

Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“

Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government)

Abschlussbericht



Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“

Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government)

Abschlussbericht

Auftraggeber: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes
Nordrhein-Westfalen, www.mik.nrw.de
Haroldstr. 5
40213 Düsseldorf

Autoren: Dr. Martin Wind, Institut für Informationsmanagement Bremen,
www.ifib.de
(Teile A.I, B (jeweils Kapitel 1 bis 3), C.I und C.II.)

Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG CC, Potsdam, www.ifg.cc
(Teile A.II, B (jeweils Kapitel 4) und C.III)

Ansprechpartner: Markus Both, d-NRW, www.d-nrw.de

Bochum, im August 2010



Inhaltsverzeichnis

Vorwort

A. Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“	9
I. Ziele und Organisation des Modellversuchs	9
II. Konzeptionelle Grundlagen der „Vernetzten Verwaltung“	13
1. Zum Begriff der „Vernetzten Verwaltung“	13
2. Abgrenzung zu anderen Vernetzungsperspektiven	14
3. Varianten IT-basierter vernetzter Zusammenarbeit	16
3.1 Trennung in Front und Back Office	16
3.2 Shared Services und Shared Service Center	17
3.3 Auslagerung und Outsourcing	18
4. Abgrenzung zu klassischen Kooperationen	20
B. Verlauf und Ergebnisse der geförderten Projekte	25
I. Finanzzentrum Baumberge	25
1. Gemeinsame Buchhaltung im Finanzzentrum Baumberge	26
1.1 Projektziel	26
1.2 Ausgangssituation	26
1.3 Umsetzung	27
1.4 Weiterentwicklung	33
2. Die Arbeitsgebiete im Detail	34
2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement	34
2.2 Informationstechnik und Organisation	35
2.3 Rechtliche Ausgestaltung	37
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	38
4. Wissenschaftlicher Beitrag	39
II. Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf	42
1. Interkommunale Personalverwaltung durch die Servicestelle Personal	43
1.1 Projektziel	43
1.2 Ausgangssituation	43
1.3 Umsetzung	45
1.4 Weiterentwicklung	50

2. Die Arbeitsgebiete im Detail	52
2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement	52
2.2 Informationstechnik und Organisation	52
2.3 Rechtliche Ausgestaltung	54
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	56
4. Wissenschaftlicher Beitrag	60
III. Shared Service Center Digitale Postbearbeitung	63
1. Schriftgutmanagement mit Integration externer Scan-Dienstleistungen	64
1.1 Projektziel	64
1.2 Ausgangssituation	65
1.3 Umsetzung.....	68
1.4 Weiterentwicklung	75
2. Die Arbeitsgebiete im Detail	76
2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement	76
2.2 Informationstechnik und Organisation	77
2.3 Rechtliche Ausgestaltung	80
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	80
4. Wissenschaftlicher Beitrag	82
IV. Vernetzte Verwaltung Nordlippe	85
1. Auf dem Weg zur Vernetzten Verwaltung Nordlippe	86
1.1 Projektziel	86
1.2 Ausgangssituation	88
1.3 Umsetzung.....	88
1.3.1 Analysen und Bewertungen für das Gebäudemanagement	89
1.3.2 Analysen und Bewertungen für die Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern	91
1.3.3 Analysen und Bewertungen für die Vernetzung der Bürgerbüros	92
1.4. Realisierung und Weiterentwicklung	95
2. Die Arbeitsgebiete im Detail	96
2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement	96
2.2 Informationstechnik und Organisation	96
2.3 Rechtliche Ausgestaltung	97
3. Erfahrungen und Erkenntnisse	100

4. Wissenschaftlicher Beitrag	101
C. Bilanz des Modellversuchs	104
I. Die geförderten Projekte im Vergleich	104
1. Profile der Förderprojekte	104
2. Personaleinsatz und Veränderungsmanagement.....	108
3. Informationstechnik und Organisation	110
4. Rechtliche Ausgestaltung.....	113
II. Schlussfolgerungen für die Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit	115
III. Wissenschaftliche Gesamteinschätzung.....	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektorganisation des Modellversuchs.....	10
Abbildung 2: Ablauf des Modellversuchs.....	11
Abbildung 3: Gemeinsame Sitzung der Gemeinderäte aus Havixbeck und Nottuln am 8.5.2008	28
Abbildung 4: Projektbeteiligte vor dem Sitz des Finanzzentrums Baumberge in Nottuln	30
Abbildung 5: Startseite der Informationen zur Servicestelle Personal im Internet (Stand: 19.7.10).....	46
Abbildung 6: Prämierung der Gewinnerin des Logo-Wettbewerbs für die Servicestelle Personal	46
Abbildung 7: Treffen der interkommunalen Projektgruppe zur Analyse von Geschäfts- prozessen im Januar 2010.....	50
Abbildung 8: Ausschnitt aus der Geschäftsprozessanalyse zur Kindergeld- bearbeitung	51
Abbildung 9: Kommunikationswege zwischen den Verwaltungen und der Servicestelle Personal	53
Abbildung 10: Vier Partner ziehen an einem Strang.....	57
Abbildung 11: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle Personal im Januar 2010.....	58
Abbildung 12: Scan-Arbeitsplatz (Quelle: Deutsche Post AG).....	64
Abbildung 13: Kosteneffekte unterschiedlicher DSM-Szenarien	67
Abbildung 14: Sitzung der Projektgruppe im Kreis Soest	68

Abbildung 15: Strukturplan für das Projekt Shared Service Center Digitale Postbearbeitung	69
Abbildung 16: Fachreferenzprozess für die interne Postlogistik	70
Abbildung 17: Lösungsbausteine zum digitalen Schriftgutmanagement bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr	72
Abbildung 18: Entwicklung der Clearingquote im Bereich Ordnungswidrigkeiten.....	73
Abbildung 19: Überblick über den kreditorischen Workflow	74
Abbildung 20: Maske zur Erfassung von Bestelldaten.....	78
Abbildung 21: Teilprozesse, Geschäftsaufgaben und Rollen im kreditorischen Workflow.....	79
Abbildung 22: Vier Bürgermeister stehen für regionale Kooperation.....	86
Abbildung 23: Verteilung der zu bewirtschaftenden Gebäude in der Region Nordlippe..	89
Abbildung 24: Zusammenfassende Visualisierung der Änderungen im Geschäftsprozess Beantragung eines Personalausweises.....	93
Abbildung 25: Ergebnis der Besucherzählung in den vier nordlippischen Bürgerbüros.....	94
Abbildung 26: Verwaltungsvernetzung aus Sicht der Lippischen Landes-Zeitung.....	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich traditioneller und neuer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	22
Tabelle 2: Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Gemeinden und dem Finanzzentrum Baumberge am Beispiel des Leistungsbereichs Durchführung der Finanzbuchhaltung	31
Tabelle 3: Vergleich der Soll-Personalbemessung für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	34
Tabelle 4: Abrechnungsfälle in den beteiligten Kommunen (Stand: 1.7.2008)	44
Tabelle 5: Aufgabenbereiche, Unterschriften- und Aktenführungsbefugnisse der Servicestelle Personal	49
Tabelle 6: Aufgaben- und Stellenplanung für die Servicestelle Personal	49
Tabelle 7: Gegenüberstellung der Projektprofile.....	108

Vorwort



Kooperation in vernetzten Strukturen statt Kirchturmpolitik: Das ist kurz und knapp die Philosophie des vom Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) begleiteten Modellversuches „Vernetzte Verwaltung“.

Der Wandel der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen stellt die gesamte öffentliche Verwaltung und damit auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen vor große Herausforderungen. Die zukünftige Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Verwaltung wird entscheidend von ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Veränderung bestimmt. Außerdem verstärkt sich in Zeiten knapper Finanzen der Druck auf die Kommunen, ihre Aufgaben effizienter wahrzunehmen. Damit sie auch in Zukunft handlungsfähig bleiben, müssen sie die Gestaltungspotentiale kommunaler Zusammenarbeit intensiver nutzen.

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik eröffnet den Kommunen hierbei vielfältige neue Kooperationsformen, die die traditionellen Formen interkommunaler Zusammenarbeit fortführen und weiterentwickeln. Insbesondere die durch die heutige Informationstechnologie mögliche Trennung - räumlich, zeitlich und organisatorisch - der „Erstellung“ und des „Vertriebs“ von Verwaltungsdienstleistungen führt zu neuen Organisationsformen und -strukturen, die nicht nur eine effizientere, sondern auch eine stärker kundenorientierte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Wirtschaftlichkeit und Bürgerorientierung stellen hier keinen Widerspruch dar.

Die neuen vielfältigen Kooperationsformen und -strukturen, wie z. B. gemeinsam genutzte Dienstleistungszentren, führen zu einem Paradigmenwechsel kommunaler Verwaltungspraxis. Die Leistungen einer einzelnen Kommune für ihre Bürgerinnen und Bürger liegen nicht mehr in ihrer Alleinverantwortung, sondern sie sind das Ergebnis eines gemeinsamen (Produktions-) Prozesses mehrerer Kommunen über kommunale Grenzen hinweg; es bildet sich eine „vernetzte Verwaltung“ der beteiligten Kommunen.

Allerdings: Gesetzlich geregelte Zuständigkeiten der Verwaltung sind ein unverzichtbares Element rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltungshandelns, denn sie gewährleisten Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Daher müssen sich auch die neuen Formen des Verwaltungshandelns in die bestehende institutionelle Zuständigkeitsordnung einfügen. Das bedeutet, dass weiterhin die örtlich und sachlich zuständige Behörde ihre Leistungserbringung, das „Endprodukt“ eines arbeitsteiligen interkommunalen Prozesses, gegenüber dem Leistungsempfänger zu verantworten hat. Die arbeitsteiligen Strukturen im Verhältnis der Kommunen untereinander müssen so ausgestaltet werden, dass der Gesamtprozess transparent und von außen nachvollziehbar ist, um Steuerbarkeit und Kontrollmöglichkeiten zu gewährleisten.

Diese in der Privatwirtschaft längst etablierten Organisationsformen müssen sich in der kommunalen Verwaltungswirklichkeit noch bewähren. Daher hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) in diesem Modellversuch ausgewählte Kommunen und Kreise unterstützt und begleitet, die bereit waren, neue Kooperationsformen in unterschiedlichen Aufgabenfeldern vor Ort zu erproben. Dies setzte in den beteiligten Kommunen und Kreisen nicht nur eine inten-

sive Auseinandersetzung mit internen Prozessen und einen interkommunalen Erfahrungsaustausch in Gang, sondern erforderte auch ein grundsätzliches Umdenken: An die Stelle der traditionellen aufgabenbezogenen Sichtweise kommunalen Verwaltungshandelns trat eine prozessorientierte Sichtweise.

Das MIK dankt allen teilnehmenden Kommunen und Kreisen - und vor allem den am Projekt beteiligten kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern - für ihr Engagement und ihre Bereitschaft, mit ihren jeweiligen Teilprojekten am Gesamtprojekt mitzuarbeiten. Weiterer Dank gilt den beteiligten Kommunalaufsichtsbehörden für die Unterstützung des Projektes.

Da die Ergebnisse des Modellversuchs nach dem Motto „Einer für alle“ allen interessierten Kommunen zur Verfügung stehen, wurde dieses Modellprojekt mit finanziellen Mitteln zur Weiterentwicklung kommunaler Selbstverwaltung aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz gefördert.



Staatssekretär Dr. Hans-Ulrich Krüger

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

A. Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“

I. Ziele und Organisation des Modellversuchs

Ziel des in der vorliegenden Publikation dokumentierten Modellversuchs war es, neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit auf der Basis der heutigen informationstechnischen Möglichkeiten zu erproben und dadurch neue Formen einer wirtschaftlicheren und bürgerorientierteren öffentlichen Leistungserbringung zu realisieren.

In der öffentlichen Verwaltung gibt es heute kaum noch einen Bereich, in dem die tägliche Arbeit nicht durch Computer unterstützt wird. Um weitere Potenziale der Informationstechnik nutzen zu können, kommt es jetzt nicht nur darauf an, Verwaltungsprozesse vor dem Hintergrund der technischen Möglichkeiten zu optimieren, sondern auch neue Organisationsformen der Leistungserbringung zu entwickeln, zu erproben und schließlich möglichst flächendeckend umzusetzen. Technikeinsatz ohne organisatorische Veränderungen beschleunigt die Bürokratie lediglich, macht Verwaltungsarbeit aber kaum effizienter und effektiver.

d-NRW hat in Abstimmung mit dem heutigen Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen den Modellversuch „Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government)“, im Folgenden auch kurz: Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“, durchgeführt.

Der erste Schritt bestand in einem im Juni 2007 gestarteten Interessensbekundungsverfahren, mit dem alle Kreise, Gemeinden und Städte des Landes eingeladen wurden, innovative Projektideen einzureichen. Aus den Beiträgen von 40 Kommunen wurden zwölf Projektvorschläge in einem Präsentationstermin näher vorgestellt und erörtert, von denen schließlich vier Vorhaben ausgewählt und mit Mitteln aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz NRW gefördert worden sind. Dabei handelte es sich um folgende, in Teil B dieses Berichts näher dargestellte Vorhaben:

- **Projekt 1: Finanzzentrum Baumberge**
Die Gemeinden Havixbeck und Nottuln verlagern Aufgaben ihrer Finanzbuchhaltung (Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung mit Vollstreckung) in ein interkommunales Finanzzentrum.
- **Projekt 2: Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf**
Beim Kreis Warendorf wird für Angelegenheiten der Personalverwaltung, die Reisekostenbearbeitung und die Familienkasse in Zusammenarbeit mit der Stadt Sendenhorst sowie den Gemeinden Everswinkel und Ostbevern eine interkommunal konzipierte und gemeinsam getragene Servicestelle eingerichtet.
- **Projekt 3: Shared Service Center Digitale Postbearbeitung**
Die Städte Lipstadt und Soest, der Kreis Soest und der Märkische Kreis entwickeln eine gemeinsame Lösung für die Digitalisierung von eingehendem und die Bündelung von ausgehendem Schriftgut.
- **Projekt 4: Vernetzte Verwaltung Nordlippe**
Der Beitrag der Stadt Barntrop und der Gemeinden Dörentrup, Extertal und Kalletal umfasst die interkommunale Zusammenarbeit beim Gebäudemanagement und bei der

Erhebung der Gemeindesteuern sowie die Einbindung der jeweiligen Bürgerbüros in einen regionalen Verbund.

Für die Umsetzung des Modellversuchs wurde eine Projektorganisation sowohl für die Steuerung der Einzelprojekte als auch für die Gesamtkoordination entwickelt (Abbildung 1). Auf diese Weise sollten über die Umsetzung der Einzelvorhaben hinaus der gegenseitige Erfahrungsaustausch und der frühzeitige Ergebnistransfer auf andere Kommunen unterstützt werden.

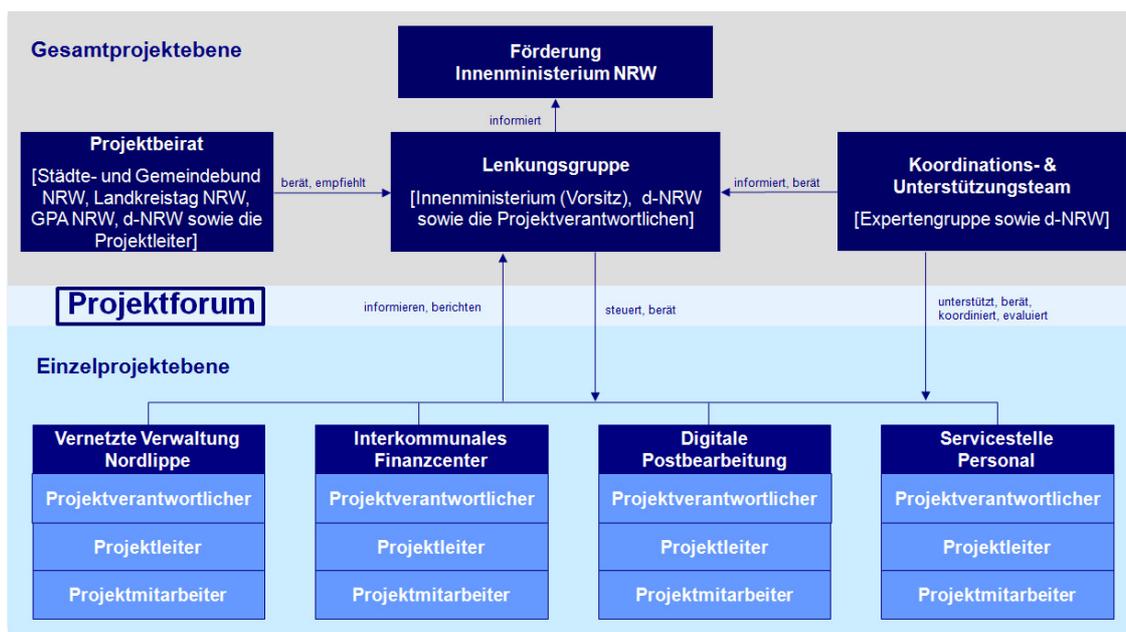


Abbildung 1: Projektorganisation des Modellversuchs (Quelle: d-NRW)

Auf der Ebene des Gesamtprojektes fungierte das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, als zentrale, formale Entscheidungsinstanz. Die Gesamtsteuerung wurde durch die Lenkungsgruppe mit beratender, koordinierender und unterstützender Funktion für die Einzelprojekte wahrgenommen. Eingerichtet wurde zudem ein Projektbeirat, der sich aus den Projektverantwortlichen der Einzelprojekte sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und der Gemeindeprüfungsanstalt zusammensetzte. Für die Unterstützung der Einzelprojekte wurde ein Koordinations- und Unterstützungsteam aus Fachexperten und wissenschaftlichem Berater gebildet.

Auf Ebene der Einzelprojekte wurde jeweils ein Projektverantwortlicher, im Regelfall ein Bürgermeister, Landrat oder Dezernent der federführenden Kommune, benannt, der die politische Verantwortung trägt und als Ansprechpartner fungiert. Die fachliche Verantwortung trugen die jeweiligen Projektleiter. Die Projektmitarbeiter schließlich rekrutierten sich je nach fachlichem Zuschnitt der Vorhaben aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der betroffenen Fachverwaltungen der beteiligten Partner. Zur inhaltlichen und methodischen Unterstützung wurden Projektberater, also Fachexperten externer Beratungsfirmen, in die Arbeiten einbezogen. Ihre Aufgabe bestand vor allem in der Erstellung von Grob- und Feinkonzepten, der fachlichen Mitwirkung an der Realisierung und der Dokumentation der Projektarbeiten. Die Projektberater haben dem Projektleiter zugearbeitet und Einzelaufgaben in seinem Auftrag übernommen.

Ergänzend zur dargestellten Projektorganisation fand etwa zur Halbzeit des Modellversuchs ein Projektforum als Veranstaltung für den fachlichen Austausch der am Modellversuch beteiligten Akteure statt. Nach Beendigung des Modellversuchs soll auf Wunsch einiger Arbeitsgruppenmitglieder ein weiteres Projektforum für einen abschließenden Erfahrungsaustausch angeboten werden.

Das übergreifende Qualitätsmanagement wurde von d-NRW im Rahmen der Koordination und Unterstützung des Modellversuchs wahrgenommen. Zu diesem Zweck wurden die Ergebnisse der Einzelvorhaben gesichtet und zusammengeführt und daraufhin überprüft, inwieweit neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit realisiert werden konnten. In den Einzelprojekten zählte das Qualitätsmanagement zu den Aufgaben des Projektleiters, der bei größeren Abweichungen hinsichtlich Zeit, Budget, Ergebnissen etc. die Lenkungsgruppe zu informieren hatte.

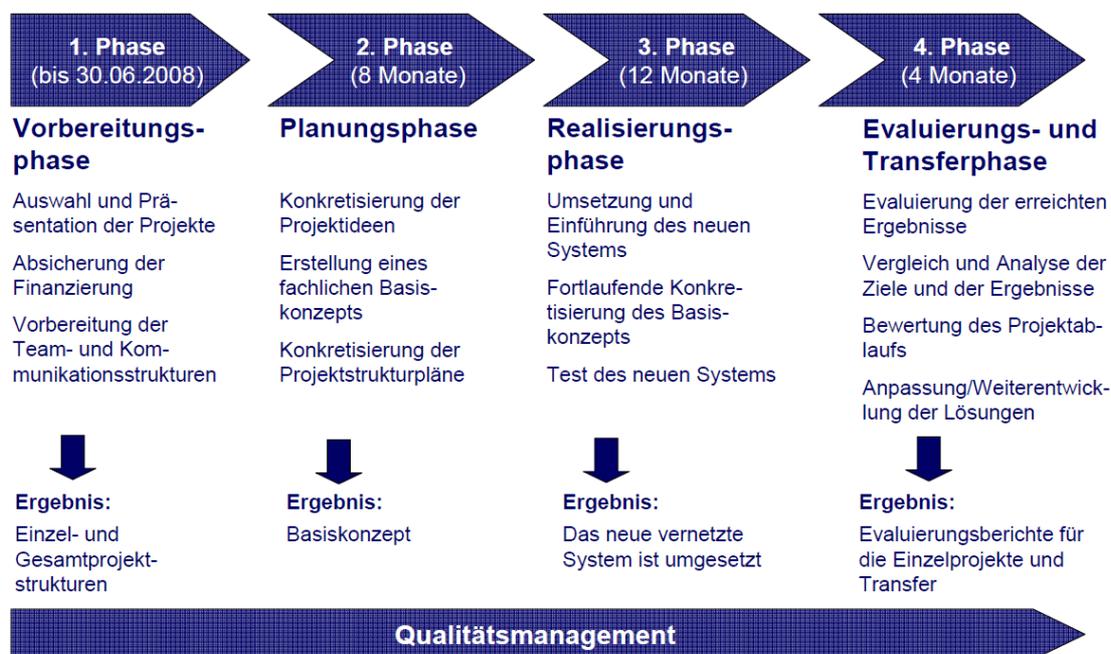


Abbildung 2: Ablauf des Modellversuchs (Quelle: d-NRW)

Die aktive Phase des Modellversuchs lief über 24 Monate vom Juli 2008 bis zum Juni 2010. Zeitlich vorangegangen war die Vorbereitungsphase, in der die geförderten Projekte ausgewählt und die Strukturen für das Gesamtprojekt und die einzelnen Vorhaben aufgebaut worden waren. In der auf acht Monate angelegten Planungsphase wurden die Ideen und Konzepte der Einzelprojekte ebenso wie die Planungen zur Umsetzung konkretisiert. Die Ergebnisse dieser Phase wurden in den Basiskonzepten der Einzelprojekte dokumentiert. In der anschließenden Realisierungsphase standen 12 Monate für die Umsetzung der Konzepte zur Verfügung, die anschließend in der viermonatigen Evaluierungs- und Transferphase zu erproben, zu bewerten und zu dokumentieren waren. Über alle Phasen hinweg wurde die Lenkungsgruppe über den Stand der Arbeiten informiert.

Der Modellversuch endete planmäßig am 30.6.2010. Die Ergebnisse der abgeschlossenen Teilprojekte wurden in gebündelter Form erstmals auf dem 11. ÖV-Symposium NRW am 2.9.2010 in Dortmund der Fachöffentlichkeit vorgestellt.

II. Konzeptionelle Grundlagen der „Vernetzten Verwaltung“

1. Zum Begriff der „Vernetzten Verwaltung“

In den letzten Jahren wurde in der E-Government-Diskussion der Vernetzungsbegriff in unterschiedlicher Weise verwendet. Begriffe wie Netzwerkverwaltung, vernetzte Leistungserstellung, vernetzte IT, netzförmige Leistungserstellung haben in unterschiedlicher Weise in den wissenschaftlichen und praktischen Diskurs Eingang gefunden (vgl. Schuppan 2008b, S. 67). Die wissenschaftliche Literatur bietet bezüglich der Begriffsbestimmung wenig konkrete Anhaltspunkte, so dass es eigener Ableitungen und Konkretisierungen für den Modellversuch bedarf. Insbesondere in Forschungsprojekten, die sich noch vor dem „Internet-Hype“ mit den Potenzialen vernetzter IT für die Verwaltungsentwicklung beschäftigt haben (vgl. Killian/Wind 1997), standen noch stark die Möglichkeiten der Technik und die Voraussetzungen für ihre Nutzbarmachung im Vordergrund. Im Unterschied dazu geht es im Rahmen des Modellversuches um die Erschließung neuer (vernetzter) Verwaltungsmodelle, bei der es auf eine verwaltungsorganisatorische Sicht ankommt. Im Mittelpunkt steht hier die vernetzte Leistungserstellung, die durch IT ermöglicht wird, so dass es eine technische und organisatorische Dimension gibt. Mithin handelt es sich um auf technischen Netzwerken und IT-Anwendungen aufsetzende, netzartige Formen der Leistungserstellung, an der im Regelfall mehr als zwei Akteure bzw. Organisationen beteiligt sind.

Die Voraussetzung für die Erschließung neuer vernetzter Formen der Leistungserstellung bildet ein prozessorientierter Organisationsansatz, bei dem nicht von unspezifischen öffentlichen Aufgaben ausgegangen wird, sondern von Prozessteilen bzw. einzelnen Arbeitsschritten (vgl. Frick/Hokkeler 2008, S. 63). Denn die Vorteile neuer, durch E-Government ermöglichter Kooperationen erschließen sich erst, wenn man konsequent von den Geschäftsprozessen (Vorgängen) auf der Arbeitsebene der Verwaltung ausgeht, anstatt die Aufbaustrukturen in den Vordergrund zu rücken, innerhalb derer diese Prozesse ablaufen. Das ist deshalb wichtig, weil die Informationstechnik es ermöglicht, Prozesse ganz anders zu organisieren als in der Vergangenheit. Dies zeigt sich bereits bei solchen Prozessen, welche die Grenzen einer Organisation nicht überschreiten (vgl. Davenport 1993).

Durch Vernetzung wird der Ansatz der Veränderung von Prozessen über Organisations- bzw. Verwaltungsgrenzen hinweg gezogen, so dass weitergehende Prozessverbesserungen als bei der internen Prozessreorganisation erreicht werden (vgl. Schuppan 2008a, S. 66). Die Zusammenarbeit einzelner Stellen bzw. Organisationen kann entfernungsunabhängig freier gestaltet werden. Diese Form der Kooperation basiert auf einer Vernetzung, die neue Formen der organisatorischen Zusammenarbeit in zweierlei Hinsicht erlaubt: Erstens findet sie statt, wenn bestehende Kooperationen verbessert werden. So kann der Antrag auf eine Baugenehmigung, an der eine Vielzahl von Trägern öffentlicher Belange beteiligt ist, parallel bearbeitet und mit IT besser gesteuert bzw. nachverfolgt werden. Das kann die Prozessdauer entscheidend verkürzen, weil kooperative Zusammenarbeit optimiert wird. Vielfach ergeben sich schon Prozessverbesserungen, wenn sich z.B. Kommunen gegenseitig Leserechte auf ihren elektronischen Registern einräumen. Auch die elektronische Weiterleitung von Informationen, die z.B. eine ande-

re Behörde für die Erstellung einer Leistung benötigt, stellt eine prozessverbessernde Kooperation dar, da z.B. auf die Vorlage von Dokumenten seitens des Bürgers verzichtet werden kann.

Vernetzung erfordert einen prozessorientierten Organisationsansatz, bei dem Prozessschritte bzw. einzelne Arbeitsschritte im Fokus der Betrachtung stehen, was durch den Einsatz von IT ermöglicht wird. Vernetzung lässt Kooperationen über räumliche und damit über Verwaltungsgrenzen hinweg zu, da Prozessschritte auf der Basis von IT organisationsübergreifend neu verteilt werden können. Hierdurch kann im Vergleich zu bisher eine höhere Kooperationsrendite erzielt werden.

Zusätzlich gestattet es die Informationstechnik, Prozesse räumlich auseinander zu ziehen, so dass einzelne oder mehrere, zu Modulen zusammengefasste Prozessschritte organisationsübergreifend neu verteilt werden können, was insbesondere im Rahmen des Modellversuches erprobt wurde. Dabei wurden Glieder einer gesamten Prozesskette dahin gehend analysiert, ob sie kooperationsgeeignet sind. Wenn z.B. die genaue Kenntnis von Land und Leuten nicht erforderlich ist, können Teile eines Prozesses weitab vom Ort des Geschehens bzw. der Übergabe an den Adressaten ablaufen. Prozesse lassen sich z.B. – wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird – als so genannte Shared Services organisieren, was im Wesentlichen einer gemeinsamen Ressourcennutzung entspricht.

2. Abgrenzung zu anderen Vernetzungsperspektiven

Die hier eingeführte Vernetzungsperspektive auf die öffentliche Leistungserbringung bzw. im Umfeld der öffentlichen Verwaltung ist bisher wenig in der fachwissenschaftlichen Literatur verankert, weshalb sich eine Abgrenzung zu den bisher thematisierten Vernetzungsformen anbietet. Denn von einer vernetzten Leistungserstellung wird auch schon im Rahmen managementdominierter Verwaltungsreformen gesprochen. So stellt Reichard zum Beispiel auf den Begriff „molekulare Verwaltung“ ab und meint damit, dass die Leistungserstellung zunehmend in vernetzten Kooperationsbeziehungen abläuft (vgl. Reichard 1998, S. 136). Ausgangspunkt in der Public-Management-Diskussion bildet im deutschsprachigen Raum die Idee des Gewährleistungsstaats, nach der der Staat bzw. staatliche Einheiten nicht mehr jede Leistung selbst erstellen, sondern im Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis an Dritte (staatliche, halbstaatliche oder private Träger) übertragen (vgl. Jann/Wegrich 2004, S. 199).

Nach einer neuen Verantwortungsstufung verbleibt lediglich die Gewährleistungsverantwortung – die dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung an Bürgerinnen und Bürger zu politisch gewollten Standards und Kosten – beim Staat. Der Staat fungiert in seiner neuen Rolle als Moderator und Gewährleister, aber auch als Koordinator und Steuerer. Hierdurch ergibt sich zwar schon eine gewisse Form der Vernetzung, die jedoch weniger auf einzelne Prozessschritte abstellt, sondern auf grobe Funktionen wie Bestellung, Finanzierung und Vollzug mit institutionellen Fragestellungen (z. B. Trägerwahl, institutionelle Ausgestaltung). Das ist für eine E-Government-bezogene Vernetzung nicht ausreichend, weil der Vollzug in einzelne Prozessschritte aufzuspalten ist und nicht als Ganzes den Kooperationsgegenstand bildet. Mit anderen Worten, in der Aufspaltung des Vollzugs liegt weiteres Modernisierungspotenzial,

wenngleich die generellen Überlegungen zur institutionellen Gestaltung auch für eine prozessbezogene Vernetzungsperspektive gelten.

In einer weiteren, an die öffentliche Leistungserstellung angrenzenden Diskussion wird der Vernetzungs- bzw. Netzwerkbezug auch in der Politikwissenschaft verwendet, die sich mit so genannten Policy-Netzwerken beschäftigt. Politiknetzwerke haben in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Netzwerkforschung seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen (vgl. Kenis et al. 1991). In Abgrenzung zur E-Government-Vernetzung erfolgt in Policy-Netzwerken nicht die Leistungserbringung, sondern die (dazugehörige) Produktion von Politiken (Programme). Hier wird davon ausgegangen, dass nicht mehr nur ein Akteur hierarchisch eine Politik festlegt, sondern unterschiedliche öffentliche wie private Akteure tendenziell eher in informellen Netzwerkbeziehungen zusammenwirken (vgl. Kenis/Raab 2008). Grundannahme ist, dass Politiknetzwerke generell über eine höhere Problemlösungskapazität verfügen; sie vereinen unterschiedliche Sichtweisen, Wissen, Informationen und Ressourcen, so dass es zu einem Interessenausgleich kommt. Dabei wird von einem Politiknetzwerk dann gesprochen, wenn unterschiedliche Akteure ihre Handlungen bewusst oder unbewusst aufeinander beziehen und damit Effekte auf der kollektiven Ebene erzielen (vgl. Kenis/Raab 2008, S. 33). Die Policy-Netzwerkperspektive lässt sich auch für die E-Government-Vernetzung nutzen.

Die Entstehung des E-Government-Leistungsnetzwerkes erfordert im Regelfall Eingriffe in die existierende Governance-Struktur, so dass weitergehende rechtliche und organisatorische Veränderungen erforderlich sind, die oftmals auch zu grundlegend neuen Steuerungsmodi führen können. Es ist demnach die Fähigkeit erforderlich – bezogen auf die betroffenen Politikfelder –, für die notwendige fachliche und politische Unterstützung und ggf. für gesetzliche Änderungen zu sorgen. Insbesondere reicht ein wie auch immer geartetes politisches oder behördenbezogenes isoliertes Leadership nicht aus, weil hierdurch die Unterstützung der unterschiedlichen Fachebenen nicht gesichert ist. Frido Wagener spricht in diesem Zusammenhang von versäulten vertikalen Fachbruderschaften, die über mehrere Ebenen (Bund, Land, Kommune) verlaufen und sich äußerst resistent gegenüber horizontaler Steuerung erweisen (vgl. Wagener 1979). Bezogen auf den Erfolg der Projekte des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ sind insbesondere die verschiedenen beteiligten Fachebenen einzubeziehen und es ist für deren Unterstützung zu sorgen. Damit bedarf es – normativ gesehen – einer Überspannung des E-Government-Leistungsnetzwerkes durch ein darauf bezogenes Policy-Netzwerk, das zu etablieren ist.

Im Ergebnis wird deutlich, dass im Umfeld der öffentlichen Verwaltung verschiedene Vernetzungs- oder Netzwerkperspektiven zu unterscheiden sind:

- Eine E-Government-bezogene Vernetzungssicht, bei der es um organisationsübergreifende Prozessgestaltung geht;
- eine auf das Public Management bezogene Sicht, die sich stark auf institutionelle Fragestellungen (insbesondere anreizbezogene Steuerung) bezieht und
- eine politikwissenschaftliche Perspektive, die eher auf die Rationalität der Akteure und eine effektive Politikproduktion abstellt.

3. Varianten IT-basierter vernetzter Zusammenarbeit

Mit Blickrichtung auf die im Modellversuch umzusetzenden Vorhaben lassen sich konkret drei Varianten der vernetzten Zusammenarbeit unterscheiden: die Trennung in Front und Back Office, Shared Services bzw. Shared Service Center sowie die Auslagerung auf IT-Basis. Alle drei Organisationsformen setzen – wie noch zu zeigen sein wird – per se (IT-basierte) Vernetzung voraus, weil sonst eine räumliche Verteilung von Prozessschritten mit dem dazugehörigen Informationsaustausch nicht realisierbar ist. Die Organisationsmodelle sind deshalb relevant, weil sie nicht nur auf kommunaler Ebene – zumindest in Ansätzen – bereits empirisch sichtbar, sondern auch im besonderem Maße geeignet sind, die generellen Ziele interkommunaler bzw. gemeindeübergreifender Zusammenarbeit, insbesondere die Einsparung durch Ressourcenzusammenlegung sowie einen verbesserten Bürgerservice, zu erreichen.

3.1 Trennung in Front und Back Office

Die Trennung in Front und Back Office dient im Wesentlichen dazu, die öffentliche Leistungserbringung bzw. Teile davon herauszulösen und an einer Stelle (im Front Office) zu bündeln, um den Zugang zu öffentlichen Leistungen zu erleichtern (vgl. Lenk 2002, S. 92). Kooperation erfolgt hier insbesondere zur Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Leistungen (vgl. Schuppan 2008a, S. 67). Das Front Office, welches ein elektronischer oder auch physisch erreichbarer Zugangskanal sein kann, übernimmt die Distribution und das Back Office die Produktion der Leistungserbringung (vgl. Hanken/Wind 2006, S. 187). Diese Einteilung ist zunächst analytischer Art.

Im Front Office besteht der Kontakt mit den Adressaten der Verwaltungsleistungen; das Back Office bezieht sich auf die verwaltungsinterne Arbeitsorganisation. Dem Front Office (Vertrieb) steht ein Back Office (Produktion) gegenüber. Fälle, die im Front Office nicht abschließend bearbeitet werden können, werden den Back Offices, die die Funktionen der herkömmlichen Fachämter übernehmen, zugeführt und dann dort abschließend bearbeitet. Die Aufteilung in Front und Back Office erfolgt, um den Zugang zu öffentlichen Leistungen für Bürger zu erleichtern.

Denn welche Prozessschritte bzw. Module ein Front Office im Einzelnen ausführt, hängt von der konkreten Prozesskette ab. Unter Umständen kann das Back Office IT-Funktionen und Daten bereitstellen, während alle menschlich ausgeführten Arbeitsschritte in ein Front Office verlagert werden. Generell werden jedoch auch menschlich ausgeführte Entscheidungsprozesse im Back Office verbleiben, insbesondere wenn längere Prüf- und Entscheidungsprozesse zu leisten sind.

Kooperationsanforderungen ergeben sich dadurch, dass Front- und Back-Office-Prozesse bzw. -Module über mehrere Organisationen verteilt ausgeführt werden können, wobei sich die Übertragung der Front-Office-Prozesse nach den Zielgruppenanforderungen richtet. Dabei gibt es nicht „den“ Bürger oder „die“ Unternehmer als Zielgruppe, sondern es sind weitere Segmentierungen erforderlich, um einen einheitlichen Zugang (one stop shop) zu Verwaltungsleistungen zu schaffen. Die Bedürfnisse der Unternehmen richten sich z.B. nach Größe, Unternehmensperiode oder auch Branche. Auch Anforderungen für Bürger unterscheiden sich er-

heblich: So haben junge Familien andere Anforderungen als Langzeitarbeitslose oder Eltern mit behinderten Kindern, die beispielsweise von erheblichen Verwaltungslasten betroffen sind (vgl. Lenk 2007).

Erst durch die Abtrennung von Front-Office-Prozessen kann die Zielgruppenorientierung mit der Schaffung eines einheitlichen Zugangs erreicht werden. Die Produktion wird von der Distribution institutionell entkoppelt, so dass es möglich ist, den Zugang an einer Stelle vor die Klammer zu ziehen, was dann zu vernetzten Formen der Kooperation führt (vgl. Schuppan 2006). Damit begründen sich die Kooperationsanforderungen bei der Trennung von Front und Back Office wesentlich aus einem verbesserten Bürgerservice. In der Regel reicht das Leistungsspektrum einer einzelnen Organisation, wie z.B. einer kleinen Gemeindeverwaltung, nicht aus, um umfassend Dienstleistungen aus einer Hand im Sinne eines One-Stop-Government für die jeweiligen Zielgruppen sicherzustellen. So könnte eine Gemeinde den Zugang zu Leistungen eröffnen und eine erste Antragsprüfung vornehmen, während die Bearbeitung/ Entscheidung in der räumlich weiter entfernten Kreisverwaltung vorgenommen wird.

Im Rahmen des Modellversuchs verfolgt das Teilprojekt zu den vernetzten Bürgerbüros der vier nordlippischen Kommunen Barntrop, Dörentrup, Extertal und Kalletal das Ziel einer interkommunalen Serviceerbringung für die Bürgerinnen und Bürger einer Region (zu Details s. Teil B, Kapitel IV). Durch die Vernetzung der Bürgerbüros wird die Möglichkeit eröffnet, Leistungen nicht nur für die „eigenen“ Bürgerinnen und Bürger, sondern für die gesamte Region zu erbringen.

3.2 Shared Services und Shared Service Center

Während beim Front- und Back-Office-Modell die Zugangsverbesserung und damit die Effektivitätssteigerung ein wesentlicher Grund für die Kooperation ist, steht bei Shared Services bzw. einem Shared Service Center v.a. die Reduktion von Kosten durch gemeinsame Ressourcennutzung im Mittelpunkt (vgl. Pfitzmayer 2005, S. 143; auch Fischer/Sterzenbach 2006, S. 123; Deimel/Quante 2003, S. 301).

Ein Shared Service Center ist ein spezielles Center, das organisatorisch eigenständig ist. In diesem Center werden einzelne und repetitive Unterstützungsprozesse aus den Bereichen Finanzen, Personal und IT-Dienste erbracht. Diese Unterstützungsprozesse, die bei allen Kommunen gleichermaßen vorkommen, werden aus den jeweiligen Organisationseinheiten der Kommunen herausgelöst und in dieses Center übertragen. So genannte Service-Level-Agreements (SLA) regeln das Verhältnis zwischen Auftraggeber („einkaufende“ Kommune) und Auftragnehmer (das Shared Service Center).

Eine weitere Institutionalisierung einer gemeinsamen Ressourcennutzung wird durch Shared Service Center erreicht, die in letzter Zeit generell für den öffentlichen Sektor an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Schuppan 2007b). Diese Art der gemeinsamen Ressourcennutzung erfolgt in speziellen Centern, wobei der Center-Begriff eine gewisse organisatorische Eigenständigkeit und damit zusammenhängende Steuerungsmodi zum Ausdruck bringt. Sie sind nicht zu verwechseln mit konventionellen Formen der Zusammenarbeit, wie die gegenseitige oder gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, z.B. beim Betrieb eines kommunalen Bauhofes.

Beim Shared Service Center geht es insbesondere darum, einzelne und vorzugsweise repetitive Unterstützungsprozesse aus dem Bereich Finanzen, Personal oder IT-Dienste, die bei allen Kommunen gleichermaßen vorkommen, herauszulösen und in einem teilverselbständigten Center zwecks Größen- und Spezialisierungsvorteilen zusammenzufassen. Dabei bleiben Arbeitsschritte mit Entscheidungsgehalt, wie z.B. die Entscheidung über die Einstellung von Personal, bei der (einkaufenden) Gemeinde, wenngleich die unterstützenden Leistungen wie die Ausschreibung und das Assessment Center durch das Shared Service Center erfolgen können. Dabei ist es nur mittels IT möglich, aus ganzen Aufgabenzusammenhängen einzelne Leistungsbestandteile herauszulösen und unabhängig von der räumlichen Entfernung in einem Center zusammenzufassen. Dieses Center wird in der Regel von wenigen (kommunalen) Akteuren gegründet und betrieben. Die Leistungen des Shared Service Centers können aber dann auch von anderen Kommunen im Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis in Anspruch genommen werden, wobei die Verträge als so genannte Service Level Agreements (SLA) gestaltet sind (vgl. Berger 2007, S. 21 ff.; Burr 2002, S. 510). Hierin wird detailliert festgelegt, welche Leistungen in welcher Qualität, Zeit etc. zu erbringen sind, so dass ein Einkauf der Unterstützungsprozesse stattfindet. Die Leistungen werden produktähnlich als abgegrenzte Services mit Preisen angeboten, so dass sie „vertriebsfähig“ sind.

Kooperationsanforderungen entstehen beim Shared Service Center in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind in der Regel mehrere Gründungskommunen erforderlich, die ein gemeinsames Center mit standardisierten Services als „Produktionsstätte“ aufbauen und betreiben, die zum anderen von weiteren Kommunen durch „bedarfsorientierten Einkauf“ in Anspruch genommen werden.

Die interkommunale Kooperation im Rahmen von Shared Services bzw. Shared Service Centern stellt einen Schwerpunkt des Modellversuchs dar: Im Finanzzentrum Baumberge haben die münsterländischen Gemeinden Havixbeck und Nottuln ihre Finanzbuchhaltung zusammengelegt (zu Details s. Teil B, Kapitel I). Beim Kreis Warendorf wurde die Servicestelle Personal eingerichtet, die Aufgaben der Personalverwaltung, der Reisekostenbearbeitung und der Familienkasse für den Kreis, die kreisangehörige Stadt Sendenhorst und die ebenfalls kreisangehörigen Gemeinden Everswinkel und Ostbevern wahrnimmt (Teil B, Kapitel II). In Nordlippe wurden die Grundlagen für die Kooperation bei der Erhebung von Gemeindesteuern und beim Gebäudemanagement gelegt (Teil B, Kapitel IV).

3.3 Auslagerung und Outsourcing

Die Begriffe „Auslagerung und Outsourcing“ sind zunächst dem umfangreichen Themenkomplex der Privatisierung von Staatsaufgaben zuzuordnen (vgl. Proeller 2002, S. 21). Die Unterscheidung zwischen Auslagerung und Outsourcing ist nicht mehr eindeutig, vielfach werden Begriffe in der Praxis auch synonym verwendet. Outsourcing ist ein Kunstwort, das sich aus den englischen Worten outside, resource und using zusammensetzt, und ist stark mit dem aus den USA stammenden Managementkonzept der späten 1980er Jahre verbunden. Eine im Public Management übliche Unterscheidung ist die von Schedler/Proeller (2003), die sich an dem Abnehmer einer ausgelagerten Leistung orientieren.

Sowohl bei Outsourcing als auch bei Auslagerung wird von einer so genannten funktionalen Privatisierung gesprochen, weil lediglich die Ausführung auf Private übertragen wird; die Gewährleistungsverantwortung verbleibt hingegen beim Staat. Ein völliger Rückzug des Staates

aus der Aufgabenerfüllung entspräche mithin einer materiellen Privatisierung (vgl. Reichard 2008, S. 66).

„Beschafft sich die Verwaltung Leistungen zum eigenen Gebrauch, so sprechen wir von Outsourcing (z.B. Informatikleistungen). Werden die Leistungen direkt und ohne weitere Verarbeitung durch die Verwaltung an die Kunden und Kundinnen abgegeben, bezeichnet man dies als Auslagerung“ (Schedler/Proeller 2003, S. 175). Traditionell wurde größtenteils die Erbringung ganzer Aufgaben oder Produkte ausgelagert, nunmehr geht es um die Auslagerung einzelner Module bzw. Prozessteile.

Typischerweise bezieht sich die Auslagerung auf die gesamte Leistungserbringung, d.h. in der Verwaltung werden Auslagerungen oft auf Ebene ganzer Aufgaben oder Produkte und weniger auf Ebene von Prozessen diskutiert (vgl. Proeller 2005, S. 7). Mit einer prozessorientierten und insbesondere einer modulatorientierten Sicht verändert sich jedoch das auszulagernde Objekt; es stehen einzelne Module zur Auslagerungsentscheidung an. Es ist möglich, kleinste Prozessteile, wenn sie standardisiert und genau abgegrenzt sind, auf verschiedene private Träger zu übertragen, ohne dass hierdurch zwangsläufig der Steuerungsaufwand im Betrieb zunimmt. Insbesondere kommen für die Auslagerung nicht-hoheitliche Prozesse in Betracht, die nunmehr auf der Basis der Modularisierung besser aus hoheitlichen Gesamtaufgaben herausgelöst werden können (vgl. hierzu umfassend: Schuppan 2009). Wenn diese Auslagerung entsprechend erfolgt, bedeutet dies keinen politischen Steuerungsverlust.

Eine Auslagerungsentscheidung ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der Möglichkeiten von Shared Services zu beurteilen. Es ist generell davon auszugehen, dass durch Module – wie die digitale Posteingangsbearbeitung –, die in öffentlicher Trägerschaft umfassend als Shared Service genutzt werden, eine effizientere Leistungserstellung möglich ist. Daneben besteht durch die Aufgabenübertragung auf Dritte die Möglichkeit, einen Wettbewerb zu erzeugen, der mitunter zu einer billigeren und qualitativ besseren Bereitstellung von öffentlichen Aufgaben führen kann. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass bei bestimmten Services die verwaltungsinterne Kompetenz und das erforderliche Know-how nicht vorhanden sind oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand aufgebaut werden können, so dass es zur Auslagerung de facto keine Alternative gibt. Für die Auslagerung spricht auch, dass bei informatisierten Modulen verbesserte Überwachungs- bzw. Kontrollmöglichkeiten privater Träger bestehen, so dass sich ggf. der Steuerungsaufwand reduzieren lässt.

Unabhängig von den Informatisierungsfragen sind bei Auslagerungsentscheidungen insbesondere auch verfassungsrechtliche, steuerrechtliche, arbeitsrechtliche sowie datenschutzrechtliche Aspekte zu berücksichtigen (vgl. Reichard 1998, S. 149 f.). Es zeigt sich, dass jede Auslagerungsentscheidung einer sorgfältigen Einzelfallanalyse und -entscheidung bedarf und von den konkreten Zielen abhängt (vgl. Reichard 1998, S. 152).

Mit dem Teilprojekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung umfasst der Modellversuch auch ein Teilprojekt, bei dem die Auslagerung von Teilprozessen im Mittelpunkt steht. In diesem von den Städten Lippstadt und Soest, dem Kreis Soest und dem Märkischen Kreis getragenen Vorhaben wurde ein privater Dienstleister mit der Digitalisierung der Eingangspost im Bereich der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten und von Rechnungseingängen beauf-

trägt (zu Details s. Teil B, Kapitel III). Der Titel des Teilprojekts ließe anderes, nämlich den gemeinsamen Aufbau eines Shared Service Centers für diese Aufgaben, vermuten. Tatsächlich ist diese Variante in der ersten Projektphase auch geprüft worden. Aufgrund der hohen Anforderungen an das dazu erforderliche Know-how wurde dann aber der Auftragsvergabe an einen entsprechend spezialisierten privaten Dienstleister der Vorzug gegeben, so dass auch diese Ausprägung IT-basierter interkommunaler Zusammenarbeit im Kontext des Modellversuchs repräsentiert ist.

