

# Nutzen, Ziele, Anforderungen und Methoden der Prozessstandardisierung

Grundlagen und Methoden zur Standardisierung kommunaler  
Geschäftsprozesse

## White Paper

Ein Projekt des Kompetenzzentrums Digitale Verwaltung NRW



# Nutzen, Ziele, Anforderungen und Methoden der Prozessstandardisierung

Grundlagen und Methoden zur Standardisierung kommunaler  
Geschäftsprozesse

## White Paper

Ein Projekt des Kompetenzzentrums Digitale Verwaltung NRW

Bochum, im August 2009

Auftraggeber: Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung NRW  
c/o Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG/ d-NRW  
Lise-Meitner-Allee 4  
44801 Bochum

Autoren: Harald Schumacher, b.i.t.consult GmbH Seeheim  
Dr. Martin Wind, b.i.t.consult GmbH Seeheim

E-Mail: [kdv.info@d-nrw.de](mailto:kdv.info@d-nrw.de)

## Redaktionelle Hinweise

Der vorliegende Band 3 „Nutzen, Ziele, Anforderungen und Methoden der Prozessstandardisierung“, White Paper FAMOS ist Teil einer d-NRW Publikationsreihe zu Fragen der Gestaltung eines kommunalen Prozessregisters auf der Grundlage des FAchModellierungsStandards kommunaler Prozesse.

Weitere d-NRW-Publikationen zum Modellierungsstandard sind:

- Band 1 Standards und Regeln zur Fachmodellierung kommunaler Geschäftsprozesse (Modellierungshandbuch zur FAMOS-Methode)
- Band 2 Erfahrungsbericht zur Anwendung des Fachmodellierungsstandards

Eine ausführliche Beschreibung des Ordnungsrahmens für ein kommunales Prozessregister NRW findet sich darüber hinaus im Projektbericht „KDV Prozessregister NRW“ vom August 2008, Bochum.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkungen</b>	<b>6</b>
<b>1 Fachmodellierungsstandard erfüllt Anforderungen</b>	<b>9</b>
1.1 Prozessmodelle vergleichbar machen .....	9
1.2 Modellierungsfachliche Anforderungen.....	9
1.3 Projektspezifische Anforderungen .....	10
2.4 Methodenvergleich .....	11
2.5 FAMOS-Methode erfolgreich erprobt .....	12
<b>2 Standardisierung: machbar und zielführend</b>	<b>14</b>
2.1 Begriff, Ziele und Nutzen der Standardisierung .....	14
2.2 Strategien .....	15
2.2 Methodische Hinweise .....	18
2.3 Potenziale .....	21
2.3.1 Pflichtige Aufgaben .....	21
2.3.2 Kernprozesse.....	22
2.3.3 Prozessoptimierungspotenzial und Prozessintelligenz .....	23
2.3.4 Erweiterte Steuerung kommunaler Produkte.....	23
<b>3 Schlussfolgerungen</b>	<b>25</b>
<b>4. Empfehlungen</b>	<b>26</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: De-jure-Standardisierung, Auswirkung rechtlicher Normen	16
Abbildung 2: De-facto-Standardisierung, Auswirkung organisatorischer und technischer Normen	17
Abbildung 3: Verhältnis pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Kommune	22
Abbildung 4: Ressourcenbindung der Kernprozesse und pflichtiger Kernprozesse	23

## Vorbemerkungen

Das vorliegende „White Paper“ fasst die Erfahrungen und Ergebnisse des KDV-Projekts zur Entwicklung, Erprobung und Evaluation des Standards für die Modellierung kommunaler Geschäftsprozesse (KDV-Fachmodellierungsstandard / FAMOS) zusammen.

Die Motivation für das Projekt bestand in der Annahme, dass eine standardisierte Beschreibung kommunaler Geschäftsabläufe eine gute Grundlage für die fachliche und organisatorische Optimierung von Geschäftsprozessen und darüber hinaus für eine kostengünstigere Entwicklung moderner IT-Verfahren und E-Government-Komponenten zur bestmöglichen Unterstützung eben dieser Geschäftsprozesse darstellen würde. Der Nutzen der Standardisierung bestünde vor allem in der Wiederverwendbarkeit von Prozessmodellen und Lösungen durch alle Kommunen. Die standardisierten Prozesse hätten den Charakter von „Blaupausen“, sie könnten als eine gemeinsame Grundlage im Sinne von Referenzmodellen für die organisatorische und technische Gestaltung der Verwaltungsaufgaben durch die Fachexperten und Organisatoren in der Verwaltung und Anwendungsentwickler in der kommunalen IT dienen. Sie würden dabei als gemeinsamer Wissensspeicher für das fachliche, organisatorische, betriebswirtschaftliche und technologische Know-how der Verwaltung über die effektive und effiziente Wahrnehmung kommunaler Aufgaben fungieren, der an zentraler Stelle vorgehalten und durch die „Community“ der Fachexperten gepflegt und weiter entwickelt werden könnte. Die Prozessblaupausen hätten den Status von De-facto-Standards der kommunalen Organisation und IT. Sie hätten nicht das Ziel, die vielfältigen Variationen und Möglichkeiten kommunaler (Ist-) Organisation abzubilden, sondern würden von vornherein auf einen Sollprozess-Standard fokussieren, der zum einen alle gesetzlichen und fachlichen Anforderungen lückenlos erfüllen und zum anderen unter Einsatz von „State of the Art“-Technologie auch ein betriebswirtschaftliches Optimum kommunaler Organisation darstellen würde. Von den in diesem Sinne entwickelten De-facto-Standards kommunaler Ablauforganisation könnte schon aufgrund der Möglichkeit eines Abgleichs von Ist- und Soll-Zustand eine erhebliche Schubkraft für Vorhaben im Bereich der Verwaltungsmodernisierung und Prozessoptimierung und nicht zuletzt ein signifikanter Beitrag zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte durch die Absenkung von Prozesskosten, eine höhere Arbeitsproduktivität in den Abläufen und eine Verringerung der im Zuge der Modernisierung erforderlichen Investitionen ausgehen.

Prozessmodelle und Prozessstandards dienen in der Wirtschaft schon lange als Ausgangspunkt für die Gestaltung der Organisation und ihrer Abläufe sowie ihrer informationstechnologischen Unterstützung bei der Kommunikation, beim Informationsmanagement und bei der Prozessautomation. Dabei sind die organisatorischen Konzepte und Methoden zur Entwicklung effizienter Abläufe in Wirtschaftsunternehmen meist eingebettet in strategische Szenarien zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen, etwa durch Kostenführerschaft, Qualitätsführerschaft, Zugewinn von Marktanteilen oder Diversifikation von Produkten und Dienstleistungen. Die Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Methoden und Konzepte zur Geschäftsprozessoptimierung auf die kommunale Verwaltung wird immer wieder mit dem Hinweis auf die hohe Zahl pflichtiger Aufgaben mit geringer oder gar keiner Wahl- und Gestaltungsfreiheit bestritten. Zwar stehen auch Kommunen und Regionen in einem intensiven Wettbewerb der Standorte, doch inwieweit die Standortfaktoren der Gestaltungsmacht kommunaler Verwaltungen unterliegen, ist eine auch unter Experten heiß diskutierte

Frage. Zugleich haben Kommunen aufgrund des Prinzips der „örtlichen Zuständigkeit“ scheinbar per Definition eine „Monopolstellung“ in „ihrem Markt“.

Wer trotz dieser Schwierigkeiten nicht auf bewährte Instrumente der Führung und Organisationsgestaltung verzichten möchte, wird eine differenzierte Adaption betriebswirtschaftlicher Strategien und Konzepte durch die Verwaltung befürworten, etwa im Streben nach „Kostenführerschaft“ im Bereich der pflichtigen Aufgaben und im Streben nach „Qualitätsführerschaft“ oder „Diversifikation“ im Bereich der standortrelevanten Aufgaben und Dienstleistungen.

Spätestens mit der Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) rücken neben Substanzverzehr und Abschreibungen auch die Verwaltungsprodukte mit ihren Herstellungskosten zunehmend in den Mittelpunkt von Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung. In Anbetracht der Haushaltslage vieler Gemeinden besteht kaum eine Alternative dazu, ernsthaft an der Senkung der Produktionskosten zu arbeiten, sollen Leistungsumfang und Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhalten bleiben.

Dabei ist - unabhängig davon wie groß der Handlungsbedarf im konkreten Fall auch sein mag - eines unbestritten: Eine der zentralen und besonders nachhaltigen *Basisstrategien zur Senkung von Kosten und Innovationsrisiken* besteht in der *Standardisierung*.

Die Aufgabe der Standardisierung von Prozessabläufen und IT-Lösungen für die Prozessunterstützung kann nur als gemeinsame Aufgabe und Herausforderung der Kommunen in NRW verstanden und gelöst werden. Unabhängig davon, ob eine Standardisierung de jure, also durch gesetzliche Vorgaben oder de facto, also auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen der beteiligten Akteure erreicht werden soll, benötigt dieses Vorhaben zunächst eine gemeinsame „Sprache“ zur Beschreibung kommunaler Produkte und Leistungen und der zu ihrer Herstellung benötigten Geschäftsprozesse. Die Kernelemente dieser Beschreibungssprache bestehen zum einen aus dem kommunalen Produktrahmen, der zugleich den Ordnungsrahmen für ein kommunales Prozessregister<sup>1</sup> bildet und zum anderen aus dem Fachmodellierungsstandard. Die Projektaufgabe bestand in der Entwicklung, Erprobung und Evaluation einer Methode zur inhaltlichen Darstellung und grafischen Modellierung von Fachprozessmodellen der beteiligten Kommunen.

