschäftsmodelle folgende Aspekte berücksichtigt:

- S Standort – Die Wahl des Standorts ist grundsätzlich wesentlich für das Arbeitskräftepotenzial, die Infrastruktur, die Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und die damit verbundenen Kosten bzw. Kostenvorteile eines DLZ.  
Im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie wurden bisher noch keine Standortanalysen durchgeführt, da organisatorischen Fragen zunächst Vorrang eingeräumt wurde. Die Standortfragen sollen in der Detailkonzeption betrachtet werden.
- P Prozesse – Das Prozessdesign ist die Basis des operativen Geschäftsmodells und hat einen wichtigen Einfluss auf die anderen Elemente. Das Prozessmodell definiert die Aktivitäten und die Verantwortlichkeiten des DLZ sowie der lokalen Behörden. In der vorliegenden Machbarkeitsstudie ist das Design der Prozesse auf Prozessebene 3 (Aktivitäten) erfolgt, um in der „Detailkonzeption“ weiter entwickelt zu werden.
- O rganisation und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – Erarbeiten eines ersten Organigramms der zukünftigen DLZ-Organisation pro Prozessbereich. Ergänzt wird das Organigramm durch ein transparentes Rollenkonzept und erste Überlegungen zum Steuerungsmodell.
- R echtliche Aspekte – Prüfen der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Prozesse sowie die neue DLZ-Organisation haben. Dies erfolgt primär im Bereich „Grundsatzfragen“.
- T echnologie – Identifizieren und Prüfen kritischer Erfolgsfaktoren bei der Einführung eines DLZ, wie vernetzte Strukturen und einheitliche Systemplattformen.
- S ervice Management – Das Service Management beschreibt die Zusammenarbeit zwischen dem DLZ und seinen Kunden (Leistungsangebote, Preispolitik, Leistungsmessung, Verantwortlichkeiten, SLA etc.).

## 6.2 Strategische Rahmenbedingungen (strategische Treiber und Optionen)

Im Projektverlauf wurden verschiedene Organisationsmodelle (sog. strategische Optionen) diskutiert und auf Basis relevanter Kriterien (sog. strategische Treiber) beurteilt. Die nachfolgende Abbildung grenzt strategische Treiber von strategischen Optionen ab (weitere Detaillierung erfolgt in den Abschnitten 5.2.1 und 5.2.2).

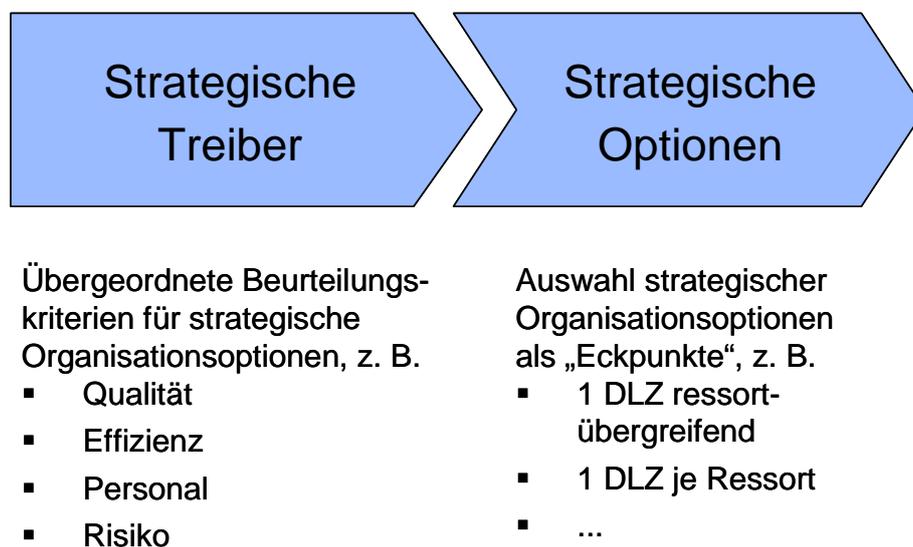


Abbildung 10: Strategische Treiber und strategische Optionen in ihrem Zusammenhang

### 6.2.1 Strategische Treiber

Unter den strategischen Treibern sind die relevanten Kriterien für die Beurteilung der strategischen Organisationsoptionen zu verstehen. Diese Kriterien basieren auf der Zielsetzung des Projekts:

- Kabinettsbeschluss vom 28.02.2007
- Vision – Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren
- Forderungen des BRH/HH-Ausschuss



Hieraus lassen sich grundsätzlich folgende Anforderungen zusammenfassen:

Die neue DLZ-Organisation soll

- Querschnittsaufgaben bündeln und unterstützende Tätigkeiten wahrnehmen,
- die Qualität steigern (Prozessqualität, Servicequalität, Datenqualität zur Entscheidungsfindung),
- Leistungen wettbewerbsfähig, kostengünstig, kunden- und qualitätsorientiert anbieten und transparent ausweisen,
- die Dienstleistungseffizienz erhöhen (= Reduktion Personal- und Sachkosten),
- Prozesse und IT standardisieren und harmonisieren<sup>15</sup>,
- und Mindeststandards für die Aufgabenübernahme/-übertragung definieren.

In Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern aus den beteiligten Ressorts wurden folgende Treiber und Kriterien definiert:

---

<sup>15</sup> Vgl. Kapitel 7.4



Treiber	Kriterien
<b>(1) Qualität der Dienstleistungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhandelbare, beeinflussbare Qualitätskriterien (-&gt; SLA)</li> <li>• Dienstleistungstransparenz</li> <li>• Kurze Durchlaufzeiten</li> </ul>
<b>(2) Effizienz der Organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimierung Aufbauorganisation</li> <li>• Flexibel bei Veränderungen</li> <li>• Prozessoptimierung</li> <li>• Standardisierung / Harmonisierung Prozesse und IT</li> <li>• Realisierung von Skaleneffekten/Synergien</li> <li>• Kostentransparenz</li> <li>• Steuerung</li> </ul>
<b>(3) Personal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allokation der Ressourcen</li> <li>• Flexibilität für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im DLZ</li> <li>• Flexibilität beim Dienstleister</li> <li>• Attraktive Entwicklungsmöglichkeiten</li> </ul>
<b>(4) Risiko der Umsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politische Machbarkeit</li> <li>• Unterstützung der Führungsebenen</li> <li>• Akzeptanz bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen</li> <li>• Unterstützung anderer strat. Initiativen sichergestellt</li> <li>• Kosten-/Zeitaufwand bis operativ</li> <li>• Gesetzliche Grundlagen</li> <li>• Kulturelle Verträglichkeit</li> </ul>

Abbildung 11: Strategische Treiber

## 6.2.2 Strategische Optionen

Auf der Grundlage der vorstehenden Kriterien sind folgende mit dem Lenkungsausschuss Ende 2007 erörterte strategische Optionen festgelegt worden:



Prozessbereich	Erläuterung der strategischen Optionen und Argumente für diese Lösung (Auszug)
Haushalt	<p>→ Je ein DLZ<sup>16</sup> für am Projekt beteiligte Ressorts sowie Anschlussmöglichkeit für andere Ressorts</p> <p>Argumente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleichbarkeit von Leistungen hinsichtlich Qualität und Kosten</li> <li>• Berücksichtigung ressortspezifischer Qualitätskriterien und Prozesse</li> <li>• bisher kaum Aufgabenkonzentration in diesem Prozessbereich</li> <li>• höhere Akzeptanz, da Ressortprinzip-konform</li> <li>• Implementierung neuer Prozesse erleichtert (z. B. bei Einführung der erweiterten Kameralistik)</li> </ul>
Personal	<p>→ Je ein DLZ<sup>16</sup> für am Projekt beteiligte Ressorts sowie Anschlussmöglichkeit für andere Ressorts</p> <p>Argumente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleichbarkeit von Leistungen hinsichtlich Qualität und Kosten</li> <li>• Berücksichtigung ressortspezifischer Qualitätskriterien und Prozesse</li> <li>• Spezialisierung ermöglicht bessere Qualität bei geringeren Personalkosten</li> </ul>
Beschaffung	<p>→ Mehrere (derzeit vier) DLZ<sup>16</sup> ressortübergreifend mit Spartenorientierung (Beschaffungssegmente)</p> <p>Argumente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spartenorientierung ermöglicht ressort-/behördenspezifische Anforderungen</li> <li>• Wettbewerb/Benchmarking hinsichtlich Rechtsqualität und Service</li> <li>• Möglichkeit zur Realisierung kürzerer Durchlaufzeiten</li> <li>• Politisch machbar</li> <li>• Synergieeffekte stark ausgeprägt</li> </ul>

Abbildung 12: Priorisierte strategische Optionen je Prozessbereich

<sup>16</sup> Das BMVg unterstützt diesen Grundgedanken einer weitgehenden Aufgabenbündelung. Es nimmt innerhalb des Ressortkreises aufgrund der Besonderheiten seiner Aufgaben und Strukturen eine Sonderrolle ein, die auch langfristig die Betreuung durch mehrere DLZ je Prozessbereich erfordert.



Langfristig wird die Zentralisierung auf ein DLZ pro Prozessbereich und Projektressort angestrebt, wobei unter dem Dach eines DLZ auch mehrere Standorte geführt werden können.

Die priorisierten strategischen Optionen berücksichtigen die in Kapitel 5 genannten Schwellengrößen<sup>17</sup>. Sie erfordern die Bereitschaft zu hinreichender Kooperation und Standardisierung, um Skaleneffekte und damit die im Kabinettsbeschluss definierte Zielsetzung zu erreichen. Andererseits wurden Monopole ausgeschlossen und angemessener Wettbewerb angestrebt.

### 6.2.3 Zielsetzung und Vorgehen zur Erarbeitung des Geschäftsmodells

Das DLZ-Geschäftsmodell besteht aus drei Hauptelementen:

- a) Prozessmodell
- b) Organisationsmodell
- c) unterstützende Technologien

Die Identifikation der DLZ-fähigen Aktivitäten, die Soll-Prozessmodellierung zwischen dem DLZ und den Kunden sowie die Organisationsstruktur wurden in mehreren Arbeitssitzungen in enger Zusammenarbeit in den Prozessteams und -fachgruppen mit den Projektbeteiligten erarbeitet.

Die Geschäftsmodelle orientieren sich an den Ergebnissen der Diskussion über grundsätzliche strategische Optionen für die Etablierung von Kompetenz- und Dienstleistungszentren auf Bundesebene.

---

<sup>17</sup> Vgl. Seite 37



Die verfolgten generellen Zielsetzungen waren:

- Ausbau und Neuschaffung eines kundenorientierten, professionalisierten und effizienten Dienstleistungsangebots für den signifikanten Anteil operativer Tätigkeiten im Haushaltswesen, Personalwesen und in der Beschaffung.
- Definition optimierter, standardisierter und übergreifender Prozessabläufe und Realisierung von Skaleneffekten und Synergien bei operativ-unterstützenden Aktivitäten.
- Entlastung der Behörden von operativ-unterstützenden Dienstleistungsaktivitäten und damit Erhöhung der Kapazitäten in den Behörden zur Konzentration auf die Kernaufgaben.
- Weitgehende Entlastung von operativen Tätigkeiten durch die (Teil-) Automatisierung der Prozesse.
- Bündelung von Fachkompetenzen für die relevanten Prozesse oder Beschaffungssegmente im DLZ.
- Reduzierung organisatorischer und technischer Schnittstellen.
- Vermeidung von Doppelarbeiten bzw. redundanten Tätigkeiten.

Bei der Umsetzung dieses Geschäftsmodells werden bereits implementierte längerfristige anderweitige Transformationsvorhaben mit Auswirkungen auf Prozesse und den Ausbau von IT-Systemen<sup>18</sup> zu berücksichtigen und das Geschäftsmodell ressortspezifisch anzupassen sein. Dabei wird für die Standardisierung der Prozesse eine Erfüllungsquote von 70 – 80 Prozent angestrebt.

---

<sup>18</sup> z.B. beim BMVg das Projekt SASPF und beim BMVBS das Projekt MaAGIE einschließlich PVS.

## a) Prozessmodell

Wesentliche Arbeitsschritte waren:

- Erarbeitung der Prozesslandkarte<sup>19</sup> pro Prozessbereich, von der Ist-Analyse der Phase 1 ausgehend:
  - Detaillierung der Teilprozesse bis auf Prozessebene 3 (Aktivitäten)

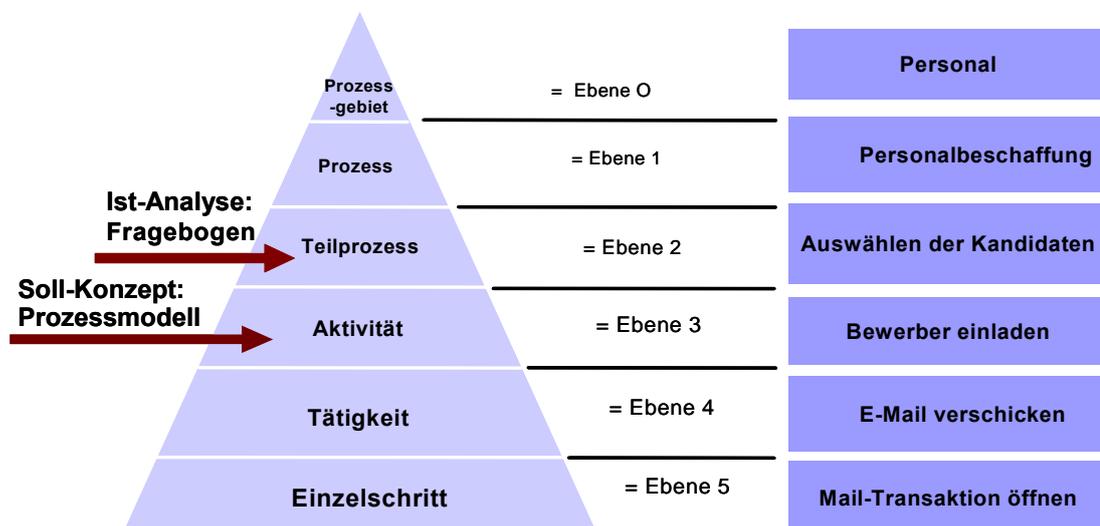


Abbildung 13: Überblick Prozessebenen am Beispiel

- kritische Hinterfragung der Ist-Prozesse und ggf. Modellierung optimierter Sollprozesse<sup>20</sup>
- Benennung der Prozesseingangs- und -ausgangsgrößen<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Die Prozesslandkarte stellt die wichtigsten Prozesse eines Prozessbereichs tabellarisch bis zur Prozessebene 3 (Aktivitäten) dar. Für alle drei Prozessbereiche sind die Prozesslandkarten in den Anlage 7 bis 11 enthalten.

<sup>20</sup> Vgl. Kapitel 3.1

<sup>21</sup> Beispiel Haushalt / Haushaltsdurchführung / Abwicklung von Ausgaben / Erhalten der Rechnung: Prozesseingangsgröße = Post / elektronischer Rechnungseingang; Prozessausgangsgröße = Rechnungen / Beleg im System



- Durchführung des Aktivitätensplitts<sup>22</sup> anhand definierter Kriterien („Verbleib lokal in der Behörde“ vs. „Bündelung im DLZ“)
- Entwicklung einer konservativen und einer innovativen Alternative. Bei der konservativen Alternative wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass ein geringerer Anteil der Haushalts-, Personal- bzw. Beschaffungs-Aktivitäten durch ein DLZ übernommen und zudem ein geringeres Einsparpotenzial im DLZ realisiert werden kann als bei der innovativen Alternative.
- Erarbeitung und Abstimmung der IT-Unterstützung
  - Identifikation existierender, geplanter und zusätzlich notwendiger IT-Unterstützung in Vorbereitung auf die vertiefende IT-Analyse
  - Schnittstellenanalyse (z. B. Bereich Beschaffung: Haushaltsmittelfestlegung/-bindung oder Rechnungsabwicklung)
- Grafische Darstellungen der Soll-Prozesse
- Ermittlung des Optimierungspotenzials innerhalb der im DLZ gebündelten Funktionen
  - Einschätzung des Optimierungspotenzials hinsichtlich Personalbedarf und Besoldungsstruktur für den Anteil der im DLZ gebündelten Aktivitäten. Hinweis: Eine Optimierung bei lokalen Behörden war nicht Gegenstand der Betrachtung.

---

<sup>22</sup> Vgl. Abbildung 14: Kriterien für die Durchführung des Aktivitätensplitts



Zentraler Schritt des Prozessmodells ist der sogenannte Aktivitätensplitt. Er stellt auf Basis definierter Kriterien dar, welche Prozesse sinnvollerweise in Zukunft effektiver in einem DLZ zusammengefasst, respektive in den lokalen Verwaltungseinheiten verbleiben sollten:

<b>“Verbleib” in der Behörde</b>	<b>„Überführung“ ins Dienstleistungszentrum</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Unternehmerische/politische Entscheidungen (Strategie, Führung, Planung, Budgetverantwortung, Vorgaben, Controlling, ...)</li><li>• Aktivitäten mit hohem „vor Ort“ Abstimmungsaufwand und /oder systemtechnischer Verbund</li><li>• Aktivitäten, die spezielles lokales Know-how erfordern (z.B. Sicherheitsaspekte)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Back-office Aktivitäten, Aktivitäten mit hohem administrativen Anteil</li><li>• Aktivitäten mit Schwankungen im Arbeitsanfall</li><li>• Lokal ungenügend kritische Masse (Skaleneffekte/Vertretung/ systemtechnische Wirtschaftlichkeit „vor Ort“ nicht erreichbar)</li><li>• Standardisier- und schematisierbare Aktivitäten</li><li>• Wiederkehrende, regelmässige Aktivitäten</li><li>• Wiederkehrende Massenabwicklungen</li></ul>

Abbildung 14: Kriterien für die Durchführung des Aktivitätensplitts

Bei der Identifikation des „richtigen“ Aktivitätensplitts wurde außerdem darauf geachtet, dass hinreichende Prozessabschnitte bei der jeweiligen Einheit angesiedelt werden, um Ineffizienzen und unnötige Kommunikation infolge häufiger Wechsel zwischen DLZ und Behörde („Ping-Pong-Effekt“) zu vermeiden. Im Rahmen der Detailkonzeption wird ein besonderes Augenmerk darauf zu richten sein, dass diese Anforderungen für die hier beschriebenen Geschäftsmodelle beachtet werden.



## b) Organisationsmodell

Die Definition und Quantifizierung des Organisationsmodells erfolgte in mehreren Stufen in den Prozessbereichen. In einem ersten Schritt wurden zunächst die relevanten Organisationsdesign-Kriterien festgelegt:

- Flache Hierarchiestufen (Delegation von Verantwortung, minimaler Grad der Berichtsstufen, Leitungsspannen nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben bemessen etc.)
- Einfachheit der Rollen- und Verantwortlichkeitsgestaltung sowie Stellvertreterregelung
- Hohe Flexibilität bei Veränderungen (rechtlich, technisch etc.)
- Flexibilität bei Arbeitsmengenschwankungen (Auffangen von Spitzen)
- Geringer Koordinationsaufwand der einzelnen Teams untereinander
- Kostenminimierung bei definierter Leistungserbringung (SLA)
- Perspektiven für die Beschäftigten.

Auf Basis dieser Kriterien wurden für die drei Prozessbereiche die organisatorischen Grundstrukturen entwickelt. Dazu wurden die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Grundstrukturen (Funktionalstruktur, Spartenstruktur, Prozessstruktur und Matrixstruktur) unter Beachtung obiger Kriterien miteinander verglichen. Das Organisationsmodell ist nicht auf das DLZ eines spezifischen Ressorts bezogen, sondern dient als schematische Darstellung des Aufbaus. Zusätzlich wurden für jeden Prozessbereich ein erstes Rollenmodell sowie eine Personalstruktur entwickelt. Diese müssen in der Detailkonzeption für die konkret zu betrachtenden Ressorts bzw. DLZ verfeinert werden.



### c) Unterstützende Technologien

Auf der Grundlage der Daten aus der Ist-Erhebung wurden die folgenden Arbeitsschritte unternommen:

- Durchführung einer Nacherhebung bei ausgewählten Dienstleistungszentren zur detaillierten Darstellung der aktuellen informationstechnischen Prozessunterstützung auf Aktivitätenebene. Darüber hinaus wurden zur Unterstützung der späteren Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und, soweit verfügbar, Daten über Entwicklungs- und Betriebskosten erhoben.
- Definition der zu betrachtenden Technologie-Szenarien. Sie bündeln die zur Prozessoptimierung sinnvollen technologischen Entwicklungen im Bereich der Fachanwendungen und lehnen sich an die Geschäftsmodelle der Prozessbereiche an. Dort wird zwischen innovativem und konservativem Szenario unterschieden. Jeder Geschäftsmodell-Alternative ist ein IT-Szenario zugeordnet.

Folgende IT-Szenarien wurden untersucht:

- „Organische Weiterentwicklung“

Bei der organischen Weiterentwicklung des IT-Systems wird von der bestehenden Infrastruktur eines Dienstleistungszentrums ausgegangen. Diese wird auf der Basis funktionaler und technischer Anforderungen weiter ausgebaut und modernisiert.

- „Neuaufbau“

Beim Szenario Neuaufbau des IT-Systems wird die Neuentwicklung einer Lösung auf Basis eines am Markt verfügbaren ERP-Systems vorausgesetzt.

Beide Szenarien unterstellen, dass die technologische Plattform i.S. einer Master-Lösung im Dienstleistungszentrum eines Ressorts entwickelt wird und anschließend mit einem entsprechend geringen Anpassungsaufwand auf Dienstleistungs-



zentren weiterer Ressorts übertragen werden kann. Dort kann die angepasste Master-Lösung dann in die ressorteigenen Behörden ausgerollt werden.

- Identifikation der unterstützenden Technologien für die zuvor benannten Technologieszenarien. Hier können die zu entwickelnden technischen Funktionen nach Szenarien zu Portfolios (P) gebündelt werden. Hierbei sind grundsätzlich zwei Entwicklungsportfolios zu unterscheiden.
  - Das erste Entwicklungsportfolio (P1) stellt hinsichtlich der informationstechnischen Funktionalität eine vergleichbare Ausgangssituation her. In einem neu aufzubauenden DLZ (IT-Szenario: Neuaufbau) gilt es zunächst, die funktionale informationstechnische Unterstützung herzustellen, die in einem Dienstleistungszentrum mit bereits existenter Anwendungslandschaft (IT-Szenario: organische Weiterentwicklung) schon vorhanden ist.
  - Wenn aus funktionaler Sicht eine vergleichbare technische Prozessunterstützung in beiden Szenarien erreicht ist, können die Überlegungen zum weiteren Ausbau der Dienstleistungszentren zu einem zweiten Entwicklungsportfolio (P2) zusammengefasst werden. Dabei wird unterstellt, dass die prozessverbessernde Wirkung der Informationstechnik für beide IT-Szenarien gleich und produktneutral ist.

