

Prozessorientierte Verwaltung – Status quo und Forschungslücken

Jörg Becker¹, Sara Hofmann¹, Marlen Jurisch², Ralf Knackstedt¹,
Helmut Krcmar², Michael Räckers¹, Irina Thome¹, Petra Wolf²

¹Westfälische Wilhelms-Universität Münster
European Research Center for
Information Systems
Leonardo-Campus 3, 48149 Münster
{vorname.nachname}@ercis.uni-muenster.de

²Technische Universität München
Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik
Boltzmannstr. 3, 85748 Garching bei München
{marlen.jurisch|petra.wolf|krcmar}@in.tum.de

Abstract: Geschäftsprozesse rücken zunehmend ins Zentrum der Modernisierungsbemühungen in öffentlichen Verwaltungen. An vielen Standorten und in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wird an dem Thema der prozessorientierten Verwaltung geforscht. Das Ziel der diesem Beitrag zugrunde liegenden Studie ist es, den Status quo der Forschung aufzuzeigen sowie Forschungslücken und Synergiepotenziale zu identifizieren. Die Auswertung von 155 Forschungsergebnissen aus den letzten zehn Jahren führt zu insgesamt 14 konkreten Handlungsempfehlungen, sowohl die Forschung selbst als auch die Art, wie Forschungsprojekte durchgeführt werden, betreffend. Als Instrument zur Datenanalyse wurde die Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“ eingesetzt, eine browserbasierte Software, in der die Forschungsergebnisse zur prozessorientierten Verwaltung strukturiert gespeichert werden. Auf einer interaktiven Landkarte wird angezeigt, an welchen Standorten zu welchen Themen geforscht und entwickelt wird.

1 Einleitung

Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen und zwischen Wirtschaft und Verwaltung sind Gegenstand vielfältiger Forschungsprojekte in den vergangenen Jahren (vgl. [Be10][WJK10]). Die verstärkte Orientierung in den deutschen Verwaltungen hin zu einer ablauforganisatorischen Betrachtung und damit einhergehend eine – zumindest teilweise – Abkehr von den Prinzipien des Verwaltungshandelns von Max Weber [We22] lässt sich im Wesentlichen an verwaltungsintern begründbaren Defiziten festmachen, deren Adressierung durch eine Betrachtung der Geschäftsprozesse möglich

scheint [BAF09]. Diese Bestrebungen lassen sich unter dem Begriff der Prozessorientierung subsumieren.

Das Thema der prozessorientierten Verwaltung birgt Forschungsfragen für viele unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen [Ha07]. Die einzelnen Disziplinen zeichnen sich durch eigene Terminologien, Projekt- und Publikationskulturen aus. Dies bedeutet, dass jede Disziplin ihre Forschungsergebnisse in eigenen Fachzeitschriften publiziert und auf speziellen Tagungen präsentiert, die von den anderen Disziplinen nur teilweise beziehungsweise gar nicht zur Kenntnis genommen werden [He10]. Dieser Umstand erschwert es, einen Überblick über die Forschungsergebnisse zur prozessorientierten Verwaltung zu erlangen. Drei Zielgruppen der Forschungsergebnisse können hier unterschieden werden:

1. *Verwaltungs- und Unternehmenspraxis*: Für die Mitarbeiter in Unternehmen und Verwaltungen ist es so gut wie unmöglich, alle für sie relevanten Forschungsergebnisse zu identifizieren. Problemlösungen, die gegebenenfalls schon entwickelt wurden, kommen so nicht zu einem flächendeckenden und schnellen Einsatz.
2. *Wissenschaft*: Auch in der Wissenschaft besteht die Gefahr, dass aufgrund der getrennten Begriffswelten und Publikationskulturen bereits erzielte Arbeitsergebnisse unbekannt bleiben. Die mehrfache Entwicklung ähnlicher Problemlösungsansätze und die Durchführung redundanter empirischer Untersuchungen sind die Folge. Synergiepotenziale von Arbeitsgruppen unterschiedlicher Disziplinen bleiben ungenutzt, interdisziplinäre Ansätze werden erschwert.
3. *Forschungsförderung*: Der Mangel an einem disziplinenübergreifenden Überblick über Ergebnisse der prozessorientierten Verwaltung erschwert es, bestehende Lücken in der Forschungsagenda und im Vergleich dazu übermäßig bearbeitete Schwerpunkte der Forschung gezielt zu identifizieren.

Um einen Überblick sowie eine disziplinenübergreifende Orientierungshilfe für die Forschung zu Prozessen in Verwaltungen und Prozessketten zwischen Verwaltungen und anderen Akteuren zu schaffen, wurde die Forschungslandkarte zur prozessorientierten Verwaltung erarbeitet [Be11]. Ziel dieses Beitrags ist es, ausgewählte Ergebnisse vorzustellen und auf dieser Basis spezifische Handlungsempfehlungen für die prozessorientierte Verwaltung abzuleiten.

