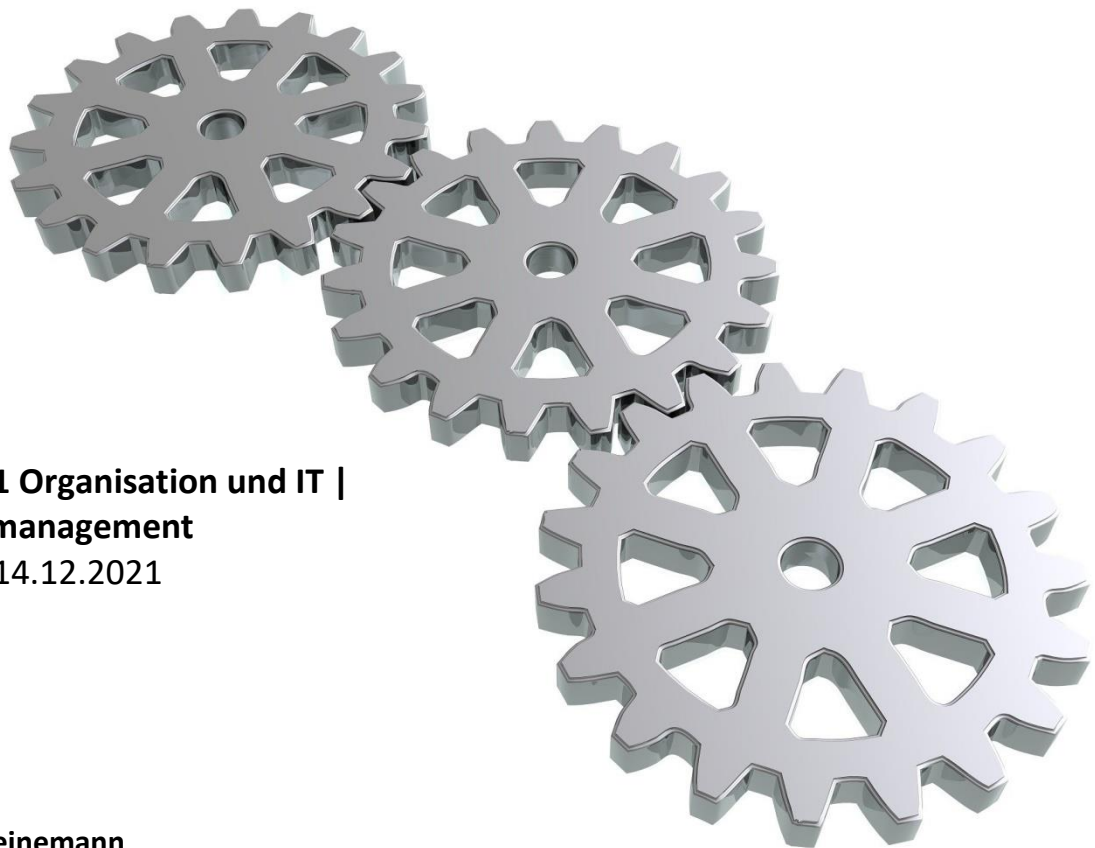




Einführung eines organisationsweiten kommunalen Prozessmanagements in der Stadtverwaltung Siegen

**AG 1/1-1 Organisation und IT |
Prozessmanagement**
Datum: 14.12.2021

Marius Heinemann
Arbeitsgruppe 1/1-1 Organisation und IT
m.heinemann@siegen.de



Inhaltsverzeichnis

1.	Management Summary.....	5
2.	Prozessmanagement - ein Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung	6
2.1.	Begriffsbestimmungen & Prozessverständnis	6
2.1.1.	Prozessdefinition	6
2.1.2.	Produkt- & Prozessperspektive	7
2.1.3.	Prozessklassen.....	8
2.1.4.	Ebenen der Prozessbeschreibung	9
2.1.5.	Prozessmanagement.....	10
2.1.5.1.	Operatives Prozessmanagement	11
2.1.5.2.	Strategisches Prozessmanagement	11
2.2.	Ziele, Motivation & Nutzen	12
2.2.1.	Erhöhung der Effektivität & Effizienz von Verwaltungsabläufen.....	12
2.2.2.	Schaffung von Transparenz in Verwaltungsabläufen.....	15
2.2.3.	Wirkungsvolle Strukturen	15
2.2.4.	Zusammenfassung Nutzen Prozessmanagement	16
2.3.	Notwendigkeit.....	19
2.4.	Prozesscontrolling	20
3.	Aufbau eines ganzheitlichen Prozessmanagements in der Stadtverwaltung Siegen	21
3.1.	Ausgangslage & Handlungsfelder	21
3.2.	Einführung & Vorgehen.....	22
3.3.	Organisatorische Verankerung & Rollen	26
3.4.	Steuerung des Prozessreifegrads	28
3.5.	Prozesserfassung & Prozesspriorisierung	29

3.6.	Infrastruktur & Methodik	31
3.6.1.	Prozessregister der Stadtverwaltung Siegen	31
3.6.2.	Modellierung & Notation	32
3.6.3.	Nutzung der Prozessplattform	33
4.	Kommunikation und Information	33
4.1.	Mitbestimmung.....	34
4.2.	Schulungskonzept & Weiterbildung.....	35
4.3.	Verwaltungsvorstand	35
4.4.	Führungskräfte	35
4.5.	Ziel- und Attributeworkshops mit den fachlichen Organisationseinheiten.....	35
4.6.	Netzwerke	36
4.7.	Intranet & Insider	36
4.8.	Zentraler Baustein der Personalentwicklung.....	36
5.	Ansprechpersonen	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung eines Prozessschemas, Quelle: KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2011: Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement (Teil 1), S. 10.

Abbildung 2: Beispielhafter Auszug der Produkt- und Prozessperspektive der Stadtverwaltung Siegen, Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3: Prozessklassifizierung, Quelle: KGSt[®]: Grundlagen des Prozessmanagements.

Abbildung 4: Ebenen der Prozessbeschreibung, Quelle: KGSt[®]-Bericht Nr. 3/2011: Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement (Teil 1), S. 18.

Abbildung 5: Matrixorientierte Prozessorganisation, Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 6: Beispiel einer kommunalen Prozessorganisation als Prozesslandkarte, Quelle: Freistaat Sachsen: Handbuch Prozessmanagement (4. Auflage), S. 66, 67.

Abbildung 7: Strategy Map als Auszug des Zielworkshops zur Einführung eines Prozessmanagements, Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 8: Roadmap Einführung Prozessmanagement Stadtverwaltung Siegen, Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 9: Exemplarische Darstellung einer Prozesslandkarte, Quelle: LHS Stuttgart: Weiterentwicklung der Geschäftsprozessmanagement-Konzeption - Prozesse im Blickpunkt 2.0, S. 19.

Abbildung 10: Grundlegender Analyserahmen zur Erhebung der Ist-Situation, Quelle: Fa. PICTURE GmbH: PICTURE-Analyserahmen für Geschäftsprozesse.

Abbildung 11: Durchlaufphasen eines operativen Prozessmanagements, Quelle: Freistaat Sachsen: Handbuch Prozessmanagement (4. Auflage), S. 34, 35.

Abbildung 12: KGSt[®]-Prozessbausteine eines kommunalen Prozessmanagements, Quelle: KGSt[®]-Bericht Nr. 08/2021: Prozessmanagement-Strukturen aufbauen - Kommunen auf dem Weg zur prozessorientierten Organisation, S. 9.

Abbildung 13: KGSt[®]-Verwaltungsscreening als BCG-Portfolio-Matrix zur Prozessorientierung, Quelle: KGSt[®]-Bericht Nr. 10/2019: Fokussierung in der E-Government-Umsetzung - Mit dem KGSt[®]-Prozesskatalog schneller zum Erfolg, S. 36.

Abbildung 14: Auszug aus Prozessregister in der Prozessplattform PICTURE, aufgeteilt nach Produktbereichen.

Abbildung 15: PICTURE-Prozessbausteine zur Prozessmodellierung von Aktivitäten, Quelle: Fa. PICTURE GmbH, www.picture-gmbh.de.

1. Management Summary

Durch eine Vielzahl externer - hier vor allen Dingen technologischer Trigger wie der OZG-Umsetzung oder E-Government- und Digitalisierungsvorhaben - als auch interner Treiber - u.a. Haushaltskonsolidierung, Nachwuchskräfteproblematik, Wissensmanagement - stehen öffentliche Verwaltungen dynamischen Veränderungsanforderungen gegenüber. In diesem Zusammenhang ist es von grundlegender Bedeutung, sich intensiver mit der Thematik der Geschäftsprozesse als fundamentalem Bestandteil der Ablauforganisation auseinander zu setzen. Denn der Einsatz eines organisationsweiten Prozessmanagements führt in diesem Zusammenhang dazu, einen Rahmen aufzubauen, um Verwaltungsarbeit effektiver zu gestalten, Zeit zu sparen und langfristig Kosten zu senken. Ein Prozessmanagement als Ansatz zur langfristigen Implementierung von Prozessoptimierung bildet den Grundstein für eine stärker prozessorientierte Ausrichtung der Stadtverwaltung Siegen. Ein derartiger Analyse- und Umgestaltungsprozess verknüpft dahingehend die Komplexität der statischen Aufbaustruktur mit der vor allen Dingen durch die zuvor beschriebenen Treiber zunehmenden dynamischen Ablauforganisation. Im Kern führt es dazu, dass Organisationen vermehrt über ihre Ablauforganisation und weniger über ihre Aufbauorganisation gesteuert werden sollen.

Dieses Konzeptpapier umreißt dabei grundlegende Fragestellungen, u.a.

- ☞ die Definition von Prozessen
- ☞ die Mehrwerte einer prozessorientierten Ausrichtung
- ☞ der Aufbau eines Prozessregisters sämtlicher Geschäftsprozesse
- ☞ der optimale Ablauf einer Prozessoptimierung
- ☞ die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung eines Prozessmanagements

und darauf aufbauend dessen Einführung in der Stadtverwaltung Siegen.

Es wird deutlich, dass es nicht sinnhaft ist, punktuelle Optimierungsprojekte anzustoßen, sondern die Prozessorientierung konsequent und ganzheitlich in der Stadtverwaltung Siegen zu verankern, das heißt: Prozesse systematisch und kontinuierlich zu gestalten, zu steuern und so den Weg zu einem gelebten Prozessmanagement zu beschreiten.

2. Prozessmanagement - ein Ansatz zur Verwaltungsmodernisierung

Ein derartig aufgebautes und zukünftig gelebtes Prozessmanagement erfordert ein gemeinsames Prozessverständnis sowie eine gesamtstädtische Kommunikationsbasis. Darüber hinaus wird im Folgenden die Funktion eines Prozessmanagements als Voraussetzung für Veränderungen aufgezeigt sowie der Nutzen für eine Kommunalverwaltung hervorgehoben.

2.1. Begriffsbestimmungen & Prozessverständnis

Um ein gemeinsames Grundverständnis aufzubauen, ist es zunächst einmal sinnvoll entscheidende Begriffe zu erläutern und eine Basis für Prozessverständnis herzustellen. Hierbei ist ein entscheidender Anstoß die ausschließliche Denkweise in Funktionen und Linienstrukturen abzulegen und den Blick auf eine Betrachtungs- und Herangehensweise in Prozessen aufzunehmen. Dies bedeutet, dass beispielsweise bei einem Prozess, an dem mehrere Organisationseinheiten beteiligt sind, nicht ausschließlich der Ablauf innerhalb der eigenen Struktur beachtet wird. Vielmehr soll ein Prozessverständnis entstehen, welches auf Basis dieser Grundannahme stets vom Ergebnis (End-to-End) und somit aus Kundenperspektive betrachtet wird. Denn die Grundlage aller Überlegungen und Gestaltungsansätzen bei Prozessen sind die von Verwaltungskundinnen und -kunden erwarteten Produkte und Dienstleistungen, die ihnen und allen anderen Beteiligten, also auch der erstellenden Organisation, Nutzen bringen. Auf Basis dieser Überlegungen soll ein Übergang hin zu einer prozessorientierten Matrixorganisation gelingen, in der Vorteile vertikaler, funktionaler Aufbaustruktur - Spezialistenwissen, klare Zuständigkeiten - mit Vorteilen der horizontalen, prozessorientierten Ablauforganisation - Effizienz mittels optimierter Schnittstellen - für den kommunalen Dienstleistungsbedarf kombiniert werden.

