

Das Recht als Grundlage für die Gestaltung von Verwaltungsprozessen – synthetisch-konstruktive Prozess-Modellierung

Josef Makolm

*Bundesministerium für Finanzen
Hintere Zollamtsstraße 4, 1030 Wien
josef.makolm@bmf.gv.at*

Schlagworte: e-Government, Geschäftsprozess-Reorganisation, Prozess-Modellierung, synthetisch-konstruktives Modellieren, HV-SAP, fundamt.gv.at

Abstract: Die These „Prozess-Modellierung auf Grundlage des Gesetzes ist möglich und kann zu optimalen Verwaltungsprozessen führen; eine Erhebung der Ist-Prozesse ist nicht erforderlich.“ wird verifiziert. Mit der Methode des synthetisch-konstruktiven Modellierens von Geschäftsprozessen steht eine auf Verwaltungs-Spezifika (Legalitätsprinzip, große Zeiträume zwischen Reorganisationen) abgestimmte effektive und effiziente Methode zur Verfügung. Erfolgreiche Beispiele für den Einsatz dieser Methoden das Bild ab.

1. Geschäftsprozess-Reorganisation – ein System unter Anpassungsdruck

1.1. Die herrschende Lehre

Als Geschäftsprozess-Reorganisation wird gemeinhin jenes organisierende Handeln bezeichnet, das Organisationen an veränderte externe, interne sowie technische Umfeldbedingungen adäquat anpasst; dies zu dem Zweck, die Wettbewerbsfähigkeit und somit langfristig das Überleben dieser Organisationen sicherzustellen.

Dabei werden gewöhnlich die folgenden Prozess-Schritte durchlaufen: Erhebung des Ist-Zustandes, Analyse des Ist-Zustandes, Ableitung eines Soll-Zustandes, Einführung des Soll-Zustandes, Evaluierung des Soll-Zustandes und eventuell neuerliches Starten des Prozesses.

Die dargestellte Vorgehensweise gilt in der Privatwirtschaft als vielfach erprobt; ihr Einsatz in der öffentlichen Verwaltung wird zunehmend propagiert.

1.2. Evaluierung dieser herrschenden Lehre

1.2.1. Das Umfeld in der Privatwirtschaft

Was sind nun jene Bedingungen, die zur erfolgreichen Etablierung der oben dargestellten Methode der Geschäftsprozess-Reorganisation in der Privatwirtschaft geführt haben?

Geschäftsprozess-Reorganisation wird in der Wirtschaft seit vielen Jahren betrieben und die Methode selbst ist an diese Langfristigkeit angepasst; dh in aller Regel wurde der oben dargestellte Optimierungs-Kreislauf schon mehrfach und in nicht zu weit auseinander liegenden Zeiträumen durchlaufen. Der jeweils vorgefundene Ist-Zustand wird daher nicht allzu weit von einem optimierten Soll-Zustand entfernt sein; dh es geht zumeist um evolutionäre Detailverbesserungen und laufende Optimierungen bestehender Prozesse.

Als weitere Bedingung für den Erfolg der dargestellten Methode sei darauf verwiesen, dass das Wissen in der Privatwirtschaft zu einem Gutteil in den Geschäftsprozessen selbst gelegen ist. Bestehende gesetzliche Vorschriften stellen meist nur einen groben Rahmen für die Abwicklung wirtschaftlicher Tätigkeit dar, lassen aber die Gestaltung der Geschäftsprozesse selbst völlig offen. Erst durch die Ausführung der Schritte „Erhebung des Ist-Zustandes“ und „Analyse des Ist-Zustandes“ kann das für die Gestaltung neuer Prozesse notwendige Wissen gewonnen werden.

Beide beschriebenen Bedingungen stellen jenes Umfeld dar, an das die gängige Methode der Geschäftsprozess-Reorganisation optimal angepasst ist, was auch ihren Erfolg im privatwirtschaftlichen Umfeld erklärt.

1.2.2. Das spezielle Umfeld der Verwaltung

Wodurch unterscheidet sich nun das Umfeld der öffentlichen Verwaltung von jenem der Privatwirtschaft?

