

Geschäftsprozessmanagement als Voraussetzung für e-Government

Bericht zu einer Netzinitiative in der
Berliner Stadtverwaltung

Margrit Falck

*Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin
D-10315 Berlin, Alt-Friedrichsfelde 60
margrit.falck@fhv.verwalt-berlin.de*

Schlagworte: Geschäftsprozessoptimierung, Wissensmanagement, Intranetnutzung, e-Government

Abstract: Es wird über das Konzept einer „Virtual Community“ im Intranet der Berliner Verwaltung berichtet, in der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Methoden- und Erfahrungswissen zum Geschäftsprozessmanagement abrufen bzw. austauschen können und über die sie ebenso praktische Unterstützung bei der Durchführung konkreter Projekte der Prozessgestaltung in Anspruch nehmen können.

Die Berliner Verwaltung erlebt gegenwärtig eine Reihe von tiefgreifenden strukturellen Veränderungen, wie die Fusion von 23 auf 12 Bezirke, die Vereinheitlichung des Leistungskatalogs der Bürgerämter oder die Abschichtung von Aufgaben aus der Hauptverwaltung in die Bezirksverwaltungen. In diesem Zusammenhang ist auch die Bereitschaft zum Einsatz der Informationstechnik gewachsen, die in zahlreichen Projektvorhaben zum Ausdruck kommt, wie dem Aufbau von Call-Centern, dem Übergang zu Dokumentenmanagement und elektronischer Vorgangsbearbeitung oder in der Verabschiedung des Masterplans „E-Government“ zusammen mit der Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur¹.

Mit den Bestrebungen, die Leistungen der öffentlichen Verwaltung elektronisch zugänglich zu machen sowie die Mitwirkung an Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen über elektronische Medien zu er-

¹ Projekt VeZuDa zur Vereinheitlichung und Zusammenführung unterschiedlicher Da-
tenstrukturen in der Berliner Verwaltung.

möglichen, werden sich nicht nur die Arbeits- und Kommunikationsmittel verändern, sondern vor allem die Abläufe der Verwaltungsarbeit und mit ihnen die Kultur des Verwaltungshandelns. Der Zusammenhang zwischen Electronic Government und den Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung ist untrennbar. Darauf wird im Memorandum „Electronic Government“² zuallererst und nachdrücklich hingewiesen.

Die Praxis zeigt jedoch, dass das Denken der Beteiligten bei den Produkten verharrt und der Zusammenhang zu den Prozessen noch kaum mitbedacht wird. Vereinzelte Beispiele, die es in wenigen Bereichen der Berliner Verwaltung gab, sind über die visuelle Prozessdarstellung mit einfachen Mitteln wie Word oder Powerpoint nicht hinausgegangen. Für weitere Ziele über die Herstellung von Prozesstransparenz hinaus, fehlt es an professionellem Wissen bei der Vorgehensweise, der Analyse, der Bewertung und der nachhaltigen Prozessverbesserung.

Im Gegensatz dazu werden an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin seit Mitte der 90er Jahre Studierende mit der Methode der Geschäftsprozessmodellierung und -optimierung sowie mit den Konzepten der elektronischen Vorgangsbearbeitung und des Dokumentenmanagement vertraut gemacht. Es ist uns gelungen, frühzeitig Testinstallationen verschiedener Hersteller für Übungen und Projekte ins Haus zu holen und auf diese Weise Wissen und Erfahrungen aus eigenen praktischen Arbeiten und aus dem Erfahrungsaustausch mit anderen Verwaltungen auf den Ebenen Bund, Länder, Kommunen zu gewinnen.

Erste Versuche, Mitarbeiter der Berliner Verwaltung im Rahmen der Fortbildung an die Methode der Prozessmodellierung und -optimierung heranzuführen, haben gezeigt, dass zwar durchaus Interesse besteht, die Schulung allein aber nicht dazu führt, die Reorganisation der eigenen Prozesse selbst in die Hand zu nehmen. In der Inanspruchnahme externer Unternehmen liegt auch nicht die Lösung, denn zum einen fehlt der Verwaltung das Geld und zum anderen sind die Erfahrungen mit externen Beratern in vielen Fällen nicht so überzeugend ausgefallen. Der Einsatz von Software-Werkzeugen, die bis zu einem gewissen Grad eine methodische Unterstützung geben, stößt abgesehen von den Kosten wiederum auf Probleme der Pflege und des Handlings. *Die Hürden sind zu hoch!*

² Memorandum (2000): Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. - Memorandum der Gesellschaft für Informatik eV und der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE vom September 2000, Bonn und Frankfurt 2000 (http://www.gi-ev.de/informatik/presse/presse_001006.shtml – abgerufen am 19.01.2002).