2.1.1. Prozessdefinition

Ein Prozess gehört zur Ablauforganisation und besteht aus einer Abfolge von Aktivitäten zur Leistungserstellung. Diese Aktivitäten können nacheinander oder zeitgleich ablaufen. Ebenso können auch mehrere zuständige Bearbeitende, Organisationseinheiten oder externe Personen an Einzelprozessen beteiligt sein. Jeder Prozess wird durch ein auslösen-

des Ereignis (Auslöser/Impuls) in Gang gesetzt. Am Prozessende steht ein Ereignis, in der Verwaltung also eine Leistung oder ein Produkt, welche/s einem oder mehreren - internen oder externen - Abnehmenden zur Verfügung gestellt wird und diesen einen Nutzen in sachlicher, personeller oder zeitlicher Hinsicht bringen.



Abb. 1: Schematische Darstellung eines Prozessschemas, Quelle: KGSt[®].

In einem Prozess werden alle Aktivitäten gebündelt, die für die Erstellung des Ergebnisses erforderlich sind. Prozesse können innerhalb einer Organisationseinheit abgewickelt werden oder sich auch über Organisationsgrenzen hinweg erstrecken. Die zweite Alternative macht daher besonders deutlich, dass eine Abkehr reiner hierarchischer und organisationszugehöriger Denkweise von Nöten ist. Die Prozesssicht stellt das Ergebnis der Leistung in den Mittelpunkt der Betrachtung, welches meistens aus der Zusammenarbeit von Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Organisationseinheiten entsteht und auf deren Beitrag zum positiven Prozessergebnis basiert. Insofern werden stets vor- und nachgelagerte Teilprozesse sowie parallel und unterstützende Tätigkeiten beachtet, so dass die Optimierung des Gesamtergebnisses im Vordergrund steht. Die Prozessgestaltung erfordert daher eine ganzheitliche Betrachtung vom Auslöser bis zum Ergebnis über organisatorische Grenzen hinweg.

2.1.2. Produkt- & Prozessperspektive

Prozesse sind untrennbar mit Aufgaben, Produkten und Leistungen verbunden. Produkte werden auf Grundlage der Aufgaben einer Kommune und der mit ihnen verfolgten Ziele gebildet. Ein Produkt beinhaltet in der Regel mehrere Leistungen. Eine Leistung entsteht in einem Prozess und ist eindeutig einem Produkt zuzuordnen.

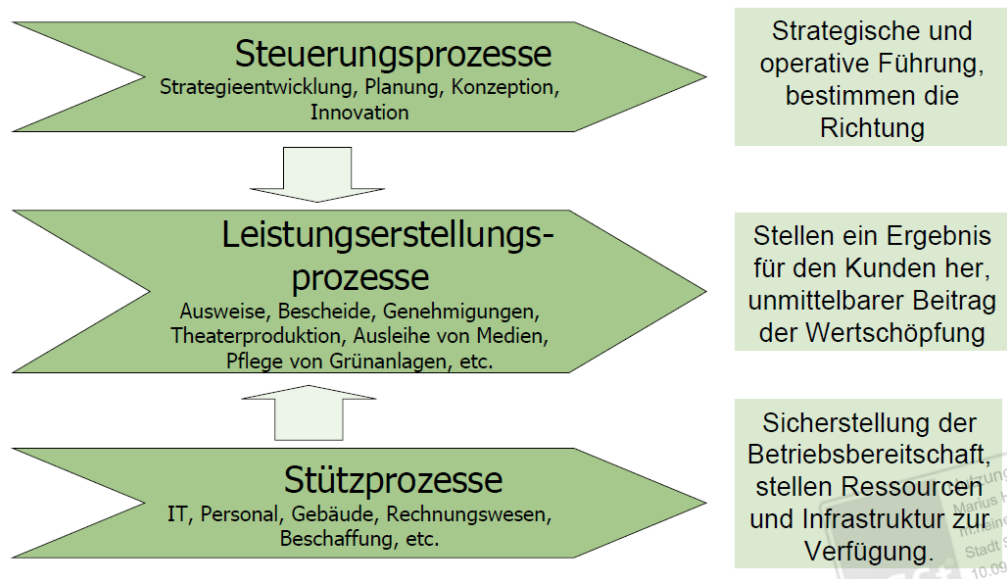
00	Produktbereich				
00.00.	Produktgruppe				
00.00.00	Produkt				
02.05. Einwohner- und Personenstandswesen, Aufenthaltsregelung von Ausländern					
Produkt	Bezeichnung	Kostenträger	Bezeichnung	Zuständigkeit	
02.05.01	Einwohnerwesen	02050100	Einwohnerwesen allg.	Abt. 2/3	
		02050100	Meldewesen	Abt. 2/3	Leistung
		02050100	<i>Wohnsitz anmelden</i>	Abt. 2/3	<i>Prozess</i>
		02050100	<i>Wohnsitz abmelden</i>	Abt. 2/3	<i>Prozess</i>
		02050100	Personalausweis	Abt. 2/3	Leistung
		02050100	<i>Personalausweis ausstellen</i>	Abt. 2/3	<i>Prozess</i>
		02050100	<i>Personalausweis ändern</i>	Abt. 2/3	<i>Prozess</i>

Abb. 2: Beispielhafter Auszug der Produkt- und Prozessperspektive der Stadtverwaltung Siegen.

2.1.3. Prozessklassen

Prozesse lassen sich klassifizieren. Ausschlaggebend ist dabei u.a., ob sie eine Leistung für externe oder für interne Nachfragende erbringen, d.h. nach dem Prinzip ihrer Wertschöpfung. Einige Prozesse dienen der operativen Leistungserstellung, andere erfüllen strategische Steuerungsleistungen.

Prozesse, deren Ergebnis an einen externen Abnehmenden gehen, werden als Leistungserstellungs- oder auch Kernprozesse bezeichnet. Wenn die Zielgruppe der Dienstleistung die interne Belegschaft ist, handelt es sich um Stütz- bzw. Supportprozesse. Sie stellen Dienstleistungen und Ressourcen bereit und unterstützen damit die Leistungserstellungsprozesse. Ohne sie ist eine Leistungserstellung für die externe Kundschaft nicht möglich. Eine dritte Klasse, die der Steuerungs- bzw. Führungsprozesse, schafft Voraussetzungen für die Leistungserstellung. In ihnen werden Rahmen vorgegeben, Ziele und Standards formuliert, Strategien bestimmt und Entscheidungen getroffen.

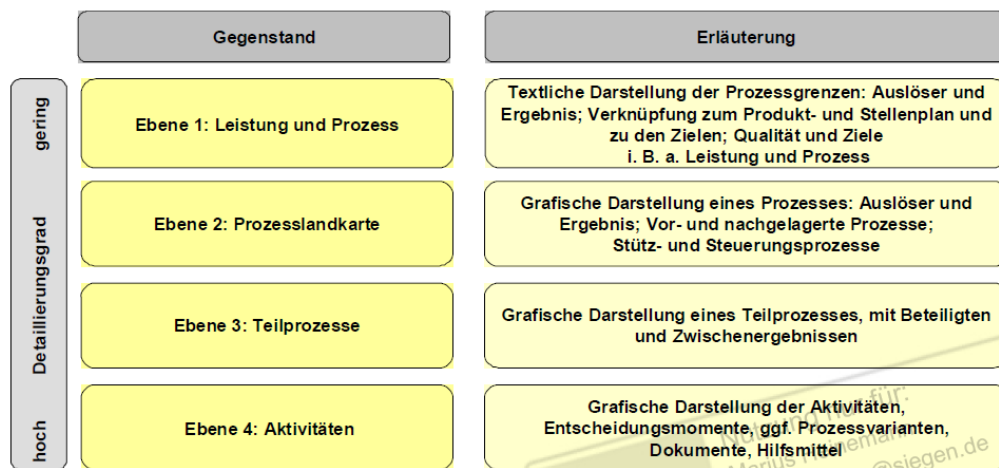
Abb. 3: Prozessklassifizierung, Quelle: KGSt[®].

Wichtig zu betonen ist, dass die Einteilung in Prozessklassen nicht mit einer Wertigkeit verbunden ist. Eine Leistung kann nur effektiv und effizient erbracht werden, wenn ein erfolgreiches Zusammenspiel aller Prozessklassen in der jeweiligen Organisation gelingt. Eine differenzierte Betrachtung hilft aber, die Frage zu klären, wie die Leistungserstellungsprozesse - mittels Steuerungsprozessen geführt und durch Stützprozesse supportet - ablaufen müssen, um ein optimales Ergebnis für die Kundschaft zu erreichen.

Im Rahmen der Prozessoptimierung sind jegliche Wirkungszusammenhänge zwischen den Prozessklassen zu betrachten, wenngleich vordergründig und prioritär die Leistungserstellungs- sowie die Stützprozesse unter die Lupe genommen werden müssen. Strategische Steuerungsprozesse sind oftmals unstrukturiert, laufen seltener ab und sind daher schwierig zu optimieren. Die Betrachtung der Signifikanz einzelner Prozesse in einer Organisation ist im Zusammenhang von sog. Schlüsselprozessen von Bedeutung. Die Aufnahme prioritärer Prozessbetrachtung wird im Rahmen des konkreten Aufbauvorgehens bei der Stadtverwaltung Siegen näher beleuchtet.

2.1.4. Ebenen der Prozessbeschreibung

Ein Prozess kann generell auf unterschiedlichen Ebenen abgebildet und textlich sowie grafisch beschrieben werden.

Abb. 4: Ebenen der Prozessbeschreibung, Quelle: KGSt[®].

Die gewählte Ebene und der Detaillierungsgrad zur Darstellung des Prozesses hängen grundsätzlich von seiner Komplexität sowie der Häufigkeit seiner Durchführung ab. Die Beschreibung von Ist-Prozessen erlaubt es, diese zu analysieren und Soll-Konzepte zu erarbeiten.

2.1.5. Prozessmanagement

Prozesse einer Kommune einmalig aufzunehmen und abzubilden reicht allerdings nicht aus, wenn es darum geht, langfristige Verbesserungen zu erzielen. Vielmehr geht es darum, dass ausgehend von den aufgenommenen Ist-Prozessen Optimierungspotenziale identifiziert und Verbesserungsmöglichkeiten entwickelt werden. Dabei stehen immer wieder zwei Fragen im Vordergrund: Werden die richtigen Dinge getan (Effektivitätsgrundsatz)? Werden die Dinge richtig getan (Effizienzgrundsatz)?

Um diese Fragen dauerhaft zu beantworten, bedarf es eines analytisch-methodischen Vorgehens, womit Prozessorientierung konsequent in der Organisation verankert wird. Aus diesem Grundverständnis heraus verfolgt das Prozessmanagement einen ganzheitlichen Ansatz zur systematischen und kontinuierlichen Gestaltung, Steuerung und Optimierung von Prozessen und deren Organisation. Durch die Entwicklung eines Prozessmanagementansatzes sollen Prozesse konsequent auf die Kundschaft und Interessengruppen ausgerichtet und gleichzeitig so gestaltet werden, dass die Organisation ihre Ziele erreicht und ihre Handlungsfähigkeit nachhaltig sicherstellt. Dabei beantwortet ein derartig aufgebautes Prozessmanagement folgende Fragestellungen:

- Welche Geschäftsprozesse gibt es in der Stadtverwaltung Siegen und wer ist für sie zuständig?
- Wie hängen die einzelnen Geschäftsprozesse und Verwaltungsabläufe zusammen?
- Wer ist an den Prozessabläufen und einzelnen Aktivitäten konkret beteiligt?
- Welche Grundlagen gibt es zu beachten und verfügen alle Beteiligten über dasselbe Prozessverständnis?
- Mit welchen Tools und Dokumenten erfolgt die Arbeit im Prozess?

Auch hier wird wieder deutlich, dass ein übergeordnetes Ziel der Verbesserung von Arbeitsabläufen nur mit einer konsequenten Prozessbetrachtung gelingen kann. Das heißt, dass im Vorfeld einer konkreten Soll-Verbesserung immer auch eine Aufgabenkritik des aktuellen Ablaufs durchgeführt werden muss, um schon bestehende Mängel im Prozessdurchlauf zu eliminieren bzw. aufgrund sich veränderter Rahmenbedingungen gewisse Aktivitäten entfallen zu lassen. Erst anschließend sollte eruiert werden, wie effizient Aufgaben, Prozesse oder Arbeitsschritte erledigt werden.

2.1.5.1. Operatives Prozessmanagement

Der Begriff des Prozessmanagements ist vielschichtig und kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Die zuvor beschriebene Verbesserung von einzelnen Prozessen wird im Folgenden als operatives Prozessmanagement bezeichnet. Das operative Prozessmanagement lässt sich also auch als Prozessoptimierung definieren. Dieser Part wird in Form einzelner Teilprojekte umgesetzt. Hierauf wird innerhalb der konkreten Ablaufbeschreibung zur Einführung in der Stadtverwaltung Siegen nochmals eingegangen.