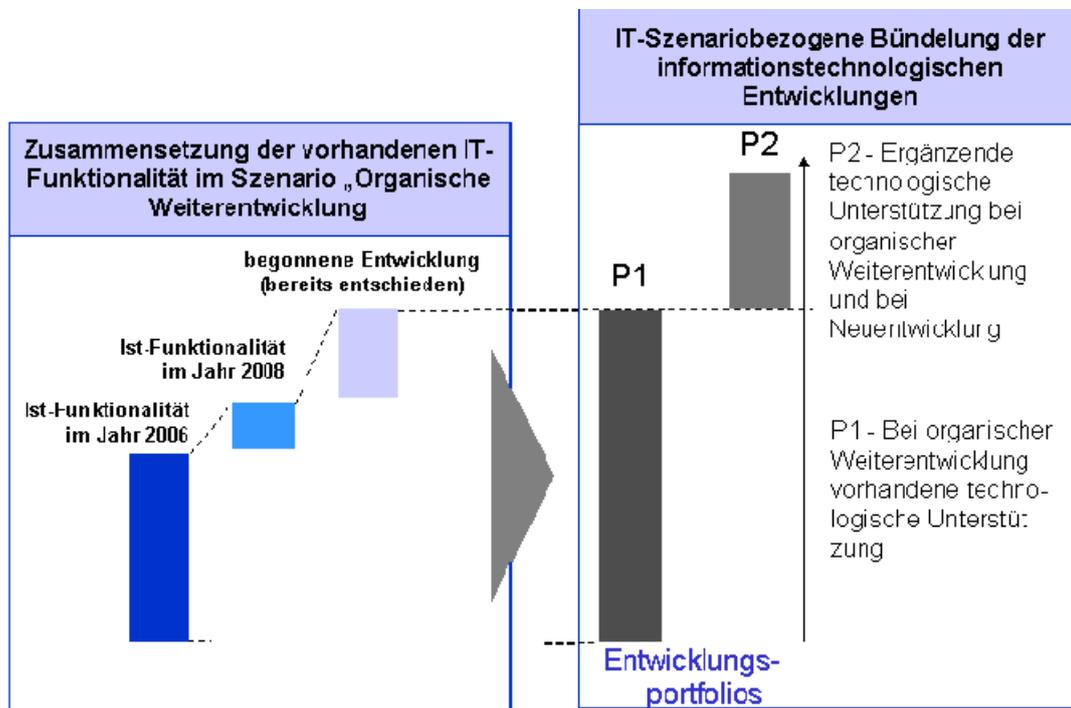


Abbildung 15: Bündelung der informationstechnischen Entwicklungen zu Portfolios

- Identifikation wiederkehrender und damit grundsätzlich wiederverwendbarer unterstützender Technologien. Sie ermöglichen durch prozessbereichsübergreifende Standardisierungseffekte eine beschleunigte Entwicklung und Einsparungen. Hierunter wurden die folgenden Entwicklungen zusammengefasst:
  - Customer Relationship Management (CRM) zur verbesserten Kundenbetreuung und zur beschleunigten Bearbeitung von Anfragen mit einfachem und mittlerem Schwierigkeitsgrad;
  - Wissensmanagement zur Bereitstellung fachlich zweckmäßiger und effizienzfördernder Informationen wie Rechtsquellen, Vorschriften, Regelungen und Dienstanweisungen;
  - Portaltechnologie zur Verknüpfung heterogener Anwendungen unter einer Oberfläche und damit einhergehender Schaffung zentralisierter Zugriffe auf



personalisierte Inhalte sowie bedarfsgerechter Zugriffe auf Anwendungen der verschiedenen Prozessbereiche.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass weitere Querschnittstechnologien als organisatorische und technische Basiskomponenten für eine sachgerechte Funktionsfähigkeit der Dienstleistungszentren definiert wurden. Hierzu zählen die Einführung von Workflow- und Dokumentenmanagementsystemen, Systemen zur Archivierung, die Einrichtung virtueller Poststellen sowie die Schaffung wichtiger Sicherheitsinfrastruktur-Komponenten für ein funktionierendes E-Government: Identitätsmanagement, Zugriffsmanagement, Public-Key-Infrastructure (PKI) und Bereitstellung elektronischer Dienstausweise. Diese Technologien sind als notwendige Voraussetzungen für optimierte Dienstleistungszentren zu betrachten, die in den Behörden auch ansonsten als Infrastrukturmaßnahme zu realisieren wären. Insofern besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen Realisierung der Infrastrukturmaßnahmen und Errichtung der Dienstleistungszentren. Die entsprechenden Kosten sind in der Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht berücksichtigt worden.

## **6.3 Geschäftsmodell Prozessbereich Haushalt**

### **6.3.1 Allgemeine Bemerkungen**

Bei der Identifikation und anschließenden Bewertung der für den Prozessbereich Haushalt in Frage kommenden strategischen Optionen wurde die Option ‚*Ein Dienstleistungszentrum je Projektressort mit Anbindung der anderen Ressorts an eines der Projektressorts*‘ ausgewählt und gegenüber der Etablierung eines einzigen, ressortübergreifenden DLZ bevorzugt. Die Vorteile dieser Option liegen insbesondere in der höheren Qualität der Dienstleistungen sowie im geringen Umsetzungsrisiko.

## 6.3.2 Prozessmodell

### *Prozesslandkarte*

Das Prozessmodell ist insgesamt in vier Prozesse mit ihren zugehörigen Teilprozessen und Aktivitäten gegliedert:

- Haushaltsplanaufstellung
- Haushaltsdurchführung
  - Bewirtschaftungsplanung
  - Abwicklung von Ausgaben
  - Abwicklung von Einnahmen
  - HKR-Verfahren führen und pflegen
- Rechnungslegung
- Controlling und KLR

Auf die Einbeziehung von Ministerien wurde i. R. der Ist-Erhebung verzichtet<sup>23</sup>; hier können abweichende Voraussetzungen insbesondere bezogen auf die Aufgaben und prozessualen Abläufe vorliegen. Im Rahmen der Detailkonzeption ist deshalb die Übertragbarkeit des Prozessmodells auf ministerielle Aufgabenstrukturen zu prüfen. Gleiches gilt für Nachmeldungen (überplan- bzw. außerplanmäßige Ausgaben) und die enge Kontrolle des Haushaltsbereiches durch externe Instanzen wie Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschuss sowie Prüfungen des BRH.

Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Prozessmodell. Beispielhaft wird der Prozess „Haushaltsdurchführung/Abwicklung von Ausgaben“ dargestellt. Eine vollständige Darstellung der Prozesslandkarte findet sich in Anlage 7. Die grafischen Umsetzungen der Prozesslandkarte in entsprechende Ablaufdiagramme sind als Anlagen 12 bis 17 beigefügt.

---

<sup>23</sup> Vgl. Kapitel 3.2



Nr.	Prozess (Level 1)	Teilprozess (Level 2)	Aktivität (Level 3)	Prozess	
				Lokal	zentral
<b>3 Haushaltsdurchführung/Abwicklung von Ausgaben</b>					
<b>3.1</b>		<b>Dienstleister-/Lieferantenstammdaten pflegen</b>			
3.1.1			eingeben von lieferantenspezifischen Stammdaten (sofern noch nicht durch den Beschaffungsbereich erfolgt)		x
3.1.2			eingeben von haushaltsspezifischen Stammdateninformationen (Kontenverbindung, Konditionen, Zahlungsziele )		x
3.1.3			aktualisieren der Stammdaten		x
<b>3.2</b>		<b>erfassen der Rechnungen</b>			
3.2.1			erhalten der Rechnung		x
3.2.2			scannen der Rechnung		x
3.2.3			übermitteln der Rechnung		x
<b>3.3</b>		<b>prüfen (Interne Nachfragen zu Rechnungen klären)</b>			
3.3.1			sachliche Feststellung	x	
3.3.2			rechnerische Feststellung	x	x
3.3.3			versvollständigen der Rechnung im System		x
<b>3.4</b>		<b>freigeben (Kassenanordnung)</b>			
3.4.1			anordnen der Zahlung		x
3.4.2			inittieren des Zahlbaus, übermitteln der (digitalen) Daten an die Bundeskassen		x
<b>3.5</b>		<b>Konten ausgleichen</b>			
3.5.1			automatisierter Postenausgleich (HKR, Zahlungsüberwachungsverfahren, Rückschnittstelle)		x
<b>3.6</b>		<b>Nachbearbeitung von Buchungen und Belegen</b>			
3.6.1			bearbeiten von Rückläufen/Fehlbuchungen		x
3.6.2			führen von Haushaltsüberwachungslisten		x
<b>3.7</b>		<b>Registratur der Rechnungen</b>			
3.7.1			erfolgt ggf. bereits beim Scannen		x

Abbildung 16: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Haushalt

## Ergebnisse

Bei der Erarbeitung des Aktivitätensplitts zwischen lokaler Behörde und DLZ wurde zwischen einem konservativen und einem innovativen Szenario unterschieden (siehe Ausführungen Kapitel 6.2.3).

Neben den bereits beschriebenen generellen Kriterien für die Definition des Prozessmodells wurden hierfür folgende ergänzende Annahmen zugrunde gelegt:

- Prozessoptimierung durch unterstützende Technologien,
- Optimierung der Schnittstellen,

- Integrierte Abbildung und Unterstützung aller haushaltsrelevanten Prozesse wie Beschaffung, Materialwirtschaft und Anlagenbuchhaltung.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Prozesse und deren Teilprozesse sowie der Aktivitätensplitt im Überblick dargestellt<sup>24</sup>. Die Intensität der Farbschattierung entspricht der Intensität der Verlagerung.

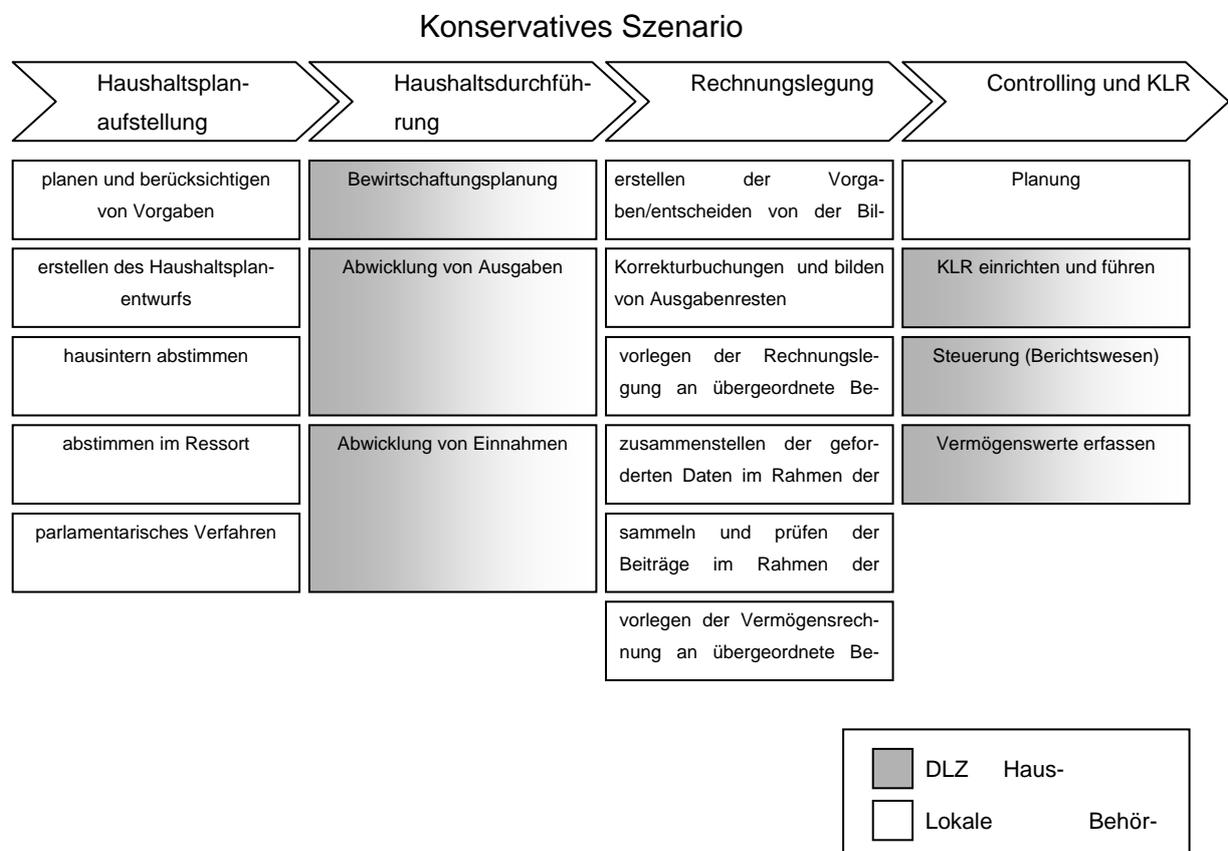


Abbildung 17: Überblick Prozessmodell Haushalt mit konservativem Aktivitätensplitt

<sup>24</sup> Vgl. hierzu im Detail auch Prozesslandkarten und Ablaufdiagramme in den Anlagen.

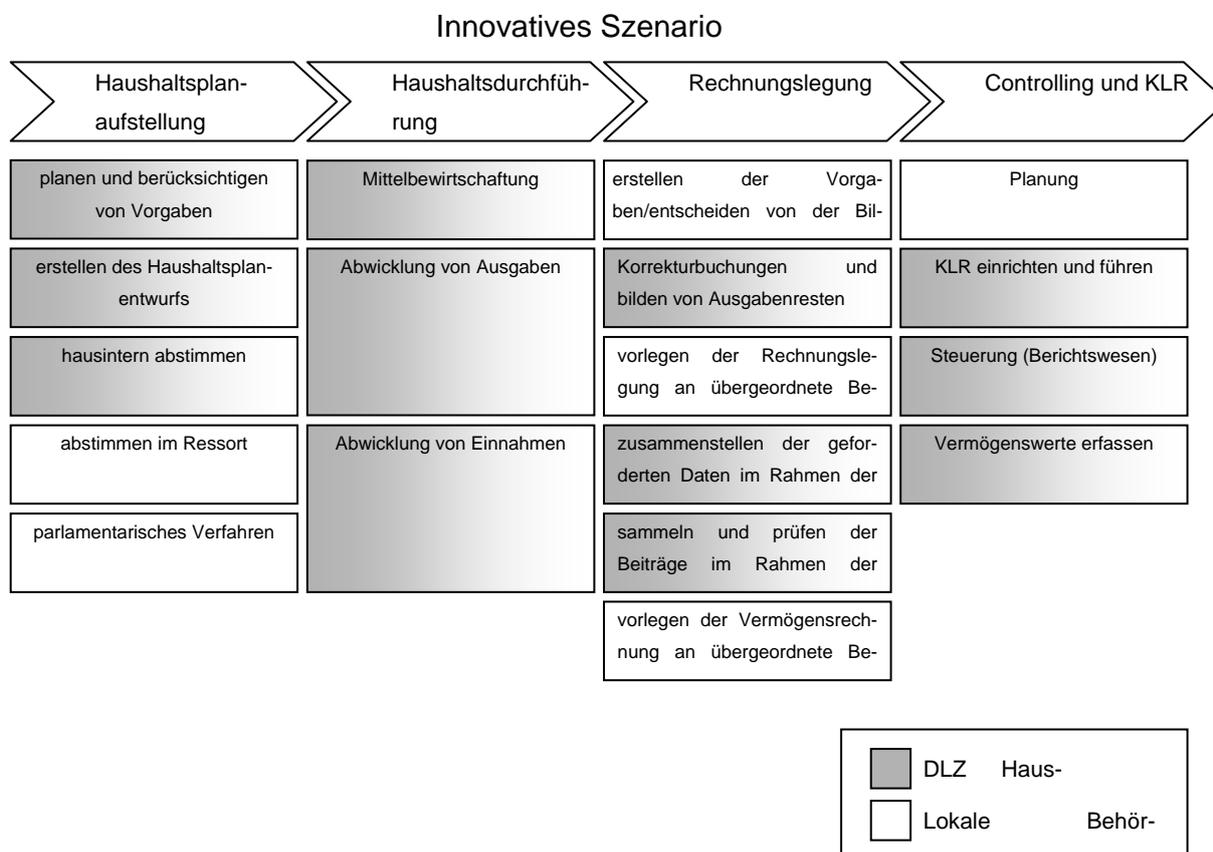


Abbildung 18: Überblick Prozessmodell Haushalt mit innovativem Aktivitätensplitt

Im Ergebnis wurde zu den Prozessen Folgendes festgestellt:

Prozess	Konservatives Szenario		Innovatives Szenario	
	Anteil lokal	Anteil zentral	Anteil lokal	Anteil zentral
Haushaltsplan- aufstellung	Aktivitätensplitt: Keine Zentrali- sierung, Durchführung verbleibt vollständig in der lokalen Behörde Potenzial: keines		Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch im DLZ Potenzial: moderat, da der Prozess vergleichsweise wenig ins Gewicht fällt.	
	100 %	0 %	56 %	44 %



Prozess	Konservatives Szenario		Innovatives Szenario	
	Anteil lokal	Anteil zentral	Anteil lokal	Anteil zentral
Haushalts- durchführung: Bewirtschaftungs- planung	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Be- hörde als auch DLZ Potenzial: moderat		Aktivitätensplitt: Verstärkte Durchfüh- rung durch DLZ Potenzial: moderat, da Aktivitäten- spektrum sehr vielfältig und Standard- isierungs-potenzial teilweise bereits gegeben ist.	
	30 %	70 %	20 %	80 %
Haushaltsdurchfüh- rung: Abwicklung von Aus- gaben	Aktivitätensplitt: Durchführung überwiegend durch DLZ Potenzial: signifikant		Aktivitätensplitt: Durchführung überwie- gend durch DLZ Potenzial: signifikant, da Routine- Akti- vitäten in großen Mengenvolumina an- fallen und bisher weit überwiegend de- zentral durchgeführt werden.	
	20 %	80 %	20 %	80 %
Haushaltsdurchfüh- rung: Abwicklung von Ein- nahmen	Aktivitätensplitt: Durchführung überwiegend durch DLZ Potenzial: signifikant		Aktivitätensplitt: Durchführung überwie- gend durch DLZ Potenzial: signifikant, da Routine- Akti- vitäten in großen Mengenvolumina an- fallen und bisher weit überwiegend de- zentral durchgeführt werden.	
	20 %	80 %	20 %	80 %
Rechnungslegung	Aktivitätensplitt: Keine Zentralisie- rung, Durchführung verbleibt voll- ständig in der lokalen Behörde Potenzial: keines		Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch im DLZ Potenzial: moderat, da der Prozess vergleichsweise wenig ins Gewicht fällt. (Dies ist bei Umstellung auf ressourcen- orientiertes Haushaltswesen neu zu bewerten)	
	100 %	0 %	20 %	80 %
Controlling und Kos- ten- und Leistungs- rechnung	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch im DLZ Potenzial: moderat		Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch im DLZ Potenzial: moderat, da ein Anteil der Aktivitäten nicht operativ ausgeführt wird.	
	47 %	53 %	39 %	61 %

Abbildung 19: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Haushalt<sup>25</sup>

Die prozentuale Aufteilung des jeweiligen Aktivitätensplitts stellt sich wie folgt dar:

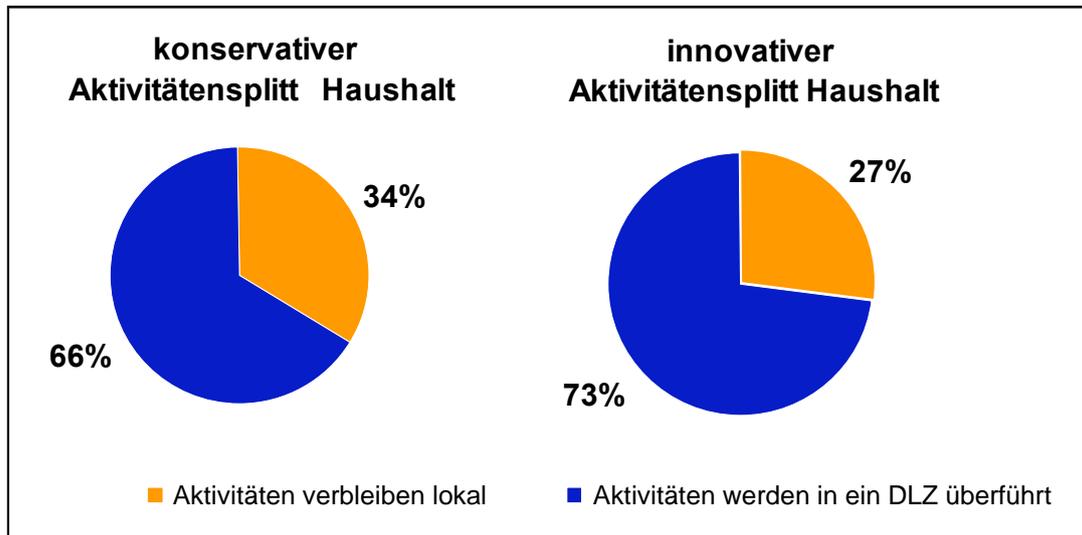


Abbildung 20: Prozessbereich Haushalt – innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten

### 6.3.3 Organisationsmodell

Nachfolgend werden die standardisierten Haushaltsprozesse eines DLZ in ihrer Organisationsstruktur abgebildet und ein Rollenmodell entwickelt.

#### **Organisationsstruktur**

Auf Basis der vordefinierten Organisations-Kriterien wird eine organisatorische Grundstruktur für das Modell Haushalt empfohlen, die sich an dem Prozessmodell orientiert. Ein prozessorientiertes Organisationsmodell bietet für den Bereich Haushalt folgende Vorteile:

<sup>25</sup> Die zentralen und lokalen Anteile wurden in den Prozessteams anhand konservativer und innovativer Schätzungen orientiert an Best-Practice-Lösungen auf Basis des Aktivitätensplitts (vgl. Kapitel 2.2.3) ermittelt.



- Standardisierung von Prozess und System kann bestmöglich eingeführt und verfolgt werden
- Aufstellung nach Prozess bietet größtmögliche Optimierungsmöglichkeiten im Prozess (sog. Skaleneffekte)
- Automatisierungsgrad kann durch standardisierte Prozesse gesteigert werden
- Flexibel für Wachstum und Veränderungen im Bereich der Servicenehmer
- Bestmögliches Qualitätsmanagement wird im Rahmen einer Prozessorganisation gewährleistet, Haushaltskreislauf wird im Prozessmodell abgebildet
- Prozessmodell lässt die Optimierung der Besoldungsstruktur im DLZ zu.

Konkret sieht das Organisationsmodell Haushalt folgende Teams vor:

- Haushaltsplanaufstellung<sup>26</sup> und -bewirtschaftung
- Abwicklung von Ausgaben
- Abwicklung von Einnahmen
- Rechnungslegung und Jahresabschlussarbeiten<sup>27</sup>
- Controlling und KLR
- Team Scannen und Registratur (prozessübergreifend)
- Team Stammdaten (prozessübergreifend)

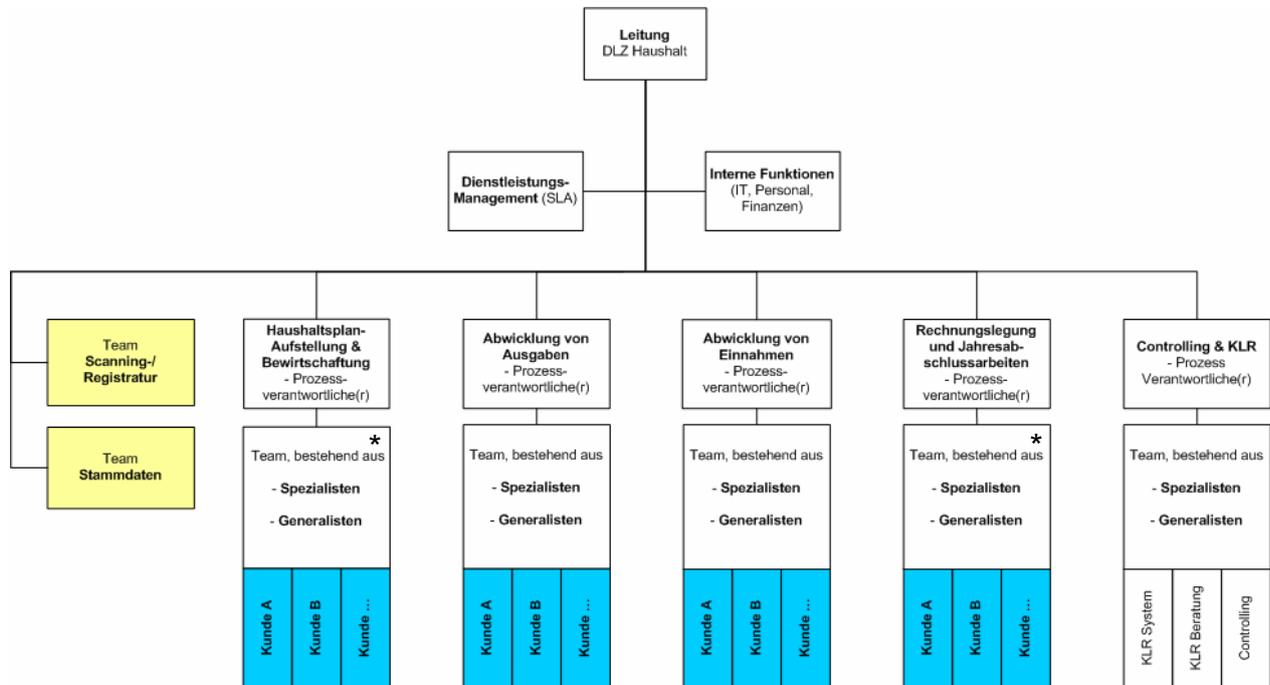
Die Größe der Teams ist nicht gleich, da es ganz unterschiedliche Volumina von Aufgaben in den Bereichen geben wird. Innerhalb eines Prozessteams müssen klare Verantwortlichkeiten aber auch Vertretungsregeln festgelegt werden, die sich im Modellvorschlag an der Aufstellung der Kunden des DLZ orientiert.