4. Abgrenzung zu klassischen Kooperationen

Die Vorteile und auch die besonderen Herausforderungen einer IT-basierten Kooperation lassen sich insbesondere dann gut erschließen, wenn sie den bisherigen nicht IT-gestützten Kooperationsformen gegenübergestellt werden.

Sowohl die Trennung in Front und Back Office als auch Shared Service Center haben gezeigt, dass sie zu einer stärker netzförmigen Leistungserstellung führen, die sich entlang von Prozessteilen bzw. Modulen vollzieht. Es lassen sich kleinste Prozessteile so abgrenzen, dass sie von vielen Verwaltungen auf vereinfachte Weise mehrfach verwendet werden können (vgl. Brüggemeier et al. 2006, S. 71). Die Arbeitsteilung folgt einer Prozessorientierung, während die übliche (interkommunale) Kooperation sich auf umfassendere und wenig spezifizierte Aufgaben bezieht, wie Abfall, Abwasser, Straßenunterhaltung, regionale Kultur-, Tourismus- oder Imageförderung (vgl. Osner 2007, S. 3). Damit unterscheiden sich IT-basierte Organisationsmodelle durch das Objekt der Kooperation. Insbesondere Shared Service Center bieten einen deutlich höheren Spezialisierungsgrad als bisherige bilaterale Behördenkooperationen, die auf größeren Aufgabenblöcken basieren. Auf IT basierend lassen sich gezielt Module bilden, die keinen oder einen geringen territorialen Bezug aufweisen, um sie an einer Stelle zur Erreichung von Skaleneffekten (Economies of Scales) zusammenzuführen, während das bisher nur für umfassendere Aufgaben möglich war. Hinzu kommt, dass mit der Informatisierung insbesondere administrative Aufgaben in den Mittelpunkt der Kooperation rücken, die bisher als weniger geeignet für Kooperationen galten.

Im Gegenzug zur Prozessverteilung sind verstärkt Governance- bzw. Steuerungsfragen zu beantworten. Während klassische Kooperationen eher langfristig und hochgradig institutionalisiert angelegt sind – z.B. in der Form eines Zweckverbandes – bieten die neuen Kooperationsformen in der Regel geringere Eintritts- wie Austrittsbarrieren. Dabei basieren vernetzte Arrangements auf Ergebnissteuerung (auf Service-Level-Agreements), so dass eine fallgenaue Einzelabrechnung möglich wird. Hierbei entstehen Transaktionskosten, insbesondere für die vertragliche Gestaltung und die Kontrolle der Vertragseinhaltung. Zudem spielt mit zunehmender Vernetzung Vertrauen eine viel größere Rolle, weil z.B. nicht jede Ressourcenteilung auf expliziten Verträgen basiert und auch diese immer unvollständig sind, so dass Platz für opportunistisches Verhalten besteht. Allerdings bieten IT-Systeme wiederum Funktionen der Informationsanreicherung (vgl. Davenport 1993, S. 51). Hierdurch ist eine verbesserte Informationsbereitstellung über die ausgeführten Module selbst möglich, wodurch verbesserte Steuerungs- und Koordinationsmöglichkeiten von auch räumlich arbeitsteiligen Prozessen entstehen. Konkrete IT-Funktionen sind beispielsweise Track-and-Tracing-Funktionen, z.B. für Abfragen von Bearbeitungsständen, so dass generell eine bessere Kontrolle von Prozessen möglich ist. Das ist bei bisherigen Kooperationsformen nicht möglich.

Mit der Prozessverteilung stellen sich auch verstärkt Fragen der Verantwortlichkeit (Accountability). Vereinfacht besteht folgender Zusammenhang: Je vernetzter eine Leistungserstellung abläuft, desto höher sind die generellen Vorteile (z.B. bei der Erreichung von Skaleneffekten), desto stärker stellen sich aber auch Accountability-Fragen. Wer für was gegenüber wem bei ausgeprägter Vernetzung verantwortlich ist, ist generell schwieriger zu beantworten als bei bisherigen aufgabenbezogenen Kooperationen. So kann die Übertragung von Front-Office-Prozessen von einer Kreisverwaltung auf eine Gemeinde zwar zu mehr Ortsnähe führen, jedoch zu weniger Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten (vgl. ausführlich: Schuppan 2006; Schuppan 2007a). Das Risiko weniger klarer Verantwortungsstrukturen und erhöhter Steuerungsaufwand ist im Vergleich zu bisherigen Kooperationen die Kehrseite vernetzter Zusammenarbeit, für die es bisher noch kaum wirkungsvolle Kompensationsmechanismen gibt. Im schlimmsten Fall könnte der Steuerungsaufwand bei ausgeprägter Vernetzung deren Effizienz- und Effektivitätsvorteile aufzehren, was sich jedoch nur empirisch nachweisen ließe. Insofern kommt es auf das „richtige“ Maß und die „richtige“ Ausprägung an Vernetzung an, die je nach Art der Aufgabenausführung recht unterschiedlich sein kann.

Weitere Unterschiede bestehen im Grad der Standardisierung: Die aufgezeigten IT-basierten Organisationsmodelle erfordern allesamt einen hohen Standardisierungsgrad. Nur wenn genau festgelegt ist, welche Arbeitsschritte in welcher Form zu erbringen sind, kann eine räumliche und institutionelle Verteilung erfolgen. Dafür sind Daten, Informationen, Prozesse sowie vertragliche Gestaltungen (insbesondere die Service Level Agreements) passfähig aufeinander abzustimmen, um Transaktionskosten im Betrieb zu reduzieren. Allerdings verursacht die Standardisierung selbst Transaktionskosten; dazu zählen auch die Pflege, also die Weiterentwicklung und Anpassung von Standards, die ebenfalls als Transaktionskosten zu werten sind. Im Vergleich dazu ist die Umsetzung von nicht IT-basierten Kooperationen weniger aufwändig, da sich hier generell auch weniger Potenziale ergeben.

Ein wesentliches Potenzial IT-basierter Kooperation liegt in der großen räumlichen Reichweite, die bei bisherigen Kooperationen nicht gegeben ist. Denn dadurch, dass IT eine Ressourcenteilung über Entfernung hinweg zulässt, bestehen auch erweiterte Kooperationsmöglichkeiten, da mehrere Kommunen bzw. Behörden in die Kooperation eintreten können, soweit sie die Standards erfüllen. Insbesondere können mehrere Kommunen – unabhängig davon, ob sie räumlich aneinandergrenzen – kooperieren, was z.B. beim Betrieb eines Bauhofes – bei physisch örtlich auszuführenden Aufgaben – nicht ohne weiteres möglich ist.

Im Ergebnis wird deutlich, dass es insbesondere für administrative Aufgaben zu einer Neubewertung der Kooperation kommt. Dabei gilt der vereinfachte Zusammenhang, je vernetzter, desto höher sind die Vorteile, aber auch gewisse Risiken und Umsetzungsvoraussetzungen, die zu erfüllen sind.

	Klassische interkommunale Zusammenarbeit	Neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit
Objekt der Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassendere und wenig spezifizierte Aufgaben (größere Aufgabenblöcke) 	<ul style="list-style-type: none"> • Module
Beispiele für Gegenstand der Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Abfall, Abwasser, Straßenunterhaltung, regionale Kultur-, Tourismus- und Imageförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrative Aufgaben aus den Bereichen Finanzen, Personal oder IT-Dienste
Grad der Spezialisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoch
Rolle der IT	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Bildung von Modulen • Basis: Aufgabenblöcke ohne IT-Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung von Modulen, die keinen oder einen geringen territorialen Bezug aufweisen • Abwicklung über räumliche Entfernung
Governance/Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Langfristig und hochgradig institutionalisiert, z.B. durch Zweckverband • Keine Ergebnissteuerung • Kein Einsatz von IT-Systemen zur Steuerung bilateraler Behördenkooperationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringere Eintritts- und Austrittsbarrieren für Auftragnehmer (nicht für Gründungskommunen) • Ergebnissteuerung (Service-Level-Agreements) • Einsatz von IT-Systemen zur verbesserten Informationsbereitstellung → Verbesserte Steuerungs- und Koordinationsmöglichkeiten
Verantwortlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Klarere Verantwortungsstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> • Weniger klare Verantwortungsstrukturen verursachen erhöhten Steuerungsaufwand; bzw. Neuordnung von internen Verantwortlichkeiten erforderlich.
Standardisierungsgrad	<ul style="list-style-type: none"> • Geringer Standardisierungsgrad 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Standardisierungsgrad
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung von nicht IT-basierten Kooperationen ist weniger aufwändig 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung von IT-basierten Kooperationen ist aufwändig.
Räumliche Reichweite	<ul style="list-style-type: none"> • Durch den Nicht-Einsatz von IT keine große räumliche Reichweite • Größtenteils nur bilaterale Kooperationen von benachbarten Kommunen bzw. Behörden 	<ul style="list-style-type: none"> • Durch den Einsatz von IT ist eine (erweiterte) Ressourcenteilung über Entfernung hinweg möglich • Erweiterte Kooperationsmöglichkeiten (Eintritt mehrerer Kommunen bzw. Behörden) → führt zu starker Vernetzung

Tabelle 1: Vergleich traditioneller und neuer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Diese Informatisierung der Verwaltungsarbeit bietet weitergehende und andere Formen der Kooperation als es bisher möglich war. Sie kann zur Spezialisierung und Ressourceneinsparung, generell zur Prozessverbesserung oder auch zur Zugangsverbesserung (insbesondere auch zum Abbau von Verwaltungslasten für den Adressaten) führen. Dabei zeigt sich, dass Verwaltungsarbeit im Kontext von E-Government zerlegt und zu neuen Prozessketten mit neuer Arbeitsteilung zusammengesetzt wird, so dass neue kooperative Produktionsstrukturen entstehen. Ohne im Einzelnen auf die jeweiligen Vernetzungsformen, Vorteile, weiteren Modernisierungspotenziale und empirischen Befunde an dieser Stelle einzugehen, zeichnet sich ab, dass die neuen Varianten der Vernetzung sich grundlegend von bisherigen Kooperationsformen unterscheiden (Tabelle 1). Im Kern stellen alle Modelle hohe Anforderungen an die Prozessgestaltung, Interoperabilität und Governance-Struktur, so dass es mit einer Softwareanwendung nicht getan ist. Erforderlich ist vielmehr eine Gesamtarchitektur, die auf vernetzte Formen der Leistungserstellung ausgerichtet ist, bei der organisatorische wie technische Elemente eng aufeinander bezogen werden.

Literaturhinweise

Berger, Thomas G. (2005): Service-Level-Agreements. Konzeption und Management von Service-Level-Agreements für IT-Dienstleistungen, Saarbrücken.

Brüggemeier, M./Dovifat, A./Kubisch, D./Lenk, K./Reichard, C./Siegfried, T. (2006): Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung, Berlin.

Burr, Wolfgang (2002): Kategorien, Funktionen und strategische Bedeutung von Service Level Agreements. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 54, S. 510-523.

Davenport, T. (1993): Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Deimel, K./Quante, S. (2003): Prozessoptimierung durch Shared Service Center, in: Controlling. Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung, Heft 6, Seite 301 - 307.

Fischer, T./Sterzenbach, S. (2006): ZP-Stichwort: Shared Service Centers, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, Band 17, S. 123-128.

Frick, H.-J./Hokkeler, M. (2008): Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der Kommunalakademie, Band 4, Bonn, S. 51-63.

Hanken, C./Wind, M. (2006): Interkommunale Kooperation und E-Government, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 184-188.

Jann, W./Wegrich, K. (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden, S. 193-214.

Kenis, P./Raab, J. (2008): Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion, in: Schuppert, G.F./Zurn, M. (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, S. 132-148.

Kenis, P. et al. (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytic Toolbox, in: Marin, B. et al. (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/Main, S. 25-59.

Killian, M.A./Wind, M. (1997): Vernetzte Verwaltung und zwischenbehördliche Beziehungen, in: Verwaltungsarchiv, Heft 4, S. 499-519.

Lenk, K. (2007): Bürokratieabbau durch E-Government. Handlungsempfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage und Erfahrungen in den Nie-

derlanden. Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW. Bochum: Informationsbüro d-NRW.

Lenk, K. (2002): Electronic Service Delivery – A driver of public sector modernisation, in: Information Polity, Ausgabe 7, S. 87-96.

Osner, A. (2007): Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch Shared Services – Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 1-21.

Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R.T. (2001): Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management, 4. Auflage, Wiesbaden.

Proeller, I. (2005): Auslagerung in der Verwaltung, in: «eGov Präsenz», Ausgabe 1, S. 7-9.

Proeller, I. (2002): Auslagerungen in der hoheitlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik, Bern, Stuttgart, Wien.

Pfitzmayer, K.-H. (2005): Prozessoptimierung im Rechnungswesen. Mit Re-Engineering Transaktions- und Abschlussprozesse optimieren, 1. Auflage, Wiesbaden.

Reichard, C. (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 121-153.

Schedler, K./Proeller, I. (2003): New Public Management, 2. Auflage, Bern, Stuttgart, Wien.

Schuppan, T. (2009): Die EG-Dienstleistungsrichtlinie aus E-Government-Sicht: Mode oder Modernisierung? In: Verwaltung & Management, 15, S. 293-298.

Schuppan, T. (2008a): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, in: Verwaltung und Management, Heft 2, S. 66-78.

Schuppan, T. (2008b): Leistungstiefengestaltung im Zeitalter von E-Government, in: «eGov Präsenz», Ausgabe 2, S. 52-55.

Schuppan, T. (2007a): Accountability Modes for Informatised Public Service Networks. Paper for IRSPM '07, 2-4 April 2007. Potsdam.

Schuppan, T. (2007b): Bündelungs- und Industrialisierungsansätze bei der öffentlichen Leistungserbringung. Arbeitspapier 1. Potsdam/Berlin.

Schuppan, T. (2006): Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde, Berlin.

Wagener, F. (1979): Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, Berlin.

B. Verlauf und Ergebnisse der geförderten Projekte

I. Finanzzentrum Baumberge



Gegenstand der Vernetzung:

Gemeinsame Erledigung von Aufgaben der Finanzbuchhaltung durch ein interkommunales, an einem einzigen Standort angesiedeltes Finanzzentrum

Betroffene Verwaltungsbereiche und/oder -prozesse:

Finanzbuchhaltung (Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung mit Vollstreckung)

Beteiligte Verwaltungen:

Gemeinden Havixbeck (11.700 Einwohner) und Nottuln (20.100 Einwohner)

Weitere Beteiligte:

- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA), Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Einrichtung und zum Betrieb des Finanzzentrums
- citeq Münster (IT-Dienstleister)

Projektverantwortung:

Herr Klaus Gromöller, Bürgermeister/ Herr Wolfram Pott, Beigeordneter der Gemeinde Havixbeck und Herr Klaus Fallberg, Beigeordneter der Gemeinde Nottuln

Ansprechpartnerin:

Frau Doris Block, Gemeinde Nottuln – Der Bürgermeister, Fachbereichsleitung Zentrale Dienste, Stiftsplatz 7/8, 48301 Nottuln, Tel. 02502-942110, E-Mail: block@nottuln.de

1. Gemeinsame Buchhaltung im Finanzzentrum Baumberge

1.1 Projektziel

Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts gehören als Kern der Finanzhoheit zu den Wesenselementen kommunaler Selbstverwaltung. Dies schließt keineswegs aus, die operativen Tätigkeiten der Finanzbuchhaltung und der Zahlungsabwicklung in interkommunaler Kooperation zu erledigen. Neben dem Betrieb der IT, der Personalverwaltung (s. hierzu die Darstellung zur Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf in Kapitel B.II), der Logistik, Sekretariats- und weiteren Unterstützungsleistungen (Call Center, Gebäudemanagement etc.) zählt das Finanz- und Rechnungswesen zu den Funktionsbereichen, die von Unternehmen am häufigsten an spezialisierte Dienstleister ausgelagert werden.

Diese in kleinen und mittelgroßen Unternehmen weit verbreitete Praxis auf die kommunale Welt zu übertragen, war das Ziel des Projekts zur Einrichtung des Finanzzentrums Baumberge. Die Region Baumberge liegt im Münsterland und besteht aus den Städten und Gemeinden Billerbeck, Coesfeld, Havixbeck, Nottuln und Rosendahl. Aus diesem Kreis haben sich die Gemeinden Havixbeck und Nottuln mit ihrem gemeinsamen Vorhaben als Teilnehmer am Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ qualifiziert.

1.2 Ausgangssituation

Die beiden Projektpartner, die Gemeinde Havixbeck mit ca. 80 und die Gemeinde Nottuln mit etwa 140 Bediensteten liegen in unmittelbarer Nachbarschaft im Kreis Coesfeld. In Havixbeck wurden die für die Übertragung auf das Finanzzentrum Baumberge vorgesehenen Tätigkeiten zuvor in den Organisationsbereichen Kämmerei und Gemeindekasse in den Fachbereichen Finanzen, Innere Verwaltung und Wirtschaftsförderung wahrgenommen. In Nottuln waren die Organisationseinheiten Finanzen und Kasse innerhalb des Fachbereichs Zentrale Dienste verantwortlich.

Die für das Basiskonzept zum Finanzzentrum Baumberge zu Projektbeginn durchgeführte Analyse der betroffenen Geschäftsprozesse ergab grundsätzlich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Partnern: Eingehende Rechnungen wurden von den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in den Fachabteilungen vorkontiert. Lagen die beiden erforderlichen Unterschriften – eine für die sachliche und rechnerische Richtigkeit und eine weitere durch eine anordnungsbefugte Person – vor, gingen die mit den Originalbelegen versehenen Kontierungsbögen in die Buchhaltung, wurden dort auf Plausibilität geprüft und anschließend im System erfasst und gebucht. Nachfolgend wurden die Belege zur Zahlungsabwicklung weitergeleitet und schließlich in der zentralen Belegablage archiviert.

Die Buchhaltungen der beiden Gemeinden waren für die periodengerechte Zuordnung der Geschäftsvorfälle und die Erstellung des Jahresabschlusses zuständig. Weitere Grundlagen für den Jahresabschluss stellten die Daten aus der Anlagenbuchhaltung sowie Verbuchungen zu Niederschlagungen, Stundungen oder Erlassen dar. Nicht beglichene Forderungen wurden durch die Innendienstvollstreckung angemahnt und ggf. anschließend durch den Außendienst vollstreckt.

Das Stellenvolumen für diese Tätigkeiten belief sich in Havixbeck auf 1,2 Stellen in der Kämmererei und 1,8 Stellen in der Gemeindekasse, wobei die Eingruppierungen (einschließlich Kämmerereileitung) zwischen den Entgeltgruppen 6 und 11 TVöD lagen. In Nottuln wurden diese Aufgaben durch rund 3,3 Stellen im Bereich Finanzen und 3,8 Stellen in der Kasse abgedeckt. Die Eingruppierungen begannen auch hier mit Entgeltgruppe 6 und reichten bis Entgeltgruppe 10 TVöD. Eine der bei der Kasse angesiedelten Stellen diente ausschließlich der Außendienstvollstreckung. Die Gemeinde Havixbeck hat diese Aufgabe bereits im Juni 2008 im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung an die Gemeinde Nottuln übertragen. Erste Erfahrungen mit gemeinsamer interkommunaler Zusammenarbeit und mit dem Entwurf und Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung – einem Instrument, das auch für die Errichtung des Finanzzentrums Baumberge genutzt wurde – lagen also schon vor (s. Kasten).

Auswahl bisheriger Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit

- Zusammenarbeit in mehreren Themenfeldern, z.B. Touristische Arbeitsgemeinschaft Baumberge, ILEK (Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept), Projekte „Ab in die Mitte“, Beteiligung am EU-Förderprogramm LEADER
- Übertragung der Außendienstvollstreckung durch eine delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§ 23 Abs. 2 Satz 1 GkG) von Havixbeck auf Nottuln
- Gemeinsamer IT-Dienstleister citeq

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Gemeinden betraf die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF), die von den Kommunen in NRW bis spätestens zum 1.1.2009 umgesetzt werden musste. Während Havixbeck den Übergangszeitraum voll ausgeschöpft hatte, gehörte Nottuln bereits seit dem 1.1.2005 zu den frühen NKF-Anwendern in NRW. Ein Ziel der Gründung des Finanzzentrums Baumberge bestand daher darin, die gesammelten Erfahrungen aus Nottuln für eine möglichst problemlose Umstellung in Havixbeck zu nutzen.

Die Umstellung auf das neue Finanzwesen hat in den Kommunen die Anforderungen an das Personal verändert. Über den Stichtag der Umstellung auf das NKF hinaus sollten durch die Bündelung gleichartiger Geschäftsvorfälle bei einem Dienstleister sowohl die Wirtschaftlichkeitseffekte höherer Fallzahlen genutzt als auch eine Qualitätssteigerung durch die Zusammenführung des Fachwissens erfolgen. Die kommunale Finanzhoheit der beteiligten Gemeinden sollte und durfte durch diese Entwicklung nicht angetastet werden.

1.3 Umsetzung

Eine wesentliche Grundlage für die weitere Umsetzung des Finanzzentrums Baumberge war das Ende 2007 vorgelegte Ergebnis der gutachterähnlichen Beratung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW zur „Einrichtung eines gemeinsamen Finanzcenters für die Gemeinden Nottuln und Havixbeck“ (im Folgendem zitiert als GPA-Bericht).



Abbildung 3: Gemeinsame Sitzung der Gemeinderäte aus Havixbeck und Nottuln am 8.5.2008
(Quelle: Westfälische Nachrichten)

Zur Übertragung an das gemeinsame Finanzzentrum wurden aus dem Bereich der zentralen Finanzbuchhaltung die Buchung der Geschäftsvorfälle, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung empfohlen. Als weitere Tätigkeitsbereiche boten sich nach Auffassung der GPA Haushaltsüberwachung, Berichtswesen und Controlling sowie die Erstellung des operativen Jahresabschlusses und die Rechnungslegung an. Hingegen könne die Haushaltsplanung zwar operativ unterstützt werden, müsse ansonsten aber in den Gemeinden verbleiben.

Für die Wahl der geeigneten Rechtsform hat die GPA privatrechtliche Organisationsformen als weniger geeignet verworfen und unter den öffentlich-rechtlichen Varianten die kommunale Arbeitsgemeinschaft, den Zweckverband und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung geprüft. Empfohlen wurde die Einrichtung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft für die weitere Vorbereitung, während für den Betrieb der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung präferiert wurde.

Diesen Empfehlungen wurde gefolgt. Nach der Beschlussfassung durch die Räte in einer gemeinsamen Ratssitzung am 8.5.2008 (Abbildung 3) wurde die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Einrichtung des Finanzzentrums Baumberge am 30.12.2008 im Amtsblatt für den Kreis Coesfeld veröffentlicht. Damit konnte die neue interkommunale Einrichtung zum 1.1.2009 ihre Tätigkeit aufnehmen.

Die Aufgaben des Finanzzentrums sind in § 2 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung stichwortartig benannt. Demnach gehören dazu insbesondere

- allgemeine fachliche Beratung,
- Beratung und Unterstützung bei der Aufstellung des Haushaltsplans,
- Bewirtschaftung mit Ausnahme der Vorkontierung und der Pflege der Finanzadressdateien,
- Erstellung von unterjährigen Berichten,
- Erstellung der Jahresabschlüsse in Abstimmung mit der jeweiligen Gemeinde,

- Zahlungsabwicklung, Liquiditätsplanung und Durchführung.

Weitere Details zur Aufgabenwahrnehmung sowie die Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Gemeinden und dem Finanzzentrum sind in einer Anlage zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sowie in einem Leistungskatalog geregelt (s. die beispielhaften Darstellungen in Tabelle 1 und in Tabelle 2).

Verbleibende Aufgaben bei den beteiligten Gemeinden	Aufgaben des Finanzzentrums Baumberge
Leistungsbereich: Haushaltsausführung	
1. Einrichtung von Budgets zur Mittelüberwachung unter Berücksichtigung von Bewirtschaftungsregeln (mit GO, GemHVO und Satzung)	
2. Erstellung von Bedarfsmeldungen durch Fachbereiche	
3. a) (Verbleibende) Maßnahmen der Bewirtschaftung <ul style="list-style-type: none"> • Fortlaufende Abstimmung des gemeldeten Bedarfs mit Planung (nach Leitungsvorgaben und Prioritäten) und verfügbaren Ressourcen (Soll/Ist-Abgleich) • Prüfung der liquiden Mittel (Kassenbestände) • Entscheidungen treffen über Niederschlagungen, Stundungen, Erlasse etc. 	3. b) Maßnahmen der Bewirtschaftung <ul style="list-style-type: none"> • Pflege der Buchhaltungssoftware (Einrichten bzw. Auflösen von Strukturen) • Erstellung von Vorschlägen für Niederschlagungen, Stundungen, Erlasse etc., systemtechnische Verbuchung, Führen von Kontrolllisten und Nachweisen • Buchungen von Mittelumverteilung • Federführung und Unterstützung bei Umsetzung neuer Vorgaben, geänderter Rechtsgrundlagen und technischer Neuerungen • Fachliche Unterstützung der Fachbereiche (Klärung von Fragen und Problemfällen) im Rahmen der Finanzbuchhaltung • Überwachung der Bewirtschaftung (Meldung von Mittelüberschreitungen) • Betreuung der liquiden Mittel (Einrichtung, Auflösung, Geldversorgung, Überwachung der Geldstellenverwaltung)

Tabelle 1: Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Gemeinden und dem Finanzzentrum Baumberge am Beispiel des Leistungsbereichs Haushaltsausführung

Das Finanzzentrum ist organisatorisch Teil der Gemeindeverwaltung Nottuln. Aufsicht und Kontrolle erfolgen durch den Nottulner Kämmerer. Räumlich ist das Finanzzentrum in einem Verwaltungsgebäude der Gemeinde Nottuln untergebracht, das nach einem Brandschaden grundsaniert werden musste (Abbildung 4). Den Ausschlag für die Wahl des Standorts gab letztlich der Umstand, dass im Zuge der ohnehin anstehenden Sanierung die räumlichen Erfordernisse des Finanzzentrums berücksichtigt werden konnten. Die für die Tätigkeit des Finanzzentrums anfallenden Kosten werden zwischen den beiden Gründungspartnern gegengwärtig auf der Basis der Einwohnerzahlen verrechnet.



Abbildung 4: Projektbeteiligte vor dem Sitz des Finanzzentrums Baumberge in Nottuln (v.l.n.r.: Beigeordneter Klaus Fallberg, Prof. Dr. Tino Schuppan, Fachbereichsleiterin Doris Block, Beigeordneter Wolfram Pott, Mitarbeiterin des Finanzzentrums Baumberge Claudia Breitkopf, Projektleiter Markus Both, Fachbereichsleiter Franz-Josef Roters, Kämmerermitarbeiter Frank Ahrens, d-NRW-Geschäftsführer Dr. Roger Lienenkamp; Quelle: Westfälische Nachrichten)

An den grundlegenden Abläufen in der Finanzwirtschaft der beiden Partner hat sich wenig geändert. Vorkontierung und Unterzeichnung der Rechnungen bzw. Anordnungen erfolgen weiterhin in den Dienststellen der beiden Gemeinden. Anschließend erfolgt die Weiterleitung an das Finanzzentrum, wo Buchhaltung und Kasse ihre Aufgaben erledigen. Der Belegtransport erfolgt derzeit noch in Papierform, was möglichst bald durch eine durchgängig elektronische Kommunikation abgelöst werden soll.

Verbleibende Aufgaben bei den beteiligten Gemeinden	Aufgaben des Finanzzentrums Baumberge
Leistungsbereich: Durchführung der Finanzbuchhaltung	
1. Grundstruktur der Buchhaltung bestimmen (z.B. mehrstufig, einstufig, Kostenträger-/ Kostenstellenstruktur)	2. Beratung bei der Einrichtung der Grundstruktur
	3. Einpflegen der Grundstrukturen in die Buchhaltungssoftware (z.B. Kontenplan), einschließlich der sich daran anschließenden laufenden Pflegearbeiten
4. Übermittlung der Buchungsbelege	
	5. Verbuchung der Geschäftsvorfälle 6. Abwicklung von Zahlungsvorgängen 7. Archivierung der Buchungsbelege 8. Durchführung der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung, Abgleich der Posten 9. Pflege der Bankkonten und Kassen 10. Erstellung von Sachkonto-Auszügen, Saldenlisten etc.
11. Darlehens- und Schuldenverwaltung, Kontrolle, Erstellung von Zins- und Tilgungsplänen, inkl. Buchungsübersicht für das Finanzzentrum	
12. Nutzung der Informationsfunktionen der Software zur Überwachung der Zahlungsabwicklung und zum Stand der Liquiditäts- und Erfolgsrechnung (ggf. Anforderung von individuellen Auswertungen)	
	13. Mahnwesen und Vollstreckung <ul style="list-style-type: none"> • Erstellen von Vollstreckungsaufträgen für Amtshilfeersuchen (Konten- und Lohnpfändung) • Anmeldung und Überwachung von Insolvenzverfahren • Führen der Niederschlagungsliste • Einleitung des Zwangsvollstreckungsverfahrens

Tabelle 2: Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Gemeinden und dem Finanzzentrum Baumberge am Beispiel des Leistungsbereichs Durchführung der Finanzbuchhaltung

Bei der personellen Ausstattung des Finanzzentrums musste mit Schätzwerten gearbeitet werden, da keine belastbaren Erfahrungen mit den Effekten einer Zusammenlegung von Buchhaltung und Kasse aus zwei Kommunen existierten. Die GPA hat in ihrem Gutachten einen Personalbedarf von insgesamt 10 Vollzeitstellen ermittelt. Davon entfallen 1,8 Stellen auf die dezentral verbleibenden Aufgabenanteile in Havixbeck (0,8 Stellen) und Nottuln (1,0 Stellen). Der

verbleibende Bedarf für das zentrale Finanzzentrum betrage demnach 8,2 Stellen, wobei 4,7 Stellen auf Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und 3,5 Stellen auf die Buchung der Geschäftsvorfälle sowie Leitungs- und Beratungsaufgaben entfallen. Dies entspricht der im Projekt umgesetzten Personalausstattung des Finanzzentrums. Die 8,2 Stellen verteilen sich zum Zeitpunkt des Projektabschlusses auf elf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wovon drei aus Havixbeck stammten und über einen Personalgestellungsvertrag an das Finanzzentrum abgeordnet worden sind.

Aus der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung der GPA NRW:

„Zusammenfassend bewerten wir die unmittelbaren Synergieeffekte durch die Einrichtung eines gemeinsamen Finanzcenters mit mind. einer Stelle im Bereich Buchhaltung und mind. einer halben Stelle für die Aufgaben Jahresabschluss, Auswertungen, Controlling usw. in einer Höhe von insgesamt ca. 60.000 Euro jährlich (in Anlehnung an den KGSt-Bericht 3/2007, Kosten eines Arbeitsplatzes; abhängig von tatsächlichen Besoldungs- und Vergütungsgruppen).

Bei einem dauerhaften Betrieb des gemeinsamen Finanzcenters halten wir weitere Stellenreduzierungen durch die Nutzung von Synergieeffekten für möglich und erwarten mittelfristig Einsparungen in Höhe von etwa 80.000 Euro jährlich gegenüber einer getrennten Lösung.“
(GPA-Bericht S. 53)

In ihrem Gutachten teilt die GPA die auch von den Projektpartnern formulierte Annahme, dass sich durch den Übergang zum NKF der Personalbedarf erhöhen wird. In ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurden die Personalkosten zum einen für eine weiterhin in beiden Gemeinden getrennt vorgenommene Bearbeitung und zum anderen für die Erledigung im gemeinsamen Finanzzentrum errechnet. Neben erheblichen Synergieeffekten bei den Personalkosten (s. Kasten) werden im Ergebnis zudem die nicht monetären Vorteile dieser Lösung hervorgehoben: Durch die Poolbildung könnten Kapazitätsengpässe besser ausgeglichen werden, zentrale Qualifizierungsmaßnahmen zu betriebswirtschaftlichen oder technischen Themen würden weniger Aufwand als bei einer dezentralen Organisation bereiten, zentral gebündelte Prozesse böten mehr Möglichkeiten zur Spezialisierung, Standardisierung und Beschleunigung und schließlich unterstütze ein einheitliches Berichtswesen auch die Möglichkeiten zum interkommunalen Vergleich. Ausdrückliche Unterstützung fand die interkommunale Zusammenarbeit: Die GPA sieht gute Chancen, dass künftig weitere Kommunen die Leistungen des Finanzzentrums in Anspruch nehmen, was die Wirtschaftlichkeit weiter steigern würde.

Die Ende 2008 vorgelegten Einschätzungen zu den Effekten eines gemeinsamen Finanzzentrums werden durch die inzwischen etablierte Arbeitspraxis unterstützt. Tatsächlich buchen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für beide beteiligte Kommunen und auch die gegenseitige Vertretung bei Krankheit oder Urlaub hat sich verbessert. Nach Einschätzung der Projektpartner laufen rund 90% der Buchungsfälle problemlos. Bei den übrigen 10% ergebe sich unterschiedlich gearteter Diskussionsbedarf, der aber buchhalterischen Details und nicht der Arbeit innerhalb eines gemeinsamen Finanzzentrums geschuldet sei.

Die beteiligten Kommunen wollten mit der Einrichtung des Finanzzentrums Baumberge ausdrücklich keine neue Rechtspersönlichkeit ins Leben rufen. Dieses Ziel ist mit dem Abschluss

einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erreicht worden. Um auch dem Wunsch nach gleicher Augenhöhe dauerhaft Rechnung tragen zu können, wurde zusätzlich ein Lenkungskreis gebildet, der aus jeweils zwei Mitgliedern der beiden Gemeinden, nämlich den Kämmerern und den jeweiligen Leitungen des Bereichs Finanzwirtschaft, besteht. Bei Bedarf können die Leitung und stellvertretende Leitung des Finanzzentrums sowie die Personalratsvorsitzenden der beiden Kommunen beratend hinzugezogen werden. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sieht vor, dass der Lenkungskreis mindestens vierteljährlich zusammenkommt.

1.4 Weiterentwicklung

Mit der Betriebsaufnahme des Finanzzentrums Anfang 2009 hat sich insbesondere für die Beschäftigten aus Havixbeck der Arbeitsalltag verändert: Obwohl nach wie vor Beschäftigte der Gemeinde Havixbeck, üben sie ihre Tätigkeit seitdem in Nottuln aus und sind auch in die Organisation der Nachbargemeinde eingebunden. Darüber hinaus fiel die Eröffnung des Finanzzentrums mit dem Stichtag der Umstellung auf das NKF zusammen, was die Umstellung auf eine neue Finanzsoftware mit sich brachte. Neuer Arbeitsort, neue Kollegen, neues Finanzmanagement und neue Software – angesichts dieser Veränderungen lag das Augenmerk in der Anfangsphase vor allem auf der Arbeitsfähigkeit der neuen Einrichtung, so dass Überlegungen zur Weiterentwicklung zunächst zurückgestellt worden sind. Inzwischen sind die bei Veränderungen dieser Art unvermeidlichen Startschwierigkeiten weitgehend überwunden, so dass die Weiterentwicklung der Einrichtung in den Blick gerät.

Hierbei wird weniger an einer Ausweitung des Aufgabenspektrums gearbeitet, da dieses von Beginn an sehr umfassend angelegt worden ist. Eher ist an die Einbeziehung weiterer Kommunen zu denken. Erste Kontakte zu Interessenten hat es bereits gegeben, wobei bisher eher das Interesse an einer eigenen Umsetzung nach dem Baumberger Vorbild als am Beitritt zum dortigen Finanzzentrum im Vordergrund stand. Allerdings ist während der Projektlaufzeit die Öffentlichkeitsarbeit gegenüber der Aufbauarbeit der neuen Organisation zunächst zurückgestellt worden, so dass die intensive Information der Fachöffentlichkeit gerade erst begonnen hat. Mit weiteren Interessenten darf gerechnet werden.

In jedem Fall wäre mit dem Beitritt weiterer Kommunen zum Finanzzentrum Baumberge auch eine Berechnung der Leistungen auf der Basis tatsächlich anfallender Kosten erforderlich. In den letzten Projektmonaten hatte sich bereits gezeigt, dass sich die Ursprungsannahme, wonach beim größeren Partner auch mehr Buchungen anfallen, nicht halten lässt. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der unterschiedlichen Behandlung eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen, so dass als Übergangslösung womöglich noch eine Anpassung des Umlageschlüssels erforderlich werden könnte. Mittelfristig wird jedoch der Übergang zu einer Berechnung auf Kostenbasis angestrebt.

Ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung des Finanzzentrums dürfte im angestrebten Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) liegen, mit dem der Transport von Papierbelegen ersatzlos entfallen könnte. Damit wäre auch die Einbeziehung weiterer Kommunen noch einfacher möglich – insbesondere dann, wenn sie ebenfalls Kunden des IT-Dienstleisters citeq und Anwender des gleichen DMS sind.

Die GPA hat als mögliche konzeptionelle Weiterentwicklung der Tätigkeit des Finanzzentrums die Abstimmung der Produktdefinitionen und der Kontenrahmen beider Gemeinden angeregt.

Von einer Umsetzung dieser Empfehlung wurde jedoch abgesehen: Nottuln konnte zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme des Finanzzentrums bereits auf eine vierjährige Buchungspraxis im NKF zurückblicken, was für den Erfahrungstransfer innerhalb des Finanzzentrums hilfreich war. Allerdings hatten sich zwischenzeitlich einige Neuerungen beim NKF ergeben (z.B. Änderung der Musterkontenpläne), so dass die Gemeinde Havixbeck nicht auf dem Stand der Nottulner Kollegen aufsetzen, sondern ihren Start ins neue Haushaltswesen so aktuell wie möglich gestalten wollte. Die Ausgangsbedingungen der beiden Kommunen waren also schon zum Start des Finanzzentrums nicht mehr identisch. Eine Anpassung des Nottulner Buchungswesens wäre angesichts der bereits vierjährigen Buchungspraxis keine praktikable Alternative gewesen. So ist es also bei Unterschieden in der Systematik geblieben. Der inzwischen erreichte routinierte Umgang mit solchen Unterschieden könnte sich bei der Hinzunahme weiterer kommunaler Kunden als hilfreich erweisen. Denn die Einbindung neuer Kommunen kann schneller erfolgen, wenn die Harmonisierung von Kontenrahmen und Produktplänen zunächst keine zwingende Voraussetzung darstellt. Ob es generell sinnvoll wäre, für die kommunale Buchführung weitere landesweite Standards zu etablieren, sei hier dahingestellt.

2. Die Arbeitsgebiete im Detail

2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement

In ihrer Berechnung des Personalbedarfs hat die GPA für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung die bis Ende 2008 aktuellen Ist-Zahlen der beiden Gemeinden sowie die ermittelten Planwerte für das Finanzzentrum mit Werten aus anderen Kommunen in NRW verglichen. Als Bezugsgröße wurden Vollzeitstellen pro 10.000 Einwohner gewählt, wobei für Havixbeck und Nottuln mit 32.000 Einwohnern gerechnet wurde.

Vollzeitverrechnetes Personal je 10.000 Einwohner			
	Stellen gesamt	Stellen Vollziehung Innendienst	Stellen Vollziehung Außendienst
Minimum	1,25	0,04	0,24
Maximum	2,95	1,25	0,72
Mittelwert	1,98	0,46	0,44
Havixbeck	1,47	0,04	0,42
Nottuln	1,87	0,44	0,69
Soll-Finanzcenter	1,46	0,30	0,31

Tabelle 3: Vergleich der Soll-Personalbemessung für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung (Quelle: Gutachten der GPA zur Einrichtung des Finanzzentrums Baumberge, S. 25)

Diese Berechnungen haben gezeigt, dass die Ist-Zahlen für die Finanzwirtschaft der beiden Gemeinden schon vor Projektbeginn unterhalb des Landesdurchschnitts lagen. Einzige Ausnahme bildete die Vollstreckung im Außendienst bei der Gemeinde Nottuln. Auch angesichts der unterhalb des Landesschnitts angesiedelten Vollstreckungszahlen wurde die Personalbemessung hier von der GPA als zu hoch eingeschätzt. Aus den 4,7 Stellen der Soll-Bemessung für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung errechnete die GPA einen Wert von 1,46 Vollzeitstellen pro 10.000 Einwohner, der, ebenso wie die getrennt ausgewiesenen Ergebnisse für

Innen- und Außendienst in der Vollstreckung, den landesweiten Mittelwert deutlich unterschreitet (Tabelle 3).

Für das Buchungsgeschäft sind von der GPA keine Vergleichszahlen herangezogen worden. Dies wäre zum damaligen Zeitpunkt angesichts der unmittelbar bevorstehenden Umstellung auf das NKF und die in diesem Zusammenhang erwarteten Veränderungen beim Personalbedarf auch nicht sinnvoll gewesen. Wie bereits erwähnt, wurde der Bedarf in diesem Bereich mit 3,5 Stellen veranschlagt.

Die Soll-Bemessung entsprach insgesamt der zum Zeitpunkt der Berechnung existierenden Stellenbesetzung in den beiden Gemeinden. Allerdings weist die GPA selbst darauf hin, dass die berechnete Bemessung bereits den Aufwand abdeckt, der in Havixbeck für die Umstellung aufs NKF erforderlich wurde. Zudem sind die ermittelten Werte angesichts fehlender Erfahrungswerte sowohl mit der Buchungspraxis im NKF als auch mit neuartigen Einrichtungen wie einem interkommunalen Finanzzentrum mit Unsicherheiten behaftet und bedürfen nach Auffassung der GPA einer Überprüfung, sobald belastbare Erfahrungswerte vorliegen (s. Kasten).

Aus der Personalbemessung der GPA NRW:

„Nach erfolgreicher Betriebsaufnahme und dem sich hieraus ergebenden endgültigen Beratungsbedarf in buchhalterischen Fragen sollte eine endgültige Stellenbemessung auf der Grundlage von Arbeitsaufzeichnungen durchgeführt werden. Einem Finanzcenter sollte durchaus ein Zeitraum von bis zu zwei Jahren gegeben werden, um den endgültigen Zeitbedarf für Bilanzierung, Planung und Rechnungslegung zu ermitteln, die saisonal sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Eine endgültige Stellenbemessung setzt die Kenntnis für den endgültigen Bedarf für Berichtswesen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Beratungsanfragen sowie aller damit verbundenen Nebenarbeiten voraus.“ (GPA-Bericht, S. 30)

Die Berechnung von Stellen ist das eine, ihre Besetzung etwas ganz anderes. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ist der Wechsel des Arbeitsortes keineswegs selbstverständlich, selbst wenn es sich um eine Verlagerung um wenige Kilometer in die Nachbargemeinde handelt. Allein der Blick auf die zwischen früherer und künftiger Arbeitsstätte liegenden Kilometer wird der Veränderung aber auch nicht gerecht, denn im Fall des Finanzzentrums ging es nicht nur um neue Räumlichkeiten, sondern um ein gänzlich verändertes Arbeitsumfeld. Um die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das neue Finanzzentrum zu gewinnen, sind intensive Mitarbeitergespräche geführt worden.

2.2 Informationstechnik und Organisation

Sowohl Havixbeck als auch Nottuln sind beide Kunden des IT-Dienstleisters citeq, verfügen also über den gleichen Ansprechpartner für Hardware, Software und die weitere IT-Infrastruktur und nutzen ein identisches Fachverfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. In der Software, mit der hauptsächlich gearbeitet wird, sind die beiden Gemeinden als zwei Mandanten angelegt, deren Daten im Finanzzentrum gepflegt werden. Beide Kommunen, insbesondere die verbleibenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kämmereien, verfügen über einen lesenden Zugriff auf die Finanzbuchhaltung.

Der nächste Schritt bei der IT-Unterstützung soll in der Nutzung eines Dokumentenmanagementsystems bestehen, das von der citeq für ihre Kunden und in enger Abstimmung mit diesen beschafft und betrieben wird. Zum Ende der Projektlaufzeit war die Entscheidung für das System im Grundsatz gefallen, wobei Einzelfragen zu den Lizenzbedingungen noch zu klären waren. Die damit verbundenen Kosten sollen in die Haushaltsplanungen für das Jahr 2011 aufgenommen werden, in dem auch die Inbetriebnahme geplant ist.

Die GPA hat sich im Anhang zu ihrem Bericht mit dem geplanten DMS-Einsatz beschäftigt und angesichts des damit verbundenen Aufwands dazu geraten, ein solches System erst zu beschaffen, wenn Klarheit über die Gestaltung der Geschäftsprozesse und die daraus resultierenden Anforderungen an das System herrschen (s. Kasten).

Dies ist zwischenzeitlich geschehen. Der durchgängig elektronische Workflow soll künftig damit beginnen, dass eingehende Rechnungen eingescannt und an den DMS-Postkorb des betroffenen Fachbereichs der Verwaltung weitergeleitet werden. Hier erfolgt die Identifizierung des zuständigen Bearbeiters, der das Dokument erhält, um die Kontierung vorzunehmen und die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu bestätigen. Anschließend wird der Vorgang an den Anordnungsbefugten und von diesem nach Prüfung und Freigabe an das Finanzzentrum weitergeleitet. Hier erfolgt nach einer Plausibilitätsprüfung die Übergabe der Daten aus dem DMS in die Buchhaltungssoftware. Nach Abschluss der Buchung wird die Auszahlung vorgenommen, anschließend erfolgen die Rückmeldung über den Abschluss des Vorgangs an das DMS und die dortige Archivierung. Um Medienbrüche zu vermeiden, sind also Schnittstellen zwischen dem DMS und der Buchhaltungssoftware erforderlich, wobei die Übergabe vom DMS ans Buchhaltungssystem weniger problematisch zu sein scheint als die Rückmeldung über den vollzogenen Buchungsvorgang ans DMS (s. hierzu auch Abschnitt 2.2 in Kapitel B.III zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung, wo ähnliche Probleme zu beobachten waren).

Aus den Empfehlungen der GPA NRW zum Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems:

„Das DMS ist nach den Vorstellungen der beiden Gemeinden Bestandteil einer Konsolidierungsstrategie und sollte im Idealfall zu einer direkten Einsparung führen. Die Mehrausgaben für das DMS müssen somit zu Minderausgaben an anderer Stelle führen. Diese Vorüberlegungen bei der Einführung neuer IT-Systeme sind zwar richtig und sinnvoll, für den Wirtschaftlichkeitsvergleich können hierzu allerdings keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Hierzu ist die Modellierung eines straffen Geschäftsprozesses erforderlich, der im Ergebnis dazu führt, dass es zu den gewünschten Personaleinsparungen kommt.“ (GPA-Bericht, S. 64)

Das Szenario für den Einsatz des DMS im Finanzzentrum ist also bereits klar umrissen. Zu bedenken ist jedoch, dass solche Systeme erhebliche Kosten verursachen, so dass ihre baldige Amortisation entscheidend davon abhängt, dass sie auch in anderen Verwaltungsteilen zur Optimierung der Geschäftsprozesse genutzt werden.

2.3 Rechtliche Ausgestaltung

In ihren Überlegungen zur geeigneten Rechtsform für das Finanzzentrum kommt die GPA zu dem Ergebnis, dass rechtliche Rahmenbedingungen „... grundsätzlich kein Hindernis für eine interkommunale Zusammenarbeit und die Gründung eines gemeinsamen Finanzcenters durch die Gemeinden Nottuln und Havixbeck“ darstellen (GPA-Bericht, S. 49). Wie von der GPA empfohlen, bildet eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung die rechtliche Grundlage für das Finanzzentrum Baumberge. Sowohl von den Autoren des GPA-Berichts als auch von den Projektverantwortlichen wird ein Nachteil dieser Ausgestaltung darin gesehen, dass eine Kommune für die andere tätig wird, was dem Ziel der „gleichen Augenhöhe“ zuwider laufe. Dem Wunsch nach partnerschaftlicher Ausgestaltung wurde durch die in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung festgeschriebene Einrichtung eines Lenkungskreises Rechnung getragen. Für den Fall, dass die Leistungen von weiteren kommunalen Kunden in Anspruch genommen werden, sieht das Basiskonzept zum Finanzzentrum eine Überprüfung der gewählten Organisationsform vor.

Auszüge aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Einrichtung des „Finanzzentrums Baumberge“ (veröffentlicht im Amtsblatt für den Kreis Coesfeld vom 30.12.2008):

Präambel

„ (...) Bei beiden Gemeinden besteht Übereinstimmung, dass die Finanzhoheit der beteiligten Gemeinden - die Ausdruck insbesondere in der Haushaltsaufstellung (Satzung und Haushaltsplan) findet - von dieser Vereinbarung nicht betroffen ist und bei den beiden Gemeinden verbleibt.

