

**Handlungsleitfaden für ein strategisches und operatives
Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung**

Guideline for a strategic and operational process management in public administration

Lignes directrices pour une gestion des processus stratégique et opérationnelle dans
l'administration publique

Zur Erstellung einer DIN SPEC können verschiedene Verfahrensweisen herangezogen werden:
Das vorliegende Dokument wurde nach den Verfahrensregeln eines Fachberichts erstellt.

Gesamtumfang 107 Seiten

DIN-Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen (NIA)

Inhalt

	Seite
Vorwort	4
Einleitung	5
1 Anwendungsbereich	6
2 Verweisungen	6
3 Begriffe und Abkürzungen	6
3.1 Begriffe	6
3.2 Abkürzungen	8
4 Grundlagen	9
4.1 Aufbau des Berichts, Zielgruppen und Lesehinweise	9
4.2 Prozessmanagement	9
4.2.1 Allgemeines	9
4.2.2 Ebenen des Prozessmanagements	9
4.2.3 Rollen im Prozessmanagement	12
4.2.4 Nutzen von Prozessmanagement	15
4.3 Zusammenwirken mit anderen Managementdisziplinen	17
4.3.1 Allgemeines	17
4.3.2 Projektmanagement für Prozessmanagement	17
4.3.3 Veränderungsmanagement	18
4.3.4 Qualitätsmanagement	19
4.3.5 Wissensmanagement	19
4.3.6 IT-Management	20
4.3.7 Informationssicherheitsmanagement und Datenschutz	20
4.3.8 Risikomanagement	21
4.4 Rahmenbedingungen	21
4.4.1 Allgemeines	21
4.4.2 Ressourcenbereitstellung	21
4.4.3 Kompetenzen	22
4.4.4 IT-Architektur	23
5 Strategisches Prozessmanagement	23
5.1 Allgemeines	23
5.2 Prozessmanagement als Managementaufgabe	24
5.2.1 Allgemeines	24
5.2.2 Ganzheitlicher Ansatz und Kontinuität des Prozessmanagements	25
5.3 Aufbau eines strategischen Prozessmanagements	27
5.3.1 Allgemeines	27
5.3.2 Zieldefinition	28
5.3.3 Ist-Zustand ermitteln	29
5.3.4 Vom Aufgabenkatalog zur Prozess-Priorisierung	30
5.3.5 Grundlagen für ein organisationsübergreifendes Prozessmodell schaffen	33
5.3.6 Maßnahmen zur Steuerung und Verbesserung des operativen Prozessmanagements	40
5.3.7 Personalressourcen zuordnen	42
5.3.8 Personalqualifizierung und PzM-Unterstützung	43
5.3.9 Evaluierung des Gesamtvorhabens	44
6 Operatives Prozessmanagement	46
6.1 Allgemeines	46

6.2	Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren für ein erfolgreiches Prozessmanagementprojekt	47
6.2.1	Allgemeines	47
6.2.2	Voraussetzungen für ein erfolgreiches Prozessmanagementprojekt.....	48
6.2.3	Erfolgsfaktoren für ein Prozessmanagementprojekt	49
6.3	Vorgehensmodell zur Durchführung eines Projektes im Rahmen des operativen Prozessmanagements	50
6.3.1	Allgemeines	50
6.3.2	Vorphase: Voraussetzungen schaffen	52
6.3.3	Phase 1: Ist-Situation erheben.....	57
6.3.4	Phase 2: Ist-Situation analysieren und bewerten.....	63
6.3.5	Phase 3: Soll-Prozesse und -Strukturen definieren.....	70
6.3.6	Phase 4: Umsetzung festlegen und Projekt abschließen	74
6.3.7	Vorschläge zur Anpassung von Prozessen und Strukturen umsetzen und erstmals evaluieren	76
6.3.8	Neue Prozesse und Strukturen leben und Zielerreichung regelmäßig prüfen	78
Anhang A (informativ) Methoden und Notationen		80
A.1	BPMN.....	80
A.2	EPK.....	82
A.3	FaMoS.....	84
A.4	PICTURE	86
Anhang B (informativ) Reifegradmodelle.....		89
B.1	Einleitung	89
B.2	Reifegradmodelle	89
B.2.1	Eden-Reifegradmodell.....	89
B.2.2	Geschäftsprozessmanagement Reifegradmodell	91
B.2.3	Process and Enterprise Maturity Model	92
B.2.4	Reifegradmodell nach DIN EN ISO 9004:2009-12	93
B.2.5	Sonstige	94
B.3	Gegenüberstellung Reifegradmodelle	94
Anhang C (informativ) Checklisten.....		97
C.1	Checkliste zur Vorphase	97
C.2	Checkliste zur Phase 1: Ist-Situation erheben	98
C.3	Checkliste zur Phase 2: Ist-Situation analysieren und bewerten	99
C.4	Checkliste zur Phase 3: Soll-Prozesse und -Strukturen definieren	99
C.5	Checkliste zur Phase 4: Soll-Prozesse und Strukturen umsetzen	99
C.6	Checkliste für die Anpassung von Prozessen und Strukturen.....	100
C.7	Checkliste zur Prüfung der Zielerreichung.....	100
Anhang D (informativ) Veränderungsmanagement.....		101
D.1	Kommunikation und Information.....	101
D.2	Unterstützung durch die Führungsebenen.....	101
D.3	Analyse und Einbindung der Stakeholder.....	101
D.4	Beteiligung der Beschäftigten.....	102
Anhang E (informativ) IT spezifisches Projekt.....		104
E.1	Auswahl wesentlicher Fragestellungen zur Umsetzung von IT-Verfahren	104
Literaturhinweise.....		106

Vorwort

Das zuständige Normungsgremium ist der Arbeitskreis NA 043-03-03-01 AK „Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ im DIN-Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen (NIA).

Das vorliegende Dokument wurde nach den Verfahrensregeln eines Fachberichts erstellt.

Erfahrungen mit dieser DIN SPEC sind erbeten

- vorzugsweise als Datei per E-Mail an nia@din.de in Form einer Tabelle. Die Vorlage dieser Tabelle kann im Internet unter <http://www.din.de/stellungnahme> abgerufen werden;
- oder in Papierform an den DIN-Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen (NIA), 10772 Berlin (Hausanschrift: Burggrafenstraße 6, 10787 Berlin).

Es wird auf die Möglichkeit hingewiesen, dass einige Elemente dieses Dokuments Patentrechte berühren können. DIN ist nicht dafür verantwortlich, einige oder alle diesbezüglichen Patentrechte zu identifizieren.

Änderungen

Gegenüber DIN-Fachbericht 158:2009-09 wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- a) Neustrukturierung in die zwei Hauptbereiche strategisches und operatives Prozessmanagement mit einleitendem gemeinsamen Abschnitt „Grundlagen“ sowohl für die Ebene der Führungskräfte als auch für die Ebene des operativen Prozessmanagements;
- b) komplette inhaltliche Überarbeitung mit noch stärkerem Praxisbezug;
- c) durchgängige Verwendung des Begriffs „Prozessmanagement“ anstatt des Begriffs „Geschäftsprozessmanagement“;
- d) Aktualisierung sämtlicher Referenzen.

Frühere Ausgaben

DIN-Fachbericht 158: 2007-10, 2009-09

Einleitung

Im Rahmen der entwicklungsbegleitenden Normung bei DIN wurde im Jahr 2001 eine Arbeitsgruppe „Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung (GöV)“ gegründet mit dem Ziel, vorhandene Ansätze verschiedener öffentlicher Projekte und Akteure, wie z. B. BundOnline 2005, Deutschland Online, Media@Komm oder KoopA ADV, in einem **einheitlichen Vorgehensmodell** zur Gestaltung von Geschäftsprozessen in der öffentlichen Verwaltung zu integrieren. Im Ergebnis ist die Publicly Available Specification PAS 1021:2003 als Grundlage zur ziel- und kundenorientierten Gestaltung von Geschäftsprozessen entstanden.

Zwei Jahre später, im Jahr 2005, wurde beim Normenausschuss Informationstechnik und Anwendungen (NIA) das Thema erneut aufgegriffen, um die PAS für einen höheren und breiteren Akzeptanzgrad weiter zu überarbeiten. Ziel war es, auf Basis des Vorgehensmodells Grundlagen für die leichtere Übertragbarkeit vorhandener Optimierungsergebnisse sowie für die Optimierung wieder verwendbarer sowie standardisierbarer Prozessbausteine zu entwickeln. Das Ergebnis wurde als DIN-Fachbericht 158:2007 veröffentlicht. Er enthielt erstmalig die beispielhafte Aufnahme einer **Prozessmodellierungsmethode**.

Aufgrund des anhaltenden und stetig steigenden Interesses an diesem DIN-Fachbericht in der öffentlichen Verwaltung sowie des zunehmenden anerkannten Nutzens der Prozessmodellierung wurde bereits zwei Jahre später, im Jahr 2009, eine entsprechend weiter überarbeitete Fassung veröffentlicht.

Bei der systematischen Überprüfung des DIN-Fachberichts im Jahr 2014 wurde festgestellt, dass das Interesse an diesem Thema ungebrochen ist. Zunehmend rücken allerdings auch strategische Fragestellungen in den Fokus der Verwaltungen. Daher wurde eine komplette Überarbeitung beschlossen. Die vorliegende DIN SPEC 90158 enthält nunmehr einen **Handungsleitfaden zur Umsetzung des Prozessmanagements**, der sowohl die strategische als auch die operative Ebene einer Organisation anspricht.

1 Anwendungsbereich

Das Dokument bietet einerseits Führungskräften der öffentlichen Verwaltung Handlungshilfen für ein langfristiges und ganzheitliches Management von Prozessen ihrer Organisation (Strategisches Prozessmanagement). Andererseits liefert es auch den für das operative Geschäft Verantwortlichen ein Vorgehensmodell für das operative Prozessmanagement, das von Projekten zur Prozesserhebung, Prozessoptimierung bis hin zur fortlaufenden Steuerung vorhandener Prozesse reicht. Weiterhin werden Checklisten zu den verschiedenen Themenfeldern angeboten.

2 Verweisungen

Die folgenden Dokumente, die in diesem Dokument teilweise oder als Ganzes zitiert werden, sind für die Anwendung dieses Dokuments erforderlich. Bei datierten Verweisungen gilt nur die in Bezug genommene Ausgabe. Bei undatierten Verweisungen gilt die letzte Ausgabe des in Bezug genommenen Dokuments (einschließlich aller Änderungen).

DIN EN ISO 9004:2009-12, *Leiten und Lenken für den nachhaltigen Erfolg einer Organisation — Ein Qualitätsmanagementansatz (ISO 9004:2009); Dreisprachige Fassung EN ISO 9004:2009*

3 Begriffe und Abkürzungen

3.1 Begriffe

Für die Anwendung dieses Dokuments gelten die folgenden Begriffe.

3.1.1

Darstellungsebene

je nach Blickwinkel gröbere oder feinere Sicht auf alle bzw. einzelne Prozesse, z. B. mit einer Prozesslandkarte, einem Wertschöpfungskettendiagramm, einem Prozessmodell oder einem Prozesssteckbrief

3.1.2

Evaluation

sach- und fachgerechte Bewertung

3.1.3

kontinuierliches Prozessmanagement

stetig wiederkehrende und daher in die Linienaufgaben integrierte Aktivitäten zur operativen und strategischen Steuerung von Prozessen

3.1.4

Methode

systematische Vorgehensweise

3.1.5

Notation

zur graphischen Darstellung eines Prozesses verwendete Symbolsprache

3.1.6

operatives Prozessmanagement

zur fortlaufenden Steuerung eines jeden Prozesses erforderliche Managementaktivitäten

3.1.7

Organisation

Behörde, Anstalt des öffentlichen Rechts, Körperschaft öffentlichen Rechts, usw.

