



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Arbeitspapier des Finanzministeriums Schleswig-Holstein



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Baustein 1:

Das wissensbasierte Prozessmodell Öffentliche Verwaltung
als notwendige Voraussetzung für die Umsetzung der
EU-Dienstleistungsrichtlinie und E-Government

Dokumentinformationen

Dokumententitel: Kooperatives Prozessmanagement
Dateiname: Prozessmanagement_Hansen_Baustein_1.doc
Version:
Anzahl Seiten:
Status: Version 1.0
Qualität

erstellt am: von: Dr. Ute Hansen
Verantwortlich Dr. Ute Hansen
Beteiligte:

Das europäische Ziel, die Europäische Union und damit auch Schleswig-Holstein zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, stellt die öffentliche Verwaltung Schleswig-Holsteins vor eine gewaltige Herausforderung. Diese Herausforderung anzunehmen und so das öffentliche Verwaltungshandeln an diesen ökonomischen und gesellschaftlichen Anforderungen auszurichten, erfordert einen umfassenden und nachhaltigen Strukturwandel, der alle Bereiche des Verwaltungshandelns erfasst. Die Innovationsstrategie für diesen Strukturwandel muss darauf ausgerichtet sein, die notwendigen Innovationsbereiche miteinander zu vernetzen. Denn die Komplexität öffentlicher Dienstleistungen, die Vernetzung der verschiedenen Verwaltungsorganisationen entlang der Wertschöpfungsketten, der notwendige Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, der deutlich zunehmende Veränderungsdruck aufgrund der dynamischen Veränderungsprozesse in den Wirtschafts- und Sozialstrukturen sowie die steigenden Anforderungen an Qualität und Quantität öffentlicher Dienstleistungen und Produkte bei einem zunehmenden Kostendruck sind Herausforderungen des Strukturwandels, für die ganzheitliche Lösungsstrategien zu entwickeln sind. Hierbei sind die folgenden Entwicklungen und Rahmenbedingungen, die maßgeblich für das Verwaltungshandeln in Schleswig-Holstein sind, Ausgangspunkt für die Ableitung einer ganzheitlichen und nachhaltigen Innovationsstrategie:¹

Externe Entwicklungen

- Demografischer Wandel:² Die demografische Veränderung der Bevölkerung wird die Gesellschaft und auch die öffentliche Aufgabenwahrnehmung verändern. Ab 2011 werden nicht nur immer weniger, sondern auch mehr ältere Menschen in Schleswig-Holstein leben. In 2003 hat die Landesregierung angesichts dieser Entwicklung den Zukunftsdialog Demographie begonnen, um rechtzeitig auf die demographischen Herausforderungen reagieren und Chancen ergreifen zu können. Es werden insbesondere die kommunalen Verwaltungen gefordert sein,

¹ Vgl. hierzu Becker, Algermissen und Falk (2007): 9-14.

² Vgl. hierzu Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2005).

Maßnahmen umzusetzen, die durch den demografischen Wandel notwendig werden. Ein Handlungsbedarf besteht in nahezu allen kommunalen Aufgabenbereichen, wie z.B. Altenpflege und Kinderbetreuung oder auch Wohnungsbau. Es handelt sich hierbei um eine komplexe Aufgabe, deren Umsetzung verstärkt eine interkommunale Kooperation erfordert, um Entwicklungsperspektiven für Kommunen und Regionen erfolgreich nutzen zu können.

- Wertewandel der Gesellschaft: Die Ansprüche der Kunden der Verwaltung, wie der Bürger und die Wirtschaft, haben sich bezüglich der Qualität der Services und auch der Bearbeitungszeiten stark verändert. Die Kunden erwarten eine individuelle, d.h. kundenfreundliche, und unbürokratische Zusammenarbeit mit den Verwaltungen. Auch die Werte und Erwartungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen haben sich gewandelt. Eigenverantwortliches, kreatives und teamorientiertes Arbeiten stehen im Konflikt mit der Arbeitsweise einer klassischen bürokratischen Verwaltungsorganisation. Aus diesem Grund fordert der Wertewandel der Gesellschaft ein Verwaltungshandeln, dass sich an den Anforderungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Kunden orientiert.

- Ressourcenkrise:

Die Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein ist weiterhin dramatisch. Die Informationen über den Landeshaushalt verdeutlichen das Ausmaß der Finanzsituation: Die Verschuldung des Landes ist Ende 2007 auf 22,4 Mrd. € gestiegen, so dass die Pro-Kopf-Verschuldung 7.910 € beträgt und Schleswig-Holstein damit hinter dem Saarland und Sachsen-Anhalt das am stärksten verschuldete Flächenland ist. Die Zinsausgaben pro Einwohner betragen 2007 329 € und erreichen damit einen Wert um rund 100 € über dem Durchschnitt der Flächenländer. Die Zinsausgaben belaufen sich auf rund 935 Mio. € im Jahr 2007 und binden damit schon 15,3% der Steuereinnahmen (Zins/Steuerquote). Aufgrund der Verschuldungssituation und der weiterhin erfolgenden - wenn auch

gegenüber der Mittelfristigen Finanzplanung deutlich geringer ausfallenden - Kreditaufnahme sowie den tendenziell steigenden Zinsniveau ist mittelfristig mit einem Anstieg der Zinsverpflichtungen auf rd. 1,5 Mrd. € zu rechnen. Der Anstieg der Zinsausgaben konnte durch erste erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen gebremst werden, er hält jedoch an. Auch die Ausgaben für die Versorgung weisen einen ähnlichen Trend auf. Das Land ist damit aufgrund von Zinsen und Versorgungsleistungen erheblichen Vorbelastungen ausgesetzt. Obwohl die Steuereinnahmen (inkl. LFA, BEZ) im Jahr 2007 (6.404 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr um rd. 600 Mio. € gestiegen sind, mussten Kredite in Höhe von rd. 520 Mio. € aufgenommen werden.

In der Presseerklärung des Statistikamt Nord vom 25.07.07 wurden die folgenden aktuellen Zahlen zu den kommunalen Finanzen veröffentlicht:³

„Die schleswig-holsteinischen Gemeinden und Gemeindeverbände waren Ende 2006 mit 2,8 Mrd. Euro verschuldet. Gegenüber dem Jahr 2005 bedeutet dies eine Zunahme um 7 Mill. Euro oder um 0,3 Prozent. Pro Kopf der Bevölkerung stiegen die kommunalen Schulden um zwei auf 997 Euro. Von den kommunalen Schulden entfielen wie im Jahr zuvor gut 1,1 Mrd. Euro auf die vier kreisfreien Städte; dies entspricht 1.884 Euro pro Kopf. Dabei war die geringste Verschuldung je Einwohner mit 1.403 Euro (plus 0,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr) für Neumünster zu verzeichnen, gefolgt von der Landeshauptstadt Kiel mit 1.475 Euro (plus 7,6 Prozent). Den höchsten Wert hatte Flensburg mit 2.421 Euro (minus 10,1 Prozent). Die kreisangehörigen Gemeinden waren mit 1,1 Mrd. Euro oder 513 Euro pro Kopf am kommunalen Schuldenstand beteiligt. Immerhin 339 oder etwa drei Zehntel aller Gemeinden waren 2006 schuldenfrei. Die Gemeindeverbände, also die Kreis- und Amtsverwaltungen, meldeten Schulden in Höhe von 0,5 Mrd. Euro.

Ende 2006 betragen die Schulden der Kommunen und des Landes zusammen 25,0 Mrd. Euro. Das sind 0,8 Mrd. Euro oder 3,5 Prozent mehr als ein Jahr zuvor.

³ Vgl. hierzu Presseerklärung vom Statistikamt Nord vom 25.07.07.

Je Einwohner ergeben sich 8.827 Euro. Ein Vergleich mit den weiteren Flächenländern zeigt, dass dieser Wert lediglich im Saarland und in Sachsen-Anhalt höher ist.“

Diese Informationen über die Finanzlage der öffentlichen Haushalte des Landes Schleswig-Holstein verdeutlichen, dass eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung den Einsatz einer nicht nur prozess- und wirkungsorientierten, sondern auch ebenenübergreifenden Verwaltungssteuerung erfordert, um politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu erhalten bzw. zurückgewinnen zu können. Diese Verwaltungssteuerung erfordert Informationen, die die Entscheidungsträger unterstützen können, die knappen Ressourcen ziel- und wirkungsorientiert für die notwendigen öffentlichen Aufgaben und Dienstleistungen in Schleswig-Holstein einzusetzen.

- Dynamische technologische Entwicklung: Die Informatisierung der Gesellschaft und die Globalisierung der Wirtschaft durch das Internet als Basisinfrastruktur für Informationsprozesse haben einen erheblichen Einfluss auch auf das öffentliche Verwaltungshandeln. Die Kumulation und Verbreitung von Informationen sowie die schnelle Kommunikation haben sich gesamtwirtschaftlich zu einem bedeutenden Produktions- und Wirtschaftsfaktor entwickelt. Die Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen der öffentlichen Verwaltung neue Möglichkeiten die Prozesse zwischen Verwaltung und Bürger bzw. Verwaltung und Wirtschaft elektronisch und damit effektiv zu unterstützen. Die Technologien ermöglichen eine neue Form der prozessorientierten und wissensbasierten Zusammenarbeit, so dass das Verwaltungshandeln zukünftig vor ganz neuen Perspektiven, aber auch Herausforderungen stehen wird.
- Gestiegene Komplexität der öffentlichen Verwaltung: Die öffentlichen Verwaltungen in Schleswig-Holstein sind ein System verteilter Organisationen. Dieses Verwaltungssystem ist durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet. Entscheidungen und Aktivitäten in diesen verteilten Organisationen stehen in engen Beziehungen zueinander und lösen Wirkungen und Rückwirkungen aus.

Um die Dynamik eines solchen komplexen Systems steuern zu können, sind Informationen und Wissen über diese Beziehungen, die organisatorisch, rechtlich, technisch, finanziell oder auch personell sein können, erforderlich.

Komplexität und Dynamik aus Sicht der Wissensentwicklung:

Das Rechtssystem auf EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalen Ebene ist trotz aller Strategien zur Entbürokratisierung mit einem sehr dynamischen und komplexen Prozess der Verrechtlichung verbunden. Der Umfang und die Dynamik der rechtsetzenden Prozesse als auch der politischen Entscheidungsprozesse kennzeichnen die Komplexität des öffentlichen Verwaltungssystems.

Komplexität und Dynamik aus Sicht der Prozesse und der Organisation:

Durch die Entwicklungen insbesondere der Europäisierung (z.B. EU-Dienstleistungsrichtlinie, E-Government-Aktionsplan), der Globalisierung, des E-Government sowie der Kommunalisierung ist ein deutlich zunehmender Grad der Komplexität der Prozesse und der daran beteiligten Organisationen feststellbar. Allein anhand des Beispiels E-Government wird deutlich, dass durch die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse die Bürger und die Wirtschaft zu aktiven Prozessbeteiligten werden und damit mit ihren Rollen als Antragsteller oder Service-Nachfrager als Organisationseinheiten in die Wertschöpfungsketten der öffentlichen Verwaltung integriert werden. Gleichmaßen führt der Kommunalisierungsprozess einerseits zu einer Umsetzung der Subsidiaritäts- und Wirtschaftlichkeitsprinzips. Andererseits nimmt aber auch die Anzahl der Prozessbeteiligten zu, wenn Landesaufgaben an die Kommunen übertragen werden, die Rechts- und Fachaufsicht aber weiterhin in der Verantwortung des Landes liegen. Angesichts der zunehmenden Komplexität und Dynamik der Verwaltungsprozesse sind die zu erwartenden Effekte der Wirtschaftlichkeit und der Qualität nur durch eine effektive Prozess- und Wirkungssteuerung zu verwirklichen.

Komplexität und Dynamik aus Sicht der Technologie:

Die Entwicklungs- und Innovationszyklen der Informations- und Kommunikationstechnologien unterliegen einer hohen Dynamik, wobei die Komplexität der Technologien und damit der Infrastruktur und der Anwendungen ständig zunehmen, insbesondere in Bezug auf die Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz. Die öffentliche Verwaltung kann sich nicht von allgemeinen Entwicklungen, wie z.B. dem Trend zur mobilen Kommunikation, abkoppeln. Damit gewinnt der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien immer stärker eine strategische Rolle bei der Unterstützung kritischer Verwaltungsprozesse.

Interne Entwicklungen

- Mängel im Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Kunden: Die Kundenorientierung der öffentlichen Verwaltung ist trotz andauernden Modernisierungsprozessen von erheblichen Mängeln, wie z.B. lange Bearbeitungszeiten in Genehmigungs- und Verwaltungsverfahren, fehlende Transparenz oder auch die fehlende Möglichkeit der Online-Abwicklung von Verfahren gekennzeichnet. Bürger und Unternehmen haben zunehmend die Erwartung, dass die Verwaltungsabläufe für sie sichtbar und damit transparent sind und dass sie den Bearbeitungsstand der Verwaltungsdienstleistung nachvollziehen können.
- Mängel in der Aufbau und Ablauforganisation: Die öffentlichen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein sind durch eine starke Zentralisierung und Arbeitsteilung gekennzeichnet. Diese klassische funktionsorientierte Aufgaben- und Kompetenzverteilung erschwert eine produkt- und prozessorientierte Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung.
- Mängel im Rechnungswesen: Die Kameralistik ist eine der zentralen Informationsquellen für die Entscheidungsprozesse auf politischer Ebene sowie

auf der Verwaltungsebene in Schleswig-Holstein. Der kamerale Haushalt ist in seiner Struktur und Aussagekraft aus folgenden Gründen nur eingeschränkt geeignet, eine prozess- und wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung auf der Basis einer aussagekräftigen Informationsbasis sicherzustellen. Zu den Defiziten der Kameralistik gehören insbesondere:

- Strikte Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung,
- Inputorientierte Steuerung der Ressourcen (Titelbewirtschaftung),
- Keine Outputorientierung durch eine mangelhafte Transparenz der Ausgaben- und Leistungsbeziehungen,
- Fehlende Transparenz der produktorientierten Leistungserstellungsprozesse und der Ergebnisse öffentlicher Leistungserstellung,
- Keine vollständige Dokumentation des periodengerechten Ressourcenaufkommens und -verbrauchs,
- Keine vollständige Dokumentation des Vermögens und der Schulden sowie der Vermögensänderungen,
- Fehlende Flexibilität und Anreizsysteme zum wirtschaftlichen Verwaltungshandeln (Stichwort „Dezemberfieber“),
- Keine politische ziel- bzw. programmorientierte Kontrolle des vollzogenen Budgets,
- Begrenzung der Rechnungsprüfung und der finanziellen Steuerung auf die Ordnungsmäßigkeit und die Ausgabenminimierung.

Um den Informationsdefiziten der Kameralistik entgegen zu wirken, wurde in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein parallel zum externen Rechnungswesen die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist in der Landesverwaltung flächendeckend eine Kosten- und Leistungsrechnung und Anlagenbuchhaltung einzuführen und zu betreiben. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist eine unverbundene Nebenrechnung zum kameralem Haushalt und wird als internes Steuerungsinstrument abgekoppelt vom externen

und dominierenden Rechnungswesen, dem kameralen Haushalt, eingesetzt und genutzt. Das derzeitige Finanzmanagementsystem, bestehend aus dem kameralen Haushalt, der Kosten- und Leistungsrechnung, der Anlagenbuchhaltung sowie dem Controlling, wirken nicht ausreichend zusammen und erfüllen damit nicht die Anforderungen an eine notwendige Integrationsleistung eines Rechnungswesens und damit eines leistungsfähigen Informationsmanagements. Die Defizite des kameralen Haushalts sind um die folgenden Defizite des Einsatzes und der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung als internes Rechnungswesen in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein zu ergänzen: Verbindliche Vorschriften zur Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung sind nicht ausreichend, der Informationsbedarf der Führungskräfte in der Landesverwaltung ist nur unzureichend konkretisiert, fehlende Controllingsysteme sowie Akzeptanzprobleme bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Um die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens als alleiniges externes Rechnungswesen in den schleswig-holsteinischen Kommunen zu ermöglichen, hat die Landesregierung mit Beschluss vom 22. August 2006 über einen Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz) entschieden. Der Landtag hat das Gesetz am 13.12.2006 einstimmig beschlossen. Mit Beschluss vom 21. November 2003 legte die Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) Vorschläge zur Fortentwicklung sowohl für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung als auch für eine Umstellung des kameralen Haushaltsrechts auf eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vor. Die Vorschriften für eine kommunale Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung sind in Schleswig-Holstein durch mehrfache Änderungen seit 1994 im Sinne dieser Vorschläge fortentwickelt worden. Das kommunale Haushaltsrecht enthält bislang keine Regelungen für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung, so dass der Gesetzentwurf „Doppik-Einführungsgesetz“

die notwendigen Änderungen von Gesetzen vorsieht, um den Kommunen zu ermöglichen, ihre Haushaltswirtschaft auch nach den Grundsätzen der kaufmännischen Rechnungswesens zu führen.

- Mängel in der Personalwirtschaft: Die Personalwirtschaft sollte angesichts des Berufsbeamtentums und den damit verbundenen möglichen Fehlentwicklungen Instrumente einsetzen, die ein Personalmanagement mit effektiven und effizienten Personalprozessen unterstützen, welche insbesondere eine flexible und effektive Personaleinsatzplanung, Personalentwicklung, Qualifizierungsprozesse und Skill-Management und auch Personalcontrolling ermöglichen. Im Rahmen des Projektes „Kooperation Personaldienste SH / FHH“ wollen die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Schleswig-Holstein für die IT-Unterstützung der Personalmanagementaufgaben einheitliche und integrierte IT-Verfahren gemeinsam beschaffen, einführen und betreiben. Das gemeinsame Projekt soll nach heutiger Planung in fünf Jahren abgeschlossen sein. Es wird ergänzt durch Organisationsuntersuchungsprojekte in der Verantwortung des jeweiligen Landes. Das Projekt basiert auf den Ergebnissen einer gemeinsamen Voruntersuchung (Projekt „Kooperation Personaldienste SH / FHH“) sowie den Beschlüssen der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22./23.01.2008.

So stellt auch das Bundesministerium des Innern in seinem Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ fest: „Der verschärfte internationale Wettbewerb im Zeichen der Globalisierung stellt steigende Anforderungen auch an Staat und Verwaltung. Die Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen an Qualität und Schnelligkeit öffentlicher Dienstleistungen werden zunehmend komplexer und anspruchsvoller. Der demografische Wandel wird nicht nur die künftige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen, sondern sich auch auf Aufgaben, Strukturen und Finanzen der öffentlichen Verwaltung auswirken. Insbesondere die rasante Entwicklung der Informationstechnologie und nicht zuletzt die

schwierige Lage der öffentlichen Haushalte haben grundlegende Reformen von Staat und Verwaltung möglich bzw. notwendig gemacht.“⁴

Das Ziel sollte sein, sich den Entwicklungen und Fehlentwicklungen zu stellen und konsequent und systematisch Maßnahmen zur Innovation der öffentlichen Verwaltungsstrukturen sowie des Verwaltungshandelns in Schleswig-Holstein einzuleiten, um die aufgezeigten Strukturdefizite abzubauen und die Fehlentwicklungen zu stoppen. Die Innovationsstrategie für die öffentliche Verwaltung Schleswig-Holstein sollte ganzheitlich konzipiert sein und umgesetzt werden, so dass die Maßnahmen zur Innovation der öffentlichen Verwaltung aufeinander abgestimmt sind und ineinander greifen. Nur mit einem ganzheitlichen strategischen Ansatz, und nicht mit einzelnen und isolierten, Modernisierungsmaßnahmen, lässt sich der notwendige Strukturwandel erfolgreich gestalten und umsetzen.

Das Organisationsmodell der öffentlichen Verwaltung ist das Bürokratiemodell, welches damit den Ordnungsrahmen für das öffentliche Verwaltungshandeln darstellt. Die Grundprinzipien des Verwaltungshandelns sind trotz aller Unterschiede auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und bei unterschiedlichen Behördentypen aufgrund der im Grundgesetz verankerten Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gleich. Obwohl die Verfassung beim Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland die voneinander unabhängigen Stufen

- Bundesverwaltung
- Verwaltung der Bundesländer sowie
- Kommunalverwaltung

unterscheidet und jeder dieser Verwaltungsbereiche seinen eigenen abgegrenzten Aufgabenbereich hat, gibt es hinsichtlich der Verwaltungsabläufe ein großes Maß an Übereinstimmung der Verfahrensweisen und Rechtsgrundlagen. Es gilt das

⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern (2006): 3.

verfassungsmäßige Demokratie-, Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip für die Verwaltung. Die Grundprinzipien des Verwaltungshandelns sind:⁵

- Das Prinzip der dauerhaften, klaren Arbeitsteilung: Jedem Arbeitsschritt wird eine verantwortliche Person oder federführende Organisationseinheit zugeordnet.
- Das Prinzip der Amtshierarchie: Die Organisationsstruktur der Verwaltung ist durch klare Hierarchien gekennzeichnet, welche insbesondere durch das Evokations- und das Weisungsrecht umgesetzt werden.
- Das Prinzip der Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns: Die Grundlage für das Verwaltungshandeln sind insbesondere Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die den Entscheidungsspielraum begrenzen.
- Das Prinzip der Aktenmäßigkeit: Das Prinzip der Aktenmäßigkeit beruht auf Art. 20 GG. Um die Nachweisbarkeit der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen, ist dieses nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit: Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist einzuhalten.

Diese Grundprinzipien des Verwaltungshandelns gelten grundsätzlich unabhängig von der Verwaltungs- bzw. Organisationsform bzw. der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung. Sie finden lediglich in Abhängigkeit des organisatorischen Ordnungsrahmens in unterschiedlicher Ausprägung Anwendung.

Es stellt sich die Frage, ob das heutige Bürokratiemodell, welches sich aus den Ansätzen und Grundprinzipien des Verwaltungshandelns von Max Weber (1922)

⁵ Vgl. hierzu Bundesministerium des Innern (2004), S. 25ff und Max Weber (1922) im Kapitel VI „Bürokratie“ in seinem Standardwerk Wirtschaft und Gesellschaft.

entwickelt hat, insbesondere angesichts der aufgezeigten Strukturdefizite und Fehlentwicklungen sowie der globalen Trends, auch in Zukunft der geeignete Ordnungsrahmen für das öffentliche Verwaltungshandeln sein kann. Oder anders ausgedrückt: Kann im Rahmen des Bürokratiemodells erfolgreich eine Modernisierung umgesetzt werden oder sollte der organisatorische Rahmen insgesamt Gegenstand der Innovations- bzw. Modernisierungsstrategie sein?

Das Bürokratiemodell als klassisches Organisationsmodell ist insbesondere durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- Mängel des strategischen Managements aufgrund des planwirtschaftlichen Ansatzes,
- funktionale hochgradige Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip,
- Trennung von dezentraler Fach- und zentraler Ressourcenverantwortung,
- ausgeprägte Hierarchisierung,
- Steuerung über Regeln bzw. Fach- und Rechtsaufsicht,
- inputorientierte Finanzwirtschaft - Kameralistik,
- geringer Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten,
- unzureichende Kunden- und Mitarbeiterorientierung.

Das Bürokratiemodell ist durch ein planwirtschaftliches Paradigma und nicht durch ein ökonomisches Paradigma geprägt. Hierbei ist festzuhalten, dass die Grundprinzipien des Verwaltungshandelns, wie die oben genannte Aktenmäßigkeit oder auch Regelgebundenheit, nicht zwangsläufig mit den dargestellten Merkmalen des Bürokratiemodells in Verbindung stehen. Diese Merkmale beschreiben das Bürokratiemodell als Ordnungsrahmen der heutigen Verwaltung, welches lediglich die Grundprinzipien erfüllt.

Die aufgezeigten Entwicklungen bzw. globalen Trends würden eine Ausrichtung des Verwaltungshandelns am ökonomischen Prinzip erfordern. Zusätzlich zu den

Grundprinzipien sollte das Verwaltungshandeln damit insbesondere im Einklang mit den folgenden ökonomischen Prinzipien stehen:

- Veränderungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit

Die Verbesserung der Veränderungs- und Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungshandelns bedeutet, dass sowohl durch externe Impulse, wie z.B. technologische Innovationen, als auch durch interne Impulse, wie z.B. einer kontinuierlichen Aufgabenanalyse und -kritik, schnell und flexibel Veränderungs- und Anpassungsprozesse aus rechtlicher, organisatorischer und technischer Sicht in der Verwaltung durchgeführt werden.

- Innovationsfähigkeit

Die Innovationsfähigkeit zu verbessern erfordert, dass ein leistungsfähiges Innovationsmanagement in der Verwaltung organisiert ist, so dass die Innovationsprozesse von der Idee bis hin zur Umsetzung, das heißt die Implementierung einer neuen Dienstleistung oder eines neuen Prozesses, systematisch in der Verwaltung durch die erforderliche Organisation und technische Unterstützung umgesetzt werden können.

- Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern, bedeutet, dass die Verwaltung im internen und externen Vergleich ihre Dienstleistungen erbringt und dadurch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess mit der Orientierung am Leistungsprinzip umsetzen kann.