Es besteht bei beiden Gemeinden Einigkeit, dass das Finanzzentrum die Aufgaben der Finanzbuchhaltung für weitere Gemeinden wahrnehmen kann. (...)“

§ 1 Gegenstand der Vereinbarung

„Die Gemeinde Nottuln führt die Aufgaben des „Finanzzentrums Baumberge“ aus. Hierzu überträgt die Gemeinde Havixbeck der Gemeinde Nottuln die Durchführung der in § 2 und der dazugehörigen Anlage genannten Aufgaben auf der Grundlage einer mandatierenden Vereinbarung gem. § 23 Abs. 1 und 2 GkG.“

§ 2 Aufgaben

„(...) Die Gemeinde Nottuln übt ihre Aufsicht über die Finanzbuchhaltung und die Zahlungsabwicklung des Finanzzentrums in Abstimmung mit der Gemeinde Havixbeck aus.

Havixbeck und Nottuln sind für die Rechnungsprüfung ihrer jeweiligen Bereiche zuständig. Die Prüfung der in den Gemeinden Havixbeck und Nottuln gegebenenfalls eingerichteten Nebenkassen erfolgt durch die jeweilige Kommune. (...)“

§ 3 Finanzierung

„Die laufenden Betriebskosten des „Finanzzentrums Baumberge“ in Nottuln trägt die Gemeinde Nottuln. Die im Folgenden genannten Kosten tragen Nottuln und Havixbeck entsprechend ihrer jeweiligen Einwohnerzahl nach dem Stand des LDS zum 31.12. des Vorjahres. (...)“

§ 4 Organisation

„(...) Die Gemeinde Havixbeck verpflichtet sich gemäß der Regelungen des Personalgestellungsvertrages eigene Mitarbeiter der Gemeinde Nottuln zur Verfügung zu stellen. Der Personalgestellungsvertrag regelt die hiermit verbundenen personal- bzw. beamtenrechtlichen Fra-

gen. Hierbei wird den im Wege der Personalgestellung entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Besitzstandswahrung zugesichert. (...)“

Weitere Regelungen betreffen den Lenkungskreis (§ 5), den Beitritt weiterer Kommunen (§ 6), Laufzeit und Kündigung (§ 7), Schriftform (§ 8) und salvatorische Klausel (§ 9) sowie das Inkrafttreten (§ 10).

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

Je mehr Gemeinsamkeiten die Partner einer interkommunalen Zusammenarbeit im betreffenden Themengebiet aufweisen, desto besser. Dies ist eine der Schlussfolgerungen, die von den für das Finanzzentrum Baumberge verantwortlichen Projektleitern im Rückblick gezogen wird. Insofern bot die gemeinsame Betreuung durch den IT-Dienstleister citeq gute Voraussetzungen für Aufbau, Nutzung und Ausbau (Stichwort: DMS) der erforderlichen technischen Infrastruktur.

Etwas anders verhielt es sich mit der Aufgabenwahrnehmung selbst. Während Nottuln bereits auf vier Jahre Erfahrungen mit dem NKF zurückblicken konnte, fiel für Havixbeck der Übergang zum NKF mit dem Start des Finanzzentrums zusammen. Die Eröffnungsbilanz der Gemeinde Havixbeck wird Ende 2010 vorliegen. Die Erwartung, die in Nottuln entwickelte Praxis mehr oder weniger unverändert auf das Buchungsgeschäft der Partnerkommune übertragen zu können, konnte durch die Veränderungen bei den Rahmenbedingungen des NKF nicht erfüllt werden, so dass sich Modifikationen für Havixbeck ergaben. Die Arbeitsaufnahme im gemeinsamen Finanzzentrum wurde somit begleitet von unterschiedlichen Verfahrensweisen der beiden Gemeinden und damit einhergehend mit zusätzlichem fachlichem Abstimmungsbedarf.

Solcher entsteht auch aus dem Umstand, dass sich die beiden Gemeinden unterschiedlicher Wirtschaftsprüfer bedienen, die bei der Beurteilung mancher Sachverhalte zu abweichenden Ergebnissen kommen, so dass es an der für die Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlichen Klarheit gelegentlich mangelt.

Auch der aus unterschiedlichen Ursachen resultierende fortwährende fachliche Abstimmungsbedarf hat sicherlich dazu beigetragen, dass die zeitlichen Erwartungen schon bald nach Öffnung des Finanzzentrums korrigiert werden mussten. Ursprünglich hatten die Verantwortlichen gehofft, dass die unvermeidlichen Startschwierigkeiten innerhalb eines Jahres überwunden werden können und nach dieser Zeit sowohl das persönliche als auch das fachliche Zusammenwachsen innerhalb der neuen Einrichtung als abgeschlossen angesehen werden kann. Zum Projektende, also anderthalb Jahre nach der Inbetriebnahme, zeigen sich die Projektverantwortlichen mit dem erreichten Stand zwar zufrieden, gehen aber davon aus, dass für das interne Zusammenwachsen noch einmal die gleiche Zeit benötigt wird.

Generell zeigen die Erfahrungen der Gemeinden Havixbeck und Nottuln, dass interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzbuchhaltung (Geschäftsbuchhaltung und Zahlungsabwicklung mit Vollstreckung) möglich ist und sich auch die für Qualität und Wirtschaftlichkeit erhofften Synergieeffekte realisieren lassen. Es dauert eben nur seine Zeit, bis das Denken in den vorherigen Gemeindestrukturen und -grenzen vom gemeinsamen Handeln für die interkommunal getragene Einrichtung abgelöst wird. In künftigen Projekten sollte der für dieses

Umdenken veranschlagte Zeithorizont nach den Baumberger Erfahrungen durchaus großzügig bemessen werden.

Als unverzichtbar für den Erfolg werden die unmissverständliche Unterstützung durch die Verwaltungsleitung, eine entsprechende Beschlusslage der politischen Gremien und auch das Engagement motivierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genannt. Positiv wird bewertet, dass die Räte der beiden Gemeinden ihre Zustimmung nicht von sofortigen Einsparungen abhängig gemacht haben, sondern dass für den Wirtschaftlichkeitsnachweis eine mittel- bis langfristige Perspektive akzeptiert wurde. Die Politik war jedenfalls schnell für die Projektidee zu gewinnen und steht auch der weiteren Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüber. Als Ansatzpunkte werden in Havixbeck die Einrichtung einer gemeinsamen Vergabestelle, die Zusammenarbeit der Bauhöfe (Erfahrungsaustausch, gemeinsame Maschinennutzung) sowie gemeinsame Maßnahmen im Archivwesen angesehen. Auch in Nottuln ist die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden immer wieder ein politisches Thema, ohne dass gegenwärtig präferierte Felder benannt worden sind.

Nach Einschätzung der Projektverantwortlichen hat der Aufbau des Finanzzentrums Baumberge die Aufgeschlossenheit für interkommunale Kooperationen tendenziell weiter erhöht. Dies dürfe aber nicht dazu verleiten, zu viel auf einmal machen zu wollen. Wichtig sei ein auch aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überschaubares und nachvollziehbares Vorgehen. Die Erfahrungen mit dem Aufbau des Finanzzentrums seien nämlich durchaus charakteristisch für die interkommunale Zusammenarbeit im Allgemeinen: Es gehe immer um einen gemeinsamen Lernprozess, bei dem der Teufel im Detail stecke, so dass es eben seine Zeit dauere, die personellen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine nachhaltige Veränderung zu etablieren.

Dabei könne in solchen Veränderungsprozessen, so die Quintessenz der Baumberger Projektbeteiligten, gar nicht genug kommuniziert werden. „Kommunikation, Information und Motivation“ – das seien die drei wichtigsten Erfolgsfaktoren für interkommunale Projekte.

4. Wissenschaftlicher Beitrag

Einschätzung des Umsetzungsverlaufs

Ausgangspunkt des Projektes war, dass in NRW das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) verpflichtend ab 2009 einzuführen war. Die Gemeinde Nottuln, die bereits 2005 ihren Haushalt nach dem NKF umgestellt hatte, bot an, ihre Erfahrungen an Gemeinden weiterzugeben, die noch nicht so weit in der Umsetzung vorangeschritten waren. Konkret bekundete die Gemeinde Havixbeck Interesse, ein gemeinsames Finanzzentrum mit der Gemeinde Nottuln aufzubauen. Damit gab es zwei Anstöße für das Projekt: erstens von der Gemeinde Nottuln, weil sie Vorreiter war, und zweitens von der Gemeinde Havixbeck, die als „Spätstarter“ in dem Projekt die Chance sah, zeitlich noch rechtzeitig die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Damit bestand für das Finanzzentrum Baumberge ein viel stärkerer Druck zur Umsetzung, als in den anderen Projekten der Vernetzten Verwaltung.

Wie in Warendorf ging es auch beim Aufbau des Finanzzentrums in der Konzeptionsphase zunächst darum, sich auf zu erbringende Services festzulegen, wenngleich klar war, dass möglichst umfassende Leistungen auf das neu zu gründende Finanzzentrum übertragen werden

sollten. Mit zunehmender Konkretisierung gab es jedoch einige Diskussionspunkte: Es war nicht so einfach möglich, die in der Gemeinde Nottuln existierenden NKF-Prozesse auf die Gemeinde Havixbeck zu übertragen. Insbesondere hat sich als schwierig erwiesen, dass ungleiche Produktkataloge sowie unterschiedliche Ausgestaltungen der Kostenstellen und Kostenträger zwischen den Gemeinden vorlagen. Der Versuch, die Verfahren anzugleichen, erforderte einen hohen Kommunikations- und Abstimmungsaufwand.

Eine weitere Herausforderung stellte die Wahl des physischen Standortes des Shared Service Centers dar. Denn je nachdem, wo sich das Finanzzentrum ansiedelte, mussten die Mitarbeiter der jeweils anderen Verwaltung nicht nur entsprechende Fahrwege auf sich nehmen, sondern auch mit dem Gefühl umgehen, nicht mehr zu der bisherigen Gemeindeverwaltung zu gehören. Da in Nottuln außerplanmäßig ein neu saniertes gemeindliches Gebäude zur Verfügung stand, das das Finanzzentrum beziehen konnte, wurde diese Lösung gewählt. Aus Sicht der Mitarbeiter der Gemeinde Havixbeck war das nicht unproblematisch, weil sie zusätzlich in ihrem Gefühl bestärkt wurden, aus ihrer „Heimatverwaltung“ „ausgelagert“ zu werden. Für sie bedeutete die Umorganisation eine große Veränderung, die das Vorhaben zusätzlich erschwerte. Genau an dieser Stelle ist das Change Management im Projekt unterschätzt worden. Ganz generell zeigt sich in solchen Fällen, dass Mitarbeiter der Arbeitsebene nicht nur rechtzeitig zu informieren sind, sondern dass Führungsstärke gefragt ist, um die Veränderung unmissverständlich zu kommunizieren.

Die Gründungskonstellation war von daher nicht günstig für das anstehende Fusionsmanagement des Finanzzentrums Baumberge. Dementsprechend schwierig gestaltete sich das Zusammenwachsen der Organisation. Es musste eine neue Organisationseinheit geschaffen werden, die es zu einem umfassenden Dienstleister für kommunalen Finanzservice zu entwickeln galt. Das Zusammenwachsen mit dem Selbstverständnis, eine neue Organisationseinheit zu sein, war bei Projektende noch nicht abgeschlossen, was in Anbetracht der Ausgangsbedingungen und schnellen Fusion auch nicht verwundert. Denn während die äußere Gründung durch den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vergleichsweise schnell vollzogen war, dauerte die innere Gründung deutlich länger. Neu im Finanzzentrum eingestellte Mitarbeiter betrachten dagegen die neue Organisation als selbstverständlich und können die Befindlichkeiten der „fusionierten Mitarbeiter“ kaum nachvollziehen. Mittlerweile steuert das Finanzzentrum auf eine verbesserte Zusammenarbeit hin, so dass die „innere Gründung“ weiter voranschreitet. Das Problem des Fusionsmanagements stellte sich hier anders als bei dem Projekt „Servicestelle Personal“ im Kreis Warendorf dar, da dort im Unterschied zum Finanzzentrum Baumberge keine Integration von Mitarbeitern verschiedener Verwaltungen stattfand.

Die anfängliche Projektidee, dass andere Gemeinden von den NKF-Erfahrungen und dem Know-how der Gemeinde Nottuln lernen und profitieren können, erwies sich während des Projektverlaufes als hemmend. Denn die kommunalen Partner hatten recht unterschiedliche personelle wie behördenkulturelle Ausgangsvoraussetzungen, was sich auf die Veränderungsfähigkeit, d.h. die Fähigkeit der Zusammenarbeit auswirkte. Was sich also sachlogisch und rational gut für die gemeinsame Gründung eines gemeinsamen Finanzzentrums begründen ließ, zeigte sich als Schwierigkeit im Umsetzungsmanagement.

Einschätzung der Ergebnisse

Das Ergebnis lässt sich aus dem Projektverlauf erklären. Das Projekt musste unter hohem Zeitdruck umgesetzt werden, was auch gelang und als positiv zu werten ist. Auch ist positiv zu werten, dass eine vergleichsweise hohe Bündelungsbreite (Servicespektrum) im Bereich Finanzen umgesetzt wurde. Derzeit werden insbesondere folgende Leistungen vom Finanzzentrum Baumberge für die Gemeinden Nottuln und Havixbeck gebündelt: Erstellung des Jahresabschlusses, die Zahlungsabwicklung, die Liquiditätsplanung, die Buchführung und die Vollstreckung.

Als kritisch einzuschätzen ist die Heterogenität der jeweiligen Prozesse und Leistungen, die jetzt unter einem Dach ausgeführt werden. Denn die Effizienzvorteile eines Shared Service Centers stellen sich erst ein, wenn gleiche Prozesse mit möglichst geringen Abweichungen für die Auftraggeber des Dienstleisters erbracht werden. Gegenwärtig sind die Mitarbeiter der Gemeinden Havixbeck und Nottuln vorrangig für Buchungsangelegenheiten „ihrer jeweiligen Kommune“ tätig. Eine Vertretung findet bei Urlaub und Krankheit statt, was allerdings dadurch erschwert wird, dass unterschiedliche Produktstrukturen bzw. Kontenrahmen gegeben sind. Jetzt zeigt sich, dass die unter hohem Zeitdruck neu eingeführten bzw. übernommenen Prozesse nun einer gewissen Nachsteuerung bedürfen.

Die wahrzunehmenden Aufgaben und die bei den Gemeinden verbleibenden Aufgaben sind in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung festgelegt. Gemäß dieser Vereinbarung führt die Gemeinde Nottuln die Aufgaben des Finanzzentrums Baumberge aus und übernimmt die Fachaufsicht. Hierdurch hat sich die starke Rolle Nottulns im Projekt verstärkt, so dass das neue Finanzzentrum noch nicht ausreichend von allen Beteiligten als gemeinsame „Produktionsstätte“ für Finanzdienstleistungen wahrgenommen wird. Insbesondere bei der Weiterentwicklung ist darauf zu achten, dass das Finanzzentrum als gemeinsame Einrichtung verstanden wird und entsprechende „weiche“ Maßnahmen stattfinden. Gegenwärtig sind ohnehin erst zwei Gemeinden beteiligt, was diesbezüglich eher einer traditionellen Kooperation als einer vernetzten Kooperation ähnelt. Spätestens wenn neue Partner hinzukommen, sind Rechtskonstruktionen zu favorisieren, die eine gemeinsame Steuerung erlauben. Ein dauerhaft eingerichtetes und aktiv arbeitendes Lenkungsgremium zur Weiterentwicklung des Finanzzentrums ist hier als erster Schritt zu betrachten.

Weiteren Verbesserungsbedarf gibt es bei der IT-Unterstützung. Derzeit werden Dokumente wie z.B. Buchungsbelege noch zwischen dem Finanzzentrum und den beiden Gemeinden per Post versendet bzw. persönlich in den Gemeinden abgeholt. Das bedeutet, dass auch die IT-Potenziale noch nicht ausreichend ausgeschöpft werden, was jedoch Voraussetzung für die Gewinnung von Neukunden ist.

Im Ergebnis sind aufgrund der schnellen Implementation in der gegenwärtigen Phase noch diverse Nachsteuerungen in den Bereichen Service-Abgrenzung, Standardisierung, innere Fusion und IT-Unterstützung erforderlich. Bisher ist das Finanzzentrum noch nicht so weit entwickelt, dass die Leistungen ohne weiteres anderen Kommunen angeboten werden können. Das Projekt ist deshalb weiterzuführen und zu konsolidieren, was weiterhin der Aufmerksamkeit der Führungskräfte der beiden beteiligten Verwaltungen bedarf.

II. Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf



Gegenstand der Vernetzung:

Gemeinsame, zentrale Aufgabenerledigung standardisierbarer Aufgaben aus dem Bereich der Personalverwaltung

Betroffene Verwaltungsbereiche und/oder -prozesse:

Personalverwaltung, Reisekostenbearbeitung, Familienkasse

Beteiligte Verwaltungen:

Kreis Warendorf (279.000 Einwohner), Stadt Sendenhorst (13.300 Einwohner), Gemeinden Everswinkel (9.500 Einwohner) und Ostbevern (10.600 Einwohner); einschl. gemeinnütziger Vereine und Institutionen, für die die genannten Verwaltungen tätig werden

Weitere Beteiligte:

- Ehemalige Abteilung „ServiceCenter Personal“ des Sparkassenverbandes Westfalen-Lippe, inzwischen ausgegründet und als DZS Dienstleistungszentrum für Sparkassen GmbH fortgeführt (Berater als bereits bestehende Einrichtung im öffentlichen Bereich mit Vorbildfunktion)
- Heinz & Heinz Treuhand Münsterland GmbH (Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Veranlassung einer verbindlichen Anfrage an das zuständige Finanzamt bzw. OFD Münster)
- b.i.t.consult GmbH (Analyse und Optimierung von Prozessabläufen)
- citeq Münster (IT-Dienstleister)

Projektverantwortung: Herr Dr. Stefan Funke, Kreis Warendorf, Personaldezernent und Kreiskämmerer

Projektleitung während der Projektphase: Frau Mechthild Brockschmidt-Gerhardt, Kreis Warendorf, Projekt Servicestelle Personal / Stadt Sendenhorst

Ansprechpartnerin:

Frau Anne Kettmann, Kreis Warendorf – Der Landrat, Haupt- und Personalamt – Bereich Organisation, Waldenburger Straße 2, 48231 Warendorf, Tel.: 02581-531020, Fax: 02581-531099, E-Mail: Anne.Kettmann@kreis-warendorf.de

Weitere öffentlich zugängliche Informationen: www.servicestelle-personal.de

1. Interkommunale Personalverwaltung durch die Servicestelle Personal

1.1 Projektziel

Berufstätige müssen sich darauf verlassen können, dass die Personalverwaltung ihres Arbeitgebers zuverlässig arbeitet. Das gilt insbesondere für die Zahlung der Gehälter und die Entrichtung der Sozialversicherungsbeiträge, aber auch für die korrekte Führung der Urlaubskartei oder die Abrechnung von Dienstreisen. Ob all diese Aufgaben durch den Arbeitgeber selbst oder durch einen von ihm beauftragten Dienstleister wahrgenommen werden, ist von zweitrangigem Interesse, sofern die Verlässlichkeit gewährleistet und bei auftretenden Fragen ein kompetenter Ansprechpartner erreichbar ist. Aus Sicht eines Arbeitgebers ist es nämlich unterhalb einer bestimmten Organisationsgröße wirtschaftlicher und aufgrund der in Personalangelegenheiten erforderlichen Rechtssicherheit sinnvoller, mit Teilen der Personalverwaltung entsprechend spezialisierte Dienstleister zu beauftragen.

Diese Zusammenhänge gelten prinzipiell auch für Behörden. Daher nehmen zahlreiche Verwaltungen des Bundes und der Länder, z.B. für die Bezügeberechnung, die Dienste zentraler Einheiten in Anspruch. Beispielsweise berechnet das Bundesverwaltungsamt die Bezüge für rund 72.000 Beschäftigte aus 39 Behörden. In Nordrhein-Westfalen betreut das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) mit rd. 940 dort tätigen Bediensteten rund 280.000 Beamtinnen und Beamte, etwa 170.000 Entgeltempfängerinnen und -empfänger sowie ca. 150.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

In den Kommunen ist es hingegen bis heute weit verbreitete Praxis, dass selbst kleine Gemeinden die Bezüge- und Entgeltberechnung sowie weitere Aufgaben der Personalverwaltung in Eigenregie bearbeiten. Die mit Auslagerung und Zentralisierung verbundenen Effekte für Qualität und Wirtschaftlichkeit bleiben ungenutzt.

Die in anderen Bereichen längst übliche Bündelung von Angelegenheiten der Personalverwaltung im kommunalen Umfeld zu erproben, war das Ziel des Projekts, mit dem sich der Kreis Warendorf, die Stadt Sendenhorst und die Gemeinden Everswinkel und Ostbevern am Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ beteiligt haben.

1.2 Ausgangssituation

Der Kreis der Kommunen, die sich an Einrichtung und Erprobung der „Servicestelle Personal“ beteiligt haben, war das Ergebnis einer Umfrage des Kreises Warendorf unter den kreisangehörigen Kommunen. Ursprünglich war auch die Gemeinde Beelen in das Vorhaben involviert, deren Beteiligung sich im Verlauf des Projekts von einer aktiven auf eine beobachtende Rolle verlagert hat. Eine künftige Aufgabenverlagerung ist dadurch nicht ausgeschlossen, vielmehr verfolgt auch die Gemeinde Beelen die Zielsetzung, Partner der Servicestelle Personal zu werden.

Nach den Daten aus der Bestandsaufnahme zu Projektbeginn kamen die vier aktiven Projektpartner auf insgesamt 1.457 Abrechnungsfälle, wobei 1.098 auf eigenes Personal entfielen. Hier kommt eine weitere Besonderheit des kommunalen Personalwesens zum Ausdruck: Es ist keine Seltenheit, dass für Dritte, wie z.B. gemeinnützige Vereine oder kommunale Betriebe, die Personalabrechnung übernommen wird. Dies war bei allen beteiligten Kommunen der Fall,

wobei der Anteil externer Abrechnungsfälle mit 45,5% in der Stadt Sendenhorst am höchsten und mit 19,4% beim Kreis Warendorf am niedrigsten lag. In absoluten Zahlen lag der Kreis Warendorf mit 1.047 Abrechnungsfällen und 844 Beschäftigten mit deutlichem Abstand an der Spitze (Tabelle 4).

	Mitarbeiter/innen	Abrechnungsfälle
Kreis Warendorf	844	1.047
Gemeinde Everswinkel	79	124
Gemeinde Ostbevern	73	99
Stadt Sendenhorst	102	187
Summe	1.098	1.457

Tabelle 4: Abrechnungsfälle in den beteiligten Kommunen (Stand: 1.7.2008)

Insgesamt umfasste die Personalverwaltung in den Projektkommunen 9,6 Stellen mit Kosten in Höhe von rund 386.000 Euro. Allerdings konnten nur beim Kreis Warendorf die genauen Ist-Stellenanteile für jene Aufgaben ermittelt werden, die für die künftige Erledigung in der Servicestelle Personal vorgesehen waren (4,3 Stellen). Die Angaben der übrigen Projektkommunen bezogen sich auf sämtliche Aufgaben der Personalverwaltung, die zwischen 0,8 und 2,3 Stellen ausmachten. Auf eine weitere Aufschlüsselung der inhaltlichen Aufgabenschwerpunkte wurde in der Erhebung verzichtet. Trotz solcher methodischer Hürden haben die eingangs durchgeführten Analysen gezeigt, dass die Relation zwischen Abrechnungsfällen und dem dazu erforderlichen Personalaufwand beim Kreis Warendorf als dem mit Abstand größten Projektteilnehmer günstiger ausfällt als in den kleineren Kommunen. Mit steigenden Fallzahlen können Synergieeffekte ihre positive Wirkung entfallen – die dem Projekt zugrunde liegende Annahme, dass die Bündelung der Kräfte wirtschaftliche Vorteile verspricht, fand durch die Ergebnisse der Ist-Analysen einmal mehr Bestätigung.

Vorherige Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit

Beteiligungen aller Projektpartner:

- Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Warendorf mbH
- Musikschule Beckum-Warendorf e.V.
- Touristische Arbeitsgemeinschaft „Parklandschaft Kreis Warendorf“ (TAG)
- Gemeinsames Archivwesen beim Kreisarchiv Warendorf
- Gemeinsamer IT-Dienstleister citeq

Weitere Kooperationen in folgenden Bereichen:

- Weiterbildung (gemeinsame Trägerschaften für Volkshochschulen)
- Abwasserbeseitigung
- Rechnungsprüfung
- Produktbildung im Rahmen der NKF-Einführung
- Einrichtung des einheitlichen Ansprechpartners im Zuge der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die am Projekt beteiligten Verwaltungen verfügten bereits über erste Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit (s. Kasten). Die Initiative dazu ging gerade im Bereich der Pflichtaufgaben vorrangig von den kleineren Partnern aus, um durch Kooperation den mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Aufwand senken und auf diese Weise einen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte leisten zu können. Der hier beschriebene Beitrag zum Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ ist damit auch ein Resultat vorangegangener Erfolge in der interkommunalen Zusammenarbeit.

1.3 Umsetzung

Die Servicestelle Personal ist von Beginn an als Dauereinrichtung konzipiert worden. Gegenüber einer vernetzten, dezentralen Variante wurde einer zentralen Einrichtung der Vorzug gegeben, um Ressourcen und Know-how bündeln und Synergien sowohl in wirtschaftlicher als auch in qualitativer Hinsicht ausschöpfen zu können. Die Servicestelle wurde organisatorisch und räumlich zunächst beim Kreis Warendorf angesiedelt. Der Landrat ist weisungsbefugt und übt Dienst- und Fachaufsicht aus.

Entscheidend für das Verständnis des Konzeptes ist der Grundsatz, dass lediglich die Erbringung standardisierbarer Dienstleistungen in die Servicestelle verlagert wird, die Personalhoheit der Kunden also unangetastet bleibt. Sofern Schriftverkehr erforderlich wird, erfolgt dieser zwar mit den Kontaktdaten der Servicestelle Personal, aber mit dem Briefkopf der jeweiligen Kunden. Auch die Personalakten werden weiterhin in den Partnerverwaltungen geführt. Aufgrund dieser Modalitäten und des von Beginn an angestrebten partnerschaftlichen Verhältnisses wird großer Wert auf die Feststellung gelegt, dass es sich hier um eine Servicestelle Personal *beim* Kreis Warendorf – und eben nicht um eine Einrichtung *des* Kreises – handelt.

Nach dem erfolgreich durchlaufenen Interessenbekundungsverfahren zum Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ bestand die erste Umsetzungsphase in der weiteren Planung und Konzeptionierung der Servicestelle. Hierzu wurden Analysen zum Ist-Stand bei den beteiligten Partnern (Fallzahlen, Personalausstattung, IT-Einsatz, Kosten) durchgeführt, die künftigen Dienstleistungen und Abläufe festgelegt, der Personalbedarf für die Servicestelle ermittelt und rechtliche Fragestellungen ebenso geklärt wie Details zur Organisation, zum IT-Einsatz und zum Raumkonzept.

Die nächste Phase bestand im Aufbau der neuen Servicestelle. Hierzu waren die Personalvertretungen der beteiligten Kommunen zu beteiligen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassend zu informieren. Zur interkommunalen Koordination wurde eine Lenkungsgruppe ins Leben gerufen, in der alle an der Servicestelle Personal beteiligten Kommunen gleiches Stimmrecht besitzen. Die Umsetzung erfolgte schließlich auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die in der Lenkungsgruppe intensiv diskutiert, durch die politischen Gremien der beteiligten Kommunen beschlossen, durch die Bezirksregierung Münster genehmigt und schließlich im Amtsblatt für den Regierungsbezirk Münster vom 21.8.2009 bekannt gemacht worden war. Weiterhin mussten mit jenen Institutionen, die bislang Aufgaben der Personalverwaltung bei den Partnerkommunen erledigen ließen, neue vertragliche Vereinbarungen getroffen werden.

Kontakt | Login | Inhaltsverzeichnis | Impressum

Servicestelle Personal
beim Kreis Warendorf

STARTSEITE | AKTUELLES | DIE SERVICESTELLE PERSONAL | DAS PROJEKT | SERVICE

Sie sind hier: Servicestelle Personal

Aktuelles

- wmtv berichtet über die Servicestelle Personal
- Servicestelle Personal: "Musterbeispiel für interkommunale Zusammenarbeit" setzt auf Wachstum
- Servicestelle Personal wirbt mit neuem Logo
- Servicestelle Personal: "Partner auf Augenhöhe"
- NRW vernetzt Verwaltungen
- Neues Personalabrechnungsverfahren DZ KommunalMaster Personal NRW
- Kindergeldhöhung ab Januar 2010
- Gemeinsame Servicestelle Personal: Ein Meilenstein in der interkommunalen Zusammenarbeit
- Servicestelle Personal geht an den Start

Die Servicestelle Personal

- Die Servicestelle Personal
- Ihr Team
- Leistungsangebot
- Ihre Vorteile
- Servicestellen
- Weitere Informationen
- Kunden
- Pressestimmen

Das Projekt

- 11. ÖV-Symposium
- Die 3. Phase
- Projektleiter / Projektleitern
- Geschäftsprozessoptimierung
- Gemeinsame Servicestelle Personal: Workshop hat bessere Prozessabläufe erarbeitet
- Gemeinsame Servicestelle Personal:

Informationen

14.07.2010 | Servicestelle Personal
11. ÖV-Symposium
Servicestelle Personal wird auf dem 11. ÖV-Symposium NRW vorgestellt Auf dem diesjährigen ÖV-Symposium Nordrhein-Westfalen werden schwer-punktmäßig aktuelle Lösungen und Praxis-konzepte für die öffentliche Verwaltung zum E-Government präsentiert. In diesem Rahmen werden auch die Ergebnisse des Modellversuches "Vernetzte Verwaltung durch den Partner d-NRW vorgestellt und der Abschlussbericht hierzu veröffentlicht. Die Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf wird als eines der 4 Teilprojekte des Modellversuches besonders vorgestellt. Hierzu wird der Personaldezernent des Kreises Warendorf, Herr Dr. Stefan Funke, referieren. [\[ausführlich\]](#)

06.07.2010 | Kreis Warendorf
wmtv berichtet über die Servicestelle Personal
Die Servicestelle Personal im TV: Von vorbildlicher interkommunaler Zusammenarbeit war in einem Fernsehbericht von "wmtv" vom 2. Juli 2010 die Rede. Der komplette Beitrag (Länge: ca. 4 Min.) ist hier abrufbar. [\[ausführlich\]](#)

30.06.2010 | Servicestelle Personal
Servicestelle Personal: "Musterbeispiel für interkommunale Zusammenarbeit" setzt auf Wachstum
Die zweijährige Projektphase Servicestelle Personal im Kreis Warendorf ist mit großem Erfolg beendet. Bei einem Treffen der Lenkungsgruppe am Dienstagmittag im Kreishaus wurden die bisherigen Erfahrungen ausgewertet. Die Mitglieder waren sich einig, dass die Servicestelle eine dauerhafte Einrichtung werden soll, die auf weiteres Wachstum setzt. Der Kreis Warendorf, die Kommunen Sendenhorst, Ostbevern und Everswinkel, sechs kommunale Eigenbetriebe sowie die Kreismusikschule und 13 Vereine und Einrichtungen wie Rettungsdienste und Kindergartenvereine haben große Teile ihrer Personverwaltung als zahlende Kunden der Servicestelle Personal übertragen. [\[ausführlich\]](#)

23.06.2010 | Kreis Warendorf
Geschäftsprozessoptimierung

d-NRW

Als eines der Leitprojekte der Landesregierung NRW für E-Government arbeitet d-NRW im Bereich der kommunal-staatlichen und interkommunalen Zusammenarbeit an verwaltungsübergreifenden Lösungen. Für und gemeinsam mit den öffentlichen Gesellschaftern werden innovative E-Government-Komponenten aufgebaut, weiterentwickelt und betreut. [\[ausführlich\]](#)

Stadtplan: Wer - Was - Wo

Sie suchen Informationen zu Museen, Schulen, Kindergärten, Campingplätzen und anderen Themen. [\[ausführlich\]](#)

Abbildung 5: Startseite der Informationen zur Servicestelle Personal im Internet (Stand: 19.7.10)

Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, um am 1.9.2009 mit dem Echtbetrieb starten und in diesem Monat erstmals Bezüge und Gehälter über die neue Servicestelle berechnen und auszahlen zu können. Dies wurde begleitet durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. Denn es war nicht nur von Beginn an klar, dass die Servicestelle eine Dauereinrichtung werden soll – ebenso herrscht Einigkeit über das Ziel, neue Kommunen als weitere Kunden gewinnen zu wollen. Zu diesem Zweck wurden und werden persönliche Präsentationen und Gespräche ergänzt durch das Informationsangebot im Internet (www.servicestelle-personal.de; Abbildung 5). Die Außendarstellung wird abgerundet durch ein eigenes Logo, für dessen Gestaltung Ideen und Vorschläge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen eines Wettbewerbs gesammelt worden waren (Abbildung 6).



Abbildung 6: Prämierung der Gewinnerin des Logo-Wettbewerbs für die Servicestelle Personal (von links nach rechts: Jonas Birol, Dr. Stefan Funke (Personaldezernent und Kreiskämmerer, Projektverantwortlicher), Nicole Becker, Dr. Olaf Gericke (Landrat), Mechthild Brockschmidt-Gerhardt (Projektleitung), Klaus Wißling)

In der auf die Aufnahme des Echtbetriebs folgenden Evaluierung konnte festgestellt werden, dass sich die Servicestelle in kurzer Zeit gut etabliert hat. Damit hat sich auch die Entscheidung bestätigt, das Leistungsportfolio für die Startphase zunächst nicht zu umfangreich zu gestalten, dann aber frühzeitig in Überlegungen zu möglichen Erweiterungen einzusteigen.

Für die Erledigung durch die Servicestelle Personal kamen insbesondere Aufgaben in Betracht, in denen das Mengengerüst schnelle Skaleneffekte erwarten ließ, die von den Kernaufgaben einer Verwaltung sauber abzugrenzen waren und die nicht zwingend dezentral erbracht werden mussten. Die Aufgaben der Servicestelle sowie die damit verbundenen Regelungen zur Führung der Originalakten sind in Anlage 1 zur öffentlich-rechtlichen Verwaltung festgeschrieben, die damit verbundenen Unterschriftsbefugnisse regelt Anlage 2. Tabelle 5 stellt die an die Servicestelle Personal delegierten Aufgabenbereiche sowie die damit einher gehenden Unterschriftsbefugnisse und die Regelungen zur Aktenführung dar. Der tatsächliche Aufgabenkatalog ist gegenüber dieser Darstellung noch deutlich umfangreicher, da er ja zusätzlich eine Vielzahl von Aufgaben enthält, bei denen Unterschriftsbefugnisse (z.B. Unterzeichnen von Arbeitsverträgen) und/oder Aktenführung (z.B. Reisekosten) entweder in den einzelnen Verwaltungen verblieben sind oder es hierzu keinen Regelungsbedarf gibt.

Servicestelle Personal		
Aufgabenbereiche	Unterschriftsbefugnisse	Führung von Originalakten
Festsetzung von Bezügen und Zahlbarmachungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bruttofestsetzung bei Einstellung, Höhergruppierung etc. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfen und Festsetzung der Jahressonderzahlung 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Berechnung Auszahlungsbetrag der leistungsorientierten Bezahlung 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung Jubiläumszuwendungen 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Berechnung und Festsetzung Urlaubsabgeltung 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Überwachung Entgeltzahlungsfristen bei Krankheit etc. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Berechnung und Zahlbarmachung Krankengeldzuschüsse 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung, Festsetzung, Überwachung und Erfassung von ständigen und unständigen Entgeltbestandteilen 	

Servicestelle Personal		
Aufgabenbereiche	Unterschriftsbefugnisse	Führung von Originalakten
	<ul style="list-style-type: none"> Ermittlung Urlaubslohnaufschlag 	
	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung, Festsetzung, Erfassung und Überwachung diverser Abzüge (VL, eigene Abzüge, Entgeltumwandlung, Riester-Rente, Abtretungen und Pfändungen) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Jahresabschlussarbeiten 	
	<ul style="list-style-type: none"> Ausstellen von Verdienstbescheinigungen 	
		<ul style="list-style-type: none"> Führung der Gehalts- und Entgeltkonten, Versand der Abrechnungen
		<ul style="list-style-type: none"> LDS-Statistik und weitere Statistiken
Familienkasse einschließlich Zahlbarmachung		<i>Aktenführung generell durch Servicestelle</i>
Festsetzung und Auszahlung Reisekosten	<i>Unterschriftsbefugnis der Servicestelle</i>	
Sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung Versicherungspflicht 	
	<ul style="list-style-type: none"> Meldungen Sozialversicherung und Zusatzversorgungskasse 	
	<ul style="list-style-type: none"> Zahlungsverfahren zur Altersteilzeit 	
	<ul style="list-style-type: none"> Aufnahme von ZKW-Rentenanträge 	
	<ul style="list-style-type: none"> Beantragung von Zuschüssen und Fördermitteln Dritter 	
Personalgewinnung- und -auswahlverfahren	Sichtung Bewerbungen, Vorbereitungen Bewerberauswahl	
	<ul style="list-style-type: none"> Abwicklung des Einstellungsverfahrens 	
	<ul style="list-style-type: none"> Absagen 	
Personalsachbearbeitung (Arbeitsvertragsangelegenheiten)	<i>Unterschriftsbefugnisse und Aktenführung verbleibt bei beteiligten Verwaltungen</i>	
Versetzungen und Entlassungen	<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung und Berechnung von Urlaubsabgeltungen 	
	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung und Festsetzung der Jahressonderzahlung 	
	<ul style="list-style-type: none"> Ausstellung Arbeitspapiere (Verdienstbescheinigung etc.) 	

Servicestelle Personal		
Aufgabenbereiche	Unterschriftsbefugnisse	Führung von Originalakten
Ausbildungsangelegenheiten einschließlich Umschulung	<ul style="list-style-type: none"> Vorbereitung/Abwicklung Testverfahren 	
	<ul style="list-style-type: none"> Anmeldung zu Berufsschulen, Lehrgängen etc. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Laufende Informationen der Auszubildenden 	
	<ul style="list-style-type: none"> Überprüfung und Beantragung von Fördermöglichkeiten 	
	<ul style="list-style-type: none"> Angestellten- und Aufstieglehrgänge 	
	<ul style="list-style-type: none"> Bearbeitung von Fahrtkostenanträgen 	
		<ul style="list-style-type: none"> Vorbereitung/Abwicklung Testverfahren
		<ul style="list-style-type: none"> Organisation von Verbundausbildungen
Personalkostenerstattungen	<ul style="list-style-type: none"> Beteiligungen Dritter (z.B. ArGe) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Schadensersatzansprüche 	

Tabelle 5: Aufgabenbereiche, Unterschrifts- und Aktenführungsbefugnisse der Servicestelle Personal

Der Personalbedarf für das daraus abgeleitete Tätigkeitsspektrum wurde mit 6,5 Stellen (Tabelle 6) deutlich unterhalb des Volumens von 10,1 Stellen angesetzt, das für den vorherigen Ist-Stand ermittelt worden war. Dieser Wert hat sich in den zehn Monaten vom Start des Echtbetriebs bis zum Ende des Pilotvorhabens als tragfähig und zutreffend erwiesen.

Aufgabe	Stellenanteil
Bezügeberechnung, Personalkostenerstattungen, Ermittlung Personalkosten für Haushaltsplanungen	2,50
Sozialversicherungspflichtige Angelegenheiten	0,50
Familienkasse inkl. Zahlbarmachung	0,75
Bearbeitung der Personalangelegenheiten	0,25
Personalauswahlverfahren	0,90
Ausbildungsangelegenheiten	0,60
Stellenbewertungen	0,50
Reisekostenbearbeitung	0,25
Leitung	0,25
Summe	6,50

Tabelle 6: Aufgaben- und Stellenplanung für die Servicestelle Personal

Nicht berücksichtigt im Wert von 6,50 Stellen sind die Stellenanteile für die bei den Kunden verbliebenen Kontaktstellen, die als erste Ansprechstation für vor Ort auftauchende Fragen tätig werden können und als Vermittlung zur Servicestelle Personal dienen. Der Verbleib dieser Ansprechpartner bei den Kunden hat sich nach den Erfahrungen aus dem Projekt bewährt.

Die Leistungen der Servicestelle Personal werden nach einer Fallpauschale abgerechnet, die aus den Daten des Rechnungswesens ermittelt wird. Standard-Kostensätze wie z.B. die der KGSt werden nicht zur Berechnung herangezogen. Neben der Fallpauschale, die das beschriebene Leistungsspektrum abdeckt, existiert eine zweite Pauschale für jene Kunden, die lediglich ihre Gehaltszahlungen durch die Servicestelle erledigen lassen. Mit diesen Pauschalen werden die entstehenden Kosten verursachergenaue umgelegt, so dass am Ende eine „schwarze Null“ erreicht wird.

1.4 Weiterentwicklung

Wie Tabelle 5 zeigt, wurden der Servicestelle Personal neben dem Massengeschäft von Beginn an weitere Aufgaben zugewiesen, um frühzeitig die Basis für ein möglichst umfassendes Leistungsspektrum zu legen. Nachdem sich die Arbeitsaufnahme der Servicestelle problemlos gestaltet hatte, stellte sich relativ schnell die Frage, ob weitere Aufgaben hierhin verlagert werden sollten. Erste kleinere Erweiterungen des Spektrums sind bereits vorgenommen worden: Der formale Abschluss von Arbeitsverträgen zählte von Beginn an zu den Aufgaben der Servicestelle, zusätzlich werden hier nun auch Änderungen, Nebenabreden und andere Arbeitsvertragsangelegenheiten erledigt.



Abbildung 7: Treffen der interkommunalen Projektgruppe zur Analyse von Geschäftsprozessen im Januar 2010

Aktuell gibt es darüber hinaus Überlegungen, die Bearbeitung der Reisekosten zu einem Travel Management auszubauen, also auch Planung und Buchung von Reisen durch die Servicestelle vornehmen zu lassen. Eine Analyse der mit der Durchführung von Dienstreisen einhergehenden Geschäftsprozesse ergab, dass durch Optimierungsmaßnahmen wie z.B. die Antragstellung übers Intranet oder die Entlastung der Vorgesetzten von Prüftätigkeiten ca.

30% des Gesamtaufwands eingespart werden könnten. Ob bzw. in welchem Maße in der Servicestelle mit der Übernahme weiterer Aufgaben aus dem Bereich der Abwicklung von Dienstreisen zusätzlicher Personalaufwand entsteht, wird nun weiter geprüft werden müssen.

Produkt	1125	Personalverwaltung	Verfasser	Rückziegel
Leistung	1125.2	Personal betreuen	Datum	31.05.2010
Geschäftsprozess	1125.2.4	Kindergeld nach dem EKStG bearbeiten	FaMoS-Version	1.0
GPO-Analyse	Ebene 3	Geschäftsprozess GP 1 mit Teilprozessen		

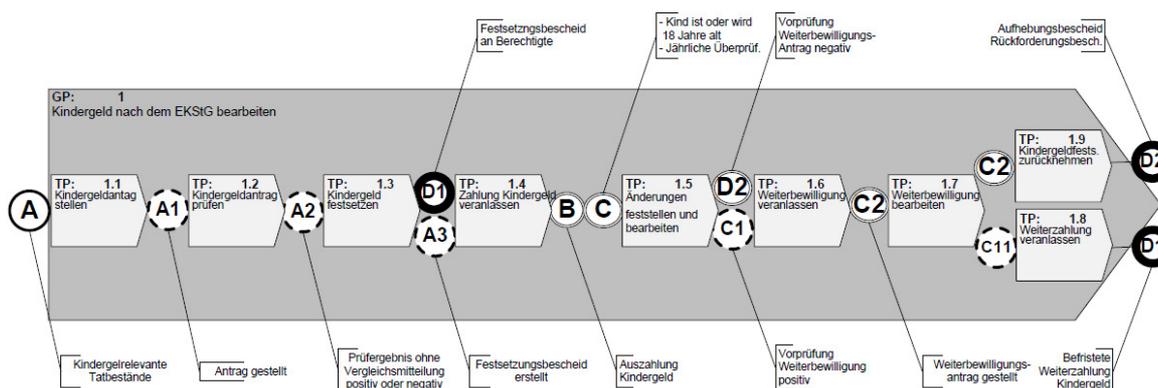


Abbildung 8: Ausschnitt aus der Geschäftsprozessanalyse zur Kindergeldbearbeitung
(Quelle: b.i.t.consult GmbH)

Neben der Übernahme neuer Tätigkeitsfelder steht auch die kontinuierliche Überprüfung der bisherigen Aufgabenerledigung auf dem Programm. Als Auftakt hierzu wurde eine weitere Geschäftsprozessanalyse für den Bereich der Kindergeldbearbeitung in der Familienkasse durchgeführt (Abbildung 8). Hier ergab sich mit 10% ein gegenüber der Bearbeitung von Dienstreisen zwar deutlich niedrigeres, aber immer noch beachtliches Optimierungspotenzial. Um dieses zu erschließen, müsste insbesondere die elektronische Unterstützung intensiviert werden, was in Teilen gegenwärtig an den rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Ersatz der händischen Unterschrift durch qualifizierte elektronische Signaturen) scheitert.

Die Einrichtung der Servicestelle ist nicht zuletzt aufgrund der bereits während der Projektlaufzeit betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Monaten auf hohes Interesse bei anderen Kommunen gestoßen. Innerhalb des Kreises Warendorf dürfte in absehbarer Zeit damit gerechnet werden, dass weitere Kommunen die Leistungen der Servicestelle Personal in Anspruch nehmen werden. In zahlreichen Gesprächen, die von den Projektverantwortlichen in letzter Zeit geführt worden sind, hat sich zudem gezeigt, dass andere Kreisverwaltungen eine Übernahme des Konzepts in Betracht ziehen.

Die Servicestelle hat zudem bereits Spuren über den Bereich der Personalverwaltung hinaus hinterlassen: Aufgrund der guten Erfahrungen, die hier gesammelt worden sind, denken der Kreis und die 13 kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegenwärtig über eine intensiviertere interkommunale Zusammenarbeit in weiteren Betätigungsfeldern nach. Im Gespräch sind die Bauhöfe, Aufgaben des Gebäudemanagements, Kooperationen im Bereich der Jugendämter und der Jugendhilfe sowie bei schulischer und außerschulischer Bildung.

2. Die Arbeitsgebiete im Detail

2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement

Auf die personelle Ausstattung der Servicestelle Personal ist in den Ausführungen zur Projektumsetzung bereits kurz eingegangen worden.

Die Zielgröße von 6,5 Stellen wurde auf der Grundlage von Werten errechnet, die – soweit möglich – von den teilnehmenden Partnern für die zu übertragenden Aufgaben ermittelt worden sind. Für die Berechnung wurde dann der jeweils günstigste Wert als Planungsgrundlage herangezogen. Damit kamen bereits hier die von der Bündelung erwarteten Synergie- und Einspareffekte zum Ausdruck, denn um ihre Aufgaben mit dem vorgesehenen Personal erfüllen zu können, muss die Servicestelle mindestens die im interkommunalen Benchmarking ermittelten Bestwerte erreichen.

Die Differenz zwischen dem Stellenvolumen der Servicestelle und dem zu Projektbeginn ermittelten Ist-Wert der beteiligten Partner ist daneben dem schon erwähnten Umstand geschuldet, dass nicht alle Aufgaben in die Servicestelle verlagert werden können, weil diese nur einen Teil der Arbeit der betroffenen Stelleninhaber ausmachen. Zumindest für eine Übergangszeit wären die Verwaltungspartner bereit gewesen, die mit der Einrichtung von Außenstellen (im Sinne von Telearbeit) verbundenen Reibungsverluste in Kauf zu nehmen. Allerdings zeigte sich bald, dass dauerhaft nicht damit zu rechnen war, dass die beteiligten Partner eigenes Personal an die Servicestelle Personal abordnen können. Einzige Ausnahme war die Projektleiterin, die bis zum Ende des Pilotvorhabens im Umfang einer halben Stelle von der Stadt Sendenhorst zum Kreis teilabgeordnet worden war. Um das für die Funktionsfähigkeit der Servicestelle Personal erforderliche Stellenvolumen zu erreichen, wurde das weitere Personal durch den Kreis Warendorf gestellt. In Everswinkel und Ostbevern konnten nach der Beauftragung der Servicestelle Personal die frei gewordenen Stellenanteile anderweitig verwendet bzw. Reduzierungen durch Krankheit und Altersteilzeit kompensiert werden.

Durch die Abrechnung über eine zuverlässig aus dem Rechnungswesen ermittelte Fallpauschale ist sichergestellt, dass die beteiligten Partner die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen in vollem Maße finanzieren, auch wenn sie durch Personal des Kreises erbracht werden. Alles andere wäre auch nicht darstellbar, würde dies doch bedeuten, dass die übrigen, nicht an der Servicestelle beteiligten Kommunen des Kreises über die von ihnen zu entrichtende Kreisumlage die Personalabrechnung ihrer Nachbarstädte und -gemeinden mitfinanzieren würden.

