



Konzept zur (Prozess)Wissensnutzung

PROJEKT:

Prozessmanagement in MV

VERSION:

1.0

DATUM:

Oktober 2011



DVZ Datenverarbeitungszentrum
Mecklenburg-Vorpommern GmbH

INHALT:

1	EINFÜHRUNG.....	3
2	ZWECK, ZIEL UND AUFBAU DES KONZEPTEES	4
3	PROZESSMANAGEMENT IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	5
3.1	Grundlagen und Begriffsbestimmungen	5
3.1.1	(Geschäfts)Prozess.....	5
3.1.2	Prozessmanagement – eine Definition	7
3.1.3	Prozess(management)organisation.....	8
3.1.4	Prozessmanagement – Ziele.....	8
3.1.5	Prozessmanagement - Abgrenzung zur Privatwirtschaft / Industrie	8
3.2	Prozessmanagement und E-Government – Überblick zum aktuellen Stand in Deutschland.....	10
4	PROZESSMANAGEMENT UND E-GOVERNMENT IN MV	13
4.1	Aktuelle E-Government-Infrastruktur in MV	13
4.2	Ziele / Rolle von Prozessmanagement in MV	13
4.3	Abgrenzung zum Projekt „Wissensmanagement“	16
4.4	Anforderungen an eine Prozessbibliothek	17
4.4.1	Nutzergruppen / Sichten auf Prozesse	17
4.4.2	Funktionsanforderung an eine Prozessbibliothek in MV	18
4.4.3	Ordnungsrahmen	20
4.4.4	Community-Komponente.....	22
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	23
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	24
	QUELLEN / WEITERFÜHRENDE LITERATUR	25

1 EINFÜHRUNG

Die heutige öffentliche Verwaltungsorganisation ist hierarchisch geprägt. Organisationsstrukturen werden bislang unter dem Gesichtspunkt der zu erfüllenden (Teil)arbeitsaufgaben geschaffen. Mit dem neuen Verständnis, Verwaltungsleistungen als Dienstleistungen für andere Organisationseinheiten, für Bürger oder für Unternehmen zu sehen, rückt der Prozess der Produkt- bzw. Leistungserstellung in den Vordergrund der Betrachtung.

Die öffentliche Verwaltung muss zudem auf demografische Veränderungen reagieren. Diese zeigen sich in Verschiebungen bei den nachgefragten Produkten oder Leistungen, aber auch in erhöhten Anforderungen an die Qualität derselben, sowie deren elektronische, zeit- und ortsunabhängige Anforderung. Weiterhin führt der demografische Wandel dazu, dass frei werdende Stellen nur begrenzt durch Nachwuchskräfte besetzt werden können.

Für das E-Government ist die Kenntnis der einzelnen Verwaltungsprozesse notwendig, um Potenziale für die gemeinsame Nutzung von Komponenten, Diensten und IT-Personalleistungen zu erkennen und deren Entwicklung und Bündelung voranzutreiben.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern (MV) plant die Einführung und Ausgestaltung von Prozessmanagement unter Einbeziehung der Nationalen Prozessbibliothek (NPB) für die einheitliche Sammlung und Wahrung von Prozessmodellen und Prozesswissen der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen der geplanten Einführung sind übergreifende Fragen für die erfolgreiche Etablierung des Prozessmanagements in MV, insbesondere im Hinblick auf ein einheitliches, methodisches Vorgehen und der Wissenswahrung in der NPB, zu beantworten.

Neben der „Wissensspeicherung“ in der NPB soll mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen eine Vergleichbarkeit von Prozessen und Teilprozessen verwaltungsübergreifend möglich sein. Ziel ist es, Prozesse in den Verwaltungen effizienter zu gestalten und den Kundennutzen für Bürger und Unternehmen, aber auch für interne Leistungsempfänger zu erhöhen.

2 ZWECK, ZIEL UND AUFBAU DES KONZEPTES

Mit dem Konzept zur (Prozess)Wissensnutzung sollen die Zielstellung und Rolle von Prozessmanagement in MV insbesondere im Kontext von E-Government und im Hinblick auf zukünftige Optimierungsansätze und -vorhaben in der öffentlichen Verwaltung MV erarbeitet und beschrieben werden.

Das Konzept zur Prozesswissensnutzung wird insofern richtungsweisenden Charakter für die weiteren Arbeitspakete und Konzepte haben.

Die identifizierten Funktionsanforderungen an eine Prozessbibliothek sollen mit den aktuellen Möglichkeiten der Nationalen Prozessbibliothek abgeglichen werden, wobei notwendige Änderungen und eventuelle Ergänzungen aufzuzeigen sind.

Im Kapitel 3 "Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung" werden die grundsätzlichen Begriffe und Ziele des Prozessmanagements dargelegt. Es wird ein kurzer Überblick über die aktuelle Entwicklung und den Stand von Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gegeben.

Kapitel 4 gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der E-Government-Infrastruktur in MV. Die im Workshop erarbeiteten Ziele des Projektes „Prozessmanagement in MV“ und seine Abgrenzung zum Projekt „Wissensmanagement“ werden dargestellt. Zu berücksichtigen sind hier die unterschiedlichen Sichten der verschiedenen Nutzergruppen auf die Prozesse der Produkt- und Leistungserbringung gegenüber anderen Organisationseinheiten, Bürgern und Unternehmen sowie deren Anforderungen an Prozessmanagement bzw. eine Prozessbibliothek. Die u. a. insbesondere auch in den Workshops erarbeiteten Ergebnisse und die daraus resultierenden Anforderungen an eine Prozessbibliothek werden ebenfalls, dargestellt.

3 PROZESSMANAGEMENT IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

In diesem Kapitel werden die grundsätzlichen Begriffe im Prozessmanagement vorgestellt, der Zusammenhang zum E-Government dargelegt und ein Überblick über die aktuelle Entwicklung und den Stand von Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland gegeben. Die einzelnen Themenfelder, hier insbesondere Definition und Beschreibung von Begrifflichkeiten des Prozessmanagements, werden grundsätzlich im Methodenhandbuch (Arbeitspaket 3) detailliert beschrieben.