Die organisatorische Anbindung des DLZ sollte grundsätzlich an eine bestehende Behörde/bestehendes Dienstleistungszentrums innerhalb eines Ressorts erfolgen.

---

<sup>26</sup> Nur im innovativen Szenario.

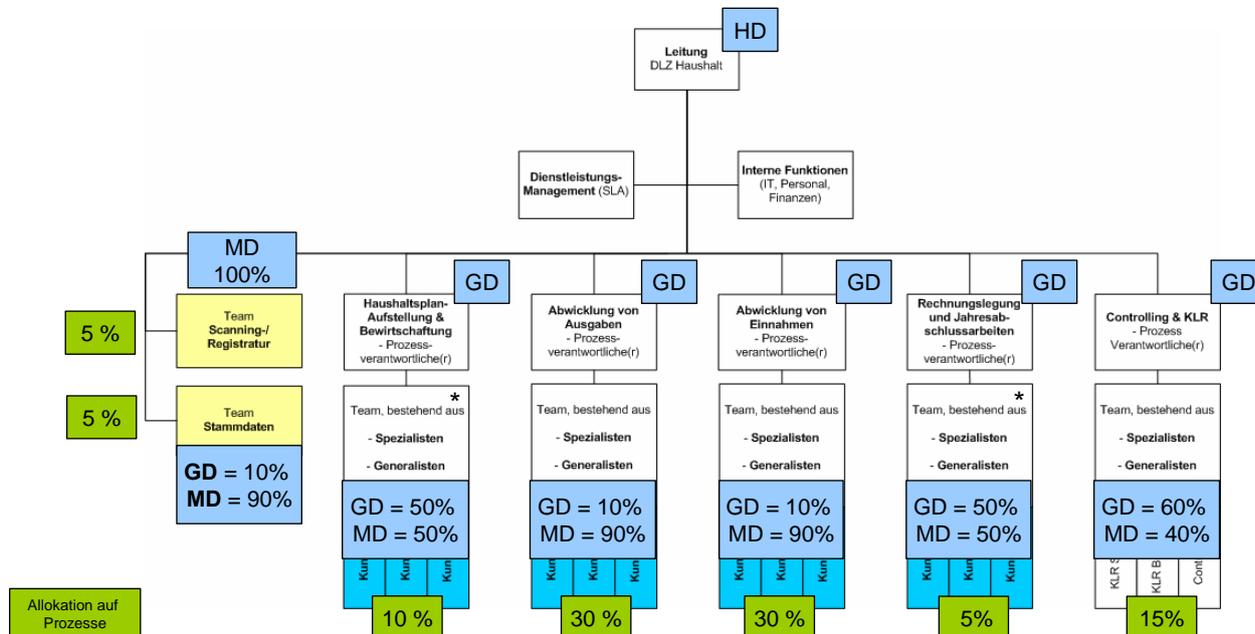
<sup>27</sup> Nur im innovativen Szenario.



\* Teams nur im innovativen Szenario

Abbildung 21: Organigramm DLZ „Haushaltswesen“

Durch das neu definierte Organisationsmodell mit entsprechender Bündelung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten wurde auch die potenzielle Besoldungsstruktur eines DLZ analysiert und definiert. Bei dieser organigrammbasierten Schätzung wurde die Besoldungsstruktur mit Blick auf die einzelnen Organisationseinheiten geschätzt und sowohl eine Verteilung der Besoldungsgruppen je Team als auch eine geschätzte Verteilung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf die Teams vorgenommen. Durch die vorher identifizierte Tatsache, dass mehrheitlich Routineaufgaben in einem DLZ gebündelt werden, wurde der Schwerpunkt der Besoldungsstruktur im DLZ auf den Mittleren Dienst gelegt.



HD = Höherer Dienst; GD = Gehobener Dienst; MD = Mittlerer Dienst

\* Teams nur im innovativen Szenario

Abbildung 22: Organigramm DLZ „Haushaltswesen“ erweitert um Besoldungsstruktur

Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass im Bereich Haushalts-/Rechnungswesen – neben weiteren Anforderungen – die Mindestgröße von 80 bis 100 VZE im DLZ erreicht bzw. überschritten wird, um relevante Skaleneffekte (Größenkostensparnis) zu erreichen und diese bei zunehmender DLZ-Größe weiter steigern zu können.

### Rollenmodell

Innerhalb des Organisationsmodells werden verschiedene Rollen und Verantwortlichkeiten vorgesehen:

- Leiter/Leiterin des DLZ:



- Prozesseigner/Prozesseignerin gem. BMI-Organisationshandbuch
- Führen des DLZ in personeller, finanzieller, organisatorischer, technischer und fachlicher Hinsicht im Rahmen des Kompetenzbereichs
- Verantwortung gemäß § 9 BHO in dem vom Kunden übertragenen Bereich
- Prozessverantwortlicher/Prozessverantwortliche:
  - Prozessverantwortlicher/Prozessverantwortliche gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs sowie einer kontinuierlichen Verbesserung des Prozesses
  - Bindeglied zwischen Teams und Leitung des DLZ
  - Weisungsberechtigter/Weisungsberechtigte gegenüber den Prozessbeteiligten im Team
- Generalist/Generalistin:
  - Prozessbeteiligter/Prozessbeteiligte gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Sicherstellung der fachlichen Kundenbetreuung gem. SLA (für die ihm/ihr zugeordneten Kunden)
  - Vollständige Bearbeitung von Standardaufgaben
  - Kundenbetreuung in Standardfällen (inkl. Berichterstellung)
  - Ggf. Weiterleitung von speziellen Fällen an den Spezialisten/die Spezialistin
- Spezialist/Spezialistin:
  - Prozessbeteiligter/Prozessbeteiligte gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Fachliche Beratung der Generalisten und Generalistinnen
  - Abschließende Bearbeitung von speziellen Einzelfällen und/oder Sonderthemen
  - Ggf. Weiterleiten von Grundsatzfragen zur Klärung an den Prozessverantwortlichen/die Prozessverantwortliche



Die Aufgaben der Generalistinnen und Generalisten aus den unterstützenden Teams Stammdaten und Scannen/Registratur werden sinngemäß leicht von denen der Prozessteams abweichen.

#### **6.3.4 Unterstützende Technologien**

Im Prozessbereich Haushalt wurden, wie bereits zuvor beschrieben, zwei Technologie-Szenarien untersucht. Die organische Weiterentwicklung setzt auf einer bestehenden Verfahrenslandschaft für die Bereiche Haushalt, Buchhaltung, Anlagenbuchhaltung, Produkt- und Arbeitszeiterfassung sowie Informationsmanagement und Logistik auf. Bei der Szenarioplanung zur Neuentwicklung konnten wertvolle Erfahrungen des BMVBS zur Einführung einer integrierten ERP-Lösung genutzt werden.

Als sinnvolle und notwendige unterstützende Technologien wurden identifiziert:

- Customer Relationship Management (CRM), beispielsweise zur Abstimmung von Umbuchungen und Abgrenzungen oder zur direkten Information wie beispielsweise zu Bewertungs- und Abschreibungsregeln;
- Wissensmanagement zur prozessbereichsübergreifenden Bereitstellung wichtiger Informationen zu Rechtsquellen, Vorschriften, Regelungen und Dienstabweisungen.

Beide wurden in der Beschreibung des Vorgehens als wiederverwendbare Komponenten genannt.

#### **6.3.5 Fazit/Empfehlung**

Mit einer Einführung von DLZ für den Prozessbereich Haushalt können erhebliche Verbesserungen in der Prozesseffizienz und Wirtschaftlichkeit sowie der Kundenorientierung realisiert werden. Es wird Folgendes empfohlen:



- Konsequente Bündelung der Aktivitäten der Ausgaben- und Einnahmenabwicklung;
- Orientierung am innovativen Szenario zur Steigerung der Prozesseffizienz und Wirtschaftlichkeit;
- Etablierung einer gegenüber der lokalen Situation veränderten Besoldungsstruktur im DLZ;
- Umsetzung des prozessorientierten Organisationsmodells zur Steigerung der Kundenorientierung;
- Definition und durchgängige Realisierung optimierter, standardisierter und IT-gestützter Prozessabläufe.

## **6.4 Geschäftsmodell Prozessbereich Personal**

### **6.4.1 Allgemeine Bemerkungen**

Als Grundlage für die weiteren Projektarbeiten wurde die strategische Option ‚*Ein Dienstleistungszentrum je Projektressort mit Anbindung der anderen Ressorts an eines der Projektressorts*‘ ausgewählt und gegenüber der Etablierung eines einzigen, ressortübergreifenden DLZ bevorzugt. Die Vorteile dieser Option liegen insbesondere in der höheren Qualität der Dienstleistungen sowie im geringeren Umsetzungsrisiko.

### **6.4.2 Prozessmodell**

#### ***Prozesslandkarte***

Das Prozessmodell ist insgesamt in sieben Prozesse mit ihren zugehörigen Teilprozessen und Aktivitäten gegliedert:

- Personalbeschaffung (Personalgewinnung)
- Personaladministration
- Personalabrechnung



- Familienleistungsausgleich
- Personalnebenleistungen
- Personalentwicklung
- Stellenbewirtschaftung.

Das Prozessmodell umfasst im Sinne der vollständigen Abbildung der Personalarbeit strategische sowie operative/administrative Tätigkeiten. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, nachhaltige Kostensenkungen im Prozessbereich Personal zu realisieren.

Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Prozessmodell. Beispielfähig wird ein Ausschnitt des Prozesses Personalbeschaffung dargestellt. Eine vollständige Darstellung der Prozesslandkarte findet sich in den Anlagen 8 und 9. Die grafischen Umsetzungen der Prozesslandkarte in entsprechende Ablaufdiagramme sind als Anlagen 18 bis 21 beigefügt.



Prozesslandkarte					
Nr.	Prozess (Level1)	Teilprozess (Level 2)	Aktivität (Level 3)	Prozess	
				Lokal	DLZ
<b>1</b>	<b>Personalbeschaffung</b>				
1.1.	Personalbeschaffung	Entwickeln und Umsetzen der Strategien			
1.1.1.			Strategien erarbeiten	x	
1.1.2.			Dienstanweisungen erstellen	x	
1.1.3.			Prozesse evaluieren	x	x (Zuarbeit)
1.1.4.			Standardisierte Verfahren entwickeln	x	x (Zuarbeit)
1.1.5.			Außenanstellung als Arbeitgeber /Dienstherr entwickeln	x (Input)	x
1.2.	Personalbeschaffung	Erheben des grundsätzlichen Bedarfs			
1.2.1.			Lang- und mittelfristige Bedarfsprognose durchführen	x	
1.2.2.			Personalbedarfsermittlung pro Aufgabe/Prozess		x
1.2.3.			Erfordernis und Möglichkeit einer Nachbesetzung prüfen	x	
1.2.4.			Personalanforderung erstellen	x	
1.3.	Personalbeschaffung	Ausschreiben der Stellen			
1.3.1.			Beschaffungswege und Vorgehensweise vorschlagen		x
1.3.2.			Ausschreibungstext erstellen		x
1.3.3.			Behördeninterne Abstimmung durchführen	x	
1.3.3.a			ggf. Änderung einarbeiten		x
1.3.4.			Ausschreibung veröffentlichen (intern)		x
1.3.5.			Ausschreibung veröffentlichen (extern)		x

Abbildung 23: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Personal

## Ergebnisse

Bei der Erarbeitung des Aktivitätensplits zwischen lokaler Behörde und DLZ wurde zwischen einem konservativen und einem innovativen Szenario unterschieden (siehe Kapitel 6.2.3). Neben bereits beschriebenen generellen Kriterien für die Definition des Prozessmodells (siehe Kapitel 5.2.3) wurden hierfür folgende ergänzende Annahmen zugrunde gelegt:

- Die elektronische Personalakte wird eingeführt
- Ausbau von Workflows (z. B. für Abwesenheits- und Travelmanagement)
- Portallösungen (z. B. für Weiterbildung)
- Vereinheitlichung der elektronischen Zugangs- und Zeiterfassungssysteme



- Einrichtung von ESS/MSS (Jeder Beschäftigte soll im Rahmen des zugewiesenen Rollenkonzeptes selbstständig einen Teil seiner Daten sichten, ändern oder Informationen beziehen können, z. B. Adressänderung).

In der nachfolgenden Abbildung sind die Prozesse sowie der Aktivitätensplitt im Überblick dargestellt<sup>28</sup>. Die Intensität der Farbschattierung entspricht der Intensität der Verlagerung.

Personalbeschaffung	Personaladministration	Personalabrechnung	Familienleistungsausgleich	Personalnebenleistungen	Personalentwicklung	Stellenbewirtschaftung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwickeln und Umsetzen der Strategien</li> <li>• Erheben des grundsätzlichen Bedarfs</li> <li>• Ausschreiben der Stellen</li> <li>• Sichten der Bewerbungen</li> <li>• Auswählen der Kandidaten</li> <li>• Administration des Bewerberpools</li> <li>• Sonstige Teilprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalberichtswesen durchführen und weiterentwickeln</li> <li>• Entwickeln und Umsetzen der Strategien</li> <li>• Pflegen und Verwalten von Personaldaten</li> <li>• Mitarbeiteranfragen aufnehmen und bearbeiten</li> <li>• Bearbeitung 'geplanter' Abwesenheiten</li> <li>• Einstellen neuer Mitarbeiter</li> <li>• Zeitdaten pflegen</li> <li>• Versetzungen, Umsetzungen, Abordnungen bearbeiten</li> <li>• ...</li> <li>• Sonstige Teilprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bearbeiten der Vergütungs- und Besoldungsbelange</li> <li>• Erfassen Stammdaten für die Entgeltabrechnung</li> <li>• Bearbeitung von Pfändungen</li> <li>• Unständige Bezüge bearbeiten</li> <li>• Entgeltabrechnung durchführen</li> <li>• Abrechnungsfolgeaktivitäten durchführen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstantrag auf Kindergeld bearbeiten</li> <li>• Überprüfen des laufenden Anspruchs</li> <li>• Sonstige Teilprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reisevorbereitung</li> <li>• Reiseabrechnung</li> <li>• Bearbeitung der Erstattung von Umzugskosten</li> <li>• Bearbeitung Trennungsgeld</li> <li>• Bearbeitung Anträge aus Dienstunfällen</li> <li>• Sonstige Teilprozesse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwickeln und Umsetzen der Strategien</li> <li>• Einführen und Einarbeiten neuer Mitarbeiter</li> <li>• Leistungs-, Eignungs-, Potentialeinschätzung durchführen</li> <li>• Entwicklungsberatung und -planung</li> <li>• Weiterbildungsmanagement</li> <li>• Nachwuchsförderung und Nachfolgeplanung</li> <li>• ...</li> <li>• Sonstige TP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwickeln und Umsetzen der Strategien</li> <li>• Berichtswesen durchführen</li> <li>• Führen des Stellenkatalogs</li> <li>• Personalkostenplanung</li> <li>• Sonstige TP</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ DLZ Personal</li> <li>□ Lokale Behörde/Kunde</li> </ul>						

Abbildung 24: Überblick Prozessmodell Personal mit Aktivitätensplitt

Für die Personaladministration wird bereits auf der Ebene des Prozesses der konservative vom innovativen Ansatz unterschieden. Im konservativen Ansatz verbleibt

<sup>28</sup> Vgl. hierzu im Detail auch Prozesslandkarten und Ablaufdiagramme in den Anlagen.



der Prozess Personaladministration vollständig in der Behörde. Im innovativen Ansatz wird die Personaladministration im Wesentlichen an ein DLZ ausgelagert und nur noch ein Teil der Aktivitäten von der Behörde selbst bearbeitet.

Für die weiteren sechs Prozesse unterscheiden sich der konservative und der innovative Ansatz auf der Ebene des Prozesses nicht. Auf der Ebene der Aktivitäten hingegen unterscheiden sich das innovative und konservative Szenario deutlich.

Im Ergebnis wurde zu den Prozessen Folgendes festgestellt:

Prozess	Konservatives Szenario		Innovatives Szenario	
	Anteil lokal	Anteil zentral	Anteil lokal	Anteil zentral
Personalbeschaffung	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: moderat		Aktivitätensplitt: Durchführung großteils durch DLZ Potenzial: signifikant, da stärkere Bündelung der Tätigkeiten im DLZ, stärkere Auslagerung standardisierter Tätigkeiten an DLZ und optimale IT-Unterstützung	
	41%	59%	27%	73%
Personaladministration	Kein Aktivitätensplitt: Prozess verbleibt vollständig in der Behörde Potenzial: Keines		Aktivitätensplitt: Durchführung großteils durch DLZ Potenzial: signifikant, da starke Entlastung der Behörden und optimale IT-Unterstützung	
	100%		21%	79%
Personalabrechnung	Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: moderat		Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: signifikant, da optimale IT-Unterstützung (insbesondere für die Datenerfassung) sowie Reduzierung der Schnittstellen	
		100%		100%



Prozess	Konservatives Szenario		Innovatives Szenario	
	Anteil lokal	Anteil zentral	Anteil lokal	Anteil zentral
Familienleistungsausgleich	Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: moderat		Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: signifikant, da optimale IT-Unterstützung	
		100%		100%
Personalnebenleistungen	Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: moderat		Kein Aktivitätensplitt: Prozess wird vollständig an DLZ ausgelagert Potenzial: moderat, mit stärkerer Vereinheitlichung und optimaler IT-Unterstützung	
		100%		100%
Personalentwicklung	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: Gering		Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: moderat, da stärkere Bündelung der Tätigkeiten im DLZ und optimale IT-Unterstützung	
	56%	44%	33%	67%
Stellenbewirtschaftung	Kein Aktivitätensplitt: Prozess verbleibt vollständig in der Behörde Potenzial: Keines		Kein Aktivitätensplitt: Prozess verbleibt vollständig in der Behörde Potenzial: Keines	
	100%		100%	

Abbildung 25: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Personal<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Die zentralen und lokalen Anteile wurden in den Prozessteams anhand konservativer und innovativer Schätzungen orientiert an Best-Practice-Lösungen auf Basis des Aktivitätensplitts (vgl. Kapitel 2.2.3) ermittelt.

Die Prozesse Personalabrechnung, Familienleistungsausgleich und Personalnebenleistungen werden vollständig an DLZ ausgelagert. Der Prozess Stellenbewirtschaftung verbleibt vollständig in der Behörde. Die Prozesse Personalbeschaffung, Personaladministration und Personalentwicklung werden von Behörden und DLZ gemeinsam bearbeitet, d. h. die zugehörigen Aktivitäten sind zu splitten.

Die prozentuale Aufteilung des jeweiligen Aktivitätensplitts stellt sich wie folgt dar:

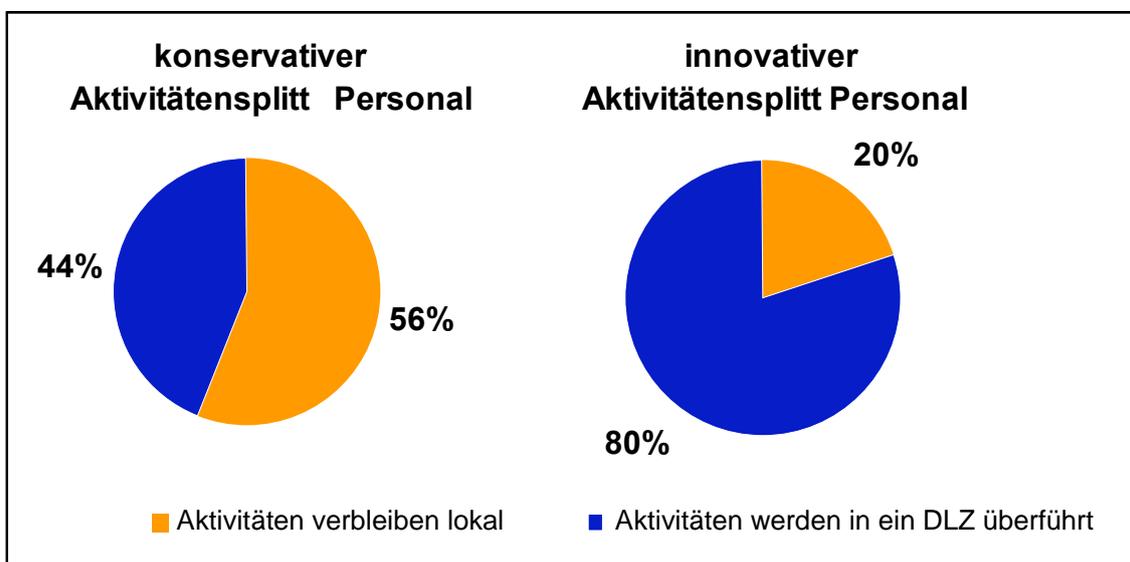


Abbildung 26: Prozessbereich Personal – innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten

Im Ergebnis bedeutet dies, dass über das innovative Szenario ein erheblich höheres Optimierungspotenzial realisiert werden kann als im konservativen Szenario.

### 6.4.3 Organisationsmodell

Im nachfolgenden Organisationsmodell werden die standardisierten Personalprozesse in einem DLZ organisatorisch abgebildet. Es berücksichtigt neben den Organisationskriterien Aspekte wie Qualität, Steuerung und Flexibilität der Organisation sowie

Zufriedenheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen und berufliche Entwicklungsperspektiven.

### Organisationsstruktur

Die Organisationsstruktur richtet sich nach dem nachfolgend dargestellten 4-Ebenen-Modell:

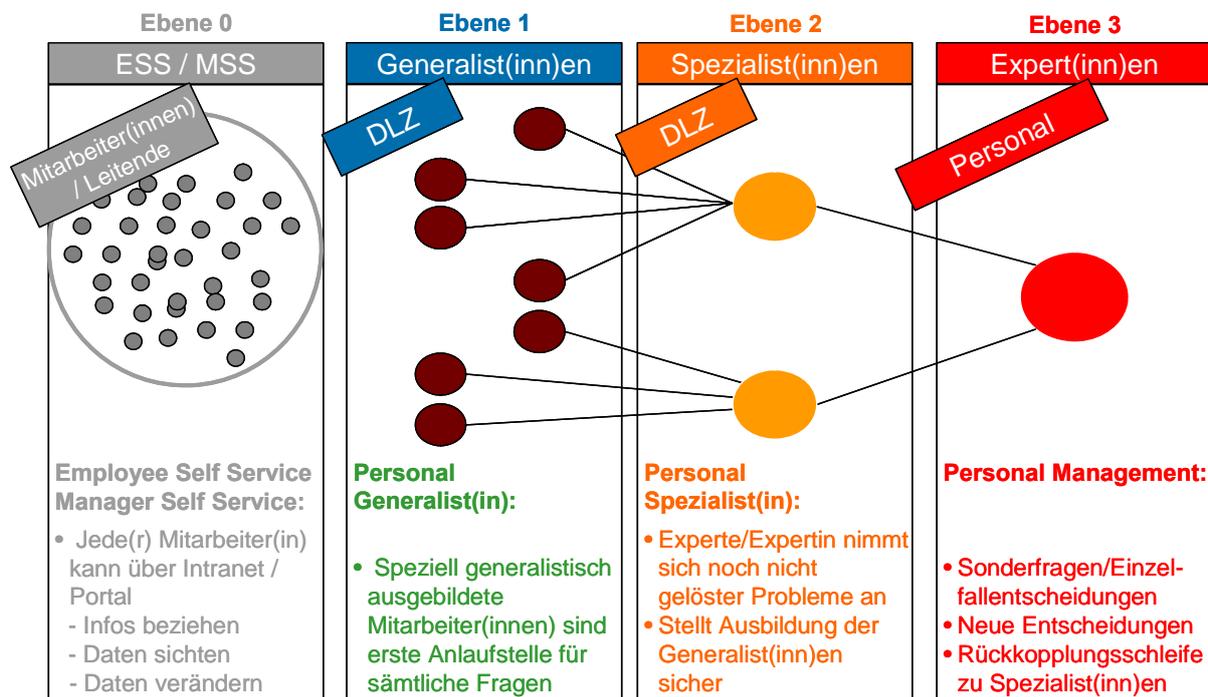


Abbildung 27: Personal: 4-Ebenen-Prozessmodell

Dieses Prozessmodell bietet folgende Vorteile:

- Eine Standardisierung von Prozess und System kann bestmöglich eingeführt und verfolgt werden.
- Die Aufstellung nach Prozessen bietet größtmögliche Optimierungsmöglichkeiten in der Leistungserbringung.
- Der Automatisierungsgrad kann durch standardisierte Prozesse gesteigert werden.

