

Prozessmanagement und IT-Strategie – Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung

Abstract

Die Anwendung geeigneter Methoden des Prozessmanagement sowie die Entwicklung organisationsweiter IT-Strategien sind wesentliche Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung. Beide Aspekte sind voneinander abhängig, da die Kenntnis über konkrete Auswirkungen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auf die Abläufe der öffentlichen Leistungserstellung eine Grundvoraussetzung für strategische und operationale Investitionsentscheidungen ist. Allerdings stellt sich derzeit die noch ungenügende Verbreitung geeigneter Methoden und Werkzeuge zur Prozessmodellierung sowie der Messung von Einfluss und Nutzen der IKT als Problem im öffentlichen Sektor dar. Während klassische Konzepte des Prozessmanagement häufig auf revolutionären Top-Down-Ansätzen (Empfehlung optimierter Soll-Prozesse) basieren, wird im Rahmen des EU-Projektes PICTURE ein Bottom-Up-Ansatz entwickelt, mit welchem Verwaltungsmitarbeiter an Hand vordefinierter Prozessbausteine in die Lage versetzt werden „ihre“ Prozesse intuitiv mit Hilfe eines dialogorientierten Softwareassistenten auf hohem Detailniveau dokumentieren zu können (Ist-Zustand). Auf Basis dieser Prozessbausteine werden neben der Erkennung organisatorischer Vereinfachungspotenziale auch geeignete IKT-Funktionalitäten identifiziert und deren organisationsweiter Nutzen zur Unterstützung der Leistungserstellung gemessen. So können Empfehlungen zur evolutionären Erreichung eines individuellen Soll-Zustands generiert werden. Die dafür erforderlichen Methoden werden durch ein entsprechendes webbasiertes Tool technisch umgesetzt und stehen somit für die breite Anwendung in der Praxis zur Verfügung.

Ausgangslage und Motivation des Projekts

Die kunden- und prozessorientierte Modernisierung des öffentlichen Sektors ist eine der zentralen Herausforderungen, denen sich die Verwaltung derzeit stellen muss. Angetrieben durch die enorme Verbreitung moderner Information- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie die damit einhergehende gestiegene Erwartungshaltung von Bürgern und Unternehmen in Bezug auf Qualität und Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen, befindet sich die Verwaltung in einem kontinuierlichen, aber tief greifendem Strukturwandel. Der zunehmende Standortwettbewerb sowie nicht zuletzt der steigende Kostendruck und die daraus resultierende Forderung nach schlanken und effizienten Prozess- und Organisationsstrukturen sind die Basis für eine Vielzahl von Modernisierungsprojekten, die derzeit im Kontext des eGovernment durchgeführt werden. Im Vordergrund steht häufig die Einführung neuer Anwendungssysteme, welche einerseits die Verfügbarkeit der Services für den Verwaltungskunden und die Datenqualität erhöhen, andererseits die anfallenden Kosten zur Leistungserstellung im Back-Office langfristig senken sollen. Häufig erzielen derartige Projekte jedoch nicht die erhofften Effekte. Dafür gibt es verschiedene Ursachen.

Die erste Ursache, die an dieser Stelle genannt werden muss, ist die noch immer ungenügende Verbreitung geeigneter Techniken für Prozessmanagement und Prozessdokumentation im öffentlichen Bereich. Während einer im Rahmen des EU-Projekts PICTURE durchgeführten Umfrage gaben 77% der insgesamt 337 befragten Verwaltungseinrichtungen im deutschsprachigen Raum an, bislang keine Aktivitäten im Bereich der Prozessmodellierung zu