Im Folgenden wird in Abschnitt 2 zunächst das methodische Vorgehen zur Datenerhebung beschrieben, die Ergebnisse der Auswertung der Datenbasis und konkrete Handlungsempfehlungen werden in Abschnitt 3 aufgezeigt. Abschnitt 4 fasst den Beitrag zusammen und gibt einen Ausblick auf zukünftige Forschung.

2 Methodisches Vorgehen zur Datenerhebung

Die Konzeption und Durchführung der Datenerhebung wurde in Anlehnung an das Vorgehen von vom Brocke et al. [Br09] in mehreren Schritten durchgeführt.

In der ersten Phase der Datenerhebung wurde multimethodisch gezielt nach Forschungsergebnissen zum Thema „Prozessorientierte Verwaltung“ gesucht. Dabei wurden folgende Kriterien angesetzt, um den gefundenen Beitrag in die Datenbasis aufzunehmen: (1) Das Forschungsergebnis musste aus dem Bereich der prozessorientierten Verwaltung stammen und (2) das Ergebnis musste sich auf Deutschland beziehen oder der Forscher musste in Deutschland forschen beziehungsweise arbeiten.

Für die anschließende, breite Datenerhebung wurden auf Basis der ersten Ergebnisse Suchbegriffe in deutscher und englischer Sprache generiert und durch eine Expertenbefragung ergänzt. Mit Hilfe dieser Suchbegriffe wurde in den Projekt- und Literaturdatenbanken nach weiteren einschlägigen Beiträgen recherchiert. Hierzu zählten Konferenzen aus dem Bereich der Wirtschaftsinformatik, Verwaltungsfachtagungen sowie E-Government-Konferenzen. Auf Basis der identifizierten Forschungsergebnisse wurde eine Schneeballsuche durchgeführt, welche über die Verknüpfung von bekannten Forschungsergebnissen, Projekten, Forschern und Publikationen weitere Informationen lieferte (beispielsweise Forschungsergebnisse aus identifizierten Projekten, welche nicht durch die gefundenen Publikationen abgedeckt wurden).

Zur Verifikation der erhobenen Daten wurden in einem letzten Schritt die identifizierten Forscher aus dem Themenfeld der prozessorientierten Verwaltung einbezogen. Zum Zweck der Qualitätssicherung der Datenbasis wurden sie gebeten, die über ihre Forschungstätigkeit erhobenen Daten im Forschungsportal zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren.

Durch Auswertung der im Rahmen dieser Befragung ermittelten Verweise auf weitere Forscher beziehungsweise Institutionen konnte die Datenbasis erneut ausgeweitet werden. Bis zum Stichtag 14. April 2011 wurden 115 Projekte und 155 Forschungsergebnisse erfasst. Ebenso wurden 143 Organisationen, 215 Personen und 104 Publikationen ermittelt. Unter Zuhilfenahme der Berichtsfunktion des genutzten Forschungsportals wurden die gesammelten Daten ausgewertet und Analysen erstellt.

3 Status quo und Forschungslücken

In diesem Abschnitt werden der aktuelle Stand der Forschung zur prozessorientierten Verwaltung sowie daraus abgeleitete Forschungslücken dargestellt, die sich aus den Auswertungen der Datenbasis ergeben. Dabei werden diese anhand der wichtigsten zukünftig zu adressierenden Felder strukturiert. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wurden Handlungsempfehlungen für zukünftige Forschungsprojekte abgeleitet. Insgesamt konnten 14 Forschungsfelder bzw. Handlungsbereiche identifiziert werden, die sich auf die Forschungsinhalte, aber auch auf strukturelle Aspekte der Forschung beziehen. In diesem Beitrag werden neben dem strukturellen Aspekt der *Vernetzung von Forschungsinstitutionen* insbesondere die Handlungsbereiche *Standardisierung und Harmonisierung*, *Prozessketten*, *Schnittstellen zu spezifischen Akteuren*, *Langfristigkeit und Kontinuität des Prozessmanagements*, *Integration der Finanzflusssicht in das Prozessmanagement* und *Prozessmanagement und Recht* vorgestellt. Die weiteren in der Studie identifizierten Forschungsfelder werden im Ausblick des Beitrags aufgegriffen.

Vernetzung von Forschungsinstitutionen

Die derzeitige Vernetzung von Forschungsinstitutionen im deutschsprachigen Raum, die sich mit der prozessorientierten Verwaltung beschäftigen, ist gering. So sind beispielsweise knapp 47% (67 der 143 Organisationen) der aufgelisteten Forschungsorganisationen nicht durch ein Forschungsergebnis mit einer anderen Institution vernetzt. Die Dichte des gesamten Netzwerkes beträgt 2.81%, gemessen als Anzahl der tatsächlich existierenden Kooperationen geteilt durch die Anzahl der theoretisch möglichen Kooperationsbeziehungen.

