

Frank Hogrebe

SICHERE OPTIMIERUNG VON VERWALTUNGSABLÄUFEN: HANDLUNGS-
UND STRUKTURIERUNGSHILFEN FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNGEN

ARBEITSBERICHT NR. 1/2020

HERAUSGEBER:IN

PROF. DR. FRANK HOGREBE
PROF. DR. ELMAR SCHMITZ
PROF. DR. MASCHA WILL-ZOCHOLL

ISSN 2751-3408

Hogrebe, Frank (2020): Sichere Optimierung von Verwaltungsabläufen: Handlungs- und Strukturierungshilfen für öffentliche Verwaltungen. In: Arbeitsberichte zum Management in der digitalisierten Verwaltung (ISSN 2751-3408), 2020-1. Forschungsgruppe Digitalisierung und Arbeitswelt, Wiesbaden.

Wiesbaden, August 2020

© Hogrebe, Frank; Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha. Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ „Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Unported“ zugänglich. Um eine Kopie dieser Lizenz einzusehen, konsultieren Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de> oder wenden Sie sich brieflich an Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen zu den folgenden Bedingungen:



Namensnennung Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen.



Keine kommerzielle Nutzung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.



Keine Bearbeitung Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Herausgegeben von: Hogrebe, Frank, Schmitz, Elmar; Will-Zocholl, Mascha
Die Herausgebenden sind alle Professor:innen an der Hessischen Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit (HöMS), Schönbergstraße 100, 65199 Wiesbaden.

ISSN: 2751-3408

Download: <http://digitale-verwaltung.com/Berichte/>

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	4
1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit.....	4
2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit	4
2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen	4
2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens.....	7
3. Umsetzung des Forschungsvorhabens	8
3.1. Phase 1 „Vorbereitung“	8
3.1.1. Grundlegende Prozesskompetenzen	8
3.1.2. Prozessmanagementziele & Kommunikation.....	10
3.1.3. Organisation & Ressourcen.....	12
3.1.4. Arbeitsfelder & Kommunikation	14
3.2. Phase 2 „Darstellung“	15
3.2.1. Darstellungsziele und -Bedarfe	15
3.2.2. Darstellungsvarianten.....	17
3.2.3. Methoden- & Werkzeugwahl.....	18
3.2.4. Status quo (IST) darstellen	26
3.3. Phasen 3 bis 5 – „Analyse, Optimierung, Evaluation“.....	34
4. Zusammenfassung und Fazit	36
Literatur- und Quellenverzeichnis	36

Abstract

Prozesse zu entwickeln, zu verbessern und zu managen sind zentrale Aspekte bei der Beherrschung der Vielzahl von Abläufen und Vorgehensweisen in der öffentlichen Verwaltung. Denn ineffiziente Verwaltungsprozesse binden die wichtigste Ressource, die für die Arbeiten in öffentlichen Verwaltungen benötigt werden: die Menschen. Der vorliegende Arbeitsbericht soll einen Beitrag leisten, durch praxisorientierte Forschung die Verwaltungspraktiker:innen vor Ort in diesem Bereich zu unterstützen und zu stärken. Im Rahmen eines Vorgehensmodells zum Prozessmanagement werden Handlungshilfen zur Sicherung Optimierung von Verwaltungsabläufen für öffentliche Verwaltungen systematisch mittels fünf Phasen vorgestellt und thematisiert. Dabei runden viele Beispiele die Ausführungen ab. Die Handlungshilfen schließen mit einem Fazit und einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf. Der vorliegende Arbeitsbericht adressiert Verwaltungspraktiker:innen, Studierende, Lehrende an Verwaltungshochschulen sowie Forschende verwandter und interessierter Disziplinen gleichermaßen.

1. Forschungsgegenstand und Fokus der Forschungsarbeit

Von Leitenden in öffentlichen Verwaltungen wird verstärkt kritisiert, dass Vorgehensmodelle zum Prozessmanagement, die vielfach aus der Privatwirtschaft dort vorgeschlagen werden, ggfs. nicht ausreichend die spezifischen Anforderungen einer öffentlichen Verwaltung an ein effizientes Prozessmanagement in den primären Fokus stellen. Es geht sogar so weit, dass von Beratungshäusern vorgeschlagenen Vorgehensmodelle zum Prozessmanagement überhaupt nicht auf die Belange von Behörden übertragbar sind und sich dies erst in Projekten herausstellt. Dieser Arbeitsbericht verfolgt daher das Ziel, ein umfassendes Rahmenkonzept zu erarbeiten, das Verwaltungen eine Orientierungshilfe bietet, Prozessmanagementvorhaben effizient vorzubereiten und durchzuführen. Es soll dazu systematisch herausgearbeitet werden, welche Aspekte hier primär für Behörden wichtig sind. Im Ergebnis soll aus dem Arbeitsbericht eine Art „Handreichung für ein effizientes Prozessmanagement“ entstehen, die Verwaltungen zum Kompetenzaufbau sowie zur Realisierung von Praxisprojekten nutzen können.

2. Vorgehensweise und Struktur der Forschungsarbeit

2.1. Forschungsarbeit und Vorgehen

Bereits beim Prozessbegriff sind in der Verwaltung aktuell unterschiedliche Begriffsbelegungen zu finden. Dies ist auch deshalb nicht verwunderlich, als in der Vergangenheit der Prozessbegriff eng und oftmals ausschließlich mit IT-Prozessen verbunden wurde, die gerade nicht die organisationsbezogenen Verwaltungsverfahren, ggfs. auch jene völlig ohne IT-Einsatz, zum Inhalt hatten. Soweit Verwaltungsfachleute hier Erfahrungswissen mitbringen, ist zu beachten, dass in der IT regelmäßig der Prozessbegriff als Regel- und Entscheidungsabfolge zur Prozessautomation verwandt wird und folglich der Modellbegriff dort den Regel- und Entscheidungsmodellen zuzuordnen ist.

Von diesem deutlich abzugrenzen ist der hier im Fokus stehende Prozessbegriff als Tätigkeits- und Ereignisabfolge im Rahmen einer organisationsbezogenen Ablaufbetrachtung. Er ist folglich als ein Modellbegriff im Kontext des Verwaltungsablaufs zu verstehen. Die nachfolgende Abbildung macht den Kernunterschied in der sprachlichen und fachlichen Belegung von Begrifflichkeiten im Kontext von Prozessen und Modellen deutlich.

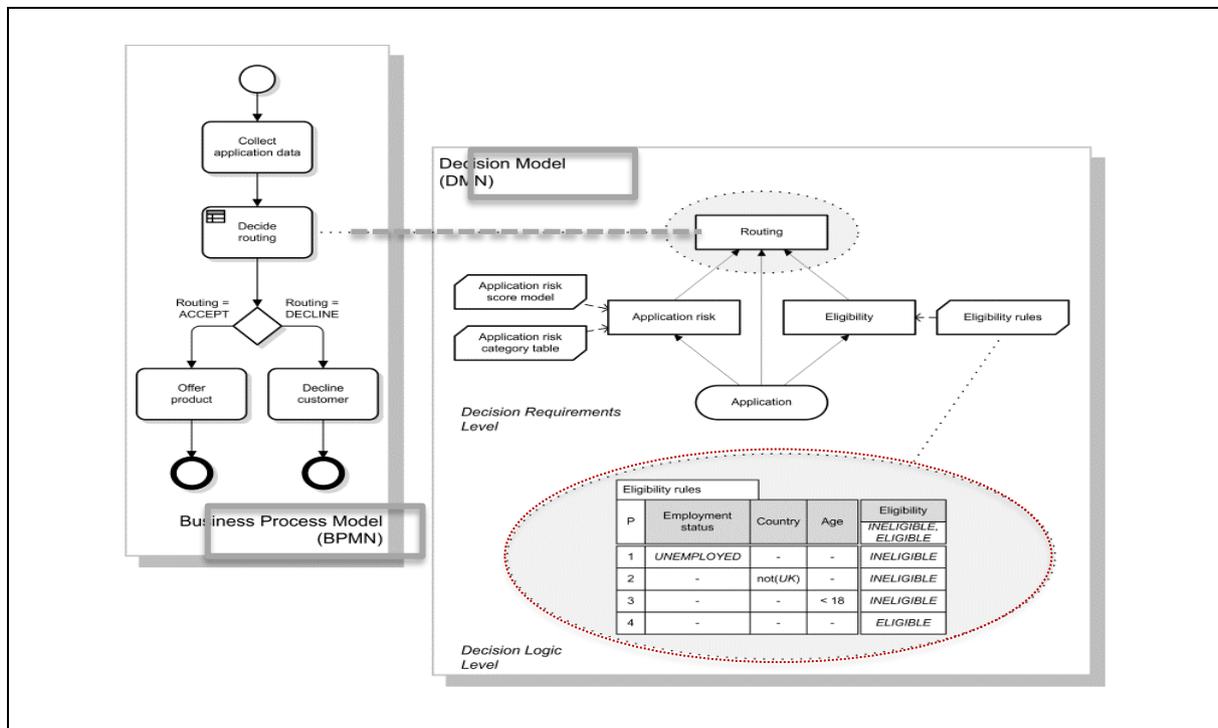


Abbildung Grundlegende Unterschiede zwischen Orga- und IT-Prozesssicht (OMG, S.16)¹

Der obigen Abbildung sind die zwei unterschiedliche „Prozessmodellwelten“ zu entnehmen. Auf der linken Seite steht die organisatorische Ablaufdarstellung im Fokus, auf der rechten Seite demgegenüber das Entscheidungsmodell (Decision Model) mit den tabellarischen Auswahlregeln (englisch: Eligibility Rules) als Kerninformationen für eine Prozessautomation und -optimierung.

Wesentliches Zielfeld für das Prozessmanagement ist die Prozessoptimierung, die sich im engeren Sinne in der Erfassung von Ist-Abläufen, der Durchführung bzw. Realisierung von Ist-Analysen sowie der Umsetzung von aus der Analyse sich ergebenden Optimierungspotenzialen gesehen werden kann.

Prozessoptimierung ist damit ein wesentliches und zentrales Zielfeld des Prozessmanagements und damit zwingend auch Teil eines Vorgehensmodells zur Umsetzung dieses.

¹ Quelle: Objekt Management Group (Hrsg.): Decision Model and Notation (DMN), Version 1.1, Mai 2016, OMG Document Number: formal/2016-06-01; Standard document URL: <http://www.omg.org/spec/DMN/1.1>, 2016.

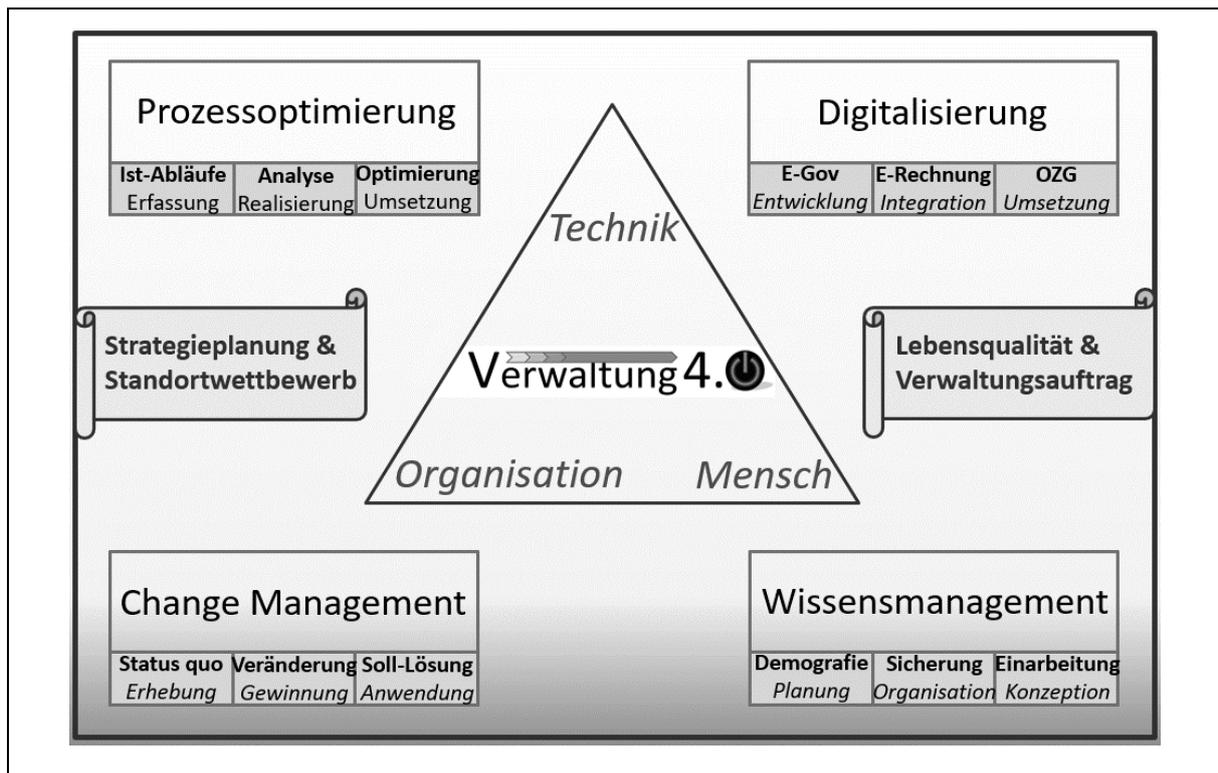


Abbildung Zielfelder zum Prozessmanagement

Im Kontext von Digitalisierung liegt ein zweites wesentliches Zielfeld. Im Fokus stehen hier nicht nur Optimierungsherausforderungen und -Potenziale durch Digitalisierung an sich, sondern insbesondere, die in den letzten Jahren deutlich veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Exemplarisch stehen hierfür: Die Bereitstellung und Integration von E-Rechnungslösungen oder die Entwicklungen und Anforderungen im Kontext von E-Government-Gesetzen. Auch wenn diese teilweise die Landesverwaltungen adressieren, so stellen diese eine Reihe von Bezügen zur kommunalen Verwaltungsebene her. Der aktuell zentralste gesetzliche „Treiber“ im Kontext von Digitalisierung ist gleichwohl das Onlinezugangsgesetz (OZG), das vom Grundsatz her bis Ende 2022 fordert, grundsätzlich alle Verwaltungsleistungen elektronisch zugänglich zu machen. Alle diese Themenfelder der Digitalisierung im gesetzlichen Kontext haben regelmäßig Einfluss auf die aktuellen, gegebenenfalls tradierten Verwaltungsabläufe in den Behörden vor Ort.