Der wesentlichste Unterschied liegt wohl im strengen Legalitätsprinzip der Verwaltung. Art 18 Abs 1 B-VG statuiert eindeutig und ausnahmslos: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ Damit ist jener Rahmen für das Verwaltungshandeln gefordert, der vom Gesetzgeber auch regelmäßig eingerichtet wird: Wo immer ein solcher gesetzlicher Rahmen fehlte, wäre jegliches Verwaltungshandeln von Nichtigkeit bedroht und könnte vor dem Verfassungsgerichtshof zu Fall gebracht werden. Ein Großteil jenes Wissens, das in der Privatwirtschaft in den Prozessen selbst gelegen ist, ist für die öffentliche Verwaltung – als ein Nebenprodukt des Legalitätsprinzips – gesetzlich niedergelegt.

Eine weitere Spezifität der öffentlichen Verwaltung kann in ihrer oft über lange Zeiträume bestehenden organisatorischen Konstanz erblickt werden. Große Bereiche der öffentlichen Verwaltung sind – zumindest in der Vergangenheit – für relativ lange Zeiträume unverändert geblieben und waren für relativ lange Zeiträume keinerlei Geschäftsprozess-Reorganisation unterworfen. Wie oben dargestellt, ist Geschäftsprozess-Reorganisation im klassischen Sinn als iterativer Prozess angelegt, in dem das jeweilige Soll – nach dessen Umsetzung – zum neuen Ist mutiert und die neue Basis für weitere Geschäftsprozess-Reorganisationen bildet. Aus der vorstehend aufgezeigten Konstanz von Verwaltungsprozessen erhellt, dass für diese – wenn sie dann doch einmal reorganisiert werden – ein denkbarer Soll-Zustand erheblich vom Ist abweichen kann. Dadurch erscheint das Ist ungeeignet als Ausgangsbasis zur Entwicklung eines Solls.

1.2.3. Exkurs „Die Maria-Theresianische Kanzleiordnung“

Die unter Maria-Theresia für die gesamte staatliche Verwaltung eingeführte Kanzleiordnung wird oft als ein negativer Archetypus der öffentlichen Verwaltung genannt. Dieses Klischee ist allerdings zu hinterfragen.

Unter Maria-Theresia wurde die gesamte staatliche Verwaltung einer umfangreichen Reorganisation unterzogen. Auf der Basis der damals verfügbaren Bürotechnik wurde das Verwaltungshandeln völlig neu organisiert: Wohldokumentierte, nachvollziehbare und wiederholbare Prozesse wurden eingeführt. Die Geschäftsfälle wurden in nach Sachgebieten getrennten, chronologisch geführten Journalen numeriert verzeichnet. Dort wurde auch der jeweilige Geschäftsfall-Status eingetragen. So war jederzeitige Auskunftsbereitschaft gegenüber BürgerInnen und anderen Verwaltungseinheiten gegeben. Diese Journale wurden durch mehrere Indices ergänzt, die den nach verschiedenen Kriterien einen direkten Zugriff auf die Geschäftsfälle ermöglichten. Es wurde ein striktes Genehmigungs-Procédere eingeführt, ebenso eine geordnete Ablage. Die Ausfertigung der ergehenden Erledigungen wurde einheitlich organisiert.

Aus heutiger Sicht kann man von einem umfangreichen Reorganisations-Projekt sprechen. Es wurde ein Workflow-System eingeführt, das sich der gesamten damaligen Papier-basierten Technologie bediente, einschließlich eines Dokumenten-Management-Systems mit Wissens-Management-Komponenten. Dieses Workflow-System war über 200 Jahre erfolgreich im Einsatz. Erst zur letzten Jahrtausendwende sind jene IT-gestützten Verfahren zur nötigen Reife gelangt, die wiederum ein ähnlich umfangreiches Reorganisations-Projekt für die öffentliche Verwaltung möglich machen.

1.2.4. Schlussfolgerungen betreffend die öffentliche Verwaltung

Geschäftsprozess-Reorganisation trifft in der öffentlichen Verwaltung teilweise auf andere Voraussetzungen als in der Privatwirtschaft: Das den Verwaltungsprozessen zugrunde liegende Wissen ist in Gesetzen hinterlegt. Verwaltungsprozesse sind für einen langen Zeitraum keinerlei Geschäftsprozess-Reorganisation unterzogen worden. Dadurch sind optimale Soll-Prozesse weiter von den bestehenden Ist-Prozessen entfernt, als dies gewöhnlich in der Privatwirtschaft der Fall ist. Zusätzlich ist die Entwicklung der Informations-Technologie zu beachten.