Der Fachmodellierungsstandard wurde in einem *Modellierungshandbuch* dokumentiert und liegt als Band 1 der d-NRW-Publikationsreihe zum Modellierungsstandard unter dem Titel „Standards und Regeln zur Fachmodellierung kommunaler Prozesse“ vor.

Eine weitere Aufgabe des Projekts war die Erprobung und Evaluation des Modellierungsstandards. Die Methode wurde unter Moderation der b.i.t.consult GmbH am Beispiel von fünf Musterprozessen in einem interkommunalen Modellierungsprojekt erprobt. Dabei wurden die ausgewählten Prozesse jeweils parallel durch die Städte Dortmund, Hagen, Hamm und Lippstadt, die Kreise Soest und Wesel sowie die IT-Dienstleister citeq Münster, KDVB Citkomm Iserlohn und KRZN Kamp-Lintfort modelliert, optimiert und standardisiert. Die Modellierungsaufgabe umfasste also von der Ist-Erhebung bis zur Soll-Modellierung alle Phasen eines typischen Projekts zur Geschäftsprozessoptimierung (GPO).

---

<sup>1</sup> Siehe: d-NRW Projektbericht: „Kommunales Prozessregister NRW“, Bochum August/2008 verfügbar unter <http://www.d-nrw.de/downloads/index.html>

Zielsetzung war erstens die praktische Erprobung des von der b.i.t.consult GmbH vorgeschlagenen Entwurfs zum Modellierungsstandard und zweitens die gemeinsame Entwicklung von fünf Soll-Musterprozessen, den interkommunalen Fachprozessstandards, die für eine Implementierung bei allen im Projekt teilnehmenden Kommunen geeignet sein sollten. Die Projektteilnehmer hatten sich im Vorfeld dazu verpflichtet, die Musterprozesse nicht nur zu entwickeln, sondern auch praktisch einzuführen.

Die Musterprozesse liegen im Anhang zum Modellierungshandbuch vor.

Zum Abschluss der Modellierung der Musterprozesse wurde die Anwendbarkeit des KDV-Modellierungsstandards durch eine Teilnehmerbefragung und eine unter Moderation der KGSt einberufene, unabhängige Arbeitsgruppe kommunaler Fachexperten evaluiert.

Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung und der KGSt-Arbeitsgruppe werden in Band 2 der d-NRW-Publikationsreihe zum Modellierungsstandard unter dem Titel „Erfahrungsbericht zur Anwendung der Standards und Regeln zur Fachmodellierung“ dokumentiert.

Der hier vorliegende Band 3 zu den „Grundlagen und Methoden der Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse“ fasst die im Rahmen der Erprobung und Evaluation des Modellierungsstandards gewonnenen Erkenntnisse zu den Ansätzen und Methoden der Prozessstandardisierung zusammen und formuliert erste Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Projektleitungsgruppe, d.h. die KDV-Mitglieder. Das White Paper wendet sich zugleich an die interessierte kommunale Öffentlichkeit, um die erreichten Ergebnisse einer breiteren Diskussion zugänglich zu machen und weitere Mitstreiter für den Gedanken der Verwaltungsmodernisierung durch Standardisierung und Kooperation zu gewinnen.

Harald Schumacher

Dr. Martin Wind

b.i.t.consult GmbH, Seeheim

August 2009



## 1 Fachmodellierungsstandard erfüllt Anforderungen

Obwohl die Modellierung von Geschäftsprozessen in Wirtschaft *und* Verwaltung bereits eine lange Tradition hat und zum „Handwerkszeug“ von Organisatoren und IT- Anwendungsentwicklern gehört, fehlt bislang ein anerkannter, branchenspezifischer Standard zur Beschreibung und grafischen Modellierung der fachlichen Struktur kommunaler Geschäftsprozesse. Dies mag unter anderem darin begründet liegen, dass in der Vergangenheit kaum Bedarf für eine übergreifende, branchenspezifische Modellierungsmethode bestand, war doch die Modellierung in interkommunalen Projekten die Ausnahme und die Verwendung der Modellierungsergebnisse für ausschließlich „lokale Zwecke“ die Regel. Dies ändert sich in dem Maße, wie neue Anforderungen, z.B. aus dem Bereich des E-Government oder im Zusammenhang mit Projekten zur Vernetzung und Kooperation zwischen Verwaltungen, an die Gestaltung der kommunalen Organisation herangetragen werden. Spätestens seit Inkrafttreten der EG-Dienstleistungsrichtlinie wird deutlich, dass die Erfüllung dieser Anforderungen mit vertretbarem Aufwand nur gemeinsam, kooperativ und auf der Basis fachlicher, methodischer und technologischer Standards erreicht werden kann.

### 1.1 Prozessmodelle vergleichbar machen

Im Bereich der Geschäftsprozessmodellierung führt das Fehlen verbindlicher Konventionen in der Praxis dazu, dass eine Vergleichbarkeit der Modelle (Modellierungsergebnisse) meist nicht gegeben ist. Die Modelle unterscheiden sich erheblich in Semantik und Syntax der zur Modellierung verwendeten Notationen und sie unterscheiden sich im Detaillierungsgrad und den Gliederungsebenen der Darstellung. Es herrscht ein geradezu „babylonisches Sprachen- und Methodenchaos“. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Möglichkeiten zur Wieder- und Weiterverwendung der Modellierungsergebnisse durch Dritte aus methodischen und nicht aus technologischen Gründen praktisch gegen Null tendieren oder zumindest sehr stark eingeschränkt sind. Der Fachmodellierungsstandard soll dazu beitragen, diese „methodische Barriere“ zu beseitigen bzw. zu verringern. Es stellt sich die Frage:

*Wenn es bereits jetzt zu viele Modellierungssprachen gibt, warum dann noch eine weitere? Die Antwort liegt darin, dass nicht alle Modellierungssprachen alle fachlichen und projektspezifischen Anforderungen in gleichem Maße erfüllen.*

### 1.2 Modellierungsfachliche Anforderungen

Eine Standardisierung der Modellierungsmethode muss dabei grundsätzlich auf zwei Ebenen erfolgen: im Bereich der Begriffe, Symbole und ihrer Grammatik („*Notation*“) sowie bei der Gliederung und Tiefenstruktur der Modelle („*Modellarchitektur*“). Der Modellierungsstandard muss darüber hinaus „fachliche Anforderungen“ erfüllen, die sich aus dem mit der Modellierung verbundenen Erkenntnisinteresse, den Modellierungszielen und dem intendierten Verwendungszusammenhang der Modelle ergeben, d.h. der Modellierungsstandard muss die Informationsbedürfnisse der kommunalen Anwender und Nutzer erfüllen. Der Fachmodellierungsstandard beschränkt sich dabei bewusst auf die Darstellung verwaltungsfachlicher Inhalte; er „abstrahiert“ von der Ebene der informationstechnologischen Unterstützungsfunktionen und Services. Seine Modelle können aber bis auf die Darstellungsebene der manuell bzw. maschinell ausführbaren Aufgaben verfeinert werden, d.h. das *Fachprozessmodell* kann als „*Blaupause*“ für das informationstechnologische *Ausführungsprozessmodell* verwendet werden.

Durch den weitgehenden Rückgriff auf die Notationselemente der Business Process Modelling Notation (BPMN) wird die Anschlussfähigkeit des Fachmodellierungsstandards an De-facto-Standard im Bereich der technologischen Modellierung erreicht. Dabei entsteht ein durchaus erwünschter „Nebeneffekt“: Der Zeichenvorrat der BPMN ist bereits in vielen marktüblichen Modellierungswerkzeugen implementiert und verfügbar. Der kommunale Fachmodellierungsstandard ist daher weitgehend unabhängig von den Modellierungswerkzeugen bestimmter Anbieter. Er kann *unter Beachtung seiner Modellierungskonventionen* in Werkzeugen unterschiedlicher Anbieter umgesetzt und angewendet werden.

Um differenzierte und vertiefte *Informationsbedürfnisse* der Nutzer von Prozessmodellen, d.h. von Fachexperten, Mitarbeitern und Managern von Geschäftsprozessen zu stillen, müssen weitere *modellierungsfachliche Anforderungen* erfüllt werden.

- Der Fachmodellierungsstandard muss Zeichen und Symbole anbieten, die eine angemessene und vollständige *Darstellung der* im Kontext der Verwaltungsmodernisierung und Prozessoptimierung *relevanten Sachverhalte* ermöglichen. Unverzichtbar sind zum Beispiel Prozessverzweigungen und Entscheidungsparameter.
- Er hat eine ausreichende und in Bezug auf den Modellierungszweck flexible Breite und Tiefe der Darstellung zu ermöglichen. Dies kann nur durch eine *Modellarchitektur* mit klar definierten Darstellungsebenen und *abgestuften Detaillierungs- bzw. Abstraktionsgraden* sowie durch eine Trennung der Modellinhalte nach *Modellsichten*, wie etwa Fachinhalte, Organisation, Ressourcen und Kennzahlen erreicht werden.
- Er muss Diagrammtypen bieten, welche die Informationsinhalte des Modells in prägnanter und verständlicher Form strukturieren und visualisieren. Dies gilt insbesondere für die *Leistungsbeschreibung* zur Abgrenzung und Einordnung des Prozesses in den Produktrahmen sowie die *Prozesslandkarte* zur Darstellung des Prozessumfelds mit intern und extern Beteiligten, ihren Interaktionen und Schnittstellen.
- Im Hinblick auf das Ziel der Prozessstandardisierung im Verwaltungsumfeld ist darüber hinaus die Möglichkeit zur expliziten Modellierung fachgesetzlicher und verfahrensrechtlicher Sachverhalte und Anforderungen zwingend erforderlich.

