

Autor

Dipl.-Inform. Jörg Rodenhagen, Senior Consultant, Acando GmbH,
Millerntorplatz 1, 20359 Hamburg, www.acando.de,
mailto: joerg.rodenhagen@acando.de

Titel

„Prozessmanagement in der Öffentlichen Verwaltung - Einsatzfelder, Rahmenbedingungen und aktuelle Maßnahmen“

Beschreibung in einem Absatz (Abstract)

Der Öffentlichen Verwaltung wird trotz aktueller Bemühungen um Entbürokratisierung und Innovation immer noch regelmäßig mangelnde Kundenorientierung, inflexible Strukturen, intransparente Leistungen sowie hohe Administrationskosten vorgeworfen. Der Beitrag diskutiert, inwiefern das ursprünglich für Wirtschaftsunternehmen entwickelte Geschäftsprozessmanagement auch unter den Rahmenbedingungen der Öffentlichen Verwaltung zu einer deutlichen Verbesserung der Gesamtsituation beitragen kann. In diesem Zusammenhang werden die Restriktionen und Hemmnisse in der Öffentlichen Verwaltung aufgezeigt, eine Einschätzung des Prozessmanagement-Reifegrades durch Führungskräfte aus Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden vorgestellt sowie verschiedene aktuelle Initiativen zur Einführung des Prozessmanagement auf Bundes- und Landesebene dargestellt, u.a. das Handlungsfeld »Prozessketten« aus dem Regierungsprogramm E-Government 2.0 sowie die bundesweiten Projekte „einheitliche Behördenrufnummer D115“ und „Bundesmelderegister“ (BMR).

Kurzdarstellung

1. Herausforderungen in der Öffentlichen Verwaltung
2. Prozessmanagement als Lösungsansatz?
3. BPM-Reife in der Öffentlichen Verwaltung
4. Aktuelle BPM-Maßnahmen in der Öffentlichen Verwaltung

Die Öffentliche Verwaltung wird von vielen Bürgern und Wirtschaftsunternehmen als ein starrer Apparat mit verkrusteten Strukturen und einem unverständlichen Leistungsgeflecht verstanden. Fehlende Transparenz, mangelnde Kundenorientierung und hohe Verwaltungskosten sind nur einige der am häufigsten genannten Kritikpunkte. Intern stellen die hohe Komplexität der Aufgaben, miteinander vernetzte Leistungen, Regelwerke, Prozesse und Organisationseinheiten die Behördenmitarbeiter vor hohe Herausforderungen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Grundsätze und Prinzipien des Prozessmanagement – ursprünglich ausgerichtet auf Wirtschaftsunternehmen – sich sinnvoll und gewinnbringend auf Institutionen der Öffentlichen Verwaltung übertragen lassen. Das Prozessmanagement fordert insbesondere eine konsequente Ausrichtung sämtlicher geschäftlicher Aktivitäten auf die Bedürfnisse der Kunden, die Erfolgsmessung und damit verbunden die Fokussierung auf wertschöpfende Tätigkeiten, die Überwindung struktureller Barrieren („Structure follows process“), eine ganzheitliche Ergebnisverantwortung durch sämtliche an der Ergebnisentstehung beteiligten Mitarbeiter und einen offenen vertrauensvollen Führungsstil, der die erforderliche Flexibilität außerhalb der Routineprozesse aktiv unterstützt. Ein wesentlicher Schritt zur Einführung der prozessorientierten Prinzipien ist die Herstellung von Transparenz, um die vorhandene Komplexität allen Beteiligten transparent zu machen und sie gemeinsam schrittweise dort zu reduzieren, wo es möglich ist und sinnvoll erscheint. Hier ist zu untersuchen, ob die Rahmenbedingungen und externen Einflussfaktoren in der Öffentlichen Verwaltung dieses zulassen.

Während marktwirtschaftliche Unternehmen weitestgehend Gestaltungsautonomie besitzen, unterliegen Verfahren und Prozesse in der Öffentlichen Verwaltung einer Vielzahl von Restriktionen. Dazu zählt insbesondere die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben (Öffentliche Sicherheit, Katastrophenschutz, Polizeipräsenz etc.), bei denen die nachweisliche Wertschöpfung eine untergeordnete Bedeutung hat. Die Öffentliche Verwaltung unterliegt dabei einer bindenden Gesetzgebung und hat unter anderem den Auftrag, EU-Recht in nationale Rechtsnormen umzusetzen. Während privatwirtschaftliche Unternehmen meist nur einen (zahlenden) Kunden adressieren, ist die Frage nach dem Kunden der Öffentlichen Verwaltung weitaus schwieriger zu beantworten. Neben Bürgern und Wirtschaftsunternehmen zählen die EU, der Staat, die Länder und die Kommunen ebenfalls zu den zentralen Kunden. Verschiedene Leistungen der Öffentlichen Verwaltung werden vom Bürger nicht aktiv nachgefragt, sondern ihm gesetzlich verordnet (neuer Personalausweis nach Ablauf von 10 Jahren, neues Kfz-Kennzeichen nach einem Umzug). Insofern ist die Ausrichtung des Leistungsangebotes an den Bedürfnissen der Kunden nur bedingt möglich. Desweiteren setzen knappe öffentliche und nach einem Schlüssel auf einzelne Ressorts verteilte Mittel enge Grenzen hinsichtlich erforderlicher Investitionen und Strukturreformen. Schließlich sind Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten von der jeweils regierenden Partei und der Legislaturperiode abhängig. So werden einschneidende Maßnahmen oft gebremst, um sie bewusst in den Verantwortungsbereich der nachfolgenden Regierung zu verlagern.