Vor diesem Hintergrund ist die Idee zu einer Kommunikationsplattform entstanden, die den verschiedenen Bedürfnissen Rechnung trägt. Als Kooperationspartner haben wir die BOC Information Technologies Consulting GmbH, den Hersteller des Geschäftsprozessmodellierungstools ADONIS® gewonnen, der sowohl das Werkzeug als auch sein Methodenwissen aus Anwendungen in Dienstleistungsunternehmen außerhalb der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stellt.

Seit Sommer 2001 steht im Intranet der Berliner Verwaltung die „Virtual Community Geschäftsprozessmodellierung/Geschäftsprozessoptimierung“ zur Verfügung, die gegenwärtig noch den Charakter einer Plattform zum Wissenstransfer aus der Lehre und Forschung in die Praxis hat, langfristig aber den einer echten Community im Sinne des wechselseitigen Transfers annehmen soll.

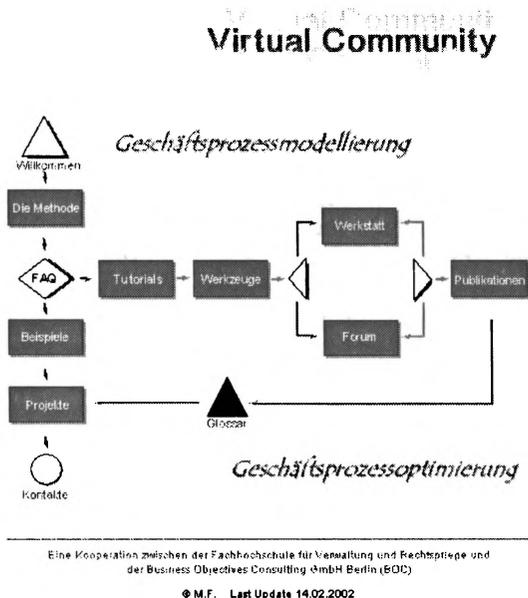


Abbildung 1: Portalseite der Virtual Community

Die Plattform integriert verschiedenen Kommunikationsangebote, auf deren Motivation und Zuschnitt im Folgenden eingegangen wird.

„Die Methode“: bietet Wissen über die Charakteristika und über das Wesen des Geschäftsprozessmanagement an. Ziel ist es, die Besonderhei-

ten gegenüber anderen bekannten Methoden, wie Ablaufplanung, Systemanalyse oder Organisationsentwicklung herauszustellen.

„*Tutorials*“: bietet Handlungswissen zur Vorgehensweise und zur Prozessmodellierung mit dem Werkzeug ADONIS® an. Geplant ist die Erweiterung in Richtung „E-Learning“ und die Anreicherung mit situativem Erfahrungswissen. Ziel ist es, möglichst viel Hilfe zur Selbsthilfe zu geben.

„*Beispiele*“: verweist auf erfolgreiche Beispiele aus der Berliner Verwaltung und berichtet über solche aus anderen Verwaltungen. Ziel ist es, zu ermutigen und zu illustrieren, welche Vielfalt in der Vorgehensweise und den Zielen der Methode möglich ist. Beispiele dienen dem anschaulichen Vergleich mit der eigenen Situation sowie der Kontaktaufnahme zu externen Beratern, die aus anderen Verwaltungen kommen und nicht unbedingt aus teuren Beratungsunternehmen.

„*Projekte*“: informiert über aktuelle Projekte, entweder in Form einer Projektskizze oder in Form der transparenten Darstellung des Projektverlaufs. Ziel dieser Komponente ist es, zum einen möglichst frühzeitig über Projektvorhaben zu informieren, nicht erst, wenn sie bereits abgeschlossen sind und zum anderen, Einblicke in die Realität des Projektmanagements zu geben.

„*Forum*“: eröffnet den Zugang zum Diskussionsforum „Verwaltungsmodernisierung“, das neben den eigenen Themen zum Geschäftsprozessmanagement auch angrenzende Modernisierungsthemen zur Diskussion stellt.