### 1.3 Projektspezifische Anforderungen

Zu den bereits genannten fachlichen Anforderungen an den kommunalen Fachmodellierungsstandard gesellen sich weitere Anforderungen, die unmittelbar mit der projektspezifischen Zielsetzung, nämlich der Entwicklung von Fachreferenzprozessen in und mit Kommunen, verknüpft sind:

- Eine Grundanforderung an den zu entwickelnden Methodenstandard besteht in seiner Unabhängigkeit von Modellierungswerkzeugen und Software-Entwicklungsplattformen der IT-Hersteller. Abgesehen von vergaberechtlichen Problemen wäre es höchst unwahrscheinlich, dass alle Kommunen in NRW „die gleiche“ Modellierungssoftware beschaffen und einsetzen, um an der gemeinsamen Aufgabe der Entwicklung von Referenzprozessen mitwirken zu können. Der Fachmodellierungsstandard des KDV kann durch alle Kommunen in NRW lizenzfrei genutzt werden.
- Die Entwicklung anerkannter Referenzprozesse ist ohne die aktive und breite Beteiligung von Fachexperten und Organisatoren in den Kommunen nicht möglich. Dies macht die leichte Erlernbarkeit und Anwendung des kommunalen Fachmodellierungsstandards zu

einem „kritischen Erfolgsfaktor“ für seine Akzeptanz. Im Zuge der Erprobung des Standards im Rahmen des interkommunalen Modellierungsprojekts wurde nachgewiesen, dass der FAMOS (Fachmodellierungsstandard) diese Anforderung sehr gut erfüllt.<sup>2</sup> Die in kurzer Zeit erreichten Ergebnisse bei der Modellierung der fünf Musterprozesse belegen dies eindrucksvoll.<sup>3</sup>

## 1.4 Methodenvergleich

Im Vorfeld der Entwicklung des kommunalen Fachmodellierungsstandards (FAMOS) wurden die bereits weit verbreiteten Methoden EPK, UML, BPMN und die PICTURE im Hinblick auf die Erfüllung der oben genannten fach- und projektspezifischen Anforderungen bewertet.

- Die UML (Unified Modelling Language) ist eine sehr komplexe und eher technologisch orientierte Methode, sie wurde aus Komplexitätsgründen verworfen.
- Die EPK (Ereignisgesteuerte Prozesskette) ist eine für die Fachmodellierung entwickelte Methode, die allerdings gleichfalls von hoher Komplexität geprägt ist. Ihre Anwendung erfordert die Einhaltung komplexer syntaktischer Regeln. Sie tendiert dazu, sehr umfangreiche Modelle zu erzeugen.
- Die BPMN (Business Process Modelling Notation) ist die jüngste der bewerteten Methoden. Sie wurde für die fachliche *und* technologische Modellierung „kollaborativer Geschäftsprozesse“ entwickelt und hat weltweit eine schnelle Verbreitung gefunden. Allerdings ist auch diese Methode komplex und erfordert in der Anwendung Übung.
- Die PICTURE-Methode fokussiert mit ihrer Eingrenzung auf bestimmte Modellierungselemente („Bausteine“) von vornherein auf IT-Servicefunktionen und unterscheidet sich dadurch in ihrer Zielsetzung und Ausrichtung vom Fachmodellierungsstandard, der die

---

<sup>2</sup> Siehe den Erfahrungsbericht in Band 2 der d-NRW Publikationsreihe zum Modellierungsstandard

<sup>3</sup> Siehe den Anhang „mit den kommunalen Musterprozessen, in Band 1 der d-NRW Publikationsreihe zum Modellierungsstandard.

Darstellung fachlicher und organisatorischer Inhalte und den Bezug der Prozesse zu verfahrensrechtlichen Grundlagen in den Vordergrund stellen möchte.<sup>4</sup>

Der kommunale Fachmodellierungsstandard orientiert sich im Kern, d.h. bei den zur Modellierung des Aktivitätenflusses erforderlichen Symbolen, an der BPMN. Mit den ausgewählten Zeichen und Symbolen können alle für die Fachmodellierung der Geschäftsprozesse relevanten Sachverhalte angemessen (grafisch) dargestellt werden. Die vereinfachte Methode ist relativ leicht und intuitiv erlernbar, weil sie an bereits eingeführte De-facto-Standards und -Symbole der grafischen Modellierung anknüpft. Die durch FAMOS vorgeschlagene Modellarchitektur, das Vorgehensmodell und die vorgeschlagenen Diagrammtypen (siehe Modellierungshandbuch) bieten eine zusätzliche methodische Unterstützung beim Erlernen und Anwenden des Standards. Durch die Orientierung an der BPMN wird der (mögliche) Übergang von der Fachmodellierung zur technischen Modellierung unterstützt.

### 1.5 FAMOS-Methode erfolgreich erprobt

Die Ergebnisse aus der Erprobung und Evaluation der FAMOS-Methode werden im „Erfahrungsbericht zur Anwendung des Fachmodellierungsstandard“ (siehe Band 2 der d-NRW-Publikationsreihe) dokumentiert. Die Projektteilnehmer wurden dabei im Rahmen einer schriftlichen Befragung zu ihren Voraussetzungen und Erwartungen sowie den Erfahrungen in der praktischen Anwendung des FAMOS befragt und um Verbesserungsvorschläge zur Methode gebeten. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Methode in der praktischen Anwendung gut bewährt hat.

- Die Gruppe der Modellierer bestand zu 31% aus Anfängern und zu 63% aus fortgeschrittenen Anfängern
- 70% der Teilnehmer empfanden die Dokumentation der Methode (Modellierungshandbuch) als „anschaulich und hilfreich“

---

<sup>4</sup> Darüber hinaus erscheint PICTURE auch aus modellierungsfachlicher Sicht, zumindest im Hinblick auf die Anforderungen, die sich aus dem Ziel der Standardisierung kommunaler Prozesse ableiten, problematisch. PICTURE versucht „auf kurzem Wege“ sogleich auf der Ebene von „Prozessbausteinen“ zu modellieren. Im Sinne der fachlichen Standardisierung der Prozesse sind zunächst verfahrensrechtliche und verwaltungsfachliche Aufgaben (Geschäftsaufgaben) und nicht die manuellen oder technologischen Funktionen (Elementarfunktionen) der Prozesse von besonderem Interesse. PICTURE bietet insgesamt 24 sogenannte „Prozessbausteine“ für die Modellierung an. Davon beziehen sich (nach der Definition von PICTURE) lediglich 7 (!) auf verwaltungsfachliche Sachverhalte (z.B.: formelle Prüfung; inhaltliche Prüfung vornehmen usw.). Die restlichen „Bausteine“ beziehen sich auf elementare manuelle Arbeitsschritte oder IT-Servicefunktionen im Bereich der Bearbeitung von Dokumenten, Medien und Informationen (z.B.: scannen, drucken, Daten erfassen usw.). Dabei werden Sachverhalte und ihr Detaillierungsgrad auf ganz unterschiedlichen Abstraktionsniveaus (aber innerhalb einer Modellebene) „festgelegt“. Diese Festlegung führt wohl zu einer „vereinfachten Modellierung“, aber um den Preis dass verwaltungsfachliche und verfahrensrechtliche Inhalte und Bezüge der Aufgabenwahrnehmung verloren gehen bzw. auf die Ebene der Bezeichner, Attribute und Kommentare zurückgedrängt werden. Zudem verzichtet PICTURE, wiederum im Sinne der „Vereinfachung“, bewusst auf die Darstellung des Kontrollflusses im Prozessablauf (Verzweigungen, Zusammenführungen usw.) und setzt an die Stelle fachlicher Entscheidungsparameter und Kriterien statistische Angaben zur Häufigkeit bestimmter „Teilprozessvarianten“. Die Festlegung auf lediglich drei Detaillierungsebenen (Prozess, Teilprozess, Prozessbaustein) lässt eine der fachlichen Vielfalt und Komplexität kommunaler Aufgaben angemessene Darstellung bzw. Detaillierung mit Hilfe der angebotenen Bausteine nicht zu und führt im Ergebnis zu einer Reduktion der Prozessdarstellung auf Elementarfunktionen der Vorgangsbearbeitung.

- 94% der Teilnehmer fanden die Methode „leicht zu erlernen und anzuwenden“
- 80% der Teilnehmer waren der Meinung, dass sich das Vorgehensmodell zur Modellierung bewährt hat
- Etwa 90% der Teilnehmer kamen zu der Einschätzung, dass die erarbeiteten Prozessdarstellungen „mit nur wenigen kurzen Erläuterungen“ für Dritte, d.h. für die Fachkräfte der beteiligten Kommunen verständlich waren und dadurch die Kommunikation über die zu modellierenden Sachverhalte wesentlich erleichtert wird

Verbesserungsmöglichkeiten und Anregungen der Teilnehmer zur Weiterentwicklung des Standards wurden dahingehend geäußert,

- die Anwendungsregeln noch ausführlicher zu beschreiben und mit mehr Anwendungsbeispielen zu veranschaulichen.
- häufig wiederkehrende Fach-Prozesssequenzen oder Teilprozesse als „vorgefertigte Prozessbausteine“ im Sinne einer Modellierungsvorlage zu entwickeln und bereit zu stellen.
- die Zahl der angebotenen Modellierungssymbole („Shapes“) noch weiter einzuschränken und noch stärker an den Symbolen der BPMN zu orientieren.

