

Verwaltungen durch strategisches Prozessmanagement entlasten

Berlin, 23. Juli 2019

Fachbeitrag von Mathias Grudzinski

Weniger Personal für komplexere Aufgaben: Der demografische Wandel und die Anforderungen der Digitalisierung setzen die öffentliche Verwaltung unter enormen Zugzwang. Nur ein effizienter Ressourceneinsatz durch die nachhaltige Steuerung der internen Prozesse gewährleistet die langfristige Zukunftsfähigkeit von Verwaltungseinheiten. Dies bedeutet, die Aufgabenerfüllung einer Organisation kontinuierlich auf ihre strategischen Ziele auszurichten und in diesem Zuge die richtigen Prozesse zu analysieren, zu optimieren sowie zu digitalisieren bzw. zu automatisieren. Strategisches Prozessmanagement ist hierfür das Mittel der Wahl.

Die öffentliche Verwaltung steht vor einer Herkulesaufgabe: Sie muss aufgrund des sukzessiven, altersbedingten Ausscheidens erheblicher Teile ihrer Beschäftigten nicht nur das aktuelle Tagesgeschäft mit immer weniger Mitarbeitern erledigen, sondern darüber hinaus den Sprung vom analogen in das digitale Zeitalter bewältigen. Analysen zum drohenden Fachkräftemangel in Deutschland machen die existentielle Bedeutung dieser Entwicklungen deutlich: Bis 2030 wird eine gewaltige Personallücke von 816.000 unbesetzten Stellen in der Verwaltung erwartet, die – neben Lehrkräften – hauptsächlich Verwaltungsberufe betrifft.¹ Insbesondere das Werben um IT-Fachkräfte, die dringend zur Steuerung von Digitalisierungsvorhaben benötigt werden, dürfte zusehends ohne Wirkung bleiben: bis 2030 soll es für rund 16,4 Prozent der offenen IT-Stellen branchenweit keine qualifizierten Mitarbeiter mehr geben.²

Kann die Verwaltung vor diesem Hintergrund ihren bestehenden Pflichten und erst recht den neuen Herausforderungen der Digitalisierung gerecht werden? Droht in einigen Verwaltungsbereichen zukünftig gar ein Kollaps der staatlichen Aufgabenerfüllung? Es ist zumindest zu befürchten, dass bestehende Hemmnisse in Verwaltungsabläufen, die bisher durch zusätzliche Stellen ausgeglichen wurden, schonungslos zu Tage treten werden.

In den Leitungsebenen der Verwaltungen wurden die Bedeutung des Fachkräftemangels für die eigenen Häuser bereits erkannt und Gegenmaßnahmen entwickelt. Ein Maßnahmenbündel zielt darauf ab, Bestandspersonal beispielsweise durch attraktivere Fortbildungen und Gesundheitsmanagement länger an sich zu binden und einen „Brain-Drain“ zu verhindern. Die zweite Vorgehensweise richtet sich hingegen auf die Rekrutierung neuer Fachkräfte. So denken ganze Behördenstäbe darüber nach, wie sich die Verwaltung bei Absolventen und Young Professionals als attraktiver Arbeitgeber positionieren sollte.

Doch gerade Fachkräfte für IT und Digitalisierung werden auch in der Wirtschaft händeringend gesucht und dort in der Regel besser bezahlt. Fehlen kurz- und mittelfristig eigene Ressourcen, greifen Verwaltungen

¹ Vgl. PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) (2018): „Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst. Prognose und Handlungsstrategien bis 2030“, <https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-dienst.pdf>, abgerufen am 11. Juli 2019.

² Ebd., S.25.

verstärkt auf externe Beratungskräfte zurück, ohne die der Sprung in das digitale Zeitalter kaum mehr zu stemmen wäre. Ein nachhaltiger Wissenstransfer und die Befähigung der Verwaltung zur eigenständigen Problemlösung bleiben jedoch häufig aus.