- Steuerungsfähigkeit

Die Steuerungsfähigkeit zu verbessern, heißt, dass alle Leistungen und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zielorientiert, geregelt und messbar erbracht werden. Die erforderlichen Steuerungsprozesse sind zu organisieren und technisch zu unterstützen. Die steuerungs- bzw.

entscheidungsrelevanten Informationen müssen in Echtzeit und vollständig verfügbar sein.

Das Bürokratiemodell wäre damit nicht der geeignete Ordnungsrahmen für die Umsetzung der notwendigen und ökonomisch begründeten Innovationsstrategie. Das folgende Zitat von Max Weber (1922) verdeutlicht diese Schlussfolgerung: „Wo die Bürokratisierung der Verwaltung einmal restlos durchgeführt ist, da ist eine praktisch so gut wie unzerbrechliche Form der Herrschaftsbeziehungen geschaffen. Der einzelne Beamte kann sich dem Apparat, in den er eingespannt ist, nicht entwinden...er ist - der weit überwiegenden Mehrzahl nach - nur ein einzelnes, mit spezialisierten Aufgaben betrautes, Glied in einem nur von der höchsten Spitze her, nicht aber (normalerweise) von seiner Seite, zur Bewegung oder zum Stillstand zu veranlassender, rastlos weiterlaufender Mechanismus, der ihm eine im wesentlichen gebundene Marschroute vorschreibt.“ Mit anderen Worten: Eine Ökonomisierung des Bürokratiemodells ist per se ein Widerspruch in sich. Eine am ökonomischen Paradigma ausgerichtete ganzheitliche Innovations- und Modernisierungsstrategie würde zunächst die Umsetzung eines neuen Ordnungsrahmens erfordern, welches im Folgenden in Abgrenzung zum Bürokratiemodell als „wissensbasiertes Prozessmodell Öffentliche Verwaltung“ bezeichnet werden soll. Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung⁶, welches sich am ökonomischen Paradigma und an den Grundprinzipien des Verwaltungshandelns ausrichten sollte,

- bedeutet die Umsetzung einer Produkt- und prozessorientierten Organisation,
- unterstützt und ermöglicht aufgrund der organisatorischen Prozessorientierung den effektiven Einsatz und die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien
- ermöglicht eine verwaltungs- und damit ebenenübergreifende Zusammenarbeit im Sinne von Leistungsnetzwerken bzw. einer Netzwerkverwaltung,

⁶ Vgl. hierzu die Ansätze des New Public Managements.

- unterstützt die Einführung und Umsetzung integrierter Finanzmanagementsysteme und damit eine ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung über Produkte und Prozesse,
- ermöglicht eine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie eine dezentrale Budgetierung,
- unterstützt das Kontraktmanagement zwischen eigenverantwortlichen Organisationseinheiten,
- aktiviert den Wettbewerb, z.B. durch Vergleichsringe,
- verstärkt die Kundenorientierung und Mitarbeiterorientierung und
- ermöglicht eine effektive und wirtschaftliche Nutzung neuer Geschäftsmodelle, wie z.B. Front-Office und Back-Office-Lösungen, Shared Service Center oder auch Outsourcing etc..

Von entscheidender Bedeutung hierbei ist, dass das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung als Gesamtstrategie und damit als Grundsatzentscheidung für einen neuen Ordnungsrahmen, ausgerichtet am ökonomischen Paradigma, zu verstehen ist. Es würde sich tatsächlich um einen Strukturwandel in der Landesverwaltung und in den kommunalen Verwaltungen handeln. Es geht um eine Abkehr von den strategischen Ansätzen, einzelne Modernisierungsmaßnahmen isoliert voneinander im bestehenden Bürokratiemodell umzusetzen. Denn der aktuelle Stand der Reform der öffentlichen Verwaltung könnte wie folgt charakterisiert werden: Ansätze und Maßnahmen des New Public Managements wurden im Rahmen des Bürokratiemodells eingeführt und umgesetzt - und dieses in der Regel nicht mit den erwarteten bzw. angestrebten Ergebnissen. So wurde beispielsweise die Kosten- und Leistungsrechnung als unverbundene Nebenrechnung zur Kameralistik eingeführt und soll die Basis für eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung sein. Es gibt keine öffentliche Verwaltung, die ein solches Vorhaben erfolgreich umsetzen konnte. Eine wirkungsorientierte Steuerung erfordert nicht nur eine prozessorientierte Verwaltungsorganisation sondern auch ein Finanzmanagementsystem, welches integriert die steuerungs- und entscheidungsrelevanten Informationen zur Verfügung stellt. Nur dieses kurze Beispiel

soll verdeutlichen, dass die diskutierten und oft implementierten Reformen im bestehenden Bürokratiemodell nicht ihre Wirkung entfalten können.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, warum sich der Reformprozess in den letzten Jahren so entwickelt hat, wie es Brüggemeier et al.⁷ treffend beschreiben: „Während die Kommunen sich eher auf die Finanzierung und Steuerung des bestehenden Aufgabenbestandes konzentrieren, dessen Umfang sie auf Grund des hohen Anteils der von den Ländern übertragenen Aufgaben selbst nur schwer beeinflussen können, steht auf der Landesebene die politisch-rechtliche Gestaltung des Aufgabenspektrums selbst im Mittelpunkt. Der Umsetzungsstand scheint auch hier relativ übersichtlich: Aufgabenkritische Überlegungen werden (zum Teil mit erheblichem Aufwand) durchgeführt, tatsächlich finanzwirksame Reduzierung sind aber kaum umgesetzt...Interne Managementformen beziehen sich vor allem auf die Einführung einer Kostenrechnung oder Budgetierung; Ansätze zur Verwaltungsdezentralisierung oder zum Kontraktmanagement fehlen weitgehend.“

Zwei wesentliche Anforderungen an das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung und damit an eine Begründung für die Ablösung des Bürokratiemodells geben eine Antwort auf die Frage, warum der Reformprozess dadurch gekennzeichnet ist, dass im Bürokratiemodell einzelne und auch zeitlich voneinander unabhängige Reformmaßnahmen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ohne den angestrebten Erfolg umgesetzt wurden. Zum einen ist das Prozessmodell ein extrem wissensbasiertes Organisationsmodell. Es genügen nicht mehr Geschäftsverteilungspläne, um die Organisationsstruktur einer Verwaltung bzw. des Verwaltungshandelns abbilden zu können. Das Wissen über vernetzte Prozesse ist durch eine viel höhere Komplexität gekennzeichnet als das Wissen über funktional ausgerichtete Organisationsstrukturen mit Organigrammen, Stellenbeschreibungen und Geschäftsverteilungsplänen. Zum anderen stellt das Prozessmodell höchste Anforderungen an den Einsatz und die Nutzung von Informations- und

⁷ Brüggemeier et al. (2006):29.

Kommunikationstechnologien. Ohne eine solche technische Unterstützung ließe sich das Prozessmodell tatsächlich nicht verwirklichen. Sowohl die Wissens-, als auch die notwendige ebenenübergreifende Ablauforientierung der Organisation ließe sich wirtschaftlich und effektiv nicht ohne den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien umsetzen. Mit anderen Worten: Die globalen Trends der verstärkten Wissensorientierung und des dynamischen technologischen Wandels in Verbindung mit den entsprechenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen forcieren die Umsetzung eines Prozessmodells Öffentliche Verwaltung machen dieses aber auch erst möglich bzw. umsetzbar. Es soll an dieser Stelle trotz der dargestellten Kausalzusammenhänge der Hinweis bereits erfolgen, dass die Einführung eines neuen am ökonomischen Prinzip ausgerichteten Ordnungsrahmens für die öffentliche Verwaltung politische Grundsatzentscheidungen für die Bereiche Organisation, Personal, Finanzen und IT erfordern würde, die zeitgleich und ganzheitlich, das heißt fachlich aufeinander abgestimmt in der Verwaltung Schleswig-Holstein, umzusetzen wären.

Bevor das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung mit seinen Eckpunkten dargestellt werden soll, soll vertiefend herausgearbeitet werden, warum die Umsetzung eines neuen Ordnungsrahmens - das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung - in Abkehr vom Bürokratiemodell in der Zukunft notwendig sein wird. Die wichtigsten Treiber dieses notwendigen Strukturwandels sind die Informations- und Kommunikationstechnologien als auch die notwendige Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2009.

E-Government wird zur Pflichtaufgabe bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein⁸

⁸ Vgl. hierzu den Landtagsbericht der Landesregierung „Electronic Government in Schleswig-Holstein“, 16/1353 vom 24.05.07.

Gehörte E-Government in den letzten Jahren eher zu einer freiwilligen Aufgabe der öffentlichen Verwaltung im Modernisierungsprozess, meist initiiert und umgesetzt von den IT-Abteilungen, so hat sich diese Situation grundlegend geändert, seit die EU durch Gesetzgebung die Kommunikationswege in einzelnen Bereichen vorgibt. Zuerst betroffen war die Justiz. So galt es bis zum 01.01.2007 die sog. SLIM IV-Richtlinie zur Registerautomation mit allen technischen, organisatorischen und rechtlichen Belangen umzusetzen. Mit der Verabschiedung der EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) ist die Landesregierung erneut verpflichtet, Kommunikationswege elektronisch abzubilden. Die Umsetzung von E-Government ist somit in Schleswig-Holstein nunmehr eine gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe.

Um die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten auf dem Binnenmarkt zu erleichtern, wird das Ziel der Verwaltungsvereinfachung für alle Mitgliedstaaten festgelegt. Danach sind die Verwaltungsverfahren und -formalitäten insbesondere durch

- die Benennung einheitlicher Ansprechpartner (EAP),
- das Recht auf Information, die Möglichkeit zur elektronischen Abwicklung der Verfahren und
- die Vereinfachung der Verfahren zur Genehmigung betreffend die Aufnahme und Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten

zu gestalten. Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-Dienstleistungsrichtlinie - EU-DLR -) ist am 15. November 2006 vom EU-Parlament in zweiter Lesung beschlossen worden. Die Veröffentlichung der EU-DLR erfolgte am 27. Dezember 2006 im Amtsblatt der Europäischen Union (L 376/36). Damit ist die Dienstleistungsrichtlinie bis zum 28. Dezember 2009 in den Mitgliedstaaten der EU umzusetzen.

Die EU-DLR ist ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. Als übergeordnete strategische Ziele verfolgt die Dienstleistungsrichtlinie die Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Wirtschaftswachstum sowie die Förderung des

grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen. Dazu sollen
Verwaltungsverfahren effektiver gestaltet, Genehmigungsverfahren gestrafft und
bürokratische Hindernisse bei der Aufnahme von Dienstleistungstätigkeiten abgebaut
werden.

Inhaltlich ist im Zusammenhang mit der EU-DLR insbesondere die nach Art. 6 Abs. 1
der Richtlinie obligatorische Schaffung einheitlicher Ansprechpartner für alle
dienstleistungsbezogenen Verfahren und Formalitäten hervorzuheben, unabhängig
davon, ob die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit berührt ist. Dem
Grunde nach steckt hinter den einheitlichen Ansprechpartnern damit das Konzept des
„One-Stop-Government“: Dienstleistern ist es zu ermöglichen, sich nur noch an eine
Stelle zu wenden, um alle notwendigen Verfahrensschritte im Zusammenhang mit der
auszuübenden Tätigkeit abzuwickeln (beispielsweise die Abgabe von Erklärungen und
Anmeldungen, die Beantragung von Genehmigungen ebenso wie die Eintragung in
Register und Berufsrollen). Die einheitlichen Ansprechpartner müssen von den jeweils
zuständigen Stellen die notwendigen Erlaubnisse einholen und dem Dienstleister dann
im Ergebnis ein „Genehmigungspaket“ mit allen notwendigen Genehmigungen und
Bescheinigungen übermitteln (Prinzip des Front- und Backoffice - siehe weiter unten -),
sofern nicht der EAP selbst teilweise zuständige Behörde für das Verfahren ist. Die sich
aus der EU-DLR ergebenden Sach- Rechtsfragen rund um den einheitlichen
Ansprechpartner werden gegenwärtig noch lebhaft und teilweise mit unterschiedlichen
Blickrichtungen diskutiert.

Durch die EU-DLR erhält auch das europäische Amtshilfeverfahren (Kapitel VI
„Verwaltungszusammenarbeit“, Art. 28 ff. EU-DLR) eine neue Grundlage. Nach Art. 34
EU-DLR richtet die Europäische Kommission zu diesem Zweck ein elektronisches
System für den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten ein. Hierbei
handelt es sich um das datenbankgestützte „Internal Market Information System“ (IMI);
ein System, welches bereits bei der Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie im
Jahr 2007 zum Einsatz kommen soll.

Indem die Dienstleistungsrichtlinie die Mitgliedstaaten zur Prüfung und zur Vereinfachung der einschlägigen Verwaltungsverfahren verpflichtet (Art. 5 Abs. 1 EU-DLR), verbunden mit der obligatorischen Einführung einer elektronischen Verfahrensabwicklung (Art. 8 EU-DLR), der Installation einheitlicher Ansprechpartner (Art. 6 Abs. 1 EU-DLR) und der Genehmigungsfiktion nach Fristablauf (Art. 13 Abs. 4 EU-DLR), wird ein Umsetzungsdruck erzeugt, den die Landesregierung auch als Chance für eine Modernisierung der Verwaltung versteht. Hierbei kommt dem E-Government eine besondere Bedeutung zu. Die Dienstleistungsrichtlinie liefert den Anstoß zu einer Reform des nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrechts unter besonderer Berücksichtigung der elektronischen Verfahrensabwicklung.

Damit ist die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie aufgrund der rechtlichen Verbindlichkeit ein bedeutender Treiber aus rechtlicher Sicht für den notwendigen Strukturwandel in der öffentlichen Verwaltung Schleswig-Holstein und damit für die Schaffung eines neuen am ökonomischen Prinzip ausgerichteten Ordnungsrahmens „Prozessmodell Öffentliche Verwaltung“.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien und E-Government erfordern ein wissensbasiertes Prozessmodell Öffentlichen Verwaltung

Die Informations- und Kommunikationstechnologien als gesamtwirtschaftliche Innovationstreiber für Wirtschaft und Verwaltung

In der in 2007 vom BITKOM e.V. herausgegebenen Studie „Digitale Zukunft“ werden vier Metatrends bezüglich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die gleichermaßen für die Wirtschaft als auch für den öffentlichen Bereich gelten, genannt:⁹

⁹ Vgl. BITKOM e.V. (2007): 67-70.

- Konvergenz: Die Informations- und Kommunikationstechnologien lassen Märkte zusammenwachsen.
- Flexibilität: Die Informations- und Kommunikationstechnologien fördern die Anpassungsfähigkeit von Organisationen.
- Ubiquität: Die Informations- und Kommunikationstechnologien werden allgegenwärtig.
- Datennutzbarkeit: Die Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen die effektive Nutzung von Informationen und digitalen Inhalten.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien und damit auch die Informations- und Kommunikationswirtschaft zählen zur den gesamtwirtschaftlich bedeutendsten Innovationstreibern weltweit. Diese Feststellung wird wieder durch den aktuellen 10. Faktenbericht 2007 „Monitoring Informations- und Kommunikationswirtschaft“ eindeutig belegt.¹⁰ Die sogenannte „ePerformance“ wird anhand verschiedener Indikatoren, wie z.B. der Penetration von Infrastruktur (Netz-Breitbandinfrastruktur), Online-Verfügbarkeit und -Nutzung von Anwendungen oder auch anhand der Umsatz- und Beschäftigtenentwicklung der IuK-Wirtschaft gemessen. Diese ePerformance wird dabei als ein Schlüsselfaktor für die Entwicklung der Wettbewerbsposition im globalen Markt bewertet. Auch E-Government wurde in die Bewertung einbezogen. Bei zwanzig von dreißig Kernindikatoren erreicht Deutschland den europäischen Durchschnitt, E-Government gehört nicht dazu. So heißt es im Bericht: „Im Bereich der Anwendungen wird die durchschnittliche europäische Performance bei der „Online-Verfügbarkeit und Nutzung von E-Government-Diensten“ nicht erreicht.“

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Studie des BITKOM e.V. „Digitale Zukunft“¹¹, in welcher das folgende Fazit zur Nutzung von E-Government durch Unternehmen gezogen wird: „Nur 49 Prozent der Firmen erledigen in Deutschland einen Teil ihrer Behördengänge im Internet. Welchen Erfolg das E-Government haben kann, zeigen

¹⁰ Vgl. TNS Infratest -Management Summary - (2007): 1-2

¹¹ Vgl. BITKOM (2007a): 18.

Länder, in denen das Online-Angebot der öffentlichen Hand deutlich besser ausgebaut ist als hier zu Lande. In Finnland, Dänemark oder Italien liegen die Nutzungsraten von E-Government-Services bei den Unternehmen weit über 80 Prozent. Bei Privatpersonen führen ebenfalls die skandinavischen Länder. Hier kann sich Deutschland aber besser behaupten und liegt immerhin über dem EU-Durchschnitt.“

Dass E-Government sich zunehmend zu einem bedeutenden Wirtschafts- und Standortfaktor entwickelt, belegt auch die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums herausgegebene Studie „Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Breitbandnutzung“¹². Die Studie "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Breitbandnutzung" prognostiziert die Marktpotenziale des transaktionsbasierten E-Governments.¹³ Die Nutzeneffekte entstehen durch das Angebot und die Nachfrage nach E-Government-Leistungen. Auf der Angebotsseite stehen Unternehmen, die das Marktvolumen generieren. Nachfrager der IT-Dienstleistungen bzw. E-Government-Leistungen sind zum einen öffentliche Verwaltungen, die durch den Einsatz von E-Government Nutzeneffekte realisieren können. Zum anderen fragen Unternehmen und Bürger diese Leistungen nach, wodurch ebenso Nutzeneffekte erzielt werden können. Das Marktvolumen transaktionsbasierter E-Government-Leistungen wird von 3,2 Milliarden Euro in 2004 auf 7,4 Milliarden Euro in 2010 steigen. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltungen wird das Einsparpotenzial bei einer Qualitäts- und Leistungssteigerung in 2010 einen Wert von 1,4 Milliarden Euro erreichen. Die Effekte seitens der Unternehmen entstehen durch Kostensenkungen sowie Produktivitäts- und Umsatzsteigerungen. Spürbare Kostensenkungen entstehen bei den Unternehmen durch geringere Transaktionskosten (Abbau der Bürokratiekosten). Die Produktivitätseffekte sind eine Folge der optimierten Bürokratieprozesse bzw. E-Government-Prozesse. Die Senkung der Bürokratiekosten in Verbindung mit der Produktivitätssteigerung führen in 2010 zu einem gesamtwirtschaftlichen Effekt von 3,1 Milliarden Euro. Zusätzlich entstehen derzeit nicht quantifizierbare Außenhandelseffekte durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und durch die Standorteffekte.

¹² Vgl. hierzu Fornefeld, Oefinger und Braulke (2006)

¹³ Fornefeld, M., Oefinger P. und Braulke, T. (2006): 60-65.

Brüggemeier et al.¹⁴ unterscheiden in Bezug auf die öffentliche Verwaltung insbesondere die folgenden Potenziale der Informationstechnik:

- Automatisierung: Stärkere Strukturierung von Verwaltungsprozessen bei gleichzeitigem teilweisem Ersatz von manuellen Tätigkeiten. Beschäftigte können durch (teil-) automatisierte Prozesse von Routinetätigkeiten entlastet werden.
- Vermehrte Information: Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien können Informationsprozesse in einer neuen Qualität und Quantität umgesetzt werden. Mehr Informationen sind effektiv und in Echtzeit in den Arbeitsprozessen verfügbar und nutzbar.
- Reduktion örtlicher und zeitlicher Schranken: Die räumliche und zeitliche Verteilung von Verwaltungsprozessen ist ein Grundproblem der Arbeitsteilung, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, die durch eine hochgradige Arbeitsteilung geprägt ist. Die räumlichen und zeitlichen Restriktionen führen immer wieder zu Verzögerungen durch die z.B. fehlende Erreichbarkeit von Aufgabenträgern oder auch durch nicht verfügbare Informationen. Durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien werden die örtlichen und zeitlichen Schranken überwunden.
- Parallelisierung: Durch elektronische Akten ist die „sternförmige“ Mitzeichnung von Verwaltungsvorgängen umsetzbar, so dass bisher sequentiell durchgeführte Aufgaben zeitgleich erledigt werden können.
- Integration von Tätigkeiten und Leistungen: Durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien können Tätigkeiten und Leistungen auch verschiedener Organisationseinheiten integriert und damit zu einem Ganzen zusammengeführt werden. Damit können die Nachteile einer hochgradigen Arbeitsteilung abgebaut werden. Weiterhin erlaubt die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien die effiziente und effektive Umsetzung von Beteiligungsprozessen, das heißt z.B. die Einbindung externer Partner.

¹⁴ Vgl. Brüggemeier et al. (2006): 47-58.

Die Entwicklung und Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien sind nicht nur mit einem erheblichen Innovationspotenzial verbunden, sie erzeugen auch einen bedeutenden Veränderungs- und Handlungsdruck. Die vorangehende Darstellung sollte verdeutlichen, dass es sich hierbei um einen gesamtwirtschaftliche bzw. globale Entwicklung handelt, die, nachdem sie aufgrund des globalen Wettbewerbs zunächst den wirtschaftlichen Bereich erfasst hat und dort zu einem bedeutenden Strukturwandel durch E-Business und E-Commerce geführt hat, nunmehr den öffentlichen Bereich verstärkt erreicht.

E-Government: Konzepte und Definitionen

Die Möglichkeiten der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung der Verwaltungsprozesse (E-Government) sind ein bedeutender Beschleunigungsfaktor für die notwendigen Innovationsprozesse in den öffentlichen Verwaltungen. Durch die Umsetzung einer umfassenden und nachhaltigen E-Government-Strategie können die öffentlichen Verwaltungen in Schleswig-Holstein, das heißt das Land und die Kommunen, an einheitlichen und verbindlichen Verwaltungsprozessen über Organisationsgrenzen hinweg beteiligt sein. Der Einsatz innovativer Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglicht die Unterstützung von Verwaltungsprozessen über Organisationsgrenzen hinweg und damit einen neuen Ansatz, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nachhaltig zu verbessern. Das technologische Potenzial kann jedoch nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn in der öffentlichen Verwaltung ein Wandel einhergeht. Der erforderliche Wandel bezieht sich in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Möglichkeiten der Modularisierung öffentlicher Aufgaben und somit auf die Prozessorientierung.

Deutlich wird dies auch anhand der E-Government-Definition der EU-Kommission. Demnach ist E-Government der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen in Verbindung mit organisatorischen Veränderungen im Aufbau der öffentlichen Verwaltung und in

Verfahrensabläufen, um eine höhere Qualität und Effizienz der Verwaltungsdienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. E-Government ist also der Schlüsselfaktor im Prozess der Verwaltungsmodernisierung.

E-Government bedeutet die rechtssichere elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen über Organisationsgrenzen hinweg. Es finden Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozesse zwischen dem öffentlichen Sektor und den Leistungsempfängern statt. Diese Prozesse, sind unabhängig von ihrer Art, die Funktionen Sicherheit, Schnelligkeit, Mobilität, Authentizität und Vertraulichkeit zu gewährleisten sind.¹⁵

E-Government kann überall dort stattfinden, wo Verwaltungsprozesse vollzogen werden. Diese Prozesse finden nicht nur innerhalb von Verwaltungen statt, sondern auch an den Schnittstellen zur Wirtschaft oder zum Bürger. Ausgangspunkt der Prozesse und damit der öffentlichen Leistungserbringung ist die Verwaltung (Government). Zu unterscheiden sind dabei jedoch die verschiedenen Leistungsempfänger. Es geht hierbei insbesondere um die folgenden Prozess-Beziehungen:

- Government-to-Government (G2G-Beziehung): Diese Prozesse haben ihren Anfangs- und Endpunkt in den öffentlichen Verwaltungen, wie z.B. Personal- und Haushaltsprozesse.
- Government-to-Citizen (G2C-Beziehung): Diese Prozesse haben ihren Anfangs- und Endpunkt in den öffentlichen Verwaltungen und bei den Bürgern, wie z.B. einige Prozesse im Meldewesen.
- Government-to-Business (G2B-Beziehung): Diese Prozesse haben ihren Anfangs- und Endpunkt in den öffentlichen Verwaltungen und in der Wirtschaft, wie z.B. bei den Steuererbringungsprozessen.

¹⁵ Vgl. von Lucke und Reiner mann (2000): 3-4.

E-Government ist der Schlüsselfaktor im Prozess zur Verwaltungsmodernisierung und damit zur Umsetzung des Prozessmodells als neuer Ordnungsrahmen für das öffentliche Verwaltungshandeln: E-Government bedeutet mehr Service und Transparenz und damit Kundenorientierung, die Möglichkeit zur elektronischen Kommunikation mit Bürgern, Unternehmen und weiteren öffentlichen Einrichtungen, Standort- und Wettbewerbsvorteile, Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns.

Die Umsetzung von E-Government-Prozessen und -Anwendungen auf europäischen, nationalen und regionalen Verwaltungsebenen erfordert Strategien, die auf Standardisierung, Vereinheitlichung und Integration der Prozesse und Technologien ausgerichtet sind. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die E-Government-Strategien der EU und des Bundes gegeben werden, um anschließend die Eckpunkte der E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein darzustellen.