2.1.5.2. Strategisches Prozessmanagement

Die Einführung eines Prozessmanagements sollte allerdings nicht nur auf der Ebene der Optimierung einzelner Prozesse (operatives Prozessmanagement) erfolgen. Dies ist ein zentraler Bestandteil eines ganzheitlichen Prozessmanagements, findet aber nur prozessbezogen statt und ist begrenzt auf die Verbesserung von einzelnen Prozessleistungen. Bei einer zunehmenden Anzahl von zu optimierenden Prozessen bedarf es darüber

hinaus einer systematischen, organisationsweiten Planung, Überwachung und Steuerung von Prozessen. Strategisches Prozessmanagement definiert dabei den Rahmen, in dem operatives Prozessmanagement umgesetzt werden kann. Dabei setzt strategische Prozessorientierung an den Führungsebenen einer Organisation an, soll Fundament eines bereichsübergreifenden Managementansatzes sein und umfasst alle Aufgaben, die mit dem Lebenszyklus von Prozessen verbunden sind: Von der Erhebung und Analyse, über die Optimierung und Einführung bis hin zur kontinuierlichen Überwachung und Steuerung. Grundlegend bedeutet Prozessmanagement ganzheitlich eine auf Dauer angelegte Prozessorientierung und institutionalisierte Steuerung von Prozessen. Die strategische Ausrichtung eines derartigen Prozessmanagements ist an bestehende örtliche Leitlinien und Strukturen (z.B. HR-Strategie, Führungskräfteleitbild) auszurichten. Hierzu müssen Verantwortlichkeiten und strukturelle Rahmenbedingungen innerhalb der Organisation geschaffen werden. Strategisches Prozessmanagement kann also nicht kurzfristig eingeführt werden. Es ist vielmehr ein systematisches Vorgehen nötig, bei dem die organisatorische Verankerung und deren Rollen im Prozessmanagement schrittweise an den strategischen Zielen ausgerichtet werden.

Dabei ist eine gewisse Prozessbetrachtung nichts Neues in der öffentlichen Verwaltung. Arbeitsabläufe wurden und werden bis heute durch Verwaltungsvorschriften, Aufgabengliederungspläne, Formulare etc. festgelegt. Das hier beschriebene Verständnis geht jedoch über die bisherigen Ansätze hinaus. Dieser analytisch-methodische Ansatz wird im Folgenden näher betrachtet und auf die Stadtverwaltung Siegen übertragen.

2.2. Ziele, Motivation & Nutzen

Neben dem zuvor beschriebenen übergeordneten Ziel eines kontinuierlich aufgebauten Prozessmanagements und dessen Abkehr von der herkömmlich funktionsbezogenen und hierarchisch gegliederten Sicht werden weitere Aspekte und Mehrwerte mit der Einführung eines solchen Ansatzes verbunden.

2.2.1. Erhöhung der Effektivität & Effizienz von Verwaltungsabläufen

Ein weiteres Ziel einer prozessorientierten Verwaltung ist es, Strukturen so zu gestalten, dass Dienstleistungen effektiver und effizienter erbracht werden können. Zielgruppen

von Verwaltungsleistungen sind in erster Linie deren Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Für sie sind Durchlauf-, Liege- und Wartezeiten sowie Bürokratiekosten von großer Bedeutung. Dafür ist es notwendig, Verwaltungsprozesse zu identifizieren, zu dokumentieren, zu optimieren und kontinuierlich hinsichtlich Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen. Dadurch ergibt sich ein dauerhafter Verbesserungsprozess, der dazu beiträgt, die Handlungsfähigkeit der Verwaltungsorganisation nachhaltig sicherzustellen. Derartige grundlegende Veränderungen und Anpassungen müssen von einem professionellen Change Management begleitet werden. Hier setzt ein ganzheitliches Prozessmanagement gezielt an.

Kundenzufriedenheit, Produktivitätssteigerung und Werterhöhung sind strategische Ziele, die durch effektive und effiziente Gestaltung von Prozessen erreicht werden können (Stichwort: „Strategisch-orientierte Prozessgestaltung“). Damit ist der nachhaltige Umstieg von einer rein funktionalen auf eine prozessorientierte Organisation gemeint. Hierbei ist in der Regel die stark ausgelegte Kundenorientierung gemeint, die ebenso zu einer deutlichen Verbesserung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit führt. Der Erkenntnisgewinn für gesamtstädtische Zusammenhänge ist elementar für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung. Dieser Veränderungsprozess lässt sich in jedem Fall als ein Paradigmenwechsel der Verwaltungsmodernisierung bezeichnen.

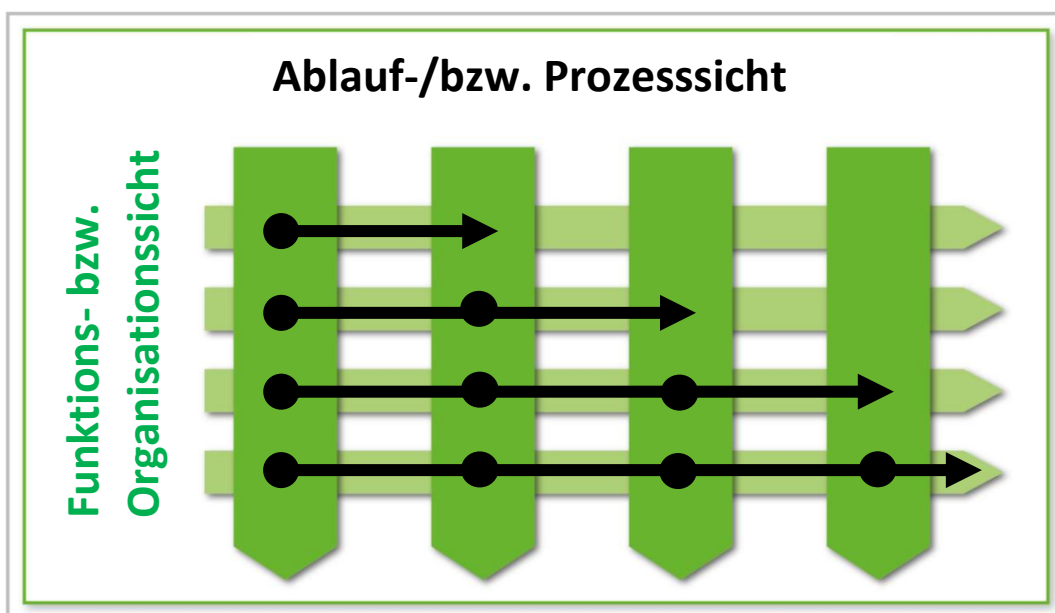


Abb. 5: Matrixorientierte Prozessorganisation.

Durch die Kombination der funktions- und organisationsübergreifenden Prozesssteuerung (siehe Abbildung 5) lässt sich nachhaltig die Handlungsfähigkeit der Verwaltungsorganisation sicherstellen. Eine prozessorientierte Organisation der Verwaltung bedeutet, dass nicht mehr die Aufbauorganisation die Prozesse bestimmt, wie es in einer bürokratisch gesteuerten Verwaltung üblich ist, sondern sich an optimierten Prozessen und deren Ablauforganisation ausrichtet. Für die Bürgerschaft ist es irrelevant, welche Funktion die angefragte Dienstleistung erbringt. Ihr geht es ausschließlich darum, dass ihre Bedürfnisse effektiv und effizient erledigt werden. Optimierte Prozesse setzen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz voraus, der zu Prozesstransparenz und detaillierter Prozesskenntnis führt. Ein optimiertes Zusammenspiel der drei Prozessklassen (siehe Abbildung 6) prägt daher zukünftige Verwaltungsorganisation. Ohne ein an dieser Struktur ausgerichtetes Prozessmanagement ist dynamische Organisationsentwicklung nicht nachhaltig.

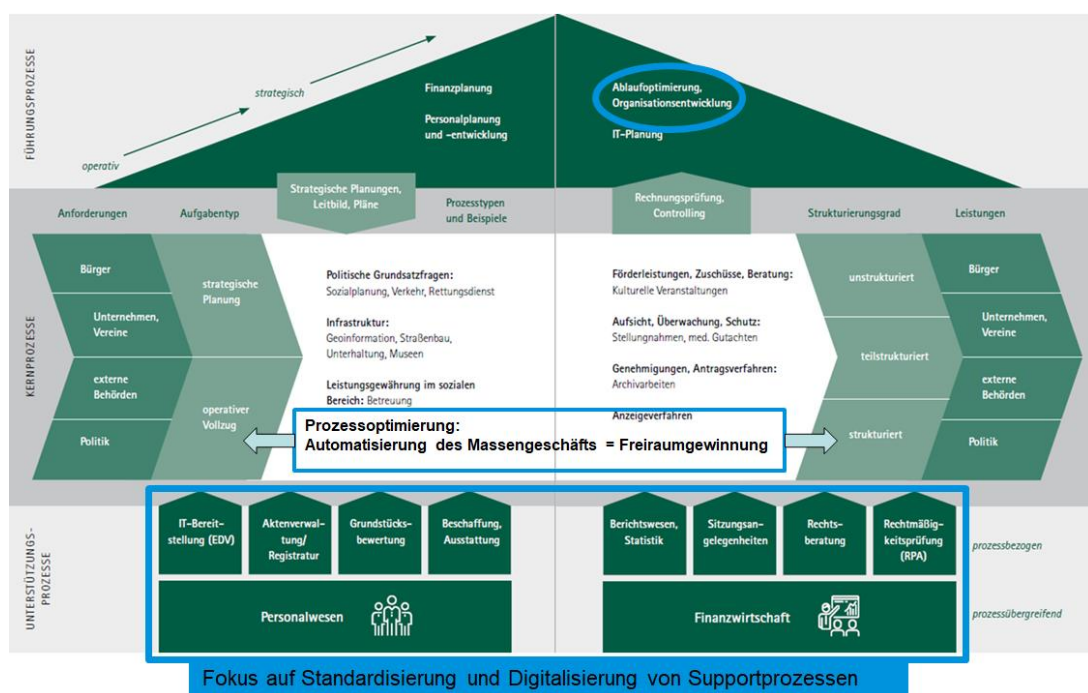


Abb. 6: Beispiel einer kommunalen Prozessorganisation als Prozesslandkarte sowie integrierter Handlungsfelder eines Prozessmanagements (blau markiert), Quelle: Freistaat Sachsen.

Ebenso soll die strategische Zielerreichung des Prozessmanagements in wenigen Kennzahlen quantifiziert werden, so dass diese messbar und skalierbar wird. Für die Steigerung von Effektivität und Effizienz müssen unnötige bzw. überflüssig gewordene Regelungen oder Prozessschritte ausgespart werden. Bürokratielasten für die Bürgerschaft und Unternehmen müssen reduziert und damit Bürokratiekosten abgebaut werden.


























2.2.2. Schaffung von Transparenz in Verwaltungsabläufen





Ebenso geht mit der Einführung eines Prozessmanagements die Schaffung von Transparenz und inhaltlicher Klarheit in den Verwaltungsleistungen einher. Prozesswissen soll über Funktionen hinweg ermöglicht werden. Der Aufbau eines Kompetenz- und Wissensmanagements wird hierdurch ebenso forciert. Prozessrelevante Informationen werden erhoben, dokumentiert und zugänglich gemacht und dadurch Leistungen und Zusammenhänge deutlich. Durch Prozessanalyse, -beschreibung und -visualisierung wird ein Überblick darüber geschaffen, was in welcher Form und mit welchen Ressourcen geleistet wird. Optimierungspotenziale werden sichtbar und fördern einen verantwortungsvollen und transparenten Umgang mit sachlichen und personellen Ressourcen. Durch die Prozessdokumentation wird vor allen Dingen aber auch eine Wissensbewahrung ermöglicht, welche für Verwaltungen aufgrund deren Altersstrukturen elementar sind. Ebenso unterstützt sie auch eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes als Personalentwicklungsmaßnahme. Beispielhaft sei hierzu auch genannt, dass aus einer detaillierten Prozessdokumentation Anforderungsprofile für Stellenausschreibungen, Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen abgeleitet werden können.

2.2.3. Wirkungsvolle Strukturen

Ein erfolgreiches Prozessmanagement führt außerdem zu einfach umgesetzten und einfach wirkenden Strukturen innerhalb der Organisation. Prozesse werden reibungsloser, Schnittstellen werden optimiert und beinhalten somit weniger Barrieren. Dies senkt im Arbeitsalltag der Organisationen das Konfliktpotenzial und führt zur Versachlichung im Umgang mit den teilweise komplexen Verwaltungsabläufen. Dadurch und durch die Möglichkeit kontinuierlich Verbesserungshinweise einzubringen, erhöht sich schließlich die Zufriedenheit der Beschäftigten, was wiederum zu einer höheren Leistungsbereitschaft und damit zu effizienterem Output führt, wodurch schließlich die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger gesteigert werden kann. Als Querschnittsaufgabe bietet ein erfolgreiches Prozessmanagement einen sehr hohen Nutzenpotenzial.