3.1 Grundlagen und Begriffsbestimmungen

3.1.1 (Geschäfts)Prozess

Prozesse werden aus Sicht des Prozessmanagements als Elemente des Verwaltungshandelns mit dem Ziel der Leistungserstellung betrachtet. Laut KGSt®-Bericht Nr. 3/2011 beinhaltet ein „...Produkt mehrere Leistungen. Eine Leistung entsteht in einem Prozess und ist eindeutig einem Produkt zuzuordnen. Ein Prozess kann meistens eindeutig einer Leistung zugeordnet werden.“

Prozesse können aus mehreren Teilprozessen bestehen. Ein Teilprozess (wie z.B. der Zahlungsvorgang) kann Bestandteil verschiedener Prozesse sein und damit auch verschiedenen Leistungen zugeordnet werden.

Auf Basis der Vielzahl von Definitionen für (Geschäfts)Prozesse ist die nachfolgende für das Projekt „Prozessmanagement MV“ erarbeitet worden.

Prozesse

- werden über einen Auslöser / Impuls (definierter Input) gestartet,
- bestehen aus zielgerichteten, zeitlich logischen Abfolgen von Aktivitäten, die wiederum in Teilprozessen zusammengefasst werden können,
- führen zu einem Ergebnis (Leistung / Produkt) (definierter Output), das für die Beteiligten einen Nutzen bringt und
- werden häufig arbeitsteilig von mehreren Organisationen oder Organisationseinheiten zumeist unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien ausgeführt.

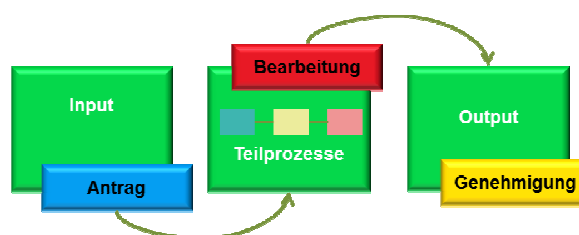


Abbildung 1 Prozess

Prozesse lassen sich grundsätzlich in drei **Kategorien** unterteilen:

- *Führungsprozesse* (auch Steuerungsprozesse) sind übergeordnete Prozesse, die für die strategische Ausrichtung der Organisation von zentraler Bedeutung sind. Mit Führungsprozessen werden die Prozessziele festgelegt und gesteuert. Sie legen also den Rahmen für Kern- und Unterstützungsprozesse fest. Im Kontext des Regelkreises sorgen sie für die ständige Optimierung der Prozesse und unterstützen die Prozessorientierung.
- *Kernprozesse* (auch Leistungserstellungsprozesse) beziehen sich auf die operative Tätigkeit - die eigentliche Leistungserstellung. Sie beinhalten somit die Kernkompetenzen der Organisation. Sie liefern grundsätzlich Ergebnisse für externe Abnehmer / Kunden.
- *Unterstützungsprozesse* (auch Querschnittsprozesse, Stützprozesse, Supportprozesse) gewährleisten ein optimales Wirken der Kernprozesse. Sie liefern grundsätzlich Ergebnisse für interne Abnehmer / Kunden.

Die nachfolgende Abbildung stellt den Zusammenhang der Prozessarten grafisch dar.

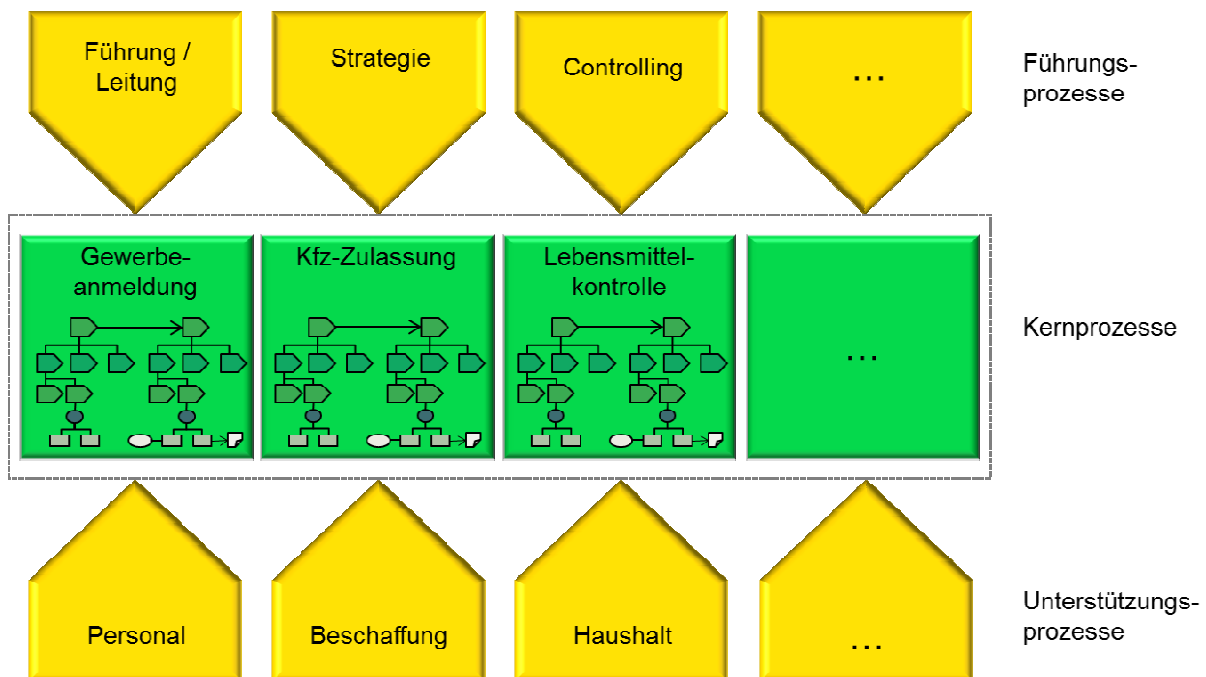


Abbildung 2 Prozesskategorien

Unabhängig von der Einteilung in Prozesskategorien wird von Schlüsselprozessen gesprochen, wenn Prozesse für den Erfolg der Organisation wesentlich sind. Somit sind diese Prozesse dann im Kontext von den strategischen Zielen, z.B. Haushaltskonsolidierung, unternehmensfreundliche Verwaltung oder Beschleunigung von Verfahren zu sehen.