Zentrale E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein¹⁶

Die strategische Ausrichtung der EU-DLR und damit auch der E-Government-Strategie ist eindeutig: Es geht um die Schaffung von Arbeitsplätzen und mehr Wirtschaftswachstum sowie um die Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen. Damit liegt der Fokus der nutzenorientierten E-Government-Strategie in Schleswig-Holstein auf Wirtschaft, Wettbewerb und Wachstum. E-Government ist ein bedeutender Wirtschafts- und Standortfaktor für Schleswig-Holstein. Zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Unternehmen laufen zahlreiche Prozesse ab, die einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit haben. Zusätzlich zu den Genehmigungsprozessen, die Gegenstand der EU-DLR sind, gibt es zahlreiche Prozesse zwischen der Verwaltung und der Wirtschaft, wie insbesondere im Steuer- und

¹⁶ Vgl. hierzu den Landtagsbericht der Landesregierung „Electronic Government in Schleswig-Holstein“, 16/1353 vom 24.05.07 und Bericht des Finanzministeriums an den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 25.06.2008, Umdruck 16/3265.

Abgabenbereich, im Sozialbereich, im Betriebsbereich und im Bereich der Statistiken und Meldungen. Die Unternehmen haben aufgrund rechtlicher Vorschriften für den Staat umfangreiche und mit Kosten verbundene Leistungen zu erbringen. Empirische Studien belegen, dass insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen mit diesen Leistungen und dadurch mit (Bürokratie-)kosten verhältnismäßig stark belastet sind.¹⁷ Eine Optimierung dieser Prozesse und ihrer Unterstützung mit innovativen Informations- und Kommunikationstechnologien würde die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen positiv beeinflussen. Die Verwaltungsprozesse sollten daher auch am Bedarf der Wirtschaft ausgerichtet sein, um sie als effektive und effiziente E-Government-Services anbieten zu können, denn das Leitbild ist: „Nutzenorientiertes E-Government Schleswig-Holstein“.

Das Ziel des E-Government Schleswig-Holstein muss sein, dass diese positiven Effekte sowohl auf der Angebotsseite, als auch auf der Nachfrageseite in Schleswig-Holstein realisiert werden können. Damit liegt ein Schwerpunkt der E-Government-Strategie auf der Stärkung der Wirtschaft und damit auf der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein, und zwar mit den folgenden zentralen Ausrichtungen:

- Optimierung der wirtschaftsrelevanten Verwaltungsprozesse, wie insbesondere die Genehmigungsverfahren und die Bürokratieprozesse (Leistungen, die die Wirtschaft aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen zu erbringen haben) und Unterstützung dieser Prozesse mit Informations- und Kommunikationstechnologien,
 - Ausschöpfung des Innovations- und Marktpotenzials des E-Government in Schleswig-Holstein, so dass sich schleswig-holsteinische Unternehmen mit innovativen und wettbewerbsfähigen E-Government-Produkten im E-Government-Markt erfolgreich positionieren können.
-

Um diesen strategischen Ansatz zu verwirklichen, ist eine kooperative Zusammenarbeit des Landes und der Kommunen erforderlich. Diese wird seit 2003 auf der Basis der E-Government-Vereinbarung des Landes und der Kommunen organisatorisch durch die Lenkungsgruppe E-Government umgesetzt. Das Ziel ist, diese Kooperation mit den Schwerpunkten Organisation/Prozesse, Technik, Recht, Finanzierung zu optimieren. Für 2008-2009 legt das Finanzministerium eine zentrale E-Government-Strategie mit einer Darstellung der E-Government-Lösungen der Ressorts und der Kommunen vor. Die Strategie 2009-2010 soll sich zu einer gemeinsam vom Land (zentrales E-Government-Management des Finanzministeriums, Dezentrales E-Government-Management der Ressorts) und der Kommunen entwickeln (Handlungsfeld 1 Kooperativer E-Government-Dialog Land und Kommunen). Die E-Government-Strategie in Schleswig-Holstein orientiert sich an den folgenden Leitlinien:

1. Leitlinie: Technische und prozessuale Standardisierung:

Die Umsetzung der EU-DLR erfordert die Vernetzung der prozessualen und technischen Strukturen der verschiedenen Träger der öffentlichen Verwaltung. Nur wenn diese Strukturen standardisiert werden, ist effizientes, medienbruchfreies und verwaltungsträgerübergreifendes E-Government möglich. Prozessuale Standards sind Festlegungen von organisatorischen Vorgehensweisen auf einem bestimmten Gebiet (z.B. die Festlegung zeitlicher und fachlicher Prozessschnittstellen).

Die Standardisierung von verwaltungsübergreifenden Prozessen ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil sie zur Verwaltungsvereinfachung und -beschleunigung beiträgt, technische und organisatorische Interoperabilität schafft und damit letztendlich Kostensenkungseffekte realisiert.

Technische Standards sind Festlegungen technischer Vorgehensweisen auf einem bestimmten Gebiet (z.B. die Festlegung von Datenschemata, Dateiformaten, etc.).

Diese Standards sollen im E-Government-Gesetz definiert werden. Die Notwendigkeit technischer und prozessualer Standardisierung, aber auch die daraus erwachsenden Vorteile für die öffentliche Verwaltung sowie für die Bürger und die Wirtschaft führen dazu, dass Schleswig-Holstein das Thema Standardisierung zu einer Leitlinie der E-Government-Strategie erklärt.

2. Leitlinie: Innovation durch Kooperation

E-Government erfordert Prozess- und Produktinnovationen, und zwar sowohl in den öffentlichen Verwaltungen als auch in der Wirtschaft. Für diese Innovationsprozesse sind Kooperationen ein bedeutender Schlüssel- und Erfolgsfaktor. Kooperationen unterstützen insbesondere eine Arbeitsteilung in E-Government-Projekten, den Wissenstransfer, den Einsatz von Best-Practice-Lösungen sowie die Vermarktung von E-Government-Lösungen. Die Leitlinie der E-Government-Strategie „Innovation durch Kooperation“ ist daher, die Innovationsprozesse des E-Government in Schleswig-Holstein durch Kooperationen zu beschleunigen. Die Kooperationsbeziehungen ergeben sich dabei aus den verschiedenen Beziehungen der Akteure im E-Government untereinander - das sind die öffentlichen Verwaltungen, die Wirtschaft und die Wissenschaft.

3. Leitlinie: Infrastrukturverantwortung des Landes

Die Verantwortung für die Umsetzung wirtschaftsrelevanter E-Government-Leistungen, insbesondere der in der EU-DLR benannten Verwaltungsprozesse, liegt zu einem überwiegenden Teil bei den Kommunen. Der Kommunalisierungsprozess in Schleswig-Holstein wird zu einer weiteren Ausdehnung des Verantwortungsbereiches der Kommunen beitragen. Aus diesem Grund hat das Land Schleswig-Holstein im E-Government insbesondere eine Infrastrukturverantwortung. Damit übernimmt das Land die Verantwortung für den Auf- und Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturen, um erfolgreiches E-Government zu betreiben. Zu dieser Infrastrukturverantwortung zählen:

- IT-Infrastruktur: Die IT-Infrastrukturverantwortung umfasst den Aufbau und den Betrieb einer zentralen IT-Infrastruktur, die das Land und die Kommunen gemeinsam für die Umsetzung von E-Government nutzen.
- Rechtliche Infrastruktur: Die Verantwortung für die rechtliche Infrastruktur umfasst die Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, damit E-Government organisationsübergreifend von Land und Kommunen rechtssicher umgesetzt werden kann.
- Organisatorische Infrastruktur: Die Verantwortung des Landes für die Schaffung der organisatorischen Voraussetzung für die Umsetzung von E-Government umfasst insbesondere die Positionierung des zentralen IT-Dienstleisters des Landes und der Kommunen (Dataport) sowie den Aufbau der Einheitlichen Ansprechpartner (EU-DLR). Zusätzlich zur Organisationsstruktur umfasst die organisatorische Infrastruktur auch die erforderliche Infrastruktur zur Optimierung und Implementierung von Verwaltungsprozessen
- Kompetenzinfrastruktur: Innovatives E-Government erfordert eine tragfähige Kompetenzinfrastruktur in Schleswig-Holstein, die insbesondere Angebote der Aus-, Weiter- und Fortbildung für das Land und die Kommunen umfasst. Zudem ist der Aufbau und Betrieb einer Infrastruktur für ein wirkungsvolles Wissensmanagement mit der Einbindung aller E-Government-Akteure erforderlich.

Aus den Leitlinien ergeben sich die neuen strategischen Handlungsfelder der zentralen E-Government-Strategie Schleswig-Holstein 2008-2009:

Handlungsfeld 1: Kooperativer E-Government-Dialog Land und Kommunen

Der kooperative E-Government-Dialog des Landes und der Kommunen soll mit dem Ziel optimiert werden, verbindlich einer gemeinsame und kooperative E-Government-Strategie Schleswig-Holstein 2009-21010 zu entwickeln und umzusetzen.

Handlungsfeld 2: E-Government-Kompetenzinitiative

Die vom Finanzministerium Schleswig-Holstein getragene E-Government-Kompetenzinitiative ist eine Informations-, Kommunikations- und Kooperationsplattform für alle Akteure im E-Government-Cluster Schleswig-Holstein. Das Kompetenz- und Kooperationsnetzwerk umfasst fast 60 Partner aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft. Durch clusterpolitische Maßnahmen wie Kooperationsprojekte, Marketing, Öffentlichkeitsarbeit, wissenschaftliche Studie, Strategie-Workshops wird der Clusterentwicklungsprozess unterstützt.

Handlungsfeld 3: E-Government-Gesetz

Das geplante E-Government-Gesetz schafft den notwendigen rechtlichen Rahmen für die Anforderungen einer zukunfts- und leistungsfähigen Netzwerkverwaltung an die technische und prozessuale Interoperabilität. Der Gesetzentwurf enthält neben allgemeinen Bestimmungen zum E-Government die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung Vorgaben für die verwaltungsträgerübergreifende elektronische Kommunikation festzulegen, und kommt der Notwendigkeit nach rechtsverbindlichen Regelungen der verwaltungsträgerübergreifenden Prozessorganisation nach. Der Gesetzentwurf schafft auch die rechtlichen Grundlagen für die gemeinsame Nutzung der zentralen E-Government-Basisdienste.

Handlungsfeld 4: Kooperatives Prozessmanagement

Die Umsetzung des wissensbasierten Prozessmodells Öffentliche Verwaltung als notwendigen neuen ökonomischen Ordnungsrahmen für die öffentliche Verwaltung (in Ablösung des Bürokratiemodells) erfordert die Umsetzung einer prozessorientierten Verwaltungsorganisation. Um die Prozessorientierung des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsstrukturen in Land und Kommunen umsetzen zu können, ist das Ziel, eine kooperative Prozessstrategie für Land und Kommunen zu entwickeln. Das Kieler Gutachten des Finanzministeriums zum Prozessmodell Öffentliche Verwaltung sowie die 12 Kieler Botschaften für kooperatives Prozessmanagement bilden die strategischen Eckpunkte. Das Ziel des Finanzministeriums ist, durch ein zentrales Prozessregister

Schleswig-Holstein die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein kooperatives Prozessmanagement zu schaffen.

Handlungsfeld 5: Kooperationen

Die E-Government-Kooperationen Schleswig-Holsteins sind:

- E-Government-Vereinbarung Land und Kommunen
- IT-Zusammenarbeit der Länder Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg
- Metropolregion Hamburg
- DeutschlandOnline
- Prioritäres DeutschlandOnline-Projekt „IT-Umsetzung der EU-DLR“ unter Federführung der Länder Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg

Handlungsfeld 6: Positionierung Dataport

Dataport soll weiterhin als zentraler IT-Dienstleister der Landesverwaltung und der anderen Träger (Freie und Hansestadt Hamburg, Freie Hansestadt Bremen und Mecklenburg-vorpommern) zu einem technischen Kompetenzzentrum für die Umsetzung der E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein ausgebaut werden.

Handlungsfeld 7: Technische Infrastruktur

Landesnetz Schleswig-Holstein: Der Betrieb und die Optimierung des Weitverkehrsnetzes für das Land und die Kommunen als Kommunikationsbasisinfrastruktur ist Voraussetzung für die Umsetzung des E-Governments. Ende 2007 waren 850 Landesstellen und kommunale Stellen mit über 21.000 Arbeitsplätzen versorgt. Zudem sind 200 Schulen bereits angeschlossen, in 2010 sollen alle Schulen am Landesnetz sein. Bis Ende 2007 wurden rd. 7000 IP-Telefone und LAN-Ports in Betrieb genommen. Im Landesnetz und seinen Komponenten werden Daten transportiert und zum Teil auch gespeichert. um nachzuweisen, dass die Daten ordnungsgemäß behandelt werden, wurde das

Landesnetz einem Datenschutzaudit unterzogen. Das Zertifikat wurde im September 2007 durch das ULD erteilt. Das Landesnetz wird kontinuierlich weiterentwickelt.

Serviceplatz Schleswig-Holstein - Strategie 20XX:

Der Serviceplatz Schleswig-Holstein soll allen Prozessbeteiligten in den Wertschöpfungsnetzen ermöglichen, sämtliche erforderliche Funktionalitäten an ihrem Arbeitsplatz zu nutzen. Er stellt den Zugang zur zentralen und serviceorientierten E-Government-Infrastruktur mit integrierten dezentralen Fachkomponenten dar.

E-Government-Infrastruktur 2.0:

Die E-Government-Infrastruktur bildet die technische Basis für die Realisierung sämtlicher E-Government-Anwendungen des Landes und der Kommunen. Derzeit umfasst die E-Government-Infrastruktur 1.0 folgende wesentlichen Funktionalitäten: Identitäts- und Berechtigungsmanagement, Elektronischer Briefkasten, Fachverfahrensintegration, Transportmanagement (Clearingstelle) sowie Payment. Das Ziel ist, in Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg die E-Government-Infrastruktur 2.0 (weiter-) zuentwickeln. Dabei hat Schleswig-Holstein die Federführung hinsichtlich der EU-DLR und die Freie und Hansestadt Hamburg hinsichtlich D 115. Dataport als gemeinsamer Dienstleister dieser Länder wurde die koordinierende Rolle übertragen.

Komponenten: Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis, Portale und Contentmanagement, Elektronische Verwaltungsarbeit und Aktenführung, Standardisierte Arbeitsplätze (Bürokommunikationsinfrastruktur), Sicherheitsarchitektur, Clearingstelle.

Handlungsfeld 8: Zentrale IT-Steuerung und Finanzierung

Im Rahmen der zentralen IT-Steuerung und Finanzierung (zentrales IT-Budget) werden die IT-Maßnahmen für E-Government bewertet und entsprechend der strategischen Ausrichtung priorisiert. Somit kann die zentrale Infrastrukturverantwortung des Landes mit der IT-Finanzierungsstrategie synchronisiert werden.

Handlungsfeld 9: Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle

Das Ziel ist, in Ergänzung zur zentralen IT-Steuerung und Finanzierung das Konzept für eine qualitäts- ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung des E-Government weiterzuentwickeln. Hierfür sind leistungsfähige Steuerungssysteme, die eine technische, organisatorische, fachliche und rechtliche Ausprägung, zu entwickeln und aufzubauen. Aus diesem Grund wird eine Innovationsstrategie für Politik und Verwaltung - Finanzmanagement als Basis einer integrierten Führung im Ordnungsrahmen Prozessmodell Öffentliche Verwaltung erarbeitet.

Einen weiteren Ansatzpunkt bildet das DeutschlandOnline Vorhaben, welches sich mit der Stärkung der deutschen Positionierung im internationalen Benchmarking-Vergleich im E-Government befassen will.

Die Darstellung der Metatrends und Innovationspotenziale in Zusammenhang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die sich daraus abgeleiteten strategischen E-Government-Ansätze sind aus technischer und organisatorischer Sicht Treiber für die Veränderungsprozesse in der schleswig-holsteinischen Verwaltung, das heißt für die Ablösung des Bürokratiemodells und für die Schaffung eines neuen Ordnungsrahmens „Prozessmodell Öffentliche Verwaltung“. Dieser Ordnungsrahmen bietet die erforderliche Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit, die die effektive Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien in Verbindung mit Prozessinnovationen in der öffentlichen Verwaltung Schleswig-Holstein ermöglicht.

Nachdem die Perspektive untersucht wurde, inwieweit die notwendige Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Umsetzung der E-Government-Strategien eine Reform des öffentlichen Verwaltungshandelns in Schleswig-Holstein erfordern und fordern, soll bei der nächsten Einschätzung der Blickwinkel sich ändern. Es geht folgend nunmehr um die Frage, welchen Beitrag die Informations- und Kommunikationstechnologien und E-Government, insbesondere in Bezug auf die organisatorischen Implikationen, zur Umsetzung eines neuen Ordnungsrahmens für die öffentliche Verwaltung, dem „Prozessmodell Öffentliche Verwaltung“, leisten können.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien und E-Government ermöglichen als Schlüsselfaktoren ein wissensbasiertes Prozessmodell Öffentliche Verwaltung.

Das wissensbasierte Prozessmodell Öffentliche Verwaltung würde dem ökonomischen Prinzip bei Wahrung der Grundprinzipien des Verwaltungshandelns folgen und damit den folgenden ganzheitlichen strategischen Ordnungsrahmen für die öffentliche Verwaltung und Leistungserbringung bilden. In der folgenden Abbildung 1 wird der strategische Orientierungsrahmen für das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung veranschaulicht.

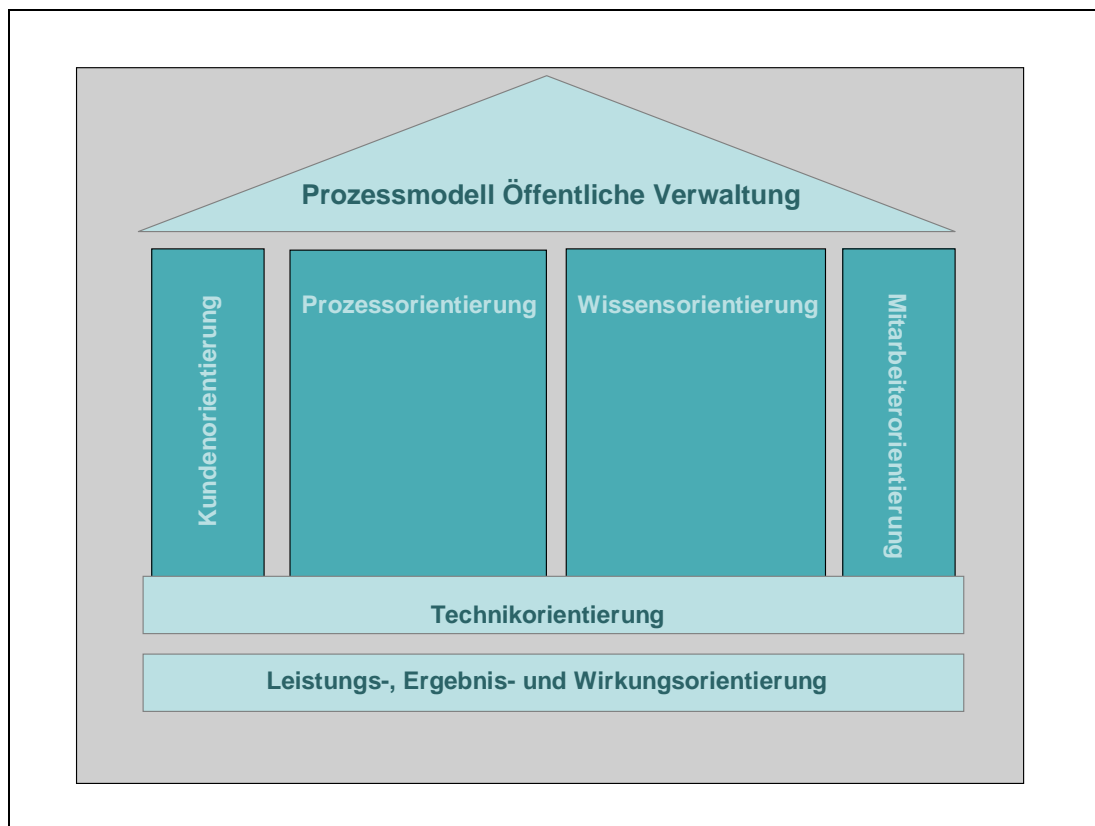


Abbildung 1: Strategischer Orientierungsrahmen für das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung

Kundenorientierung:

Die öffentliche Verwaltung sollte in der Lage sein, auf die Anliegen ihrer Kunden, das heißt insbesondere der Bürgerinnen und der Bürger sowie der Unternehmen, kompetent, schnell, zuverlässig, kundenfreundlich und transparent zu reagieren. Dieser Anspruch würde eine aktive Einbindung der Kunden in die Prozessketten der öffentlichen Verwaltung bedeuten, so dass die Kunden zu Prozessbeteiligten werden würden. Anträge könnten z.B. online im Internet - einfach, handhabbar und sicher - gestellt werden oder aber auch in Dienstleistungszentren, die für die Kunden räumlich und zeitlich nah zu erreichen wären. Zuständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung stünden für Anfragen der Kunden zur Verfügung - ob online oder in den Dienstleistungszentren. Diese Anfragen könnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit aktuellen, umfassenden und vernetzten Informationen den Kunden beantworten. Die Kunden könnten jederzeit und ortsunabhängig online die Verfahrensstände abrufen oder in den Dienstleistungszentren abfragen. Stünden Fristverlängerungen an, wären neue Antrags- bzw. Genehmigungsverfahren erforderlich oder würden neue rechtliche Vorschriften gelten, so würden die Kunden der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein automatisch per Email informiert werden oder schriftlich Nachricht erhalten.

Die Kundenorientierung im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung würde damit auch einen bedarfs- und nutzerorientierten Ausbau der E-Government-Services bedeuten. Insbesondere die wirtschaftsrelevanten Prozessketten sollten durchgängig, integriert und somit medienbruchfrei zwischen Verwaltung und Wirtschaft ablaufen können, so wie es auch implizit von der EU-Dienstleistungsrichtlinie gefordert wird.

Indem sich die öffentliche Verwaltung an der Nachfrage der Kunden ausrichten würde, sollte sich das öffentliche Dienstleistungsangebot an den Lebens- und Unternehmenslagen orientieren. Unabhängig von Zuständigkeiten der beteiligten Organisationen der öffentlichen Verwaltung würden den Kunden Leistungsbündel

angeboten werden. Für Genehmigungsverfahren schreibt dieses nunmehr die EU-Dienstleistungsrichtlinie rechtlich verbindlich ab Ende 2009 vor.

Um eine effektive Kundenorientierung umsetzen zu können, wären kundenspezifische Lösungen umzusetzen. So könnten verschiedenen Zielgruppen unterschieden werden, so z.B. in Abhängigkeit der Häufigkeit der Kundenkontakte. Für seltene Kunden und Stammkunden sind ggf. unterschiedliche Lösungsansätze bei der Kundenorientierung zu entwickeln, was insbesondere die Bereitstellung von Informationen und Hilfen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen betreffen könnte.

Die Kundenorientierung würde zudem eine deutliche Verringerung der Bearbeitungszeiten und damit eine Reduzierung der Prozessdurchlaufzeiten sowie der Prozesskosten implizieren.

Diese Anforderungen an die Kundenorientierung könnten trotz der erforderlichen Multikanalfähigkeit effektiv nur mit einer entsprechenden IT-Unterstützung bzw. mit E-Government-Lösungen umgesetzt werden. Allein die mit der Kundenorientierung verbundenen Informationsprozesse, die verwaltungsebenenübergreifend ablaufen würden, würden eine technische Unterstützung erfordern. Zudem wäre eine Prozesssteuerung erforderlich, damit den Kunden eine verbindliche und schnelle Bearbeitungszeit zugesagt werden könnte.

Prozessorientierung:

Um die Prozessorientierung des Prozessmodells Öffentliche Verwaltung herauszuarbeiten, sollen zunächst die Arten und Besonderheiten der Verwaltungsprozesse bzw. der öffentlichen Leistungen dargestellt werden.

So können insbesondere die folgenden Leistungstypen bzw. Kernprozesse des öffentlichen Verwaltungshandelns unterschieden werden:

- Politische Grundsatzfragen
Entwicklung von strategischen Konzepten zur Regionalentwicklung, Sicherheit, Wirtschaftsförderung, Rechtsetzungsverfahren etc.
- Infrastrukturplanung
Planung von Bildungseinrichtungen, Flächennutzung, Verkehrsinfrastruktur etc.
- Fördermaßnahmen
Wirtschaftsförderung, Wohnbauförderung, Förderung von Familie und Jugend etc.
- Staatliche Transferleistungen
Sozialhilfe, BAföG etc.
- Genehmigungs- und Antragsverfahren
Erteilung von Erlaubnissen, Genehmigungen von Bauvorhaben etc.
- Kontrollmaßnahmen
Wohnraumkontrolle, Verkehrsüberwachung etc.
- Melde- und Anzeigeprozesse
Personenstandswesen, Meldewesen, Gewerbewesen, Statistik etc.
- Informationsprozesse
Warnung vor Gefahren, Informationen über Wirtschaftsstandorte etc.
- Dienstleistungsprozesse
Soziale Leistungen, Forschungsaktivitäten, Bildungsleistungen, öffentliche Sicherheit

Nach Brüggemeier et al. sind öffentliche Leistungen insbesondere durch die folgenden Besonderheiten gekennzeichnet:¹⁸

- Angestrebtes Interventionsergebnis der öffentlichen Leistung: Da öffentliche Dienstleistungen ein Instrument der Politikumsetzung sind, tragen sie dazu bei, dass das Leben in einer Gesellschaft nach bestimmten Regeln abläuft. So können Maßnahmen zur Verhaltenssteuerung unterschieden werden: Strafen und

¹⁸ Brüggemeier et al. (2006): 61-64.