2.2.4. Zusammenfassung Nutzen Prozessmanagement

Nutzen für die Organisation	
	Leichte Verständlichkeit von Arbeitsabläufen
	Gezielte Optimierung der Prozesse durch Visualisierung v. Arbeitsabläufen
	Transparenz u. Sicherstellung d. Wertschöpfung auf allen Prozessstufen
	Steigerung der Effizienz von Prozessen
	Positive Auswirkungen auf die Prozessqualität
	Kostensenkung in personeller Ressource (Abbau unklarer Zuständigkeit, Doppelarbeiten, Schnittstellenproblematik)
	Überwinden von Organisationsgrenzen
	Qualitätssicherung/Rechtssicherheit
	Erhöhung der Wirtschaftlichkeit (Zielorientierung)
	Grundlage für kontinuierliche Verbesserungen
	Unterstützung in Digitalisierungsbestrebungen (z.B. E-Government)
	Wissensmanagement
	Risikomanagement
Nutzen für Führungskräfte/Management	
	Transparenz über Arbeitsabläufe
	Entlastung durch effiziente Gestaltung der Geschäftsverteilung
	Entlastung durch Delegation d. Prozesssteuerung an Nicht-Führungskräfte
	Einarbeitung neuer Mitarbeitenden
	Erhaltung des historischen Fachwissen von ausscheidenden Beschäftigten
Nutzen für Mitarbeitende	
	Klarheit über Bedeutung und Anforderung hinsichtlich der Arbeitsabläufe
	Transparenz über Verantwortlichkeiten
	Ableitung von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen
	Besseres Verständnis für den Gesamtzusammenhang
	Verbesserung der Zusammenarbeit & Delegation von Verantwortlichkeiten
	Prozessdokumentation und -information als Arbeitshilfe
	Laufende Verbesserung der Prozesse

Nutzen für Bürgerschaft	
	Förderung der Zufriedenheit der Bürgerschaft durch verbesserte Prozesse
	Ausrichtung der Prozesse an den Interessen der Bürgerschaft
	Transparenz der Verwaltungsabläufe
	Verbesserung der Leistungserbringung (z.B. vollständig digitale Dienstleistungsangebote im Serviceportal)

Im Rahmen eines durchgeführten Zielworkshops der AG 1/1-1 Organisation und IT ist aufbauend auf den genannten Mehrwerten und Nutzeneffekten eine sog. Strategy Map zur Einführung eines Prozessmanagements erstellt worden (siehe Abbildung 7). Mit Hilfe einer solchen Darstellung kann die Strategie zur Einführung eines Managementansatzes veranschaulicht werden. Sie basiert auf vier Perspektiven: Beschäftigten-, Geschäftsprozess-, Kunden- sowie der Finanziellen Perspektive. Die genannte Reihenfolge hat den Zweck, dass mit ihr eine entsprechende Wirkung und Ausrichtung verfolgt wird. Erstgenannte Ziele auf Ebene der Beschäftigtenperspektive führen zu weiteren Zielen auf den anderen Ebenen. Ihr Aufbau ist der einer Balanced Scorecard vergleichbar.

Auf Basis der vier Ebenen haben sich folgende strategischen Ziele mit der Einführung eines kommunalen Prozessmanagements herauskristallisiert:

- Durch Aufnahme aller Prozesse der Stadtverwaltung Siegen soll das bestehende Fachwissen erhalten werden. Die Ausrichtung des Prozessmanagements als Wissensmanagementansatz auf Ebene der Beschäftigtenperspektive findet sich auch in der Haushaltskennzahl Nr. 1) „Anteil der erfassten Prozesse“ zum Produkt 01.12.01 Organisationsberatung und IT-Management wieder. Prozessmanagement soll weiterhin zur Steigerung der Entwicklungskompetenz der Beschäftigten durch Kenntnisnahme vielfältiger Prozesse führen.
- Auf Prozessebene geht mit der Einführung eine Steigerung der Prozessqualität und Prozesseffizienz einher. Dokumentierte Prozesse sind schneller auf Umwelteinflüsse (z.B. Gesetzesänderungen) anpassbar. Ebenso bilden visualisierte Prozesse die Ausgangsbasis für jedes Optimierungsprojekt. So können standardisierte, voll digitalisierte Prozesse Durchlaufzeiten verkürzen und damit die Prozesseffizienz steigern.

- Dies führt dann auf Ebene der Kundenperspektive zu einer Steigerung der Kundenorientierung. Ein Customer Relationship Management ist für jede Kommune essenziell. Ein Leitsatz des Dienstleistungsabrufes „jederzeit an jedem Ort“ muss für kommunale Dienstleistungen langfristig Zielorientierung sein. Die angesprochenen Prozessauswirkungen führen intern wie extern zur Steigerung von Zufriedenheit: Die Bürgerschaft erhält schneller die gewünschte Leistung und auch bei der Belegschaft führen optimierte Prozesse zur Steigerung der Motivation aber auch Identifikation und Personalbindung.
- Auf oberster Ebene führen genannte Ziele und Auswirkungen eines Prozessmanagements ferner zu Kosteneinsparungen, vor allen Dingen personeller Art. Doppelarbeiten, unklare Zuständigkeiten und Schnittstellenprobleme werden durch den Einsatz eines Prozessmanagements langfristig ausgeräumt. Einsparungen auf Personalkostendimension stehen allerdings auch erhöhte Softwarekosten gegenüber, die allerdings als Mittel zur Verfolgung der genannten Ziele genutzt werden. Sie sind kein Selbstzweck sondern unterstützen die Standardisierung und Digitalisierung des Massengeschäfts, wodurch erhebliche Freiräume erzielt werden können.

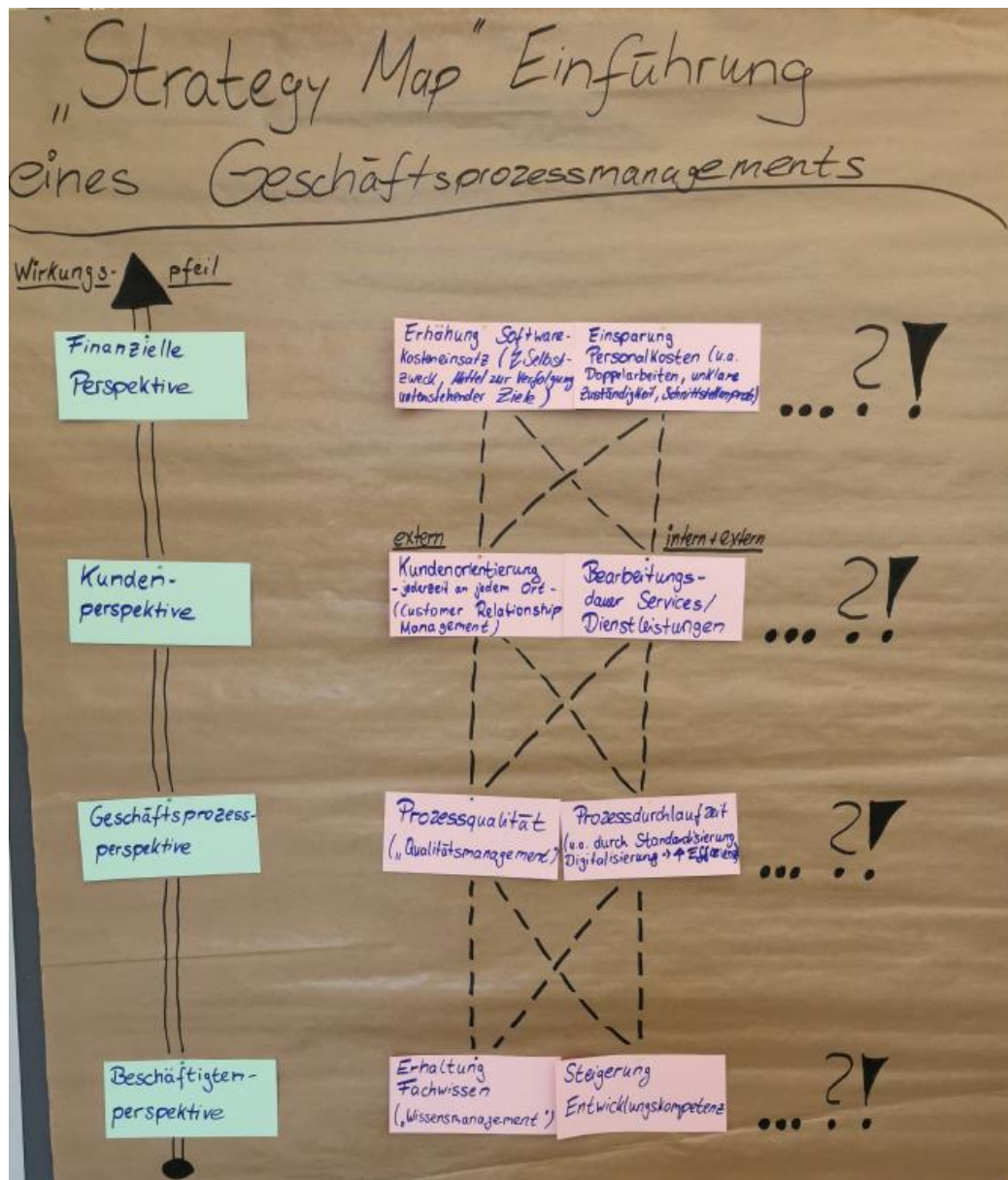


Abb. 7: Strategy Map als Auszug des Zielworkshops zur Einführung eines Prozessmanagements.

2.3. Notwendigkeit

Um die beschriebenen Ziele eines organisationsweiten Prozessmanagements erreichen zu können und damit den Menschen kundenorientierte, effiziente und effektive Verwaltungsleistungen auf Basis moderner und sicherer IT-Infrastruktur vollständig digitalisiert zur Verfügung zu stellen, erfordert es moderne Geschäftsprozesse. Neben der Digitalisierung stellt ebenso der demographische Wandel und mit ihm der Verlust von erfahrenen Fachwissen durch ausscheidende Beschäftigte eine weitere elementare Herausforderung für Kommunalverwaltungen dar. So bilden gut dokumentierte Prozesse die Basis zur Wissenssicherung und zur Gestaltung von attraktiven Arbeitsplätzen.

Auch die Covid 19-Pandemie hat aufgezeigt, dass Verwaltungen mehr denn je auf aktuelle Entwicklungen organisatorisch schnell und angemessen reagieren müssen. Es gilt dabei, ad-hoc-Aufgaben in geeigneten Strukturen effizient zu erledigen und die Organisationsstruktur so zu gestalten, dass auf immer schneller verändernde Anforderungen reagiert werden kann, während gleichzeitig eine ausreichende Stabilität unserer Organisation gewährleistet wird. Zudem drängt sich dahingehend auch die verändernde Erwartungshaltung an die Kommunen und deren Leistungen auf. Die öffentliche Verwaltung steht vor einem Paradigmenwechsel durch einen dynamischen Veränderungs- und Modernisierungsdruck. Dabei wird von allen Seiten - Government to citizen (G2C), Government to business (G2B), Government to government (G2G) - eine größere Dienstleistungsorientierung sowie eine deutliche Verbesserung der Effektivität und Effizienz gefordert. Erwartet wird eine moderne und bürgerfreundliche Verwaltung, welche den Erfordernissen und Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung, der angespannten Haushaltslage und der demografischen Entwicklungen gerecht wird und seine Steuerungsfähigkeit auf diese Anforderungen anpasst.

2.4. Prozesscontrolling

Ein Prozesscontrolling kann dabei unterstützen, sich adäquat, zeitnah und mit effizientem Einsatz von Ressourcen einer kontinuierlich wandelnden Umwelt anzupassen. Auf kontextuelle Veränderungen (gesetzlich bzw. technologisch) oder ineffiziente Strukturen kann durch eine Prozessperspektive schneller und zielgerichteter reagiert werden. Die Zielsetzung eines Prozesscontrollings besteht darin, über Prozesse rollenspezifisch zu informieren, Transparenz hinsichtlich möglicher Optimierungspotenziale (z.B. Medienbrüche) zu schaffen und zur Implementierung der Gesamtstrategie (z.B. Digitalisierung, Wissensmanagement) beizutragen. Visualisierte Prozesse können dabei fokussiert auf sich ändernde Prozessschritte hinweisen und legen dabei oft den Anknüpfungspunkt des Prozesscontrollings fest.

