

Prozessmanagement im Zeichen von Dienstleistungen: Eine methodische Unterstützung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie

Lars Algermissen, Martin Instinsky, Nora Pähler vor der Holte

PICTURE GmbH
Friesenring 32
48147 Münster
algermissen@picture-gmbh.de
instinsky@picture-gmbh.de
pahler@picture-gmbh.de

Abstract: Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, kurz EU-Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) erzwingt eine Vereinfachung der die Dienstleistungstätigkeiten betreffenden Verwaltungsverfahren, die Schaffung von einheitlichen Ansprechpartnern und die elektronischen Abwicklung aller hierfür geeigneter Verwaltungsprozesse. Aufgrund der Komplexität und der Vielzahl dieser Prozesse werden Instrumente zur übergreifenden Identifikation, Analyse und Optimierung benötigt. Dieser Beitrag stellt das Konzept eines verwaltungsübergreifenden Prozessregisters zur Unterstützung der Umsetzung der EU-DLR vor. Auf die verschiedenen Ebenen des Prozessregisters sowie die notwendige methodische Unterstützung durch eine auf die Zieldomäne abgestimmte Prozessmodellierungsmethode wird in diesem Beitrag vertieft eingegangen.

1 Ausgangslage und Motivation

Am 12. Dezember 2006 wurde vom Europäischen Parlament die sogenannte Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt) erlassen. Das Ziel dieser Richtlinie besteht darin die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten auch im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr zu erleichtern. Um dieses Ziel zu erreichen ist die Vereinfachung der die Dienstleistungstätigkeiten betreffenden Verwaltungsverfahren, die Existenz von einheitlichen Ansprechpartnern für diese Verfahren und die Möglichkeit der elektronischen Abwicklung aller hierfür geeigneten Verfahren unerlässlich [OV06]. Somit ergeben sich für die öffentlichen Verwaltungen in Europa aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie viele neue Aufgabenstellungen mit starken Auswirkungen auf die Nutzung und Gestaltung von Verwaltungsprozessen. Bei der näheren Untersuchung der Ziele der Richtlinie ergeben sich drei Kernbereiche, die eine besondere Herausforderung darstellen:

1) Vereinfachung der Verfahren (vgl. Artikel 5)

Alle Prozesse, die zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, müssen identifiziert werden. Alle identifizierten Prozesse müssen erfasst (modelliert) und auf ihre Einfachheit geprüft werden. Prozesse mit Verbesserungspotenzial müssen weiter vereinfacht werden.

2) Sicherstellung von einheitlichen Ansprechpartnern (vgl. Artikel 6)

Alle Akteure, die an der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit beteiligt sind, müssen identifiziert werden und der Prozessablauf innerhalb und zwischen den Akteuren muss erfasst und dargestellt werden. Darüber hinaus müssen alle Informationen über einen Prozess zur Aufnahme einer Dienstleistung so dokumentiert und strukturiert sein, dass sie an einer Stelle von einem zentralen Ansprechpartner zur Verfügung gestellt werden können.

3) Elektronische Verfahrensabwicklung (vgl. Artikel 8)

Alle Prozesse zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit müssen auf ihren aktuellen Reifegrad für eine elektronische Verfahrensabwicklung hin untersucht werden. Bei allen Prozessen muss untersucht werden, welche organisatorischen, technischen und rechtlichen Aspekte einer durchgängigen elektronischen Verfahrensabwicklung im Wege stehen. Für alle Prozesse müssen organisatorische, technische und rechtliche Handlungsempfehlungen entwickelt und umgesetzt werden.

2 Identifikation von Prozessen als zentrales Handlungsfeld der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Um das Ziel zu erreichen sollte also zunächst in einem ersten Schritt Transparenz in die Prozesse der von der Dienstleistungsrichtlinie betroffenen Aufgaben, Zuständigkeiten und Abläufe gebracht werden. Um diese Transparenz Schaffung gewährleisten und darauf aufbauend Effizienzgewinne realisieren zu können, ist eine systematische Analyse von Verwaltungsprozessen zwingend erforderlich [La04, S.284]. Unter einem Prozess ist hierbei der kleinste operationalisierte Teil einer Verwaltungsmaßnahme zu verstehen, der ein abgeschlossenes und aufgabenbezogenes Arbeitsergebnis erzeugt [BAF09, S.32]. Daraus resultiert die Aufgabe, diese Prozesse zu vereinfachen, zu vereinheitlichen und im Endergebnis –wenn möglich- mit Mitteln der modernen Informations- und Kommunikationstechnik zu unterstützen. Im Fokus soll dem zufolge nicht bspw. eine aufbauorganisatorische Untersuchung stehen, sondern die Verwaltungsabläufe bzw. die Prozesse an sich [KBZ93, S. 6]. Das Reorganisationspotenzial durch IT, das darin liegt, ist auf kommunaler Ebene noch lange nicht ausgeschöpft, da von Seiten der Verantwortlichen häufig vor den erforderlichen umfassenden Investitionen zurück geschreckte wurde, doch aufgrund der Gesetzeslage ist nun eine Auseinandersetzung mit gerade diesem Potenzial (von Verwaltungsprozessen zur IT-Unterstützung) zwingend erforderlich [Kn99, S.2]. Zwar ist der Nutzen von IT-gestützter Vorgangsbearbeitung sowohl in qualitativer als auch in ökonomischer Hinsicht nicht umstritten, doch wurde meist aufgrund des hohen Aufwandes der Untersuchung des spezifischen Potenzials von Verwaltungsabläufen für die IT-Unterstützung auf die Realisierung verzichtet [AI06, S.40].

