

Evaluation einer Methodik zur standardisierten Abbildung von Verwaltungsprozessen

Silke Holzmüller-Laué¹ und Kati Häger²

Abstract: Prozessmanagement (GPM) stellt zunehmend in der öffentlichen Verwaltung ein Instrument von wachsender Bedeutung dar, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden. Das auf Bundesebene initiierte Projekt „Föderales Informationsmanagement (FIM)“ des IT-Planungsrates schlägt für Verwaltungsverfahren einen Standardisierungsrahmen der Informationsbausteine Leistungen, Formulare und Prozesse vor. Um die Durchsetzung des Prozessmanagement in der Verwaltung auf eine breite Basis zu stellen, wurden die FIM-Ansätze in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) für die ausführende Ebene im Rahmen des „Kooperativen Informationsmanagement (KIM.MV)“ weiterentwickelt. Dieser Beitrag beschreibt die auf verschiedenen Prozessoptimierungsprojekten basierende Evaluation des KIM.MV-Standardisierungsvorhabens für den Baustein Prozesse.

Keywords: Evaluation, Föderales Informationsmanagement, Kooperatives Informationsmanagement, Prozesse, Prozessmanagement, öffentliche Verwaltung.

1 Einleitung

Die demografische Entwicklung, eine angespannte Haushaltslage, gestiegene Kundenerwartungen aber auch die organisatorisch-technische Entwicklung machen eine Überprüfung der Effizienz von Verwaltungsabläufen erforderlich. Prozessmanagement bietet dazu eine standardisierte Methode, die bereits seit Jahren in der Industrie und Privatwirtschaft etabliert ist und zunehmend auch in der öffentlichen Verwaltung an Bedeutung gewinnt. Ziel der Prozessorientierung ist es, durch Verbesserung der Prozessabläufe die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bei einer gleichbleibenden bzw. verbesserten Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu erhöhen, um so z. B. die Zufriedenheit der Verwaltungskunden (Bürger, Unternehmen, Verwaltungsorganisationen) zu steigern und schneller auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können.

In einer prozessorientierten Verwaltungsorganisation stehen die Ergebnisse des Verwaltungshandelns und die damit verbundenen Abläufe, welche als Prozesse verstanden werden, im Vordergrund. Die Einführung von Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung ist eine organisatorische Herausforderung und erfordert eine

¹ DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Organisations- und Prozessberatung, Lübecker Straße 283, 19059 Schwerin, s.holzmueller-lae@dvz-mv.de

² DVZ Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Organisations- und Prozessberatung, Lübecker Straße 283, 19059 Schwerin, k.haeger@dvz-mv.de

Neuausrichtung des Verwaltungshandelns. Sie vollzieht den Paradigmenwechsel von der herkömmlichen aufgaben- und funktionsorientierten Organisation zu einer prozessorientierten Organisation, die Leistungen bereichsübergreifend, auch über Behörden-grenzen hinweg, erbringt. Mit dem veränderten Verständnis, Verwaltungsleistungen als Dienstleistungen für Bürger, Unternehmen oder andere Verwaltungseinheiten zu sehen, rückt der Prozess der organisationsübergreifenden Leistungserstellung in den Fokus (Ende-zu-Ende-Ansatz). Verwaltungskunden sind Prozessbeteiligte, die stärker in die Prozesse integriert werden müssen als bisher, um die gesetzten Ziele (E-Government-Gesetz [EGovG]) zu erreichen. Prozessmanagement bietet hierbei Methoden und Werkzeuge, um Prozesse zu erheben, zu dokumentieren, zu gestalten, zu optimieren, auszuführen, zu steuern und stetig zu verbessern. Trotz vielfältiger Bestrebungen und Initiativen wird Prozessmanagement meist nur in ausgewählten Bereichen der Verwaltungen eingesetzt und ist vor allem in Landesbehörden kaum etabliert [PWC14].

Das Projekt „Föderales Informationsmanagement (FIM)“ des IT-Planungsrates hat sich zum Ziel gesetzt, die für Verwaltungsverfahren relevanten Informationen bzgl. Leistungen, Prozesse und Formulare zwischen Bund, Ländern und Kommunen auf freiwilliger Basis zu harmonisieren [FIM13]. Das FIM-Standardisierungskonzept soll die Qualität der Informationen erhöhen sowie den redaktionellen Aufwand deutlich reduzieren. Die Etablierung einer gemeinsamen Infrastruktur auf fachlich-redaktioneller und organisatorischer Ebene stellt ein weiteres, wesentliches Projektziel dar. [ITPR14]

Unter Federführung des Ministeriums für Inneres und Sport M-V wurde der FIM-Standardisierungsansatz aufgegriffen und in Empfehlungen für eine Vorgehensweise bei der Einführung und Weiterentwicklung von Prozessmanagement in den Verwaltungen M-V integriert. In einem kooperativen Projekt ist die FIM-Methodik für die Vollzugs-ebene weiterentwickelt worden, um durch Standardisierung das Prozessmanagement in den öffentlichen Verwaltungen auf eine breite Basis zu stellen. [PzMMV]

Dieser Beitrag beschreibt die auf verschiedenen Prozessoptimierungsprojekten basierende Evaluation dieser Methodik zur standardisierten Abbildung von Verwaltungsprozessen aus M-V.

2 Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung

Die von pwc und IMTP 2014 herausgegebene Studie [PWC14] analysiert den aktuellen Stand der öffentlichen Verwaltung zum Prozessmanagement. Bescheinigt wird der Verwaltung durch die Studie, die Bedeutung von Prozessmanagement erkannt zu haben (80,4% setzen Prozessmanagement ein), aber es bisher nur in punktuellen, kurzfristigen Maßnahmen umzusetzen. Dabei wird der aktuelle Stand der methodischen Umsetzung als sehr heterogen beschrieben, z. B. bzgl. der eingesetzten Notation oder der Dokumentation (nur 16,8% nutzen eine Bibliothek, ansonsten eher papierbasiert). Heterogenität verhindert Vergleichbarkeit, Nachnutzbarkeit sowie eine organisations- und ebenenübergreifende Harmonisierung.