Vor diesem Hintergrund ist die Erstellung von Soll-Prozessen auf Basis der herkömmlichen Methode von Erhebung und Analyse des Ist-Zustandes kritisch zu sehen. Erforderlich ist eine Methode, die die vorstehend zusammengefassten Bedingungen adäquat berücksichtigt.

2. Vorschlag eines synthetisch-konstruktiven Ansatzes

2.1. These „Prozess-Modellierung auf Grundlage des Gesetzes“

Folgende These kann postuliert werden: *Prozess-Modellierung auf Grundlage des Gesetzes ist möglich und kann zu optimalen Verwaltungsprozessen führen; eine Erhebung der Ist-Prozesse ist nicht erforderlich.*

Als Nebenbedingung sollten die gesetzlichen Vorgaben

- einen abgeschlossenen Bereich beschreiben,
- diesen Bereich abstakt, aber ausreichend detailliert regeln (Was ist zu tun?),
- Abläufe und Strukturen nur im absolut notwendigen Ausmaß festlegen (Wie ist es zu tun?),
- die Schnittstellen des Bereiches nach außen definieren,
- keine informationstechnischen Anforderungen postulieren.

2.1.1. Exkurs „Das Recht als Organisation des Öffentlichen“

Rechtssetzung ist eine Form der Organisation des Öffentlichen. Vermittels Rechtssetzung organisiert das zuständige Staatsorgan – in einer Demokratie gewöhnlich ein Parlament – das Gemeinwesen und die öffentliche Verwaltung. In einem Rechtsstaat werden diese Verwaltungs-Aufgaben exakt umschrieben, ebenso die Rechte und Pflichten der BürgerInnen gegenüber der Verwaltung und die der Verwaltung gegenüber den BürgerInnen. Recht

ist also immer Handlungsanleitung, besonders für die Verwaltung. Auf das Legalitätsprinzip sei nochmals hingewiesen, wonach jegliche Verwaltungstätigkeit einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Recht ist damit die Methode schlechthin, das Öffentliche zu organisieren.

2.1.2. Synthetisch-konstruktives Modellieren von Geschäftsprozessen

Wie dargestellt muss jeder Verwaltungsprozess durch Gesetz – im meritorischen Sinn – gedeckt sein und darf nicht darüberhinaus gehen. Um diese gesetzliche Basis mögen sich dann die Ist-Prozesse der Verwaltung ranken.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden Fragen: Ist die von der herrschenden Lehre empfohlene Methodik von Ist-Zustands-Erhebung, Ist-Zustands-Analyse und darauf aufbauender Generierung eines Soll-Zustandes tatsächlich das bestgeeignete Mittel für die Geschäftsprozess-Reorganisation in der öffentlichen Verwaltung? Dies um so mehr, als ja die dem Ist zugrunde liegende gesetzliche Basis immer mitzudenken ist. Wäre es nicht zweckmäßiger, anstelle dieser Analyse die Anforderungen unmittelbar aus dem Gesetz abzuleiten und darauf aufbauend – synthetisch-konstruktiv – die Soll-Prozesse zu modellieren?

Eine solche synthetisch-konstruktive Vorgehensweise stellte die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben per se sicher. Als Nebenbedingung wären dabei allenfalls grundsätzlichen Bedürfnisse der Verwaltung mitzudenken. Ganz massiv sollten hier aber die Möglichkeiten der Informationstechnik einfließen. Damit könnten Soll-Prozesse frei vom Ballast früherer Zeiten und veralteter Vorgehensweisen definiert werden die die aktuellen Möglichkeiten der Informationstechnik voll ausschöpfen.

Ein solch synthetisch-konstruktiver Ansatz bedarf eines in mehreren Schritten strukturierten Vorgehens in einem interdisziplinär zusammengesetzten Projekt-Team (das Thema Projektmanagement soll hier nicht näher beleuchtet werden). Jedenfalls sollten JuristInnen, Manager aus dem Verwaltungsbereich, und Experten aus den Bereichen Prozess-Engineering, Business-SW und IT-gestützte Workflow-Tools beteiligt sein.