Es sind alle Verwaltungen in Deutschland von der Dienstleistungsrichtlinie betroffen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie in einem hohen Maße die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Die Anmeldung eines Gewerbes beispielsweise ist eine Leistung, die in jeder der ca. 12000 deutschen Gemeinden erbracht werden muss. Im KGSt-Produktbuch

werden ca. 500 verschiedene Produkte unterschieden, zu deren Erstellung jeweils eine zum Teil erhebliche Anzahl von Prozessen notwendig ist [KG97, S.8]. Insgesamt werden in deutschen Kommunen jeweils mehr als 1000 Einzelleistungen angeboten, hinter jeder dieser Einzelleistungen steht ein eigener Geschäftsprozess. Jeder dieser Geschäftsprozesse muss auf seinem Bezug zur Dienstleistungsrichtlinie untersucht und ggf. analysiert werden [ADFN05, S.596]. Auf den übrigen Verwaltungsebenen bietet sich ein ähnliches Bild, Kreisverwaltungen, Landeseinrichtungen, der Bund sowie andere Akteure wie Industrie- und Handelskammern oder Krankenkassen bieten eine Vielzahl von Leistungen an, die direkt oder indirekt von der EU-Dienstleistungsrichtlinie betroffen sind. Der Begriff des Prozesses, welcher im Zentrum der Betrachtung von Verwaltungsabläufen steht, sollte zunächst einmal einheitlich und zielsetzungsgerecht definiert werden um die Aufgaben, welche die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie mit sich bringt, effektiv in Angriff nehmen zu können. Ein Prozess ist die Summe aller Aktivitäten, die einen gegebenen Input in einen festgelegten Output umwandeln (vgl. Abbildung 3) [SV94, S.39].

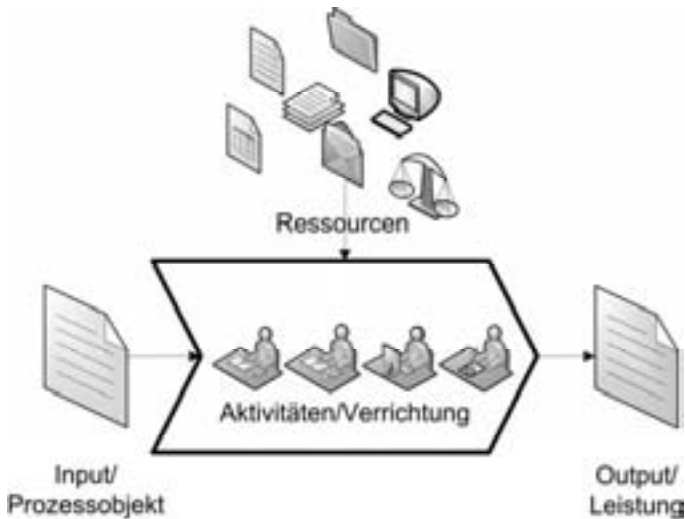


Abbildung 8 – Der Prozess als Input-Output-Beziehung zwischen Objekten

Prozesse haben somit immer einen klaren Auslöser, wie zum Beispiel einen Antragseingang, und ein oder mehrere mögliche Ergebnisse. Beispiele für Prozessergebnisse sind die Genehmigung oder Ablehnung eines Antrags oder der Erlass eines Gebührenbescheides. Die Bearbeitung eines oder mehrerer Prozessobjekte, die als Prozessinput bzw. Ressourcen genutzt werden, steht im Mittelpunkt der Prozessdurchführung. Dies sind typischerweise um Akten, Vorgänge oder sonstige Dokumente. Das den Prozess prägende Objekt, beispielsweise die Anmeldung eines Gewerbes, nennt man Prozessobjekt [BK05, S.6]. Dem zentralen Paradigma der Prozessorientierung folgend, bilden in sich abgeschlossene Prozessmodule, die diesem Input-Transformation-Output-Schema folgen, in ihrer Gesamtheit das Wertschöpfungsnetz der öffentlichen Verwaltung [SV94, S.22].

Das Ergebnis eines Prozesses ist eine Leistung, welche von (internen oder externen) Kunden in Anspruch genommen wird. Es handelt sich hierbei nicht um ein Produkt im Sinne des neuen Steuerungsmodells (NSM) wie z.B. „Gewerbewesen“, in diesem Fall wird eine Reihe von Verwaltungsprozessen und -leistungen (unter anderem „Anmeldung eines Gewerbes“ und „Abmeldung eines Gewerbes“) unter einer einzigen Produktbezeichnung zusammengefasst [KG94, S.11]. Die hinter den Verwaltungsleistungen liegenden Prozesse werden auch unabhängig voneinander erbracht, wenn die Leistungen nicht als Gesamtleistung, sondern einzeln abgefragt werden.