Eine weitere bzw. detailliertere Einteilung in Arten und Typen¹ von Prozessen soll in diesem Arbeitspaket nicht vorgenommen werden. Diese Themenfelder werden Gegenstand des Methodenhandbuches (Arbeitspaket 3) sein.

3.1.2 Prozessmanagement – eine Definition

Für den Begriff (Geschäfts)Prozessmanagement ((G)PM) gibt es eine Vielzahl, zumeist ähnlicher Definitionen. Für das Projekt „Prozessmanagement in MV“ ist die folgende erarbeitet worden.

Prozessmanagement geht über das Modellieren von Ist- und Sollprozessen hinaus.
Es

- ist ein integriertes Konzept zur Gestaltung, Steuerung, Überwachung und kontinuierlichen Optimierung von Prozessen
- beinhaltet alle Maßnahmen, die dazu dienen, Geschäftsprozesse zu dokumentieren, zu modellieren, zu überwachen, zu optimieren und mit IT-Komponenten umzusetzen
- ist kein einmaliger Vorgang, sondern ein methodisches Vorgehen, das einen Regelkreis darstellt (siehe Abbildung 3).

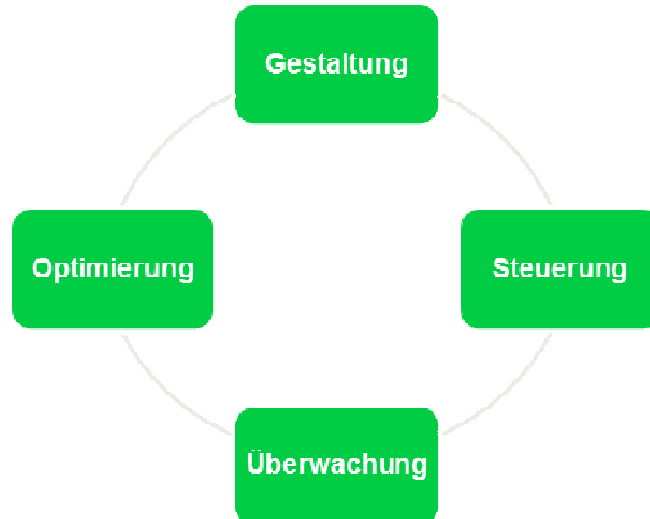


Abbildung 3 Regelkreis

¹ z.B. Prozesse der Massenverarbeitung ohne nennenswerte individualisierte Fallbearbeitung (z.B. Zulassung von Kraftfahrzeugen) oder komplexen Einzelfallbearbeitungen mit hohem Ermessenspielraum

3.1.3 Prozess(management)organisation

Die mit Prozessmanagement anvisierten Ziele können nur durch ein geordnetes Zusammenwirken der vielen Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung erreicht werden. Hier sind spezielle Verantwortlichkeiten für Prozesse zu definieren und den Vertretern in den Organisationen zuzuweisen. Dafür muss ein Rollenkonzept eingeführt werden, das die strategischen und operativen Prozessmanagement-Rollen festlegt.

Die Definition und Ausgestaltung der Prozessmanagement-Rollen (und deren Rechte) liefern das Methodenhandbuch (Arbeitspaket 3) und das umfassende Rollen- und Rechtekonzept (Arbeitspaket 4).

3.1.4 Prozessmanagement – Ziele

Mit Prozessmanagement können und werden mehrere Ziele verfolgt.

So sollen optimierte Prozesse die zumeist unter finanziellen Druck stehende öffentliche Verwaltung unterstützen, **effizient(er)** zu arbeiten, beispielsweise Leistungen in der vorgesehenen Zeit **kostengünstig(er)** und mit hoher **Qualität** (-> Kunden / Bürgerzufriedenheit) zu erbringen.

Als strategisches Steuerungsinstrument eingesetzt kann Prozessmanagement somit einen wesentlichen Beitrag zur **Haushaltskonsolidierung** leisten².

Prozessmanagement unterstützt die **Transparenz** von Prozessen, so dass Mitarbeiter, aber auch Bürger und Wirtschaft schneller ein gemeinsames Verständnis über die Prozesse und die damit verbundenen Leistungen (Produkte) in der öffentlichen Verwaltung erlangen können.

Auf die weiteren und insbesondere für das Land MV relevanten Zielstellungen bzw. die Rolle von Prozessmanagement wird in Kapitel 4.2 eingegangen.

3.1.5 Prozessmanagement - Abgrenzung zur Privatwirtschaft / Industrie

Prozessmanagement ist in der Privatwirtschaft seit Jahrzehnten eine etablierte Aufgabe, deren Notwendigkeit kaum noch in Frage gestellt wird. Die gewonnenen Erkenntnisse und entwickelten Standards haben großen Einfluss auf das Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Dennoch kann ein solches Prozessmanagement nicht „1 zu 1“ auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden. Es ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung an verschiedene rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen gebunden ist. Diese sind bei der Optimierung vorhandener Prozesse zu beachten oder im Sinne der Verwaltungsvereinfachung auf anderer Ebene politisch zu hinterfragen. Auch sind die

² Haushaltskonsolidierung und Kostensenkung sind lt. der Studie zum Entwicklungsstand und Trends des Prozessmanagements im öffentlichen Sektor (2011) die Hauptziele der Organisationen der öffentlichen Verwaltung

Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen. Diese ergeben sich z.B. aus der horizontalen Vielschichtigkeit (Bereitstellung einer Vielzahl und in hohem Maße verschiedenartigen Leistungen), die grundsätzlich verschieden zu den in der Privatwirtschaft üblichen Monostrukturen (schmalere Produkt-/Leistungspalette) ausgeprägt ist. Auch unterscheiden sich die Zielstellungen der öffentlichen Verwaltung (Maximierung des Gemeinwohls) zu denen der Privatwirtschaft (Maximierung des Gewinns).