Dabei gibt es ein bewährtes Vorgehen, um auch aus eigenen Kräften besser für Fachkräftemangel und Digitalisierung gerüstet zu sein: Die Optimierung des eigenen Ressourceneinsatzes durch Prozessmanagement.

Lange Zeit dominierten in der Literatur und in der Beratung die operative Sichtweise auf das Prozessmanagement. Demnach sollte mit der Verbesserung konkreter, singulärer Verwaltungsabläufe begonnen werden, um kurzfristig „Quick-Wins“ oder „Proof-of-Concepts“ zu generieren. Die Erfahrung der PD zeigt jedoch, dass singuläre, isoliert vorgenommene Prozessoptimierungen zwar kurzfristig helfen, aber kaum nachhaltig wirken – sobald die Berater ihre Vorschläge präsentiert haben, landen die Konzepte häufig in der Schublade oder werden nur rudimentär umgesetzt.

Wenn die Digitalisierung „Bottom-up“ betrieben wird, entsteht zudem ein Flickenteppich aus bereits digitalisierten Prozessen (beispielsweise der Rechnungsbearbeitung) und noch in der analogen Welt verbliebenen Vorgängen (beispielsweise der vorgelagerte Beschaffungsprozess). Dies führt oftmals zu einer Verdopplung der Ablagen (Belege müssen sowohl in Papier- als auch elektronischer Form bearbeitet und archiviert werden) und zusätzlichem Aufwand für die Beschäftigten!

Die Lösung: Prozesse strategisch managen

Das Ziel sollte daher sein, einen mittel- und langfristig effizienteren Ansatz zu wählen, der die Mitarbeiter am Ende tatsächlich entlastet: Die Einführung eines strategischen Prozessmanagements. Strategisches Prozessmanagement bedeutet, die Prozesse der gesamten Organisation vor dem Hintergrund der eigenen strategischen Ziele systematisch, umfassend und kontinuierlich zu optimieren und zu überwachen. Es verbessert den Ressourceneinsatz mittelbar und mittelfristig auf drei verschiedene Weisen:

1. Statt isoliert einzelne Prozesse anzugehen, wird zunächst das Zusammenspiel der Aufgabenerfüllung aller Prozesse in den Blick genommen. Dadurch werden Doppelstrukturen (wie Referate unterschiedlicher Abteilungen, die im Laufe der Zeit ähnliche Aufgaben wahrnehmen) oder potenzielle Synergieeffekte (wie die Zusammenlegung der IT-Dienstleisterbeschaffung verschiedener Referate) in der Organisation sichtbar, die durch die Definition von übergreifenden Prozessen und Verantwortlichkeiten zu beseitigen bzw. zu realisieren sind.
2. Durch den Rekurs auf die strategischen Ziele sowie die Vorgabe von Prioritäten, aus denen entsprechende Bewertungskriterien abgeleitet werden können, liefert strategisches Prozessmanagement klare Anhaltspunkte dafür, welche Prozesse zuerst zu analysieren, optimieren und digitalisieren sind. In einem stufenweisen Vorgehen werden zunächst jene Prozesse optimiert, die den größten Einfluss auf die zuvor definierten, eigenen Ziele versprechen.
3. Durch das Setzen von Standards (z.B. Notation, Tools) werden schließlich die Voraussetzungen für einheitliche operative Verbesserungen gelegt. Denn erst durch das „operative“ Prozessmanagement, d.h. die Optimierung bzw. Digitalisierung oder Automatisierung von einzelnen Fach- und Unterstützungsprozessen, entstehen die größten Effizienzgewinne, welche Ressourcen für die Digitalisierung frei machen. Das Ziel lautet Personalentlastung, nicht Personalabbau, indem den Beschäftigten zeitraubende und sich wiederholende Aufgabenerledigungen maschinengestützt abgenommen werden. Dies schafft Freiräume für wertschöpfende Tätigkeiten. Ein hoher Automatisierungsgrad bei der Prüfung und Verbuchung von „einfachen“ Rechnungen ermöglicht es beispielsweise den Beschäftigten der Buchhaltung, sich stärker mit „komplexeren“ Fällen wie Baurechnungen mit vielen Anlagen zu beschäftigen.

