

Interoperabilität und Geschäftsprozessmanagement im E-Government

Problemstellungen – Standards – Umsetzungen: Auch im E-Government fängt das Geschäft nicht bei der Technik, sondern in den Chefetagen und den von hier aus gesteuerten Geschäftsprozessen an. Erfolg und Nachhaltigkeit im E-Government Schweiz hängen wesentlich davon ab, ob das Geschäftsprozessmanagement (GPM) auf allen föderalen Stufen erfolgreich etabliert und organisationsübergreifend verknüpft und koordiniert werden kann. Durch eine stärkere Ausrichtung auf die Organisations- und Prozessgestaltung könnte die Schweiz den in internationalen Vergleichsstudien periodisch festgestellten Entwicklungsrückstand im E-Government rascher aufholen.

Der vorliegende Artikel erläutert anhand eines Steuerungsmodells für organisationsübergreifende Prozesse den Dokumentations- und Regelungsbedarf für ein schweizweit interoperables GPM und stützt sich dabei auf die aktuellen Arbeiten der eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse.

Marc Schaffroth



lic. phil. Marc Schaffroth

Projektleiter beim Informatikstrategieorgan Bund ISB.
Er leitet u.a. die eCH-Fachgruppen Geschäftsprozesse und Records Management / GEVER
marc.schaffroth@isb.admin.ch

Postulate und Problemstellungen

Die E-Government-Strategie Schweiz postuliert ein «neues Ebenen übergreifendes Dienstleistungs- und Prozessverständnis». Prozessorientierung und Geschäftsprozessmanagement (GPM) stellen zwei grundlegende Anforderungen der organisatorischen Umsetzung von E-Government Schweiz dar.

Doch was beinhaltet das GPM auf Stufe E-Government? Welchen Zweck soll es erfüllen? Worin unterscheidet es sich von einem organisationsinternen Ansatz und wie wären gegebenenfalls «lokale» und organisationsübergreifende Ausprägungen des GPM zu verbinden und koordiniert umzusetzen?

Von Folgendem ist auszugehen: Nur wenn die Behörden bereits aus eigenem Antrieb und in eigener Zuständigkeit ihre Leistungen und Prozesse gut managen, kann das Geschäftsprozessmanagement im E-Government erfolgreich auf einer organisationsübergreifenden Ebene etabliert werden. Verbindungsglied zur Entwicklung des GPM auf Stufe E-Government stellt somit das Geschäftsprozessmanagement in den einzelnen Organisationen dar. Daher gilt: Damit GPM im E-Government als erfolgreiche Managementpraxis etabliert werden kann, müssen «global» definierte Führungsinstrumente, Methoden und Resultate auf die «lokale» Ebene übertragbar sein und hier einen praktischen Nutzen entfalten.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass für E-Government das Geschäftsprozessmanagement nicht neu erfunden werden muss, sondern bei den bereits bewährten Methoden und Praktiken anschliessen kann.

Geschäftsprozessmanagement

Die eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse¹ ist bei ihren Sondierungen sowohl auf Gemeinde-, Kantons- als auch Bundesebene fündig geworden: Es gibt bereits viele weg-

weisende, nachahmenswerte Beispiele für eine erfolgreiche Umsetzung des GPM.²

Einige wichtige Grundzüge und Erfolgsfaktoren der lokalen GPM-Umsetzungsstrategien sollen hier kurz dargelegt werden:

Nach zum Teil frustrierenden Erfahrungen bei der Übertragung von Business-Process-Reengineering-Rezepten³ auf die öffentliche Verwaltung⁴ hat sich im Gefolge des New Public Management (NPM)⁵ in verschiedenen Verwaltungszweigen ein pragmatischer Ansatz entwickelt. Erfolgreich und nachhaltig im Geschäftsalltag etablieren konnte sich das GPM insbesondere in Organisationen, bei denen Ziele und organisatorischer Rahmen (Governance) auf Führungsebene strategisch vorgegeben wurden und die Umsetzung auf dem direkten und verantwortlichen Einbezug aller Mitarbeitenden beruhte (Stichwort: Change Management). Der Grundtenor dieser pragmatisch ausgerichteten GPM-Strategien lautet: «Ziele, Methoden und Resultate des GPM sind einfach, verständlich, zweckmässig und in der Alltagspraxis direkt umsetzbar.»