Es sind Instrumente erforderlich, welche die existierenden Ergebnisse aus Optimierungsprojekten des operativen Prozessmanagements in einen ganzheitlichen strategischen Ansatz überführen, um langfristig und kontinuierlich den genannten Herausforderungen begegnen zu können. Maßnahmen, welche die Kooperation, den Wissensaustausch und die behördenübergreifende Harmonisierung unterstützen, sind besonders hilfreich. Zusätzlich wird in der Studie betont, dass eine Verankerung des Prozessmanagements im Behördenmanagement für eine erfolgreiche Etablierung unabdingbar ist.

2.1 Instrumente

Neben bewährten allgemeinen GPM-Instrumenten wurden andere auf die speziellen Anforderungen und Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten.

1. **Verwaltungsspezifische Prozessnotationen:** Neben den allgemeinen Prozessnotationen wie z. B. Ereignisgesteuerte Prozessketten (EPK), Business Process Model and Notation (BPMN) oder Unified Modeling Language (UML) wurden für die öffentliche Verwaltung spezielle Notationen entwickelt, die besonders die fachliche Modellierung des dokumenten- und informationsbezogenen Verwaltungshandelns erleichtern sollen.
 - **PICTURE** ist eine Methode zur Modellierung und Beschreibung von Verwaltungsabläufen, deren Kern 24 vordefinierte Prozessbausteine bilden [Becker07]. Das Bausteinkonzept zielt auf Standardisierung, wodurch insbesondere Vergleichbarkeit und Analysierbarkeit erreicht werden sollen. Der hohe Abstraktionsgrad einiger Bausteine sowie der Verzicht auf explizite Verzweigungen führt zu relativ groben Prozessbeschreibungen, die für eine technische Umsetzung nicht geeignet sind. Obwohl es sich um eine auf einen Anbieter beschränkte proprietäre Notation ohne offenes Austauschformat handelt, ist diese Methode auf Grund ihrer Einfachheit und leichten Verständlichkeit gerade im kommunalen Bereich gut verbreitet. [NFIM13]
 - Der Kommunale **Fachmodellierungsstandard** FaMoS wurde speziell für die Modellierung kommunaler Prozesse entwickelt. Dabei wird ein eingeschränktes Symbolset des Notationsstandards BPMN um zusätzliche an die Zielgruppe angepasste Symbole erweitert. Die große Anzahl von Symbolen führt zu sehr detaillierten Modellen, die zeitaufwendig zu erstellen sind [HoLa10]. FaMoS ist auf die Darstellung der organisatorischen Abläufe ohne Berücksichtigung von Kommunikationswegen beschränkt [NFIM13]. Obwohl FaMoS nur von wenigen Tools unterstützt wird (kein offenes Austauschformat), wird auch diese Notation im kommunalen Bereich relativ oft eingesetzt.
2. **Austauschplattformen für die öffentliche Verwaltung**

Prozessbibliotheken für die öffentliche Verwaltung sind ein wichtiges Instrument für organisationsübergreifende Kollaboration und stoßen vor allem bei kommunalen

Verwaltungen auf Interesse. Sie werden primär zum Erfahrungsaustausch genutzt, eröffnen aber auch Nachnutzungseffekte für Prozessmodelle. Zu nennen sind hier vor allem das Prozessregister der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) oder das des Freistaates Sachsen.

In der öffentlichen Verwaltung der Schweiz setzt man auf eine Standardisierung der GPM-Vorgehensweise, um die elektronische Zusammenarbeit („Vernetzte Verwaltung“) zwischen Behörden und von Behörden mit Privaten, Unternehmen und Organisationen zu erleichtern (eCH-Standard). Es werden Rahmenkonzepte, Standards und Hilfsmittel zum GPM bereitgestellt. Das eCH-Rahmenkonzept [eCH-0138] definiert die einheitliche Beschreibung und strukturierte Dokumentation von Aufgaben, Leistungen, Prozessen und Zugangsstrukturen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. [AhWa14]

2.2 Einführung Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung von M-V

In M-V wurden in den letzten Jahren besondere Anstrengungen unternommen, um Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren und damit einen Grundstein für ein effizientes und bürgernahes Verwaltungshandeln zu bilden [DPMV].

Das Büro kooperatives E-Government (BKE) stellte 2012 ein Methodenhandbuch (inkl. der Themen Prozesslandkarte, Rollenkonzept, Prozesslebenszyklus, Vorgehensmodell Prozessoptimierung) für die Einführung von Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung in M-V zur Verfügung. In einem Folgeprojekt wurde die Praxistauglichkeit der empfohlenen Vorgehensweise von verschiedenen Behörden validiert, indem Prozessoptimierungsprojekte kooperativ durchgeführt wurden [WIWI14]. Schulungen und Coaching unterstützten die Behörden zudem zur eigenständigen Fortführung von Prozessmanagement über das Projekt hinaus. Ausgehend von einem zunächst offenen Ansatz ohne Vorgabe von Modellierungssprache oder -werkzeug wurde im Ergebnis BPMN 2.0 als gemeinsame Sprache für Prozesse festgelegt, um die Zusammenarbeit zu erleichtern und ein arbeitsteiliges Erstellen der Prozessmodelle zu ermöglichen. Des Weiteren wurde der Wunsch nach einer gemeinsamen Prozessmanagement-Software geäußert, so dass daraufhin das Folgeprojekt zum Aufbau einer gemeinsamen Prozessmanagement-Infrastruktur initiiert wurde. Den Verwaltungen in M-V steht damit ab 2016 ein weiteres wichtiges Instrument zur Verfügung, um Prozessmanagement nachhaltig und effizient realisieren zu können.