Ein drittes wesentliches Zielfeld liegt im Wissensmanagement. Wesentlich getrieben durch die demographische Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung, stellt sich aktuell und zunehmend wohl noch mehr die Frage, wie organisationsrelevantes Wissen (sog. organisationales Wissen) für eine Verwaltung effizient selektiert, erhoben, gesichert und genutzt werden kann. Dabei stellt die Einarbeitung in Arbeitsfelder der öffentlichen Verwaltung einen wesentlichen Anwendungskontext dar. Soweit das Wissensmanagement die ablauforganisatorische Abwicklung von Verwaltungsarbeit in den Fokus stellt, bieten prozessuale Darstellungsformen verschiedene Effizienzpotenziale.

Aus Sicht der Wissenschaft vielleicht das zentralste Zielfeld des Prozessmanagements liegt im Kontext vom Change Management. Alle vorgenannten drei Zielfelder haben Einfluss bzw. verändern gegebenenfalls weitreichend die aktuelle menschliche Arbeitswelt in der öffentlichen Verwaltung. Hier gilt es betroffene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frühzeitig für Veränderungen zu sensibilisieren, zu informieren und wertschätzend in die Potenziale und geplanten Veränderungen einzubeziehen. Jede Mitarbeiterin, jeder Mitarbeiter der dafür „gewonnen“ wird erhöht die Wahrscheinlichkeit für die Akzeptanz veränderter Lösungen und zukünftiger Arbeitsweisen. Für das Change Management bildet die Optimierung von Verfahrensabläufen damit ein zentrales Handlungsfeld.

Alle Zielfelder des Prozessmanagements stehen dabei regelmäßig im Spannungsdreieck „Mensch – Technik – Organisation“, das den Nukleus für Strategieplanungen und Standortwettbewerb einer Verwaltung bildet. Lebensqualität und unternehmens- / bürgerbezogene Ausgestaltung des Verwaltungsauftrages bilden im Weiteren den übergeordneten Rahmen der vier Fokusfelder. Die v.g. Abbildung fasst diesen Kontext mit den v.g. Prozessmanagementzielfelder zusammen. Im Rahmen des Forschungsvorhabens werden die v.g. Prozesszielfelder systematisch und strukturiert entlang des nachfolgend dargestellten Vorgehensmodells zum „Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ untersucht und aufbereitet.

2.2. Strukturierung des Forschungsvorhabens

Der Forschungsansatz besteht darin, auf Basis des nachstehenden Rahmenkonzeptes die bisherigen Erkenntnisse auf dem Gebiet der Vorgehensmodelle zum Prozessmanagement auf die Bedarfe von Landes- und Kommunalverwaltungen zu übertragen. So dass im Ergebnis eine Art „Handreichung für ein effizientes Prozessmanagement“ entsteht, das öffentliche Verwaltungen zum Kompetenzaufbau sowie zur Realisierung von Praxisprojekten nutzen können.

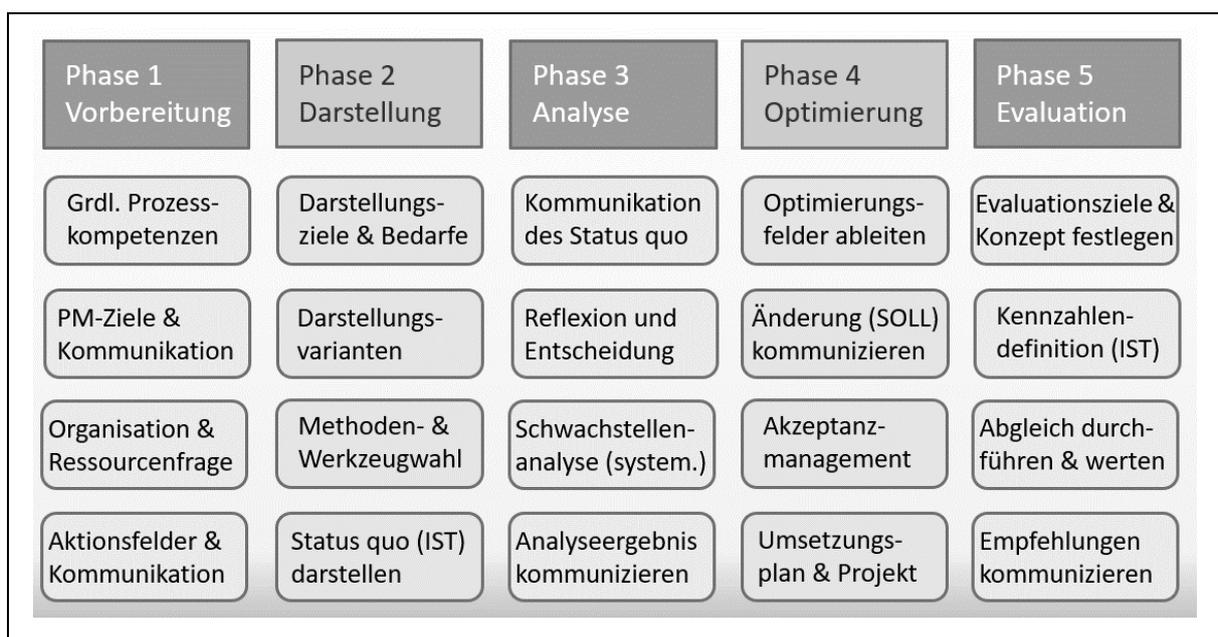


Abbildung Vorgehensmodell „Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung“

Das Rahmenkonzept gliedert sich in fünf aufeinander aufbauende Phasen, die in sich abgegrenzt und geschlossen sind, also jeweils eine Einheit darstellen. Gleichsam weisen diese Bezugspunkte zu den Arbeitsbereichen in anderen Phasen auf. Im Rahmen einer systematischen Recherche und Auswertung zur Zielsetzung des Forschungsvorhabens wurden als Ergebnis wissenschaftliches Datenmaterial und quellenspezifische Erkenntnisse gewonnen werden. Aus den Ergebnissen wurden darauf aufbauend Forschungserkenntnisse generiert, die möglichst leicht für Kolleginnen und Kollegen aus der Verwaltungspraxis und weitere Interessierter zugänglich sein sollen.

Die Forschungsergebnisse wurden in diesem Arbeitsbericht aufbereitet, der neben den Rechercheergebnissen auch weitergehende Forschungserkenntnisse enthält. Wesentliche Inhalte aus diesem Vorhaben können eine Art „Handreichung für ein effizientes Prozessmanagement“ bilden, das öffentliche Verwaltungen zum Kompetenzaufbau sowie zur Realisierung von Praxisprojekten im Kontext der Einführung von Prozessmanagement nutzen können.

3. Umsetzung des Forschungsvorhabens

Die nachfolgenden Ausführungen werden strukturiert entlang des im Abschnitt 2.2 dargestellten Vorgehensmodells zum „Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ vorgenommen. Dabei liegt der besondere Fokus in den Ausführungen zunächst auf den Phasen 1 und 2, da sie zentrale Grundlagen und Festlegungen für die weiteren Phasen (3 bis 5) legen.

Die Ausführungen zu den Arbeitsfeldern sind bewusst praxisbezogen formuliert und gehen demnach sorgsam mit dem Instrument der Herleitung und Begründung von Ausführungen um. Gerne können gleichwohl Themenbereiche vertieft ausgeführt und dargestellt werden. Entsprechende ergänzende, ggfs. zusätzliche, Informationsbedarfe über die Ausführungen in dieser Ausarbeitung hinaus sind herzlich Willkommen und können jederzeit formuliert werden.

3.1. Phase 1 „Vorbereitung“

3.1.1. Grundlegende Prozesskompetenzen

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten

Das erste Arbeitsfeld zum Prozessmanagement liegt im **Aufbau grundlegender Prozesskompetenzen**. Die Verwaltung läuft doch heute (auch), also wo ist das Problem? Wozu braucht man (jetzt) Prozesskompetenzen? Diese oder ähnliche Fragen könnten (ggf. auch selbst) gestellt werden, wenn es um die Prozessthematik geht. Dabei ist in den meisten öffentlichen Verwaltungen immer noch der nachfolgende „klassische Verwaltungsdreiklang“ Standard, wenn es um die Umsetzung der Verwaltungsarbeit geht:

„Eingang“(-skorb) → „Bearbeitung“ → „Ausgang“(-skorb)

In diesem Kontext können die Begriffe Prozess, Ablauf und/oder Verfahren als Synonyme gesetzt werden. Mit der Digitalisierung und der elektronischen Vorgangsbearbeitung (mittels sog. Workflows) stößt der vorgenannte Verwaltungsdreiklang allerdings an seine Grenzen. Denn digitale Workflows folgen einer Prozesslogik, die aufbauorganisatorische Zuständigkeiten einer öffentlichen Verwaltung überhaupt nicht kennt, deutlicher formuliert: nicht benötigt. Vielmehr kommt hier die bereits beschriebene Regel- und Ereignislogik zum Tragen, die im Kern danach „fragt“, was als Nächstes passieren soll (nicht, wer ist „Chefin“ oder „Chef“).

Prozessmanagement ist inzwischen kaum mehr von der digitalen Entwicklung einer Verwaltung zu trennen; die technische Prozesslogik stellt damit einen zentralen Rahmen für das Prozessmanagement. Da zudem das Prozessmanagement deutlich mehr umfasst als die Vorbereitung digitaler Workflows haben aus einer mehr als 20-jährigen Erfahrung des Verfassers „Prozessnovizen“, also Einsteiger in diesem Themenfeld, in der Regel viele, viele Fragen. Inwieweit „Prozesseinsteiger“ ihre Fragen neutral und zielgerichtet klären und damit letztlich ihre Prozesskompetenzen für ihre Verwaltung unabhängig aufbauen können, ist aus der Erfahrung unterschiedlich.

Das Kompetenzziel ist aber genau das: **Kompetenzaufbau zur Prozessthematik, um für die eigene Organisation Entscheidungen im Kontext von Prozessmanagement belastbar treffen zu können.**

Durch diesen Kompetenzaufbau sollen Entscheidungsträger und Experten:innen in die Lage versetzt werden, ein Prozessmanagement selbst und effizient aufzubauen (oder dies auch zu lassen). Dabei ist Prozessmanagement weder ein „Hexenwerk“ noch eine „Raketenwissenschaft“. Für den Start in die Prozessthematik wird aber in der Tat empfohlen, zunächst die Inhalte nachzuvollziehen. Dazu wird jedes Arbeitsfeld zum Prozessmanagement in der Folge erläutert und schrittweise vertieft.

Einen wesentlichen Rahmen zum Kompetenzerwerb bildet diese und ggfs. weitere Ausarbeitung(en), konkrete praktische Arbeitshilfen und/oder Checklisten. Etwas wichtiges vorweg: Form (Ausgestaltung) und Umfang (Breite und Tiefe) eines angestrebten Prozessmanagements in einer Organisation (auch das „Ob“) entscheiden stets die Verantwortlichen vor Ort. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die für eine belastbare Entscheidung notwendigen Informationen und Kompetenzen dort auch vorliegen.

Dabei ist effizientes Prozessmanagement deutlich mehr eine Frage von Knowhow als eine von Technik. Verantwortliche für die Prozessthematik in einer Organisation sollten daher sicher einschätzen können, welche „Mehrwerte“ Technik und Beratung (ggfs. auch kostenpflichtige) tatsächlich bieten. Generell gilt deshalb: Entscheidung über „Ressourcen“ erst treffen, wenn die Konditionen und Bedarfe dazu wirklich klar sind. Auf den Aspekt der Mehrwerte (echte und unechte) wird im Weiteren noch eingegangen.

3.1.2. Prozessmanagementziele & Kommunikation

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld des Prozessmanagements stehen die Ziele und deren Kommunikation im Fokus. Dieses ist eines der Arbeitsfelder das, je nachdem welche Entscheidungen hier getroffen werden, ggfs. weitere Schritte / Arbeitsfelder nicht (mehr) erforderlich macht. Zentral ist hier die Frage: **Welches Ziel bzw. welche Ziele werden konkret bei der Überlegung verfolgt ein Prozessmanagement aufzubauen?** Solange dies nicht eindeutig für eine Organisation zu beantworten ist, sollte „kein Schritt“ im Prozessmanagement weitergegangen werden. Denn Prozessmanagement ist kein Selbstzweck und auch nichts mit dem man sich „schmücken“ sollte. Prozessmanagement wird personelle Ressourcen in jeder Organisation binden – und vielleicht zudem auch finanzielle. Regelmäßige Prozessmanagementziele liegen in den Bereichen: Effektivität, Wirkung, Effizienz, Qualität, Zufriedenheit und/oder Sicherheit.

Effektivitäts- und Wirkungsziele können den strategischen Zielen zugeordnet werden (bspw. abstrakt: „Tun wir die richtigen Dinge?“ oder „Erreichen wir, was wir als Verwaltung für unsere Bürger/Unternehmen erreichen wollen?“)

Effizienz-, Qualitäts- und Zufriedenheitsziele können den operativen Zielen zugeordnet werden (bspw. „Tun wir die Dinge richtig?“ oder „Sind unsere Bürger/Unternehmen mit unserem Verwaltungsleistungen zufrieden?“).

