



**Frank Ibold** (45) ist Senior Consultant bei der auf Strategie- und Organisationsberatung spezialisierten Metaplan Unternehmensberatung. Sein Schwerpunkt liegt unter anderem im Bereich öffentlicher Dienst.



**Rainer Christian Beutel** (58) ist seit Februar 2007 Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Zuvor war er unter anderem tätig als Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt NRW und als Stadtdirektor und hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt Coesfeld.

## Shared Services – Chance oder Sackgasse? \_ Dienstleistungszentren reduzieren den administrativen Aufwand der Verwaltung und führen zu einer leistungstarken und wirtschaftlichen öffentlichen Verwaltung – so lautet in aller Regel das Credo in Wissenschaft und auch Praxis. Kritische Fragen seien dennoch erlaubt. Gibt es im Modell vielleicht unerwünschte Eigendynamiken? Wie hoch ist die tatsächliche Motivation der Entscheider, Macht abzugeben? KGSt-Vorstand Rainer Christian Beutel und Unternehmensberater Frank Ibold beziehen Stellung.

**360°:** Welches sind die Vor- bzw. Nachteile, wenn Shared Service Center (SSC) aus etablierten Hierarchien der Auftraggeberverwaltungen ausgegliedert werden?

**Ibold:** Als Vorteil mag für die ausgliedernde Verwaltung gelten, dass sie damit Fixkosten vermindert. Leider wiegt dies kaum die Nachteile auf, die aus einer Ausgliederung entstehen. Ohne hierarchischen Durchgriff auf die SSC gehen Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten verloren. Die Ressourcen des SSC lassen sich so nicht mehr zum Zwecke der Aufgaben der ausgliedernden Abteilung optimieren. Vieles lässt sich nicht mehr anordnen, sondern ist Gegenstand zäher Verhandlungen und vertraglicher Regelungen. Wie im Verhältnis mit externen Dienstleistern ist viel Aufwand nötig, um Aufträge zu formulieren, das SSC zu führen und zu überwachen und gegebenenfalls Auseinandersetzungen über schlechte Qualität und Terminabsprachen zu führen.

**Beutel:** SSC machen dann einen Sinn, wenn es um klassische Backoffice-Tätigkeiten geht. Beispiele hierfür sind etwa Beihilfeabrechnung, Softwareentwicklung, Gebührenkalkulationen oder Zahlbarmachung von Bezügen.

Der Umstand, dass Aufgaben aus den Hierarchien der Auftraggeberverwaltung ausgegliedert werden, ist per se erst einmal weder ein Vorteil noch ein Nachteil von SSC. Was unterm Strich zählt, sind die Kosten- und Qualitätsvorteile, die in größeren und spezialisierteren Einheiten erzielt werden können. Präventiv muss einem denkbaren Verlust an Steuerungsmöglichkeiten als möglichem Nachteil bereits im Vorfeld weitgehend begegnet werden.

**360°:** Inwiefern können SSC eine unternehmerische Eigenentwicklung einschlagen – weg vom Optimierungsziel der Auftraggeber hin zu einer eigenen Unternehmenskultur?

**Ibold:** Dass SSC Tendenzen der Verselbständigung herausbilden, ist eine beinahe naturgesetzliche Entwicklung. Schon zwischen Abteilungen mit verschiedenen Aufgaben innerhalb einer Verwaltung entstehen unterschiedliche Auffassungen und Interessen, wie ihre Aufgaben zum Wohle der gesamten Organisation anzugehen sind und wer dabei den Ton angeben sollte. Für ein SSC sind diese Anreize noch stärker als für eine Abteilung. Dies bleibt nicht ohne Wirkung auf das Selbstverständnis des SSC, das dazu neigt, nach Rechtfertigungen für die Eigenständigkeit zu suchen.

**Beutel:** Dieser Punkt ist nicht von der Hand zu weisen und sollte bei jeder Ausgliederung berücksichtigt werden. Hier müssen die Entscheider der Auftraggeberverwaltung eindeutige organisatorische und vertragliche Vorkehrungen treffen. Generell ist dem möglichen Problem der Eigendynamik aber mit einem passenden strategischen Maßnahmenplan gut zu begegnen. Praktische Tipps hierzu können dem Ende des Jahres erscheinenden KGSt-Gutachten zur Beteiligungssteuerung ([www.kgst.de](http://www.kgst.de)) entnommen werden.



**These Frank Ibold:** Wenn SSC vernünftig laufen sollen, ist der Transaktionskostenaufwand für Steuerung und Kontrolle erheblich.



**These Rainer Christian Beutel:** Bei guter Vorbereitung und einem passenden strategischen Maßnahmenbündel überwiegen die Kostenvorteile.

### 360°: Inwiefern verursacht die Kontrolle einer selbständigen externen Einheit wie eines Shared Service Centers Transaktionskosten, die in die Kosten-Nutzen-Rechnung mit einfließen müssen?