3 Föderales Informationsmanagement (FIM)

Das Projekt FIM (nachfolgend „FIM“ genannt) betrachtet die drei Informationsbausteine Leistungen, Formulare (Daten) und Prozesse sowie ihre Interaktionen, um Synergien bei der Ausführung von Verwaltungsleistungen auf allen föderalen Ebenen zu erschließen. FIM selbst steuert oder koordiniert nicht einzelne E-Government-Vorhaben, sondern gewährleistet Transparenz, Zusammenarbeit und Transaktion zwischen diesen.

Inhaltlich beschäftigt sich FIM mit der standardisierten Abbildung von bundesgesetzlichen Regelungen, den sogenannten Stamminformationen. Diese Grundidee basiert auf der Tatsache, dass 80% der Leistungen der öffentlichen Verwaltung auf Bundesgesetzgebung beruhen, und sich somit ein erheblicher Effizienzgewinn erzielen lässt, wenn die Informationen Top-down bereitgestellt werden.

Der **Baustein Formulare** fokussiert den standardisierten Austausch von formular- und dokumentenbasierten Informationen. Formulare ermöglichen der Verwaltung strukturiert und standardisiert Informationen zu erfassen (Antragsformulare) sowie bereitzustellen (Bescheide). FIM unterscheidet zwischen den Input- und Output-Dokumenten, die einen verwaltungsinternen oder verwaltungsexternen Ursprung haben. Steckbriefe zu verwaltungsinternen Formularen können durch Stammformulare (Zusammenstellung von Formularfeldern und Regeln) detailliert beschrieben werden. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor und Treiber bei der Etablierung des bundesweiten Informationsmanagements ist auch die Verknüpfung der Formulardaten mit den Prozessinformationen.

Der **Baustein Leistungen** greift für die Definition und Beschreibung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung auf die Ergebnisse des E-Government-Vorhabens LeiKa zurück, in dem der bereits etablierte Leistungskatalog (LeiKa) entwickelt wurde. Durch die einheitliche Zuordnung von verbindlichen LeiKa-Schlüsseln werden Leistungen im gesamten föderalen Verwaltungsgebiet vergleichbar. Die Leistungsbeschreibungen haben eine für alle föderalen Ebenen festgelegte fachliche Struktur und einheitliche Beschreibungsfelder, so dass sie auch inhaltlich gleich behandelt werden können.

Ein Prozess beschreibt die Aktivitäten, die zur Erbringung einer Leistung notwendig sind. Die eindeutige Zuordnung eines LeiKa-Schlüssel zum Prozess gibt den Ordnungsrahmen vor. Unterschiedlichen Informationsbedarfen Rechnung tragend, sieht FIM im **Baustein Prozesse** verschiedene Detaillierungsstufen (DS) zur Abbildung von Verwaltungsprozessen vor. Ausgehend von einem Prozesssteckbrief (DS1 - einfache Beschreibung eines Prozesses in strukturierter Textform) können Prozessinformationen eher abstrakt als Stammprozess (DS2) aber auch sehr feingranular auf der Ebene des Vollzugs (DS3) dargestellt werden. Der Stammprozess bildet mittels acht normierter, typisierter Verwaltungsaktivitäten, den sogenannten Referenzaktivitätengruppen (RAG), die allgemeingültigen Zusammenhänge basierend auf gültigen Rechtsnormen ab (Details in [FIM13]). Ein Stammprozess kann durch beliebig viele Lokalprozesse (DS3) detailliert werden, die aber über das Bundesprojekt nicht reglementiert werden. Der aus dem Gesetz abgeleitete einheitliche Prozesszuschnitt soll eine sinnvolle und effektive Nachnutzung sichern.

4 Kooperatives Informationsmanagement (KIM.MV)

Bisher waren kommunale Verwaltungstätigkeiten in den rund 11.000 Kommunen Deutschlands auf die lokale Aufgabenerfüllung ausgerichtet. Die immer leistungsfähigere Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglicht, diese Verwaltungs-

tätigkeiten ebenenübergreifend zu standardisieren und miteinander zu vernetzen. Daraus resultierende Nachnutzungseffekte vermeiden Doppelarbeit und unterstützen einen Vergleich und Erfahrungsaustausch. Deshalb wird für die Verwaltungen in M-V der FIM-Gedanke im Kontext „Kooperatives Informationsmanagement (KIM.MV)“ auf der DS3 weiterentwickelt. Im Wesentlichen verfolgt der **KIM.MV-Baustein Prozesse** folgende Ziele:

1. Förderung der verwaltungsübergreifenden Kooperation durch einheitliches Prozessverständnis
2. Verbesserung der Nachnutzungsmöglichkeit von Prozessmodellen
3. Verbesserung der Vergleichbarkeit von Prozessen mit Auswertungen von Kennzahlen, Prozessreporting
4. Verbesserung der Auswertbarkeit bzgl. Schnittstellen, Medienbrüchen, verwendeten Prozessaktivitäten, ähnlichen Prozesssequenzen
5. Minimaler Aufwand bei der Erstellung und Pflege
6. Überprüfung der Rechtskonformität von Verwaltungshandeln
7. Entwicklung von Referenzprozessen zur sukzessiven Durchsetzung von (IT-)Standards (über Fachlichkeiten hinweg)
8. Standardisierung von Schnittstellen zwischen Partnerprozessen

