



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

### **Projekt 3.1.1**

#### **„Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“, Phase 3**

Projektbericht



Projektbericht 2010

Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| Anlagenverzeichnis .....   | 6         |
| Abbildungsverzeichnis .....  | 7         |
| <b>1 Management-Zusammenfassung .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>2 Ergebnisse zu den Grundsatzthemen .....</b>   | <b>14</b> |
| 2.1 Steuerung .....  | 14        |
| 2.1.1 Dienstleistungsvereinbarungen und<br>Service-Level-Agreement .....                             | 15        |
| 2.1.2 Weiterentwicklung der Fachaufsicht und<br>Steuerung .....                                      | 16        |
| 2.1.3 Ressortübergreifende<br>Dienstleistungszentren .....   | 18        |
| 2.1.4 Ressortübergreifende Koordinierung und<br>Steuerung .....                                      | 18        |
| 2.2 Finanzierung .....   | 21        |
| 2.2.1 Erstausrüstung und Finanzierung von<br>Dienstleistungszentren bei<br>Aufgabenübertragung ..... | 22        |
| 2.2.2 Dauerhafte Finanzierung der<br>Dienstleistungszentren durch eine<br>Leistungsverrechnung ..... | 24        |
| 2.2.3 Ausgabenbasierte Leistungsverrechnung<br>auf der Grundlage der<br>Nettoveranschlagung .....    | 26        |
| 2.2.4 Effizienzpotentiale der<br>Dienstleistungszentren für die<br>Verwaltungsmodernisierung .....   | 33        |

### Projektbericht 2010

|  |           |
|--|-----------|
| 2.3 Personelle Umsetzung .....   | 35        |
| 2.3.1 Personalgewinnung .....  | 36        |
| 2.3.2 Anforderungsprofile .....  | 37        |
| 2.3.3 Motivation und Integration der<br>Beschäftigten .....                    | 38        |
| 2.3.4 Ausgestaltung des Arbeitsplatzes und<br>Arbeitsbedingungen.....          | 39        |
| 2.3.5 Personalentwicklung im<br>Dienstleistungszentrum .....                   | 40        |
| 2.3.6 Fortbildung.....   | 42        |
| 2.3.7 Einbindung von Personal- und<br>Interessenvertretungen.....              | 44        |
| 2.4 Angebotsdatenbank .....  | 46        |
| 2.4.1 Realisierung der Angebotsdatenbank<br>zum 01.01.2010.....                | 47        |
| 2.4.2 Wesentliche Festlegungen für die<br>Umsetzung der Angebotsdatenbank..... | 49        |
| 2.4.3 Ausblick zur Erweiterung der<br>Angebotsdatenbank.....                   | 50        |
| <b>3 Ergebnisse der Pilotprojekte.....</b>                                     | <b>52</b> |
| 3.1 Übergreifende Erkenntnisse.....  | 52        |
| 3.2 Haushalt.....  | 53        |
| 3.2.1 Abweichungen von der<br>Machbarkeitsstudie.....                          | 53        |
| 3.2.2 Erfahrungen aus den Piloten .....  | 54        |
| 3.3 Personal.....  | 55        |

### Projektbericht 2010

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.3.1    | Abweichungen von der<br>Machbarkeitsstudie .....                      | 56        |
| 3.3.2    | Erfahrungen aus den Piloten .....                                     | 61        |
| 3.4      | Beschaffung .....   | 64        |
| 3.4.1    | Abweichungen von der<br>Machbarkeitsstudie .....                      | 65        |
| 3.4.2    | Erfahrungen aus den Piloten .....                                     | 67        |
| <b>4</b> | <b>Ergebnisse aus den Bereichen Beihilfe und<br/>Versorgung .....</b> | <b>70</b> |
| 4.1      | Beihilfe .....  | 70        |
| 4.1.1    | Geschäftsprozesse und<br>Bearbeitungsstandards .....                  | 70        |
| 4.1.2    | IT-Unterstützung .....  | 70        |
| 4.2      | Versorgung .....  | 73        |
| 4.2.1    | Geschäftsprozesse und IT-Unterstützung .....                          | 74        |
| 4.2.2    | Ausblick .....  | 76        |
| <b>5</b> | <b>Schnittstellen .....</b>   | <b>78</b> |
| 5.1      | IT .....  | 78        |
| 5.2      | Prozessmanagement .....   | 79        |
| <b>6</b> | <b>Ausblick .....</b>   | <b>82</b> |

### Projektbericht 2010

#### Anlagenverzeichnis

- |           |  |
|-----------|--|
| Anlage 1  | Muster-Dienstleistungsvereinbarung   |
| Anlage 2  | Szenarien zur Erstausrüstung von DLZ   |
| Anlage 3  | Ergebnisbericht Team Finanzierung  |
| Anlage 4  | Aufstellungs-rundschreiben für das Haushaltsjahr 2011                                    |
| Anlage 5  | Entstehung und Verwendung von Effizienzgewinnen  |
| Anlage 6  | Anforderungsprofile  |
| Anlage 7  | Programm zur Einarbeitung und Integration neuer Projekt-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter |
| Anlage 8  | Arbeitszeitmodell des Bundesverwaltungsamtes   |
| Anlage 9  | Grobkonzept Weiterbildung  |
| Anlage 10 | Erläuterung Module Weiterbildung DLZ   |
| Anlage 11 | Beschreibung der Anforderungen an ein zentrales DLZ-Portal des Bundes                    |
| Anlage 12 | Bearbeitungsstandards für den Beihilfebereich  |
| Anlage 13 | Bearbeitungsstandards für den Versorgungsbereich   |

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Prozess der Aufgabenübertragung mit  
entsprechender Potenzial- und Bedarfsermittlung  
durch die beteiligten Behörden..... 24

Abbildung 2: Prinzip der Nettoveranschlagung ..... 28

Abbildung 3: Kalkulationsschema Nettoveranschlagung..... 30

Abbildung 4: Übersicht Identifizierung möglicher Karrierewege ..... 41

Abbildung 5: Schaubild Fahrplan Einbindung von Gremien ..... 46

Abbildung 6: Startseite DLZ-Portal ..... 48

Abbildung 7: Aufgebaute DLZ-Angebote für den Prozessbereich  
Personal ..... 55

### Projektbericht 2010

#### 1 Management-Zusammenfassung

Das Projekt Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren (Shared Services Center) ist Bestandteil des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ der Bundesregierung. Ziel ist es, der unmittelbaren Bundesverwaltung für Querschnittsfunktionen den Bezug kostengünstiger, wettbewerbsfähiger, kundenorientierter Leistungen von Dienstleistungszentren (DLZ) zu ermöglichen.

Die Projektleitung oblag dem Bundesministerium des Innern (BMI) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF). Am Projekt beteiligt sind weiterhin das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi).

Das Projekt gliedert sich in vier Phasen.

In Phase 1 wurde ein Überblick über DLZ-relevante Dienstleistungen in den Bereichen Haushalt, Personal und Beschaffung gewonnen.

In Phase 2 wurde eine Machbarkeitsstudie mit Modellcharakter erstellt. Die Machbarkeitsstudie geht davon aus und zeigt auf, dass die zunächst betrachteten Prozessbereiche Haushalt, Personal und Beschaffung grundsätzlich für die Umsetzung des Shared-Services-Gedankens in der Bundesverwaltung sinnvoll, wirtschaftlich und geeignet sind.

### Projektbericht 2010

Der Lenkungsausschuss hat die Machbarkeitsstudie in seiner Sitzung am 27. Juni 2008 zur Kenntnis genommen und sich für den Beginn von Pilotierungen auf Basis der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie und damit für den Eintritt in die Phase 3 ausgesprochen.

Die fünf beteiligten Ressorts haben sich daraufhin auf die Durchführung von Pilotprojekten in der Phase 3 des Projektes verständigt. Diese sollen Grundlage für eine übergreifende Umsetzungsplanung für den weiteren Ausbau der DLZ sein. Die Gesamtprojektleitung hat für die Phase 3 ein Eckpunktepapier erarbeitet, das vom Lenkungsausschuss am 15. Oktober 2008 gebilligt wurde.

Die Phase 3 des Projektes beinhaltet die im Rahmen von 17 Pilotprojekten anstehende Pilotierung ausgewählter Prozesse und die Klärung der dabei relevanten Grundsatzfragen.

Ziel dieser dritten Projektphase war insbesondere:

- Annahmen der Machbarkeitsstudie zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben,
- die in der Machbarkeitsstudie angerissenen Grundsatzthemen Steuerung, Finanzierung, Personalwirtschaftliche Umsetzung zu klären,
- positive Praxisbeispiele für den weiteren Ausbau des DLZ-Gedankens innerhalb des Bundes zu schaffen,

### Projektbericht 2010

- die Akzeptanz des DLZ-Gedankens zu fördern,
- ressortübergreifende Standards in den Geschäftsprozessen unter Berücksichtigung von Schnittstellen festzulegen und zu nutzen,
- eine Prozessdatenbank und ein Dienstleistungsportal für die Bereitstellung der Prozesse bzw. der DLZ-Angebote zu entwickeln.

In der Phase 3 wurden bislang folgende Erkenntnisse der Machbarkeitsstudie des Projektes im Wesentlichen bestätigt:

- Hohes Standardisierungspotential von Prozessen und IT-Unterstützung,
- Hoher Anteil an DLZ-fähigen Prozessen,
- Hohes Optimierungspotential bei der Überwindung von Medien- und IT-Brüchen.

In allen Projekten hat sich die Grundidee des DLZ-Modells einer prozessorientierten Kooperation zwischen Dienstleister und Behörden anhand standardisierter und IT-gestützter Prozesse bestätigt.

Die Musterprozesse der Machbarkeitsstudie konnten in allen Projekten weitestgehend als Grundlage für die Festlegung des Aktivitätssplitts zwischen Kundenbehörde und DLZ herangezogen werden.

Bei der weiteren Bearbeitung der Grundsatzthemen Steuerung, Finanzierung, personelle Umsetzung wur-

### Projektbericht 2010

den wesentliche Ergebnisse zu Fragen der für die Leistungsbeziehungen zwischen DLZ und Kundenbehörden notwendigen Dienstleistungsvereinbarungen (DLV), der stabilen Finanzierung der DLZ über Einnahmen aus der Leistungsverrechnung sowie der Personalgewinnung und -ausstattung erzielt.

Das sind im Einzelnen:

Steuerung: Erarbeitung von Empfehlungen zum Abschluss von DLV zwischen DLZ und Kundenbehörden. Die DLV ist das grundlegende Dokument zur Regelung der Leistungsbeziehungen zwischen DLZ und Kundenbehörden. Bei Einführung der Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss soll die DLV den Charakter einer haushaltsbegründenden Unterlage erhalten.

Personelle Umsetzung: Ausarbeitung praxisrelevanter Vorschläge zur Personalgewinnung und -entwicklung sowie zur Fortbildung. Die Vorschläge sind insbesondere darauf abgestellt, Motivation, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu entwickeln.

Finanzierung: Es wurden Szenarien zur Erstausrüstung der DLZ mit den für die Leistungserbringung erforderlichen Ressourcen – unabhängig vom Haushaltsverfahren – entwickelt und ein Modell für eine ausgabenbasierte Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss zwischen DLZ und Kundenbehörde ausgearbeitet.

Mit dem Ziel, einen Überblick über vorhandene Dienstleistungsangebote zu ermöglichen und zugleich den Leistungsvergleich unter den DLZ der Bundesverwal-

### Projektbericht 2010

tung zu fördern, wurde eine Angebotsdatenbank entwickelt. Die Angebotsdatenbank ist planmäßig zum 1. Januar 2010 im Intranet des Bundes in den Wirkbetrieb gegangen. In der ersten Ausbaustufe der Angebotsdatenbank werden zunächst die im Projekt DLZ pilotierten Dienstleistungen sowie einige ausgewählte Angebote der DLZ-IT des Bundes dargestellt.

In Phase 4 soll der schrittweise Übergang der Pilotprojekte in den Echtbetrieb und die Umsetzung der Lösungen aus den Grundsatzbereichen erfolgen. Dabei muss in jedem einzelnen Fall die Wirtschaftlichkeit gegeben sein (§ 7 BHO). Das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ der 17. Legislaturperiode formuliert als Ziel: „Bestehende Dienstleistungszentren werden mit dem Ziel einer flächendeckenden Nutzung konsolidiert und bis 2013 ausgebaut. Mit gleicher Zielsetzung werden neue Kooperationsfelder erschlossen und eine stufenweise Umsetzung begonnen.“

Demnach ist geplant, bestehende DLZ in einer Konsolidierungsphase für die Übernahme weiterer Aufgaben vorzubereiten. Ferner sollen bis Ende 2011 haushaltsrechtliche Finanzierungsgrundlagen geschaffen werden. Anschließend sollen weitere Unterstützungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Personal und Beschaffung den DLZ sukzessive übertragen werden, so dass bis Ende 2013 eine Flächendeckung klassischer Teilprozesse (z.B. Beihilfe, Versorgung, Reisekostenabrechnung) in den vorgenannten Bereichen erreicht wird.

### Projektbericht 2010

Ab 2013 werden weitere Kooperationen in neuen Querschnittsbereichen wie beispielsweise innerer Dienst und Organisation eruiert und aufgebaut.

Mit dem vorliegenden Bericht soll der Lenkungsausschuss des Projektes DLZ über die aus dem Projekt resultierenden Erkenntnisse und Ergebnisse informiert werden.

### Projektbericht 2010

## 2 Ergebnisse zu den Grundsatzthemen

Für die interne Funktionsfähigkeit der DLZ und die verlässliche Leistungserbringung sind Lösungen für die Steuerung der DLZ, die Finanzierung der DLZ auf der einen Seite und der sachgerechten Veranschlagung der Ausgaben bei den Kundenbehörden für die Bezahlung der Leistungen auf der anderen Seite sowie für die Gewinnung und Entwicklung des Personals für die DLZ erforderlich. Dementsprechend waren das besondere Schwerpunkte der Projektarbeit in Phase 3.

### 2.1 Steuerung

Die Steuerung von DLZ ist komplex und vollzieht sich auf verschiedenen Steuerungs- und Kontrollebenen.

Betrachtet wurde insbesondere die Ausgestaltung der Dienstleistungsbeziehungen zwischen DLZ und Kundenbehörde auf der Grundlage verbindlicher Vereinbarungen. Zu berücksichtigen war dabei, dass DLZ und Kundenbehörden (sofern es sich bei diesen nicht um oberste Bundesbehörden handelt) der Fachaufsicht übergeordneter Ministerien unterliegen.

Weiterhin wurden Fragen der übergreifenden Steuerung von DLZ und der Steuerung der DLZ der Bundesverwaltung innerhalb der Bundesregierung untersucht.