Die geographische Auswertung lässt sich durch eine Darstellung der Vernetzung der Forschungslandschaft in der prozessorientierten Verwaltung ergänzen (Abbildung 1). Der Großteil der 285 Verknüpfungen besteht aus schwachen Kooperationen, das heißt Institutionen, die über maximal zwei Forschungsergebnisse miteinander kooperieren. Die Intensität der Vernetzung von Forschungsinstitutionen der prozessorientierten Verwaltung kann dementsprechend als eher gering eingeschätzt werden.



Abbildung 1: Geographische Darstellung der institutionellen Vernetzung

Die Daten spiegeln damit eine verhältnismäßig stark isolierte Forschung im Bereich der prozessorientierten Verwaltung wider. Synergiepotenziale, die die Zusammenarbeit verschiedener Experten mit sich brächte, bleiben so ungenutzt. Durch eine verbesserte Kooperation zwischen verschiedenen Institutionen und Forschern würden die erzielten Resultate schneller kommuniziert und zur Anwendung gebracht sowie die Zahl redundanter Forschungsaktivitäten verringert.

Handlungsempfehlung 1: Die Forschungsinstitutionen, die im Themenfeld der prozessorientierten Verwaltung arbeiten, sollten verstärkt miteinander kollaborieren.

Standardisierung und Harmonisierung

Ein wichtiges Handlungsfeld, das sich aus der Analyse verschiedener Dimensionen ergibt, ist das der Standardisierung und Harmonisierung. Nur wenige Forschungsergebnisse haben die Entwicklung von Interoperabilitätsstandards sowie Harmonisierungsinitiativen zum Ziel. Generell werden wenige Standards eingesetzt beziehungsweise ist deren Einsatz schlecht dokumentiert. Bisherige Forschungsergebnisse haben wenig Einfluss auf Standardisierungen, was das Bild der vielen Insellösungen unterstützt [Ba01]. Dazu wurden bei der Erfassung der Daten für die vorgelegte Studie die Teildimensionen *IT-Sicherheitsstandard (OSCI-Transport 2.0, sonstige Sicherheitsstandards)*, *Modellierungsstandard (BPMN, EPK, UML)*, *XÖV (Ausländerwesen, DatML/RAW Gewerbe, XBau, XDomea, XFinanz, XJustiz, XKasse, XKfz, XMeld, XPersonenstand, XPlanung, XSozial, XStatistik)*, *Weitere Interoperabilitätsstandard (Fachspezifisch, Fachübergreifend, Fachunabhängig)* und *Sonstige Standards* unterschieden. Zusätzlich ist auch die freie Eingabe eines berücksichtigten Standards in einem Textfeld möglich.

Die Auswertung in Bezug auf genutzte Standards ergibt, dass bei 79% der Forschungsergebnisse keine Zuordnung zu einem spezifischen Standard vorgenommen werden konnte. Dies bedeutet, dass in den Informationen, die zu einem Forschungsergebnis gefunden werden konnten, keinerlei Bezug auf die Nutzung von Standards oder die Entwicklung beziehungsweise Beeinflussung von Standards genommen wurde. Ebenso haben die Forscher selbst, die in die Befüllung des Forschungsportals eingebunden wurden, keine Hinweise auf genutzte, entwickelte oder beeinflusste Standards vermerkt.

So adressiert lediglich 1 Forschungsergebnis (1%) einen IT-Sicherheitsstandard, 6 Forschungsergebnisse (4%) verwenden diverse Modellierungsstandards. Die XÖV-Standards finden ebenfalls in nur sehr wenigen Forschungsergebnissen (5%) Anwendung. Auch werden nur bei 5 Forschungsergebnissen Interoperabilitätsstandards adressiert. Auf die Teildimension „Sonstige Standards“ entfallen 11 Forschungsergebnisse. Generell ist nun die Frage zu stellen, ob die bisher verfügbaren Standards nicht praxistauglich sind und deshalb nicht verwendet beziehungsweise adressiert werden oder ob es auf der anderen Seite so viele Standards beziehungsweise vergleichbare Konzepte gibt, dass sich keine wirklichen Standards ausgebildet haben. Dies wäre in weiterführenden Untersuchungen zu beantworten und stellt eine offene Frage dar.