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft spielt bei Prozessen der öffentlichen Verwaltung die Herstellung von Sachgütern eine nachrangige Rolle. Vielmehr stehen hier auf gesetzlichen Vorgaben resultierende Ergebnisse (Leistungen / Produkte) als Resultat am Ende eines Prozesses.

3.2 Prozessmanagement und E-Government – Überblick zum aktuellen Stand in Deutschland

Die öffentliche Verwaltung steht mit der konsequenten Einführung von Prozessmanagement vor einer anspruchsvollen Herausforderung. Es ist der *Paradigmenwechsel* von der herkömmlichen aufgaben- und funktionalorientierten Organisation zu einer prozessorientierten Organisation zu vollziehen. Verantwortlich hierfür sind vornehmlich (gesellschaftliche) Veränderungen, wie:

- höhere Ansprüche an Qualität und Service durch den Wertewandel in der Gesellschaft,
- die finanzwirtschaftliche Krise,
- der demografische Wandel und
- die sich stetig weiterentwickelnde Informations- und Kommunikationstechnologie.

Die Einführung prozessunterstützender IT-Systeme und Anwendungen (z.B. elektronische Vorgangsbearbeitung oder internetgestützte Auftrags- und Dienstleistungsportale) eröffnen durch kürzere, aufeinander abgestimmte, direkte und elektronische Bearbeitungswege neue Optimierungsmöglichkeiten. Die Prozessorientierung ist auch hier eine Voraussetzung für die Nutzung der technologischen Potentiale, die in einer aufgaben- und funktionalorientierten Verwaltung nicht oder nur schwer umgesetzt werden können.

In einer prozessorientierten Verwaltungsorganisation werden nicht der horizontale Aufbau und die aufgaben- und funktionsbezogene Hierarchie betrachtet. Vielmehr stehen hier die Ergebnisse des Verwaltungshandelns und die damit verbundenen Abläufe (Prozesse) im Vordergrund. Prozessorientierung bedeutet die Kunden- bzw. Produktorientierung in den Fokus zu rücken und bspw. folgende Ziele zu verfolgen:

- höhere Kunden-/Bürgerzufriedenheit, z.B.
 - durch kürzere Bearbeitungsdauer und
 - einfachere Antragstellung (z.B. durch den „Einheitlichen Ansprechpartner“)
- höhere Produkt-/Leistungsqualität
- Senkung von Kosten

Eine aktuell vorgestellte Studie der Universität Münster zum Entwicklungsstand und Trends des Prozessmanagements im öffentlichen Sektor kommt zu dem Ergebnis das Prozessmanagement im öffentlichen Sektor sich derzeit noch in der Anfangsphase befindet. Nachholbedarf wird hier insbesondere im Bereich „Prozessoptimierung“ und der Integration von Prozessmanagement in die Gesamtstrategie der Organisationen gesehen.

E-Government leistet einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und tragen damit zur Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns bei. Für den effizienten Einsatz von E-Government (mit Basiskomponenten wie z.B. der Virtuellen Poststelle) und der tatsächlichen Erreichung der damit gewünschten Nutzen (z.B. Effizienzsteigerung, Kostenersparnis) ist die

(stärkere) Auseinandersetzung mit den konkreten (Verwaltungs-) Prozessen als notwendige Voraussetzung anzusehen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Aufbau von E-Government-Strukturen durch diverse Projekte / Initiativen mit Bezug zum Prozessmanagement einen deutlichen Schub erfahren. Beispiele hierfür sind:

- das Deutschland Online Vorhaben „Dienstleistungsrichtlinie“ für die IT-Umsetzung der EU-DLR,
- die einheitliche Behördenrufnummer D115 (telefonischer Bürgerservice),
- der LeiKa (Leistungskatalog der Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen) oder auch
- der „Prozessdatenbeschleuniger - P23R“.

Darüber hinaus haben z.B. das Land Sachsen und die KGSt Prozessregister zur Bereitstellung von spezifischen Prozessen aufgebaut.

Obwohl in den bereits aufgeführten Projekten und auch in weiteren Initiativen bereits relevante Prozesse aufgenommen worden sind, ist es derzeit schwierig, einen umfassenden Überblick über die relevanten Prozesse und deren IT-Unterlegung zu erhalten. Diese Lücke soll das Forschungsprojekt *Nationale Prozessbibliothek* (NPB) schließen.

Mit der NPB wird eine Konzeption für eine Prozessbibliothek entwickelt, die ein Verzeichnis aller deutschen Verwaltungsprozesse darstellt und somit den umfassenden Überblick und die weitere Nutzung des vorhandenen Prozesswissens, relevanten Prozesse und deren IT-Unterlegung unterstützt.

Im Vordergrund steht daher die Sammlung aller Prozesse aus allen Verwaltungsebenen. So sollen u.a. Referenzprozesse für die verschiedenen Sichten auf Verwaltungsleistungen (z.B. „IT“, „Organisation“), den verfügbaren Services und Software zugeordnet und bereitgestellt werden.

Im September 2010 hat der IT-Planungsrat die *Nationale E-Government Strategie (NEGS)* beschlossen, mit der sich Bund, Länder und Gemeinden zum ersten Mal gemeinsam darauf verständigt haben, wie die elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterentwickelt werden soll.

Sie definiert sechs zentrale Ziele, an denen sich die Projekte ausrichten werden. Diese sind u.a. die maßgebliche Orientierung am Nutzen von Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen, die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die Transparenz über Daten und Abläufe, Datenschutz sowie die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe über Internetangebote des Staates.