„*Werkstatt*“: stellt Besprechungsräume im Netz zur Verfügung, mit denen die Arbeit virtueller Projektgruppen unterstützt wird. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass Geschäftsprozesse Einblick in die Interna einer Verwaltung gewähren und deshalb nicht unbedingt vor den Augen der gesamten Berliner Verwaltung ausgebreitet werden möchten. Die Einrichtung passwort-geschützter Seiten hätte den Nachteil gehabt, dass die Nutzer beim Einstellen eigener Beiträge auf eine zentrale Stelle angewiesen wären, die Zugriff auf den Webserver hat. Das führt unvermeidbar zu Verzögerungen und Aktualitätsverlusten im Informationsfluss und behindert eine spontane, quasi-synchrone Zusammenarbeit im Netz. Deshalb ist an dieser Stelle der BSCW-Server³ eingesetzt worden, der jedem zugelassenen Mitglied des Projektteams das Anlegen von Ordnern, das Einstellen und Herunterladen von Dokumenten sowie die Initiierung von Diskussio-

³ Der BSCW-Server ist das Ergebnis eines Forschungsprojekts der GMD und wird derzeit von der Fa. Orbiteam vertrieben (<http://bscw.gmd.de/index.html>).

nen und das Absetzen eigener Beiträge unabhängig von einer zentralen Administration des Webservers ermöglicht. Darüber hinaus bietet der Server die Möglichkeit der Terminvereinbarung und Verabredung zur gemeinsamen Arbeit im Netz. Ziel ist es, die Unterstützungsfunktionalitäten auch zur Moderation der Projektgruppen zu nutzen.

„*Werkzeuge*“: informiert über die Vor- und Nachteile der Verwendung von Softwaretools im Geschäftsprozessmanagement, verweist auf die Vielfalt existierender Softwaretools und stellt das Tool ADONIS® zur Nutzung im remote-Zugriff zur Verfügung. Hintergrund für diese Nutzungsform ist die Aussage vieler Verwaltungsbereiche, dass sie aus Gründen der Kosten und der notwendigen Pflege der Software, auf die eigene Anschaffung eines solchen Tools verzichten würden, obwohl die Vorteile offensichtlich sind. Die Interessenten müssen sich für die Nutzung des Werkzeugs registrieren lassen und erhalten dann einen Zugang mit Passwort. Die Software ist auf einer Workstation in der Fachhochschule installiert und wird direkt durch uns administriert. Dadurch ist die Möglichkeit gegeben, bei Modellierungsfragen auch online zu beraten. Ziel und Gegenstand des Kooperationsvertrages ist es, die Funktionalitäten des Modellierungstools ADONIS® an die speziellen Anforderungen von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung anzupassen.

„*Publikationen*“: verweist auf einschlägige Veröffentlichungen zum Thema „Geschäftsprozessmanagement“.

„*FAQ*“: gibt Antworten auf häufig gestellte Fragen.

„*Glossar*“: ist ein Begriffslexikon, in dem Erläuterungen zu Fachbegriffen zu finden sind, die sich mehr oder weniger eng auf die Themen „Geschäftsprozessmanagement“ sowie „Informations- und Kommunikationstechnologien“ beziehen.

„*Kontakte*“: informiert über die Akteure der Virtual Community, sowohl über die Sponsoren und Macher der Website als auch über die aktiven Nutzer des Werkzeugs, die sich in ein Gästebuch eintragen lassen. Auf diese Weise entsteht allmählich eine reale Community, die zu weiterführenden Fragen auch direkt angesprochen werden kann.

Geschäftsprozessoptimierung ist Projektarbeit und Projektarbeit wird zu einem entscheidenden Teil durch den Umgang mit Zeit sowie den Umgang mit Information bestimmt. Nach unseren Erfahrungen sind die in der öffentlichen Verwaltung anzutreffenden Umgangsweisen in beiderlei Hinsicht problematisch, um erfolgreiche Projektarbeit zu leisten.

Beispiele:

- Terminvereinbarungen ziehen sich über einen langen Zeitraum hin und blockieren die Planungsfreiheit für nachfolgende Termine.
- Langfristig vereinbarte Termine werden kurzfristig abgesagt.
- Stellvertreterregelungen werden erst nach längerer Abwesenheit wirksam. Teamverantwortung ist wenig ausgeprägt.
- Beschlüsse werden verbreitet, aber nicht gleichermaßen die Rücknahme der Beschlüsse.
- Das behördenübergreifende Informations- und Wissensmanagement ist unzulänglich (zB das Wissen um Zuständigkeiten ist nicht behördenübergreifend verfügbar, oder die Information zum Sachstand bei länger dauernden Bearbeitungsvorgängen wird nicht zurückgekoppelt).