Sicherheitsziele können je nach Ausgestaltung sowohl strategischen als auch operativen Zielen zugeordnet werden (bspw. „Unsere Datenaustausche mit Externen sollen auch mit zunehmender Digitalisierung stets sicher sein).

Dabei können strategische wie operative Ziele durchaus Bezüge zueinander aufweisen, bis hin zu Abhängigkeiten (sog. Interdependenzen). Soweit mehr als ein Ziel im Prozessmanagement verfolgt wird, sollten **mögliche Zielbezüge überprüft werden**. Dabei ist zwischen Zielunabhängigkeiten, Zielkonformitäten und Zielkonflikten zu unterscheiden. Besonders für die Formulierung operativer Ziele hat sich die **SMART-Methode** in der Praxis bewährt. Dabei ist SMART „ein Akronym, das für die **Begriffe spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert steht.**

Jede (operative) Zielformulierung sollte diese fünf Eigenschaften besitzen.

- **Spezifisch**
Was genau soll erreicht werden?
Ziele (und Teilziele) sollten so eindeutig und präzise wie möglich formuliert sein.
- **Messbar**
Woran merke ich, dass ich das Ziel erreicht habe?
Ziele sollten messbar sein. Das bedeutet, es muss klare Kriterien geben, die deutlich machen, dass Ziele erreicht wurde (Bezug zur Prozessphase „Evaluation“).
- **Akzeptiert**
Warum will ich dieses Ziel erreichen?
Das Ziel sollte positiv, sachlich begründet und herausfordernd formuliert sein. Es sollte weder über- noch unterfordern und möglichst motivierend sein.
- **Realistisch**
Ist das Ziel (unter den aktuellen Umständen) wirklich erreichbar?
Das Ziel sollte in Anbetracht der äußeren Umstände und des zeitlich gegebenen Rahmens tatsächlich zu erreichen sein. Es sollte auch überlegt werden, welche Art der Unterstützung zur Zielerreichung vorhanden ist bzw. ob zusätzliche Ressourcen für eine wissenschaftliche Begleitforschung nötig sind.
- **Terminiert**
Bis wann möchte ich das Ziel erreicht haben?
Am besten ist es, vom Ziel aus rückwärts zu planen, um den spätesten Startzeitpunkt bestimmen zu können. Setzen Sie auch für Teilziele konkrete Termine.“ (TU Dresden, S. 2).

Prozessmanagementziele sollten weitgehend operationalisiert werden und damit der SMART-Regel folgen. Letztlich geht es bei jedem Prozessmanagementziel auch darum, dass ein nachprüfbarer „Gewinn“ für die Verwaltung angestrebt wird und erreichbar ist (Zielsetzung). Soweit die Prozessmanagementziele erarbeitet sind, ist es zentral, sie zu kommunizieren. Dabei

sind **unterschiedliche Ziel- und Anspruchsgruppen** im Rahmen der Ziele des Prozessmanagements relevant.

Schon allein mit Blick auf die personelle Ressourcenbindung sind Prozessmanagementziele von der **Verwaltungsführung** mitzutragen. Dies nicht nur, weil von dort aus entsprechende „Freistellungen“ für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgen bzw. Finanzmittel für Techniken und ggfs. externe Beratung genehmigt werden müssen, sondern auch, weil Prozessmanagementziele der Verwaltung auch schnell die **Sphäre der Politik** erreichen können, worauf die Verwaltungsführung einer Behörde vorbereitet sein sollte.

Zudem sollten die Zielsetzungen zu den **Mitarbeitenden (auch Personalräten)** transparent und motivierend kommuniziert werden. Letztlich können Prozessmanagementziele auch Veränderungen in der Arbeitswelt der Belegschaft zur Folge haben, sodass es zentral ist, diese frühzeitig in solche Überlegungen einzubeziehen – dies als zentrales Aktionsfeld des Change Managements. Nicht zuletzt sollte der **Bereich der Öffentlichkeitsarbeit** informiert und angemessen einbezogen werden, um gegebenenfalls auch nach außen abgestimmt kommunizieren und informieren zu können.

Das Arbeitsfeld „Prozessmanagementziele und Kommunikation“ ist daher ein zentraler Bereich im Prozessmanagement, denn es kann hier dazu führen, dass Prozessmanagementziele von bestimmten relevanten Ziel- und/oder Anspruchsgruppen nicht unterstützt werden. Hier gilt es dies frühzeitig zu erkennen, um ggfs. Vorbehalte, Fragen pp. klären und möglichst ausräumen zu können. Prozessmanagementziele, die nicht operationalisiert, nicht belastbar beschlossen und/oder nicht kommuniziert wurden, sind ggf. „Problemfelder“ in der Prozesspraxis.

3.1.3. Organisation & Ressourcen

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld des Prozessmanagements stehen Organisation und Ressourcen im Fokus. Nachdem die Ziele im Prozessmanagement formal festgelegt wurde und unterstützt

werden, steht der zur Zielerreichung notwendige organisatorische Rahmen an. Für jedes Ziel sollte ein(e) Zielverantwortlicher(e) benannt werden, die notwendige Transparenz sollte nach innen (und gegebenenfalls nach Außen, abhängig vom PM-Ziel) kommuniziert werden. Je nach Zielumfang – bis hin zu Zielkatalogen – sind **mindestens die personellen Ressourcen** in der Verwaltung bereitzustellen, die zu dieser Zielerreichung benötigt werden; gleiches gilt für die organisatorische Verankerung.

Dabei geht es nicht nur um Ressourcenbedarfe in Zentral- und Querschnittsbereichen, wie Organisation, IT und ggfs. Prozessmanagement, sondern insbesondere auch um die Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen (gegebenenfalls als Stellenanteile) für notwendige Zuarbeiten aus den Fachbereichen. Falls noch wenig Erfahrung mit Prozessprojekten vorliegt, sollte hier die „Zielwelt“ anfangs nicht zu groß gewählt werden. Auf diesen Aspekt wird im nächsten Arbeitsfeld noch genauer eingegangen.

An dieser Stelle muss eines ganz deutlich ausgesprochen werden: Jenseits der Frage von technischer und externer Unterstützung, wird ein Prozessmanagement personelle Ressourcen in einer Verwaltung binden und dies häufig ggfs. auch dauerhaft. Sollte dies in der Organisation problematisiert werden, sollte dies mit dem/der Ziel- und Ressourcengeber/in (ggfs. auf zwei Funktionsträger verteilt) verbindlich geklärt werden. Es sollte klar und transparent sein, was „ohne Ressourcen“ möglich ist und was nicht – ggfs. ist das Thema Prozessmanagement und der angestrebten Ziele hier zu Ende.

Aus der Prozesspraxis ist bekannt, dass Fragen von Organisation und Ressourcen zentral sein können für ein solides „Prozessmanagementfundament“. Gegebenenfalls nicht ausreichend klar bearbeitete, kommunizierte und/oder gegebenenfalls auch problematisierte Fragen in diesem Arbeitsfeld, werden in der Folge zu Problemen führen können. Sei es, dass Mitarbeiter/-innen in den Fachbereichen nicht adäquat zum Prozessmanagement zuarbeiten (können oder wollen), sei es, dass die Aufgaben im Prozessmanagement zusätzlich „geschultert“ werden (müssen), was nicht nur zu Lasten der Aufgabenerfüllungen an sich gehen kann, sondern letztlich auch zu Lasten der individuellen Gesundheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Weitere Problemfelder, wie ein unzureichendes Prozessmanagement, sind zudem zu beachten und zu vermeiden.

3.1.4. Arbeitsfelder & Kommunikation

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld des Prozessmanagements stehen die Aktionsfelder und deren Kommunikation im Fokus. Hierzu ein Tipp: starten Sie „klein“ und wachsen Sie mit *Ihren* Erfahrungen – hier gilt: „Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit“! Bereits ohnehin geplante Change-, Innovations- oder IT-Projekte mit der Fachebene sind sehr gute Startpunkte, um Elemente des Prozessmanagements in der Verwaltung einzuführen. Der Träger (Auslöser) dieser Projekte kann dazu genutzt werden, das (noch) vorhandene theoretische Prozess-Knowhow praktisch anzuwenden. Das Prozessthema ist in der Regel für Viele in ihrer Verwaltung neu, sodass man es „mit etwas Konkretem“ leichter einführt.

In diesem Arbeitsfeld entscheiden sich das „Wo“. D.h. wo Elemente aus dem Prozessmanagement eingesetzt werden sollen. Noch nicht entschieden wird hier das „Was“ oder das „Wie“ in dem Aktionsfeld prozessbezogen agiert werden soll. Wichtig ist, dass zunächst eine Auswahl mit den maßgeblichen Akteuren kommuniziert und (gegebenenfalls in einem iterativen Prozess) gemeinsam „geschärft“ wird. Je offener / flexibler dabei kommuniziert und agiert wird, desto eher sind Verantwortliche bereit, die Arbeit zu unterstützen. Versuche, wo immer möglich und sinnvoll, Prozessziele mit Fachlichem zu verbinden („matchen“) sind hier zu prüfen.

Im Gespräch können maßgebliche Widerstände festgestellt werden, auch ein Überdenken der eigenen „Wahl“ ist ggfs. geboten – denn gegen Fachbereichswiderstände sind Ziele, auch Prozessziele, kaum möglich. Abschließend soll zu dieser Phase 1 „Vorbereitung“ herausgestellt werden, dass alle vier Arbeitsfelder in dieser Phase relevant und erfolgskritisch für ein erfolgreiches Prozessmanagement in einer öffentlichen Verwaltung sind.

Dies beginnt beim grundsätzlichen Aufbau von Prozesskompetenzen (Arbeitsfeld 1.1), der Erarbeitung und Festlegung von Prozessmanagementzielen (Arbeitsfeld 1.2), der Schaffung von organisatorischen und ressourcenmäßigen Rahmenbedingungen (Arbeitsfeld 1.3) sowie der

Auswahl und Festlegung geeigneter Aktionsfelder (Arbeitsfeld 1.4). Dabei spielt in den Arbeitsfeldern 1.2 und 1.4 der Aspekt der Kommunikation – wie ausgeführt – eine besondere Rolle.

3.2. Phase 2 „Darstellung“

3.2.1. Darstellungsziele und -Bedarfe

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

Das (erste) Arbeitsfeld in der Phase 2 „Darstellung“ zum Prozessmanagement liegt im Fokusfeld der **Darstellungsziele und -Bedarfe**. So ist entlang der zuvor formal festgelegten Prozessmanagementziele zunächst zu entscheiden, ob überhaupt etwas dargestellt werden muss. Im Prozessmanagement noch unerfahrene Verwaltungsvertreter könnten diese Frage vorschnell bejahen und zudem annehmen, dass es gegebenenfalls nur bestimmte „geeignete Darstellungsformen“ im Prozessmanagement geben könnte.

Sind jedoch „Verfahrensprobleme“, die mit den Zielen im Prozessmanagement vermindert bzw. gelöst werden sollen, darin begründet, dass Informations- oder Qualifikationsdefizite ursächlich sind oder relevante Handlungsvorgaben unklar formuliert sind bzw. fehlen, helfen ggfs. im Kontext des Prozessmanagement „ins Feld geführte“ Prozessmodelle nicht wirklich. Anhand von Fallbeispielen soll dies verdeutlicht werden, da dies wesentlich ist für das Verständnis von Prozessmanagement und zudem zentral für die Frage ist, ob ein Darstellungsbedarf (überhaupt) besteht & welche Darstellungsziele damit verfolgt/erreicht werden können.

- **1. Prozessproblem „Informationsdefizit“ (Fallbeispiel)**

In der Kommune A können Bauanträge im Bürgerbüro abgegeben werden. Diese werden von dort an die bearbeitende Bauabteilung weitergeleitet. Aus der Bauabteilung gelangen permanent Beschwerden an das Bürgerbüro, dass wesentliche Anlagen zu den Bauanträgen nicht beigefügt seien und insofern die Bauanträge nicht direkt bearbeitet werden

könnten. Seitens der Antragsteller gelangen Beschwerden an das Bürgerbüro hinsichtlich der langen Bearbeitungsdauern und dass die Bauabteilung nach Antragstellung teilweise eine Vielzahl von Unterlagen nachfordere.

Der Bürgermeister der Kommune A beauftragt Sie dem Problem nachzugehen:

Eine Untersuchung dieses Problems ergab im Ergebnis, dass sowohl dem Bürgerbüro als auch den Antragstellern selbst wesentliche Informationen zu notwendigen Anlagen zu Bauanträgen nicht vorlagen. **Das Prozessproblem wurde gelöst, durch** eine kurze Informationsbroschüre, die seither im Bürgerbüro ausliegt, sowie entsprechende Informationen auf der Homepage der Kommune .

▪ **2. Prozessproblem „Qualifikationsdefizit“ (Fallbeispiel)**

In der Kommune B häufen sich Widersprüche gegen Bescheide zu Erschließungskosten- und Straßenbaubeiträgen. Der zuständige Beigeordnete ist überrascht, da er dieses Problem aus der Vergangenheit nicht kennt, zudem ist er verärgert, da inzwischen die Presse auf das Thema aufmerksam gemacht wurde und er in der Sitzung des Stadtrates in der kommenden Woche einen politischer Antrag auf Informationen zum rechtmäßigen Verwaltungshandeln im o.g. Bereich in der Kommune B beantworten muss.