Ähnlich wie im Bereich der genutzten Standards verhält es sich bei der Frage nach dem Einfluss auf Standardisierungsverfahren aus den untersuchten Projekten heraus. 134 Forschungsergebnisse sind in keine Standardisierungs- beziehungsweise Normungsinitiative eingeflossen. 7 Forschungsergebnisse sind in nationale Verfahren (Deutschland) eingeflossen, davon 4 in XÖV und 3 in „sonstige Standardisierungsverfahren“. In multinationale Verfahren sind 4 Ergebnisse eingegangen, 2 davon in CEN (Europäisches Komitee für Normung), die weiteren in „sonstige multinationale Standardisierungsverfahren“.

Bei der zukünftigen Entwicklung von Richtlinien, Verordnungen und Gesetzen sollten Standardisierungs- und Harmonisierungsverfahren beteiligt sein. In der E-Government-Literatur wird ebenfalls festgestellt, dass ein Grund für den geringen Fortschritt vieler E-Government-Bemühungen die mangelnde Interoperabilität und Integration von Systemen ist [K104]. Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden, die in Zukunft immer wichtiger wird, lässt sich nur durch einheitliche Austauschstandards verwirklichen [Ja11]. Durch erhöhte Berücksichtigung von Standards und Harmonisierungsiniciativen in der Forschung könnte dieses Ziel wirksam unterstützt werden.

Handlungsempfehlung 2: Forschungsprojekte sollten vermehrt auf Standards zurückgreifen beziehungsweise an der Entwicklung von Standards mitwirken, um so zur Harmonisierung im Prozessmanagement beizutragen.

Prozessketten

Ein Forschungsfeld mit zunehmender Bedeutung sind Prozessketten. Diese Dimension verdeutlicht, inwieweit die Forschungsergebnisse im Bereich der prozessorientierten Verwaltung andere, neben der Verwaltung beteiligte Akteure in die Prozesse einbinden oder ob vornehmlich „Insellösungen“ entstehen, die ausschließlich die Verwaltung berücksichtigen. Darüber hinaus wird ersichtlich, welche Prozesskettenausschnitte in der bisherigen Forschung besonders betrachtet werden, welche Beziehungen bisher vernachlässigt wurden und ob es viele Ergebnisse gibt, die die gesamte Prozesskette berücksichtigen.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass die Mehrheit der Forschungsergebnisse andere Akteure als nur die betrachtete Verwaltung selbst einbezieht. Nur 22 Forschungsergebnisse finden lediglich innerhalb einer Verwaltung Anwendung. Weitere 67 beziehen sich auf die Zusammenarbeit mehrerer Verwaltungen. Externe Akteure spielen in der Mehrzahl der Forschungsergebnisse eine Rolle: Unternehmen werden in 74 Forschungsergebnissen einbezogen, Bürger in 64 und soziale Einrichtungen in 25.

Ein anderes Bild ergeben die Daten in Bezug auf die Interoperabilität. Zu 49% der untersuchten Forschungsergebnisse wurde keine Angabe in der Dimension „Prozessketteninteroperabilität“ gemacht beziehungsweise das Thema Interoperabilität spielte keine Rolle. Von den 48%, für die eine Klassifizierung vorliegt, befassen sich 15 Forschungsergebnisse mit staatsgrenzenübergreifenden Prozessketten. Weitere 31 haben die Angabe „ländergrenzenübergreifend“. Den Schwerpunkt bilden mit 45 Nennungen fachbereichsgrenzenübergreifende Prozessketten. Nur sieben der Forschungsergebnisse befassen sich mit der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsgruppen.

Die Daten zeigen, dass die Relevanz dieses vergleichsweise jungen Themas bereits von einigen Forschern erkannt wurde [WJK10]. Allerdings gibt es hier noch viel Potenzial, den Datenaustausch zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Kunden zu verbessern. Bisherige Forschungsaktivitäten und -ergebnisse sind noch stärker zu vernetzen, um ausgehend von den identifizierten methodischen, organisatorischen, rechtlichen und technischen Fragestellungen vertiefte Forschungsarbeiten anzustoßen.

Darüber hinaus könnte die Analyse von Fachlichkeiten auf kommunaler sowie Bundes- und Landesebene, die besonders stark in Prozessketten eingebunden sind, zeigen, ob

Fachlichkeiten mit bestimmten Eigenschaften sich besonders für die Prozesskettenintegration eignen. Zukünftige Forschungsprojekte sollten somit durch weitergehende Untersuchungen zur Verwirklichung des Potenzials durchgängiger Prozessketten beitragen.

Handlungsempfehlung 3: Die Arbeiten zur Entwicklung standardisierter, durchgängiger Prozessketten zwischen den Verwaltungen und weiteren Akteuren bedürfen weiterer Forschung.