2.2 Informationstechnik und Organisation

Alle an der Servicestelle Personal beteiligten Kommunen sind Kunden des IT-Dienstleisters citeq, einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung der Stadt Münster. Der Austausch von Arbeitsaufträgen an und die Rückgabe der Ergebnisse durch die Servicestelle sollen möglichst weitgehend auf elektronischem Weg erfolgen (Abbildung 9). Da es sich dabei nahezu immer um personenbezogene Daten handelt, sind an Datenschutz und Datensicherheit hohe Anforderungen zu stellen. Für den Datenaustausch kann auf das interne, abgeschlossene Netz der citeq zurückgegriffen werden, das gegen externe Eindringlinge durch zeitgemäße Sicherheits-

technologie abgeschottet ist. Sollten in Zukunft Verwaltungen die Leistungen der Servicestelle nutzen wollen, die keine Kunden der citeq sind, müssten sichere Verbindungen, z.B. durch die Nutzung virtueller Poststellen, eingerichtet werden. Dies wäre ohne Weiteres mit vertretbarem Aufwand möglich, war bislang nur noch nicht erforderlich, da alle Beteiligten über das Netz der citeq miteinander verbunden sind.

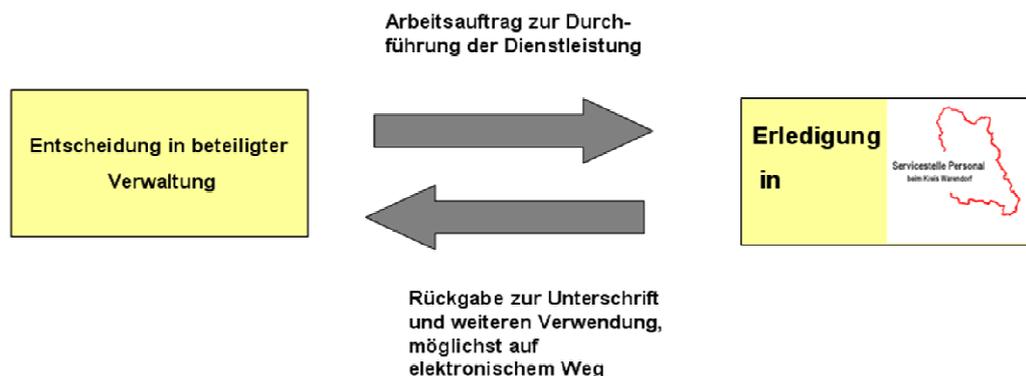


Abbildung 9: Kommunikationswege zwischen den Verwaltungen und der Servicestelle Personal

Eine weitere günstige Startvoraussetzung bestand darin, dass alle Verwaltungen vor Inbetriebnahme der Servicestelle die gleiche Personalabrechnungs- und -verwaltungssoftware genutzt haben. Zwar zeigte sich bei den übrigen Softwareprogrammen der beteiligten Partner die kommunaltypische Heterogenität im IT-Bereich, dies fiel im Vergleich zur Einheitlichkeit bei der für die Personalverwaltung wesentlichen Software-Komponente aber nicht weiter ins Gewicht. Bei allen Partnern waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der genutzten Software vertraut, und die vormals getrennten Datenbestände konnten wesentlich einfacher verfügbar gemacht werden als dies bei unterschiedlichen Softwareprodukten der Fall gewesen wäre.

Doch auch in diesem Projekt brachte die IT ihre ganz eigenen Herausforderungen mit sich: Zum 1.1.2010, also vier Monate nach Aufnahme des Echtbetriebs, stand die Ablösung des bisherigen IT-Verfahrens an. Heute nutzen die Servicestelle Personal und ihre Kunden eine SAP-basierte Lösung, die von der Datenzentrale Baden-Württemberg an die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors und nachfolgend von der citeq an die Spezifika des Landesrechts in Nordrhein-Westfalen angepasst worden ist. Das System ist so ausgelegt, dass die Servicestelle die Datenbestände ihrer Kunden pflegt, während die Verwaltungen für ihre Belange über einen lesenden Zugriff verfügen.

Aus Sicht der Informationstechnik sind die Möglichkeiten zur Unterstützung der Servicestelle Personal damit noch lange nicht ausgereizt. Als nächster Schritt könnte sich die Nutzung eines Dokumentenmanagementsystems anbieten. Damit könnten Vorgänge innerhalb eines IT-Systems oder eines Systemverbunds durch die Verwaltungen initiiert, in der Servicestelle erledigt und anschließend elektronisch archiviert werden.

2.3 Rechtliche Ausgestaltung

Die Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen hat im Projektverlauf breiten Raum eingenommen. Ursprünglich war der Start des Echtbetriebs für den 1.5.2009 anvisiert worden, was sich aufgrund noch klärungsbedürftiger Fragestellungen dann doch nicht umsetzen ließ.

Zunächst war zu klären, ob Aufgaben der Personalverwaltung überhaupt an einen Dienstleister übertragen werden können. Für die Verwaltung der Beamtinnen und Beamten lässt das Landesbeamtengesetz (LBG NRW) dies explizit zu, sofern es sich bei dem Dienstleister um eine öffentliche Stelle handelt (§ 102h LBG NRW a.F.; jetzt: § 92 LBG NRW n.F.). Die Beauftragung eines privaten Anbieters (Lohn- und Gehaltsbüro, Steuerberater etc.) kam also nicht in Betracht. Für die Beihilfebearbeitung lässt der Gesetzgeber die Verlagerung auch an geeignete Stellen außerhalb des öffentlichen Dienstes zu. Für tariflich Beschäftigte enthält der TVöD keine dem Beamtenrecht vergleichbare Regelung. Hier wurde hilfsweise § 29 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) herangezogen, dessen Absatz 2 vorsieht, die beamtenrechtlichen Vorschriften für die Führung von Personalakten (§§ 102ff. LBG NRW) auf die nicht beamteten Beschäftigten zu übertragen. Die Übertragbarkeit von Aufgaben der Personalverwaltung an einen öffentlichen Dienstleister ist rechtlich also zulässig.

Auch die Übertragung personenbezogener Daten ist nach § 92 LBG NRW zulässig, sofern sie nur zu Zwecken der Personalverwaltung genutzt werden. Für die Übertragung auf die nicht beamteten Beschäftigten wurde im Basiskonzept für die Servicestelle Personal ebenfalls § 29 DSG NRW herangezogen. Darüber hinaus ermöglicht § 14 Absatz 1 DSG NRW die Übermittlung personenbezogener Daten, sofern dies zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle oder des Empfängers erforderlich ist. Selbstverständlich sind dabei die weiteren Regelungen des Datenschutzgesetzes wie die in § 13 DSG NRW geregelte Zweckbindung bei Speicherung, Veränderung und Nutzung einzuhalten. Auch aus Sicht des Datenschutzes steht der Beauftragung einer anderen Verwaltung mit Aufgaben der Personalverwaltung und damit einhergehend der Übermittlung der zur Bearbeitung erforderlichen Daten im Grundsatz nichts entgegen.

Weiterhin waren personalvertretungsrechtliche Anforderungen zu prüfen. Die Entscheidung zur Einrichtung der Servicestelle Personal und die damit verbundenen Organisationsänderungen unterliegen der eingeschränkten Mitwirkung des Personalrates beim Kreis Warendorf, da es sich um Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung (§ 72 Absatz 3 Nr. 3 LPVG NRW) und möglicherweise auch um die Einführung einer grundlegend neuen Arbeitsmethode (§ 72 Absatz 3 Nr. 2 LPVG NRW) handelt. Hingegen wurde der Aufgabenwegfall bei den übrigen beteiligten Kommunen als nicht mitbestimmungspflichtig bewertet. Die dortigen Personalvertretungen waren gleichwohl anzuhören, da es um grundlegende Änderungen von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen (§ 75 Absatz 1 Nr. 2 LPVG NRW) ging. Davon unberührt können künftige Veränderungen in den Aufgabenzuschnitten beim verbleibenden Personal sowie weitere Maßnahmen (z.B. IT-Beschaffungen, Abordnungen, Entwurf von Stellenplänen) erneut mitbestimmungspflichtige Sachverhalte darstellen.

Sofern die an der Servicestelle Personal beteiligten Gebietskörperschaften die ihnen als juristische Personen des öffentlichen Rechts vorbehaltenen Tätigkeiten ausüben, fallen dafür weder Umsatzsteuer noch Ertragssteuern an. Wie aber verhält es sich mit der Übertragung von Dienstleistungsaufgaben aus der Personalverwaltung? Kommt hier ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) zustande, dessen Wirken steuerlich womöglich anders zu beurteilen wäre als die

reguläre Verwaltungstätigkeit? Im Zuge der Konzeptentwicklung für die Servicestelle Personal wurde diese Annahme in Warendorf mit Verweis auf die Regelungen des Beamtenrechts in NRW verneint. Die Übertragung von Personalverwaltungsaufgaben auf andere öffentliche Stellen wird hier ja ausdrücklich zugelassen, so dass von Leistungen im Zuge der Amtshilfe auszugehen ist, die keine neuen steuerlichen Pflichten begründen. Anders sieht dies bei Serviceleistungen aus, die für Dritte wie z.B. Eigengesellschaften oder gemeinnützige Vereine erbracht werden. Diese unterliegen der regulären Umsatzsteuerpflicht. Sofern hier Überschüsse erwirtschaftet werden, fallen nach Überschreitung der Freibeträge zudem Körperschafts- und Ertragssteuern an.

Die Regelungen im Beamtenrecht spielen auch bei der Frage, wie die Leistungen der Servicestelle Personal aus vergaberechtlicher Sicht zu bewerten sind, eine entscheidende Rolle. Da für die Beschäftigtengruppe der Beamten die Aufgaben der Personalverwaltung nur an einen anderen Dienstherrn delegiert werden können, existiert kein öffentlicher Markt, auf dem diese Leistungen beschafft werden könnten. Auch eine gesonderte Vergabepflicht für die Verwaltung der tariflich begründeten Beschäftigungsverhältnisse wurde in Warendorf nach den Ergebnissen einer entsprechenden Prüfung verneint. Denn die mit der Auslagerung verfolgten Ziele können nur durch eine einheitliche Auftragsvergabe erreicht werden, so dass von einer Aufteilung in Lose abgesehen werden kann. Dürfte sich die Servicestelle Personal nämlich nur um die Belange der Beamtinnen und Beamten kümmern, wären die Fallzahlen nicht hoch genug, um die erhoffte Bündelung des Spezialwissens und die mit steigender Menge verbundenen Effizienzgewinne in der Bearbeitung tatsächlich erzielen zu können. Damit stand im Projekt auch aus vergaberechtlicher Sicht der Verlagerung von Aufgaben an die Servicestelle Personal nichts im Wege.

Die mit steigenden Fallzahlen verbundenen Wirtschaftlichkeitseffekte sind der Servicestelle Personal übrigens in einem Schriftwechsel mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) nochmals bestätigt worden. Ursprünglich ging es um die Frage, ob die Servicestelle überhaupt Aufgaben der Familienkasse übernehmen darf. Nachdem klargestellt worden ist, dass die Servicestelle hier lediglich als Dienstleister tätig wird und die jeweiligen Verwaltungen gegenüber den Berechtigten weiterhin als Familienkasse in Erscheinung treten, bestanden gegen den eingeschlagenen Weg keine Bedenken mehr.

Auszüge aus der Öffentlich-Rechtlichen Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer Servicestelle Personal (veröffentlicht im Amtsblatt für den Regierungsbezirk Münster vom 21.8.2009:

§ 1 Vertragsgegenstand

Absatz 1: „Die Gemeinden Everswinkel, Ostbevern und die Stadt Sendenhorst übertragen die in Anlage 1 aufgeführten Personalverwaltungsaufgaben auf den Kreis Warendorf im Rahmen einer mandatierenden Aufgabenübertragung gemäß § 23 Abs. 1 Alt. 2, Abs. 2 Satz 2 GkG NRW.“

§ 2 Ausführung der Aufgaben

Absatz 2: „Die Servicestelle Personal erbringt Dienstleistungen bis hin zur Vorlage unterschrittsreifer Dokumente. Entscheidungsbefugnisse in Personalangelegenheiten werden ihr nicht übertragen.“

§ 4 Kostenregelung

Absatz 1: „Die bei der Servicestelle Personal für die Durchführung der zu übertragenden Aufgaben entstehenden Kosten werden in der Form von Fallpauschalen erstattet. Fallpauschalen werden für die Inanspruchnahme des Full-Service und für den Fall bloßer Gehaltsabrechnungen für Dritte getrennt festgelegt.“

§ 6 Aufsicht, Weisungsrecht

Absatz 1: Der Landrat des Kreises Warendorf, dessen allgemeiner Vertreter und der Personaldezernent des Kreises Warendorf haben Weisungsbefugnis gegenüber allen mit Aufgaben der Servicestelle Personal betrauten Dienstkräften. Sie üben in Bezug auf den Dienst in der Servicestelle Personal und den Betrieb der Servicestelle Personal die Dienst- und Fachaufsicht über das eingesetzte Personal aus.“

§ 8 Haftung

Absatz 1: „Für Schäden, die den Vereinbarungspartnern infolge schuldhafter Aufgabenerfüllung durch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Servicestelle Personal entstehen, tritt nach jetzigem Stand die Eigenschadenversicherung des Vereinbarungspartners ein, dem der Schaden zuzuordnen ist. Der/die Mitarbeiter/in in der Servicestelle Personal wird in diesem Fall als für den jeweiligen Vereinbarungspartner handelnde Vertrauensperson angesehen. Gleiches gilt für die Dritten.“

§ 11 Beitritt weiterer Vereinbarungspartner

„Weitere Partner können dieser Vereinbarung beitreten, wenn die bisherigen Vereinbarungspartner zustimmen. Die Regelungen dieser Vereinbarung gelten dann entsprechend.“

Weitere Regelungen betreffen den Sitz der Servicestelle Personal (§ 3), die Personalgestaltung (§ 5), die Lenkungsgruppe (§ 7), den Datenschutz (§ 9), das Kündigungsrecht (§ 10), die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen (§ 12), Schriftform und salvatorische Klausel (§ 13) und das Inkrafttreten (§ 14).

Wie erwähnt, fiel die Wahl der Rechtsform für die Servicestelle Personal zu Gunsten des Abschlusses einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus (s. Kasten). Daneben waren die Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft sowie die Gründung eines Zweckverbands oder eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in Gestalt einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) geprüft worden. Für die Realisierung über den Weg der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sprachen die Mitwirkungsrechte der Beteiligten bei der Aufgabenerfüllung sowie die Personalgestaltung über den Weg der Abordnung.

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

Wenn bereits einige Monate nach Aufnahme des Betriebs verschiedentlich gefragt wird, warum die Servicestelle nicht noch mehr Aufgaben übernehme, ist das sicherlich als Beleg für die Zufriedenheit mit dieser neuen interkommunalen Einrichtung zu werten.

Gleiches gilt für die steigende Anzahl von telefonischen Nachfragen bei den dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die Projektverantwortlichen weisen dennoch darauf hin, dass die Servicestelle nicht als Selbstläufer angesehen werden sollte: Würden bei einer rein betriebswirtschaftlichen Be-

trachtung die Einspareffekte auf der einen den mit Gründung und Inbetriebnahme der Einrichtung verbundenen Zeitaufwänden auf der anderen Seite gegenübergestellt, wäre von einer relativ langen Amortisationszeit auszugehen. Insofern hat sich hier die Projektförderung des Landes für Pilotvorhaben der „Vernetzten Verwaltung“ mit GFG-Mitteln als sehr hilfreich erwiesen.

Um die Wirtschaftlichkeit weiter zu steigern, wären vor allem weitere Kunden hilfreich, die ihre Personalverwaltungsaufgaben an die Servicestelle verlagern. Zur Orientierung waren während der Projektlaufzeit Erfahrungen aus dem ehemaligen ServiceCenter Personal des Sparkassenverbands Westfalen-Lippe herangezogen worden, das zwischenzeitlich als DZS Dienstleistungszentrum für Sparkassen GmbH ausgegründet worden ist. Die DZS GmbH betreut über 10.000 Fälle, in Warendorf sind es derzeit erst 1.450. Die überschaubare Größe wurde für die Entwicklungsphase als durchaus positiv eingeschätzt, nun aber soll ein geordnetes Wachstum folgen.



Abbildung 10: Vier Partner ziehen an einem Strang (von links nach rechts: Bürgermeister Jürgen Hoffstädt, Ostbevern; Landrat Dr. Olaf Gericke, Bürgermeister Berthold Streffing, Sendenhorst, Bürgermeister Ludger Banken, Everswinkel)

Ob und wie schnell dies gelingt, hängt entscheidend davon ab, welche Handlungsoptionen sich bei potenziellen Interessenten bieten. Der Zuspruch anderer Kommunen zum Konzept ist zwar sehr positiv, für das eigene Mitwirken muss sich jedoch eine Gelegenheit bieten, die es ermöglicht, Einspareffekte zu benennen und so die Zustimmung des Rates für den Beitritt zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu erhalten. Die Idee, Personal an die Servicestelle abzuordnen, hat sich schon im Laufe des Projekts nicht in erhofftem Maße umsetzen lassen. Der Arbeitsplatzwechsel stößt bei den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vielfach auf Ablehnung. Manchmal ist die Verlagerung auch gar nicht ohne weiteres möglich, da gerade in kleineren Kommunen Personalangelegenheiten nur einen Teil der betroffenen Stelle ausmachen. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit wird vor allem dann gelingen, wenn das Ausscheiden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kompensiert werden muss. Denkbar wäre daneben auch noch

die Verlagerung von Aufgaben im Zuge einer sowieso anstehenden größeren Umstrukturierung von Verwaltungen.

Als hilfreich für die Konzeptumsetzung hat sich die frühzeitige Einbeziehung der Bezirksregierung erwiesen. Allerdings bereitet das Instrument der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Probleme, wenn Partnerschaften auf Augenhöhe eingegangen werden sollen – so wie zwischen dem Kreis Warendorf, der Stadt Sendenhorst und den Gemeinden Everswinkel und Ostbevern angestrebt. Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung bringt es mit sich, dass ein Partner im Vordergrund steht, da ihm Aufgaben übertragen werden. Als Korrektiv wurde in Warendorf die erwähnte Lenkungsgruppe vorgesehen, die wichtige Angelegenheiten bei gleichem Stimmanteil der vertretenen Kommunen zu regeln hat. Die intensive Auseinandersetzung dieser Gruppe mit dem Aufgabenkatalog der Servicestelle hat nach Auskunft der Projektbeteiligten wesentlich zur Verständigung der beteiligten Kommunen beigetragen.



Abbildung 11: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestelle Personal im Januar 2010

Als wichtige Rahmenbedingung für den Erfolg des Projekts wird die Gestalt des Aufgaben- und Leistungsbereichs selbst angesehen. Während sich Kreise, Gemeinden und Städte bei ihren originären Aufgaben durchaus unterscheiden, fallen bei der „Verwaltung der Verwaltung“ grundsätzlich identische Tätigkeiten, z.B. die Genehmigung einer Dienstreise oder die Abrechnung und Überweisung des Gehalts, an. Das bedeutet aber nicht, dass die daraus resultierende Aufgabenstellung trivial wäre, im Gegenteil: Für einen aus Projektsicht positiven Handlungsdruck sorgte der Umstand, dass Teile der betroffenen Aufgaben durch eine komplizierte Regulationsstruktur gekennzeichnet sind, die unabhängig von Größe und Fallzahlen von den kommunalen Arbeitgebern anzuwenden ist. Dies unterstreicht die Vorteile der interkommunalen Bündelung von Know-how. Allerdings zeigt die Erfahrung auch, dass gerade gegenüber den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung immer wieder deutlich gemacht wer-

den muss, dass es um Qualität und Wirtschaftlichkeit im administrativen Teil der Personalwirtschaft einer Kommune und ausdrücklich nicht um die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an eine externe Instanz geht.

Spezialisiertes Fachwissen war auch bei der Gründung der Servicestelle erforderlich wie insbesondere die Ausführungen zu den rechtlichen Anforderungen zeigen. So wurde im Rahmen des Projekts eine verbindliche Anfrage an das Finanzamt in Warendorf gestellt, dessen Stellungnahme in Abstimmung mit der Oberfinanzdirektion Münster erfolgte und in das Basiskonzept für die Servicestelle Eingang gefunden hat (s. Kasten).

Aus der Stellungnahme des Finanzamts Warendorf:

„Die an der Servicestelle Personal beteiligten Gebietskörperschaften unterliegen als juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht der unbeschränkten Körperschaftsteuerpflicht – und damit auch nicht einer Gewerbesteuerpflicht –, wenn sie sich auf die ihnen eigentümlichen und vorbehaltenen Tätigkeiten, d.h. die Ausübung der öffentlichen Gewalt, beschränken. Mit der Aufgabenübertragung an die Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf bleibt der hoheitliche Charakter erhalten, wenn eine Mitwirkung bei der Erfüllung hoheitlicher Tätigkeiten einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts vorliegt. Die Erledigung von Personalverwaltungsaufgaben stellen Hilfstätigkeiten (Beistandsleistungen) in diesem Sinne dar, deren steuerliche Behandlung in einem Erlass des Finanzministeriums NRW vom 07.11.1984 (S2706 – 21 – V B 4) geregelt ist. Diese Beistandsleistungen den Hoheitsbereich betreffend sind steuerlich unbeachtlich.

Sofern diese Leistungen allerdings für Betriebe gewerblicher Art (BgA) oder Eigengesellschaften der beteiligten Kommunen oder des Kreises Warendorf oder auch für Dritte erbracht werden, ist die Leistung nicht durch hoheitliche Zwecke veranlasst, so dass beim Kreis Warendorf ein BgA gem. § 4 (1) KStG begründet wird, so dass diese Leistungserstellungen den entsprechenden Steuerpflichten unterliegen.“

Auch wenn die Beschäftigten der betroffenen Verwaltungen ihre monatlichen Abrechnungen nun von einem Dienstleister erhalten und zur Klärung schwieriger Fragen zum Telefonhörer greifen müssen, kann und soll auf eine gewisse persönliche Komponente in der künftigen Kommunikation nicht gänzlich verzichtet werden. Vor Aufnahme des Betriebs der Servicestelle haben sich deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den übrigen beteiligten Verwaltungen vor Ort persönlich vorgestellt. Ähnliche Maßnahmen wird es im Laufe der nächsten Zeit sicher immer wieder geben. Denn die Zusammenarbeit im virtuellen Raum gelingt erfahrungsgemäß besser, wenn sich die handelnden Personen hin und wieder begegnen und wenn sie wissen, mit wem sie es am anderen Ende der Daten- oder Telefonleitung zu tun haben. Die offensive Öffentlichkeitsarbeit der Servicestelle ist daher nicht nur eine Voraussetzung, um neue Kunden zu gewinnen, sondern auch ein wesentlicher Bestandteil für gelungene Kommunikation mit den bereits mitwirkenden kommunalen Partnern.

4. Wissenschaftlicher Beitrag

Einschätzung des Umsetzungsverlaufs

Am Projekt waren sowohl Gemeinden als auch die Kreisverwaltung mit ihren jeweiligen unterschiedlichen Handlungsweisen und Rationalitäten beteiligt, was sich im Laufe der Umsetzung als eine besondere Herausforderung erwies. Die Projektinitiative ging von der Kreisverwaltung Warendorf aus. Es gab im Kreis Warendorf einen konkreten Problemhintergrund für das Projekt, der über generelle Einsparungsziele hinausgeht. Mitarbeiter der Gemeinden waren ressourcenbedingt kaum noch in der Lage, bestimmte Aufgabenbereiche der Personalverwaltung zu erbringen. Statt Prozesse aufwändig in allen Gemeinden parallel auszuführen, sollten diese gemeinsam erledigt werden, um Personalengpässe zu vermeiden. Denn vielfach ist in kleineren Gemeinden im Personalbereich nur ein Sachbearbeiter beschäftigt, so dass es sich zunehmend als schwierig erwies, urlaubs- und krankheitsbedingte Ausfälle zu kompensieren. Überdies sind die Aufgaben durch Änderungen im öffentlichen Dienstrecht zunehmend spezifischer geworden, so dass diese nicht mehr ohne weiteres von einer Person qualitätsgerecht erledigt werden können.

Positiv ist, dass es zu dem Projekt im Kreis Warendorf kam und dass es kontinuierlich auf Dezernentenebene beim Kreis unterstützt wurde, der hier de facto die Rolle des Netzwerkführers eingenommen hat. Eine solche Rolle ist von essentieller Bedeutung für den Projekterfolg, weil sonst bei Vernetzung die Gefahr einer organisierten Unverantwortlichkeit besteht. Hier war das Spannungsfeld zwischen Zusammenarbeit auf „Augenhöhe“ und effektivem Projektmanagement sicherzustellen, das immer wieder – je nach Projektphase und Problemstellung – neu auszubalancieren war. Den Mitarbeitern war klar, dass es sich um ein zweifelsfrei von der Verwaltungsführung gewolltes Projekt handelte, so dass die Ausweichmöglichkeiten gering waren. Mit anderen Worten, es gab kein Ventil, über das die Innovation „verpuffen“ konnte. In jedem Fall erwies es sich für das Projektmanagement als günstig, dass die operative Projektleitung der Mitarbeiterin einer beteiligten Kommune übertragen wurde, um so Kreis und Gemeinden in die Projektleitung einzubeziehen.

Wie bei allen Shared-Service-Projekten war der zentrale Punkt die Festlegung des Leistungsspektrums. Einerseits war klar, dass bei einer zu weit reichenden Bündelungsbreite die Akzeptanz der Mitarbeiter zurückgeht und diese Lösung dann letztlich nicht umsetzbar wäre. Andererseits war schon zu Beginn deutlich, dass es einer Mindestbündelung bedarf, weil sonst die angestrebten Skaleneffekte (Economies of Scale) zu gering wären. Insofern war der erste Schritt, sich auf eine angemessene Bündelungsbreite zu einigen. Zwar verständigte sich die Projektgruppe darauf, dass die Servicestelle Personal das Massengeschäft übernehmen sollte, die weiteren Konkretisierungen erwiesen sich dann aber im Detail als teilweise kontrovers. Es galt die Balance herzustellen, dass die Gemeinden nicht alle Aufgaben „verlieren“, gleichzeitig jedoch eine kritische Bündelungsbreite erreicht wird.

Unterstützend wirkte in der Konzeptionsphase, dass ein organisierter Erfahrungsaustausch mit Vertretern des Dienstleistungszentrums für Sparkassen (DZS), einer zentralen Einrichtung, die für die Mitglieder Aufgaben der Personalsachbearbeitung erledigt, stattfand. Das hat wesentlich zu einer gemeinsamen Zukunftsvision aller Beteiligten beigetragen.

In der Phase der Implementation wurden verstärkt die Mitarbeiter der Arbeitsebene einbezogen, um die Konzeption in den Echtbetrieb zu überführen. Insbesondere bei den Sachbearbeitern in den Gemeinden gab es gewisse Vorbehalte. Denn durch die Umsetzung wurde der Arbeitsebene zunehmend deutlich, welche Änderungen für sie eintreten würden und wie sie davon betroffen sein werden. Es hat sich gezeigt, dass spätestens jetzt Überzeugungsarbeit zu leisten und für die notwendige Projektunterstützung zu sorgen war. Das galt auch für die Veränderungen in der Servicestelle Personal: Konkret beim Fusionsmanagement, d.h. bei der Gründung der Servicestelle, zeigten sich Probleme. Sie wurden tendenziell im Projekt unterschätzt, aber bewältigt. Denn tragen die Mitarbeiter das Projekt nicht ausreichend mit, lassen sich auf der Arbeitsebene weitere Mechanismen finden, um die Projektidee zu verwässern. Hierbei hat sich rückblickend gezeigt, dass es besser gewesen wäre, die Mitarbeiter auf der Arbeitsebene noch früher über die anstehenden Veränderungen zu informieren.

Ursprünglich war geplant, Mitarbeiter der Gemeinden in der Servicestelle Personal einzusetzen, um das Prinzip einer gemeinsamen Servicestelle zu wahren, was jedoch bisher nicht gelang. U.a. waren die Gehaltsstrukturen für die Personalsachbearbeiter zu unterschiedlich. Derzeit sind daher in der Servicestelle nur Kreismitarbeiter beschäftigt, so dass sich für die gemeindlichen Mitarbeiter zumindest örtlich nichts änderte, was deren Widerstand gering hielt.

Einschätzung der Ergebnisse

Im Ergebnis liegen heute Shared-Service-Center-Strukturen vor, durch die einige wesentliche Leistungen des Personalwesens gebündelt werden, u.a. Zahlbarmachung von laufenden Bezügen und Entgelten, Kindergeld, Leistungen bei der Dienstreiseabrechnung. Allerdings zeigt sich auch, dass eine weitere Ausweitung der Leistungsbündelung (Bündelungsbreite) erforderlich ist, um Mehrfachzuständigkeiten bei Personalangelegenheiten zu vermeiden. Mitarbeiter der Kreisverwaltung und der beteiligten Gemeindeverwaltungen wissen nicht immer sicher, an welche Stelle (Servicestelle oder Kreis bzw. Gemeinde) sie sich nun in Personalangelegenheiten zu wenden haben. Deshalb ist auch eine Prozessmodellierung erforderlich, um darauf basierend eine genaue Abgrenzung von Prozessschritten sicherzustellen. Hierfür bietet der vorliegende Leistungskatalog eine erste Grundlage; dieser beschreibt jedoch zunächst eher einzelne Produkte als die dazugehörigen Arbeitsschritte, die für eine genaue Arbeitsteilung erforderlich sind. Andernfalls besteht die Gefahr der Doppelzuständigkeiten, so dass Effizienzpotenziale nicht ausgeschöpft werden können.

Die Prozessabgrenzung würde die Arbeitsteilung zwischen der Servicestelle und den Gemeinden verdeutlichen, indem festgelegt wird, welche Arbeitsschritte/Module auf die Servicestelle Personal übergehen sollen. Die Schnittstellen zwischen den Gemeinden und der Servicestelle sind auch noch nicht ausreichend mit IT unterstützt, so dass die Kommunikation zwischen den Beteiligten teilweise noch per Briefpost erfolgt. Eine stärkere IT-Unterstützung ist auch eine der Voraussetzungen, um neue Gemeinden als Kunden gewinnen zu können.

Die Rahmenbedingungen sind gegeben, das Leistungsspektrum der Servicestelle Personal sukzessive auszuweiten, so dass sich auch andere Gemeinden beteiligen können; insbesondere bei „neuen“ Prozessen, wie unterstützende Leistungen bei der Einstellung und Kündigung von Arbeitnehmern oder auch Aufgaben, die von den Gemeinden bisher kaum oder gar nicht wahrgenommen werden, z.B. die Erarbeitung von Personalentwicklungskonzepten oder die Durchführung von Wiedereingliederungsgesprächen nach längerer Krankheit, die gesetzlich

vorgeschrieben sind. Hierzu sollte das Leistungsspektrum konsolidiert und in einem nächsten Schritt für Neukunden „vertriebsfähig“ gemacht werden. Es gab bereits mehrere Anfragen von anderen Gemeinden. Das Interesse sollte genutzt werden, um die Servicestelle Personal in der oben beschriebenen Form weiterzuentwickeln und das Leistungsspektrum auszuweiten.

III. Shared Service Center Digitale Postbearbeitung



Gegenstand der Vernetzung:

Interkommunal koordinierte Ausgliederung von Aufgaben der Postbearbeitung, insbesondere der Digitalisierung (Scannen und Texterkennung) von eingehender Post

Betroffene Verwaltungsbereiche und/oder –prozesse:

Bearbeitung von Eingangsrechnungen und Verkehrsordnungswidrigkeiten

Beteiligte Verwaltungen:

Stadt Lippstadt (67.000 Einwohner), Märkischer Kreis (434.000 Einwohner), Kreis Soest (305.100 Einwohner), Stadt Soest (48.600 Einwohner)

Weitere Beteiligte:

- Deutsche Post AG (Routing und Scannen des Posteingangs)
- b.i.t.consult GmbH (Analysen, Konzeptentwicklung, Projektmanagement)
- KDZ Citkomm, Iserlohn (IT-Dienstleister)

Projektverantwortung: Herr Dirk Lönnecke, Kreisdirektor, Kreis Soest

Ansprechpartner:

Herr Holger Schubert, Kreis Soest, Zentrale Dienste/Organisation, Hoher Weg 1-3, 59494 Soest, Tel.: 02921-302977, Fax: 02921-302547, E-Mail: holger.schubert@kreis-soest.de

1. Schriftgutmanagement mit Integration externer Scan-Dienstleistungen

1.1 Projektziel

Die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie hat der Gestaltung von Geschäftsprozessen innerhalb und zwischen Verwaltungen gesteigerte Aufmerksamkeit verschafft. Für Unternehmen gehört die ständige Optimierung ihrer Abläufe längst zur Normalität. Dabei werden auch Teile eines Prozesses daraufhin beleuchtet, ob sie wirklich in Eigenregie erbracht werden müssen oder ob die Auslagerung an einen darauf spezialisierten Dienstleister Vorteile verspricht. Gegen eine solche Maßnahme könnte sprechen, dass es sich um wettbewerbsrelevante Vorgänge handelt, die nicht aus der Hand gegeben werden sollen, oder eine Verlagerung gar keinen Kostenvorteil bietet, etwa weil im Gegenzug interne Synergieeffekte verloren gehen. Für eine Auslagerung werden in vielen Fällen der vielzitierte Wunsch nach „Konzentration aufs Kerngeschäft“ sowie Kostenvorteile angeführt, die dadurch entstehen, dass der Dienstleister in gewissem Maße die durch Spezialisierung und höhere Fallzahlen erzielten Effekte über die Preisgestaltung an seine Kunden weitergeben kann.

Eine solche Auslagerung von Teilprozessen gehört in der öffentlichen Verwaltung noch zu den Ausnahmen. Eher wurden komplette Aufgabenbereiche neu organisiert, wie auch die drei übrigen Projekte aus dem Modellversuch Vernetzte Verwaltung zeigen. Im Unterschied zu ihnen zielt das Teilprojekt Shared Service Center Digitale Postbearbeitung darauf ab, mit dem Einscannen von Dokumenten aus dem Posteingang einen Teilprozess zu optimieren, der im Kontext unterschiedlicher Geschäftsprozesse relevant ist.



Abbildung 12: Scan-Arbeitsplatz (Quelle: Deutsche Post AG)

Um Geschäftsprozesse durchgängig elektronisch zu unterstützen, ist es erforderlich, dass eingehendes Schriftgut frühzeitig digitalisiert und der Vorgangsbearbeitung ohne Medienbrüche zur Verfügung gestellt wird. Hierzu wurden in dem von den Städten Lippstadt und Soest, dem Märkischen Kreis und dem Kreis Soest getragenen Projekt zunächst vier Umsetzungsalternativen aufgezeigt:

1. Die beteiligten Städte und Kreise setzen die Digitalisierung ihrer Posteingänge in Eigenregie um.
2. Die Projektpartner bauen ein gemeinsames Shared Service Center auf und betreiben es auf eigene Rechnung.
3. Städte und Kreise suchen sich eigene Partner für das Outsourcing der Digitalisierungsleistung.
4. Die Projektpartner suchen sich einen gemeinsamen Dienstleister.

Dem Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit entsprachen vor allem die Varianten zwei und vier. Gegen die zweite Möglichkeit sprach vor allem, dass die dazu erforderlichen Erfahrungen und Kompetenzen erst noch hätten aufgebaut werden müssen, so dass die Umsetzung dieser Variante mit erheblichen Risiken behaftet gewesen und auch nicht im Zeitrahmen des Projektes möglich gewesen wäre. Gerade wenn es um die Erfassung größerer Mengen von Schriftgut geht oder ergänzend zum Scannen von Dokumenten eine Texterkennung der Inhalte durchgeführt werden soll, bietet sich die Inanspruchnahme spezialisierter Dienstleister, die das erforderliche Know-how und leistungsfähiges Equipment vorhalten (Abbildung 12), an. Das Projekt verfolgte dementsprechend im weiteren Verlauf das Ziel, in interkommunaler Kooperation die Voraussetzungen für eine der Variante 4 entsprechende Auftragsvergabe zu schaffen und die Zusammenarbeit mit einem externen Scan-Dienstleister, in diesem Fall der Deutschen Post AG, zu erproben. Als Gegenstand wurden eingehende Rechnungen sowie Dokumente aus der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr gewählt.

Genau genommen wird unter einem „Shared Service Center“ eine Form der Arbeitsteilung verstanden, bei der ein Unternehmen oder eine Verwaltung eine Aufgabe für sich selbst und im Auftrag für andere erledigt (s. Teil A, Kapitel II.3). Die in Kapitel B.I und B.II dargestellten Kooperationen im Bereich der Finanzbuchhaltung und der Personalverwaltung sind klassische Beispiele für diese Organisationsform. Nun ging es im hier vorgestellten Projekt gar nicht darum, dass eine Verwaltung ihren Scan-Dienst für andere Interessenten öffnet. Ziel war vielmehr die gemeinsame Beauftragung eines auf diese Aufgabe spezialisierten externen Dienstleisters. Es handelte es sich also nicht um ein Shared Service Center im engeren Sinne, gleichwohl werden Projektbezeichnung und -kürzel im Folgenden beibehalten.

1.2 Ausgangssituation

Die beiden am Projekt beteiligten Kreise hatten 2006/07 an der bundesweit durchgeführten Studie „Effizientes E-Government“ teilgenommen, die von dem Beratungshaus b.i.t.consult unter Begleitung der KGSt durchgeführt worden war. Ein Kernergebnis dieser Studie war, dass etwa 10 bis 20% der kommunalen Geschäftsprozesse rund 80% der Personalressourcen binden und über 80% aller Geschäftsvorfälle und Kundenkontakte verursachen. Durch die Teilnahme an der Studie konnten die beiden Kreise Erfahrungen mit der Analyse von Geschäftsprozessen sammeln. Zudem wurde verdeutlicht, dass es zwar eine nahezu unüberschaubare Zahl von kommunalen Geschäftsprozessen gibt, dass sich die Schwerpunkte für Optimierungsmaßnahmen gleichwohl eindeutig identifizieren lassen.

Auswahl bisheriger Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit

- Kooperation im Rettungsdienst, Notarztbeauftragung, Vereinheitlichung der Ausrüstung, Medikamentenliste, Strategien (KrSO und LP)
- Bedarfsplanung für den Rettungsdienst bei überschneidenden Einsatzgebieten (KrSO, MK und weitere Kommunen)
- gemeinsamer Amtsapotheker (KrSO mit Hochsauerlandkreis, MK mit Kreisen Olpe und Siegen)
- zentrale Beschaffungsstelle für Medikamente, betriebsmedizinische Betreuung (KrSO und StSO)
- Privatrechtliche Übereinkunft mit Postdienstleister zur Portooptimierung (KrSO mit allen kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie mit Sparkassen und Stadtwerken)
- Startercenter NRW – Region Hellweg: Zertifizierung als Existenzgründungsberatungsstelle (KrSO, StSO und LP)
- Gemeinsame Beihilfebearbeitung (KrSO und StSO)
- Bearbeitung von einigen ausgewählten Kreisangelegenheiten im Bürgerbüro der Stadt Soest
- Gemeinsamer Datenschutzbeauftragter (KrSO und alle kreisangehörigen Kommunen)
- Gemeinsame Eignungstests zur Auswahl von Auszubildenden (KrSO und LP)
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu Förderschulen (LP und weitere)
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zum Weiterbildungskolleg Lippstadt (LP und weitere)
- Wohngeldsachbearbeitung gegen Kostenerstattung (LP für die Gemeinde Wadersloh)
- Ausländerangelegenheiten gegen Kostenerstattung (MK für Stadt Lüdenscheid)
- Naturpark „Arnsberger Wald“ und Waldwanderoute (KrSO und weitere)
- Erschließung eines zusammenhängenden Waldgebietes und Erstellung eines überregionalen Wanderweges (KrSO und Hochsauerlandkreis)
- Interkommunale Arbeitskreise zu IT-Fragen, z.B. Auswahl eines DMS (alle)
- Gemeinsamer IT-Dienstleister KDVZ Citkomm (alle)

Die Angaben in Klammern enthalten nähere Angaben zu den Beteiligten (KrSO: Kreis Soest, MK: Märki-scher Kreis, LP: Lippstadt, StSO: Stadt Soest)

In den Folgejahren 2007/08 wurden in einem Kooperationsprojekt mit dem Kreis Soest, dem IT-Dienstleister KDVZ Citkomm, der Deutschen Post, der KGSt und b.i.t.consult die Prozesse mit Relevanz für die Digitalisierung des Schriftgutmanagements einer eingehenden Analyse unterzogen. Dabei wurden vier Szenarien für Digitales Schriftgutmanagement (DSM) definiert und auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht:

1. die Digitalisierung des Posteingangs,
2. die Digitalisierung des Postausgangs,
3. die Digitalisierung von Postein- und Postausgang sowie
4. die durchgängige Digitalisierung unter Einbeziehung der Vorgangsbearbeitung.

Mit der Umsetzung des vierten Szenarios reduzieren sich nach den Untersuchungsergebnissen die Kosten für den Durchlauf von Dokumenten auf 23% des Werts, der für die traditionelle Bearbeitung von Papierdokumenten zu veranschlagen ist (Abbildung 13). Die Effekte einer optimierten IT-Unterstützung der eigentlichen Vorgangsbearbeitung kämen noch hinzu.

Kostenwirkung der DSM-Szenarien Postbearbeitung				Kosten	Ersparnis
Post-eingang	Vorgangsbearbeitung	Informationsausgang	IST-Prozess	100 %	–
Post-eingang	Vorgangsbearbeitung	Informationsausgang	Szenario 1: Digitaler Posteingang	105 %	-5 %
Post-eingang	Vorgangsbearbeitung	Informationsausgang	Szenario 2: Digitaler Informationsausgang	72 %	28 %
Post-eingang	Vorgangsbearbeitung	Informationsausgang	Szenario 3: Digitaler Informationsein- & -ausgang	77%	23 %
Post-eingang	Vorgangsbearbeitung	Informationsausgang	Szenario 4: DSM	23%	77 %

Abbildung 13: Kosteneffekte unterschiedlicher DSM-Szenarien (Quelle: „Intelligent verknüpfen“, Sonderpublikation von 360 Grad, dem Fachmagazin der Deutschen Post AG für das Management im öffentlichen Sektor)

Die Erkenntnisse aus den beiden Studien sind in die Erarbeitung von E-Government-Masterplänen beim Kreis Soest und im Märkischen Kreis eingeflossen, die als verlässliche Planungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur und die fortlaufende IT-gestützte Optimierung wesentlicher Geschäftsprozesse dienen sollten. Der Digitalisierung des Schriftgutmanagements wurde hierin der Status eines Leitprojekts zugewiesen.

Aufbauend auf diesen Vorarbeiten wurde der Beitrag für den Modellversuch Vernetzte Verwaltung konzipiert. Mit den Städten Lippstadt und Soest komplettierten zwei kreisangehörige Städte aus der Region den Projektverbund. Alle vier Partner verfügten bereits über Erfahrungen mit interkommunalen Projekten mit und ohne IT-Bezug (s. Kasten).

Um durch frühes Einscannen der Eingangspost eine möglichst durchgängige IT-Unterstützung erreichen zu können, ist in manchen Aufgabenfeldern der Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) unverzichtbar. Die vier Projektpartner hatten sich gemeinsam mit der KDVZ Citkomm, ihrem gemeinsamen IT-Dienstleister, im Rahmen einer Ausschreibung für ein ihnen geeignet erscheinendes Produkt entschieden, dessen Einführung mit dem Beginn des hier beschriebenen Projekts zusammenfiel. Das DMS sollte die Grundlage darstellen, um die Bearbeitung von Eingangsrechnungen künftig elektronisch durchzuführen. Dieser Geschäftsprozess war dadurch gekennzeichnet, dass die Fallzahlen zwar überschaubar sind, die weitgehend papiergebundene Bearbeitung zwischen Rechnungseingang und Begleichung der Forderung jedoch viel Zeit in Anspruch nahm. Erklärtes Ziel war und ist es, den Prozess so zu opti-

mieren, dass Rechnungen innerhalb von 14 Tagen beglichen werden und damit eines der zentralen Kriterien für das vom Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützte „Gütezeichen Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ erfüllt wird. Mit der Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten wurde ein zweites Pilotfeld bestimmt, das im Unterschied zum ersten durch hohes Schriftgutaufkommen und starke IT-Durchdringung gekennzeichnet ist.

1.3 Umsetzung

Für die Umsetzung wurde eine Projektgruppe mit Vertretern der beteiligten Kreise und Städte gebildet, deren Aufgabe vor allem in der Durchführung von Analysen, der gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung der fachlichen, organisatorischen und technologischen Voraussetzungen sowie der internen Abstimmung in den betroffenen Verwaltungsbereichen bestand. Im späteren Projektverlauf nahmen zusätzlich Vertreter der KDvZ Citkomm, dem für die technische Umsetzung verantwortlichen kommunalen IT-Haus, und der Deutschen Post, dem für die postlogistischen Prozesse zuständigen Projektpartner, an Sitzungen der Projektgruppe teil. Ergänzend wurden immer wieder Veranstaltungen durchgeführt, um die erarbeiteten Konzepte und den technischen Umsetzungsstand mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Fachbereiche zu erörtern. Als Beratungspartner für Analysen, Sollkonzeption und Projektkoordination war die Firma b.i.t.consult am Projekt beteiligt.



Abbildung 14: Sitzung der Projektgruppe im Kreis Soest

Die Durchführung gliederte sich in acht Projektmodule (Abbildung 15): Nach dem Projektauftritt (M1) wurden Struktur und Mengengerüste in der Postlogistik der vier Projektpartner sowie die grundlegenden Abläufe der beiden ausgewählten Geschäftsprozesse analysiert (M2). Die Ergebnisse wurden im Basiskonzept (M3) dokumentiert, das für die technische Entwicklung und die organisatorische Umsetzung weiter verfeinert wurde (M4). Die technischen Lösungen wurden schließlich pilotiert (M5) und evaluiert (M6). Aufgrund unterschiedlicher technischer, personeller und organisatorischer Voraussetzungen waren die vier Projektpartner hieran mit unterschiedlicher Intensität beteiligt: In die Erprobung im Bereich Ordnungswidrigkeiten waren Lippstadt und die beiden Kreise einbezogen, die Rechnungsbearbeitung wurde in der Stadt Soest und anschließend im Kreis Soest und in Lippstadt getestet. In jedem Pilot-

feld waren also jeweils drei Projektpartner tätig. Begleitend zu den zeitlich gestaffelten Modulen fielen Aufgaben des Projektmanagements (M7) und der Projektdokumentation (M8) über den gesamten Projektverlauf an.



Abbildung 15: Strukturplan für das Projekt Shared Service Center Digitale Postbearbeitung (Quelle: Basiskonzept)

Die Erhebung der Mengengerüste im Postein- und Postausgang erfolgte über einen Zeitraum von mehreren Wochen. Auf ein Jahr hochgerechnet fallen bei den vier Projektpartnern insgesamt ca. 800.000 Postaus- und 715.000 Posteingänge an, was einmal mehr die Relevanz des Schriftgutmanagements für die Optimierung von Verwaltungsprozessen verdeutlicht.

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Projektbeteiligten herzustellen und verlässliche Zahlen für die beiden im Projekt behandelten Prozesse zu erhalten, wurde versucht, ein- und ausgehende Post den Verwaltungsprodukten zuzuordnen. Denn bei allen Unterschieden in der aufbauorganisatorischen Verwaltungsstruktur sind sich die beiden Kreise ebenso wie die beiden Städte bezüglich der wahrzunehmenden Aufgaben sehr ähnlich.

Nach den ermittelten Zahlen ergeben sich im Zuge der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten bei den vier Verwaltungen insgesamt 148.000 Posteingänge pro Jahr. Da die Städte nur den ruhenden Verkehr, die Kreise hingegen den fließenden Verkehr überwachen, ist das Aufkommen sehr ungleich verteilt: Im Märkischen Kreis ist mit 74.000, im Kreis Soest mit 60.000 Eingängen im Jahr zu rechnen, in Lippstadt und der Stadt Soest hingegen lediglich mit 8.000 bzw. 5.900.

Das Volumen der Rechnungseingänge wurde unter Rückgriff auf bereits vorliegende Zahlen aus den Buchhaltungen der vier Projektpartner auf ca. 84.400 pro Jahr geschätzt, wobei sich die Einzelwerte zwischen 13.400 im Minimum und 30.000 im Maximum bewegten. Im Projekt war die Erprobung in ausgewählten Bereichen der einbezogenen Verwaltungen vorgesehen, wobei ursprünglich ein Volumen von ca. 1.500 Rechnungen für den Erprobungszeitraum von drei Monaten veranschlagt wurde.