Der Beigeordnete der Kommune B beauftragt Sie dem Problem nachzugehen:

Eine Untersuchung dieses Problems ergab im Ergebnis, dass nach Pensionseintritt eines erfahrenen Mitarbeiters in diesem Bereich ein junger engagierter Verwaltungsinspektor mit der Sachbearbeitung betraut wurde. Aus Personalmangel erfolgte keine Einarbeitung und der junge Inspektor hat sich das Wissen in Eigenregie aus einer Kombination von Aktenstudium und Eigenrecherchen im Internet angeeignet. **Das Prozessproblem wurde gelöst, indem** diesem jungen Mitarbeiter eine erfahrene Kollegin für vier Wochen an die Hand gegeben wurde, die mit ihm Bescheide bearbeitet hat; insofern wurde jetzt eine qualifizierte Einarbeitung eingeleitet. Zudem schaut diese Kollegin für die kommenden Monate final noch über die vom jungen Inspektor selbst erstellten Bescheide, bevor diese das Haus verlassen. Der junge Inspektor ist auch für zwei für seine Arbeit relevante Baurechtsseminare angemeldet.

▪ **3. Prozessproblem „Fehlende Handlungsvorgaben“ (Fallbeispiel)**

In der Kommune C stapeln sich in der Wohngeldabteilung die Anträge auf Wohngeld. Verärgerte Bürger haben sich hilfesuchend an die örtliche Verbraucherberatungsstelle gewandt; diese hat daraufhin den Bürgermeister in C aufgefordert, schnellstmöglich das Antragsverfahren zu beschleunigen, zudem droht sie ihm mit einer Untätigkeitsklage.

Der Bürgermeister der Kommune C beauftragt Sie dem Problem nachzugehen:

Eine Untersuchung dieses Problems ergab, dass die Wohngeldabteilung vor einem Jahr einen neuen Abteilungsleiter erhielt. Dieser hat gegenüber seinen Mitarbeitern verfügt, dass alle Handlungsvorgaben des Vorgängers von ihm überprüft und neu erstellt werden. Leider hatte er sich damit überfordert und kommt mit der Wiederherstellung der Handlungsvorgaben nicht nach. **Das Prozessproblem wurde gelöst, indem** als Sofortmaßnahme die für die Bearbeitung der Wohngeldanträge notwendigen Handlungsvorgaben des

Vorgängers wieder in Kraft gesetzt wurden. Der neue Abteilungsleiter hat diese auch in-
zwischen, nur sehr leicht verändert, autorisiert.

Es ist festzuhalten, dass in allen drei v.g. Fallbeispielen eine Modellierung dieser Verwaltungs-
prozesse nicht zur Ursache geführt bzw. dazu beigetragen hätte; bzw. – wenn überhaupt – nur
über eine zusätzlichen „Umweg“. Bei den vorgenannten Beispielen geht es nicht darum, ob
sie in *Ihrer* eigenen Praxis relevant sind. Es geht vielmehr darum, ob zur Lösung eines (gege-
benenfalls nur vordergründigen) „Prozessproblems“ tatsächlich etwas in irgendeiner Form
formal/grafisch dargestellt werden soll/muss. Hier soll wiederholt werden, dass in der Auf-
nahme und Darstellung von Prozessinformationen ein ganz konkreter Bedarf und ein ganz
konkretes Ziel gesehen werden muss. Ist dies nicht ausreichend zu begründen sollte von einer
formalen/grafischen Darstellung des „Prozessproblems“ regelmäßig abgesehen werden.

Es kommt ein weiterer Aspekt hinzu: Die kommunalen Organisationsabteilungen bearbeiten
seit Jahrzehnten Fragestellungen zur Prozessoptimierung in Antragsverfahren und auch dar-
über hinaus – teilweise ggfs. unter anderen begrifflichen Bezeichnungen. Dabei werden oft-
mals überhaupt keine grafischen Darstellungsformate hinzugezogen. Vor diesem Hintergrund
sollte ggf. auch selbstkritisch die Frage gestellt werden, in welchen Fällen tatsächlich über Pro-
zessdarstellungen ein „Mehrwert“ erhofft/erwartet werden kann und in welchen Fällen dies
zur Lösung eines Prozessproblems gebraucht wird, oder ob z.B. bestimmte Darstellungsvari-
anten ungeeignet sind, um die Ursache eines Problems festzustellen – dabei im Hinterkopf,
dass jede Darstellungserzeugung auch personelle Ressourcen binden.

3.2.2. Darstellungsvarianten

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozess- kompetenzen	Darstellungs- ziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungs- felder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungs- varianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlen- definition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellen- analyse (system.)	Akzeptanz- management	Abgleich durch- führen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungs- plan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld zum Prozessmanagement liegt der Fokus auf möglichen **Darstellungsvarianten**. Falls in einem konkreten Fall (!) ein Nutzen erwartet wird in dem ein Sachverhalt

dargestellt werden soll, gibt es i.d.R. mehrere Alternativen. Die „richtige“ Darstellungsform ist dabei abhängig von den maßgeblich beteiligten Akteuren und dem relevanten Sachverhalt.

Blatt und Stift, eine handschriftliche Skizze, eine Tabelle usw. reichen hier ggfs. bereits aus – semiformale Prozessmodelle müssen es nicht prinzipiell sein. Es gilt zu Bedenken: Im Kern geht es (nur) um ein Hilfsmittel zur Darstellung eines Sachverhalts für ein (besseres) gegenseitiges Verstehen. Erst wenn festgestellt wird, dass alternative Darstellungsformen nicht „passen“, sollten Prozessmodelle geprüft und zum Zuge kommen.

Bei allen Darstellungsbestrebungen ist zudem zu beachten, dass diese stets inhaltlich „zu füttern“ sind. D.h. ungeachtet der Art und Weise von „Problemdarstellungen“, sind die notwendigen Informationen zu erheben, die letztlich darin Eingang finden sollen.

Damit sind die klassischen Erhebungsmethoden, wie persönliche und/oder schriftliche Befragung, Beobachtung, Tätigkeitsaufzeichnungen usw. nicht nur nicht entbehrlich, sondern eine grundlegende, zentrale Voraussetzung und Informationsgrundlage.

3.2.3. Methoden- & Werkzeugwahl

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld zum Prozessmanagement liegt der Fokus auf **Methoden- und Werkzeugen** zur Darstellung eines Sachverhaltes. Zu den klassischen Werkzeugen zur Sachverhaltsdarstellung, wie Blatt und Stift, sowie der klassischen Methode des Aufschreibens braucht es sicher keiner weiteren Einführung. Gleiches gilt sicher auch für die klassischen Softwarewerkzeuge zur Sachverhaltsdarstellung, wie die Office-Familie (Word, Excel und Power Point) o.ä.

Anders sieht dies aus, wenn es um Methoden und Werkzeuge zur Darstellung von Prozessmodellen geht (die sog. Modellierung). Zunächst soll betont werden, dass Prozessmodelle ihre

Berechtigung haben und einen werthaltigen Beitrag zur Verwaltungsentwicklung leisten können. Gleichwohl aber eben nicht – wie ausgeführt – als ausschließliche oder gar stets „richtige“ Darstellungsvarianten angesehen werden sollten.

Die **Potenziale grafischer Prozessdarstellungen** lassen sich, unter Bezugnahme auf den bereits beschriebenen Verwaltungsdreiklang durch Potenzialbereiche gut beschreiben, denn dieser Verwaltungsdreiklang lässt besonders 3 Potenzialbereiche ungenutzt:

- Ein **gemeinsames Prozessverständnis** kann ohne Prozessmodelle nicht bzw. kaum entwickelt werden, z.B.: Welche Bedeutung habe ich im Verfahren? Was wurde vor mir schon gemacht, was folgt nach mir?
- Eine **Sensibilisierung für Problemlagen in Prozessteilen**, die nicht in der eigenen Zuständigkeit liegen, kann ohne Prozessmodelle kaum flächendeckend entstehen, da die Sicht und mögliche Einsicht eines/einer Bearbeiters/-in zuständigkeitshalber ggfs. am „Ausgangskorbchen“ endet.
- Die **Nutzung übergreifender Optimierungspotenziale** in einer Behörde ist im Weiteren nicht bzw. nicht effektiv möglich, z.B.: Gibt es vergleichbare Abläufe in einer anderen Abteilung? Kann ich von deren Erfahrungen profitieren oder diese von meinen? Auch hier können Prozessmodelle werthaltige Beiträge zur Verwaltungsentwicklung leisten.

Aber was ist nun die „richtige“ Methode, um Verwaltungsmodelle grafisch darzustellen – gibt es vielleicht hier nur eine „Richtige“? Diversen Marktstudien zufolge werden allein für den deutschsprachigen Raum im Bereich der Prozessmodellierung mindestens 160 Modellierungsmethoden gezählt (vgl. z.B. SpWe, S. 27).

Nach dem **DIN-Ordnungsrahmen zur Prozessmodellierung für die öffentliche Verwaltung** (DIN, S. 75) sind „am Bekanntesten“:

- die **BPMN-Methode**, auch teilweise als FAMOS, die eine verwaltungsbezogene Variante von BPMN darstellt;
- die **EPK-Methode** (Ereignisgesteuerte Prozesskette) mit den Varianten: erweitert und objektorientiert, eEPK und oEPK (NüRu);
- die **PICTURE-Methode** (BAP) und
- die **VISIO-Methode** (JuMa).

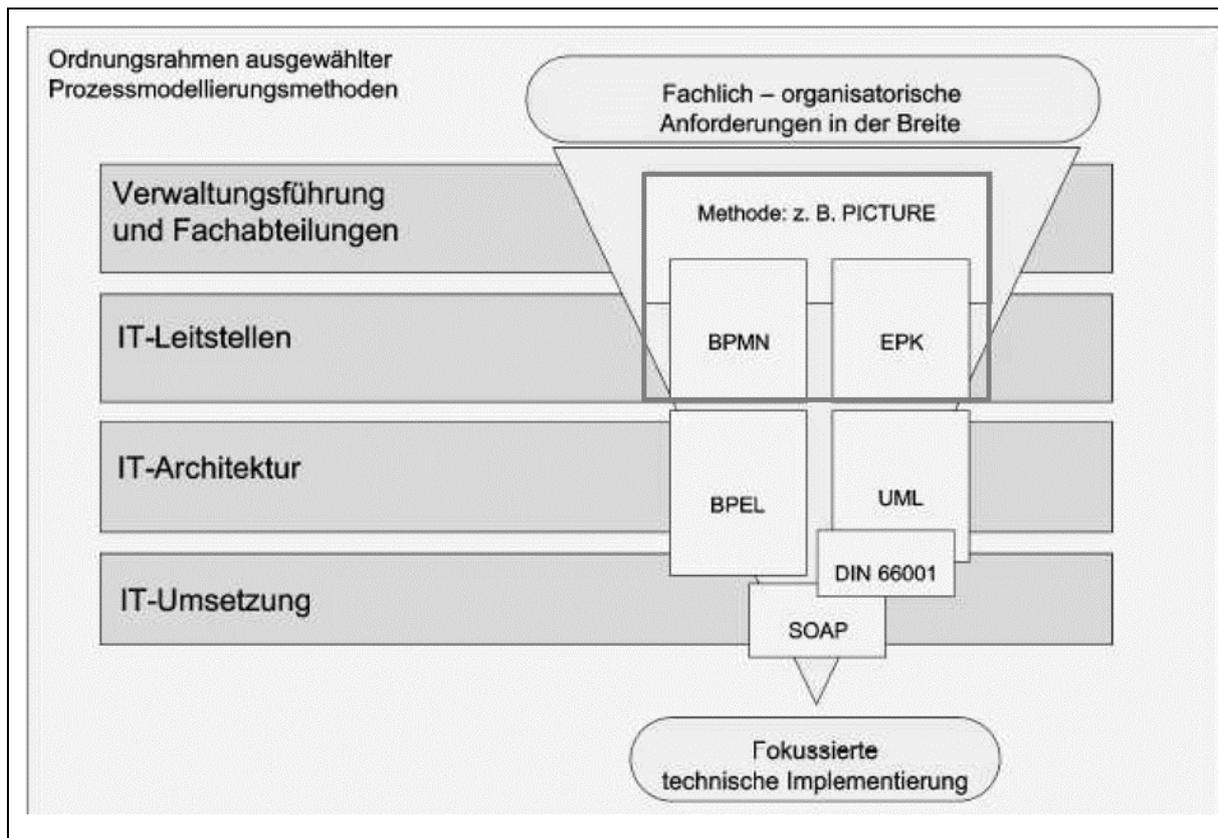


Abbildung DIN-Rahmen „Prozessmodellierung für die öffentliche Verwaltung“ (DIN, S. 95)

Generell gilt: Mit allen Methoden & Werkzeugen können Prozessmodelle für die öffentlichen Verwaltungen erstellt werden. Mit der Wahl einer Methode sind gleichsam verschiedene „Folgen“ verbunden, die nachfolgend thematisiert werden. Dabei geht es nicht darum, Methoden in eine Rangfolge zu bringen. Vielmehr sind die nachfolgenden Ausführungen der Tatsache geschuldet, dass es wesentliche Unterschiede gibt, je nachdem für welche Methode man sich für die Verwaltungsprozessmodellierung in seiner Behörde entscheidet. Ein bedeutender Unterschied liegt in „freien“ und „proprietären“ Methoden. Dabei unterliegen „freie Methoden“ (wie BPMN oder EPK) keinen urheberrechtlichen Beschränkungen, sodass diese uneingeschränkt von Werkzeugherstellern in ihren Modellierungstools integriert und als Methode zur Prozessmodellierung angeboten werden können.

Eine vergleichbare uneingeschränkte Verwendbarkeit erlauben die Urheber „proprietärer“ Methoden (wie VISIO oder PICTURE) demgegenüber nicht. Allgemein kann der Begriff „proprietär“ vereinfacht auch als „herstellereigen“ bezeichnet werden (Duden). Im Rahmen des Aufbaus von Prozesskompetenzen ist an dieser Stelle wichtig, dass Sie sich der (möglichen) Verbindung von Methoden und Werkzeugen bewusst werden. Wie sich dies auf Marktangebot, auf Kostenstrukturen und/oder auf Flexibilität- und Bindungsaspekte auswirkt, wird noch näher betrachtet und ausgeführt werden.