Angelpunkt des Geschäftsprozessmanagements wurde dabei die (intra-)organisatorische fachliche Zusammenarbeit, d.h. die Entwicklung eines organisationsweit von allen Mitarbeitenden getragenen, fachlichen Grundverständnisses der Geschäftsprozesse sowie deren operativen Abwicklung. Im Vordergrund standen nun also nicht mehr maschinengesteuerte Automatisierungsvorhaben, sondern die von den Mitarbeitenden getriebene und gesteuerte, wissens- und informationsbasierte Zusammenarbeit (human-driven interaction⁶). Leistungen und Geschäftsprozesse der Organisation wurden in Form von «Landkarten» und «Referenzdokumentationen» (Repositories) erfasst,

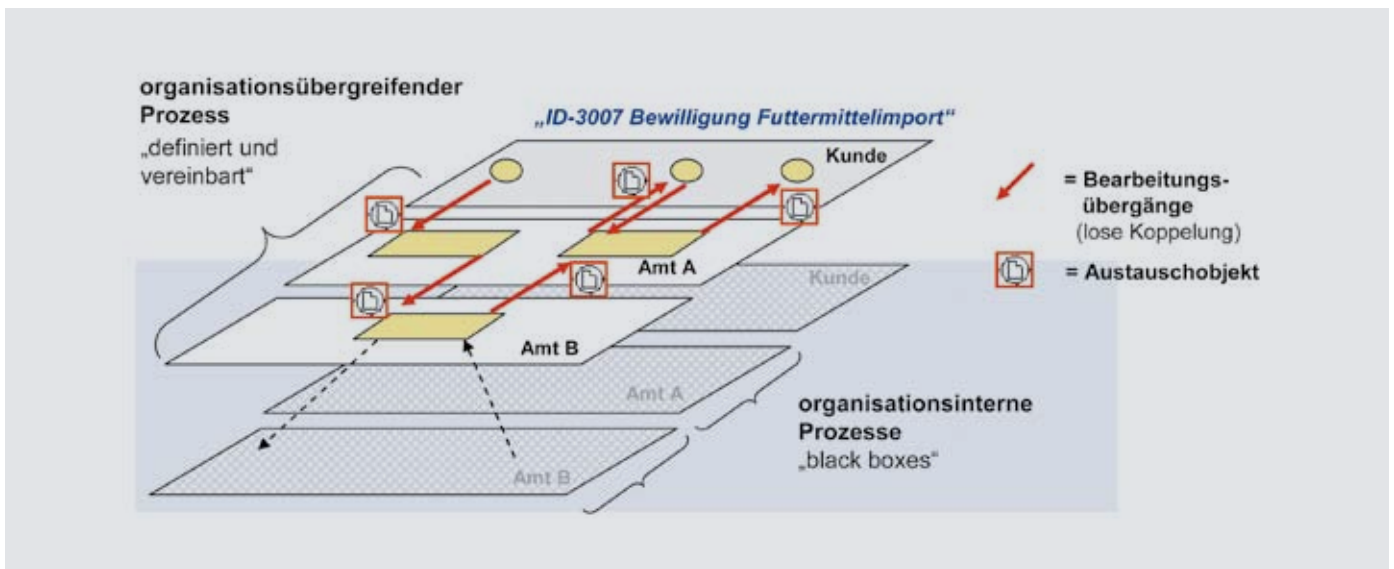


Abbildung 1: Lose Koppelung der Behörden in organisationsübergreifenden Prozessen

fachlich beschrieben und im operativen Prozessgeschehen zugänglich gemacht. Wohlgemerkt: Die Leistungs- und Prozessdokumentation sollte also nicht nur die permanente Optimierung der Abläufe im Unternehmen ermöglichen, sondern als verlässliche und verbindliche Wissens- und Informationsquelle den Mitarbeitenden in den operativen Prozessabläufen jederzeit zur Verfügung stehen.