3.1.8**Prozess**

zielgerichteter Ablauf zur Erzeugung eines Ergebnisses (z. B. Produkt, Leistung, Dokument), für den Verantwortlichkeiten, Auslöser, Randbedingungen (z. B. Gesetzesgrundlagen) und Werkzeuge (z. B. IT-Systeme) festzulegen sind

3.1.9**Prozessarten**

Führungsprozesse (auch Leitungs-, Steuerungs- oder Managementprozesse), Kernprozesse sowie Unterstützungsprozesse (auch Support-, Service- oder Stützprozesse)

3.1.10**Prozessbeteiligte**

Akteure, die in dem zu untersuchenden Prozess als Bearbeiter, Kunden bzw. Abnehmer agieren

3.1.11**Prozesslandkarte**

Übersicht über alle Prozesse des Untersuchungsbereichs sowie über deren Abhängigkeiten und Beziehungen untereinander

3.1.12**Prozessmanagement**

ganzheitlicher Ansatz zur systematischen und kontinuierlichen Gestaltung, Steuerung und Optimierung von Prozessen und zur Steuerung der Organisation

3.1.13**Prozessoptimierung**

Methode zur zielgerichteten Verbesserung der Prozesse einer Organisation

3.1.14**Prozessmodell**

auf wesentliche Kerninformationen reduzierte Darstellung von Prozessen und ihren Zusammenhängen, die ausgehend von einer Prozessübersicht (Prozesslandkarte) die dahinter liegenden Prozessdetails, z. B. die zugehörigen Aktivitäten (Ablaufdiagramme), die erforderlichen IT-Verfahren sowie personellen Ressourcen wiedergibt

3.1.15**Prozessorientierung**

Ausrichtung auf die Prozesse

3.1.16**Reifegradmodell**

Methode zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz des Prozessmanagements

3.1.17**Rolle**

festgelegte Aufgaben und Verantwortlichkeiten

3.1.18**Stakeholder**

Betroffene, Beteiligte

Person oder Personengruppe, die direkt beteiligt ist, ein berechtigtes Interesse an den Ergebnissen hat bzw. durch die Auswirkungen eines Prozesses betroffen ist

3.1.19

strategisches Prozessmanagement

systematische, umfassende und kontinuierliche Optimierung und Überwachung eines großen Teils der Prozesse der gesamten Organisation vor dem Hintergrund ihrer strategischen Ziele

3.1.20

Zweckkritik

Prüfung, ob die von einer Behörde wahrgenommenen Aufgaben überhaupt noch vollständig oder teilweise wahrgenommen werden müssen

3.1.21

Projekt-Eskalation

Verlagerung einer Entscheidung auf die Führungsebene, falls die Projektleitung nicht in der Lage ist, die notwendigen Entscheidungen selbst zu treffen.

3.1.22

Krisenmanagement

strukturierte Behebung von eingetretenen Projektrisiken (Krisenfall) auf der Grundlage abgestimmter Maßnahmen

3.2 Abkürzungen

Für die Anwendung dieses Dokuments gelten die folgenden Abkürzungen.

Abkürzung	Definition
BPM	Business Process Management
BPMM	Business Process Maturity Model
CMMI	Capability Maturity Model Integration
GPM	Geschäftsprozessmanagement
IKT	Informations- und Kommunikations-Technologien
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
OPV	operative Prozessverantwortung
PzM	Prozessmanagement
SMART	Akronym für spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert
SPICE	Software Process Improvement and Capability dEtermination
SPV	strategische Prozessverantwortung
WiBe	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

4 Grundlagen

4.1 Aufbau des Berichts, Zielgruppen und Lesehinweise

Im vorliegenden Abschnitt 4 werden wesentliche Grundlagen des Prozessmanagements (PzM) erläutert. Insbesondere wird hier der Gesamtnutzen dieser Management-Methode dargestellt. Außerdem wird darauf eingegangen, welche Aufgabenfelder PzM umfasst. Zudem wird das Zusammenwirken mit anderen Managementdisziplinen beschrieben. Unter den Aufgaben sind sowohl solche, die als Linienaufgaben ständig zu leisten sind, als auch solche, die aufgrund ihrer Besonderheiten und Komplexität als Projekte realisiert werden. Daher wird auf frühzeitig zu berücksichtigende Rahmenbedingungen wie z. B. Projekt- und Veränderungsmanagement eingegangen.

Damit liefern der Abschnitt 3 (Begriffe und Abkürzungen) und der Abschnitt 4 (Grundlagen) die Basis zum strategischen und operativen PzM (Abschnitte 5 und 6). Letztere wurden so gestaltet, dass sie je nach Interessenlage unabhängig voneinander gelesen werden können.

Die Lektüre dieses Berichts ist sowohl für Führungskräfte der obersten Organisationsebene als auch für Führungskräfte mit Prozess- und/oder Personalverantwortung auf weiteren Hierarchiestufen von hoher Relevanz. Mit Abschnitt 5 richtet sich der Fachbericht vor allem an diejenigen Führungskräfte, die auf der strategischen Ebene die gesamte langfristige Organisationssteuerung im Blick haben und mit Abschnitt 6 an solche Beschäftigte, die auf operativer Ebene Prozess- und Personalmanagementaufgaben übernehmen.

4.2 Prozessmanagement

4.2.1 Allgemeines

Prozessmanagement¹⁾ dient der funktions- und organisationsübergreifenden Steuerung von Prozessen. Prozesse sind zielgerichtete Abläufe zur Erzeugung eines Ergebnisses (z. B. Produkt, Leistung, Dokument). Für sie sind Verantwortlichkeiten, Auslöser, Randbedingungen (z. B. Gesetzesgrundlagen) und Werkzeuge (z. B. IT-Systeme) festzulegen.

4.2.2 Ebenen des Prozessmanagements

4.2.2.1 Allgemeines

Prozessmanagement findet auf zwei Ebenen statt. Einerseits steht die Optimierung und kontinuierliche Überwachung einzelner Prozesse (operatives PzM) im Fokus. Andererseits wird die systematische, umfassende und kontinuierliche Optimierung und Überwachung eines großen Teils der Prozesse der gesamten Organisation vor dem Hintergrund ihrer strategischen Ziele angestrebt (strategisches PzM).

Oft entwickeln sich in Organisationen zunächst Erfahrungen im operativen PzM. Bei einer zunehmenden Anzahl von Abläufen, die über operatives PzM gesteuert werden oder bei Zielen (z. B. technologische), die nur durch eine Gesamtbetrachtung der Prozesse einer Organisation erreicht werden können, bedarf es einer systematischen, organisationsweiten Planung, Überwachung und Steuerung der Prozesse. Der übergreifende Blickwinkel auf alle Prozesse der Organisation bietet die Möglichkeit, konkurrierende Teilinteressenlagen (z. B. Spartendenken, Organisationsdenken), die für die Behörde — gegebenenfalls behördenübergreifend — von Nachteil wären, in den Hintergrund zu rücken. Um die Abstimmung und Gestaltung von Prozessen aus operativer und strategischer Sicht zu vereinfachen, ist es sinnvoll, für eine Organisation Begriffe, Darstellungsformen (Notationen) und Übersichten einheitlich festzulegen und gemeinsam zu nutzen. Dies wird

1) Gleichmaßen könnte man synonym von Geschäftsprozessmanagement sprechen und im Folgenden von Geschäftsprozessen.

sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene durch Prozessmanagementmodelle unterstützt. Der Zusammenhang von operativem und strategischem PzM wird in Bild 1 verdeutlicht.



Bild 1 — Zusammenwirken von strategischem und operativem Prozessmanagement

4.2.2.2 Strategisches Prozessmanagement

Strategisches PzM orientiert sich an den übergeordneten Zielsetzungen (strategischen Ziele oder zentrale Vorgaben der Behörde). Dabei soll sichergestellt werden, dass organisationsweit bzw. organisationsübergreifend gewünschter Nutzen ausgeschöpft wird (siehe Abschnitt 5), z. B. die gemeinsame Verwendung von IT-Services in verschiedenen IT-Lösungen diverser Prozesse oder die Beachtung einheitlicher Vorgehensschritte an unterschiedlichen Behördenstandorten zur Sicherung von Qualitätsstandards.

Im Rahmen des strategischen PzM werden auch generelle Prozessvorgaben für die Organisation ausgegeben. Mit diesen müssen die jeweiligen Zielsetzungen der einzelnen Prozesse (z. B. einheitliche Qualitätsstandards an allen Standorten, Medienbruchfreiheit) harmonisieren. Auf strategischer Ebene sind möglichst einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Ebenso sollte eine Priorisierung verschiedener Vorhaben erfolgen. Dabei werden nicht zwingend alle Prozesse in ein kontinuierliches PzM überführt.

4.2.2.3 Operatives Prozessmanagement

Auf der operativen Ebene übernimmt jeweils eine prozessverantwortliche Person (siehe 4.2.3) die Aufgabe einer kontinuierlichen Steuerung eines einzelnen Prozesses. Sie prüft diesen regelmäßig entlang der jeweils identifizierten Ziele (z. B. Erhöhung der Kundenzufriedenheit oder Prozesstransparenz) und stößt bei Bedarf erforderliche kleinere Veränderungen zur Sicherstellung der Zielerreichung an. Startpunkt für das operative Management eines Prozesses bildet oft ein konkretes Projekt zur Optimierung von Abläufen.

Sollte eine Organisation noch keine Erfahrungen mit dem operativen PzM erzielt haben, wird empfohlen, zunächst auf der strategischen Ebene zu prüfen, ob organisationsweit übergreifende Zielvorgaben zu berücksichtigen sind. Idealerweise sollte die Situation genutzt werden, um zunächst auf strategischer Ebene Grundlagen herzustellen, die spätere Mehrfacharbeiten durch Anpassungserfordernisse vermeiden helfen.

4.2.2.4 Methodischer Rahmen für das strategische und operative Prozessmanagement

4.2.2.4.1 Allgemeines

Sowohl für die strategische als auch für die operative Ebene haben sich verschiedene Methoden und Darstellungsformen herausgebildet, die dazu dienen, trotz der hohen Komplexität der zu betrachtenden Prozesse und ihrer Zusammenhänge einen guten Überblick über diese zu gewinnen oder eine Bewertung der durchgeführten Aktivitäten erlauben.

4.2.2.4.2 Methoden im strategischen Prozessmanagement

Im strategischen PzM wird ein übergeordneter Blick auf die Prozesslandschaft einer Organisation sowie die verschiedenen Prozesse und ihre Zusammenhänge eingenommen. Hier bieten Prozessregister und eine Prozesslandkarte eine gute Unterstützung. Prozessregister bieten in der Regel eine tabellarische Übersicht²⁾ über die Prozesse einer Organisation, wogegen eine Prozesslandkarte die Prozesse im Überblick grafisch darstellt.

Mit Hilfe einer Prozesslandkarte können die zu betrachtenden Prozesse besser abgegrenzt und Prozessschnittstellen ermittelt sowie Einflüsse und Wechselwirkungen erkannt werden. Oft werden die Prozesse in einer Prozesslandkarte in Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse gegliedert und soweit möglich ablauforientiert dargestellt.

- **Führungsprozesse**

Innerhalb der Führungsprozesse³⁾ werden die Voraussetzungen für die Erstellung der Leistungen der Organisation geschaffen. Über sie werden die Kernprozesse gesteuert. Darüber hinaus wird über die Führungsprozesse die generelle Ausrichtung der Verwaltung bestimmt. So werden z. B. Ziele, Rahmenbedingungen, Qualitätsmanagementmaßnahmen oder weitere Standards festgelegt.

- **Kernprozesse**

Innerhalb der Kernprozesse erfolgt die eigentliche Leistungserbringung einer Organisation, z. B. die Bearbeitung eines Antrages. Kernprozesse umfassen die wertschöpfenden Tätigkeiten einer Organisation und sind daher inhaltlich eng mit dem Zweck der Organisation verbunden.

- **Unterstützungsprozesse**

Unterstützungsprozesse sollen die Erbringung der Kernprozesse ermöglichen und stellen die Ressourcen (Personal, Haushaltsmittel usw.) für die Kernprozesse bereit.

Das Bild 2 zeigt ein Beispiel für eine solche Prozesslandkarte, ein weiteres Beispiel findet sich in Abschnitt 5.



Bild 2 — Mögliche Struktur einer Prozesslandkarte

2) Dabei werden die einzelnen Prozesse mit wenigen Kenndaten beschrieben (z. B. Name, Fallzahlen, Input, Output).

3) Diese werden zum Teil auch Steuerungsprozesse genannt.

Zur Bewertung der Prozessorganisation entlang festgelegter Kriterien werden Reifegradmodelle eingesetzt (siehe 5.3.9). Ziel ist es, eine Orientierung für die weitere Entwicklung der Organisation zu erhalten.