Wichtig erscheint der Hinweis, dass die Integration und Nutzung einer „freien“ Methode in einem Herstellerwerkzeug in der Regel nicht (!) garantiert, dass eine Verwaltung, die mit diesem Werkzeug und der eigentlich „freien“ Methode erstellte Prozessmodelle in andere

Werkzeuge importieren und dort uneingeschränkt weiterbearbeiten kann. Der Grund liegt regelmäßig darin, dass die mit der „freien“ Methode erstellten Prozessmodelle im Herstellerwerkzeug in gleichsam proprietären, sprich herstellergebundenen, Dateiformaten gespeichert werden; gleiches gilt, wenn Standards „freier“ Methoden (z.B. BPMN 2.0) in Herstellerwerkzeugen zu „Hersteller-BPMN-Methoden“ modifiziert werden.

„Freie“ Methoden sind vielfach am Markt auch bereits in kostenfreien Modellierungswerkzeugen zu finden. Dem gegenüber gibt es „proprietäre“ Methoden ggfs. nur in einem „herstellerbezogenen freien“ und/oder nur in einem „Lizenz-Werkzeug“. Soweit ein Hersteller kein „freies“ Werkzeug für seine „proprietäre“ Methode anbietet, man aber daran interessiert ist, in der eigenen Verwaltung Prozessmodelle mit diesem Herstellerwerkzeug zu erstellen, ist Verschiedenes zu beachten. Dazu zwei Beispiele:

- Zu regeln ist mindestens, dass bei **Beendigung eines Lizenzvertrages** unbeschränkt eine „kostenfreie“ Version des „Lizenz-Werkzeuges“ zur Verfügung gestellt wird, das auch dauerhaft genutzt werden kann (u.a. technisch, notwendige Updates, z.B. bei Änderung der Rechtslage, beinhaltet).
- Der **Funktionsumfang sollte** das Speichern in einem austauschbaren (PDF, PNG, etc.) und quelloffenem (XML, etc.) Format zulassen, um mit „freien“ Methoden erstellte Prozessmodelle nicht in proprietäre Dateiformate abspeichern zu müssen.

Bei Entscheidungen sollte weiter bedacht werden, dass **eine „freie“ Methode** auch in der Regel dauerhaft in einem kostenfreien Werkzeug genutzt werden kann. Zu „freien“ Methoden gibt es i.d.R. sehr viele Anbieter am Markt, was sich positiv auf Lizenzkosten wirken kann, falls für die „freie“ Methode ein Lizenz-Werkzeug genutzt werden soll. Zudem kann bei einer „freien“ Methode grsl. leichter zwischen Werkzeugen gewechselt werden („Flexibilitätsaspekt“), sofern die Prozessmodelle nicht in „proprietären“ Formaten abgespeichert wurden.

Eine **„proprietäre“ Methode** kann i.d.R. nicht in einem kostenfreien Werkzeug dauerhaft genutzt werden. Zu „proprietären“ Methoden gibt es ggfs. nur einen Anbieter am Markt, so dass Lizenzkosten und sonstige Vertragsbedingungen anfallen und auch schwerer verhandelbar sind. Bei „proprietären“ Methoden kann man kaum bzw. nicht zwischen Werkzeugen wechseln („Bindungsaspekt“). Daher sollten im Vorneherein die „Ausstiegsszenarien“ für Modelle nebst obiger „Ausstiegskonditionen“ geklärt werden/sein.

Die nachfolgende Übersicht „Methoden-Werkzeug-Check“ fasst die wesentlichen Prüffelder bei der Entscheidungsfindung unter dem Aspekt von Flexibilität und Kosten zusammen. Dabei ist die **Übersicht von unten nach oben zu lesen** und differenziert in die Bereiche Methode (mit 2 Prüffeldern) und Werkzeug (mit 4 Prüffeldern).

Als Illustration ist die Übersicht nachfolgend zweimal aufgeführt, im unteren Teil mit vier Kombinationsszenarien, wie eine konkrete Entscheidungsfindung (theoretisch und praktisch) aussehen und enden könnte.

Prüffelder zur Entscheidungsfindung – Flexibilität und Kosten

„1:1“-Modelltransfer zwischen Werkzeugen	kostenlos		„Export“-Modelltransfer zwischen Werkzeugen
Werkzeugberatung herstellerunabhängig	kostenlos		Werkzeugberatung herstellerabhängig
Freie- & Lizenz-Version	kostenlos		Lizenz-Version
Open-Source-Werkzeug	kostenlos		Hersteller-Werkzeug
<hr/>			
Methodenberatung herstellerunabhängig	kostenlos		Methodenberatung herstellerabhängig
„freie“ Methode	kostenlos		„proprietäre“ Methode

Prüffelder zur Entscheidungsfindung – Flexibilität und Kosten

„1:1“-Modelltransfer zwischen Werkzeugen	kostenlos		„Export“-Modelltransfer zwischen Werkzeugen
Werkzeugberatung herstellerunabhängig	kostenlos		Werkzeugberatung herstellerabhängig
Freie- & Lizenz-Version	kostenlos		Lizenz-Version
Open-Source-Werkzeug	kostenlos		Hersteller-Werkzeug
<hr/>			
Methodenberatung herstellerunabhängig	kostenlos		Methodenberatung herstellerabhängig
„freie“ Methode	kostenlos		„proprietäre“ Methode

Abbildung Methoden-Werkzeug-Check mit und ohne Kombinationsszenarien

Je nach Entscheidung zu einem Prüffeld werden weitergehende Prüffelder bzw. Funktionalitäten eingeschränkt oder ausgeschlossen (und haben damit Einfluss auf die Flexibilität oder Bindung der jeweiligen Behörde). Ein weiterer Aspekt liegt im Bereich der Finanzen. Je nach Entscheidung zu einem Prüffeld sind damit auch unterschiedliche finanzielle Auswirkungen verbunden. Dabei geht die Spanne von „kostenlos“ bis „kostenpflichtig“, was über die Piktogramme von Münz- und Scheingeld symbolisiert werden soll. Inwieweit ein kostenpflichtiger Betrag dabei als hoch oder niedrig eingestuft wird, ist letztlich eine individuelle Entscheidung.

Die Prüffelder zum „Methoden-Werkzeug-Check“ sollen näher betrachtet werden:

- **Prüffeld 1: „freie“ oder „proprietäre“ Methode**
Zunächst muss entschieden werden, ob die eigenen Prozessmodelle mit einer „freien“ Methode oder einer „proprietären“ Methode modelliert werden sollen. Alleine an dieser Einstiegsfrage wird der eine oder andere ggfs. feststellen, dass er/sie dies zum jetzigen Zeitpunkt noch gar nicht valide beurteilen und damit auch nicht belastbar entscheiden kann. In diesem Falle bitte nichts unterschreiben.
- **Prüffeld 2: Methodenberatung herstellerunabhängig oder herstellerabhängig**
Ein weiteres Prüffeld liegt darin, wie unabhängig Informationen zu einer Methode, Schulungsunterlagen und/oder eine konkrete Beratung zur Methode pp. erhalten werden können. Hier ist allgemein darauf hinzuweisen, dass zu „freien“ Methoden umfangreiche Materialien auf dem Buchmarkt und im Internet (teils kostenfreie) verfügbar sind. Soweit konkrete Beratung vor Ort benötigt wird, sind zu „freien“ Methoden regelmäßig eine Vielzahl von Beratungsunternehmen am Markt aktiv. Bei „proprietären“ Methoden ist die Methodenberatung gegebenenfalls an ein Herstellerwerkzeug bzw. an einer Herstellerberatung gebunden.
- **Prüffeld 3: Open-Source-Werkzeug oder Herstellerwerkzeug**
Zur technischen Unterstützung der Prozessmodellierung mit der gewählten Methode (Prüffeld 1) wird ein „Modellierungswerkzeug“ benötigt. In diesem Zusammenhang spielen Open-Source-Werkzeuge eine nicht unwesentliche Rolle. Man steht hier vor der Frage, ob ein freies Werkzeug den Modellierungsanforderungen genügt, bzw. ob ein Herstellerwerkzeug hier das Modellierungswerkzeug *der eigenen Wahl* ist. Sofern sich im Prüffeld 1 die Entscheidung für eine „proprietäre“ Methode ergeben hat, steht mit höchster Wahrscheinlichkeit ein Open-Source-Werkzeug nicht (mehr) zur Auswahl. Sofern hier die Wahl für ein Herstellerwerkzeug getroffen wird, entscheidet man sich damit in der Regel auch für „proprietäre“ Dateiformate (siehe oben dazu).
- **Prüffeld 4: Freie- und Lizenzversionen**
Inhalt dieses Prüffeldes ist, ob das Werkzeug für eine Nutzung in der Verwaltung eine freie Version verfügbar hat und/oder (nur) eine kostenpflichtige Lizenzversion. Je nach Open-Source-Modellierungswerkzeug sind diese für den privaten und für den Unternehmensgebrauch kostenfrei oder für den Privaten kostenfrei und für den Unternehmensgebrauch kostenpflichtig. Herstellerwerkzeuge können über eine freie und eine Lizenzversion verfügen, wobei die freie Version i.d.R. die dort erstellten Prozessmodelle in „proprietäre“ Dateiformate abspeichert.
- **Prüffeld 5: Werkzeugberatung herstellerunabhängig oder herstellerabhängig**
Dieses Prüffeld ist vergleichbar dem Prüffeld 2, nun jedoch bezogenen auf das Erhalten von Informationen, Schulungsunterlagen und/oder Beratungsleistungen vor Ort

bezogen auf das zur Nutzung geplante Modellierungswerkzeug. Soweit konkrete Beratung vor Ort benötigt wird, ist zu „freien“ Werkzeugen (darunter fallen grundsätzlich alle Open-Source-Modellierungswerkzeuge) regelmäßig eine Vielzahl von Beratungsunternehmen am Markt aktiv. Bei „proprietären“ Methoden ist die Werkzeugberatung gegebenenfalls fest an eine Hersteller- bzw. autorisierte Herstellerberatung gebunden, wobei generell auch bei freien Werkzeugen Beratungsleistungen nicht kostenfrei sind.

- **Prüffeld 6: Modelltransfer zwischen Werkzeugen**

Dieses sechste Prüffeld zur Entscheidungsfindung wird in der Praxis zu Beginn vielleicht übersehen, da es seine besondere Relevanz ggfs. erst dann erhält, wenn Modelle von einem Werkzeug in ein anderes Werkzeug transferiert werden (sollen) – und dies ist ggfs. erst am Ende einer Vertragsbeziehung. Zunächst sollte ungeachtet der Entscheidung zu einem Werkzeug am Ende klar sein und im Rahmen der üblichen Testszenarien immer geprüft werden, wie und in welcher Form die mit einem Werkzeug erstellten Prozessmodelle in andere Werkzeuge überführt werden können. Verkürzt könnte man auch sagen: Beim Einstieg immer auch bereits an einen möglichen Ausstieg denken. Dieser Aspekt ist bei Herstellerwerkzeugen besonders relevant, da der Kunde je nach Ausstiegsmöglichkeiten gegebenenfalls dauerhaft an ein (gegebenenfalls kostenpflichtiges) Herstellerwerkzeug gebunden ist. Dieser Aspekt mag in einer 1-Jahresbetrachtung vernachlässigbar sein, kann sich jedoch über einen längeren Zeitraum fiskalisch deutlich aufsummieren. Bedacht werden soll dabei auch, dass **im Rahmen der Digitalisierung eine weitestgehende Flexibilität erhalten** bleiben sollte, da letztlich mit heutigem Datum Niemand verbindlich sagen kann, welche technischen Rahmenbedingungen vielleicht in zehn Jahren in ihrer Verwaltung relevant sein werden. Für viele Behörden ist dieser Aspekt von zusätzlicher Relevanz, bspw. im Rahmen der Integration von Prozessmodellen in Workflow-Architekturen in DMS sowie in andere IT-Systemen und/oder Komponenten.

Mit der Beschreibung der Prüffelder ist bewusst kein „Für oder Wider“ für eine konkrete Methode und/oder ein konkretes Werkzeug verbunden. Letztlich ist jede Verwaltung frei in ihrer Entscheidung, welche Methoden-Werkzeug-Kombination sie konkret wählt. Soweit fiskalische Auswirkungen damit verbunden sind, sollte aber zumindest einer 4-Jahresbetrachtung vorgenommen werden, die Lizenzkosten, Beratungskosten und gegebenenfalls sonstige Kosten beinhaltet. Auf einer solchen, empfohlenen Basis erhält man nicht nur ein besseres Gefühl für die einzelnen Konditionen und Komponenten, sondern insbesondere eine belastbare Entscheidungsgrundlage, zu welchen fiskalischen Dimensionen hier eine Entscheidung ansteht.

Der zweite Aspekt der Flexibilität und Bindung sollte darüber hinaus angemessen berücksichtigt werden, gerade wenn es um Ausstiegskonditionen und Transfermöglichkeiten von Modellen geht. Einige Ausführungen noch zu den „**Mehrwerten**“: Alle Werkzeuge, kostenfreie wie kostenpflichtige, verfügen i.d.R. über eine Vielzahl von Zusatzfunktionen; die „Lizenz-Pakete“ zudem regelmäßig über weitere Zusatzleistungen. Solche „**Mehrwerte**“ werden ggfs. von

Anbietern besonders hervorgehoben, wenn es um die Wahl eines Modellierungswerkzeuges geht. Beachtet werden sollte dabei: Nur „Mehrwerte“, die unmittelbar und zeitnah für die festgelegten Prozessmanagementziele wirklich genutzt werden können, sind „echte“ Mehrwerte. Wo hingegen Funktionen, die theoretisch (irgendwann) genutzt werden könnten, allenfalls nur zu „unechten“ oder vermeintlichen Mehrwerten zählen (können). Geprüft werden sollte daher, ob es sich bei den im Werkzeug angebotenen Funktionen, Zusatzleistungen pp. um „echte“ oder „unechte“ Mehrwerte handelt, sowie ob ggfs. Zusatzkosten entstehen. Es sollten Vertragsbedingungen angestrebt werden, die das finanzielle Risiko monetär deckeln, beispielsweise über vertraglich vereinbarte, leistungsbezogene- und zeitliche Pauschalbeträge, zudem sollten kostenfreie Testphasen (z.B. 6 Monate) möglich sein.