- Das Prozessmodell ist flexibel im Hinblick auf Veränderungen bei dem Kunden und/oder der IT-Unterstützung.
- Es gewährleistet bestmögliches Qualitätsmanagement.
- Die Motivation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen kann durch Einbindung in durchgehende („End-to-end“) Prozesse weiter gesteigert werden.

Die mögliche Aufbauorganisation stellt sich wie folgt dar:

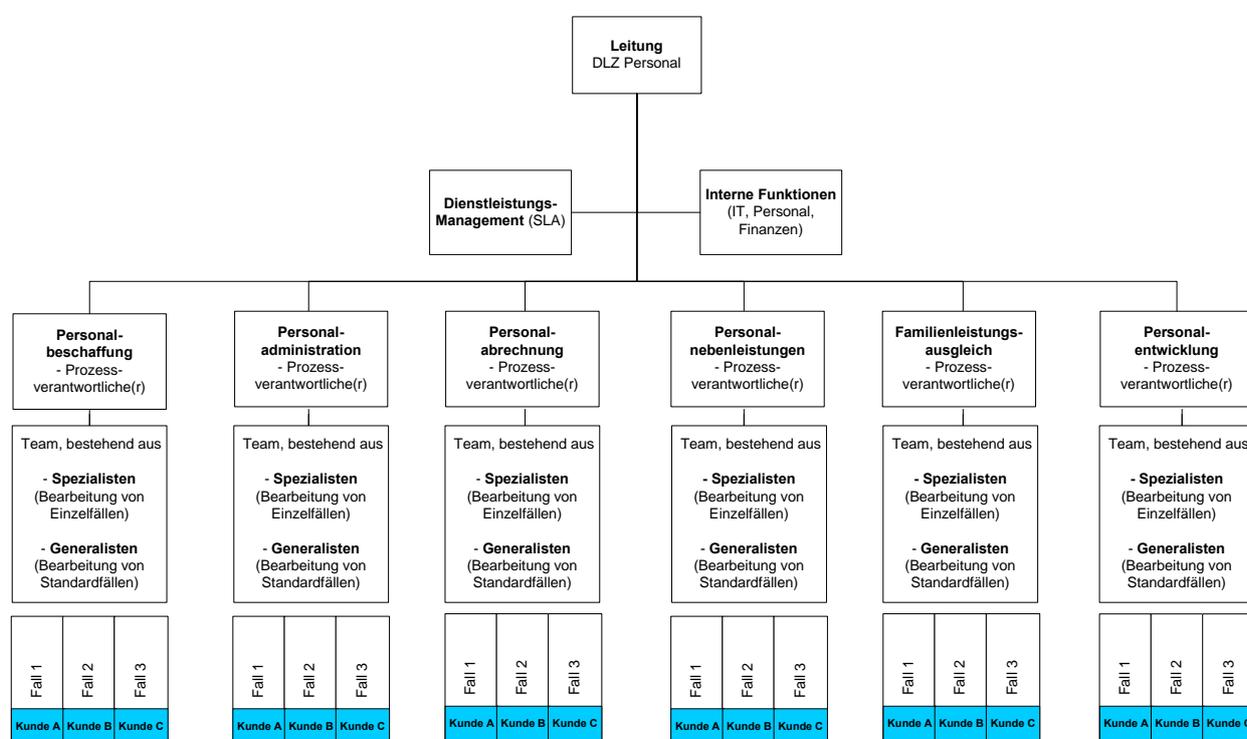


Abbildung 28: Organigramm DLZ „Personal“

Konkret sieht das Organisationsmodell Personal folgende Teams vor:

- Personalbeschaffung
- Personaladministration
- Personalabrechnung



- Personalnebenleistungen
- Familienleistungsausgleich
- Personalentwicklung.

Die Größe der Teams ist aufgrund der unterschiedlichen prozessspezifischen Aufgabenvolumina nicht zwangsläufig gleich hoch. Innerhalb eines Prozessteams müssen klare Rollen und Verantwortlichkeiten aber auch Vertretungsregeln festgelegt werden, die sich im Modellvorschlag entsprechend der Aufstellung der Kunden des DLZ orientieren.

Zu jedem DLZ werden neben den prozessspezifischen Aufgaben noch jeweils ein Team für das Dienstleistungsmanagement sowie für die internen Funktionen eingerichtet. Beide Teams unterstützen sowohl die Leitung des DLZ als auch alle dem DLZ angehörigen Beschäftigte.

Innerhalb der einzelnen Prozesse wird jeweils mindestens ein Prozessverantwortlicher/eine Prozessverantwortliche für den reibungslosen Prozesslauf sowie die Weiterentwicklung des Prozesses zuständig sein.<sup>30</sup> Zu seinem/ihrer Team zählen Generalistinnen und Generalisten sowie Spezialisten und Spezialistinnen, die das Kundengeschäft betreuen, wobei Generalisten und Generalistinnen Standardfälle und Spezialistinnen und Spezialisten Einzelfälle bearbeiten.

In der Detailkonzeption ist sicherzustellen, dass personenbezogene und personalaktenrelevante Vorgänge den Anforderungen des Datenschutzes genügen.

---

<sup>30</sup> Je nach Prozess und inhaltlichem Umfang wäre es denkbar, Prozessverantwortliche für einzelne Teilprozesse zu etablieren.

Die organisatorische Anbindung des DLZ innerhalb eines Ressorts erfolgt grundsätzlich als Organisationseinheit innerhalb einer bestehenden Behörde.

Wie in den anderen Prozessbereichen wurde auch für den Prozessbereich Personal eine organigrammbasierte Schätzung der Besoldungsstruktur mit Blick auf die einzelnen Organisationseinheiten vorgenommen. Auch hier ist aufgrund der Bündelung von mehrheitlich unterstützenden Aufgaben der Schwerpunkt der Besoldungsstruktur im DLZ auf den Mittleren Dienst gelegt.

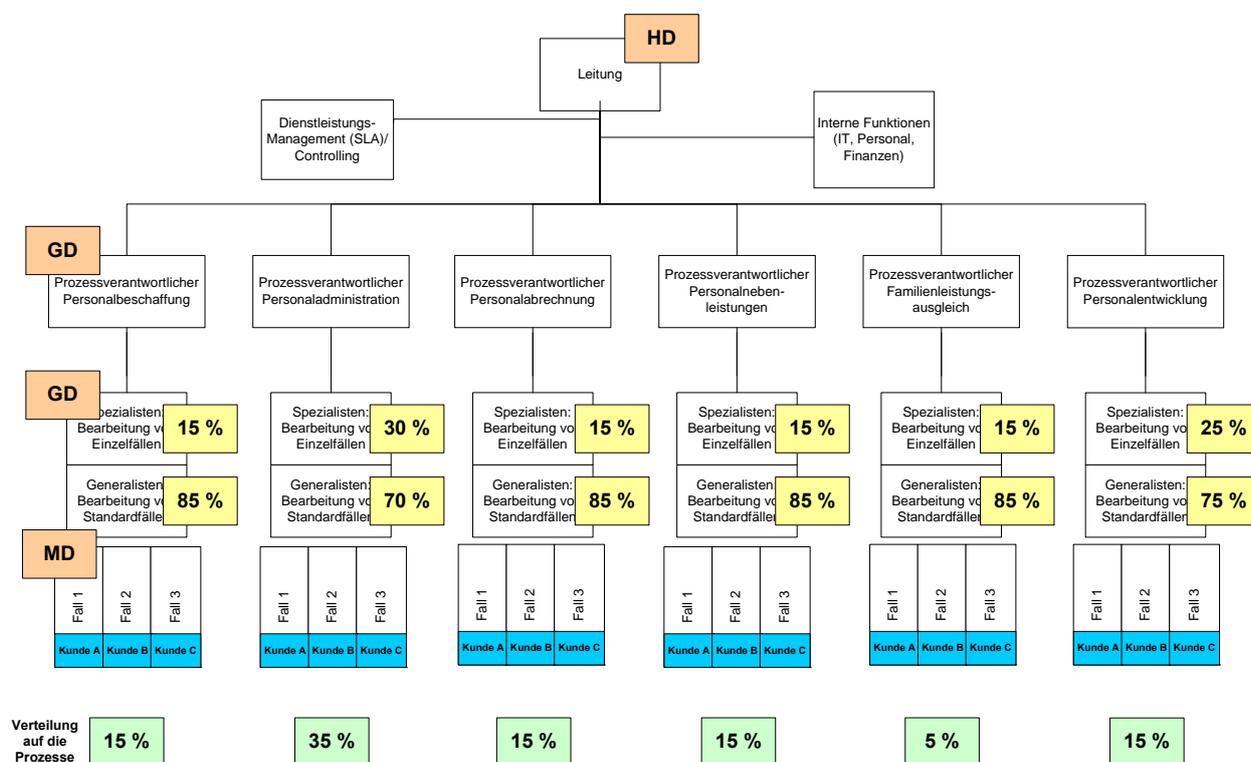


Abbildung 29: Organigramm DLZ „Personal“ erweitert um Besoldungsstruktur

Bei der Umsetzung ist darauf zu achten, dass im Bereich Personalwesen – neben weiteren Anforderungen – die Mindestgröße von 10.000 betreuten Beschäftigten im



DLZ erreicht und überschritten wird, um relevante Skaleneffekte erreichen und weiter steigern zu können.

### ***Rollenmodell***

Innerhalb des Organisationsmodells werden verschiedene Rollen und Verantwortlichkeiten vorgesehen:

- Leiter/Leiterin des DLZ:
  - Prozesseigner/Prozesseignerin gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Führen des DLZ in personeller, finanzieller, organisatorischer, technischer und fachlicher Hinsicht im Rahmen des Kompetenzbereichs
  - Verantwortung gemäß § 9 BHO in dem vom Kunden übertragenen Bereich
- Prozessverantwortlicher/Prozessverantwortliche:
  - Prozessverantwortlicher/Prozessverantwortliche gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs sowie einer kontinuierlichen Verbesserung des Prozesses (gem. SLA)
  - Bindeglied zwischen Teams und Leitung des DLZ
  - Weisungsberechtigter/Weisungsberechtigte gegenüber den Prozessbeteiligten im Team
- Generalist/Generalistin:
  - Prozessbeteiligter/Prozessbeteiligte gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Sicherstellung der fachlichen Kundenbetreuung gem. SLA (für die ihm/ihr zugeordneten Kunden)
  - Vollständige Bearbeitung von Standardaufgaben
  - Kundenbetreuung in Standardfällen (inkl. Berichterstattung)
  - Ggf. Weiterleitung von speziellen Fällen an den Spezialisten/die Spezialistin
- Spezialist/Spezialistin:



- Prozessbeteiligter/Prozessbeteiligte gem. BMI-Organisationshandbuch
- Fachliche Beratung und Betreuung der Generalisten und Generalistinnen
- Abschließende Bearbeitung von speziellen Einzelfällen und/oder Sonderthemen
- Ggf. Weiterleiten von Grundsatzfragen zur Klärung an den Prozessverantwortlichen/die Prozessverantwortliche

#### 6.4.4 Unterstützende Technologien

Im Prozessbereich Personal wurden wie bereits zuvor beschrieben zwei Technologie-Szenarien untersucht. Die organische Weiterentwicklung setzt auf einer bestehenden Verfahrenslandschaft auf. Bei der Szenarioplanung zur Neuentwicklung konnten wertvolle Erfahrungen des BMVBS zur Einführung einer integrierten ERP-Lösung genutzt werden.

Als sinnvolle und notwendige, unterstützende und wiederverwendbare Technologien wurden identifiziert:

- Portaltechnologie, die gleichermaßen nach innen und außen eingesetzt werden kann. Nach außen sollte ein Portal zur Unterstützung der Prozesse Personalbeschaffung und Personalnebenleistungen eingesetzt werden, während im Innenverhältnis alle ESS-/MSS-Funktionen zweckmäßig in einem Portal zu integrieren sind
- Customer Relationship Management (CRM), beispielsweise zur Beantwortung von Unstimmigkeiten bei der Lohn- und Gehaltsabrechnung oder zur direkten Information wie z. B. zur Reisekostenabrechnung
- Wissensmanagement zur prozessbereichsübergreifenden Bereitstellung wichtiger Informationen wie Rechtsquellen, Vorschriften, Regelungen und Dienstabweisungen nach dem Lebenslagenprinzip.



Darüber hinaus ergab die Analyse eine Reihe weiterer personalbereichsspezifischer Technologien:

- Employee Self Service/Management Self Service (ESS/MSS): Jeder Beschäftigte soll im Rahmen des zugewiesenen Rollenkonzeptes selbstständig einen Teil seiner Daten sichten, ändern oder Informationen beziehen können, z. B. Adressänderung
- Personalentwicklungs- und Nachfolgeplanung zur Vereinfachung der gesamten Nachfolgeplanung, zur schnellen und einfachen Erkennung künftig frei werdender Schlüsselpositionen sowie zur verbesserten und beschleunigten Auswahl von Nachwuchsführungskräften

Die Analyse zeigte, dass oben erwähnte Querschnittstechnologien wie Workflow- und Dokumentenmanagement und Archivierung sowie die technische Unterstützung einer sicheren Kommunikation Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Arbeit eines modernen DLZ sind.

#### **6.4.5 Fazit/Empfehlung**

Mit einer Einführung von DLZ für den Prozessbereich Personal können die Prozesseffizienz und Wirtschaftlichkeit sowie die Kundenorientierung erheblich verbessert werden. Es wird Folgendes empfohlen:

- Orientierung am innovativen Szenario
- Vollständige Verlagerung der drei Prozesse Personalabrechnung, Familienleistungsausgleich und Personalnebenleistungen an ein DLZ
- Verbleib der Stellenbewirtschaftung beim Kunden
- Prozessorientierte Aufbauorganisation nach dem 4-Ebenen-Modell

Die Standardisierung der Prozesse sowie eine weitere Professionalisierung führen zu einer verbesserten Dienstleistungsqualität. Das konservative Szenario sieht bei ei-



nem relativ hohen bereits bestehenden Auslagerungsgrad eher marginale Anpassungen vor und ist daher zur Erreichung der gesetzten Ziele weniger vorteilhaft. Das innovative Szenario bietet durch die deutlich stärkere Bündelung der Tätigkeiten im DLZ und die auf die Bedürfnisse der Bundesverwaltung zugeschnittene IT-Unterstützung große Vorteile.

## **6.5 Geschäftsmodell Prozessbereich Beschaffung**

### **6.5.1 Allgemeine Bemerkungen**

Bei der Identifikation und anschließenden Bewertung der für den Prozessbereich Beschaffung in Frage kommenden strategischen Optionen besteht Einvernehmen darüber, dass die Bündelung von Querschnittsfunktionen nicht an Ressortgrenzen enden darf. Nur durch eine ressortübergreifende Lösung lassen sich weitere Synergiepotenziale innerhalb der Beschaffung auf Bundesebene realisieren.

Die gewählte strategische Option *mehrere Kompetenz- und Dienstleistungszentren (DLZ) ressortübergreifend mit Spartenorientierung* (im Folgenden zur Vereinfachung genannt: DLZ Beschaffung) richtet sich an dem im Kabinettsbeschluss 2003 (Anlage 23) festgelegten arbeitsteiligen Vorgehen bei der ressortübergreifenden Beschaffung von Standardprodukten und an der im Beschluss des Ressortarbeitskreises Zentrale Beschaffungsstellen (RK-ZBSt.) vom 02.11.2006 (Anlage 24) festgelegten Zuständigkeitsverteilung (Spartenorientierung) die bestehenden vier Zentralen Beschaffungsstellen des Bundes (ZBSt.) aus.

Gerade im Beschaffungsbereich ist mit dem Kaufhaus des Bundes (KdB), der Nutzung von Rahmenverträgen sowie der Einrichtung der eVergabe eine sehr innovative Entwicklung zu beobachten, deren Potentiale, auch weil es (noch) an der Akzeptanz der Bewerber und Bieter fehlt, noch nicht ausgeschöpft sind.



Neben den im Kapitel 6.2.3 aufgeführten generellen Zielsetzungen sind folgende Punkte für das Geschäftsmodell Prozessbereich Beschaffung relevant:

- Definition optimierter und standardisierter Prozessabläufe für die Beschaffung von Standardgütern/-dienstleistungen und Nicht-Standardgütern/-dienstleistungen gem. VOL und zum Teil VOF (Leistungen im Sinne der VOB sind nicht Gegenstand des operativen Geschäftsmodells)
- Schaffung der Voraussetzungen zur Realisierung signifikanter Kostensenkungspotenziale (bezogen auf Prozesskosten und Beschaffungsvolumen)
- Integration eines strategischen Beschaffungsmanagements im DLZ Beschaffung
- Sicherstellung einer vergaberechtskonformen Beschaffung
- Bündelung von Kompetenzen für Vergabe- und Vertragsrecht im DLZ Beschaffung.

## 6.5.2 Prozessmodell

### *Prozesslandkarte*

Das Prozessmodell ist insgesamt in vier Prozesse mit ihren zugehörigen Teilprozessen und Aktivitäten gegliedert. Die vier Prozesse lauten:

- Strategische Beschaffung: Entwicklung einer Beschaffungsstrategie
- Planerische und operative Beschaffung: Bedarfsfeststellung, Vergabe und Abruf
- Operative Beschaffung: Leistungsprüfung, Leistungsabnahme und Vertragsüberwachung
- Lieferantenbeziehungen und Lieferantenstammdaten

Das Prozessmodell umfasst im Sinne einer ganzheitlichen Sichtweise strategische, planerische sowie operative Tätigkeiten. Dieser Ansatz spannt einen Bogen von der Beschaffungsstrategie über die Bedarfsplanung bis zur Vergabe und dem Abruf bzw. der Bestellung beim Bedarfsträger. Hierbei wird deutlich, dass die Aufgaben des DLZ



Beschaffung über nur rein unterstützende Tätigkeiten hinausgehen. Zukünftig sollen auch moderne Methoden des Beschaffungsmanagements angewendet und Expertenwissen im Vergaberecht gebündelt werden.

Die folgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus dem Prozessmodell. Beispielhaft wird der Prozess „Planerische und operative Beschaffung: Bedarfsfeststellung, Vergabe und Abruf“ dargestellt. Eine vollständige Darstellung der Prozesslandkarte findet sich in den Anlagen 10 und 11. Die grafischen Umsetzungen der Prozesslandkarte in entsprechende Ablaufdiagramme sind als Anlage 22 beigefügt.



Nr.	Prozess (Level1)	Teilprozess (Level 2)	Aktivität (Level 3)	Prozess	
				lokal	zentral
<b>2. Planerische und Operative Beschaffung/ Bedarfsfeststellung, Vergabe und Abruf</b>					
<b>2.1.</b>		<b>Erheben spezifischer Bedarfe</b>			
2.1.1.			Festlegen der Menge	x	
2.1.2.			Festlegen des Verwendungszwecks	x	
2.1.3.			Festlegen erster Grundanforderungen	x	
<b>2.2.</b>		<b>Bündelung von Bedarfen in RV bzw. Einzelaufträge</b>			
2.2.1.			Bündeln auf lokaler Ebene	x	
2.2.2.			Bündeln innerhalb eines Geschäftsbereichs		x
2.2.3.			Rosortübergreifende Bündelung durchführen		x
2.2.4.			Markterkundung in Richtung Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen		x
2.2.5.			Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Beschaffungswegen (Rahmenvertrag, Einzelauftrag mit Ausschreibung, Einzelauftrag ohne Ausschreibung) durchführen		x
<b>2.3.</b>		<b>Rahmenvertrag und Einzelauftrag: Vorbereitung der Vergabe</b>			
2.3.1.			Erstellen und festlegen des Leistungsverzeichnisses	x	x
2.3.2.			Erstellen und festlegen des Wertungsschemas	x	x
2.3.3.			Festlegen des Vergabeverfahrens		x
2.3.4.			Haushaltsmittelzusage einholen	x	x

Abbildung 30: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Beschaffung

## Ergebnisse

Der Aktivitätensplitt zeigt, ob eine Aktivität in Verantwortung der Behörde verbleibt oder dem DLZ Beschaffung zugeordnet wird. Neben einer möglichst starken Bündelung von Tätigkeiten im DLZ Beschaffung wurde sichergestellt, dass zukünftig Tätigkeiten, die spezielles lokales Know-how oder einen sehr hohen Abstimmungsbedarf erfordern, in der Behörde verbleiben.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Prozesse und deren Teilprozesse sowie der Aktivitätensplitt im Überblick dargestellt<sup>31</sup>. Die Intensität der Farbschattierung entspricht der Intensität der Verlagerung.

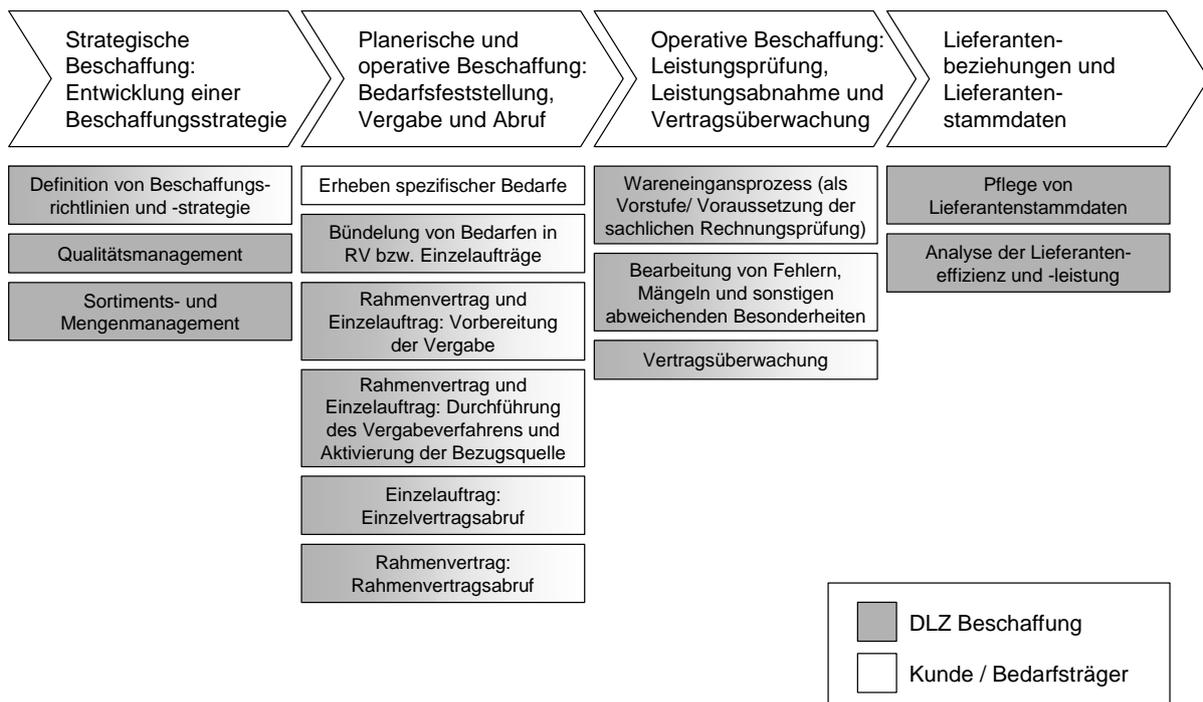


Abbildung 31: Überblick Prozessmodell Beschaffung mit Aktivitätensplitt

<sup>31</sup> Vgl. hierzu im Detail auch Prozesslandkarten und Ablaufdiagramme in den Anlagen.