Sanktionen sollen unerwünschtes Verhalten verhindern, gewünschtes Verhalten soll durch Subventionierung und Genehmigung gefördert werden, und durch Auflagen oder die Androhung von Sanktionen soll dem Verhalten eine gewünschte Richtung gegeben werden.

- Zielhomogenität oder -heterogenität zwischen Auftraggeber („Gesellschaft“) und Auftragnehmer („Individuum“): Der Auftraggeber bei öffentlichen Leistungen ist die „Gesellschaft“, Leistungsempfänger sind Individuen oder Personengruppen. Öffentliche Dienstleistungen haben nicht immer einen Mehrwert für den individuellen Leistungsempfänger, sondern erfolgen oft im Dienst der Gesellschaft. Dieses kann zu Zielkonflikten zwischen den Kunden der Verwaltung und den Verantwortlichen für das Verwaltungshandeln führen.
- Reichweite des Leistungsergebnisses: Das Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlichem Auftrag und Individuum betrifft auch die öffentlichen Leistungsergebnisse und damit auch Entscheidungen, die von unterschiedlichen Dimensionen geprägt sein können, wie z.B. zeitliche Bindung, Einzelfallentscheidungen, allgemeingültige Regelungen oder auch eine mögliche Reversibilität von Entscheidungen.
- Art und Grad der rechtlichen Regulierung: Die Art und der Grad der rechtlichen Regulierung unterscheidet sich. Verwaltungsergebnisse können aufgrund umfangreicher rechtlichen Regelungen als vollständig determiniert angesehen werden, andere Verwaltungsergebnisse ergeben sich aufgrund der Nutzung von Ermessungsspielräumen und für andere Sachverhalte wiederum ist allein die Form der Entscheidungsfindung, z.B. beim Planfeststellungsverfahren, rechtlich vorgeschrieben.
- Art und Grad der Formalisierung: Es bestehen umfangreiche Verfahrens- und Dokumentationsvorgaben, die neben dem Verfahrensweg auch die Aktenführung und Archivierung regeln.

Bei der Umsetzung der Prozessorientierung wären diese Besonderheiten der öffentlichen Leistungserbringung zu berücksichtigen. Grundsätzlich würde die Prozessorientierung des neuen Ordnungsrahmens für die öffentliche Verwaltung

bedeuten, dass aus organisatorischer Sicht das folgende Anforderungsszenario zu erfüllen wäre:¹⁹

Durch eine **Modularisierung von Aufgaben** bestünde die Möglichkeit, den Leistungserstellungsprozess in verschiedene **standardisierbare Prozessbausteine** zu untergliedern, wobei Prozessschnittstellen zwischen diesen Bausteinen festzulegen wären. Die Entwicklung solcher Prozessbausteine könnte nach verschiedenen Kriterien erfolgen. Grundsätzlich lassen sich Verwaltungsprozesse in **Führungsprozesse, Kernprozesse und Supportprozesse** untergliedern.²⁰ Die von Becker, Algermissen und Falk entwickelte PICTURE-Methode geht von dem folgenden Prinzip der Prozessbausteine aus: „Speziell für den Bereich der öffentlichen Verwaltung lässt sich festhalten, dass die Teilleistungen eines Leistungsprozesses viele Elemente umfassen, die in anderen Leistungsprozessen ebenfalls beobachtet werden können.“²¹ So definieren Becker, Algermissen und Falk den Prozessbaustein wie folgt: „ Unter einem Prozessbaustein wird daher eine in vielen Verwaltungsprozessen wiederkehrende Aufgabe bzw. Funktion verstanden, die für Fachexperten der öffentlichen Verwaltung eine klare und eindeutige Bedeutung besitzt. Ein Prozessbaustein abstrahiert jeweils von den Besonderheiten eines speziellen Leistungsprozesses, in denen er auftreten kann.....Einzelne Verwaltungsprozesse werden dann durch das Zusammenstecken nach dem „Lego-Prinzip“ von Prozessbausteinen beschrieben.“²²

Die Modularisierung von Aufgaben und die Bildung und Nutzung von Prozessbausteinen im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung

- würden den organisatorischen Standardisierungsprozess durch Einsatz standardisierter Prozessbausteine unterstützen,

¹⁹ Vgl. hierzu das auch das strategische Handlungsfeld der E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein „Prozessmanagement und Prozessoptimierung“.

²⁰ Vgl. Becker, Algermissen und Falk (2007): 38-39.

²¹ Vgl. Becker, Algermissen und Falk (2007): 97.

²² Vgl. Becker, Algermissen und Falk (2007): 98.

- würden die Komplexität von Verwaltungsprozessen reduzieren,
- würden die Prozessgestaltung durch die Möglichkeit der Zusammensetzung von standardisierten Prozessbausteinen zu einem Gesamtprozess flexibilisieren,
- würden die Wirtschaftlichkeit und Effektivität des Prozessmanagements durch die Möglichkeit der Mehrfachverwendung von Prozessbausteinen unterstützen,
- würden die Möglichkeit schaffen, die standardisierten Prozessbausteinen durch Informations- und Kommunikationstechnologien wirtschaftlich und effektiv zu unterstützen,
- würden den Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten ermöglichen, wie z.B. Benchmarking, aufgrund der durch die standardisierten Prozessbausteine gegebenen Vergleichbarkeit sowie Messbarkeit aufgrund der eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien und
- würden die Möglichkeit der Kombination von standardisierten und mit Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützten Prozessbausteinen mit Prozessbausteinen, in welchen manuell durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung eine Leistung erbracht wird, schaffen. In diesem Fall bestünde die Möglichkeit der Nutzung von Effizienzvorteilen bei gleichzeitiger Sicherstellung von Servicequalität und Kundennähe.²³

Die folgenden Aufgaben hätten damit das produktorientierte Prozessmanagement im Landesbereich und im kommunalen Bereich als integraler Baustein des Prozessmodells Öffentliche Verwaltung zu erfüllen:

- Schaffung der organisatorischen und technischen Voraussetzungen für ein Prozessmanagement, Informationsmanagement und Prozesscontrolling.

²³ Vgl. hierzu Brüggemeier et al. (2006): 70-72 und Becker, Algermissen und Falk (2007): 96-97.

- Schaffung einer Transparenz der strategischen und operativen Prozesse.
- Sicherstellung einer Produktstandardisierung sowie einer Standardisierung und Integration der Prozesse durch die Entwicklung von Standard-Prozessbausteinen.
- Entwicklung eines standardisierten und prozessorientierten Produktkataloges für die Landesverwaltung und für die Kommunalverwaltung.
- Entwicklung eines Prozessregisters bzw. eines landesweit nutzbaren Prozesskataloges mit standardisierten Prozessbausteinen.

Das Prozess- und Produktmanagement erfordert zentrale und dezentrale Entscheidungsstrukturen sowie eine zentrale und dezentrale Aufbauorganisation mit den entsprechenden Aufgaben sowohl im Landes- als auch kommunalen Bereich. Hierbei bezieht sich zentral und dezentral auf eine aus fachlichen Gründen festzulegende Arbeitsteilung im Management, es erfolgt damit keine Zuordnung zum Landesbereich und kommunalen Bereich.

Das zentrale Prozess- und Produktmanagement hätte insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Grundsatzfragen des Prozess- und Produktmanagements, insbesondere der Klärung und Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortung.
- Prozess- und Produktstrategie,
- Standardisierte Prozessbausteine und ein landeseinheitlicher und prozessorientierten Produktkatalog,
- Entwicklung und Betrieb eines ressortübergreifenden Controllingsystems für Prozess- und Produktmanagement,
- Entwicklung und Betrieb eines ressortübergreifenden Informationssystems für Prozess- und Produktmanagement,
- Festlegung, Einführung und Controlling der ressortübergreifenden Prozesse,
- Festlegung der Aufbauorganisation für Prozess- und Produktmanagement,

- Festlegung der eingesetzten IT-Verfahren und der Infrastruktur für das Prozess- und Produktmanagement,
- Förderung der Kommunikation für Prozess- und Produktmanagement auf Landesebene und kommunaler Ebene,
- Benchmarking.

Das dezentrale und eher fachlich ausgerichtete Prozess- und Produktmanagement würde die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Entwicklung und Umsetzung einer fachspezifischen Prozess- und Produktstrategie unter Berücksichtigung der Gesamtstrategie, insbesondere auch die Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortung,
- Definition eines Kennzahlen- und Indikatorensystems zur operationalen Zielmessung,
- Vorschläge und Einleitung von Maßnahmen bei Zielabweichungen,
- Entwicklung und Umsetzung eines fachspezifischen Berichtswesens (Art, Umfang, Inhalte, Periodizität) auf der Grundlage einer fachspezifischen Informationsbedarfsanalyse und eines externen Berichtswesens auf der Grundlage der Vorgaben des zentralen Prozess- und Produktcontrollings,
- Koordination des Planungsprozesses über den gesamten Fachbereich,
- Durchführung von Maßnahmen zum Benchmarking innerhalb des Fachbereichs,
- Unterstützung von Benchmarking-Ringen des zentralen Prozess- und Produktcontrollings,

E-Government oder besser die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien wäre angesichts der Anforderungen an ein leistungsfähiges Prozess- bzw. Produktmanagement und der damit verbundenen Aufgaben zwingend erforderlich. Allein die Gestaltung, Dokumentation, Speicherung und Veröffentlichung der standardisierten Prozessbausteine sowie die Entwicklung und Optimierung der Verwaltungsprozesse würden eine technische Unterstützung erfordern.

Zudem wären technische Systeme, wie z.B. eine Workflow-Engine, Dokumentenmanagementsysteme, Datenbanksysteme, eAkte, Community-Anwendungen etc. erforderlich.

Wissensorientierung

„Wissen eine der wichtigsten Ressourcen in modernen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Ein systematischer Umgang mit der Ressource Wissen wird immer mehr zu einem entscheidendem Faktor bei der Sicherung der Leistungsfähigkeit von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen“, zu diesem Ergebnis kommt das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in seinem im Juni 2007 veröffentlichten Leitfaden „Wissensmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen und öffentlicher Verwaltung“.²⁴

Die Ressource Wissen entwickelt sich damit zunehmend zu einem bedeutenden und damit auch erfolgskritischen Produktionsfaktor in der öffentlichen Verwaltung. Das Wissen ist hierbei von den Begriffen Daten und Informationen zu unterscheiden. Daten sind symbolische Reproduktionen beispielsweise von Zahlen und Fakten, während Informationen diese Daten in einen Sinnzusammenhang bringen. Wissen hingegen befähigt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung zum Handeln. Damit Wissen seine Wirkung und seinen Nutzen entfalten kann, muss es durch diese in Aktion gebracht werden.²⁵

Das Ziel des Wissensmanagements im Prozessmodell öffentliche Verwaltung wäre, die Ressource Wissen in den Verwaltungsprozessen verfügbar und nutzbar zu machen. Nach der PAS 1063 ist Wissensmanagement die Gesamtheit der personalen, organisatorischen, kulturellen und technischen Praktiken, die in einer Organisation bzw. einem Netzwerk auf eine effiziente Nutzung der Ressource „Wissen“ zielen. Es umfasst

²⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): 14.

²⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): 14.

die Gestaltung, Lenkung und Entwicklung des organisationalen Wissens zur Realisierung der Unternehmensziele.²⁶ Diese Definition kann analog für die öffentliche Verwaltung Anwendung finden.

Das Wissen besteht einerseits aus explizitem Wissen in dokumentierter Form, andererseits aber auch aus implizitem Wissen und damit aus dem Kompetenzprofil der Beteiligten in den Verwaltungsprozessen.²⁷

Zum expliziten Wissen gehören insbesondere verbindliche Bestimmungen für die Durchführung von Prozessen und Aufgaben wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Richtlinien, Erlasse, Verträge, Zielvereinbarungen oder organisatorische Regelungen. Im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung wurde das Prozesswissen, z.B. in Form von standardisierten Prozessbausteinen, wichtiges explizites Wissen darstellen. Das Ziel ist, dieses explizite Wissen strukturiert und umfassend darzustellen und eine Verbindung zu den Verwaltungsprozessen herzustellen.

Das implizite Wissen umfasst die immateriellen Werte der öffentlichen Verwaltung, die darzustellen und zu bewerten sind. Eine Transparenz der Kompetenzen bzw. aller Beteiligten in den Verwaltungsprozessen, so auch externer Partner, der Wirtschaft und Bürger ist entscheidend für erfolgreiches Verwaltungshandeln, denn die Ressource implizites Wissen entwickelt sich immer stärker zu einem kritischen Erfolgsfaktor in den Verwaltungsprozessen.

²⁶ Eine PAS ist eine Vorstufe einer DIN-Norm: PAS ist die Abkürzung von »Publicly Available Specification« und bedeutet »öffentlich verfügbare Spezifikation«. PAS dienen der schnellen Veröffentlichung von Konsortialergebnissen. Das DIN ist für die Veröffentlichung, nicht für den Inhalt einer PAS verantwortlich. Mit der PAS 1062 wird der Nutzen, der durch die Einführung von Wissensmanagement erzielt werden kann, beschrieben. Anschließend werden die Besonderheiten und Erfolgsfaktoren für Wissensmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen dargestellt.

²⁷ Vgl. hierzu Probst et al. (1999).

Damit sind zwei wesentliche Aspekte des Wissensmanagements in einem Prozessmodell Öffentliche Verwaltung aufgezeigt: Der Mensch und die Organisation als solche.

Im wissensbasierten Prozessmodell Öffentliche Verwaltung wäre das Ziel, ein prozessorientiertes, ganzheitliches und integratives Wissensmanagement umzusetzen.

Es geht hierbei die Frage, wie die organisatorische Wissensbasis im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung gezielt und strategisch entwickelt, gesteuert oder auch gestaltet werden könnte. Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung würde aufgrund des ganzheitlichen strategischen Ansatzes die Anforderung erfüllen, dass die folgenden Wissensprozesse mit den Verwaltungsprozessen verzahnt sein würden.

Die Kernprozesse des Wissensmanagements sind die Wissensidentifikation, der Wissenserwerb, die Wissensentwicklung, die Wissensverteilung, die Wissensnutzung sowie die Wissensbewahrung.

Der Prozess „Wissensidentifikation“ umfasst die Analyse und die Beschreibung der vorhandenen Wissensbasis der öffentlichen Verwaltung. Das Ziel des Prozesses ist, die Transparenz bezüglich von vorhandenen und verfügbaren Daten, Informationen und Fähigkeiten einer Landesverwaltung zu erhalten und zu verbessern. Die Kompetenzen und Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Gesetze und Rechtsvorschriften oder auch Zielvereinbarungen sind Beispiele für die Wissensbasis, die zu erfassen und zu analysieren sind.

Der Prozess „Wissenserwerb“ hat das Ziel, Wissensquellen, die außerhalb der Organisationseinheit liegen, zu erschließen. Durch die Einbindung von Experten, der Wirtschaftsverbände, der Industrie- und Handelskammern oder auch durch Kooperationen besteht die Möglichkeit Wissenspotenziale auszuschöpfen, die sonst nicht zur Verfügung gestanden hätten.

Der Prozess „Wissensentwicklung“ ist ein bedeutender Teilprozess des Wissensmanagements, weil er darauf ausgerichtet ist, neue Fähigkeiten, neue Produkte, bessere Ideen und leistungsfähigerer Produkte zu entwickeln. Der Prozess Wissensentwicklung steht in einem direkten Zusammenhang mit den Innovationsprozessen der öffentlichen Verwaltung.

Der Prozess „Wissensverteilung“ unterstützt die Verteilung bzw. die Verbreitung des Wissens in der Verwaltung und erhöht damit die in Echtzeit Verfügbarkeit der Ressource.

Mit dem Prozess „Wissensnutzung“ wird sichergestellt, dass das verfügbare Wissen produktiv in den Verwaltungsprozessen eingesetzt wird.

Die Aufgabe des Prozesses „Wissensbewahrung“ ist, dass das Wissen der Verwaltung erhalten bleibt und nicht verloren geht. Im Fokus des Prozesses Wissensbewahrung stehen die Speicherung und Aktualisierung der vorhandenen und verfügbaren Wissensbasis in den Prozessen.

Das prozessorientierte Wissensmanagement würde im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung eine leistungsfähige zentrale und auch dezentrale Organisation mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen in der Landesverwaltung und den kommunalen Verwaltungen erfordern. Hierbei bezieht sich zentral und dezentral auf eine aus fachlichen Gründen festzulegende Arbeitsteilung im Management, es erfolgt damit keine Zuordnung zum Landesbereich und kommunalen Bereich.

Das zentrale Wissensmanagement in einer Verwaltungsorganisation hätte insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Grundsatzfragen des Wissensmanagement.
- Entwicklung und Umsetzung einer Wissensstrategie.

- Entwicklung und Betrieb eines zentralen Controllingystems für Wissensmanagement.
- Entwicklung und Betrieb eines zentralen Informationssystems für Wissensmanagement.
- Festlegung, Einführung und Controlling der organisationsübergreifenden Wissensprozesse.
- Festlegung der Aufbauorganisation für Wissensmanagement.
- Festlegung der eingesetzten IT-Verfahren und der Infrastruktur für Wissensmanagement.
- Förderung der Kommunikation für Wissensmanagement.
- Benchmarking (z.B. Wissensbilanzen).

Das dezentrale und fachspezifische Wissensmanagement hätte die folgenden Aufgaben:

- Entwicklung und Umsetzung einer internen Wissensstrategie unter Berücksichtigung der Gesamtstrategie.
- Definition eines Kennzahlen- und Indikatorensystems zur operationalen Zielmessung.
- Vorschläge und Einleitung von Maßnahmen bei Zielabweichungen.
- Entwicklung und Umsetzung Berichtswesens (Art, Umfang, Inhalte, Periodizität) auf der Grundlage einer Informationsbedarfsanalyse und eines externen Berichtswesens gegenüber den Anspruchsgruppen auf der Grundlage der Vorgaben des zentralen Wissenscontrollings.
- Koordination des Planungsprozesses über den gesamten Geschäftsbereich.
- Durchführung von Maßnahmen zum Benchmarking innerhalb des Geschäftsbereichs.
- Unterstützung von Benchmarking-Ringen des zentralen Wissenscontrollings.
- Sicherstellung der Kommunikation, Information über das Wissensmanagement.

Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien ist für die Umsetzung eines prozessorientierten Wissensmanagements im Prozessmodell öffentliche Verwaltung zwingend erforderlich. Datenbank-Systeme, Workflow-Engine, Expertenmanagement-Systeme, Community-Anwendungen, E-Learning-Systeme sind nur Beispiele für mögliche technische Unterstützungen zur Sicherstellung der notwendigen Wissensorientierung des Prozessmodells.

Mitarbeiterorientierung

Die Mitarbeiterorientierung im Prozessmodell Öffentliche Verwaltung steht für den Einsatz moderner Personalmanagementsysteme. Hierbei ist insbesondere hervorzuheben, dass sowohl die Prozessorientierung als auch die Wissensorientierung ein flexibles und leistungsorientiertes Personalmanagement, welches auf Eigeninitiative, Verantwortung, Kooperation, Motivation und Qualifikation ausgerichtet ist, erfordern würden. Die Organisationsentwicklung wäre eng mit der Personalentwicklung zu verzahnen.

So wird auch von den Autoren des E-Government-Forschungsplans das Thema Mitarbeiterorientierung als Forschungsfeld definiert: „Die neuen Leistungsstrukturen können nur mit qualifizierten und motivierten Mitarbeitern umgesetzt werden, denn die Veränderungen und Anwendungen setzen ein hohes Maß an Fach- und Erfahrungswissen voraus. Es ist deshalb unverzichtbar, die Beschäftigten in den Behörden zu motivieren, damit sie die Innovationen mitgestalten und mit der Informationstechnik umgehen können.“²⁸

E-Government unterstützt dahingehend die Mitarbeiterorientierung des Prozessmodells, dass Informations- und Kommunikationstechnologien effektiv und wirtschaftlich die Personalprozesse, wie z.B. Skill-Management, Travel-Management, E-Learning unterstützen.

²⁸ Vgl. von Lucke et al. (2005): 33.

Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung

Angesichts des ebenenübergreifenden Prozessmanagements mit verteilten Zuständigkeiten und Verantwortungen wäre auch entsprechend eine ebenenübergreifende Steuerungsfähigkeit im Prozessmodell für die schleswig-holsteinische Verwaltung sicherzustellen. Aus diesem Grund gilt eine Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung des Verwaltungshandelns im wissensbasierten Prozessmodell Öffentliche Verwaltung.

Die Steuerungsfähigkeit stellt hierbei eine zwingende Voraussetzung für die anderen Orientierungsszenarien des wissensbasierten Prozessmodells Öffentliche Verwaltung dar. Ohne eine effektive Steuerung, das heißt ohne ein Management nach messbaren Zielen, sind die Effektivität, die Effizienz, die Wirtschaftlichkeit, die Wettbewerbs-, Innovations- und Veränderungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nur unzureichend oder gar nicht zu erreichen.

Die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung könnte sich nur dann ergeben, wenn ein wirkungsvolles und tragfähiges ebenenübergreifendes Steuerungssystem umgesetzt werden würde. Ebenenübergreifend würde in diesem Zusammenhang bedeuten, dass die Einbeziehung des Landes- und Kommunalbereiches in dieses Steuerungssystem erfolgen müsste. Dieses System hätte eine fachliche, rechtliche, organisatorische und technische Ausrichtung und müsste die folgenden Leistungen hervorbringen:

- Das Steuerungssystem klärt Ergebnisse, Finanzen, Prozesse und Strategien, sorgt für deren Transparenz und erhöht so die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungen.
- Das Steuerungssystem koordiniert Teilziele und Teilpläne und organisiert verwaltungsübergreifend ein zukunftsorientiertes Berichtswesen.
- Das Steuerungssystem moderiert die Entscheidungsprozesse so, dass jeder Entscheidungsträger zielorientiert handeln kann.

- Das Steuerungssystem sichert die dazu erforderliche Daten- und Informationsversorgung.
- Das Steuerungssystem gestaltet und pflegt die eingesetzten Systeme.

Das Steuerungssystem hätte aber nicht nur eine Controlling-Funktion, sondern würde sowohl ein Verwaltungsmanagement als auch ein effektives Informationsmanagement erfordern. Um diese Funktionen integriert und transparent im komplexen System der öffentlichen Verwaltung erfüllen zu können, wäre ein auf Standardisierung, Vereinheitlichung und Integration ausgerichteter fachliches, rechtliches, organisatorisches und technisches Systemkonzept für das Steuerungssystem in der Verwaltung Schleswig-Holstein zu entwickeln. Die folgenden Fragestellungen sollten zu dem systemischen Ansatz führen. Um die Anforderungen an ein Steuerungssystem zu entwickeln, ist ein Verständnis bezüglich der miteinander vernetzten Fragestellungen „Wieso“, „Wie“, „Wer“, „Womit“ und „Wieviel“ zielführend:

Wieso?

Mit dieser Fragestellung wird die grundlegende Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns begründet. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob der Auftrag für das Verwaltungshandeln durch eine gesetzliche bzw. rechtliche Grundlage oder durch eine politische Entscheidung begründet wird. Entscheidend ist vielmehr, dass über diese rechtlichen und politischen Verbindlichkeiten Informationen zur Verfügung stehen, die maßgeblich für die Umsetzung durch die Verwaltung sind. Auf der Basis dieser steuerungsrelevanten Informationen wird dann entschieden, ob z.B. Gesetze im Vergleich zu politischen Entscheidungen eine qualitativ andere Bewertung und damit Gewichtung erhalten. So ist im Prozess der Aufgabenanalyse und -kritik die Beantwortung der Frage „Wieso“ der Startpunkt für die Optimierung der öffentlichen Verwaltungsstrukturen und des Verwaltungshandelns. Neben der Informationstransparenz führt damit die Frage nach dem „Wieso“ aus Sicht der Steuerung dazu, im Rahmen einer Entbürokratisierungsstrategie die gesetzlichen Vorschriften und politischen

Entscheidungen dahingehend zu überprüfen, ob sie tatsächlich noch den gesetzten Zielen und Anforderungen entsprechen oder nicht.

Wie?

Nach dem „Wieso“ stellt sich die Frage des „Wie“. Das heißt, welche Prozesse müssen ablaufen, um den für die Verwaltung verbindlichen Auftrag zu erfüllen. Für die Steuerung ist es von entscheidender Bedeutung, Informationen über die Verwaltungsprozesse zu haben. Hierbei ist grundsätzlich zwischen Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse zu unterscheiden. Durch eine Optimierung der Verwaltungsprozesse können bei gleicher Qualität und Quantität erhebliche Einsparpotenziale realisiert werden.

Wer?