verfolgen und dies auch in absehbarer Zeit nicht geplant zu haben. Diese Zahl ist besonders erstaunlich, scheint sich doch mittlerweile (auch auf Grund der Erfahrungen aus der Privatwirtschaft) die Erkenntnis weitgehend durchgesetzt zu haben, dass die umfassende Kenntnis und aktive Umgestaltung von Organisations- und Prozessstrukturen auch eine Grundvoraussetzung für die Einführung und optimale Nutzung neuer IKT darstellt. Als Hauptgründe wurden in der Umfrage vor allem das Fehlen von Personal und Wissen sowie finanziellen Mitteln und geeigneten Modellierungswerkzeugen angegeben. Dies legt die Vermutung nahe, dass sich die klassischen, in der Privatwirtschaft etablierten Modellierungstechniken nicht ohne weiteres auf den öffentlichen Bereich übertragen lassen und besser geeignete Methoden derzeit nicht zur Verfügung stehen. Schaut man sich darüber hinaus die bereits existierenden Prozessdokumentationen an, kann festgestellt werden, dass die jeweils verwendeten Detail- und Abstraktionslevel sowie die genutzten Werkzeuge, Beschreibungssprachen und die gewählten Begrifflichkeiten noch immer sehr heterogen (und teilweise inkompatibel) ausgeprägt sind. Die Qualität der Modelle hängt dabei insb. vom Prozessverständnis und den Erfahrungen des Modellierers ab und kann oft nur durch das Hinzuziehen externer Berater gesichert werden.

Die zweite Ursache für das Scheitern von Projekten ist das fehlende Wissen über die mit einer IKT-Einführung tatsächlich erzielbaren Nutzeneffekte. Modernisierungsprojekte im öffentlichen Bereich sind noch immer stark abhängig von der Veränderungs- und Entwicklungsbereitschaft einzelner Organisationseinheiten (z.B. besonders innovativer Fachabteilungen) und dem Ausmaß des politischen oder ressourcenbedingten Handlungsdrucks (z.B. Kosten, Arbeitsaufwand o.ä.). Dass dabei vor allem auf die Anforderungen einzelner, federführender Fachbereiche fokussiert wird (die meist maßgeblich an der Finanzierung beteiligt und vom Projektrisiko betroffen sind), ist verständlich. Das führt aber dazu, dass oft nicht die gesamte Organisation bei der Konzeption und Einführung neuer Lösungen berücksichtigt werden kann und sich diese Lösungen anschließend nur unzureichend in existierende Systemlandschaft integrieren lassen. Es entstehen im ungünstigsten Fall weitere Silo- bzw. Inselsysteme. Grund für dieses Defizit ist die Tatsache, dass sich auf der einen Seite zwar die Anfangsinvestitionen und die daran anschließenden Betriebskosten relativ sicher und genau berechnen lassen, auf der anderen Seite aber die Auswirkungen der neuen IKT (positive und negative) auf organisationsweite Prozessabläufe, Dienstleistungsqualität und Ressourceneinsatz kaum gemessen und beurteilt werden können. Solange jedoch der Nutzen aus qualitativer und quantitativer Sicht nicht transparent ist, werden der Trend zur Zurückhaltung anhalten und anstehende Modernisierungsprojekte weiterhin von innovativen Organisationseinheiten vorangetrieben werden müssen.

Neben der bereits erwähnten Entwicklung einfach anwendbarer Prozessmodellierungstechniken ist deshalb auch die Anwendung von Methoden zur organisationsweiten Einfluss- und Nutzenbewertung von IKT-Investitionen ein wichtiger Ansatzpunkt für die zielorientierte Gestaltung der Aufbau- und Ablaufstrukturen öffentlicher Leistungserbringer.

Charakteristik der Leistungserstellung in der öffentlichen Verwaltung

Für das Verständnis des im EU-Projekt PICTURE entwickelten Lösungsansatzes ist es essentiell die Besonderheiten der Leistungserstellung in der öffentlichen Verwaltung zu verstehen. Charakteristisch für das Verwaltungshandeln im Allgemeinen ist der hohe Spezialisierungsgrad in Verbindung mit in einer starken Funktionsorientierung. Genau definierte Zuständigkeiten führen dazu, dass die Erstellung vieler Leistungen über verschiedene, dezentral erbrachte Teilleistungen erfolgt. Die daraus resultierende Anzahl zu beteiligender (interner und externer) Spezialisten bringt viele organisationale Schnittstellen mit sich und führt insgesamt zu einer starken Prozessfragmentierung. Analog dazu entstand über Jahre hinweg eine heterogene Landschaft ebenfalls stark spezialisierter

Fachapplikationen, die einerseits über eine enorme Funktionsvielfalt verfügen, andererseits aber oft nur schlecht oder gar nicht mit anderen Systemen verbunden werden können, um die aktenbezogene und papierorientierte Arbeitsweise elektronisch abzubilden. Gerade hier bieten aktuelle technische Trends, wie die Serviceorientierung, ganz erhebliche Potenziale zur Überbrückung bzw. flexiblen elektronischen Abbildung der fragmentierten Prozesse und der dezentralen Zuständigkeiten.