4.2.2.4.3 Methoden im operativen Prozessmanagement

Für das operative Prozessmanagement bieten (meist grafische) Prozessmodelle die Möglichkeit, die einzelnen Prozessschritte in ihrer sachlichen und zeitlichen Reihenfolge darzustellen. So können auch komplexe Abläufe anschaulich und eindeutig dokumentiert werden. Je nach Aufgabenstellung können sich dabei der Detaillierungsgrad und der Umfang der Darstellung deutlich unterscheiden. In der Regel wird ein Prozess zunächst auf Basis von Hauptaktivitäten oder Teilprozessen dargestellt. Diese werden dann durch Detailmodelle verfeinert. Diese Verfeinerung kann über verschiedene Hierarchie- oder Beschreibungsebenen (auch Level genannt) erfolgen. Die Anzahl der Beschreibungsebenen ist dabei von dem für die Erreichung der Zielstellung nötigen Detaillierungsgrad abhängig. Neben der grafischen Darstellung sollten textuelle Beschreibungen in Form von Prozesstabellen ergänzend eingesetzt werden. Dadurch kann auf eine zu detaillierte grafische Darstellung zu Gunsten einer besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit verzichtet werden.

Für die Erstellung solcher Prozessmodelle werden verschiedene Methoden (Vorgehen und Notationen) angeboten. Eine Übersicht hierzu findet sich im Anhang A.

Je nach Aufgabenstellung und nötigem Detaillierungsgrad kann es sinnvoll sein, verschiedene Methoden anzuwenden. Einige Methoden ermöglichen neben der Sicht auf die Abläufe auch eine Betrachtung der Aufbauorganisation oder der IT-Infrastruktur der Organisation.

Für die Erstellung und Bearbeitung von Prozessmodellen wird eine Vielzahl von IT-Werkzeugen angeboten. Diese ermöglichen zumeist eine strukturierte Erstellung und Verwaltung der Modelle und bieten oft auch Möglichkeiten zur Weitergabe von Prozessinformationen an Beteiligte (z. B. über Prozessportale). In der Regel ermöglichen die IT-Werkzeuge verschiedene Methoden zur Modellierung von Prozessen und damit die Darstellung unterschiedlicher Detaillierungsgrade.

Eine allgemein für alle Anwendungsfälle geltende „beste“ Methode oder ein ebensolches IT-Werkzeug gibt es nicht. Vielmehr ist zu prüfen, welche Methode für den geplanten Anwendungsfall und den organisatorischen Rahmen sinnvoll ist. Es wird dabei empfohlen, Standards für Methoden und Werkzeuge für eine Organisation oder eine Gruppe von Organisationen zu definieren und so ein gemeinsames Verständnis der Beteiligten zu schaffen. Die Entscheidung für eine Methode sollte dabei maßgeblich von der Zielstellung des Prozessmanagements beeinflusst werden und sich nicht an den Vor- und Nachteilen von Modellierungswerkzeugen orientieren. Kriterien für die Wahl einer Notation können neben der Zielsetzung auch die Rahmenbedingungen und Ausgangslage sein. Ebenso spielen weitere Faktoren wie z. B. Informationsbedarfe, Detaillierungsstufen und Schulungsaufwände eine Rolle.

Auf Basis des festgelegten methodischen Standards soll dann die Auswahl des IT-Werkzeuges erfolgen. Hierbei empfiehlt es sich nicht nur kurzfristige (z. B. nur auf eine Organisationseinheit bezogen), sondern auch langfristige Kriterien (z. B. Interoperabilität) zu berücksichtigen.

4.2.3 Rollen im Prozessmanagement

4.2.3.1 Allgemeines

Prozessmanagement braucht als kontinuierliche Aufgabe der Organisation entsprechende Strukturen. Sowohl für das operative als auch für das strategische PzM müssen Rollen festgelegt werden. Rollen bündeln Aufgaben und Verantwortlichkeiten, wobei eine Person durchaus mehrere Rollen übernehmen kann. Umgekehrt kann es sein, dass eine Rolle mehreren Personen zugeordnet werden kann. Typisches Beispiel hierfür ist etwa die Rolle „Prozessbeteiligter“. Jedoch sollte nur einer Person die Rolle des Prozessverantwortlichen (Prozesseigner) übertragen werden.

4.2.3.2 Strategische Ebene

4.2.3.2.1 Strategische Prozessverantwortung

Die Rolle „strategische Prozessverantwortung“ (SPV)⁴⁾ bündelt die Aufgaben, die mit der Verantwortung für das gesamte PzM und die dazugehörige Prozessstruktur sowie das hierzu bestehende Prozessmodell einhergehen. Vorschläge aus dem operativen PzM (durch die Rolle „operative Prozessverantwortung“ (OPV) siehe 4.2.3.3.1) werden durch die SPV auf Verträglichkeit mit den strategischen Vorgaben und dem Gesamtmodell geprüft.

Zum Beschließen von Maßnahmen zur Veränderung von Prozessen beruft die SPV jeweils geeignete Entscheidungsgremien ein, sofern das Recht zur Umsetzung von Maßnahmen nicht bei der jeweiligen OPV liegt.

Das Prozessmodell wird entsprechend kontinuierlich entlang der vereinbarten Standards aktualisiert.

Typische Aufgaben und Verantwortlichkeiten dieser Rolle sind:

- dauerhafte Koordination und Optimierung des strategischen PzM;
- Herstellen der Verbindung zwischen den strategischen Zielen und den Prozessen;
- Kommunikation mit den Rollenträgern im operativen PzM;
- Kommunikation mit den IT-Verfahrensverantwortlichen (prozessübergreifend);
- Festlegung und Kontrolle von Standards für das operative PzM (Richtlinien für die Gestaltung, Dokumentation und organisatorische Integration von Prozessen, Rollenbeschreibungen, Gremienorganisation);
- Festlegung und Kontrolle von Standards für das Prozesscontrolling (Zielplanung, Kennzahlen, Leistungsmessung, Berichtswesen);
- Bereitstellung von Methoden und Werkzeugen für das operative PzM (mit dem Ziel der Standardisierung);
- Entwicklung und Pflege des Prozessmodells der Organisation (die Pflege kann an die Rolle der Prozessassistenten ausgelagert werden);
- Abstimmung mit den Verantwortlichen anderer Management-Disziplinen, wie z. B. solchen für Risikomanagement, Qualitätsmanagement, Kostenrechnungswesen und Produkte;
- Überwachung von Reifegradentwicklungen.

4.2.3.2.2 Unterstützende Rollen im strategischen PzM

Je nach organisatorischem Rahmen können unterstützende Rollen eingerichtet werden. Die „Prozessassistenten“ kann beispielsweise die Pflege von organisationsweiten Prozessmodellen oder die

4) Diese Rolle kann alternativ auch als Prozesskoordination bezeichnet werden. Bei Ausweisung eines oder einer Hauptverantwortlichen für das PzM in einer Organisation findet man zunehmend auch die Abkürzung CPO (Chief Process Officer) in Anlehnung an die im Unternehmensumfeld verbreiteten Abkürzungen CEO (Chief Executive Officer) und CIO (Chief Information Officer).

Verwaltung von Zugriffsrechten auf solche Modelle bündeln, um u. a. übergreifend eine Einheitlichkeit hinsichtlich der Notation und des Detaillierungsgrades der Beschreibungen und Darstellung sicherzustellen.

Weiterhin ist es in vielen Fällen sinnvoll, die Rolle einer Prozessmanagementberatung vorzusehen. Eine solche Rolle kann auch unabhängig besetzt werden und soll einen kritischen Blick auf die Prozessstrukturen einer Organisation sicherstellen. Schwachstellen in den Prozessen und der PzM-Organisation sollen auf diese Weise leichter identifiziert werden. Weiterhin kann über eine solche Rolle noch nicht vorhandenes PzM-Wissen über Coaching-Angebote in der Behörde verankert und ein prozessbezogenes Wissensmanagement in der Organisation aufgebaut werden.

4.2.3.3 Operative Ebene

4.2.3.3.1 Operative Prozessverantwortung

Diese für jeden Prozess nur einmal vergebene Rolle der OPV bündelt alle Aufgaben, die sich aus der Verantwortung für einen spezifischen Prozess innerhalb der Organisation oder einen organisationsübergreifenden Prozess ergeben. In letzterem Falle ist zusätzlich eine federführende Organisation, welche diese Rolle vergibt, festzulegen. Die OPV ist auf der unteren bzw. mittleren Führungsebene des für den Prozess verantwortlichen Bereichs angesiedelt. Wo sinnvoll, kann auch eine übergeordnete Führungskraft damit betraut werden. Die OPV ist stets zu vergeben, Vakanzen sollten schnellstmöglich beendet bzw. durch eine vorausschauende Planung vermieden werden.

Die OPV gibt den Prozess ganzheitlich vor, definiert seine Ziele und überwacht die Einhaltung der festgelegten Abläufe. Ferner ist mit der Rolle die unternehmerische und juristische Verantwortung für den jeweiligen Prozess verbunden.

Weitere typische Aufgaben der OPV sind:

- Ausrichtung des Prozesses an der Strategie der Organisation;
- Festlegung der Prozessziele und des Qualitätsstandards;
- Freigabe des Prozesses einschließlich der Dokumentation;
- Festlegung der Vorgehensweise bei der Prozesseinführung;
- Entwicklung qualitativer und quantitativer Merkmale zur Bewertung der Prozessqualität (Kennzahlen);
- Auswertung der Kennzahlen — Prozesscontrolling;
- Identifikation und Bewertung der Prozessrisiken;
- Ermittlung veränderter Rahmenbedingungen;
- Verantwortung für die Prozessoptimierung (kontinuierliche Prozessverbesserung);
- Teilnahme an Prozess Review Meetings;
- Berichtspflicht an die Behördenleitung;
- Sicherstellen der Prozessdokumentation;
- Laufendes Überwachen des Prozesses und der Wechselwirkung zu anderen Prozessen;
- Eskalationsinstanz (Vermittlung zwischen den Prozessbeteiligten);
- Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten und Prozessrisiken.

In komplexen Organisationen können ausgewählte Aufgaben der OPV auf weitere Rollen übertragen werden, z. B. auf eine zentrale und dezentrale Durchführungsverantwortung.

4.2.3.3.2 Prozessbeteiligte

Diese Rolle tragen alle am Prozess beteiligten Personen, intern wie extern. Dies umfasst nicht nur die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Organisation, die Aufgaben im Rahmen des Prozesses erledigen, sondern auch externe Beteiligte wie z. B. weitere am Prozess beteiligte Organisationen, antragstellende Bürger bzw. Bürgerinnen oder Unternehmen. Auch die Führungskräfte, die für die betreffenden Beschäftigten Verantwortung tragen, gehören zu den Prozessbeteiligten. Ferner sind die IT-Verfahrensverantwortlichen nicht zu vergessen, die für IT-seitige Fragestellungen am Prozess wesentlich sind.

Typischerweise liegt eine Prozessbeteiligung vor, wenn eine der folgenden Aufzählungen zutrifft:

- Auslöser des Prozesses;
- Übernahme bestimmter Aktivitäten am Prozess (Mitarbeiter u. Mitarbeiterinnen);
- Verantwortung für erforderliche, vom Prozess benötigte Ressourcen (z. B. IT);
- Ausrichtung des Prozesses an der Strategie der Organisation.

4.2.3.3.3 Unterstützende Rollen im operativen PzM

Neben den genannten Rollen können je nach organisatorischem Rahmen weitere Rollen sinnvoll sein. Ein Beispiel ist die Etablierung eines gesonderten Prozesscontrollings, welches die Qualität der Prozessergebnisse anhand von Prozesskennzahlen prüft. Oft ist diese Rolle aber auch in der Prozesssteuerung auf operativer Ebene enthalten. Weiterhin kann es sinnvoll sein, die Aufgaben zur Modellierung und Pflege von Prozessmodellen (ähnlich wie beim strategischen PzM) in einer Rolle „Prozessassistenz“ zu bündeln.

4.2.4 Nutzen von Prozessmanagement

Erfolgreiches PzM sorgt für eine erhöhte Prozesstransparenz und bessere Analysemöglichkeiten. Daraus resultiert ein besseres Verständnis über die eigenen Prozessstrukturen. Zielgerichtete Maßnahmen zur Verbesserung der Abläufe und Strukturen unter Berücksichtigung des Personal- und Ressourceneinsatzes werden ermöglicht.

Besteht ein strategisches, für alle als wesentlich erachteten Prozesse gültiges, PzM, so werden weitere Optimierungspotenziale sichtbar. Einerseits profitieren die Leitung der Organisation und die Organisation selbst von Transparenz und Analysemöglichkeiten, andererseits können alle Verantwortlichkeiten in der gesamten Prozesslandschaft verortet werden. Einzelne Bereiche können spezifische Analysen auch dann durchführen, wenn es, wie z. B. beim Personaleinsatz, prozessübergreifende Einflussfaktoren gibt.