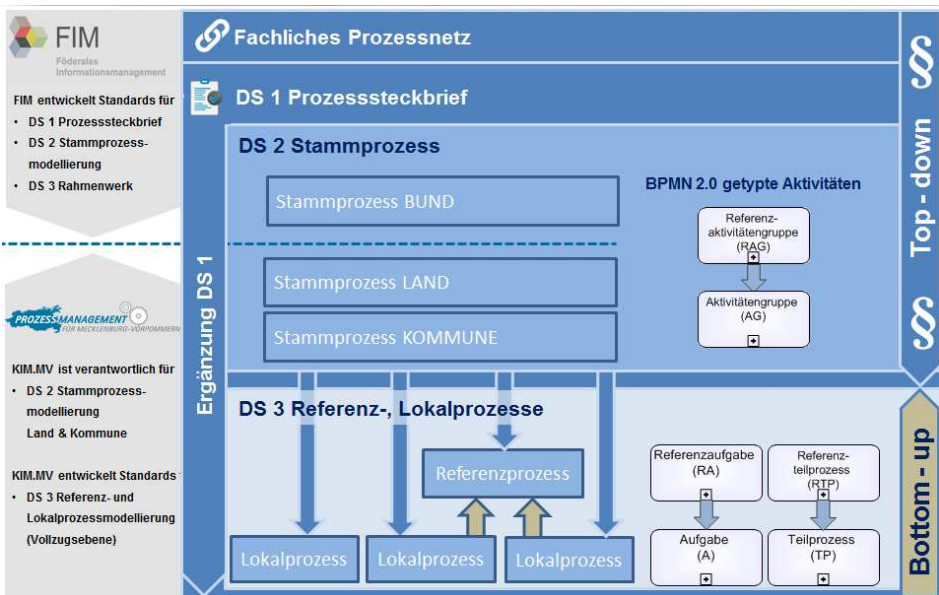


Abbildung 1 Erweiterung der FIM Methodik in die Vollzugsebene (KIM.MV)

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird eine übergeordnete Strukturierungsebene „Fachliches Prozessnetz“ eingeführt. Das Prozessnetz enthält alle zusammenhängenden Prozesse des relevanten Fachthemas. Dabei wird zwischen den durch das Fachgesetz definierten Prozessen (Fachprozesse) und weiteren auf die Leistung einflussnehmenden Prozessen (Satellitenprozesse) unterschieden.

Ein Lokalprozess in der DS3 (Vollzugsebene) adaptiert den im Stammprozess beschriebenen Ablauf auf die Lokalspezifika einer ausführenden Organisation. Die Lokalprozesse beinhalten demnach neben den lokal eingesetzten IT-Fachverfahren bspw. auch Informationen zu den jeweils ausführenden Stellen. Durch die feingranulare Ausmodellierung der im Stammprozess beschriebenen Aktivitäten wird die Rechtskonformität auf der DS3 sichergestellt. Allerdings können sich in der Praxis Empfehlungen für Abläufe herauskristallisieren, die von der Rechtssetzung zwar abweichen, aber durchaus zu wertvollen Effizienzsteigerungen führen können. Diese Abweichungen werden im Lokalprozess farblich gekennzeichnet.

Ein Stammprozess kann in der Vollzugsebene unterschiedlich umgesetzt werden, so dass sich entlang der Verwaltungskaskade unterschiedliche Lokalprozesse ergeben können. Durch den Bezug zu den Rechtsnormen nimmt der Stammprozess stets eine stabile Ausgangsbasis für die Top-down Betrachtung ein. Aus Bottom-Up Sicht können Behörden aber auch mehrere Lokalprozesse zu einem gemeinsamen, übergreifenden Referenzprozess konsolidieren. Dieser ist methodisch der DS3 zuzuordnen.

Die DS3-Prozesse werden über 24 verwaltungsspezifische Typen von Aufgaben, den sogenannten Referenzaufgaben (RA), einheitlich strukturiert. Die Referenzaufgaben stellen Attribute bereit, um detailliertere Informationen zu dokumentieren und auszuwerten. Diese Attribute unterteilen sich in Kernattribute, die allen Aufgabentypen zugeordnet sind, und aufgabentypspezifische Attribute. Zur Bündelung von Aufgaben sind wiederum Teilprozesse erlaubt. Um jedoch eine einheitliche und somit vergleichbare Strukturierung der Prozesse auch auf der DS3 zu erreichen, dürfen die Teilprozesse nur den Typ einer RAG (DS2) einnehmen.

Auf der DS3 wird ein im Vergleich zur DS2-Modellierung erweitertes Set an BPMN 2.0 Elementen (z. B. weitere Typen von Verzweigungen, Zwischenereignisse) empfohlen, dessen Umfang mit den detaillierteren Informationsbedarfen der DS3 korreliert.

5 Evaluation

Das FIM-Konzept [FIM13] liegt derzeit noch nicht finalisiert vor, so dass eine Evaluation der KIM.MV-Erweiterung noch nicht auf einer abschließenden Beurteilung der praktischen Anwendbarkeit von FIM aufbauen kann. Deshalb wurde die im folgenden beschriebene Untersuchung auf den FIM-Baustein Prozesse ausgeweitet, auch wenn

den Autorinnen bewusst ist, dass sich wesentliche Vorteile und Potenziale der FIM-Methodik gerade aus dem Zusammenspiel der drei Bausteine ergeben. Die im Folgenden dargelegten Erkenntnisse entstanden in verschiedenen Prozessoptimierungsprojekten, welche die Autorinnen in der Landesverwaltung sowie im kommunalen Umfeld durchgeführt haben.