Die Anpassung der herkömmlichen Umgangsformen an die Anforderungen effizienter Projektarbeit ist dringend notwendig. Groupware-Funktionalitäten, wie elektronische Kalender und Besprechungsanfragen, Abwesenheitsassistenten und Stellvertreterregeln, Informations- und Dokumentenmanagement im Intranet sollten verstärkt genutzt werden und als Vorbereitung auf künftige Formen der elektronischen Aufgabenerledigung im Rahmen von eGovernment verstanden werden.

Um die Voraussetzungen für eine durchgehende elektronische Bearbeitung über Behördengrenzen hinweg zu schaffen, ist eine systematische Prozessanalyse und -optimierung dringend nötig. In vielen Behörden haben die Mitarbeiter gegenwärtig aus Sicherheitserwägungen weder Zugang zum Intranet der Berliner Verwaltung noch Anschluss an die elektronische Post. Diskettenlaufwerke sind nur in Ausnahmefällen zugänglich. Auf Bezirksebene gibt es erst wenige Ämter, die über eine zentrale E-Mail-Adresse für den Bürger erreichbar sind. Sehr oft fehlt dann aber noch die Möglichkeit der Weiterleitung per E-Mail an den einzelnen Mitarbeiter. Um dennoch Möglichkeiten der behördenübergreifenden Interaktion und Kooperation zu schaffen, haben wir Web-Scripts entwickelt und neben Dokumenten, Dokumentvorlagen, Informationsgrundlagen und Formularen, in die webfähige Prozessdokumentation integriert, die als Funktionalität des Werkzeugs ADONIS zur Verfügung steht. Beispiele sind: ein elektronisches Mängelbuch oder ein Beschwerdebuch sowie zeitlich und lokal begrenzte Umfragen, mit denen die Verfolgung von Qualitätskennzahlen erleichtert werden soll.

Besonderes Gewicht haben wir auf die Nachhaltigkeit von Prozessverbesserungen gelegt. Nachdem Prozesse visualisiert, analysiert und mit ersten Maßnahmen verbessert worden sind, erhebt sich die Frage, wie Erreichtes beibehalten und weiter verbessert werden kann? Nichts wirkt nachhaltiger negativ, als dass einmal Begonnenes stillschweigend in Vergessenheit gerät. Deshalb ist ein Prozess-Controlling nötig, das eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Prozessorganisation garantiert. Als Instrument dazu haben wir erstmalig in der Berliner Verwaltung Prozessverantwortliche eingesetzt und deren Aufgaben beschrieben.

Prozessverantwortliche sind für die Qualität des Prozesses verantwortlich und haben die Aufgabe, die weitere Entwicklung des Prozesses auf der Grundlage von Qualitätskennzahlen kontinuierlich zu steuern. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist die Beobachtung der Prozesse, die Sammlung und Bereitstellung der Informationen zur Prozessqualität sowie die Berichterstattung gegenüber den Führungskräften oder den Qualitätsbeauftragten. Sie sind die „Kümmerer“ der Prozesse und Ansprechpartner für die Prozessbeteiligten. Sie

- veranlassen die Aktualisierung der eingebundenen Prozess-Dokumente,
- kontrollieren regelmäßig den Prozess,
- werten die Kennzahlen aus,
- schlagen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Prozessorganisation vor,
- koordinieren die Vorschläge zwischen den betroffenen organisatorischen Einheiten und
- berichten der Führung regelmäßig über die Prozesse.

Die Prozessverantwortlichen können bei der Führung und Weiterentwicklung des Prozesses einen Prozesszirkel zu ihrer Unterstützung bilden und ihn je nach Erfordernis (ca ein- bis zweimal pro Jahr) einberufen. Der Prozesszirkel setzt sich aus den Prozessbeteiligten zusammen und soll (ähnlich wie ein Qualitätszirkel) dem Prozessverantwortlichen Hinweise zu den Abläufen geben sowie über Störungen oder sonstige Probleme informieren.

Die Berichte an die zuständigen Führungskräfte sollen Aussagen über die Qualität der Prozesse enthalten und Probleme und Entscheidungsnotwendigkeiten aufzeigen. Die Häufigkeit der Berichte orientiert sich an der strategischen Bedeutung der Prozesse, der Häufigkeit ihres Vorkommens und den Zielen der Prozessverbesserung.

Das Besondere an der Funktion des Prozessverantwortlichen ist, dass die Verantwortung über die Grenzen der beteiligten Organisationsbereiche hinausreicht.