Weiterer Prüfpunkt ist die **Thematik der Prozessbibliotheken**. Hier sollte einbezogen werden, welchen Stellenwert die Modellierung von Prozessen im Kontext des Vorgehensmodells zum Prozessmanagement, das den strukturell-methodischen Rahmen für diese Ausarbeitung legt, letztlich einnimmt: Prozessmodelle sind demnach ggfs. *eine* notwendige Darstellungsform im Rahmen der Erreichung konkreter Prozessmanagementziele, wobei die Ziele einen konkreten nachprüfbaren „Gewinn“ für die öffentliche Verwaltung zum Ziel haben sollten. Wo dieser „Gewinn“ aus Sicht einer Verwaltung letztlich gesehen wird, ist individuell verschieden.

Problematisch kann dies im Zusammenhang mit Prozessbibliotheken sein, wenn die Verwaltung darüber nachdenkt, eine Vielzahl von Prozessmodellen gleich zu Beginn erstellen zu wollen. Hier muss man sich darüber im Klaren sein, dass für jedes einzelne (!) Prozessmodell individuelle Informationen in der Regel in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbereichen zusammengetragen oder fachlich abgeglichen werden müssen, also eine ggf. nicht unwesentliche Ressourcenbindung damit verbunden ist. Diese Ressourcenbindung steigt regelmäßig mit jedem Prozessmodell.

- *Regelmäßig sind sogenannte **Prozess- oder Referenzmodellbibliotheken** Teil von kostenpflichtigen „Lizenz-Paketen“.*
 - *Die **Idee dahinter ist**, dass bei Bedarf ein **Prozessmodell aus dem Regal der Bibliothek mit wenig Aufwand** auf die eigene Organisation **angepasst werden kann** (Zeit- & Kostenaspekt).*
 - ***In der Praxis** passen die „Mustermodelle“ **ggfs. nicht wie erhofft**, auch fehlen sie ggfs. ganz. Testen Sie dies im Vorfeld!*
 - *Bei einer „**proprietären**“ Methode ist zudem zu beachten, dass dies **ggfs. eine Lizenz-Community-Bibliothek** ist.*
- ***Die Nationale Prozessbibliothek wurde 2015 nach 3 Jahren eingestellt; eine „Bsp.-Bibliothek“ finden Sie bei der KGSt.***

Ergänzend zu den gemachten Ausführungen, ist die **interne Ressourcenbindung** – und damit letztlich die Zeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – bei der „Befüllung“ von Prozessbibliotheken, dem formal angestrebten, beschlossenen Ziel des Prozessmanagements in geeigneter Weise und nachvollziehbar gegenüberzustellen (z.B. als Kosten-Nutzen-Vergleich); soweit umfangreiche Modellerstellungen geplant sind, sollte diese Gegenüberstellung ggfs. auch im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgen. Zu denken ist bei dem „Bibliotheksgedanken“ auch daran, dass das eigentliche Ziel ja nicht (nur) die Erstellung eines (oder mehrerer) Modelle ist, sondern diese zu analysieren und Optimierungserkenntnisse möglichst zeitnah umsetzen.

Aber gerade die Umsetzung verändert regelmäßig die Arbeitswelt der Kolleginnen und Kollegen mit dem Ergebnis, dass individuelle Change Projekte mit den Fachbereichen die Voraussetzung und die Folge sein werden. Es sollten daher nicht mehr Prozessmodelle erstellt werden, als die eigene Verwaltung Change Projekte in einem Planungszeitraum, z.B. innerhalb eines Jahres, umsetzen kann. Eine „Vorratsmodellierung“ hat nicht nur den v.g. (negativen) Aspekt der internen Ressourcenbindung (s.o.), sondern auch das Risiko der Modellalterung. Aus der Erfahrung mit diesem Thema, sollte man daher möglichst gezielt wenige Prozesse modellieren, diese dann aber vollständig analysieren und Optimierungserkenntnisse zeitnah umsetzen. „Prozessanfängern“ sollte vor diesem Hintergrund keine andere Empfehlung „als Startposition“ gegeben werden.

3.2.4. Status quo (IST) darstellen

Phase 1 Vorbereitung	Phase 2 Darstellung	Phase 3 Analyse	Phase 4 Optimierung	Phase 5 Evaluation
Grdl. Prozesskompetenzen	Darstellungsziele & Bedarfe	Kommunikation des Status quo	Optimierungsfelder ableiten	Evaluationsziele & Konzept festlegen
PM-Ziele & Kommunikation	Darstellungsvarianten	Reflexion und Entscheidung	Änderung (SOLL) kommunizieren	Kennzahlendefinition (IST)
Organisation & Ressourcenfrage	Methoden- & Werkzeugwahl	Schwachstellenanalyse (system.)	Akzeptanzmanagement	Abgleich durchführen & werten
Aktionsfelder & Kommunikation	Status quo (IST) darstellen	Analyseergebnis kommunizieren	Umsetzungsplan & Projekt	Empfehlungen kommunizieren

In diesem Arbeitsfeld zum Prozessmanagement liegt der Fokus auf der **Darstellung des Status quo (IST)**. Dabei sind grdl. die Methode und das Werkzeug anzuwenden, die im Rahmen der Prüfung der Darstellungsvarianten als Geeigneteste ausgewählt wurden. Für einen ggfs.

späteren Kennzahlenvergleich sind bei der Erhebung des Status quo zudem geeignete Ausgangskennzahlen zu definieren und zu quantifizieren. Nachfolgend soll der Fokus hinsichtlich der Darstellungsunterschiede auf die vorgestellten Methoden des DIN-Ordnungsrahmens zur Prozessmodellierung in der öffentlichen Verwaltung (DIN, S. 75) weiter verbleiben. Je nachdem, für welche Methode man sich bei der Methodenabwägung entscheidet, sind die (späteren) Verwaltungsprozessmodelle ggfs. deutlich unterschiedlich, sowohl in Größe als auch in den Inhalten. Dies ist darin begründet, dass die Modellierungsmethoden ggfs. einer unterschiedlichen Logik folgen (auch in den Shape-Sets). Dabei wird grundsätzlich zwischen **funktions- und objektorientierten Modellierungsmethoden** unterschieden. Nachfolgend werden wesentliche Methoden-Unterschiede herausgestellt, um dies zu verdeutlichen.

Der Vergleich von Modellierungsmethoden ist, allein bezogen auf den Zeitraum der letzten 10 Jahre, auch vielfach Gegenstand wissenschaftlicher Studien gewesen. Nachfolgend werden exemplarisch vier Studien zu Methodenvergleichen vorgestellt, die alle explizit Verwaltungsprozesse im Fokus haben (1. Auswahlkriterium) und bei denen Verwaltungsmitarbeiter/-innen als Ersteller oder Nutzer der Prozessmodelle die Probanden stellen (2. Auswahlkriterium). Leider wurde trotz intensiver Recherche keine Untersuchung gefunden, in der die VISIO-Methode in einen Methodenvergleich einbezogen war und gleichsam die Auswahlkriterien erfüllt wurden.

Im Ergebnis werden die Auswahlkriterien von den folgenden Studien erfüllt, welche die nachfolgenden Modellierungsmethoden jeweils miteinander vergleichen:

1. Studie: Vergleich PICTURE, FAMOS, eEPK mit oEPK (HoLa10)
2. Studie: Vergleich FAMOS mit der oEPK-Methode (Be17)
3. Studie: Vergleich PICTURE mit der oEPK, Flussdiagramm (Ha14)
4. Studie: Vergleich eEPK mit der oEPK-Methode (PjN09)

Ziel dieser Ausführungen ist es insbesondere, für eigene Methodenabwägungen Kriterien und weitere Informationen an die Hand zu bekommen. Dies ergänzend zu ggfs. bisherigen eigenen Erfahrungen und den Kompetenzen.

1. Studie: Vergleich PICTURE, FAMOS, eEPK, oEPK

Anforderungen an Modellierungssprachen	semantische Charakteristika der Anforderungen	PICTURE	FAMOS	eEPK	oEPK
Einfachheit	- geringe Anzahl von Begriffen - einfache Regeln zur Anwendung	++	+	++	++
Flexibilität	- leicht veränderbar - Stabilität der Grundstruktur bei Änderungen	++	+	++	++
Genauigkeit	- Korrektheit der Information	+	++	++	++

Quelle: [HoLa, S. 6] Kurzbeschreibung: Es wurden die o.g. Methoden verglichen und folgend 192 oEPK-Verwaltungsprozesse erstellt, 27 Probanden der Stadt Düsseldorf.

Abbildung Vergleich Picture, Famos, eEPK und oEPK (Teil 1) (HoLa, S. 6)

1. Studie: Vergleich PICTURE, FAMOS, eEPK, oEPK

Anforderungen an Modellierungssprachen	semantische Charakteristika der Anforderungen	PICTURE	FAMOS	eEPK	oEPK
Verständlichkeit	- bekanntes Vokabular - leicht zu verstehen / leicht interpretierbar	++	+	++	++
Vollständigkeit	- alle relevanten Eigenschaften sind vorhanden - liefert alle erforderlichen Informationen	+	++	++	++
Zeiterfordernis	- Zeitaufwand für die Erstellung eines Modells	++	0	+	++
Zweckmäßigkeit	- leichte Anwendbarkeit / Nutzbarkeit zur Aufgabenerfüllung - Aufwand und Nutzen stehen in einem angemessenen Verhältnis	0	+	+	++

[HoLa, S. 6]

Abbildung Vergleich Picture, Famos, eEPK und oEPK (Teil 2) (HoLa, S. 6)

2. Studie: Vergleich FAMOS mit oEPK-Methode

Zitat „Da die Stadt Frankfurt am Main die Modellierungssprache FAMOS gewählt hat, wurde sich diese noch einmal näher angeschaut. Dazu wurde der Prozess „Fehlbelegungsabgabe“ sowohl mit FAMOS als auch mit der Notation oEPK modelliert. Hierbei wird deutlich, dass der Prozess mit oEPK nicht nur übersichtlicher dargestellt ist, sondern auch mehr Informationen enthält. Aufgrund dieser Ergebnisse, wird die Modellierungssprache FAMOS, die auch von der Stadt Frankfurt am Main genutzt wird, in der vorliegenden Ausarbeitung nicht herangezogen.“ (Be17, S. 31)

Quelle: [Be, S. 31]

Kurzbeschreibung: Es wurden 4 Verwaltungsprozesse der Stadt Frankfurt mit FAMOS und oEPK modelliert.

Abbildung Vergleich Famos und oEPK (Be, S. 31)

3. Studie: Vergleich PICTURE mit oEPK & Flussdiagr.

Anforderung an die Notation	oEPK	PICTURE	Flussdiagramm
Einfachheit	++	+	+
Flexibilität	++	++	0
Verständlichkeit	+	++	++
Vollständigkeit	++	+	+
Zeiterfordernis	++	+	0
Zweckmäßigkeit	++	+	++

Quelle: [Ha, S. 30]

Kurzbeschreibung: Es wurden Prozesse mit PICTURE & oEPK modelliert, 18 Verwaltungsprobanden der Stadt Wiesbaden.

Abbildung Vergleich Picture mit oEPK und Flussdiagramm (Ha, S. 30)

■ 4. Studie: Vergleich eEPK mit der oEPK-Methode

	Anzahl Fehler eEPK	Anzahl Fehler oEPK
Verwaltungsmitarbeiter	99	24
Studierende	22	7
Gesamt	121	31

Tabelle 3: Fehler bei der Modellierung mit eEPK im Vergleich zu oEPK (Ersteller)

Gesamtergebnis: oEPK vorne in 7 von 8 eEPK-Vergleichen, 1 x gleichw.	eEPK Dauer (in Min.)	oEPK Dauer (in Min.)	Differenz (Min.)	Differenz (in Prozent)
Verwaltungsmitarbeiter	9,4	7,7	-1,7	-18,06%
Studenten	9,5	5,1	-4,4	-46,27%
Gesamt	9,4	6,4	-3,0	-32,24%

Tabelle 4: Vergleich der Modellierungsdauer eEPK zu oEPK (Ersteller)

Quelle [HPJ, S. 204] mit Bezug auf [PJN, S. 30]

Abbildung Vergleich eEPK mit oEPK (HPJ, S. 204 mit Bezug auf PJN, S. 30)

Wie bereits erwähnt, sind alle vorgenannten Methoden zur Modellierung von Verwaltungsprozessen grundsätzlich geeignet. Stellt man auf den Umfang und die Inhalte der Prozessmodelle ab, unterscheiden sich die zwei großen Methodenkategorien: „funktionsorientierte Methoden“ (wie BPMN, EPK, PICTURE oder VISIO) auf der einen Seite und „objektorientierte Methoden“ (wie oEPK) auf der anderen Seite aber wesentlich.