5.1 Vorgehensweise

Aus den jeweils relevanten Handlungsgrundlagen (gesetzliche Grundlagen, Verwaltungsvorschriften) wurde ein fachliches Prozessnetz abgeleitet. Die Prozesse wurden durch den Prozesssteckbrief beschrieben. Da derzeit kaum Bundes-Stammprozesse existieren, wurden entsprechende Landes-Stammprozesse basierend auf gültigen Rechtsnormen erstellt. Dazu wurden die durch die FIM-Methodik vorgeschlagenen standardisierten RAGs verwendet. Diese Stammprozesse wurden aus Bottom-Up-Sicht als Lokalprozesse ausdetailliert, welche die lokalen Spezifika und Rahmenbedingungen präzise abbilden. Grundlage hierfür waren lokale Handlungsgrundlagen, Formulare sowie die in Interviews erhobenen und anschließend optimierten Verwaltungsabläufe. Zur Modellierung der DS3-Prozesse wurden die in KIM.MV vorgeschlagenen 24 Referenzaufgaben verwendet.

5.2 Evaluation FIM - Prozesse

Die Evaluationskriterien wurden ausgehend von den drei primären FIM-Zielen definiert:

1. die verwaltungsebenen-, zugangskanal- und fachbereichsübergreifende Unterstützung der fachlichen, redaktionellen und technischen Interoperabilität von Leistungs-, Formular- und Prozessinformationen der öffentlichen Verwaltung,
2. die standardisierte Übersetzung von Rechtssprache in eine Vollzugssprache,
3. die Verringerung des redaktionellen Aufwands bei der Erstellung und Pflege dieser Informationen durch Umsetzung eines ebenenübergreifenden Redaktionskonzepts.

Ziel 1. Interoperabilität

1.1. Führt die FIM-Methodik zu einer homogenen Darstellung gleicher Sachverhalte?

Die acht vorgegebenen RAGs (Bausteinkonzept) tragen zu einer einheitlichen Strukturierung bei. Auch die Reduzierung des BPMN-Elementesets unterstützt das Ziel, im Ergebnis gleiche Modelle trotz Erstellung durch unterschiedliche Personen zu erhalten. Jedoch lassen Gesetzestexte mitunter Interpretationsspielraum zu, sind unterschiedlich abstrakt beschrieben, und geben die Reihenfolge der Aktivitäten nicht immer eindeutig vor, so dass unterschiedliche Darstellungen entstehen können. Für eine einheitliche Darstellung sind daher weitere Konventionen erforderlich, wie z. B. dass unabhängige Aktivitäten stets parallel zu modellieren sind.

1.2. Sind alle notwendigen Informationsbedarfe bedienbar?

Die gesetzlichen Vorgaben von z. B. IT-Systemen können durch die reduzierte FIM-BPMN nicht visualisiert, sondern nur über Attribute erfasst werden. Zukünftige Validierungen müssen zeigen, ob eine Erweiterung der FIM-BPMN ggf. notwendig ist.

Ziel 2. Übersetzung der Rechtssprache in eine Vollzugssprache

2.1. Ist die Ableitung des Prozesszuschnitts aus dem Gesetz praktikabel und eindeutig? Sind Rechtsnormen als Basis für eine Modellierung des Prozessablaufs geeignet?

Die Vorgabe des Prozesszuschnitts aus der DS1/DS2 ermöglicht einen interorganisationalen Vergleich auf Ebene der Lokalprozesse. Die Ableitung aus dem Gesetz ist prinzipiell praktikabel, hängt aber sehr von der Detaillierung der Rechtsnorm ab. Der LeiKa kann zur Beantwortung der Frage, wie viele Prozesse sich aus einem Gesetz ergeben, hinzugezogen werden. Leider hat sich dies in der Evaluation nur teilweise bewährt. Der LeiKa wurde in der Vergangenheit unter einer anderen Prämisse erstellt, so dass er aus FIM-Sicht zum heutigen Stand unvollständig ist. Eine kontinuierliche Weiterführung des LeiKa wird deshalb im Zusammenhang mit der FIM-Methodik empfohlen.

2.2. Definiert FIM Übersetzungsregeln von der Rechts- in die Vollzugssprache?

Im Feinkonzept [FIM13] finden sich darauf keine Antworten. Übersetzungsregeln werden benötigt, da sonst Experten- und Erfahrungswissen im jeweiligen Fachgebiet erforderlich ist. Hier müsste die Methodik geschärft werden. In der KIM.MV-Methodik wird dazu die Strukturierungsebene Prozessnetz mit Fach- und Satellitenprozessen eingeführt.

2.3. Sind die definierten RAGs für die Prozesse der öffentlichen Verwaltung geeignet?

Für das dokumenten- und informationsbezogene Verwaltungshandeln sind die sieben definierten RAG in den betrachteten Evaluierungsprozessen ausreichend, allerdings ist z. B. für alle Tathandlungen die Joker-RAG verwendet worden. Es wird deshalb vorgeschlagen, für praktische Tätigkeiten eine weitere RAG einzuführen.

2.4. Ist die FIM-BPMN für die Abbildung der Rechtsnormen geeignet?

Die Einschränkung des Elementumfangs führt gerade in der Einführungsphase des Prozessmanagements zu besserer Verständlichkeit der Modelle. Interpretationsfehler werden vermieden und Verwaltungsmitarbeiter fühlen sich nicht überfordert. In den Evaluationsprozessen allerdings fehlten Zwischenereignisse (z. B. für gesetzlich definierten Fristen) sowie Datenspeicher (z. B. für IT-Systeme).

Ziel 3. Verringerung des redaktionellen Aufwands

3.1. Stabilität der Informationen

Die Prozesse bleiben über einen längeren Zeitraum valide, da durch die zugrunde

liegenden Rechtsnormen ein stabiles Bezugssystem gegeben ist. Die Prozesse ändern sich nur, wenn das Gesetz sich ändert. Das Attribut „gesetzliche Grundlagen“ ermöglicht eine Identifikation der von einer Gesetzesänderung betroffenen Prozesse bis in die Vollzugsebene. Dadurch wird die Gesetzesfolgenabschätzung erleichtert.