Schnittstellen zu spezifischen Akteuren

Die Auswertung der Daten hat einen Mangel an Forschungsergebnissen aufgedeckt, die sich auf die Bedürfnisse spezieller Akteure beziehen. Die Analyse der Fachbezogenheit ergibt, dass sich 37% aller Forschungsergebnisse (58 Ergebnisse) auf alle Fachlichkeiten anwenden lassen. 29% aller Ergebnisse (45) lassen sich auf mehrere Fachlichkeiten anwenden und knapp 19% (29) beziehen sich ausschließlich auf eine einzelne Fachlichkeit.

Die Analyse der adressierten Fachlichkeiten speziell auf kommunaler Ebene ergibt, dass sich über 63% (98 Ergebnisse) aller Forschungsergebnisse keiner spezifischen Fachlichkeit zuordnen lassen. Es gibt elf Nennungen im Umweltschutz, sechs im Einwohnermeldewesen, jeweils fünf im Bereich des Bürgerservices und Feuer- beziehungsweise Zivilschutz, eine Nennung im Friedhofswesen, je drei Nennungen in den Fachlichkeiten Bauordnung/Bauverwaltung, Gesundheit sowie Gewerbe und jeweils zwei Nennungen im Bereich Soziales sowie in der zentralen Verwaltung. Darüber hinaus richtet sich jeweils ein Forschungsergebnis an die Fachlichkeiten Entsorgung, Hochbau- und Gebäudemanagement, Kämmerei, Kinder, Jugend und Familie, Kultur, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Stadtplanung, Statistik und Wahlen sowie Steuern. Darüber hinaus gibt es elf weitere Nennungen im Bereich der sonstigen Fachlichkeiten auf kommunaler Ebene. Die hohe Anzahl Forschungsergebnisse, die auf alle Fachlichkeiten anwendbar sind, unterstreicht, dass viele Forschungsergebnisse verhältnismäßig unspezifisch ausgelegt sind und prinzipiell in verschiedensten Anwendungskontexten eingesetzt werden können.

Das betrifft zum einen die Besonderheiten einzelner Fachlichkeiten, die selten berücksichtigt werden, was sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Bundes- und Landesebene zutrifft. Dies ist nicht zwangsweise als schlecht zu beurteilen, da diese eher generisch angelegten Lösungen Bestrebungen der Standardisierung nicht nur von IT, sondern gegebenenfalls auch von Abläufen vereinfachen und auch die Wiederverwendung unterstützen. Allerdings zeigt die Analyse in den betreffenden Dimensionen, dass dies bisher nicht erfolgt.

Besonders deutlich aber wird der generelle Ansatz und daraus abgeleitete Mangel an spezifischen Forschungsergebnissen im Bereich der Schnittstellen zu Unternehmen. So wird nur wenig auf die Bedürfnisse von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen eingegangen. 76% der Forschungsergebnisse weisen gar keinen Bezug zu Unternehmen auf. Häufig wird die Unternehmenssicht allgemein betrachtet, ohne dass Unterschiede und Spezifika in den Anforderungen verschiedener Unternehmenstypen untersucht werden. Durch weitergehende Analysen hinsichtlich dieser speziellen Bedürfnisse und

Eigenschaften könnten zukünftige Forschungsprojekte ein besseres Verständnis der beteiligten Akteure und Unternehmen unterstützen.

Handlungsempfehlung 4: Besonderheiten der Schnittstellen zu spezifischen Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung sollten gezielter erforscht werden.

Langfristigkeit und Kontinuität des Prozessmanagements

Im Bereich des Prozessmanagements werden vor allem Prozessverbesserungen und Umsetzungen erarbeitet. Die Strategieentwicklung sowie auch das kontinuierliche Prozessmanagement werden in den erfassten Forschungsergebnissen kaum betrachtet (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Phasen des Prozessmanagements

Für diese Schlussfolgerung spricht insbesondere, dass das kontinuierliche Prozessmanagement im Vergleich zu anderen Phasen des Prozessmanagements in der Forschungslandkarte selten von Forschungsergebnissen abgedeckt wird. Angesichts des inhaltlichen und methodischen Facettenreichtums der Verstetigung des Prozessmanagements tritt hier ein relativ deutliches Defizit in der bisherigen Forschung zu Tage. Insbesondere stellt sich die Frage, wie sich diese Lücke begründet. Wie die Auswertung weiterer Dimensionen es bereits nahelegt, kann vermutet werden, dass die prozessorientierte Verwaltung gegenwärtig noch stark von ad-hoc-Maßnahmen geprägt ist und deshalb Forschungsfragen des Prozessmanagements mit langfristiger beziehungsweise grundlegender Bedeutung noch nicht in den Vordergrund drängen.