So bündelt die oEPK-Methode einzelne, sachzusammenhängende Tätigkeitsfolgen in einem Prozess innerhalb eines (!) Modellierungssymbols (sog. Shape). Demgegenüber verwenden funktionsorientierte Methoden für jede (!) Tätigkeit ein separates Symbol.

oEPK-Methode (Ausschnitt)

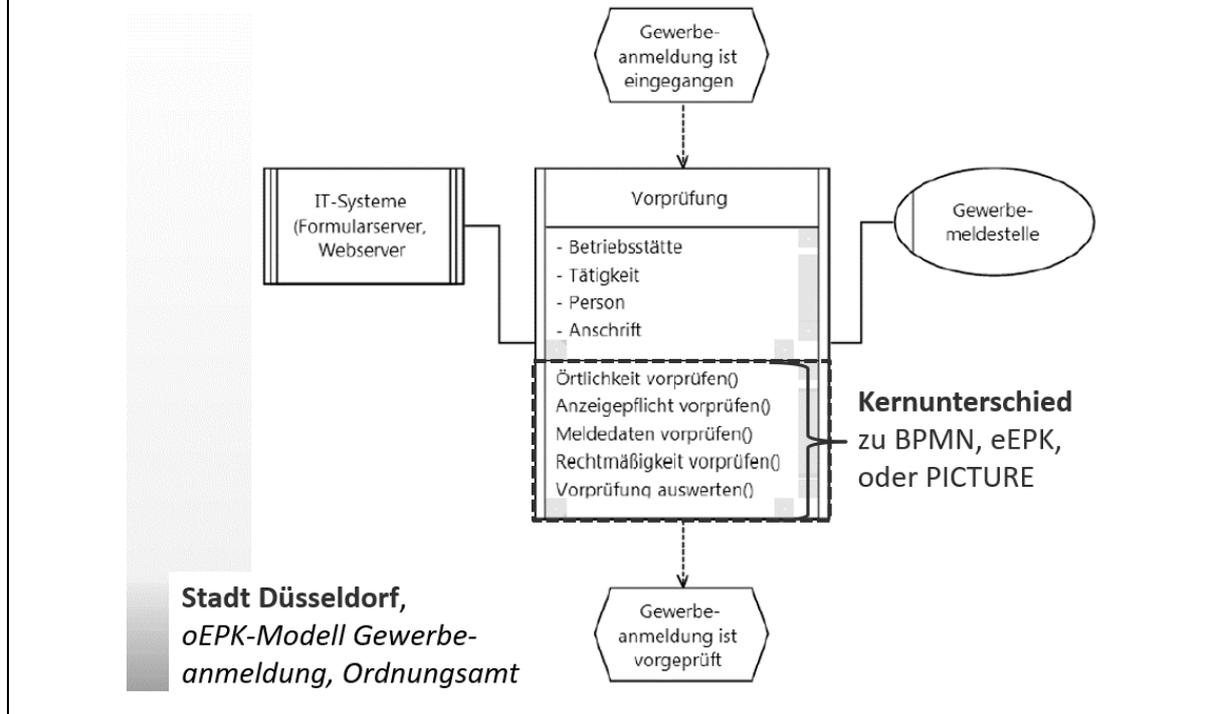


Abbildung Kernunterschied zwischen Funktions- und Objektorientierung (Ho, S. 64)

Um diesen grundlegenden Unterschied weitergehend zu verdeutlichen, werden in den nachfolgenden drei Abbildungen jeweils inhaltlich gleiche Verwaltungsprozesse jeweils „objektorientiert“ und „funktionsorientiert“ modelliert.

Natürlich unterscheiden sich die Modellierungsmethoden noch in einer ganzen Reihe weiterer Aspekte, sodass dieser Unterschied der „Kompaktheit“ in der Regel nicht alleine entscheidungserheblich sein kann und auch nicht sein sollte – gleichwohl ist es ein wesentlicher „Längen aspekt“.

oEPK-Methode zu FAMOS

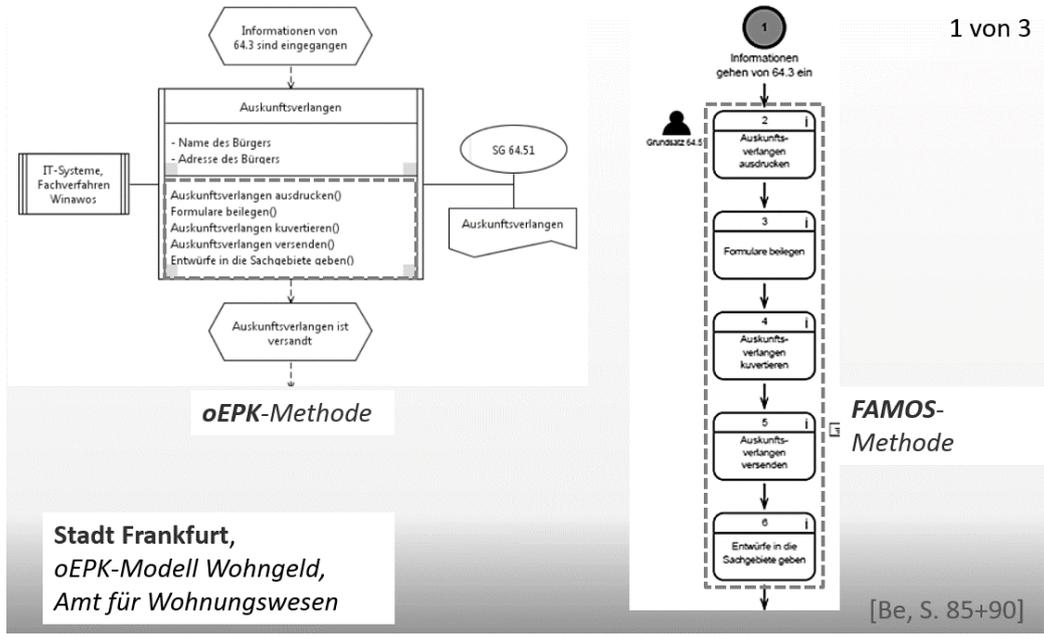


Abbildung Vergleich zur Kompaktheit zwischen oEPK und Famos (Be, S. 85 + 90)

oEPK-Methode zu PICTURE

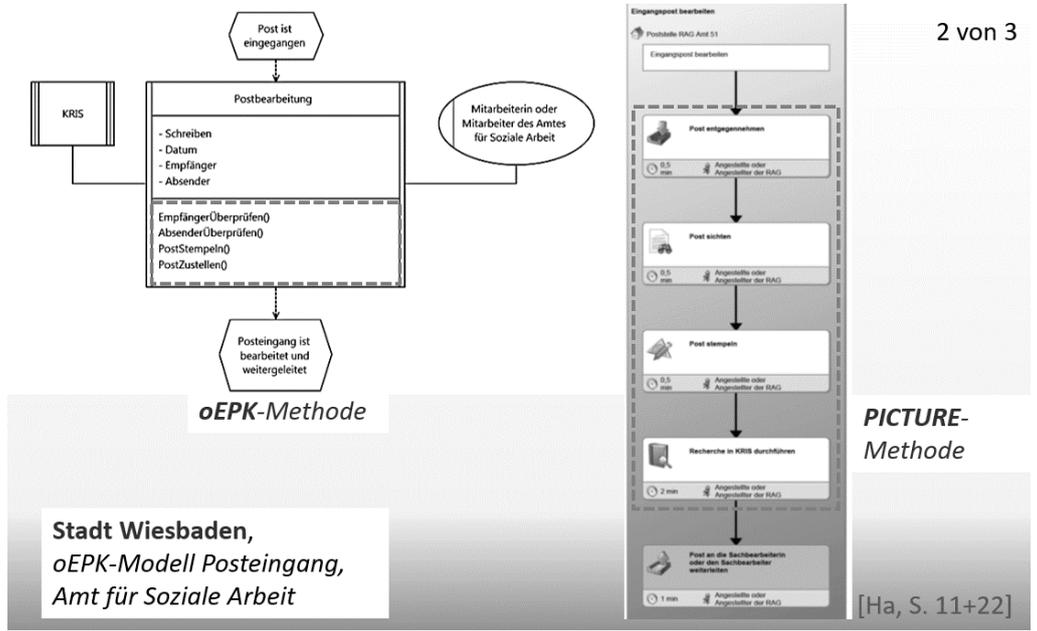


Abbildung Vergleich zur Kompaktheit zwischen oEPK und Picture (Ha, S. 11 + 22)

oEPK-Methode zu eEPK

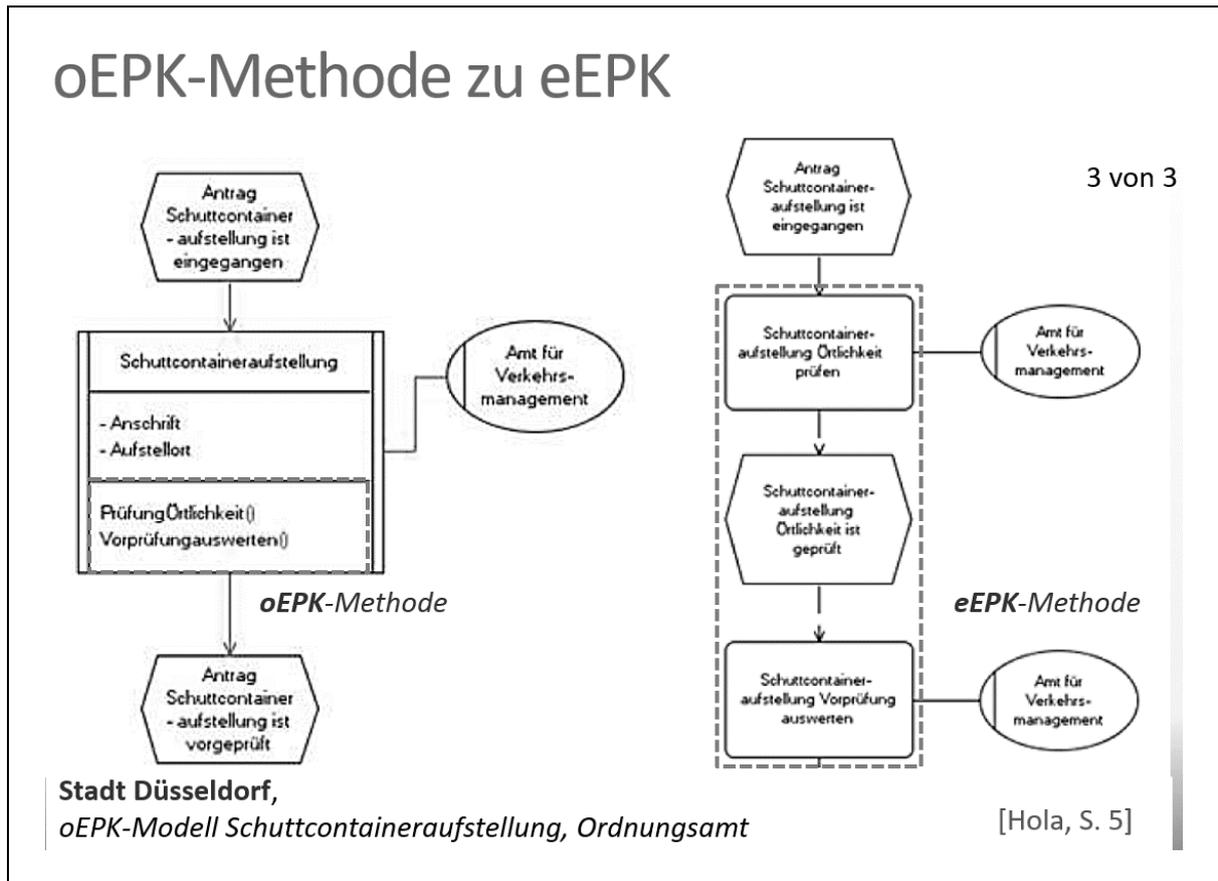


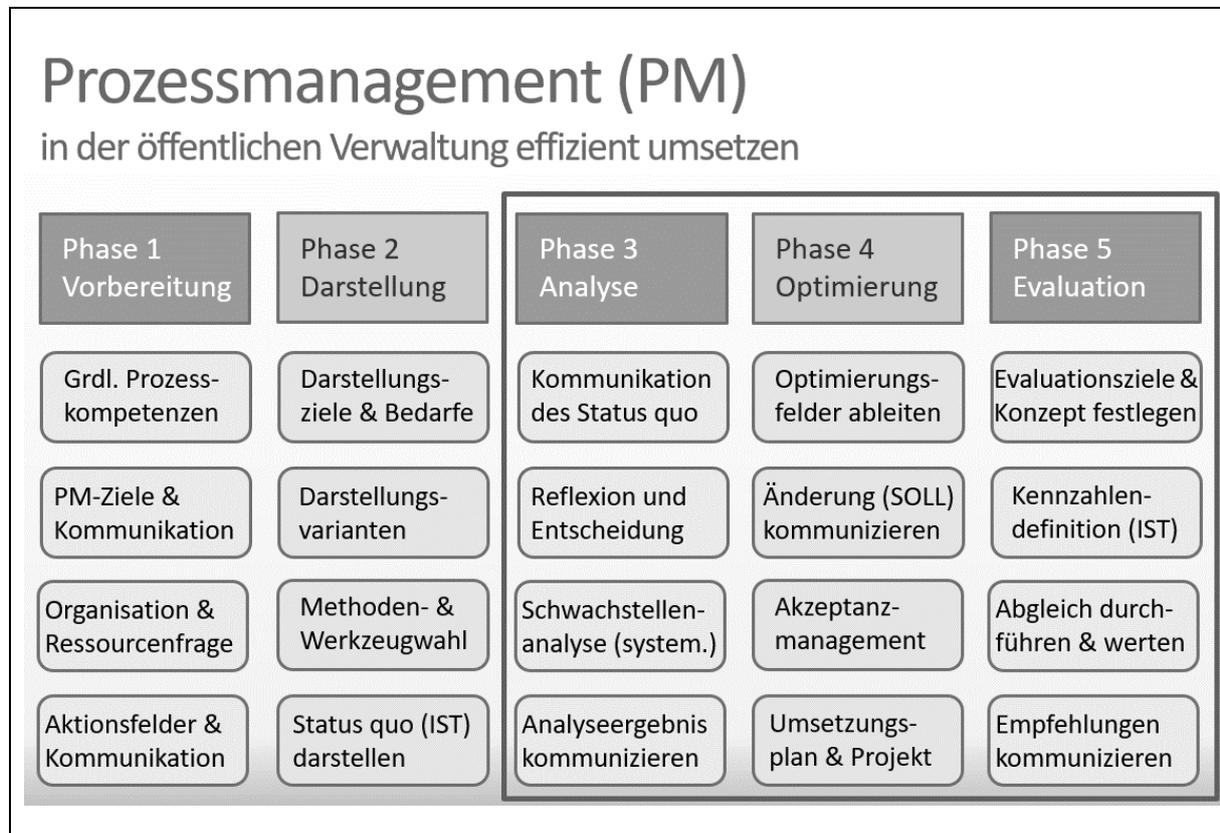
Abbildung Vergleich zur Kompaktheit zwischen oEPK und eEPK (HoLa, S. 5)

Der Aspekt der „Kompaktheit“ bei der Modellierung von Verwaltungsprozessmodellen kommt naturgemäß dann besonders zum Tragen, wenn die Verwaltungsprozesse eine gewisse Komplexität und dadurch bedingt einen gewissen Umfang an Tätigkeitsschritten umfassen. Soweit noch keine Modellierungserfahrungen in diesem Bereich vorliegen, können beispielsweise Prozessmodelle in der Prozessbibliothek der KGSt (kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) angesehen werden; dort finden sich mehr als 500 Prozessbeispiele in der Famos-Methode.