3.2. Allgemeingültigkeit und Übertragbarkeit

Die in den Stammprozesse enthaltenen gesetzlichen Grundlagen werden auf die Lokalprozesse übertragen und gelten für alle betroffenen Organisationen. Auch wenn in der Praxis aufgrund der fehlenden Bundesredaktion dieser Punkt noch nicht wie angedacht umgesetzt ist, konnte der Ansatz bestätigt werden, indem ein Stammprozess aus dem Bundesgesetz abgeleitet und in zwei Kommunen die Lokalprozesse erstellt wurden.

3.3. Effektivität durch Arbeitsteilung

Der gesetzesbasierte Prozesszuschnitt ermöglicht die arbeitsteilige Erstellung der Modelle bzw. eine Nachnutzung existierender Modelle. Eine strukturierte Ablage in einem recherchierbaren Prozessregister ist Voraussetzung für jegliche Art der Nachnutzung, aber derzeit noch nicht global verfügbar.

5.3 Evaluation KIM.MV-Baustein Prozesse

Auch für die Erweiterung der Methodik für die DS3 wurden die Prüfkriterien aus den Zielen (Abschnitt 4) abgeleitet.

Ziel 1. Förderung der verwaltungsübergreifenden Kooperation

1.1. Einheitliche Modellierungssprache

In der Validierung des Methodenhandbuchs „Prozessmanagement in M-V“ ergab sich als ein wichtiges Projektergebnis die Empfehlung für eine einheitliche Prozesssprache (BPMN 2.0), um das gegenseitige Verständnis zu verbessern und die „Übersetzungsaufwände“ zu minimieren.

1.2. Einführung von gemeinsamen Konventionen

Die KIM.MV-Methodik führt den Ansatz der Standardisierung durch typisierte Bausteine fort, in dem elementare Verwaltungsaufgaben in der Vollzugsebene durch 24 Typen klassifiziert werden. Die definierten Aufgabentypen haben denselben Detaillierungsgrad, so dass die Betrachtung der Aufgaben verwaltungsübergreifend auf konstanter und vergleichbarer „Flughöhe“ erfolgt. Damit können beliebige verwaltungsübergreifende Prozesse kooperativ durch das Zusammensetzen von standardisierten Prozess-Puzzleteilen entstehen, was die Effizienz von Kooperationen im Prozessmanagement entscheidend vorantreiben kann.

Ziel 2. Verbesserung der Nachnutzungsmöglichkeit von Prozessmodellen

2.1. Standardisierte Prozessbeschreibung

Durch die Festlegung auf eine gemeinsame Modellierungssprache mit einheitlichen Konventionen wird der Aufwand von Anpassungen bei nachgenutzten Prozessmodellen deutlich reduziert, da jeglicher sprachbedingter Transformationsaufwand entfällt.

2.2. Publizität und Prozessmanagement-Software

Eine Nachnutzung von Prozessmodellen durch andere Verwaltungen setzt neben einer Standardisierung vor allem voraus, dass die Prozessmodelle für alle Interessierten zugänglich sind. Für KIM.MV wird derzeit eine zentrale Prozessmanagement-Software mit einem gemeinsamen Repository als Austauschplattform beschafft. Die dadurch gewonnene Transparenz sowie die leichte Übernahme der Prozessmodelle für lokale Anpassungen wird dadurch enorm erleichtert.

Ziel 3. Verbesserung der Vergleichbarkeit von Prozessen und Auswertungen

3.1. Gleicher Prozesszuschnitt

Erst wenn Prozessgrenzen (Anfang und Ende) klar und einheitlich bestimmt werden, lassen sich Kennzahlen und Auswertungen von Prozessen vergleichen. Der KIM.MV-Baustein Prozesse konkretisiert FIM durch Festlegungen, wie sich ein Prozessnetz von fachlich zusammengehörenden Prozessen zusammensetzt.

3.2. Gleiche Strukturierung

Die im Stammprozess normierten Aktivitätengruppen liefern die Struktur für die instanziierten DS3-Vollzugsprozesse. Die Kennzahlen der DS3-Prozesse können zu den korrespondierenden Aktivitätengruppen des Stammprozesses aggregiert werden. Bundesweit lassen sich so die Kennzahlen der DS3-Vollzugsprozesse aktivitätengruppenscharf auf der DS2 vergleichen. Der KIM.MV-Baustein Prozesse stellt zudem weitere gleich-granulare Aufgabentypen zu einer einheitlichen vertikalen und horizontalen Strukturierung der DS3-Prozesse zur Verfügung. Teilprozesse sind erlaubt, sofern sie einem Typ einer RAG der DS2 entsprechen. Auf diese Weise ist auf der DS3 die Vergleichbarkeit von Verwaltungsaufgaben im Vollzug sichergestellt.

3.3. Gleiche Attribute

Die normierten Aktivitäten werden durch vordefinierte Attribute (z. B. Kennzahlen, Softwaresystem) näher beschrieben. Die Attribute sind automatisiert auswertbar und durch den gleichen Prozesszuschnitt und die gleiche Strukturierung der Prozesse vergleichbar.

Ziel 4. Verbesserung der Auswertbarkeit bzgl. Schnittstellen usw.

4.1. Normierte Typisierung von Aktivitäten

Durch die Visualisierung der Verwaltungsabläufe lassen sich im Prozessmodell sehr schnell Schnittstellen erkennen. Die Prozessanalyse kann jedoch zusätzlich durch automatisierte Prozessauswertungen und -reports unterstützt werden. Dies ist jedoch insbesondere von der Qualität der Attributdaten abhängig. Der KIM.MV-Baustein Prozesse unterstützt dies insbesondere durch die 24 Referenzaufgaben. Pflichtattribute pro Aufgabentyp garantieren die Auswertbarkeit. Bestimmte Verwaltungsaufgabentypen deuten auf Medienbrüche oder Schnittstellen hin. Durch die Typisierung von Aufgaben lassen sich zudem Wiederholungen von aufeinanderfolgenden Tätigkeiten leicht identifizieren und als typische Prozesssequenzen in anderen Prozessen wiederverwenden. Die Standardisierung von Prozesssequenzen ist damit auch eine Ausgangsbasis für die Durchführung als Shared Services.