Für diese Diagnose sprechen auch die noch geringe Bedeutung der Vorbereitung der Prozessmodellierung und die allmählich in den Fokus rückende Strategieentwicklung. Es ist zu erwarten, dass mit zunehmender Reife des Prozessmanagements in Verwaltungen die genannten Themen vermehrt auf Interesse in der Forschung und Praxis treffen werden. Darüber hinaus benötigen einige Forschungsziele, wie beispielsweise die Einführung von Wissensmanagement oder die Förderung der Innovationsfähigkeit, ein

kontinuierliches Prozessmanagement als Basis [Da10]. Da für den nachhaltigen Erfolg von Projekten im Bereich der prozessorientierten Verwaltung das Prozessmanagement langfristig aufgestellt sein muss, besteht hier ein dringender Bedarf, die Strategiewicklung im Bereich des Prozessmanagements sowie das vor allem sehr wichtige Verstetigen des Prozessmanagements zu vertiefen.

Handlungsempfehlung 5: Die Forschung zur prozessorientierten Verwaltung sollte zukünftig insbesondere die langfristige und kontinuierliche Etablierung des Prozessmanagements adressieren.

Integration der Finanzflussicht in das Prozessmanagement

Im Rahmen der prozessorientierten Verwaltung dominiert bei den Forschungsergebnissen die technische Perspektive. Die überwiegende Mehrheit der Forschungsergebnisse (60%) hat Datenflüsse zum Gegenstand. Eine immer noch signifikante Menge von 20% beschäftigt sich mit Kontrollflüssen, die häufig mit einem entsprechenden Datenfluss einhergehen. Finanz- und Materialflüsse folgen mit zwölf beziehungsweise sieben Nennungen, was 8% beziehungsweise 5% der untersuchten Forschungsergebnisse ausmacht.

Die starke Konzentration auf Datenflüsse spiegelt den informations- und datengetriebenen Charakter von Verwaltungsdienstleistungen wider. Mit dem Datenfluss wird in der Regel zugleich ein wesentlicher Teil der Kontrollflüsse abgebildet. Ereignisse, die der Kontrolle eines Informationssystems unterliegen und zentrale Konstrukte der Prozesssteuerung und -kontrolle darstellen, werden regelmäßig durch Datenbanksysteme abgebildet. Insofern wird der geringeren Anzahl der Nennungen des Kontrollflusses bei der Klassifizierung der Forschungsergebnisse keine besondere Bedeutung beigemessen. Auch die geringe Betrachtung von Materialflüssen kann nicht notwendigerweise als gravierendes Defizit in der Forschung gewertet werden, da sich nur wenige Abläufe in Verwaltungen hauptsächlich mit materiellen Bewegungen befassen. Daher besteht keine Notwendigkeit, Forschung in diesem Bereich der Wertflüsse zu stärken. Allerdings wird dafür plädiert, zukünftig die Integration der Finanzsicht in das Prozessmanagement stärker voranzutreiben. Monetäre Bewegungen machen einen beträchtlichen Anteil am Verwaltungshandeln aus. Es ist zu vermuten, dass Finanzflüsse in Analogie zur Forschung im Bereich des Supply Chain Management erst in späteren Stadien der Untersuchungen eine Rolle spielen werden [HS01].

Handlungsempfehlung 6: Die Forschung zur prozessorientierten Verwaltung sollte zukünftig die Finanzflussicht innerhalb der Prozesse in den Fokus rücken.

Prozessmanagement und Recht

Die juristische beziehungsweise regulatorische Perspektive wird in Forschungsergebnissen zur prozessorientierten Verwaltung selten eingenommen. Die Analyse der Forschungsergebnisse zeigt jedoch, dass zunehmend auch disziplinenübergreifende Ziele wie die Integration von IT und rechtlichen Aspekten wichtig werden. Die Intensitätsunterschiede, mit denen einzelne Richtlinien, Verordnungen und Gesetze berücksichtigt werden, können als Indiz gegen das Vorliegen einer systematischen Abstimmung von Prozessmanagement und Recht gesehen werden.

Die Statistik dieser Dimension ergibt, dass bei rund der Hälfte (51%) aller Forschungsergebnisse keine Zuordnung zu einer Richtlinie beziehungsweise Verordnung möglich war. Bei 18% der Forschungsergebnisse konnte gänzlich ausgeschlossen werden, dass sie eine Richtlinie, Verordnung oder Gesetz adressieren. Hingegen konnte knapp ein Viertel der Forschungsergebnisse direkt einer oder mehreren nationalen beziehungsweise europäischen Richtlinien beziehungsweise Verordnungen zugeordnet werden. 13 Forschungsergebnisse wurden keiner der vorgegebenen spezifischen Dimensionsausprägungen zugeordnet und fallen in die Kategorie „sonstige europäische Verordnungen, Gesetze etc.“