Im Folgenden sind Vorteile aufgelistet, die sich bereits durch ein an einzelnen Prozessen ausgerichtetes PzM (Erhebung, Analyse, Optimierung, Design, Einführung, Dokumentation, Messung, Überwachung und Steuerung einzelner Prozesse) ergeben.

— Unterstützung der Verwaltungsmodernisierung und Erfüllung von Vorgaben der E-Government-Gesetzgebung

Die (regelmäßige) Analyse und Optimierung von Prozessen liefert eine wesentliche Grundlage für die Modernisierung und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. PzM ist zum einen ein wesentlicher Baustein, um politische Programme zur Verwaltungsmodernisierung bzw. zum E-Government umsetzen zu können. Zum anderen ist PzM erforderlich, um die Verpflichtungen aus den E-Government-Gesetzen (des Bundes und der Länder) u. a. zur Dokumentation und Analyse von Prozessen und zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren zu erfüllen.

- **Erhöhung der Prozesstransparenz**
Durch die Dokumentation der Prozessabläufe und deren Leistungsfähigkeit wird die Prozesstransparenz erhöht und ein besseres Verständnis über die Kernprozesse der Organisation gewonnen. Es entstehen diverse Analysemöglichkeiten über die erfassten Prozess-Merkmale, etwa zu Prozessauslösern und -ergebnissen, zu Prozessverantwortlichkeiten, eingesetzten personellen und monetären Ressourcen, internen (andere Organisationseinheiten) und externen Schnittstellen (Bürger und Bürgerinnen, Unternehmen, andere Verwaltungen) sowie zu den eingesetzten IT-Unterstützungen.
- **Kontinuierliche Optimierung der Prozesse**
Kontinuierlich werden Optimierungsmöglichkeiten der Prozesse ermittelt und umgesetzt (zum Beispiel Beschleunigung der Prozessdurchlaufzeit, Reduzierung der Fehlerquote, (Prozess-)Kosteneinsparungen. Die Etablierung eines Prozesscontrollings macht eine gezielte Prozesssteuerung und kontinuierliche Verbesserung der Prozesse möglich.
- **Verbesserung der Zusammenarbeit**
PzM ermöglicht ein klares Rollen- und Aufgabenverständnis für die Akteure. Aufgaben- und Verantwortungsabgrenzungen werden deutlich, die bereichsübergreifende Zusammenarbeit wird gefördert und die Zufriedenheit der am Prozess Beteiligten steigt.
- **Unterstützung des Wissensmanagements**
Es entstehen Prozessbeschreibungen und Organisationsstrukturen für die Wissensbewahrung, den Wissensaustausch und die Informationsverfügbarkeit. Diese Aspekte sind insbesondere im Zuge des demographischen Wandels von essenzieller Bedeutung.
- **Unterstützung des Personalmanagements**
Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten entlang der Prozesse sowie die damit verbundenen Aufwände werden klar aufgezeigt, eine wesentliche Grundlage für eine effektive Personalentwicklung.
- **Steuerung nicht personeller Ressourcen**
Auch nicht personelle Ressourcen werden in Prozessmodellen abgebildet (z. B. beteiligte IT-Systeme, erforderliche Dokumente, Gesetzesgrundlagen, Handlungsanweisungen) und bilden eine erste Grundlage für deren effektive Steuerung.
- **Stärkung der Kunden- und Serviceorientierung**
Die in den Prozesszielen ausgewiesenen Kundenanforderungen werden berücksichtigt; über Prozessziele für die Serviceerbringung wird die Kunden- und Serviceorientierung gestärkt.
- **Förderung der Standardisierung**
Ausgewählte Methoden und Abläufe werden standardisiert und können der Organisation und ihren Beschäftigten zur Verfügung gestellt werden.
- **Entlastung der Prozessbeteiligten**
Eine zentrale Bereitstellung von Prozessen entlastet Akteure in der Ausführung der fachlichen Aufgaben.
- **Verbessertes Zusammenspiel zwischen Organisation und IT**
Änderungen, die Prozesse inklusive der von ihnen benötigten IT-Anwendungen betreffen, können strukturiert bewertet und schneller umgesetzt werden; die Planung und Einführung passgenauer IT-Unterstützungen erfährt eine Unterstützung.
- **Agile prozessorientierte Organisation**
Eine umfassende Prozessorientierung und Prozessdokumentation ermöglicht ein agiles Anpassen der Organisation an neue Gegebenheiten, z. B. an veränderte strategische Zielsetzungen oder an neue Rechtslagen.

Umfassendes, strategisch ausgerichtetes PzM erweitert diese Vorteile noch um Folgende:

— **Fokussierung auf das Wesentliche**

PzM liefert Transparenz über alle wesentlichen Prozesse, daraus resultierend eine einfachere Priorisierung unter diesen.

— **Prozessorientierter Überblick**

Mit einer Prozesslandkarte, dazugehörigen Prozessmodellen und ergänzenden Darstellungsformen entsteht eine ganzheitliche Sicht auf die Prozesslandschaft der Organisation. Dies umfasst Prozessstrukturen, Personal- und sonstige Ressourcenbedarfe einschließlich erforderlicher IT-Systeme. Prozessübergreifende Optimierungsmöglichkeiten werden sichtbar. Durch das Setzen von gemeinsamen Standards bieten sich auf organisatorischer oder technologischer Ebene (oder auf beiden) Vorteile.

Auch Auswirkungen von Veränderungen, die prozessübergreifend sind, können umfassend analysiert und transparent gemacht werden und ermöglichen so Folgenabschätzungen im Vorfeld sowie eine bessere Gesamtsteuerung hierdurch zu realisierender Veränderungsmaßnahmen.

— **Außendarstellung**

Eine einfache und vollständige Darstellung von Zielen, Inhalten und Ergebnissen der Behördenarbeit wird erleichtert.

4.3 Zusammenwirken mit anderen Managementdisziplinen

4.3.1 Allgemeines

Die Einführung von strategischem und operativem PzM sowie die Optimierung von Prozessen erfolgt in der Regel in Form von Projekten. Daher ist die erfolgreiche Einführung von PzM eng mit der erfolgreichen Durchführung der entsprechenden Projekte und den damit benötigten Maßnahmen aus dem Projektmanagement verknüpft.

Daneben bestehen weitere Überschneidungen und Verbindungen zum

- Veränderungsmanagement,
- Qualitätsmanagement,
- Wissensmanagement,
- IT-Management,
- Informationssicherheitsmanagement und Datenschutz,
- Risikomanagement.

4.3.2 Projektmanagement für Prozessmanagement

Für einige Aufgaben des PzM wählt man aufgrund ihrer Komplexität und Einmaligkeit eine Projektorganisation. Dies ist einerseits der Fall, wenn Prozesse

- erstmals erfasst,
- erstmals erfasst und verbessert, oder
- umfassend reorganisiert werden sollen

bzw. andererseits, wenn PzM

- erstmalig eingeführt werden soll.

Für die Durchführung solcher Projekte müssen die inhaltlichen, zeitlichen und personellen Eckpunkte festgelegt und möglichst verschriftlicht werden (idealerweise in Form eines Projektauftrages). Es ist notwendig, dass für die Durchführung dieser Projekte Ziele klar definiert, die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitgestellt, eine realistische Zeitplanung vorliegt, Rollen, Verantwortlichkeiten und Aufgaben klar geregelt sowie die Projektorganisation definiert werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Projektleitung zu bestimmen, der die Projektverantwortung übertragen wird. Weiterhin muss sichergestellt sein, dass das Projekt und insbesondere die Projektleitung durch die Leitung der Organisation unterstützt werden. Allgemein beschriebene methodische Schritte des Projektmanagements sind auf die konkreten Projekte zu adaptieren. Auch wenn diese Adaption größtenteils bei der Beschreibung entsprechender Prozessmanagementaufgaben in den Abschnitten 5 und 6 berücksichtigt wurde, helfen Projektmanagementgrundlagen, die dort beschriebenen Vorgehensschritte entsprechend einzuordnen.

Das frühe Einbeziehen von Stakeholdern (z. B. den IT-Verantwortlichen) gehört im Kontext von Projekten zum Einbeziehen aller Stakeholder zu den anfänglich zu klärenden Fragestellungen und Grobplanungen.

Mit Abschluss eines Projektes und der Überführung der Ergebnisse in die kontinuierliche Arbeit stehen das Projektteam und das Projektbudget nicht weiter zur Verfügung. Im Falle von Projekten, die einzelne Prozesse betreffen, geht die Verantwortung an den oder die Prozessverantwortliche(n) über. Diese übernimmt die unter 4.2.3.3.1 beschriebenen Aufgaben. Mit Abschluss eines Einführungsprojektes zum strategischen PzM liegen neue Verantwortlichkeiten und Prozessbeschreibungen vor. Diese sind Grundlage für die sich anschließenden Aufgaben in Linienorganisation.

4.3.3 Veränderungsmanagement⁵⁾

Prozessänderungen sind stets mit einem Wandel der Arbeitsweisen und gegebenenfalls einem Wandel der Organisation verbunden. Dies wirkt sich mittelbar und/oder unmittelbar auf die Beschäftigten aus. Einerseits eröffnet der Wandel den Beschäftigten Chancen, wie z. B. sich aktiv an diesem zu beteiligen und ihn mitzugestalten. Auch die Übernahme neuer Aufgaben oder eine Qualifikationserweiterung kann als Chance betrachtet werden. Andererseits können ebenso Ängste und Widerstände auftreten, da der Wandel auch von Risiken und Neuerungen begleitet wird, die durch die Beschäftigten teils nicht abzusehen oder möglicher Weise sogar mit persönlichen Nachteilen (z. B. neue Zuordnungen zu veränderten Arbeitsorten) verbunden sind. Damit die Veränderungen und das PzM dauerhaft und erfolgreich etabliert oder ein Prozess nachhaltig optimiert werden kann, ist es erforderlich, dass die Beschäftigten der Organisation bzw. die Prozessbeteiligten die Veränderungen akzeptieren und an ihrer Umsetzung mitwirken.

In der Praxis zeigt sich, dass weithin Einigkeit darüber besteht, dass das Veränderungsmanagement einen wichtigen Beitrag für den Erfolg von Organisationsprojekten leistet. Allerdings ist das Veränderungsmanagement in der Regel die Position, bei welcher bei Ressourcenknappheit die größten Einschnitte vorgenommen werden. Es wird daher empfohlen, die verantwortlichen Führungskräfte, die Projektleitungen und ausgewählten Projektteammitglieder im Veränderungsmanagement zu qualifizieren. So können Veränderungsmanagementmaßnahmen effizient und effektiv geplant und auch umgesetzt werden.

Für ein erfolgreiches Umsetzen von Veränderungen, ist darauf zu achten, dass

- potentiell anstehende Veränderungen und Risiken offen und transparent kommuniziert,
- die sich gegebenenfalls ergebenden Chancen und Möglichkeiten der Veränderung herausgearbeitet,
- unbegründete Ängste und Befürchtungen abgebaut,
- berechtigte Bedenken und Anliegen ernst genommen,

5) Oft auch als Change Management bezeichnet.

- die Chancen einer eigenen Mitwirkung der Beschäftigten klar und nachvollziehbar dargestellt werden, sowie
- die Betroffenen motiviert sind, sich zu beteiligen, um den Wandel aktiv mitzugestalten.

Das Veränderungsmanagement ist dabei als Daueraufgabe und nicht als einmalige Maßnahme zu betrachten. Es muss dabei folgende zentrale Eckpunkte beachten:

- Kommunikation und Information,
- (Aktive) Unterstützung durch die Führungsebenen,
- Analyse und Einbezug aller Stakeholder,
- Beteiligung der Beschäftigten, wo sinnvoll,
- Einbezug der Interessenvertretungen,
- Einbezug externer Adressaten.

Weitere Informationen zum Veränderungsmanagement finden sich in Anhang D.

4.3.4 Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement ist auf die Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen ausgerichtet, bei dem vor allem die Nachvollziehbarkeit der Erstellungsabläufe — auch von wenig strukturierten — im Fokus steht. Hierdurch soll eine gleichbleibend hohe Qualität bzw. eine kontinuierliche Anpassung unterstützt und nach innen wie außen dokumentiert werden. Außerdem befasst sich Qualitätsmanagement mit der Bewertung, welche Prozessmanagementstufen in Organisationen bereits umgesetzt sind (Reifegrad-ermittlung).