Ziel 5. Minimaler Aufwand bei der Erstellung und Pflege

5.1. Effektivität bei Prozesserstellung

Durch die Übernahme der Stammprozesse aus der redaktionellen Kaskade wird der Aufwand zur Erstellung der DS3-Prozesse erheblich reduziert. Die Verwendung derselben Modellierungssprache (BPMN 2.0) durch FIM und KIM.MV vermeidet Übersetzungsaufwände. Mit BPMN 2.0 als DS3-Standard und einer gemeinsamen Prozessmanagement-Software unterstützt der KIM.MV-Baustein Prozesse den Austausch, die arbeitsteilige Erstellung sowie die Nachnutzung von Prozessen zwischen den Behörden.

5.2. Kooperation

Für eine flächendeckende Etablierung von Prozessmanagement ist die effiziente Kooperation zwischen Behörden unabdinglich. Im KIM.MV-Baustein Prozesse wird derzeit ein landesweites Organisationsmodell entwickelt, das u.a. die Steuerung der Referenzprozesserstellung als zentrale Aufgabe verortet.

Ziel 6. Überprüfung der Rechtskonformität von Verwaltungshandeln

6.1. Praktikabilität

Durch die Instanziierung der DS3-Prozesse aus dem DS2-Stammprozess werden die zugrunde liegenden Rechtsnormen übernommen. Ein direkter Abgleich zwischen den in der Aktivitätengruppe hinterlegten Rechtsnormen mit dem im DS3-Prozess detailliert beschriebenen Ablauf auf der Vollzugsebene ermöglicht eine effiziente Überprüfung der Rechtskonformität des Verwaltungshandeln ohne aufwendiges Recherchieren. Des Weiteren kann beim Hinzuziehen des Stammprozesses bei der DS3-Prozesserstellung verhindert werden, dass Sachverhalte, die verbindlich in gesetzlichen Regelungen verankert sind, bei der Modellierung der DS3-Prozesse vergessen oder weggelassen werden.

Ziel 7. Entwicklung von Referenzprozessen

7.1. Vergleichbare Lokalprozesse

Der KIM.MV-Baustein Prozesse unterscheidet in der DS3 die Lokal- und die Referenzprozesse. Sofern ein Prozess für mehr als zwei Organisationen gilt, handelt es sich um einen Referenzprozess. Dieser kann Bottom-Up auf Grundlage fachlich vergleichbarer Lokalprozesse erstellt werden. Durch die im KIM.MV-Baustein Prozesse festgelegten Konventionen werden Lokalprozesse einheitlich beschrieben, so dass eine Abstraktion der verwaltungsübergreifend gleichen Aufgaben in Form eines Referenzprozesses effektiv vorgenommen werden kann.

7.2. Zentrale Steuerung und Kooperation

Die Priorisierung von zu erstellenden Referenzprozessen ist im Organisationsmodell verortet. Derzeit werden Vorschläge für Referenzprozesse zentral ausgewertet, deren Erstellung kooperativ und verwaltungsübergreifend erfolgen soll.

Ziel 8. Standardisierung von Schnittstellen zwischen Partnerprozessen

8.1. Normierung von Aktivitätentypen und Attributen, sowie Daten

Manche Aufgabentypen implizieren Schnittstellen zu anderen Prozessen, die durch Attribute näher beschrieben werden. Solche Schnittstellen können automatisch identifiziert werden. In Anlehnung an FIM werden auch in KIM.MV die Prozesse und Formulare enger verzahnt, so dass der Datenaustausch zwischen lokalen Partnerprozessen schneller identifiziert, besser analysiert und übergreifend standardisiert werden kann.

5.4 Ergebnisse

BPMN ist für die Modellierung von Verwaltungsprozessen gut geeignet. Sie ist übersichtlich, lesbar und erfüllt alle wesentlichen Informationsbedarfe der Verwaltung. Die Einschränkung der FIM-BPMN muss weiter überprüft werden, ggf. werden weitere Elemente zur Abbildung der Rechtsnormen benötigt. Durch das hohe Abstraktionsniveau sind FIM-Stammprozesse aber wiederum managementtauglich.

Der Top-Down-Ansatz gewährleistet einen gleichen Prozesszuschnitt und ermöglicht somit eine vielfältige Wiederverwendbarkeit der Prozessmodelle. Die einheitliche Prozessvisualisierung der DS2 erlaubt eine eindeutige Identifikation von Unterschieden in den Vollzugsprozessen der DS3. Die standardisierte Modellierung über die redaktionelle Kaskade reduziert den Aufwand für das Erstellen und die Pflege der Prozessmodelle erheblich. Kommunale Verwaltungen erwarten eine Aufwandsreduktion auf 40-50% durch die Nutzung der vorhandenen Stammprozesse (Schätzung).

In allen untersuchten Beispielprozessen zeigte sich, dass die Standardisierung zu einem homogenen Detailgrad und einer einheitlichen Strukturierung der Prozesse führt, was

Vergleichbarkeit und Nachnutzbarkeit ermöglicht. Die RAGs sind nur für dokumenten- und informationsbezogene Verwaltungstätigkeiten geeignet. Tathandlungen müssen durch die „Joker“-RAG abgebildet werden. Dies ist nicht ausreichend. Weiterhin sollte geprüft werden, ob die dokumentenbezogene Sichtweise auf das Verwaltungshandeln im Hinblick auf elektronischen Rechtsverkehr und E-Akte noch zeitgemäß ist oder einige RAGs einer Anpassung in Bezeichnung und Bedeutung erfordern.