Mit der Frage nach dem „Wer“ wird die Antwort bzw. die Information erzeugt, welche Organisationseinheiten an einem Verwaltungsprozess beteiligt sind. Die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und die daraus resultierende zunehmende Verlagerung von Prozessen auf Dritte, wie z.B. auf die Kommunen im Rahmen des Kommunalisierungsprozesses, oder auf externe Dienstleistungsunternehmen, wie z.B. Dataport, entstehen komplexe Wertschöpfungsbeziehungen und damit organisationsübergreifende Prozesse. Für das Management ist es notwendig, Informationen über die an den Prozessen Beteiligten zu haben. Insbesondere in Zusammenhang mit den E-Government-Dienstleistungen, die eine digitale Integration der Bürger und der Wirtschaft und ihrer Tätigkeiten in die Verwaltungsprozesse erfordern, ist eine Steuerung nur dann erfolgreich, wenn organisatorische Informationen über die Prozessbeteiligten zur Verfügung stehen.

Womit?

Die Verwaltungsprozesse werden im Prozessmodell durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt. Für die integrative Steuerung ist erforderlich zu wissen, welche Prozesse mit welchen IT-Anwendungen unterstützt

werden. Vor dem Hintergrund der E-Government-Strategie gewinnt die Frage nach dem „Womit?“ eine immer stärkere Bedeutung, zumal E-government-Anwendungen oder auch der IT-Einsatz insgesamt mit einem erheblichen Finanz- und Standardisierungsbedarf ebenenübergreifend verbunden sind.

Wieviel?

Mit welchen finanziellen und personellen Ressourcen ein Verwaltungsprozess umgesetzt wird, ist die letzte zu beantwortende Frage. Es handelt sich hierbei um zentrale Steuerungsinformationen, die eine erhebliche Bedeutung für die Optimierung der Verwaltungsprozesse haben. Diese Frage zielt auf das Wirtschaftlichkeitsprinzip ab, entweder mit einem gegebenen Input den bestmöglichen Output oder einen gegebenen Output mit dem geringst möglichen Input zu erzielen. Für die Aufgabenanalyse und -kritik sind die Informationen über die personellen und finanziellen Ressourcen wichtige Entscheidungskriterien für eine Verlagerung von Prozessen in den kommunalen Bereich oder auch auf Dritte. Denn diese Verlagerung muss nicht nur von der Art der Prozesse möglich sein, sondern auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit genügen.

Das Steuerungssystem sollte der Verwaltung ermöglichen, Verwaltungsziele und Verwaltungsprozesse kontinuierlich aufeinander abzustimmen und konsistent zu halten. Dreh- und Angelpunkt des Steuerungssystems wären die rechtzeitige Verfügbarkeit von quantitativen und qualitativen Steuerungsinformationen sowie die konsequente Leistungs-, Prozess- und Wirkungsorientierung. Das Steuerungssystem würde eine Planung, Überwachung und Steuerung der Prozesse der Verwaltung Schleswig-Holstein ermöglichen, und zwar nach dem Prinzip: Man kann nur managen, was man auch messen kann!

Dafür wären verbindlich zentrale und dezentrale Steuerungsprozesse zu implementieren und mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zu unterstützen. Zum einen würden die strategischen und operativen Controllingprozesse miteinander verknüpft werden, zum anderen würde eine Verzahnung der Steuerungsprozesse mit

den Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen erfolgen. Das Steuerungssystem würde somit zu einer strukturierten Informationsversorgung mit entscheidungsrelevanten Informationen, die die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung nutzen können, führen. Das Ziel wäre damit, Informationen in den Kontext der Prozesse zu stellen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten die Prozesse nachvollziehbar verfolgen können und Informationen, so auch steuerungsrelevante Informationen, wie Entscheidungsvermerke oder auch Vereinbarungen zu abgeschlossenen Aktivitäten von Prozessen in das Informationssystem eingeben können. So wären dann die Prozessverantwortlichen und Entscheidungsträger in der Lage, die augenblickliche Position und Situation jedes Prozesses zu verstehen, zu überwachen und zu steuern. Damit würden sich die Entscheidungsprozesse in der Verwaltung Schleswig-Holstein erheblich verbessern können.

Um eine effektive und wirtschaftliche Steuerung auf strategischer und operativer Ebene umsetzen zu können, wären die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

Standardisierung und Integration aus fachlicher, organisatorischer und technischer Sicht

- Schaffung der organisatorischen und technischen Voraussetzungen für das Management, Informationsmanagement und Controlling im Steuerungssystem.
- Durch eine prozess- und produktorientierte Steuerung wird die Verzahnung der Steuerungsprozesse mit den Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen sichergestellt.
- Es werden zentrale und dezentrale Steuerungsprozesse in Verzahnung mit den Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen standardisiert und integriert umgesetzt.
- Es sind zentrale und dezentrale Organisationen erforderlich.
- Es sind zentrale und dezentrale Entscheidungskompetenzen bzgl. der Planung, Durchführung und Kontrolle der Steuerung notwendig.

- Eine Integration, Standardisierung und Vereinheitlichung der gesamten Prozesse des Steuerungssystems sind aus organisatorischer und technischer Sicht herzustellen.
- Unterstützung der Steuerungsprozesse mit innovativen Informations- und Kommunikationstechnologien, die die Anforderungen an Integration, Standardisierung und Vereinheitlichung erfüllen.
- Sicherstellung der Handhabbarkeit des Steuerungssystems durch Transparenz, Einfachheit, Nachvollziehbarkeit und Sicherheit.
- Es werden standardisierte und einheitliche Instrumente und Methoden eingesetzt.
- Es werden allgemein gültige Standards in Bezug auf Indikatoren, Messverfahren, Berichte etc. festgelegt und eingesetzt.
- Die Steuerung, insbesondere die Informationsbeschaffung und -aufbereitung, muss transparent und verständlich sein. Nur so können Informationen in den Entscheidungsprozessen die gewünschten Wirkungen erreichen.
- Sicherstellung einer Veränderungsfähigkeit bzw. Entwicklungsfähigkeit des Steuerungssystems.

Das Management des Controllings hätte das Ziel, das Steuerungssystem zu optimieren, um eine Verbesserung der Entscheidungsprozesse aus qualitativer und quantitativer Sicht zu ermöglichen. Hierfür hätte das Management die fachlichen, organisatorischen, technischen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und entsprechend umzusetzen. Eine prozessorientierte Controlling-Organisation wäre aufzubauen, Controllingprozesse wären zu implementieren, eine technische Controlling-Infrastruktur zu entwickeln und zu betreiben, und es wären verbindliche Regelungen zu entwickeln und umzusetzen.

Zur Umsetzung des Steuerungssystems wäre eine zentrale und dezentrale Controlling-Organisation erforderlich. Hierbei bezieht sich zentral und dezentral auf eine aus

fachlichen Gründen festzulegende Arbeitsteilung im Management, es erfolgt damit keine Zuordnung zum Landesbereich und kommunalen Bereich.

Das zentrale Controlling hätte die folgenden Aufgaben:

- Grundsatzfragen des Controllings.
- Festlegung einer Controlling-Gesamtstrategie und von Controlling-Standards, einschl. der Festlegungen für die Organisation von Controlling zur Integration von Controlling und seiner Instrumente in die Planungs- und Bewirtschaftungsprozesse der Verwaltung.
- Erstellung und Fortschreibung von zentralen Controlling-Konzepten.
- Formulierung strategischer Ziele, Erarbeitung von Vorschlägen für Konsequenzen bei Zielabweichungen.
- Durchführung einer Informationsbedarfsanalyse für das externe Berichtswesen.
- Rechtliche Umsetzung von Controlling Vorgaben.
- Festlegung der eingesetzten IT-Verfahren und Infrastruktur für Controlling.
- Auswahl, Beauftragung und Überwachung einschl. Kontraktmanagement
- Veranschlagung von Budgets für zentrale Controlling-Maßnahmen.
- Benchmarking.

Das dezentrale und fachspezifische Controlling hätte die folgenden Aufgaben:

Dezentrale Controlling-Organisation:

- Entwicklung und Umsetzung einer fachspezifischen Controlling-Strategie unter Berücksichtigung der Controlling-Gesamtstrategie.
- Entwicklung, Umsetzung und Fortschreibung eines Controlling-Fachkonzeptes.
- Umsetzung von Controlling als Führungsphilosophie einschl. der Einrichtung/Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen und Qualifizierung der Führungskräfte zur Nutzung des Controlling und seiner Instrumente als Führungsunterstützung.

- Festlegung von Oberzielen und einer durchgängigen widerspruchsfreien Zielhierarchie.
- Definition eines Kennzahlen- und Indikatorensystems zur operationalen Zielmessung.
- Vorschläge und Einleitung von Maßnahmen bei Zielabweichungen.
- Entwicklung und Umsetzung eines internen Berichtswesens (Art, Umfang, Inhalte, Periodizität) auf der Grundlage einer fachspezifischen Informationsbedarfsanalyse und eines externen Berichtswesens.
- Planung und Durchführung einzelner Controlling-Maßnahmen, einschl. der Veranschlagung von Budgets dafür und Auswahl, Beauftragung und Überwachung von Dienstleistern und Lieferanten.
- Durchführung von Maßnahmen zum Benchmarking.
- Unterstützung von Benchmarking-Ringen des zentralen Controllings.
- Sicherstellung der Kommunikation, Information über Controlling im Fachbereich.

Die Leistungs-, Wirkungs- und Ergebnisorientierung des Prozessmodells Öffentliche Verwaltung und die damit verbundenen Informationsprozesse würden den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien bedingen. Es wären Datenbank-Systeme, wie z.B. Business Intelligence Lösungen, Workflow-Engines oder Contentmanagementsysteme, erforderlich, um das Steuerungssystem wirkungsvoll zu unterstützen.

Technikorientierung:

Die Technikorientierung ist das entscheidende Bindeglied zwischen allen Orientierungsszenarien des Prozessmodells Öffentliche Verwaltung, wie es in den vorangegangenen Ausführungen auch schon verdeutlicht wurde. Diese Technikorientierung soll am Szenario des Serviceplatzes der Zukunft in Schleswig-Holstein beschrieben werden. Hierbei wird auf technische Einzelheiten und Spezifikationen verzichtet, sondern es geht vielmehr darum, die Nutzerinnen und Nutzer in den Vordergrund der Betrachtung zu stellen. Und dieses ist bereits eine wichtige

Aussage: der Serviceplatz der Zukunft wäre ein technischer Arbeitsplatz, der von allen Prozessbeteiligten genutzt werden würde. Das wären die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landes- und Kommunalverwaltungen, das wären die Bürger, das wäre die Wirtschaft, das wären die beteiligten öffentliche Einrichtungen, wie z.B. die Handwerkskammer, das wären externe Dienstleistungsunternehmen. Es würde sich damit um einen universellen Arbeits- und Serviceplatz handeln, der auf eine zentrale Infrastruktur mit integrierten dezentralen Komponenten aufbauen würde. Dieser Serviceplatz würde die erforderliche Integration der Prozessbeteiligten in die gesamten Wertschöpfungsketten, so wie es auch die EU-Dienstleistungsrichtlinie erfordert, ermöglichen.

Der Serviceplatz der Zukunft in Schleswig-Holstein würde eine Schlüsselfunktion im wissensbasierten Prozessmodell Öffentliche Verwaltung übernehmen: Dieser Arbeitsplatz würde für die Verwaltung, die Wirtschaft und den Bürger der Zugang zu Funktionen, Services bzw. Anwendungen, Informationen und Wissen sein. Der moderne und wissensbasierte Serviceplatz Schleswig-Holstein würde die Partner entlang der Wertschöpfungs- und Prozessketten vernetzen. Er hätte somit insbesondere die folgenden Anforderungen bzw. Eigenschaften zu erfüllen:

- Kundenorientiert,
- Ubiquitär, orts- und zeitunabhängig,
- Wissensbasiert, steuerungsrelevante Informationen
- Standardisiert,
- Prozessorientiert und Modular,
- Innovations- und anpassungsfähig,
- Mitarbeiterorientiert, flexible Arbeitsmodelle, sozialverträglich,
- Kooperationsfähig, Kooperationen werden möglich,
- Kompatibel mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie,
- Bildung von aufgabenbezogenen Kompetenzzentren,
- Sicher, Datenschutz.

Das Zukunftsweisende an diesem technischen Arbeitsplatz wäre nicht nur, dass er verwaltungsebenenübergreifend von allen Beteiligten in den Wertschöpfungsketten mit den entsprechenden Nutzerprofilen genutzt werden würde, sondern auch, dass er zusätzlich zur Funktions- und Serviceorientierung Informationen und Wissen (Content) für den Nutzer zur Verfügung stellen und die kooperative und prozessorientierte Zusammenarbeit der Nutzer unterstützen würde. Damit würde der Serviceplatz Schleswig-Holstein die technische Umsetzung des Prozessmodells Öffentliche Verwaltung mit den unterschiedlichen Orientierungsszenarien ermöglichen. In der folgenden Abbildung 2 sollen mögliche Funktionen und Inhalte des Serviceplatzes der Zukunft veranschaulicht werden:

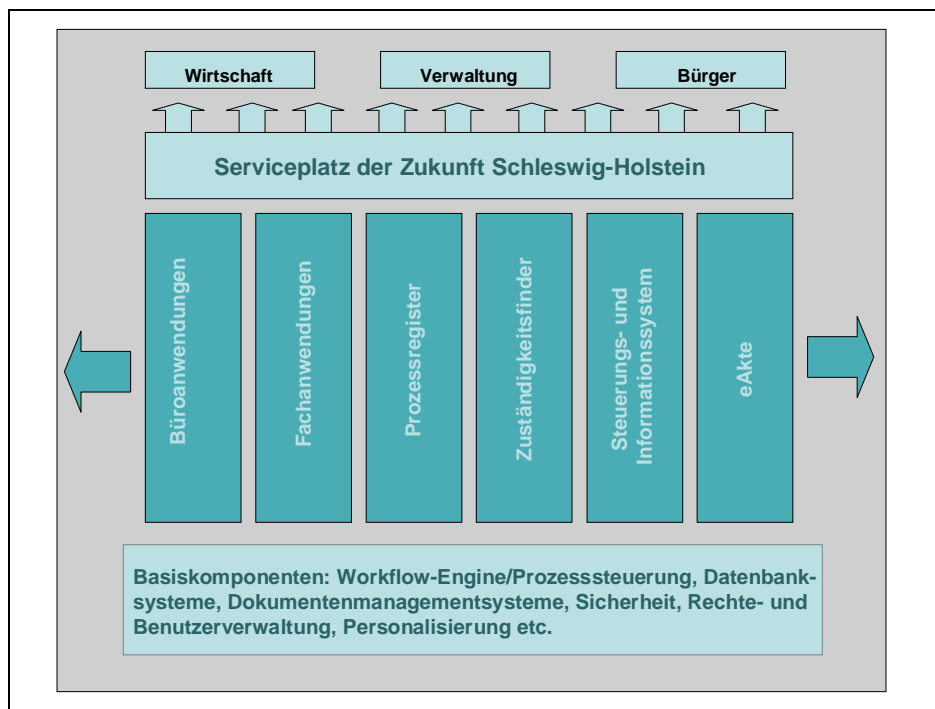


Abbildung 2: Serviceplatz der Zukunft Schleswig-Holstein

Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung ermöglicht neue Organisationslösungen für die öffentliche Leistungserbringung

Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung, welches anhand der Orientierungsszenarien definiert wurde, wäre eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung und den Einsatz neuer Organisationslösungen für die öffentliche Leistungserbringung. In der vorangegangenen Darstellung zum Prozessmodell wurde bewusst auf die Zuordnung von Organisationseinheiten insbesondere beim Szenario Prozessorientierung verzichtet.

Im Folgenden geht es um neue Organisationslösungen und damit auch um die Frage der möglichen Rollen verschiedener Organisationseinheiten der kommunalen Verwaltungen und der Landesverwaltung. Bei den folgenden Ausführungen soll unberücksichtigt bleiben, inwieweit rechtliche Vorschriften und Gesetze für die dargestellten Organisationslösungen zu verändern wären. Diese Fragestellung würden eine weitergehenden Analyse und Bewertung bedürfen.

Ausgangspunkt hierfür ist, dass Verwaltungsprozesse anhand unterschiedlicher Kriterien aufgrund ihrer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit strukturiert werden können.

Eine Untergliederung von Verwaltungsprozessen in Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen erlaubt z.B. eine Strukturierung von Prozessen in Anhängigkeit der unterschiedlichen Organisationseinheiten, die auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen entsprechend dem Hierarchieprinzip an der Leistungserstellung beteiligt sind. Diese Untergliederung ermöglicht aber auch eine vorrangig am Wirtschaftlichkeitsprinzip ausgerichtete Leistungserbringung, so dass immer wiederkehrende Routinetätigkeiten bzw. Massenprozesse, wie es die Unterstützungsprozesse sind, durch geeignete Organisationslösungen umgesetzt werden können. Ein weiteres bedeutsames Kriterium ist insbesondere angesichts der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie die Kunden- und Serviceorientierung. Hierbei erfolgt eine Untergliederung der Verwaltungsprozesse in Phasen der Leistungserstellung, so dass die Prozesse mit Kundenkontakt gebündelt durch eine

Organisation, wie z.B. den geforderten Einheitlichen Ansprechpartner, erbracht werden. Die Untergliedern nach Phasen könnte auch neben der Servie- und Kundenorientierung aufgrund einer Kompetenzkonzentration in Bezug auf Teilprozesse der Gesamtprozesse sinnvoll sein.

Abgeleitet aus diesen Strukturierungsansätzen können drei Organisationslösungen unterschieden werden.

Front-Back-Office-Lösungen - Strukturierung nach dem Kriterium der Kunden- und Serviceorientierung:

Der Kerngedanke von Front-Back-Office Lösungen im öffentlichen Sektor liegt darin, die Kompetenzen zur Erbringung von Verwaltungsleistungen zu kanalisieren und zu bündeln. Im Front-Office finden regelmäßig alle die Verwaltungshandlungen statt, die einen direkten Kontakt zum Nachfrager der Verwaltungsleistung (z. B. Bürger oder Unternehmen) erfordern. Im Back-Office hingegen erfolgt der Teil der Verwaltungsleistung, der unabhängig vom direkten Kontakt zum Nachfrager erledigt werden kann und regelmäßig ein höheres Maß an spezialrechtlicher Sachkompetenz erfordert. Für den Nachfrager liegen die Vorteile von Front-Back-Office-Lösungen in erster Linie in der Vereinfachung und der schnelleren Abwicklung des Verfahrens. Mit der Beschleunigung der Verfahren gehen jedenfalls für die Unternehmen häufig auch handfeste wirtschaftliche Vorteile einher. Im Idealfall haben Bürger und Unternehmen nur noch einen Ansprechpartner auch für mehrschichtige Verwaltungsverfahren. Insofern fällt die Parallelität des Front-Back-Office Modells zu der Intention der EU-DLR auf. Die Dienstleistungsrichtlinie fordert von den Mitgliedstaaten in Art. 6 Abs. 1 EU-DLR, dafür Sorge zu tragen, dass die Dienstleistungserbringer alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme der Tätigkeit erforderlich sind (einschließlich der für die Ausübung erforderlichen Genehmigungen), über einen einheitlichen Ansprechpartner abwickeln können. Die Vorteile für das Land liegen unmittelbar in den schlankeren und effektiveren Strukturen und den damit verbundenen Einsparungen.

Mittelbar wirken die wirtschaftlichen Vorteile für die Unternehmen positiv auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungslage im Land.

Eine effektive Front-Back-Office Struktur setzt voraus, dass die betroffenen Prozessstrukturen angepasst werden und die beteiligten Institutionen miteinander vernetzt und dadurch in die Lage versetzt werden, Informationen schnell und medienbruchfrei untereinander auszutauschen. Insofern sollten Front-Back-Office Lösungen stets mit hierauf abgestimmten Maßnahmen des E-Governments einhergehen.

Konzept der Shared Services - Strukturierung nach Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen:

Das Shared Services Konzept verfolgt den Ansatz, gleichartige Prozesse aus verschiedenen Verwaltungsbereichen in einer rechtlich selbständigen Organisationseinheit zusammenzuführen. Effizienzvorteile sollen hierbei durch die Nutzung von Synergien und durch eine Standardisierung realisiert werden. Denn dezentral unterschiedliche Abläufe gleichartiger Prozesse, ineffiziente und ineffektive Prozesse, fehlende IT-Standards und ein hoher Infrastrukturbedarf kennzeichnen dezentrale Verwaltungsstrukturen.

Shared Services Organisationen sind service- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungsunternehmen. Sie nutzen die Vorteile der Zentralisierung bei gleichzeitigem Erhalt der Autonomie der dezentralen Verwaltungsbereiche. Sie unterscheiden sich von Zentralebereichen im Wesentlichen durch eine interne Kundenbeziehung, die durch eine ausgeprägte Serviceorientierung gekennzeichnet ist.

Shared Services sind geeignet, einen erheblichen Beitrag für mehr Wirtschaftlichkeit, für größere Transparenz, für eine verbesserte Orientierung an den Anforderungen der Teilnehmer sowie für die Steigerung der Qualität zu leisten. Nach den Erfahrungen in Wirtschaft und Verwaltung (z.B. im Bundesverwaltungsamt) gehen mit der Einführung von Shared-Services regelmäßig signifikante Einspareffekte einher. Shared Services sind innerhalb gleicher aber grundsätzliche auch zwischen den verschiedenen

Verwaltungsebenen denkbar. Ein Beispiel für einen länderübergreifenden Shared Service ist beispielsweise Dataport als zentraler IT-Dienstleister für die Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Hamburg. Doch auch innerhalb der Landes- und Kommunalverwaltung ist eine Vielzahl von Dienstleistungen vorstellbar, die sich für eine gemeinsame Nutzung eignen.

Shared-Service Organisationen erfordern eine konsequente Prozessorientierung sowie den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Unterstützung der Verwaltungsprozesse. Damit sind zwei wesentliche Merkmale von E-Government betroffen, so dass Shared-Service-Organisationen durchaus geeignet sind, als Organisationsmodell für organisationsübergreifende E-Government-Services des Landes und der Kommunen eingesetzt zu werden.

Konzept der kooperativen Organisationslösungen - Strukturierung nach fachlichen Teilprozessen:

Das Konzept der kooperativen Lösungen sieht eine Untergliederung des Gesamtprozesses in fachliche Teilprozesse vor, so dass organisatorisch verteilte Kompetenzzentren sich im Sinne der Arbeitsteilung auf bestimmte Fachprozesse konzentrieren könnten. Es handelt sich hierbei nicht um Massen- und Unterstützungsprozesse, sondern um Prozesse, die durch eine fachliche Komplexität gekennzeichnet sind.

Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung ermöglicht die wirtschaftliche, effektive und prozessorientierte Einbindung externer Partner in die öffentlichen Leistungserbringung

Im Rahmen des Prozessmodells öffentliche Verwaltung wäre es möglich, verstärkt externe Partner durch Public-Private-Partnerships in die öffentliche Leistungserstellung einzubeziehen. Angesichts der Transparenz der Prozesse könnte dieses sehr effektiv und wirtschaftlich und vor allem aber auch sehr kontrollierbar erfolgen. Die Einbindung

externer Partner stellt hohe Anforderungen an die Beschreibung und Vereinbarung der Leistungen und damit auch an die Kontrolle der Leistungserbringung. Diese Steuerungsfähigkeit muss in der öffentlichen Verwaltung gegeben sein.

Die Public-Private-Partnership organisiert die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung. Die Public-Private-Partnership kann den öffentlichen Verwaltungen eine Möglichkeit sein, trotz der knappen Ressourcenausstattung die mit hohen Investitionskosten verbundenen e-Government-Projekte zu verwirklichen. Im Hinblick auf die Sicherstellung der Finanzierung von e-Governmen-Projekten können Public-Private-Partnerships insbesondere die folgenden Aufgaben erfüllen:

Nach der Definition der EU-Kommission im Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen kennzeichnen die folgenden Elemente Public-Private-Partnerships²⁹:

- Es besteht eine langfristige Projektbeziehung zwischen dem öffentlichen und privaten Partnern.
- Die Finanzierung des Projektes wird teilweise von der Privatwirtschaft getragen.
- Der private Partner spielt eine bedeutende Rolle. Der öffentliche Partner konzentriert sich im Wesentlichen auf die Bestimmung der Ziele im Sinne des öffentlichen Interesses, der Qualität der angebotenen Dienstleistungen oder der Preispolitik und kontrolliert die Zielerreichung.
- Es erfolgt Risikoteilung. Auf den privaten Partner werden Risiken des öffentlichen Sektors transferiert. Eine Public-Private-Partnership bedeutet aber nicht unbedingt, dass der private Partner alle mit dem Projekt verbundenen Risiken zu tragen hat.

²⁹ Bgl. EU-Kommission (2004): 3.

Die EU-Kommission unterscheidet im Grünbuch grundsätzlich zwei Formen einer Public-Private-Partnership:

- Eine Public-Private-Partnership auf Vertragsbasis, bei der die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor nur auf vertraglichen Beziehungen basiert.
- Eine institutionalisierte Public-Private-Partnership, bei denen die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjektes erfolgt.