Bereits nach kurzer Zeit der Recherche wird man Prozessmodelle finden, die in ausgedruckter Form deutlich mehr als 8-10 DIN A4-Seiten lang sind. Selbst Verwaltungsprozessmodelle von 14 DIN A4-Seiten, deren Ende dann nicht das finale Prozessende darstellt, sondern den Start in einen Folgeprozess, finden sich dort. Soweit noch wenig oder keine Erfahrung in der Prozessmodellierung vorliegt, sollte dieser Bericht für den persönlichen Kompetenzaufbau genutzt werden. Es stellen sich noch mehrere wichtige Felder in der Erstellung von Prozessmodellen, die ggfs. mit zu entscheiden bzw. zu verantworten sind. Prozessgranularität (Detailtiefe), Prozesslandkarten, Prozesskategorien, Anwendungsfelder, Analyse-Sets usw. sind nur einige dieser bisher nur angeschnittenen bzw. noch nicht thematisierten Felder im Prozessmanagement. Bedacht werden sollte stets, dass jede Prozessmodell-Erstellung Aufwand verursacht, der für jedes (!) Modell gerechtfertigt sein sollte.

Die bloße „Sammlung“ von Modellen verursacht demgegenüber gegebenenfalls nur Aufwand, sofern eine entsprechende Analyse und Umsetzung erkannter Optimierungspotenziale in den praktischen Verwaltungsalltag unterbleiben.

3.3. Phasen 3 bis 5 – „Analyse, Optimierung, Evaluation“



Die Phasen 3, 4 und 5 des „Vorgehensmodells zum Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ sollen an dieser Stelle zunächst nur zusammenfassend im Überblick kurz vorgestellt werden. Dies insbesondere, da die Phasen 1 und 2 zentral sind für diese weitergehenden Phasen und Arbeitsfelder, aber auch, um den inhaltlichen Umfang nicht völlig zu überfrachten.

Die **Arbeitsfelder der Phase 3 „Analyse“** beginnen mit der Kommunikation des Status quo (Arbeitsfeld 5.3.1.). Dieser wird (zunächst) mit den relevanten Beteiligten, insbesondere mit den Vertretern aus den Fachbereichen, deren Verwaltungsprozesse Gegenstand waren, erörtert. Aus diesem Austausch ergeben sich gegebenenfalls bereits wichtige Erkenntnisse, die im Rahmen einer (ersten) Reflexion zum festgestellten Status quo einbezogen werden sollten (Arbeitsfeld 5.3.2.). Insbesondere steht hier die Entscheidung im Raum, in wieweit eine systematische Schwachstellenanalyse im Weiteren überhaupt durchgeführt werden soll (Arbeitsfeld 5.3.3.) bzw. ob der Status quo aus nachvollziehbaren Gründen beibehalten werden sollte.

Die Schwachstellenanalyse ist ein strukturiertes Instrument der Erhebung, dass mit unterschiedlichen Methoden und Werkzeugen realisiert werden kann, fachliches Knowhow ist auch

hier maßgeblich. Die Phase 3 schließt mit der Kommunikation der Analyseergebnisse (Arbeitsfeld 5.3.4.) ab, als zweite Ebene der Reflexion.

Soweit sich realisierbare Optimierungspotenziale abzeichnen, vollzieht sich der **Übergang in die Phase 4 „Optimierung“**. Diese startet mit dem Arbeitsfeld „Ableitung von Optimierungsfeldern“ (Arbeitsfeld 5.4.1.); hier sind die Optimierungspotenziale nachvollziehbar zu konkretisieren und zu begründen. Dies insbesondere als Fundament für die Kommunikation der angestrebten Änderungen (SOLL) mit den jeweiligen Beteiligten (Arbeitsfeld 5.4.2.). Gerade Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Arbeitsabläufe sich wesentlich verändern sollen, sind im Rahmen dieser Kommunikation gegebenenfalls stark sensibilisiert. Hier gilt es, die Vorteile bzw. Notwendigkeiten der Veränderungen nachvollziehbar zu machen; individuelle „Mehrwerte“ und wertschätzende Kommunikation können die Veränderungsbereitschaft der Betroffenen maßgeblich fördern.

Im Rahmen des Akzeptanzmanagements (Arbeitsfeld 5.4.3.) werden die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die anstehenden Veränderungen vorbereitet. Hier gilt es gegebenenfalls individuelle Ansprache und/oder vertrauensbildende Maßnahmen durchzuführen. Die Akzeptanz auf Seiten der Mitarbeiterschaft ist gegebenenfalls entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung erkannter Optimierungspotenziale in den Verwaltungsalltag. Dazu wird auch eine offensive und transparente Beteiligung der Personalräte angezeigt sein. Das letzte Arbeitsfeld der Phase 4 umfasst die eigentliche Umsetzungsplanung nebst obligatorischem Umsetzungsprojekt (Arbeitsfeld 5.4.4.).

Bereits an diesen überblicksartigen Ausführungen wird deutlich, dass es beim Prozessmanagement nicht darum gehen sollte, eine Vielzahl von Prozessmodellen zu modellieren, sondern gezielt bedarfs- und anlassbezogen. Denn üblicherweise wird in Verwaltungen nur eine begrenzte Anzahl an Optimierungsprojekten aus dem Prozessmanagement im Jahr realisierbar sein, wenn man bedenkt, dass diese ggfs. zusätzlich zum Tagesgeschäft „zu stemmen“ sind. Es folgt abschließend ein kurzer **Überblick auf die Phase 5 „Evaluation“**: Diese Phase wird in Verwaltungen gerne „ausgespart“, fürchten Akteure in den Projekten gegebenenfalls doch im Nachhinein für Projektentscheidungen negativ verantwortlich gemacht zu werden. Gerade der Aspekt der Verantwortung ist einer, der in der öffentlichen Verwaltung, bei Führungskräften wie Mitarbeitern gleichermaßen, zu besonderer Sensibilisierung „veranlasst“. Zielsetzung der Evaluation muss jedoch sein, Erfahrungen und Informationen für zukünftige Projekte zu sammeln. Dazu sind im ersten Arbeitsfeld Evaluationsziele und das korrespondierende Evaluationskonzept festzulegen (Arbeitsfeld 5.5.1).

Hierbei sollte der Evaluationszeitraum nicht zu kurz gewählt werden. Es sind im Weiteren die Kennzahlen zu definieren (Arbeitsfeld 5.5.2.), die nach Umsetzung eines Optimierungsprojektes konkret evaluiert werden sollen, und damit in eine Evaluation einbezogen werden. Der auf dieser Basis durchzuführende Kennzahlenvergleich nebst Bewertung (Arbeitsfeld 5.5.3.), setzt natürlich voraus, dass bei der Erhebung des Status quo (seinerzeit) korrespondierende

Ausgangskennzahlen definiert und quantifiziert wurden (Bezug zu Arbeitsfeld 5.2.4.). Die Phase 5 schließt mit der Kommunikation von Empfehlungen ab, die sich aus der Durchführung der Evaluation ergeben haben, und dann den Erkenntnisgewinn ergeben (Arbeitsfeld 5.5.4.).

4. Zusammenfassung und Fazit

Inwiefern das Rahmenkonzept, die Phasen und Arbeitsfelder für eine Verwaltung konkret von Relevanz sind, welche vor Ort thematisch bündelbar sind, ist sicherlich stark von den individuellen Rahmenbedingungen und fachlichen Kompetenzen abhängig. Gleichsam zu empfehlen ist, alle Arbeitsfelder inhaltlich bei den jeweiligen Überlegungen mindestens gedanklich zu „passieren“, da sie im Kern alle ihre Berechtigung haben.

Der Verfasser freut sich auf den Austausch im Rahmen eines wissenschaftlichen Diskurses. Gerne können nach den individuellen Bedarfen einzelne Arbeitsfelder weitergehender diskutiert werden. Der Verfasser hofft, mit dieser ersten Ausarbeitung einen in Umfang und Fokus geeigneten „Startpunkt“ in die Welt des Prozessmanagements und die weitere Arbeit für Verwaltungspraktiker:innen gegeben zu haben. Die Basis für die Verwaltungspraktiker:innen dazu ist mit diesem ersten Bericht vielleicht schon gut ordentlich bereitet – Rückmeldungen sind gerne Willkommen! Gerne steht der Verfasser allen Beteiligten für weitere Informationen sowie für einen wissenschaftliche Diskurs zur Verfügung und freut sich auf entsprechende Hinweise und Reflektionen aus der Leserschaft.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bartscher, T.: Taylorismus. Gabler Wirtschaftslexikon, o.J. Online unter: wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/taylorismus-48480.*
- Beuth (Hrsg.): Projektmanagement. Netzplantechnik und Projektmanagementsysteme, DIN-Taschenbuch 472 (4. Aufl.), 2020.*
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, 2012.*
- Fischbach, J.: Scrum – in kurzen Iterationen zum Ziel, in: Bartonitz, M.; Lévesque, V.; Michl, T.; Steinbrecher, W.; Vonhof, C.; Wagner, L. (Hrsg.): Agile Verwaltung, 2018, S. 65-74.*
- Flemisch, L.: Das Phasen-Modell des Change Management – eine Stütze bei der Digitalen Transformation, 2016.*
- Früchtenicht, H.W.: Technische Expertensysteme: Wissensrepräsentation und Schlußfolgerungsverfahren, Oldenburg, 1988.*
- Gabriel, R., Beier, D.: Informationsmanagement, Grundbegriffe und Gestaltungsgegenstand des Informationsmanagements, 2002.*

- Geithner, S. et al.: *Der demografische Wandel als Herausforderung für das Personal- und Organisationsmanagement*, 2015.
- Goll, J.; Hommel, D.: *Mit Scrum zum gewünschten System*, DOI 10.1007/978-3-658-10721-5, Springer Verlag, Wiesbaden, 2015.
- Helmold, M.: *Kaizen, Lean Management und Digitalisierung*, 2021.
- Helmold, M.: *Lean management and Kaizen. Fundamentals from cases and examples in operations and supply chain management*, 2020.
- Klug, C.: *Erfolgsfaktoren in Transformationsprozessen öffentlicher Verwaltungen. Empirische Untersuchung zur Entwicklung eines Veränderungsmanagements*, 2009.
- Kuster, J.; Bachmann, C.; Huber E.; Hubmann, M.; Lippmann, R.; Schneider, E.; Schneider P.; Witschi U.; Wüst, R.: *Handbuch Projektmanagement. Agil-Klassisch-Hybrid*, 2019.
- Litke, H.-D.; Kunow, I.; Schulz-Wimmer, H.: *Projektmanagement*, 2018.
- Pfetzling, K.; Rohde, A.: *Ganzheitliches Projektmanagement*, 2014.
- Ries, A.: *Projektmanagement. Schritt für Schritt*, 2019.
- Schallmo, D; Lang, K: *Design Thinking erfolgreich anwenden. So entwickeln Sie in 7 Phasen kundenorientierte Produkte und Dienstleistungen*, 2020.
- Schallmo, D.: *Jetzt Design Thinking anwenden. In 7 Schritten zu kundenorientierten Produkten und Dienstleistungen*, 2018.
- Schallmo, D.: *Design Thinking erfolgreich anwenden*, 2017.
- Schüppel, J.: *Wissensmanagement: Organisatorisches Lernen im Spannungsfeld von Wissen und Lernbarrieren*, Wiesbaden, 1996.
- Scrum: <http://projektmanagement-definitionen.de/glossar/scrum/>
- Simon, L; Hellge, G.: *Zeit für Veränderung! Ihre Roadmap für den Aufbau eines erfolgreichen Change Managements*, 2009.
- T2Informarik (Hrsg.): <https://t2informatik.de/wissen-kompakt/user-story/>
- Versteegen, G.: *Management-Technologien: Konvergenz von Knowledge-, Dokumenten-, Workflow- und Contentmanagement*, 2002.
- Von Känel, *Projekte und Projektmanagement*, 2020.
- Warnecke et al.: *Referenzmodell Wissensmanagement ein Aufsatz zur modellbasierten Gestaltung wissensorientierter Prozesse*, in: *Information Management*, 1/1998, S. 24-29.