### Projektbericht 2010

#### 2.1.1 Dienstleistungsvereinbarungen und Service-Level-Agreement

Im Ergebnis der Auswertung von 56 DLV und Aufgabenübertragungserlassen wurden kommentierte Empfehlungen als Handlungsrahmen für die Ausgestaltung von DLV und Service-Level-Agreement (SLA) zwischen DLZ und Kundenbehörden erarbeitet.

Die DLV ist das grundlegende Dokument zur Regelung der Leistungsbeziehungen zwischen DLZ und Kundenbehörden. Bei Einführung der Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss sollte die DLV darüber hinaus den Charakter einer haushaltsbegründenden Unterlage erhalten.

Die Empfehlungen wurden mit Inbetriebnahme der Angebotsdatenbank im Intranet des Bundes veröffentlicht und haben damit den Status einer „Muster-DLV“ (Anlage 1).

Bestandteil der Vereinbarung der Leistungsbeziehungen zwischen DLZ und Kundenbehörden ist der Abschluss von SLA. In den SLA werden die von den DLZ zu erbringenden Services wie u. a. Leistungsmerkmale und Qualitätsstufen, Preise bei bestehender Leistungsverrechnung, Bearbeitungszeiten sowie Sanktionen bei Nichteinhaltung der Service-Levels vereinbart. Die „Muster-DLV“ enthält auch Empfehlungen zur Ausgestaltung von SLA.

Bei der Konsolidierung und dem Ausbau von DLZ, auch bei denen, die ihre Leistungen bereits über die Angebotsdatenbank öffentlich gemacht haben, sind für alle

### Projektbericht 2010

angebotenen Dienstleistungen verbindliche Vereinbarungen abzuschließen. Diese umfassen auf der Grundlage der „Muster-DLV“ Leistungsumfang, die Preise für die Leistung bzw. bis zur Einführung der Leistungsverrechnung die Erstausrüstung der DLZ mit Personal und Sachmitteln und Konsequenzen bei Nichteinhaltung der eingegangenen Verpflichtungen. Damit werden DLV zu einer wesentlichen zu berücksichtigenden Rahmenbedingung für die Ausgestaltung der Rechts- und Fachaufsicht über DLZ und Kundenbehörden durch die übergeordneten Ressorts.

#### 2.1.2 Weiterentwicklung der Fachaufsicht und Steuerung

DLZ und Kundenbehörden unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht der jeweils übergeordneten Ministerien. Die Rechts- und Fachaufsicht ist hierarchisch aufgebaut und unterliegt dem Ressortprinzip.

Mit Abschluss von DLV, der Bereitstellung von Personal- und Sachmitteln der Kundenbehörden für den Bezug von Dienstleistungen nach Einführung der Leistungsverrechnung bei der Kundenbehörde und den damit eingegangenen gegenseitigen Verpflichtungen für DLZ und Kundenbehörden kommt es zu der mit dem Projekt angestrebten Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung. Die damit einhergehende signifikante Erhöhung der Eigenverantwortung der DLZ und Kundenbehörden bis hin zur fiskalischen Steuerung der Leistungsbeziehungen stellt neue Anforderungen an die

### Projektbericht 2010

Rechts- und Fachaufsicht. Das betrifft u.a. Fragen der strategischen Ausrichtung, der Priorisierung der Aufgaben und der Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs der DLZ und Kundenbehörden bei Störung der Leistungsbeziehungen und das Verfahren zur Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung.

Dieser Entwicklung Rechnung tragend, sollten in der Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den DLZ und Kundenbehörden verstärkt die Instrumente zur überjährigen Steuerung angewandt und weiterentwickelt werden. Dies kann z.B. über die Vereinbarung von Zielen mit entsprechenden Eckpunkten für die Haushaltsplanung erfolgen. Basis dafür können die DLV sein.

Darüber hinaus werden weitergehende Lösungen zur Rolle des Ressorts bei Nichteinhalten der Vereinbarungen durch die in ihrem Zuständigkeitsbereich gehörenden DLZ bzw. Kundenbehörden entwickelt. Das betrifft das Spannungsfeld zwischen der Erhöhung der Eigenverantwortung der DLZ und Kundenbehörden, der Gesamtsteuerung im Einzelplan und übergreifend zwischen den Einzelplänen.

Die Leistungserbringung für die Kunden muss ebenso verlässlich sein wie die Finanzierung des Geschäftsbetriebs der DLZ durch die Kunden.

### Projektbericht 2010

#### 2.1.3 Ressortübergreifende Dienstleistungszentren

Zusätzlich zu den ressortinternen Mechanismen der Fachaufsicht und Steuerung von DLZ stellen ressortübergreifende DLZ (d.h. DLZ, die von mehreren Ressorts gemeinsam betrieben werden) weitergehende Anforderungen an das Zusammenwirken der Ressorts und der Behörden. Aus den bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des ressortübergreifenden DLZ Beschaffung lässt sich feststellen, dass eine DLZ-übergreifende Steuerung für Fragen von grundsätzlicher Bedeutung erforderlich ist.

#### 2.1.4 Ressortübergreifende Koordinierung und Steuerung

Neben der Frage der Ausübung der Fachaufsicht über ein DLZ steht die Frage einer ressortübergreifenden Koordinierung und Steuerung mehrerer DLZ. In diesen Themenkreis gehören sowohl die Felder einer fachlichen Abstimmung mehrerer DLZ bei der Übernahme einer gleichen Aufgabe als auch eine Koordinierung der weiteren Verfahrensschritte zur Umsetzung der Ziele des neuen Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ im Bereich DLZ.

##### 2.1.4.1 Fachgremien

Es hat sich gezeigt, dass DLZ mit vergleichbarem Leistungsspektrum im laufenden Geschäft und bei der Weiterentwicklung der Arbeit regelmäßig gleiche Anforde-

### Projektbericht 2010

rungen zu bewältigen haben. Das betrifft u. a. solche Fragen wie die Vergleichbarkeit der Leistungserbringung, die Entwicklung von Standards in der Prozessgestaltung und bei IT-Lösungen sowie die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.

Zur Vermeidung von Mehrfachzuständigkeiten zu fachlichen Fragen und von Parallelentwicklungen ist eine fachliche Koordinierung der Arbeit vergleichbarer DLZ erforderlich. Eine mögliche Lösung wäre die Nutzung bestehender oder neu einzurichtender Gremien auf ministerieller Ebene oder auf Ebene der DLZ. Hier könnten die die DLZ einer Sparte betreffenden übergreifenden Fachfragen im Hinblick auf gemeinsam nutzbare Lösungen erörtert und über die jeweils zuständigen Bundesressorts zur Umsetzung empfohlen werden. Entscheidungsbefugnisse sollten die Fachgremien nicht haben.

#### **2.1.4.2 Steuerung mit Kennzahlen und Benchmarking**

Das Team Steuerung hat sich mit der Auswahl möglicher Kennzahlen befasst. Näher betrachtet wurden Kennzahlen, die im Hinblick auf eine ggf. anzustrebende übergreifende strategische Steuerung Aussagen zur Leistungsentwicklung von DLZ treffen und die Vergleichbarkeit von DLZ ermöglichen. Das betrifft Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit, Effektivität, Marktattraktivität und Kundenzufriedenheit.

### Projektbericht 2010

Im Verlauf der Phase 3 zeichnete sich ab, dass es keine Einigung zur Frage einer übergreifenden Steuerung und damit auch keinen Konsens zur Einrichtung eines ressortübergreifenden Gremiums geben wird. Die weitere Prüfung wurde deshalb auf solche Kennzahlen eingegrenzt, die den Transformationsprozess eines DLZ darstellbar machen können. Das betraf Kennzahlen wie etwa Anteile von SLA, die Zahl der in DLV vereinbarten Leistungsverrechnungen mit Geldmittelfluss, die Entwicklung des Leistungsangebots ressortintern/-extern oder die Anzahl der Kunden ressortintern/-extern. Einvernehmen bestand darüber, dass mit diesen Kennzahlen eine ressortübergreifende Steuerung der DLZ in der Bundesverwaltung möglich wäre. Vor diesem Hintergrund hat sich das Team Steuerung auf die einheitliche Durchführung, Auswertung und Aufbereitung von Kundenzufriedenheitsbefragungen durch DLZ geeinigt. Im Produktsteckbrief der Angebotsdatenbank soll ein Gesamtindex für die Kundenzufriedenheit wiedergegeben werden. Dieser wird anhand fest vorgegebener, übergreifender Fragen in den Bereichen Servicequalität und Ergebnisqualität eines Bereichs gebildet. Die Kennzahl „Kundenzufriedenheit“ soll künftig von allen DLZ erhoben werden, die Leistungen in einer Kundenbeziehung seit mindestens zwei Jahren erbringen.

Die fachliche und organisatorische Möglichkeit einer ressortübergreifend wahrgenommenen Steuerung muss in Phase 4 des Projektes im Zusammenhang mit der Konsolidierung und Weiterentwicklung der DLZ unter-

### Projektbericht 2010

sucht und geklärt werden. Dabei sind die Ergebnisse aus den Pilotprojekten der Phase 3 zu berücksichtigen.

Grundsätzlich aufzugreifen ist die Entwicklung eines die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der DLZ motivierenden Wettbewerbs. Dafür benötigen die DLZ vergleichbare Rahmen- und Arbeitsbedingungen. Für den Wettbewerb sind entsprechende Regeln zu entwickeln.

Ein wirksames Mittel zur Förderung des Wettbewerbs stellt das Benchmarking dar. Grundlage dafür kann die Angebotsdatenbank im Intranet des Bundes sein. Ziel muss eine hohe Transparenz der Leistungen, der Leistungsfähigkeit, der Qualität und vor allem auch der Ausgaben und Kosten sein.

## 2.2 Finanzierung

Im ersten Projektschritt wurden Lösungen zur Erstausrüstung von DLZ mit Personal und Sachmitteln entwickelt. Das ist detailliert in dem vom Lenkungsausschuss im Mai 2009 gebilligten Zwischenbericht dargestellt.

Ein zentraler Schwerpunkt der weiteren Projektarbeit war die Befassung mit der Leistungsverrechnung zwischen den Kundenbehörden (Auftraggeber) und den DLZ (Auftragnehmer).

Zu prüfen war, wie Kostentransparenz beim Auftragnehmer sowie Budget- und Ergebnisverantwortung beim Auftraggeber geschaffen werden können. Mit dem

### Projektbericht 2010

bisherigen Verfahren der Umsetzung von Mitteln und Planstellen/Stellen allein kann nach Auffassung der Projektbeteiligten den Haushaltsverantwortlichkeiten zwischen Leistungserbringer und Leistungsbezieher nicht dauerhaft und hinreichend Rechnung getragen werden. Das betraf insbesondere die vollständige Verantwortung der Kundenbehörden für die Ausgaben des Leistungsbezugs und die dauerhafte, stabile Finanzierung der Personal- und Sachkosten der DLZ über Einnahmen. Zum einen handelt es sich bei der Umsetzung von Mitteln und Planstellen/Stellen um eine Stichtagsbetrachtung in Bezug auf das Personal, zum anderen ist damit eine verbindliche Festlegung für einen Dienstleister verbunden, so dass dem Wettbewerbsaspekt damit nicht Rechnung getragen werden kann.

Dazu war ein Verfahren zur Verrechnung und Bezahlung der Leistungen mit einer entsprechenden Veranschlagung der Ausgaben im geltenden Haushaltsverfahren zu entwickeln.

#### **2.2.1 Erstausrüstung und Finanzierung von Dienstleistungszentren bei Aufgabenübertragung**

Mit der Übertragung von Aufgaben von einer Kundenbehörde an ein DLZ muss sichergestellt werden, dass das DLZ über ausreichende Personal- und Sachressourcen für die vereinbarte Aufgabenwahrnehmung verfügt. Die (Erst-)Ausstattung des DLZ mit Personal und mit Sachmitteln kann im laufenden Haushaltsjahr zu

### Projektbericht 2010

jeder Zeit auf der Grundlage des geltenden Haushaltsrechts erfolgen (Anlage 2).

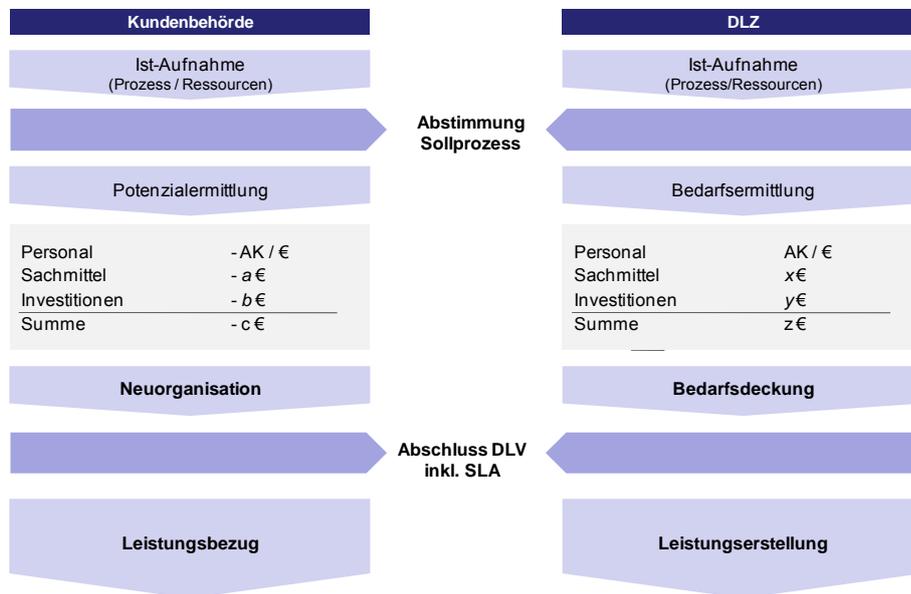
Für die Personalausstattung der DLZ stehen im laufenden Haushaltsjahr folgende Instrumente zur Verfügung:

- *Stellenumsetzungen nach § 50 Abs. 1 BHO*
- *befristete Abordnungen*
- *Gewinnung von Mitarbeitern aus Postnachfolgeunternehmen*
- *Nutzung externer Ressourcen (Bezahlung aus Titeln der Hauptgruppe 5 [bspw. Sachverständigentitel 526 .2])*
- *Einsatz von befristetem Personal (Aushilfskräftetitel 427 .9)*
- *Stellenumsetzung nach § 50 Abs. 1 BHO unter Beibehaltung des Arbeitsplatzes („Türschildmodell“).*

Der Sachmittel- und/oder Investitionsbedarf bei DLZ im Zuge der Aufgabenübertragung wird in der Regel auf dem Wege der vollständigen oder teilweisen Bedarfsdeckung durch die Kundenbehörde erfolgen. Umfang und konkrete Ausgestaltung sind zwischen der Kundenbehörde und dem DLZ zu verhandeln und in der DLV zu dokumentieren. Dazu muss die Kundenbehörde nach einheitlichen Verfahren die durch den Wegfall der Aufgabe frei werdenden Personalkapazitäten sowie verän-

## Projektbericht 2010

derte Sachmittel- und Investitionsmittelbedarfe ermitteln.