Zur Erreichung dieser Ziele, wie z.B.

- „Orientierung am Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung
- „Wirtschaftlichkeit und Effizienz“

sind die genaue Kenntnis und auch Optimierung der zugrundeliegenden Prozesse und deren IT-Unterlegung gefordert und unerlässlich.

Auf Bundesebene ist für das Thema Prozessmanagement ein eigenes Kompetenzzentrum im Bundesverwaltungsamt (CC-PM) eingerichtet worden. Im Rahmen dieser Initiative ist bereits ein Konventionenhandbuch erarbeitet worden, welches auch eine Grundlage für das im Projekt Prozessmanagement in MV zu erstellende Methodenhandbuch ist.

4 PROZESSMANAGEMENT UND E-GOVERNMENT IN MV

4.1 Aktuelle E-Government-Infrastruktur in MV

Nachfolgend wird kurz ein Überblick über den aktuellen Stand der E-Government-Infrastruktur in MV gegeben.

MV verfügt über eine E-Government-Infrastruktur, die die Grundlage für die Realisierung verwaltungsübergreifender und verwaltungsinterner Fachverfahren bildet. Mittlerweile umfasst die E-Government-Infrastruktur eine Vielzahl von Basiskomponenten und Basisdiensten. Darüber hinaus stehen zahlreiche Fachkomponenten zur Verfügung. Dabei können sowohl die zentralen Basiskomponenten als auch Basisdienste neben der Landesverwaltung auch von den kommunalen Gebietskörperschaften und Verwaltungen genutzt werden. Der technische Betrieb erfolgt zentral in der Sicherheitsumgebung der DVZ-MV GmbH.

Im Rahmen der E-Government-Strategie des Bundes E-Gov 2.0 müssen verwaltungsübergreifende und verwaltungsinterne Fachverfahren zu E-Government-Prozessen bzw. komplexen E-Government-Prozessketten implementiert werden, um ein bedarfsorientiertes Angebot an Wirtschaft und Bürger machen zu können,

Hier legt das Projekt „Prozessmanagement MV“ durch Vorgabe des methodischen Vorgehensmodells den Grundstock, wie zukünftig Prozesse aufgenommen, analysiert, optimiert und letztlich auch automatisiert werden können, um das verwaltungsübergreifende Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure (Behörden, Ämter etc.) und deren technischer Systeme zu unterstützen.

Die Basiskomponente „Geschäftsprozessmanagement-Plattform (GPM-Plattform)“ rückt durch das Projekt „Prozessmanagement MV“ stärker in den Mittelpunkt. Sie stellt die Laufzeitumgebung zur Ausführung, Steuerung und Überwachung von Geschäftsprozessen zur Verfügung. Dadurch besteht u.a. die Möglichkeit, einzelne Dienste verschiedener Behörden kombiniert in Form von „Government-to-Government“-Prozessen bereitzustellen. Zudem verbessert die GPM-Plattform die Integrationsfähigkeit von Fachapplikationen und unterschiedlichen Teilsystemen der E-Government-Infrastruktur, indem deren Dienste über standardisierte Schnittstellen (Webservices) angeboten werden können.

4.2 Ziele / Rolle von Prozessmanagement in MV

In einem gemeinsamen Workshop der Arbeitsgruppe zum Arbeitspaket 1 „(Prozess)Wissensnutzung“ wurden Ziele für Prozessmanagement in MV (sowohl organisationsintern als auch hin zu externen Partnern) erarbeitet:

„**Transparenz**“ durch Prozessmanagement wird zum einen erreicht durch die *Dokumentation* von Arbeitsabläufen als Prozesse in *einheitlicher Form* und zum anderen durch ein *standardisiertes Kennzahlensystem* für die Bewertung und Vergleichbarkeit von Prozessen. Transparenz fördert:

- ein ganzheitliches Betrachten der Prozesslandschaft einer Organisation
- das gemeinsame Verständnis der Mitarbeiter von Prozessen sowie zwischen Kooperationspartnern und Bürgern
- die Wahrung und das Management des (Insider-)Wissen der Mitarbeiter und die explizite Darstellung dessen
- die leichtere Einarbeitung neuer Mitarbeiter in vorhandene Prozesse bzw. die Einführung neuer Prozesse

Um Transparenz erreichen zu können, muss ein standardisiertes, organisationsweites Vorgehensmodell im Prozessmanagement eingeführt werden, der sogenannte Prozesslebenszyklus.

Der Prozesslebenszyklus (Arbeitspaket 3 Methodenhandbuch) beschreibt ein organisatorisches Basis des Prozessmanagement und der kontinuierlichen Prozessverbesserung. Er definiert sämtliche organisatorischen Arbeitsschritte (Prozesserhebung, -dokumentation, -veröffentlichung sowie –controlling) und ein Prozessrollenmodell (z.B. Prozesseigentümer, -manager, und -analyst). Des Weiteren werden Genehmigungsverfahren und Eskalationsstufen beschrieben. Anzuwenden ist der Prozesslebenszyklus sowohl für die Aufnahme neuer Prozesse als auch für die Optimierung vorhandener Prozesse.

„**Prozessoptimierung**“ wird erreicht, indem *Schwachstellen-Analysen* der Prozesse durchgeführt und anschließend Optimierungspotentiale für neue dann auch ggf. *standardisierte Prozesse* abgeleitet und realisiert werden. Schwachstellen in Prozessen können z.B. *Redundanzen und Durchlaufzeiten* von Prozessen als auch die *Schnittstellen* sowohl in der *internen Vorgangsbearbeitung* als auch *extern* zum Kunden sein (-> Straffung der Prozesse, Verkürzung der Durchlaufzeiten). Mit optimierten Prozessen wird die Effizienz der Arbeitsabläufe gesteigert und eine ökonomische Ausnutzung der vorhandenen Mitarbeiterkapazität erreicht.