Es ist also so, dass es sich bei der Gewerbeanmeldung um einen Prozess handelt aus dem Ergebnisse hervorgehen, wie der Eintrag in das Gewerberegister und die Versendung der entsprechenden Durchschriften an weitere Behörden. Diese beiden durch den Prozess entstandenen Leistungen sind im Produktbereich „Gewerbewesen“ angesiedelt. Sie sind also Produkte in dem Sinn, als dass sie von einem externen Empfänger als homogenes Gut wahrgenommen werden, welches als Ergebnis aus einem Verwaltungsakt hervorgegangen ist [SP03, S.11]. Durch die Prozessorientierung wird daher auch das neue Selbstverständnis von Verwaltungen als Dienstleistungen für Bürger unterstützt [JS02, S.54].

3 Konzeption eines übergreifendes Prozessregisters zu Umsetzung der EU-DLR

Es ist für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie von zentraler Bedeutung eine große Anzahl von Prozessen organisationsübergreifend miteinander in Verbindung zu bringen und Unterschiede in der Durchführung der selbigen zu identifizieren. Die Informationen die sich daraus ergeben, müssen effizient und zentral gesammelt werden und zentralen Ansprechpartnern zur Verfügung gestellt werden. Die Bedeutung dieser zentralen Informationssammlung verstärkt sich in Deutschland durch die föderale Struktur der Verwaltungen, da die Verwaltungsprozesse unterschiedlicher Organisationen miteinander in Verbindung stehen und somit auch nicht isoliert voneinander betrachtet werden sollten, nur wenn man prozessrelevante Informationen zentral sammelt und dann miteinander kombiniert, erhält man das Gesamtbild der Prozesslandschaft, welches man benötigt. Dies bedeutet in Deutschland über 3.000 Organisationen der öffentlichen Verwaltung mit zusammen ca. 4,7 Mio. Beschäftigten im öffentlichen Dienst, deren Prozesse und Leistungen auf ihre Relevanz für die EU-Dienstleistungsrichtlinie zu überprüfen sind [IN06, S.74].

Diese Zahl kann nur durch die Schaffung eines zentralen Prozessregisters bewältigt werden, welches die Identifikation und Beschreibung aller von der Dienstleistungsrichtlinie betroffenen Prozesse und die Strukturierung organisatorischer und technischer Informationen verwaltungsübergreifend in einheitlicher Form möglich macht [BAF09, S.295-302]. Informationen zu den Prozessen lassen sich auf verschiedenen Spezialisierungsebenen hinterlegen, dadurch können sowohl prozessspezifische Informationen, die für alle Verwaltungseinrichtungen Gültigkeit haben, die diesen Prozess durchführen, als auch Informationen, die bestimmte Verwaltungen betreffen, hinterlegt werden. So kann man zwei Ebenen der Prozessbeschreibung unterscheiden:

Ebene 1: Die allgemeine Prozessebene:
Erfassung allgemeingültiger Prozessinformationen

Informationen dieser Ebene haben einen breiten Gültigkeitsanspruch
Informationsdarstellung ist unabhängig von den konkreten Behörden und Organisationen, die den beschriebenen Prozess ausführen

Prozesse werden „aufgaben-/potenzialorientiert“ beschrieben, d. h., es wird erfasst, welche Akteure welche Aufgaben erfüllen müssen

Ebene 2: Die spezielle Prozessebene:

Anreicherung um spezifische, individuelle Prozessinformationen

Darstellung von behörden- und organisationsspezifischen Besonderheiten

Ermöglicht interbehördliche Vergleiche und zeigt Potenzial zur Prozessstandardisierung auf

Prozesse werden „verfahrens-/realisationsorientiert“ beschrieben, d. h., konkret verwendete Arbeitsmittel, Ressourcen und Informationskanäle werden erfasst

Bei der Übertragung und Pflege der eigenstellten Prozessinformationen soll die Summe des Gesamtaufwandes möglichst gering gehalten werden. Es ist hierbei möglich, dass bestimmte Prozessinformationen auch von mehreren Akteuren eingestellt werden können, da das Wissen oft in vielen ähnlichen Organisationen vorliegt, ein Beispiel hierfür wäre die Abgrenzung und Benennung von Prozessen oder einfache Verfahrensbeschreibungen [EU03]. Solche Informationen besitzen von Natur aus organisationsübergreifende Gültigkeit und sind daher auf der „Allgemeinen Prozessebene“ anzusiedeln. Es ist von elementarer Bedeutung die Zuständigkeit für die Einstellung und Pflege derartiger Informationen klar und eindeutig zu regeln und somit ist es sinnvoll, dass die Breite der allgemeingültigen Informationen und Contents von möglichst wenigen Akteuren eingestellt werden. Weiterhin ist es empfehlenswert aufgrund des übergreifenden Blickwinkels dieser Informationen eine zentrale Erfassung zu wählen.