**Abbildung 1: Prozess der Aufgabenübertragung mit entsprechender Potenzial- und Bedarfsermittlung durch die beteiligten Behörden**

Damit sind die für den Auf- und Ausbau von DLZ erforderlichen Rahmenbedingungen unabhängig von der ab dem Jahr 2011 möglichen Erprobung der Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss gegeben.

### 2.2.2 Dauerhafte Finanzierung der Dienstleistungszentren durch eine Leistungsverrechnung

Angestrebt wird die Finanzierung der DLZ einschließlich der Schaffung von Dauerstellen auf der Grundlage einer Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss.

### Projektbericht 2010

Bei der Entwicklung einer für die DLZ geeigneten Form der Leistungsverrechnung wurden Erkenntnisse aus dem Projekt „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ (Projekt MHR) aufgegriffen. Diese sehen die Abbildung von Leistungsbeziehungen zwischen Behörden im Bundeshaushalt über die Verfahren der Brutto- oder Nettoveranschlagung auf Basis von Zahlungsgrößen des kameralen Haushaltes (Ausgaben und Einnahmen) und speziell für DLZ die Anwendung des Bruttoverfahrens vor. Im Hinblick auf die Ziele des Projektes DLZ wurden die beiden Verrechnungsmodelle der Brutto- und Nettoveranschlagung neben der kostenbasierten Leistungsverrechnung mit in die konzeptionellen Überlegungen zu möglichen Verrechnungs- und Finanzierungsmodellen der DLZ einbezogen. Die drei folgenden Verrechnungs- und Finanzierungsmodelle wurden untersucht, beschrieben und bewertet (vgl. Anlage 3).

#### 1. Kostenbasierte Leistungsverrechnung

Etatisierung der für den Leistungsbedarf benötigten Mittel im Haushalt der Kundenbehörde. Übertragung der Mittel im Zuge der Leistungsverrechnung auf das DLZ und damit Refinanzierung der (auch kalkulatorischen) Kosten des DLZ über die Einnahmen.

#### 2. Nettoveranschlagung

Etatisierung der Ausgaben beim Kunden. Übertragung der Mittel im Zuge der Leistungsverrechnung auf das DLZ und damit Refinanzierung der lfd. Ausgaben der DLZ über Einnahmen.

#### 3. Bruttoveranschlagung

### Projektbericht 2010

DLZ erhält wie bisher einen vollständig ausgestatteten Behördenetat auf Basis der erwarteten Einnahmen. Ausstattung der Kundenbehörde mit den für den Leistungsbezug erforderlichen Ausgabemitteln erfolgt wie bisher auf Grundlage der jeweiligen Haushaltsverhandlungen. Es findet eine Leistungsverrechnung statt. Das empfangene Geld steht dem DLZ grundsätzlich nicht für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung.

#### **2.2.3 Ausgabenbasierte Leistungsverrechnung auf der Grundlage der Nettoveranschlagung**

Im Ergebnis der Bewertung der Stärken/Schwächen sowie der Chancen/Risiken der einzelnen Modelle ist die Entscheidung für die Nettoveranschlagung gefallen (Anlage 3).

Die Nettoveranschlagung beruht vollständig auf dem kameralen Haushalt und ist wegen der kurz- bis mittelfristigen Umsetzbarkeit und zur Erfüllung der mit der Leistungsverrechnung zu erreichenden Ziele das geeignete und praxisnahe Modell.

Mit der Nettoveranschlagung wird eine Refinanzierung der laufenden Ausgaben des DLZ über Einnahmen möglich.

Die kostenbasierte Leistungsverrechnung ermöglicht die vollständige Refinanzierung der gesamten Kosten für den Geschäftsbetrieb von DLZ über Einnahmen. Allerdings ist zur Realisierung dieser Leistungsverrechnung die Umstellung des Bundeshaushalts auf eine kostenbasierte Rechnung notwendig. Dieses Modell wird des-

### Projektbericht 2010

halb von der Mehrzahl der Projektbeteiligten als Finanzierungsmodell für Dienstleistungszentren in der Bundesverwaltung präferiert. Es ist jedoch mit dem kameralen System nicht kompatibel, so dass eine kurz- bis mittelfristige Umsetzung als nicht realistisch angesehen wird.

#### 2.2.3.1 Ausgestaltungen der Nettoveranschlagung

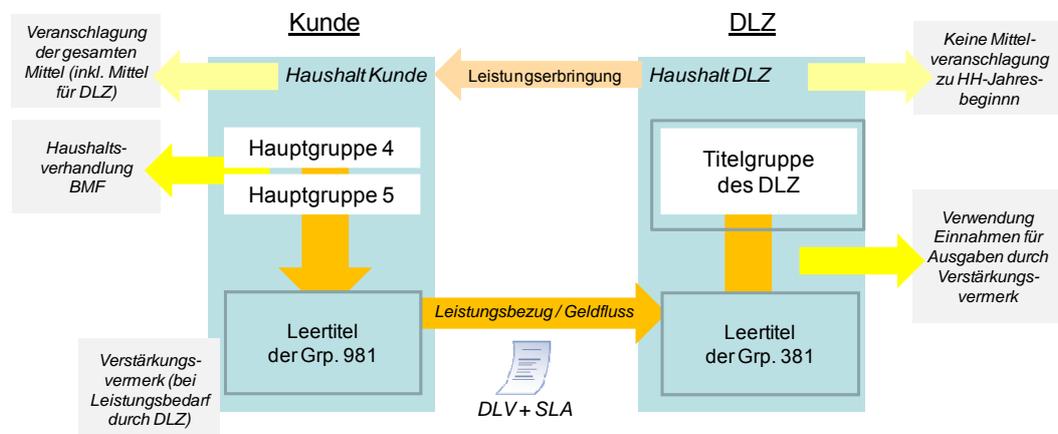
Die Nettoveranschlagung ist durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet:

- Die ressortinterne und -übergreifende Leistungsverrechnung erfolgt auf der Basis einer abgeschlossenen DLV zwischen Kundenbehörde und DLZ.
- Das DLZ verfügt zu Beginn des Haushaltsjahres grundsätzlich (in der Reinform der Nettoveranschlagung) über keine Mittel im Haushalt.
- Die Veranschlagung der für den Leistungsbedarf benötigten Mittel im Haushalt der Kundenbehörde erfolgt auf den Titeln der entsprechenden Hauptgruppen (Einsparungen aus dem vorhandenen Etat).
- Soll der Leistungsbedarf einer Kundenbehörde durch ein DLZ abgedeckt werden, sind die Mittel durch Übertragung/Verrechnung gem. 13.1 Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes (HRB) i. V. m. der Experimentierklausel (Anlage 12 zum BMF-Haushaltsaufstellungs-

### Projektbericht 2010

schreiben 2011, s. Anlage 4) wie folgt an das DLZ zu „zahlen“.

- Die Kundenbehörde bezieht die Leistung und „zahlt“ dem DLZ den in der DLV vereinbarten Leistungspreis (Geldfluss) im Wege der Verrechnung über den Festtitel 981.6.
- Die Einnahmen werden beim DLZ auf dem Festtitel 381.6 verbucht.
- Die Verwendung der Einnahmen für die zur Leistungserstellung benötigten Ausgaben erfolgt durch Verstärkung der entsprechenden Titel in der Titelgruppe des DLZ durch Haushaltsvermerk.



**Abbildung 2: Prinzip der Nettoveranschlagung**

Bei einer möglichen späteren Umsetzung der Nettoveranschlagung gibt es bezüglich der Behandlung von Bestandskunden und der Einpreisung von Investitionen verschiedene im Ergebnisbericht des Teams Finanzie-

**Projektbericht 2010**

rung (Anlage 3) dargestellte Handlungsalternativen. Die Experimentierklausel im Haushalt 2011 zur Erprobung der Nettoveranschlagung ist in Ziffer 19 und der Anlage 12 des BMF-Haushaltsaufstellungs-rundschreibens 2011 geregelt (Anlage 4).

**2.2.3.2 Kalkulationsschema**

Die der Leistungsverrechnung zu Grunde liegende Preiskalkulation eines DLZ basiert ausschließlich auf den haushalterischen Daten zu den Einnahmen und Ausgaben. Für die Preiskalkulation bedarf es eines einheitlichen und verbindlich anzuwendenden Kalkulationsschemas, das die wesentlichen Kalkulationspositionen im Personal-, Sachmittel- und Investitionsbereich berücksichtigt.

Die nachfolgende Tabelle beinhaltet das Kalkulationsschema für eine ausgabenbasierte Preisermittlung.

| <b>Einheitliches Kalkulationsschema zur Nettoveranschlagung</b> |   |
|---|---|
|   | <b>Direkte Ausgaben der Dienstleistung</b>  |
|   | <b>Direkte Personalausgaben</b>   |
|   | Personalhauptausgaben   |
|   | Personalnebenausgaben (inkl. Versorgungsrücklagen /Versorgungsfonds)                |
|   | <b>Direkte Sachausgaben</b>   |
|   | Aufträge und Dienstleistungen   |
|   | Sachverständige   |
|   | Geschäftsbedarf   |
|   | Reisekosten   |
|   | Mieten für Grundstücke, Gebäude, Anlagen und Räume, Maschinen, Geräte und Fahrzeuge |

Projektbericht 2010

|   |   |
|---|---|
|   | Miete für DV-Anlagen, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Maschinen und Software  |
|   | Kommunikationsausgaben  |
|   | Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen  |
|   | Wartung (IT)  |
|   | <i>u. a.</i>  |
|   | <b>Direkte Investitionsausgaben</b><br>(mit eindeutigem Bezug zur Dienstleistung)   |
| + | <b>Sonstige Ausgaben, die der Dienstleistung nur mittelbar zurechenbar sind</b> (Anteilige sonstige Verwaltungs-, Bewirtschaftungs- und Investitionsausgaben i. w. S. bspw. per Zuschlag) |
| = | <b>(Voll-)Ausgaben der Dienstleistung pro Periode</b>   |
| / | Produktions-/Ausbringungsmenge pro Periode  |
| = | <b>(Voll-)Ausgaben der Dienstleistung pro Stück (Stückpreis)</b>  |

Abbildung 3: Kalkulationsschema Nettoveranschlagung

Die Preisbildung soll auf Basis aller mit der Dienstleistungserstellung im Zusammenhang stehenden Ausgaben pro Periode durchgeführt werden. Über den betreffenden Produktionsmengenansatz erfolgt die Stückpreisermittlung einer Dienstleistung.

**2.2.3.3 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)**

Für die effiziente und transparente Ermittlung aller für die Bildung der Preise einer Dienstleistung benötigten ausgabengleichen Kosten und Kostenbestandteile ist die Implementierung einer KLR bei der Nettoveranschlagung geboten. Dieses grundlegende Erfordernis wird auch durch das Feinkonzept des Projektes MHR hinsichtlich einer verbindlichen Einführung der KLR mit

### Projektbericht 2010

zugehöriger Anlagenbuchhaltung in allen Behörden (KLR als zentrales Kernelement) bestätigt. Bestätigt wird das auch durch die Erkenntnisse aus einer im Projekt durchgeführten Bestandsaufnahme der Leistungsverrechnung in großen DLZ der Bundesverwaltung (Anlage 3).

#### 2.2.3.4 Experimentierklausel

Um das Finanzierungsmodell der Nettoveranschlagung umzusetzen und die ressortinterne Leistungsverrechnung zu ermöglichen, bedarf es einer Experimentierklausel, die den Rahmen für die Finanzierung eines DLZ über Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss bildet.

Die Experimentierklausel zur Erprobung der Nettoveranschlagung kann erstmals im Haushaltsjahr 2011 ausschließlich für die 17 Pilotprojekte angewendet werden. Zentrale inhaltliche Bestandteile der Experimentierklausel sind:

- Ressortinterne Verrechnung der Leistungen durch eine zunächst zeitweilige Erweiterung der Nr. 13.1 HRB
- Ressortübergreifende Leistungsverrechnung für sämtliche Ausgaben des DLZ gemäß der jeweiligen DLV ohne verpflichtende Anwendung der Wertgrenzen (VV Nr. 3 und 4 zu § 61 BHO)
- Vorgabe einer vom Ressort zu beantragenden Titel- und Vermerkstruktur mit eigenständiger Titel-

### Projektbericht 2010

gruppe für Teil-DLZ (Erhöhung der Transparenz und Abgrenzbarkeit)

Einzelheiten des Haushaltsverfahrens für die DLZ und Kundenbehörden zur Anwendung der Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss enthält Anlage 12 zum Aufstellungs Rundschreiben für das Haushaltsjahr 2011 und der Voranschläge zum Finanzplan 2010 bis 2014 (Anlage 4).

Die Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss auf der Grundlage der Experimentierklausel wird 2011 durch keines der Pilotprojekte in Anspruch genommen.

Ursächlich dafür ist insbesondere der kurze Zeitraum zwischen der Bekanntgabe der Experimentierklausel mit dem Haushaltsaufstellungs Rundschreiben 2011 und der Vorlage der für die Inanspruchnahme der Experimentierklausel 2011 geforderten haushaltsbegründenden Unterlagen. Das betrifft vor allem die Forderung nach Vorlage einer von Kundenbehörde und DLZ unterzeichneten DLV.

DLZ wie Kundenbehörde könnten zwar zu diesem frühen Zeitpunkt Aussagen zu Art und Preis der Leistung, zum Leistungsumfang und zum Ressourcenbedarf des DLZ treffen. Wegen fehlender Sicherheiten im Verfahren bezüglich der Bereitstellung der für die Leistungserbringung erforderlichen Ausgaben und Ressourcen können beide Seiten jedoch im Vorfeld der Haushalts-

### Projektbericht 2010

aufstellung keine Verbindlichkeiten mit der Tragweite einer DLV eingehen.

Als schwierig erweist sich auch der vollständige Nachweis der Kompensation der Stellenhülsen in der im Haushaltsaufstellungsgrundschriften geforderten Weise. Die Notwendigkeit einer Kompensation wird anerkannt. Die Frage ist, wie detailliert die Kompensation bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren nachgewiesen werden muss bzw. ob eine weitere Präzisierung im Haushaltsvollzug (Sperrung und Entsperrung von Stellenhülsen) erfolgen kann.

Diese Probleme müssen in Vorbereitung auf die Ausbringung der Experimentierklausel für das Haushaltsjahr 2012 geklärt werden.