Dadurch lassen sich Maßnahmen koordinieren, um ebenso Zielabweichungen (Vergleich Soll/Ist-Zustand) zu korrigieren. Basis hierfür ist neben einer Überprüfung der Zielerreichung der optimierten Prozesse auch eine stetige Aufgabenkritik, um diese einem kontinuierlichem Prozessmanagement zuzuführen und es damit zu einem dauerhaften Qualitätsmanagementsystem auszubauen. Aus diesem Grund werden neben der Prozessüber-

prüfung der Fachverantwortlichen auch die AG 1/1-1 Organisation und IT als zentrale Einheit der Prozesskoordinierung in regelmäßigen Abständen den Organisationseinheiten ältere Prozesse zur Aktualitätsprüfung vorlegen. Daraus folgt, dass die zyklische Überprüfung bzw. das Audit der Prozesse im Mittelpunkt des Prozesscontrollings steht.

3. Aufbau eines ganzheitlichen Prozessmanagements in der Stadtverwaltung Siegen

Im Sinne der beschriebenen umfassenden und ganzheitlichen Steuerung der Prozesse in der Stadtverwaltung Siegen ist es essentiell, im Rahmen eines strategischen Prozessmanagements eine übergreifende Planung, Koordinierung und Überwachung der Prozesse vorzunehmen und die hierfür erforderlichen organisatorischen Grundlagen zu etablieren. Die strategische Prozessorientierung bildet dabei das Fundament eines übergreifenden Managementansatzes und dem damit einhergehenden Umdenken zu einer prozessualen Arbeits- und Denkweise innerhalb der Stadtverwaltung. Ein solcher Ansatz umfasst alle Aufgaben, welche mit den Lebenszyklen von Prozessen, also deren stetige Anpassung an wechselnde Verhältnisse, verbunden sind und bildet somit den Rahmen für ein langfristig erfolgreiches und ganzheitlich gelebtes Prozessmanagement.

3.1. Ausgangslage & Handlungsfelder

Derzeit erfolgt das Prozessmanagement in den Abteilungen und deren Arbeitsgruppen, wenn überhaupt, nur sporadisch und nicht einheitlich. Ziel dieser Konzeptvorlage ist es deshalb, das Prozessmanagement auszuweiten und einen geeigneten Rahmen und entsprechende Konventionen für die gesamte Stadtverwaltung sicherzustellen. Eine ganzheitliche Betrachtungsweise von Prozessmanagement beinhaltet die Bereitstellung einer geeigneten Software, den Aufbau eines vollständigen Prozessregisters und einer einheitlichen Vorgehensweise bei der Betrachtung von Prozessen. Darüber hinaus sollen die Abteilungen und Arbeitsgruppen durch das Prozessmanagement befähigt werden, im Zeitalter der Digitalisierung mit den immer schnelleren technischen und organisatorischen Änderungen Schritt zu halten und über das Prozessmanagement auf neue Anforderungen besser reagieren zu können. Durch die Visualisierung der Prozesse lassen sich dynamische Zustandsänderungen in ihren wechselseitigen Auswirkungen auf die Aufbau- sowie die Ablauforganisation besser erkennen.

Daher geht es im Rahmen der Einführung eines strukturierten Prozessmanagements auch um die schon angesprochene Etablierung einer prozessorientierten Organisationskultur und damit eine reine funktionale Organisationspolitik abzulegen. Eine aus Sicht der Aufbaustruktur prozessorientierte Matrixorganisation mit einer Ausrichtung auf das Arbeitsergebnis aus Sicht der Prozessabnehmenden bildet hier die entscheidende Ausgangssituation. Denn um einen Prozess optimal ablaufen lassen zu können, ist eine funktionsübergreifende Betrachtung notwendig.

Um darauf aufbauend eine nachhaltige Transformation gewährleisten zu können, ist eine allumfassende Sicht hinsichtlich des Prozessmanagements erforderlich. Dies impliziert, dass andere Maßnahmen der Organisationsgestaltung, hier vor allen Dingen Digitalisierungsvorhaben im Rahmen der E-Government-Umsetzung, aber auch der Personalentwicklungsplanung in die Überlegungen mit einbezogen und aufeinander abgestimmt werden müssen.

3.2. Einführung & Vorgehen

Die konkrete Einführung eines organisationsweiten Prozessmanagements setzt verschiedene abzuarbeitende Bausteine voraus (siehe Abbildung 8).

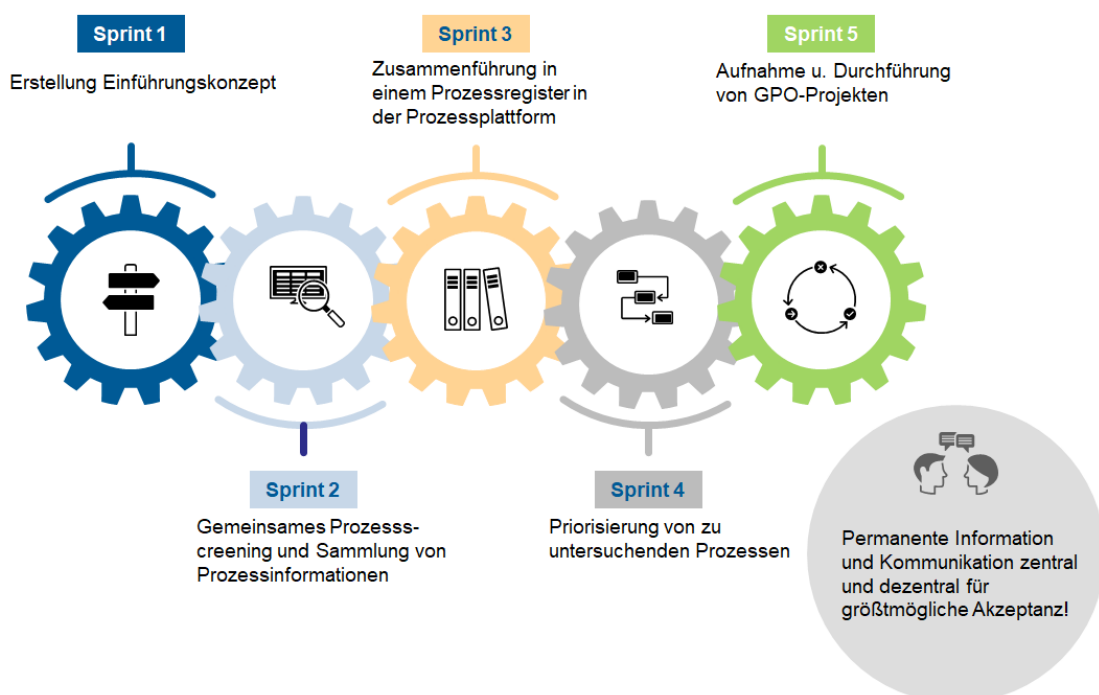


Abb. 8: Roadmap Einführung Prozessmanagement Stadtverwaltung Siegen.

In einem ersten Schritt sind zunächst mit den jeweiligen Fachabteilungen die einzelnen Prozesse zu sichten, zu sammeln und mit vorgegebenen Prozessinformationen in der Prozessplattform zu einem „Siegener Prozessregister“ zusammenzuführen. Dieses sogenannte Prozessscreening erfolgt sukzessive und auf Basis eines einheitlichen Prozesshebungs-bogens. Hierbei ist auch die Anknüpfung zur KGSt-Prozessdatenbank hilfreich. Bevor in einem weiteren Schritt dann in einzelne Prozessoptimierungen gestartet werden kann, sind die einzelnen Prozesse zunächst zu beleuchten und zu priorisieren. Das Prozessregister mit den einzelnen Prozessen und den darin hinterlegten Prozessinformationen kann Klarheit darüber ausgeben, welche Prozesse zuvorderst untersucht werden sollen. Hierfür ist eine entsprechende Priorisierung (siehe auch Punkt 3.5) auch hinsichtlich der begrenzten personellen Ressourcen unerlässlich.

Anschließend sollen diese priorisierten Prozesse in einzelne Prozessoptimierungsprojekte münden. Die Verbesserung einzelner Prozesse stellt dabei das unter Punkt 2.1.5.1 beschriebene operative Prozessmanagement dar. Der Ablauf dieser Optimierungsprojekte erfolgt schematisch und orientiert sich an folgendem Vorgehen (siehe Abbildung 11):

- Prozessbezogene Ziele festlegen

Priorisiert zu untersuchende Prozesse bergen in den meisten Fällen einige Anknüpfungspunkte, die eine Prozessoptimierung begründen. So sind u.a. ressourcenintensive Stützprozesse, die bei einem optimierten Ablauf hohe Freiräume erzielen können, oftmals Gegenstand derartiger Prozessoptimierungen. Hierbei können prozessbezogene Ziele die Ausrichtung des zu optimierenden Prozesses vorgeben (z.B. reduzierte Durchlaufzeit um x %). Sinnvoll ist dabei die allgemein dargestellten Ziele zur Einführung eines Prozessmanagements mit den fachlichen Zielen der Organisationseinheit zu verknüpfen und damit zu konkretisieren. Die entsprechende Ausrichtung wird im Vorfeld der Prozessscreenings gemeinsam zwischen zentraler Prozessorganisation und Facheinheit vorgenommen. Eine grob dargestellte Prozesslandkarte mit den unterschiedlichen Prozessklassen (siehe Punkt 2.1.3. und 2.1.4.) kann für die weiteren Phasen die entsprechende Diskussionsgrundlage bilden.

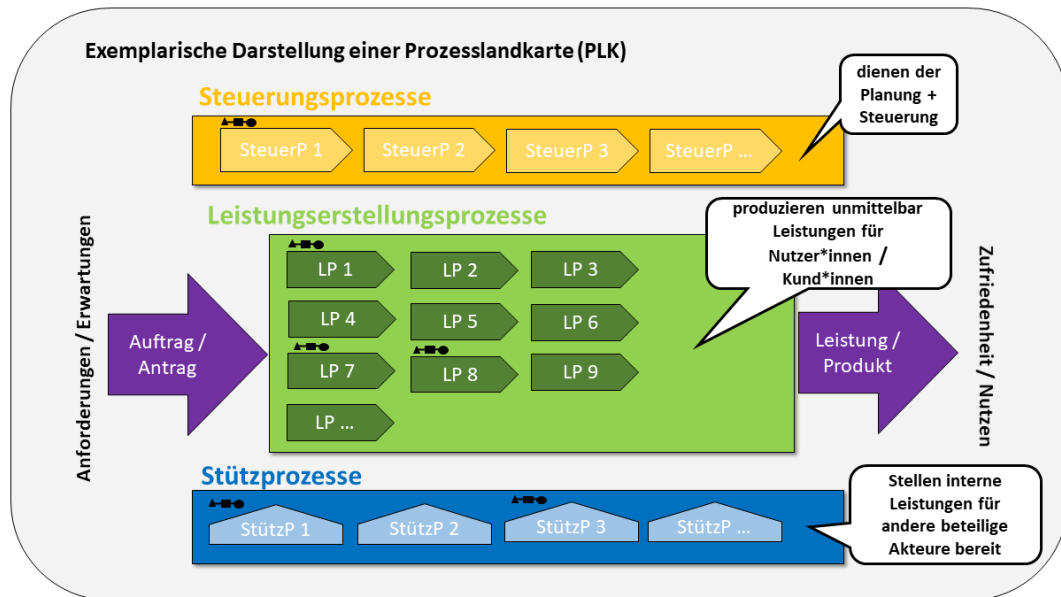


Abb. 9: Exemplarische Darstellung einer Prozesslandkarte, Quelle: LHS Stuttgart.

- Ist-Situation erheben und analysieren

Der zu untersuchende Prozess wird dann in seiner Ist-Situation betrachtet und analysiert. Hier wird der Prozessablauf vom „Groben ins Feine“ mit der PICTURE Prozessplattform (siehe Punkt 3.6.) modelliert. Dabei ist die Visualisierung der Ist-Situation kein Selbstzweck, sondern dient der Wissensaufbereitung sowie der Dokumentation des Prozesswissens und bildet damit die Grundlage für die Identifikation von Schwachstellen bzw. Verbesserungspotenzialen.