4.3.5 Wissensmanagement

Das Wissen und die Erfahrung der Beschäftigten zählen zu den wichtigsten Gütern einer Organisation. Wissensmanagement umfasst alle Aktivitäten, um das langfristig erforderliche Wissen bereitzustellen und verfü- und nutzbar zu machen. Das umfasst Personalmanagementmaßnahmen genauso wie Maßnahmen zur Wissensspeicherung und Wissensverteilung.⁶⁾ Die durch Prozessanalysen erstellten Prozessbeschreibungen lassen sich gezielt als Informationen organisationsweit (oder sogar auch externen Kunden gegenüber) zur Verfügung stellen und zum Wissenserwerb von Prozesswissen einsetzen.

Die im PzM entstehenden Prozessbeschreibungen (gängiger Weise in Form von grafischen Modellen) sind sowohl für die Bereitstellung der notwendigen IT-Unterstützung als auch für das Personalmanagement eine wichtige Informationsquelle. Darüber hinaus können sie bei entsprechender Bereitstellung auch den Beschäftigten zur Unterstützung eines standardisierten und korrekten Vorgehens zur Verfügung stehen.

Das strategische PzM muss stets einen Überblick über die Qualifizierungssituation besitzen und für die offenen noch erforderlichen Qualifizierungen Lösungen anbieten sowie hierzu finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen berücksichtigen. Grundsätzliches Ziel ist es, die erforderlichen Qualifizierungen im Kontext auf PzM organisationsweit zu entwickeln, damit insgesamt ein den Anforderungen entsprechendes Wissen entwickelt und genutzt sowie verteilt und bewahrt werden kann. Kenntnisse zu Wissensmanagement werden daher zwingend von dem oder den Rollenträgern der PzM-Beratung (siehe 4.2.3.2.2) benötigt.

6) Siehe Probst, Raub, Romhardt 1999, Bausteinmodell des Wissensmanagements.

Wissensmanagement umfasst vor allem auch die Organisation von Recherchemöglichkeiten nach in Dokumenten oder anderen Medien vorhandenem relevantem Wissen. Auch Wissensträger müssen in Verbindung mit ihrer Expertise schnell zu finden sein.

Für die Organisation von Weiterbildungen kommt eine Vielzahl an Maßnahmen in Frage. Neben Schulungen, e-Learning-Angeboten und Coachings ist insbesondere an Formen systematischer Weitergabe bereits entwickelten (und wie zuvor ausgeführt stets recherchierbaren) Wissens durch Erfahrungsaustausch zu denken. So sollte nach Abschluss eines Projekts geprüft werden, ob Projektbeteiligte nicht in neuen Projekten zum Einsatz kommen können, um so den Erfahrungs- und Kompetenzaufbau zu fördern. In einer einheitlichen Struktur erprobte und für gut befundene Projekterfahrungen und –Ergebnisse können so systematisch für spätere Projekte zugänglich gemacht werden.

4.3.6 IT-Management

Eine Prozessgestaltung ohne IT-Unterstützung ist heute kaum vorstellbar. Der technologische Fortschritt sowie die Weiterentwicklung gesetzlicher Grundlagen ermöglichen und fordern immer weitgehendere elektronische Lösungen.

IT-Vorhaben werden häufig in Projekten organisiert, weil sie komplex sind und verschiedene Wissensträger und Fachexpertisen erfordern. Sie sind in der Regel mit einem enormen zeitlichen und finanziellen Ressourceneinsatz, teilweise auch externer Art, verbunden. Es ist daher sinnvoll, bei Prozessgestaltungsaktivitäten die IT-Leitung grundsätzlich einzubinden, ebenso natürlich die verschiedenen betroffenen IT-Fachbereiche, wie Help Desk, angrenzende IT-Projektgruppen. Auch die Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen (z. B. für die Vorbereitung der Erarbeitung von Dienstvereinbarungen) ist frühzeitig zu veranlassen.

Im Wege der Verwaltungsmodernisierung stellt die Verzahnung von PzM und Digitalisierung sowie eine damit verbundene stärkere Umsetzung von Verwaltungsvorgängen mittels IT eine besondere Herausforderung dar. Dabei geht es keineswegs nur um fakultativ zu leistende Entwicklungen. In Verbindung mit dem jeweiligen E-Government-Gesetz sind gerade diesbezüglich auch Umsetzungspflichten entstanden.

IT-Projekte sind häufig Auslöser für prozessorientiertes Handeln in der öffentlichen Verwaltung, da in diesem Rahmen durchgeführte Analysen auf Instrumente des PzM zurückgreifen und wertvolle Informationen über die Arbeitsabläufe, die fachlichen Anforderungen sowie beteiligte Stellen liefern.

4.3.7 Informationssicherheitsmanagement und Datenschutz

Der angemessene Schutz von Daten sowie von IT-Infrastrukturen und -Verfahren ist von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Informations- bzw. IT-Sicherheit sollte deshalb explizit als Anforderung an das PzM behandelt werden. Es ist zu beachten, dass Informationssicherheit insgesamt kein Projekt, sondern eine dauerhafte Aufgabe in der Verantwortung der Behördenleitung ist.

Die Informationssicherheit entsprechend dem „Security by Design“-Prinzip bei allen Projekten möglichst von Anfang an durch Einbeziehung vorhandener Informationssicherheitsmanagementsysteme (ISMS) sowie der IT-Sicherheits- bzw. Informationssicherheitsbeauftragten zu berücksichtigen, ist effizienter und kostengünstiger als eine nachträgliche Betrachtung der Informationssicherheitserfordernisse. Die rechtzeitige Festlegung der Schutzbedarfe hinsichtlich Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit ermöglicht systematisches Vorgehen und angemessene Maßnahmen.

Werden personenbezogene Daten durch die Prozesse verarbeitet, sind zudem frühzeitig die gesetzlichen Anforderungen einschließlich der Datenschutzgrundsätze wie Rechtmäßigkeit, Zweckbindung, Erforderlichkeit, Sparsamkeit und Transparenz zu beachten.

4.3.8 Risikomanagement

Sowohl im Projekt- als auch im Veränderungsmanagement erfolgen Risikobetrachtungen. Insofern gibt es auch Überschneidungen zum Risikomanagement. Hierbei werden mögliche Risiken identifiziert, Eintrittswahrscheinlichkeiten und mögliche Schäden bewertet und hieraus Maßnahmen abgeleitet, auch solche, die auf die betroffenen Beteiligten innerhalb und außerhalb der Organisation ausgerichtet sind, also wiederum dem „Stakeholder-Management“ zuzuordnen sind.

4.4 Rahmenbedingungen

4.4.1 Allgemeines

Für eine erfolgreiche Umsetzung von strategischem und operativem PzM ist es u. a. notwendig, sich frühzeitig mit den vorhandenen oder noch zu schaffenden Rahmenbedingungen zu beschäftigen.

Als wesentliche Rahmenbedingungen sind zu nennen:

- Ressourcenbereitstellung (Personal und Sachmittel),
- Kompetenzen,
- IT-Umgebung.

4.4.2 Ressourcenbereitstellung

Mit der Einführung von PzM können wesentliche Optimierungspotenziale ausgeschöpft werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen von Seiten der Organisation Ressourcen (Personal und Sachmittel) eingeplant werden. Bei Projekten zur Einführung von PzM ist die konkrete Höhe dieser Aufwände erst nach der Bestimmung der Projektziele und des Projektumfangs erkennbar. Allerdings ist es möglich, über entsprechende Schätzverfahren die nötigen Ressourcen frühzeitig in der Haushalts- und Personalplanung zu berücksichtigen. PzM ist sowohl eine Daueraufgabe als auch eine Aufgabe, die in Projekten bearbeitet wird. Sollen die Aufgaben erfolgreich wahrgenommen werden, ist es nicht nur erforderlich, die betroffenen Beschäftigten ausreichend zu qualifizieren, sie sollten auch in angemessenem Maße von anderen Aufgaben entlastet oder freigestellt werden. Die teilweise oder komplette Freistellung von Beschäftigten für Aufgaben im Rahmen des PzM ist oft schwierig, da bestehende Aufgaben auf andere Beschäftigte verlagert werden müssen.

Es ist jedoch unverzichtbar, einem Projekt zugeordnete Teammitglieder sowie die Projektleitung in der Linie hinreichend stark von anderen Aufgaben zu entlasten. Anderenfalls droht deren Überlastung mit möglichen negativen Folgen auf die Qualität der Leistungserbringung und auf die Gesundheit. Wie groß die Freiräume jeweils sein sollten, ist stark von der Komplexität der jeweiligen Aufgabe abhängig.

Um den Aufwand eines Projektes kalkulieren zu können, sollte vor dem Beginn des Projekts eine Projektplanung erstellt werden, welche zu den einzelnen Projektphasen eine grobe Beschreibung der Arbeitspakete und eine Abschätzung des Aufwandes zu den einzelnen Arbeitspaketen enthält. Etwa 10 % bis 15 % des Aufwandes der inhaltlichen Projektarbeit sollten für das Projektmanagement und weitere 5 % bis 10 % für das Veränderungsmanagement kalkuliert werden.

Es wird ausdrücklich davon abgeraten ein PzM einzuführen, oder Prozessmanagementprojekte durchzuführen, solange das benötigte Personal nicht zur Verfügung steht. Können die erforderlichen Ressourcen nicht bereitgestellt werden, muss die Planung angepasst werden, damit sie durch die verfügbaren Ressourcen realistisch zu bewältigen ist.

Neben den für die Projektdurchführung nötigen Ressourcen sind auch die Ressourcen für die dauerhafte Prozessdurchführung und die Erfüllung der dazugehörigen Managementaufgaben (Überwachung, Steuerung, Anpassung, usw.) sicherzustellen. Ein erprobtes und haushaltskonformes Vorgehen zur strukturierten Ermittlung der nötigen personellen und finanziellen Mittel ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Bei Prozessen mit (hohem) IT-Bezug ist ein Vorgehen nach IT-WiBe des Bundesministeriums des Innern⁷⁾ zu empfehlen.

4.4.3 Kompetenzen

4.4.3.1 Allgemeines

Für jede Aufgabe im PzM ist die dazu notwendige Handlungskompetenz (ein Bündel aus Fach-, Methoden-, Selbst- und Sozialkompetenz) erforderlich, sei es in laufenden Projekten oder aber auch in Linienaufgaben. Erfolgreiches PzM setzt daher voraus, dass der Erwerb dieser Kompetenzen in der Organisation systematisch entwickelt wird. Für ein organisationsweites PzM müssen einheitliche Vorgehensstandards zum Repertoire aller gehören, die an diesen Verfahren beteiligt sind.

4.4.3.2 Projektmanagementkompetenz

Projektmanagementkompetenz umfasst Wissen und Methoden zur Organisation, Planung und Leitung eines Projekts und des Projektteams. Alle Projektteammitglieder sowie die Projektleitungen benötigen mit Beginn eines Projekts das für ihre Rolle entsprechende Wissen. Dies erleichtert die Zusammenarbeit der einzelnen Projektmitglieder deutlich, da ein gemeinsames Verständnis für das Projektvorgehen unabhängig von einzelnen Projekten erworben werden kann. Gegebenenfalls sind rechtzeitig angemessene Qualifizierungsmaßnahmen zu realisieren.

Gerade zur Entwicklung der in Projekten neben der Fach- und Methodenkompetenz sehr bedeutsamen Sozialkompetenz, aber auch für die Anwendung der Fachkenntnisse und Methoden, ist das Sammeln von praktischer Erfahrung essentiell. Qualifizierungsmaßnahmen sollten daher nicht isoliert angeboten werden, sondern in Verbindung mit einem Projekteinsatz stehen.

Es gibt unterschiedliche Projektmanagementmethoden und Standards (z. B. V-Modell XT, PRINCE2® oder IPMA) sowie die dazugehörigen Fortbildungen und Zertifizierungslevel. Viele größere Organisationen haben darüber hinaus eigene Projektmanagement-Standards erstellt.

Die Projekte, die im Rahmen des strategischen oder operativen PzM erfolgen, sollten vorhandene Vorgaben der Organisation berücksichtigen. Das gewährleistet die gewünschte organisationsweite einheitliche Vorgehensweise, die gewünschte Qualitätsstandards sichern soll. Gibt es hierzu (noch) keine einheitlichen Regelungen, so sollte eine solche Entscheidung mit Einführung des strategischen PzM erfolgen. Einheitliche Regelungen sollten über das PzM hinaus Bedeutung erlangen und zusammen mit entsprechenden Schulungsunterlagen erstellt werden.