Über die Ermittlung der für das Projekt wichtigen Fallzahlen hinaus verdeutlichte die Erhebung, dass sich in der kommunalen Postlogistik eindeutige Schwerpunkte ausmachen lassen. Zwar gibt es durchaus Unterschiede, auf welche Produkte (Einwohnerwesen, Allgemeine schulische Aufgaben, Ordnung und Sicherheit etc.) die meisten Postein- und -ausgänge entfallen. Ursächlich dafür sind zum einen die eben doch existierenden Unterschiede zwischen den beteiligten Verwaltungen, zum anderen aber auch Unschärfen, die sich bei der Zuordnung von Briefen zu Verwaltungsprodukten ergeben und sich nur mit einem sehr viel höheren Erhebungsaufwand vermeiden ließen, als er im Projekt betrieben werden konnte. Doch abgesehen von diesen Differenzen vereinten die fünf Produkte mit den höchsten Werten beim Posteingang zwischen

32 und 58% des gesamten eingehenden Briefvolumens auf sich. Werden statt fünf die zehn volumenstärksten Produkte betrachtet, liegen diese Werte zwischen 53 und 85%. Beim Postausgang machten die ersten fünf Produkte zwischen 49 und 63% und die stärksten zehn Produkte zwischen 69 und 87% des Gesamtaufkommens aus. Anders ausgedrückt: Wenn sich die Optimierung der Postlogistik auf jene zehn Produkte mit den höchsten Briefein- bzw. -ausgängen konzentriert, werden damit im Maximum bereits 85% der Fälle im Posteingang und bis zu 87% der Fälle im Postausgang abgedeckt. Damit hat sich die zentrale Aussage der oben erwähnten Studie „Effizientes E-Government“, wonach sich lohnenswerte Schwerpunkte für die Optimierung von Prozessen eindeutig identifizieren lassen, für den Bereich der Postlogistik bestätigt.

Für das in Projektmodul 3 vorgesehene Basiskonzept wurden neben den Erhebungen zum Ist-Stand beim Postein- und -ausgang die Abläufe in der Postbearbeitung, die Komponenten der IT-Infrastruktur und die grundlegenden Abläufe in den beiden zur Umsetzung vorgesehenen Geschäftsprozessen analysiert. Ein wesentliches Ergebnis bestand in Referenzmodellen, mit denen die wesentlichen Abläufe in der internen Postlogistik (Abbildung 16) sowie die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr und von Eingangsrechnungen beschrieben worden sind.

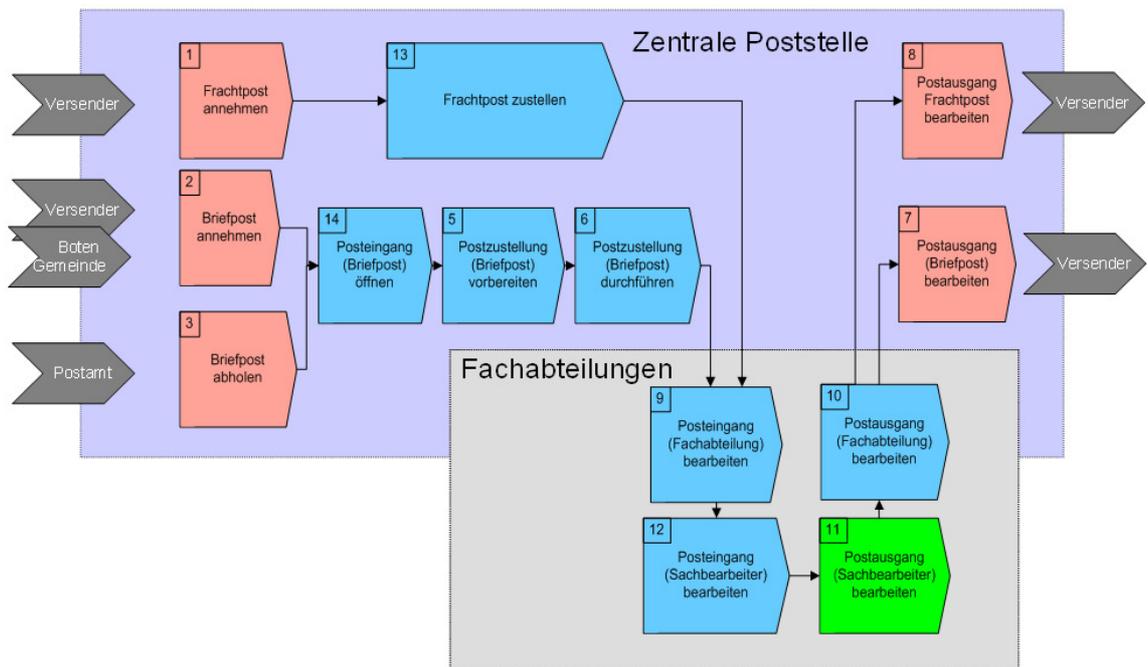


Abbildung 16: Fachreferenzprozess für die interne Postlogistik (Quelle: Basiskonzept)

Die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten ist in hohem Maße durch rechtliche Vorgaben bestimmt, so dass sich die Abläufe in den drei Verwaltungen, die sich auf diesem Gebiet als Piloten betätigten, nicht grundlegend unterscheiden. Die Stadt Soest konnte sich an der Umsetzung des Shared Service Center Digitale Postbearbeitung für Ordnungswidrigkeiten nicht beteiligen, da hier die Migration zu dem bei den übrigen drei Projektpartnern bereits eingesetzten Fachverfahren noch bevorstand. Ergänzend zum bereits durch die rechtlichen Bestimmungen vorstrukturierten Bearbeitungsablauf sorgte die Nutzung des gleichen Fachverfahrens

dafür, dass die Abläufe der drei Verwaltungen in diesem Bereich nur in sehr geringem Maße aneinander anzupassen waren.

Dies sah bei der Bearbeitung von Eingangsrechnungen ganz anders aus. Zwar stecken auch hier rechtliche Vorgaben und Grundsätze wie die zur ordnungsgemäßen Buchführung und zu ordnungsmäßigen DV-gestützten Buchführungssystemen den Rahmen ab. Doch bestanden erhebliche Unterschiede, wie bzw. von wem einzelne Teilaufgaben von der Bestellung bis zur Bezahlung eines Lieferanten oder Dienstleisters wahrgenommen wurden: Eine Kommune ließ sich häufiger von ihren Auftragnehmern die Annahme eines Auftrags schriftlich bestätigen, in anderen stellte dies eine seltene Ausnahme dar. Die Einschaltung des Rechnungsprüfungsamtes war in allen Verwaltungen nach den rechtlichen Vorgaben umgesetzt worden – und doch gab es Unterschiede im Detail. Ebenso verhielt es sich beispielsweise bei der Weitergabe von Unterlagen zur Anlagenbuchhaltung oder dem Aufbringen von Kontierungsinformationen auf eingegangenen Rechnungsbelegen.

Im Unterschied zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten wurden die der Buchung im Finanzverfahren vorgelagerten Tätigkeiten bislang nicht durch ein einheitliches technisches System unterstützt. Die Umsetzung des kreditorischen Workflows, so die im weiteren Projektverlauf verwendete Bezeichnung, sollte daher mit dem für alle Projektpartner beschafften neuen Dokumentenmanagementsystem (DMS) erfolgen. Hierzu wurden für das Fachreferenzmodell elf interne Rollen identifiziert, die in den Workflow zu integrieren waren. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter einer Verwaltung kann durchaus mehrere Rollen inne haben, die analytische Trennung von Stelleninhabern und Rollen war dennoch erforderlich, da die Rechte im IT-System an Rollen geknüpft sind und sich die Zuordnung von Rollen auf Personen von Verwaltung zu Verwaltung ganz unterschiedlich gestalten kann.

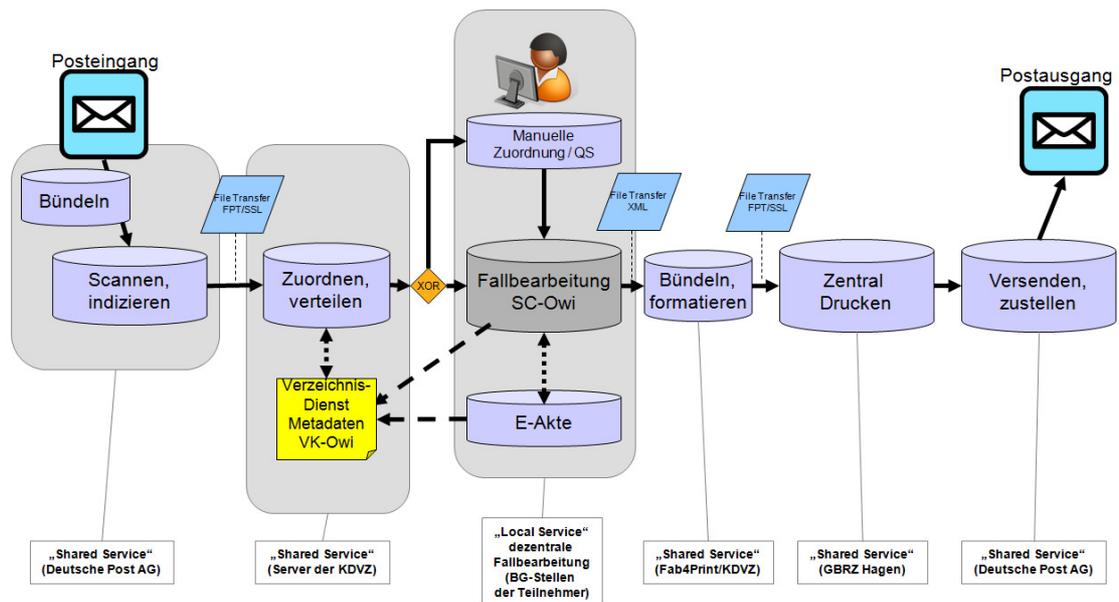
Vor der technischen Umsetzung musste aus fachlicher Sicht ein für die beiden Kreise und die beiden Städte weitgehend einheitlicher elektronischer Workflow entwickelt werden, wozu zunächst die anzutreffenden Unterschiede in den existierenden Verfahrensweisen aufgezeigt und nach Möglichkeit ausgeräumt werden mussten. Für die meisten Diskussionen sorgten dabei die künftigen Regelungen zur Angabe von Buchungsinformationen. In allen vier Verwaltungen sollten dafür, sofern nicht bereits geschehen, die Fachbereiche zuständig gemacht werden, was von den Vertreterinnen und Vertretern der Finanzbuchhaltungen in unterschiedlicher Weise bewertet worden ist. Letztlich ist es jedoch gelungen, einen Workflow zu verabschieden, der nur an wenigen Stellen Besonderheiten für einzelne Beteiligte aufweist. Die Vorkontierung erfolgt demnach künftig bereits im Vorfeld der Bestellung durch die Haushalts-Sachbearbeiter der einzelnen Facheinheiten.

Im Anschluss an die fachliche Feinspezifikation standen Entwicklung und Erprobung der technischen Lösungen an. Dies umfasste im Wesentlichen drei Felder:

1. Die Leistungsmerkmale für die Tätigkeit des Dienstleisters für die Digitale Postbearbeitung mussten festgelegt und Schnittstellen zu den fachlichen Abläufen definiert werden.
2. Das Fachverfahren zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten verfügt über ein Modul zur Nutzung elektronischer Akten, das es nun einzuführen galt.
3. Der kreditorische Workflow musste nach den existierenden fachlichen Vorgaben weiter verfeinert und dann technisch umgesetzt werden.

Ab diesen Zeitpunkt waren die Deutsche Post als Projektpartner für die Erprobung der Digitalen Postbearbeitung und das kommunale IT-Systemhaus KDVB Citkomm in das Vorhaben eingebunden.

Im Feinkonzept für das Zusammenspiel mit dem Scan-Center der Deutschen Post wurden Festlegungen über die Qualität der Scans, über Felder, die im Zuge der Texterkennung ausgelesen und gesondert übermittelt werden sollten, über Wege zur Lieferung von Scangut an den Dienstleister bzw. zur Übermittlung der Ergebnisdaten an die Verwaltungen etc. getroffen. Dabei wurde der Grundsatz verfolgt, schon aus Kostengründen die Anforderungen im ersten Schritt möglichst niedrig anzusetzen und sie dann gegebenenfalls auf der Grundlage praktischer Erfahrungen schrittweise zu korrigieren bzw. zu erweitern. Für die Scans hat sich im Projekt beispielsweise eine Standardauflösung von 200 dpi in Schwarz-weiß als ausreichend erwiesen. Für den Fall, dass im Zuge der Qualitätssicherung Mängel, etwa aufgrund farbiger Originale, deutlich werden, sollten Scans mit 200 dpi und Graustufen und in Sonderfällen Farbscans angefertigt werden. Als Standarddokumentenformat wurde PDF/A festgelegt.



b.i.t.consult GmbH

Abbildung 17: Lösungsbausteine zum digitalen Schriftgutmanagement bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Quelle: Basiskonzept)

Vor Einführung der neuen Arbeitsweise bei den Ordnungswidrigkeiten mussten die Bearbeiterinnen und Bearbeiter mit den entsprechenden Funktionalitäten des Fachverfahrens vertraut gemacht werden. Ferner galt es einen Weg zu finden, um gescanntes Schriftgut dem jeweiligen Fall im Verfahren zuzuordnen (Abbildung 17). Dies war vergleichsweise einfach möglich, da der eingehenden Post in der Regel ein Anschreiben der Verwaltung vorausgegangen ist bzw. es sich bei den Rücksendungen um ausgefüllte, zuvor übersandte Formblätter handelt. Diese wurden fortan mit einem OCR-Code versehen, der im Scan-Center ausgelesen wird, so dass die von dort an das Rechenzentrum der KDVB gelieferten Daten über eine eigens entwickelte Zuordnungslogik („Matchingverfahren“) direkt dem jeweiligen Fall im Fachverfahren zugeordnet werden können. Enthält ein Schriftstückgut keinen OCR-Code, z.B. weil es sich

um Schreiben von Polizei oder Staatsanwaltschaft handelt, werden Daten wie Absender, Aktenzeichen, Kfz-Kennzeichen etc. elektronisch ausgelesen, als XML-File ans Matchingverfahren übergeben und dort entsprechend zugeordnet.

Die Daten vom Scan-Center werden zunächst an die KDVZ Citkomm ausgeliefert, die sie an die Verfahren der beteiligten Verwaltungen weiterleitet. Für den Fall, dass die automatisierte Zuordnung zur Fallbearbeitung fehlschlägt, werden die bei den Beteiligten eingerichteten Clearingstellen tätig, um den zugehörigen Fall im Fachverfahren zu identifizieren. Die Quote dieser Clearingfälle sank im Zuge der in der Erprobungsphase laufend durchgeführten Fehleranalyse und einer Reihe organisatorischer und technischer Optimierungsschritte sehr schnell auf zuletzt unter 2%. Nach einer Anlaufphase von etwa vier Monaten konnten also 98% der eingehenden Schriftstücke automatisiert dem entsprechenden Fall zugeordnet werden (Abbildung 18).

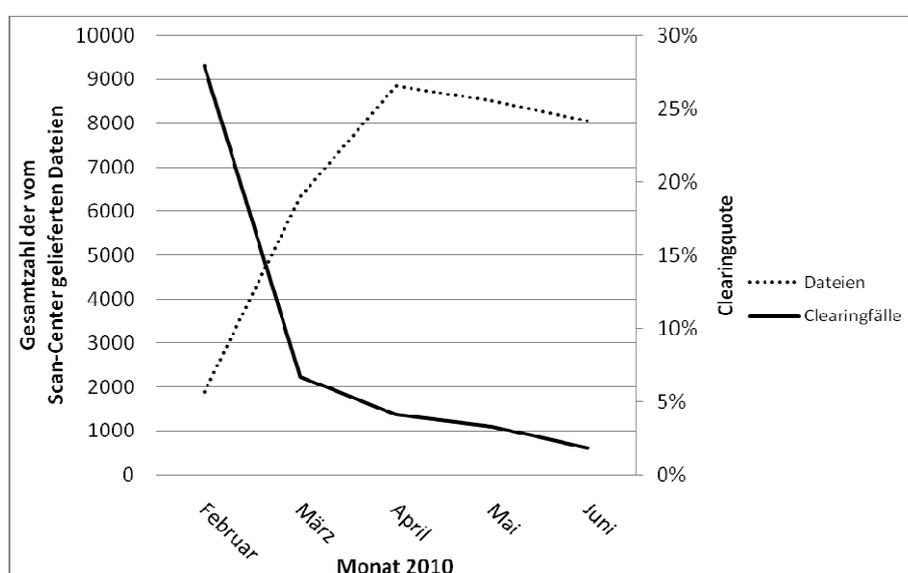


Abbildung 18: Entwicklung der Clearingquote im Bereich Ordnungswidrigkeiten

Wie erwähnt, existierte für die Umsetzung des kreditorischen Workflows – anders als für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten – kein durchgängiges IT-System, auf dem hätte aufgebaut werden können. Vielmehr mussten Daten- und Dokumentendurchlauf im zuvor beschafften DMS erst programmiert werden.

Auch hier sollten die vom Scan-Dienstleister gelieferten Daten automatisiert dem zuständigen Bearbeiter, in diesem Fall zunächst dem Besteller, zugeleitet werden. Der Workflow musste also auch die Bestellung umfassen, damit das empfangende System eingehende Rechnungsdaten einem zuvor initiierten Fall zuordnen kann (Abbildung 19). Das Konzept sah vor, dass im Zuge eines Bestellvorgangs über eine Schnittstelle zum Finanzverfahren eine Vormerkung vorgenommen wird. Die vom Verfahren erzeugte Vormerknummer kann dann mit den zugehörigen Daten im Auftragsbuch des Workflows gespeichert und als Bestellnummer auf das Auftragschreiben aufgebracht werden. Lieferanten und Dienstleister sollten darauf hingewiesen werden, dass sie ihre Rechnungen mit dieser Bestellnummer versehen. Die Rechnungen wurden durch die Deutsche Post nicht nur eingescannt, sondern auch einer Texterfassung für ausgewählte Dokumenteninhalte unterzogen. Auf diese Weise wurde u.a. die als Bestellnummer verwendete Vormerknummer ausgelesen und an den Workflow übermittelt, so dass der zuge-

hörige Besteller identifiziert und die Rechnung an seinen Postkorb weitergeleitet werden konnte. Da die ausgelesenen Datenfelder ebenfalls übermittelt wurden, konnte der Aufwand für die weitere Erfassung von Rechnungsdaten deutlich reduziert werden. Für Rahmenverträge, Abonnements und ähnliche vertragliche Beziehungen, die Rechnungen, ohne vorangegangene Bestellungen auslösen, sah das Konzept eine manuelle Befüllung des Auftragsbuches vor, die dann ebenfalls eine automatisierte Zuordnung von Eingangsrechnungen dieses Typs zum zuständigen Bearbeiter ermöglichen sollte.

Auf den Eingang von Scans und Rechnungsdaten sollte die elektronische Rechnungseingangsbearbeitung folgen: Die Besteller zeichnen sachlich und rechnerisch richtig, geben den Vorgang an anordnungsbefugte Personen weiter, über die der Rechnungsvorgang, gegebenenfalls unter Einbeziehung des Rechnungsprüfungsamtes, an die Finanzbuchhaltung und schließlich zur Kasse gelangt. Vorgesehen war, dass das Finanzverfahren nach erfolgreicher Buchung die erzeugte Buchungsnummer zurück an den Workflow übermittelt, so dass ein eindeutiger Bezug zwischen den über das DMS abgewickelten Vorgängen und der Buchung im Finanzverfahren hergestellt wird.

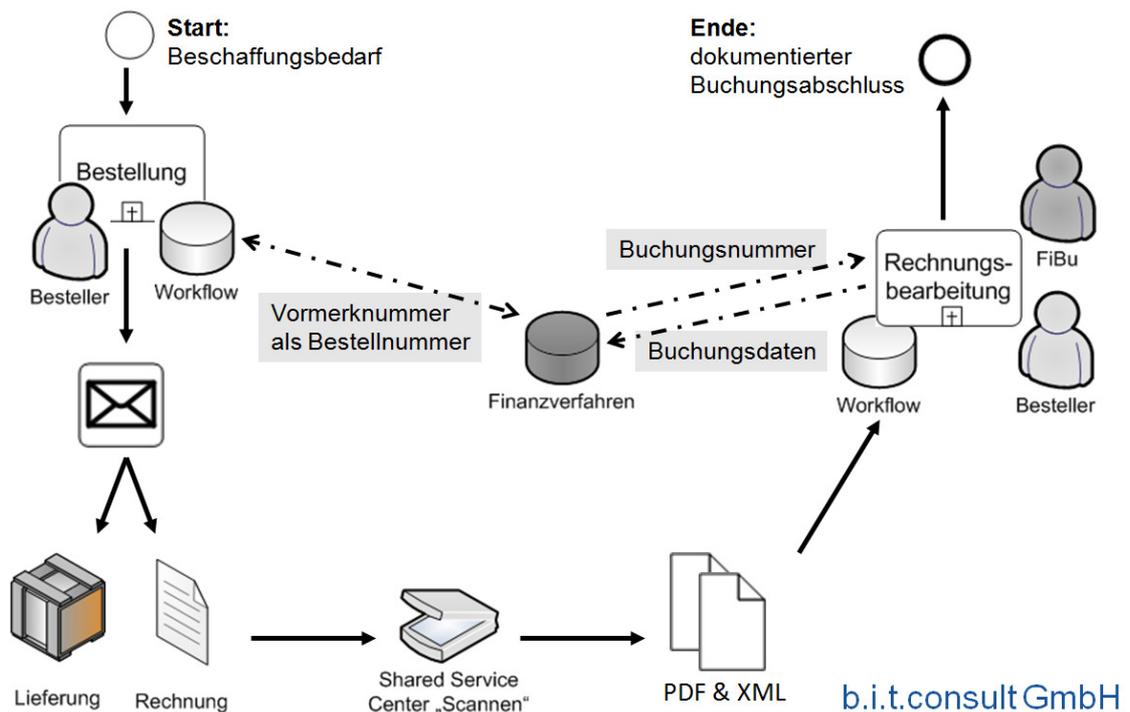


Abbildung 19: Überblick über den kreditorischen Workflow

Mit der Programmierung des umfangreichen, hier nur in Ausschnitten darstellbaren Workflows, mussten die Voraussetzungen für die medienbruchfreie Einbindung des Scan-Dienstleisters in die Abläufe der Verwaltungen erst noch geschaffen werden. Obwohl in gewissem Maße auf bereits existierende Vorarbeiten des IT-Dienstleisters aufgebaut werden konnte, erwiesen sich diese Entwicklungsaufgaben als außerordentlich anspruchsvoll. In den Phasen der Feinkonzeptionierung, Erprobung und Evaluation wurden dadurch erhebliche Kapazitäten der Projektgruppe, der beteiligten Verwaltungen und der KDZ Citkomm gebunden.

Aufgrund der für Entwicklung und Tests erforderlichen Zeit konnte die automatische Zuordnung der Daten aus dem Scan-Center zu den Bearbeitern in den Verwaltungen nicht in dem

Maße getestet werden, wie es bei der Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten der Fall war. Ergänzend wurde eine stichtagsbezogene Erhebung zur Qualität von Scans und Texterfassung durchgeführt. Dabei wurden sowohl für die Scans als auch für die ausgelesenen Daten in über 90% der Fälle die Noten „sehr gut“ oder „gut“ vergeben. Generell hängt die Leistungsqualität des Dienstleisters entscheidend von der Qualität der eingehenden Originale ab. Das erscheint nur auf den ersten Blick trivial zu sein, denn manche grafisch aufwändig gestaltete Rechnungsvorlage eines Auftragnehmers mag zwar schön anzusehen sein, bereitet beim Einscannen der Originale und beim Auslesen von Daten aber durchaus Probleme.

Der bei Software-Entwicklungsprojekten dieses Umfangs übliche Aufwand für Tests und Nachbesserungen hat im Projekt dazu geführt, dass die Lösung zunächst nur bei der Stadt Soest installiert und getestet worden ist. Nach Behebung aufgetretener Fehler sollten der Kreis Soest und die Stadt Lippstadt folgen. Dies konnte bis zur Abschlusspräsentation, die am 1.7.2010 stattfand, nicht mehr umgesetzt werden. Da die Verträge mit dem Scan-Center der Deutschen Post aus Eigenmitteln der Verwaltungen noch einige Monate über die ursprünglich geplante Dauer hinaus verlängert worden sind, bestand die Möglichkeit, diesen Schritt im Anschluss an das offizielle Projektende nachzuholen.

Der Umsetzungsstand bei Projektende: Die Lösung für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten befand sich im Kreis Soest, im Märkischen Kreis und in Lippstadt im Echtbetrieb. Monatlich wurden von der Deutschen Post über 8.000 Scans ausgeliefert. Der kreditorische Workflow wurde in den letzten Projektmonaten durch die Stadt Soest intensiv getestet. Die organisatorischen Vorbereitungen für den Echtbetrieb sind auch im Kreis Soest und in Lippstadt umgesetzt worden. Für die noch ausstehenden Entwicklungsarbeiten war vom IT-Dienstleister KDVZ Citkomm ein kurzfristiger Abschluss signalisiert worden, um auch diese Anwendung möglichst bald in den Produktivbetrieb überführen zu können.

1.4 Weiterentwicklung

Aufgrund der unterschiedlichen technischen Ausgangsbedingungen bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten auf der einen und dem kreditorischen Workflow auf der anderen Seite, stellten sich bei Projektende auch die nächsten Schritte in den beiden Erprobungsfeldern unterschiedlich dar.

Die für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten entwickelte Lösung hat sich gerade in den beiden Kreisen mit ihren hohen Fallzahlen als außerordentlich produktiv erwiesen. Der Weg zurück zur vorherigen Arbeitsweise war bei Projektende kaum vorstellbar. In nächster Zeit wird es vielmehr darum gehen, weitere Kreise und Städte für eine Teilnahme am Verbund zu gewinnen, um durch steigende Bearbeitungszahlen die Kosten pro Fall weiter zu senken. Besonders einfach wäre dies für alle Anwender des gleichen Fachverfahrens zu realisieren, während bei Verwendung einer anderen Software Entwicklungsaufwand zu leisten wäre. Die Zugehörigkeit zum gleichen IT-Dienstleister ist keine Voraussetzung für die Erweiterung des Nutzerkreises, denn die elektronische Kommunikation mit weiteren Systemhäusern kann nach dem Muster der im Projekt eingerichteten Wege für die sichere Datenübertragung zwischen Deutscher Post und KDVZ Citkomm realisiert werden.

Sinkende Preise durch erhöhtes Scanvolumen würden die Attraktivität der Lösung sicherlich auch für die Städte erhöhen, die nur für die Überwachung des ruhenden Verkehrs zuständig

sind, was im Vergleich zur Bearbeitung der Verstöße im fließenden Verkehr, die den Kreisen obliegt, deutlich weniger Fallzahlen erzeugt.

Auch die Nutzung der für den kreditorischen Workflow eingesetzten Lösung wird von den Projektbeteiligten grundsätzlich positiv eingeschätzt. Ebenso wie die vier Projektkommunen ihre zuvor unterschiedlichen Abläufe und Regelungen in den für den Workflow relevanten Punkten harmonisieren konnten, sollte dies bei der Einbeziehung weiterer Interessenten möglich sein. Die wesentlichen kreditorischen Abläufe von der Bedarfsmeldung über Bestellung und Lieferung bis zur Rechnungsbearbeitung und Zahlbarmachung unterscheiden sich schließlich nur in Nuancen, die innerorganisatorisch gestaltbar sind. Voraussetzung für den künftigen Einsatz der Lösung und damit auch für die Einbeziehung weiterer Kreise und Städte ist der erfolgreiche Abschluss der letzten, zu Projektende noch ausstehenden Tests.

Für die Einschätzung der weiteren aus dem Projekt resultierenden Wege ist die überschaubare Anzahl von Rechnungseingängen zu beachten. Je günstiger sich die Kosten pro Scan-Fall entwickeln, sei es durch die Ausweitung des Konzepts auf weitere Geschäftsprozesse oder durch die Gewinnung weiterer teilnehmender Kreise und Städte, desto wirtschaftlicher wird es sein, auch die Rechnungsbearbeitung dauerhaft auf die im Projekt erprobte Lösung umzustellen.

Aufbauend auf den Optimierungsmaßnahmen beim Posteingang werden in Geschäftsprozessen, die über ein hohes Volumen im Postausgang verfügen, über weitere Bündelungs- und Mengeneffekte über das bereits realisierte Niveau hinaus nachzudenken sein. Wichtige Voraussetzung dafür ist eine möglichst weitgehende, auch interkommunal abgestimmte Standardisierung des ausgehenden Schriftguts, das dann an einer Stelle gebündelt gedruckt, kuvertiert, frankiert und beim Zusteller eingeliefert werden könnte. Gegenüber der heutigen Arbeitsweise sind dadurch, wie ja auch die eingangs erwähnte Studie zum Digitalen Schriftgutmanagement gezeigt hat, weitere Einsparungen zu erwarten.

2. Die Arbeitsgebiete im Detail

2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement

Mit der Digitalisierung von Schriftgut und der durchgängigen elektronischen Unterstützung der beiden ausgewählten Geschäftsprozesse verfolgten die beteiligten Verwaltungen vor allem das Ziel, den ohnehin stattfindenden Personalabbau bewältigen zu können. Untersuchungen über künftig möglicherweise entfallende Stellen sind aus diesem Grund nicht durchgeführt worden. Die Verlagerung von Personal war von vornherein kein Gegenstand des Vorhabens.

Auch wenn sich an der Stellenzuweisung erst einmal nichts geändert hat, war bei der Diskussion und Umsetzung der interkommunal abgestimmten Veränderungen in den Prozessabläufen das Umdenken der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefragt. Auch hier konnte die von solchen Innovationsprozessen bekannte Tendenz beobachtet werden, dass Veränderungen gegen eingefahrene Strukturen, Richtlinien und Arbeitsweisen durchgesetzt werden müssen. Gerade in der verwaltungsinternen Kommunikation musste daher intensiv für den Gedanken der interkommunalen Zusammenarbeit und die sich daraus ergebenden Effekte geworben werden. Entsprechend positive Erfahrungen wurden mit einem frühzeitig einsetzenden Chan-

ge Management gemacht, das die betroffenen Mitarbeiter und den Personalrat aktiv einbezogen hat.

Ein wichtiges Element hierzu waren die wiederholt angesetzten Workshops, in denen Expertinnen und Experten aus allen vier Verwaltungen Teilaspekte des Vorhabens erörtert haben. Beispielsweise gab es beim kreditorischen Workflow Abstimmungsrunden mit Vertretern aus Buchhaltung und Kasse sowie mit Mitarbeitern, die von der künftigen Lösung in der Rolle des Bestellers Gebrauch machen würden. Ebenso wurden interkommunal zusammengesetzte Runden für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten einberufen, um fachliche und technische Anforderungen abzustimmen und Anfangsprobleme beim Einscannen und bei der Weiterleitung des Schriftguts an die zuständigen Stellen zu lösen. Darüber hinaus wurden Schwachstellen beim Datenaustausch zwischen der elektronischen Vorgangsbearbeitung und dem Fachverfahren identifiziert und unter Einbindung des Verfahrensherstellers beseitigt.

Nach Einschätzung der Projektbeteiligten haben diese Workshops mit den Expertinnen und Experten der beteiligten Fachbereiche ganz wesentlich zuerst zur Identifikation von Gestaltungsspielräumen und im weiteren Verlauf zur konstruktiven Lösung auftretender Einzelprobleme beigetragen.

2.2 Informationstechnik und Organisation

Im Projekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurde mit der Einbindung eines externen Dienstleisters eine neue Organisationslösung erprobt, die eine gewisse Homogenität der relevanten IT-Systeme und der betroffenen Abläufe in den beteiligten Kommunen voraussetzt.

Die beteiligten Städte und Kreise sind alle Kunden der KDZ Citkomm. Im Bereich Ordnungswidrigkeiten haben sich die drei Projektpartner engagiert, die das gleiche Fachverfahren nutzen. Die Migration der Stadt Soest auf dieses Verfahren wurde während des Projektverlaufs vorbereitet. Die parallele Entwicklung einer zweiten, auf das vor der Ablösung stehende IT-Verfahren ausgerichteten hätte sich nicht gelohnt. Dadurch wurde die Stadt Soest in diesem Projektteil entlastet und konnte bei den Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten für den kreditorischen Workflow die führende Rolle übernehmen. Auch hier war geplant, dass zunächst drei der vier Verwaltungen aktiv werden, was u.a. dem Stand der Implementierung des gemeinsam beschafften DMS und anderweitigen organisatorischen Veränderungen geschuldet war.

Wie bereits dargestellt, musste die durchgängig elektronische Unterstützung des kreditorischen Workflows im Laufe des Projekts erst konzipiert und dann sowohl technisch als auch organisatorisch umgesetzt werden. Mit der Einbeziehung des Bestellvorgangs (Abbildung 20) und der automatisierten Zuordnung eingehender Rechnungen zum Besteller geht die im Projekt entwickelte Lösung deutlich über andernorts bereits umgesetzte Workflows zur Rechnungsbearbeitung hinaus. Dem Auftragsbuch, in dem die Angaben zu Besteller und Bestellungen bis zum Eintreffen der Eingangsrechnungen gespeichert werden, kam dabei die Funktion eines Bindeglieds zwischen den Teilprozessen „Bestellung“ und „Rechnungsbearbeitung“ zu.

Speichern Weiterleiten... Delegieren Löschen Neu Splitscreen

Bestellungen Grunddaten Struktur

no protocol:
Citkomm

Sie sind hier: Portal v1.3p > Bearbeitung

Bestellung versenden

Aktenzeichen: 20.25.13-2/2010 FallID: 16 Org_Einheit: 20.01 Kämmererei RP-Status: offen Status: 880 vorheriger Bearbeiter: baeumer

Bedarf

Bedarfsbeschreibung: 20 x USB-Kabel 2.0 je 1 Meter
Haushalt: 100
Anlage vorhanden:
Betreff: USB-Kabel 2.0

Lieferanschrift
Name: Kreisverwaltung Soest Vorname: Abteilung: Akt. EDV
Straße: Hoher Weg Hausnummer: 1-3
PLZ: 59494 Ort: Soest

Artikel

Anzahl der Positionen: 1 [Artikel-Tabelle zurücksetzen](#)

Nr	Bestellnummer	Artikelbeschreibung	Anzahl	Einzelpreis	Gesamtpreis
1	270900	USB-Kabel 2.0	20,00	5,00	100,00
Gesamt:					100,00
Zusatz:					0,17
Steuerbetrag:					19,03
Gesamt-Summe:					119,20

Vergabeart: Steuersatz: 19,00

Abbildung 20: Maske zur Erfassung von Bestelldaten (Ausschnitt; Quelle: KDVZ Citkomm)

Ergänzend zur Realisierung des Workflows mussten weitere Voraussetzungen für die Nutzung des DMS geschaffen werden. Dies betraf z.B. die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Monitoren (24" oder 2 Monitore nebeneinander), Konfigurations- und Wartungsarbeiten durch die IT-Abteilungen sowie Schulungen der Administratoren und der Anwender.

Weiterer Handlungsbedarf wurde vor allem im Bereich der Schnittstellenprogrammierung ausgemacht. Medienbruchfreie und damit optimierte Geschäftsprozesse lassen sich nur verwirklichen, wenn Fachanwendungen und weitere IT-Komponenten wie ein DMS problemlos miteinander kommunizieren. Der im Projekt entwickelte Workflow stößt aus dem DMS heraus eine Vormerkung im Finanzverfahren an. Die Vormerknummer wird anschließend an das DMS zurück gemeldet und kann als Bestellnummer verwendet werden. Nicht gelungen ist es hingegen, die Daten aus der späteren Rechnungsbearbeitung problemlos an das Finanzverfahren zu übergeben und die dort erzeugte Buchungsnummer zu Dokumentationszwecken automatisiert zurück ans DMS zu übermitteln (s. dazu die Darstellung zur technischen Umsetzung beim Finanzzentrum Baumberge in Kapitel B.I). Bis zur Verfügbarkeit einer voll funktionsfähigen Lösung sind manuelle Zwischenschritte erforderlich, um Rechnungsvorgänge ans Finanzverfahren weiterleiten und später im DMS abschließend dokumentieren zu können. Auf der abschließenden Projektpräsentation, die am 1.7.2010 im Kreis Soest stattfand, wurde vom IT-Dienstleiter KDVZ Citkomm hierzu eine baldige Lösung in Aussicht gestellt.

Ein Großteil der Vorarbeiten für die technische Umsetzung im Projekt bestand darin, sich auf einen interkommunal abgestimmten kreditorischen Workflow zu verständigen und bestehende Abläufe innerhalb der einzelnen Kommunen gegebenenfalls daran anzupassen. Obwohl der Test des Workflows in nur drei Kommunen vorgesehen war, haben alle Beteiligten an diesen Standardisierungsaktivitäten mitgewirkt, um Probleme bei einer späteren Nutzung des Systems von vornherein zu vermeiden. Abbildung 21 gibt einen Überblick über die Teilprozesse (TP) und, auf der nächsten Detaillierungsstufe, die zugehörigen Geschäftsaufgaben des Workflows. Auch die an den unterschiedlichen Stellen des Ablaufs dominanten Rollen sind dargestellt.

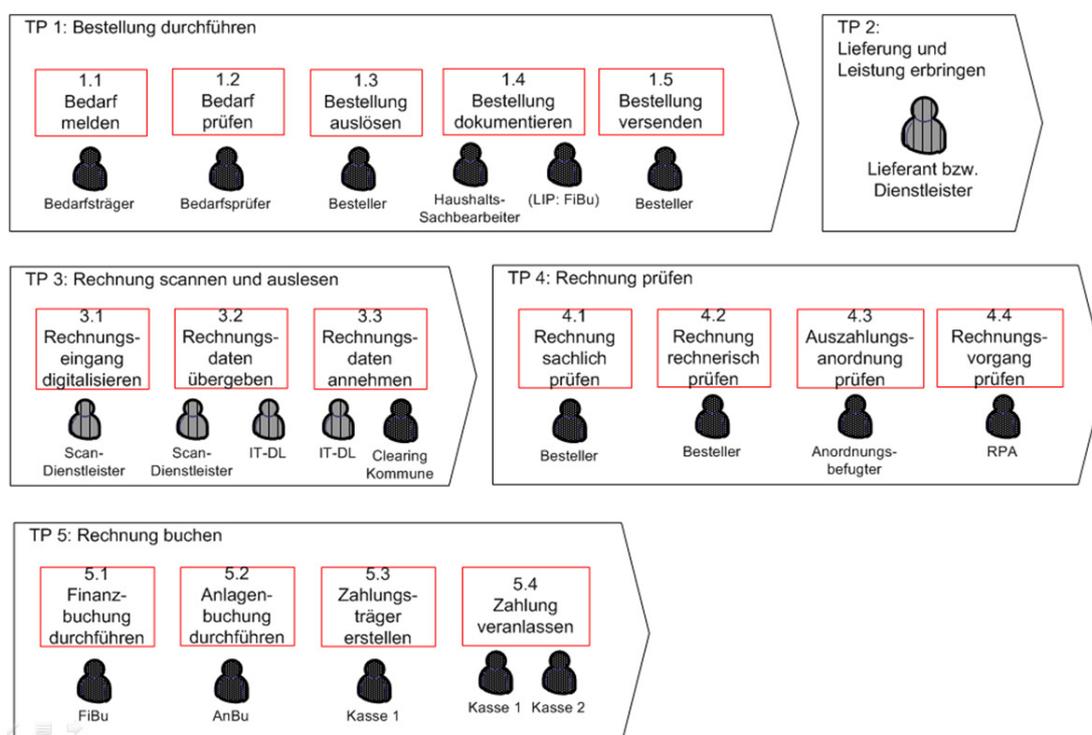


Abbildung 21: Teilprozesse, Geschäftsaufgaben und Rollen im kreditorischen Workflow

Um den Scan-Dienstleister in die Abläufe zu integrieren, mussten ferner die Postwege neu gestaltet werden. Dazu wurden die bei Ordnungswidrigkeiten ausgehenden Formblätter der drei erprobenden Verwaltungen mit einer spezifischen Postanschrift versehen. Die von den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern ausgefüllten und zurück geschickten Bögen konnten in den Briefzentren der Deutschen Post gefiltert und direkt an das Scan-Zentrum weitergeleitet werden. Bei der Bearbeitung der Rechnungseingänge wurde auf diese Lösung vorerst verzichtet. Erst wenn das Scan-Center hier dauerhaft und für alle Verwaltungsbereiche tätig werden soll, würde es sich lohnen, Dienstleister und Lieferanten bei der Auftragsvergabe auf die neue, ab sofort für Rechnungen zu verwendende Anschrift hinzuweisen. Bis dahin sollten Rechnungen in der Poststelle aussortiert und einmal täglich ans Scan-Center geschickt werden.

Waren für den kreditorischen Workflow aufwändige Entwicklungsarbeiten zu leisten, blieb der Anpassungsaufwand beim Fachverfahren für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten überschaubar. Die Veränderungen sind gleichwohl bemerkenswert: Durch ein umfassendes Update der Software wurde die elektronische Akte im Verfahren eingeführt. Für die automatische Fallzuordnung wurde ergänzend eine von der KDZ entwickelte Lösung („Matchingkomponente“)

implementiert. Vor dem Übergang in den Echtbetrieb mussten die Anwender mit den neuen Funktionen vertraut gemacht werden. Auch hier wurden die betroffenen Pilotarbeitsplätze zum Teil mit neuen Rechnern und zwei Bildschirmen ausgestattet. Vereinzelt mussten zusätzliche Lizenzen für das Fachverfahren beschafft werden, die sich durch die Effekte der medienbruchfreien Bearbeitung schnell rentieren sollten.

Die Einbindung eines externen Scan-Dienstleisters erfordert leistungsfähige Wege zur Datenübertragung, um das anfallende Datenvolumen bewältigen zu können. Insbesondere die aus der Überwachung des fließenden Verkehrs stammenden Fotos erzeugen große Datenmengen, deren Übertragung organisatorisch und technisch kontinuierlich optimiert werden muss. Für Entlastung könnte hier die technische Weiterentwicklung des eingesetzten Fachverfahrens sorgen, dessen Hersteller zusätzliche Möglichkeiten zur Konvertierung in Datenformate mit höherer Kompressionsrate angekündigt hat, wodurch das Übertragungsvolumen in gewissem Maße sinken könnte. Hier wird nochmals deutlich, wie wichtig bei der Spezifizierung der Scan-Dienstleistungen die Beschränkung auf das wirklich Notwendige ist. Dadurch wurde im Projekt dafür gesorgt, dass die Datenkommunikation hier und da zwar verbesserungswürdig, aber nie ernsthaft problematisch erschien.

2.3 Rechtliche Ausgestaltung

Im Projektverlauf war früh erkennbar, dass der Umgang mit digitalisierten Dokumenten an vielen Stellen noch auf rechtliche Unsicherheiten oder Einschränkungen trifft. Die gesetzlichen Regelungen des Landes zum elektronischen Datenaustausch und zur E-Akte sind hier noch lückenhaft. Die gleiche Feststellung lässt sich für die Regelungen zur Aufbewahrungspflicht von Papierdokumenten treffen. Für eine rechtskonforme, durchgängig elektronische Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten sind noch rechtliche Regelungen erforderlich. Auf die Ausgestaltung der Regelungen zur Datenverarbeitung durch einen Scan-Dienstleister muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Hierzu liegen aus dem hier beschriebenen Vorhaben und darüber hinaus aus den inhaltlich verwandten Großprojekten zur Digitalisierung von Aktenbeständen (z.B. der Deutschen Rente oder der Bundesagentur für Arbeit) hinreichende Erfahrungen vor.

Rechtliche Fragen spielten im Projekt ferner bei der Anpassung innerorganisatorischer Regelungen (Dienstanweisungen u.ä.) und bei der Auftragsvergabe an den Scan-Dienstleister eine wichtige Rolle. Letzteres betraf nicht nur die Ausgestaltung der Datenverarbeitung im Auftrag, sondern auch vergaberechtliche Fragen. In dieser Angelegenheit wurde intensiv mit den Vergabestellen der Kommunen zusammengearbeitet. Im weiteren Projektverlauf wurde besonders hoher Wert auf die Dokumentation der Arbeiten gelegt. Sollte sich die Lösung bewähren und der Scan-Service im Zuge einer Ausschreibung vergeben werden, müssen schließlich alle interessierten Anbieter über die zur gleichberechtigten Angebotsabgabe erforderlichen Informationen verfügen.

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

Da die nach Abschluss des Projektes vorliegenden technischen und organisatorischen Lösungen ein Resultat interorganisatorischer Zusammenarbeit sind, wird ihre Übertragbarkeit auf weitere interessierte Regionen sehr positiv eingeschätzt. Allenfalls abweichende Vorschriften

im Landesrecht anderer Bundesländer könnten sich nach Einschätzung der Projektgruppe hier hemmend auswirken.

Die interkommunale Zusammenarbeit hat sich nach den Urteilen der Beteiligten auch auf die eigene, verwaltungsinterne Umsetzung positiv ausgewirkt. Wenn Lösungen aus der Zusammenarbeit mehrerer Kreise und Städte hervorgegangen sind und andernorts womöglich schon eingesetzt werden, geraten Verweigerer zwangsläufig in Erklärungsnöte. Auch das gegenläufige Erklärungsmuster wurde von den Projektteilnehmern bestätigt: Die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit steigt, sobald für die beteiligten Verwaltungen erkennbar wird, dass die von ihnen beabsichtigten Veränderungen durch Kooperation im Verbund höhere Realisierungschancen haben. Allerdings, auch dies wurde angemerkt, erzeugen große Projektgruppen Reibungsverluste, und Abstimmungsprozesse verlaufen bisweilen doch recht zäh. Hier bietet es sich nach den Erfahrungen aus dem Projekt an, Teilaufgaben an einzelne Mitglieder oder Unterarbeitsgruppen zu delegieren und die Projektgruppe erst zur Abnahme und zur Qualitätssicherung hinzuzuziehen.

Alles in allem wurde die Arbeit im Projekt als konstruktives und kreatives Miteinander empfunden, das gute Konzepte sowohl im Teilprojekt zur Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten als auch für den kreditorischen Workflow hervorgebracht habe. Gerade in den letzten Projektmonaten seien jedoch die unterschiedlichen technischen Voraussetzungen in den beiden Feldern immer deutlicher geworden: Während das Fachverfahren im Bereich Ordnungswidrigkeiten die erforderlichen Funktionalitäten für das Arbeiten mit digitalisierten Dokumenten bereits von Haus aus implementiert hatte, wurde die Umsetzung des kreditorischen Workflows als zeitweise sehr belastend empfunden. Gerade die gegenüber dem Ursprungskonzept wiederholt erforderlichen Kompromisse bei der technischen Realisierung hätten die Gefahr mit sich gebracht, das Ziel und die mit dem neuen Geschäftsprozess angestrebten Effekte aus dem Blick zu verlieren.

Kritisch wird auch angemerkt, dass die Anwendungsentwickler des kommunalen IT-Dienstleisters womöglich zu spät einbezogen worden seien und es an verlässlichen Regeln und Mechanismen für die Anforderungsspezifikation und die spätere Dokumentation von Änderungsbedarf (Change Requests) gefehlt habe. Insgesamt hätten die Projektarbeiten gezeigt, dass der Einführung eines DMS sicherlich eine Schlüsselrolle für eine deutlich über den heutigen Stand hinausgehende technische Unterstützung kommunaler Geschäftsprozesse zukommt. Ebenso deutlich sei aber geworden, dass diese Einführung sowohl in den betroffenen Verwaltungen als auch bei den involvierten IT-Dienstleistern mit hohen Aufwänden verbunden ist und das erforderliche Know-how an vielen Stellen erst noch entstehen bzw. vermittelt werden muss.

Diese für technische Entwicklungsprojekte nicht untypischen und durch das Zusammenwirken gleich mehrerer Anwenderorganisationen tendenziell nochmals verstärkten Effekte sollten den Erfolg des Projektes nicht überlagern: Das Konzept der Vergabe von klar abgesteckten und gut definierbaren Scan-Leistungen an einen externen Dienstleister hat sich als umsetzbar und tragfähig erwiesen. Damit hat sich für die künftige Optimierung von Geschäftsprozessen und das dazu vielfach erforderliche frühe Einscannen von Schriftgut prinzipiell eine neue Gestaltungsoption ergeben. Wie erfolgsträchtig dieser Weg sein wird, dürfte entscheidend davon abhängen, wie sich durch die Einbeziehung weiterer Prozesse oder die Beteiligung weiterer Kommunen die Volumina für den Scan-Dienstleister und damit die durch ihn realisierbaren Stückpreise entwickeln. Bei der Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten hat sich das neue Verfahren be-

währt, der Weg zurück zur alten Arbeitsweise ist kaum vorstellbar. Beim kreditorischen Workflow steht das abschließende Urteil zwar noch aus, doch auch hier wird der eingeschlagene Weg, die Arbeitsschritte von der Bestellung bis zur Zahlbarmachung in der Kasse möglichst durchgehend elektronisch abzubilden, sicherlich weiter gegangen.