Mit dem Fokus auf der Personalentlastung wird ein Paradigmenwechsel in der Verwaltung eingeläutet: Prozessmanagement dient in Zeiten ausgeglichener Haushalte nicht mehr dazu, leere Haushaltskassen zu schonen (auch wenn Kosteneinsparung natürlich weiterhin ein wünschenswerter Nebeneffekt ist) und Personal

einzusparen. Die Verwaltung soll vielmehr dazu befähigt werden, die Digitalisierung oder andere strategische Vorhaben auch mit weniger Personal und Ressourceneinsatz effizient zu erreichen.

Doch wo anfangen? Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat zusammen mit der PD einen [Leitfaden](#) verfasst, der die Notwendigkeit eines strategischen Prozessmanagement begründet und Führungskräften exemplarisch dessen Einführung aufzeigt. Das Vorgehen lässt sich grob in fünf Schritten beschreiben.

Schritt 1: Prozesssicht etablieren, Prozessmanagementstrategie erstellen und Prioritäten festlegen

Vor der Einführung eines strategischen Prozessmanagements sollten sich die Führungskräfte der Organisation gemeinsam vergegenwärtigen, welche Aufgaben die eigene Organisation erfüllen soll (z.B. gemäß des gesetzlichen Auftrags), welche dahinterliegenden Prozesse zu dieser Aufgabenerfüllung beitragen und welche strategische Vorgaben für diese Aufgaben bzw. Prozesse existieren (z.B. in Form einer Behördenstrategie)³. Erst wenn diese zentralen Parameter bekannt sind, können daraus anschließend SMARTe (spezifische, messbare, angemessene, realistische und terminiert) Ziele für die eigenen Verwaltungsabläufe abgeleitet und in Form einer Prozessmanagementstrategie festgehalten werden.

Neben der Entwicklung einer Zielvorstellung für die eigenen Prozesse umfasst die Prozessmanagementstrategie auch Prioritäten und Leitlinien für die weiteren Phasen des Prozessmanagements. So kann ein zentrales strategisches Ziel einer Behörde sein, die Zufriedenheit des Bürgers mit der eigenen Verwaltung bzw. mit der Art und Weise der Leistungserbringung zu erhöhen. Daraus wird die strategische Vorgabe abgeleitet, bis zum Jahr X einen Anteil Y an bisher analogen Dienstleistungen digital anzubieten. Aus der strategischen Vorgabe ergibt sich dann, dass Prozesse, die den Bürger direkt betreffen, bei der weiteren Optimierungs- und Digitalisierungsplanung gegenüber rein internen Verwaltungsprozessen vorzuziehen sind.

Digitalisierungsthemen müssen dabei nicht zwingend die Priorisierung anleiten. Es ist ebenso möglich, beispielsweise den Beitrag eines Prozesses zur Wirtschaftlichkeit der Organisation oder zur Erfüllung gesetzlicher Fristen stärker zu gewichten (nachzulesen in unserem Fachbeitrag zu [Priorisierungskriterien](#) im Kontext von Projekten zur Geschäftsprozessoptimierung). Wichtig ist hier nicht die Natur der strategischen Vorgabe (diese wird in der Prozessmanagementstrategie als gegeben angenommen). Vielmehr sollen sich aus den Vorgaben handfeste Kriterien zur Priorisierung für die eigenen Prozesse und somit für deren Optimierung ableiten lassen.