Aus dem Blickwinkel der Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie sollten vor allem die Prozesse identifiziert werden, welche mit der Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit in Verbindung stehen. Weiterhin ist es unerlässlich, dass die beteiligten Akteure und deren Beziehung untereinander, sowie die übergreifenden organisatorischen, technischen und rechtlichen Handlungsempfehlungen sollten erfasst werden.

Spezifische Informationen zu den Prozessabläufen in den verschiedenen Verwaltungen sind dagegen der speziellen Prozessebene zuzuordnen, für diese Informationen gibt es keine Möglichkeit der zentralen Sammlung, sie müssen in den verschiedenen Organisationen „vor Ort“ erfasst werden.

Die Informationen auf der ersten Ebene des Prozessregisters stehen hierfür als Ordnungskriterium zur Verfügung. Für die zweite Ebene resultieren aus der EU-Dienstleistungsrichtlinie direkte Anforderungen: Erfassung und Modellierung der Prozesse, Identifikation von Vereinfachungspotenzial, Darstellung der relevanten Informationen über Prozesse in einheitlicher Form, sodass sie einem zentralen Ansprechpartner zur Verfügung gestellt werden können sowie die Identifikation von Potenzialen zur technischen Unterstützung und elektronischen Verfahrensabwicklung sind die hier zu verfolgenden Fragestellungen.

Das Prozessregister kann für die Hinterlegung von einfachen Prozessinformationen bis hin zu Prozessmodellen genutzt werden. Diese Prozessmodelle können über Attribute an die Besonderheiten der unterschiedlichen Verwaltungen angepasst werden. So kann das Prozessregister vom zentralen Ansprechpartner genutzt werden und gleichzeitig auch den interkommunalen Wissenstransfer unterstützen. Aus den hinterlegten Informationen

lassen sich dann auch konkrete Handlungsempfehlungen für die Entwicklung der Sollprozesse für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie ableiten.

An der Durchführung von dienstleistungsrelevanten Prozessen sind eine Vielzahl verschiedener Organisationen, wie Behörden, Industrie- und Handelskammern, Träger öffentlicher Belange und Andere beteiligt. Damit diese Prozesse effizient erfasst werden können und eine einheitliche Bereitstellung der Informationen sicher gestellt ist, muss ein einheitliches und zielsetzungsgerechtes Vorgehen, welches an die speziellen Informationsanforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie angepasst ist, gewählt werden.

3.1 Prozessmodellierung als Werkzeug zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

Es ist eine konsequente und eingehende Auseinandersetzung mit den dahinterliegenden Verwaltungsprozessen um die notwendige Transparenz für die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie zu schaffen. Um Prozesse näher zu untersuchen und neu zu gestalten, wird das Instrument der Prozessmodellierung eingesetzt. Durch Modelle wird die Komplexität eines Untersuchungsgegenstandes reduziert, während man die relevanten Elemente hervorhebt, abstrahiert man gleichzeitig von den irrelevanten. Zur Erstellung solcher Modelle kommen Modellierungssprachen zum Einsatz.

Allerdings handelt es sich bei den Modellierungssprachen die in den 90er Jahren entwickelt wurden um sogenannte „Universalsprachen“, die vor allem für industrielle Geschäftsprozesse vorgesehen sind und sich für die öffentliche Verwaltung nur als bedingt einsetzbar erwiesen haben, da sie eine Reihe grundsätzlicher, den Modellierungsnutzen einschränkender Defizite aufweisen:

Freiheitsgrad: Die Darstellung der Abläufe liegt in der Hand des Modellierers und kann sehr frei gewählt werden, daher kommt es häufig zu einer sehr unterschiedlichen Darstellung des gleichen Sachverhalts. Die hieraus resultierenden Namens-, Typ- und Strukturkonflikte erschweren für die elektronische Abwicklung der Prozesse die Ableitung von Anforderungen an die IT-Unterstützung, da die unterschiedliche Darstellungen desselben Sachverhaltes zunächst als zusammengehörend erkannt werden müssen, um umfassende, konsistente und nicht redundante Anforderungen ableiten zu können.

Modellierungsgegenstand: Dem Modellierer ist es freigestellt, zu definieren, was einen Prozess und was einen Teilprozess darstellt. Dies trägt zwar zur Flexibilität der Methode bei, erschwert aber die Anwendung.

Vergleichbarkeit: Als Folge der genannten Freiheitsgrade entstehen uneinheitliche und damit nicht vergleichbare Modelle, was wiederum die Übertragung von Analyseergebnissen und Problemlösungen von einem Modell auf ein anderes erschwert. Zudem sind die Modelle dadurch nicht kompatibel, sie lassen sich nicht zu einem Gesamtbild der Prozesslandschaft zusammensetzen. Anforderungen an die zur elektronischen Abwicklung notwendige Hard- und Software werden nur lokal definiert, übergreifende Eigenschaften werden vernachlässigt.