Es wird ausdrücklich davon abgeraten, komplexe Projekte einer Projektleitung zu übertragen, die über keine ausreichenden methodischen Kenntnisse des Projektmanagements und Erfahrungen in mehreren kleineren Projekten verfügt. Insbesondere sollten auch Erfahrungen in der Mitarbeiterführung vorliegen.

4.4.3.3 Prozessmanagementkompetenz

Für eine effektive Unterstützung der Einführung des PzM, um auf Führungsebene die richtigen Entscheidungen treffen zu können und um PzM erfolgreich umzusetzen, ist es unabdingbar, dass alle Führungskräfte zumindest über grundlegendes Wissen zum PzM verfügen. Dazu zählt Wissen darüber, wie

7) Siehe <http://www.cio.bund.de> (Stand 08.2016).

Arbeitsabläufe in Prozessen organisiert und gesteuert werden können, wie man Prozesse plant, einführt, überwacht und verbessert — zumindest in einem Umfang wie es im vorliegenden Abschnitt 6 dargestellt wird.

Kompetenzen zur Nutzung von Modellierungs- und allgemeiner PzM-Tools können ausschließlich speziellen Wissensträgern zugeordnet werden. Diese Kompetenzen sind auch nicht mit Prozessmanagementgrundlagen zu vergleichen. Sie ermöglichen die Bedienung von Modellierungssoftware und die Übertragung von Prozessbeschreibungen und -Skizzen im vereinbarten Modellierungsstandard, der allerdings gekonnt sein muss. Sie setzen praktisch auf bereits vorhandenen Prozessen und Prozessmodellen auf. Das Lesen der Modelle und ein Wechsel zwischen den möglichen Perspektiven sollten allerdings — bei entsprechender Bereitstellung — alle Beschäftigten der Organisation beherrschen. Es erleichtert das Verständnis für die eigene Organisation und die eigenen Aufgaben.

Insgesamt gilt: Wer eine Rolle im PzM übernimmt, benötigt die für die damit übertragenen Aufgaben erforderliche spezifische Handlungskompetenz. Das Gleiche gilt für die Teammitglieder und Projektleitungen in Prozessmanagement- oder Organisationsprojekten. Die für die jeweiligen Aufgaben erforderliche PzM-Kompetenz muss vorhanden sein. Dies umfasst die Kenntnis der vereinbarten einheitlichen Vorgehensweisen und die Fähigkeit, diese auch anzuwenden. Welche Standards und Festlegungen zur Gestaltung des Prozessmodells gesetzt werden, wird in 5.3.5 beschrieben. Die Entscheidung hierfür wird im Einführungsprojekt zum strategischen PzM getroffen.

Darüber hinaus sollten aber auch weitere Vorgehensstandards herausgearbeitet werden. Es ist sinnvoll, wenn die Organisation für sich selbst oder zusammen mit anderen Organisationen einen eigenen Standard für PzM entwickelt. Dieser sollte u. a. Festlegungen zur Vorgehensweise, Verantwortlichkeiten und Rollen, Notationen sowie Begrifflichkeiten enthalten. Hierzu kann auf vorliegende Empfehlungen, Konzepte und Leitfäden für die öffentliche Verwaltung zurückgegriffen werden (z. B. die vorliegende DIN SPEC 90158, das Handbuch Prozessmanagement des Freistaates Sachsen).

Es wird davon abgeraten, ein übergreifendes PzM einzuführen, solange kein qualifiziertes Personal mit den erforderlichen Kapazitäten verfügbar ist, welches diese Aufgaben übernimmt.

4.4.4 IT-Architektur

Zu allen Prozessen müssen auch die eingesetzten oder mögliche IT-Systeme inklusive ihres Zusammenwirkens — auch in größerem Kontext — berücksichtigt und in die Gestaltungsüberlegungen einbezogen werden. Vorgeschriebene grundlegende und/oder übergeordnete Festlegungen, etwa gewünschte Standards, sind zu berücksichtigen. Die dafür erforderlichen Fachspezialisten sind hinzuzuziehen. Selbstverständlich sind die Möglichkeiten zur Bereitstellung der hierfür nötigen Ressourcen im Vorfeld zu analysieren und zu berücksichtigen.

5 Strategisches Prozessmanagement

5.1 Allgemeines

Strategisches PzM adressiert, wie bereits einleitend definiert (siehe 4.2, insbesondere 4.2.1 und 4.2.2), einen ganzheitlichen und kontinuierlich zu realisierenden Ansatz des PzM. Der Fokus liegt insbesondere auf prozessübergreifenden, organisatorischen Aspekten unter Berücksichtigung der gesamtstrategischen Ausrichtung der Organisation sowie zentraler Standards und Vorgaben (z. B. organisationsübergreifende Entscheidung für ein Prozessmanagementwerkzeug).

Manche Zielsetzungen — etwa eine ganzheitliche IT-Unterstützung oder ein organisationsweit gewünschtes standardisiertes Vorgehen lassen sich nur durch ein strategisches PzM steuern. Außerdem werden die bereits aus einzelnen Prozessmanagementaktivitäten zu erzielenden Vorteile noch gesteigert (siehe 4.2.4).

Dabei muss erfolgreiches PzM nicht zwingend zu einer Änderung der Aufbauorganisation führen. Allerdings müssen diverse **Rollen** festgelegt und Aufgaben organisiert werden. Hierauf wird im Folgenden noch näher eingegangen.

5.2 Prozessmanagement als Managementaufgabe

5.2.1 Allgemeines

Aufgrund seiner zentralen Bedeutung ist das strategische PzM auf der obersten Leitungsebene anzusiedeln, d. h. es sollte in der direkten Verantwortung von Behördenleitung und Führungskräften liegen und für diese eine wichtige Aufgabe darstellen. Nur auf dieser Ebene können strategische Ziele und zentrale Festlegungen für das PzM formuliert sowie übergreifend gesteuert und durchgesetzt werden. Die Entwicklung einer behördenweiten, prozessorientierten Organisationsstruktur, die Orientierung des Verwaltungshandelns an den strategischen Behördenzielen und somit an dem eigentlichen Auftrag der Behörde sowie die strategische Gestaltung und Steuerung aller behördeninternen bzw. auch behördenübergreifenden Abläufe kann nur auf oberster Leitungsebene — aufgrund der hier vorliegenden besonderen „Durchsetzungskraft“ — sichergestellt werden.

Auch Akzeptanz und Erfolg des PzM hängen wesentlich von der Haltung der Behördenleitung sowie der Führungskräfte ab. Das PzM sollte fest in der Führungskultur der Organisation verankert sein und es sollte ein klares Bekenntnis seitens der Leitungsebene zu einem ganzheitlichen und nachhaltigen PzM vorliegen. Dies muss für alle Beschäftigten sichtbar werden, etwa durch die entsprechende Ressourcenbereitstellung und Informationskampagnen auf den für die Behörde üblichen Informationskanälen.

Die Einführung des strategischen PzM ist so umfassend und mit so vielen Änderungen verbunden, dass dies im Rahmen einer Projektorganisation (im Rahmen eines oder mehrerer Projekte) erfolgen sollte. Je nach Voraussetzungen und Bedarf sollte externe Unterstützung hinzugezogen werden.

Zu Beginn der Einführung des PzM sind zwei erfolgskritische Fragestellungen von der Leitungsebene zu beantworten. Sie gilt es in Folge kontinuierlich umzusetzen:

- 1) Welche Zielsetzungen will die Organisation mit der Prozessorientierung im Kontext ihrer Gesamtstrategie verfolgen (siehe 5.2.2, insbesondere 5.2.2.1)?
- 2) Über welche Prozesse hinweg soll das PzM in der Organisation zu einem kontinuierlichen und tragenden Managementinstrument werden (siehe 5.3.4)?

Generell — also nicht nur während der Einführung des strategischen PzM — sind der Leitungsebene die folgenden Aufgaben zu übertragen:

- Definition der Ziele und zentralen Leitlinien für das PzM (Strategie);
- Umsetzung und übergreifende Steuerung der Ziele;
- Sicherstellung der schrittweisen Entwicklung der Prozessorientierung der Organisation und der Orientierung des Verwaltungshandelns an den strategischen Zielen der Organisation;
- fortwährende Anpassung an neue generelle Strategievorgaben;
- grundsätzliche Regelung der Verantwortlichkeiten und Prozesse für die Umsetzung der Aufgaben des operativen und strategischen PzM;
- Umsetzung von organisationsweiten Normierungen, Standardisierungen;
- Strategische Planung, Gestaltung und Steuerung der leistungserbringenden Prozesse in der gesamten Organisation;
- Planung und Bereitstellung von Budget und Ressourcen für das PzM;
- Bereitstellung von Unterstützungsangeboten für das operative PzM.

5.2.2 Ganzheitlicher Ansatz und Kontinuität des Prozessmanagements

Der Aufbau eines ganzheitlichen PzM erfolgt nicht für die einmalige Durchführung eines Prozessmanagementprojektes sondern soll vielmehr den Rahmen für alle aktuellen und zukünftigen Prozessverbesserungsaktivitäten der Behörde bilden. Dieser „Nachhaltigkeitsgedanke“ sollte bereits in den Grundüberlegungen zum Aufbau des PzM berücksichtigt werden. Dazu haben sich die Leitungsebene bzw. die Führungskräfte folgenden Fragen bzw. Aufgaben zu stellen.

5.2.2.1 Wie soll die Organisation weiterentwickelt werden?

Ziel des strategischen PzM ist es, die Organisation von einer funktionsorientierten hin zu einer prozessorientierten Verwaltungsorganisation zu verändern. Es erfolgt ein Wandel der Fragestellung von „Wo (Abteilungen, Funktionsbereiche) erbringen wir es und wer (Personen/Funktionseinheiten) erbringt es?“ hin zu „Was (Aufgaben) und wie (Prozessbeschreibungen mit diversen Blickwinkeln) erbringen wir es?“

Im Hintergrund dieser Fragestellungen sollten die strategischen Zielsetzungen bzw. Aufgaben der Organisation stehen. Hieraus sollten Kriterien entwickelt werden, entlang derer sich die Prozesse der Organisation generell messen lassen sollten (z. B. Kosten, Dauer, Zahl der Zugangskanäle, Vermeidung von Medienbrüchen).

Dieser Wechsel des Blickwinkels bewirkt insbesondere dann Veränderungen, wenn Aufgaben bislang durch unterschiedliche Funktionsbereiche erledigt werden, etwa weil sehr spezifische Prüfungen für einen Antrag erforderlich sind. Im Rahmen der Prozessorientierung gibt es funktionsübergreifend eine eindeutige Prozessverantwortung für die Ausgestaltung des Prozesses und das Nachhalten der Zielerreichung zu ermittelnden Kennzahlen. Die für jeden Prozess zu ermittelnden Kennzahlen bilden das ab. So können sie z. B. die für Antragsteller sehr relevante Gesamtdauer des Prozesses oder die für die Verwaltung relevante Sicht auf die Gesamtkosten des Prozesses umfassen. Insgesamt verschiebt sich das Hauptaugenmerk auf den gesamten Prozess und das Gesamtergebnis.

Dabei muss sich für ein erfolgreiches und nachhaltiges PzM nicht zwangsläufig die gesamte Aufbauorganisation (Hierarchie) verändern. Wenn eine Veränderung der Zuständigkeiten keine Vorteile bewirkt, sich möglicherweise hieraus sogar Qualitätsverluste ergeben würden, so wird man beispielsweise bei einer als zu lang bewerteten Prozessdauer nach anderen Beschleunigungsmöglichkeiten (z. B. Parallelisierung von Prüfkaktivitäten mit Ablagesystemen, die eine zeitgleiche Bearbeitung durch verschiedene Stellen ermöglichen) suchen müssen.

Behördenleitung und Führungskräfte sind dafür verantwortlich, diese Organisationsentwicklungsmaßnahmen zu planen, zuzulassen und voranzutreiben sowie letztlich auch gegenüber Stakeholdern (interne und externe Anspruchsgruppen, beispielsweise vorgeschaltete Behörden, Beschäftigte und Personalvertretungen) zu vertreten.