#### **2.2.4 Effizienzpotentiale der Dienstleistungszentren für die Verwaltungsmodernisierung**

Das Projekt DLZ soll einen Beitrag zur Erschließung von Effizienzpotentialen in der Bundesverwaltung und damit zur Entlastung des Bundeshaushaltes leisten.

Anreize für ein entsprechendes wirtschaftliches Handeln der Ressorts sollen durch Verbleib eines Teils der zu erwartenden Effizienzgewinne bei den Kundenbehörden und den DLZ geschaffen werden.

Dieser Ansatz hat sich in der Diskussion um die Entwicklung einer Leistungsverrechnung mit Geldmittelfluss grundsätzlich als richtig erwiesen. Verzichtet wird im Weiteren jedoch auf den Begriff „Effizienzrendite“. Die-

### Projektbericht 2010

ser Begriff wurde bisher synonym für die Einsparung bzw. den anderweitigen Einsatz von Stellen verwendet und gibt den komplexen Sachverhalt der Erschließung und Nutzung von Effizienzpotentialen in der Bundesverwaltung nicht adäquat wieder.

Der Erwartung von Effizienzgewinnen liegt die aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung abzuleitende Annahme zugrunde, dass es bei den DLZ durch Skaleneffekte und Standardisierung zu einer Ressourcenoptimierung und damit zur Reduzierung der laufenden Ausgaben für die Dienstleistungserbringung kommt. Die Kundenbehörden partizipieren daran über den Preis für die Dienstleistung und tendenziell sinkenden Ausgaben für den Leistungsbezug (Anlage 5). Neben dieser Mitteleinsparung ist darüber hinaus zu erwarten, dass durch die Aufgabenübertragung zum DLZ personelle Ressourcen bei den Kundenbehörden frei werden.

Diese Effekte können ein nachhaltiger Anreiz für die Aufnahme von Leistungsbeziehungen zwischen DLZ und (potentiellen) Kundenbehörden sein. Inwieweit die Anreize tatsächlich genutzt werden, liegt in der Steuerungsverantwortung der Ressorts. Hierbei wird in jedem Einzelfall die Wirtschaftlichkeit der Verlagerung der Aufgabe an ein DLZ zu untersuchen sein.

Eine eindeutige verursachergerechte Zuordnung der monetären Effekte der Effizienzsteigerung zwischen DLZ und Kundenbehörden ist schwierig. Im Hinblick auf die im Finanzierungsmodell herausgearbeitete und in der Experimentierklausel des Aufstellungsroundschrei-

### Projektbericht 2010

bens für den Haushalt 2011 geregelten ungeteilten Verantwortung der Ressorts für die Finanzierung der DLZ und Kundenbehörden in den Einzelplänen ist eine solche Zuordnung nicht erforderlich. Auf der Grundlage der Erfordernisse zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes sollen die Ressorts künftig im Rahmen der Einzelpläne über die Verwendung von Effizienzgewinnen, die das Ergebnis des aus der Zusammenarbeit zwischen DLZ und Kundenbehörden resultierenden wirtschaftlichen Handelns sind, entscheiden. Dabei kann wie folgt verfahren werden:

- Realisierbare Effizienzgewinne aus der Nutzung von DLZ verbleiben im betreffenden Einzelplan und können dort einer anderen, zweckgerichteten Verwendung zugeführt werden.
- Effizienzgewinne können darüber hinaus als Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes durch den Einzelplan verwendet werden (z. B. Beitrag zu linearen Stellenkürzungen, globalen Minderausgaben).

### 2.3 Personelle Umsetzung

Unter personalwirtschaftlichen Aspekten wurden konkrete Handlungsempfehlungen erstellt, die speziell auf die Bedürfnisse bereits bestehender und im Ausbau begriffener DLZ ausgerichtet sind.

### Projektbericht 2010

#### 2.3.1 Personalgewinnung

Die eigenverantwortliche und möglichst flexible Personalgewinnung und -auswahl durch die DLZ ist entscheidend dafür, dass sie das für die jeweilige Aufgabe am besten geeignete Personal rekrutieren können. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass den DLZ die Möglichkeit eingeräumt wird, über Leistungsverrechnungen mit Geldmittelfluss Stellen durch Einnahmen dauerhaft finanzieren zu können.

Es bestehen folgende Alternativen, Personal für die DLZ zu gewinnen:

1. Stellenausschreibungen im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung
2. Externe Stellenausschreibungen
3. Übernahme von Personal aus privatisierten ehemaligen Bundesbereichen (z. B. Postnachfolgeunternehmen)
4. Übernahme von Personal aus Bereichen, die von Umstrukturierungsmaßnahmen betroffen sind

Empfohlen wird die direkte Personalauswahl durch das DLZ und die generelle Besetzung von Stellen über den Weg der Ausschreibung (Alternative 1).

Die Gewinnung von geeigneten Nachwuchskräften ist für eine gezielte und nachhaltige Personalentwicklung entscheidend. Neben den Absolventen der Laufbahn-

### Projektbericht 2010

ausbildung im mittleren und gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst sind Verwaltungsfachangestellte, (Verwaltungs-) Betriebswirte (FH) und Absolventen kaufmännischer Berufsausbildungen Nachwuchskräfte mit besonders geeigneten Vorbildungen. Es wird den DLZ empfohlen, Auszubildende aus den Kundenbehörden nach bestandener Prüfung verstärkt zu übernehmen. Auf diese Perspektive könnte schon während der Ausbildung hingewiesen werden.

Darüber hinaus sollten die DLZ die Ausbildung zum/zur Fachangestellten für Bürokommunikation und die Ausbildung zum/zur Verwaltungsfachangestellten perspektivisch selbst durchführen. Das ermöglicht den DLZ frühzeitig Nachwuchskräfte auszuwählen und diese über die eigene Ausbildung für die Arbeit beim DLZ zu interessieren und an sich zu binden. Dazu kommt, dass die wesentlichen Inhalte der praktischen Ausbildung in beiden Berufen künftig durch die Bündelung von Querschnittsaufgaben bei DLZ in der Hauptsache ohnehin nur noch bei DLZ vermittelt werden können.

#### 2.3.2 Anforderungsprofile

Anforderungsprofile unterstützen bei der Personalauswahl und können darüber hinaus eine wichtige Hilfestellung bieten, das Personal entsprechend seiner Stärken effektiv einzusetzen sowie das vorhandene Potential jedes Beschäftigten durch Fortbildungsmaßnahmen individuell zu entwickeln.

Zu nennen sind hier

### Projektbericht 2010

- Basiskompetenzen,
- Handlungskompetenzen und
- Kompetenzen im Umgang mit anderen.

Zur Definition der betreffenden Merkmale wird auf die Anlage 6 (Anforderungsprofile) verwiesen.

Für die erarbeiteten beispielhaften Anforderungsprofile wurden die in der Machbarkeitsstudie definierten generellen Rollenstrukturen für DLZ-Mitarbeiter zugrunde gelegt (Generalisten, Spezialisten, Experten mit bzw. ohne Führungsverantwortung), die näher spezifiziert und beschrieben wurden (Anlage 6).

#### 2.3.3 Motivation und Integration der Beschäftigten

Die DLZ weisen in der Art und Weise der Aufgabenerledigung und der personellen Besetzung Besonderheiten gegenüber anderen Organisationen in der öffentlichen Verwaltung auf. Die Arbeit ist tendenziell geprägt durch einen hohen Grad der Standardisierung und Spezialisierung, Routinevorgänge und -abläufe, große Fallzahlen und Teamarbeit. Gleichzeitig werden hohe Anforderungen an Qualität und einheitliche Rechtsanwendung gestellt.

Die personelle Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die DLZ-Beschäftigten zuvor vielfach in einem anderen Bereich der öffentlichen Verwaltung tätig waren und daher mit den besonderen Anforderungen wie z. B. der Serviceorientierung nicht vertraut sind. Darüber hin-

### Projektbericht 2010

aus werden die vor der Tätigkeit beim DLZ erworbenen Qualifikationen möglicherweise nicht den fachlichen Anforderungen bei dem DLZ entsprechen. Beides kann zu Motivationsproblemen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen, wenn bei dem Wechsel nicht die neue Aufgabe beim DLZ, sondern andere Gründe wie z.B. eine wohnortnahe Verwendung im Vordergrund standen. Dem muss mit gezielter Einarbeitung und aufgabenbezogener Fortbildung begegnet werden.

Wichtig für die Motivation ist darüber hinaus eine intensive Kommunikation mit den neuen Beschäftigten zur Entwicklung der Überzeugung, dass DLZ interessante, vielfältige und verantwortungsvolle Aufgaben mit vielen Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Für eine solche Kommunikation sollten Intranet und Internet mit entsprechend gestalteten Auftritten gezielt unterstützend genutzt werden.

Auf das als Anlage 7 beigefügte Programm zur Einarbeitung und Integration neuer Projekt-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird verwiesen.

#### **2.3.4 Ausgestaltung des Arbeitsplatzes und Arbeitsbedingungen**

Immaterielle Anreize wie flexible Arbeitszeiten, Teilzeitbeschäftigung, Arbeitsplatz-Sharing und Telearbeit tragen zu einer hohen und langfristigen Mitarbeiterzufriedenheit sowie zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Dafür hat sich beim Bundesverwaltungsamt (BVA) das dort geltende Arbeitszeitmodell (Anlage

### Projektbericht 2010

8) als besonders geeignet erwiesen. Die Minimalarbeitszeit beläuft sich bei diesem Modell auf 5,5 Stunden pro Arbeitswoche; das Tagesarbeitsmaximum beträgt 12,25 Stunden. Weiterhin besteht die Möglichkeit der Samstagsarbeit. Auf eine Kernarbeitszeit wird verzichtet; Servicezeiten, zu denen qualifizierte Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner präsent sein müssen, sind durch das Team zu regeln. Dieses Modell bietet eine große Vielfalt der individuellen Arbeitszeitgestaltung und wird laut Umfrage von 98% der Beschäftigten als positiv bewertet.

Die 10-jährige Praxis der BVA-Arbeitszeitregelung zeigt einen Anstieg der Mitarbeitermotivation, der vor allem auf mehr Eigenverantwortung und die Förderung der Teamarbeit zurückzuführen ist. Die Behörde gewinnt durch flexibleren Personaleinsatz an Effizienz und Effektivität, was im Ergebnis zu einer höheren Kundenorientierung und Produktivität des Dienstleisters führt.

#### **2.3.5 Personalentwicklung im Dienstleistungszentrum**

Personalentwicklungskonzepte speziell für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von DLZ liegen derzeit nicht vor und sollten erstellt werden. Grundlage für die Personalentwicklung sollten die an anderer Stelle bereits erwähnten Anforderungsprofile bzw. Kompetenzmodelle sein, die auszugestalten sind.

Anhand des in der Machbarkeitsstudie entwickelten Rollenmodells für DLZ-Mitarbeiter sind nachfolgend die

### Projektbericht 2010

möglichen horizontalen wie vertikalen Karrierewege für DLZ-Mitarbeiter dargestellt.

|   | Horizontal   | Vertikal   |
|---|--|--|
| Generalist<br>(in einer bestimmten Aufgabe) | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wechsel der Prozessschritte</li><li>▪ Wechsel der Prozessorientierten Aufgabe</li><li>▪ Wechsel DLZ</li></ul>                  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Qualifizierung zum Spezialisten</li></ul>                        |
| Spezialist                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wechsel der prozessorientierten Aufgabe</li><li>▪ Wechsel DLZ</li></ul>  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Qualifizierung zum Experten (mit und ohne Teamleitung)</li></ul> |
| Experte<br>(mit und ohne Teamleitung)       | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wechsel der prozessorientierten Aufgabe</li><li>▪ Wechsel zur Teamleitung eines internen Teams</li><li>▪ Wechsel DLZ</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Qualifizierung zu Leitungsaufgaben im DLZ</li></ul>              |

**Abbildung 4: Übersicht Identifizierung möglicher Karrierewege**

Für DLZ sind oft hohe Leitungsspannen charakteristisch. Hinzu kommt häufig die Dislozierung von Standorten. Organisationsstrukturen, welche „Zwischenebenen“ beinhalten und zumindest die fachliche Führung und Koordination der Prozesse in kleinen Arbeitseinheiten ermöglichen, werden daher vorgeschlagen. Es wird empfohlen, möglichst viel Verantwortung dorthin zu delegieren, wo diese am sachnächsten ist. Die Delegation von Führungsaufgaben entlastet nicht nur die Führungskräfte, sie fördert gleichzeitig die Motivation und Selbständigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Eine individuelle Verwendungsplanung im Rahmen der zu führenden Gespräche mit der/dem Vorgesetzten hat sich allgemein bewährt. Das Mitarbeitergespräch bzw. das Personalentwicklungsgespräch werden hierfür empfohlen. Auf Basis eines Abgleichs von Anforderungspro-

### Projektbericht 2010

fil und Mitarbeiterprofil kann entschieden werden, welches Ziel angestrebt werden soll.

Programme zur Führungsnachwuchsförderung werden generell mit dem höheren Dienst assoziiert. Für DLZ wird empfohlen, dass auch der gehobene und mittlere Dienst im Wege der Delegation (auch von Führung, z.B. Teamleitung) hierbei stärkere Berücksichtigung findet. Bei allen Laufbahnen im DLZ ist auf die gezielte Auswahl von Führungsnachwuchs unbedingt zu achten.

Die Möglichkeit zur vertikalen Personalentwicklung ist für eine gezielte Personalentwicklung und Förderung ebenso wie für die Motivation der Beschäftigten unabdingbar – unabhängig von finanziellen Anreizen. Darüber hinaus bietet auch die mit einem Wechsel des Arbeitsgebietes verbundene horizontale Personalentwicklung eine für die Beschäftigten und die DLZ wichtige Entwicklungsmöglichkeit.

#### 2.3.6 Fortbildung

Die stark dienstleistungsorientierte und teamgeprägte Arbeit in einem DLZ erfordert von den Beschäftigten hohe Kompetenzen nicht nur im fachlichen Bereich. Dabei ist zusätzlich zwischen Beschäftigten mit und ohne Führungsaufgaben zu unterscheiden.

Im Rahmen des ressortübergreifenden Ansatzes haben die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) und das Bildungs- und Wissenschaftszentrum der Bundesfinanzverwaltung (BWZ) in Abstimmung mit dem

### Projektbericht 2010

DLZ-Projekt ein auf DLZ-Bedürfnisse zugeschnittenes Fortbildungskonzept entwickelt.

#### 2.3.6.1 Fortbildungskonzept

Das Fortbildungskonzept ist modular aufgebaut und grundsätzlich in allen DLZ unabhängig von der fachlichen Ausrichtung einsetzbar. Die Veranstaltungen werden getrennt für verschiedene Zielgruppen durchgeführt.