Nutzung von Fachbegriffen: Bei den klassischen Modellierungstechniken wird die flexible Einsetzbarkeit dadurch gewährleistet, dass nur abstrakte Elemente zu Verfügung gestellt werden [Sc92]. Es wird allerdings kein direkter Bezug zur Anwendungsdomäne hergestellt, die Modelle durch Benennung der Elemente mit Semantik zu füllen, obliegt somit allein dem Modellierer. Diese Freiheit erschwert aber die Interpretation, da keine

einheitliche Verwendung von Fachbegriffen sichergestellt wird. Ein Technik- oder Methodenexperte würde somit vermutlich mit derselben Modellierungssprache ein völlig anderes Modell erstellen als ein Verwaltungsmitarbeiter und das jeweils erstellte Modell wäre unter Umständen für den anderen noch nicht einmal verständlich

Oft ist das Optimierungspotenzial von Verwaltungsprozessen auch nicht in den fachlichen Bestandteilen der Abläufe zu finden, sondern es hat oft Querschnittscharakter, da Verwaltungsprozesse einander strukturell meist sehr ähnlich sind und in diesen Strukturen das Optimierungspotenzial liegt. Durch die Dienstleistungsrichtlinie wird gefordert, dass ein einheitlicher Ansprechpartner geschaffen wird und die Geschäftsvorgänge elektronisch abgewickelt werden, diese Forderungen machen es nötig, dass gleichartige Abläufe zusammen gefasst und identifiziert werden. Um das zu realisieren müssen *vergleichbare Prozessmodelle* geschaffen werden, da nur so das Optimierungspotenzial „in der Breite“ identifiziert werden kann und es möglich wird Problemlösungen auf ähnliche Prozesse übertragen zu können. Falls Vorgänge, wie z.B. eine Gewerbeanmeldung nicht nur ein, sondern mehrere Fachämter betreffen, ist es notwendig das Wissen der fragmentierten Abläufe zusammenzutragen, um dann den Ablauf als Ganzes untersuchen zu können. Dies setzt voraus, dass dezentral erfasste Teilprozesse vergleichbar modelliert werden, damit sie zu übergreifenden Prozessen zusammengesetzt werden können.

Aus den oben genannten Forderungen und Zielen der effizienten Modellierung, lassen sich nun eine Reihe von Eigenschaften für die Modellierungssprache ableiten. Die gewählte Modellierungssprache sollte domänenspezifisch sein, damit die verwendeten Konstrukte semantisch uneindeutig bestimmt und für einen Domänenexperten intuitiv verständlich sind. Die oft erwähnte Vergleichbarkeit der Modelle kann dadurch gewährleistet werden, dass man dem Nutzer feste Prozessbausteine vorgibt. Hierunter werden grob-granulare und durch Attribute anreicherbare Aktivitätsrepräsentationen verstanden, die leicht wiederverwendbar sind. Es werden aus Gründen der Verständlichkeit ausschließlich sequenzielle Modelle erstellt und der Kontrollfluss sollte verzweigungsfrei sein.

3.2 Modellierung von dienstleistungsrelevanten Prozessen mit der PICTURE-Methode

Um diesen speziellen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden, wurde die PICTURE-Methode entwickelt. Sie vereint die oben genannten Eigenschaften, da diese bereits in den Entwicklungsprozess einbezogen worden sind [BAPR07, S.267-279].

Die PICTURE-Methode stellt 24 Prozessbausteintypen zur Verfügung, die im Rahmen der Modellierung zu Prozessen „zusammengesetzt“ werden können.

Diese Bausteintypen beschreiben immer wieder in Verwaltungsprozessen auftretende Aktivitäten (wie z.B. „Dokument geht ein“). Jeder dieser Bausteintyp kann im Rahmen der Modellierung für einen einzelnen Prozess individualisiert werden, in dem er auf verschiedene Arten genauer spezifiziert wird. Der Baustein erhält zunächst eine textuelle Bezeichnung und Beschreibung, die die Bedeutung und den Inhalt der zugrunde liegenden Tätigkeit näher erläutert. Dann gibt es sogenannte Attributfelder, mit denen sich für diesen Baustein typische Informationen erheben lassen, wodurch die Art der Aktivität genauer erfasst wird (bspw. Zeiten, Kontaktkanäle oder auch Zahlungshöhen). Schluss-

endlich gibt es noch die Möglichkeit einen Baustein über seine Beziehung zu anderen Modellelementen der übrigen PICTURE-Sichten (Organisationsmodell, Ressourcenmodell und Geschäftsobjektmodell) zu beschreiben. Auch hier gibt es wieder eine Unterteilung in unterschiedliche Beziehungstypen für jeden Bausteintyp. Aufgrund der grobgranularen Form der erstellten Modelle sinkt der für die Modellerstellung notwendige Aufwand und es wird eine verteilte Prozessmodellierung ermöglicht.