4. Wissenschaftlicher Beitrag

Einschätzung des Umsetzungsverlaufs

Ausgangspunkt des Projektes waren Ergebnisse einer E-Government-Studie der KGSt zur Prozessoptimierung, an der der Märkische Kreis und der Kreis Soest beteiligt waren. U.a. wurde herausgefunden, dass Prozesse vom Posteingang bis zur Bescheiderteilung durchgängig elektronisch verlaufen sollten, um Effizienzpotenziale realisieren zu können. Ausgehend hiervon ist die Idee eines gemeinsamen Projektes entstanden, in das neben den beiden Kreisen weitere Gemeinden einbezogen wurden. Der Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ bot als Anschlussprojekt die Möglichkeit, die Ergebnisse aus den Vorstudien kurzfristig umzusetzen, so dass es für die Projektidee keinen konkreten Veränderungsdruck gab. Das Projekt wurde von Anfang an als innovatives E-Government-Projekt aufgesetzt, bei dem die elektronische Prozessabwicklung im Vordergrund stand und weniger die Vernetzung als solches wie in den anderen Projekten.

Ein Schlüsselfaktor im Projekt war, dass sowohl auf der politischen Ebene und der Verwaltungsführung wie auch auf der Fachebene die Unterstützung und das Know-how gleichermaßen vorlagen. Diese besondere „Tandemsituation“ bestehend aus fachlicher und politischer Unterstützung hat wesentlich zum Projektstart und später zur Realisierung beigetragen. Hinzu kommt, dass sich auch externe Berater mit hohem E-Government-Sachverstand in das Vorhaben einbrachten.

Eine besondere Herausforderung im Projekt, die sich bereits bei der Erstellung der Konzeption zeigte, war es, die unterschiedlichen kommunalen Akteure untereinander als auch mit dem kommunalen IT-Dienstleister abzustimmen.

Es war von Beginn an vorgesehen, den Posteingang von einem externen Scan-Dienstleister ausführen zu lassen. Dieser Punkt war weitestgehend unproblematisch im Projekt, da keine bestehende Aufgabe ausgelagert wurde, sondern eine neue Aufgabe von Anfang an durch einen Dritten übernommen werden sollte. Außerdem war den Beteiligten klar, dass das für die digitale Posteingangsbearbeitung erforderliche Know-how intern nicht vorhanden und nur schwer aufzubauen sein würde.

Die Auswahl der Prozesse zur Pilotierung (Kreditorischer Workflow und Verkehrsordnungswidrigkeiten) erfolgte weitestgehend problemlos. Kritisch war dagegen die Einigung auf einheitliche Prozessausführungen, die notwendig waren, um die Effizienzgewinne zu erzielen. Bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten verlief die Einigung auf einen Prozess weitestgehend unproblematisch, weil dieser Prozess stark rechtlich reglementiert ist und alle Beteiligten – bis auf die Stadt Soest – die gleiche Fachsoftware einsetzen. Die Abstimmungen über einen kreditorischen Workflow erzeugten dagegen einen hohen Aufwand und dauerten sehr lange, nicht zuletzt, weil dieser Prozess in den beteiligten Kommunen sehr unterschiedlich abläuft. Es kommen verschiedene IT-Anwendungen zum Einsatz, so dass eine Einigung auf einen Work-

flow sehr schwer zu erreichen war. Hinzu kamen beim kreditorischen Workflow stärkere Bedenken der Arbeitsebene, weil hier ein sehr verrechtlichter Prozess mit einer hohen Dokumentations- und Nachweisverpflichtung vorliegt. Es hat sich auch gezeigt, dass sich die Mitarbeiter gerade mit den Unterstützungsprozessen – wie dem kreditorischem Workflow – in hohem Maße identifizieren; demzufolge sind Veränderungen nicht etwa leichter als im Kerngeschäft der Verwaltung umzusetzen. Außerdem wurde beim kreditorischen Workflow der kommunale IT-Dienstleister erst in einer späteren Phase einbezogen. Die Zusammenarbeit zwischen der Projektgruppe und dem IT-Dienstleister war zudem von unterschiedlichen Vorstellungen und Anforderungen geprägt. Die Projektgruppe hatte im Konzept festgelegt, wie der kreditorische Workflow technisch umgesetzt werden sollte, während der IT-Dienstleister eine selbst entwickelte Lösung vorschlug, die jedoch aus Sicht der Projektgruppe den Anforderungen nicht gerecht wurde.

Der Pilotbetrieb des Prozesses „Verkehrsordnungswidrigkeiten“ begann im Februar 2010 bei drei von vier Projektpartnern. Anfängliche Probleme, wie z.B. schlechte Scan-Qualität und der Verlust von Dokumenten, konnten schnell in Zusammenarbeit mit dem Scan-Zentrum gelöst werden, was jedoch trotzdem die Skepsis einiger Mitarbeiter der Arbeitsebene nicht reduzierte. Im Kern haben sich der Arbeitsablauf und -inhalt für die Mitarbeiter im Fachbereich kaum geändert. Neu ist im Wesentlichen, dass Postein- und -ausgang digital abgewickelt werden. Mit anderen Worten, Modernisierung ist eingetreten, ohne dass ein größeres Change Management erforderlich gewesen wäre.

Anders verhält es sich beim Teilprojekt „kreditorischer Workflow“: Diese Lösung konnte – auch aufgrund einer fehlenden Schnittstelle zum Finanzverfahren – bis zum Projektende noch nicht medienbruchfrei in den Projektkommunen umgesetzt werden. Zurückzuführen ist das auf die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten. Dass eine vom IT-Dienstleister entwickelte Lösung nicht von allen Beteiligten akzeptiert wurde, lässt auf Abstimmungserfordernisse und Interessenunterschiede in der Zusammenarbeit schließen. Zudem wird deutlich, wie wichtig die richtige Rollenverteilung und Kommunikation zwischen Fach- und IT-Seite im Projekt ist. Beim Prozess „kreditorischer Workflow“ hat sich letztlich der IT-Dienstleister durchgesetzt und begann im Februar 2010 mit der Implementierung der selbst entwickelten Lösung. Es wurde zunächst ein Prototyp in der Stadt Soest pilotiert; die anderen Kommunen haben sich noch nicht an der Testphase beteiligt.

Einschätzung der Ergebnisse

Was die technische Lösung, die Prozessorientierung bei der IT-Umsetzung und auch die Auslagerung der digitalen Posteingangsbearbeitung mit dem Vernetzungscharakter betrifft, ist das Projekt als ambitioniert einzuschätzen. Es sind grundlegende und für die kommunale Landschaft neuartige technische wie organisatorische Entwicklungsarbeiten geleistet worden, die so in anderen (nordrhein-westfälischen) Kommunen kaum vorzufinden sind. Insofern ist das Projekt beispielgebend und auch innovativ. Auch die umgesetzten Pilotierungen sind hervorzuheben, wenngleich ein funktionsfähiger und implementierter kreditorischer Workflow bislang noch nicht in vollem Umfang vorliegt. Bisher hat das Gesamtprojekt noch nicht die Phase der Routinisierung erreicht, so dass eine Verbreitung im gegenwärtigen Stand nur bedingt möglich erscheint. Zum Projektende war der gesamte Verkehrsordnungswidrigkeiten-Prozess vom Posteingang über die Bearbeitung des Verfahrens bis hin zum Postausgang in den beiden Kreisen

sowie der Stadt Lippstadt vollständig umgesetzt und wird auch genutzt. Dieser Prozess könnte technisch auf andere Kommunen übertragen werden, was beim kreditorischen Workflow noch nicht möglich ist. Die digitale Posteingangsbearbeitung kann dagegen als Prozess schon von anderen Kommunen gut genutzt werden, soweit ein elektronischer Workflow bei den Gemeinden vorliegt.

Auch kann die digitale Posteingangsbearbeitung über Verkehrsordnungswidrigkeiten und den kreditorischen Workflow hinaus bei den gegenwärtigen Beteiligten auch auf andere Prozesse ausgeweitet werden, weil sich nur so die Bündelungspotenziale bei der Posteingangsbearbeitung heben lassen. Hinderlich für die Prozesseffizienz bei der Posteingangsbearbeitung ist derzeit noch, dass die physischen Dokumente von der Deutschen Post AG bei den beteiligten Projektkommunen abgeholt werden müssen, so dass es teilweise zu erkennbaren Zeitverzögerungen bei der Digitalisierung kommt. Trotzdem konnte die Durchlaufzeit bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten verringert werden, was insgesamt als positiv zu werten ist. Wird das Projekt in den dauerhaften Betrieb überführt, sollten die Sendungen direkt beim Scan-Zentrum bzw. bei der Post eingehen.

Entwicklungsaufwand besteht auch noch hinsichtlich des Betreibermodells und der gesamten Governance-Struktur, so dass z.B. der Kreis Soest oder der Märkische Kreis in der Lage wären, auch für andere Landkreise und Gemeinden bestimmte Aufgaben und Funktionen im Bereich der digitalen Posteingangsbearbeitung zu übernehmen. Das setzt aber entsprechende organisatorische Kapazitäten voraus, die erst zu aufzubauen sind. Ungeklärt ist derzeit noch die weitere Finanzierung: Die beteiligten Kommunen verfügen selbst nur bedingt über Mittel für die Weiterführung des Projektes, so dass ein Partner für eine Anschlussfinanzierung hilfreich wäre. Die Verwaltungsleitung in den beteiligten Kreisen und Kommunen unterstützte das Projekt in allen Phasen, was u.a. eine wichtige Voraussetzung ist, um interkommunal zusammenarbeiten zu können.

Insgesamt hatte das Projekt einen ausgeprägten E-Government-Bezug, was positiv zu bewerten ist. Es kommt nun darauf an, die Projekte in die Umsetzung und Routinisierung zu führen und gleichzeitig auszuweiten. Denn die digitale Poststellenfunktion sollte von mehreren Gemeinden genutzt werden (Shared Services), um Kosten zu sparen. Dazu bedarf es eines umfassenden Transferansatzes, damit die umgesetzte Pilotlösung nicht als „Leuchtturm“ stehen bleibt.

IV. Vernetzte Verwaltung Nordlippe



Gegenstand der Vernetzung:

Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung beim Gebäudemanagement, bei der Erhebung von Gemeindesteuern und bei der Serviceerbringung in den Bürgerbüros

Betroffene Verwaltungsbereiche und/oder -prozesse:

- Kaufmännisches, technisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement
- Erhebung von Gewerbe-, Grund-, Vergnügungs- und Hundesteuern
- Bürgerservice: Allgemeine Dienstleistungen, Ordnung und Sicherheit, Melde- und Ausländerangelegenheiten, Straßenverkehr, Wohnungsförderung

Beteiligte Verwaltungen:

Stadt Barntrop (9.000 Einwohner), Gemeinden Dörentrup (8.300 Einwohner), Extertal (12.200 Einwohner) und Kalletal (14.700 Einwohner)

Weitere Beteiligte:

- Deckert Management Consultants GmbH (Erhebungen und Analysen zur Entscheidungsvorbereitung)
- b.i.t.consult GmbH (Analyse und Gestaltung der Prozessabläufe in vernetzten Bürgerbüros)
- krz Minden-Ravensberg/Lippe (IT-Dienstleister)

Projektverantwortung:

Herr Hans Hoppenberg, Bürgermeister der Gemeinde Extertal (Geschäftsstelle); Herr Herbert Dahle, Bürgermeister der Stadt Barntrop (Teilprojekt Bürgerbüros); Herr Friedrich Ehlert, Bürgermeister der Gemeinde Dörentrup (Teilprojekt Gebäudemanagement), Herr Andreas Karger, Bürgermeister der Gemeinde Kalletal (Teilprojekt Gemeindesteuern)

Ansprechpartner:

Herr Andreas Pieper, Gemeinde Extertal, Fachgebiet III.2: Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Mittelstr. 33, 32699 Extertal, Tel: 05262-402320, Fax: 05262-402319, E-Mail: a.pieper@extertal.de.

1. Auf dem Weg zur Vernetzten Verwaltung Nordlippe

1.1 Projektziel

Die gerade in ländlichen Regionen ausgeprägte Kleinteiligkeit und Dezentralität des deutschen Verwaltungssystems steht seit Jahrzehnten unter Beobachtung, da die unbestreitbaren Vorteile, insbesondere hinsichtlich der Bürgernähe, mit einem vergleichsweise hohen Aufwand verbunden sind. Größere Verwaltungsgebilde, wie sie z.B. durch Gebietsreformen zustande kommen können, erzeugen höhere Fallzahlen, womit sich Vorteile bei der Wirtschaftlichkeit - ohne Einbußen bei der Qualität – verbinden. In dieser Situation kann verstärkte interkommunale Zusammenarbeit dazu führen, die Nachteile kleinerer Organisationseinheiten zu vermindern oder sogar vollständig auszugleichen, um so die Vorteile dezentraler Strukturen erhalten zu können.



Abbildung 22: Vier Bürgermeister stehen für regionale Kooperation (v.l.n.r.: Herbert Dahle aus Barntrup, Hans Hoppenberg aus Extertal, Friedrich Ehlert aus Dörentrup und Andreas Karger aus Kalletal).

Idealtypisch kommt diese Strategie im Beitrag der Stadt Barntrup und der Gemeinden Dörentrup, Extertal und Kalletal zum Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ zum Ausdruck. Die vier zum Kreis Lippe gehörenden Projektpartner haben ihre Interessensbekundung zum Modellversuch des Landes programmatisch mit dem Titel „Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung in der Region Nordlippe“ überschrieben. Darin beschreiben sie zunächst interkommunale Zusammenarbeit als Ausdruck der sich verändernden kommunalen Selbstverwaltung und führen beispielhaft 18 potenzielle Leistungsfelder für künftige Kooperationen auf (s. Kasten).

Themenfelder für die interkommunale Zusammenarbeit aus der Interessensbekundung der Region Nordlippe zum Modellversuch Vernetzte Verwaltung

1. Rentenversicherungsangelegenheiten (Beantragung von Renten der BfA und LVA)
2. Erschließungsbeiträge (Abrechnung von Erschließungsbeiträgen bzw. Straßenbaubeiträgen mit den Anliegern)
3. Gebäudemanagement
4. Bauhof
5. Vollstreckung
6. Rufbereitschaft für das Ordnungsamt
7. Vorprüfung bei Verausgabung von Landesmitteln (z.B. Wohngeld)
8. Vergabe und Beschaffung
9. Personalverwaltung
10. Schulverwaltung und Schulentwicklungsplanung
11. Standesamt
12. Zentrale Finanzbuchungen
13. Veranlagung von Gewerbe-, Grund-, Hunde- und Vergnügungssteuer
14. Gemeinsame Bürgerbüros
15. Telefonischer Bürgerservice
16. Baugenehmigungen (Zusammenschluss der kreisangehörigen Gemeinden zu einer gemeinsamen unteren Bauaufsichtsbehörde)
17. Selbstüberwachung von Kanälen und Sonderbauwerken
18. Kooperation bei zentralen Querschnittsthemen wie der Vereinheitlichung des Ortsrechts und einer gemeinsamen IT-Unterstützung

Aus diesem Katalog sind drei Vorhaben für die Realisierung im Rahmen des Modellversuchs ausgewählt worden: die Kooperation beim Gebäudemanagement, die Erhebung der Gemeindesteuern sowie die Zusammenarbeit der Bürgerbüros. Die Kooperationen bei den Gemeindesteuern und den Bürgerbüros zielen nicht auf die Zusammenlegung bestehender Organisationseinheiten, sondern auf deren Vernetzung, um Leistungen auch für die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen drei Partnerkommunen erbringen zu können. Wie die Liste zeigt, sind auch andere Teilprojekte des Modellversuchs für die künftige Zusammenarbeit in Nordlippe relevant: Aufgaben der Vollstreckung bzw. der Finanzbuchhaltung sind im Finanzzentrum Baumberge gebündelt worden (s. Kapitel B.I), die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Personalverwaltung wird in der Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf praktiziert (s. Kapitel B.II).

Unabhängig vom Modellversuch des Landes wurde die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Standesämter umgesetzt: Seit 1.1.2009 bilden die vier Gemeinden einen gemeinsamen Standesamtsbezirk Nordlippe, mit dem Personal und Sachkosten (EDV) eingespart werden können (zu weiteren Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit s. Kasten).

Auswahl bisheriger Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit

- Zusammenarbeit in mehreren Themenfeldern, z.B. Lokale Aktionsgruppe (LAG) Nordlippe e.V., ILEK (Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept), Beteiligung am EU-Förderprogramm LEADER, gemeinsame regionale Homepage unter www.nordlippe.eu
- Gemeinsamer IT-Dienstleister krz Minden-Ravensberg/Lippe
- Gemeinsamer Datenschutzbeauftragter (beim krz Minden-Ravensberg/Lippe)
- Gemeinsamer Standesamtsbezirk Nordlippe (seit 1.1.2009)
- Einheitliche Satzungen für die offenen Ganztagschulen der vier Kommunen
- Gemeinsamer Schulentwicklungsplan: Stadt Barntrop und Gemeinden Dörentrup und Extertal

1.2 Ausgangssituation

Ende 2009 lebten in Nordlippe rund 45.000 Einwohner auf einer Fläche von etwa 314 Quadratkilometern. In den vier Verwaltungen waren laut Haushaltsplan 2008 insgesamt 283,95 Stellen besetzt, davon 55,61 in Barntrop, 62,91 in Dörentrup, 73,71 in Extertal und 91,72 in Kalletal.

Von den drei Teilbereichen des gemeinsamen Vorhabens zielen die Zusammenarbeit bei der Erhebung der Gemeindesteuern sowie die Kooperation beim Gebäudemanagement auf die Erzeugung von Mengeneffekten ab. Dadurch lassen sich Aufwände reduzieren und durch Bündelung von Know-how auch qualitative Verbesserungen erzielen. Gerade für kleinere Kommunen eröffnen sich mit solchen Lösungen zudem neue Optionen für Vertretungsregelungen bei Urlaub oder Krankheit. Das dritte Teilvorhaben, die Vernetzung der Bürgerbüros, soll eine neue Qualität im Bürgerservice ermöglichen: Die Bewohnerinnen und Bewohner der Region sind künftig nicht mehr allein auf die Anlaufstellen der Verwaltung an ihrem jeweiligen Wohnort angewiesen.

Für die Bearbeitung der drei Themen wurden Arbeitsteams gebildet, für die Dörentrup die Koordination beim Gebäudemanagement, Barntrop bei den Bürgerbüros und Kalletal bei den Gemeindesteuern übernommen hat. Übergreifende Fragen wurden in einem gemeinsamen Projektteam geklärt, das von der Gemeinde Extertal koordiniert wurde, die auch die Rolle des Ansprechpartners für das Gesamtvorhaben übernommen hatte.

1.3 Umsetzung

Für alle drei Teilbereiche wurden zu Beginn Veranstaltungen organisiert, auf denen die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausführlich über die Ziele und das weitere Vorgehen informiert worden sind. Die anschließende Umsetzung begann mit Analysen zu den organisa-

torischen, personellen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen. Darauf folgte die Darstellung und Bewertung der sich abzeichnenden Alternativen. In allen drei Feldern wurden diese Arbeiten mit Unterstützung der Fa. Deckert Management Consultants durchgeführt. Darauf aufbauend sind für die relevanten Geschäftsprozesse der Bürgerbüros weitergehende Ist-Analysen durchgeführt und die künftigen Soll-Prozesse definiert worden. Mit diesen Arbeiten waren die Fa. b.i.t.consult sowie Mitarbeiter von d-NRW befasst. Die auf die Analysen folgenden Arbeiten im Bereich Gemeindesteuern wurden durch d-NRW unterstützt.

Die anschließende Realisierung der Planungen verlief in den drei Feldern sehr unterschiedlich. Im Folgenden werden zunächst für die drei Themen die jeweiligen Ergebnisse der Analysen und der Bewertung denkbarer Umsetzungsvarianten geschildert. Die Darstellung zur tatsächlichen Realisierung und zur Weiterentwicklung erfolgt dann wieder für alle drei Bereiche zusammen.

1.3.1 Analysen und Bewertungen für das Gebäudemanagement

Ausgangspunkt des Projekts zum interkommunalen Gebäudemanagement war der Wunsch, die Zuständigkeiten und Aufgaben im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Immobilienbestands künftig über die Grenzen der vier Kommunen hinweg zu organisieren. In Nordlippe sind über 190 Gebäude mit einer Bruttogeschossfläche von mehr als 150.000 Quadratmetern und einem Buchwert von knapp 80 Mio. Euro zu betreuen. Ihre Lage verteilt sich über die gesamte Fläche von Nordlippe (Abbildung 2). Im Rahmen der zu Beginn durchgeführten Analysen wurde am Beispiel der Gemeinde Extertal aufgezeigt, dass sich die Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung pro Jahr auf rund 525.000 Euro summieren. Schon mit koordinierten Beschaffungsmaßnahmen könnten demnach langfristig nennenswerte Einspareffekte erzielt werden.

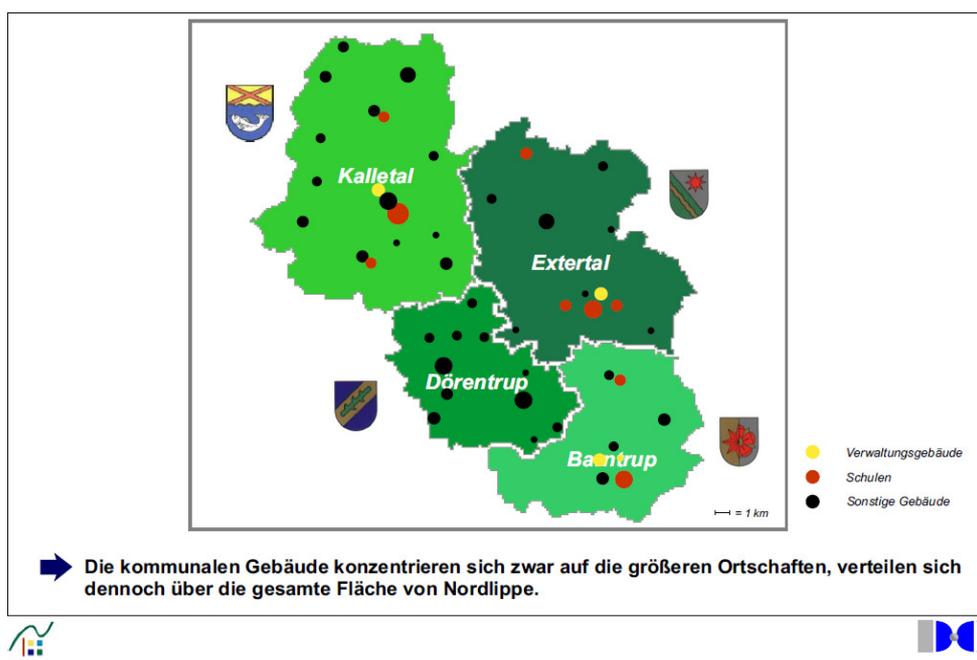


Abbildung 23: Verteilung der zu bewirtschaftenden Gebäude in der Region Nordlippe (Quelle: Basiskonzept)

Mit Bezug auf die DIN 32736 (Gebäudemanagement: Begriffe und Leistungen) wurden kaufmännische, technische und infrastrukturelle Aufgaben des Gebäudemanagements unterschieden. Zum Zeitpunkt der Analysen waren mit diesen Aufgaben in Nordlippe 72 Personen auf 36,2 Stellen befasst. Dabei gestaltete sich die personelle Ausgangssituation in den vier Kommunen durchaus unterschiedlich: Beispielsweise hatten zwei der vier Partnerkommunen eigene Handwerker außerhalb der gesondert erfassten Hausmeistertätigkeiten beschäftigt. Während in dieser Gruppe ausschließlich Vollzeitbeschäftigte anzutreffen waren, wurden für die kaufmännisch ausgerichteten Tätigkeiten zwar 31 damit befasste Personen ermittelt, allerdings summierten sich die auf das Gebäudemanagement entfallenden Stellenanteile auf einen Wert von nur 7,3. Damit wurde zu Projektbeginn deutlich, dass Aufgaben des Gebäudemanagements in Nordlippe häufig nur einen Teil einer Stelle ausmachten, die Stelleninhaber in der Regel also noch einer Vielzahl anderer Verpflichtungen nachzukommen hatten.

Ursächlich für verteilte Zuständigkeiten beim Gebäudemanagement ist eine traditionelle Form kommunaler Organisation, die Verantwortlichkeiten nach der Art der Gebäudenutzung und nicht nach den Aufgaben bei ihrer Bewirtschaftung zuweist: Zum Beispiel werden Schulen in vielen deutschen Kommunen durch die Schulverwaltung und Verwaltungsgebäude durch die Zentralen Dienste betreut. Demgegenüber richten aktuelle Konzepte zum Gebäudemanagement den Blick stärker auf die Art der anfallenden Aufgaben, also z.B. auf bestimmte Instandhaltungsarbeiten, bei denen es nebensächlich ist, ob das Gebäude durch Sportler oder durch Feuerwehrleute genutzt wird. Vor dem Projektbeginn in Nordlippe waren Aufgaben des Gebäudemanagements in Extertal bereits zentralisiert angesiedelt worden, während sie sich in den übrigen drei Kommunen quer über das Organigramm verteilten.

Für die vergleichenden Analysen der vier Projektpartner wurde der Gesamtbestand der kommunalen Immobilien in 13 Gebäudeklassen aufgeteilt (Verwaltungsgebäude, Schulen, Turnhallen, Kindertageseinrichtungen, Friedhofsgebäude usw.). Das Konzept zum interkommunalen Gebäudemanagement sah vor, bei der Neuregelung der Zuständigkeiten weniger auf Gebäudeklassen als auf die Art der anfallenden Aufgaben abzustellen. Dabei dürfen räumliche Aspekte nicht außer Betracht gelassen werden. Mit Blick auf die in Abbildung 2 dargestellte räumliche Verteilung wäre es z.B. für Barntrop sicher einfacher, bestimmte Aufgaben mit den Kollegen aus Dörentrop oder Extertal abzustimmen, während die Entfernung zu Kalletal gewisse Grenzen setzt.

Für die künftige Organisation des Gebäudemanagements wurden zwei Alternativen einer Nutzwertanalyse unterzogen: erstens die Beibehaltung des dezentralen Modells, das aber um eine kooperative Aufgabenerfüllung erweitert wird, und zweitens die Bildung eines gemeinsamen, zentralen „Gebäudemanagement Centers“. Im ersten Fall würde kaum in die bestehenden Organisationen eingegriffen. Im Zuge der neuen Zusammenarbeit könnten dennoch Aufgaben für eine Kommune durch Mitarbeiter aus einer der drei Partnerkommunen durchgeführt werden. Die zweite Variante wäre mit deutlichen Organisationsveränderungen und mit der Verlagerung von Personal in die neue, gemeinsame Einrichtung verbunden.

Für die Nutzwertanalyse wurden Ziele in den Kategorien Kundenservice, Organisation, Personal und Wirtschaftlichkeit definiert. Bei der Gewichtung wurde der Wirtschaftlichkeit mit einem Wert von 0,4 die größte Bedeutung zugewiesen, es folgten der Kundenservice (0,3), Personal (0,2) und Organisation (0,1).

Die anschließende Bewertung ergab, dass beide Varianten der interkommunalen Zusammenarbeit vorteilhafter erscheinen als der vorgefundene Ist-Zustand, bei dem Kommunen nur ihre eigenen Gebäude betreuen. Nach den Ergebnissen wäre zudem das Konzept des gemeinsamen Centers der dezentralen Variante vorzuziehen.

Der Berater empfahl, unter einer einheitlichen Leitung die Gebäudeverwaltung zentral und die Gebäudebewirtschaftung dezentral zu organisieren. Das gemeinsam entwickelte Konzept sieht vor, dass Hausmeister zwar einer bestimmten Lokalität zugewiesen werden, dass durch eine gemeinsame Einsatzplanung aber gleichwohl Kapazitätsschwankungen ausgeglichen und Vertretungsregelungen optimiert werden können. Für Reinigungsaufgaben wurde empfohlen, den Weg der Fremdvergabe von Leistungen künftig konsequent weiter zu gehen. Handwerker und Hausmeister bleiben bei ihrem jetzigen Arbeitgeber angestellt, werden aber in einem Pool zusammengefasst und der Einsatzplanung durch den Gebäudemanagement-Leiter zugeführt. Ferner wurde angeregt, Optimierungsmöglichkeiten in bestehenden Verträgen zu prüfen, größere Beschaffungsvorhaben zentral durchzuführen und sich von Gebäuden zu trennen, deren Nutzung weder betriebsnotwendig noch wirtschaftlich erscheint.

Für die Umsetzung wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung empfohlen. Auf Basis der durchgeführten Analysen wurden die damit zu erzielenden Einspareffekte für die Jahre 2010 bis 2019 auf rund zwei Mio. Euro veranschlagt. Die Belastbarkeit dieser Zahlen ist anschließend von den vier Projektpartnern in Teilen sehr unterschiedlich eingeschätzt worden. Dies hatte zur Folge, dass eine Umsetzung in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bislang nicht erfolgt ist.

1.3.2 Analysen und Bewertungen für die Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern

Die Einnahmen aus Gewerbe-, Grund-, Vergnügungs- und Hundesteuern beliefen sich in den vier Kommunen zum Analysezeitpunkt 2008 auf etwa 16,6 Mio. Euro, die aus etwa 23.000 Fällen stammten. Die Steuersätze der vier Gemeinden sind unterschiedlich gestaltet, wobei Barntrup, Extertal und Kalletal bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer A und B einheitliche Sätze aufweisen. Die meisten Fälle entfielen auf die Erhebung der Grundsteuer B (14.871 Fälle), während bei der Vergnügungssteuer lediglich 20 Fälle zu verzeichnen waren. Die meisten Einnahmen stammten mit insgesamt rund 11 Mio. Euro aus der Gewerbesteuer, die Grundsteuer B lag mit etwa 5,1 Mio. Euro auf dem zweiten Platz. Auf die Vergnügungssteuerfälle entfielen mit 98.500 Euro zwar die geringsten Einnahmen, pro Fall entsprach dies aber einem Zufluss von 4.925 Euro. Zum Vergleich: Die 3.215 Veranlagungen zur Hundesteuer erzeugten Einnahmen von 154.300 Euro, das entspricht rund 48 Euro pro Fall.

In den vier Kommunen waren zum Analysezeitraum sechs Personen mit einem Stellenvolumen von 2,58 mit der Bearbeitung dieser Steuerfälle befasst. Die Zeitanteile waren so knapp bemessen, dass es in Extertal und Kalletal im Fall von Krankheit oder Urlaub keine direkte Vertretungsmöglichkeit gab.

Die interkommunale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet sollte diese Situation verbessern und durch Bündelungseffekte möglichst auch den Bearbeitungsaufwand pro Fall reduzieren. Wie beim Gebäudemanagement wurden auch hier eine dezentrale Variante, das „Virtuelle Service Center Gemeindesteuern“, und die zentrale Umsetzung in Form eines „Gemeindesteuer-

Centers“ einer Nutzwertanalyse unterzogen. Zielkategorien und -kriterien sowie deren Gewichtung unterschieden sich ebenfalls nicht von der Analyse zum Gebäudemanagement.

Im Ergebnis wurden auch für die Gemeindesteuern beide neu vorgeschlagenen Varianten vorteilhafter als der Ist-Zustand bewertet. Allerdings schnitt dieses Mal die dezentrale Lösung besser ab als die zentrale. Empfohlen wurde somit die Einrichtung eines virtuellen Service Centers, bei dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren Heimatkommunen verbleiben, zur besseren Kapazitätsauslastung im Bedarfsfall aber Aufgaben für die Partnerkommunen erledigen und sich gegenseitig vertreten sollen. Die Leitung des Service Centers soll die erforderlichen Aktivitäten planen und steuern. Neben den positiven Effekten für die gegenseitige Vertretung wurde das Einsparpotenzial durch die gemeinsame Gemeindesteuerbearbeitung auf etwa eine halbe Stelle geschätzt. Der Personalbedarf würde sich damit von den jetzigen 2,58 Stellen auf etwa 2 Stellen reduzieren. Damit müsste jede der vier Kommunen künftig eine halbe Stelle für die Bearbeitung der Gemeindesteuern vorhalten. Für die Umsetzung der Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuer wurde der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung empfohlen.

1.3.3 Analysen und Bewertungen für die Vernetzung der Bürgerbüros

Alle vier Projektkommunen unterhalten eigene Bürgerbüros, in denen Bürgerinnen und Bürger häufig gefragte Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen können. Das Konzept solcher Bürgerbüros wurde in Deutschland erstmals mit dem 1984 in Unna eingerichteten Bürgeramt umgesetzt und hat nachfolgend vor allem in den 1990er Jahren kontinuierlich an Popularität gewonnen. Ausgewählte, für die Erledigung in Bürgerbüros geeignete Leistungen sollen von den Bürgerinnen und Bürgern an einer Stelle in Anspruch genommen werden können, um ihnen das Aufsuchen mehrerer Verwaltungsstellen nach Möglichkeit zu ersparen.

Seit jeher hat erst die IT die Voraussetzungen für eine solche Bündelung von Aufgaben geschaffen, da ja im unmittelbaren Kontakt mit den Verwaltungskunden Abfragen in unterschiedlichen Fachsystemen vorgenommen bzw. Daten eingegeben werden müssen. Auch für eine möglichst umfassende Auskunftsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der IT-Einsatz ein unverzichtbares Hilfsmittel.

Das ursprüngliche Konzept der deutschen Bürgerbüros stellt die räumliche Zuständigkeitsverteilung der Verwaltung nicht in Frage. In der Regel müssen die Bürgerinnen und Bürger bis heute die Anlaufstelle an ihrem Wohnort aufsuchen, um ihre Angelegenheiten auf den Weg zu bringen. Mit den heutigen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation über Verwaltungsgrenzen hinweg, könnten lokale zumindest durch regionale Anlaufstellen ersetzt werden. Genau dieser Ansatz wird von den vier Kommunen in Nordlippe verfolgt. Die bestehenden Bürgerbüros sollen zu regional ausgerichteten Servicestellen werden, so dass beispielsweise Bürger aus Barntrup künftig auch die Büros in Dörentrup, Extertal oder Kalletal aufsuchen können.

Zu Projektbeginn wurde zuerst das Aufgabenspektrum der vier Bürgerbüros untersucht. Insgesamt konnten 109 Leistungen identifiziert werden, wobei sich die Zahl der angebotenen Produkte pro Bürgerbüro zwischen 55 und 62 bewegte und ein Kern von 39 Leistungen in allen vier Bürgerbüros angeboten wurde. Zum Analysezeitpunkt 2008 waren insgesamt 12 Personen mit einem Volumen von rund 263 Stunden pro Woche in den Bürgerbüros tätig. Die

Öffnungszeiten betragen zwischen 22 und 37 Wochenstunden. In Summe waren die vier Bürgerbüros anfangs 119 Stunden pro Woche geöffnet. Dieser Wert verringerte sich im Projektverlauf aufgrund von Veränderungen in einer Kommune auf 109 Stunden. Die Öffnungszeiten waren nicht aufeinander abgestimmt: In den Vormittagsstunden der Wochentage hatten alle Bürgerbüros parallel geöffnet. Am Montag waren nachmittags zwei Büros und am Mittwoch nachmittag war ein Büro geöffnet. Am Dienstag- und Freitagnachmittag war keines der vier Bürgerbüros geöffnet. Wird jeweils der früheste Beginn und der späteste Dienstschluss betrachtet, deckten die Öffnungszeiten über die Woche gesehen einen Zeitraum von 42,5 Stunden ab (zum Vergleich: eine Öffnungszeit von 8 Stunden an allen 5 Wochentagen entspräche nach dieser Rechnung einem Volumen von 40 Stunden). Erhebungen zu den Mengengerüsten der Bürgerbüros zeigten, dass rechnerisch etwa alle fünf Minuten ein Bearbeitungsfall eintrat und deutliche Schwerpunkte bei den melderechtlichen An-, Ab- und Ummeldungen sowie bei der Beantragung von Personalausweisen und Reisepässen zu verzeichnen waren.

Auch für die Umsetzung der Kooperation bei den Bürgerbüros wurde eine Nutzwertanalyse nach dem Muster durchgeführt, das für die Teilprojekte Gebäudemanagement und Gemeindesteuern bereits beschrieben worden ist. Die dezentrale Form der vernetzten Bürgerbüros Nordlippe wurde mit dem bestehenden Ist-Zustand und der Einrichtung eines zentralen „Bürgerbüro-Centers“ verglichen. Die positivste Bewertung erhielten die vernetzten Bürgerbüros.

Für die Wahl der geeigneten Rechtsform wurde ein weiteres Mal der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung empfohlen.

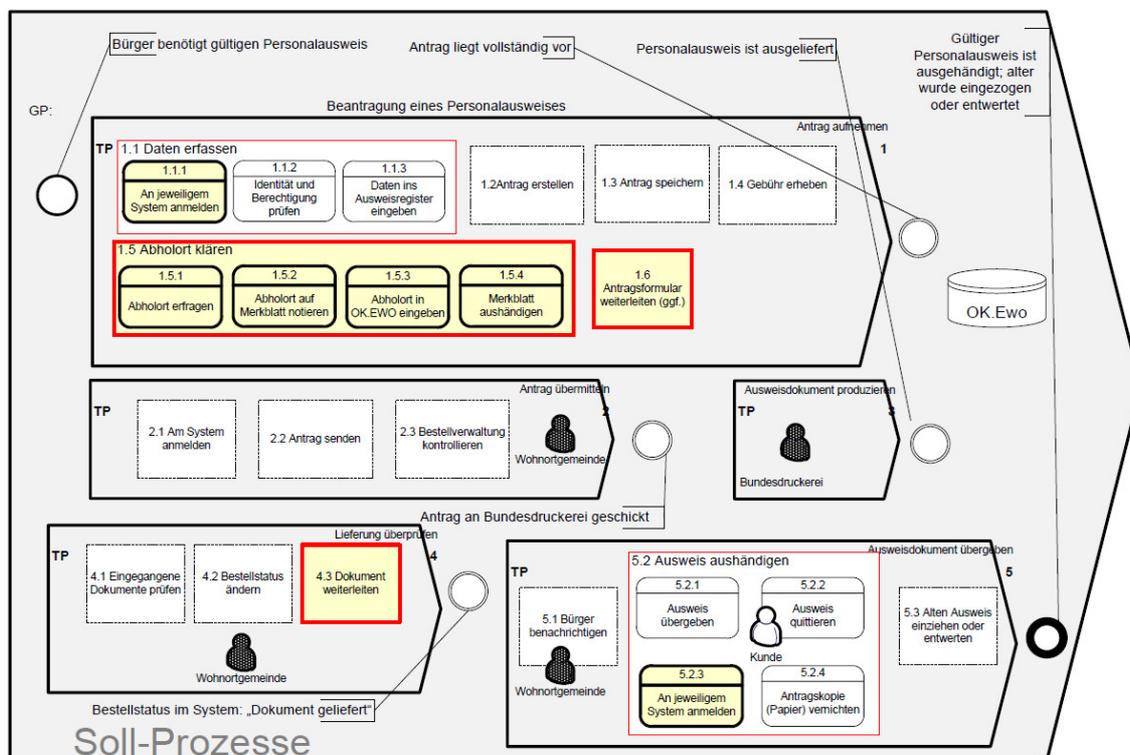


Abbildung 24: Zusammenfassende Visualisierung der Änderungen im Geschäftsprozess Beantragung eines Personalausweises (Quelle: Dokumentation der Soll-Abläufe für die Erledigung ausgewählter Geschäftsprozesse in vernetzten Bürgerbüros vom Mai 2010)

Nach einer Phase weiterer interner Klärungen zwischen den beteiligten Projektpartnern wurde zunächst der Aufgabenkatalog für die vernetzten Bürgerbüros festgelegt. Aus diesem wurden

13 prioritär umzusetzende Leistungen ausgewählt. Aufbauend auf dieser Festlegung wurden dann die zugehörigen Geschäftsprozesse analysiert und in tabellarischer und grafischer Form dokumentiert, um unterschiedliche Verfahrensweisen in den vier Kommunen zu identifizieren. Da die vernetzten Bürgerbüros künftig für alle Kommunen tätig werden sollen, mussten abweichende Arbeitsweisen vereinheitlicht und weitere Voraussetzungen wie Datenzugriffe, Dokumententransporte etc. geklärt werden. Dies erfolgte in Form von Soll-Prozessen, die für alle vier Bürgerbüros verbindlich sind und ebenfalls tabellarisch und grafisch dargestellt worden sind (s. dazu die beispielhaft ausgewählte Visualisierung in Abbildung 3).

Der Gedanke eines regionalen Angebots der Bürgerbüros soll künftig auch in untereinander abgestimmten Öffnungszeiten zum Ausdruck kommen. Als Planungsgrundlage war zuvor eine stichprobenartige, auf zwei Wochen angelegte Besucherzählung in den vier Bürgerbüros durchgeführt worden. Die Ergebnisse (Abbildung 4) zeigen, dass insbesondere die Vormittagsstunden und der traditionell geöffnete Donnerstagnachmittag zu den publikumsstarken Zeiten zählen. Im Übrigen spiegeln die Ergebnisse die bisherigen Öffnungszeiten wider (s.o.).

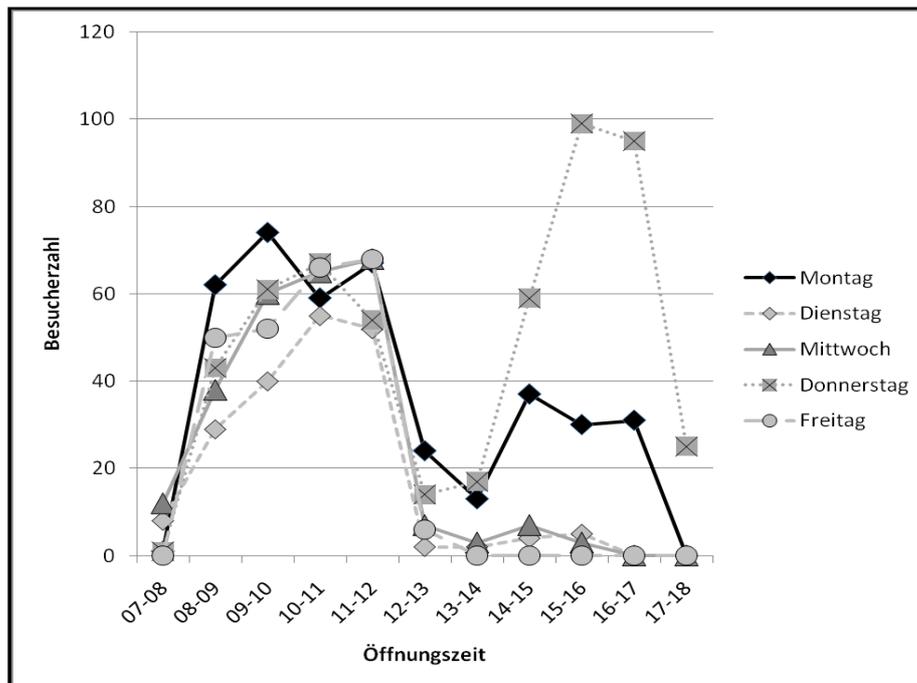


Abbildung 25: Ergebnis der Besucherzählung in den vier nordlippischen Bürgerbüros

Die Partnerkommunen haben sich im Projekt auf gemeinsame Servicezeiten verständigt, in denen die Bürgerinnen und Bürger davon ausgehen können, dass mindestens eines der Bürgerbüros in ihrer Region geöffnet hat. Von montags bis freitags sollen alle Bürgerbüros zwischen 8.00 und 12.00 Uhr geöffnet sein, am Donnerstag ist überall die durchgehende Erreichbarkeit von 8.00 bis 18.00 Uhr vorgesehen. Darüber hinaus hat am Montag, Dienstag und Mittwoch in der Zeit von 13.00 bis 16.00 jeweils ein Bürgerbüro der Region geöffnet. Der Freitagnachmittag soll auch künftig geschlossen bleiben. Die daraus resultierenden Kernzeiten summieren sich auf 113 Servicestunden der vier Partner, abgedeckt wird ein Zeitraum von insgesamt 35 Stunden. Nach dem neuen Modell hat das Bürgerbüro in Dörentrup nun 26 Stunden geöffnet, alle anderen stehen 29 Stunden pro Woche zur Verfügung. Dass der abgedeckte Zeitraum gegenüber dem zu Projektbeginn ermittelten Wert von 42,5 auf 35 Stunden

gesunken ist, ist der Verständigung auf ein gemeinsames Kernmodell geschuldet. Es ist den einzelnen Kommunen unbenommen, weitere Zeiten anzubieten. So plant beispielsweise die Stadt Barntrup, den bisherigen Frühaufsteher-Service (Dienstag und Mittwoch bereits ab 7 Uhr geöffnet) beizubehalten, andere denken über eine durchgehende Öffnung auch über die Mittagszeit nach.

1.4. Realisierung und Weiterentwicklung

Von den drei Projekten versprach das Vorhaben zum interkommunalen Gebäudemanagement die höchsten Synergieeffekte. Die Umsetzung erschien nicht nur lukrativ, sondern auch vergleichsweise einfach. Demgegenüber fallen die für die Kooperation im Bereich der Gemeindesteuern prognostizierten Einsparungen von einer halben Stelle eher gering aus. Hier liegen die Haupteffekte in der gegenseitigen Vertretung, um auch bei Krankheit oder Urlaub Fälle bearbeiten und Auskünfte erteilen zu können. Keine Einsparungen sind von der Vernetzung der Bürgerbüros zu erwarten. Hier geht es um die Verbesserung der Dienstleistungsqualität für die Bürgerinnen und Bürger in der Region.

Trotz der positiven Erwartungen beim Gebäudemanagement hat sich gerade die Umsetzung dieses Vorhabens durch anhaltenden Klärungsbedarf verzögert. Dabei darf nicht in Vergessenheit geraten, dass mit der Errichtung einer zentralen Einheit sehr weitgehende Änderungen vorzunehmen wären. Das betrifft nicht nur die Verlagerung von Aufgaben und Personal, sondern auch die Balance zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung, die sich im Vorfeld nicht bis ins Detail regeln lässt und folglich Unsicherheiten bei den betroffenen Personen erzeugt. Zum Projektende haben die Gemeinden Dörentrup und Extertal erklärt, mit einer Kooperation beim Gebäudemanagement beginnen zu wollen, die zunächst allerdings weniger weitreichend als die ursprünglichen Planungen angelegt ist. Eine Zusammenlegung personeller Kapazitäten in einer neuen, gemeinsam getragenen Organisationseinheit war zum Projektende nicht mehr im Gespräch. Die Stadt Barntrup beabsichtigt, sich diesem Verbund später anzuschließen, sobald sie die interne Zentralisierung ihres Gebäudemanagements abgeschlossen hat, die als Voraussetzung für die Kooperation angesehen wird. Die Gemeinde Kalletal hat für eine Zusammenarbeit im Bereich des Gebäudemanagements noch keine Entscheidung getroffen.

Künftig wollen die vier Verwaltungen bei der Erhebung der Gemeindesteuern im Rahmen eines gemeinsamen virtuellen Servicecenters zusammen arbeiten. Es wird also weder eine neue Organisation gegründet noch Personal abgeordnet.

Die vernetzten Bürgerbüros werden ähnlich organisiert: Es bleibt bei den bestehenden Organisationszuschnitten und Personalzuordnungen, gegenseitige Verrechnungen sind nicht vorgesehen. Die Verwaltungskunden werden mit einem Flyer über den Hintergrund der Initiative und das neue Serviceangebot aufmerksam gemacht, auch über das Internetangebot der Region (www.nordlippe.eu) soll das Angebot weiter beworben werden.

Für die Kooperationen bei der Bearbeitung der Gemeindesteuern und die Vernetzung der Bürgerbüros wurden die Entwürfe zu den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen während der Projektlaufzeit in Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, der Bezirksregierung Detmold und dem Kreis Lippe vorbereitet. Die Hauptausschüsse der vier Kommunen haben den Vereinbarungen in einer gemeinsamen Sitzung am

5.7.2010 zugestimmt. Noch vor der Sommerpause haben anschließend drei der vier Räte die Vereinbarung gebilligt. Die Entscheidung des vierten Rats sowie Unterzeichnung und Veröffentlichung der Vereinbarung sind für den Spätsommer 2010 vorgesehen.