Die Mitarbeit von JuristInnen als ExpertInnen auf dem Gebiet der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften bedarf wohl keiner näheren Erläuterung. Gleiches gilt für die Verwaltungs-ExpertInnen auf Management-Ebene. Hingegen erscheint im ersten Schritt der synthetisch-konstruktiven Geschäftsprozess-Modellierung die Einbeziehung von Personen, die in den Ist-Prozessen arbeiten, unzulässig, weil diese gewöhnlich zu sehr in diesen Ist-Prozessen verhaftet sind und den kreativen Design-Prozess belasten. Hingegen ist die Einbeziehung von IT-ExpertInnen auf den Gebieten der Business-Software sowie der Workflow-Tools unabdingbar.

Erste Aufgabe dieses interdisziplinären Projekt-Teams ist die synthetisch-konstruktive Modellierung der Soll-Prozesse. Dabei ist es Aufgabe der einzelnen ExpertInnen, ihr jeweiliges Fachwissen einzubringen. Je nach Aufgabenstellung und Umfeld sollten die Soll-Prozesse entweder sofort in einen IT-gestützten Prototyp fixiert werden, oder sie sollten mit einem Modellierungs-Tools dokumentiert werden.

Dieser so definierte Prototyp von Soll-Prozessen sollte in einem zweiten Schritt den in den bisherigen Ist-Prozessen arbeitenden Personen vorgestellt werden. Deren Aufgabe ist es, diesen Prototyp auf Praxistauglichkeit zu prüfen und gegebenenfalls ihre weiteren Bedürfnisse einzubringen. Sodann können die Soll-Prozesse umgesetzt werden. Die weitere Vorgehensweise folgt der in anderen Reorganisations-Projekten bewährten Methode; nähere Erörterungen hiezu können daher unterbleiben.

2.1.3. Exkurs „Heterogene Teams“

Wie vorstehend ausgeführt, werden wesentliche Schritte der vorgeschlagenen Vorgehensweise von einem interdisziplinär zusammengesetzten Projekt-Team gesetzt. Wie kann die Zusammenarbeit in einem solchen heterogenen Team sichergestellt werden? Um die Ziele erreichen zu können, sollten die Spielregeln im Team möglichst genau abgestimmt sein. Ausreichend Zeit zur Reflexion, sowohl auf der sachlichen, als auch auf der Beziehungsebene, sollte eingeplant werden. In der Design-Phase sollte ein grundsätzlicher Top Down-Ansatz mit einer Bottom Up-Vorgehensweise im Detail verbunden werden. Jedem Team-Mitglied sollte seine/ihre spezielle Fachverantwortung belassen werden; die Hierarchie des *Was* sollte mit der Heterarchie des *Wie* verbunden werden.

2.2. Empirische Verifikation der These

Die These „Prozess-Modellierung auf Grundlage des Gesetzes“ bzw des synthetisch-konstruktiven Modellierens wurde bereits praktisch erprobt. In der Folge werden zwei Projekte kurz dargestellt:

2.2.1. Das Projekt HV-SAP

Die österreichische Bundeshausaltverrechnung verfügt über eine solide gesetzliche Basis (Bundeshausaltgesetz, Bundeshausaltverordnung). Sie wird für alle zwölf Ministerien über ein zentrales und einheitliches IT-System im Bundesrechenzentrum abgewickelt. Anlässlich der Reorganisation im Projekt HV-SAP waren die zugehörigen Verwaltungs-Prozesse völlig neu zu modellieren. Schon ein erster Blick offenbarte eine sehr große

Heterogenität der Prozesse in den zwölf Ministerien; dies trotz gleicher gesetzlicher Basis und trotz gleicher Software.

Eine Erhebung all dieser Ist-Prozesse war schon deren großer Anzahl wegen im vorgegeben Projekt-Rahmen nicht bewältigbar. Die Lösung lag in einem interdisziplinären Experten-Team und im synthetisch-konstruktiven Ansatzes einer Prozessmodellierung auf Basis des Gesetzes. Ein solcherart erstellter Prototyp von Soll-Prozessen wurde den Benutzern vorgestellt. Diese haben die Möglichkeit genutzt, Detailverbesserungen vorzuschlagen. Das Rollout von HV-SAP wird per 31. Mai 2004 abgeschlossen. Das Projekt hat – neben vielen anderen Rationalisierungen – eine Personaleinsparungen von 40% in den Buchhaltungen ermöglicht.