Wie steht es aber mit der Anwendungsimplementierung, d.h. der Umsetzung des Prozessgeschehens in elektronische Workflows? Auch hier begann sich bei der öffentlichen Verwaltung der pragmatische Weg durchzusetzen. Anstelle von geschlossenen, unflexiblen Workflow-Systemen (nach dem Motto «für jeden Prozesstyp ein eigenes Prozessmodell») haben sich insbesondere bei dokumenten- und dossiergestützten Geschäftsprozessen generisch einsetzbare Prozess- und Informationsmanagementplattformen durchgesetzt. Der Einsatz von so genannten GEVER-Anwendungen⁷ erlaubte es den Mitarbeitenden, situationsbezogen und ad hoc generische Prozessbausteine zur Abwicklung eines fachlich definierten Prozesses zu nutzen und zusammenzufügen (die Stichworte hierzu lauten: flexible Prozesse, generisches Prozessmodell).⁸

Organisationsübergreifende Interoperabilität

Interoperabilität bedeutet «...im Wortsinn die Ausführbarkeit von Operationen unter Beteiligung von zwei oder mehreren unabhängigen Einheiten».⁹

Im E-Government wird das Thema organisatorische Interoperabilität auf eine neue Stufe gehoben: Es geht hier nun auch um die gemeinsame, organisationsübergreifende Steuerung und Ausgestaltung der interorganisatorischen Zusammenarbeit. Für Behör-

den, die Leistungen für ihre gemeinsame Kundschaft kooperativ erstellen, ergeben sich aus Geschäftssicht folgende Problemstellungen und Anforderungen:

- Die kooperierenden Behörden müssen sich auf ein gemeinsames Steuerungsmodell einigen. Dieses darf jedoch weder in die hoheitliche noch in die operative Zuständigkeit der einzelnen Behörden direkt eingreifen.
- Grundlegende Ergebnisse und Instrumente des Geschäftsprozessmanagements (z.B. Leistungsinventare, Leistungs- und Prozessdokumentationen usw.) müssen im E-Government organisationsübergreifend definiert, erfasst, gepflegt, publiziert und genutzt werden.

Steuerungsmodell für organisationsübergreifende Geschäftsprozesse

Im E-Government Schweiz wird für die operative Steuerung in den organisationsübergreifenden Prozessen ein Steuerungsinstrument benötigt, das dem föderalistischen (rechtsstaatlichen) Zuständigkeitsprinzip uneingeschränkt Rechnung trägt.

Das Steuerungsmodell einer losen operativen Koppelung von Behörden bei der organisationsübergreifenden Leistungserstellung erfüllt diese föderalistische Rahmenbedingung (Abb. 1). Das flexible Modell funktioniert auf der Basis von fachlichen Leistungsvereinbarungen, bei denen die Akteure also die relevanten Aspekte der interorganisatorischen Zusammenarbeit gemeinsam definieren und für alle verbindlich regeln. Die Leistungsvereinbarungen betreffen

- das zu erstellende Gesamtergebnis (d.h. die Leistung, die «über den Ladentisch» an den Kunden geht),
- die beteiligten Stellen (zumeist sind dies Behörden, aber nicht nur),
- die sachliche Abfolge der Bearbeitungs-

und Kompetenzübergänge (d.h. der Interaktionen) sowie

- die bei diesen Interaktionen zu übergebenden (auszutauschenden) Objekte¹⁰.
- Aus der Sicht der organisationsübergreifenden Steuerung im E-Government stellen die internen Prozesse «black boxes» dar: Zwar verpflichten sich die Behörden mit der Leistungsvereinbarung, einen definierten Beitrag in den organisationsübergreifenden Prozess einzubringen; die Bereitstellung dieses Inputs erfolgt jedoch im Rahmen von internen Prozessen. Über diese bewahren die zuständigen Behörden ihre uneingeschränkte Kontrolle. Aus Steuerungssicht brauchen somit im E-Government die internen Abläufe der kooperierenden Behörden nicht von aussen her diktiert zu werden: Wie die Kirche bleibt auch der Föderalismus «im Dorf».

Das auf einer losen operativen Koppelung der Akteure basierende Steuerungsmodell im E-Government tangiert zwar nicht direkt die internen Steuerungskreisläufe und Bearbeitungsabläufe. Aus der Anforderung der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit im E-Government leiten sich – wie noch dargelegt wird – aber trotzdem bestimmte Anforderungen an das interne GPM ab.

Für den Aufbau des organisationsübergreifenden GPM müssen sowohl ein tragfähiges Governancekonzept als auch ein geeignetes Dokumentationsmodell definiert werden. Weiter sind die Bereitstellung und der Betrieb einer Dokumentationsplattform¹¹ für E-Government Schweiz zu planen.