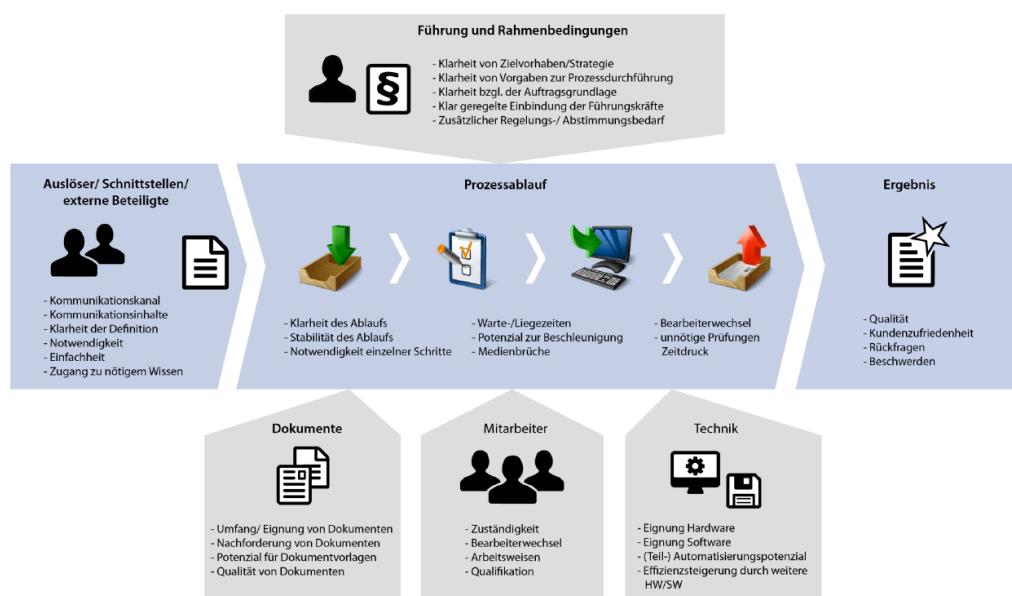


Abb. 10: Grundlegender Analyserahmen zur Erhebung der Ist-Situation, Quelle: Fa. PICTURE.

- Abläufe und Strukturen optimieren

Die aus der vorangegangenen Phase ermittelten Schwachstellen sind ein Zwischenergebnis und dienen nun als Input für eine zielorientierte Optimierung. Die Entwicklung von Soll-Vorschlägen zur Prozessoptimierung zielt darauf ab, kreativ Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten und damit Maßnahmen zur Beseitigung der identifizierten Schwachstellen zu entwickeln. Daher kommt es darauf an, dass die Beteiligten sich von ihren gewohnten Denk- und Verhaltensmustern lösen und neue Wege gehen. Ebenso ist es entscheidend, dass erst ein optimierter Prozessablauf in eine digitale Transformation übertragen werden sollte. Ineffiziente Abläufe und Strukturen bergen die Gefahr einer digitalisierten Abbildung von defizitären Prozessabläufen („Automatisierter Unsinn bleibt Unsinn“). So gelten folgende Grundsätze im Rahmen der Optimierung von Prozessen:

- Orientierung an Nutzerinnen und Nutzern (z.B. Einbindung von prozessausführenden Rollen)
- Erhebung des Ist-Zustandes als Grundlage für jegliche Optimierungsbestrebungen
- Betrachtung des Gesamtprozesses
- Keine Digitalisierung vor Analyse und Optimierung des Prozesses
- Keine Abweichungen/Abkürzungen zum Vorgehensmodell
- Ergänzung von Prozessinformationen im Sinne des Wissensmanagements
- Berücksichtigung von Digitalisierung (z.B. Reduzierung von Medienbrüchen)

Die Modellierung des Soll-Prozesses erfolgt dabei wie die Dokumentation der Ist-Situation, um Veränderungen und sich daraus ergebende Auswirkungen sichtbar zu gestalten.

- Soll-Prozesse und Strukturen einführen und umsetzen

Im Rahmen der Umsetzung geht es darum, aus den im Soll-Konzept zusammengestellten Vorgaben notwendige Maßnahmen abzuleiten, damit der angestrebte Soll-Zustand erreicht werden kann. Hierfür ist ein Maßnahmenkatalog zu entwickeln, in dem Zeitplan und Verantwortlichkeiten berücksichtigt werden.

- Nachhaltigkeit sichern und evaluieren

Um eine kontinuierliche Verbesserung zu erzielen, ist in einem angemessenen Zeitabstand eine Überprüfung der optimierten Prozessgestaltung (Soll-Ist-Vergleich) durchzuführen. Die von den Prozessbeteiligten im Rahmen der Einführungsphase gemachten Erfahrungen sind hinsichtlich eines akzeptierten Veränderungsmanagements von erheblicher Bedeutung. Nach der Erfolgskontrolle ist zu überlegen, inwieweit Nachsteuerungsmaßnahmen notwendig sind. Um Nachhaltigkeit zu sichern, ist der optimierte Prozess im Sinne des beschriebenen Prozesscontrollings (siehe Punkt 2.5) eines kontinuierlichen Audits zuzuführen.

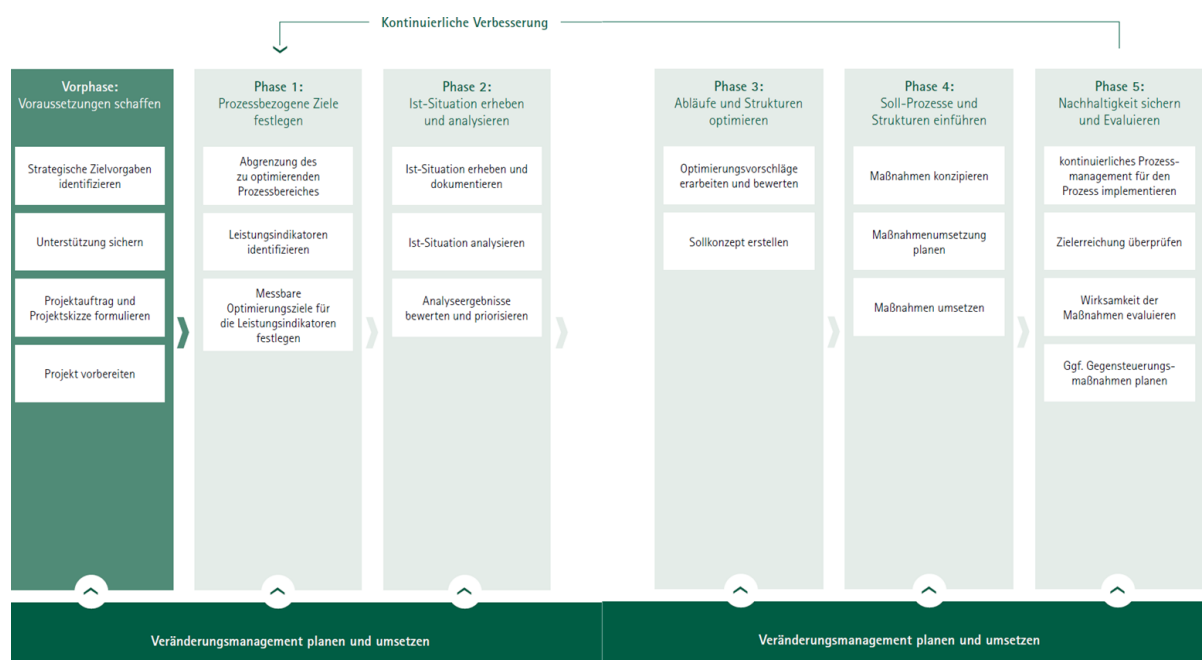


Abb. 11: Durchlaufphasen eines operativen Prozessmanagement, Quelle: Freistaat Sachsen.

3.3. Organisatorische Verankerung & Rollen

Zur Realisierung einer kontinuierlichen Prozessoptimierung sind einige wichtige organisatorische Rahmenbedingungen sowie geeignete Rollen mit jeweils fest zugeordneten Verantwortlichkeiten zu definieren. Bei der Definition von Rollen ist auf eine saubere Fokussierung auf die fachlichen und die methodischen Angelegenheiten der Prozessbearbeitung zu achten. Nur wenn beide Seiten ressourcentechnisch entsprechend ausgestattet sind, kann Prozessmanagement nachhaltig funktionieren. Beidseitig gibt es dabei strategische, taktische wie operative Aspekte zu berücksichtigen. Durch ein festgelegtes Rollenkonzept und die damit einhergehende Prozessverantwortung auf allen Ebenen der

Organisationseinheiten wird eine Identifikation zum Thema gestiftet, wodurch eine zunehmende Prozessorientierung und -denkweise gefördert wird. Denn nur dort, wo die Verantwortung für Prozesse tatsächlich wahrgenommen wird, liegt die notwendige Voraussetzung zur Gestaltung und Steuerung von Prozessen vor.

Die zentrale Koordination und Steuerung für die Einführung eines organisationsweiten Prozessmanagements obliegt dabei der AG 1/1-1 Organisation und IT im Rahmen ihrer Funktion der für Organisationsfragen zuständigen Stelle. Ebenso deckt die AG 1/1-1 dabei den methodischen Fokus durch Wissen über Instrumente und dem konkreten Vorgehen im Prozessmanagement ab. Insofern steht die AG 1/1-1 daher als zentraler Ansprechpartner für alle Fragen zur Prozessthematik zur Verfügung. Das interne Vorantreiben innerhalb der Stadtverwaltung mündet in der Vorbereitung und Durchführung von:

- strategischen Entscheidungen zur Einführung von Prozessmanagement
- Koordination und Steuerung des Prozessscreenings zum Aufbau eines Prozessregisters
- Modellierung, Qualitätssicherung, Analyse und Optimierung einzelner Prozesse
- Schulungen/Coaching der dezentralen Prozessverantwortlichen
- Einrichtung und Pflege der Prozessplattform inklusive der Prozesskontexte
- Definition und Sicherstellung einheitlicher Methodenstandards.

Neben der zentralen Koordinierung werden ebenso relevante Prozessmanagement-Rollen in den fachlichen Organisationseinheiten festgelegt. Dabei orientieren sich die Aufgabenträger und deren Fachverantwortung an der hiesigen Produkt- und Prozessperspektive (siehe Punkt 2.1.2.). Dezentrale Rollen bilden demnach die Prozesseigentümer/in, die Prozessverantwortlichen sowie die Prozessdurchführenden.

Der/Die Prozesseigentümer/in als der/die Produktbereich-/Produktgruppenverantwortliche/r kann Prozessuntersuchungen anstoßen sowie koordinieren. Die Rolle der Prozesseigentümer/in wird in der Regel von den Geschäftsbereichsleitungen, teilweise von den Abteilungsleitungen, wahrgenommen.

Der/die Prozesseigentümer/in benennt für jeden Prozess eine/n Prozessverantwortliche/n, welche/r die Prozessoptimierung verantwortet und über Optimierungsmaßnahmen entscheidet. Für ein funktionierendes Prozessmanagement ist die Interaktion von dem/der Prozessverantwortlichen mit dem/der Prozesseigentümer/in ein entscheidend-

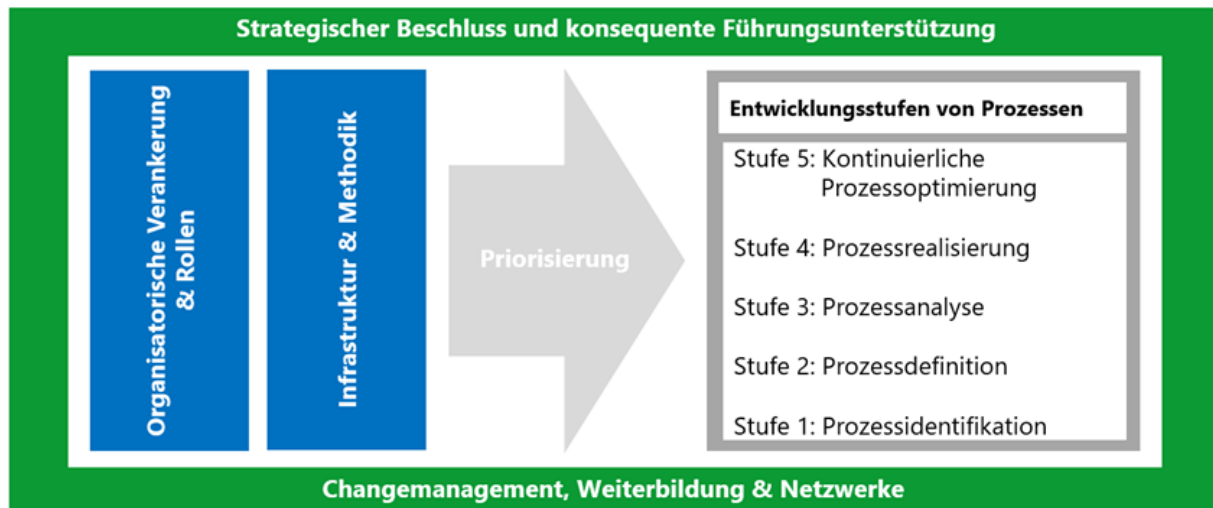
der Erfolgsfaktor. Der/die Prozessverantwortliche/r wirkt grundsätzlich an Prozessaufnahmen mit, gewährleistet die Umsetzung der definierten Abläufe und stellt durch regelmäßige Prüfung eine Aktualität der Prozesse sicher. Prozessverantwortliche können auch Produktverantwortliche sein und haben meistens die Funktion einer Arbeitsgruppenleitung inne.