Das Konzept enthält folgende Module:

1. Modul Kommunikation und Kooperation für Beschäftigte mit und Beschäftigte ohne Führungsaufgaben
2. Modul Führung im DLZ für Beschäftigte mit Führungsaufgaben
3. Modul Steuerung von DLZ für Beschäftigte mit herausgehobenen Führungsaufgaben
4. Modul Stressbewältigung und Selbstmanagement für Beschäftigte ohne Führungsaufgaben

Das Konzept muss auf die einzelnen Zielgruppen in den verschiedenen DLZ zugeschnitten werden. Dies erfordert im Vorfeld eine konkrete Bedarfsanalyse durch die Bildungsanbieter, die auch die Vorerfahrungen der potentiellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer einbezieht (siehe Anlagen 9 und 10).

### Projektbericht 2010

#### 2.3.6.2 Durchführung der Fortbildung

BAköV und BWZ werden die Fortbildungsveranstaltungen für DLZ-Beschäftigte zu den „überfachlichen“ Themen durchführen. Die Schulungen sollen ab dem Jahr 2010 pilotiert werden. Nach Abschluss der Pilotierungsphase und Evaluation wird die Möglichkeit, die Schulungen in Anspruch zu nehmen, allen projektbeteiligten DLZ unter Berücksichtigung der bei den Bildungsanbietern vorhandenen Kapazitäten offen stehen. Die fachspezifische Fortbildung der Beschäftigten der DLZ sollte in der Regel in der Zuständigkeit der jeweiligen DLZ auf der Grundlage entsprechender Fortbildungskonzepte in Zusammenarbeit mit den oben genannten Bildungsträgern erfolgen.

#### 2.3.7 Einbindung von Personal- und Interessenvertretungen

Eine frühzeitige und gezielte Einbindung von Personal- und Interessenvertretungen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Sie trägt zur Förderung der Akzeptanz neuer Aufgaben und damit verbundenen Arbeitsabläufe bei und hilft unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen.

Den Personalvertretungen stehen bei vielen Maßnahmen, die mit Modernisierungsvorhaben und Organisationsveränderungen zusammenhängen, Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte zu. Soweit Regelungen zur personalvertretungsrechtlichen Mitbestimmung und Mitwirkung nicht einschlägig sind, ist der allgemeine Unterrichtsanspruch gemäß § 68 Abs. 2 BPersVG

### Projektbericht 2010

zu berücksichtigen. Zudem soll gemäß § 66 Abs. 1 BPersVG in den Monatsgesprächen auch die Gestaltung des Dienstbetriebs behandelt werden, insbesondere diejenigen Vorgänge, die die Beschäftigten wesentlich berühren.

Die ressortübergreifende Einbindung von jeweils zuständigen Personal- und Interessenvertretungen ist aktuell nicht geregelt. Im Sinne einer frühzeitigen Einbindung wird auch hier auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit verwiesen.

Die Einbindung von Gremien könnte wie folgt aussehen:

Projektbericht 2010

| Falkonstruktion:<br>Eine potenzielle Kundenbehörde überlegt bestimmte Dienstleistungen zukünftig von einem DLZ wahrnehmen zu lassen.                      | Einbindungsstrategie abgebende Behörde             |   |  | Einbindungsstrategie des DLZ |  |  |                 |
|---|--|---|--|------------------------------|--|--|-----------------|
|   | Prozessschritt                                     | Wer?  | Welche Info?   | Rechtl. Grundl.              | Wer?   | Welche Info?   | Rechtl. Grundl. |
| Erste Überlegungen der Kundenbehörde zur Übertragung von Aufgaben   | * ggf. GleIB<br><br>* ggf. PV                      | * Überlegungen  | * Mitwirkung bei allen personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen etc.<br>> BGleIG § 19 Abs. 1 Nr. 2<br>* Vertrauensvolle Zusammenarbeit - § 2 BPersVG<br>* im Rahmen des Monatsgesprächs - § 66 Abs. 1 BPersVG |                              |  |  |                 |
| Richtungsentscheidung -> Erstellung eines Konzeptes zur Übertragung von Aufgaben auf Seiten Kundenbehörde einschließlich personalwirtschaftlicher Aspekte | * PV<br>* GleIB<br><br>* ggf. SBV (wenn betroffen) | * Grundzüge des Konzeptes   | * Vertrauensvolle Zusammenarbeit § 2 BPersVG<br>BGleIG § 20, ggf. SGB IX, §§ 95 ff im Rahmen des Monatsgesprächs § 66 Abs. 1 BPersVG   |                              |  |  |                 |
| Abstimmung der Kundenbehörde mit einem DLZ bzgl. der Möglichkeiten, die Aufgaben wahrzunehmen   | Keine  |   |  | Keine                        |  |  |                 |
| Entscheidung der Behördenleitung zur Realisierung der Konzeption (einschließlich grundsätzlicher personalwirtschaftlicher Maßnahmenplanung)               | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV                       | * Entscheidung über Konzept<br>* Einvernehmen im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit anstreben | * Mitwirkungsrecht der PV aufgrund organisatorischer Veränderungen - BPersVG § 78<br>* Mitwirkung bei allen personellen, organisatorischen Maßnahmen etc.<br>- BGleIG § 19, SGB IX   | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV | * Im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit Information über Neugeschäft             | * Vertrauensvolle Zusammenarbeit -> BPersVG § 2<br>-> BGleIG § 20, ggf. SGB IX   |                 |
| Abschluss einer Dienstleistungsvereinbarung   | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV                       | * Vertrag zur Kenntnisnahme (Unterrichtung)   | * Vertrauensvolle Zusammenarbeit -> BPersVG § 2<br>-> BGleIG § 20<br>* im Rahmen des Monatsgesprächs - § 66 Abs. 1 BPersVG   | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV | * Vertrag zur Kenntnisnahme (Unterrichtung)  | * Vertrauensvolle Zusammenarbeit -> BPersVG § 2<br>-> BGleIG § 20  |                 |
| Realisierung der Einzelmaßnahmen (Einstellung, Abordnung, Versetzung etc.)  | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV                       | * Zustimmung ist einzuholen   | * Mitbestimmungsrechte -> BPersVG §§ 75 - 78<br>* Mitwirkungsrechte bei allen personellen und organisatorischen Maßnahmen etc.<br>BGleIG § 19, SGB IX<br>* BBG<br>* BeamtStG   | * PV<br>* GleIB<br><br>* SBV | * Zustimmung ist einzuholen, soweit das DLZ von den Einzelmaßnahmen selbst betroffen ist | * Mitbestimmungsrechte -> BPersVG §§ 75 - 77<br>* Mitwirkungsrechte bei allen personellen und organisatorischen Maßnahmen etc.<br>-> BGleIG § 19, SGB IX |                 |

Abbildung 5: Schaubild Fahrplan Einbindung von Gremien

2.4 Angebotsdatenbank

Die am Projekt Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren beteiligten Ressorts haben sich in der vergangenen Legislaturperiode über den Aufbau einer Angebotsdatenbank (DLZ-Portal) verständigt, die einen Überblick über vorhandene Dienstleistungsange-

### Projektbericht 2010

bote ermöglichen und zugleich den Wettbewerb unter den DLZ der Bundesverwaltung fördern soll. Mit dieser Zielsetzung wurde eine Angebotsdatenbank entwickelt und umgesetzt.

#### 2.4.1 Realisierung der Angebotsdatenbank zum 01.01.2010

Die Angebotsdatenbank ist planmäßig zum 01.01.2010 im Intranet des Bundes<sup>1</sup> in den Wirkbetrieb gegangen. In der ersten Ausbaustufe der Angebotsdatenbank werden zunächst die im Projekt DLZ pilotierten Dienstleistungen sowie einige ausgewählte Angebote der DLZ-IT des Bundes dargestellt.

---

<sup>1</sup> <http://www.intranet.bund.de> unter dem Menüpunkt „Angebote Dienstleistungszentren“

Projektbericht 2010

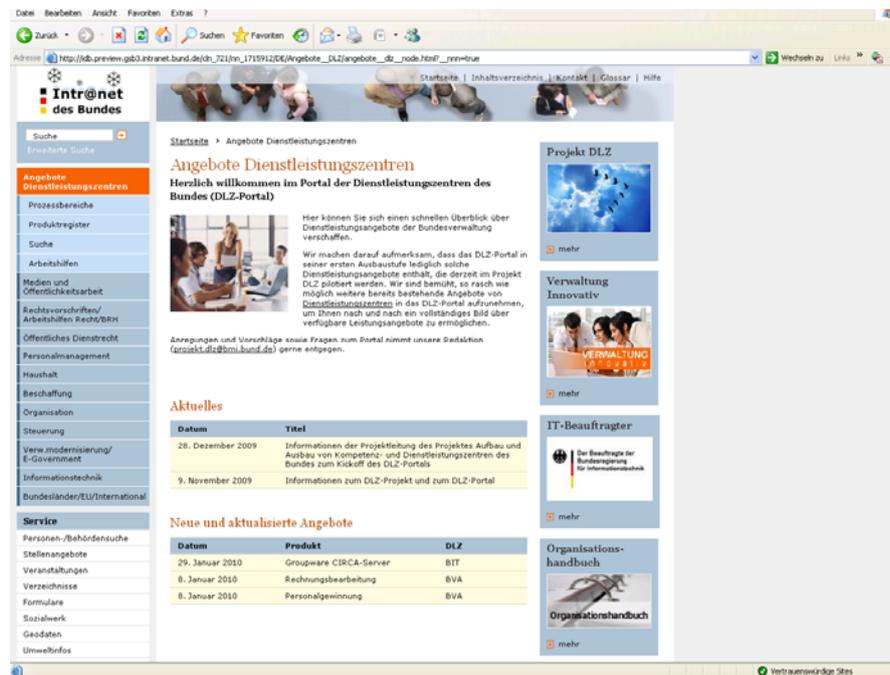


Abbildung 6: Startseite DLZ-Portal

Neben den wesentlichen Basisdaten eines DLZ und der angebotenen Dienstleistung (wie Produktbeschreibung, Service-Levels, IT-Voraussetzungen und Kundennutzen) sind zugleich Prozessinformationen zur Identifizierung von Schnittstellen in den jeweiligen Kundenbehörden hinterlegt.

So wird eine vergleichende und anschauliche Übersicht über standardisierbare verwaltungsinterne Dienstleistungsangebote aus den Bereichen Personal, Haushalt, Beschaffung und Informationstechnik ermöglicht und zugleich dem Ziel der Errichtung einer einheitlichen Präsentationsplattform für die Angebote der DLZ und der Schaffung einer neuartigen Transparenz über die Angebote in der Bundesverwaltung in einem ersten Schritt Rechnung getragen.

### Projektbericht 2010

Fortlaufend werden weitere Maßnahmen zur inhaltlichen Qualitätssicherung der Darstellung der Angebote angestrebt. Dies sind z.B. die sukzessive Anpassung einzelner DLZ-Prozessmodelle an die abgestimmten Konventionen zur Modellierung oder die Ergänzung aussagekräftiger Service-Levels.

#### **2.4.2 Wesentliche Festlegungen für die Umsetzung der Angebotsdatenbank**

Im Rahmen der Umsetzung der Angebotsdatenbank wurden einige grundsätzliche Festlegungen getroffen. Detailliertere Informationen sowie die Beschreibung funktionaler und nicht-funktionaler Anforderungen sind dem Fachkonzept „Beschreibung der Anforderungen an ein zentrales DLZ-Portal des Bundes“ vom September 2009 zu entnehmen (Anlage 11).

Grundlage für die Datenerhebung der in der Angebotsdatenbank präsentierten Dienstleistungsangebote und IT-Produkte bildet ein in den am Projekt teilnehmenden Ressorts abgestimmtes und sehr detailliertes Produktdatenblatt. Maßgeblich für die Realisierung der Vergleichbarkeit der in der Angebotsdatenbank eingestellten Angebote ist eine übergreifende Produktstruktur, die in einem abgestimmten Produktkatalog zusammengeführt ist und gleiche Terminologien für die gleichen Leistungen (Produkte) festschreibt.

Aus Gründen der Qualitätssicherung wurde ein zentrales Redaktionskonzept realisiert. Eine beim BMI eingerichtete Koordinierungsstelle verwaltet die Angebotsda-

### Projektbericht 2010

tenbank und übernimmt die redaktionelle Arbeit der einzustellenden Informationen. Alle Inhalte der Angebotsdatenbank sind jedem Nutzer des Intranet des Bundes zugänglich.

#### 2.4.3 Ausblick zur Erweiterung der Angebotsdatenbank

Weitere Ausbaustufen der Angebotsdatenbank sind geplant. Die Angebotsdatenbank soll sukzessive um die Bereiche erweitert werden, in denen Dienstleister der Bundesverwaltung bereits seit vielen Jahren tätig sind. Es ist angedacht, in einem schrittweisen Vorgehen zunächst die Vervollständigung der Dienstleistungsangebote in den bestehenden Prozessbereichen Personal, Haushalt und Beschaffung zu realisieren. Dabei soll die Angebotsdatenbank jedem DLZ (auch außerhalb der Projektressorts) offen stehen, soweit die Zugangsvoraussetzungen wie z.B. die Bereitschaft eines DLZ, mittelfristig Kundenzufriedenheitsbefragungen durchzuführen, erfüllt sind und die Dienstleistungsangebote nebst zugehörigen Prozessdarstellungen in ihrer Transparenz den Anforderungen entsprechen. Ziel ist die Darstellung sämtlicher verfügbarer Dienstleistungen in der Bundesverwaltung, was die Ergänzung weiterer Prozessbereiche (Innerer Dienst, Organisation etc.) inkludiert. Daneben sollen künftig die Prozessdarstellungen mit einer zentralen Prozessbibliothek verknüpft werden.

### Projektbericht 2010

Nach der Finalisierung des Produktkataloges 2010 durch den IT-Rat im Bereich der IT-Produkte ist die Aufnahme vielfältiger IT-Produkte vorgesehen.

Der Prozess der Weiterentwicklung der Angebotsdatenbank und der Aktualisierung bereits dargestellter Leistungen wird durch die Koordinierungsstelle begleitet und gesteuert.

### Projektbericht 2010

#### 3 Ergebnisse der Pilotprojekte

Wesentlicher Bestandteil des Berichts ist die Bewertung der Pilotprojekte. Die Ergebnisse werden wie folgt dargestellt:

1. Kurzbeschreibung des Angebots,
2. Bewertung des (Soll-)Prozesses auf Basis des Musterprozesses in der Machbarkeitsstudie,
3. Kurze Auswertung des Projektverlaufs.