Durch die Domänenspezifität der Prozessbausteine, den intuitiven Methodenaufbaus und dadurch, dass die erstellten Prozessmodelle sequenziell angelegt sind, ist kein Einsatz externer Methodenexperten nötig, sondern die Modellierung kann direkt durch den prozessverantwortlichen Sachbearbeiter und ohne umfangreiche und zeitaufwendige Vorbereitung erfolgen. Um die Abbildung des Modellierungsgegenstandes zu erleichtern, verwendet PICTURE ein zur ARIS-Architektur analoges Sichtenkonzept [Sc92]. Es wurde ein für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung angepasstes Sichtenkonzept gewählt, welches die Funktionssicht mit der Prozesssicht konsolidiert und eine explizite Ressourcenansicht einführt, die der Abbildung verwendeter IT-Ressourcen und sonstiger Werkzeuge dient (vgl. Abbildung 9).

Die eigentlichen Verwaltungsprozesse stehen im Mittelpunkt des Sichtenkonzepts der PICTURE-Methode. Im Zusammenhang der öffentlichen Verwaltung stehen Prozesse für die Erbringung einer sachlich abgeschlossenen Verwaltungsleistung. Sie lassen sich in Teilprozesse untergliedern, welche eine abgegrenzte fachliche Aufgabe erfüllen und somit von einer bestimmten Organisationseinheit durchgeführt werden. Prozesse sind also sozusagen nur „zusammengesetzte“ Teilprozessen. Um alternative Abläufe, welche z. B. aufgrund unterschiedlicher Ausprägungen der zugrunde liegenden Leistungen zustande kommen, in Teilprozessen abzubilden, können mit den verschiedenen Bausteintypen verschiedene Varianten von Teilprozessen gebildet werden.



Abbildung 9 - PICTURE-Sichten der Prozessmodellierung (Quelle:BECKER; ALGERMISSEN; FALK (2009), S.64)

Die 24 zur PICTURE-Methode gehörenden Prozessbausteine werden in fünf Gruppen unterteilt, die Bausteine desselben Aufgabentyps bündeln (vgl. Abbildung 10). In der ersten Gruppe finden sich die Prozessbausteine, welche die Aktivitäten der Schriftlichkeit der Verwaltungsarbeit abbilden. Alle Aktivitäten, die mit der Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten und Informationen befasst sind, sind hier zusammengefasst. In der zweiten Gruppe sind die Prozessbausteine zusammengefasst durch die sich Informationsflüsse zwischen der den Prozess durchführenden und anderen beteiligten Organisationseinheiten darstellen lassen. Die abgebildeten Aktivitäten dienen der Durchführung der aufgrund der arbeitsteiligen Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung notwendigen Informationsbeziehungen zwischen Verwaltungseinrichtungen.

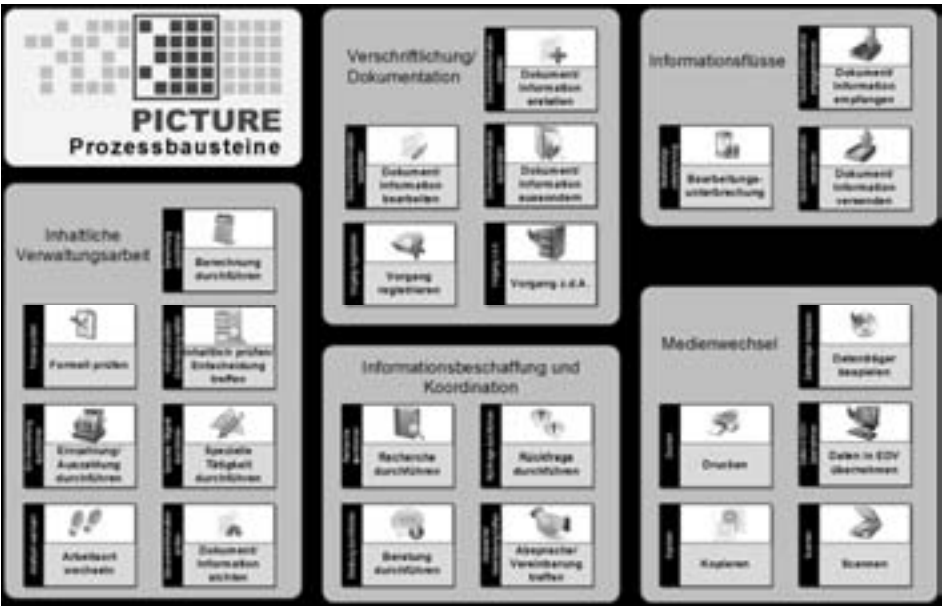


Abbildung 10 - Die PICTURE-Prozessbausteine (Quelle: PICTURE GmbH (2009))

Die eigentliche inhaltliche Verwaltungsarbeit wird von den Bausteinen der dritten Gruppe repräsentiert. Diese Aktivitäten beinhalten als einzige Entscheidungskompetenzen und betreffen den Kern des Verwaltungshandelns. Die Prozessbausteine, welche die Aktivitäten betreffen, die mit dem Wechsel von informationstragenden Medien im Laufe des Verwaltungsprozessen zusammenhängen, finden sich in der vierten Gruppe. Die fünfte und letzte Gruppe von Prozessbausteinen umfasst Aktivitäten, die der Informationsbeschaffung und Koordination zur Unterstützung der Verwaltungsarbeit und zur Abstimmung mit Dritten dienen. Einige von den Bausteinen eignen sich als Schnittstellenbausteine „Dokument/Information weiterleiten“, „Dokument/Information geht aus“, „Rückfrage durchführen“ und „Absprache/Vereinbarung treffen“ durch diese können Teilprozesse in anderen Organisationseinheiten angestoßen werden. Auf diesem Weg lassen sich parallele und gemeinsame Bearbeitung von Geschäftsvorfällen abbilden.