Notwendige Schnittstellen zwischen den Prozessbereichen Beschaffung und Haushalt wurden festgelegt und sind dem Prozessmodell sowie den grafischen Darstellungen in der Anlage 22 zu entnehmen. Da der Prozess der Rechnungsabwicklung nicht Bestandteil des Prozessmodells Beschaffung ist, müssen in einer anschließenden Detailkonzeption notwendige Schnittstellen zu dem Prozessbereich Haushalt berücksichtigt werden, um eine durchgängige Prozesskette von der Bestellung bis zur Rechnungsabwicklung mit Bestellbezug sicher zu stellen.

Wie in den Prozessbereichen Haushalt und Personal wurde auch im Prozessbereich Beschaffung zwischen einem konservativen und innovativen Prozess-Szenario unterschieden. Beide Szenarien weisen entsprechend unterschiedliche Potenziale auf. Für die Abschätzung des Einsparpotenzials wurden folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Effizienzsteigerung durch Ausrichtung auf end-to-end Prozesse
- Standardisierung der Leistungserbringung
- Reduzierung prozessualer und organisatorischer Redundanzen
- Delegation von Beschaffungsverantwortung (die Projektverantwortung verbleibt bei den Ressorts)
- Produktivitätssteigerung durch Fokussierung auf Kernkompetenzen
- Verringerung des Koordinationsaufwands einzelner Teams (z. B. Beschaffungsteams) untereinander
- Aufwandsminimierung bei Veränderungen (rechtlich, technisch etc.) durch organisatorische Flexibilität
- Reduzierung von Schnittstellen durch eine homogene IT-Landschaft



Im Ergebnis wurde zu den Prozessen Folgendes festgestellt:

Prozess	Konservatives Szenario		Innovatives Szenario	
	Anteil lokal	Anteil zentral	Anteil lokal	Anteil zentral
Strategische Beschaffung: Entwicklung einer Beschaffungsstrategie	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: moderat		Aktivitätensplitt: Durchführung fast ausschließlich durch DLZ Potenzial: signifikant, da Abbau von Redundanzen, Setzen von ressortübergreifenden Standards und Vereinheitlichung	
	26%	74%	6%	94%
Planerische und Operative Beschaffung: Bedarfsermittlung, Vergabe und Abruf	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: moderat		Aktivitätensplitt: Verstärkte Durchführung durch DLZ Potenzial: signifikant, da Konzentration von Vergabe-Know-how im DLZ, Abbau von Redundanzen, Entlastung der Behörden, durchgängige IT-Unterstützung bei hoch repetitiven Tätigkeiten	
	44%	56%	32%	68%
Operative Beschaffung: Leistungsprüfung, Leistungsabnahme und Vertragsüberwachung	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: gering		Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: moderat, da verstärkte durchgängige IT-Unterstützung	
	65%	35%	45%	55%
Lieferantenbeziehungen und Lieferantenstammdaten	Aktivitätensplitt: Durchführung sowohl durch Behörde als auch DLZ Potenzial: gering		Aktivitätensplitt: Durchführung fast ausschließlich durch DLZ Potenzial: signifikant, da stärkere Bündelung der Tätigkeiten im DLZ und IT-Unterstützung bei der Pflege und Harmonisierung der Stammdaten	
	50%	50%	5%	95%

Abbildung 32: Aktivitätensplitt und Potenziale Prozessbereich Beschaffung<sup>32</sup>

Die prozentuale Aufteilung des jeweiligen Aktivitätensplitts stellt sich wie folgt dar:

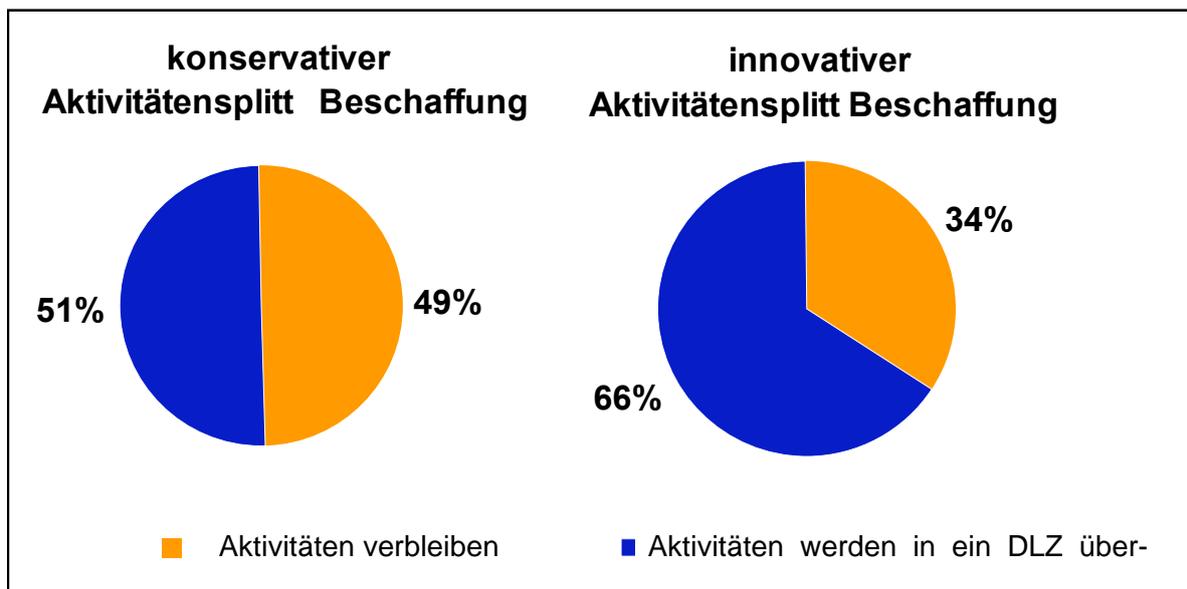


Abbildung 33: Prozessbereich Beschaffung - innovativer und konservativer Aktivitätensplitt in Prozenten

### 6.5.3 Organisationsmodell

Das zukünftige Organisationsmodell für das DLZ Beschaffung sollte unter besonderer Berücksichtigung des ressortübergreifenden Ansatzes in der Lage sein, eine effiziente und ressortübergreifende Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen auf bundesweiter Ebene durchzuführen, um die Bedarfe der einzelnen Ressorts bzw. deren Behörden zu decken.

Die organisatorische Grundstruktur für das DLZ Beschaffung regelt die hierarchischen Beziehungen der einzelnen Beschaffungseinheiten untereinander. Sie berücksicht-

<sup>32</sup> Die zentralen und lokalen Anteile wurden in den Prozessteams anhand konservativer und innovativer Schätzungen orientiert an Best-Practice-Lösungen auf Basis des Aktivitätensplitts (vgl. Kapitel 2.2.3) ermittelt.

sichtigt neben den definierten Organisationsdesign-Kriterien die Forderung nach flachen Hierarchien. Ergänzend wird der Ansatz „One face to the customer“ (Einheitlicher Zugang zu allen Leistungen des DLZ Beschaffung, z. B. Erstkontakt zur konkreten Maßnahme über eine DLZ-Koordinierungsstelle) verfolgt. Die weitere fachliche Abwicklung erfolgt anschließend über die jeweiligen angeschlossenen DLZ, um Kommunikationsverluste zu verhindern.

### Organisationsstruktur

Anders als die prozessorientierten Organisationsmodelle für Haushalt und Personal beinhaltet das Organisationsmodell für das DLZ Beschaffung die funktionale Gliederung des Beschaffungsbereichs mit der Einteilung nach Sparten. Auf der nachgelagerten Ebene sind die jeweiligen „Einkaufsverantwortlichen“ angesiedelt. Die Prozessorientierung findet sich innerhalb der Bereiche wieder.

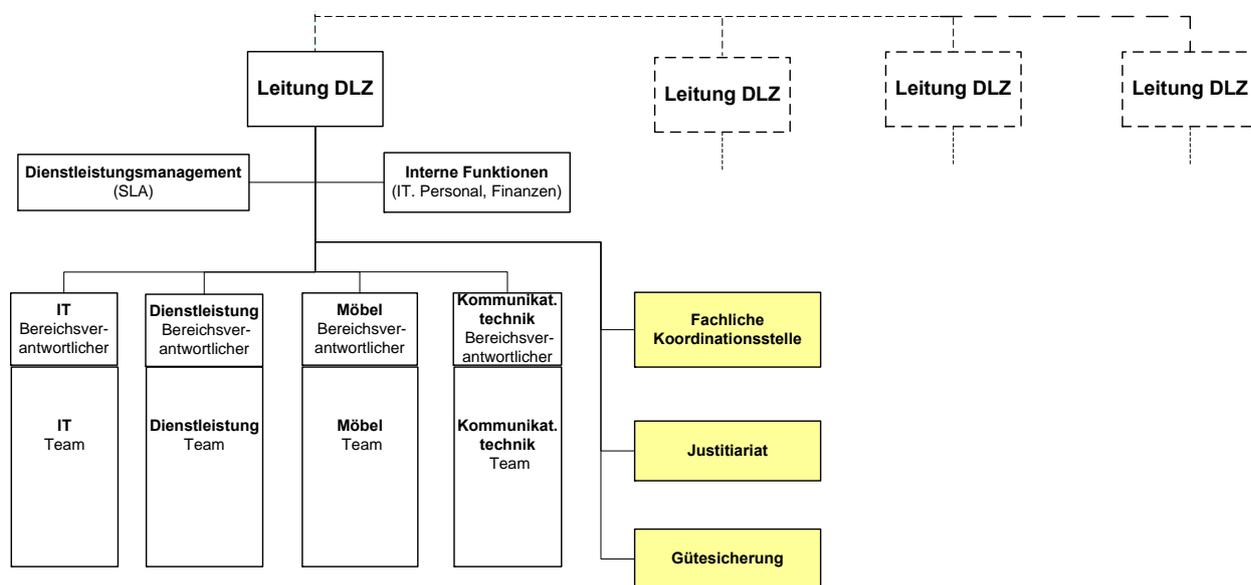


Abbildung 34: Organigramm Prozessbereich Beschaffung



Das Organisationsmodell ist sowohl hinsichtlich der vereinbarten Organisationskriterien als auch hinsichtlich der Umsetzbarkeit zweckmäßig. Eine rein prozessorientierte Organisation erscheint aufgrund der Zielsetzung einer ressortübergreifenden Nutzung sowie der Unterschiedlichkeit der Beschaffungssegmente problematisch. Ein wesentlicher Vorteil besteht in der hohen Flexibilität und der Möglichkeit der Anbindung weiterer DLZ.

Um eine möglichst wirtschaftliche und kundenorientierte ressortübergreifende Nutzung des DLZ Beschaffung zu erreichen, sollte die Option einer „DLZ-Koordinierungsstelle“ in die Detailkonzeption einbezogen werden. In der DLZ-Koordinierungsstelle sollen zukünftig generelle Rahmenbedingungen (z. B. Festlegung von Standards, einheitliches Qualitätsmanagement) für die Beschaffung des Bundes festgelegt werden.

Die zukünftige Besoldungsstruktur für die Organisation des DLZ Beschaffung ist in folgender Abbildung dargestellt. Im Gegensatz zu den Organisationsmodellen in den Bereichen Haushalt und Personal wurde hierbei berücksichtigt, dass zur Wahrnehmung von strategischen Aufgaben auch entsprechend qualifizierte Beschäftigte (Beschaffungsmanagement, Branchen- und Produktkompetenz, Vergabe-Know-how) zur Verfügung stehen müssen.

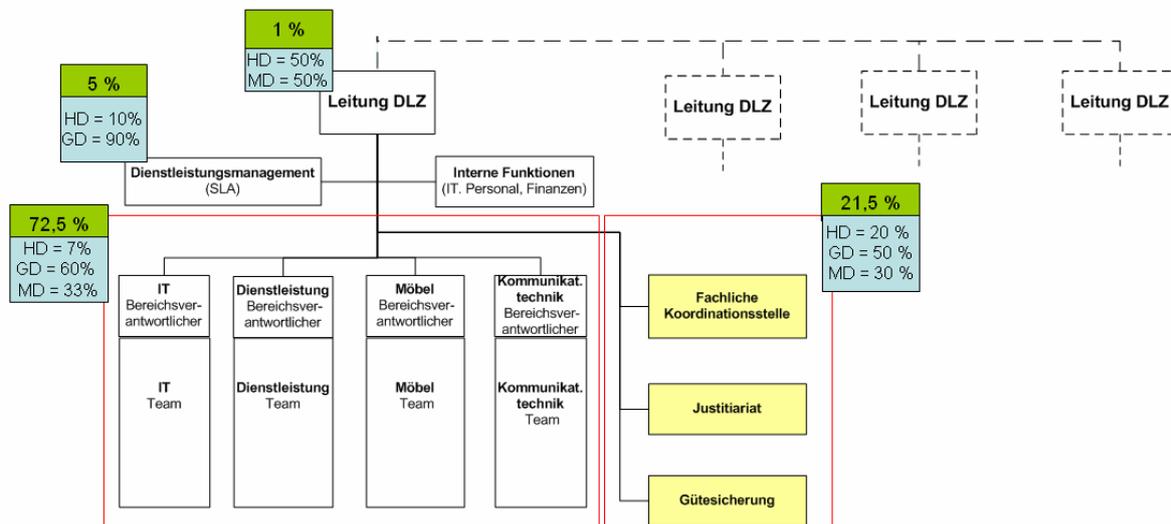


Abbildung 35: Organigramm Prozessbereich Beschaffung erweitert um Besoldungsstruktur

Bei der Umsetzung des Organisationsmodells ist darauf zu achten, dass möglichst ein hoher Grad an Bündelung von Beschaffungstätigkeiten in den jeweiligen Sparten erreicht wird. Erst durch das Ausnutzen von Synergien, einer stärkeren Professionalisierung der Beschäftigten in den jeweiligen Sparten sowie einer Verbesserung der Verhandlungsmacht können signifikante Kostensenkungspotenziale realisiert werden.

### **Rollenmodell**

Es wurden die Rollenmodelle für die Leitung DLZ sowie den Bereichsverantwortlichen/die Bereichsverantwortliche erstellt. Sie enthalten die Verantwortlichkeiten sowie die Hauptaufgaben und sind nachfolgend kurz zusammengefasst:

- **Leiter/Leiterin des DLZ:**
  - Prozesseigner/Prozesseignerin gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Führen des DLZ in personeller, finanzieller, organisatorischer, technischer und fachlicher Hinsicht im Rahmen des Kompetenzbereichs



- Verantwortung gemäß § 9 BHO in dem vom Kunden übertragenen Bereich
- Bereichsverantwortlicher/Bereichverantwortliche:
  - Prozessverantwortlicher/Prozessverantwortliche gem. BMI-Organisationshandbuch
  - Koordination der warengruppenbezogenen Durchführung des vollständigen Beschaffungsprozesses
  - Verantwortlich für die Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse auf Bereichsebene
  - Zuständig für die Koordination der operative Beschaffung der jeweiligen Warengruppe

#### 6.5.4 Unterstützende Technologien

Auch im Prozessbereich Beschaffung wurden zwei Technologie-Szenarien untersucht. Die organische Weiterentwicklung setzt auf einer Gruppe (künftig) miteinander integrierter Anwendungen auf. Dazu gehören im Wesentlichen das Kaufhaus des Bundes, e-Vergabe, SIMAP (EU Veröffentlichung) und ein Dokumentenmanagement- und elektronisches Archivierungssystem, das durch das geplante Verfahren „Vergabe Management System (VMS)“ abgelöst werden soll. Dazu wird eine integrierte ERP-Lösung konzipiert und implementiert.

Als Ergebnis der Erhebung der vorhandenen prozessbezogenen IT-Unterstützung können die Entwicklungsbedarfe wie folgt zusammengefasst werden:

Da im Beschaffungsbereich die betrachteten Dienstleistungszentren für beide IT-Szenarien bereits über eine bestehende IT-Infrastruktur verfügen und keines eine grundlegende Neuentwicklung beabsichtigt, wurden im Entwicklungsportfolio P1 die divergierenden technologischen Funktionen zusammengefasst. Dies betrifft die folgenden Teilprozesse:



- Qualitätsmanagement, Sortiments- und Mengenmanagement und Erfassung von Wareneingängen (funktionale Erweiterungen des Produkts „Kaufhaus des Bundes“)
- Einzelvertragsabruf (Weiterentwicklung der Anwendung VMS)
- Erfassung von Wareneingängen, Fehlerbearbeitung, Vertragsüberwachung und die Überwachung der Lieferanteneffizienz (die im Zuge der ERP-Neuentwicklung zu realisieren ist).

Darauf aufbauend wird im Entwicklungsportfolio P2 die Portaltechnologie als sinnvolle und notwendige unterstützende Technologie empfohlen. Charakterisierend für Portale ist die Verknüpfung und der Datenaustausch zwischen heterogenen Anwendungen über eine Portalplattform. Für das DLZ Beschaffung ist diese Verknüpfung wegen des ressortübergreifenden Ansatzes besonders wichtig. Aufgrund der verschiedenartigen im Einsatz befindlichen ERP-Systeme in den angeschlossenen ZBSt. ergibt sich grundsätzlich die Herausforderung, dass die Benutzer einzelne Produkte über verschiedene IT-Systeme beschaffen müssen. Daher ist es bei gleichzeitiger Nutzung verschiedener ERP-Systeme sinnvoll, eine Schnittstellensoftware zu entwickeln, die für die Anwenderseite die fachliche Beschaffungslogik darstellt und sie in einem für den Anwender/die Anwenderin verborgenen Schritt in die Logik des jeweiligen ERP-Systems transformiert. Wegen des integrativen Charakters der Anwendung betrifft diese Komponente alle Prozesse, die durch ein ERP-System technologisch unterstützt werden.

### 6.5.5 Fazit/Empfehlung

Mit der Umsetzung des operativen Geschäftsmodells zur ressortübergreifenden Nutzung von Kompetenz- und Dienstleistungszentren für Beschaffung werden die Vor-



aussetzungen geschaffen, signifikante Einsparungen sowohl bei den Prozesskosten als auch beim Beschaffungsvolumen/-ausgaben<sup>33</sup> zu realisieren. Damit kann ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Beschaffungswesens geleistet werden.

Wesentliche Voraussetzungen hierfür sind:

- eine stringente Ausrichtung der Prozesse an Kostenzielen
- die Standardisierung von Prozessen
- die Erhöhung der Transparenz des Beschaffungswesens
- die Professionalisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des DLZ Beschaffung
- die ressortübergreifende Bündelung im öffentlichen Einkauf (z. B. durch Zusammenlegung von Vergabestellen)
- sowie der Einsatz von unterstützenden Technologien.

Aufgabe der neuen Einkaufsprozesse ist es, nach außen hin die Positionierung des Bundes am Beschaffungsmarkt zu stärken und nach innen die Einheitlichkeit der Abläufe sicherzustellen, die Servicequalität zu erhöhen und die Behörden von Beschaffungsmaßnahmen zu entlasten.

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Bündelung der Beschaffungstätigkeiten eine stärkere Konzentration von qualifizierten Mitarbeitern und Mitarbeiterin-

---

<sup>33</sup> Eine detaillierte Potenzialanalyse auf Ebene der Beschaffungsausgaben war nicht Bestandteil der Ist-Analyse (Phase 1). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass das operative Geschäftsmodell die notwendigen Voraussetzungen schafft, die Beschaffungsausgaben durch Mengen- und Preiseffekte zu reduzieren. Bereits realisierte SSC für Beschaffung zeigen, dass durch die Anwendung moderner Methoden des Beschaffungsmanagements (z. B. Bündelung, Standardisierung) das Beschaffungsvolumen um ca. 5% reduziert werden konnte. Inwieweit sich eine Preisreduktion der Beschaffungsausgaben auch auf den Bereich der Nicht-Standardleistungen übertragen lässt dürfte vor dem Hintergrund der immanenten Leistungsindividualität und damit einhergehenden reduzierten Bündelungsfähigkeit dieser Leistungen zu prüfen sein.



nen ermöglicht und somit insgesamt zur Professionalisierung der Beschaffung beiträgt.<sup>34</sup>

## **6.6 IT-Einsatz**

### **6.6.1 Bedeutung der IT für die weitere Arbeit**

In der Machbarkeitsstudie ist die künftige organisatorische Gestaltung Schwerpunkt der Analysen und Designüberlegungen. IT wurde daher nur cursorisch untersucht. In der Detailkonzeption sollte hierauf ein Schwerpunkt gelegt werden.

Zentrales Element für den Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren ist eine prozessorientierte und standardisierte IT-Unterstützung.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung des CIO-Konzeptes und möglicherweise daraus entstehenden IT-Initiativen ergibt sich nicht nur ein Abstimmungsbedarf der organisatorischen und der informationstechnologischen Sichten und Konzepte. Vielmehr gilt es hierbei, die Arbeiten zu koordinieren, um einen optimalen Effekt zu erzielen. Der Schwerpunkt des Projekt „Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren“ liegt dabei auf der Standardisierung der Prozesse.

### **6.6.2 Standardisierung der Anwendungslandschaft**

Für die Übertragung von Aktivitäten auf die DLZ sind zwei Herangehensweisen möglich:

Variante 1:

---

<sup>34</sup> Vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMWi vom August 2007 zum öffentlichen Beschaffungswesen



Die Behörde nutzt zur Erfüllung verbleibender Aufgaben die bisherige Software und das DLZ baut eine eigene Plattform auf. Die Heterogenität bleibt bestehen und ist durch umfangreiche Schnittstellen zu integrieren.

Vorteile:

- Geringe Veränderung bei den verbleibenden Aktivitäten in den Behörden
- Kein weiterer Schulungsbedarf

Nachteile:

- Redundante Kosten bei gleicher oder schlechterer Funktionalität
- Verbleibende Aktivitäten/Techniken bleiben bestehen (Modernisierungslücke)
- Entwicklungsbedarf bei den Behörden zur Erreichung der Prozessintegration (Programmintegration, Datenintegration, Kommunikationsschnittstellen zum DLZ)
- Gefahr inkonsistenter Daten

Variante 2:

Das DLZ stellt der Behörde die notwendigen technischen ERP-Funktionalitäten zur Erfüllung verbleibender Aufgaben bereit. Die Behörde benötigt im Idealfall zur Wahrnehmung der verbleibenden Aktivitäten keine eigenen Anwendungen mehr, sondern kann über das Netz, z. B. das Prozessbereichsportal, auf die notwendigen Funktionen zugreifen. Es kommt in der Folge zu einer weitgehenden Standardisierung der prozessbereichsbezogenen Verfahrenslandschaft in den angeschlossenen Behörden.

Vorteile:



- Software in den Behörden kann deinstalliert werden. Hier ergeben sich weitere, signifikante Einsparungseffekte, da Wartungs- und Pflegekosten und ggf. Kosten für IT-Infrastruktur in den Behörden entfallen<sup>35</sup>.
- Betriebs- und Betreuungspersonal für Altverfahren wird frei für neue Aufgaben
- Verwaltungsprozesse können auch bei den verbleibenden Aufgaben optimiert werden
- Datenkonsistenz ist deutlich verbessert

#### Nachteile:

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen sich auf neue Abläufe und Technik am Arbeitsplatz einstellen
- Schulungs-/Einführungsaufwand der im DLZ eingesetzten Software
- Komplexes Rechte- und Rollenkonzept

Wegen der deutlichen Vereinfachungspotenziale, den damit verbundenen Kosteneinsparungen sowie negativer Erfahrungen mit der Integration heterogener IT-Landschaften durch umfangreiche Schnittstellenlösungen in den Behörden sollte Variante 2 zur Verfahrensstandardisierung weiterverfolgt werden. Dies entspricht auch Überlegungen zum CIO-Konzept in Bezug auf die künftige Entwicklung der Verfahrenslandschaft in den Ressorts. Bei einer Verfahrensstandardisierung nach Variante 2 sind zudem für die einzelnen Behörden spezifische Kosten-Nutzen-Analysen zu erstellen (z. B. Berücksichtigung erst kürzlich erfolgter Transformationsprozesse auf ein anderes IT-Verfahren), die i. R. dieser Studie nicht berücksichtigt wurden und die zu einer deutlichen Veränderung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung führen können.