##### 3.1 Übergreifende Erkenntnisse

Die in den Pilotprojekten gesammelten Erfahrungen lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Grundidee des DLZ-Modells einer prozessorientierten Kooperation anhand standardisierter und IT-gestützter Prozesse wird in allen Projekten bestätigt.
- Bestimmte Musterprozesse der Machbarkeitsstudie konnten in allen Projekten weitestgehend als Grundlage für die Festlegung des Aktivitätssplitts zwischen Kundenbehörde und DLZ herangezogen werden. An verschiedenen Stellen waren aber Konkretisierungen der Prozessmodelle erforderlich.
- Fast alle Projekte haben zeitliche Verschiebungen erhalten. Verantwortlich dafür sind einerseits die Personalausstattung der Projektteams (Dop-

### Projektbericht 2010

pelbelastungen aufgrund der Matrix-Projektorganisationen) und andererseits Abhängigkeiten von der Verfügbarkeit der IT.

- Es zeigt sich, dass die Umsetzung des DLZ-Modells nur bei entsprechend standardisierter und verlässlicher IT-Unterstützung möglich ist, die auch den Anforderungen behördenübergreifender IT-Schnittstellen gerecht wird.

### 3.2 Haushalt

Für das Produkt „Rechnungsbearbeitung“ haben zwei DLZ (Bundesverwaltungsamt [BVA] und Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen [BADV]) entsprechende Dienstleistungsangebote aufgebaut.

Die Rechnungsbearbeitung beinhaltet die Abwicklung von Einnahmen und Ausgaben. Die Rechnungsbearbeitung umfasst dabei die Bearbeitung vom Eingang der Rechnung bis zur Veranlassung der Zahlung. Wesentlich ist, dass die inhaltliche Verantwortung bei der Kundenbehörde verbleibt, diese aber dennoch von Routinearbeit vollständig entlastet wird. Die Fach- und Ressourcenverantwortung bleibt bei der Kundenbehörde.

#### 3.2.1 Abweichungen von der Machbarkeitsstudie

In beiden Projekten orientieren sich die Prozesse am Prozessmodell der Machbarkeitsstudie und sind damit in der Grundstruktur deckungsgleich.

### Projektbericht 2010

In einem zentralen Punkt unterscheiden sich beide Dienstleistungsangebote:

Der Rechnungseingang beim BVA erfolgt **zentral**, d.h. beim DLZ, und beim BADV **dezentral**, d.h. bei der Kundenbehörde.

Dadurch entstehen beim BADV für den Rechnungstransport von der Kundenbehörde zum DLZ zusätzliche Aufwände und Verteilzeiten, die beim BVA durch die Nutzung eines Workflows entfallen.

Dort, wo bei Kundenbehörde und / oder DLZ noch kein automatisiertes Verfahren eingesetzt wird, sind die Feststellungsvermerke nach den Verwaltungsvorschriften zur BHO (sachliche und rechnerische Richtigkeit) auf den zahlungsbegründenden Unterlagen anzubringen. Letztlich verkürzt sich daher bei Kundenbehörden ohne automatisiertes Verfahren die Laufzeit der Rechnungsbearbeitung im Vergleich zum zentralen Eingang der Rechnungen.

#### 3.2.2 Erfahrungen aus den Piloten

Der IT-gestützte Standardprozess lässt sich nicht in allen Fachbereichen der Kundenbehörden so zügig wie zuerst geplant etablieren. Für derartige Bereiche wurden Übergangsszenarien vereinbart.

Vor jeder Begründung einer Leistungsbeziehung ist die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung zu betrachten.

### Projektbericht 2010

#### 3.3 Personal

Im Rahmen der Pilotprojekte wurden 8 verschiedene Teilprozesse in den Prozessbereichen Personalabrechnung, Personaladministration, Personalgewinnung und Personalnebenleistungen betrachtet:

| Prozessbereich (Level 1) | Teilprozess (Level 2)   | DLZ                           |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Personalabrechnung       | Entgeltberechnung       | BNetzA                        |
| Personaladministration   | Arbeitszeiterfassung    | BVA                           |
|                          | Personalberichtswesen   | BVA                           |
| Personalgewinnung        | Personalgewinnung       | BVA; DLZ PersOrg <sup>2</sup> |
| Personalnebenleistungen  | Reisekostenabrechnung   | BNetzA                        |
|                          | Reisemittelbuchung      | BVA                           |
|                          | Trennungsgeldabrechnung | BNetzA                        |
|                          | Umzugskostenerstattung  | BNetzA                        |

**Abbildung 7: Aufgebaute DLZ-Angebote für den Prozessbereich Personal**

Aus den Pilotprojekten im Bereich Personal resultieren insgesamt 9 Dienstleistungsangebote. Dabei liegen für das Produkt „Personalgewinnung“ konkurrierende Angebote von DLZ vor. Detaillierte Angaben zu allen Angeboten können der Angebotsdatenbank / Prozessbereich Personal im Intranet des Bundes entnommen werden.

---

<sup>2</sup> DLZ für Personalgewinnung und Organisationsangelegenheiten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (DLZ PersOrg)

### Projektbericht 2010

#### 3.3.1 Abweichungen von der Machbarkeitsstudie

In der überwiegenden Anzahl der Teilprojekte konnten die Musterprozesse der Machbarkeitsstudie als Basis für die Ausgestaltung eines Standardprozesses mit der Festlegung des Aktivitätssplitts zwischen Kundenbehörde und DLZ zugrundegelegt werden. An verschiedenen Stellen erfolgten jedoch Konkretisierungen und Ausprägungen des Musterprozesses, da im Zuge des Projektverlaufs deutlich wurde, dass komplexe Geschäftsprozesse eines höheren als in der Machbarkeitsstudie dargelegten Detaillierungsgrades bedürfen.

Detaillierungen erfolgten insbesondere beim Standardprozess des Teilprojektes „Arbeitszeitmanagement nach dem ganzheitlichen Ansatz beim BVA“. Für den Bereich Personalberichtswesen, der in der Machbarkeitsstudie nur sehr abstrakt behandelt wurde, führten die Ergebnisse des Projektes zu einem völlig neuen Dienstleistungsangebot des BVA.

#### Entgeltabrechnung

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) bietet Bundesbehörden und Zuwendungsempfängern des Bundes ein Dienstleistungsangebot im Bereich der Entgeltabrechnung an, welches auch im Rahmen des Projektes pilotiert wurde.

Der in der Machbarkeitsstudie vorgegebene Musterprozess entspricht grundsätzlich, d.h. in Bezug auf den

### Projektbericht 2010

Aktivitätensplitt und die Prozessdiagramme dem Sollprozess der BNetzA für die Entgeltabrechnung.

Die Annahmen aus der Machbarkeitsstudie wurden jedoch differenziert bewertet, da zum einen die elektronische Personalakte als auch Selbstverwaltungs-Service<sup>3</sup> für Mitarbeiter innerhalb der Bundesbehörden noch nicht eingeführt sind und somit in der Pilotierungsphase auch nicht zur Verfügung standen.

### Arbeitszeiterfassung / Arbeitszeitmanagement

Das Verwaltungs-Service-Zentrum (VSZ) beim BVA bietet unterschiedlich abrufbare Dienstleistungspakete im Bereich Arbeitszeitmanagement für Bundesbehörden und Bundesministerien an und weicht mit der angebotenen Systemlösung von den Geschäftsprozessen der Machbarkeitsstudie in größerem Umfang ab. Das modular aufgebaute System zeichnet sich durch die Bündelung der Komponenten Zeiterfassung und -abrechnung (z.B. Mehrarbeit, Überstunden), Urlaubsabwicklung und Schichtdienstabwicklung sowie durch seine Kompatibilität zum Personalmanagementsystem EPOS 2.0 aus, kann darüber hinaus jedoch auch an andere Personalsysteme angebunden werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. auch Employee Self Service (ESS): Unter Employee Self Service 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).

### Projektbericht 2010

#### Personalberichtswesen

Ein Dienstleistungsangebot im Bereich des Personalberichtswesens wird durch das VSZ beim BVA zur Verfügung gestellt.

Zum Thema Personalberichtswesen führten die Ergebnisse des Projektes zu einem völlig neuen Dienstleistungsangebot für eine effektive und effiziente Informationsverteilung eines operativen und strategischen Personalberichtswesens. Das im Pilotprojekt gefundene Zielmodell schafft eine erhebliche Entlastung bei der Berichtserstellung und der Berichtsbeschaffung. Das neue Serviceangebot unterstützt zudem die stetige Beibehaltung einer hohen Datenqualität und schafft Transparenz bei der Datenhaltung von Arbeitnehmerdaten. Ferner ist der Aufbau eines Kennzahlenmanagements möglich.

#### Personalgewinnung

Für die Abwicklung von Personalgewinnungsverfahren liegt neben dem Dienstleistungsangebot des Servicezentrums Personalgewinnung (SZP) im BVA ein weiteres Angebot des DLZ für Personalgewinnung und Organisationsangelegenheiten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (DLZ PersOrg) vor. Beide DLZ verstehen sich als Servicestelle für die Kundenbehörden und als Ansprechpartner für die Bewerber/innen. Die abschließende Entscheidungsbefugnis über die Einstellung geeig-

### Projektbericht 2010

netter Bewerber/innen verbleibt bei den Kundenbehörden.

Der vom SZP des BVA erarbeitete Sollprozess entspricht im Wesentlichen dem Musterprozess der Machbarkeitsstudie und soll auch der Pilotierung ab 01.01.2011<sup>4</sup> zugrunde gelegt werden. In Ergänzung zum Musterprozess wird jedem durch das SZP zu bearbeitenden Personalgewinnungsverfahren ein verfahrenssteuernder und schriftlich fixierter Personalgewinnungsauftrag nebst Beratung vorangestellt, der auftragsbezogen die Basis für die weitere Leistungserbringung darstellt. Darüber hinaus bildet die Online-Bewerbung (mittels eigens erstelltem Online-Bewerbungsbogen) das Standardbewerbungsformat. Das bedeutet, dass es an dieser Stelle des Prozesses keine papiergebundenen Bewerbungen mehr gibt und die ersten Bearbeitungsschritte im Wesentlichen papierlos und somit effizienter gestaltet werden.

Das DLZ PersOrg des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) richtet sich vorzugsweise an Kundenbehörden, die das Personalverwaltungssystem der Firma SAP einsetzen. Abweichungen vom Musterprozess der Machbarkeitsstudie liegen nicht vor.

---

<sup>4</sup> Der verzögerte Pilotstart begründet sich in den nicht vorhandenen Ressourcen beim Dienstleister und der nicht geklärten Frage der Finanzierung des DLZ sowie beim für die IT-Unterstützung zuständigen Referat.

### Projektbericht 2010

Eine Herausforderung für die Mitarbeiter/innen des DLZ PersOrg ist, dass einige Behörden die Vorteile der Zentralisierung noch nicht in Gänze angenommen haben. Als Ergebnis der durchgeführten Kundenzufriedenheitsbefragung wurde u.a. deutlich, dass die Bemühungen der DLZ-Mitarbeiter/innen anerkannt werden, jedoch eine gewisse Unzufriedenheit mit dem für die Nutzer ungewohnten PVS/SAP-System besteht.

Durch die geplante Einführung eines eigenen Qualitätsmanagementsystems wird eine Möglichkeit der strukturierten Prozessoptimierung geschaffen.

### Reisemittelbuchung

Das DLZ des BVA bietet im Bereich der Reisevorbereitung die BRKG<sup>5</sup>-konforme Reisemittelbuchung als Dienstleistung an.

Der Teilprozess Reisevorbereitung wurde in der Machbarkeitsstudie nur sehr grob umrissen. Der Standardprozess wurde daher entsprechend ausgeprägt. Die in der Machbarkeitsstudie genannte Aktivität „Berechnung individueller Abschläge durchführen“ kommt in der Praxis aufgrund der zur Verfügung stehenden Corporate Cards<sup>6</sup> jedoch nicht mehr vor, da die Zahlungsmöglichkeit mit Corporate Cards Vorschüsse überflüssig macht.

---

<sup>5</sup> Abkürzung: Bundesreisekostengesetz

<sup>6</sup> Kreditkarten für Dienstreisende aus dem Rahmenvertrag des Bundes

### Projektbericht 2010

#### Reisekostenabrechnung, Trennungsgeldabrechnung und Umzugskostenerstattung

Die BNetzA bietet u.a. für Bundesbehörden und Zuwendungsempfänger des Bundes die Dienstleistungen Reisekostenabrechnung, Trennungsgeldabrechnung und Umzugskostenerstattung an.

Sowohl auf den Aktivitätensplitt als auch die Prozessdiagramme bezogen, stimmen die in der Machbarkeitsstudie vorgegebenen Musterprozesse mit den entsprechenden Sollprozessen der BNetzA grundsätzlich überein.

Im Rahmen der Pilotierung kristallisierte sich als eine Schwierigkeit heraus, das vom DLZ genutzte elektronische System zur Abwicklung von Dienstreiseangelegenheiten (TMS<sup>7</sup>-Workflow) für den Kundenkreis der Zuwendungsempfänger nutzbar zu machen.

#### 3.3.2 Erfahrungen aus den Piloten

Im Ergebnis hat sich die Erledigung der pilotierten Querschnittsaufgaben im Bereich Personal durch DLZ grundsätzlich bewährt. Ggf. anfänglich vorhandene Bedenken bei den Beteiligten konnten ausgeräumt werden.

Es hat sich gezeigt, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit insbesondere voraussetzt, dass der

---

<sup>7</sup> Abkürzung: Travel-Management-System

### Projektbericht 2010

Aktivitätensplitt definiert und jeder Prozessschritt zwischen DLZ und Kundenbehörde abgestimmt und schriftlich fixiert ist. Voraussetzung hierfür ist ein detailliert ausgeprägter und zugrundegelegter Standardprozess. Zudem sollten Ansprechpartner und deren Vertreter im DLZ und in der Kundenbehörde benannt und deren Erreichbarkeit sichergestellt werden. Bei auftretenden Problemen ist die sofortige Kommunikation wichtig.

Um die angestrebten Effizienz- und Effektivitätsgewinne zu realisieren, müssen Medienbrüche vermieden und Geschäftsprozesse beschleunigt werden. Dazu ist eine anforderungs- und prozessbezogene IT-Unterstützung zwingend erforderlich. Nach Auffassung der BNetzA könnte z.B. durch eine flexiblere und an den Kundenwünschen orientierte Anpassung der Software KIDICAP ein Mehraufwand für zusätzliche Erfassungstätigkeiten vermieden werden.