Als ausführendes Glied nehmen die Prozessdurchführenden die unmittelbare Verrichtung des jeweiligen Prozesses wahr. Sie sind die fachlichen Expertinnen/Experten für den jeweiligen Prozess und können mit ihrem Knowhow maßgeblich zu einem erfolgreichen Prozessmanagement beitragen. Als Sachbearbeitende können sie durch den Prozessverantwortlichen als Prozesscontrollende bzw. Verfahrensbetreuende eingesetzt werden. Hierfür kann zukünftig ein weiteres (Text-)Erfahrungsfeld „Prozessmanagement“ in die Stellenbeschreibung aufgenommen werden.

Eine besondere Rolle innerhalb der kontinuierlichen Prozessoptimierung kommt den geschaffenen IT-Koordinationsstellen als IT-Fachverantwortliche der jeweiligen Geschäftsbereiche zu. Nach erstmaliger Prozessaufnahme unterstützen sie die Prozessverantwortlichen in der nachhaltigen Pflege und Aktualität der zuständigen Prozesse.

3.4. Steuerung der Entwicklungsstufen von Prozessen

Für die Festlegung der Prozessentwicklungsstufen kann ein entsprechendes Modell, ähnlich der der KGSt (Abbildung 12), festgelegt werden. Dadurch kann die Qualität und die Ausrichtung des organisationsweiten Prozessmanagements gemessen werden. Entwicklungsstufen dienen neben der Qualitätsbeurteilung der einzelnen Geschäftsprozesse auch der Prozessorganisation auf der Grundlage festgelegter Kriterien. Dabei werden unterschiedliche Stufen bzw. Detailgrade der Geschäftsprozesse beschrieben. Im Ergebnis können dabei Effektivität und Effizienz der Prozessorganisation geprüft und Schwachstellen identifiziert werden, um somit den konkreten Fortlauf für die weitere Optimierung zu erhalten. Hieran wird deutlich, dass Prozessmanagement ein Dauerprojekt ist und Prozessuntersuchungen iterativ wiederholt werden müssen. Aufbauend können diese jedoch zusätzlich auch in ihrer Qualität, sprich Entwicklungsstufen, gesteigert werden.

Abb. 12: KGSt[®]-Prozessbausteine eines kommunalen Prozessmanagements.

3.5. Prozesserfassung & Prozesspriorisierung

In der Regel ist die gleichzeitige Aufnahme aller Prozesse einer Behörde aufgrund begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen, nicht möglich. Daher muss die Auswahl und die Reihenfolge der zu erhebenden Prozesse bestimmt und festgelegt werden. Zu diesem Zweck sind Kriterien zu entwickeln, anhand derer die zu erhebenden Prozesse ausgewählt werden.

Ein wichtiges Entscheidungskriterium ist die eingesetzte Mitarbeitendenkapazität. Aber auch weitere Kriterien sollten bei der Entscheidung berücksichtigt werden, beispielsweise Problemnennungen durch den Untersuchungsbereich, die Führungskräfte oder die Bürgerschaft, (viele) Schnittstellen oder der (fehlende) Einsatz von Informationstechnik. Im Anschluss an die vorgenommene Priorisierung werden in einzelnen Prozessuntersuchungsprojekten entsprechend des unter Punkt 2.1.5.1. beschriebenen Ablaufs des operativen Prozessmanagements detaillierte Analysen, Aufnahmen sowie sich daraus ergebende Optimierungen und bereinigte Konzeptionierungen der Prozesse angegangen.

1. Entsprechend der genannten Kriterien sollen daher aus strategischer Perspektive zunächst ressourcenbindende Querschnitts- bzw. Stützprozesse untersucht werden. Im Rahmen dieser Geschäftsprozesse werden in jedweder Form viele Ressourcen (Arbeitszeit, -kraft sowie -kosten) eingesetzt. Zudem laufen sie über mehrere Funktionen hinweg, so dass ein effizienzgesteigerter Output in Form einer Prozessoptimierung hohe Freiräume erzielen kann.

2. Vor allen Dingen in Zeiten der Hochphase der pandemischen Corona-Lage in 2020 und 2021 wurde deutlich, dass es zwingend zu leistende Kernaufgaben der kommunalen Verwaltung gibt, die auch im Krisenfall unbedingt aufrechterhalten werden müssen. Diese gefilterten Prozesse sind ebenso prioritär zu untersuchen, um hier für zukünftige Situationen gerüstet zu sein.
3. Darüber hinaus wird eine weitere Priorisierung entsprechend der KGSt-Methodik zum Verwaltungsscreening vorgenommen. Über die beiden Variablen Ressourcenverbrauch sowie Wirkungsbeitrag werden Prozesse kategorisiert. Hieraus ergibt sich eine weitere Gewichtung der einzelnen Prozesse.

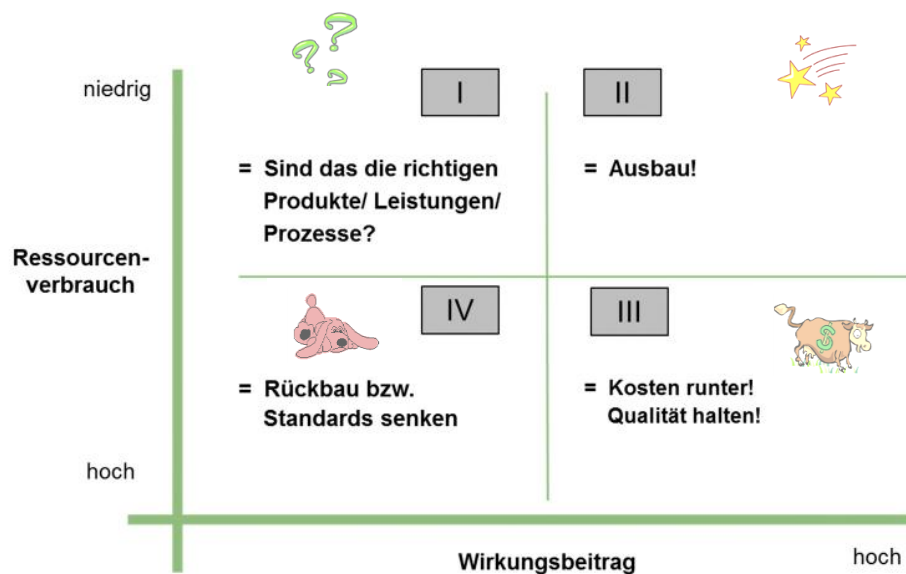


Abb. 13: KGSt[®]-Verwaltungsscreening als BCG-Portfolio-Matrix zur Prozesspriorisierung, im Uhrzeigersinn v. l. o. n. l. u.: Questionmarks, Stars, Cash Cows, Lane Dogs.

4. Ebenso ergeben sich darüber hinaus aus gesetzlichen Vorgaben (z.B. durch das OZG) oder örtlichen Problemlagen immer wieder weitere priorisierte Untersuchungsaufträge.

Unter dem Strich sollen peu à peu alle aufgenommenen Prozesse betrachtet und bestenfalls optimiert werden. Hier spiegelt die jährlich angepasste Kennzahl im städtischen Haushalt zur Prozessaufnahme den Entwicklungsfortschritt wider.

3.6. Infrastruktur & Methodik

Zentrales Werkzeug für das Prozessmanagement ist die PICTURE Prozessplattform. Hierbei handelt es sich um ein auf den öffentlichen Sektor spezialisiertes Prozessmanagement-Tool, welches in einer Vielzahl von Kommunen bundesweit eingesetzt wird (www.picture-gmbh.de). Dort werden alle Prozesse der Stadtverwaltung Siegen in einem Prozessregister systematisch aufbereitet und anhand freier Kriterien über Filterfunktionen gelistet. Überdies ist die Prozessplattform ein Werkzeug, welches die Dokumentation, Modellierung und Optimierung von Prozessen einfach und webbasiert unterstützt.

3.6.1. Prozessregister der Stadtverwaltung Siegen

Den Kern der Plattform bildet das zuvor genannte Prozessregister, über das sich die identifizierten Prozesse systematisch sammeln, abbilden und weiterentwickeln lassen. Wie unter Ziffer 3.2. beschrieben, werden alle Prozesse der Stadtverwaltung Siegen gemeinsam zwischen der zentralen Koordination und den dezentralen Bereichen erhoben. Das Prozessregister ist entsprechend des städtischen Produktplans und -haushalts geordnet und aufgebaut. Die PICTURE-Prozessplattform verfügt zusätzlich über eine Schnittstelle zum KGSt-Prozesskatalog, so dass auf Basis dieser Datenbank das Siegener Prozessregister aufgebaut werden kann.

Im Prozessregister können die Prozesse verwaltet, sortiert, gefiltert und publiziert werden. Unter anderem ist es möglich, die Prozesse entsprechend der Darstellung des städtischen Haushalts, aufgeteilt nach Produktbereichen, oder auf Basis der Organisationsstruktur zu sortieren. Neben der reinen Listung und Strukturierung werden in der Prozessplattform weitere Informationen der einzelnen Prozesse gesammelt. Entsprechend eines einheitlichen Erhebungsbogens werden Steckbriefe der einzelnen Prozesse aufgenommen und aufbereitet. Der Upload in die Plattform erfolgt zentral durch die AG 1/1-1 Organisation und IT. Es wird deutlich, dass eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Einführung eines Prozessmanagements die nachvollziehbare Dokumentation und Ablage der Prozesse in der Plattform ist. Das Prozessregister dient damit einerseits als Priorisierungswerkzeug sowie Führungs- und Steuerungsinstrument und andererseits als Datenbank für Prozesswissen, wodurch die tägliche Arbeit erleichtert wird.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass ein Prozessregister aufgrund der sich kontinuierlich verändernden Aufgaben nie fertiggestellt sein wird, sondern immer wieder ergänzt und angepasst werden muss.

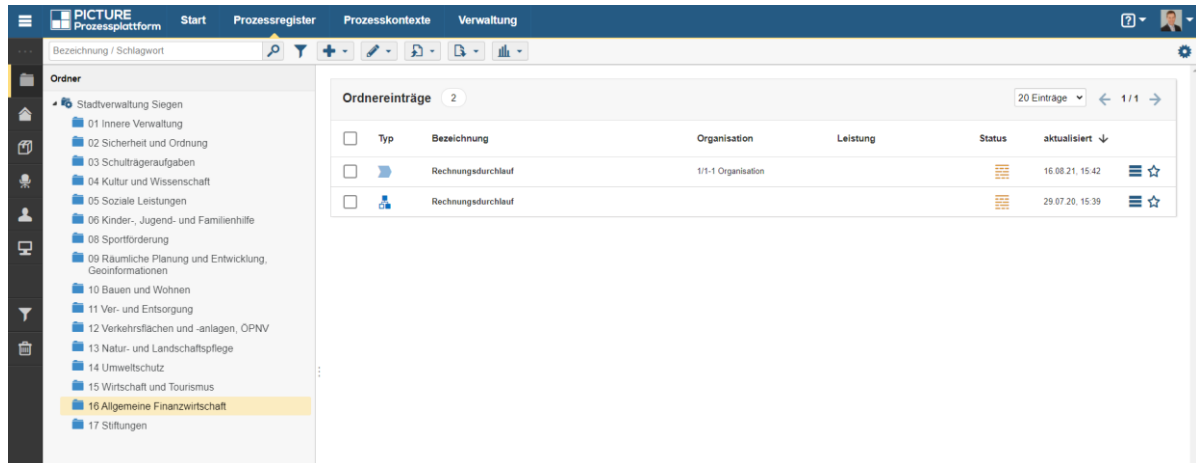


Abb. 14: Auszug aus Prozessregister in der Prozessplattform PICTURE, aufgeteilt nach Produktbereichen.

3.6.2. Modellierung & Notation

Für die Visualisierung von Geschäftsprozessen wird entsprechend dieses Konzeptpapiers die der PICTURE Prozessplattform zugrundeliegende und präferierte Notation der *Business Process Modeling Notation* (kurz: BPMN) genutzt. Diese Modellierungssprache ist international anerkannt und am häufigsten genutzt.

Charakteristisch für die Modellierung in PICTURE sind die verwaltungsspezifischen Prozessbausteine. Diese Prozessbausteine machen die Prozessmodelle auch für nicht in der Prozessmodellierung geschulte Mitarbeitende und Führungskräfte verständlich und ermöglichen eine einheitliche und vergleichbare Darstellung. Jeder Baustein repräsentiert einen regelmäßig wiederkehrenden Prozessschritt und kann mit einer Beschreibung sowie mit hinterlegten Attributen in seinem Informationsgehalt verfeinert werden. Da die in der Semantik bereits festgelegten Bausteine mit Begriffen aus der Verwaltungssprache gekoppelt und zusätzlich visuell durch ein Bild dargestellt sind, erfolgt die Anwendung nach kurzer Zeit intuitiv, wodurch auch die Akzeptanz deutlich erhöht wird.