Im Rahmen eines Führungskräfte-seminars für den Behördenspiegel hat der Autor die Teilnehmer sowohl nach möglichen Ansatzpunkten für prozessorientierte Veränderungen als auch nach ihrer Einschätzung des aktuellen Reifegrades des Prozessmanagements in ihren Behörden und Ministerien befragt.

- Während die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Ressourcenausstattung nahezu unveränderliche Prämissen darstellen, liegen die Potenziale für Veränderungen insbesondere in den Bereichen der Organisations- und Prozessgestaltung sowie der Mitarbeiterführung. Hemmnisse bilden insbesondere die traditionellen Sichtweisen, Widerstände und Direktiven der mittleren Führungsebenen.
- Die Einschätzung des Prozessmanagement-Reifegrades (in Anlehnung an die Stufen des CMMI) ergab, dass ein wesentlicher Teil der Bundes- und Landesbehörden im Level 3 („gesteuert“) steht, begründet durch ihre Vorreiterrolle als Innovationstreiber mit Gestaltungsverantwortung. Die Kommunalen Einrichtungen dagegen kommen über Level 1 („wiederholbar“) in der Regel nicht hinaus. Sie sehen sich ausschließlich in der Ausführungsverantwortung bestehender Regelungen und folgen in ihrem Innovationsbestreben den Initiativen der Bundes- und Landesbehörden erst mit mehrjähriger Verzögerung.

Als Beispiele für aktuelle Initiativen des Bundes wird exemplarisch das für den Zeitraum 2007-2010 ausgerichtete Programm E-Government 2.0 mit dem Handlungsfeld „Prozessketten“ aufgezeigt. Erklärtes Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch die Synchronisation und Integration der Prozesse und IT-Verfahren erheblich zu vereinfachen, die rechtlichen Grundlagen kritisch zu überprüfen (Deregulierung), die Durchlaufzeiten in den Verwaltungsverfahren um 15-30% zu beschleunigen, die Bürokratiekosten in den realisierten Prozessketten um 15% zu senken und etwa 80% der traditionellen Verwaltungsvorgänge auf medienbruchfreie, elektronisch abgewickelte Verfahren umzustellen. Ergänzend werden die weiteren bundesweiten Projekte einheitliche Behördenrufnummer „D115“ sowie das Bundesmelderegister (BMR) aufgeführt.

Literatur und Links (Auszug):

- [Behörden Spiegel 2009] Führungskräfte Forum, Praxisseminar Verwaltungsorientiertes Geschäftsprozessmanagement, http://www.fuehrungskraefteforum.de/praxissem09_VerwGesch.pdf (Abruf am 13.08.2009).
- [BMI 2006] Bundesministerium des Innern: Regierungsprogramm E-Government 2.0, Informationsbroschüre, 1. Auflage, November 2006.
- [BMI 2007a] Bundesministerium des Innern, Referat IT1: Konzept Handlungsfeld Prozessketten im Programm E-Government 2.0, Kurzfassung, Version 2.0, Berlin, 28.12.2007.
- [BMI 2007b] Bundesministerium des Innern, Referat IT1: E-Government 2.0 – Umsetzungsplan 2007, 1. Auflage, März 2007.
- [DW-World 2008] Anna Kuhn-Osius: Amtsdeutsch a. D., <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,3564645,00.html>, 15.08.2008 (Abruf am 24.09.2008).
- [ELSTER 2008] Bayerisches Landesamt für Steuern: ELSTER. <https://www.elster.de/> (Abruf am 24.09.2008)
- [Gaitanides 2006] Gaitanides, M.: Prozessorganisation: Entwicklung, Ansätze und Programme des Managements von Geschäftsprozessen. Vahlen Verlag, 2006.
- [itSMF 2007] IT Service Management Forum Deutschland e.V. (Hrsg.): ITIL in der Öffentlichen Verwaltung: Planung, Einführung und Steuerung von IT-Service-Prozessen, Symposium Publishing; Dezember 2007.
- [Rodenhagen 2008] Rodenhagen, J.: Prozessmanagement in der Öffentlichen Verwaltung. Vortrag im ständigen Arbeitskreis der Organisationsleiter, Finanzbehörde Hamburg, 25.04.2008.
- [Rodenhagen et al. 2008] Rodenhagen, J., Diekhans, B., Rieckmann, P.: Prozessmanagement im Kontext des E-Government 2.0 – Einsatzfelder, Rahmenbedingungen und aktuelle Maßnahmen. In: HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik, Heft 265 eGovernment, dpunkt Verlag, Februar 2009.
- [Rodenhagen 2009] Rodenhagen, J.: Prozessmanagement in der Öffentlichen Verwaltung. Vortrag bei der BPM-Offensive Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, 14.08.2009, www.bpmb.de.
- [Schmelzer/Sesselmann 2004] Schmelzer, H. J.; Sesselmann, W.: Geschäftsprozessmanagement in der Praxis – Produktivität steigern, Wert erhöhen, Kunden zufrieden stellen. 4. Auflage, Carl Hanser Verlag, 2004.