---

<sup>35</sup> Wegen fehlender Datengrundlage konnte dieser Kosteneffekt nicht weiter untersucht werden. Er ist im Zuge der Detailkonzeption zu betrachten.



Im Zuge der weiteren Konzeption ist die Frage zu stellen, ob hier pragmatische Umsetzungsszenarien denkbar sind, die den schrittweisen Übergang von der heutigen, mit Medienbrüchen verbundenen Verfahrensvielfalt in die hier konzipierte, integrierte Verfahrenslandschaft ermöglichen. Bei der Umsetzungsplanung für die Dienstleistungszentren, die mit dem IT-Szenario der organischen Weiterentwicklung arbeiten, sollte überprüft werden, ob und ggf. wie ein schneller Start auf Basis der vorhandenen Infrastruktur praktisch gestaltet werden kann. Grundsätzlich ist hier ein Ansatz möglich, der statt einer Trennung der Aufbau- von der Nutzungsphase vorzusehen, diese miteinander verbindet. Die Aktivitäten zur Prozessoptimierung und damit verbundenen Verfahrensweiterentwicklung und -standardisierung bzw. zur Neuentwicklung ergänzender, unterstützender Technologien wären dann „im laufenden Geschäft“ fortzuführen.

## 7 Grundsatzfragen der Steuerung

### 7.1 Relevante Steuerungs- und Kontrollebenen

Bei einem DLZ sind verschiedene Steuerungs- und Kontrollebenen zu betrachten.

Die folgenden Eckpunkte<sup>36</sup> sind auf zwei wesentliche Ebenen fokussiert:

- Kundenbeziehung (horizontale Sicht, Ebene 1) und
- Dienst- und Fachaufsicht (vertikale Sicht, Ebene 2)

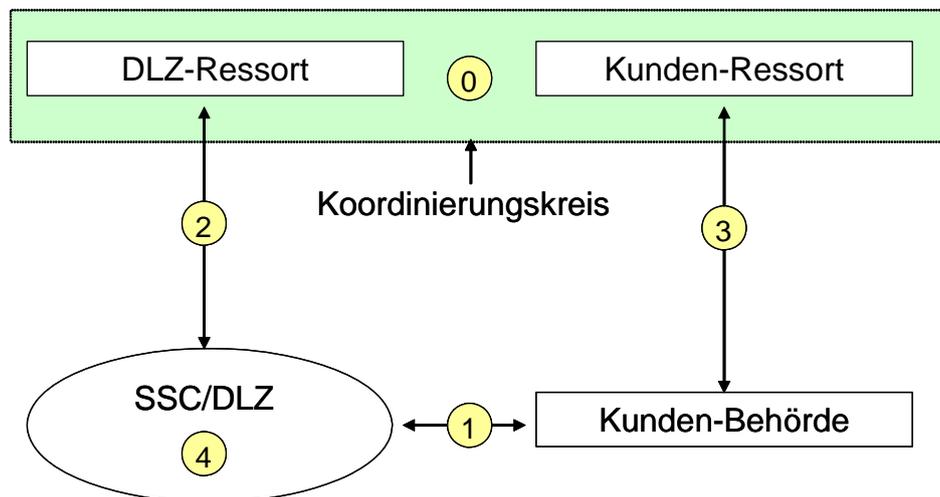


Abbildung 36: Steuerungsebenen

Die Dienst- und Fachaufsicht über ein DLZ (Ebene 2) obliegt ausschließlich dem ihm vorgesetzten Ministerium. Ein abgebendes Ministerium steht zu einem "ressortfremden" DLZ entweder in einer unmittelbaren Kundenbeziehung (Ebene 1) und/oder vertritt die Interessen der Kundenbehörden seines Geschäftsbereichs im Koordinierungskreis (Ebene 0).

<sup>36</sup> Die Eckpunkte beziehen sich auf ressortübergreifende DLZ-Lösungen. Für ressortinterne DLZ sind hiervon abweichende, ressortspezifische Regelungen möglich.



Nicht betrachtet werden hier die internen Steuerungs- und Kontrollprozesse eines DLZ (Ebene 4) sowie das Verhältnis der Kunden zu ihren jeweils vorgesetzten Dienststellen (Ebene 3).

Das DLZ-Ressort greift auf die Ressourcen seines DLZ grundsätzlich nur im Rahmen seiner Dienstaufsicht zu, soweit die Dienstleistungserfüllung des DLZ gegenüber den Kunden nicht gefährdet wird. Kunden sind alle gleich (auch das DLZ-Ressort ist auf gleicher Augenhöhe mit den anderen Kunden).

## **7.2 Kundenbeziehung**

Die Kundenbeziehung ist die wichtigste und zugleich erfolgskritischste Beziehung. Das DLZ-Modell steht und fällt mit der Zufriedenheit seiner Kunden.

Kunde ist jede Behörde, die konkrete Dienstleistungen eines DLZ in Anspruch nimmt. Endkunden sind Angehörige dieser Behörde<sup>37</sup>.

Die Kundenbeziehung darf keinesfalls als Über-/Unterordnungsverhältnis verstanden werden, auch nicht bei der Dienstleistungserbringung zugunsten oberster Bundesbehörden. Prägend ist vielmehr ein Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis, innerhalb dessen Kunde und DLZ einen dienstleistungs- und serviceorientierten Umgang pflegen. Diese grundlegende Sichtweise ist wichtig für die Wahl und Eignung der zum Einsatz kommenden Steuerungs- und Kontrollinstrumente.

Wenn die Dienstleistung auf die Erfüllung der Rechtsansprüche der Endkunden gerichtet ist (wie zum Beispiel bei der Bearbeitung von Beihilfeanträgen und der Ab-

---

<sup>37</sup> Im Personalbereich können dies auch ehemalige Angehörige einer Behörde sein (z. B. Versorgungsempfängerinnen und -empfänger).



rechnung von Reisekosten), ändert dies nichts an der Kundeneigenschaft der in dieser Form unterstützten Behörde<sup>38</sup>.

Der Kundenkreis ist grundsätzlich dienstleistungsbezogen in den Bereichen Personal, Haushalt und Beschaffung zu betrachten. Bei Bezug von Dienstleistungen mehrerer Dienstleistungsbereiche – bis hin zum Komplettbezug – kommt der Koordination der Schnittstellen besondere Bedeutung zu.

Bei der Kundenzufriedenheit spielen die Qualität der Dienstleistung, die Kosten und die Möglichkeit von Alternativen eine Rolle. Die Kundenzufriedenheit ist allgemein eine vom Kunden wahrgenommene Erfüllung sowohl seiner selbstverständlichen Erwartungen (Basisanforderungen) wie auch seiner ausdrücklich geäußerten Wünsche (Leistungsanforderungen).

In diesem Sinne müssen in erster Linie Qualität und Kosten zentrale Kriterien für die Gestaltung der Kundenbeziehung eines DLZ sein. Voraussetzung dafür sind Transparenz, Messbarkeit und Vergleichbarkeit des Angebotes.

### 7.2.1 Instrumente

Für die Gestaltung der Kundenbeziehung kommen insbesondere folgende Instrumente in Betracht:

- Dienstleistungsvereinbarung
- Erfahrungsaustausch des DLZ mit seinen Kunden
- Kundenbefragung

---

<sup>38</sup> Eine Kundenbeziehung kommt nicht zustande, wenn die Dienstleistung vollumfänglich in die Zuständigkeit des DLZ verlagert wird, dieses also unmittelbarer und alleiniger Ansprechpartner der Beschäftigten (Endkunden) in Bezug auf die verlagerten Aufgaben wird.



## 7.2.2 Dienstleistungsvereinbarung

Die Dienstleistungsvereinbarung (DLV) ist das primäre Steuerungs- und Kontrollinstrument der Beziehung zwischen DLZ und Kunde.

Die DLV sollte so umfassend gestaltet sein, dass alle Probleme innerhalb der DLV auf Arbeitsebene zwischen DLZ und Kunde gelöst werden können. Sie darf nicht zu bürokratisch sein, sondern muss flexibel bleiben. Folgender Grundsatz für die Regelungstiefe der DLV sollte deshalb immer beachtet werden: So viel wie nötig und so wenig wie möglich. Der konkrete Inhalt der DLV bestimmt sich dabei nach der konkret nachgefragten Dienstleistung im Einzelfall und entzieht sich einer schematisch verbindlichen ex-ante-Festlegung.

Da es sich im Falle von (gebiets-)körperschaftsinterner Leistungserbringung bei der DLV um eine interne Verwaltungsvereinbarung handelt, kommt ihr ein gewillkürter Binnenrechtscharakter zu, der die unmittelbare Anwendbarkeit des Zivilrechtes und der Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag ausschließt (sonst „In-Sich-Geschäft“ der Körperschaft Bund). Insbesondere zu Leistungsstörungen und deren Folgen sind daher gesonderte Regelungen in die DLV aufzunehmen.

Unter Umständen bietet sich die sinnvolle Bündelung von Behörden innerhalb desselben Ressorts in einer gemeinsamen DLV an. Diese wäre dann ggf. auf Ressortebene abzuschließen.

Im Folgenden werden Aufbau und Mindestinhalte einer DLV festgelegt. Im Rahmen der Detailkonzeption sind auf dieser Grundlage konkrete Mustervereinbarungen zu entwickeln.

Die Dienstleistungsvereinbarung ist zweckmäßiger Weise modular aufgebaut:

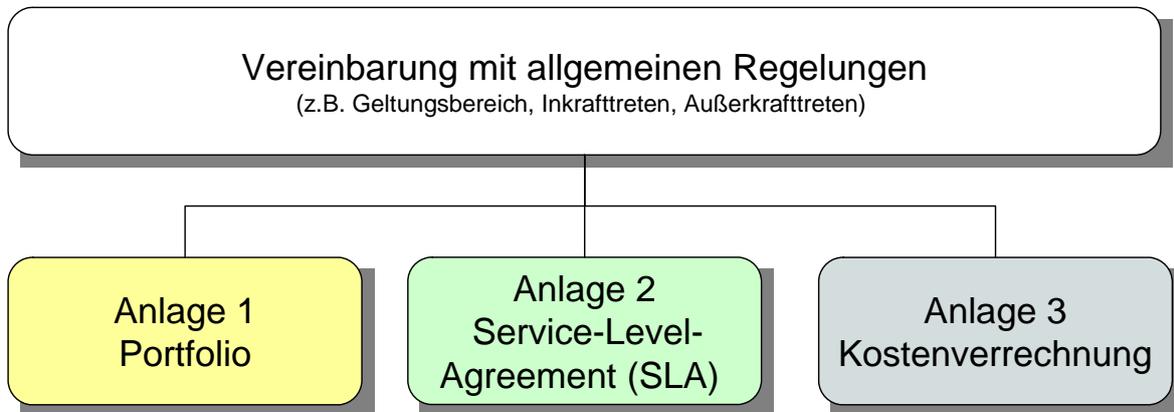


Abbildung 37: Modularer Aufbau der DLV

Die kundenspezifischen Anforderungen werden in den Anlagen zur DLV vereinbart. In der Vereinbarung selbst sind nur allgemeingültige, vereinbarungstechnische Regelungen enthalten:

- Vertragspartner
- Gegenstand und Bestandteile der Vereinbarung
- Grundsätze der Zusammenarbeit
- Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung
- Berichtswesen
- Erfolgs- und Qualitätskontrolle
- Verzug und sonstige Leistungsstörungen und deren Folgen
- Eskalationsregeln
- Sanktionsmöglichkeiten
- Datenschutz, Datensicherheit und Geheimhaltung
- Sonstige Bestimmungen
- Dauer und Kündigung der Vereinbarung



Der Vereinbarungstext ist als verbindliche Mustervereinbarung im Rahmen der Detailkonzeption zu entwickeln.

### 7.2.3 Portfolio

Auf der Basis eines sog. Portfolios werden kundenspezifisch die zu erbringenden Dienstleistungen vereinbart. Orientierungspunkte für die Ausgestaltung der DienstleistungsPortfolios Haushalt, Personal und Beschaffung sind die in den jeweiligen Prozessmodellen definierten Aktivitäten.<sup>39</sup>

Die so festgelegten Leistungsbeziehungen befördern die Schaffung eines internen Auftragnehmer-Auftraggeber-Verhältnisses hinsichtlich Zeit, Kosten und Qualität der Dienstleistungen (Dienstleistungsgedanke).

### 7.2.4 Service-Level-Agreement (SLA)

Das DLZ verpflichtet sich, die vereinbarten Dienstleistungen unter Beachtung der in einer Anlage zur Dienstleistungsvereinbarung festgelegten Service Level (SL) zu erbringen (z. B. Zufriedenheit, Bearbeitungszeit, Fehlerquote). Bei der Definition der SL gilt es darauf zu achten, dass kein unverhältnismäßig großer administrativer Mehraufwand entsteht. Folgende Grundprinzipien sollten beachtet werden:

- SLA sollen kurz gefasst und einfach verständlich sein.
- Sie sollen möglichst einheitlich definiert werden (Ausnahmen sind zu minimieren).
- Der Eskalationsprozess soll klar definiert werden, um eine schnelle Lösung von Problemen zu unterstützen.
- Eine regelmäßige Überprüfung der Servicequalität und Kundenbedürfnisse ist anzustreben (mit möglichst hohem Automatisierungsgrad).

---

<sup>39</sup> Eine vollständige Übersicht der Prozessmodelle finden sich in den Anlagen 12-22.



### **7.2.5 Kostenregelung**

Der BRH hat im Rahmen seiner Empfehlungen zur Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung<sup>40</sup> gegenüber dem BMF angeregt, Kriterien für zwischenbehördliche Leistungsverrechnungen zu definieren. Sobald diese vorliegen, werden sich die Kostenregelungen eines DLZ daran orientieren. Im Rahmen der Detailkonzeption werden, wie in Abschnitt Finanzierung beschrieben, entsprechende Standards entwickelt.

### **7.2.6 Beschwerdemanagement/Kundenbeziehung**

Beschwerden sollen zwischen Kunde und Endkunden einerseits sowie DLZ andererseits behandelt werden. Eskalationen müssen die Ausnahme bleiben.

Die Kundenbehörde und das DLZ benennen wechselseitig eine Ansprechpartnerin/einen Ansprechpartner für allgemeine Fragen im Zusammenhang mit den Leistungen des DLZ. Das DLZ führt mit seinen Kunden in regelmäßigen Zeitabständen einen Erfahrungsaustausch und Kundenbefragungen durch.

## **7.3 Dienst- und Fachaufsicht**

### **7.3.1 Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht**

Die Vorschläge für das Organisationsdesign von DLZ sehen vor, dass DLZ grundsätzlich nicht als eigenständige neue Behörde errichtet werden, sondern innerhalb einer bestehenden Behörde ausgebaut werden. Hier sind in vertikaler Sicht die üblichen Regeln der Dienst- und Fachaufsicht zu beachten.

---

<sup>40</sup> BRH-Bericht vom 21.12.2007, Gz.: I6-2007-1041



Das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ sieht die Erarbeitung von Grundsätzen zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich vor.<sup>41</sup>

Unter Federführung des BMI wurden bereits entsprechende Grundsätze erarbeitet (Anlage 25). Diese Grundsätze sind im Rahmen der Detailkonzeption des DLZ-Modells zu konkretisieren.

### 7.3.2 Koordinierungskreis

Bei ressortübergreifenden DLZ wird ein sog. Koordinierungskreis eingerichtet, in dem die Kunden-Ressorts vertreten sind. Dieser befasst sich mit Grundsatzfragen, die das Zusammenwirken von DLZ, Kunden und Endkunden betreffen und nicht zwischen DLZ und Kunden geregelt werden können.

### 7.3.3 Vereinbarkeit des DLZ-Ansatzes mit dem Ressortprinzip

Der ressortübergreifende DLZ-Ansatz ist voll und ganz mit dem Ressortprinzip (Art. 65 S. 2 GG) vereinbar, zumal die Inanspruchnahme der Leistungen eines ressortübergreifenden DLZ den Ressorts freigestellt ist. Ausgangspunkt für diesen Befund ist die Erfassung des Ressortprinzips als Kompetenz des Ministers/der Ministerin zur selbstständigen Leitung seines/ihres Geschäftsbereichs. Es weist zuvorderst sachlich-aufgabenbezogene Aspekte auf, daneben jedoch auch organisatorische und personelle.<sup>42</sup> Letztere stellen funktionssichernde Hilfskompetenzen<sup>43</sup> bzw. funktions-

---

<sup>41</sup> Vgl. Umsetzungsplan 2008, Projekt 2.4 in der Anlage 3

<sup>42</sup> Koch, Das Ressortprinzip, 2005, S. 239; Schneider, Alternativkommentar GG, Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 65, Rn. 7; Busse, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Art. 65, 2002, Rn. 9.

<sup>43</sup> Oldiges, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 65, Rn. 21; Busse, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Art. 65, 2002, Rn. 9; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 65, Rn. 30.



sichernde Annexbefugnisse<sup>44</sup> dar, die den Minister/die Ministerin in die Lage versetzen, die Ressortleitung verantwortlich wahrzunehmen.<sup>45</sup>

Angesichts der zentralen Feststellung, dass DLZ durch eine Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehung geprägt sind und nach Maßgabe konsensual ausgehandelter Dienstleistungsvereinbarungen entscheidungsferne, operativ-administrative Unterstützungsleistungen erbringen, wird deutlich, dass die zuvor beschriebenen funktionsunsichernden Annexbefugnisse hiervon nicht beeinträchtigt werden.<sup>46</sup> Denn betroffen ist bei dem DLZ-Modell lediglich der disponible Bereich von Hilfsaufgaben bzw. von Vorprodukten für den Bereich der inneren Behördenorganisation. DLZ-Dienstleistungen führen daher vielmehr dazu, dass die Wahrnehmung ressortspezifischer Fachaufgaben – die bei der Betrachtung von Art. 65 S. 2 GG im Vordergrund stehen – erleichtert wird. Denn die Entlastung von entscheidungsfernen Standardaufgaben kann in erster Linie für eine ressourcenmäßige Aufwertung der Fachaufgaben genutzt werden. DLZ stärken damit die Wahrnehmung fachlicher Kernaufgaben im Einklang mit dem Ressortprinzip.

Darauf zielt auf anderer Ebene auch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ab. So stellt § 4 Abs. 2 GGO klar, dass durch organisatorische Regelungen eine kosten- und qualitätsbewusste Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden soll. Gleichartige Aufgaben, z. B. aus dem Bereich interner Services, sollen zentral wahrgenommen werden, soweit dies zweckmäßig und wirtschaftlich ist (§ 3 Abs. 4 GGO). Auch unter diesem Aspekt helfen DLZ-Dienstleistungen den Partnerbehörden, sich unter Entlastung von administrativen, operativen Zentralabteilungsaufgaben auf ihre Fach- und Kernaufgaben zu konzentrieren.

---

<sup>44</sup> Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 65, Rn. 30.

<sup>45</sup> Busse, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Art. 65, 2002, Rn. 9.

<sup>46</sup> Hierzu ausführlich Maier/Gebele, Shared Service Center und das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG, Deutsche Verwaltungspraxis 2007, 270-278.



Grundlage für die ressortübergreifende Kooperation mit einem DLZ ist die zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer auszuhandelnde Dienstleistungsvereinbarung (vgl. hierzu oben, Punkt 5.3). Weiterer förmlicher Rechtsakte (Kabinettsbeschluss, Gesetz, o. ä.) bedarf es hierfür nicht.

## **7.4 Übergreifende Koordinierung und Erfolgskontrolle mehrerer DLZ**

Während der Umsetzung sind die Grundlagen für folgende DLZ-übergreifende Koordinierungen zu schaffen (Fachaufsicht, AfO, Koordinierungskreis):

- Sicherstellung von Transparenz und Wettbewerb ggf. mit entsprechenden Methodenvorgaben
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Benchmarking, Best-Practice
- Geschäftsprozessoptimierung
- Schnittstellenmanagement
- Fortentwicklung DLZ
- IT-Standardisierung
- weitere Standardisierung von Dienstleistungen und Prozessen (soweit nach Einsatz der vorgenannten Punkte sinnvoll)



## 8 Personalwirtschaftliche Umsetzung

Für die Implementierung von Dienstleistungszentren (DLZ) ist es von zentraler Bedeutung, eine sozialverträgliche personalwirtschaftliche Umsetzung zu ermöglichen.

### 8.1 Grundsätze der Sozialverträglichkeit

Die Sozialverträglichkeit, insbesondere für betroffene Beamte und Beamtinnen des einfachen und mittleren Dienstes sowie entsprechende Tarifbeschäftigte, steht im besonderen Fokus des Projektes. Auch den Beschäftigten des gehobenen Dienstes soll keine unbegrenzte Mobilität bei einem Übergang in ein DLZ zugemutet werden.

So sind für das betroffene Personal keine Standortverlagerungen vorgesehen. Es wird grundsätzlich niemand gegen seinen Willen umgesetzt. Wer aber mit der Verlagerung von Aufgaben seinen Arbeitsplatz wechseln will (einschl. Standortverlagerung), soll dies tun können. Grundsätzlich wird der Ausbau bzw. Aufbau von DLZ an Standorten angestrebt, an denen schon jetzt umfangreich Personal eingesetzt wird.

Die frühzeitige und kontinuierliche Einbindung der Personal- und Interessenvertretungen ist neben der frühzeitigen Informationen und Einbindung der Betroffenen ein wichtiger Erfolgsfaktor. Entsprechende Gespräche werden im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit geführt.

Darüber hinaus gelten folgende wesentliche Grundsätze der Sozialverträglichkeit für die weitere Diskussion:

- Die erforderlichen personellen Maßnahmen sollen auf einer ausreichend bemessenen Zeitschiene erfolgen. Dabei soll unter Beibehaltung der Standards der Sozialverträglichkeit und unter Berücksichtigung weiterhin sicherzustellender Ar-



beitsfähigkeit der Verwaltung im Rahmen der vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten die heimatnahe Verwendung der Beschäftigten des einfachen und mittleren Dienstes sowie vergleichbarer Tarifangehöriger ermöglicht werden.

- Den berechtigten Bedürfnissen der schwerbehinderten Beschäftigten, Alleinerziehenden und Teilzeitkräften wird durchweg Rechnung getragen, indem alle organisatorischen Möglichkeiten, wie z. B. flexible Verteilung der Arbeitszeit und flexible Handhabung der Umsetzungstermine ausgeschöpft werden. Dies gilt auch für die Einrichtung von alternierenden Telearbeitsplätzen wo möglich.

## **8.2 Personalgewinnung/Personalverfügbarkeit**

Die Gewinnung von Personal für die Erbringung der Leistungen in den zukünftigen DLZ sollte grundsätzlich weit angelegt sein und verschiedene Wege zulassen.

Hierbei müssen jedoch die besonderen Anforderungen und die oben genannten Grundsätze der Sozialverträglichkeit berücksichtigt werden.

Für die personelle Unterlegung der an die DLZ übertragenen Aufgaben sollten daher in einer Anfangs-/Anschubphase zunächst Personalressourcen in Betracht kommen, die bei anderen Bundesbehörden wegen Aufgabenrückgangs oder wegen der Auflösung der Behörde mit für die Behörden nicht prioritären Tätigkeiten beschäftigt werden.

Daneben sollte auch ein Teil der mit den an DLZ abzugebenden Aufgaben betrauten Beschäftigten in einer Anschubphase in das DLZ übernommen werden können, um u.a. eine gewisse Sensibilität für die Belange der abgebenden Behörden zu erhalten.

Folgende Alternativen sind denkbar:

Aufgrund der Anbindung der meisten Beschäftigten an Großräume (z. B. Berlin/Köln-Bonn/Rhein-Main) ist die Einrichtung von größeren Standorten in diesen Bereichen



sinnvoll. Bei dieser Variante ist insbesondere eine parallele Übertragung von Stellen<sup>47</sup> zweckmäßig.