Als ein weiteres wichtiges Ziel von Prozessmanagement wurde die **effiziente Nutzung von E-Government** (siehe auch Kapitel 3.2) festgestellt. Durch eine effizientere Nutzung der *vorhandenen E-Government-Infrastruktur* in MV, können in den Prozessen auch die Verringerung von Medienbrüchen erreicht werden. In diesem Zusammenhang wurde hier auch die Automatisierung von Prozessschritten durch die modulare Nutzung von IT-Komponenten als Ziel bestimmt. Hierfür muss das Prozessmanagement eine Basis schaffen, um heterogene, kostenintensive Prozesse und IT-Systeme zu identifizieren und als Shared-Services³ zusammenfassen zu können.

³ Shared Service = gemeinsame Nutzung von Funktionen und Tätigkeiten, welche vorher redundant in einer Organisation bzw. in mehreren Organisationen verteilt waren

Die drei oben beschriebenen Ziele Transparenz, Prozessoptimierung und bessere Nutzung der E-Government-Infrastruktur sind Voraussetzung für das Ziel „**Kostenreduktion**“, womit insbesondere Einsparungen bzgl. Sach-, Personal- und Prozesskosten über die nächsten Jahre verstanden wird. Kostenreduktion im Sinne des Prozessmanagement kann z.B. durch

- Identifizierung und Abschalten von Prozesskostentreibern
- Verringerung von Redundanzen in Prozessen
- Bündelung von Prozess-Kompetenzen
- Automatisierung von manuellen Prozessschritten durch IT

erreicht werden.

Im Mittelpunkt des Prozessmanagement steht die kontinuierliche Verbesserung (s.o. Optimierung) von Prozessen auch z.B. mittels *Kennzahlenvergleiche*. Mit Prozessmanagement werden also Instrumente geschaffen, um u.a. das „**Benchmarking**“ von Prozessen zukünftig zu etablieren. Benchmarking ermöglicht an Hand von definierten Referenzwerten (qualitativ / quantitativ) sowohl organisationsinterne Vergleiche hinsichtlich Kosten / Leistung von Prozessen als auch Prozessvergleiche mit externen Partnern (Organisationen, Unternehmen, Kunden). Der Vergleich per Benchmarking schärft den „Blick über den Tellerrand“ von Mitarbeitern bzw. Organisationen und ist ein hervorragendes Instrument für die Leistungssteigerung mittels Prozessmanagement.

4.3 Abgrenzung zum Projekt „Wissensmanagement“

„Prozessmanagement in MV“ und „Wissensmanagement MV“ sind separate Projekte und stehen in einer engen Beziehung zueinander. Wissensmanagement MV (WiMa) schafft die organisatorischen und technischen Strukturen, die die Generierung, Verbreitung, Bewahrung und Verwertung von Informationen und Wissen ermöglichen. Prozessmanagement MV wiederum ist spezialisiertes Wissen(-smanagement) in Bezug auf Organisations-/Verwaltungsprozesse.

WiMa selbst muss als methodischer Prozess mit dem Ziel definiert werden, Wissensbestände effizient aufzubauen und zu verwalten sowie die Instrumente zu kennen, mit denen Wissen schnell, zuverlässig und vollständig abrufbar ist.

Prozessmanagement MV liefert an das WiMa diese Methodik, Prozessabläufe und (interne) Verantwortlichkeiten in strukturierter, standardisierter Form. Dieses Wissen wird in das WiMa zurückgespiegelt und dort weiter verarbeitet.

WiMa liefert Wissen an das Prozessmanagement MV bzgl. zweier verschiedener Sichten: Zum einen aus der externen Sicht auf die Verwaltungsleistungen, d.h. WiMa definiert Input, Output und Zuständigkeiten für Prozesse in Richtung Bürger / Wirtschaft. Zum anderen liefert WiMa bzgl. der internen Sicht auf die Verwaltungsleistungen idealerweise für das Projektmanagement MV die Organisationsstruktur (Aufbauorganisation, GVP, ...), Abläufe (Ablaufpläne, Dienstanweisungen, ...) und Verantwortlichkeiten (Aufgabenbeschreibungen von Organisationsstrukturen und -Rollen, ...).

4.4 Anforderungen an eine Prozessbibliothek

Um die Anforderungen an eine Prozessbibliothek benennen zu können, muss in Verbindung mit der erarbeiteten Zielstellung (siehe Kapitel 4.2) zunächst Klarheit über die verschiedenen Nutzergruppen und ihre jeweilige Sicht auf Prozesse geschaffen werden.

Eine detailliertere Ausarbeitung und Darstellung der Rollen und deren Rechte erfolgt in den Arbeitspaketen 3 (Methodenhandbuch) bzw. 4 (Rollen- und Rechtekonzept).

4.4.1 Nutzergruppen / Sichten auf Prozesse

Prozesse sind durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von Beteiligten in unterschiedlichen Rollen und deren Funktionen auf verschiedenen Ebenen / Bereiche der öffentlichen Verwaltung geprägt. Dadurch werden Prozesse unterschiedlich betrachtet. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Sichten, je nach aus der hierarchischen Position und dem Tätigkeitsbereich:

- **Führungskräfte** legen (unter Einbeziehung der Einflüsse aus der Politik / Gesetzgebung) die Normen und Strategien für die Verwaltung fest (->strategische Führungskraft) und sind verantwortlich für die Umsetzung (bzw. deren Koordinierung) der strategischen Vorgaben / Ziele (->operative Führungskraft).
 - *Strategische Führungskräfte* tragen die zentrale Verantwortung für die grundsätzliche Ausrichtung des Geschäftsprozessmanagements an der Strategie und den Zielen der Verwaltung sowie die Konzeption und Einführung von Methoden und Werkzeugen. Sie nehmen meist die Rolle wird als Chief Process Officer (CPO) ein.
 - *Operativen Führungskräften* obliegt die laufende Steuerung und Optimierung der Geschäftsprozesse. Sie legen z.B. (in Abstimmung mit der Verwaltungsstrategie/-zielen) Prozessziele fest und überwachen deren Einhaltung. Sie besetzen zumeist die Rolle des Prozessverantwortlichen / Prozessmanagers.
- **(Sach-)Bearbeiter** sind direkt am Prozess beteiligt und führen diesen in ihrem jeweiligen (fachlichen) Bereich aus. Sie sind Prozessexperten für Teilprozesse im Gesamtprozess oder für zusammenhängende Prozessketten und werden auch als *Prozessmitarbeiter* bezeichnet.
- **Bürger und Unternehmen** (und auch sonstige Einrichtungen) treten hier als *Abnehmer (Kunden)* von Leistungen der öffentlichen Verwaltung (Genehmigungen, Bescheide etc.) auf.