- Im Governancekonzept sind einerseits die Verantwortlichkeiten, Rollen und Prozesse im organisationsübergreifenden Geschäftsprozessmanagement zu definieren und gegenüber dem lokalen GPM abzugrenzen (Wie muss die Governance

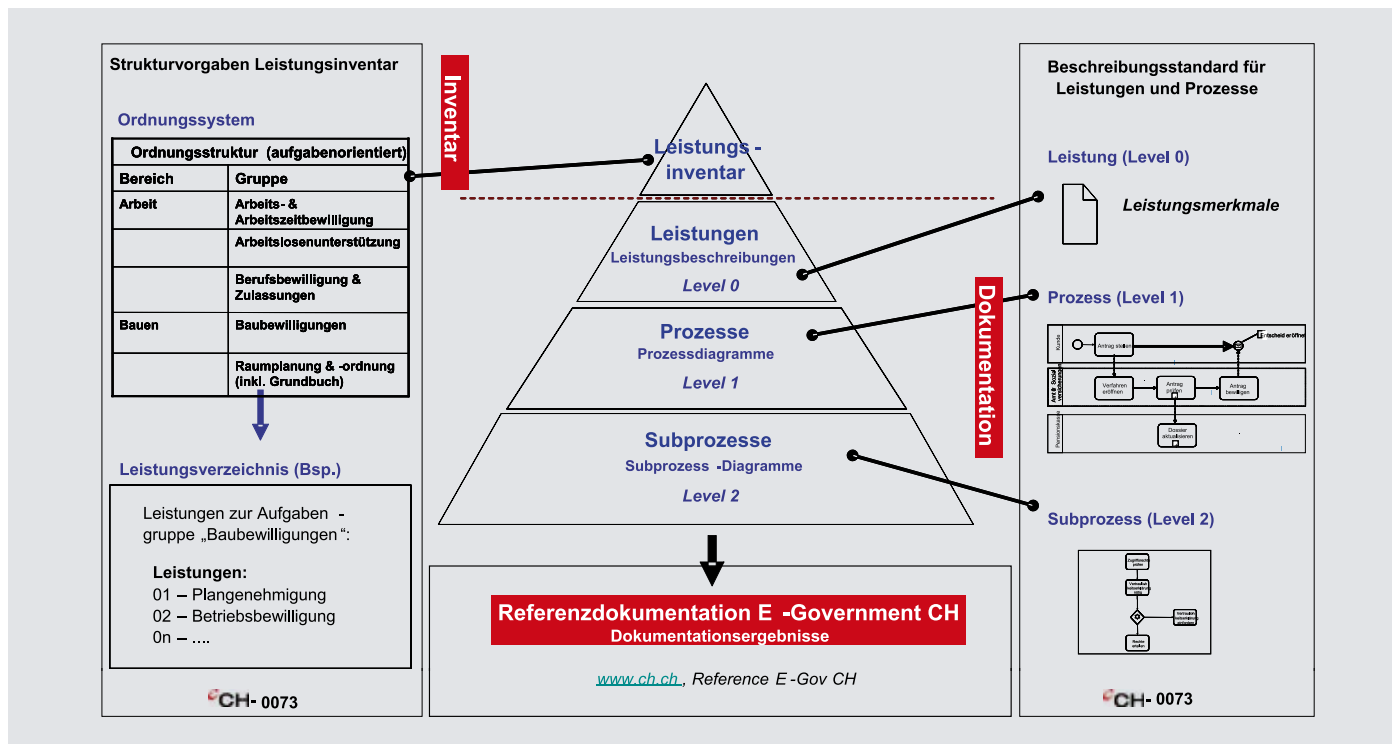


Abbildung 2: Beschreibungselemente zur Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard nach eCH)

für das GPM auf Stufe E-Government Schweiz definiert werden?).

- Gemeinsames Dokumentationsmodell¹²: organisationsübergreifend zu erbringende öffentliche Leistungen und Prozesse müssen schweizweit einheitlich erfasst, d.h. auf der Grundlage von einheitlichen Dokumentationsvorgaben inventarisiert, beschrieben, freigegeben, publiziert und gepflegt werden (Welche Dokumentationsergebnisse sind nach welchen Dokumentationsvorgaben bereitzustellen?).