Alternativ ist bei einem Übergang ohne Stellen die Ausbringung von befristeten kw-Vermerken bei den abgebenden Behörden vorzusehen.

Sollte eine Umsetzung des Personals bei geografisch abgelegenen Behörden nicht in Betracht kommen, können für das verbleibende Personal ebenfalls kw-Vermerke ausgebracht werden, um die Stellen beim DLZ ausbringen zu können. In diesen Fällen sollte dann die Übernahme von Auszubildenden und/oder zeitlich befristeten Arbeitskräften ebenfalls in Betracht gezogen werden, da dieses Personal flexibel und motiviert ist.

Eine weitere Möglichkeit der Anschubausstattung der DLZ ist die Übernahme von Beamtinnen und Beamten der Deutschen Telekom AG, der Deutschen Post AG und der Deutschen Postbank AG (Postnachfolgeunternehmen).<sup>48</sup>

Ferner wird auch die Gewinnung von externem Personal über entsprechende Ausschreibungen notwendig sein<sup>49</sup>.

### **8.3 Personalentwicklungsnotwendigkeiten**

Grundsätzlich erscheinen die in Betracht kommenden Personalgruppen geeignet, die fachlichen Anforderungen der Aufgaben in den DLZ zu erfüllen. Darüber hinaus besteht sowohl bei Personal von Postnachfolgeunternehmen als auch bei umsetzbarem Personal der Behörden die Notwendigkeit, dieses für die sehr stark serviceorientierten Tätigkeiten in einem DLZ zu qualifizieren und zu motivieren.

---

<sup>47</sup> Der Begriff Stelle steht haushaltstechnisch für Planstelle/Stelle

<sup>48</sup> siehe Kapitel 8.5, Buchstabe b

<sup>49</sup> Soweit die Einwerbung externen Personals vorübergehend unvermeidlich ist, wurden diese Kosten in die WiBe eingerechnet.



Zur Gewinnung adäquaten Personals und Erhaltung der Motivation wird es notwendig sein, Anreize zu schaffen. Diese könnten u.a. sein:

- eine weitergehende Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- alternierende Telearbeit,
- stärkere Eigenverantwortung durch prozessorientiertes Arbeiten,
- Entwicklungsmöglichkeiten im DLZ – etwa Führungsaufgaben im Bereich des mittleren und gehobenen Dienstes,
- ein auf Zielvereinbarungen aufbauendes Prämiensystem insbesondere auf Teamebene.



## 9 Finanzierung – erste Lösungsansätze

Für eine nachhaltige Aufgabenerledigung durch ein DLZ muss ein Finanzierungsmodell entwickelt werden, das einerseits die freiwillige Aufgabenübertragung für die Kunden, die lokalen Behörden, vorteilhaft werden lässt und andererseits eine langfristige Aufgabenwahrnehmung durch das DLZ sichert.

### 9.1 Personalmittel

Für die Bereitstellung der Stellen gibt es folgende Alternativen:

- a) Freie Stellen der Kunden können dem DLZ zur personellen Ausstattung zur Verfügung gestellt werden. Die ermittelten Stellen werden gem. § 50 BHO vom Kunden auf das DLZ übertragen. Im Rahmen der vorhandenen Flexibilisierungselemente kann eine individuelle Stellenerbringung durch den Kunden erfolgen. Die nicht aufgabengerecht bewerteten Stellen können zur Ausbringung der für das DLZ notwendigen Stellen umgewandelt werden. Um auch bei den Kunden einen Anreiz zu schaffen, sollten diese übertragenen Stellen bei der Leistungsverrechnung angerechnet werden.
- b) Alternativ zur direkten Stellenübertragung können beim Kunden im erforderlichen Umfang kw-Vermerke ausgebracht werden, um die Stellen im Gegenzug beim DLZ ausbringen zu können. Hierzu muss das Ausbringen von kw-Vermerken als vollständiges Einsparkonzept anerkannt werden. Das befristete Verbleiben der Stellen gibt dem Kunden mehr Flexibilität bei der Umsetzung organisatorischer und personalwirtschaftlicher Maßnahmen und ist somit ein weiterer Anreiz.



## 9.2 Sachmittel

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass die übertragenen Aufgaben dauerhaft nur durch Sachmittel finanziert werden. Diese Alternative sollte mittel- bis langfristig angestrebt werden.

Aus den Erfahrungen bestehender Dienstleistungsbeziehungen ist zu erkennen, dass bei den Kunden grundsätzlich erhöhte Bereitschaft besteht, Aufgaben an das DLZ abzugeben, wenn die Möglichkeit besteht, Sachmittel für Dienstleistungen aufzuwenden.

Voraussetzung dafür ist das Ausbringen von Stellen ohne entsprechende finanzielle Unterlegung beim DLZ („Stellenhülsen“). Die Finanzierung dieser Stellen erfolgt über die erwirtschafteten Einnahmen aus den Aufträgen der Kunden. Die beim Kunden verbleibenden Stellen können für andere Aufgaben oder zur Erbringung der Stelleinsparung genutzt werden. Weiterhin ist übergangsweise eine Umwandlung der von den Kunden bereitgestellten Mittel in Stellen vorstellbar.

Für die zu erbringenden Dienstleistungen werden von den Kunden Sachmittel anhand einer Leistungsverrechnung auf Basis der Standard-KLR erbracht. Das DLZ muss so seine „Grundlasten“ selbst finanzieren und wird nicht ausschließlich über den Haushalt getragen.

Schließlich ist es erforderlich, eine Flexibilität zwischen Personal- und Sachkosten herzustellen und mit einer überjährigen Finanzplanung zu verankern. Die bestehende Haushaltssystematik ermöglicht es derzeit zumindest schon, die Mehreinnahmen aus der Erbringung von Dienstleistungen zur Deckung der Mehrausgaben für Arbeitskräfte mit befristeten Verträgen zu verwenden.



Diese Lösungsvarianten würden auf Akzeptanz bei den Kunden stoßen und eine ausgewogene Ausstattung mit finanziellen Mitteln und Stellen ermöglichen.

### **9.3 Leistungsverrechnung**

Die geltenden haushaltsrechtlichen und -technischen Regelungen werden zurzeit nur unzureichend umgesetzt und schließen interne Leistungsverrechnungen auf Kostenbasis weitgehend aus. Effizienzgewinne können daher nicht realisiert werden und Fehlsteuerungen treten ein. Zu diesem Ergebnis kommt auch der BRH in seinem Bericht über die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung im Bundeshaushalt vom 21.12.2007<sup>50</sup>.

Die verursachergerechte Veranschlagung von Haushaltsmitteln gilt es mit einer Verrechnung der Leistungen zu verbinden. Haushaltsmittel sind grundsätzlich beim Auftraggeber zu veranschlagen und der leistenden Behörde zu erstatten. Damit wird auch bei der einzelnen Behörde der Blick für ein effizientes Handeln gestärkt und das Bundesinteresse insgesamt unterstützt. Das bereits in einigen Bereichen eingesetzte „Auftraggeber-/Auftragnehmermodell“ soll dabei auch in anderen Bereichen eingesetzt werden und als Vorbild dienen.

Eine Kostenerstattung (Stückkosten pro Bescheid) sollte grundsätzlich das gängige Abrechnungssystem im Sinne eines echten „Cash-Flows“ darstellen, so dass das System von einer Stellenfinanzierung hin zu Geldfinanzierung neu modelliert werden muss. Ziel muss eine Vollkostenerstattung sein.

---

<sup>50</sup> BRH-Bericht vom 21.12.2007, Gz.: I6-2007-1041



Im Rahmen der Haushaltsaufstellung muss der Kunde für die geforderte Leistung Mittel über den Haushalt einplanen (entspr. Auftraggeber-/Auftragnehmermodell).

Steuerrechtliche Fragen werden ebenfalls im Rahmen der Detailkonzeption geprüft.

#### **9.4 Einsatz einer standardisierten KLR**

Eine Vereinheitlichung der Kostenermittlung auf Grundlage der Standard-KLR ist für die interne Leistungsverrechnung unerlässlich. Eine einheitliche Kalkulationsgrundlage ist wünschenswerte Voraussetzung für die Berechnungen und Kostenermittlungen der DLZ. Für Kundenbehörden, die keine KLR betreiben, werden alternative Verrechnungssysteme etabliert.

Die Kostenparameter müssen transparent sein, denn der Kunde wird nur dann ein Angebot eines DLZ annehmen, wenn er auf eine standardisierte und klare Kostenermittlung zurückgreifen kann.

Es müssen einheitliche Parameter geschaffen werden. In einem einheitlichen KLR – Katalog sind Produkte und Kennzahlen genau zu definieren.

#### **9.5 Anschubfinanzierung**

Zur Schaffung von Angeboten ist neben einer Vorfinanzierung im Rahmen einer Vereinbarung zwischen DLZ und Kunden, die nach Erbringung der Leistung überprüft und abgerechnet wird, alternativ eine Anschubfinanzierung bei den DLZ notwendig.

Folgende Möglichkeiten kommen dazu in Betracht:

- a) Die notwendigen Stellen werden dem DLZ in einem Anfangszeitraum (3 Jahre) befristet zur Verfügung gestellt. Diese Stellen sind entsprechend mit befristeten



kw-Vermerken zu versehen, um Anreize für das DLZ zu schaffen und mittelfristig Einsparpotenziale zu erreichen. Für die zu erbringenden Dienstleistungen werden von den Kunden Sachmittel anhand einer Leistungsverrechnung erbracht. Nach Ablauf der befristeten kw-Vermerke sollten dann Stellen ohne entsprechende finanzielle Unterlegung beim DLZ ausgebracht werden, die durch die Sachmittel der Kunden finanziert werden.

- b) Eine weitere Möglichkeit der Anschubausstattung der DLZ ist z. B. die Übernahme von Beamtinnen und Beamten der Deutschen Telekom AG, der Deutschen Post AG und der Deutschen Postbank AG (Postnachfolgeunternehmen). Damit verbunden ist derzeit die verbindliche Erklärung der Ressorts, die übernommenen Beamtinnen und Beamten nach Wegfall der kw-Stellen auf freie Planstellen zu übernehmen.

Eine Alternative zur Übernahme auf vorhandene Planstellen könnte durch das Ausbringen von Stellen ohne entsprechende finanzielle Unterlegung beim DLZ ermöglicht werden (vgl. oben Kapitel 8.2). Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen würden dann nach einer Phase des Anlaufens (z. B. 3 Jahre) dauerhaft nur durch Sachmittel für die übertragenen Aufgaben finanziert werden.

- c) Darüber hinaus sind grundsätzlich auch die wegen Aufgabenrückgangs freiwerdenden Personalressourcen in einer Anschubphase zu berücksichtigen.

## 9.6 Effizienzrendite

Der Kunde muss einen Mehrwert durch die Abgabe der Aufgabe erhalten.

Mit den durch die Übertragung der Aufgabe erwirtschafteten Effizienzrenditen muss es dem Kunden möglich sein, diese flexibel einsetzen zu können, bspw. um andere (Kern-) Aufgaben zu erledigen. Die Effizienzrendite ist so auszugestalten, dass für Kundenbehörden ein hinreichend großer Anreiz zur Aufgabenverlagerung an ein DLZ besteht. So ist es bspw. fraglich, ob das freiwerdende (überwiegend dem m. D. ent-



stammende) Personal tatsächlich hinreichend qualifiziert für strategisch-gestalterische Kernaufgaben ist.

Darüber hinaus werden die Kunden die Effizienzrendite für die jährliche, pauschale Stelleneinsparung nutzen können.

Die bei fortlaufendem Betrieb des DLZ zu realisierenden Kostenreduzierungen werden zum einen genutzt, Leistungen günstiger anzubieten. Zum anderen müssen diese zumindest anteilmäßig dem DLZ zur Verfügung stehen, damit es eigenverantwortlich über Investition und Angebotserweiterung entscheiden kann.



## 10 Umsetzungsplan (Masterplan)

### 10.1 Absicht und Zielsetzung

Die Umsetzungsplanung skizziert schematisch ein mögliches Vorgehen sowie die zeitliche Dimension der Realisierung des DLZ-Projektes in den beteiligten Ressorts. Dabei wird davon ausgegangen, dass alle am Projekt beteiligten Ressorts in Umsetzung des Kabinettschlusses von dem Angebot, DLZ nutzen zu können, Gebrauch machen. Insbesondere werden Aussagen getroffen zu:

- Umsetzungsvorgehen (welche Projektphasen wird das Projekt nach Abschluss der Machbarkeitsstudie durchlaufen, wann wird die technische Lösung erarbeitet, wie lange dauert die Stabilisierung der Arbeiten innerhalb einer Behörde etc.),
- Umsetzungsdauer (wann übernehmen die ersten Behörden den produktiven Betrieb, bis wann dürfte die Umsetzung komplett abgeschlossen sein, ab wann fallen die erwarteten Nutzen an, etc.),
- mögliche Anzahl der Umsetzungswellen (eine noch zu bestimmende Anzahl von Behörden wird gemeinsam oder gestaffelt im Rahmen einer jeweiligen Welle ins DLZ überführt<sup>51</sup>).

Ein Zeithorizont von zehn Jahren für die Umsetzung erscheint realistisch.

### 10.2 Umsetzungsstrategie

Für die drei Prozessbereiche gilt eine einheitliche Umsetzungsstrategie. Bei der Umsetzungsplanung werden keine konkreten Behörden zu Grunde gelegt, sondern es wurde „schablonenartig“ eine durchschnittliche Dauer der einzelnen Phasen des Projektes pro Behörde angenommen. Zusätzlich werden Pufferzeiten für Verzögerungen

---

<sup>51</sup> In der Detailkonzeption zu definieren



oder den Anschluss von größeren Behörden berücksichtigt. Welche Ressorts, welche Behörden wann und in welcher Reihenfolge angeschlossen werden, wird außerhalb des Projekts entschieden.

Auf Basis der zeitlichen Umsetzungsplanung erfolgt eine Aussage über die Verteilung von Kosten und Einsparungen. Die Umsetzungsplanung wird soweit wie nötig zwischen den Prozessbereichen Haushalt und Beschaffung synchronisiert, um z. B. Schnittstellen effizient zu regeln und Prozessbrüche zu vermeiden. Die technische wie auch organisatorische Umsetzung erfolgt möglichst zeitnah.

Die Detailkonzeption erfolgt unter ressortübergreifender Einbeziehung einer begrenzten Anzahl von Behörden und DLZ, die den Aufbau der technischen und operativen Lösung pilotieren. Die Pilotbehörde ist dann im Folgenden auch die Behörde, die zuerst auf das neue IT-System migriert wird und Aktivitäten in das DLZ abgibt. Jeder Anschluss einer Behörde wird von einer Stabilisierungsphase begleitet.

Der Anschluss der übrigen Behörden erfolgt in einem verkürzten Zeitraum, da keine grundlegenden Änderungen des Modells vorgenommen werden müssen. Besonderheiten der Behörden werden hierbei berücksichtigt.

Die übrigen Behörden sollen in größeren oder kleineren Implementierungswellen parallel angeschlossen werden. Die in der Umsetzungsplanung vorgegebene Taktung des Rollouts soll von den teilnehmenden Ressorts/Behörden zu Grunde gelegt werden.



## 11 Wirtschaftlichkeitsberechnung (WiBe)

Die Wirtschaftlichkeit aller Prozessbereiche wurde gemäß § 7 BHO und den Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der KBSt (WiBe 4.1) geprüft. Für die vorliegende Machbarkeitsstudie wurde die WiBe auf die Gegenüberstellung der monetär bewertbaren Kosten und Nutzen der einzelnen Lösungsmodelle beschränkt (Anlage 26). Im Rahmen der Fortschreibung der WiBe in der nächsten Projektphase werden weitere qualitative Entscheidungstatbestände in eine Nutzwertanalyse einbezogen.

### 11.1 Kapitalwerte

In der nachstehenden Abbildung wird deutlich, dass die Wirtschaftlichkeit des Projekts durch eine konsequente Orientierung am innovativen Szenario erheblich positiv beeinflusst werden kann. Die Kapitalwerte sind im innovativen Szenario in allen Prozessbereichen positiv.

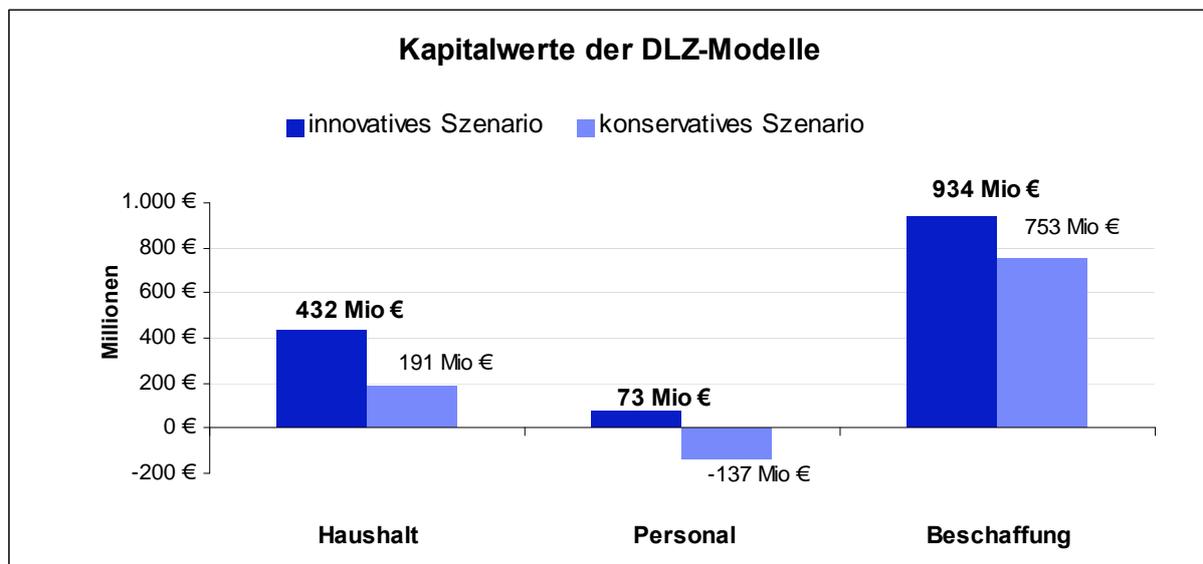


Abbildung 38: Kapitalwerte der DLZ-Modelle<sup>52</sup>

Der hohe positive Kapitalwert im Haushaltswesen resultiert daraus, dass bislang kaum Dienstleistungszentren bestehen und durch eine Zentralisierung großes Einsparpotenzial erstmals realisiert werden kann.<sup>53</sup>

Im Personalbereich besteht im Vergleich zu den anderen Bereichen bereits ein größeres DLZ-Angebot, weshalb hier die Einsparpotenziale nur im innovativen Szenario gegeben sind.

Im Beschaffungsbereich wurden neben den Einsparpotenzialen bei den Personalkosten zusätzlich auch Einsparpotenziale bezogen auf das Beschaffungsvolumen durch Preis- und Mengeneffekte identifiziert. Dies ist der Grund für den vergleichsweise hohen Kapitalwert.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. Anlage 26, Kapitel 3.1

<sup>53</sup> Im Prozessbereich Haushalt wurde weiterführend zwischen zwei sich ausschließenden IT-Szenarien unterschieden. In der Abbildung ist das Szenario „Neuentwicklung“ wiedergegeben, das Szenario „organische Weiterentwicklung“ kommt zu folgenden Ergebnissen: konservativ = 221.588.171 €, innovativ= 461.812.986 €

<sup>54</sup> Exklusive der beschaffungsspezifischen Kosteneinsparpotenziale beim Beschaffungsvolumen ergeben sich folgende Kapitalwerte: konservativ = - 69.930.168 €, innovativ = 110.897.560 €

## 11.2 Einsparpotenzial

Im innovativen Szenario können jährlich für den Bereich Haushalt 35 %, für Personal 22 % und für Beschaffung 13 % der Personalkosten eingespart werden. Die Einsparung bezieht sich auf das in den jeweiligen Prozessbereichen eingesetzte Personal.

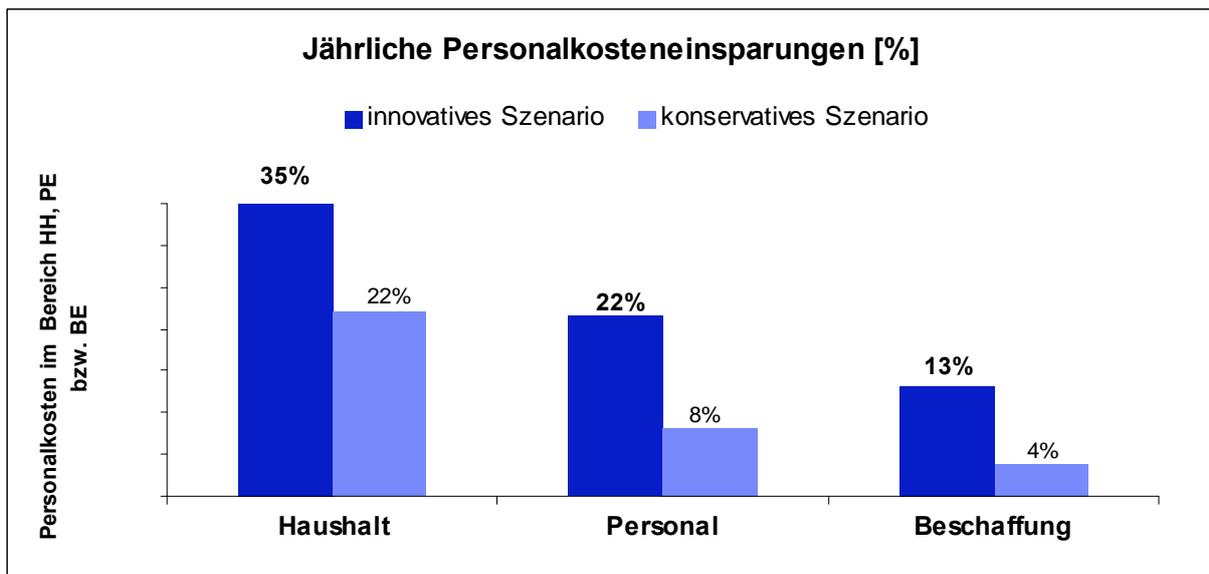


Abbildung 39: Jährliche Personalkosteneinsparungen<sup>55</sup>

Die Personalkosteneinsparungen setzen sich aus zwei wesentlichen Komponenten zusammen:

- die durch Zentralisierung erreichte Prozessoptimierung
- die mit dem neuen Organisationsmodell vorgesehene optimierte Besoldungsstruktur

<sup>55</sup> Vgl. Anlage 26, Kapitel 3.3.2.2

### 11.3 Kosten- und Nutzenverläufe

Bei der Umsetzung des DLZ-Projektes handelt es sich um ein grundlegendes und strategisches Reformvorhaben, beim dem sich durch die notwendigen Anfangsinvestitionen der monetäre Nutzen zeitlich verzögert einstellt.