Im Ergebnis führte das Erprobungsprojekt der Musterprozesse dazu, dass einige der beteiligten Kommunen und Modellierer den Standard sogleich für weitere Modellierungsprojekte in ihrer Kommune angewendet haben.

## 2 Standardisierung: machbar und zielführend

Der Fachmodellierungsstandard stellt eine methodische Grundlage zur Verfügung und führt im Ergebnis seiner Anwendung zu einer Menge *formal und inhaltlich vergleichbarer Beschreibungen (Modelle) kommunaler Prozesse*, die nun eine Beantwortung der eigentlichen Kernfragen ermöglichen:

- Wie stark und wodurch unterscheiden bzw. ähneln sich Geschäftsprozesse der Kommunen bei der Wahrnehmung gleicher Aufgaben tatsächlich?
- Hat die Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse eine materielle Grundlage, ist sie praktisch überhaupt möglich?
- Welche Methoden und Ansätze müssen bei der Prozessoptimierung angewendet werden, damit ein Standardprozess entsteht?

Um diese Fragen zu klären, wurde in einem interkommunalen Modellierungsprojekt der Versuch unternommen, fünf kommunale Kernprozesse dahingehend in ihrer fachlichen und organisatorischen Struktur, d.h. bei Aufgaben, Rollen und Ablauf zu standardisieren und anschließend im Hinblick auf ihre informationstechnologische Unterstützung so zu optimieren, dass sie von allen beteiligten Kommunen „übernommen“ und implementiert werden können.

Bei der Auswahl der Prozesse war zu berücksichtigen, dass es sich um sogenannte *Kernprozesse* mit hoher Fallzahl und/oder Ressourcenbindung und um Prozesse mit Relevanz für die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie handeln sollte. Bei den ausgewählten Leistungen<sup>5</sup> handelt es sich um *pflichtige* kommunale Aufgaben. Die Leistungen werden heute bereits in ganz unterschiedlichen organisatorischen Szenarien erbracht. Während zum Beispiel die Verfahren nach BImSchG bei Kreisen „in einer Hand“ bearbeitet werden, kooperieren die Städte: Bochum, Hagen und Dortmund bei ihrer Bearbeitung im Rahmen einer „Front-Office-/Back-Office-Organisation“ mit Hagen in der Rolle des gemeinsamen Back-Office für die Verfahren der Städte Bochum und Dortmund. Beim Handwerkerparkausweis werden durch einige Kommunen gleich mehrere Alternativen angeboten: Kunden können zwischen lokal (Stadt/Kreis) oder regional gültigen Berechtigungen (Ruhrgebiet) wählen.

*Im Ergebnis des Projekts konnten alle fünf ausgewählten Prozesse in fachlich, organisatorisch und technologisch standardisierte und mit den beteiligten Kommunen abgestimmte Musterprozesse überführt werden.*

### 2.1 Begriff, Ziele und Nutzen der Standardisierung

Standardisierung beruht ganz allgemein auf der „Vereinheitlichung von Maßen, Typen und Verfahrensweisen“. Dabei bedient sich Standardisierung gemeinsamer Normen, zum Beispiel bei Werkzeugen, IT-Komponenten und Verfahrensabläufen. Ihre Motive sind:

- Verbraucherschutz: Standards zu Mindestanforderungen der Leistungserbringung (Anspruch, Rechte, Pflichten und Verfahren)

---

<sup>5</sup> Ausgewählt wurden: 1. Gewerbe- an-, ab- und ummeldung; 2. Erteilung einer Gaststättenerlaubnis; 3. Erteilung einer Auskunft aus dem Gewerberegister; 4. Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG; 5. Erteilung eines Handwerkerparkerlaubnis.

- Kundenorientierung: Standards beim Zugang zur Leistung und bei Bedienung und Nutzung von Zugangskanälen und Medien
- Vereinfachung bei Informationsaustausch, Kommunikation und Vernetzung: standardisierte Prozess-Schnittstellen und Prozess-Rollen
- Austauschbarkeit von Komponenten und Diensten: funktionale Standards („Was muss eine IT-Anwendung leisten?“) und Schnittstellen bei Organisation und Technik, (Interoperabilität)
- Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit von Lösungen und Ergebnissen: Methodische Standards und Referenzprozessmodelle
- Kostensenkung: Standardkosten der Leistungserbringung und interkommunaler Vergleich

Die mit dem Fachmodellierungsstandard und dem kommunalen Prozessregister NRW angestrebte Standardisierung bei der Beschreibung kommunaler Produkte und Leistungen, Verfahren und Geschäftsabläufe schafft methodische und fachliche Grundlagen („Standards“) für die gezielte Optimierung kommunaler Geschäftsprozesse und der zu ihrer Unterstützung erforderlichen IT-Anwendungen und Dienste. Ihr Nutzen ergibt sich dabei aus der Wiederverwendbarkeit der Methoden, der Übertragbarkeit der Erkenntnisse und einer im Vergleich zur Ist-Situation effizienteren Gestaltung von Ablauf, Organisation und Technik. Standardisierte Leistungen, Prozesse und IT (-Anwendungen *und* -Schnittstellen) eröffnen darüber hinaus Chancen für eine Umgestaltung des Produktionsprozesses von Verwaltungsleistungen in Richtung Kooperation und Vernetzung auf der Grundlage moderner Kommunikations- und Informationstechnologien mit dem Ziel, die Kundenorientierung der Kommunen zu stärken und ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern.

## 2.2 Strategien

Bei der Standardisierung von Geschäftsprozessen im Kontext von Wirtschaft *und* Verwaltung müssen grundsätzlich *drei strategische Ansätze* in Betracht gezogen werden, diese sind:

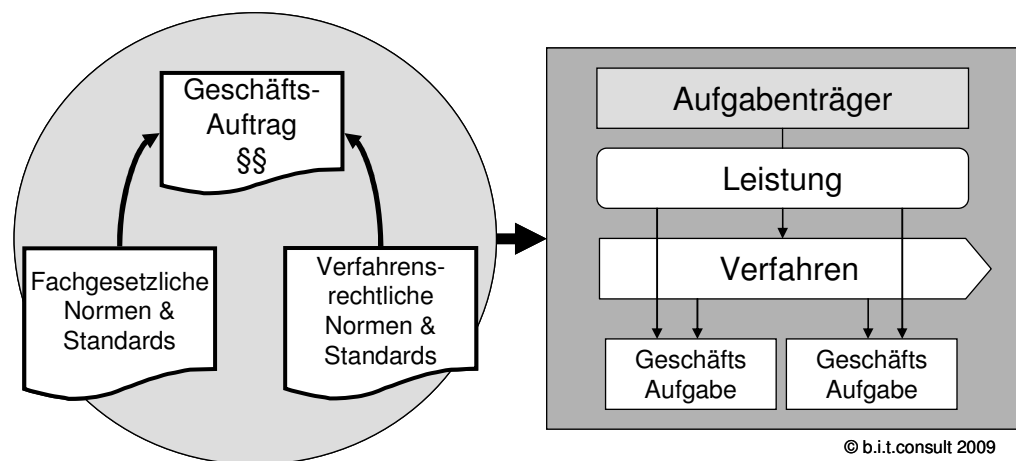
- Der „*Top-Down*“-Ansatz: Er bezieht sich auf die in Geschäftsaufträgen an die Organisation (Kommune) und die im gesetzlichen Handlungsrahmen, d.h. in Fach- und Verfahrensgesetzen definierten Normen und Standards der Aufgabenwahrnehmung. Die Standardisierung erfolgt durch eine allgemein verbindliche Vorgabe, also *de jure* und „von oben“ aufgrund einer Weisungsbefugnis.
- Der „*Bottom-Up*“-Ansatz bezieht sich auf die Entwicklung von Standards in der Praxis und aus der Praxis heraus. *De-facto*-Standards setzen sich entweder aufgrund von Vereinbarung oder Akzeptanz bei den für die Gestaltung zuständigen bzw. verantwortlichen Akteuren durch. Sie setzen sich durch, weil sie einen offenkundigen Nutzen stiften und Vorteile gegenüber alternativen Lösungen besitzen.
- Es wird von einem „*Middle-Out*“-Ansatz gesprochen, wenn Standards für spezifische Problemlösungen und Anwendungsfälle unter Berücksichtigung mehrerer, interdependenter Faktoren und Anforderungen entwickelt werden. Auch die „aus der Mitte“ (der Anforderungen) entwickelten Standards werden zu den *De-facto*-Standards gezählt.

Die genannten Standardisierungsansätze unterscheiden sich erheblich in ihrem Gestaltungsraum, d.h. nach den Gegenständen auf die sie sich beziehen und nach der Art ihrer Wirkung. Bei der Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse und Verfahren müssen *in jedem Fall* *De-jure- und De-facto*-Standards berücksichtigt werden. Aus der Zuordnung eines Standardi-

sierungsvorschlags zu diesen Basisstrategien ergibt sich die Antwort auf die Frage, wer für seine Durchsetzung die Verantwortung trägt.