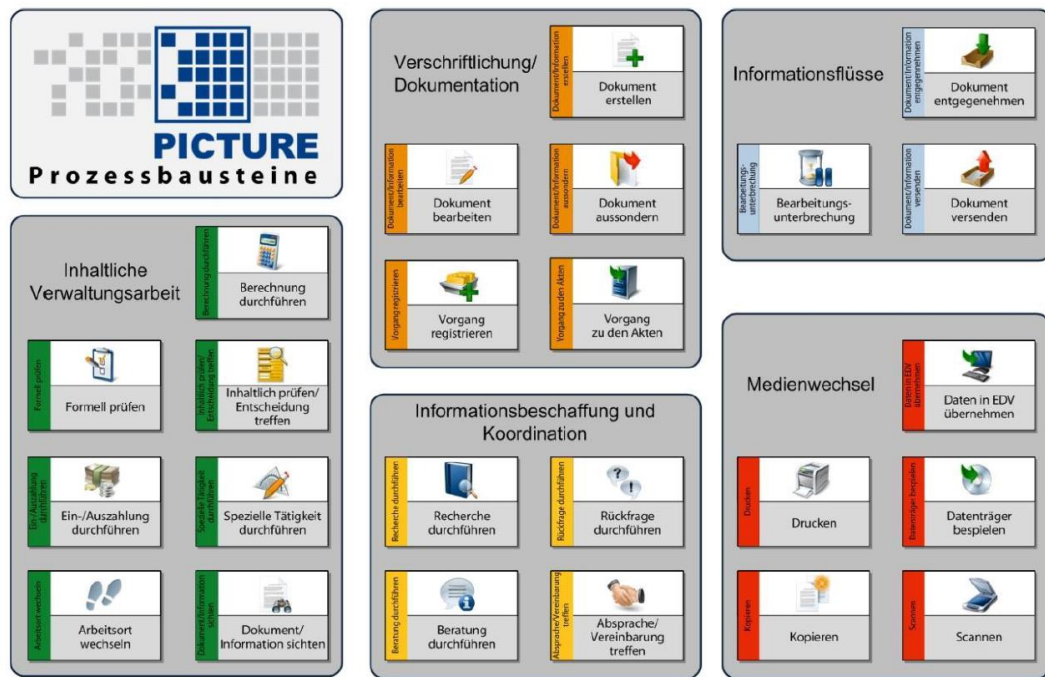


Abb. 15: PICTURE-Prozessbausteine zur Prozessmodellierung von Aktivitäten.

3.6.3. Nutzung der Prozessplattform

Im Rahmen der Nutzung der PICTURE Prozessplattformen sind alle datenschutzrechtlichen Aspekte sowie die Funktionen zur IT-Sicherheit wie netzwerk-basierte Zugriffsbeschränkungen und Beschränkungsmöglichkeiten beim Datenexport berücksichtigt und durch den städtischen Datenschutzbeauftragten bestätigt und evaluiert.

Zur Verbreitung des gewonnen Prozesswissens werden über das noch anzuschaffende Portalmodul der PICTURE Prozessplattform fertige Prozessmodelle und -optimierungen im Intranet hochgeladen und sollen damit als Best Practices den anderen Organisationseinheiten als Motivations- und Aufklärungsstütze dienen. Die Pflege der Metadaten sowie die Qualitätssicherung der hinterlegten Daten in der Prozessplattform erfolgt zentral durch die AG 1/1-1 Organisation und IT.

4. Kommunikation und Information

Im Rahmen eines solchen Change Management-Projektes ist der entscheidende Faktor des Projekterfolges das Akzeptanzmanagement innerhalb der eigenen Gesamtorganisation. Ohne die Bereitschaft der dezentralen Bereiche kann ein oben beschriebenes Umdenken zu einer prozessorientierten Betrachtung nicht realisiert werden. Aus diesem

Grund ist es elementar, dass ein flächendeckender Implementierungsansatz angegangen wird, da sich hierdurch die Akzeptanz in den einzelnen Facheinheiten erhöht. Schon der Beginn jeder Fachabteilung, sich über die eigenen Prozesse Gedanken zu machen, stellt eine Grundlage des beschriebenen Umdenkens dar.

Neben den grundlegenden Inhalten und Zielvorstellungen eines ganzheitlichen Prozessmanagements ist es ebenso unabdingbar, ein Kommunikations- und Informationsprogramm zum Thema Prozesse aufzulegen, welches den Mitarbeitenden alle relevanten Informationen und das notwendige Prozesswissen vermitteln soll. So hat das Kommunikationsprogramm u.a. die Aufgabe, den Informationsbedarf der Mitarbeitenden zu decken, Ängste und Befürchtungen auszuräumen, Widerstände zu überwinden und vor allen Dingen die Mehrwerte einer prozessorientierten Verwaltungsarbeit aufzuzeigen. Das Informationsprogramm setzt dort an und soll den Mitarbeitenden das entsprechende Wissen vermitteln sowie die Befähigung stärken, Verwaltungsabläufe aus Kundenperspektive zu denken und auszuführen. Ziel ist es dabei, die Beschäftigten vom Prozessmanagement zu überzeugen und zu motivieren, sich aktiv am Veränderungsprozess zu beteiligen und gleichzeitig aber auch deren Interessen und Anforderungen ernsthaft zu berücksichtigen. Hierbei kommt logischerweise den zuständigen fachlichen Führungskräften eine erhebliche Bedeutung zu (siehe auch 3.3.). Die Wahrnehmung der dezentralen Führungsverantwortung geht mit der aktiven Umsetzung der beschriebenen Einführungsphasen eines Prozessmanagements in der jeweiligen Organisationseinheit einher. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass konkret

- der Wandel hin zur Prozessorientierung nachvollziehbar und begreifbar gemacht wird
- klare, glaubhafte und offene Kommunikation gefördert wird
- Betroffene zu Beteiligten gemacht werden
- Prozessmanagement aktiv gesteuert wird und
- Veränderungen systematisch und nachhaltig begleitet werden.

4.1. Mitbestimmung

Eine stetige und durchgängige Beteiligung der Personalvertretung sowie der Gleichstellungsstelle ist im Rahmen dieses Projektes zu jedem Zeitpunkt Teil des Projektfortschritts. Im Februar 2021 wurde dem Personalrat die Thematik zum ersten Mal vorgestellt. Dabei wurde auch stets kommuniziert, dass eine Prozessuntersuchung niemals da-

zu genutzt werden soll, die Beschäftigten und deren Arbeit zu beobachten. Vielmehr dient der hier vorgestellte Prozessmanagementansatz ausschließlich der aufgezeigten Optimierung von Verwaltungsabläufen.

4.2. Schulungskonzept & Weiterbildung

Zur fortgeschrittenen Implementierung des Prozessmanagements werden auch Schulungsunterlagen zur Thematik der Belegschaft angeboten und im Intranet abgelegt. Ebenso sollen Inhouse-Seminare im Fortbildungsprogramm angeboten werden. Hier wird auf die im Aufbau befindliche Workshopreihe „Siegen:kompetent“ hingewiesen, bei der die vielfältigen Querschnittsthemen unserer Kommunalverwaltung geschult werden und somit zur Kompetenzerweiterung der Beschäftigten beitragen sollen.

4.3. Verwaltungsvorstand

Der Verwaltungsvorstand gibt mit seinem Grundsatzbeschluss den Startschuss zur weiteren Einführung. Eine konsequente Führungsunterstützung ist dabei ein wesentlicher Erfolgsfaktor zur organisationsweiten Prozessaufnahme. Wenn gewünscht, kann die AG 1/1-1 Organisation und IT als zentrale Prozesskoordination einen laufenden Informationsbericht zum Projektfortschritt und den erzielten Meilensteinen anbieten.

4.4. Führungskräfte

Das Prozessmanagement und dessen Einführung wird zudem im städtischen Kommunikationszirkel laufendes Thema sein, so dass auch diese Plattform zur Wissensstreuung innerhalb der Führungskräfte genutzt werden kann.

4.5. Zielworkshops mit den fachlichen Organisationseinheiten

Im Vorfeld der Aufnahme von konkreten Prozessoptimierungsprojekten können vereinzelt wie unter Punkt 3.2. beschrieben mit den jeweiligen Organisationseinheiten Zielworkshops durchgeführt werden, um die allgemeinen Prozessmanagementziele mit der fachlichen Ausrichtung zu koppeln.

4.6. Netzwerke

Die Stadtverwaltung Siegen ist in dieser Thematik nicht allein unterwegs. Interkommunale Partnerschaften konnten hierbei schon aufgebaut werden, welche in Zukunft intensiviert werden sollen. Ebenso bildet die KGSt in dieser Angelegenheit eine große Netzwerkbasis und ist Treiber dieser Entwicklung. Verschiedene KGSt-Arbeitsgruppen befassen sich derzeit mit dieser Thematik, woran sich die Stadt Siegen ebenfalls beteiligt.

4.7. Intranet & Insider

Im Intranet soll stets zum Thema Prozessmanagement informiert werden. Hier wird auf die im Aufbau befindliche Rubrik der Verwaltungsmodernisierung hingewiesen. Dort werden neben Themen zur Verwaltungsdigitalisierung auch Inhalte zum Prozessmanagement abgelegt. Neben einer reinen Informationsquelle soll das städtische Intranet außerdem zur Akzeptanzsteigerung beitragen, in dem über das unter Punkt 3.6.3. noch anzuschaffende Portalmodul optimierte Prozesse als Best-Practices im Intranet abgelegt werden sollen.

Auch im städtischen Insider sollen Prozessinformationen platziert werden, so dass Prozesswissen verbreitet werden kann. So könnte ein „Insider spezial“ zu modernen, digitalen Themen das Thema kommunales Prozessmanagement aufgreifen und näher beleuchten.

4.8. Zentraler Baustein der Personalentwicklung

Wie auf Basis der Strategy Map zur Einführung eines Prozessmanagements beschrieben (siehe Punkt 2.2.4.), lässt sich durch prozessuale Denkweise die personelle Entwicklungskompetenz der Beschäftigten durch ein verstärktes Verständnis für kommunale Gesamtzusammenhänge erweitern. Auf Basis dieser Grundlage versteht die Abteilung 1/1 Personal und Organisation das Thema Prozessmanagement als wichtigen Handlungsstrang für die zukünftige Personal- wie Organisationsentwicklung der Stadt Siegen. Beispielhaft sei die durch die Personalentwicklung angedachte Lernmanagementplattform genannt, die u.a. durch das Einpflegen von Erklärvideos zur Verbreitung von Prozesswissen entscheidend beitragen kann.

5. Ansprechpersonen

Als Ansprechpersonen für Fragestellungen rund um das Thema Prozessmanagement stehen die jeweils zuständigen Organisationsberatenden der AG 1/1-1 Organisation und IT zur Verfügung.

Quellenverzeichnis

Literatur

Hermann J. Schmelzer/Wolfgang Sesselmann: Geschäftsprozessmanagement in der Praxis - Kunden zufrieden stellen, Produktivität steigern, Wert erhöhen; 9., vollständig überarbeitete Auflage, München 2020.

Deutsches Institut für Normung (DIN): Handlungsleitfaden für ein strategisches und operatives Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung, DIN SPEC 90158, Berlin 2017.

Jörg Becker/Lars Algermissen/Thorsten Falk: Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung - Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management; 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin Heidelberg 2009.

KGSt[®]-Arbeitsergebnisse

Bericht Nr. 08/2021: Prozessmanagement-Strukturen aufbauen - Kommunen auf dem Weg zur prozessorientierten Organisation.

Bericht Nr. 05/2020: Service Design: Services und Prozesse nutzerzentriert gestalten - Eine methodische Erweiterung der Prozessoptimierung.

Bericht Nr. 10/2019: Fokussierung in der E-Government-Umsetzung - Mit dem KGSt-Prozesskatalog schneller zum Erfolg.

Bericht Nr. 05/2018: Der KGSt[®]-Prozesskatalog - Ordnungsrahmen für das Kommunale Prozessmanagement. Der methodische Einstieg in die Prozessarbeit.

Bericht Nr. 04/2011: Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement (Teil 2) - Kommunen auf dem Weg zum Prozessmanagement.

Bericht Nr. 03/2011: Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement (Teil 1) - Kommunen auf dem Weg zum Prozessmanagement.

Kommunale Netzwerke

Landeshauptstadt Stuttgart: Weiterentwicklung der Geschäftsprozessmanagement-Konzeption - Prozesse im Blickpunkt 2.0, Stuttgart 2021.

Freistaat Sachsen: Handbuch Prozessmanagement, 4. Auflage, Dresden 2018.