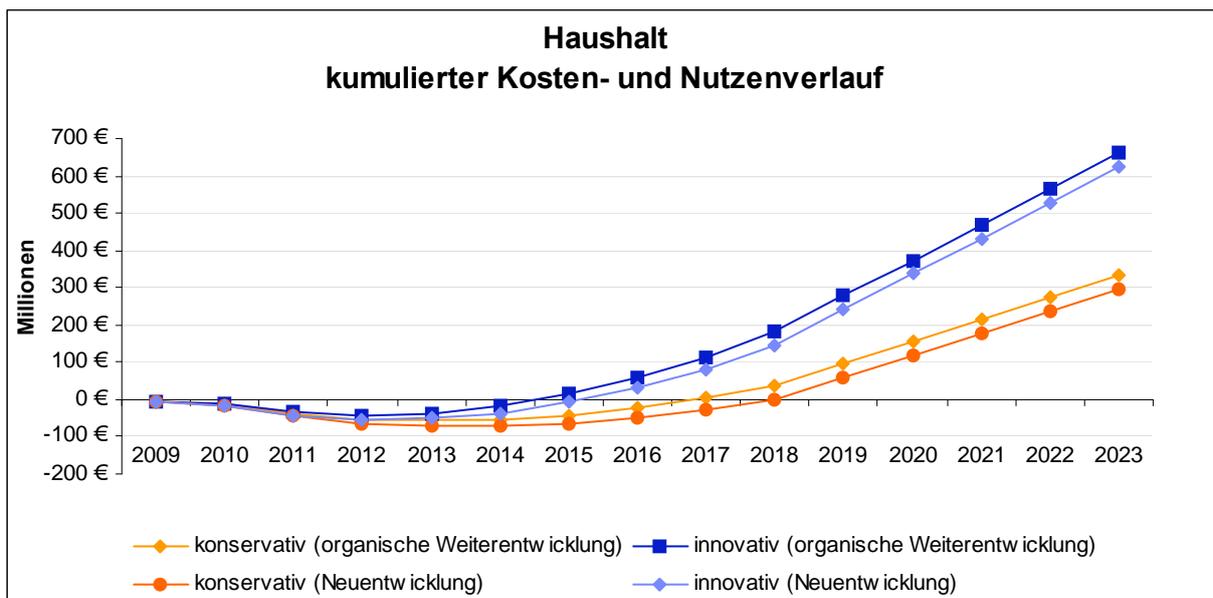


Abbildung 40: Haushalt: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Vgl. Anlage 26, Kapitel 3.1

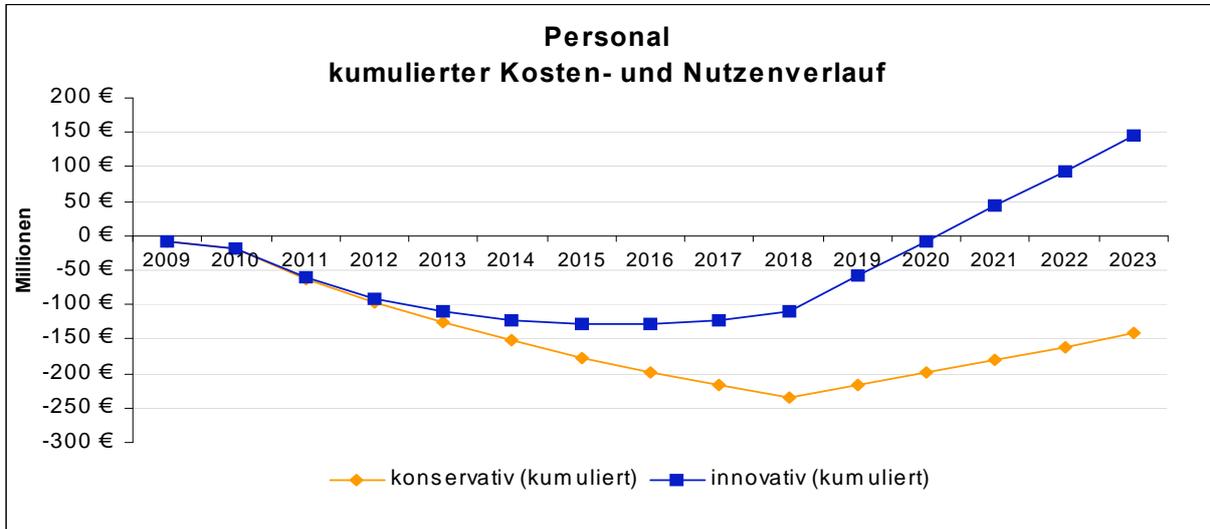


Abbildung 41: Personal: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf<sup>56</sup>

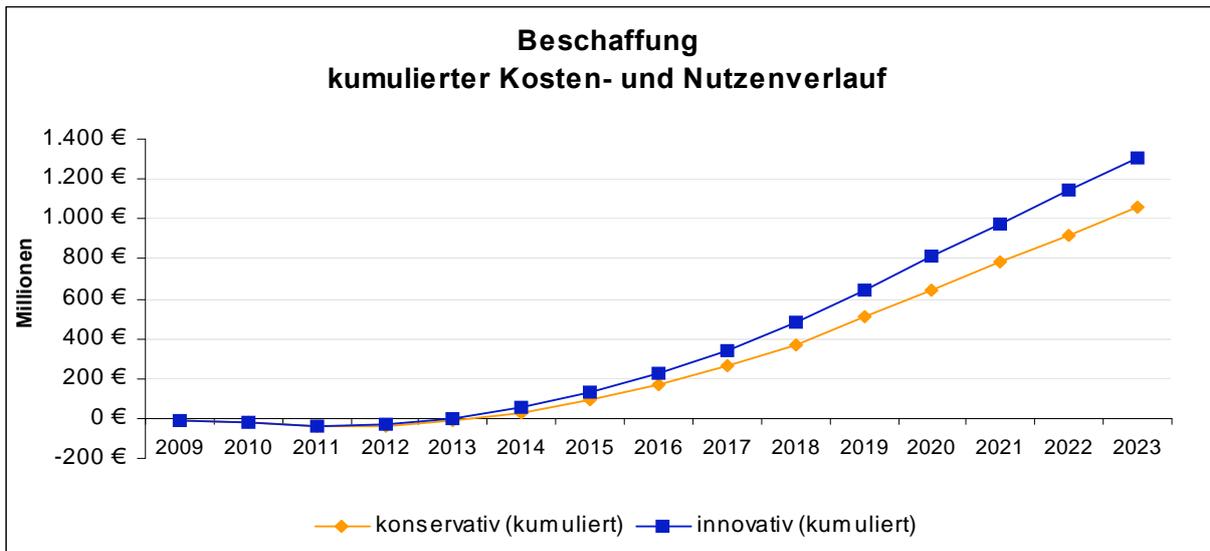


Abbildung 42: Beschaffung: Kumulierter Kosten- und Nutzenverlauf<sup>56</sup>



## 11.4 Projektübergreifender Nutzen

In die Wirtschaftlichkeitsberechnung wurden Kosten für ERP-Technologien einkalkuliert, die für einen erfolgreichen Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren unverzichtbar sind, die aber zugleich Nutzen für die gesamte Bundesverwaltung stiften. Diese Anfangsinvestitionen betreffen insbesondere den Aufbau von ERP-Systemen in den Bereichen Haushalt und Personal, die derzeit vollständig dem Projekt zugerechnet werden und den Kapitalwert erheblich belasten.

## 11.5 Interne Personalkosten (sog. „Eh-da-Kosten“)

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde ein kontinuierlicher Einsatz von qualifiziertem und sachkundigem internem Personal in allen Projektphasen monetär bewertet und als nicht haushaltswirksame Kosten in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einkalkuliert.

## 12 Change Management

Der Aufbau und Ausbau von DLZ ist mit umfangreichen kulturellen, strukturellen und organisatorischen Veränderungen in der Bundesverwaltung verbunden. Der Erfolg des Vorhabens hängt damit im Wesentlichen von der Akzeptanz der Hausleitungen und Personalverantwortlichen der Ressorts und Behörden, aber auch der Beschäftigten ab. Ziel des sog. Change Managements (Veränderungsmanagements) ist es, alle Betroffenen davon zu überzeugen, dass die Umstrukturierung ihrer Behörde im Sinne einer Aufgabenverlagerung von standardisierbaren Prozessen auf DLZ große Qualitäts- und Effizienzvorteile hervorbringt, die etwaige (gefühlte) Nachteile mehrfach aufwiegen.

Akzeptanz für den mit dem Aufbau und Ausbau von DLZ zwangsläufig verbundenen Veränderungsprozess kann nur durch Transparenz und vertrauensbildende Maß-



nahmen geschaffen werden. Hierzu gehört es, mit den Betroffenen nicht nur die Chancen/Vorteile einer Einrichtung von DLZ zu erörtern, sondern auch Einwände hinsichtlich möglicher Risiken/Nachteile ernst zu nehmen und Maßnahmen zu definieren, die die Veränderungen begleiten.

Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht daher zunächst die Chancen/Vorteile einer Verlagerung gleichartiger Aufgaben in ein DLZ. Sie gründet auf den Erfahrungen aus DLZ-Projekten der Privatwirtschaft wie auch des öffentlichen Sektors:

Chancen/Vorteile	Erklärung
Harmonisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch einheitliche Führung, Steuerung und Koordination</li> <li>• Intensivierung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit</li> </ul>
Standardisierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Ressortübergreifende) Standardisierung der Prozesse</li> <li>• Durch einheitliche Anforderungen, Abläufe, Systeme und Kontrollmechanismen</li> <li>• Durch weitergehende Standardisierung von Produkten</li> </ul>
Kostensenkung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch effiziente Nutzung von Ressourcen</li> <li>• Durch kostengünstige Ressourcen</li> <li>• Durch gemeinsame Nutzung von Ressourcen, Infrastruktur und einheitlichen Systemen</li> <li>• Durch geringere Standortkosten</li> <li>• Durch Skaleneffekte</li> <li>• Durch die Reduzierung von Durchlaufzeiten</li> </ul>
Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch prozessorientierte Organisationsstruktur</li> <li>• Durch einheitliches Prozessmanagement</li> <li>• Durch einheitliche (System-) Plattformen</li> </ul>
Qualität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch weitergehende Spezialisierung und Professionalisierung</li> <li>• Durch verstärkte Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</li> <li>• Durch Leistungsbewertung</li> </ul>



Chancen/Vorteile	Erklärung
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durch Dienstleistungsvereinbarungen (SLA)</li> </ul>

Demgegenüber beschreibt die nachfolgende Tabelle diverse generelle Risiken sowie Maßnahmen zur Überwindung/Minimierung derselben:

Risiko <sup>57</sup>	Mögliche Maßnahmen (Auswahl)
DLZ-Organisationsform stimmt nicht mit der Strategie bzw. mit den Zielen der Behörde überein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse der Strategie und Ziele in der Machbarkeitsstudie.</li> <li>Weiterverfolgen der DLZ-Organisationsform nur dann, wenn diese zur Strategie passt.</li> </ul>
Schlechte Dienstleistungsqualität (v.a. in der Anfangsphase).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dokumentation der Ist-Leistung der lokalen Organisationen als Messlatte.</li> <li>Definition, Messung und Kommunikation von KPI's (Leistungsmessgrößen – „key performance indicators“).</li> <li>Frühzeitige Etablierung von Sitzungen mit den Prozess- oder internen Kundenverantwortlichen zur gemeinsamen Problemlösung.</li> </ul>
Kündigungen oder zunehmende Demotivation von betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen während der Projektlaufzeit.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühzeitige Identifikation und Einbindung der Schlüsselkräfte</li> <li>Honorierung der Zusatzleistungen, z. B. Prämien für erfolgreiche Implementierung.</li> <li>Offene, ehrliche und frühzeitige Kommunikation.</li> </ul>
Laufende andere Projekte oder organisatorische Veränderungen verzögern/beeinflussen die Implementierung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Periodische Überprüfung des DLZ-Modells/der Wirtschaftlichkeitsberechnung, um diesen Änderungen Rechnung zu tragen.</li> <li>Anpassung des DLZ-Umsetzungsplanes an andere gleichzeitig laufende Projekte.</li> </ul>
Ungenügendes Budget für den Aufbau der notwendigen IT- und Infrastruktur-Unterstützung, so dass die gewünschten Effizienzvorteile nicht realisiert werden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorisierung der IT- und Infrastruktur-Unterstützung, so dass diejenigen unterstützenden Technologien umgesetzt werden, von denen man sich den größten Effizienzgewinn verspricht in den jeweiligen Prozessbereichen.</li> </ul>

<sup>57</sup> Vgl. Kapitel 5 in Anlage 26



Risiko <sup>57</sup>	Mögliche Maßnahmen (Auswahl)
können.	

Zur Identifizierung der Chancen und Risiken des Projektes DLZ, der Erwartungen und Ängste wurden insbesondere die am Projekt beteiligten Ressorts, aber auch die sonstigen Behörden der Bundesverwaltung und ihre Entscheidungsträger regelmäßig über den Projektstand informiert und in die Diskussion mit einbezogen:

- auf der Behördenleitungstagung 2007
- im Ausschuss für Organisationsfragen der Bundesregierung
- in diversen Ressort-Workshops
- im Workshop mit den Abteilungsleitern und Abteilungsleiterinnen Z von ca. 50 Behörden der Bundesverwaltung

Daneben wurde der Gesprächsprozess mit Gewerkschaften und Hauptpersonalräten begonnen und das Projekt auf diversen Informationsveranstaltungen sowie im Internet öffentlich präsentiert:

- Messe Moderner Staat 2006
- Messe Moderner Staat 2007
- CeBIT 2008
- Messe Effizienter Staat 2008
- [www.verwaltung-innovativ.de](http://www.verwaltung-innovativ.de)

Das Change Management und seine Implikationen werden insbesondere in den kommenden Projektphasen einen Hauptfokus bilden. Dabei ist die Kommunikation des Veränderungsprozesses nur ein Teilaspekt. Nur wenn die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen sowie die von den Veränderungen betroffenen Be-



schäftigten aktiv eingebunden und die wesentlichen Projektschritte kontinuierlich kommuniziert werden, kann der Veränderungsprozess gelingen.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Zu den Instrumenten vertrauensbildender Maßnahmen sowie den Möglichkeiten der Kommunikation im Rahmen des Change Managements vgl. im Einzelnen die Anlage 27.



## 13 Anhang

### 13.1 Glossar

Begriff	Erläuterung
Aktivitätensplitt	Im Zuge der Entwicklung des <b>Soll-Prozessmodells</b> erfolgt eine Zuordnung der Aktivitäten (Prozess-Level 3) anhand definierter Kriterien. Die Aktivitäten verbleiben entweder lokal in der Behörde oder werden im DLZ gebündelt (Details siehe Kapitel 6.2.3).
Change Management	Change Management umfasst sämtliche Aktivitäten - von der Strategie bis zur Umsetzung - um Veränderungen jeglicher Art in einem Unternehmen oder einer Behörde erfolgreich und nachhaltig zu gestalten.
Customer Relationship Management (CRM)	CRM bezeichnet die Dokumentation und Verwaltung von Kundenbeziehungen und ist ein wichtiger Baustein für Beziehungsmarketing. CRM unterstützt die Kommunikation in der Behördenbetreuung mit verlässlichen Zahlen, Daten, Fakten, um die Aufmerksamkeit in Beziehungen mit einem hohen Kundenwert zu konzentrieren und Schwachstellen im Dialog mit dem Kunden zu identifizieren. Darüber hinaus bietet CRM die Möglichkeit Anfragen differenziert zu behandeln. Charakteristisch für CRM ist der zentralisierte Service Kanal mit mehrkanaligem Zugriff, z. B. via Telefon, eMail oder Web-Anfrage.
Dienstleistungszentrum (DLZ)	Ein Dienstleistungszentrum (DLZ) oder „ <b>Shared Service Center (SSC)</b> “ ist eine Organisationsform, die in Form einer eigenständigen Organisationseinheit Leistungen im Bereich von unterstützenden Prozesse für mehrere Organisationseinheiten



Begriff	Erläuterung
	erbringt. Die Geschäftsbeziehung zwischen dem Leistungserbringer und –bezieher wird dabei jeweils durch spezifische Dienstleistungsvereinbarungen ( <b>Service Level Agreements - SLA</b> ) geregelt.
Dokumentenmanagement	Dokumentenmanagement dient der datenbankgestützten Verwaltung elektronischer Dokumente. Man versteht darunter die Erfassung, Bearbeitung, Verwaltung und Speicherung von Dokumenten unter Sicherstellung von Genauigkeit, Performance, Sicherheit und Zuverlässigkeit, unabhängig davon, wo und in welchem Format die Dokumente gespeichert sind.
Enterprise Resource Planning (ERP)	Enterprise Resource Planning (ERP) bezeichnet die unternehmerische Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Betriebsmittel, Werkstoffe, Personal, Finanzmittel) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen. ERP-Systeme bestehen aus komplexer Anwendungssoftware zur Unterstützung der Ressourcenplanung eines ganzen Unternehmens.
Employee Self Service (ESS)	Unter Employee Self Service (ESS) können alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Unternehmens oder Verwaltung in einem Anwendungsprogramm zur Personal-Verwaltung eigene Daten aus der Personalwirtschaft im Rahmen des zugewiesenen Rollenkonzeptes selbst anlegen, anzeigen oder ändern (z. B. Adressänderung nach Umzug). Durch den Zugriff der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auf eigene Daten und Prozesse der Personalwirtschaft über das Intranet des eigenen Unternehmens werden Abläufe der Personal-Administration vereinfacht, beschleunigt und vereinheitlicht.



Begriff	Erläuterung
	<b>Manager Self Service (MSS)</b> gilt entsprechend für Führungskräfte.
Geschäftsmodell	Die im Projekt entwickelten (DLZ-)Geschäftsmodelle bestehen aus einem <b>Prozessmodell</b> , einem <b>Organisationsmodell</b> sowie Aussagen zu unterstützenden Technologien.
Identitätsmanagement	Identitätsmanagement befasst sich bei der Datenverarbeitung mit der Verwaltung von Benutzerdaten, die einzelnen Personen zugeordnet sind. Dabei ist die Identität eine Sammlung von personenbezogenen Attributen, die die Person, die sich dieser Identität bedient, individualisiert.
Manager Self Service (MSS)	Siehe <b>Employee Self Service (ESS)</b>
operativ versus strategisch	„Operativ“ im Sinne dieser Studie bezieht sich auf ausführende Tätigkeiten innerhalb unterstützender Prozesse, die häufig anfallen und sich für eine Standardisierung eignen (z. B. eingehende Bewerbungen sichten); „Strategisch“ bezieht sich auf zumeist längerfristig ausgerichtete Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben von grundsätzlicher Bedeutung mit dispositiv-kreativem Charakter (z. B. Personalentwicklungskonzept erarbeiten).
Organisationsdesign-Kriterien	Bevor ein <b>Organisationsmodell</b> entworfen werden kann, sind zunächst die Anforderungen an die Organisation (Organisationsdesign-Kriterien) zu ermitteln. Diese können z. B. Flexibilität, Effizienz oder räumliche Nähe zum Kunden sein und haben Einfluss auf die Auswahl der geeigneten Organisationsstruktur, Rollen, Verantwortlichkeiten und Berichtswege.
Organisationsmo-	siehe (Soll-)Organisationsmodell



Begriff	Erläuterung
dell	
Personalentwicklung	Der Prozess Personalentwicklung ist in dieser Studie ganzheitlich betrachtet worden. Er umfasst sowohl die Aktivitäten, die auf das grundlegende berufliche Fortkommen der Beschäftigten ausgerichtet sind (z.B. Strategien und Konzepte für die Personalentwicklung erarbeiten) als auch die Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der Fort- und Weiterbildung stehen und überwiegend unterstützenden Charakter haben (z. B. Schulungsorganisation und -verwaltung durchführen).
Prozesslandkarte	Die Prozesslandkarte stellt die wichtigsten Prozesse eines Prozessbereichs tabellarisch bis zur Prozessebene 3 (Aktivitäten) dar.
Prozessmodell	Siehe (Soll-)Prozessmodell
Public-Key-Infrastructure	Mit Hilfe einer PKI-Infrastruktur können Nachrichten in einem Netzwerk digital signiert und verschlüsselt werden.
Service Level Agreement (SLA)	Ein Service Level Agreement (SLA), im öffentlichen Bereich auch Dienstleistungsvereinbarung genannt, ist eine Vereinbarung zwischen lokaler Behörde (Auftraggeber) und Dienstleister (DLZ) über die Leistungserbringung nach Art, Menge, Qualität und Kosten und die Zusammenarbeit (Details siehe Kapitel 7.2.4).
Shared Service Center (SSC)	→ siehe <b>Dienstleistungszentrum (DLZ)</b>
Soll-Organisationsmodell	Das (Soll-)Organisationsmodell beinhaltet ein <b>DLZ-Organigramm</b> , das den spezifischen <b>Organisationsdesign-Kriterien</b> gerecht wird, eine Beschreibung der zentralen Rollen und Verantwortlichkeiten und eine erste Quantifizierung der



Begriff	Erläuterung
	<b>VZE.</b>
Soll- Prozessmodell	Das Soll-Prozessmodell beinhaltet eine <b>Prozesslandkarte</b> pro Prozessbereich (mit Teilprozessen und Aktivitäten), eine Definition des <b>Aktivitätensplitts</b> zwischen <b>DLZ</b> und lokaler Behörde (in den Varianten „konservativ“ und „innovativ“), eine Identifikation der notwendigen IT-Unterstützung und eine Ermittlung des Optimierungspotenzials innerhalb der im DLZ gebündelten Funktionen.
strategisch versus operativ	siehe operativ versus strategisch
Strategische Optionen	Strategische Optionen sind sehr grobe Organisationsmodelle, anhand derer zu Beginn der Überlegungen zum Geschäftsmodell Eckpunkte definiert werden.
Strategische Treiber	Unter den strategischen Treibern sind die relevanten Kriterien für die Beurteilung der <b>strategischen Optionen</b> zu verstehen. Im Projekt DLZ umfassten diese die Qualität der Dienstleistungen, die Effizienz der Organisation, Personal und das Risiko der Umsetzung.
Virtuelle Poststelle	Die virtuelle Poststelle (VPS) stellt als BundOnline 2005-Basiskomponente „Datensicherheit“ kryptografische Dienste innerhalb einer Behörde zentral gebündelt bereit. Ein Beispiel für eine VPS stellt das „Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach“ (EGVP) dar. Unter der virtuellen Poststelle versteht man den Einsatz eines zentralen Systems, das <ul style="list-style-type: none"> <li>• ausgehende Nachrichten verschlüsseln kann</li> <li>• ausgehende Nachrichten signieren kann</li> </ul>



Begriff	Erläuterung
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• eingehende, verschlüsselte Nachrichten entschlüsselt</li> <li>• die Signatur eingehender Nachrichten überprüft.</li> </ul>
Vollzeiteinheit (VZE)	Eine Vollzeiteinheit (VZE) entspricht einer vollbeschäftigten Person, die während eines Jahres zu 100 % an einer speziellen Aktivität arbeitet.
Wissens- management	Wissensmanagement beschäftigt sich mit den Möglichkeiten, auf die Wissensbasis der Verwaltung Einfluss zu nehmen. Unter der Wissensbasis werden alle Daten und Informationen, alles Wissen und alle Fähigkeiten verstanden, die diese Organisation zur Lösung ihrer vielfältigen Aufgaben benötigt, z. B. Rechtsquellen, Vorschriften, Regelungen und Dienstabweisungen.
Workflow- Management	<p>Ein „Workflow“ ist eine vordefinierte Abfolge von rechnergestützt ablaufenden Aktivitäten. (Workflow-Management-System).</p> <p>Das Workflow-Management-System ist ein Softwaresystem, das die Durchführung von Workflows ermöglicht, indem es die Workflow-Instanzen nach einem vorgegebenen, im Rechner abgebildeten Schema steuert und dazu benötigte Daten und Applikationen bereitstellt.</p> <p>Ein Workflow-Management-System dient der aktiven Steuerung arbeitsteiliger Prozesse. Workflow Management-Systeme unterstützen strukturierte Aufgaben und Prozesse.</p> <p>Auf technischer Ebene kann eine zunehmende Integration der Funktionalitäten von Workflow-Management-Systemen, Computer-Supported-Collaborative-Work -Systemen (CSCW ), Dokumentenmanagement-Systemen (DMS), Enterprise-Content-</p>



Begriff	Erläuterung
	Management-Systemen (ECM), Enterprise Resource Planning (ERP) mit Hilfe von Enterprise Application Integration (EAI) beobachtet werden.
Zugriffsmanagement	Zugriffsverwaltung hilft, den sicheren Zugriff auf die verfügbaren Services mittels Authentifizierung, Berechtigungsprüfung zu kontrollieren. Sie schafft die Umgebung zur Kontrolle der Zugriffsrechte, worunter in der IT die Regeln der administrativen Zugriffskontrolle subsummiert werden, nach denen entschieden wird, ob und wie Benutzer und Benutzerinnen, Programme oder Programmteile, Operationen auf Objekten (z. B. Netzwerke, Drucker, Dateisysteme) ausführen dürfen. Am häufigsten ist dieses Konzept bei Dateisystemberechtigungen, wo festgelegt wird, welche Benutzerinnen und Benutzer welche Dateien und Verzeichnisse lesen, schreiben, ändern oder ausführen.