Betrachtet man die Prozesslandschaft im öffentlichen Sektor genauer, lassen sich zwei Sichten unterscheiden. Die Makrosicht beschreibt den allgemeinen Leistungsauftrag öffentlicher Einrichtungen. Die Mikrosicht betrachtet die Prozessstruktur der Leistungserstellung, also die Kombination der einzelnen Tätigkeiten. Vergleicht man die aus Makrosicht definierten Leistungskataloge öffentlicher Einrichtungen fällt auf, dass diese auf gleicher Verwaltungsebene häufig ähnlich oder identisch sind. Die Struktur der Leistungserstellung aus Mikrosicht hingegen ist auf Grund vielfältiger individueller Ermessensspielräume, regionaler Besonderheiten (lokale Gesetzgebung und regulierende Durchführungsbestimmungen) sowie aufbauorganisatorischer Eigenschaften sehr heterogen ausgeprägt. Das heißt, die Anordnung der zu Grunde liegenden Einzelaktivitäten zu einem Gesamtprozess ist selbst bei identischen Fachbereichen und gleichen Prozessen in unterschiedlichen Verwaltungen selten gleich (vgl. Abbildung 1).

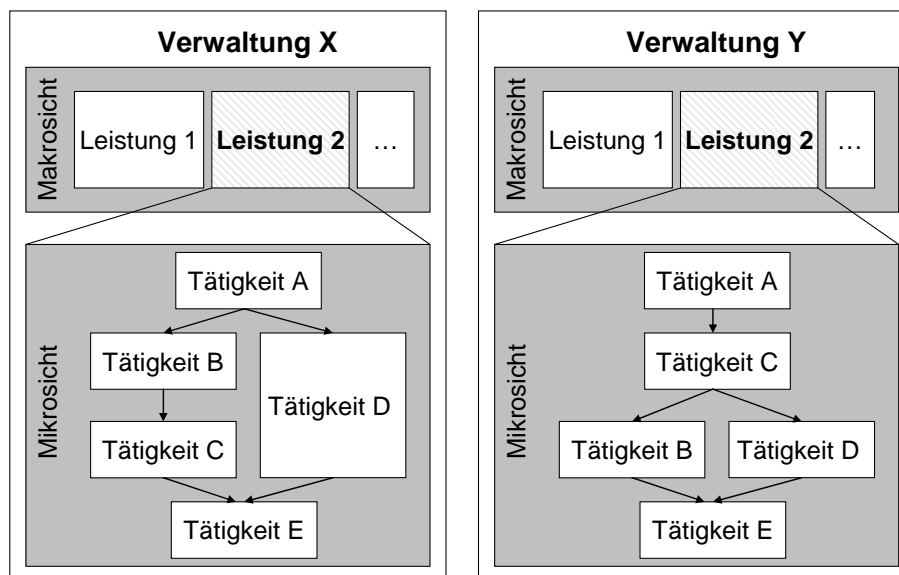


Abbildung 1: Heterogenität öffentlicher Leistungserstellungsprozesse

Die sich insbesondere aus den rechtlichen Restriktionen ergebende Beschränkung der Flexibilität gegenüber strukturellen Veränderungen steht dabei der klassischen Top-Down Vorgehensweise (wie sie bspw. durch die Adaption als allgemeingültig angesehener, optimierter Soll-Modelle im Rahmen der Referenzmodellierung und durch andere revolutionäre Veränderungsansätze realisiert wird) entgegen.

Geht man auf Mikroebene weiter ins Detail, kann allerdings beobachtet werden, dass die für die Leistungserstellung zu kombinierenden Einzelaktivitäten sogar bei unterschiedlichen Prozessen und Organisationseinheiten immer wieder identisch sind (vgl. Abbildung 2).

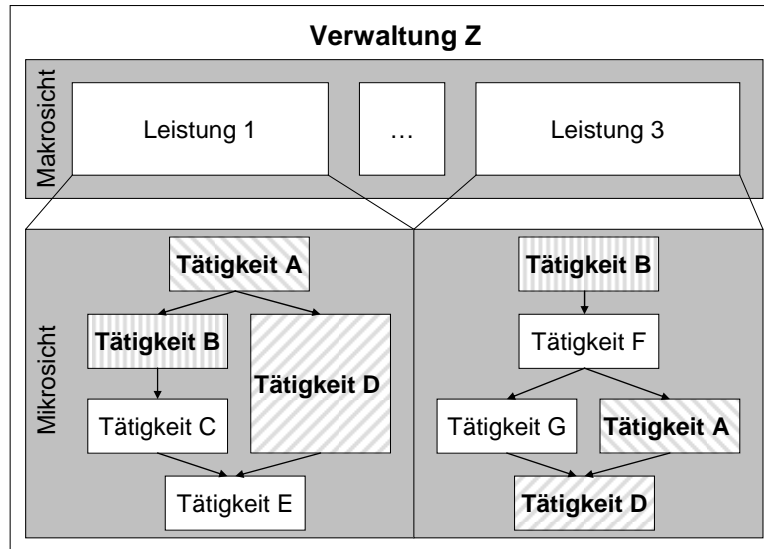


Abbildung 2: Wiederverwendbarkeit generischer Prozessbausteine

Aus diesem Grund verfolgt das EU-Projekt PICTURE einen Bottom-Up Ansatz – also die Prozessmodellierung auf Basis generischer, wieder verwendbarer Tätigkeiten. Diese werden im Folgenden als Referenzprozessbausteine bezeichnet.

Der PICTURE-Ansatz

Das Projekt PICTURE begann im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union im Februar 2006. Mit einer Laufzeit von drei Jahren und der Beteiligung von 12 Verwaltungs-, Industrie- und Wissenschaftspartnern aus sechs verschiedenen Ländern verfolgt das Projekt folgende zwei Hauptziele:

- Messung und Bewertung des Einflusses von IKT auf die Prozesslandschaft
- Identifikation von Prozessverbesserungspotenzialen durch die Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien

Dazu werden in verschiedenen Arbeitspaketen Methoden entwickelt, die letztlich in einer webbasierten Anwendung, dem PICTURE Tool, implementiert werden. Das Softwarewerkzeug dient einerseits dazu die erforderlichen Informationen (z.B. Prozessmodelle und IKT-Landschaft im Ist-Zustand, Ausprägungen spezifischer Messindikatoren usw.) dialogorientiert zu erfassen und soll andererseits Berichte erzeugen, welche verschiedene Auswertungen enthalten. Beispielsweise können darin u.a. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welches sind die Prozesse mit den meisten Medienbrüchen?
- In welchen Prozessen (und Organisationseinheiten) könnte die IKT-Funktionalität „ePayment“ verwendet werden?
- Welche Auswirkungen (quantitativ und qualitativer Nutzen) hätte die Einführung einer IKT-Funktionalität „eSignatur“ auf einen Prozess bzw. die Prozesslandschaft?

Auf diese Weise werden die Entwicklung ganzheitlicher (organisationsübergreifender) IT-Strategien ermöglicht und Investitionsentscheidungen in neue IKT operativ unterstützt. Der Berechnung entstehender Kosten steht nunmehr auch eine konkrete Bestimmung des erreichbaren Nutzens gegenüber.

Basis des Projektes und Inhalt des ersten Arbeitspaketes waren deshalb die Identifikation und das Design so genannter Referenzprozessbausteine, welche den oben beschriebenen Bottom-Up Ansatz zur Dokumentation von Verwaltungsprozessen realisiert. Im Ergebnis wurden 37 Bausteine spezifiziert, welche die Abbildung nahezu aller Verwaltungsabläufe auf einem hohen Detailniveau ermöglichen sollen. Die bausteinbasierte Modellierung hat dabei folgende Vorteile:

- Flexible Modellierung auch des Ist-Zustandes und damit Ermöglichung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (im Gegensatz zu revolutionären Ansätzen)
- Semantik der Prozesselemente führt zu einer Vereinheitlichung der Terminologie und fördert das Prozessverständnis; einfache Modellierung durch Prozesseigner möglich
- Vereinheitlichung von Detail- und Abstraktionsniveau
- Zusammenführung dezentral erstellter Modellteile/Teilprozessmodelle möglich
- Vergleichbarkeit von Prozessmodellen ermöglicht einen organisationsübergreifenden Wissenstransfer
- Identifikation ineffizienter Prozessteile auf Grund von Mustern
- Automatisierbare Transformation in andere (z.B. workfloworientierte) Sprachen
- Organisationsübergreifende Zuordnung anwendungsneutraler und herstellerunabhängiger IKT-Funktionalitäten und Identifikation fachlicher Services (SOA)
- Erfassung individueller Indikatoren zur Messung von Prozessperformance und IKT-Einfluss durch gezielte Attributierung der Prozessbausteine (z.B. zur Erkennung von Medienbrüchen oder Messung von Durchlaufzeiten)

Um analyserelevante Information erfassen zu können, wurden die Prozessbausteine mit jeweils individuellen Attributen (z.B. Dauer, Verantwortlichkeit, Kommunikationskanal usw.) versehen, deren Ausprägungen während des dialogorientierten Modellierungsprozesses durch den Prozesseigner zu spezifizieren sind. Außerdem wurden Bearbeitungsobjekte (bspw. Dokumente) eingeführt, welche durch die Prozessbausteine im Verlauf des Leistungserstellungsprozesses verwendet werden und bspw. die Erkennung von Informationsflüssen und Medienbrüchen zulassen. Den Ausschnitt eines fiktiven Beispielprozesses mit einigen Bearbeitungsobjekten und Attributen zeigt die nachfolgende Abbildung.

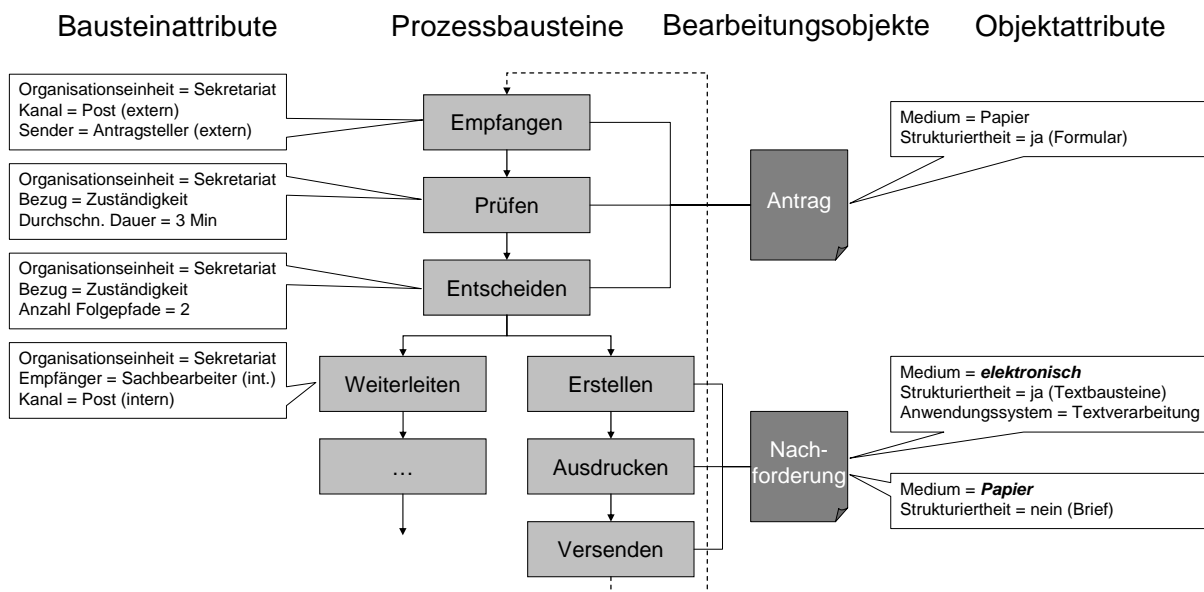


Abbildung 3: Beispielprozess auf Basis Prozessbausteine, Bearbeitungsobjekte und individueller Attribute