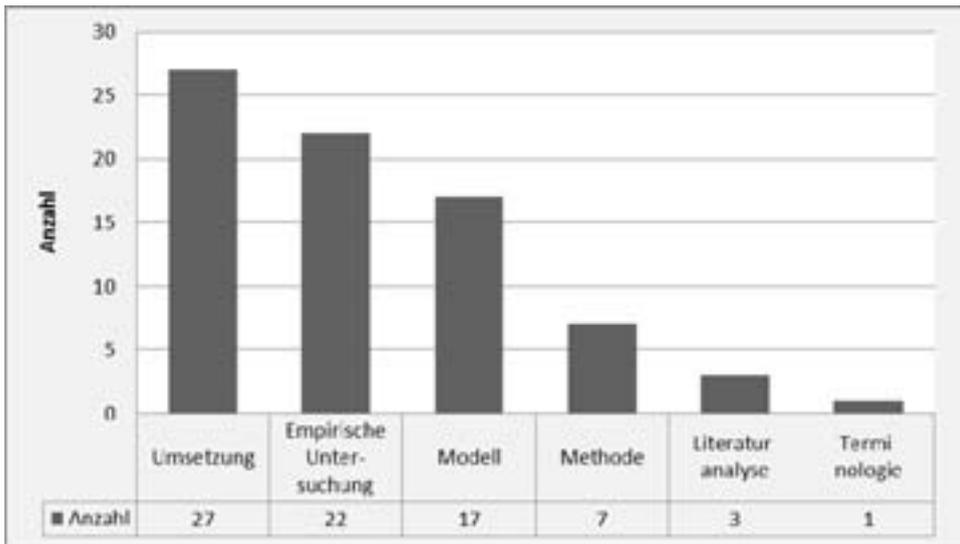


Abbildung 3: Durch Richtlinien angestoßene Forschungsergebnisse je Ergebnistyp

Die EU-DLR ist die am häufigsten referenzierte Richtlinie auf europäischer Ebene. Allerdings konnten bei den europäischen Richtlinien auch wieder neun Forschungsergebnisse keiner der vordefinierten Richtlinien zugeordnet werden und fallen deshalb in die Kategorie „andere europäische Richtlinien“. Innerhalb der deutschen, nationalen Richtlinien ist auffällig, dass keines der Forschungsergebnisse auf die BITV zurückgeht. Hier fallen alle Ergebnisse in die Kategorie „sonstige nationale Richtlinien, Verordnungen, Gesetze etc.“. Damit deckt das vorgegebene Klassifikationsschema auf den verschiedenen Ebenen insgesamt rund ein Zehntel der in den Forschungsergebnissen adressierten Richtlinien und Verordnungen nicht ab.

Darüber hinaus besteht ein relativ ausgeglichenes Verhältnis zwischen den adressierten nationalen (16) und europäischen (20) Richtlinien. Entwicklungsbegleitende Standardisierungen sind besonders wirkungsvoll, wenn sie mit der Verbindung von Prozessmanagement und Recht gekoppelt sind. Von daher ist eine frühzeitige Abstimmung zwischen Prozessmanagement und rechtlichen Rahmenbedingungen empfehlenswert.

Die Datenbasis zeigt ferner, dass einzelne Richtlinien bereits durchaus einen größeren Einfluss auf die Forschung nehmen können. Der Umstand, dass es sich bei den durch Richtlinien angestoßenen Forschungsergebnissen überwiegend um Umsetzungen handelt (vgl. Abbildung 3), legt aber den Schluss nahe, dass die Forschung gegenwärtig überwiegend reaktiv mit den Auswirkungen beziehungsweise der Einhaltung regulatorischer Vorgaben befasst ist.

Handlungsempfehlung 7: Rechtliche Aspekte sollten stärker zum Gegenstand der Prozessmanagementforschung gemacht werden.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Ziel der Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“ ist es, einen disziplinenübergreifenden Status quo der Forschungsaktivitäten in Deutschland aufzuzeigen. Dafür wurden erzielte Forschungsergebnisse systematisch identifiziert, klassifiziert und analysiert. Sowohl Praktikern als auch Wissenschaftlern gleichermaßen soll dies erleichtern, Problemlösungsbeiträge unterschiedlicher Disziplinen gezielt zu identifizieren und zu nutzen sowie Experten für die interdisziplinäre Bearbeitung von Fragestellungen aufzufinden. Durch die Ergebnisse wird deutlich, dass es zwar viele zielführende Methodenentwicklungen, Modelle, Umsetzungen oder Standards gibt, es auf der anderen Seite aber noch viele Probleme zu adressieren gilt. Hervorzuheben ist die bisher noch schwache Vernetzung der Forscher untereinander, die viele Synergiepotenziale brachliegen lässt.