Neben den Ergebnissen zu den genannten Prüfkriterien haben sich während der durchgeführten Untersuchungen weitere Erkenntnisse ergeben:

- Ein Soll-Prozess kann auch vom Stammprozess abweichen, wenn z. B. langfristig die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden müssen.
- Es kann als Vorgehensweise empfohlen werden, die Ist-Prozesse über die RAGs der DS2 einheitlich zu strukturieren. Dies erleichtert anschließend den IST-SOLL-Vergleich sowie die Prüfung auf Gesetzeskonformität des Ist-Prozesses.
- Die Anwendung der FIM-Methodik eröffnet Wege zu weiteren Effizienzsteigerungen, z. B. wird dadurch eine effiziente Vollzugsaufwandsabschätzung zur quantitativen Bestimmung der Folgen von Rechtsvorschriften und deren vergleichender Bewertung ermöglicht. Eine langfristig anzustrebende Integration der Prozessmodellierung in das Gesetzgebungsverfahren schafft die bestmöglichen Voraussetzungen dazu. Wird direkt bei der Erstellung der Gesetzestexte gleichzeitig schon ein standardisiertes Prozessmodell erstellt, lässt sich die erforderliche Vollzugsaufwandsermittlung prozessbasiert und damit wesentlich effizienter durchführen. Neue Vorgehensweisen wie die arbeitsteilige Analyse durch mehrere ausführende Verwaltungen werden ermöglicht.

6 Zusammenfassung

Das Projekt FIM hat sich zum Ziel gesetzt, die redaktionellen und technischen Voraussetzungen für die koordinierte Erstellung und Pflege der Stamminformationen (einheitliche Beschreibung von Leistungen, Prozessen und Formulare) zu schaffen und bietet dafür einen gemeinsamen Standardisierungsrahmen. Allerdings stellen die unterschiedlichen Entwicklungsstände und –geschwindigkeiten in den FIM-Bausteinen derzeit noch eine wesentliche Herausforderung für deren Vernetzung dar.

Der Erfolgsfaktor „Kooperation“ liegt weiterhin im Ermessen der Verwaltung, jedoch unterstützt die FIM/KIM.MV-Methodik durch die Standardisierung und durch gültige Rechtsnormen als gemeinsamen Ausgangspunkt effektiv die organisationsübergreifende Zusammenarbeit. Die FIM/KIM.MV-Methodik eröffnet die Möglichkeit, die von einer Gesetzesänderung betroffenen Prozesse einfach und schnell zu identifizieren. Der durch zentrale Gesetzesänderungen verursachte enorme, dezentrale Anpassungsaufwand kann in der Vollzugsebene durch kooperative Arbeitsteilung deutlich reduziert werden.

Literaturverzeichnis

- [EGovG] Bundesministerium des Innern: Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, 25. Juli 2013, Bundesgesetzblatt, Teil I Nr. 43, 2013.
- [PWC14] pwc (Hrsg.): Prozessmanagement als notwendiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung. http://www.pwc.de/de_DE/de/offentliche-unternehmen/assets/studie-prozessmanagement-register-2014.pdf (Zugriff: 14.04.2015), 2014.
- [ITPR14] IT-Planungsrat: Föderales Informationsmanagement (FIM). http://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/Steuerungsprojekte_NEGS/FIM/fim_node.html (Zugriff: 14.04.2015), 2014.
- [PzMMV] Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern: http://www.service.mv.de/cms/DLP_prod/DLP/Servicebereich/Kooperatives_E-Government/Prozessmanagement/Flyer_Projekt_PzM_MV.pdf, (Zugriff: 14.04.2015), 2013.
- [Becker07] Becker, J.; Algermissen, L.; Pfeiffer, D.; Räckers, M.: Bausteinbasierte Modellierung von Prozesslandschaften mit der PICTURE-Methode am Beispiel der Universitätsverwaltung Münster. In: *Wirtschaftsinformatik*. 49 (2007) 4, S. 267–279, 2007.
- [NFIM13] Bundesministerium des Innern, IT-Planungsrat, Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt: Argumentationspapier Entscheidung und Begründung der Notationswahl für die Prozessmodellierung im FIM-Kontext, Berlin, Magdeburg, 2013.
- [FIM13] Bundesministerium des Innern, IT-Planungsrat, Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt: Feinkonzept FIM-Ordnungsrahmen. Entwurfsfassung vom 18.11.2013.
- [DPMV] Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern: Dienstleistungsportal. http://www.service.mv.de/cms/DLP_prod/DLP/Servicebereich/Kooperatives_E-Government/Prozessmanagement/index.jsp, (Zugriff: 15.04.2014).
- [WIWI14] Häger, K.; Korzhynska, N.: Prozessmanagement in M-V und nationale Prozessbibliothek, 9. Wismarer Wirtschaftsinformatik-Tage (WIWITA), 12.-13.06.2014, Wismar, 2014.
- [HoLa10] Högbe, F.; Lange, R.: Bausteine der Verwaltungsmodernisierung: Explorativer Vergleich von Methoden und Werkzeugen zur Visualisierung von Verwaltungsabläufen. In: Nüttgens, M.: *Arbeitsberichte zur Wirtschaftsinformatik*, 8/2010, Hamburg, 2010.
- [eCH-0138] Schaffroth, C.D.M.: eCH-0138 Rahmenkonzept zur Beschreibung und Dokumentation von Aufgaben, Leistungen, Prozessen und Zugangsstrukturen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. 2012.
- [AhWa14] Ahrend, N.; Walser, K.; Leopold, H.: Comparative Analysis of the Implementation of Business Process Management in Public Administration in Germany and Switzerland. In: 5th IFIP WG8.1 Working Conference on the Practice of Enterprise Modelling (PoEM 2012), November 7-8, 2012, Rostock, Germany