Literaturverzeichnis

Becker, J., Algermissen, L. und Falk, T. (2007) *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung, Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

Brunzel, M. und Tschichholz, M. (2008) *Handlungsvorschlag für die Förderung eines kooperativen E-Governments in Schleswig-Holstein*, Studie der Fraunhofer FOKUS im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein, Kiel.

Brüggemeier, M., Dovifat, A., Kubisch, D., Lenk, K., Reichard, C. und Siegfried, T. (2006) *Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government - Auf dem Weg zu vernetzten Verwaltung*, in: Lenk, K., Brüggemeier, M. und Reichard, C. (Hrsg.) *E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors*, Bd. 8, edition sigma Verlag, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2004) *DOMEA-Konzept - Organisationskonzept 2.0, Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang*, in: Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für

Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Schriftenreihe der KBSt, Band 61, Berlin.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.) *E-Government-Handbuch*, BSI-Schriftenreihe zur IT-Sicherheit, Band 11, Loseblatt.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2006) *Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen*, Berlin.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2006a) *E-Government 2.0, Das Programm des Bundes*, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2007) *Wissensmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, ein Leitfaden*, Berlin.

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. Hrsg.) (2007) *Daten zur Informationsgesellschaft, Status Quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich*, Edition 2007, Berlin.

Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. Hrsg.) (2007) *Zukunft digitale Wirtschaft, Volkswirtschaftliche Bedeutung der ITK-Wirtschaft, Strategische Wachstumsfelder, Empfehlungen an Politik und Unternehmen in Deutschland*, eine gemeinsame Studie der BITKOM e.V. und der Roland Berger Strategy Consultants, Berlin.

Fornfeld, M., Oefinger P. und Bräulke, T. (2006) *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Breitbandnutzung*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.

Hansen, U. und Schliesky U. (2008) *Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere*

alternative Modelle der Aufgabenerledigung“, in: Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“, in: Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Verlag Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel, S. 770-821.

Initiative D21 (2006) *E-Government-Roadmap*, Ein Projekt der Lenkungsgruppe E-Government und Vertrauen im Internet, Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2004) *Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen*, KOM (2004) 327 endgültig vom 30.04.2004, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006) *E-Government-Aktionsplan im Rahmen der i2010-Initiative: Beschleunigte Einführung elektronischer Behördendienste in Europa zum Nutzen*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 25.04.06, Brüssel.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2006) *Erfolgsfaktoren für E-Government-Lösungen: Nutzungsanreize, Marketing und mehr*, Bericht Nr. 1/2006, Köln.

Landesregierung Schleswig-Holstein und Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände (Hrsg.) (2005) *Schleswig-Holstein im demographischen Wandel - Ein Beitrag zur Diskussion*, Kiel.

Probst, G., Raub S. und Ronhardt, K. (1999) *Wissen managen: Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen*, 3. Auflage, Gabler Verlag, Wiesbaden.

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-Dienstleistungsrichtlinie - EU-DLR -).

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007), Bericht der Landesregierung Drucksache 16-1141, Electronic Government in Schleswig-Holstein, Antrag der Fraktionen von CDU und SPD, federführend ist das Finanzministerium, Drucksache 16/1353, 24.04.2007, Kiel.

Schliesky, U. (Hrsg.) (2006) *eGovernment in Deutschland*, im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein, Arbeitspapier 79, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel.

Statistikamt Nord (Hrsg.) (2007) *Schulden der öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein – Schulden der Kommunen und des Landes auch im vergangenen Jahr gestiegen*, Presseerklärung Nr. 75/2007, 25.07.07, Kiel.

TNS Infratest (2007) *Monitoring Informations- und Kommunikationswirtschaft, 10. Faktenbericht 2007*, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, eine Sekundärstudie der TNS Infratest Forschung GmbH, München, Berlin, Juli.

Von Lucke, J. und Reinermann, H. (2000) *Speyerer Definition von Electronic Government*, Ergebnisse des Forschungsprojektes Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, Online-Publikation <http://foev.dhv-speyer.de/ruvii>, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer am Rhein.

Von Lucke, J., Riedl, R., Schuppan, T., Wimmer, M. und Wind, M. (2005) *E-Government-Forschungsplan*, Gesellschaft für Informatik e.V., Fachbereich Rechts- und Verwaltungsinformatik, Fachausschuss Verwaltungsinformatik (Hrsg.), Bonn.

Weber, M. (1922) *Bürokratie*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Baustein 2:
Eckpunkte einer Prozessstrategie –
12 Kieler Botschaften für ein kooperatives Prozessmanagement

Dokumentinformationen

Dokumententitel: Kooperatives Prozessmanagement
Dateiname: Prozessmanagement_Hansen_Baustein_2.doc
Version:
Anzahl Seiten:
Status: Version 1.0
Qualität

erstellt am: von: Dr. Ute Hansen
Verantwortlich Dr. Ute Hansen
Beteiligte:

Globale Trends, die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie, E-Government und schließlich auch die Kommunalisierung von Landesaufgaben erfordern den Ordnungsrahmen des wissensbasierten Prozessmodells Öffentliche Verwaltung.³⁰ Nur eine prozessorientierte Verwaltungsorganisation kann die aktuellen und zukünftigen Anforderungen an das Verwaltungshandeln erfüllen. In der öffentlichen Verwaltung findet tagtäglich eine Vielzahl von Prozessen statt. Als Prozesse werden zusammengehörende Abfolgen von Tätigkeiten zum Zweck einer Leistungserstellung angesehen. Ausgang und Ergebnis der Prozesse sind Leistungen, die von einem internen (der Verwaltung selbst) oder externen (beispielsweise Unternehmen) Leistungsempfänger angefordert und abgenommen werden. Durch die Prozesssicht wird die rein statische Betrachtung der Aufgaben in einer Organisation durchbrochen. So heißt es im Regierungsprogramm der Bundesregierung zur Zukunftsorientierten Verwaltung durch Innovationen: „Statt des Denkens in eng abgegrenzten Zuständigkeiten muss das komplexe zuständigkeitsübergreifende Denken über Ziele, Ergebnisse und Wirkungen im Mittelpunkt stehen. Enge Aufgabenzuschnitte und eine allein zuständigkeitsbezogene Aufbauorganisation führen zu unnötigen Hierarchien, zu Doppelarbeiten, Überregulierung, aufwändigen Abstimmungsprozessen und somit zu Unverständnis bei Bürgerinnen und Bürgern, die die verflochtenen Entscheidungsprozesse und Strukturen oft nicht durchschauen. Zur Schaffung einer prozessorientierten Organisation definiert die Verwaltung ihre Kernprozesse und Qualitätsstandards und legt klare Zuständigkeiten fest, indem sie Prozessverantwortliche benennt. Dazu werden schnell verfügbare, systematisch aufbereitete aktuelle Informationen und neue Kommunikationsformen benötigt. Eine zentrale und bedarfsgerechte IT-Infrastruktur wird ausgebaut.“³¹

Die Einführung bzw. Umsetzung einer prozessorientierten Organisation betrifft das Land und die Kommunen gleichermaßen, insbesondere im Hinblick auf die Kommunalisierung

³⁰ Vgl. hierzu Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2007).

³¹ Vgl. Bundesministerium des Innern (2006): 14.

(Landesaufgaben zur Erfüllung nach Weisung)³², auf die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie sowie im Hinblick auf kooperatives E-Government Schleswig-Holstein.

Ein kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein wäre ein Schlüsselfaktor für die verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit, wie sie von der EU-Dienstleistungsrichtlinie in einer neuen Qualität gefordert wird.

In der folgenden Abbildung wird veranschaulicht, in welchem direkten Bezug die EU-Dienstleistungsrichtlinie zum Prozessmanagement steht:

³² Es stellt sich die Frage, ob in Zukunft eine prozessorientierte Betrachtung der Aufgabenerfüllung auch zu einer prozessorientierten Kommunalisierung führen wird. Die Infrastrukturverantwortung des Landes in Verbindung mit einer Umsetzung der Prozessorientierung würde es ermöglichen, die Kern- und Supportprozesse organisatorisch zu trennen. Eine Kommunalisierung von Kernprozessen zur Erfüllung nach Weisung unter Beibehaltung der Supportprozesse (Technische Infrastruktur, Basisdienste etc.) als Landesaufgabe könnte aufgrund der Bündelung von Routine- und Standardprozessen zu erheblichen Kosteneinsparungen und schließlich Wirtschaftlichkeitseffekten führen.

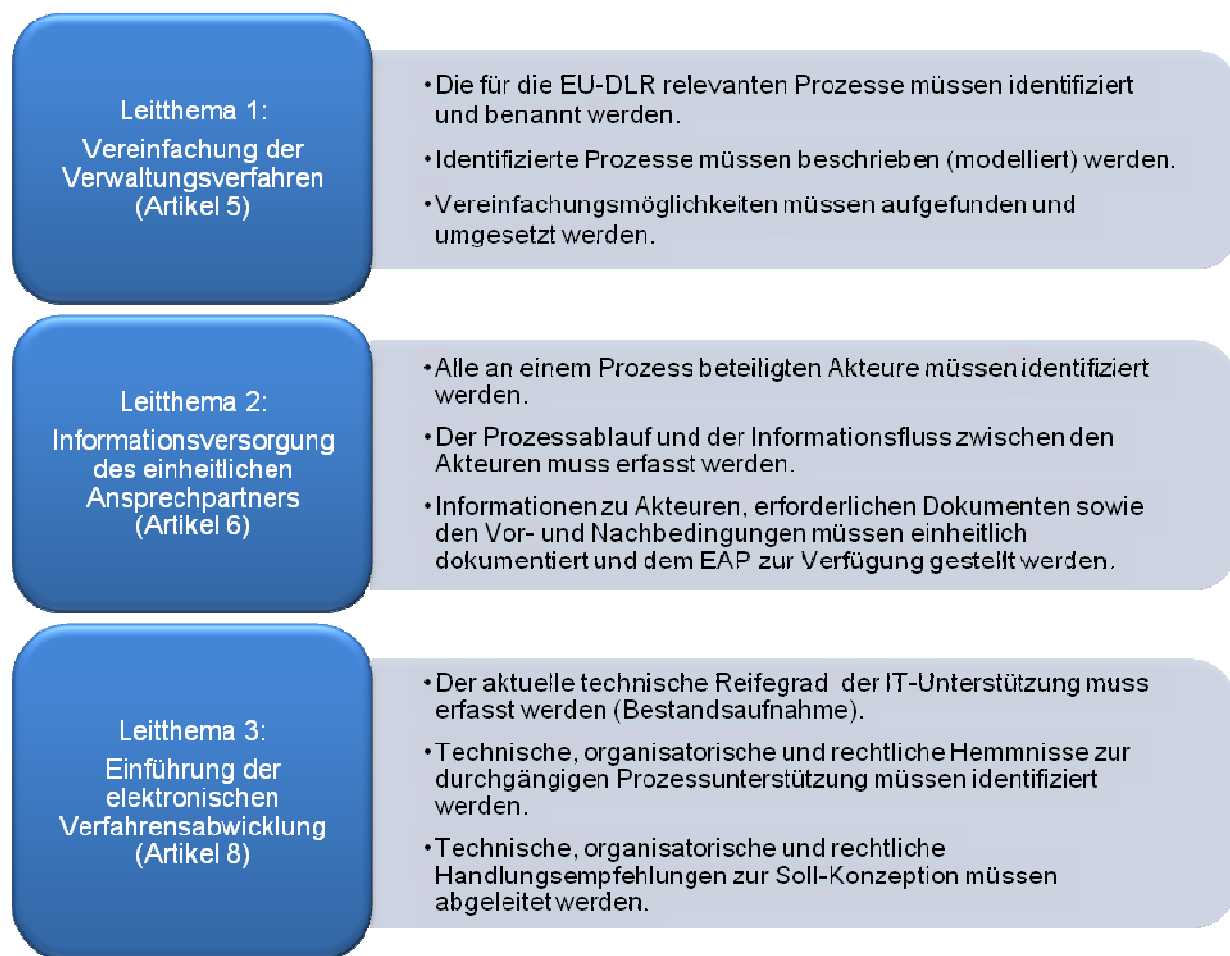


Abbildung 3: Aufgaben aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit Bezug zu Verwaltungsprozessen³³

Um eine kooperatives Prozessstrategie für Land und Kommunen umsetzen zu können, wären im Rahmen eines kooperativen Dialoges des Landes und der Kommunen die strategischen Eckpunkte festzulegen und schließlich ein Maßnahmenplan zu entwickeln.

Ein kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein erfordert die Entwicklung einer ausbalancierten Strategie für die folgenden Bereiche:

³³ Quelle: ERCIS, Konzeptstudie zum Aufbau eines Prozessregisters zur Aufnahme der für die EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Prozesse im Land Schleswig-Holstein, S. 4

- Technik: Welche ganzheitlichen technischen Ansätze (zentral und dezentrale Infrastrukturen und Komponenten, Werkzeuge, Methoden etc.) sind für die Umsetzung eines kooperativen Prozessmanagements erforderlich?
- Organisation: Welche organisatorischen Ansätze erfordert die Umsetzung eines kooperativen Prozessmanagements (zentrale und dezentrale Entscheidungsprozesse, zentrale und dezentrale Organisation/Aufgaben, neue Organisationsmodelle, Vorgehensmodelle zur Einführung von Prozessmanagement etc.)?
- Wissen: Welche Ansätze des Wissensmanagements sind für die Umsetzung eines kooperativen Prozessmanagement (Prozesswissen, Referenzprozesse, Prozess-Bibliotheken etc.) einzusetzen?
- Change Management: Durch welche Ansätze und Maßnahmen (Schulungskonzepte, E-Learning, Coaching, Information und Kommunikation etc.) ist der Veränderungsprozess zu unterstützen?
- Recht: Welche rechtlichen Voraussetzungen sind für ein ebenenübergreifendes Prozessmanagement zu schaffen?

Im Rahmen der E-Government-Kompetenzinitiative wurde am 13. und 14. März 2008 ein fachliches Methodenforum „Eckpunkte einer Prozessstrategie für Schleswig-Holstein“ durchgeführt. Diesem vorausgegangen war ein „Call for Papers“ bei den Kompetenz- und Kooperationspartnern der E-Government-Kompetenzinitiative. Auf der Basis der eingereichten Beiträge wurde der thematische Leitfaden des Methodenforums entwickelt.

Die Kompetenz- und Kooperationspartner der Bereiche Verwaltung (Land und Kommunen), Wirtschaft und Wissenschaft verständigten sich nach einer intensiven Diskussion fachlich auf 12 Kieler Botschaften für Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein³⁴:

³⁴ Vgl. hierzu die unter www.e-government-kompetenzinitiative.de veröffentlichte Dokumentation des Methodenforums.

Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein

- erfordert eine kooperative Prozessstrategie und ein kooperatives Prozessregister.
 - erfordert und ermöglicht eine konsequente Nutzenorientierung (Bürger, Wirtschaft, Verwaltung).
 - erfordert die Umsetzung kooperativer Finanzierungsmodelle.
 - erfordert den Einsatz und die Nutzung von kooperativen Steuerungssystemen.
 - erfordert eine Standardisierung, Integration und Konvergenz der Vorgehensweisen, Methoden und Prozesse zur Sicherstellung der Autonomie.
 - erfordert kooperative Organisations- und Entscheidungsstrukturen.
 - erfordert eine kooperative Prozessgestaltung, -einführung und -controlling.
 - ermöglicht neue kooperative Organisationsmodelle für das öffentliche Verwaltungshandeln.
 - ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, und des Datenschutzes umzusetzen. Es sind die rechtlichen Grundlagen für die notwendige technische und organisatorische Standardisierung zu schaffen.
 - erfordert ein effektives und prozessorientiertes Wissensmanagement in Kooperation aller Beteiligten.
 - erfordert eine kooperative technische Infrastruktur, die den gesamten Prozesskreislauf (Prozessgestaltung, Prozesseinführung, Prozessoptimierung, Prozesscontrolling etc.) unterstützt.
 - erfordert einen kooperativen Veränderungsprozess zur Sicherstellung des erfolgreichen Struktur- und Kulturwandels.
-

Literaturverzeichnis

Hansen, U. und Schliesky U. (2008) 'Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung', in: Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“, in: Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Verlag Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel, S. 770-821.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2007), Bericht der Landesregierung Drucksache 16-1141, Electronic Government in Schleswig-Holstein, Antrag der Fraktionen von CDU und SPD, federführend ist das Finanzministerium, Drucksache 16/1353, 24.04.2007, Kiel.



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Baustein 3:
Methodisches Vorgehen zum Aufbau eines Prozessregisters –
Ergebnisse der ERCIS-Konzeptstudie für Schleswig-Holstein

Dokumentinformationen

Dokumententitel: Kooperatives Prozessmanagement
Dateiname: Prozessmanagement_Hansen_Baustein_3.doc
Version:
Anzahl Seiten:
Status: In Bearbeitung
Qualität

erstellt am: von: Dr. Ute Hansen
Verantwortlich Dr. Ute Hansen
Beteiligte:

In Umsetzung der 1. Kieler Botschaft „Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein erfordert eine kooperative Prozessstrategie und ein kooperatives Prozessregister“ soll im Folgenden näher untersucht werden, welchen Nutzen ein Prozessregister als Informations- und Wissensportal bringen könnte und welcher methodischen Ansatz für den Aufbau und Betrieb sinnvoll wäre.

Die Einführung einer prozessorientierten Verwaltungsorganisation in Land und Kommunen, insbesondere vor dem Hintergrund der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie bis Ende 2009, erfordert im Sinne des Vorgehensmodells zum Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung³⁵ ein Vorgehen in 4 Phasen.

Phase 1: Erkennen und Dokumentieren

Phase 2: Analysieren und Bewerten

Phase 3: Optimieren und Einführen

Phase 4: Evaluieren

Um die Beteiligten, insbesondere das Land und die Kommunen, bei der organisatorischen Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu unterstützen, soll ein Prozessregister Schleswig-Holstein als Informations- und Wissensportal als Pilot-Vorhaben aufgebaut werden. Im Prozessregister sollen dokumentierte Prozesse veröffentlicht und den Nutzern zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt werden, um damit im Hinblick auf Standardisierung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz insbesondere die Phasen 1 und 2 des Prozessmanagements in Land und Kommunen unterstützen zu können. Durch die Ergebnisse, wie insbesondere des Berichtes der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement³⁶, des DeutschlandOnline Vorhabens „IT-Umsetzung der EU-DLR“ sowie der 2. ERCIS-Studie³⁷ liegen Informationen und Wissen über Prozesse vor, die für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

³⁵ Vgl. hierzu den DIN-Fachbericht 158: Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Vorgehensmodell, S. 12-13.

³⁶ Vgl. hierzu KGSt (2008).

³⁷ Vgl. hierzu die 2. ERCIS-Studie im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein (2008)

relevant sind und daher für alle Beteiligten nutzbar sein sollten. Nur durch ein effektives und nutzenorientiertes Informations- und Wissensmanagement kann dieses Prozesswissen von allen Beteiligten in den notwendigen Veränderungsprozessen genutzt werden.

So soll der Nutzen eines Prozessregisters vor allem durch die

- Verminderung von Doppelarbeiten um den Faktor 100 bis 1000 sowie durch die
- Möglichkeit der einheitlichen und konsistenten Beschreibungsstrukturen und damit der Schaffung einer Basis für gegenseitigen Wissensaustausch und kooperative Nutzungsszenarien

entstehen.³⁸

Aus diesem Grund hat das Finanzministerium das European Research Center for Information Systems an der Universität Münster beauftragt, eine Konzeptstudie für ein Prozessregister zur Aufnahme der für die EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Prozesse in Schleswig-Holstein zu erarbeiten.³⁹

Zum Aufbau eines Prozessregisters ist ein methodischer Ansatz für eine standardisierte Bestandsaufnahme und Pflege aus organisatorischer und technischer Sicht zu entwickeln. Dieser Ansatz sollte die folgenden Anforderungen erfüllen:⁴⁰

- Einheitliche Struktur der Verwaltungsprozesse und damit die Möglichkeit einer eindeutigen Zu- und Einordnung der Prozesse (vgl. hierzu Produktrahmenplan Doppik etc.).

³⁸ ERCIS (2008), S. 6.

³⁹ Vgl. hierzu ERCIS im Auftrag des Finanzministeriums (2008).

⁴⁰ ERCIS im Auftrag des Finanzministeriums (2008).

- Festlegung der Mindestanforderungen an die Informationsmenge und -qualität bzgl. der Erfassung der Verwaltungsprozesse (Bezeichnung, rechtliche Grundlagen, beteiligte Akteure, Leistungsempfänger, etc.).
- Festlegung der Mindestanforderungen an die methodische Beschreibung der Verwaltungsprozesse (Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit, Verständlichkeit).
- Festlegung der organisatorischen Rahmenbedingungen bzw. des Organisationsmodells für die Bestandsaufnahme und Pflege des Prozessregisters Schleswig-Holstein.
- Festlegung der technischen Rahmenbedingungen bzw. des technischen Modells (Aufbau einer Datenbank, Zugriffsmöglichkeiten, Interaktionsmuster etc.).

In der folgenden Abbildung 4 wird die Gliederung der Konzeptstudie veranschaulicht:

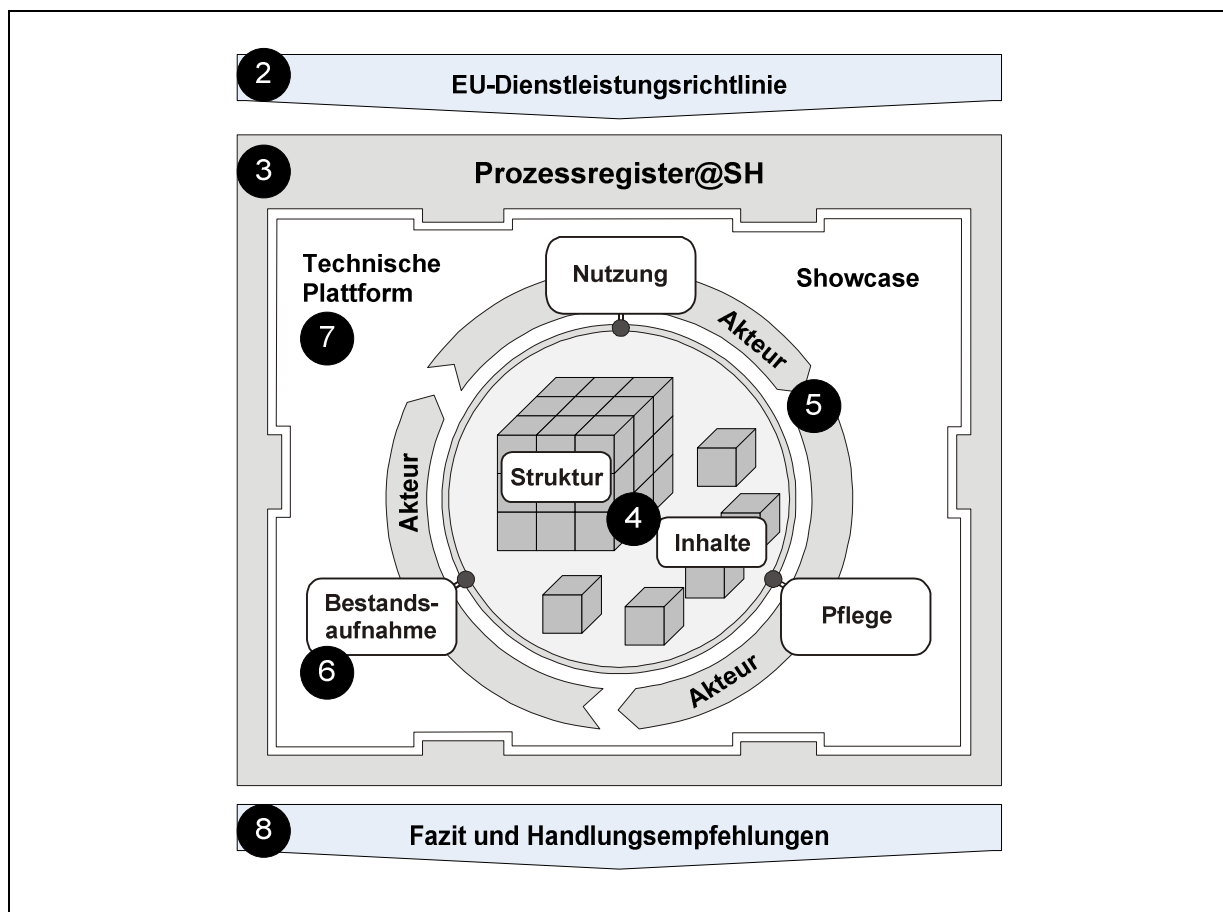


Abbildung 4: Gliederung der Konzeptstudie

Die Nutzenpotenziale eines Prozessregisters aus Sicht der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie sind in der folgenden Abbildung 5 dargestellt.



Abbildung 5: Nutzenpotenziale eines Prozessregisters

Die folgende Prozessdefinition liegt dem methodischen Ansatz für ein Prozessregister zugrunde:⁴¹

Ein Prozess ist die Summe aller Aktivitäten, die einen gegebenen Input in einen festgelegten Output umwandeln, indem Verrichtungen an einem prozessprägenden Objekt vorgenommen werden. Prozesse dienen der Erbringung von Leistungen durch ein oder mehrere Leistungserbringer für einen oder mehrere Leistungserbringer. Zur

⁴¹ ERCIS (2008), S. 12.