Daneben kristallisierte sich heraus, dass die jeweiligen Dienstleistungsangebote und -prozesse einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterliegen und daher bedarfsgerecht durch die DLZ anzupassen sind. Dies umfasst u.a. neben der Überarbeitung vorhandener Dokumente (z.B. SLA, Standardschreiben) auch die Weiterentwicklung von IT-Anwendungen (z.B. TMS-Workflow, PVS/SAP-System, KIDICAP). Teilweise werden bereits auf den Erkenntnissen der Pilotierung beruhende IT-Anpassungen bei den DLZ (z.B. DLZ PersOrg) umgesetzt.

### Projektbericht 2010

Weiterhin erwies sich die partielle Verlagerung eines Teilprozesses auf ein DLZ – wie im Pilotprojekt der BNetzA für die Bearbeitung der Reisekostenabrechnung (hier verblieb die Zahlbarmachung der Reisekostenvergütungen bei der Kundenbehörde) – als ineffizient. Ziel sollte es daher sein, die Leistungserbringung bzw. den Leistungsbezug für den gesamten Teilprozess zu realisieren. Soweit überwiegende Sicherheitsinteressen bestehen können die Reiseorganisation und -kostenabrechnung der politischen Leitung davon ausgenommen werden.

Die zum Teil fehlenden personellen Ressourcen für das Projekt führten dazu, dass die erforderlichen Aufgaben nicht immer zeitgerecht und in der gewünschten Intensität durchgeführt werden konnten und im Fall des Teilprojektes „Personalgewinnung beim BVA“ dazu, dass sich der geplante Pilotstart auf 2011 verzögern wird.

Auf die Besonderheit von Zuwendungsempfängern als Kundenkreis wurde durch die BNetzA hingewiesen.

So wird die Bearbeitung von Entgeltangelegenheiten für Zuwendungsempfänger als umfassender im Vergleich zum Tarifbereich des öffentlichen Dienstes erachtet, da eine Vielzahl von individuellen steuerlichen Besonderheiten gefordert wird, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht obligatorisch sind. Aus Sicht des am Pilotvorhaben beteiligten DLZ BNetzA ist die Bearbeitung der Entgeltangelegenheiten für Zuwendungsempfänger nicht für eine Verlagerung auf ein DLZ - im Sinne

### Projektbericht 2010

einer effizienten und standardisierten Bearbeitung - geeignet.

Ferner erwies sich die Anbindung an den TMS-Workflow zur elektronischen Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen als problematisch, da den Zuwendungsempfängern für die vorausgesetzte Einrichtung eines IVBB/IVBV- Zugangs Mehrkosten in nicht zu vernachlässigender Höhe entstehen. In der Folge konnten im Pilotierungszeitraum die Reisekostenabrechnungen nicht mittels des TMS-Workflows bearbeitet werden.

Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit anderen DLZ wird u.a. vor diesem Hintergrund als wünschenswert bewertet, da diese die vorgenannten und weiteren Herausforderungen ebenfalls zu lösen haben.

#### 3.4 Beschaffung

Gegenstand der Pilotphase des Projektes „Beschaffung, ressortübergreifend“ von BMI und BMF war die Erstellung einer Grobkonzeption für ein Geschäftsmodell eines DLZ der Bundesverwaltung, jedoch noch keine Erprobung in der Praxis. Zielsetzung des Projektes ist die Implementierung eines ressortübergreifenden DLZ Beschaffung, das zum 01.07.2011 ein Dienstleistungsangebot für das Gesamtprodukt Beschaffung für die gesamte Bundesverwaltung bereitstellt. Eine ressortübergreifende Abstimmung hat bisher noch nicht stattgefunden. Formuliertes Ziel der Teilprojekte „Beschaffung im BMI“ und „Beschaffung bei den Geschäftsbereichsbe-

### Projektbericht 2010

hörden des BMI“ war die Implementierung eines Standardprozesses für die Beschaffung von Standard- und Individualgütern. Im Rahmen dieses standardisierten und möglichst medienbruchfreien Prozesses soll die Abwicklung weitgehend aller Beschaffungsaufträge entsprechend der Beschaffungsrichtlinie - durch das Beschaffungsamt des BMI (BeschA BMI) umgesetzt werden.

Mit der stufenweisen Realisierung des Teilprojektes „Ressortinterne Beschaffung BMF“ steht über die Zentrale Beschaffungsstelle im Geschäftsbereich des BMF ein weitgehend medienbruchfreier Prozess von der Bedarfsprognose bis hin zur Bestell- und Zahlungsabwicklung mit durchgängigen (elektronischen) Prozessketten zur Verfügung. Der Prozess wird dabei durch ein IT-unterstütztes Berichtswesen ergänzt.

Um ein koordiniertes Vorgehen zu ermöglichen wurde schon im Rahmen der Erstellung der Machbarkeitsstudie ein gemeinsamer Musterprozess zwischen BMI und BMF erarbeitet, der auf den ressortinternen Arbeiten basiert bzw. diesen zugrunde liegt.

#### 3.4.1 Abweichungen von der Machbarkeitsstudie

Aufgrund der Wahrnehmung strategischer, planerischer und operativer Aufgaben durch das DLZ Beschaffung wurde der Musterprozess der Machbarkeitsstudie im ressortübergreifenden Projekt Beschaffung weiter spezifiziert und ausgeprägt. Die Diskussion mit den beteiligten Dienstleistern des BMI und BMF zeigt weitgehende

### Projektbericht 2010

Akzeptanz bei den Behörden im Geschäftsbereich BMI und BMF. Die Musterprozesse in der Machbarkeitsstudie wurden weiter spezifiziert und ausgeprägt und ergeben den Soll-Prozess für das DLZ Beschaffung. Die aktuellen Erhebungen zeigen, dass beide betroffene Dienstleister im Wesentlichen bereits nach dem Soll-Prozess arbeiten. Zusätzliche Prozessbereiche (insbesondere im Rahmen der „strategischen Beschaffung“) müssen noch umgesetzt werden. Erfahrungen liegen insoweit nicht vor. Eine Erprobung im Echtbetrieb erfolgt ab Juli 2011.

Vor dem Hintergrund der Zentralisierung der Beschaffung im BMI soll ein verbindlicher Standardprozess, der dem zwischen BMI und BMF ressortübergreifend geplanten Prozess entspricht, im BMI implementiert werden. Entsprechende Erhebungen im Bereich Beschaffung zeigen, dass in den Fällen einer zentralen Beschaffung im Wesentlichen nach dem Soll-Prozess gearbeitet wird.

Der Soll-Prozess für die Beschaffung bei den Geschäftsbereichsbehörden des BMI wurde von den beteiligten Behörden weitgehend anerkannt. Insoweit gibt es kaum Abweichungen vom Standardprozess, so dass dieser in den Pilotbehörden - so wie er zwischen BMI und BMF ressortübergreifend geplant ist - weitgehend umgesetzt werden konnte. Intensiveren Diskussionsbedarf gab es sowohl bei der Anzahl der die Beschaffungen auslösenden Stellen in den Behörden und bei der Automatisierung der Prozesse.

### Projektbericht 2010

Die Fachprozesse des Teilprojektes Ressortinterne Beschaffung des BMF entsprechen den Prozessen der Machbarkeitsstudie, wurden jedoch weiter detailliert, um konkrete fachliche Anforderungen an IT-Fachverfahren ableiten zu können. Grundlage hierfür waren insbesondere die Ergebnisse des Projektes NOB BMF<sup>8</sup>. Ein wesentlicher Teil der neu gestalteten Prozesse und IT-Fachverfahren befindet sich seit 1. Januar 2010 innerhalb der Zollverwaltung im produktiven Einsatz. Die nächsten Releasestufen (2011 bis 2015) werden derzeit geplant und sukzessiv umgesetzt.

#### 3.4.2 Erfahrungen aus den Piloten

Aufbauend auf bereits vorhandene Vorüberlegungen ist ein ressortübergreifendes DLZ Beschaffung konzeptionell denkbar – die Realisierung im Echtbetrieb stellt jedoch die weitaus größere Herausforderung dar.

Teilweise zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf beruhen auf personellen Engpässen - resultierend aus einer Doppel- und Mehrfacheinbindung in verschiedenen Teilprojekten - und verschiedenen Abstimmungs- und Konsolidierungsschleifen.

Für die Weiterführung des DLZ-Vorhabens ist eine standardisierte und durchgehende IT-Unterstützung zur Überwindung von Medienbrüchen unentbehrlich. Daneben sind zur Erhöhung der Akzeptanz aller Beteiligten

---

<sup>8</sup> Neuordnung des Beschaffungswesens im Geschäftsbereich des BMF

### Projektbericht 2010

aktive, projektbegleitende und umfängliche Changemanagement-Maßnahmen durch die jeweiligen Führungskräfte erforderlich.

Das Teilprojekt Beschaffung im BMI konnte mangels ausreichender Personalressourcen nicht fristgerecht abgeschlossen werden. Die Einführung einer durchgehenden IT-Unterstützung wird hier ebenfalls als essentiell betrachtet.

Auf der Grundlage einer Ist-Erhebung im Rahmen des Teilprojektes Beschaffung bei den Geschäftsbereichen des BMI resultieren die folgenden Erkenntnisse:

Wie bereits in den vorgenannten Teilprojekten zeigt sich auch hier, dass mangels ausreichender Personalressourcen das Projekt nicht termingerecht abgeschlossen werden konnte. Für die Umsetzung des DLZ-Projektes ist eine bedarfsgerechte IT-Unterstützung zwingend erforderlich. Ein aktives Changemanagement konnte mangels Ressourcen ebenfalls nicht in gewünschtem Maße realisiert werden.

Aus dem Teilprojekt der Ressortinternen Beschaffung BMF resultiert die Erkenntnis, dass Prozessverständnis und folgerichtiges Vorgehen die Basis für die Umsetzung darstellen. Das bedeutet unter anderem, dass die IT den fachlichen Festlegungen folgt und nicht umgekehrt. Darüber hinaus ist ein ganzheitliches, proaktives und prozessorientiertes Denken wesentlich.

### Projektbericht 2010

Schwierigkeiten beruhen neben der teilweise nicht ausreichenden Übernahme der Verantwortung durch die fachlich Verantwortlichen (Rollenverständnis als Fach- und Führungskräfte) auch auf Mehrfachbelastungen der Projektmitglieder.

Es zeigt sich, dass die als Ziel formulierten schnellen Erfolge durch Entlastung der Kundenbehörden unter Vermeidung der (qualitativen und quantitativen) Überlastung von DLZ nur bei entsprechender standardisierter IT-Unterstützung möglich sind.

Weiterhin ist eine Anschubfinanzierung für das DLZ bei Übernahme weiterer Aufgaben / Kunden notwendig.

### Projektbericht 2010

## 4 Ergebnisse aus den Bereichen Beihilfe und Versorgung

### 4.1 Beihilfe

#### 4.1.1 Geschäftsprozesse und Bearbeitungsstandards

Die Beihilfeabrechnung, die von Dienstleistern aus den Geschäftsbereichen aller Projektressorts wahrgenommen wird, ist ein grundlegender Baustein der Personalsachbearbeitung. Die festgelegten und definierten Bearbeitungsstandards im Bereich der Beihilfe unter Beachtung der Kriterien Wirtschaftlichkeit, Qualität, Kundenzufriedenheit, Aufgabenerledigung und Mitarbeiterzufriedenheit können der Anlage 12 entnommen werden.

An diesen Standards werden sich die Projekt-DLZ künftig orientieren.

#### 4.1.2 IT-Unterstützung

Wegen ihrer Komplexität wurde in der Bundesfinanzverwaltung mit dem Verfahren „Automatisierte Beihilfebearbeitung mit Arbeitsplatzcomputern“ (ABBA) bereits ein IT-System entwickelt, das den umfangreichen Ansprüchen der automatisierten Beihilfebearbeitung und den individuellen Kundenbedürfnissen in hohem Maße gerecht wird. ABBA wird darüber hinaus auch von den beihilfebearbeitenden Stellen des BMI (Bundesverwal-

### Projektbericht 2010

tungsamt), des BMWI (Bundesnetzagentur) und des BMVBS (Wasser- und Schifffahrtsdirektion West) genutzt.

Im Rahmen des Projektes „Elektronische Beihilfebearbeitung in der Verwaltung“ (eBiV) entwickelt das BADV gemeinsam mit dem Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) und anderen Partnern ein zukunftsfähiges elektronisches Beihilfebearbeitungssystem, das in moderne Vorgangsbearbeitungssysteme integrierbar ist und auch von anderen Behörden eingesetzt werden kann. Das Verfahren ABBA wird in überarbeiteter Form in das neue System integriert. Vorgesehen ist die Einführung der vollelektronischen Beihilfeakte verbunden mit der durchgehend digitalen und Workflow-gesteuerten Bearbeitung vom Posteingang über automatische Belegprüfung und Beihilfefestsetzung bis zur Archivierung, um die finanziellen und zeitlichen Aufwendungen deutlich zu reduzieren und die Servicequalität spürbar zu verbessern.

Der Einsatz eines vollelektronischen Systems setzt unter anderem voraus, dass sämtliche abrechnungsrelevanten Daten in digitalisierter Form verfügbar sind. Daraus resultieren als Zielmaßnahmen die Erfassung und Digitalisierung sämtlicher „Papierdokumente“, die automatisierte Belegtyperkennung und die Extraktion aller im Bearbeitungsverlauf erforderlichen Daten.

Die in diesem Zusammenhang erforderlichen Digitalisierungs- und Erkennungsarbeiten sollen für große Teilbereiche der Bundesfinanzverwaltung (BFV) zentral in ei-

### Projektbericht 2010

ner beim BADV einzurichtenden Scan- und Belegerkennungsstelle abgewickelt werden. Diese Zentralstelle wird gegenwärtig in der Dienststelle des BADV in Bad Homburg aufgebaut.

Vorgesehen ist, im nächsten Schritt die digitalisierten Daten in ein Dokumentenmanagementsystem zu übergeben. Im Anschluss wird eine Prüfsoftware eingesetzt, die Plausibilitätsprüfungen im Hinblick auf die Einhaltung der ärztlichen und zahnärztlichen Gebührenordnungen sowie auf beihilferechtliche Vorschriften vornimmt. Danach folgt die Beihilfeberechnung mit Hilfe des neu versionierten Verfahrens ABBA, dem sich dann die Archivierung der Vorgänge anschließt.

Wegen der Komplexität des Gesamtsystems ist ein stufenweises Vorgehen im Rahmen der Pilotierung vorgesehen. In der Pilotierungsstufe 1 werden die eingehenden Beihilfeanträge eines ausgewählten Kundenkreises zentral gescannt, nach Dokumentenarten klassifiziert und die Daten anschließend extrahiert. Dabei soll die im Zusammenhang mit der Digitalisierung und Belegerkennung zum Einsatz kommende Hard- und Software umfangreichen Lasttests unterzogen und diese gleichzeitig auf Funktionalität, Datenversorgung sowie Reaktionszeiten hin überprüft werden. In der Pilotierungsstufe 2 werden die extrahierten Daten an nachgelagerte Systeme (Prüfsoftware GOÄ, GOZ) weitergeleitet und die Anbindung des überarbeiteten Beihilfefestsetzungsprogramms ABBA-Neu getestet werden.