Um die Potenziale der IKT im Rahmen der Leistungserstellungsprozesse analysieren zu können, wurden weiterhin konkrete IKT-Funktionalitäten (herstellerunabhängig und anwendungsneutral) identifiziert, die im Rahmen der Analysen spezifischen Prozessbausteinen zugeordnet werden. So kann ausgewertet werden, welche IKT-Funktionalitäten in einer Organisation an welcher Stelle im Prozessverlauf benötigt werden und wie sich diese auf die Ablaufstrukturen auswirken. Auf diese Weise lassen sich Empfehlungen definieren, wie die IT-Strategie langfristig aussehen kann und welche Funktionalitäten bei der Anschaffung spezifischer Systemkomponenten vorhanden sein sollten. Die bisherigen Ergebnisse wurden im Rahmen verschiedener Workshops bei den Praxispartnern und weiteren interessierten Verwaltungen evaluiert, so dass u.a. neue Prozessmodelle auf Basis dieses bausteinorientierten Ansatzes erzeugt wurden.

Derzeit werden im Rahmen des Projektes Methoden entwickelt, welche die Messung der Auswirkungen bzw. des Nutzens der Einführung potenzieller IKT-Funktionalitäten auf die Prozessabläufe zum Ziel haben. Für die Umsetzung der Modellierungsmethodik werden zudem Regeln entwickelt, die eine dialogorientierte, assistentengestützte Erfassung der Ist-Situation, die Identifikation organisatorischer Defizite sowie die Empfehlung optimierter Lösungsvarianten ermöglichen. Parallel dazu wird ein erster Prototyp des PICTURE Tools entwickelt, welcher die jeweiligen Teilergebnisse implementiert.

Ausblick und Beteiligungsmöglichkeiten

Nach Fertigstellung der vorläufigen Prozessbaustein- und IKT-Spezifikationen steht derzeit die Methodenentwicklung im Vordergrund des Projektes. Parallel dazu findet eine permanente Evaluierung der bisherigen und der neuen Ergebnisse statt. Noch in diesem Jahr soll zudem der Prototyp zur Verfügung stehen, der schrittweise die wichtigsten Funktionalitäten des PICTURE Ansatzes implementiert.

Natürlich stehen viele Ergebnisse des EU-Projektes schon jetzt auch externen Interessenten zur Verfügung, die nicht unmittelbar am Projekt beteiligt sind. So besteht für Verwaltungen beispielsweise die Möglichkeit sich mit der Teilnahme an der Evaluation einerseits aktiv in das Projekt einzubringen, andererseits Zugriff auf die aktuellsten Entwicklungsergebnisse zu erhalten. Im Rahmen der Evaluation können beispielsweise Workshops vor Ort durchgeführt werden, welche die Modellierung ausgewählter Prozesse auf Basis der Prozessbausteine zum Ziel haben. Weiterhin besteht die Möglichkeit die identifizierten IKT-Funktionalitäten und mögliche Mess- und Modellierungsmethoden zu diskutieren sowie den entstehenden Prototypen des PICTURE Tools zu testen.

Sollten Sie Interesse an der Durchführung eines entsprechenden Workshops oder einer intensiveren Vorstellung des Forschungsprojektes haben, stehen wir Ihnen gern zur Verfügung. Weitere Informationen zu PICTURE erhalten Sie auch über die Projekt-Webseite unter www.picture-eu.org.

Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität St. Gallen. Die Universität ist als Partner innerhalb des EU-Projekts PICTURE an Entwicklung und Design der Prozessbausteine sowie der Erarbeitung der Messmethodik beteiligt. Für weitere Fragen und Auskünfte stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Kontakt: Lars Baacke

Internet: www.iwi.unisg.ch
eMail: lars.baacke@unisg.ch
Tel.: +41.71.224-2937