- Die **Politik** ist nicht nur Kunde, sondern beeinflusst durch ihr Handeln⁴ *direkt die Prozesse bzw. das Prozessmanagement* der öffentlichen Verwaltung. Insofern tritt die Politik hier auch in der Funktion des Auftraggebers auf.

An dieser Stelle ist es nicht notwendig, die Sichten weiter zu differenzieren. Eine detaillierte Ausarbeitung der Prozessmanagementrollen- und ihrer Funktionen ist Gegenstand des Methodenhandbuchs (Arbeitspaket 3) sowie des Rollen- und Rechtekonzpts (Arbeitspaket 5).

4.4.2 Funktionsanforderung an eine Prozessbibliothek in MV

Aufgrund der unterschiedlichen Sichten der Nutzergruppen auf Prozesse und den damit verbundenen Anforderungen an eine Prozessbibliothek muss diese mindestens über nachfolgend dargestellte Grundfunktionen verfügen⁵.

1. Suchen von Prozessmodellen

Diese Funktion erlaubt es dem Nutzer, die in der Prozessbibliothek bereits enthaltenen Prozessmodelle aufzufinden. Zur Eingrenzung der Suchergebnisse bzw. zur Vereinfachung der Suche können *Schlagwörter* und *Filter* (vgl. Kapitel 4.4.3 Ordnungsrahmen) verwendet werden.

2. Anzeigen von einzelnen Prozessmodellen

Ausgewählte Prozessmodelle können von Nutzer online betrachtet werden.

3. Hochladen von Prozessmodellen

Diese Funktion ermöglicht das Hochladen von Prozessmodellen in der Prozessbibliothek. Metadaten sollen soweit wie möglich automatisch generiert werden, ansonsten müssen bzw. können sie manuell eingegeben werden (siehe auch Kapitel 4.4.3 Ordnungsrahmen).

4. Herunterladen

Mit dieser Funktion kann der Nutzer die von ihm auf der Prozessbibliothek ausgewählten Prozessmodelle in seine lokale Arbeitsumgebung herunterladen.

Diese geforderten Grundfunktionen werden von der Nationalen Prozessbibliothek mit dem aktuellen Prototypen bereits jetzt angeboten.

⁴ Gesetzgebung, Zielvorgaben / Strategien wie z.B. NEGS, Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung usw.

⁵ Ergebnisse des Workshop vom 10.8.2011 zu den Anforderungen an eine Bibliothek

5. Editieren/ Modellieren von Prozessmodellen

Der Nutzer kann einen Prozess in der Bibliotheksplattform über eine Weboberfläche (herstellerspezifisch) neu-modellieren bzw. editieren.

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Eine entsprechende Funktion ist aber hinsichtlich der Notations- und Herstellerunabhängigkeit der NPB in dieser technisch schwierig umzusetzen.

Die Realisierung einer solchen Funktion wird voraussichtlich nicht in der ersten Ausbaustufe erfolgen. Sie wird daher erst für eine weitere Ausbaustufe der NPB in Betracht gezogen.

Insofern muss auf herstellerspezifische Modellierungswerkzeuge zurückgegriffen werden, deren Ergebnisse mittelfristig über Standards (xProzess) interoperabel zu machen sind.

6. (automatisches) Benchmarking von Prozessen

Der Nutzer kann die Prozesse „seiner“ Verwaltung mit denen anderer Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung möglichst automatisch vergleichen.

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Die Umsetzung einer automatischen Benchmarking-Funktionalität ist für die erste Ausbaustufe nicht vorgesehen. Diese soll in einer weiteren Ausbaustufe erfolgen. Jedoch ist derzeit ein manueller Vergleich von Prozessmodellen über die Metadaten der Prozessmodelle möglich.

7. Anzeigen von mehreren, nebeneinandergelegten Prozessmodellen

Die ausgewählten Prozesse(-modelle) sollen auch „nebeneinander“ gelegt vom Nutzer betrachtet werden können.

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Die Umsetzung dieser Funktionalität ist für die erste Ausbaustufe grds. nicht vorgesehen, wird aber in einer weiteren Ausbaustufe erfolgen.

8. Zuordnung von Dokumenten / Formularen zu Prozessen

Eine solche „Zuordnung“ erfolgt über die Metadaten beim Hochladen eines Prozessmodells. D.h. in den Metadaten kann die Bezeichnung des Dokuments / Formulars und ggf. ein entsprechender Link mitgeführt werden.

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Die Umsetzung dieser Funktion für die NPB ist erst in einer weiteren Ausbaustufe vorgesehen.

9. Analyse von Prozessen / Auswertung von Kennzahlen

Es muss die Möglichkeit bestehen, den (Teil)Prozessmodellen Kennzahlen zuzuordnen und somit (Teil)Prozesse anhand solcher Kennzahlen zu analysieren bzw. zu vergleichen.

Soweit die Nutzer der NPB ihren eingestellten Prozessmodellen Werte zu den Kennzahlen mitgegeben haben, können sie ihre Prozesse in den (Sub)Communities (siehe auch Kapitel 4.4.4 diesbezüglich auch gemeinsam analysieren und vergleichen).

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Die Umsetzung einer Funktion, die die Auswertung automatisiert unterstützt, ist für die NPB erst in einer weiteren Ausbaustufe vorgesehen.