### Projektbericht 2010

Nach erfolgreicher Pilotierung könnte eBiV ab Frühjahr 2011 stufenweise in den Echtbetrieb überführt und von Beihilfe-Dienstleistern außerhalb der Bundesfinanzverwaltung übernommen werden. Es ist vorgesehen, Auswirkungen auf die künftige Organisation der DLZ „Beihilfe“ nach der Evaluierung von eBiV zu prüfen.

#### 4.2 Versorgung

Nachdem zuletzt auch BMI, BMF, BPräsA und BPA ihre Versorgungserstfestsetzungen an die drei innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung bestehenden Versorgungsdienstleister (vier Service-Center der Bundeszollverwaltung im Bereich des BMF, die Wehrbereichsverwaltungen West und Süd im Bereich des BMVg und die Wasser- und Schifffahrtsdirektion West im Bereich des BMVBS) abgegeben haben, sind bereits ca. 90 % der gesamten Versorgungssachbearbeitung im Bundesbereich zusammengeführt.

Da mit den bestehenden Dienstleistern die Versorgungsbearbeitung in der unmittelbaren Bundesverwaltung bereits in hohem Maße konzentriert ist, sieht das Projekt derzeit keinen Bedarf einer noch weiter gehenden Konzentration der Dienstleister.

Erfahrungswerte aus anderen Projekten in Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor zeigen, dass Mengenvolumina für eine sinnvolle und wirtschaftliche Anwendung des DLZ-Organisationsmodells (Schwellengrößen) bei den drei versorgungssachbearbeitenden Dienstleistern erreicht sind. In DLZ-Organisationen gelten Verhältnis-

### Projektbericht 2010

zahlen von mind. 1:130 bis hin zu 1:300 (Anzahl Beschäftigte Personalbetreuung zu Anzahl aller betreuten Beschäftigten) als best practice.

Grundsätzlich strebt die Bundesregierung an, in den Dienstleistungsbereichen durch Wettbewerb und Benchmarking zwischen wenigen Anbietern einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess in den DLZ zu implementieren.

Es wird jedoch angestrebt, die Versorgungserstfestsetzungen der noch ausstehenden Ressorts ebenfalls von den oben genannten Dienstleistern vornehmen zu lassen.

#### 4.2.1 Geschäftsprozesse und IT-Unterstützung

Die versorgungssachbearbeitenden Dienstleister der unmittelbaren Bundesverwaltung haben sich auf ressortübergreifende Prozessabläufe und Bearbeitungsstandards geeinigt und somit Orientierungsrahmen für weitgehend konforme Verfahrensabläufe in diesem Bereich geschaffen (Anlage 13). Konsens besteht auch darüber, dass eine standardisierte IT-Unterstützung für den Bereich der Versorgungssachbearbeitung wegen der erheblichen Schnittstellen zum Personalbereich einer übergreifenden IT-Lösung zuzuführen ist. Die IT-Lösung muss über offene Schnittstellen/Anbindungslösungen verfügen, um mit anderen IT-Systemen der Ressorts (z.B. EPOS) arbeiten zu können und den Datenaustausch ressortübergreifend medienbruchfrei zu gewährleisten.

### Projektbericht 2010

Derzeit wird für das BMF und seinen Geschäftsbereich unter beratender Mitwirkung des BMVBS ein integriertes einheitliches Personalverwaltungssystem (PVS) konzipiert und eingeführt, das unter anderem die Prozesse der Personaladministration und der Personalabrechnung einschließlich der Versorgungsfestsetzung und -regelung beinhalten wird.

Unter Berücksichtigung weiterer Möglichkeiten der dann einzusetzenden Software wird die Festlegung der konkreten Prozessabläufe ab Mai 2010 zusammen mit dem Vertragspartner im Rahmen der Feinkonzeptionierung erfolgen. Das Ausführungspflichtenheft wird aus heutiger Sicht Ende 2010 erstellt sein.

Die Phase des Rollouts der Beamtenversorgung mit der neuen Software (Festsetzung, Regelung und Abrechnung der Versorgungsbezüge) ist nach den derzeit vorliegenden Konzeptentwürfen für das Jahr 2013 geplant.

Mit Einführung des neuen PVS wird eine prozessorientierte und standardisierte IT-Unterstützung der Pensionsfestsetzung und -regelung in der Bundesfinanzverwaltung implementiert und somit auch einer Forderung des Bundesrechnungshofs entsprochen.

Gleichzeitig wird eine Angleichung an die genutzte Standardsoftware der beiden weiteren Versorgungsdienstleister des Bundes (Bereiche des BMVg und des BMVBS) ermöglicht.

### Projektbericht 2010

#### 4.2.2 Ausblick

Mit der vergleichbaren IT-Landschaft wird das Ziel der Versorgungsdienstleister, übergreifend Bearbeitungsstandards und Prozessabläufe zu vereinheitlichen, leichter umzusetzen sein.

Daneben sollen in der ersten Hälfte der laufenden Legislaturperiode die vorhandenen DLZ nunmehr unter Wettbewerbsbedingungen auch mit dem Ziel konsolidiert werden, weitere Behörden - aus der mittelbaren Bundesverwaltung - als Kunden zu gewinnen. Genutzt werden soll in diesem Zusammenhang die auch unter diesem Aspekt Anfang 2010 in das Intranet des Bundes eingestellte und in den Wirkbetrieb gegangene Angebotsdatenbank (DLZ-Portal).

Um den Erfahrungsaustausch der Dienstleister im Versorgungsbereich zu institutionalisieren, findet seit 2009 ein „Expertentisch“ statt. In diesem jährlich tagenden Gremium werden besondere Fragestellungen materiellrechtlicher, organisatorischer oder verfahrenstechnischer Art zur Dienstzeitversorgung mit dem Ziel abgestimmt, eine einheitliche Rechtsanwendung/Verfahrensweise herbeizuführen.

Seit Anfang 2010 wird im Service-Center Süd-Ost der Bundesfinanzverwaltung eine Hotline zu Fragen zum Versorgungsbereich pilotiert. Nach Auswertung der noch zu erfolgenden Erhebungen, insbesondere über die Anzahl der Anfragen, die von der Hotline unmittelbar erledigt werden, im Verhältnis zu den Anrufen, die wegen ihres Schwierigkeitsgrades/ihrer Komplexität an die

### Projektbericht 2010

sachbearbeitenden Stellen weitergeleitet werden müssen, könnte die Hotline im Erfolgsfall bei allen Dienstleistern eingeführt werden.

Es ist davon auszugehen, dass mit Implementierung der umfassenden IT-Unterstützung und Konsolidierung der DLZ belastbare Erkenntnisse über deren wirtschaftliche Betriebsgrößen gewonnen und anschließend umgesetzt werden können.

### Projektbericht 2010

## 5 Schnittstellen

### 5.1 IT

Gemäß dem beschlossenen Umsetzungsplan des Rats der IT-Beauftragten vom 20. Juni 2008 wurde eine Projektgruppe „DLZ-IT“ unter der Projektleitung des BMF gegründet.

Nach grundlegenden Arbeiten der Projektgruppe zu Charakteristika, Leistungserbringung und Rechtsform von DLZ-IT sind mit der BIT – Geschäftsbereich BMI, dem ZIVIT – Geschäftsbereich BMF, und dem DLZ-IT des BMVBS drei DLZ-IT des Bundes benannt. Zur Steuerung des Transformationsprozesses wurde ein Kennzahlensystem verabschiedet. Mit Beschluss des IT-Rates vom 05. Juni 2009 liegt ein 88 Produkte umfassender Produktkatalog der DLZ-IT des Bundes vor.

Für die Umsetzung des DLZ-Projektes ist eine bedarfsgerechte IT-Unterstützung zwingend erforderlich. Im Rahmen des Aufbaus von IT-DLZ wird dafür die notwendige IT-Infrastruktur geschaffen. Durch die Zentralisierung des IT-Betriebs von Querschnittsverfahren entstehen Daueraufgaben, die bei den künftigen IT-Dienstleistungen bisher nicht mit den erforderlichen personellen Ressourcen (Plan-/Stellen) hinterlegt sind

Die zentrale Strategie der IT-Unterstützung für das DLZ-Projekt basiert auf der Rahmenarchitektur IT-Steuerung Bund (RA Bund). Es findet daher eine enge Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten - fachliche und

### Projektbericht 2010

technische Seite - statt, die durch einen regelmäßigen Austausch geprägt ist.

Allerdings befindet sich die RA Bund erst am Beginn der Abstimmung bzw. Umsetzung. Notwendige Prozesse sind noch nicht abgestimmt bzw. verfügbar, so dass z.T. hohe Abstimmungsaufwände entstehen.

Um Konflikte durch eine divergierende Steuerung zu vermeiden und die Vielzahl von erfolgskritischen Schnittstellen und Abhängigkeiten aufzufangen, ist weiterhin eine enge Verzahnung der Projekte erforderlich.

Bei den weiteren Arbeiten der Projektgruppe DLZ-IT, etwa der Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei den DLZ-IT zur späteren Einführung einer Leistungsverrechnung, greift das Projekt auf die jeweiligen Arbeitsergebnisse aus den Grundsatzteams des Projektes DLZ zurück.

Die Produktsteckbriefe der DLZ-IT werden in die gemeinsame Angebotsdatenbank eingestellt.

### 5.2 Prozessmanagement

Gegenstand des Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ ist der Aufbau eines einheitlichen Prozessmanagements in der Bundesverwaltung. Eine bessere und einheitlichere Planung, Steuerung und Überwachung von Prozessen soll insgesamt zur Effizienz- und Qualitätssteigerung der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beitragen.

### Projektbericht 2010

Die Einführung des Prozessmanagements bedeutet die Entwicklung von einer traditionellen funktionsorientierten Linienorganisation in eine prozessorientierte und querfunktional denkende Organisation, welche notwendig ist für die Harmonisierung, Standardisierung und Optimierung von bereichsübergreifenden Prozessen.

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Verantwortlichkeiten für Prozesse definiert und den Vertretern in der Organisation top-down zugewiesen werden. Hierfür muss ein Konzept erarbeitet werden, das die strategischen und operativen Prozessmanagement-Aufgaben und -Zuständigkeiten festlegt, die für die Definition und Einführung von harmonisierten/standardisierten Prozessen sowie für die Optimierung von Prozessen benötigt werden.

Im Projekt DLZ werden bereits prozessorientierte Organisationsmodelle verfolgt. Eine wichtige Zielsetzung ist die Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen. Diese sollen anhand klarer Kenngrößen gesteuert werden können. Im Rahmen des Projektes wurden daher erste Ansätze für die verbindliche Definition von Prozessmanagementmethoden und -werkzeugen vereinbart. Diese sind in weiteren Ausbaustufen als ressortübergreifende Lösung bei der Einführung eines Prozessmanagements fortzuentwickeln und zu etablieren.

Bis 2012 sollen die notwendigen Voraussetzungen für den Aufbau eines einheitlichen Prozessmanagements geschaffen sein. Die im Rahmen des DLZ-Projektes

**Projektbericht 2010**

gewonnen Prozessinformationen werden eingebracht und synchronisiert.

### Projektbericht 2010

#### 6 Ausblick

Nach Durchführung der 17 Pilotprojekte und Behandlung der Grundsatzthemen wird das DLZ-Vorhaben in seine Phase 4 - Umsetzung - eintreten.

Im, am 18. August 2010 beschlossenen, Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ ist dazu als Ziel formuliert: „Bestehende Dienstleistungszentren werden mit dem Ziel einer flächendeckenden Nutzung konsolidiert und bis 2013 ausgebaut. Mit gleicher Zielsetzung werden neue Kooperationsfelder erschlossen und eine stufenweise Umsetzung begonnen“.

Demnach ist geplant, bestehende DLZ bis Ende 2011 in einer Konsolidierungsphase für die Übernahme weiterer Aufgaben vorzubereiten. Ferner sollen bis Ende 2011 haushaltsrechtliche Finanzierungsgrundlagen geschaffen werden. Anschließend sollen weitere Unterstützungsaufgaben in den Bereichen Haushalt, Personal und Beschaffung den DLZ sukzessive übertragen werden, so dass bis Ende 2013 eine Flächendeckung klassischer Teilprozesse (Beihilfe, Versorgung, Reisekostenabrechnung) in den vorgenannten Bereichen in allen Ressorts erzielt wird.

Ab 2013 werden weitere Kooperationen in neuen Querschnittsbereichen wie beispielsweise innerer Dienst und Organisation eruiert und aufgebaut.

Basierend auf dieser Zielsetzung soll in einem ersten Schritt für die gesamte Bundesverwaltung eine Über-

### Projektbericht 2010

sicht (DLZ-Landkarte) erarbeitet werden, aus der alle Dienstleistungsbeziehungen zwischen Behörden in der Bundesverwaltung ersichtlich werden. Darüber hinaus sind ein laufender Erfahrungsaustausch sowie die Ausarbeitung von best practice im Rahmen der Umsetzung der DLZ-Strategie sowie die Erprobung der Ergebnisse zu den Grundsatzthemen vorgesehen.

BMI wird in Umsetzung des neuen Regierungsprogramms „Vernetzte und transparente Verwaltung“ die Federführung in der Umsetzungsphase übernehmen.

Strategische Schwerpunkte bei der Schaffung für die Konsolidierung und Weiterentwicklung der DLZ in der Bundesverwaltung erforderlichen Rahmenbedingungen sind:

- die Entwicklung **standardisierter IT-Lösungen** für die Dienstleistungserbringung und für die Zusammenarbeit zwischen DLZ und Kundenbehörden.
- die **Etablierung der Leistungsverrechnung** mit Geldmittelfluss als Kernelement der Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung bei DLZ und Kundenbehörden sowie die Klärung des Umgangs mit Bestandskunden und Investitionen. Erweiterung der Möglichkeiten zur Benennung von abgrenzbaren Dienstleistungen oder Aufgaben durch die Dienstleister zur Pilotierung des neuen Finanzierungsmodells.

### Projektbericht 2010

- Die Weiterentwicklung der ressortinternen und ressortübergreifenden **Steuerung** der DLZ und Kundenbehörden.
- Die Einführung eines **Benchmarking**, das einen Wirtschaftlichkeit fördernden **Wettbewerb** zwischen den DLZ auf der Grundlage vergleichbarer Rahmenbedingungen für alle DLZ in den Bereichen Steuerung, Finanzierung und Personal ermöglicht, fördert und herausfordert.