Im Bezug auf die Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie und die hierfür unerlässliche Auseinandersetzung mit Verwaltungsprozessen ist die PICTURE-Methode mit einigen Vorteilen ausgestattet:

Es werden festgelegte Prozessbausteine zur Modellierung verwendet, welche von Verwaltungsmitarbeitern direkt verstanden werden können, da sich der Fachsprache von öffentlichen Verwaltungen bedienen (z. B. „Formelle Prüfung“ oder „Vorgang weiterleiten“). Mithilfe dieser Bausteine können Verwaltungsprozesse nach dem „Lego-Prinzip“ zusammengesteckt werden, das macht die Modellerstellung einfach und verständlich und dies ist schon ein großer Schritt in die Richtung der Schaffung einer geeigneten Informationsbasis für einen einheitlichen Ansprechpartner. Durch die Verwendung der Prozessbausteine und die Festlegung der Beschreibungsebenen „Produkt“, „Prozess“ und „Teilprozess“, wird die Prozessbeschreibung nicht nur formell, sondern auch inhaltlich standardisiert. Somit wird eine bessere Vergleichbarkeit und Analysierbarkeit erreicht und auf diese Weise Willkür reduziert. Besonders vorteilhaft daran ist, dass sich eine verteilte Modellbeschreibung bei gleichzeitig gesicherter Vergleichbarkeit realisieren lässt. Dies ist sowohl ein wichtiger Erfolgsfaktor für den Einsatz der so erstellten Modelle im Kontext der Prozessoptimierung und –unterstützung als auch für die Zwecke des einheitlichen Ansprechpartners. Die einheitliche und einfache Beschreibung der Verwaltungsprozesse durch die Bausteine ermöglicht es, dass Leitungsstellen und Mitarbeiter selbstständig ihre Prozesse aufnehmen und mit der PICTURE-Methode dokumentieren können. Die Mitarbeiter werden auf diese Weise in das Modernisierungsprojekt integriert, was somit auch automatisch zu mehr Akzeptanz der Neuerungen führt und Berührungsängste minimiert. Ein weiterer Vorteil dieses Vorgehens liegt darin, dass das Prozesswissen an der Stelle aufgenommen wird an der es vorliegt. Auf diese Weise können die Informationserfassungslostien für den einheitlichen Ansprechpartner gering gehalten werden. Durch die Vorabdefinition der Prozessbausteine bildet das spätere Modell genau die Sachverhalte ab, die für die spätere Nutzung benötigt werden, dadurch wird der Aufwand der Erstellung der Prozessmodelle so gering wie möglich gehalten. Eine standardisierte Beschreibung und die arbeitsteilige Aufnahme der Prozesse durch die Einbeziehung der Mitarbeiter sorgt dafür, dass nicht nur vereinzelte Prozesse, sondern nahezu die gesamte Prozesslandschaft erfasst und dokumentiert werden kann. Die macht es möglich Abhängigkeiten und Gemeinsamkeiten über die gesamte Verwaltung hinweg zu identifizieren und sowie diese einheitlich und konsistent zu optimieren. Modernisierungsmaßnahmen greifen somit nicht nur lokal, sondern ämterübergreifend.

In Bezug auf die EU-Dienstleistungsrichtlinie lässt sich dieser Vorteil sogar deutschlandweit bzw. europaweit realisieren. Für eine gleichmäßige Informationsversorgung durch ggf. verschiedene Ansprechpartner ist eine standardisierte Prozesslandschaft notwendig. Die Integration dezentral erstellter Modelle zu einem Gesamtmodell wird durch die vorgegebenen Prozessbausteine möglich [BRW07, S. 154]. Außerdem wird damit die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit gesteigert, wodurch verschiedene Nutzer in die Lage versetzt werden, ein gemeinsames Prozessverständnis zu entwickeln [PG05].

Die PICTURE-Methode beinhaltet ebenfalls eine prozessorientierte Handlungsanleitung, die auf die öffentliche Verwaltung zugeschnitten ist. Diese kann so angepasst werden, dass für eine konkrete Projektdefinition, die Planung von Arbeitsschritten und Rollenverteilungen vorgenommen werden können.

Die Realisierung beider Projekte beinhaltet komplexe, verteilte und hochgradig voneinander abhängige Herausforderungen. Hierzu ist gerade im Bereich der Prozesserschaffung

ein methodisches Vorgehen, welches diese Aspekte berücksichtigt, von entscheidender Bedeutung.