Schritt 2: Standardisierung

Ergänzt werden sollte die Strategie um ein gemeinsames Verständnis der Standards. Unsere Erfahrung zeigt, dass insbesondere das Fehlen einer gemeinsamen Fachsprache zum Scheitern von Prozessprojekten führen kann: Jeder spricht anders über Arbeitsabläufe, so dass am Ende keine Verständigung, Vergleichbarkeit oder gar übergreifende Steuerung möglich ist (ein Jurist wird den Prozess der Vertragserstellung in einer Software nach ganz anderen Kriterien beschreiben, als ein IT-Mitarbeiter).

Für einen erfolgreichen Projektverlauf, insbesondere in der Phase der Erhebung, ist daher eine wichtige Grundsatzentscheidung zu treffen, um ein gleiches Vorgehen und Denken zu fördern: Welche Prozessnotation (in einigen Fällen auch mit einer Methode verbunden) soll eingesetzt werden?

Prozessnotationen bestehen aus einem Set von graphischen Elementen zur Visualisierung von Verwaltungsabläufen. Sie dienen dazu, komplexe verbale oder schriftlich festgehaltene Abläufe leichter verständlich, regelbasiert und damit vergleichbar zu dokumentieren. Wir empfehlen, hierbei auf „Eigenentwicklungen“ und

³ Sofern noch keine Gewissheit über diese Vorgaben besteht, sollte ein Strategiefindungsprozess angestoßen werden. Dies liegt jedoch außerhalb des Fokus des strategischen Prozessmanagements. Strategisches Prozessmanagement baut auf einer Organisationsstrategie auf, formuliert jedoch selbst keine strategischen Ziele für die Organisation.

Exoten zu verzichten und stattdessen auf etablierte Standards, wie BPMN 2.0, EPK und Picture, zurück zu greifen.

Ebenfalls ratsam ist der Einsatz eines einheitlichen Prozessmanagementtools. Durch die Vorgabe einer Modellierungsnotation, der Restriktion von Modellierungselementen und einer fest hinterlegten Stamm- und Objektdatenbank kann wesentlich zur Standardisierung des Prozessmanagements beigetragen werden. Die gängige Prozesssoftware (z.B. ARIS, BIC-Design, Signavio und weitere) unterteilt sich in reine Modellierungs- sowie funktionsmächtigere Managementtools. Erstere dienen der reinen Visualisierung von Prozessabläufen, letztere verfügen oftmals über Zusatzfunktionen, beispielsweise ein Prozesscontrolling, kollaboratives Arbeiten an Prozessen sowie Berechtigungssysteme und Auswertungsmöglichkeiten. Diese Zusatzfunktionen machen Managementtools für das strategische Prozessmanagement zur besseren Alternative.

Schritt 3: Prozesse erheben, kategorisieren und Zusammenhänge visualisieren

Sind die Standards festgelegt, gilt es, den Status der aktuellen Aufgabenerfüllung zu untersuchen. Hierzu sollten die Prozesse einer Organisation mithilfe bewährter Techniken, wie Experteninterviews, Workshops, Befragungen oder IT-gestützten Auswertungen (z.B. Berichte aus ERP-Systemen), erhoben werden. Welche Prozesse erhoben werden sollen, wurde im ersten Schritt in der Prozessmanagementstrategie und mit Priorisierungskriterien festgelegt. Wenn eine Priorität beispielsweise die Digitalisierung der internen Arbeitsabläufe empfiehlt, dann ist es sinnvoll, als Erhebungskriterium den aktuellen Grad der maschinengestützten Unterstützung innerhalb eines Prozesses zu erheben.

Damit die Führungskräfte ein kohärentes Gesamtbild erhalten, sollte eine Prozessliste erstellt werden. Die Prozessliste stellt in einer für die Steuerung geeigneten Übersichtform dar,

- welche Erhebungsmerkmale aufgetreten sind,
- welche Arbeitsabläufe innerhalb einer Organisationseinheit oder übergreifend zur Auftragsbefreiung beitragen (sog. Kernprozesse),
- welche Arbeitsabläufe die Ausführung der Kernaufgaben ermöglichen (sog. Unterstützungsprozesse) und
- welche die notwendigen Personen zur Aufgabenerfüllung steuern (sog. Führungsprozesse).