**Ibold:** Nimmt man Kosten für Personal und Infrastruktur in den Blick, bieten SSC zweifellos ein Einsparungspotenzial. Nicht dabei berücksichtigt sind jedoch die Preise, die von SSC zukünftig für ihre Dienstleistungen in Rechnung gestellt werden. Der kluge SSC-Leiter wird versuchen, sich so teuer wie möglich zu verkaufen und Absprachen so weit wie nur möglich auszulegen. In dieser Betrachtung ebenfalls nicht berücksichtigt sind die Transaktionskosten für Abstimmungen, Qualitätskontrollen, Auseinandersetzungen und für die Kontrolle und Überwachung der SSC, die wie bei jedem externen Dienstleister zu gewährleisten sind. Wenn man sich Kostenersparnisse von der Warte der Gesamtkostenbetrachtung anschaut, fällt die Bilanz für die SSC weit weniger positiv aus und kann sich sogar ins Gegenteil verkehren.

**Beutel:** Die Frage ist sehr berechtigt. Gerade dann, wenn die schon beschriebenen Steuerungsanforderungen erfüllt werden sollen, entstehen Transaktionskosten. In aller Regel aber sind bei einem gut aufgestellten Shared Service Center, das eine klassische Backoffice-Tätigkeit zum Inhalt hat, die Kostenvorteile ausreichend hoch, so dass trotz Transaktionskosten die ökonomischen Vorteile insgesamt deutlich überwiegen.

### 360°: Wie wirkt sich die Shared-Service-Idee auf das Verwaltungsprimat der Kunden- bzw. Bürgerorientierung aus?

**Ibold:** Es gibt keinen Grund, warum ein SSC weniger oder mehr bürgerorientiert sein sollte als andere Einheiten. Kommen jedoch Tendenzen der Optimierung der eigenen Arbeitsabläufe ins Spiel, bedarf es einer Überwachung und Kontrolle der SSC, damit sie sich nicht auf Kosten der Bürgerorientierung optimieren. Hierzu braucht es gesetzliche und vertragliche Rahmenbedingungen oder Service Level Agreements, wie sie beispielsweise im Gesundheitswesen, in der Entsorgungswirtschaft oder im ÖPNV üblich sind.

**Beutel:** Das Shared Service Center passt ausgezeichnet zu der von der KGSt präferierten Frontoffice-/Backoffice-Organisation. Im Backoffice werden für die Bürger auf fachlich hohem Niveau zu günstigen Kosten die Produkte erstellt, die ortsnah von kommunikativen und freundlichen Beschäftigten der Verwaltung den Bürgern erläutert, übermittelt, ausgehändigt werden. Der weitere Ausbau von Shared Service Centern beinhaltet in diesem Kontext die Chance zu noch mehr Bürgerorientierung, weil beispielsweise im Wege interkommunaler Zusammenarbeit mehr Backoffice-Leistungen einer größeren, zentraleren auch ortsferneren Einheit zugeordnet werden können, während gleichzeitig mehr Leistungen ortsnah und unabhängig von Verwaltungszuständigkeiten im Frontoffice erbracht werden.

### 360°: Welche Anreize gibt es überhaupt für Verwaltungschefs, Aufgaben abzugeben, wenn die ökonomische Theorie der Bürokratie sagt: Eine Behörde ist immer bestrebt, Budget und Einfluss zu maximieren?

**Ibold:** Die ökonomische Theorie der Bürokratie trifft hier den Nagel auf den Kopf. Meist geht die Motivation nicht von den Verwaltungschefs, sondern eher vom kaufmännischen Zwang aus. Unter seinem Druck werden nachweisbare Einsparmöglichkeiten gefordert. Die Einrichtung von SSC erscheint dabei oft als probates Mittel. Bei der Ausgründung der SSC geht es somit weniger um Anreize als vielmehr um die Vermeidung von Sanktionen und von Rechtfertigungsaufwand. Anders mag es aussehen für diejenigen Abteilungsleiter, für die ein SSC ein eigenes aus einer etablierten Hierarchie herausgelöstes Betätigungsfeld bietet.

**Beutel:** Man sollte in diesem Zusammenhang die Grundeinstellung von Verwaltungschefs keinesfalls unterschätzen: Sie stehen fast sämtlich unter gewaltigem Konsolidierungsdruck – und das ist im Zweifel ein stärkeres Motiv als Machtmaximierung. Die Bereitschaft der Führungsebene zum Auslagern steigt in dem Maße, wie hier entsprechende Kostenvorteile generiert werden können. Hinzu kommt noch der Umstand, dass beispielsweise im kreisangehörigen Raum durch die Shared-Service-Idee ja auch ein Geben und Nehmen von Aufgaben entstehen kann, so dass es im Saldo gar keinen effektiven Verlust von Einfluss und Kontrolle geben muss.