Geschäftsmodell und Referenzdokumentation

Die eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse erarbeitet im Kontext der Umsetzung der E-Government-Strategie diverse Vorgaben für das GPM im E-Government Schweiz (Referenzmodelle, Standards und Hilfsmittel). Diese Aktivitäten sind mit den massgeblichen priorisierten Vorhaben der Strategie abgestimmt¹³ und beinhalten eine sehr enge Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco).

Die beiden inhaltlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Fachgruppe betreffen die Ausarbeitungen eines Geschäftsmodells für E-Government Schweiz¹⁴ sowie die Vorbereitung von Standards zur Dokumentation von öffentlichen Leistungen und Prozessen. Das Geschäftsmodell [eCH-0077] (in Arbeit)¹⁵ behandelt die organisatorischen Gestaltungsprinzipien und -elemente der Distribution (gemeinsames Vertriebsmodell) und der Produktion (kooperative Leistungserstellung) im E-Government Schweiz

unter den Gesichtspunkten: Bürokratieabbau¹⁶ für Verwaltungskunden und organisationsübergreifende Interoperabilität. Ein Hauptzweck der Referenzdokumentation zu den Leistungen und Prozessen im E-Government Schweiz besteht in der Unterstützung der organisationsübergreifenden Interoperabilität.

Die Zusammenarbeit der Behörden im Rahmen der kooperativen Leistungserstellung setzt ein fachlich definiertes und vereinbartes Grundverständnis hinsichtlich der Ergebnisse, Zuständigkeiten, Abläufe, Bearbeitungsobjekte usw. voraus.

Im operativen Prozessgeschehen manifestiert sich Interoperabilität gerade darin, dass die an den organisationsübergreifenden Abläufen beteiligten Akteure – ihre jeweiligen Geschäftseingänge rasch und zuverlässig identifizieren und den zugrunde liegenden Leistungen und Geschäftsfällen zuordnen können (eine Anforderung, die im konventionellen E-Mail-Verkehr nicht erfüllt wird, was zu einer permanenten Informationsüberlastung führt) sowie

– die zugewiesenen Aktivitäten sofort mit dem entsprechenden Bearbeitungskontext in Verbindung bringen können (Worum geht es? Was muss ich tun? Was wird von mir erwartet? usw.). Wird alles richtig umgesetzt, können die Mitarbeitenden bei Bedarf die fachlich vereinbarten und aktualisierten Prozessbeschreibungen jederzeit online konsultieren (dieser Ansatz ist so z. B. bei der Direktion Ressourcen und Aussennetze des EDA für alle Konsulate realisiert).

Damit Behörden im E-Government aus organisatorischer Sicht effizient zusammenarbeiten können, müssen sie sich auf gemeinsame Dokumentationsgrundsätze und -struktur für öffentliche Leistungen und Prozesse einigen. Andernfalls besteht die Gefahr einer babylonischen Sprachverwirrung hinsichtlich Beschreibungs-methoden und -merkmalen.

Die eCH-Fachgruppe Geschäftsprozesse legt mit dem Dokumentationsstandard [eCH-0073] die Basis für eine schweizweit einheitliche Inventarisierung und fachliche Dokumentation von öffentlichen Leistungen und Prozessen.¹⁷

Der Dokumentationsstandard definiert die Beschreibungselemente zur Erstellung sowohl a) von Leistungsinventaren als auch b) von Leistungs- und Prozessdokumentationen (siehe Abbildung 2):

a) Das auf der Basis von [eCH-0073] erfasste Leistungsinventar ermöglicht die schweizweite Identifizierung von öffentlichen Leistungen und stellt damit eine wichtige Grundlage der organisatorischen Interoperabilität dar. Das Inventar liefert Basisinformationen für eine kundenorientierte Strukturierung von E-Government-Portalen (vgl. www.ch.ch) und erlaubt hierdurch auch ein schweizweites Metadatenmanagement.¹⁸ Als Landkarte des Politikvollzugs kann das Inventar sowohl für die politische Steuerung, die organisatorische Gestaltung (Optimierung, Harmonisierung) als auch für die organisationsübergreifende operative Zusammenarbeit (Interoperabilität) genutzt werden.

b) Weiter werden im Dokumentationsstandard die Merkmale zur fachlichen Beschreibung von Leistungen und Prozess definiert (Referenzdokumentation). Für die Darstellung von organisationsübergreifenden Bearbeitungsabläufen wird der offene Standard Business Process Modeling Notation (BPMN) empfohlen.¹⁹