2. Die Arbeitsgebiete im Detail

2.1 Personaleinsatz und Veränderungsmanagement

Die von den in der ersten Analyse- und Konzeptphase tätigen Beratern vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen beim Gebäudemanagement basieren zu einem erheblichen Teil auf Empfehlungen zum künftigen Personaleinsatz, die in dieser Form zurzeit noch nicht umgesetzt werden können. Die dezentrale Verortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird nicht zur Disposition gestellt, sondern um eine interkommunal ausgerichtete zentrale Steuerung ergänzt werden.

Die Veränderungen bei der Bearbeitung der Gemeindesteuern werden ebenfalls wenig Wirkung auf den Personaleinsatz entfalten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bleiben an ihren bisherigen Arbeitsplätzen, werden jedoch vertretungsweise verwaltungsübergreifend tätig.

Bei den vernetzten Bürgerbüros waren personelle Veränderungen von vornherein nicht vorgesehen. Allerdings ist hier eine wesentliche Neuerung beim Personaleinsatz hervorzuheben: In dem Moment, in dem ein Bürger einer Nachbarkommune bedient wird, treten die Mitarbeiter der Bürgerbüros nach außen als Vertreter eben dieser Kommune auf. Um dies umsetzen zu können, wurde in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit nicht weiter bezifferten Stellenanteilen im Auftrag der jeweiligen drei Partnerkommunen tätig werden.

Unabhängig von den Details der drei Teilbereiche des Projekts in Nordlippe wurde deutlich, welch hohen Stellenwert die Information und Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besitzt. Mit den zu Beginn jedes Einzelvorhabens durchgeführten Mitarbeiterversammlungen konnten nicht nur Hintergründe und Ziele der geplanten Maßnahmen erläutert, sondern auch Ängste vor Rationalisierung entkräftet werden. Für das Veränderungsmanagement in interkommunalen Projekten empfiehlt sich nach den hier gesammelten Erfahrungen ein behutsames Vorgehen mit kontinuierlicher Information der Beschäftigten. Dabei sollten insbesondere die interkommunalen Zusammenhänge immer wieder hervorgehoben und erläutert werden, da sich diese aus der Perspektive des einzelnen Arbeitsplatzes nicht immer unmittelbar erschließen.

2.2 Informationstechnik und Organisation

Im Gegensatz zu den Rahmenbedingungen war die technische Umsetzung vergleichsweise einfach zu schaffen. Alle vier Partner sind als Kunden des krz Minden-Ravensberg/Lippe in ein einheitliches Netz eingebunden, nutzen dasselbe IT-Verfahren im Einwohnerwesen und verfügen für die Bearbeitung der Gemeindesteuern ebenfalls über eine weitgehend homogene Software-Ausstattung.

Um bei Steuerfragen auch Bürgerinnen und Bürgern aus einer der drei Partnerkommunen Auskünfte geben zu können und die Steuererhebung vertretungsweise im Auftrag und im Namen einer anderen Kommune verwaltungstechnisch abzuwickeln, ist ein wechselseitiger Da-

tenaustausch erforderlich. Dies ist ebenfalls die zentrale Voraussetzung für die Zusammenarbeit der Bürgerbüros in der Region.

Eine ähnliche Lösung benötigt auch das interkommunale Gebäudemanagement. Die zu Projektbeginn durchgeführten Analysen haben gezeigt, dass die vier Partnerkommunen unterschiedliche Software nutzen. Die daraus abgeleitete Empfehlung lautete, hier zunächst eine Angleichung der eingesetzten IT herbeizuführen und im zweiten Schritt eine professionelle Software als integrierte Lösung für sämtliche Bereiche des Gebäudemanagements einzuführen. Inzwischen wird in der Gemeinde Extertal ein vom krz Minden-Ravensberg/Lippe entwickeltes Softwarepaket modellhaft erprobt.



Abbildung 26: Verwaltungsvernetzung aus Sicht der Lippischen Landes-Zeitung
(Quelle: Fotomontage LZ, Preuss)

Die für die vernetzte Verarbeitung erforderlichen Vorkehrungen sind insgesamt überschaubar. Erleichternd hat sich im Pilotprojekt in Nordlippe ausgewirkt, dass im ersten Schritt ausschließlich solche Leistungen vernetzt erbracht werden, bei denen die Bearbeitung vor allem mit den bei allen Partnern in identischer Form eingesetzten Fachverfahren erfolgt. Eine Ausweitung auf weitere Verwaltungsprodukte oder die Erweiterung des Verbunds um Kommunen, die Kunde eines anderen IT-Dienstleisters sind oder ein anderes IT-Verfahren nutzen, ist prinzipiell möglich, wird aber mit deutlich höherem Aufwand verbunden sein.

2.3 Rechtliche Ausgestaltung

Wie erwähnt ist bei der Umsetzung der Planungen zur künftigen Bearbeitung der Gemeindesteuern und zur Vernetzung der Bürgerbüros den Empfehlungen zum Abschluss von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gefolgt worden.

Beide Vereinbarungen stellen in der Präambel den Bezug zum Modellversuch des Landes her und betonen, dass durch die Maßnahmen weder die kommunale Steuerhoheit noch die Zuständigkeiten der Kommunen bei der Erledigung von Bürgerangelegenheiten angetastet werden. Unter § 2 wird in beiden Vereinbarungen die gemeinsame Aufgabenerledigung geregelt,

die für die vernetzten Bürgerbüros unter § 3 weiter konkretisiert wird (s. Kasten). Die Tätigkeitsfelder im Bereich Gemeindesteuern und die Leistungsangebote der Bürgerbüros wurden in Anlagen zu den jeweiligen Vereinbarungen beschrieben.

Für beide Bereiche sollen Lenkungskreise eingerichtet werden, die zu Zwecken der weiteren Koordination und Organisation der Zusammenarbeit mindestens einmal jährlich und im Übrigen bei Bedarf zusammentreffen sollen (§ 3 bzw. § 4). Für die Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern sollen im Regelfall die Kämmerer oder die jeweilige Leitung des Fachbereichs Finanzwirtschaft entsandt werden. Für die vernetzten Bürgerbüros ist die Leitung des in den vier Kommunen jeweils zuständigen Fachbereichs vorgesehen. Die Beschlussfassung soll einvernehmlich erfolgen. Eine gegenseitige Verrechnung der durch die Kooperation anfallenden Kosten ist in beiden Feldern nicht vorgesehen (§ 4 bzw. § 5). Es wird davon ausgegangen, dass sich die Aufwände gleichmäßig verteilen oder über kurz oder lang ausgleichen.

Auszüge aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Zusammenarbeit in einem „Service Center Gemeindesteuern“:

§ 1 Vereinbarungsgegenstand

„Die Stadt Barntrop und die Gemeinden Dörentrup, Extertal und Kalletal erledigen die in der Anlage genannten Verwaltungsaufgaben im Bereich der Gemeindesteuern mit Unterstützung eines gemeinsamen virtuellen ‚Service Center Gemeindesteuern‘.

Jede der beteiligten Kommunen ist berechtigt und im Vertretungsfall verpflichtet, die verwaltungstechnische Abwicklung der Steuererhebung im Auftrag und im Namen der Kommune zu erledigen, für die diese Erledigung erfolgt.

Hierbei wird fehlerhaftes Handeln der Kommune zugeschrieben, für die diese Erledigung erfolgte.

Bestehende Vereinbarungen der beteiligten Kommunen bleiben von den Regelungen dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung unberührt.“

§ 2 Gemeinsame Aufgabenerledigung

„Die verwaltungstechnische Abwicklung der Erhebung der Gemeindesteuern erfolgt grundsätzlich dezentral mit eigenem Personal in den Räumlichkeiten der jeweiligen Verwaltungen unter Verwendung der dort vorhandenen technischen Einrichtungen.

Die gemeinsame Aufgabenerledigung im virtuellen Service Center erfolgt durch gemeinschaftliche Nutzung der eingesetzten IT-Fachverfahren und einen gemeinsamen Telefondienst.

Die Personalhoheit der beteiligten Kommunen wird durch die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nicht berührt. Die beteiligten Kommunen üben ihre Dienst- und Fachaufsicht weiterhin nur für die eigenen Mitarbeiter aus.“

§ 6 Laufzeit

„Diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist unbefristet. Jede Kommune kann die Vereinbarung frühestens ein Jahr nach Inkrafttreten mit einer Frist von sechs Monaten zum Ende eines Kalenderjahres kündigen. Die Kündigung bedarf der Schriftform.

Änderungen und Zusätze zu dieser Vereinbarung einschließlich der Anlage, die Teil dieser Vereinbarung ist, bedürfen der Schriftform und müssen den Anforderungen des Gesetzes über

kommunale Gemeinschaftsarbeit entsprechen. Mündliche Nebenabreden sind nicht getroffen worden.

Die Möglichkeit einer einvernehmlichen Aufhebung bleibt unberührt.“

Weitere Regelungen betreffen den Lenkungskreis (§ 3), die Finanzen (§ 4), den Datenschutz (§ 5), die salvatorische Klausel (§ 7) und das Inkrafttreten (§ 8).

Aufgrund der neuartigen Form der Aufgabenerledigung wird die Vereinbarung zu den Bürgerbüros in § 7 befristet. Zusätzlich ist eine Überprüfung der praktischen Erfahrungen nach einem Jahr vorgesehen (s. Kasten).

Auszüge aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Zusammenarbeit in einem gemeinsamen „Bürgerbüro Nordlippe“:

§ 2 Gemeinsame Aufgabenerledigung

„Die Aufgaben des gemeinsamen ‚Bürgerbüros Nordlippe‘ werden dezentral in den beteiligten Kommunen in Form von gemeinsamen Verwaltungsdienststellen erledigt.“

§ 3 Bildung gemeinsamer Verwaltungsdienststellen zur Aufgabenerledigung

„Die Tätigkeiten in den gemeinsamen Verwaltungsdienststellen werden durch die Bediensteten der Stadt Barntrup sowie der Gemeinden Dörentrup, Extertal und Kalletal wahrgenommen. Die Stadt Barntrup und die Gemeinden Dörentrup, Extertal und Kalletal beauftragen die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung in ihren örtlichen Bürgerbüros beschäftigten Bediensteten mit der Erledigung der Tätigkeiten in den gemeinsamen Verwaltungsdienststellen. Die beteiligten Kommunen verpflichten sich zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes in der gemeinsamen Verwaltungsdienststelle.

Die gemeinsamen Verwaltungsdienststellen verbleiben organisatorisch jeweils in den örtlich zuständigen Kommunen.

Eine mit Rechtswirkungen verbundene Entscheidung der gemeinsamen Verwaltungsdienststellen erfolgt im Namen und in Verantwortung der zuständigen Kommune. Die Zuständigkeit der beteiligten Kommunen bleibt unberührt.

Die Bediensteten in den gemeinsamen Verwaltungsdienststellen üben ihre Tätigkeiten nach der fachlichen Weisung der im Einzelfall zuständigen Kommune aus. Ihre dienstrechtliche Stellung bleibt mit Ausnahme dieses Weisungsrechts unberührt.

Verletzt ein Bediensteter in Ausübung seiner Tätigkeit in einer gemeinsamen Verwaltungsdienststelle die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, haftet die Kommune, die für die Amtshandlung sachlich und örtlich zuständig ist.

Gesetzliche Zuständigkeits-, Verfahrens-, Form-, Vertretungs- oder Genehmigungsregelungen werden durch diese Vereinbarung nicht berührt und sind zu beachten.“

§ 7 Evaluierung und Laufzeit

„Diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist befristet bis zum XX.XX.2014. [Die Laufzeit stand bei Erstellung der vorliegenden Dokumentation noch nicht fest.] Jede Kommune kann die Ver-

einbarung frühestens ein Jahr nach Inkrafttreten mit einer Frist von sechs Monaten zum Ende des Kalenderjahrs kündigen. Die Kündigung bedarf der Schriftform.

Eine dezentrale Aufgabenerledigung in Form von gemeinsamen Verwaltungsdienststellen stellt eine neue Form der gemeinsamen Aufgabenerledigung dar. Daher besteht Einigkeit bei den Beteiligten, dass bereits nach einem Jahr eine Überprüfung der praktischen Erfahrungen unter Einbeziehung der zugrundeliegenden Erwartungen erfolgen soll. Die Ergebnisse dieser Überprüfung bilden die Grundlage für einvernehmliche Anpassungen oder Fortschreibungen dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

Änderungen und Zusätze zu dieser Vereinbarung einschließlich der Anlage, die Teil dieser Vereinbarung ist, bedürfen der Schriftform und müssen den Anforderungen des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit entsprechen.“

Weitere Regelungen betreffen den Vereinbarungsgegenstand (§ 1), den Lenkungskreis (§ 4), die Finanzen (§ 5), den Datenschutz (§ 6), das Inkrafttreten (§ 8) und die salvatorische Klausel (§ 9).

3. Erfahrungen und Erkenntnisse

Die drei Teilprojekte in Nordlippe zeigen, dass die Vernetzung von Verwaltungen mit viel Überzeugungsarbeit verbunden ist.

Selbst wenn sich nur ein Teil der beim gemeinsamen Gebäudemanagement erwarteten Einspareffekte realisieren ließe, erscheint die Umsetzung der Planungen lohnenswert. Allerdings sind mit einer neuen, zentralen Einrichtung weitreichende organisatorische und personelle Veränderungen verbunden. Dies hatte in Nordlippe zur Folge, dass die Partnerschaft zunächst in kleinerem Rahmen umgesetzt wird. Das gibt Zeit und Möglichkeiten zum Ausprobieren, so dass die Effekte der Zusammenarbeit für alle sichtbar werden und die nächsten Schritte in Abhängigkeit von den gewonnenen Erfahrungen vorgenommen werden können. Die Einsparungen werden jedoch erst dann die errechnete Größenordnung erreichen, wenn die Zusammenarbeit konsequent weiterentwickelt und von den zwei Kommunen, die den Anfang machen, auf alle vier Partner ausgedehnt wird.

Bei der Bearbeitung der Gemeindesteuern bleibt personell und organisatorisch weitgehend alles beim Alten. Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf jene Fälle, in denen eine gegenseitige Vertretung erforderlich wird. Dementsprechend begrenzt stellen sich die möglichen Einsparungen dar. Hier sind die Vorteile interkommunaler Kooperation ohne große Veränderungen zu haben: In zwei Kommunen gab es bislang aufgrund der Personalbemessung überhaupt keine Vertretungsmöglichkeiten, so dass im Fall von Urlaub oder Krankheit noch nicht einmal Auskünfte gegeben werden konnten. Diese Situation ist nun verbessert worden. Darüber hinaus resultiert aus den gemeindeübergreifenden Kontakten, die sich im Rahmen des Modellversuchs ergeben haben, eine intensive Verständigung zwischen den jeweiligen Mitarbeitern der Kommunen. Im Ergebnis konnten im Wege der vorherigen Abstimmung in den vier Kommunen bereits zwei einheitliche neue Satzungen erlassen werden.

Während die Zusammenarbeit von Verwaltungen bislang eher die internen Bearbeitungsprozesse zum Gegenstand hatte, haben Barntrop, Dörentrup, Extertal und Kalletal mit der

Vernetzung ihrer Bürgerbüros den Gedanken der interkommunalen Kooperation auf die unmittelbare Leistungserbringung für die Bürgerinnen und Bürger ausgedehnt. Angesichts der technischen Entwicklung und der Anforderungen an die Mobilität gerade der berufstätigen Bevölkerung wird dieser Ansatz in Zukunft sicherlich von steigender Bedeutung sein. Doch so innovativ das Vorgehen ist, so begründungsbedürftig ist es auch: Ob die Bürgerinnen und Bürger das Angebot in der Region tatsächlich annehmen werden, wird sich erst noch zeigen müssen. Die zu erwartende Nachfrage ist in der Projektgruppe immer wieder kritisch diskutiert worden. Sicherlich wird die Attraktivität des Angebots dadurch eingeschränkt, dass aus rechtlichen Gründen im ersten Schritt nur ein Teil der für die Bürgerinnen und Bürger wichtigen Verwaltungsleistungen berücksichtigt werden konnte. Doch es sind gerade solche Pilotprojekte, in denen mit ersten überschaubaren Schritten die für die Entwicklung der kommunalen Verwaltung insgesamt so wichtigen Grundlagen erarbeitet werden.

Als wesentlichen Nebeneffekt des zweijährigen Projekts betonen die Projektverantwortlichen, dass zwischen den Beschäftigten der vier Gemeinden der Kontakt aufgebaut worden ist und alle Beteiligten gelernt haben, über den eigenen Tellerrand zu schauen. Insbesondere sei deutlich geworden, dass es bei der Bearbeitung identischer Aufgaben durchaus Unterschiede gebe, die sich auch hinsichtlich der Effekte bei Qualität und Effektivität bemerkbar machen. Nach ihren Einschätzungen ist durch das Projekt eine neue Offenheit entstanden, um voneinander zu lernen und Prozessabläufe gemeinsam zu verbessern. Bereits während der Projektarbeiten sind neue Entwicklungen angestoßen worden, z.B. wurde ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch in Form der Kämmerer-Runde Nordlippe initiiert.

4. Wissenschaftlicher Beitrag

Einschätzung des Umsetzungsverlaufs

Ausgangspunkt für das Projekt der vier nordlippischen Kommunen war, dass es dort seit Jahren schon eine Reihe von gemeinsamen Projekten und Aktivitäten gibt. Insbesondere die Bürgermeister der Gemeinden arbeiten schon seit längerem eng zusammen; auch kam gelegentlich die Idee auf, dass die vier Gemeinden fusionieren könnten. Den Modellversuch betrachteten die Bürgermeister als Gelegenheit, neue Kooperationsformen zu erproben, um Leistungen kostengünstiger, effektiver und bürgerfreundlicher zu erbringen, ohne fusionieren zu müssen. Insofern war das Projekt „Vernetzte Verwaltung Nordlippe“ breiter als alle anderen Projekten angelegt. Denn in den nordlippischen Gemeinden hat sich in verschiedenen Aufgabenfeldern gezeigt, dass eine eigenständige Aufgabenausführung in Bereichen wie dem Personenstandswesen, der Rufbereitschaft, den Gemeindesteuern, Immobilienmanagement etc., kaum noch wirtschaftlich zu organisieren war. Damit gab es einen unmittelbaren Problemlösungsdruck in den Gemeinden.

In jedem Fall sehen die Bürgermeister ihre Gemeinden in der bisherigen Organisationsform zumindest mittel- bis langfristig als nicht mehr „überlebensfähig“ an. Insbesondere sollten in den Gemeinden durch eine vernetzte Zusammenarbeit, urlaubs- und krankheitsbedingte Ausfälle vermieden werden, da bspw. im Bereich Gemeindesteuern zumeist nur ein Sachbearbeiter beschäftigt ist. Bei allen Beteiligten war eine große politische Unterstützung für das Projekt vorhanden, die auch durch das persönliche Engagement der Bürgermeister sichtbar wurde. Die

Voraussetzungen für die Erprobung neuer Formen interkommunaler Zusammenarbeit waren besonders gut.

Unwägbarkeiten gab es allerdings auf der Fachebene, die vielfach bis Projektende nicht kompensiert werden konnten. Denn der Projekterfolg ist nicht nur von der politischen Unterstützung abhängig, sondern insbesondere auch davon, ob es innerhalb der Verwaltung Personen gibt, die geeignet und bereit sind Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Politische Promotoren und fachliche Akteure müssen Hand in Hand arbeiten, weil sonst eine Umsetzung schwierig wird, was sich schon in der Konzeption zeigte.

Unkritisch war in der ersten Phase die Auswahl von Aufgabenfeldern, die besonders hohe Kooperationspotenziale aus Sicht der Beteiligten vermuten ließen, wozu das Gebäudemanagement, die Bearbeitung von Gemeindesteuern und der Bereich Bürgerbüro zählten. Schwierigkeiten zeigten sich jedoch bei konkreter werdender Konzeption, insbesondere im als Teilprojekt definierten Gebäudemanagement. Es war geplant, die Gebäudeverwaltung der vier Kommunen in einem physischen gemeinsamen Dienstleistungszentrum zusammenzuführen, was jedoch noch nicht gelang, da der Abstimmungsbedarf aufgrund der unterschiedlichen Prozesse sehr groß war und eine Harmonisierung letztlich noch nicht ermöglichte. Zusätzlich wurde die Abstimmung dadurch erschwert, dass in diesem Bereich bei den Beteiligten unterschiedliche Ausgangssituationen vorlagen. Tatsächlich hatte die Arbeitsebene massive Bedenken gegen eine Zusammenführung, wofür auf der rationalen Ebene immer „gute Gründe“ gefunden wurden. Letztlich waren der Veränderungsgrad und damit die Einschnitte für die Beteiligten zu hoch, so dass hier bereits in der Konzeption keine Einigung erzielt werden konnte.

Anders beim Teilprojekt Gemeindesteuern: zwar war auch hier die Arbeitsebene skeptisch, konnte jedoch vom Vorteil überzeugt werden. Vorrangiges Ziel war es, zwischen den Gemeinden eine gegenseitige Vertretungsmöglichkeit zu ermöglichen, ohne dass ein Wechsel des Arbeitsplatzes erforderlich wäre. Bürger sollen auch im Falle von Krankheit oder Urlaub der Mitarbeiter verlässliche Informationen und Auskünfte in diesem Bereich erhalten können. Auch hier zeigte sich im Einzelnen ein hoher Abstimmungsaufwand bei Prozessen, inhaltlichen Fragen der Aufgabenausführung, Formularen etc. Jedoch war im Vergleich zum Gebäudemanagement im Teilprojekt „Gemeindesteuern“ die Standardisierung von Prozessen aufgrund gesetzlicher Vorgaben und einheitlicher Fachverfahren weitaus einfacher. Aufgrund der geringen Fallzahlen wurde jedoch entschieden, kein gemeinsames physisches Steuerbüro einzurichten.

Im Bereich „Bürgerbüro“ war eine Vernetzung der bestehenden Bürgerbüros in der Art vorgesehen, dass Bürger unabhängig von ihren Wohnorten Bürgerdienste in Anspruch nehmen können. Auch beim Teilprojekt „Bürgerbüro“ war innerhalb der Projektgruppe die Abstimmung hinsichtlich der Standardisierung von Prozessen weitestgehend unproblematisch, da in den jeweiligen Bürgerbüros die gleichen IT-Verfahren im Einwohnerwesen eingesetzt und damit gleiche Arbeitsschritte vollzogen werden. Außerdem wurden, um die Prozessabstimmung zu vereinfachen, im ersten Schritt nur solche Leistungen ausgewählt, die über das Fachverfahren identisch abgewickelt werden. Kritisch ist anzumerken, dass in den Bürgerbüros durchgeführte Kundenbefragungen ergaben, dass die Mehrheit der Bürger weiterhin das Bürgerbüro in ihrer Gemeinden aufsuchen würde; auch wenn sie die Möglichkeit hätten, andere Bürgerbüros zu

nutzen. Folglich wurde in der Projektgruppe hinterfragt, ob dieser Service von den Bürgern in Anspruch genommen wird, was die Projektarbeit zumindest nicht gefördert hat.

Bis zum Projektende waren die Teilprojekte „Gemeindesteuern“ und „Bürgerbüro“ organisatorisch teilweise und technisch noch nicht umgesetzt, da nach Aussagen der Beteiligten die rechtlichen Voraussetzungen noch fehlten – die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen waren noch nicht bei allen beteiligten Kommunen beschlossen. Es lagen als Ergebnisse Prozessverbesserungen und zwischen den Partnern harmonisierte Abläufe bzw. Verfahrensbestandteile vor. Das ambitionierte Gebäudemanagement konnte letztlich unter den gegebenen Rahmenbedingungen noch nicht umgesetzt werden.

Einschätzung der Ergebnisse

Der Ansatz in Nordlippe zeichnet sich insgesamt durch seine Ganzheitlichkeit aus. Die vier kooperierenden Gemeinden standen vor der Entscheidung, wie sie stärker auf interkommunaler Ebene zusammenarbeiten können. In den Bereichen „Gemeindesteuern“ und „Bürgerbüro“ ist es gelungen, die Prozesse aufeinander abzustimmen. Hervorzuheben ist, dass es auch gelang, im Bereich Steuern inhaltliche Aspekte aufeinander abzustimmen, wie z.B. die Angleichung von Berechnungsmodi bei einzelnen Gemeindesteuern.

Die Mitarbeiter können bereits auf Daten der jeweils anderen beteiligten Kommunen zugreifen, so dass die IT zumindest nutzungsfähig vorliegt, um die neue Form der Kooperation auch zu praktizieren. Für beide Teilprojekte lagen Ende Juni 2010 ausgearbeitete und abgestimmte Konzepte vor, die nach dem Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen unmittelbar umgesetzt werden sollen. Trotzdem bieten beide Projekte nur begrenztes Innovationspotenzial, was sich zudem bei der Umsetzung noch zeigen muss. Zusätzliche Schwierigkeiten sind in Anbetracht des abgelaufenen Förderzeitraumes zu erwarten, weil die weitere Umsetzung vermutlich einer fachlichen Unterstützung bedarf, die nicht ohne weiteres intern zu mobilisieren ist.

Das Teilprojekt „Gebäudemanagement“ wird voraussichtlich zunächst nur in zwei der beteiligten Gemeinden umgesetzt werden können. Hier wird kein gemeinsames Gebäudemanagementcenter aufgebaut, was in der anfänglichen Konzeption noch vorgesehen war. Das Ziel, eine zentrale Gebäudeverwaltung einzurichten, die Gebäude jedoch dezentral zu bewirtschaften, wurde daher bislang nicht erreicht. Obwohl das Gebäudemanagement prädestiniert für ein Shared Service Center ist, war dies unter den gegebenen Bedingungen nicht zu erreichen. Zu unterschiedlich waren die Partner, so dass die Voraussetzungen für eine so ambitionierte Kooperationsform nicht günstig waren. Oder anders formuliert: je höher die zu erwartende Kooperationsrendite, desto weniger wahrscheinlich die Umsetzung und umso anspruchsvoller das Change Management. Derzeit liegen noch keine transferierbaren Ergebnisse vor, wenngleich die Erfahrungen aus den einzelnen Teilprojekten erkenntnisreich für die Beteiligten und ähnliche Vorhaben sind.

C. Bilanz des Modellversuchs

I. Die geförderten Projekte im Vergleich

Interkommunale Zusammenarbeit kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise praktiziert werden. Dies betrifft sowohl den Inhalt als auch die Gestaltung der Kooperation, wie auch die im Rahmen des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ geförderten Projekte zeigen. Im Folgenden werden zunächst grundlegende Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgezeigt (Kapitel I.1). Anschließend werden Vorgehensweisen und Ergebnisse für die bereits in Teil B eingeführten Arbeitsgebiete Personaleinsatz und Veränderungsmanagement (I.2), Informationstechnik und Organisation (I.3) und Rechtliche Ausgestaltung (I.4) erörtert.

1. Profile der Förderprojekte

Der Modellversuch umfasst alle drei in Teil A unterschiedenen *Varianten IT-basierter Zusammenarbeit* (s. dortigen Abschnitt II.3). Für vernetzte Bürgerbüros ist die Trennung von Front und Back Office eine elementare konzeptionelle Voraussetzung. Das Finanzzentrum Baumberge und die Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf sind als Shared Service Center umgesetzt worden. Die Zusammenarbeit der für die Gemeindesteuern zuständigen Stellen in Nordlippe lässt sich als eine Art „Virtuelles Shared Service Center“ bezeichnen. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurden, anders als es der Projektname vermuten lässt, Auslagerung und Outsourcing von Teilprozessen erprobt. Die Kooperation beim Gebäudemanagement in Nordlippe bewegt sich – noch – im Vorstadium der in Teil A dargestellten Varianten.

Auch die *inhaltliche Ausrichtung* unterscheidet sich: Einzig die vernetzten Bürgerbüros in Nordlippe haben die unmittelbare Leistungserbringung im Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern zum Gegenstand. Die dortige Kooperation im Bereich der Gemeindesteuern und die Veränderungen bei der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung betreffen die interne Gestaltung von Leistungsprozessen der beteiligten Verwaltungen, also zumindest mittelbar den Bereich der bürgerbezogenen Dienste. Die übrigen Vorhaben, die Servicestelle Personal, das Finanzzentrum Baumberge und die Kooperation beim Gebäudemanagement in Nordlippe, betreffen Angelegenheiten der internen Verwaltung.

Eine wesentliche Motivation für interkommunale Zusammenarbeit ist eine *wirtschaftlichere Aufgabenerledigung*. Das zeigen auch die im Modellversuch geförderten Projekte: In Nordlippe wurde dieses Ziel insbesondere im Zuge der geplanten Kooperation beim Gebäudemanagement verfolgt. Durch die Gründung des Finanzzentrums Baumberge und der Servicestelle Personal sollten gleichartige Vorgänge aus mehreren Verwaltungen an einer Stelle gebündelt werden, um die Wirtschaftlichkeit durch Mengen- und Synergieeffekte zu verbessern. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurden die für viele Fachprozesse relevanten Vorgänge bei der Bearbeitung von ein- und ausgehender Post in den Mittelpunkt gestellt. Kern des Projektes war die gemeinsame Auftragsvergabe für das Einscannen von Eingangrechnungen und von eingehenden Schreiben im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch einen entsprechend spezialisierten

Dienstleister. Hierdurch wurde ein gänzlich neuer Weg beschritten, um in interkommunaler Kooperation Teilprozesse zu optimieren.

Im Einklang mit verbesserter Wirtschaftlichkeit lässt sich auch die *Qualität* der Aufgabenerledigung optimieren: Im Finanzzentrum Baumberge und in der Servicestelle Personal wird mit der Vorgangsbündelung auch das zur Bearbeitung erforderliche Know-how zusammengeführt. Der fachliche Austausch wird damit ebenso erleichtert wie die gezielte fachliche Spezialisierung und Weiterbildung der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In Nordlippe wurde durch die Kooperation im Bereich der Gemeindesteuern eine gegenseitige Vertretung ermöglicht, so dass die einzelnen Verwaltungen im Fall von Urlaub oder Krankheit der mit der Steuerbearbeitung befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auskunfts- und handlungsfähig bleiben. Die vernetzten Bürgerbüros zeigen den Weg zu einem regionalen Front Office und damit zu einem Service ganz neuer Art auf: Verwaltungskunden können beliebige Anlaufstellen der Verwaltung in ihrer Region aufsuchen. Diese neue Servicequalität ist zwar noch beschränkt auf einen überschaubaren Leistungskatalog, der sich im Erfolgsfall aber erweitern ließe. Mit dem Shared Service Center Digitale Postbearbeitung verband sich das Ziel, durch die durchgängig elektronische Vorgangsbearbeitung und die Vermeidung von Medienbrüchen Durchlauf- und Bearbeitungszeiten zu reduzieren.

Die Zugewinne an Wirtschaftlichkeit und Qualität setzten in allen vier Projekten die interkommunale Abstimmung bisheriger Arbeits- und Verfahrensweisen voraus. Oder anders ausgedrückt: Die Projektpartner mussten sich für den Gegenstandsbereich ihrer Kooperation auf bestimmte *Standards* verständigen. Die Servicestelle Personal erledigt Aufgaben der Personalverwaltung, der Reisekostenbearbeitung und der Familienkasse nun in einheitlicher Weise für den Kreis Warendorf, die Stadt Sendenhorst und die Gemeinden Everswinkel und Ostbevern. Im Basiskonzept zur Servicestelle wird zudem darauf hingewiesen, dass die Leistungsbeziehungen mit dem IT-Dienstleister citeq in den vier beteiligten Verwaltungen unterschiedlich geregelt waren und eine Verständigung auf die Service-Level für die Servicestelle erforderlich war. Das Finanzzentrum Baumberge leistet die Finanzbuchhaltung für die Gemeinden Havixbeck und Nottuln. Dies setzt einheitliche Prozesse, z.B. in der Bearbeitung von Eingangsrechnungen voraus. Allerdings konnte die Nottulner NKF-Praxis nicht wie ursprünglich vorgesehen eins-zu-eins auf Havixbeck übertragen werden, wodurch auch schon Grenzen der interkommunalen Standardisierung deutlich werden. Vor der Vernetzung der vier Bürgerbüros in Nordlippe wurden Unterschiede in der bisherigen Arbeitspraxis aufgezeigt, die im Zuge der Entwicklung gemeinsamer Soll-Prozesse für das künftige regionale Serviceangebot ausgeräumt werden konnten. Auch die Kooperation beim Gebäudemanagement wird zur Angleichung bislang bestehender Unterschiede zwischen den beteiligten Gemeinden führen. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung haben der Kreis und die Stadt Soest, die Stadt Lippstadt und der Märkische Kreis einen einheitlichen Soll-Prozess für die Rechnungsbearbeitung konzipiert und erprobt, der die Integration des externen Scan-Dienstleisters einschließt. Für die durchgängig elektronische Vorgangsbearbeitung der Ordnungswidrigkeiten musste darüber hinaus die E-Akte des verwendeten Fachverfahrens in den drei Pilotverwaltungen in einheitlicher Weise eingeführt werden. Weitere Standards betrafen veränderte Abläufe in der Postlogistik, Festlegungen zur Scanqualität und zur Texterkennung, die Zuordnung von eingehenden Dokumenten und Daten zu Fällen und Sachbearbeitern („Matching“) etc.

In allen vier Projekten waren operative, d.h. ausführende Tätigkeiten Gegenstand der interkommunalen Zusammenarbeit. Die gemeinsame Erledigung der Finanzbuchhaltung lässt die Finanzhoheit von Havixbeck und Nottuln unberührt, gleiches gilt für die Personalhoheit der Kunden der Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf. Das Einscannen von Posteingängen durch das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung ändert nichts an der hoheitlichen Wahrnehmung der Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die beteiligten Kreise und Städte. Einzig die Bearbeitung von Bürgerangelegenheiten in gemeinsamen regionalen Servicestellen geht hier einen Schritt weiter. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bezeichnet dies als „Tätigkeiten in den gemeinsamen Verwaltungsdienststellen“, mit denen die Bediensteten in den vier Bürgerbüros beauftragt werden. Die Zuständigkeiten der Kommunen bleiben davon aber ebenso unberührt wie weitere gesetzliche Form-, Vertretungs- oder Genehmigungsregelungen.

Unterschiede sind hinsichtlich der „*Veränderungstiefe*“, also dem Ausmaß der geplanten bzw. erforderlichen Änderungen, auszumachen. In Nordlippe kooperieren die vier Gemeinden, ohne dass sich dies unmittelbar auf Organisationsstrukturen und Aufgabenprofile auswirkt. Einzig die begonnene Zusammenarbeit beim Gebäudemanagement könnte mittel- bis langfristig dazu führen, die Empfehlung zur Bildung eines gemeinsamen „Gebäudemanagement Centers“ erneut aufzugreifen. Eine Prognose hierzu war zum Projektende nicht möglich. Mit der Servicestelle Personal beim Kreis Warendorf verlagern deren Kunden Teile ihrer bisherigen internen Verwaltung an die neue Einrichtung. Die Bereitstellung von Personal durch die beteiligten Partner konnte aber nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden, so dass im Wesentlichen der Kreis Warendorf die personelle Ausstattung gewährleistet hat. Die beiden am Finanzzentrum Baumberge beteiligten Gemeinden haben mit der Finanzbuchhaltung ebenfalls Teile ihrer internen Verwaltung ausgegliedert. Hier ist es außerdem gelungen, in der neuen Einrichtung Personal sowohl aus Havixbeck als auch aus Nottuln über den Weg der Personalstellung zusammenzuführen. Einen anderen Fokus verfolgte das Projekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung: Hier wurden Teile von Geschäftsprozessen standardisiert und an einen externen Dienstleister vergeben. Während in allen übrigen Fällen die Aufgaben weiterhin in öffentlicher Hand verblieben sind und auch im Umfeld der beteiligten Kreise, Städte und Gemeinden durchgeführt werden, wurde hier der Beauftragung eines privaten Dienstleisters der Vorzug gegeben.

Einzig im Finanzzentrum Baumberge wurden dem neuen Shared Service Center neue *Räumlichkeiten* zugewiesen. Hier bot sich die Gelegenheit, den Anforderungen der neuen Organisationseinheit im Zuge der Brandsanierung eines Verwaltungsgebäudes in Nottuln Rechnung zu tragen. Die Servicestelle Personal wurde bis auf Weiteres in Räumlichkeiten des Kreises Warendorf untergebracht. In Nordlippe ist es nicht zur Gründung des „Gebäudemanagement Centers“ gekommen, was ebenfalls Entscheidungen zur räumlichen Unterbringung sowie zu möglichen personellen Zusammenführungen erfordert hätte. In den übrigen Vorhaben waren räumliche und personelle Zusammenlegungen von vornherein nicht geplant.

Eine *Verrechnung der anfallenden Aufwendungen* erfolgt beim Finanzzentrum Baumberge und bei der Servicestelle Personal. Beim Finanzzentrum wurde bis zum Projektende eine Verrechnung nach Einwohnergrößen vorgenommen, die sich aber als unrealistisch erwiesen hat und künftig durch die Abrechnung nach Fallpauschalen ersetzt werden soll. Diese Form der Verrechnung wurde in der Servicestelle Personal von Beginn an praktiziert. Zur Berechnung

der Fallpauschalen wurden Daten aus dem Rechnungswesen herangezogen. In Nordlippe wurde auf Verrechnungen der jeweiligen Aufwände für die Vernetzung der

Bürgerbüros und die Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern verzichtet. Wie sich dies beim Gebäudemanagement entwickeln wird, ist noch unklar. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung hat die Deutsche Post AG als Projektpartner einen Teil der Aufwände für die viermonatige Testphase selbst getragen, der übrige Teil wurde aus Projektmitteln bezahlt. Eine aufwandsbezogene Verrechnung des vom Dienstleister erhobenen Entgelts wurde als Lösung für den Echtbetrieb diskutiert. Als über die Verlängerung der Erprobungsphase zu entscheiden war, die mit Eigenmitteln der beteiligten Verwaltungen finanziert werden musste, wurde dieses Modell in modifizierter Form praktiziert: Die für die Teilnahme am Verbund anfallenden Grundkosten wurden von den beiden Kreisen getragen, die aufgrund der hohen Fallzahlen bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten auch das größte Interesse an der Fortführung der Tests hatten. Darüber hinaus sind fallbezogene Entgelte zu entrichten, die verursachergerecht auf die Projektpartner verteilt wurden.

	Nordlippe	Finanzzentrum Baumberge	Servicestelle Personal	Shared Service Center Digitale Postbearbeitung
Varianten IT- basierter Zusammenarbeit	BB: Trennung von Front und Back Office; GS, GM: interkommunale Kooperationen	Shared Service Center	Shared Service Center	Auslagerung und Outsourcing
Inhaltliche Ausrichtung	BB: Bürgerservice; GS: interne Gestaltung eines Leistungsprozesses; GM: interne Verwaltung	Interne Verwaltung	Interne Verwaltung	Owi: interne Gestaltung eines Leistungsprozesses; KWF: interne Verwaltung
wirtschaftliche Aufgabenerledigung	BB, GS: nicht im Fokus; GM: Synergieeffekte durch Kooperation	Mengen- und Synergieeffekte durch Bündelung der Vorgänge		Prozessoptimierung und Einbindung eines externen Dienstleisters
Qualität	BB: regionaler statt lokaler Bürgerservice; GS: Vertretungsregelungen	Zusammenführung von fachlichem Know-how; erleichterte fachliche Spezialisierung und Weiterbildung		Beschleunigung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten
Standards	BB, GM: Standards für die gemeinsame Aufgabenerledigung; GS: nicht im Fokus	einheitliche Leistungserbringung für die beteiligten Verwaltungen		KWF: einheitlicher Soll-Prozess; Owi: abgestimmte Einführung der E-Akte

	Nordlippe	Finanzzentrum Baumberge	Servicestelle Personal	Shared Service Center Digitale Postbearbeitung
Veränderungstiefe	keine Auswirkungen auf Organisationsstrukturen und Aufgabenprofile	Aufgabenverlagerung und Zusammenführung des Personals	Aufgabenverlagerung	Auslagerung von Teilprozessen an einen externen Dienstleister
Verrechnung der Aufwendungen	derzeit nicht vorgesehen	Verrechnung nach Einwohnerzahlen, künftig sind Fallpauschalen geplant	Verrechnung nach Fallpauschalen	verursachergerechte Zuordnung der fallbezogenen Entgelte; Verrechnung der Grundkosten vorgesehen
Möglichkeiten zum Wachstum	derzeit nicht vorgesehen	durch weitere Verwaltungskunden	durch weitere Verwaltungskunden und Übernahme weiterer Aufträge	durch Ausdehnung auf weitere Interessenten und auf weitere Fachprozesse

BB: Vernetzte Bürgerbüros; GS: Kooperation bei Gemeindesteuern; GM: Kooperation beim Gebäudemanagement; Owi: Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr; KWF: Kreditorischer Workflow (Rechnungsbearbeitung)

Tabelle 7: Gegenüberstellung der Projektprofile

Damit noch einmal zurück zur Wirtschaftlichkeit: Generell gestalten sich die auf den Einzelfall entfallenden Kosten umso günstiger, je höher das Bearbeitungsvolumen ist. Mit Ausnahme von Nordlippe sind daher alle Projektpartner um *Wachstum* bestrebt: Eine Möglichkeit besteht in der Einbeziehung weiterer Verwaltungen, wie sie mit Ausnahme des Vorhabens in Nordlippe in allen Projekten angelegt ist. Für die Servicestelle Personal wird darüber hinaus die Erweiterung des Aufgabenzuschnitts diskutiert. Ähnlich sieht es beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung aus: Auch hier sind weitere interessierte Verwaltungen, die sich dem Verbund anschließen wollen, sehr willkommen. Parallel dazu könnten die Projektpartner ihr eigenes Auftragsvolumen erhöhen, indem die Lösung auf weitere Fachprozesse mit hohem Schriftgutaufkommen ausgedehnt wird.

2. Personaleinsatz und Veränderungsmanagement

Alle Projekte des Modellversuchs haben Auswirkungen auf den Personaleinsatz in den mitwirkenden Verwaltungen. Allerdings gibt es auch hier deutliche Unterschiede hinsichtlich der Reichweite dieser Veränderungen: In Nordlippe werden die Beschäftigten in den Bürgerbüros und im Bereich der Gemeindesteuererhebung bedarfsweise für eine der Partnerkommunen tätig, im Übrigen ändert sich an ihrem Arbeitsalltag nichts. Im Kontext des Shared Service Center Digitale Postbearbeitung ändert sich perspektivisch die Rechnungsbearbeitung in den vier mitwirkenden Verwaltungen. Für die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr ändert sich die Arbeitssituation durch die Einführung der elektronischen Akte. Sowohl in Nordlippe als auch beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurden die Auswirkungen auf die künftige Arbeit zwar aus fachlicher Sicht intensiv diskutiert, sie gaben aber

keinen Anlass für grundsätzliche Ablehnung oder gar Widerstände. Im Gegenteil: Die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten mit Hilfe der E-Akte traf auf breite Zustimmung, ähnliches lässt sich für die Zeit nach Abschluss der am Projektende noch ausstehenden technischen Entwicklungen für den elektronischen Workflow zum Durchlauf von Eingangsrechnungen prognostizieren. Wie sich in Nordlippe die Kooperation beim Gebäudemanagement entwickeln wird, muss sich noch zeigen.

Beim Finanzzentrum Baumberge und bei der Servicestelle Personal stellt sich die Situation beim Personaleinsatz grundlegend anders dar: Hier war vorgesehen, dass die beteiligten Partner das Personal für die neuen Einrichtungen bereitstellen. Dies ist nur beim Finanzzentrum Baumberge gelungen. Die Beschäftigten der Servicestelle Personal stammten mit Ausnahme der Projektleiterin ausschließlich aus der Kreisverwaltung Warendorf.

Eine Ursache dafür ist, dass Mischarbeitsplätze, bei denen die betroffenen Tätigkeiten nur den Teil einer Stelle ausmachen, die Verlagerung von Personal erschweren. In solchen Fällen ist es hilfreich, wenn ein größerer Partner (wie bei der Servicestelle Personal der Kreis Warendorf) an der Kooperation beteiligt ist, der den Bedarf mit eigenem Personal abdecken kann.

Die Komplikationen durch Mischarbeitsplätze allein können die erkennbar gewordenen Schwierigkeiten bei der Verlagerung von Personal aber nicht erklären. Vielmehr wird deutlich, dass selbst innerhalb eines überschaubaren geografischen Gebiets die Flexibilität auf dem „Arbeitsmarkt Verwaltung“ eher gering anzusetzen ist. Die Verlagerung von Personal setzt die Akzeptanz der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraus. Wenn jedoch als Alternative der Verbleib am alten Arbeitsplatz oder zumindest in der Nähe desselben zur Wahl steht und die Herausforderungen eines neuen oder veränderten Aufgabenzuschnitts diese Macht der Gewohnheit nicht überwiegen, scheint es schwierig zu werden, Personal im Zuge interkommunaler Zusammenarbeit zu verlagern.

Beim Finanzzentrum Baumberge ist dies gelungen. Die personelle Beteiligung beider Partner war auch alternativlos, da weder Havixbeck noch Nottuln das erforderliche Personal im Alleingang hätten bereitstellen können. Mit den betroffenen Beschäftigten wurden zahlreiche Mitarbeitergespräche geführt, um sie für das neue Finanzzentrum zu gewinnen. Dass diese Veränderungen nicht unproblematisch verliefen, belegt das Basiskonzept vom Mai 2009, wo abschließend ausgeführt wird: „Die Bildung des Finanzzentrums hat bei den Beschäftigten zu Sorgen, Ängsten und Verunsicherungen geführt. So mussten z.B. langjährige Mitarbeiter der Gemeinde Havixbeck einen neuen Dienort akzeptieren. Zudem kam es bei fast allen Beteiligten zu Veränderungen im bisherigen Aufgabenfeld. Diese ‚menschlichen‘ Hürden werden nach fünf Monaten als die schwierigsten eingeschätzt. Das ‚Zusammenwachsen‘ der Beteiligten und damit einhergehend eine Identifikation mit dem Finanzzentrum Baumberge, wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.“ (S. 17) Wie im Abschnitt zu den Erfahrungen und Erkenntnissen aus dem Projekt dargestellt, waren die Verantwortlichen anderthalb Jahren nach der Arbeitsaufnahme des Finanzzentrums mit dem erreichten Stand zwar zufrieden, gingen aber davon aus, dass für das interne Zusammenwachsen noch einmal die gleiche Zeit erforderlich sei.

Die Schlussfolgerung, dass die Umsetzung der mit der interkommunalen Zusammenarbeit einhergehenden Veränderungen deutlich mehr Zeit benötigen als ursprünglich veranschlagt, wurde in allen Projekten gezogen: In Nordlippe wurde z.B. über die Vorschläge zum Gebäudemanagement intensiv diskutiert. Zum Projektende zeichnete sich ab, dass zunächst zwei Gemeinden eine Kooperation auf diesem Gebiet eingehen wollen. Diese Planungen sahen eine ge-

genüber den ursprünglichen Planungen zunächst weniger weitreichende Umsetzung vor. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurden durch Entwicklung, Abstimmung, technische Umsetzung und Erprobung des Prozesses zur Rechnungseingangsbearbeitung sowie durch die interkommunale Verständigung auf grundlegende technische Anforderungen deutlich mehr Kräfte gebunden als dies in der Projektplanung angenommen worden war. Der mit dem Finanzzentrum Baumberge einhergehende Veränderungsprozess war wie dargestellt beim Projektende noch lange nicht abgeschlossen, und auch die Verantwortlichen für die Servicestelle Personal berichteten von erheblichen Aufwänden, die ohne Projektförderung zu einer vergleichsweise langen Amortisationszeit der Investitionen in interkommunale Zusammenarbeit geführt hätten.

Das Veränderungsmanagement in künftigen interkommunalen Projekten sollte die für Konzeption und Umsetzung und vor allem die für den kulturellen Wandel erforderliche Zeit folglich nicht zu knapp veranschlagen. Verzögerungen werden sich gleichwohl nie vermeiden lassen. Umso wichtiger ist eine kontinuierliche Projektsteuerung, die den beteiligten Partnern mögliche Abweichungen von den ursprünglichen Arbeits- und Zeitplänen signalisiert, so dass rechtzeitig über die erforderlichen Maßnahmen beraten werden kann.

Zu den zentralen Aufgaben des Change Managements in interkommunalen Projekten gehört die intensive Information der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Ausrichtung und Ziele der Zusammenarbeit. Ohne dieses Hintergrundwissen sind für diesen Personenkreis die Zusammenhänge und Effekte interkommunaler Kooperationen und damit auch die Veränderungen am eigenen Arbeitsplatz überhaupt nicht nachvollziehbar. Hinter der Vernetzung der Bürgerbüros steht die Idee, den Bürgerservice vor Ort mittel- bis langfristig stärker regional und nicht mehr lokal zu organisieren – die Veränderungen müssen jedoch kurzfristig durch die Beschäftigten umgesetzt und aufrecht erhalten werden, auch wenn sich die Nachfrage nach einem solchen neuen Angebot erst noch entwickeln muss. Beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung ergaben sich Änderungen durch die interkommunale Standardisierung der Abläufe bei der Rechnungsbearbeitung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr. Auch dies ist erklärungsbedürftig, um Unverständnis und Akzeptanzproblemen rechtzeitig zu begegnen.