Neben den in diesem Beitrag vorgestellten Handlungsbereichen konnten in der Gesamtstudie weitere Forschungslücken beziehungsweise Handlungsdefizite aufgedeckt werden, der Vollständigkeit sollen diese Handlungsdefizite hier gelistet werden, für eine Vertiefung sei auf [Be11] verwiesen.

So wird bisher kaum an *theoretischen Grundlagen* der prozessorientierten Verwaltung geforscht, überwiegende Forschungsergebnisse sind IT-technische Umsetzungen. Auch der *Einfluss der Forschung auf die Praxis* ist bisher gemessen an den erhobenen Daten eher gering, viele Forschungsergebnisse werden nur in geringem Umfang angewendet. Dies ist vor allem auf eine sehr geringe *Wiederverwendung von Forschungsergebnissen* zurückzuführen. Die meisten Ergebnisse werden nur einmal angewendet und nicht auf andere Verwaltungen übertragen. Während das *Risikomanagement* im betrieblichen Geschäftsprozessmanagement wichtig ist, ist es in der prozessorientierten Verwaltung bislang noch deutlich unterrepräsentiert. Ebenso verhält es sich mit der Berücksichtigung des *Arbeitsmarkts*. Doch um ein erfolgreiches Prozessmanagement in öffentlichen Verwaltungen aufzubauen, bedarf es gut ausgebildeter Fachkräfte.

Schlussendlich werden innerhalb der Forschungsprojekte zur prozessorientierten Verwaltung Aspekte des *Marketings* und des Vermarktens der Ergebnisse sowie Fragen der *Akzeptanz und Erfolgswirkung* der Projekte vernachlässigt. Gerade die letzten Aspekte aufgreifend ist es das Ziel, die Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“ zu einer lebendigen Communityplattform zu entwickeln und so die Arbeit an den identifizierten Handlungsfeldern zu forcieren.

Literaturverzeichnis

- [BAF09] Becker, J., Algermissen, L., Falk, T.: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung – Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management. 2. Aufl., Springer, Berlin u.a., 2009, S. 12 ff.
- [Ba01] Bannister, F.: Dismantling the silos: extracting new value from IT investments in public administration. In: *Information Systems Journal*, 11 (3), 2001, S. 65-84.
- [Br09] vom Brocke, J.; Simons, A.; Niehaves, B.; Riemer, K.; Plattfaut, R.; Cleven, A.: Reconstructing the Giant: On the Importance of Rigour in Documenting the Literature Search Process. In: *Proceedings der European Conference on Information Systems (ECIS)*. Verona, Italy, 2009.
- [Be10] Becker, J.; Pfeiffer, D.; Falk, T.; Räckers, M.: Semantic Business Process Analysis. In (vom Brocke, J. et al. Hrsg.): *International Handbook on Business Process Management*. Springer, Berlin et al., 2010; S. 187-211.
- [Be11] Becker, J.; Heide, T.; Hofmann, S.; Jurisch, M.; Knackstedt, R.; Krcmar, H.; Ley, T.; Räckers, M.; Thome, I.; Wolf, P.: Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“. Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. München/Münster 2011.
- [Da10] Davenport, T.: Process Management for Knowledge Work. In (vom Brocke, J. et al. Hrsg.): *International Handbook on Business Process Management*. Springer, Berlin et al., 2010; S. 187-211.
- [He10] Henckel, D., von Kuczkowski, K., Lau, P., Pahl-Weber, E., Stellmacher, F.: Interdisziplinarität – Transdisziplinarität. In: *Planen- Bauen- Umwelt: Ein Handbuch*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2010.
- [Ha07] Hach, H.: Evaluation und Optimierung kommunaler E-Government Prozesse. Dissertation, Flensburg, 2007.
- [HS01] Holten, R., Schultz, M. B.: Integriertes Controlling für Aufbau, Betrieb und Anpassung von Supply Chains. In: *Wirtschaftsinformatik* 43 (2001) 6, S. 579-492.
- [Ja11] Janssen, M.; Charalabidis, Y.; Kuk, G.; Cresswell, T.: Special Issue on E-government Interoperability, Infrastructure and Architecture: State-of-the-art and Challenges. In: *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 6, 2011.
- [Kl04] Klischewski, R.: Information integration or process integration? How to achieve interoperability in administration. In: *Proceedings 3rd International Conference on Electronic Government (EGOV)*, 2004.
- [We22] Weber, M.: Wesen, Voraussetzung und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft. In (Weber, M. Hrsg.): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr, Tübingen, 1922.
- [WJK10] Wolf, P.; Jurisch, M.; Krcmar, H.: Analyse und Design von Prozessketten. In: (Wimmer, M. et al. Hrsg.): *Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 – Proceedings*. Lecture Notes in Informatics (LNI), Bonn, 2010; S. 29-40.