Die eCH-Standards zur Dokumentation der Geschäftsprozessmanagement auf Stufe E-Government

- ermöglichen eine optimale und mit einfachen Instrumenten abbildbare Fachsicht auf Geschäftsprozesse,
- sind sowohl für organisationsübergreifende als auch organisationsinterne Beschreibungen und Darstellungen von Geschäftsprozessen einsetzbar,
- basieren auf offenen und weltweit anerkannten Standards (BPMN) statt auf proprietären und produktabhängigen Methoden und Werkzeugen,
- haben sich in der Praxis bereits gut bewährt und sind vielerorts eingeführt,
- sind einfach, zweckmässig und Nutzen stiftend auf das organisationsinterne GPM übertragbar (vgl. zur praktischen Anwendung das Hilfsmittel eCH-0074 Geschäftsprozesse modellieren mit BPMN) und
- können auf Geschäftsseite mit wenig Aufwand erlernt und auch ohne externes Know-how beherrscht werden.

E-Governance gesamtschweizerisch etablieren

Zu Steuerung, Führung, Aufbau und Pflege des organisationsübergreifenden GPM sind die E-Government-Akteure aller staatlichen Ebenen direkt und mitverantwortlich einzubeziehen.

Entlang des Steuerungsmodells für E-Government können wichtige Schlussfolgerungen für ein praxistaugliches Governancekonzept gezogen werden:

- Interne Prozesse bleiben gesamthaft in der Zuständigkeit der einzelnen Organisationen resp. deren Geschäftsträger. Sie werden folglich nicht von E-Government Schweiz übersteuert oder gar diktiert.
- Die fachliche Definition von organisationsübergreifenden Leistungen und Prozessen liegt in der Zuständigkeit der jeweils involvierten Geschäftsverantwortlichen. Weder eCH noch ein anderes Gremium ist dazu berufen, kooperativ zu erbringende Leistungen und Prozesse der Behörden fachlich vorzudefinieren.
- Im Rahmen der Umsetzung der E-Government Strategie sind allerdings schweizweit gültige Standards zur Dokumentation des GPM vorzugeben.

Diese stellen eine Voraussetzung zur organisationsübergreifenden, fachlichen Verständigung unter den Behörden dar.

- Das Inventar für öffentliche Leistungen [eCH-0070], das alle öffentliche Leistungen erfasst, die über das gemeinsame Wegweiserportal www.ch.ch referenziert sind, wird schweizweit von der Bundeskanzlei unter aktivem Einbezug aller Schweizer Behördenstellen gepflegt. eCH empfiehlt, weitere Leistungsinventare im regionalen und lokale Bereich zu erstellen und zu pflegen und übergreifend zu harmonisieren. Dadurch kann der elektronische Geschäftsverkehr zwischen den Behörden sehr viel effizienter gestaltet und abgewickelt werden.
- Erstellung und Betrieb von fachlichen Leistungs- und Prozessdokumentationen (Repositories) können grundsätzlich sowohl zentral als auch dezentral erfolgen (sofern harmonisiert). Die Nähe zu den Geschäftsverantwortlichen wäre hier sehr vorteilhaft.
- Für eine effiziente Nutzung der Inventare und Referenzdokumentationen im operativen Prozessgeschehen wird ein schweizweit verfügbarer Verzeichnis-Service benötigt.

Die nächsten Schritte

Auf dem Weg zur Realisierung des Geschäftsprozessmanagements auf der Stufe E-Government Schweiz zeichnen sich folgende weitere Schritte ab:

- Schweizweite Standardisierung des Geschäftsmodells sowie der Dokumentationsvorgaben zur Leistungs- und Prozessbeschreibung,
- Definition der Governance und des Pflegeprozesses (im Zusammenhang mit den Leistungsinventaren und Referenzdokumentationen),
- Umsetzung der Dokumentation organisationsübergreifender Leistungen und Prozesse durch alle Akteure,
- Aufbau von geeigneten Dokumentationsinfrastrukturen.