4 Fazit und Ausblick

Die PICTURE-Methode stellt also ein effektives Werkzeug für öffentliche Verwaltungen da, um die für die EU-Dienstleistungsrichtlinie relevanten Informationen aufzunehmen und bereitzustellen. Doch das ist noch nicht ausreichend, diese Informationen müssen auf ihrer Grundlage auch über die EU-Dienstleistungsrichtlinie hinaus, konsequent die Optimierung der bestehenden Prozesse vorantreiben, denn nichts ist für eine Organisation lähmender als einer Analyse –aus welchen Aspekt auch immer- eine neue Analyse und wieder eine neue Analyse folgen zu lassen, statt die identifizierten Potenziale und Herausforderung aktiv anzugehen.

Um sich nicht von diesem Analyse-Paralyse-Syndrom handlungsunfähig machen zu lassen, ist es notwendig, die identifizierten Verbesserungspotenziale konsequent umzusetzen und auch kleinere Verbesserungen anzugehen. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie ist nicht als lästige Pflicht zur Beschäftigung mit Prozessen, sondern als Chance für die Etablierung einer neuen, ganzheitlichen Sicht auf die Verwaltungsabläufe zu begreifen.

Literaturverzeichnis

- [Al06] ALGERMISSEN, L.: Werkzeug zur Beurteilung von IT-Investitionsentscheidungen. In: *Innovative Verwaltung*, 28 (2006) 4, S. 40-41.
- [ADFN05] ALGERMISSEN, L.; DELFMANN, P.; FALK, T.; NIEHAVES, B.: Priorisierung von Geschäftsprozessen für die prozessorientierte Reorganisation in öffentlichen Verwaltungen. In: *Prozessmanagement - Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung*. Hrsg.: J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann. 5. Aufl., Berlin 2005, S. 565-587.
- [BRW07] BAACKE, L.; ROHNER, P.; WINTER, R.: Aggregation of Reference Process Building Blocks to Improve Modeling in Public Administrations. In: *Proceedings of the Electronic Government*, 6th International EGOV Conference. 2007.
- [BAF09] BECKER, J.; ALGERMISSEN, L.; FALK, T.: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung - Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*. Berlin, Heidelberg 2009.
- [BAPR07] BECKER, J.; ALGERMISSEN, L.; PFEIFFER, D.; RÄCKERS, M.: Bausteinbasierte Modellierung von Prozesslandschaften mit der PICTURE-Methode am Beispiel der Universitätsverwaltung Münster. In: *Wirtschaftsinformatik* 49 (2007), S.267-279.
- [BK05] BECKER, J.; KAHN, D.: Der Prozess im Fokus. In: *Prozessmanagement - Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung*. Hrsg.: J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann. 5. Aufl., Berlin 2005, S. 3-16.
- [EU03] EUROPÄISCHE UNION - AUSSCHUSS DER REGIONEN: Befugnisübertragung im europäischen Entscheidungsprozess. In: Nr. Brüssel 2003.
- [IN06] INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT: *Deutschland in Zahlen 2006*. Köln 2006.
- [JS02] JOSWIG, M.; STEMBER, J.: *E-Government und Qualitätsmanagement - Innovationen durch das Internet und Beispiele für Qualitätsoffensiven in der öffentlichen Verwaltung*. Kronach 2002.
- [KG94] KGST: *Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten*. In: Nr. Köln 1994.

- [KG97] KGST: KGSt-Produktbuch für Gemeinden, Städte und Kreise. In: KGSt Bericht, Nr. 5. Köln 1997.
- [KBZ93] KLOPSCH, G.; BODEM, U.; ZORN, E.: Anforderungen an eine elektronische Vorgangsbearbeitung (Basiskatalog). Berlin 1993.
- [Kn99] KNAACK, I.: Die Einführung von Vorgangsbearbeitungssystemen in der öffentlichen Verwaltung als IT-organisatorischer Gestaltungsprozeß (Dissertation Universität Berlin). Berlin 1999.
- [La04] LANDSBERG, W.: eGovernment in Kommunen - Grundlagen und Orientierungshilfen. Heidelberg 2004.
- [OV06] O. V.: Richtlinie 2006/123/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt. 2006.
- [PG05] PFEIFFER, D.; GEHLERT, A.: A framework for comparing conceptual models. In: Proceedings of the Proceedings of the Workshop on Enterprise Modelling and Information Systems Architectures (EMISA 2005). Hrsg.: J. Dessel, U. Frank. Klagenfurt 2005, S. 108-122.
- [SP03] SCHEDLER, K.; PROELLER, I.: New Public Management. 2. Aufl., Bern 2003.
- [Sc92] SCHEER, A.-W.: Architektur integrierter Informationssysteme. Berlin 1992.
- [SV94] SCHOLZ, R.; VROHLINGS, A.: Prozess-Struktur-Transparenz. In: Prozessmanagement. Hrsg.: M. Gaitanides, R. Scholz, A. Vrohlings, M. Raster. München 1994a, S. 37-46.
- [SC94] SCHOLZ, R.; VROHLINGS, A.: Realisierung von Prozessmanagement. In: Prozessmanagement. Hrsg.: M. Gaitanides, R. Scholz, A. Vrohlings, M. Raster. München u. a. 1994b, S. 21-36.