Erbringung dieser Leistungen können Ressourcen in Anspruch genommen und externe Organisationen und Personen beteiligt werden.

Zu unterscheiden sind Führungs-, Kern- und Supportprozesse. Für das Prozessregister sind vorrangig die Kernprozesse, wie z.B. die Gewerbeanmeldung, von Bedeutung. In weiteren Ausbaustufen könnten allerdings auch die Supportprozesse, wie z.B. die IT-Prozesse, in das Prozessregister aufgenommen werden.

Um die Bestandsaufnahme der für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Kernprozesse zu ermöglichen, ist ein Ordnungsrahmen für die Inhalte des Prozessregisters zu entwickeln. Hierbei geht ERCIS in der vorgelegten Konzeptstudie von einer Zwei-Ebenen-Gliederung der Prozessinformationen aus, und zwar die „Allgemeine Prozessebene“ und die „Spezielle Prozessebene“. In der folgenden Abbildung 6 wird dieser Ordnungsrahmen veranschaulicht.

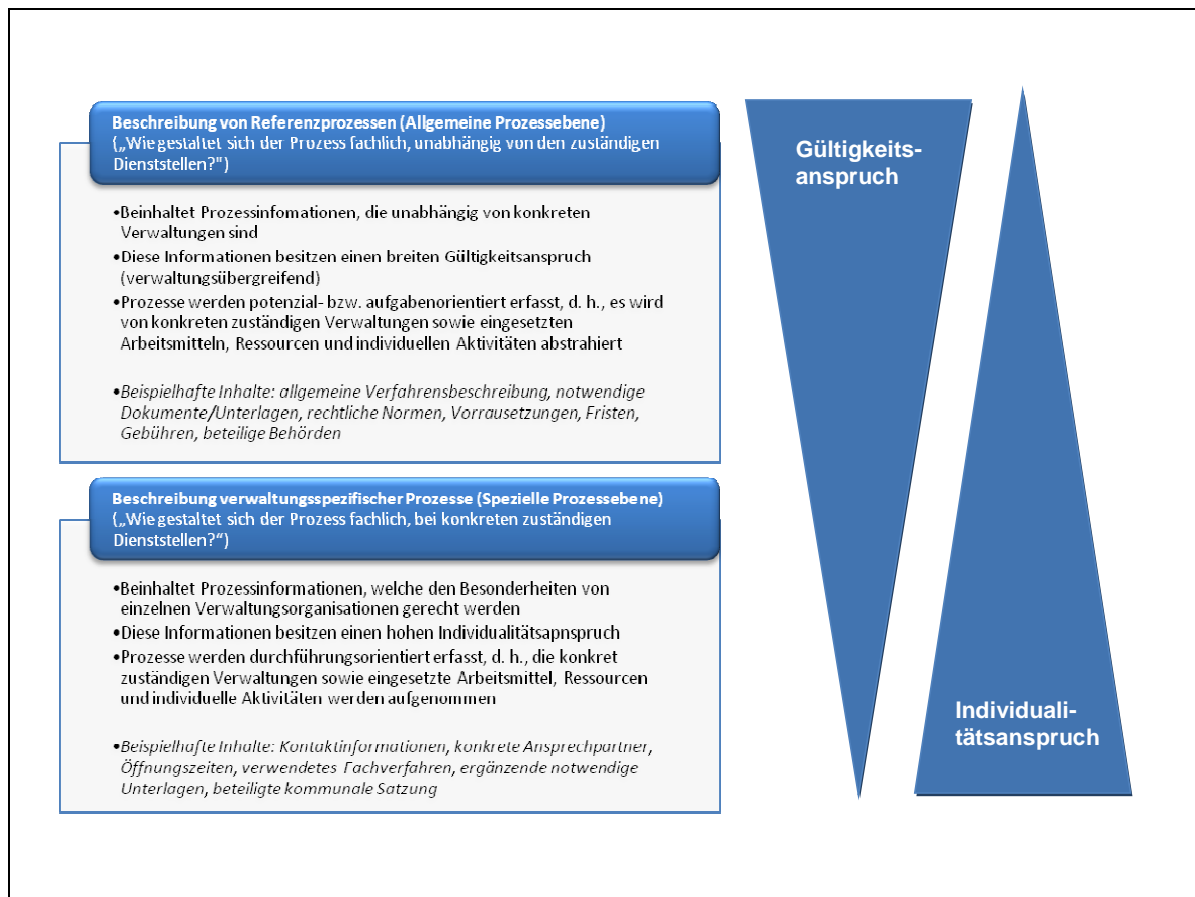


Abbildung 6: Zwei-Ebenen-Gliederung der Prozessinformationen für das Prozessregister

Die Zuständigkeit für die Erstellung und Pflege der Informationen auf den zwei Ebenen ist klar und eindeutig zu regeln. So unterscheidet ERCIS zwischen Content-Providern für zentrale und allgemeingültige Prozessinformationen und Content Providern für spezielle Prozessinformationen, wie es in der folgenden Abbildung 7 deutlich wird.

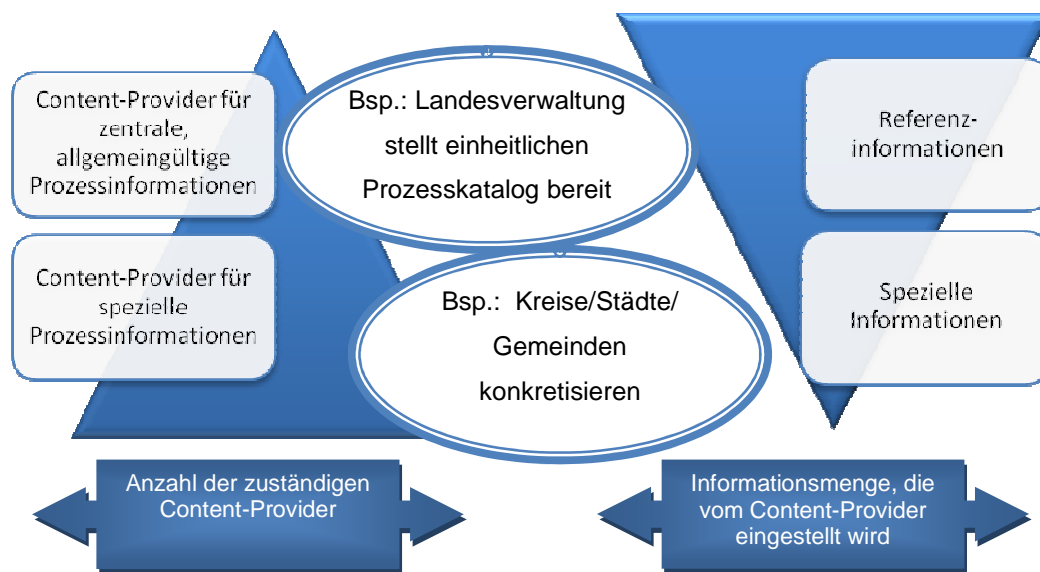


Abbildung 7: Zusammenhang zwischen Content-Providern und bereitgestellter Informationsmenge

Bei Einhaltung des vorgestellten Prinzips stellen wenige Akteure einen Großteil der Prozessinformationen ein (Referenzinformationen) und viele Akteure ergänzen in einer konsistenten Struktur diese Inhalte um individuelle Contents. Durch dieses Vorgehen werden folgende positiven Effekte erzielt:

- Doppelarbeiten bei der Erfassung, Qualitätssicherung und Pflege werden vermieden.
- Die Qualitätssicherung der eingestellten Informationen ist organisatorisch einfacher zu regeln, da Zuständigkeiten klar vergeben sind.
- Die Akteure identifizieren sich mit den Inhalten, die sie in ihrer Rolle als Content-Provider eingestellt haben, da Zuständigkeiten den Teilnehmern bekannt sind und die Anzahl der Zuständigkeiten überschaubar bleibt.
- Die hohe Qualität und eindeutige Struktur der „Allgemeinen Prozessebene“ ermöglicht eine kontrollierte und konsistente Erweiterung der Prozessinformationen auf der speziellen und individuellen Prozessebene.
- Die Individualinformationen werden dort gezielt erfasst, wo sie einzig und allein vorliegen („Jeder leistet das, was er am besten kann“).

Inhaltlich werden die vorgestellten Informationsebenen durch drei Hauptelemente im Prozessregister konkretisiert.

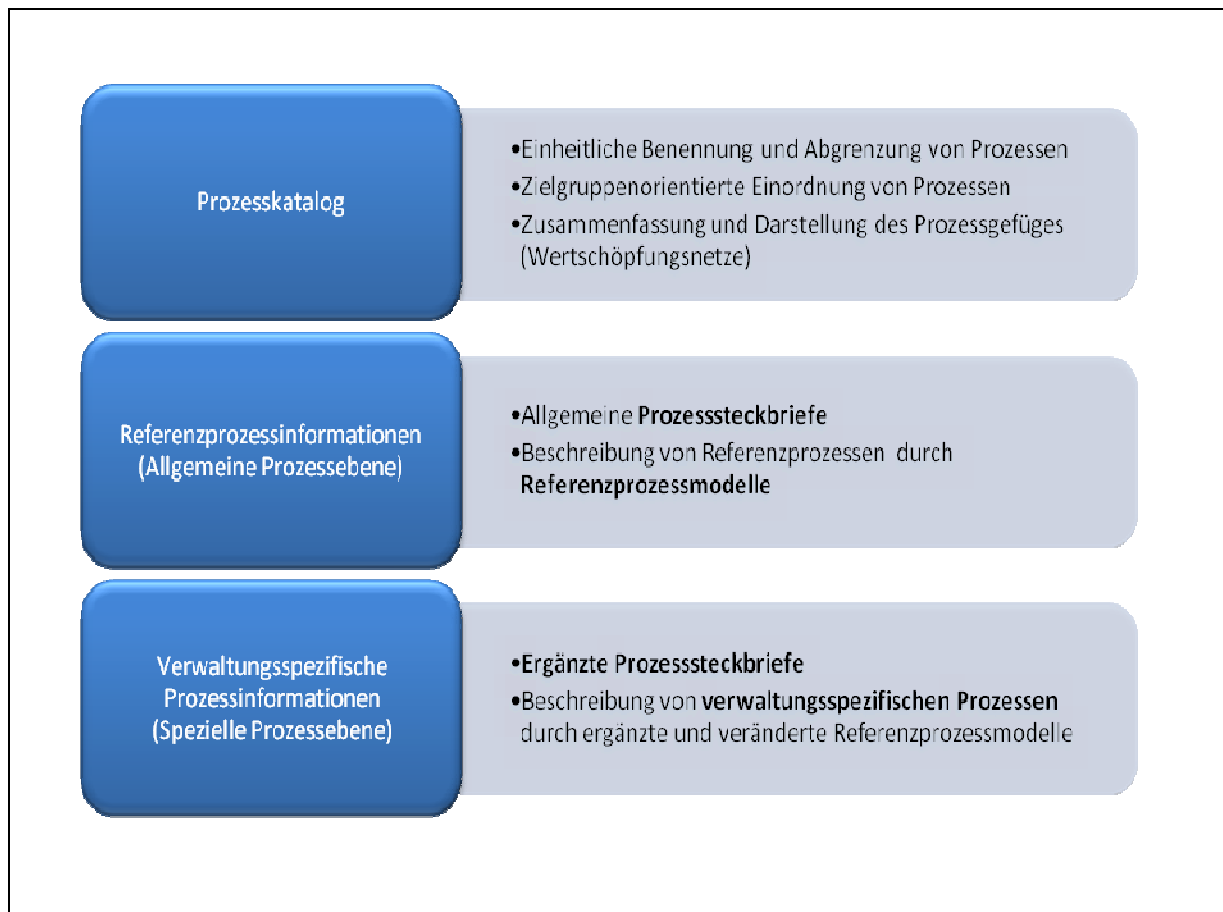


Abbildung 8: Kernelement des Prozessregisters

1. Der Prozesskatalog liefert einen einheitlichen Rahmen zur Benennung, Abgrenzung und Strukturierung von Verwaltungsprozessen. Der Katalog dient somit der Strukturierung des Untersuchungsraumes und stellt sicher, dass eingestellte Informationen einheitlich erfasst und leicht wieder aufgefunden werden können. Weiterhin werden die Abhängigkeiten zwischen den Einzelprozessen in Sinne der notwendigen Wertschöpfungsnetze erfasst.
2. Die Referenzprozessinformationen beinhalten einen allgemeinen Prozesssteckbrief, der wichtige Prozessinformationen und Eigenschaften

zusammenfassend darstellt. Weiterhin werden allgemeingültige Ablauf-, Organisations- und Ressourcenbeschreibungen (Referenzprozessmodelle) hinterlegt.

3. Die verwaltungsspezifischen Prozessinformationen ergänzen die allgemeingültigen Prozesssteckbriefe und reichern die hinterlegten Referenzprozessmodelle um individuelle (dienststellenspezifische) Informationen an. Hierzu gehören konkret verwendete Ressourcen, Arbeitsmittel und spezielle Anforderungen an Unterlagen oder lokale Satzungen, Normen und Verfahrensvorschriften.

Zusätzlich zu den organisatorischen und fachlichen Anforderungen an ein Prozessregister ist dieses auch technisch umzusetzen. Das Prozessregister stellt als ein Wissensmanagementsystem eine Fachkomponente einer serviceorientierten E-Government-Infrastruktur (2.0) dar. Aus diesem Grund sind die notwendigen Basiskomponenten wie z.B. das Berechtigungsmanagement oder das Content Management als Services in die technische Lösung des Prozessregisters zu integrieren. Das Prozessregister Schleswig-Holstein wird eine wichtige Komponente des wissensbasierten Serviceplatzes Schleswig-Holstein:

Der Serviceplatz der Zukunft ermöglicht den technischen Zugang zu Funktionen, Services bzw. Anwendungen, Informationen und Wissen, und dieses unabhängig von Ort, Zeit und auch Organisation. Da der moderne und wissensbasierte Serviceplatz Schleswig-Holstein die Prozessbeteiligten vernetzen soll, hat er insbesondere die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

- Kundenorientiert,
- Ubiquitär, orts- und zeitunabhängig,
- Wissensbasiert, steuerungsrelevante Informationen
- Standardisiert,
- Prozessorientiert und Modular,

- Innovations- und anpassungsfähig,
- Mitarbeiterorientiert, flexible Arbeitsmodelle, sozialverträglich,
- Kooperationsfähig, Kooperationen werden möglich,
- Kompatibel mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie,
- Bildung von aufgabenbezogenen Kompetenzzentren,
- Sicher, datenschutzkonform.

Das Zukunftsweisende an diesem Arbeitsplatz soll nicht nur sein, dass er verwaltungsebenenübergreifend von allen Beteiligten in den Wertschöpfungsketten mit den entsprechenden Nutzerprofilen genutzt werden kann, sondern auch, dass er zusätzlich zur Funktions- und Serviceorientierung Informationen und Wissen (Content) für den Nutzer zur Verfügung stellt und die kooperative und prozessorientierte Zusammenarbeit der Nutzer damit unterstützt – und zwar unabhängig von der an den einzelnen Arbeitsplätzen verwendeten Technik. In der folgenden Abbildung 9 werden die Funktionen und Inhalte des Serviceplatzes der Zukunft veranschaulicht:

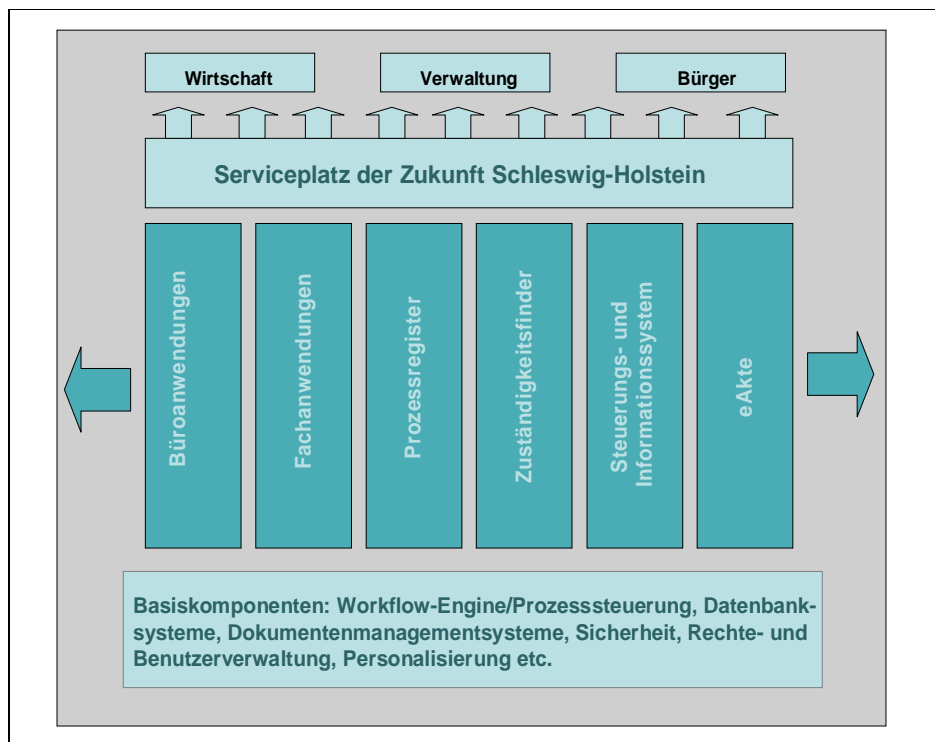


Abbildung 9: Serviceplatz Schleswig-Holstein

Das Prozessregister Schleswig-Holstein ist eine Maßnahme des 4. strategischen Handlungsfeldes „Kooperatives Prozessmanagement“ der zentralen E-Government-Strategie 2008-2009 des Landes Schleswig-Holstein.

Literaturverzeichnis

Deutsches Institut für Normung e.V. (2007) *Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Vorgehensmodell*, DIN-Fachbericht 158, Berlin.

European Research Center for Information Systems (2008) *Prozessregister@SH-Konzeptstudie eines Prozessregister zur Aufnahme der für die EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Prozesse im Land Schleswig-Holstein*, erstellt im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein, vertreten durch das Finanzministerium, Kiel.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2008) *EU-Dienstleistungsrichtlinie: Kommunale Leistungen mit Relevanz, Priorisierte Leistungslisten und Portfolionanalysen als Hilfestellung für die Praxis*, Bericht Nr. 2/2008, Köln.



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Anlage 1:

Konzeptstudie eines Prozessregisters zur Aufnahme der für die EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Prozesse im Land Schleswig-Holstein



Kooperatives Prozessmanagement Schleswig-Holstein



Baustein 4:
Einsatz der PICTURE-Methode-
Referenzprozesse Schleswig-Holstein

Dokumentinformationen

Dokumententitel: Kooperatives Prozessmanagement
Dateiname: Prozessmanagement_Hansen_Baustein_3.doc
Version:
Anzahl Seiten:
Status: In Bearbeitung
Qualität

erstellt am: von: ERCIS
Verantwortlich Dr. Ute Hansen
Beteiligte:

Die Rolle der Referenzmodellierung im kooperativen Prozessmanagement

Die **Prozessmodellierung** hat sich in Industrie und öffentlicher Verwaltung als probates Hilfsmittel zur **Dokumentation, Kommunikation** und **Analyse von Prozessen** (Abläufen) herausgestellt. Unter Modellierung wird hierbei die strukturierte, reduzierte und zumeist grafische Abbildung von komplexen Sachverhalten verstanden. Im Fall der Prozessmodellierung betreffen diese Sachverhalte Ablauf- und Aufbaustrukturen von Verwaltungen und Unternehmen. **Prozessmodelle** unterstützen somit verschiedene Akteure beim **Verstehen** und **Gestalten** von Verwaltungsabläufen.

Bei der Erstellung von Prozessmodellen kommen **Modellierungssprachen** bzw. **Modellierungsmethoden** zum Einsatz. Klassische Vertreter sogenannter Universalmethoden sind z. B. die Die Arten der Modellierungssprache (Instrumentarium der Prozessmodellerstellung) und der Modellierungsmethode (Art und Weise des Vorgehens) können hierbei sehr unterschiedlich ausfallen und sollten entsprechend nach Zweck und Ziel des Modellierungsvorhabens ausgewählt werden. Grundsätzlich kann somit nicht von „richtigen“ oder „falschen“ Modellierungsmethoden gesprochen werden, sondern die **Passgenauigkeit** einer Modellierungsmethode sollte entsprechend der konkreten Zielsetzung bemessen werden.

Im Kontext des **kooperativen Prozessmanagements**, d. h. der kooperativen Erhebung, Dokumentation, Kommunikation und Gestaltung von Verwaltungsprozessen über Behördengrenzen hinaus, nehmen sogenannte **Referenzprozessmodelle** eine besondere Rolle ein. Referenzmodelle zeichnen sich durch ihre „relativ“ **abstrakte Abbildungsweise** und ihr **Wiederverwendungspotenzial** aus. Sie besitzen einen **breiten Gültigkeitsanspruch** und bilden somit z. B. Prozesssachverhalte ab, die **verwaltungs- bzw. behördenübergreifend** Gültigkeit besitzen. Referenzprozesse können durch Verfeinerung oder Ergänzung zu verwaltungsspezifischen Prozessmodellen ausgebaut werden. Hierdurch wird ihr Gültigkeitsanspruch gesenkt und der Individualitätsanspruch erhöht (vgl. hierzu die schematische Darstellung in Abbildung 10).

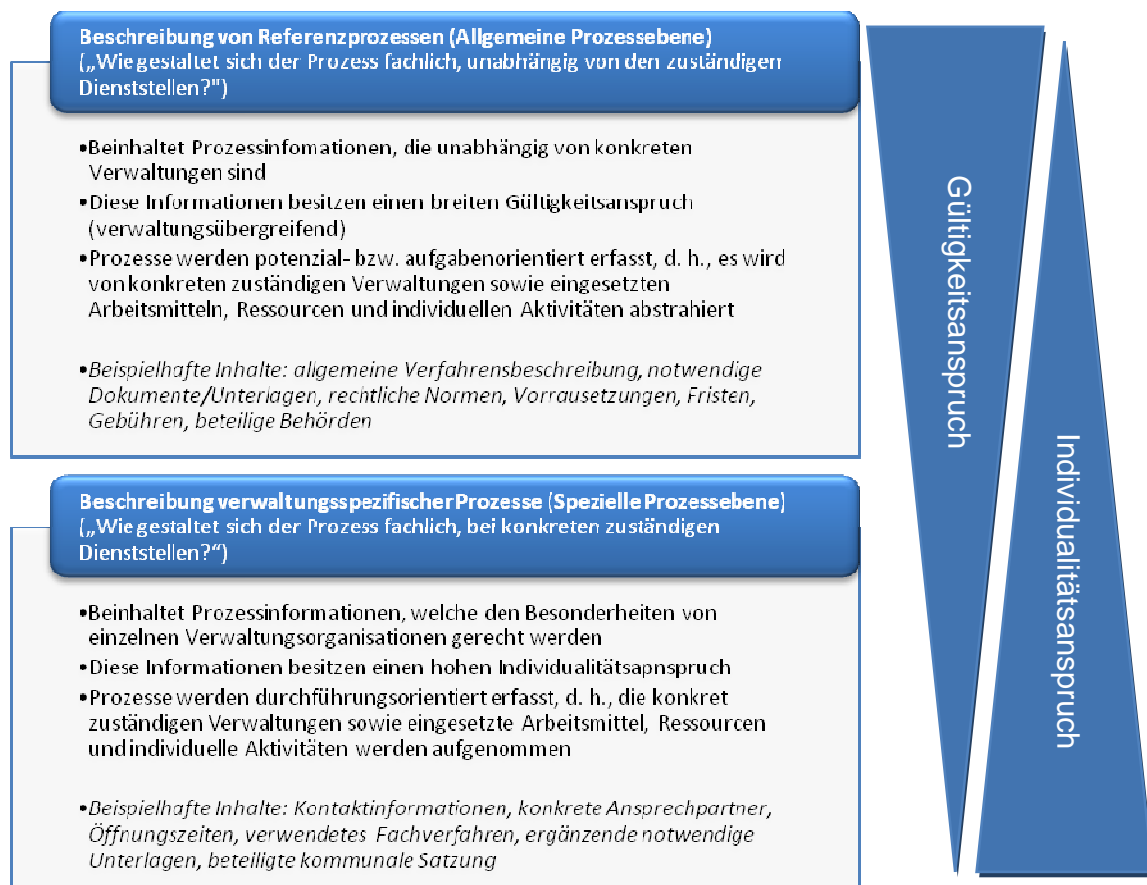


Abbildung 10: Beziehung zwischen Referenzprozessmodellen und speziellen Prozessmodellen

Der Begriff „Referenz“ beinhaltet in diesem Kontext keinen Empfehlungscharakter. Die hinterlegten Referenzprozesse sind somit nicht als „Best-practice“ oder „Common-practice“ zu verstehen. Der Referenzcharakter bezieht sich auf die „Allgemeingültigkeit“ und „Wiederverwendbarkeit“ der Prozessinformationen. Die Referenzprozesse schaffen somit einen einheitlichen Informationsrahmen, in dem weitere konkretere Informationen hinterlegt werden können oder sich ein kooperativer, landesweiter Diskursprozess orientieren kann.