Die eCH-Dokumentationsstandards werden im 3. Quartal 2008 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. eCH plant die Bereitstellung von weiteren Umsetzungshilfen zum GPM. Der Aufbau der Dokumentationsinfrastruktur und die Definition des Pflegeprozesses werden von der Bundeskanzlei und dem Seco betreut und vorangetrieben.²⁰

Entscheidender Erfolgsfaktor für E-Government Schweiz ist und bleibt jedoch die tatsächliche Umsetzung des GPM bei den Behörden, sei es auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene.

Das Steuerungs- und Dokumentationsmodell für E-Government Schweiz erlaubt es den Schweizer Behörden, das

Geschäftsprozessmanagement in ihren Organisationen nach den zur Verfügung stehenden Mitteln und nach einem selbst bestimmten Tempo zu entwickeln und gleichzeitig organisationsübergreifend zu koordinieren und zu harmonisieren.

Just do it!

-
- 1 www.ech.ch
 - 2 GPM-Projekte, -Umsetzungen und -Erfahrungen im Kanton Genf, in der Stadt Winterthur, im Bundesamt für Landwirtschaft, im Eidg. Departement des Äusseren (Direktion für Ressourcen und Aussennetz) usw.
 - 3 H. Oesterle: Business Engineering. Heidelberg 1995
 - 4 Die ernüchternden Erfahrungen sind mit ein Grund, weshalb auch heute in der öffentlichen Verwaltung noch viele Geschäftsleitungen die Finger vom Thema GPM lassen: «Zu komplex, zu kompliziert und zu teuer» – so lautet der Tenor.
 - 5 M. Osterloh / J. Frost: Prozessmanagement als Kernkompetenz. Wiesbaden 1996
 - 6 K. Harrison-Broninski: Human Interactions. Tampa 2005
 - 7 GEVER ist ein Akronym für Geschäftsverwaltung (GEVER): Ziele, Einsatzgebiet und Grundlagen (2004) www.isb.admin.ch sowie M. Schaffroth: Paradigmenwechsel bei der Gestaltung von E-Government-Prozessen (2005) www.isb.admin.ch
 - 9 Definition von R. Klischewski, zitiert in M. Brüggemeier et al.: Organisatorische Gestaltungspotentiale durch Electronic Government. Berlin 2006
 - 10 Mit der Version 2.0 der Standardschnittstelle eCH-0039 – E-Government Schnittstelle für Dossiers und Dokumente (www.ech.ch, in Arbeit) können diverse Leistungs- und Prozessmerkmale übergeben werden. Dies erlaubt den Akteuren, zu jeder Interaktion den übergreifenden Geschäftskontext rasch und zuverlässig zu identifizieren.
 - 11 Die Schweizerische Bundeskanzlei wird im Rahmen des in der E-Government-Strategie priorisierten Vorhabens B 1.03 eine elektronische Dokumentationsinfrastruktur bereitstellen (Reference E-Gov CH).
 - 12 eCH-0075 Dokumentationsmodell zur Geschäftsarchitektur E-Government Schweiz
 - 13 insbesondere mit den Vorhaben B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen (Federführung: Bundeskanzlei) und B1.06 E-Government Architektur Schweiz (Federführung: ISB)
 - 14 Präsentationen anlässlich des E-Government Symposiums 2007 www.egovernment-symposium.ch/egov/files/referate/wissenschaft_schaffroth.pdf www.egovernment-symposium.ch sowie der Generalversammlung eCH 2007 www.ech.ch
 - 15 J. Ross, P. Weill, D. Robertson: Enterprise Architecture As Strategy. Boston 2006
 - 16 K. Lenk: Bürokratieabbau durch E-Government, Bochum 2007. www.egovernmentplattform.de
 - 17 Das Leistungsinventar [eCH-0070] liefert zusammen mit der Leistungs- und Prozessdokumentation die massgeblichen Grundlagen und Ergebnisse zum priorisierten Vorhaben B1.03 Einheitliches Inventar und Referenzdatenbank öffentlicher Leistungen der E-Government Strategie, vgl. www.isb.admin.ch
 - 18 A. Huber: E-Government Schweiz: Wie man mit wenig Aufwand viel Geld sparen kann, in «eGov Präsenz» 2/2007
 - 19 Object Management Group, vgl. www.omg.org. Link auf den Standard Business Process Modeling Notation (BPMN), Version 1.1 (vom Januar 2008) vgl. www.omg.org/spec/BPMN/.
 - 20 Für weitere Informationen siehe www.ch.ch sowie www.ech.ch