Dazu werden sie sich zunächst mit der Zielsetzung der Prozessorientierung befassen (siehe 5.3.2) sowie sich unter Berücksichtigung des Ist-Zustandes der Organisation (siehe 5.3.3) einen Überblick über deren gesamte Prozesslandschaft verschaffen. Hierauf aufbauend kann dann eine geeignete Eingrenzung des Vorhabens für ein Einführungsprojekt erfolgen (siehe 5.3.4).

5.2.2.2 Welche einheitlichen Lösungsansätze und Vorgaben für das operative Prozessmanagement sind gewünscht?

Das frühzeitige Festlegen von Vorgaben für das operative PzM hilft, aufwändige nachträgliche Anpassungen zu vermeiden (siehe 5.3.5). In Abhängigkeit von der für die Organisation gewünschten Darstellungsform und Verfügbarkeit der Modelle (Wer innerhalb und außerhalb der Organisation soll Zugriff auf welche Typen an Modellen besitzen?), aber auch unter Berücksichtigung vorhandener Ressourcen sowie PzM-Ansätze und Erfahrungen sollten Entscheidungen getroffen werden über

- Vorgehensstandards,
- IT-Standards,
- Prozessmodellierungsstandards,
- die für jede Ebene anzuwendende Notation (siehe Anhang A), und
- Werkzeuge (Software).

5.2.2.3 Wie sind übergreifende Tätigkeiten des strategischen PzM zu gestalten?

Für das Prozesscontrolling sind konkrete Prozessziele festzulegen und über Kennzahlen sowie qualitative Indikatoren messbar zu machen. Über ebenfalls zu definierende Prozesse werden diese Kennzahlen kontinuierlich erhoben und ausgewertet. Die Ergebnisse bilden die Grundlage des Berichtswesens für die Leitungsebene und lassen auch Vergleiche verschiedener Organisationseinheiten entlang identischer Aufgaben zu. Damit erhält die Leitungsebene ein wichtiges Instrument zur aktiven Prozesssteuerung, Identifikation von Zielabweichungen und deren gezielter Ursachenanalyse sowie zur Durchführung weiterer Optimierungsmaßnahmen (siehe 6.3.6).

Offensichtlich entsteht eine, nicht immer von allen gewünschte, erhöhte Transparenz über die Prozesse, sowohl auf die jeweiligen Prozessergebnisse als auch auf die Prozesse als solches. Auch deshalb muss deutlich werden, dass die Einführung des Prozesscontrollings von der Leitungsebene ausdrücklich gewünscht ist. Das sollte sich u. a. in der direkten Unterstützung der Einführung des Prozesscontrollings zeigen. Gleichzeitig muss klar herausgestellt werden, dass es sich um kein Instrument der Leistungskontrolle handelt.

Über die Definition der Aufgabe des „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ wird sichergestellt, dass einmal aufwändig in Projekten optimierte Prozesse auch nach Projektende regelmäßig evaluiert und verbessert werden.

In der Prozesstransparenz durch eine umfassende Bereitstellung von Prozessmodellen steckt die große Chance, die Modelle umfassend zur Wissensbereitstellung in der Organisation zu nutzen. Die Modelle können mit hinterlegten Informationen zu aktuellen Gesetzen oder Handlungsanleitungen zu einem wichtigen Hilfsmittel bei der täglichen Arbeit und bei der Einarbeitung neuer Beschäftigter werden. Eine solch umfassende Nutzung der Modelle erfordert allerdings gesonderte Vorgehensstandards zur Redaktion der vorliegenden Prozessmodelle: Wer darf Veränderungen anstoßen, wer genehmigt diese und wie werden diese in das möglicherweise behördenweit verfügbare Modell eingebracht?

5.2.2.4 Welche neuen Rollen werden mit welchen Kompetenzen benötigt?

Sowohl für das strategische wie das operative PzM sind neue Rollen und damit verbundene Verantwortlichkeiten festzulegen und in der Organisation zu verankern.

Anfangs noch fehlende Kompetenzen bei den ausgewählten Rollenträgern müssen durch geeignete Maßnahmen⁸⁾ aufgebaut werden. Die gewünschte Handlungskompetenz ist nur gegeben, wenn alle dazu notwendigen Kompetenzen (siehe 4.4.3) vorliegen. Ohne diese ist mit einer Akzeptanz aller Beteiligten nicht zu rechnen. Es ist daher sinnvoll, bereits avisierte spätere Rollenträger in das Einführungsprojekt zu involvieren.

Den Aufbau eines systematischen Wissensmanagements zum PzM kann als wesentliche Unterstützungsmaßnahme angesehen werden.

5.2.2.5 Soll eine Reifegradbewertung erfolgen?

Reifegradmodelle (siehe Anhang B) für PzM liefern Kriterien für eine Bewertung des Status Quo des eigenen PzM. Mit einer Bewertung können neue Handlungsfelder abgeleitet werden, wodurch das PzM insgesamt kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert werden kann (nicht nur die Weiterentwicklung des einzelnen Prozesses). Auch zur Außendarstellung kann die Behörde das Ergebnis verwenden.

5.3 Aufbau eines strategischen Prozessmanagements

5.3.1 Allgemeines

In diesem Abschnitt werden Handreichungen zum systematischen Aufbau eines strategischen PzM entlang wesentlicher Aufgabenfelder gegeben. Der Umfang eines solchen Vorhabens und die damit verbundenen Veränderungen innerhalb der Organisation erfordern, die hierbei zu realisierenden Schritte insgesamt innerhalb eines Projektes oder sogar in mehreren Projekten durchzuführen und dabei die allgemein bewährten Methoden des Projektmanagements zu berücksichtigen (siehe 4.3.2 und 4.4.3.2). Langfristig gesehen sollen alle Aufgabenfelder umfassend bearbeitet werden.

Sinnvoll ist dabei, folgende Aufgabenfelder zu Beginn zu bearbeiten:

- Zieldefinition (5.3.2),
- Ist-Zustand (5.3.3),
- Prozesspriorisierung (5.3.4).

Möglichst frühzeitig sollten einheitliche Rahmenbedingungen (5.3.5) festgelegt werden, um spätere Anpassungen an einen gemeinsamen Standard zu vermeiden. Das Controlling-Verfahren (5.3.6), die personellen Zuordnungen (5.3.7) sowie eine systematische Unterstützung aller Akteure im PzM (5.3.8) können stärker iterativ erfolgen.

Die Struktur der folgenden Abschnitte soll das Umsetzen dieser Schritte erleichtern. Zunächst wird möglichst kurz die jeweilige Zielsetzung des betreffenden Schrittes vorgestellt. Anschließend wird in etwas ausführlicherer Form auf das Vorgehen zur Umsetzung eingegangen. Eine wiederum kurze Beschreibung stellt vor, welches Ergebnis nun erreicht sein sollte.

8) Das reicht von Fortbildungsmaßnahmen über den Austausch mit vorhandenen Wissensträgern über ein Coaching durch solche. Auch das anfängliche Einbeziehen externer Wissensträger kann sinnvoll sein; gegebenenfalls wird dieses durch das Aushandeln von Rahmenverträgen erleichtert.

5.3.2 Zieldefinition

5.3.2.1 Zielsetzung

Nur wenn das angestrebte Ziel bekannt ist, können die für die Zielerreichung erforderlichen Aufgaben angemessen geplant werden.

Zunächst gilt es daher, die Ziele zu definieren⁹⁾, die mit dem strategischen PzM verfolgt werden sollen. Diese können je nach Organisation unterschiedlich ausfallen, und sie beeinflussen die einzelnen Aufgaben, die bei den sich anschließenden Vorgehensschritten relevant sind.

5.3.2.2 Vorgehen

Folgende Fragen, deren Antworten alle mit dem vorhandenen Leitbild der Organisation auf Verträglichkeit abgeglichen werden sollten, haben sich zur Definition der Ziele bewährt. Sie lassen sich entlang der in 4.2.4 benannten Nutzenpotenziale ableiten:

- Soll die Organisation entlang ihrer Prozesse organisationsübergreifend gesteuert werden (siehe 5.2.2.1)?
- Soll das PzM zur Erhöhung der Prozesstransparenz eingesetzt werden?
- Soll das PzM zur Verbesserung der Kunden und Serviceorientierung eingesetzt werden?
- Soll das PzM zur Verbesserung standardisierten Vorgehens eingesetzt werden?
- Soll das PzM zum Aufbau einer behördenweiten einheitlichen IT-Architektur aufgebaut werden?
- Was steht bei den Optimierungen der Prozesse im Vordergrund (z. B. Kosteneinsparungen der Behörde, Kundenfreundlichkeit, Prozessdauer, Wissensmanagement)?
- Soll das PzM die Zusammenarbeit der Beschäftigten untereinander verbessern?
- Wem sollen die erarbeiteten Modelle aus welchem Grund in welcher Form zur Verfügung stehen?
- Sollen die Modelle Grundlage für die Entwicklung von IT-Verfahren sein?

Sollte die erste Frage mit „nein“ beantwortet werden oder den Leitlinien der Organisation widersprechen, wird der Aufbau eines strategischen PzM nicht von Erfolg gekrönt sein, sondern nur Parallelstrukturen hervorbringen.

Ausgehend von Realisierungen anderer Institutionen wird empfohlen, sich vor der Beantwortung dieser Fragen eine Übersicht über die Möglichkeiten aber auch über die damit verbundenen Aufwände zu erstellen.

9) Man beachte, dass es hier nicht um die Zielefestlegung für das Einführungsprojekt geht. Es dient dem Einführen des strategischen Prozessmanagements und umfasst als Teilziele die Umsetzung aller in 5.3 beschriebenen Vorgehensschritte. Der vorliegende Abschnitt bezieht sich auf die Zielausrichtung des strategischen Prozessmanagements. Diese Ziele festzustellen, ist nur ein Teilziel des Einführungsprojektes.

5.3.2.3 Ergebnis

Die gewünschte Ausrichtung der Organisation entlang ihrer Prozesse sowie der gewünschte Nutzen des Prozessmodells sind klar beschrieben. (Künftige) Prozessverantwortliche erhalten konkrete Hinweise darauf, entlang welcher Ziele sie die von ihnen verantworteten Prozesse optimieren sollen und können hierauf aufbauend sinnvolle Kennzahlen und qualitative Bewertungsmöglichkeiten entwickeln.

5.3.3 Ist-Zustand ermitteln

5.3.3.1 Zielsetzung

Bevor eine strukturierte Aufgabenplanung zum Aufbau des strategischen PzM erfolgt, empfiehlt es sich Vorhandenes zu ermitteln und in den Aufbauprozess nach Möglichkeit zu integrieren. Das verhindert, Wissensträger und schon bestehende Ergebnisse zu verlieren. Gleichzeitig stellt es eine Hilfe dar, um den Aufwand des Übergangs zum Soll-Zustand einzuschätzen.

5.3.3.2 Vorgehen

Es erfolgt eine Suche nach vorhandenen Wissensträgern, Kenntnissen, Prozessen und Strukturen zum PzM. Typische Fragen können hierbei sein:

- Wer in der Organisation hat sich bereits mit Prozessen und dem Thema PzM befasst?
- Gibt es Prozessverantwortliche in der Organisation?
- Welche Erkenntnisse liegen zu Prozessen vor?
- Welche Darstellungsformen sind bislang für Prozesse angewandt worden?
- Sind bestimmte Organisationseinheiten Vorreiter in dieser Entwicklung?
- Welche Erkenntnisse ergeben sich aus dem Produktkatalog der Organisation?
- Gibt es übergeordnete Blickwinkel auf die Prozesse der Organisation?
- Sind Schnittstellen und Abhängigkeiten bekannt?
- Welchen Blickwinkel hat die IT auf die vorhandenen Prozesse?
- Gibt es bereits Zuständigkeitsregelungen und Vorgehensstandards für Prozessverantwortliche und zur Prozessoptimierung?
- Sind bereits Maßnahmen etabliert, die der Wissensteilung dienen, um vorhandenes Wissen zum PzM zu sichern bzw. auszubauen?

Je größer partielle Erfahrungen in der Organisation vorangeschritten sind, desto schwieriger wird es sein, die sich damit bereits etablierten Vorgehensweisen in ein organisationsweit einheitliches PzM zu überführen und umso wichtiger ist es, die Aktivitäten mit einem Veränderungsmanagement zu begleiten. Gerade auch deshalb ist die Aufnahme des IST-Zustandes sehr wichtig. Zudem können und sollten vorhandene Stärken bei den Entscheidungen der folgenden Schritte berücksichtigt werden.

5.3.3.3 Ergebnis

Sämtliches Prozess- und PzM-Wissen in der Organisation ist bekannt. Die Ergebnisse wurden so festgehalten, dass sie bei folgenden Vorgehensschritten für personelle Entscheidungen genauso herangezogen werden können, wie für Festlegungen von Rahmenbedingungen.

5.3.4 Vom Aufgabenkatalog zur Prozess-Priorisierung

5.3.4.1 Zielsetzung

Prozessorientierung entsteht in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der dort anzutreffenden Aufgabenvielfalt oft im Rahmen einer schrittweisen Anpassung der Organisation. Aus diesem Grund steht am Anfang der Umgestaltung die Frage danach, welche Aufgaben zunächst einem kontinuierlichen PzM unterworfen werden sollen.

Die Antwort auf diese Frage hängt stark mit der Zieldefinition zusammen, die zunächst für das PzM ermittelt wurde. Wenn die IT der Treiber für diese Entwicklungen ist, sieht die Auswahl vermutlich anders aus, als wenn es vor allem darum geht, oft nachgefragte Prozesse kundenfreundlicher zu gestalten.

In jedem Fall setzt eine Auswahl — egal nach welchem Blickwinkel sie erfolgen soll — zunächst eine Aufstellung aller Aufgaben der Organisation voraus, den **Aufgabenkatalog**. Dies unterstützt die Entwicklung einer Vorstellung von der eigenen Prozesslandschaft.

Bei Erledigung dieser Aufgabe ist zugleich eine **Zweckkritik** durchzuführen. Nicht (mehr) sinnvolle Aufgaben oder Teilaufgaben (wie etwa überflüssige Unterschriftserfordernisse) sollten gestrichen werden.

Unter den verbliebenen Aufgaben erfolgt dann eine **Priorisierung**, möglichst schon im Hinblick auf die Neuausrichtung. Diese ermöglicht eine (erste) Auswahl von denjenigen Aufgaben, die im Rahmen des operativen PzM einer Prozessanalyse unterzogen werden sollen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Aufgaben nicht mit Prozessen gleichzusetzen sind. Oft umfassen Aufgaben eine Vielzahl an Prozessen und Ziel dieses Schrittes muss es sein, eine Priorisierung der Prozesse der Organisation zu entwickeln.

Das führt sukzessive zu einer Neuausrichtung der zuvor an Aufgaben ausgerichteten Organisation.

5.3.4.2 Vorgehen

a) Erstellung eines Aufgabenkataloges

Als erstes ist ein Aufgabenkatalog¹⁰⁾ zu erstellen. Vorhandene Dokumentationen, wie Produktkatalog, Geschäftsverteilungsplan, Aktenplan und Organigramme können hierbei unterstützen. Für die Aufgabe relevante Dokumente sowie IT-Verfahren und Rahmenbedingungen können mit erfasst werden, so z. B. Gesetze, Verfahrensweisungen, Dienstvereinbarungen.

b) Durchführen einer Aufgabenkritik

Jede aufgenommene Aufgabe wird daraufhin geprüft, ob sie erforderlich, nur teilweise erforderlich oder gar nicht erforderlich ist (Zweckkritik). Typische Gründe für einen Wegfall oder eine Verringerung des Aufgabenumfanges sind der Wegfall der gesetzlichen Grundlage oder eine nicht mehr vorhandene Nachfrage (z. B. weil sich andere Angebote etabliert haben). Diese Prüfung führt zur Streichung im Aufgabenkatalog.¹¹⁾

Priorisierung

10) Wie dies erfolgt, wird ausführlich im Organisationshandbuch des BMI, Kapitel 3.3 — Durchführung einer Aufgabenkritik, erläutert.

11) Auch hierzu verweisen wir auf ausführlichere Hinweise an gleicher Stelle wie in der vorangegangenen Fußnote angegeben.

Die Priorisierung der Aufgaben kann mit Hilfe einer Vollzugskritik¹²⁾ entlang der Zieldefinition des strategischen PzM erfolgen.

Dabei können Fragen helfen. Die folgenden dienen als Beispiele:

- Bedarf die Aufgabe einer dringlichen Änderung?
- Wie viele Organisationseinheiten sind an der Aufgabenerledigung beteiligt?
- Welche Organisationseinheiten sind an der Aufgabenerledigung beteiligt?
- Welche Beschäftigten sind an der Aufgabenerledigung beteiligt?
- Welche Externen sind an der Aufgabe beteiligt?
- Welche Kommunikationskanäle spielen für die Aufgabe eine Rolle?
- Welche IT-Verfahren erfordert die Aufgabe?
- Auf welchen Gesetzesgrundlagen beruht die Aufgabe?
- Welche Dienstvereinbarungen liegen für die Aufgabe vor?
- Welche Relevanz besitzt die Aufgabe im (täglichen) Arbeiten der Organisation?

Viele andere Fragen sind denkbar: Steht z. B. eine Steigerung der Kundenorientierung im Fokus, wäre es wichtig, nach den Fallzahlen der jeweiligen Leistungen zu fragen, die mit der Aufgabe verknüpft sind. Beispielhafte Priorisierungskriterien zeigt Bild 3. Je nach Zieldefinition kann es zweckmäßig sein, einen Teil der sich zu stellenden Fragen erst in der Prozessaufnahme im Rahmen einer operativ durchgeführten Prozessanalyse zu beantworten oder sogar völlig unberücksichtigt zu lassen.

12) Zur Vollzugskritik gelten analog die Hinweise aus beiden vorherigen Fußnoten.

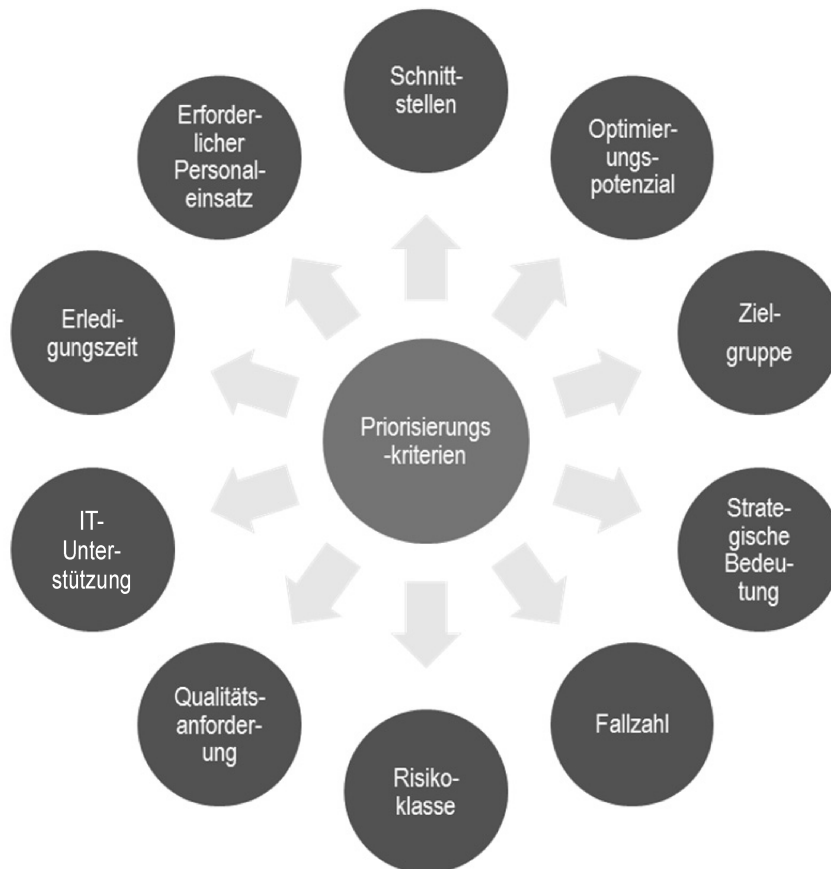


Bild 3 — Beispielhafte Priorisierungskriterien [Referenz im Text und Quellenfreiheit klären]

Im Folgeschritt müssen die priorisierten Aufgaben schließlich prozessorientiert betrachtet werden. Das erfolgt, indem zunächst die zugehörigen Prozesse und für jeden Prozess Auslöser, die zugeordnete Leistung sowie die erwarteten Ergebnisse identifiziert werden. Ebenso sind relevante Teilprozesse und Schnittstellen zu anderen Prozessen grob zu berücksichtigen. So entsteht eine erste prozessorientierte Sicht auf diese Auswahl auf hohem Abstraktionsniveau, die man in Form einer Prozesslandkarte visualisieren kann (siehe 4.2.2.4.2). Einzelne Prozessaktivitäten spielen hierbei (noch) keine Rolle. Schließlich entsteht eine nach Prioritäten geordnete Prozessliste.

Aus dieser Liste sind nun noch unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen diejenigen Prozesse auszuwählen, die einer (ersten) detaillierten Prozessanalyse und -optimierung unterzogen werden sollen. Höher priorisierte Prozesse haben Vorrang vor niedriger angesiedelten. Es kann aber unabhängig von der Reihenfolge der Prozesse weitere Entscheidungsfaktoren für die Auswahl geben:

Gegen die Auswahl eines Prozesses spricht beispielsweise, wenn

- eine Prozessumgestaltung nur unter hohem Aufwand möglich ist, gleichzeitig aber lediglich zu einer geringen oder kaum spürbaren Prozessverbesserung führen würde,
- für entsprechende Analysen derzeit keine Wissensträger zur Verfügung stehen, wohl aber zu einem späteren Zeitpunkt,
- eine kritische Hinterfragung ergibt, dass man diesen Prozess langfristig eher aus der Organisation ausgliedern wird, z. B. an einen zentralen IT-Dienstleister abtritt.

Für die Auswahl eines Prozesses spricht es, wenn

- Vorgaben eine Neuausrichtung erzwingen,
- sich mit der Einführung einer (teil-)automatisierten Lösung mittel- bis langfristig deutlich geringere Prozesskosten und eine geringere Ressourcenbindung ergeben,
- in dem verantwortenden Bereich besonderes Know-how vorhanden ist und mit den dortigen Wissensträgern Vorgehensmodelle entwickelt werden können.

5.3.4.3 Ergebnis

Am Ende dieses Vorgehensschrittes existieren ein nach Prioritäten sortierter Aufgabenkatalog sowie eine priorisierte Prozessliste, aus der eine Auswahl zu optimierender Prozesse getroffen wurde.

Die nachfolgenden Fragen können nun beantwortet werden:

- 1) Welche Aufgaben werden derzeit erledigt?
- 2) Welche Aufgaben oder Teilaufgaben sind überflüssig?
- 3) Welche Prozesse und Teilprozesse entsprechen den zu erledigenden Aufgaben?
- 4) Welche Prozesse sollten nach der Zieldefinition des strategischen PzM bevorzugt einem kontinuierlichen PzM unterzogen werden?
- 5) Welche Möglichkeiten bestehen organisationsseitig um diese Änderungen zu realisieren?
- 6) Welche personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen werden für die jeweiligen Prozessmanagementaktivitäten erforderlich?

5.3.5 Grundlagen für ein organisationsübergreifendes Prozessmodell schaffen

5.3.5.1 Zielsetzung

Ziel dieses Vorgehensschrittes ist es, eine gemeinsame Grundlage zur Dokumentation und Kommunikation für alle Beteiligten des PzM zu schaffen. Diese Grundlage umfasst

- die Festlegung der gewünschten Darstellungsformen (Notationen),
- die Festlegung der gewünschten bzw. benötigten Modellsichten sowie
- die Auswahl einer geeigneten Software und deren Einrichtung entlang der beabsichtigten Nutzeneffekte des Modells.

Wenn es vor dem Einführungsprojekt bereits PzM-Aktivitäten in der Organisation gegeben hat, sind nach diesem Schritt gegebenenfalls Anpassungen an die nun getroffenen Entscheidungen erforderlich. Deshalb ist es sinnvoll, diese Entscheidungen so früh wie möglich innerhalb einer Organisation zu treffen. Bei den Entscheidungen in diesem Schritt sollten zudem bereits vorliegende Erfahrungen und Ergebnisse aus einzelnen Prozessmanagementaktivitäten berücksichtigt werden.

Ein gemeinsames Modell hat den Vorteil, dass fachliche Abstimmungen auf gleichem Niveau und mit gleichen Begriffen durchgeführt werden können, so dass Fehler und Missverständnisse reduziert werden. Die Lesbarkeit des Prozessmodells wird über alle Organisationseinheiten hinweg unterstützt und damit auch eine schnellere Wissensaneignung bei Stellenwechseln, die über Abteilungen hinweggehen.