Darüberhinaus ist festzuhalten, dass Prozessmodelle sowohl aktuelle und bestehende Verwaltungsabläufe abbilden als auch gedachte und geplante Sachverhalte darstellen können. Im ersten Fall handelt es sich um **Ist-Prozessmodelle** im zweiten Fall um **Soll-**

Prozessmodelle. Prozessmodelle erfüllen somit auch im kooperativen Prozessmanagement sowohl Abbildungsfunktionen (Ist-Prozessmodelle) als auch Gestaltungsfunktionen (Soll-Prozessmodelle).

Die **kooperative Erstellung, Wartung** und die **Kommunikation** von Prozessmodellen in einem behördenübergreifenden Kontext, wie sie im kooperativen Prozessmanagement angestrebt wird, erhebt vor allem **hohe Ansprüche** an die Möglichkeiten der **Abbildung, Auswertung** und **Vergleichbarkeit** von Prozessmodellen, damit ein einheitlicher, verständlicher und auch ökonomischer Handlungsrahmen geschaffen werden kann.

Spezielle Anforderungen des kooperative Prozessmanagements

Die Realisierung eines kooperativen Prozessmanagements mithilfe des Instrumentes der Referenzmodellierung erfüllt auf der einen Seite eine Menge von nutzenstiftenden Funktionen und erfordert auf der anderen Seite besondere Eigenschaften der eingesetzten Modellierungsmethode.

Die Referenzprozessebene erfüllt eine Vielzahl von Funktionen. Sie

- **abstrahiert von Besonderheiten** einer konkreten Dienststelle einer Behörde,
- beschreibt die **prozessbegleitenden Beteiligungen** und **Akteure**,
- stellt diejenigen **innerbehördliche Sachverhalte** dar, die Auswirkungen auf das zwischenbehördliche Wertschöpfungsnetz haben und
- liefert die Informationen zum Aufbau des **zwischenbehördlichen Prozessgefüges**.

Die Informationen der Referenzprozessmodelle stellen dar, welche grundsätzlichen Arbeitsschritte durchgeführt, welche Dokumente und Informationen verwendet werden und auf welche allgemeinen Ressourcen und Arbeitsmittel zurückgegriffen wird. Die Ausdrucksmöglichkeiten sollten bei einer Darstellung durch **Referenzprozessmodelle** entsprechend des verfolgten **Modellierungszweckes** eingeschränkt. Die Prozessinformationen werden somit zielgerichteter erfasst. Dies bedeutet, dass bei der

Ablage der Informationen nicht mehr beliebig freie Texte hinterlegt werden, sondern aus einer Menge zur Verfügung stehender Elemente ausgewählt wird (Modellelementtypen) und diese entsprechend beschrieben werden.

Bei der Modellierung, d. h. der strukturierten und methodisch geführten Abbildung von Sachverhalten, lässt sich das allgemeine „**Dilemma der (Prozess-)modellierung**“ identifizieren. Dies besagt, dass sich beliebig viele Informationen zu einem Sachverhalt in einem Modell abbilden lassen und hierdurch der potenzielle Nutzen bzw. die Nutzbarkeit des Modells steigt, aber gleichzeitig auch der Aufwand für die Modellerstellung zunimmt.

Bei der Modellierung ist demnach darauf zu achten, dass lediglich die **relevanten Sachverhalte** für den verfolgten **Modellierungszweck** erfasst und im Modell abgebildet werden. Hiermit ergeben sich für die Ablage von **Referenzprozessmodellen** folgende konkrete **Herausforderungen**, die entsprechend von einer **Modellierungsmethode** adressiert werden müssen:

- Die Modelle sollten eine **hohe Verständlichkeit** besitzen und daher **syntaktisch einfach** sein, damit diese für **Fachanwender** aus der Verwaltung **direkt verständlich** sind.
- Aufgrund der Vielzahl der vorliegenden Verwaltungsprozesse sollten die Modelle **vergleichbar** und **standardisiert** dargestellt werden.
- Die Erfassung sollte auf **einfache** und **pragmatische Weise** erfolgen, da die relevanten Inhalte über ein **Multiplikatorenmodell** erhoben werden müssen und somit einfache methodische Herangehensweisen notwendig sind.
- Die Nutzung/Übertragbarkeit der Referenzmodelle zur **Anpassung** auf **verwaltungsspezifische Besonderheiten** sowie die Verfeinerung für nachfolgende technische Implementierungen sollte sichergestellt sein.

Eignung der PICTURE-Methode für das kooperative Prozessmanagement

Grundsätzlich ist jede allgemeingültige Universalmethode der Prozessdarstellung und –modellierung zur Abbildung der Referenzprozesse im Prozessregister geeignet.

Bekannte Vertreter sind z. B. die „**Ereignisgesteuerte Prozesskette (EPK)**“ oder die „**Business Process Modeling Notation (BPMN)**“. Beide Modellierungstechniken sind als „Universalmethoden“ einzustufen, da ihr Anwendungsbereich nicht eingeschränkt ist. Bezogen auf die oben genannten **Herausforderungen** muss festgehalten werden, dass gerade durch die „Universaltauglichkeit“ dieser Methoden die Einschränkung der Modellinhalte auf die „relevanten Sachverhalte“ nur **schwierig** zu erreichen ist. Die zur Verfügung stehenden Modellelemente erlauben eine relativ freie und somit willkürliche Auswahl der Modellinhalte. Weiterhin ist die Syntax, d. h. die Aufbau- und Verwendungsregeln der Elemente der Methoden, von einer **relativ hohen Komplexität** (vgl. z. B. die Regeln zur Kontrollflussdarstellung).

Eine auf die **öffentliche Verwaltung zugeschnittene Prozessmodellierungsmethode**, welche die speziellen Anforderungen zur Realisierung und Verfeinerung von Referenzprozessmodellen im kooperativen Prozessmanagement erfüllt, ist die **PICTURE-Methode**.⁴² Diese basiert auf einer festgelegten Menge an **fachlichen Prozessbausteinen**, die entsprechend für die vorliegende Zielsetzung und den Modellierungszweck ausgewählt und angepasst werden. Hierdurch werden die Freiheits- und Abbildungsmöglichkeiten direkt **standardisiert** und die **relevanten Prozessinformationen** können **zielgerichteter** unter Einsatz stark vereinfachter Modellierungsleitfäden erhoben werden.

Die vorgenommene „**Vorabstandardisierung**“ der Modellinhalte durch die Verwendung einer fachlich angepassten bausteinorientierten Prozessmodellierungstechnik wird für die Realisierung des kooperativen Prozessmanagements als besonders zielführend angesehen. Der **Aufwand** der Modellerstellung kann hiermit **gering** gehalten werden und die **Harmonisierung** der **Inhalte** wird vereinfacht.

⁴² Ergänzende und vollständige Beschreibungen zur bausteinbasierten Prozessmodellierungstechnik „PICTURE“ finden sich z. B. in *Becker, J.; Algermissen, L.; Falk, T. (2007): Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Springer* oder in *Becker, J.; Algermissen, L.; Pfeiffer, D.; Räckers, M. (2007): Bausteinbasierte Modellierung von Prozesslandschaften mit der PICTURE-Methode am Beispiel der Universitätsverwaltung Münster. Wirtschaftsinformatik, Nr. 4, 2007.*

Darüberhinaus lassen sich **bestehende Prozessmodelle**, die in Notationen von Universalmethoden vorliegen, in die PICTURE-Notation **überführen**. Da es sich hierbei um eine semantische, d. h. inhaltliche Überführung, handelt, muss dieser Prozess manuell vorgenommen werden. Die „Zielnotation“ der PICTURE-Methode weist auf der funktionalen Ebene einen **höheren Bedeutungsgehalt** auf, wodurch bestehende Modelle einer kritischen Reflektion, Anpassung und Übersetzung unterzogen werden müssen. Hierdurch wird der Abstraktionsgrad bestehender Prozessmodelle durchleuchtet und auf ein **einheitliches** und **vergleichbares Niveau** gebracht.

Für das **kooperative Prozessmanagement** eröffnet sich hierdurch die Möglichkeit, **wertvolle Wissensquellen** in Form vorliegender Prozessbeschreibungen zu **vereinheitlichen** und in **einfacher** und **vergleichbarer** Form einem breiten Adressatenkreis zur Diskussion und Gestaltung überlassen zu können.

Referenzprozessmodellierung mit der PICTURE-Methode

Die bausteinbasierte Prozessmodellierung verwendet **fachliche Prozessbausteine** zur Beschreibung von Verwaltungsprozessen. Die **Prozessbausteine** sind das zentrale Element der **PICTURE-Methode**. Ein Prozessbaustein stellt eine in vielen Verwaltungsprozessen wiederkehrende Aufgabe oder Tätigkeit dar, wie z. B. die „**Datenübernahme in die EDV**“, „**Dokument/Information weiterleiten**“ oder „**Formelle Prüfung durchführen**“.

Ein Prozessbaustein beschreibt somit die fachliche Aufgabe („**was wird getan**“) und durch weitere Angaben – in Form von Bausteinattributen – die fachliche Durchführung und somit die Tätigkeit („**wie wird die Aufgabe durchgeführt**“). Durch ihren engen fachlichen Bezug, ihre Benennung und Beschreibung besitzen die Prozessbausteine eine für Verwaltungsmitarbeiter verständliche Bedeutung.

Die Prozessdarstellung wird durch die Vorgabe einer fest definierten Menge von Bausteinen **harmonisiert** und auf die **relevanten Inhalte** hin **fokussiert**.

Prozessbausteine entstehen durch die Verdichtung von komplexen Sachverhalten und dem Hinzufügen von fachlichen Attributen, wie es im Folgenden verkürzt dargestellt ist.

Zunächst ermöglichen Prozessbausteine die inhaltliche Zusammenfassung von Sachverhalten mit gleichem oder ähnlichem Bedeutungsgehalt, sodass die entstehenden Prozessmodelle **einheitliche Bezeichnungen** (Typen) für gleichartige Sachverhalte erhalten.

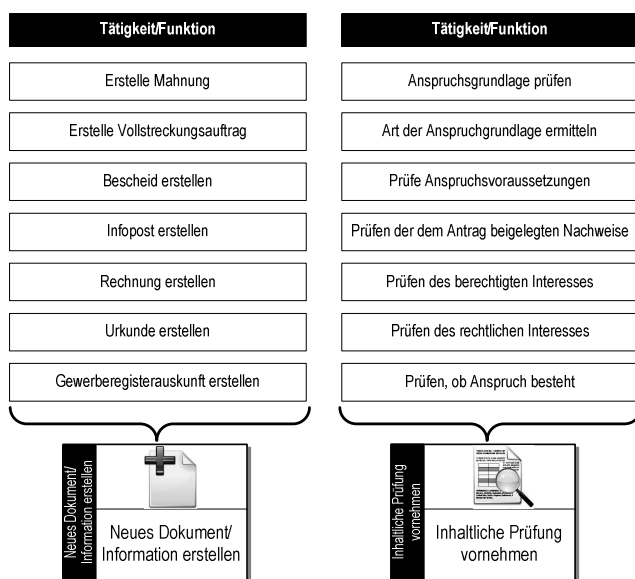


Abbildung 11: Zusammenfassung von Sachverhalten in Prozessbausteinen

Ähnliche Sachverhalte, die in klassischen Ansätzen mit einzelnen Funktionen abgebildet werden, werden innerhalb eines fachlichen Bausteins zusammengefasst und anhand von standardisierten Attributen näher beschrieben. Hierdurch werden relevante Sachverhalte nicht vergessen und relevante Attribute werden **fokussiert** abgefragt.

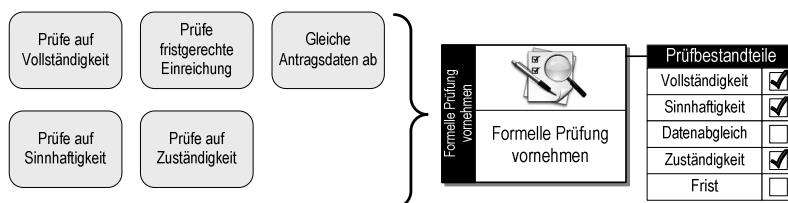


Abbildung 12: Attribute zur fachlichen Ausdifferenzierung von Prozessbausteinen

Neben der rein fachlichen Verfeinerung der Tätigkeiten in den Prozessbausteinen können weitere Attribute herangezogen werden, um **quantitative Aussagen** innerhalb von Prozessbausteinen zu kapseln. Hierdurch werden ausgewählte Modellteile auswertbar gestaltet:

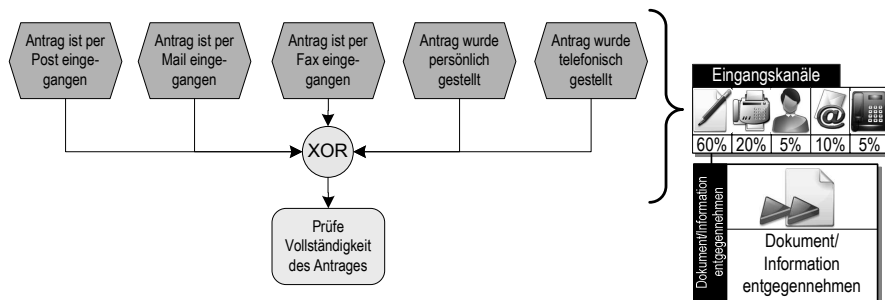


Abbildung 13: Attribute zur Quantifizierung von Sachverhalten in Prozessbausteinen

Komplexe Kontrollflüsse aus klassischen Modellierungsansätzen beinhalten in vielen Fällen einfache Sachverhalte, auf die diese zurückzuführen sind, wie z. B. klassische Rückfragen beim Kunden, wenn Vollständigkeitsprüfungen negativ ausfallen. Im Resultat spiegeln die Prozessmodelle eine Komplexität wider, die real nicht vorliegt. Häufig auftretende „Kontrollflussmuster“ dieser oder ähnlicher Art werden ebenfalls innerhalb der fachlichen Bausteine **gekapselt**, wodurch die Modellierung **beschleunigt** und **harmonisiert** und das „Lesen“ der Modelle **vereinfacht** wird.

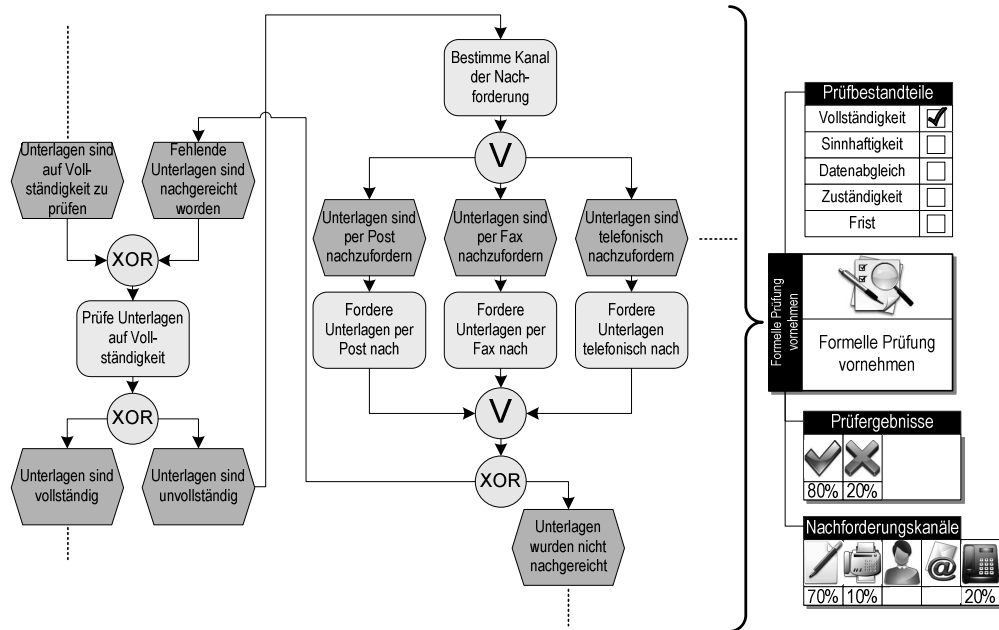


Abbildung 14: Attribute zur Kompensierung von Kontrollflussinformationen

Die PICTURE-Methode sieht für die entsprechende Prozessdarstellung insgesamt 24 Prozessbausteine vor, mit denen bereits weit über 1200 Prozesse beschrieben wurden (vgl. hierzu Abbildung 15).

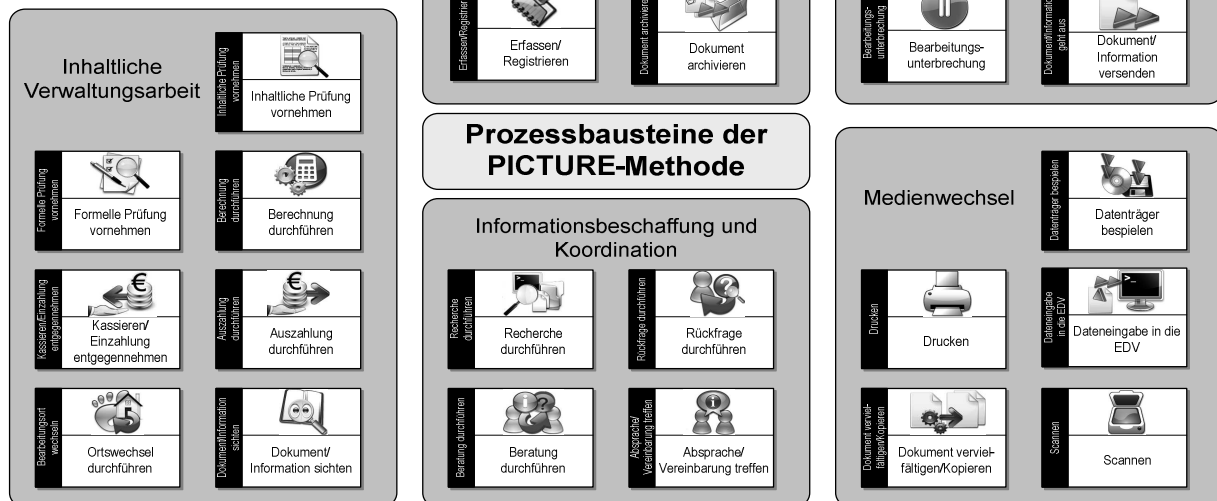


Abbildung 15: Fachliche Prozessbausteine der PICTURE-Methode

Referenzprozesse können dann durch das Zusammensetzen der Prozessbausteine nach dem „Lego-Prinzip“ dargestellt und durch Angabe von fachlichen Bausteinattributen detaillierter beschrieben werden.

Durch die fachliche, bausteinbasierte Darstellung der Referenzprozessmodelle ergeben sich die folgenden Vorteile der PICTURE-Methode:

- **Verständlich und spezifisch für die öffentliche Verwaltung:** Zur Prozessbeschreibung werden vordefinierte Prozessbausteine verwendet, welche direkt Begriffe aus dem Verwaltungsalltag verwenden und von den Mitarbeitern direkt verstanden werden können, wie z. B. „Formelle Prüfung“, „Vorgang weiterleiten“ oder „Rückfrage“. Mithilfe dieser Bausteine können die Verwaltungsprozesse nach dem „Lego-Prinzip“ zusammengesteckt werden. Die Modellerstellung wird hierdurch einfach und verständlich.
- **Standardisierung der Prozessbeschreibung:** Durch die Verwendung der Prozessbausteine und die Festlegung weiterer Beschreibungsebenen wird die Prozessbeschreibung nicht nur formell, sondern auch inhaltlich standardisiert.

Dies führt zu einer erhöhten Vergleichbarkeit und Analysierbarkeit der Prozessmodelle und somit zur Reduktion von Willkür.

- **Mitarbeiterintegration:** Die einheitliche und einfache Beschreibung der Verwaltungsprozesse durch die Bausteine ermöglicht es, dass Leitungsstellen und Mitarbeiter schnell und mit wenig Aufwand mit der Methode vertraut gemacht werden können. Hierdurch wird die Integration der Mitarbeiter in das Modernisierungsprojekt direkt unterstützt und die Akzeptanz gefördert.
- **Wirtschaftliche Modellerstellung und –analyse:** Durch die im Vorfeld vorgenommene Festlegung der Prozessbausteine werden genau die Informationen in den Prozessmodellen abgebildet, die für spätere Analysen benötigt werden. Dies führt dazu, dass der Aufwand für die Erstellung der Prozessmodelle möglichst gering gehalten wird und nicht „aus dem Ruder läuft“.
- **Transparente Prozesslandschaft:** Durch die standardisierte Beschreibung und die arbeitsteilige Aufnahme der Prozesse können Abhängigkeiten und Gleichförmigkeiten über die gesamte Verwaltung hinweg identifiziert sowie einheitlich und konsistent verbessert werden. Modernisierungsmaßnahmen greifen somit nicht nur lokal, sondern ämterübergreifend.
- **Kontrollierte Flexibilität der Prozessbeschreibung:** Je nach Projektziel oder Rahmenbedingungen einer Verwaltung kann die PICTURE-Methode angepasst werden. So kann z. B. frei gewählt werden, ob Arbeits- und Durchlaufzeiten bei der Analyse relevant sind oder doch eher qualitative Aspekte in den Vordergrund gerückt werden sollen.

Neben der reinen Abbildung von Tätigkeiten durch Prozessbausteine und deren spezifischen Attributen werden weitere Informationsobjekte erfasst und mithilfe der Bausteine integrativ dargestellt (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die PICTURE-Methode bietet hierbei die folgenden Sichten an:

- **Prozesssicht:** Beinhaltet die Prozessbausteine und die resultierenden Prozessbeschreibungen
- **Organisationssicht:** Beschreibt primär die Tätigkeitsträger und Zuständigkeiten der verteilten Prozesse und Prozessschritten

- **Geschäftsobjektsicht:** Beschreibt die notwendigen und erstellen Dokumente und Informationen sowie deren Austausch zwischen den Prozessen
- **Ressourcensicht:** Beschreibt verwendete Ressourcen und Arbeitsmittel, wie z. B. Office-Verfahren, Querschnittsverfahren oder Fachverfahren und Datenbanken

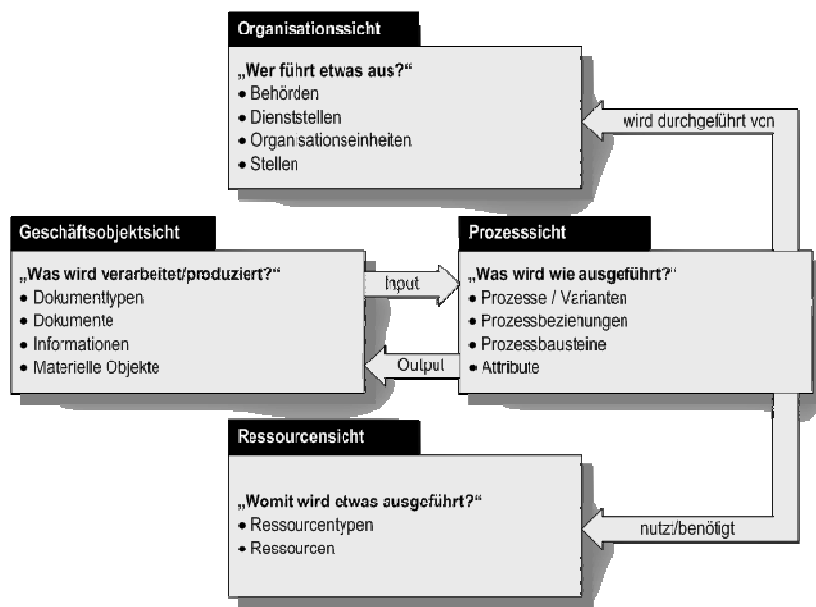


Abbildung 16: Sichten und deren Integration durch die Prozesssicht

Für jeden Prozessbaustein wird gesondert festgelegt, welche Beziehungen zu den umliegenden Sichten aufgebaut werden können oder müssen. Hierdurch findet ähnlich wie bei den Attributen eine Harmonisierung und Standardisierung der Prozessbeschreibung statt.

Zusammenfassend lassen sich folgende **Potenziale** bei der **Nutzung** einer bausteinbasierten Prozessmodellierungstechnik **PICTURE** im Rahmen des **kooperativen Prozessmanagements** identifizieren:

- Der **organisatorische Standardisierungsprozess** wird durch Einsatz standardisierter Prozessbausteine **unterstützt**.

- Die **Prozessgestaltung** wird durch die Möglichkeit der Zusammensetzung von standardisierten Prozessbausteinen zu einem Gesamtprozess **flexibilisiert**.
- Die **Wirtschaftlichkeit** und **Effektivität** des **Prozessmanagements** wird durch die Mehrfachverwendung von Prozessbausteinen **verbessert**.
- Die **Übernahme** von **wertvollen Wissensquellen** in Form bestehender Prozessmodelle in ein einheitliches Format eröffnet umfassende Diskussions-, Analyse- und Gestaltungsspielräume für die teilnehmenden Akteure.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, die **standardisierten Prozessbausteine** durch Informations- und Kommunikationstechnologien **wirtschaftlich** und **effektiv** zu **unterstützen**.
- Der Einsatz von **Wettbewerbsinstrumenten** (z. B. Benchmarking) wird aufgrund der standardisierten Prozessbausteine **erleichtert**.