Weiterführende Informationen zu den Funktionen der NPB werden zukünftig unter www.prozessbibliothek.de zu Verfügung zur Verfügung stehen.

4.4.3 Ordnungsrahmen

Der Ordnungsrahmen gibt die Ordnungsstruktur einer Prozessbibliothek vor. Sämtliche Informationen, die in der Prozessbibliothek hinterlegt werden, sind in dieser Systematik verankert, so dass die Prozessmodelle geordnet und damit wiederauffindbar eingestellt werden können. Zur Festlegung des Ordnungsrahmens der NPB wurden verschiedene bestehende Ordnungsrahmen analysiert. Dies waren im Wesentlichen:

- der „LeiKa 2.0“,
- das KDV-Prozessregister NRW,
- der DIN Fachbericht 158,
- der Ordnungsrahmen des BMI,
- der Prozesskatalog Sachsen und
- der Ordnungsrahmen der KGSt.

In Workshops⁶ der Arbeitsgruppe zur NPB wurden die verschiedenen Elemente der Ordnungsrahmen diskutiert und problematisiert.

Es wurde u.a. entschieden, die Nummerierung des LeiKa zwingend mitzuführen, da dieser Katalog die Leistungen aller Verwaltungsebenen erfasst. Die aus kommunaler Sicht erforderliche Abbildung der Produktrahmenpläne der einzelnen Bundesländer muss wegen

⁶ mit Vertretern der zuvor genannten Projekte (Ordnungsrahmen) sowie aus dem Land Mecklenburg-Vorpommern

deren rechtlicher Verbindlichkeit und Verankerung in den Gemeindehaushaltsverordnungen ebenfalls gewährleistet sein.

Der Ordnungsrahmen bildet auch die Grundlage für den Datenaustausch mit anzubindenden Repositories. Für diesen institutionenübergreifenden Austausch von Prozessmodellen und den zugehörigen Metadaten wird daher auf dieser Basis der Datenaustausch-Standard xProzess entwickelt. Die Schnittstelle xProzess soll XÖV – konform in XML spezifiziert werden. Die Import- und Exportfunktionen in der NPB sollen als Webservices implementiert werden.

Die (Weiter)Entwicklung bzw. Bearbeitung des Ordnungsrahmens ist nicht Gegenstand des Projektes „Prozessmanagement in MV“. Diese obliegt dem Forschungsprojekt NPB.

4.4.4 Community-Komponente

Ziel der Community ist es, das Prozesswissen in die Verwaltungen hineinzutragen und die organisations- und ebenenübergreifende Kommunikation und Kooperation der Verwaltungsmitarbeiter (nicht nur) in MV zu fördern (vgl. Kapitel 4.2 und 4.3).

Neben der (Prozess)Wissensbewahrung und dem (Prozess)wissensaustausch soll in den (Sub)Communities die Optimierung der Verwaltungsprozesse vorangetrieben werden.

Die Community-Komponente sollte daher mindestens über nachfolgend dargestellte *Funktionen* verfügen:

1. Foren

Zumeist in Unterforen gegliedert sind Foren virtuelle, meist themenbezogene Plätze zum Austausch von Wissen, Erfahrungen, und Meinungen.

2. Wiki-System

Den Nutzern werden in einem Wiki online Informationen bereitgestellt. Das Wiki kann von den Nutzern, unter Beachtung vorab definierter Regeln, online angepasst werden.

3. Glossar

Mit dem Glossar wird eine Liste von Wörtern mit beigefügten Erklärungen oder Übersetzungen geführt. Das Glossar soll auch die Hilfetexte der Prozessbibliothek bedienen.

4. (Sub)Communities

Es muss möglich sein, Sub-Communities / Arbeitsgruppen z.B. fachlicher oder regionaler Ausprägung zu bilden.

Dem Betrieb der Community / Sub-Communities sind Regeln zur Nutzung und Moderation zu Grunde zu legen.

Funktionsumfang NPB (Stand Quartal 4/11):

Diese Funktionen sollen durch das Community-Modul der NPB abgedeckt werden. Derzeit laufende begleitende Zielgruppenstudien des Projekts NPB dienen der Ermittlung des genauen Funktionsumfangs bzw. der unterschiedlichen Anforderungen der Verwaltungsebenen.

Weiterführende Informationen zum Community-Modul der NPB werden zukünftig auf der Internetpräsenz des Forschungsprojekts (www.prozessbibliothek.de) zur Verfügung gestellt.

Die Entwicklung von Modellen und Anreizen für den Aufbau und die nachhaltige Existenz von Communities / Arbeitsgemeinschaften in MV ist Gegenstand des Arbeitspaketes 5.



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

<i>Abbildung 1 Prozess</i>	5
<i>Abbildung 2 Prozesskategorien</i>	6
<i>Abbildung 3 Regelkreis</i>	7

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abkürzung	Erläuterung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
NPB	Nationale Prozessbibliothek
MV	Mecklenburg-Vorpommern
PM	Prozessmanagement siehe auch GPM
GPM	Geschäftsprozessmanagement siehe auch PM
LeiKa	Leistungskatalog der Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NEGS	Nationale E-Government Strategie
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
CC-PM	Kompetenzzentrum Prozessmanagement
CPO	Chief Process Officer
WiMa	Wissensmanagement

QUELLEN / WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Algermissen, Lars/Becker, Jörg/Laid, Meeli (2011): Studie zum Entwicklungsstand und Trends des Prozessmanagements im öffentlichen Sektor. European Research Center for Information Systems, Münster, Endbericht Studie

<http://www.prozessbibliothek.de/>

Konventionenhandbuch (Teil 1) für eine einheitliche Prozessmodellierung im Bundesministerium des Innern und seinen nachgeordneten Behörden - Schriftenreihe des

Kompetenzzentrums Prozessmanagement - Bundesverwaltungsamt

Nationale E-Government-Strategie

Beschluss des IT-Planungsrats vom 24. September 2010