2.2.2. Das Internet-Service fundamt.gv.at

Kraft Gesetzes wurde die Kompetenz für das Fundwesen aus dem Polizeibereich zu den Gemeinden verlagert. Die Bundesrechenzentrum GmbH hat – ohne Ansehung bestehender Prozesse – mit fundamt.gv.at eine komplett neue Internet-Lösung erstellt, sowohl was die Prozesse, als auch was die IT betrifft. Damit konnte Rückgabequote für abgegebene Gegenstände von ca 30% auf über 65% gesteigert werden.

3. Resümee und Vision

Wie die beiden vorstehend angeführten Beispiele zeigen, ist Prozess-Modellierung auf Grundlage des Gesetzes möglich und kann zu optimalen Verwaltungsprozessen führen; eine Erhebung der Ist-Prozesse ist nicht erforderlich. Die vorgeschlagene Methode des synthetisch-konstruktiven Modellierens von Geschäftsprozessen wurde bereits erfolgreich praktiziert. Die oben vorgestellte These ist damit verifiziert.

Weitere erfolgreiche Beispiele müssen aus Platzmangel unterbleiben, können aber bei Interesse nachgereicht werden.

Damit steht für die Geschäftsprozess-Reorganisation in der öffentlichen Verwaltung eine auf Verwaltungs-Spezifika (Legalitätsprinzip, große Zeiträume zwischen Reorganisationsvorhaben) abgestimmte effektive und effiziente Methode zur Verfügung. Durch Geschäftsprozess-Reorganisation ohne Erhebung der Ist-Prozesse kann die öffentliche Verwaltung vorhanden Ballast abwerfen und sich im Wettbewerb um die Durchführung der Staatsaufgaben gut positionieren.

Literatur

- Hammer, M., J. Champy.* Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution, Harper Business, New York, NY. 1993.
- Lenk, K., Traunmüller, R.* (2000), Perspectives on Electronic Government, in Galindo, F., Quirchmayr, G. (Hrsg.). Advances in Electronic Government. Proceedings of the Working Conference of the IFIP WG 8.5 in Zaragoza, S. 1126.
- Palkovits, S., Karagiannis, D., H.* (2003), „Prozessmodellierung in der öffentlichen Verwaltung – Ein ganzheitliches Rahmenwerk für e-Government“. In: Quo Vadis e-Government: State-of-the-art 2003, Tagungsband zum zweiten e|Gov Day des Forums e|Gov.at, 12.–14. Februar 2003, Wien.
- Palkovits, S., Rössler, Th., H.* (2004), „Prozessorganisation in der öffentlichen Verwaltung – der Mehrwert aus der Prozessmodellierung“. In: Tagungsband zum dritten e|Gov Day des Forums e|Gov.at, 15.–16. März 2004, Wien.
- Palkovits, S., Rössler, Th., Wimmer, M., H.* (2004), „Process Modelling – Burden or Relief. Living Process Modelling within a Public Organisation“. Proceedings of ICEIS2004, International Conference on Enterprise Information Systems, 13th to 17th of April 2004, Porto, Portugal.
- Palkovits, S., Wimmer, M.* (2003), Processes in e-Government A Holistic Framework for Modelling Electronic Public Services. In R. Traunmüller (Ed.), EGOV 2003, 2nd International Conference on e-Government, Springer Verlag, LNCS # 2739, Heidelberg et al, September 2003, pp. 213–219.
- Wimmer, M., Traunmüller, R.* (2002), Geschäftsprozessmodellierung im Bereich e-Government: eine Zwischenbilanz. In Schweighofer, Menzel, Kreuzbauer (Hrsg). IT in Recht und Staat. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2002. Schriftenreihe Rechtsinformatik # 6, Verlag Österreich, Wien , S. 19–27.
- Wimmer, M., Traunmüller, R., Lenk, K.* (2001), Prozesse der öffentlichen Verwaltung: Besonderheiten in der Gestaltung von e-Government. In Horster (Hrsg). Elektronische Geschäftsprozesse: Grundlagen, Sicherheitsaspekte, Realisierungen, Anwendungen. Tagungsband zur gemeinsamen Arbeitskonferenz GI/VOI/BITKOM/OCG/TeleTrusT, it Verlag (IT Security & IT Management), Höhenkirchen, S. 436–445.