Zu einem zentralen strategischen Auftrag eines landesweiten Scanzentrums gehört es beispielsweise, durch das Scannen von Bestandsakten und Posteingängen (hier: Kernprozess) langfristig zu einer digitalen Bearbeitung in der Landesverwaltung beizutragen. Dazu sind u. a. Wartungsfenster für die Hochleistungsscanner festzulegen (hier: Unterstützungsprozess), damit die Eingangspost innerhalb der mit den Leistungsempfängern (Behörden) vereinbarten Fristen den Rechnungsempfänger einer Behörde erreicht. Diese Fristvereinbarungen sind zumeist in „Service Level Agreements“ (SLA) festgelegt. Schließlich müssen die Führungskräfte des Scanzentrums bedarfsgerechte Schichtpläne erstellen (hier: Führungsprozess), damit Spitzen im Posteingang abgefangen und die vereinbarten SLA erfüllt werden können.

Die Prozessliste ist für den Erfolg des strategischen Prozessmanagements von zentraler Bedeutung: Wenn die entsprechenden Prozesse entlang der Merkmale erhoben wurden, lässt sich im Idealfall durch ein einfaches Verfahren (Bildung eines Indexes oder Gewichtungen) eine Rangfolge ableiten, welche Prozesse in welcher zeitlichen Reihenfolge im Rahmen des operativen Prozessmanagements anzugehen sind (d. h. dezidierte Prozessanalyse, -optimierung und ggf. -digitalisierung).

Zur besseren Übersicht und zur Komplexitätsreduktion bietet sich in dieser Phase an, eine sog. Prozesslandkarte zu erstellen. Die Prozesslandkarte zeigt grafisch und auf einer sehr groben Ebene die Zusammenhänge bzw. die Abhängigkeiten zwischen den Prozessen auf. Zielgruppe einer solchen Prozesslandkarte ist hier in

der Regel die Leitungsebene – es gilt, die groben Abhängigkeiten und die Zusammenhänge bei der Aufgabenerfüllung zu verdeutlichen und den bereits in der Prozessliste erhobenen Kategorien (Führungs-, Unterstützungs- und Kernprozesse) zuzuordnen, ohne sich in den Details einzelner Prozesse zu verlieren.

Schritt 4: Prozess-Priorisierung als Grundlage einer Roadmap vornehmen

Die Führungsebene verfügt mit der Prozessliste und der Prozesslandkarte nun über ein vollständiges Lagebild der aktuellen Aufgabenerfüllung und den Zusammenhängen von Arbeitsabläufen. Doch welche Prozesse sollten zuerst optimiert und im Bedarfsfall digitalisiert werden? Erneut zeigt sich, wie wichtig es ist, im Vorhinein methodisch fundiert und transparent zu priorisieren.

Im besten Fall sollten die Prozessmerkmale, die entsprechend der Priorisierungskriterien erhoben wurden, eine klare zeitliche Abfolge der Optimierung und Digitalisierung ermöglichen. Die Umgestaltung von Arbeitsabläufen greift zumeist in die Budgets anderer Verantwortungsbereiche ein. Daher sollte das strategische Prozessmanagement nicht bloß technisch-mathematisch, sondern als Aushandlungsprozess zwischen allen Führungskräften der Organisation betrachtet werden. Dies gilt in der Regel bereits bei der Prioritätensetzung und der Definition entsprechender Kriterien.

