

Regio@KomM: Projekterfahrungen bei der prozessorientierten Reorganisation in öffentlichen Kommunalverwaltungen

Lars Algermissen, Björn Niehaves

*European Research Center for Information Systems, University of Münster
Leonardo-Campus 3, D-48149 Münster,
{lars.algermissen, bjoern.niehaves}@ercis.de*

Schlagworte: Prozessmanagement, Reorganisation, Fallstudie, Vorgehensmodell

Abstract: Die Optimierung von Geschäftsprozessen hat im Rahmen der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen eine wichtige Bedeutung erlangt. Im Zuge des Electronic Government (eGovernment) wird über die Gestaltung von Internetpräsenzen hinaus die Schaffung echter Mehrwerte gefordert. Sowohl in Nutzendimensionen (bürgerseitig) als auch Kostenersparnisdimensionen (verwaltungsseitig) sind es vor allem die Geschäftsprozesse, die Potenziale bieten. Dabei kennzeichnen sich die ca. 13.000 deutschen Kommunalverwaltungen durch ein größtenteils gleich gelagertes Aufgabenspektrum und einen hohen Grad an Strukturanalogien. Im Rahmen prozessorientierter Reorganisationsprojekte können allgemeingültig formulierte Modelle normativen Charakters durch Wiederverwendung einen entscheidenden Beitrag zur Kostensenkung in der Phase der Sollmodellierung leisten. Das Projekt Regio@KomM greift diese Zielsetzung auf.

1. Das Projekt Regio@KomM

Das Projekt Regio@KomM steht für „Realisierung von Electronic Government in Organisationen der Kommunalverwaltungen im Münsterland“. Bei der Namensgebung lassen sich ein räumlicher und ein inhaltlicher Bezug zum Projekt herstellen. Der räumliche Bezug ist der zum Münsterland als Projektumfeld. Das Münsterland ist eine Region im Norden Nordrhein-Westfalens und hat insgesamt 1,5 Millionen Einwohner, die sich auf die Kreisstadt Münster als regionales Zentrum sowie 66 weitere Stadt- und Gemeindeverwaltungen in insgesamt 4 Kreisen verteilen.

Die Bezirksregierung Münster als für das Münsterland zuständige höhere Verwaltungsinstanz schlägt strategische Rahmenbedingungen

und Richtlinien vor, an denen sich die zugehörigen Verwaltungen orientieren sollten.

Im Jahr 2003 wurde diese Strategie als Projektidee in Gestalt des Projektes Regio@KomM in die Tat umgesetzt. Mit der Bezirksregierung als Schirmherr fanden sich sechs Kommunalverwaltungen (zwei Kreisverwaltungen und vier Stadt- und Gemeindeverwaltungen), ein kommunales Rechenzentrum sowie die Universität Münster, um die Aufgabe „Realisierung von Electronic Government“ zu bearbeiten.

Mit Bezug auf das strategische Münsterlandprogramm bestand das konkrete Ziel darin, elektronische Bürgerdienste zu realisieren, die einen Mehrwert für die Verwaltungen, Unternehmen und Bürger schaffen und langfristig in ein noch zu realisierendes Münsterlandportal eingebaut werden können.

Dem Grundsatz „Organisation vor Technik“ folgend wurden in Hinblick auf das Projektziel folgende Fragestellungen formuliert, auf die in den folgenden Abschnitten näher eingegangen wird:

- Welche Geschäftsprozesse kommen zur Realisierung von elektronischen Bürgerdiensten in Frage (Abschnitt 2)?
- Wie werden die Prozesse momentan in den verschiedenen Verwaltungen im Münsterland bearbeitet (Abschnitt 3)?
- Wie können Idealprozesse bzw Referenzprozesse aussehen, an denen sich alle Verwaltungen des Münsterlandes orientieren können (Abschnitt 4)?

2. Auswahl von Geschäftsprozessen mit Reorganisationspotenzial

Um ein Referenzmodell induktiv auf Basis mehrerer Prozessanalysen zu entwickeln, muss naturgemäß zuerst der Untersuchungsgegenstand in Form des oder der zu untersuchenden Geschäftsprozesse(s) festgelegt werden. In der öffentlichen Verwaltung ergeben sich in diesem Zusammenhang zwei Probleme:

- Einerseits kann allein das gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltung mehr als 1000 unterschiedliche Dienstleistungen und damit Geschäftsprozesse umfassen.
- Andererseits liegen in Verwaltungen auf Grund der kameralistischen Haushaltsführung kaum Informationen über Prozesskosten oder Erlöse einer Dienstleistung vor, so dass eine Auswahl auf

Basis der in der Betriebswirtschaft üblichen monetären Kenngrößen nicht möglich ist.¹

Aus den genannten Gründen wurde zur Auswahl der Geschäftsprozesse ein mehrstufiges Vorgehen gewählt. Es wurden zwei Teilabschnitte zur Priorisierung und damit zur Erstellung einer Entscheidungsgrundlage gewählt, um den Aufwand im Vorfeld der eigentlichen Prozessanalysen für die teilnehmenden Pilotverwaltungen so gering wie möglich zu halten.²

Im ersten Abschnitt wurde in einem Workshop mit allen Projektteilnehmern eine Liste mit über 100 Dienstleistungen zusammengetragen, die bei den einzelnen Verwaltungen in der Diskussion für eine mögliche Reorganisation standen. Jede der Dienstleistungen wurde hinsichtlich ihrer technischen Reife und ihrer Ausführungshäufigkeit mit Hilfe eines Fragebogens dezentral von den Verwaltungsmitarbeitern untersucht. Dabei wurde auf die Portfoliomethode zurückgegriffen.³

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die technische Reife der zu Grunde liegenden Prozesse bis auf wenige Ausnahmen ähnlich schwach ausgeprägt war, so dass zur Priorisierung der Prozesse hauptsächlich das Kriterienpaar Ausführungshäufigkeit herangezogen wurde. Insgesamt konnte die Zahl der Prozesse von über 100 auf ca 25 reduziert werden.

Im zweiten Projektabschnitt wurde deren Komplexität mit ausgetesteten Untersuchungskriterien genauer untersucht. Dabei wurde strukturanalog zum ersten Abschnitt ein Fragebogen erarbeitet, der wiederum dezentral von den beteiligten Verwaltungen in Eigenregie bearbeitet wurde. Kriterien der Bewertung umfassten die Bereiche organisatorische Komplexität, technische Komplexität, formale Komplexität und Nutzungskomplexität, die auf einen Indikator für die Gesamtkomplexität verdichtet wurden.

¹ Vgl. Wolf, P.; Krcmar, H.: Wirtschaftlichkeit von elektronischen Bürgerservices – eine Bestandsaufnahme. In: W. Uhr, W. Esswein, E. Schoop (Hrsg.): Wirtschaftsinformatik 2003, Medien – Märkte – Mobilität, Band I. Dresden, 2003, 917-936.

² Vgl. Schwegmann, A.; Laske, M.: Istmodellierung und Istanalyse. In: J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann (Hrsg.): Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. 4. Auflage, Berlin et al. 2003, 159-190.

³ Vgl. im Folgenden Gisler, M.: Einführung in die Begriffswelt des eGovernment. In: M. Gisler, D. Spahni (Hrsg.): eGovernment. 2. Auflage, Bern et al. 2001, 13-32; Boller, R.; Beuchat, A.: Vertrauen und Sicherheit im Netz. In: M. Gisler, D. Spahni (Hrsg.): eGovernment. 2. Auflage, Bern et al. 2001, 53-74.

Eine Reihe von K.O.-Kriterien führte zum Ausschluss von Dienstleistungen, ua die persönliche Anwesenheitspflicht oder die Notwendigkeit einer digitalen Signatur. Insgesamt konnte die Zahl der Dienstleistungen auf letztlich 15 reduziert werden und war Diskussionsgrundlage eines abschließenden Workshops mit den Pilotverwaltungen.

3. Istmodellierung und Istanalyse

3.1. Untersuchte Prozesse

Für die eigentliche Istmodellierung wurden auf Basis der Komplexitätsausprägungen sowie durch die Artikulation besonderer Präferenzen einzelner Verwaltungen die in Tabelle 1 dargestellten Prozesse zur Untersuchung in den teilnehmenden Pilotkommunen festgelegt:

Dienstleistung	Beckum	Sassenberg	Kreis Borken	Stadt Borken	Bocholt	Rheine
Allgemeine Lastschriftermächtigung	✓		✓	✓	✓	
Meldung Sperrmüll					✓	
Beantragung Schülerfahrtkostenerstattung	✓		✓			✓
Gewerberegisterauskunft	✓			✓	✓	
Einfache Melderegisterauskunft	✓			✓	✓	
An-, Um-, Abmeldung Abfallbehälter	✓	✓			✓	
Urkundenbestellung					✓	✓
Auskunft aus dem Liegenschaftskataster			✓			
Hundesteuer	✓				✓	

Tabelle 1: Im Rahmen der Istmodellierung untersuchte Prozesse

Insgesamt wurden neun verschiedene Geschäftsprozesse in sechs verschiedenen Verwaltungen untersucht. Dabei ist herauszustellen, dass nicht jeder Geschäftsprozess in jeder Verwaltung untersucht wurde.

Bei der Auswahl und Zuordnung der Prozesse war ein Ziel, jeden Prozess möglichst in mindestens drei unterschiedlichen Verwaltungen aufzunehmen. Die zu Grunde liegende Idee bestand darin, aus den drei Modellen hinreichend Informationen zu extrahieren, um ein „Best-Practice“- bzw. „Common-Practice“-Vorgehen zu identifizieren und daraus unter Berücksichtigung evtl weiterer Verbesserungen einen Referenzprozess nicht nur für die anderen teilnehmenden Gemeinden am Pilotprojekt sondern mittelfristig auch für das gesamte Münsterland entwickeln zu können.

3.2. Vorgehensweise

Die Struktur der durch die Priorisierung ausgewählten Prozesse wurde jeweils zeitgleich in mehreren Pilotkommunen durch Anwendung von offenen Experteninterviews erfasst.⁴ Die Interview-Fragebögen wurden nicht als zwingend vorgegeben, sondern eher als Leitfaden verstanden, an dem sich das Interview anlehnen konnte.⁵ Hierdurch wurde eine Einengung der Kreativität der Befragenden und Befragten durch starr vorgegebene Fragen verhindert. Als Interviewpartner wurden in ihrer Rolle als Fachexperten sowohl zuständige Sachbearbeiter als auch Verwaltungsmitarbeiter höherer disziplinarischer Ebenen gewählt, um einerseits eine detaillierte Einsicht in einzelne Arbeitsschritte und andererseits einen Überblick über den betrachteten Gesamtprozess zu erhalten.

Neben der momentanen Struktur der Prozesse, relevanten verwaltungsspezifischen Fachbegriffen und der aufbauorganisatorischen Struktur wurden Schwachstellen bereits vor der Analyse im Interview erfasst, die die Mitarbeiter der Verwaltungen bei ihrer täglichen Arbeit als störend empfanden und dies im Interview bekannt gaben. Weiterhin wurden die Verwaltungsmitarbeiter ebenfalls im Interview bereits auf offensichtliche Schwachstellen im Prozess (zB Medienbrüche durch Mehrfacheingaben) hingewiesen und auf deren Notwendigkeit hin interviewt. Auf diese Weise stand bereits nach der Prozessaufnahme eine umfassende Schwachstellenliste zur Verfügung, die innerhalb der späteren Schwachstellenanalyse ergänzt werden konnte.

Die Prozessstrukturen wurden zunächst textuell erfasst und erst später in konzeptionelle Prozessmodelle überführt. So konnten die Interviews effizient ausgeführt werden, ohne durch Modellierungszeiten unterbrochen zu werden.

Als Modellierungstechnik wurden ereignisgesteuerte Prozessketten verwendet, die auch von Mitarbeitern der Verwaltungen als einfach und intuitiv verständlich aufgefasst wurden.⁶ Als Modellierungstool wurde das ARIS Toolset gewählt, das einerseits die Model-

⁴ Vgl. *Heinrich, L. J.; Heinzl, A.; Roithmayr, F.*: Wirtschaftsinformatik-Lexikon. 7. Auflage, München, 2004.

⁵ Vgl. *Diekmann, A.*: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek 1995.

⁶ Vgl. *Keller, G; Nüttgens, M.; Scheer, A.-W.*: Semantische Prozeßmodellierung auf der Grundlage „Ereignisgesteuerter Prozessketten (EPK)“. Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsinformatik. Heft 89. Hrsg.: A.-W. Scheer. Saarbrücken 1992.

lierungstechnik der ereignisgesteuerten Prozessketten unterstützt und andererseits der Universität bereits zur Verfügung stand.⁷

Die erstellten Istmodelle wurden in späteren Workshops nochmals den Verwaltungsmitarbeitern vorgelegt und abgestimmt. Dieses Vorgehen war notwendig, um in den Interviews evtl aufgetretene Missverständnisse auszuräumen, die im ersten Interviewgang erfahrungsgemäß nie zu 100% vermieden werden können.⁸

Für jede der Pilotverwaltungen stand am Ende der Istmodellierungsphase ein spezifisches Istmodell zur Verfügung. Auf Basis dieser Modelle konnte je Prozess eine Schwachstellenanalyse vorgenommen werden. Als exemplarische Schwachstellen wurden

- Medienbrüche,
- redundante Verwaltung der am Prozess beteiligten Daten,
- redundante Arbeitsschritte (zB nicht erforderliche, aber von der Verwaltung selbst auferlegte Unterschriftspflicht höherer disziplinarischer Instanzen),
- unzureichende Funktionalität bereits eingesetzter Software (zB mangelhafte oder fehlende Schnittstellen),
- organisatorische Hürden und
- unnötige Liegezeiten

identifiziert. Auffällig war, dass ein Vergleich mit Prozessen anderer Verwaltungen dort ähnliche Schwachstellen aufzeigte. Für einzelne Prozesse war folglich kein echtes „Best-Practice“ zu ermitteln. Die untersuchten Prozesse stellten vielmehr ein schwachstellenbehaftetes „Common-Practice“ dar, aufgrund dessen eine allgemeine Schwachstelleneliminierung erfolgen konnte. Die Gewerberegisterauskunft zeigte als Ausnahme zB ein anderes Bild. Hier war in einer Kommune die informationstechnische Durchdringung bereits sehr weit fortgeschritten, so dass Medienbrüche kaum noch vorlagen. Hier konnte folglich ein „Best-Practice“ als Grundlage für die Erstellung eines Referenzmodells ermittelt werden.

⁷ Vgl *ARIS Toolset*. http://www.ids-scheer.de/germany/products/aris_design_platform/ 23204. Abrufdatum: 28.06.2004.

⁸ Vgl *Schwegmann, A.; Laske, M: Istmodellierung und Istanalyse*. In: J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann (Hrsg.): *Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung*. 4. Auflage, Berlin et al. 2003, S. 171.

4. Konstruktion von Referenzmodellen

An die Phase der Istmodellierung schließt sich typischerweise die der Sollmodellierung an. Sollmodelle sind dadurch charakterisiert, dass die darin formulierten Empfehlungen zur Neugestaltung der Prozesse kurz- oder mittelfristig umsetzbar sein müssen, um innerhalb des Planungshorizontes realisierbar zu sein. Dem gegenüber stehen Idealmodelle, die eine langfristig anzustrebende Situation repräsentieren.⁹ Da ein Ziel des Projekts Regio@KomM die Konstruktion von Referenzmodellen für die öffentliche Verwaltung war, wurde im Anschluss an die Schwachstellenanalyse ein komplett von Schwachstellen bereinigtes Idealmodell für jeden untersuchten Prozess erstellt und den einzelnen Verwaltungen als Referenzmodell zur Verfügung gestellt. Sämtliche Schwachstellen – mit Ausnahme der rechtlich bedingten und damit nicht direkt beeinflussbaren Schwachstellen – wurden unabhängig von verwaltungsspezifischen Gegebenheiten eliminiert.

Der Vorteil der Konstruktion von Referenzmodellen im Gegensatz zu spezifischen Sollmodellen liegt in ihrer Eigenschaft der Allgemeingültigkeit.¹⁰ Die im Projekt erstellten Referenzmodelle können nicht nur den beteiligten Kommunen sondern auch projektfremden Kommunen als Reorganisationsempfehlungen zur Verfügung gestellt werden. Es ist zu erwarten, dass sich durch den interkommunalen Dialog, der durch die Verbreitung der Referenzmodelle angeregt wird, Synergieeffekte einstellen werden. Diese können sich zB im Zusammenschluss und der gemeinsamen Nutzung von umfassenden IT-Infrastrukturen äußern, die zur im Referenzmodell geforderten Eliminierung der momentanen Schwachstellen notwendig sind. Erste positive Rückmeldungen der Kommunen bzgl derartiger Überlegungen untermauern diese Prognose.

Im Falle einer nicht möglichen mittelfristigen Realisierung des empfohlenen Referenzmodells ist durch die jeweilige Verwaltung zu entscheiden, ob mittelfristig umsetzbare Modellvarianten zu konstruieren sind.

⁹ Vgl. *Speck, M.; Schnetgöke, N.*: Sollmodellierung und Prozessoptimierung. In: J. Becker, M. Kugeler, M. Rosemann (Hrsg.): Prozessmanagement. Ein Leitfadens zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. 4. Auflage, Berlin et al. 2003, S. 216f.

¹⁰ Vgl. *Becker, J.; Schütte, R.*: Handlungsinformationssysteme. Domänenorientierte Einführung in die Wirtschaftsinformatik. 2. Auflage, Frankfurt am Main 2004, S. 76f.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Referenzmodellierung ist nicht nur für den wissenschaftlichen Diskurs von großem Interesse, sondern kann auch bei der Lösung praktischer Problemstellungen in konkreten Projekten signifikanten Nutzen stiften. Der hohe Grad an Strukturanalogien, der als herausragendes Merkmal die Verwaltungslandschaft in Deutschland kennzeichnet, macht die Anwendung der Referenzmodellierung in der Domäne Verwaltung besonders attraktiv.

Die positiven Rückmeldungen der Kommunen zeigen, dass die Anwendbarkeit von Referenzmodellen im Kontext der prozessorientierten Reorganisation von öffentlichen Verwaltungen grundsätzlich gegeben ist. Es ist abzuwarten, in wie fern diese Modelle direkt umgesetzt werden können, da hierfür eine Reihe von Nebenbedingungen erfüllt sein muss.

Konkrete Anwendung erfahren die erstellten Referenzprozessmodelle schon jetzt. Im Auftrag einzelner Kreise, Städte und Gemeinden wurden verwaltungsindividuelle Migrationskonzepte ausgearbeitet. Auf der Basis spezifischer Istprozesse und der spezifischen IT-Infrastruktur wurden aufeinander aufbauende Entwicklungsszenarien in Migrationsplänen zusammengefasst und angepasste Sollmodelle als Zielvorgaben zur Verfügung gestellt. Unter Berücksichtigung mittelfristiger verwaltungsindividueller Restriktionen wurden konkrete Handlungsempfehlungen gegeben, die sich zurzeit in der ersten Umsetzung befinden.

Weitere Forschungsarbeiten müssen zeigen, ob die erstellten Modelle ggf um weitere inhaltliche Aspekte zB in Form von hinterlegtem Expertenwissen oder Gesetzestexten angereichert werden können. Ferner muss sich zeigen, ob die vorgeschlagenen Referenzmodelle sich ohne weiteres in jeder Verwaltung – auch außerhalb von NRW – umsetzen lassen, oder ggf an regionale Parameter angepasst werden müssen. In diesem Kontext muss geprüft werden, ob die Methode der konfigurativen Referenzmodellierung bei der Nutzbarmachung von Referenzmodellen in der öffentlichen Verwaltung einen Beitrag leisten kann.