### de jure

Geschäftsaufträge an die Kommune werden entweder durch die Organe und Gremien der Kommunalpolitik oder durch den Gesetzgeber erteilt. Dabei definieren rechtliche Normen und Standards den Gestaltungsrahmen kommunaler Selbstverwaltung. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der pflichtigen Aufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben. Dieser Gestaltungsrahmen kann Vorgaben zum Aufgabenträger, zu Auslösern, Umfang und Merkmalen einer Leistung und verfahrensrechtliche Vorschriften zur Leistungserbringung umfassen. Insbesondere aus der Definition von Leistung und Verfahren können konkrete Geschäftsaufgaben abgeleitet werden („Dekomposition“). Der den Geschäftsaufgaben innewohnende sach- und zeitlogische Zusammenhang wirkt im Sinne einer konkreten Vorgabe, bzw. eines sachlichen Erfordernisses für die Gestaltung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Geschäftsprozesse.



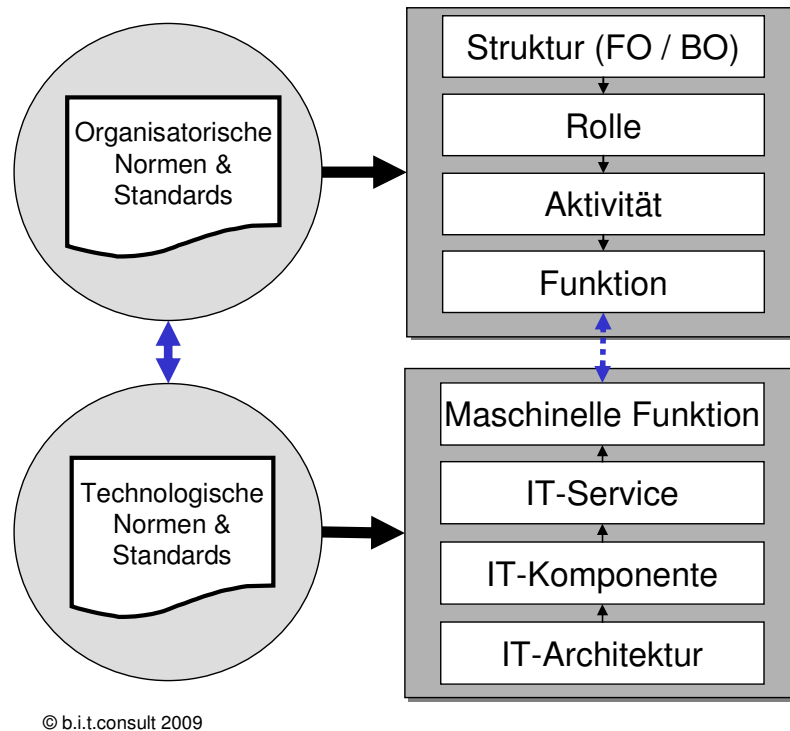
**Abbildung 1: De-jure-Standardisierung, Auswirkung rechtlicher Normen**

Aus diesem Grunde kann aus den Geschäftsaufträgen und Gesetzen in der Regel bereits eine allgemein gültige Struktur des erforderlichen Geschäftsprozesses abgeleitet werden (bestehend aus Leistungsbeschreibung, Aufgabenträgern und Prozessbeteiligten, Prozessauslöser, Prozessabschluss, Teilprozessen und Geschäftsaufgaben). Vorgaben bis herunter auf die Ebene von IT-Anwendungen, IT-Funktionen bzw. von zu nutzenden Services und Schnittstellen sind noch die Ausnahme, werden aber in Anbetracht des bislang nur schleppenden und aus Sicht der Kommunen mit hohen Kosten verbundenen Fortschritts beim E-Government mittlerweile offen diskutiert. Festzuhalten ist: Technologische und organisatorische Anforderungen finden zunehmend Eingang in die Gestaltung fachlicher und verfahrensrechtlicher Normen und Standards. Die EG-Dienstleistungsrichtlinie erscheint zumindest in dieser Hinsicht als wegweisend.



**de facto**

Organisatorische und technologische Normen und Standards fallen nach dem Selbstverständnis der Kommunen weitgehend in die Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Ihre Verbreitung und Durchsetzung bedürfen also der (aktiven) Vereinbarung und Kooperation und mindestens der (passiven) Akzeptanz der Akteure.



**Abbildung 2: De-facto-Standardisierung, Auswirkung organisatorischer und technischer Normen**

Kennzeichnend für das Verhältnis von Organisation und Technik ist ihr wechselseitiger Einfluss (Interdependenz). Während Organisation „top down“ funktionale und Service-Anforderungen an Technik definiert, welche diese gemessen am „Stand der Technik“ zu erfüllen hat, stellen andererseits technologische Innovationen „bottom up“ tradierte Organisationsmuster in Frage und lassen sie obsolet erscheinen. Hier gehen die Innovationsimpulse (immer noch) in besonderem Maße von den Prozessautomationstechnologien zur elektronischen Vorgangsbearbeitung, der E-Akte<sup>6</sup> und den E-Government-Technologien<sup>7</sup> (Basiskomponenten, WebServices usw.) im engeren Sinne aus. In Bezug auf die Standardisierung von Geschäftsprozessen liegt des Pudels Kern letztlich in der Beantwortung der Frage: Welche Prozessaktivitäten und Funktionen

<sup>6</sup> Zum DOMEA-Fachkonzept (DOKumentenManagement und Elektronische Aktenführung) vgl. ausführlich die Informationen und Dokumente unter dem Menüpunkt „IT-Methoden → DOMEA“ unter <http://www.cio.bund.de>

<sup>7</sup> Zu SAGA (Standards für Architekturen und Government Anwendungen) vgl. ausführlich die Informationen und Dokumente unter dem Menüpunkt „Standards und Architekturen → SAGA“ unter <http://www.cio.bund.de>

sind automatisierbar und welche nicht<sup>8</sup>? An dieser Stelle ist festzuhalten, dass der derzeit erreichte Automationsgrad der Verwaltungsprozesse vielerorts weit hinter den Möglichkeiten der Technik zurück bleibt. Dies allein zeigt den Handlungsbedarf und die durch eine stärkere Standardisierung zu erschließenden Optimierungspotenziale an. Zugleich macht dies deutlich, dass „Ist-Prozesse“ aufgrund ihrer Optimierungsbedürftigkeit erfahrungsgemäß (leider) nur in Ausnahmefällen in ihrer heutigen Ausprägung als Referenz für die Entwicklung von Standardprozessen (Soll-Referenzprozessen) dienen können.

Für die in unserem Projekt gewählte Vorgehensweise bei der Entwicklung der fünf Musterprozesse ergaben sich daraus folgende Schlussfolgerungen und Konsequenzen:

- Die Entwicklung von Fachprozessstandards (Musterprozesse, Referenzprozesse) muss „top down“ mit der Analyse und Dekomposition des Geschäftsauftrags beginnen. Dieser enthält in der Regel konkrete fachliche und verfahrenstechnische Vorgaben, welche die Grobstruktur der Geschäftsprozesse entweder explizit als Norm oder implizit in der Gestalt von „Sachzwängen“ festlegen.<sup>9</sup>
- Aus den im fachlichen oder verfahrensrechtlichen Handlungsrahmen geforderten Geschäftsaufgaben können durch Dekomposition der Geschäftsaufgaben die Prozessaktivitäten abgeleitet<sup>10</sup> und unter Anwendung von Effektivitäts- und Effizienzkriterien in eine sachlogisch und zeitlich strukturierte Abfolge gebracht werden (Aktivitätenfluss). Die bei der *organisatorischen Optimierung* gefundene „Variante“ mit den besten Ergebnissen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele (Effektivität) und die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung (Effizienz) repräsentiert den Fach-Prozessstandard.
- Erst nachdem die fachlichen Anforderungen erkannt und ihre Erfüllung organisiert wurde (was ist von wem in welcher Reihenfolge zu tun?), ist es sinnvoll über das „Wie“ der Anforderungserfüllung nachzudenken. Hier geht es um die Frage: Welche der aus den Prozessaktivitäten durch Dekomposition ableitbaren Prozessfunktionen maschinell ausführbar sind und deshalb eine IT-Unterstützung erfordern. Der nach dem Stand der Technik mögliche und anzustrebende Prozessautomationsgrad kann nun mit Hilfe der organisatorischen/technologischen Konzepte wie dem DOMEA-Fachkonzept oder durch Rückgriff auf SAGA als Sammlung verwaltungsrelevanter De-facto-Standards bestimmt werden.

### 2.2 Methodische Hinweise

Die Projekterfahrungen zeigen, dass es unter Fachexperten relativ schnell möglich ist, sich auf den aus dem Geschäftsauftrag und gesetzlichem Rahmen ableitbaren fachlichen Kern eines Geschäftsprozesses, bestehend aus Teilprozessen, Geschäftsaufgaben und Aktivitätenfluss,

---

<sup>8</sup> Unabhängig vom Automationspotenzial der Prozesse bietet allerdings die Standardisierung selbst bereits eine Reihe signifikanter und „für sich sprechende“ Vorteile; siehe dazu Seite 13 ff.: „Begriff, Ziele und Nutzen der Standardisierung“.

<sup>9</sup> Beispiel: Die zur Herstellung eines Personalausweises oder zur Erteilung einer Fahrerlaubnis durchzuführenden Geschäftsaufgaben und Prozessaktivitäten sind für alle Kommunen die gleichen, es besteht aufgrund des Rechtsrahmens zur Leistung sowie aufgrund des Charakters der Sache in fachlicher Hinsicht praktisch keine Gestaltungsfreiheit.

<sup>10</sup> An dieser Stelle sind also „Geschäftsauftrag“ und Rechtsnormen (De-jure-Standards) einerseits und Prozessorganisation (de facto?) andererseits auf „implizite“ Weise eng miteinander verzahnt!

zu einigen. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass De-jure-Standards bereits einen starken normativen Einfluss auf die Gestaltung der Prozesse haben. Dennoch: Prozessstandards ergeben sich nicht aus der einfachen Anwendung einer „Methode“. Diese bedarf der verstehenden und kreativen Anwendung sowie einer Verschmelzung mit interdisziplinärem Wissen. Insofern waren innerhalb des Projekts einige Hindernisse aus dem Weg zu räumen, bevor ein von allen Teilnehmern anerkannter Prozessstandard entstehen konnte. Die folgenden methodischen Hinweise zur Standardisierung von Geschäftsprozessen sollen helfen, diese Fallen und Fallstricke zukünftig zu umgehen:

- Eine „zu tief“ angesetzte Modellierung (bottom-up-Vorgehen) hat sich nicht bewährt. Der Vergleich von Ist-Modellen, die auf der Ebene von Aktivitäten modelliert wurden, ist äußerst arbeitsaufwändig, müssen doch zunächst die lokalen „Spezifika“ einer konkreten Prozessinstanz bzw. Implementierung aus dem Modell eliminiert und das Modell auf seinen den fachlichen und rechtlichen Anforderungen entsprechenden „Kern“ zurückgeführt werden.
- Sehr hilfreich für eine Verständigung über Sachverhalte zwischen allen Projektbeteiligten waren die fortlaufende Klärung der in der Modellierung verwendeten Fachsprache und Fachbegriffe und ihre Dokumentation mit Hilfe von Glossaren. Dazu gehörte auch die konsequente Anwendung der Modellierungskonventionen zur Bezeichnung von Modellelementen (insbesondere der Aktivitäten). Die Orientierung an den in Geschäftsaufträgen (Fach- und Verfahrensgesetzen) verwendeten, wenn auch hin und wieder recht „sperrigen“ Begriffen ist zu empfehlen.
- Unterschiede in der Aufbauorganisation der beteiligten Kommunen, zum Beispiel auf Ebene der Bezeichnung von Fachbereichen, aber auch strukturelle Unterschiede, wie etwa bei der Zuweisung von Geschäftsaufgaben, können sich als Störfaktor bei der Klärung prozessbezogener Sachverhalte erweisen. Sie können aber durch den klärenden Rückgriff auf die (Standard-) Leistungsbeschreibung und die Verwendung von Prozessrollen anstelle von Ämtern, Fachbereichen und Stellen ausgeblendet und neutralisiert werden. Aufbauorganisatorische Sachverhalte und Strukturen spielen bei der Modellierung von Standardprozessen grundsätzlich keine Rolle. Dies bedeutet im Umkehrschluss: Jede Prozessrolle kann in jeder Organisationsstruktur einem Aufgabenträger (Stelle) zugewiesen werden. Dadurch werden Fragen der aufbau- bzw. ablauforganisatorischen Gestaltung entkoppelt.
- Das Instrument der Prozess-Strukturtable, mit dessen Hilfe verschiedene Modelle des gleichen Prozess-Sachverhalts systematisch, d.h. „top-down“ entlang der Darstellungsebenen der Modellarchitektur miteinander verglichen wurden, ermöglichte eine schnelle Identifikation von strukturellen und semantischen Abweichungen in der Prozessdarstellung. Zugleich werden fachliche Lücken im Modell sicher erkannt.
- Die Entwicklung *eines* Referenzprozesses (Fachprozess-Standard) aus verschiedenen konkreten Prozessinstanzen sollte wiederum „top-down“ erfolgen, d.h. zunächst sollte eine Verständigung über die Abgrenzung der Prozessleistung erzielt werden, danach über die Gliederung des Geschäftsprozesses in seine Teilprozesse und Geschäftsaufgaben. Bei der Strukturierung von Teilprozessen und Geschäftsaufgaben hat sich das Muster der Front-Office / Back-Office-Organisation als zielführend erwiesen.
- Bei der Detaillierung (Dekomposition) von Geschäftsaufgaben in Prozessaktivitäten ist zwingend darauf zu achten, dass der Fokus darauf gelegt wird, was zu tun ist und nicht wie es getan wird.

- Erfolgskritisch für die Bestimmung des nach dem „Stand der Technik“ möglichen Automationsgrades eines Fachprozessstandards ist die gute Kenntnis der einschlägigen organisatorischen/technologischen Konzepte DOMEA und SAGA sowie weiterer Basisdienste, wie etwa des „Digitalen Schriftgut-Managements“ (DSM)<sup>11</sup>.
- Die Anwendung der Technologie-Optionen auf den Fachprozessstandard führt sowohl im Bereich der im Front-Office angesiedelten Prozesseile als auch im Back-Office zu einer Neugestaltung der Prozessebene 6 (Aufgaben bzw. Funktionen) im Architekturmodell. Im Front-Office-Bereich müssen bei der Berücksichtigung „neuer Medien“ und alternativer Zugangskanäle zu Verwaltungsleistungen *neue Teilprozesse und Prozessvarianten*<sup>12</sup> entwickelt werden. Im Bereich des Back-Office und bei den Stützprozessen führen Optionen zur Prozessautomation häufig zum „Wegfall“ manueller Prozessfunktionen oder gar von Prozessaktivitäten.
- Es konnten eine Reihe wiederkehrender und wieder verwendbarer *fachlicher Prozessbausteine*<sup>13</sup> auf der Ebene von Teilprozessen, Geschäftsaufgaben und Aktivitäten identifiziert werden. Diese bilden den Grundstock einer zu entwickelnden Bibliothek mit vorgefertigten Modellierungsbausteinen kommunaler Geschäftsprozesse.
- Besonders aufschlussreich für die Methodik der Standardisierung war die Modellierung der einzigen freiwilligen Aufgabe: Erteilung von Handwerkerparkerlaubnissen. Obwohl das Outputobjekt bei den am Projekt beteiligten Kommunen höchst individuelle Leistungsmerkmale aufwies (Anspruchsvoraussetzungen, Geltungsbereiche, Kosten, Gültigkeit usw.), blieb der Prozessablauf zur Bearbeitung der Anträge erstaunlich stabil. Die Unterschiede bei den Leistungsmerkmalen konnten letztlich auf die Ebene von Objektmerkmalen (Attributen) und Entscheidungsparametern im Prozessablauf verlagert werden, so dass daraus keine Abweichungen zwischen den Prozessabläufen der Kommunen resultierten. Der dadurch entwickelte Standardprozess musste (und konnte) in einem Fall durch Einfügen einer „mandantenspezifischen“ Prozessvariante an örtliche Anforderungen leicht angepasst werden.
- Und nicht zuletzt: Die Entwicklung von Fachprozessstandards kann nur gemeinsam, d.h. in einer interdisziplinären Arbeitsgruppe mit Hilfe von Produktexperten, Organisatoren aus

---

<sup>11</sup> Siehe dazu die Sonderpublikation „Intelligent verknüpfen“ der Zeitschrift 360°: mit den Ergebnissen der b.i.t.consult-Studie zur Wirtschaftlichkeit des digitalen Schriftgutmanagements im Kreis Soest; Bonn/2008; verfügbar unter: [www.deutschepost.de/360grad](http://www.deutschepost.de/360grad). Die Studie wurde auch als KGSt-Materialie veröffentlicht.

<sup>12</sup> Zum Beispiel: „Online Antrag“, „Auftragseingang über den Einheitlichen Ansprechpartner“.

<sup>13</sup> Die mit dem KDV-Modellierungsstandard erarbeiteten Prozessbausteine beinhalten also in erster Linie verfahrensrechtliche und verwaltungsfachliche Abläufe und Sequenzen; sie bilden zunächst keine technischen, sondern fachliche und organisatorische Standards der Aufgabenwahrnehmung ab. Die Methodestellt also die Abbildung fachlicher, organisatorischer und damit verbunden auch rechtlicher Sachverhalte an den Anfang – und schlägt dann den Bogen zur Nutzung der IT, deren Leistungspotenzial schließlich eine weitere Grundlage für die Gestaltung von Soll-Prozessen darstellt. Dies unterscheidet den KDV-Modellierungsstandard von Notationen wie der UML, deren Domäne die Entwicklung von IT-Anwendungen ist, oder der PICTURE-Methode, die von vornherein stärker auf IT-Service-Bausteine fokussiert.

mehreren Kommunen, IT-Sachverstand und mit Sachkompetenz in Fragen der Geschäftsprozessmodellierung und -optimierung erreicht werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Entwicklung von Fachprozessstandards zwar eine anspruchsvolle, jedoch keineswegs unlösbare Aufgabe darstellte, die zudem für alle Beteiligten zu einem beachtlichen Zugewinn an Fachwissen und Erfahrung führte und viele praktische Anregungen für die Fortsetzung der Arbeit innerhalb der eigenen Organisation mit sich brachte.<sup>14</sup>

## 2.3 Potenziale

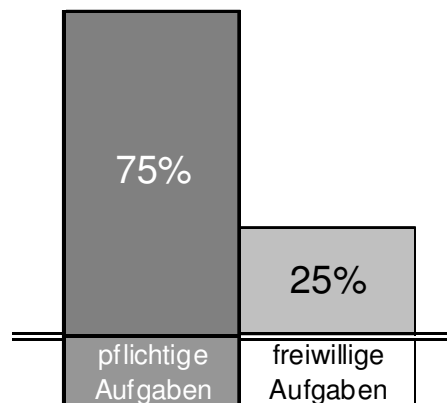
Für die Fortsetzung und Ausweitung der Standardisierungsbemühungen sprechen die Potenziale und Chancen, die in der Optimierung kommunaler Prozesse, dem Aufbau und der schnellen Verbreitung organisatorisch-technologischer Standards und einer auf Prozessebene erweiterten Steuerungsfähigkeit der kommunalen Produkte liegen. Nicht zuletzt erfordern Modernisierungsvorhaben sowie Vernetzungs- und Kooperationsprojekte der Verwaltung, wie etwa D115 oder die Umsetzung der EG-Dienstleistungsrichtlinie eine Abstimmung von Mindeststandards auf der Ebene der Leistungen, des Wissens über Leistungen und Prozesse sowie der Prozesse und ihrer Schnittstellen. In Anbetracht der großen Zahl kommunaler Leistungen und Geschäftsprozesse stellt sich allerdings die Frage, wie das Handlungsfeld für Prozessstandardisierung eingegrenzt werden kann. Wir schlagen vor, Standardisierungsbemühungen auf den Bereich der pflichtigen Aufgaben und auf kommunale Kernprozesse im Bereich der für Kunden erbrachten Leistungen und Stützprozesse zu fokussieren.

### 2.3.1 Pflichtige Aufgaben

Im Bereich der pflichtigen Aufgaben bestehen bereits umfangreiche juristische Normen und fachliche Standards mit weitreichender Wirkung auf die Gestaltung von Organisation und Prozessen. Diese bilden eine tragfähige Grundlage für weitere Standardisierungen der Ablauforganisation und funktionaler Anforderungen beim Informationsmanagement, der Prozessunterstützung und den Schnittstellen der IT. Die praktische Bedeutung der pflichtigen Aufgaben der Kommunen ist sehr groß. Die folgende Abbildung 3 zeigt die mittlere Personalressourcenbindung der pflichtigen Aufgaben bei Kreisen und kreisfreien Städten:

---

<sup>14</sup> Siehe auch: „Erfahrungsbericht zur Anwendung des Fachmodellierungsstandards“, Band 2 der d-NRW Publikationsreihe zum Modellierungsstandard; Bochum, August 2009



Quelle: b.i.t.consult 2008

**Abbildung 3: Verhältnis pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Kommune**

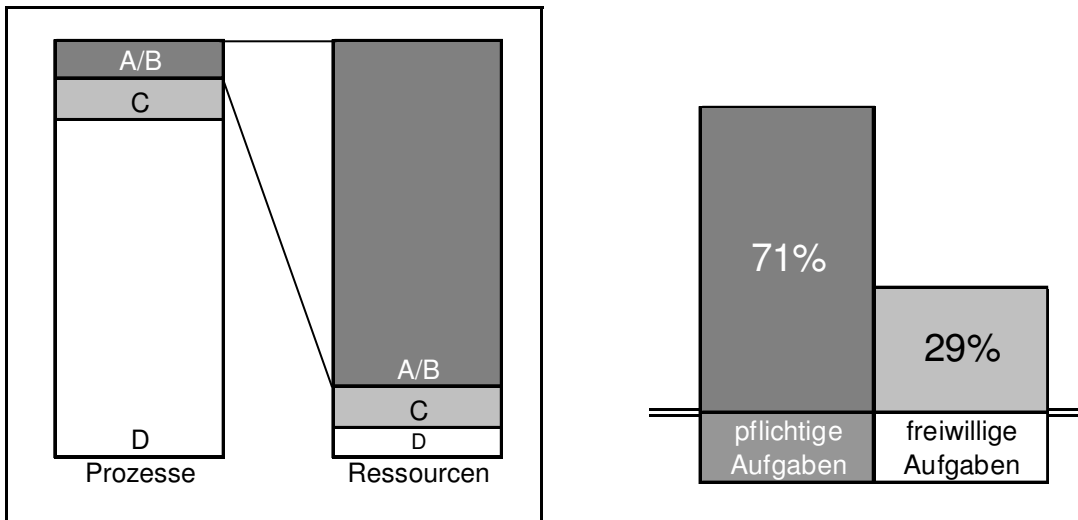
Die Ressourcenbindung der pflichtigen Aufgaben, gemessen am Personaleinsatz der Kommunen, beträgt in Abweichung zur mittleren Ressourcenbindung der Gemeinden bei kreisfreien Städten über 60% und bei Kreisen über 80%<sup>15</sup> des verfügbaren Personals. Dies verdeutlicht das Gewicht der mit der Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben verbundenen Kosten im kommunalen Haushalt und die Chancen, die sich mit der Optimierung und Standardisierung pflichtiger Aufgaben verbinden. Außerdem kann für die pflichtigen Aufgaben eine Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen weitgehend ausgeschlossen werden, sodass eine gemeinsame Bearbeitung und der Transfer von Wissen und Lösungen im ureigenen Interesse der Kommunen und der Bürger liegt.

### 2.3.2 Kernprozesse

Das Handlungsfeld für Standardisierung kann durch eine Fokussierung auf kommunale Kernprozesse noch weiter eingegrenzt werden. Kernprozesse der Kommune finden sich im Bereich der Leistungs- und Stützprozesse. Sie können zum Beispiel anhand der Merkmale „Fallzahl“ und „Ressourcenbindung“ bestimmt werden. Unter den insgesamt etwa 3800 Geschäftsprozessen der kreisfreien Städte und den etwa 1800 Geschäftsprozessen der Kreise erfüllen nur etwa 18% die Kriterien eines Kernprozesses mit hoher Fallzahl und/oder Ressourcenbindung (Quelle: siehe Anmerkung 14). Etwa 10% der Kernprozesse können aufgrund ihrer besonders großen Relevanz mit der Priorität „A“ und „B“ versehen werden. Diese A/B-Kernprozesse generieren über 90% aller Geschäftsvorfälle und binden über 80% der Personalressourcen; etwa 70% der Kernprozesse gehören zur Gruppe der pflichtigen kommunalen Aufgaben<sup>16</sup> (siehe folgende Abbildung 4).

<sup>15</sup> Diese Werte wurden im Rahmen der b.i.t.consult/KGSt -Studie „Effizientes E-Government“ bei vier Kreisen und zwei kreisfreien Städten auf der Grundlage einer Totalerhebung von Kennzahlen zu allen kommunalen Leistungen und Produkten der Studienteilnehmer ermittelt.

<sup>16</sup> Zu den „Pflichtigen Aufgaben“ wurden in dieser Betrachtung die Gruppen der: „übertragenen Aufgaben“, „Pflichtaufgaben“ und „pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben“ gezählt.



Quelle: b.i.t.consult 2008

**Abbildung 4: Ressourcenbindung der Kernprozesse und pflichtiger Kernprozesse**

### 2.3.3 Prozessoptimierungspotenzial und Prozessintelligenz

Das Prozessoptimierungspotenzial der kommunalen Kernprozesse im Hinblick auf Prozessqualität und -kosten ist gewaltig. Im Rahmen der bereits erwähnten Studie zum „Effizienten E-Government“ wurden über 30 kommunale Kernprozesse in 6 Kommunen unter der Fragestellung analysiert, welchen Optimierungsbeitrag moderne IT-Anwendungen und E-Government-Services durch eine verbesserte Unterstützung der Front-Office- und Back-Office-Prozesse und eine Verlagerung von Aufwand zum Kunden (durch „Selbstbedienung“) leisten können: In Abhängigkeit vom Entwicklungsstand der vorhandenen IT und Prozesse ergab die Analyse durchweg ein Optimierungspotenzial im Bereich von 20 bis 40% der aktuellen Prozesskosten. In dieser Betrachtung sind Einsparmöglichkeiten im Bereich der IT-Entwicklung (Investitionen) und beim IT-Service aufgrund allgemein verbindlicher technologischer und organisatorischer Standards noch nicht berücksichtigt. Weitere signifikante Optimierungspotenziale sind im Bereich der Verwaltungskooperation und Vernetzung zu vermuten.<sup>17</sup>

Festzuhalten ist: Ein gemeinsamer Kern der aktuellen Initiativen und Anstrengungen, die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten oder zu verbessern und öffentliche Haushalte durch die Optimierung von Prozessen und kommunaler IT oder durch neue Produktionsformen der vernetzten Verwaltung (Shared Services) zu entlasten, besteht in der Standardisierung kommunaler Geschäftsabläufe und ihrer fachlich-funktionalen Anforderungen. Vor diesem Hintergrund erscheint es unerlässlich, die Standardisierungsbemühungen zur Steigerung der „Intelligenz“ kommunaler Geschäftsprozesse fortzusetzen und weiter zu intensivieren.

### 2.3.4 Erweiterte Steuerung kommunaler Produkte

Durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wurde die Steuerung der kommunalen Haushalte durch die Integration des „Ressourcenverbrauchskonzepts“ in eine kommunale Leistungsbilanz auf eine neue Grundlage gestellt. Der Steuerungsansatz der KLR

<sup>17</sup> Siehe dazu das d-NRW-Projekt „Vernetzte Verwaltung“ in dem zurzeit die Potenziale der „Shared Services“ in kommunalen Leistungsnetzwerken ausgelotet und erste „Shared Services“ entwickelt und praktisch erprobt werden!

ist ein Top-Down-Steuerungsansatz. Er beruht im Kern auf dem Gedanken der Budgetierung von Kostenstellen und Kostenträgern (Produkten). Eine Steuerung des operativen Geschäfts auf der Ebene der Geschäftsprozesse ist mit diesem Ansatz jedoch nur sehr eingeschränkt bzw. gar nicht möglich, obwohl dies durchaus wünschenswert wäre, werden doch die Kosten der Verwaltungsprodukte (Kostenträger) ganz wesentlich durch die Qualität der zu ihrer Herstellung benötigten Prozesse beeinflusst.

Erste Versuche der Kommunen die „budgetorientierte“ mit der „prozessorientierten“ Steuerung der Produkte zu einem ganzheitlichen *Portfoliomanagement* zu integrieren, haben mit der Schwierigkeit zu kämpfen, dass bisher ein Ordnungsrahmen, der Produkt- und Prozess-Perspektive der Steuerung integrieren könnte, vollständig fehlt. Dies führt in der Praxis dazu, dass Kennzahlen der Prozesse (sofern überhaupt verfügbar) entweder gar nicht oder nur mit großem Aufwand in eine sinnvolle Beziehung zu den Kennzahlen der Produkte gebracht werden können. Der Produktrahmen des Landes NRW kann diese Funktion eines Produkt- und Prozesssicht integrierenden Ordnungsrahmens nicht erfüllen, weil er lediglich bis zur Ebene der Produktgruppen verbindliche Standards vorgibt und schon ab der Ebene der Produkte in die Beliebigkeit einer Empfehlung abgeleitet. Alternative Systematiken, wie etwa der zurzeit mit Verve im Projekt Deutschland Online vorangetriebene LeiKa (Leistungskatalog) können die Steuerungslücke nicht schließen, weil sie entweder nicht alle kommunalen Leistungs-, Stütz- und Führungsprodukte enthalten<sup>18</sup>, oder weil ihnen der Bezug zu einem kommunalen Produktrahmen fehlt.<sup>19</sup> Allein die Tatsache der Existenz zahlreicher konkurrierender Systematiken zur Strukturierung kommunaler Produkte, Leistungen und Prozesse macht den ordnungspolitischen Handlungsbedarf an dieser Stelle überdeutlich.

Um die Chancen und Potenziale zu nutzen, die in der *erweiterten Steuerung* und der *Vergleichbarkeit kommunaler Produkthaushalte* und *Prozesslandschaften* liegen, ist es notwendig, den zurzeit für das Land NRW geltenden kommunalen Produktrahmen um eine verbindliche Strukturvorgabe bis zur Ebene der Produkte und Leistungen zu erweitern. Darauf aufbauend kann durch die Dekomposition der Leistungen in ihre Outputinstanzen die Steuerungsebene der Geschäftsprozesse systematisch entwickelt werden.<sup>20</sup> Erst durch diesen Zusammenhang entsteht letztlich die Voraussetzung, dass standardisierte Geschäftsprozesse steuerungsrelevant werden können.

---

<sup>18</sup> Der LeiKa enthält keine Stütz- und Führungsprodukte der Kommunen.

<sup>19</sup> Wie etwa dem Servicekatalog D115 oder diversen Leistungsverzeichnissen der „Behördenfinder“.

<sup>20</sup> Zur Ableitungsmethode (Dekomposition) der Outputinstanzen aus Leistungen siehe: „Handbuch zum Fachmodellierungsstandard (FAMOS)“, Seite 14-16; das „Produktmodell“ des Ordnungsrahmens für ein kommunales Prozessregister beschreibt die Ableitungsmethode.



## 3 Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen und Ergebnisse des Projekts kommunaler Fachmodellierungsstandard lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- Der KDV-Fachmodellierungsstandard (FAMOS) ist praktikabel und geeignet die Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse und Verfahren zu unterstützen.
- Durch die erfolgreiche Standardisierung von fünf Musterprozessen konnte der Nachweis erbracht werden, dass kommunale Prozesse mit Hilfe geeigneter Methoden standardisierbar sind.
- Vor diesem Hintergrund erscheint der Aufbau eines kommunalen Prozessregisters in hohem Maße sinnvoll, um das Wissen über Potenziale, Möglichkeiten, Methoden und Ergebnisse der Prozessstandardisierung landesweit zu verbreiten und die zukünftige Standardisierung kommunaler Verfahren und Prozesse zu befördern.
- Die Projekte D115 und EG-DLR bieten die Chance, den FAMOS als De-facto-Standard für kommunale Prozessmodellierung im Land NRW zu positionieren.

Die Notwendigkeit, sich mit der Optimierung der Geschäftsprozesse zu befassen, steht außer Frage. Dazu ist es unerlässlich, sich Gedanken über die dabei zu verwendenden Methoden und Werkzeuge zu machen. Kann dabei auf einen mit Kommunen erarbeiteten und zwischen Kommunen verabredeten Standard zurückgegriffen werden, vereinfachen sich Abstimmungsauswahl und Entscheidungsvorgänge bei den interessierten Kommunen. Durch die Historie des Modellierungsstandards ist sichergestellt, dass er den kommunalen Anforderungen weitgehend entspricht, dies vereinfacht auch die Arbeit der Organisatoren der Kommune. Da der Standard sowohl in "einfachen Officewerkzeugen" als auch in „Profitools“ umgesetzt und genutzt werden kann, ist sichergestellt, dass nicht nur zentrale Organisationseinheiten in den Verwaltungen das Instrument benutzen können (Lizenzkosten, Ausbildungen etc.). Zumindest die Ist-Aufnahme von Prozessen ist in den Facheinheiten problemlos mit wenig Einweisungsaufwand möglich.

Dies eröffnet hinsichtlich eines prozessorientierten Wissensmanagements die Möglichkeit, das für einzelne Prozesse erforderliche Wissen durch die Facheinheiten eigenständig, schnell und treffsicher zu identifizieren und zu beschreiben. Die Begleitung der Facheinheiten kann sich dabei maximal auf das Coaching der Modellierer beschränken. Die Eigenverantwortung der Facheinheiten bleibt erhalten und wird gestärkt. Erst wenn die Neugestaltung von Arbeitsabläufen, die Unterstützung der Prozesse durch IT, die organisatorische Schnittstellenbereinigung und andere Optimierungsansätze zum Tragen kommen, ist ein weitergehendes Wissen erforderlich, das sich dann jedoch im Schwerpunkt nicht auf die Kenntnisse zur Anwendung des Modellierungsstandards bezieht, sondern auf die zur Verfügung stehenden technischen, rechtlichen, organisatorischen und kaufmännischen Optimierungsmöglichkeiten.

Ein Standard, der von Jedermann in einer Organisation angewendet und verstanden werden kann, erleichtert die später erforderliche Kommunikation bei der Neugestaltung von Geschäftsprozessen.

### 4. Empfehlungen

Mit dem vorgelegten Modellierungsstandard und den Musterprozessen ist das KDV NRW davon überzeugt, die notwendige Grundlagenarbeit geleistet zu haben, um nach dieser Methode weiterzuarbeiten. Es wäre wünschenswert, wenn die fünf Musterprozesse nur den Anfang einer größer angelegten interkommunalen Zusammenarbeit bilden würden. Langfristig kann sich das KDV ein Register kommunaler Kernprozesse vorstellen, das für alle Kommunen in NRW frei zugänglich ist und jederzeit Hilfestellung bei der Optimierung kommunaler Aufgabenerledigung gibt. Voraussetzung hierfür ist neben dem Nachweis der Praxistauglichkeit des Modellierungsstandards eine weitgehende Bereitschaft des Kommunalbereichs, diesen Ansatz zu unterstützen und letztlich auch die Bereitschaft, Änderungen in den alltäglichen Arbeitsabläufen der Verwaltungsarbeit herbeizuführen.

Das KDV spricht sich dafür aus, den eingeschlagenen Weg der Prozessstandardisierung mit folgenden Maßnahmen weiter zu gehen:

- Den Kommunen Nordrhein-Westfalens werden die Nutzung des Fachmodellierungsstandards (FaMoS) und der Einsatz der entwickelten Soll-Prozesse empfohlen.
- Das KDV bietet den Kommunen in NRW regionale Informationsveranstaltungen zur Modellierung und Standardisierung kommunaler Geschäftsprozesse auf der Basis des Fachmodellierungsstandards an. Außerdem sollen weitere Möglichkeiten zur Bekanntmachung des Modellierungsstandards, wie z. B. Veröffentlichungen, Erfahrungsaustausche, Beratung von Kommunen usw. genutzt werden.
- Zur Erprobung des Fachmodellierungsstandards sollen sich die Kommunen in NRW an der Modellierung und Standardisierung weiterer kommunaler Kernprozesse beteiligen. Dieser Prozess wird mit einem Schulungs- und Coaching-Angebot unterstützt und vom KDV koordiniert.
- Mit dem Fachmodellierungsstandard steht schon jetzt eine leicht erlernbare Methode zur kostenlosen Nutzung durch die Kommunen in NRW bereit. Die Verbreitung und Anwendung des Standards im kommunalen Raum werden sicherlich Anregungen zu seiner Weiterentwicklung hervorbringen. Auf dem Weg zu einem kommunalen Prozessregister sollten hierzu insbesondere die Erfahrungen der kommunalen Praxis genutzt werden.
- Darüber hinaus sollten auch Anregungen weiterer fachlicher Experten einbezogen werden, etwa wenn es um die Fragen geht, inwieweit kommunale Haushalte mit Hilfe produktbezogener Ziele wirkungsorientiert gesteuert oder wie der Betrieb und die Pflege eines kommunalen Prozessregisters nach der Projektlaufzeit des KDV organisiert werden können.