Interkommunale Zusammenarbeit bringt aber nicht nur neue Anforderungen an das Veränderungsmanagement mit sich, sondern kann sich auf die Durchsetzung mancher Änderungen auch äußerst positiv auswirken: Wenn Maßnahmen interkommunal abgestimmt und womöglich bei Projektpartnern auch schon umgesetzt worden sind oder andernorts sogar schon positive Erfahrungen vorliegen, können sich betroffene Verwaltungsbereiche den anstehenden Veränderungen schwerlich entziehen. Aus dieser Perspektive kann interkommunale Kooperation geradezu zum Instrument für den organisatorischen und kulturellen Wandel in der eigenen Verwaltung werden.

3. Informationstechnik und Organisation

Die vier Projekte des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ hätten ohne den Einsatz vernetzter Informationstechnik nicht durchgeführt werden können. Anders als es der Titel „Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit

Hilfe von IT (E-Government)“ vermuten ließe, waren die einzelnen Vorhaben nicht durchgängig durch IT-Entwicklungsarbeiten geprägt.

Für die vernetzten Bürgerbüros und die Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern in Nordlippe, das Finanzzentrum Baumberge und die Servicestelle Personal bestand die wesentliche Neuerung aus technischer Sicht darin, die vorhandenen Verfahren über die Grenzen der einbezogenen Gebietskörperschaften hinaus verfügbar zu machen: Die Erledigung von Angelegenheiten für Bürger benachbarter Kommunen in Nordlippe setzt voraus, dass ein Zugriff auf die Datenbestände der beteiligten Partner ebenso wie die Auskunft in steuerlichen Angelegenheiten in Vertretung des Bearbeiters rechtlich zulässig ist. Einzig beim Projekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurde die IT selbst zum Thema: Aufbauend auf dem von allen vier Verwaltungen beschafften Dokumenten-Managementsystem (DMS) wurden elektronische Workflows für Bestellungen und Rechnungsbearbeitung definiert und technisch realisiert. Dies schloss Schnittstellen zum Finanzfachverfahren, die Einbindung des Scan-Dienstleisters und die Entwicklung weiterer Funktionalitäten wie die für die Zuordnung von Fällen zu Bearbeitern erforderliche „Matchingkomponente“ ein. Für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten wurde das bereits im Einsatz befindliche Fachverfahren um die E-Akte ergänzt. Weitere Entwicklungsarbeiten betrafen auch hier die Einbindung des Scan-Centers bei der Deutschen Post AG und die Zuordnung eingehender Scans bzw. Daten zu den im Verfahren bereits angelegten Fällen. Mit der technischen und organisatorischen Einbindung eines externen Dienstleisters, der Teilprozesse des Schriftgutmanagements übernimmt, die in vergleichbarer Weise für eine Vielzahl von Verwaltungsprodukten und -prozessen relevant sind, wurde ein neuer Weg für die wirtschaftliche Optimierung von Geschäftsprozessen öffentlicher Verwaltungen demonstriert. Durch die interkommunale Zusammenarbeit wurden Aufwände auf mehrere Schultern verteilt, kam ein relevantes Bearbeitungsvolumen für den Scan-Dienstleister zustande, und es wurde sichergestellt, dass die hier erprobte Lösung auf andere Verwaltungen übertragbar ist.

Die Bereitstellung der erforderlichen technischen Systeme bzw. die Durchführung der Entwicklungsarbeiten wurde im Modellversuch dadurch begünstigt, dass die jeweiligen Projektpartner Kunden eines gemeinsamen IT-Dienstleisters waren bzw. sind und in der Regel auch die gleichen Fachverfahren genutzt wurden. Durch die Einbindung in das interne Netz der jeweiligen Datenzentrale konnte die sichere und schnelle Datenübermittlung ohne größere Probleme gewährleistet werden. Heterogenität bei Dienstleistern oder IT-Systemen zieht stets zusätzliche Aufwände nach sich. Beispielsweise lag der am Projekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung beteiligte Märkische Kreis im Einzugsgebiet eines anderen Briefverteilzentrums als die übrigen drei Projektpartner. Schon dieses kleine Detail erforderte ergänzende Regelungen mit dem Dienstleister.

Für den weiteren Ausbau der IT-Infrastruktur von Gemeinden, Städten und Kreisen zeigen das Beispiel des Shared Service Center Digitale Postbearbeitung sowie die Planungen zum künftigen IT-Einsatz im Finanzzentrum Baumberge und in der Servicestelle Personal die zentrale Bedeutung von Dokumenten-Managementsystemen und Workflow-Funktionalitäten. Anders ausgedrückt: Verwaltungen, die mit Hilfe der IT Qualität und Wirtschaftlichkeit ihrer Produkte und Prozesse noch einmal deutlich über das bereits erreichte Maß hinaus verbessern wollen, kommen um ein DMS mit umfassenden Funktionalitäten zur Abbildung elektronischer Workflows nicht herum. Als mögliches Problemfeld zeichnet sich hier der Datenaustausch mit man-

chen Fachverfahren ab. Sind hierzu anbieterseitig keine Schnittstellen vorgesehen, müssen unter Umständen eigene Lösungen gefunden werden, was zusätzliche Aufwände für Entwicklung und Pflege mit sich bringt. Hier zeigt sich einmal mehr wie wichtig es ist, bei künftigen Systembeschaffungen auf offene Schnittstellen und auf Konformität zu gängigen Standards zu achten.

Der Weg zur durchgängig elektronischen Vorgangsbearbeitung ist nicht nur aus technischer Sicht anspruchsvoll, sondern sollte aufgrund des damit einhergehenden organisatorischen und kulturellen Wandels als Organisationsentwicklungsprozess verstanden und organisiert werden. Die damit verbundenen Aufwände können durch interkommunale Zusammenarbeit und durch den gezielten Transfer bereits vorliegender Lösungen und der damit gemachten Erfahrungen reduziert werden.

In Nordlippe, beim Servicezentrum Personal und für das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung wurden Prozessanalysen durchgeführt, auf denen interessierte Verwaltungen aufbauen könnten. Selbst wenn die Projektergebnisse nicht vollständig übernommen werden können, sollten sich ähnlich gelagerte interkommunale Kooperationen auf diese Weise unterstützen und beschleunigen lassen. Hilfreich hat sich dabei ausgewirkt, dass für die Prozessdarstellungen im Rahmen des Modellversuchs der KDV-Fachmodellierungsstandard genutzt wurde, da dieser selbst das Ergebnis eines interkommunalen Projekts war und sich durch eine einfache Handhabung auszeichnet. (s. Kasten).

Der KDV-Fachmodellierungsstandard

Der KDV-Fachmodellierungsstandard war das Ergebnis eines Projekts des vom Land NRW geförderten und durch d-NRW vielfältig unterstützten Kompetenzzentrums Digitale Verwaltung (KDV). An dem 2008/2009 durchgeführten Vorhaben waren Städte, Kreise und Rechenzentren beteiligt. Die Arbeiten wurden qualitätssichernd durch die KGSt begleitet, die inhaltliche Beratung und Moderation erfolgte durch die Firma b.i.t.consult. Im Zuge dieser Zusammenarbeit sollten zwei wesentliche Fragen geklärt werden: Können – erstens – kommunale Geschäftsprozesse in einheitlicher Form beschrieben („modelliert“) werden? Und lassen sich darauf aufbauend womöglich – zweitens – diese Geschäftsprozesse selbst vereinheitlichen, also interkommunal standardisieren? Im Ergebnis konnten beide Fragen bejaht werden.

Die Dokumentation der Prozesse erfolgte unter Rückgriff auf eine zuvor bereits in einzelnen Projekten verwendete Darstellungsform, die dann zum KDV-Fachmodellierungsstandard („FaMoS“) weiterentwickelt worden ist. Die Methode umfasst zum einen unterschiedliche Detaillierungsebenen (Modellarchitektur) zur Dokumentation von Geschäftsprozessen und zum anderen die zur grafischen Darstellung erforderlichen Symbole und Regeln (Notation). Die verwendeten Symbole orientieren sich an der Business Process Modelling Notation (BPMN) als dem hierzu inzwischen etablierten internationalen Standard. In einem Nachfolgeprojekt wirkten über 20 Verwaltungen an der Dokumentation und Vereinheitlichung weiterer Geschäftsprozesse mit.

Weitere Informationen zu FaMoS (Modellierungshandbuch mit Anlagen, White Paper, Shapes, Erfahrungsbericht etc.) sind zu finden unter <http://www.d-nrw.de/projekte/kdv>.

Ohne die mit dem Technikeinsatz verbundenen Aufgaben oder gar die Bedeutung der IT zu schmälern, lässt sich feststellen, dass die Schaffung der für die hier dokumentierten interkommunalen Vorhaben erforderlichen technischen Voraussetzungen nicht mehr die wesentliche Herausforderung darstellt. Verwaltungen verfügen über leistungsfähige IT-Infrastrukturen, die sich für die organisationsübergreifende Zusammenarbeit nutzbar machen lassen. Gewisse Einschränkungen sind noch bezüglich der Verfügbarkeit von DMS und Workflow-Funktionalitäten zu machen. Deren Potenziale sind inzwischen aber bekannt, so dass auch diese Systeme in absehbarer Zeit zur zeitgemäßen IT-Ausstattung einer Verwaltung zählen werden. Nun gilt es, die Leistungsfähigkeit der IT durch Entwicklung und Umsetzung weiterer organisatorischer und personeller Konzepte für die interkommunale Zusammenarbeit weiter auszuschöpfen.

4. Rechtliche Ausgestaltung

Die Ausführungen zum rechtlichen Gestaltungsbedarf der Einzelprojekte in Teil B weisen zwei Schwerpunkte auf: Erstens geht es um die rechtliche Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit selbst und zweitens um Rechtsfragen, die sich aus dem Gegenstand der Kooperation ergeben.

Die Vorhaben des Modellversuchs haben in vier Fällen auf das Instrument der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung als rechtliche Basis der Zusammenarbeit zurückgegriffen. Vereinbarungen wurden in Nordlippe für die Vernetzung der Bürgerbüros und zur Kooperation auf dem Gebiet der Gemeindesteuern, für das Finanzzentrum Baumberge und die Servicestelle Personal abgeschlossen. Für das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung war eine derartige Vereinbarung bislang nicht erforderlich. Ob es zum Abschluss einer weiteren Vereinbarung zum Gebäudemanagement in Nordlippe kommt, bleibt abzuwarten.

Die Ergebnisse des Modellversuchs könnten damit zu dem Schluss führen, dass die rechtlichen Voraussetzungen und Instrumente für interkommunale Kooperationen unterhalb der gemeinsamen Gründung rechtlich selbstständiger Einheiten vorliegen und es diesbezüglich keinen weiteren Handlungsbedarf gibt. Allerdings ist mehrfach die Natur dieser Vereinbarungen kritisiert worden, die in der Regel auf die Federführung eines Partners hinausliefen und insofern einer Kooperation auf Augenhöhe entgegen stünden. Tatsächlich unterliegt die Arbeit der Servicestelle Personal der Dienst- und Fachaufsicht des Landrats des Kreises Warendorf und die Tätigkeit des Finanzzentrums Baumberge der des Kämmerers aus Nottuln. Als Möglichkeit der Einflussnahme der übrigen Partner sehen die abgeschlossenen Vereinbarungen Lenkungsgruppen mit wesentlichen Entscheidungsbefugnissen vor, in denen die Partner gleichberechtigt vertreten sind.

Ob die Kritik am Instrument der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung dauerhaft Bestand haben wird und wie ihr gegebenenfalls Rechnung getragen werden kann, wird zu beobachten bzw. in anderen Zusammenhängen zu klären sein. Unter Umständen sind Forderungen nach Augenhöhe auch noch einem Bild von Verwaltung geschuldet, die in der Regel alles selbst erledigt und bei der die Delegation an andere Dienstleister, seien sie nun öffentlicher oder privater Natur, die Ausnahme darstellt. Insofern erscheint es nicht ausgeschlossen, dass langfristig das Augenmerk auf die Gestaltung professioneller Leistungsbeziehungen mit spezialisierten Dienstleistern gelenkt wird und demgegenüber der Wunsch nach gleichberechtigter Teilhabe an der Entscheidungsfindung über die Modalitäten der Leistungserbringung in den Hintergrund tritt.

Sofern es sich um die Einbindung privater Dienstleister handelt, geht es heute schon um die Gestaltung marktüblicher Zulieferer-Abnehmer-Beziehungen. Weiterer rechtlicher Klärungsbedarf bestand bezüglich steuerlicher und vergaberechtlicher Fragestellungen. In Warendorf wurde für die Servicestelle Personal eine Ausschreibungspflicht durch Rückgriff auf beamtenrechtliche Bestimmungen verneint. Mit dem zuständigen Finanzamt wurde geklärt, dass die Kooperation in ihrer jetzigen Form auch keine neuen steuerlichen Pflichten begründet. Beim Finanzzentrum Baumberge wurde ebenso verfahren. Für das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung erfolgt vor dem Übergang zum Echtbetrieb eine Ausschreibung, was den gleichberechtigten Zugang der Bieter zur Dokumentation der Projektergebnisse voraussetzt.

Hinsichtlich der Inhalte der interkommunalen Kooperation zeigte sich insbesondere beim Shared Service Center Digitale Postbearbeitung, dass zur Beweiskraft elektronischer Akten und zur Aufbewahrungspflicht eingescannter Papierdokumenten noch Regelungsbedarf besteht. In Nordlippe wurde für die „neue Form der gemeinsamen Aufgabenerledigung“ vorgesehen, dass „bereits nach einem Jahr eine Überprüfung der praktischen Erfahrungen unter Einbeziehung der zugrundeliegenden Erwartungen erfolgen soll.“ (§ 7 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung). Aus diesem Grund wurde die in Nordlippe dazu geschlossene öffentlich-rechtliche Vereinbarung bis 2014 befristet.

II. Schlussfolgerungen für die Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit

Aussichtsreiche Felder für interkommunale Zusammenarbeit sind hinlänglich bekannt. Diese Feststellung lässt sich mit Blick auf die hier dokumentierten Projekte und die zahlreichen Hinweise auf zurückliegende oder geplante Kooperationen der mitwirkenden Kreise, Städte und Gemeinden guten Gewissens treffen. Doch die hier und andernorts praktizierten Kooperationen markieren noch längst nicht das Ende der Möglichkeiten. Mit fortschreitender Entwicklung der IT ergeben sich immer neue Optionen für die Optimierung von Geschäftsprozessen sowie für den Umgang mit und den Zugriff auf Daten und Wissensbestände. Damit eröffnen sich weitere Felder für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen, für die Einbindung privater Dienstleister und – wie das Beispiel Shared Service Center Digitale Postbearbeitung zeigt – für Kombinationen aus beidem, bei denen z.B. Städte und Kreise gemeinsam die Leistungen spezialisierter Anbieter in Anspruch nehmen.

Interkommunaler Zusammenarbeit gehört die Zukunft, das zeigen auch die im Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“ umgesetzten Vorhaben. Schon der in den nächsten zehn Jahren anstehende Personalabbau, sei er nun durch die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung, durch die demografische Entwicklung oder das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren bedingt, zwingt zum Abschied vom Bild öffentlicher Verwaltungen, in denen die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Arbeiten im Regelfall komplett selbst erledigt werden. Oder um es betriebswirtschaftlich auszudrücken: Die historisch gewachsene Leistungstiefe im öffentlichen Sektor wird sich reduzieren. Künftig wird es darum gehen, durch Kooperationen Synergie- und Bündelungseffekte und damit weitere Optionen zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der öffentlichen Leistungserbringung zu erschließen. Vernetzte IT ist der Schlüssel dazu.

Doch obwohl sich die künftige Entwicklung deutlich abzeichnet und an unterschiedlichen Stellen vielfältige Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit und weiteren Kooperationsformen vorliegen, stellen organisatorische Veränderungen unter Einschluss weiterer öffentlicher und gegebenenfalls auch privater Partner für viele Verwaltungen noch Neuland dar. Generell gilt: Die Regeln und Empfehlungen für den Erfolg von Veränderungsprozessen in Organisationen sollten auch in solchen Projekten Beachtung finden. Ergänzend dazu werden im Folgenden noch einige Schlussfolgerungen aus den Projekten des Modellversuchs gezogen.

Zuviel Information und Kommunikation gibt es nicht.

Leider gibt es keinen Maßstab für gute Kommunikation oder ausreichende Information in Veränderungsprozessen. Damit gibt es auch kein Patentrezept, wie Vorwürfen, es sei zu wenig miteinander geredet oder unzureichend über Inhalte und Vorgehen im Projekt informiert worden, begegnet werden kann. Die am Finanzzentrum Baumberge beteiligten Projektpartner haben die einzig mögliche Konsequenz formuliert: Es kann gar nicht genug kommuniziert und informiert werden. Ähnliche Erfahrungen wurden in Nordlippe gemacht, wo den Ängsten vor Rationalisierung gleich zu Beginn mit Mitarbeiterversammlungen zu allen drei Teilbereichen der dortigen Aktivitäten begegnet worden ist. Der Vorsatz, sich stets um umfassende Information zu bemühen, klingt banal und kommt doch in der Hektik des Alltags oft zu kurz. Gerade bei interkommunalen Projekten binden die gemeinsame Konzeptentwicklung, die Abstimmung der Partner untereinander und die koordinierte Umsetzung der Planungen erhebliche Kräfte und Ressourcen. Dennoch dürfen die fortlaufende Information innerhalb der mitwirkenden Verwal-

tungen und vor allem das Gespräch mit den unmittelbar betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht zu kurz kommen. Andernfalls drohen Fehlplanungen, die zwar in der interkommunal besetzten Projektgruppe hohe Zustimmung genießen, im Übrigen aber nicht umsetzbar sind.

Leisten Sie Überzeugungsarbeit für interkommunale Zusammenarbeit.

Bei allen Vorteilen interkommunaler Kooperation ist diese von Fall zu Fall auch mit Zwängen und Kompromissen verbunden, die es in dieser Form bei einem autonomen Vorgehen womöglich nicht gegeben hätte. Die Verständigung auf einen gemeinsamen Prozess zur Rechnungsbearbeitung im Projekt zum Shared Service Center Digitale Postbearbeitung ist ein Beispiel dafür. Derartige Partnerschaften sind selbstverständlich nur dann sinnvoll, wenn die Vorteile überwiegen. Bei der Umsetzung am einzelnen Arbeitsplatz sind die Erfordernisse, die sich aus der Einbindung in einen interkommunalen Verbund ergeben, unter Umständen nicht mehr ersichtlich. Manche Änderung, die verlangt wird, mag von den Betroffenen dann als unsinnig empfunden werden. Um dies zu vermeiden, sollten in der Kommunikation mit den Betroffenen auch die Gesamtzusammenhänge dargestellt werden. Dabei sollte gegebenenfalls auch klar zum Ausdruck gebracht werden, dass an manchen Stellen durchaus zusätzliche Arbeitsschritte erforderlich werden können, um Effizienz, Effektivität und Qualität eines Geschäftsprozesses in Summe verbessern zu können.

Angesichts der oben beschriebenen Notwendigkeit zur verstärkten Zusammenarbeit erscheint es auch empfehlenswert, seitens der Verwaltungsführung für den Gedanken der interkommunalen Zusammenarbeit zu werben und die Politik für derartige Vorhaben zu gewinnen. Damit kann die Offenheit für künftige Kooperationen gefördert werden. Wie das Beispiel der Bürgerbüros in Nordlippe zeigt, erfordert das Zusammenwachsen der Verwaltungen in einer Region auch den Mut zu ersten Schritten, bei denen sich die Effekte – in diesem Fall die Nachfrage durch die Bürgerinnen und Bürger – voraussichtlich erst auf lange Sicht einstellen, bei denen aber wichtige Erfahrungen für weitere Kooperationen gesammelt werden können.

Achten Sie auf (kleine) Erfolge.

„Erfolg bringt Erfolg“, ist im Zusammenhang mit Veränderungsprozessen immer wieder zu hören. Gemeint ist, dass schon während der Laufzeit eines Projektes Zwischenerfolge gesucht und kommuniziert werden sollten. Auch kleine Erfolge zeigen, dass das große Ziel näher rückt, was die Motivation zur Weiterarbeit bisweilen spürbar erhöhen kann.

Was für einzelne Projekte gilt, lässt sich auf interkommunale Kooperationen insgesamt übertragen: Erfolgreiche Partnerschaften werden gerne fortgesetzt. So wurde z.B. für das Finanzzentrum Baumberge und die Servicestelle Personal berichtet, dass diese Projekte die Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung für weitere interkommunale Kooperationen spürbar erhöht hätten und zum Teil auch schon die Felder für neue gemeinsame Vorhaben benannt worden seien.

Überfordern Sie Ihre Verwaltung nicht.

So reizvoll es auch sein mag, nach erfolgreichen Projekten gleich mit der Umsetzung weiterer Pläne durchzustarten, so sehr ist hier Augenmaß gefragt, damit einzelne Vorhaben die für den Erfolg erforderliche Zeit bleibt und die benötigten Ressourcen verfügbar sind. Auch die Überforderung der einzelnen Organisationen durch zu viel Unruhe im Zuge interkommunaler Projekte sollte vermieden werden. Ganz in diesem Sinne haben die Bürgermeister in Nordlippe und die für das Finanzzentrum Baumberge Projektverantwortlichen die Bedeutung einer für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überschaubaren und nachvollziehbaren Entwicklung betont. Erforderlich sei ein gemeinsamer Lernprozess, der Zeit benötige, um die Rahmenbedingungen für tiefgreifende und nachhaltige Veränderungen zu etablieren.

Setzen Sie die „richtigen“ Ziele.

Häufig werden 80% der gewünschten Ergebnisse in 20% der Zeit umgesetzt, während die verbliebenen 20% die übrigen 80% der Zeit in Anspruch nehmen. Nun mag diese Relation nicht immer zutreffend sein. Aus dem Prinzip leitet sich gleichwohl die Empfehlung ab, Schwerpunkte zu setzen und sich auf die Bereiche zu konzentrieren, die das Regelgeschäft bestimmen bzw. die weitreichendsten Effekte versprechen. Erfahrungsgemäß ist es in der Regel problemlos möglich, sich auf solche Schwerpunkte zu verständigen. Deutlich schwieriger ist es dann, sich in der Projektarbeit und hier vor allem in der Kommunikation mit den Fachexpertinnen und -experten nicht in Details zu verlieren. Exemplarisch kommen diese Zusammenhänge in den Analysen zum Postaufkommen in den am Shared Service Center Digitale Postbearbeitung beteiligten Verwaltungen zum Ausdruck: Wer sich auf die Optimierung des Schriftgutmanagements auf jene fünf Verwaltungsprodukte mit den höchsten Werten beim Posteingang bzw. -ausgang konzentriert, deckt bis zu 58% des eingehenden und bis zu 63% des ausgehenden Postaufkommens ab.

Ergreifen Sie die sich bietenden Gelegenheiten.

Das Finanzzentrum Baumberge, die Servicestelle Personal und auch die Partner des Shared Service Center Digitale Postbearbeitung sind sehr daran interessiert, ihre Angebote bzw. Lösungen weiteren Kommunen zugänglich zu machen. Wie von den Projektverantwortlichen der Servicestelle Personal berichtet wurde, ist das Interesse andernorts auch durchaus vorhanden, allerdings fehle es im Einzelfall an der passenden Gelegenheit, sich an der Servicestelle zu beteiligen. Dies setzt den Nachweis verbesserter Wirtschaftlichkeit voraus, der in der Regel nur dann erbracht werden kann, wenn freiwerdende Stellen nicht neu besetzt werden müssen oder Aufgaben im Zuge umfassender Umstrukturierungen verlagert werden müssen. Wer auf der Suche nach Partnern für interkommunale Lösungen ist, sollte folglich Ausschau danach halten, ob sich bei potenziellen Interessenten solche Gelegenheiten bieten. Und wer sich – umgekehrt – an einer Kooperation beteiligen will, sollte die sich bietenden Chancen auch ergreifen. Zögern zum falschen Zeitpunkt kann den Weg für viele Jahre verbauen.

Nutzen Sie die Erfahrungen anderer.

In den Projektdokumentationen ist an verschiedenen Stellen auf die mit interkommunaler Zusammenarbeit verbundenen Aufwände hingewiesen worden. Je höher diese sind, desto später

können die beteiligten Partner die Rendite ihrer Kooperation genießen. Aber nicht überall muss das Rad neu erfunden werden, stattdessen gilt es auf den verfügbaren Erfahrungen anderer aufzubauen. Dabei wird es in der Regel nicht darum gehen können, andernorts umgesetzte Lösungen einfach zu transferieren. Erstens müssen immer Anpassungen an die jeweiligen Ausgangs- und Rahmenbedingungen vorgenommen werden. Und zweitens haben die Projekte in vielen Fällen den Charakter von Organisationsentwicklungsprozessen, in denen gegenseitige Verständigung, gemeinsames Lernen und schrittweise Veränderungen erforderlich sind. Dennoch kann nennenswerter Aufwand eingespart werden, wenn auf vorliegende, idealerweise andernorts auch schon bewährte Modelle zurückgegriffen wird oder auch nur die in zurückliegenden Projekten gesammelten Erfahrungen beherzigt werden. Um die vielerorts noch ungewohnte Dynamik interkommunaler Vorhaben in den Griff zu bekommen und verbindliche Regeln für das Projektmanagement zu etablieren, kann es sich gerade in der Anfangsphase auch anbieten, Berater mit entsprechenden Erfahrungen einzubinden.

Unterstützen Sie Ihre Projektarbeit durch IT.

Die hier formulierten Empfehlungen bedürfen stets der projektbezogenen Konkretisierung. Den Abschluss soll ein handwerklicher Tipp bilden, der überall leicht umgesetzt werden kann: Für die Kommunikation zwischen den Sitzungen, den Austausch und die strukturierte Ablage von Dokumenten, Terminvereinbarungen etc. können im Internet leistungsfähige Plattformen gebucht und über den herkömmlichen Web-Browser genutzt werden. Ein nicht zu unterschätzender Effekt der Arbeit mit solchen Lösungen ist, dass die Einbeziehung aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Kommunikation sichergestellt ist. Den Teilprojekten des Modellversuchs stand eine zentral bereitgestellte Kommunikationsplattform zur Verfügung. Die Erfahrungen zeigen: Es bedarf hier und da zwar der Eingewöhnung an die angebotenen Funktionalitäten, anschließend können solche Plattformen die Projektarbeit aber wirkungsvoll unterstützen.

III. Wissenschaftliche Gesamtschätzung

Im Folgenden wird eine reflektive Gesamtschau der Projekte vorgenommen. Hilfreich ist eine Betrachtung entlang des Projektverlaufs, um nicht nur das Ergebnis, sondern auch den Weg der Umsetzung zu erfassen. Dazu wird ein grober Orientierungs- und Analyserahmen herangezogen, der von typischen Projektphasen ausgeht: die Initiierungs-, Konzeptions-, Implementations- und Routinierungsphase. Diese Phasen sind unabhängig vom konkreten Modellvorhaben der vernetzten Verwaltung von typischen Herausforderungen und Problemen gekennzeichnet:

In der ersten Phase kommt es zur Projektinitiierung, die von bestimmten Auslösern oder Problemsituationen ausgeht. Ist der Problemdruck nicht groß genug, besteht die Gefahr, dass Projekte „verpuffen“. Die Initiierung kann durch interne oder externe Akteure induziert werden. Dabei beeinflussen externe Faktoren und interne „Mitspieler“ die Umsetzung, wie beispielsweise die externe finanzielle Projektförderung beim Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“.

In der Konzeptionsphase wird das Soll-Konzept erarbeitet, das nicht selten bereits Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen ist. Denn es konkretisieren sich Umsetzungsvorstellungen; den Beteiligten wird klar, worum es geht. Es besteht generell die Gefahr, dass die Unterstützung abnimmt. Gerade die Einführung der vernetzten Verwaltung führt zu einer Veränderung von Organisationen. Bei der Konzeption gibt es bereits zahlreiche Verzögerungstaktiken, die sich im Einzelfall allesamt rational begründen lassen, so dass sich die Akteure auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Die Konzeption schließt mit der vorläufigen Entscheidung über die Ausgestaltung der umzusetzenden Lösung.

Die organisatorische und technische Umsetzung ist wieder von neuen Akteuren geprägt. In der Regel werden spätestens jetzt die Mitarbeiter der Arbeitsebene eingebunden, da sie unmittelbar von den Veränderungen betroffen sind. Die Veränderungswirkung der zuvor erarbeiteten Konzepte wird jetzt allen deutlich und die eigene Betroffenheit plastischer. Dementsprechend können mit diesem „Praxistest“ der Planung weitreichende Änderungen an dem Konzept zulasten der Innovation verbunden sein; insbesondere wenn die Interessen der nunmehr beteiligten Akteure bislang nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Erweisen sich die konzipierten Veränderungen aus Sicht der Beteiligten als unzumutbar, werden sie versuchen, im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel Vermeidungsstrategien zu entwickeln. Es wird beispielsweise versucht, alte Kontakte und Abläufe in die neuen vernetzten Leistungsstrukturen „hinüberzuretten“, um möglichst die alten Strukturen zu erhalten.

Erst wenn eine gewisse Routinisierung eingetreten ist, lässt sich schlussendlich beurteilen, ob es zu den erwarteten Verbesserungen gekommen ist. Neue Organisations- und Kommunikationsformen werden ausbalanciert. Hinzu kommt, dass insbesondere bei E-Government analoge Vorgänge vorgehalten werden, die eine Routinisierung erheblich erschweren. In dieser Phase wird das Finanzierungsproblem relevant, wenn die Projektgelder ausgeschöpft sind und die neuen Formen jetzt eigenfinanziert werden müssen. Je nach Grad der Routinisierung und der Machtverhältnisse besteht demnach immer die Gefahr, dass die Innovation in den alten Modus zurückfällt.

Die dargestellten Phasen dienen als Orientierung für die Einschätzung des Gesamtprojektes und tragen zu einem dynamischeren Projektverständnis bei. Gerade bei Projekten wie dem

Modellversuch „Vernetzte Verwaltung“, in dem nicht nur Akteure aus einer Verwaltung, sondern auch aus anderen Verwaltungen und Externe mit ganz unterschiedlichen Handlungsrationitäten, Interessen und Zielen aufeinander treffen, ist eine solche Perspektive hilfreich, nicht zuletzt, um auch die jeweilige Projektkomplexität abzubilden.

Initiierungsphase

Das vordergründige Ziel aller Projekte war nicht unbedingt Kosten zu sparen, sondern die gemeindliche Leistungsfähigkeit zu erhalten. Denn es hatte sich gezeigt, dass gerade in kleineren Gemeinden bestimmte Kompetenzen kaum aufrecht zu erhalten. So erwies es sich besonders in Urlaubs- oder Krankheitsfällen als schwierig, bestimmte Aufgaben zeitnah zu erfüllen. Überdies sind die fachlichen Anforderungen in einzelnen Aufgabenbereichen in den letzten Jahren durch gesetzliche Änderungen gestiegen (Stichwort NKF oder öffentliches Dienstrecht) und haben nicht selten die gemeindliche Leistungsgrenze berührt. Insofern sollten in allen Projekten mittels durchdachter und IT-basierter „Vernetzungsstrukturen“ die Leistungsfähigkeit der Gemeinden und die Qualität der Leistungserbringung erhöht werden. In einem Teilprojekt ging es zum anderen darum, Bürgerservices über Gemeindegrenzen neu zu organisieren.

Damit bestand in allen Projekten ein mehr oder weniger starker Problemlösungsdruck, der über die allgemeine und immer währende Zielsetzung der Kosteneinsparung hinausging. Einen zusätzlichen Anreiz bedeutete die finanzielle Unterstützung mit Mitteln aus dem GFG, die vor dem Hintergrund des Modellcharakters („einer für alle“) gewährt wurde.

Zu den Projekten in den Gemeinden kam es, weil die politische und/oder die Unterstützung der jeweiligen Verwaltungsführungen vorhanden waren. Denn Erfahrungen zeigen, dass ohne politische Unterstützung zu Beginn der Aktivitäten, Projekte kaum eine Chance zur erfolgreichen Umsetzung haben. Die Konstituierung der Projekte (Aufbau von Projektstrukturen, Verteilung von Verantwortung, Konkretisierung von Zielen etc.) gestaltete sich dennoch als Herausforderung. Insbesondere zeichnete sich schon in dieser Phase ab, dass es nicht einfach sein würde, die Vielzahl der Akteure aufeinander abzustimmen. Es mussten Modi einer organisationsübergreifenden und kooperativen Projektarbeit gefunden werden, was sich in einigen Projekten als zeitaufwändig erwies. Dabei stellte sich als wichtig heraus, Formen der Zusammenarbeit zu finden, die eine Aufgabenerledigung auf „Augenhöhe“ ermöglichten. Gerade wenn die Größe und die fachliche Kompetenz der beteiligten Verwaltungen und Akteure zu heterogen sind, besteht die Gefahr, dass die gesamte Projektstruktur in eine Schiefelage gerät, die es bereits zu Beginn des gemeinsamen Vorhabens zu verhindern gilt.

Konzeptionsphase

Allen Projekten ist eine umfassende Konzeptionsphase vorangegangen, in der im Wesentlichen das zu bündelnde Leistungsspektrum und die Art der Bündelung und Zusammenarbeit festgelegt wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Abgrenzung von Prozessen und die Einigung auf gemeinsame Abläufe mit dazugehöriger Standardisierung zwischen den Projektbeteiligten sehr aufwändig waren. Zunächst war genau festzulegen, welche Prozesse gemeinsam ausgeführt werden sollen, um sich dann auf einen gemeinsamen Ablauf und inhaltliche Standards zu verständigen.

Die Einigung auf einheitliche Abläufe stellt eine Grundvoraussetzung für die vernetzte Verwaltung dar, weil sonst eine effiziente Bündelung nicht möglich ist. Mit anderen Worten, je weniger die Projektbeteiligten es schafften, sich auf gleichartige Abläufe zu einigen, desto geringer waren später die zu erwartenden Effizienz- und Qualitätsgewinne. Insbesondere haben die Projekte gezeigt, dass Shared Services eine „kritische Bündelungsmasse“ erfordern, was in der Konzeptionsphase festgelegt wurde. Werden beispielsweise nur wenige Prozesse an einer Stelle gebündelt, können Dysfunktionalitäten auftreten, wie die Entstehung von kostenaufwändigen Doppelstrukturen und -zuständigkeiten.

Insgesamt hat sich in den Projekten gezeigt, dass die Mitarbeiter der Arbeitsebene schon in der Konzeptionsphase einzubinden sind, wenngleich hierdurch unter Umständen gewisse Bedenken zu frühzeitig in das Projekt hineingetragen werden. Denn aus Perspektive der Arbeitsebene lassen sich immer „gute Gründe“ finden, warum gerade die eigenen Arbeitsprozesse sich nicht für die Abwicklung in vernetzten Strukturen eignen.

Bei der näheren Betrachtung einzelner Aufgaben und Prozesse hat sich generell gezeigt, dass gerade die Unterstützungsprozesse (Finanzen, Personal, Immobilienmanagement) sehr unterschiedlich ausgeführt werden, so dass der Abstimmungsaufwand entsprechend hoch war. Das ist insofern ein Widerspruch, weil vor allem Unterstützungsprozesse als besonders für Shared-Service-Konstruktionen geeignet gelten, zumal sich hier hohe Skaleneffekte erzielen lassen. Bei der Konzeption haben aber gerade Unterstützungsprozesse zunächst durch langwierige Abstimmungen zu einem höheren Aufwand geführt, weil hier ein geringerer Grad an Reglementierung als beim Kerngeschäft der Verwaltung (z.B. Bürgerdienste) vorliegt. Bei den Projekten, die einen geringeren Aufwand mit der Prozessabstimmung und -erhebung betrieben haben, war es schwieriger, in der Umsetzung zu einer sauberen Arbeitsteilung zu gelangen. Einsparungen in der Konzeption haben sich nicht selten als Schwierigkeiten im späteren Betrieb erwiesen.

Damit war in der Konzeption die Bündelungsbreite und Bündelungstiefe von besonderer Bedeutung. Dabei entstand immer wieder die Frage, an welcher Stelle bei einzelnen Prozessketten entscheidungshaltige Bestandteile anfangen und an welcher Stelle die Autonomie der Partner beeinträchtigt wird. Dass dieser Aspekt in einigen Projekten kontrovers diskutiert wurde, liegt auch darin, dass gerade von der Bündelungsbreite und -tiefe für die Beschäftigten starke Veränderungen ausgehen.

Eine unterschiedliche Bedeutung hatten in der Konzeption IT-Anwendungen. Obgleich die vernetzte Verwaltung nur bei entsprechender IT-Unterstützung umsetzbar ist, wurden IT-Fragen in einigen Projekten nicht immer ausreichend eng an den Prozessanforderungen orientiert behandelt. Es wurden zwar frühzeitig die kommunalen und/oder privaten IT-Dienstleister einbezogen, allerdings mit unterschiedlicher Intensität. Es hat sich gerade in der Konzeptions- und Entwicklungsphase gezeigt, dass die Zusammenarbeit und klare Definition von notwendigen IT-Funktionalitäten rechtzeitig zu kommunizieren sind. Das war auch auf unterschiedliche Fachexpertisen zurückzuführen: Die Organisationsleute und IT-Experten mussten eine Verständigung herstellen. Dabei mussten IT-Dienstleister ihre Rolle erst im Projekt finden. Für IT-Fragen gilt das gleiche wie für die Prozesskonzeption: Wurde zu spät auf IT-Fragen Bezug genommen, haben sich die Probleme später durch eine unzureichend unterstützte IT-Abwicklung bei den Prozessen gezeigt. Waren die Projekte dagegen sehr von IT-Fragen dominiert, bestand die Gefahr, organisatorische Aspekte vernachlässigen.

Den Abschluss der konzeptionellen Arbeiten bildete meist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, in der die wesentlichen Eckpunkte der Konzeption zwischen den Beteiligten festgeschrieben wurden. Für fast jedes Modell wurden teilweise recht umfangreiche und detaillierte Basiskonzeptionen gefertigt, die es zu implementieren galt.

Implementation

Nachdem die Konzeptionsarbeiten abgeschlossen waren, begann die organisatorische und technische Realisierung, also die Hinführung zu den neuen Strukturen. Dabei fiel der Koordinations- und Steuerungsaufwand, der auch bei der Implementation entsteht, oftmals höher aus als erwartet. Denn in den Projekten, die umgesetzt wurden, kamen neue Akteure hinzu und die Arbeitsebene kam verstärkt ins Spiel. In dieser Phase mussten jetzt auch die organisatorischen Änderungen vorgenommen werden, so dass es besonders auf das Change Management ankam. Veränderungsdimensionen gab es bei den Shared-Service-Center-Projekten in zweierlei Hinsicht: zunächst musste eine neue Organisationseinheit als Bündelungsinstanz gegründet werden, so dass es an dieser Stelle zur entsprechenden Reorganisation kam. Darüber hinaus mussten die Mitarbeiter in den beteiligten Verwaltungen bzw. Gemeinden Aufgaben abgeben, was auch auf Bedenken und Widerstände stieß. Mitarbeiter standen vor der Herausforderung, neue Formen der Zusammenarbeit zu finden und zu einem neuen organisationsübergreifenden Aufgabenverständnis zu gelangen. Das galt sowohl für diejenigen, die Aufgaben abgegeben haben als auch bei der Neugründung der Dienstleistungszentren.

In den neu eingerichteten Dienstleistungszentren war es erforderlich, Mitarbeiter von u.U. unterschiedlichen Kommunen als neue organisatorische Einheit zu etablieren. War die formale Gründung schnell zu erreichen, galt es nun die „innere Gründung“ und Fusion sicherzustellen. Prozesse mussten nun innerhalb des Dienstleistungszentrums neu gestaltet werden. Ein Mitarbeiter äußerte sich, dass es nicht mehr „seine Verwaltung“ sei, was auch auf die emotionalen Befindlichkeiten der Veränderung verweist. Die innere Fusion stellt einen nicht zu unterschätzenden Aufwand dar, weil hiervon wesentlich die Leistungsfähigkeit des Dienstleistungszentrums abhängt. Insbesondere kam es darauf an, dass die Prozesse konsolidiert in einer Organisation ablaufen und dass nicht etwa Heterogenität unter „einem Dach“ abgebildet wird. Tendenziell sind in allen Projekten die organisatorischen Veränderungsdimensionen sowie der Aufwand für die Einpassung der neuen vernetzten Verwaltung in die bestehenden Verwaltungsstrukturen unterschätzt worden. Es zeigte sich, dass gerade bei Projekten der vernetzten Verwaltung rechtzeitig ein auf den Vernetzungscharakter abgestimmtes Change Management erforderlich war.

Routinisierungsphase und Transfer

Die vernetzte Verwaltung entfaltet erst dann ihre Wirkung, wenn sie als neue Arbeitsstruktur fest etabliert ist, als selbstverständlich wahrgenommen und von den Mitarbeitern „gelebt“ wird. Ein solcher Stand konnte bei Projektabschluss in Anbetracht der kurzen Projektzeit noch nicht erreicht werden. In den Projekten mit Umsetzungsaktivitäten liegen zwar arbeitsfähige Strukturen vor, die jedoch weiter zu professionalisieren sind. Insbesondere bedarf es einer genauen Prozessabgrenzung und Arbeitsteilung zwischen den Beteiligten. Die Projekte sind erst nach

einer Routinisierungs- und Stabilisierungsphase sicher transferierbar, d.h. verlässlich auf andere Kommunen übertragbar.

Der Transfer der Projektergebnisse kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: Die erste Variante ist, dass auch andere Verwaltungen die Leistungen der neu aufgebauten Shared Services (Digitale Poststelle, Finanzzentrum und Servicestelle Personal) als Kunden in Anspruch nehmen. Diese Variante ist jedoch in der gegenwärtigen Phase noch nicht umfassend möglich, da noch Standardisierungsanpassungen in der Leistungserbringung und teilweise auch eine intensivere IT-Unterstützung notwendig sind.

Überdies sind Steuerungsfragen zu berücksichtigen: Beispielsweise sind Preise für die Leistungserbringung festzulegen, die sich an realen Kosten orientieren sollten. Hinzu kommt, dass die Abgabe von Services bei einem Dienstleistungszentrum ergebnisorientierte Verträge, so genannte Service Level Agreements (SLA), erfordert, die bisher noch nicht überall vorliegen. Denn die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen bilden nur die Basis für die Einrichtung eines gemeinsamen Dienstleistungszentrums, für den professionellen Vertrieb der entwickelten Dienste sind SLA erforderlich.

Eine weitere Variante des Transfers besteht darin, dass Kommunen aus NRW in anderen Regionen des Landes selbst eigene Dienstleistungszentren aufbauen. Hierfür können die Projekterfahrungen und -erkenntnisse des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ bereits genutzt werden. Der zeitliche und Management-Aufwand dafür darf jedoch nicht unterschätzt werden, so dass vorher genau zu überlegen ist, ob nicht besser ein Anschluss an ein bereits vorhandenes betriebsfähiges Dienstleistungszentrum in Frage kommt. Pointiert formuliert: Einkauf geht vor Eigenproduktion.

Ergebnisse mit Schlussbetrachtung

Bei allen im Rahmen des Modellversuchs „Vernetzte Verwaltung“ durchgeführten Projekten zeigte sich deutlich, dass das Management der Einführung vernetzter Verwaltungen anspruchsvoll, zeitaufwändig und durch zahlreiche Herausforderungen gekennzeichnet ist. Die Projekte des Modellversuchs, in denen es zum Ende des Modellvorhabens zu einer sichtbaren Umsetzung kam, sind als positiv einzuschätzen, weil in einer vergleichsweise kurzen Projektlaufzeit eine Umsetzung neuer Formen von Verwaltungsmodellen gelang. Dazu zählen die Servicestelle Personal im Kreis Warendorf, das Finanzzentrum Baumberge sowie das Shared Service Center Digitale Postbearbeitung. Beim Projekt der nordlippischen Gemeinden ist der ganzheitliche Ansatz hervorzuheben, der jetzt in der Folgezeit noch besser umzusetzen ist.

Mit Ausnahme des Projektes „Digitale Postbearbeitung“ sind die IT-Potenziale noch nicht ausreichend ausgeschöpft worden, was damit zusammenhängt, dass dieses Projekt von vornherein stärker als IT-Projekt konzipiert war. Die anderen Projekte waren vorrangig eher organisatorisch angelegt.

Werden Projekte stark von der IT-Seite her kommend aufgesetzt, sind sie nicht selten von Technikfaszination geprägt, so dass organisatorische Fragen leicht aus dem Blickfeld geraten. Sind Projekte sehr von einer Organisationsidee getragen, werden nicht selten IT-Fragen vernachlässigt. Beide Phänomene waren auch im Modellversuch zu beobachten. Hier ist es wichtig, jeweils nachzusteuern bzw. nachzubessern und entsprechende IT- bzw. organisatorische Maßnahmen weiterzuentwickeln.

Insbesondere hat sich gezeigt, dass die größte Herausforderung darin lag, über Organisationsgrenzen hinweg zusammenarbeiten. Die Arbeit in organisationsübergreifenden Projektteams bedeutet für viele Verwaltungen bereits einen kulturellen Wandel, erst recht, wenn sie so dezidierte Veränderungen mit sich bringt. Für den Aufbau einer vernetzten Verwaltung ist ein intensives und auf die Vernetzung abgestimmtes Change Management erforderlich, was sich in allen Projekten gezeigt hat. Denn vernetzte Projekte sind durch eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsweisen und Rationalitäten – selbst innerhalb der Verwaltungen – gekennzeichnet, die es zu beachten gilt. Diese sind durch entsprechende Kommunikationsmechanismen, gemeinsame Zielvereinbarungen und ein gemeinsames Aufgabenverständnis „aufzufangen“.

Neben einer umfassenden IT-Unterstützung und der Berücksichtigung von organisatorischen und Governance-Aspekten ist Personalmanagement ein wichtiger Erfolgsfaktor. Das Personal muss auf die entsprechenden Veränderungen vorbereitet werden. Nicht nur die Strukturen, sondern auch das Personal muss netzwerkfähig sein. Das gilt sowohl für Führungskräfte, als auch für die Mitarbeiterebene. Die veränderten Strukturen waren für einzelne Mitarbeiter, die in den neuen Strukturen arbeiten, auch mit persönlichen sowie emotionalen Herausforderungen verbunden, die zusätzlich zu einer Verunsicherung geführt haben. Die Führungskräfte sind daher besonders gefordert, die neuen Formen der vernetzten Verwaltung zu kommunizieren.

Insgesamt sind die einzelnen Projekte als gut konzipiert einzuschätzen und als ambitioniert und zukunftsweisend anzusehen – insbesondere im Vergleich zur übrigen kommunalen Landschaft, wo de facto nur vereinzelt Ansätze einer vernetzten Verwaltung erkennbar sind.

In der Privatwirtschaft werden durch die Einrichtung von Shared Service Centern Kosteneinsparungen von 20-30 % prognostiziert, die relativ schnell durch sog. Skaleneffekte generiert werden können. Ob diese sich auch in den Modellprojekten realisieren lassen, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Es kommt im weiteren Verlauf der Vernetzungsaktivitäten darauf an, dass die jeweiligen Projekte weiterentwickelt werden. Denn die Projekte werden noch nicht als selbstverständliche und fortwährende Neuerung in der Verwaltung wahrgenommen. Durch Managementmaßnahmen sind sie jetzt mit entsprechenden Konsolidierungen in eine Routinisierungsphase zu überführen.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass Shared Service Center und andere Formen der vernetzten Verwaltung neue Formen von IT ermöglichter Kooperation darstellen, die jedoch anspruchsvoll in der praktischen Umsetzung sind. Es handelt sich um ambitionierte Organisationsmodelle, die nicht ohne weiteres mit der geübten kommunalen Praxis und Denkweise in Übereinstimmung stehen. Sie erfordern insofern einen Bruch, als sie auch ein vernetztes Denken und Handeln aller Beteiligten erfordern. In jedem Fall halten neue Formen vernetzter Verwaltung, welcher Art auch immer, ein besonders hohes Modernisierungspotenzial bereit. Die erreichten Projektergebnisse sind insgesamt – auch in Anbetracht der Rahmenbedingungen – als fortgeschritten und auch beachtlich zu bezeichnen. Sie zeigen die neuen Möglichkeiten auf und haben auch am Ende des Projektes bereits zu unmittelbaren Verbesserungen geführt. Für die Weiterentwicklung sind Prozesse genau abzugrenzen und die IT-Unterstützung weiter voranzutreiben. Mit anderen Worten, die aufgebauten Dienstleistungszentren müssen ihre Leistungen „vertriebsfähig“ gestalten, damit diese auch von anderen Kommunen abgenommen werden.