Um die Organisation nicht zu überfordern, sollten bei der Umsetzung die vorhandenen Ressourcen nicht überfordert und die Veränderungsbereitschaft bzw. -tragfähigkeit der Verwaltung angemessen berücksichtigt werden. Zudem ist auch die Digitalisierung kein reiner Selbstzweck. Vielmehr ist in dieser Phase je nach Prozess abzuwägen, ob eine Optimierung, Digitalisierung, Automatisierung oder gar Herauslösung und ggf. Delegation der Aufgabe an Dritte gemäß des strategischen Fokus die richtige Entscheidung ist.

Der Abwägungs- und Aushandlungsprozesses auf Basis der Prozessliste sollte in einer Roadmap münden, die zeitlich und logisch festlegt, welche Prozesse in welcher Reihenfolge mit welchen Maßnahmen bearbeitet werden. Bei der Digitalisierung der Rechnungseingangsbearbeitung sollte beispielsweise auch der vorgelagerte Beschaffungsprozess betrachtet werden. Gleichzeitig sollten die limitierenden Faktoren einer Umsetzung (vorhandene Ressourcen) mitberücksichtigt werden.

Schritt 5: Verankerung in der Organisation etablieren

Die organisatorische Verankerung von strategischem Prozessmanagement findet auf der Leitungsebene einer Organisation statt. Wurde in der Priorisierungsphase die Prozesssicht geschärft, gilt es in der letzten Phase, ein organisationsübergreifendes Denken auch in der Arbeitsrealität von Referaten, Abteilungen oder Dezernaten zu etablieren. Prozessverantwortliche steuern mit Hilfe von Kennzahlen die Prozesse aktiv und berichten direkt an die für das Prozesscontrolling zuständige Organisationseinheit, beispielsweise als Stabsstelle bei der Hausleitung angesiedelt. Konsequenz zu Ende gedacht, führt dies ansatzweise zu einer Matrixorganisation, in der Leitungen der einzelnen Organisationseinheiten weiterhin für die Führungs- und Linienelemente verantwortlich sind.

Mit der Verankerung von strategischem Prozessmanagement in der Organisation ist das Fundament für die zukünftige Aufstellung der Behörde gelegt. Jetzt geht die eigentliche Arbeit los! Es gilt nun, auf Basis der gemeinsamen Notationen, Tools und benannten Prozessverantwortlichkeiten, die beschriebene Roadmap auch im Sinne eines operativen Prozessmanagements umzusetzen.

Im Ergebnis: Den Mehrwert von strategischem Prozessmanagement nutzen

Die Aufzählung lässt viele Fallstricke und Hindernisse auf dem Weg zu einem nachhaltigen Management der eigenen Arbeitsabläufe erkennen. Doch der Aufwand lohnt sich, denn Prozessmanagement ist ein Werkzeug, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Zudem lassen sich somit Qualität und Effizienz der Aufgabenerfüllung verbessern und ein Fahrplan für die Digitalisierung auf den Weg bringen. Im Vergleich mit

einem Bottom-up-Vorgehen, in dem dezentral situativ einzelne Prozesse punktuell optimiert werden, vermeidet die strategische Herangehensweise, dass verschiedene Standards innerhalb einer Behörde nicht abgestimmt und ohne Gesamtzielorientierung implementiert und gelebt werden.

Nicht zuletzt können auch Bürger und Unternehmen mittelbar von einem konsistenten Prozessmanagement einer Behörde profitieren. Denn die Konzentration auf Kernkompetenzen, die konsequente Verschlankung der dahinterstehenden Prozesse und die Nutzung von Transparenzpotentialen (z.B. die Bereitstellung von Statusinformationen über ein Bürgerportal) bedeuten auch eine schnellere, transparentere und bessere Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen. Langfristig kann mit einem strategischen Prozessmanagement mittelbar auch die Akzeptanz und Zufriedenheit von Bürgern und Unternehmen mit der öffentlichen Verwaltung erhöht werden.

Es gilt also: Sein oder nicht sein. Für die perspektivische Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist ein Paradigmenwechsel notwendig.

[Mathias Grudzinski](#) ist Senior Consultant bei der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH.