

eCH-Begriffe zum Geschäftsprozessmanagement: Aufgaben, Leistungen, Prozesse, Behördengänge etc.

Auszug aus dem Dokument *eCH-0138 Rahmenkonzept zur Beschreibung und Dokumentation von Aufgaben, Leistungen, Prozessen und Zugangsstrukturen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz*

Autor/in

eCH Fachgruppe Geschäftsprozesse

Christelle Desobry, Bundeskanzlei; christelle.desobry@bk.admin.ch

Marc Schaffroth, Informatikstrategieorgan Bund (ISB), marc.schaffroth@isb.admin.ch

Arbeitsdokument

2011-07-28

Inhaltsverzeichnis

eCH-Begriffe zum Geschäftsprozessmanagement: Aufgaben, Leistungen, Prozesse, Behördengänge etc.

1	Grundbegriffe des Geschäftsprozessmanagements	3
1.1	Überblick	3
1.2	Akteure	4
1.2.1	Gesetzgeber.....	4
1.2.2	Leistungsersteller / Leistungserbringer (Behörde/öffentliche Verwaltung).....	4
1.2.3	Leistungsbezüger (Privatpersonen/Unternehmen).....	4
1.3	Gesetze	5
1.4	Aufgaben	5
1.5	Leistungen	6
1.5.1	Öffentliche Leistungen.....	6
1.5.2	Leistungen zu Führungs- und Unterstützungsaufgaben.....	7
1.6	Prozesse	7
1.6.1	„Lokaler“ Prozess	7
1.6.2	„Öffentlicher“ Prozess.....	8
1.6.3	Behördengang.....	9
2	Dokumentationsergebnisse zum Geschäftsprozessmanagement.....	9
2.1	Aufgabengliederungen (Aufgabenlandkarten).....	9
2.2	Leistungsinventar.....	10
2.3	Leistungsarchitektur.....	10
2.4	Prozessdarstellung	11
2.5	Behördengang	12
2.6	Themenkataloge für Privatpersonen und Unternehmen	12

1 Grundbegriffe des Geschäftsprozessmanagements

1.1 Überblick

Die Rechtsstaatlichkeit ist eine Rahmenbedingung des Verwaltungshandelns. Im Unterschied zur Privatwirtschaft leiten sich die staatlichen Aufgaben und die daraus resultierende Verwaltungstätigkeit aus Verfassung und Gesetz ab (Legalitätsprinzip). Der gesellschaftliche Auftrag, d.h. die gesetzlichen Aufgaben werden von der Verwaltung durch die Erbringung von öffentlichen Leistungen wahrgenommen. Die Leistungserstellung erfolgt in Prozessen, zu deren operativen Abwicklung eine Vielzahl von Ressourcen sowie organisatorischen und technischen Infrastrukturen benötigt werden.

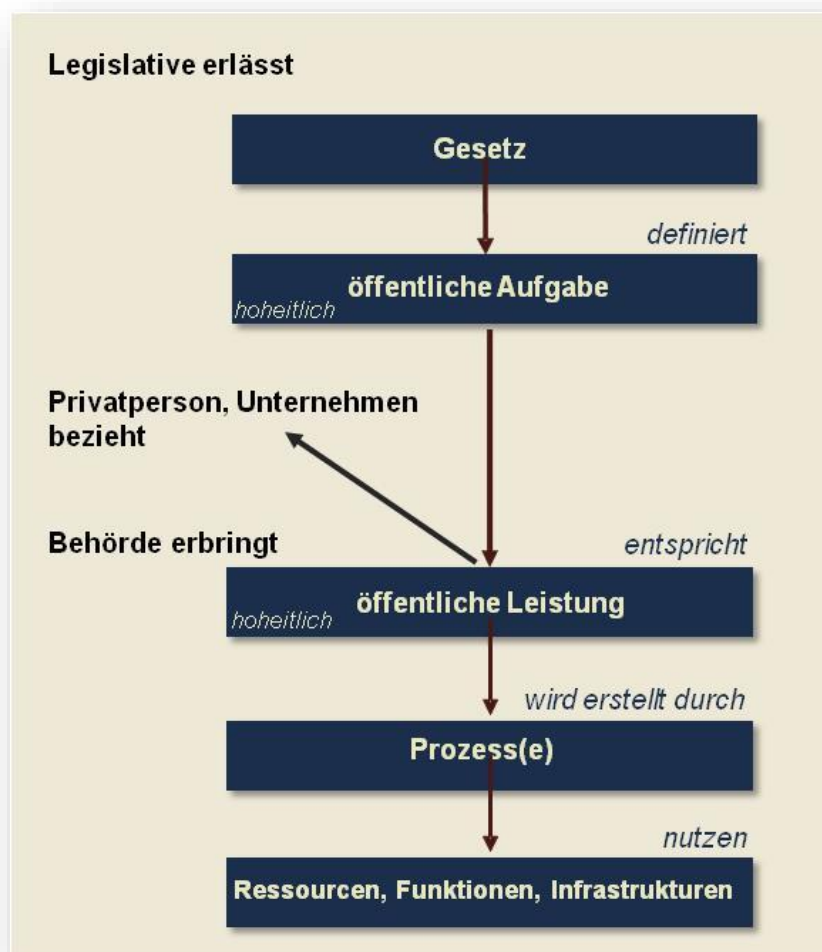


Abb. 1: Rahmenkonzept der Verwaltungstätigkeit nach [WIMMER]

1.2 Akteure

Folgende Akteurgruppen sind auf unterschiedlicher Weise mit staatlichem Handeln befasst (vgl. Abb. 1):

1.2.1 Gesetzgeber

Der Souverän (Legislative), d.h. die wahl- und stimmberechtigten Bürger bzw. die demokratisch-gewählten Volksvertreter im Parlament definieren und erlassen per Gesetz staatliche Aufgaben.

Staatliche Aufgaben werden vom Gesetzgeber somit in einem politischen Aushandlungsprozess bestimmt. Der staatliche Regelungsbedarf in der Gesellschaft wird in Form von öffentlichen Aufgaben über Gesetze erlassen. Der Gesetzgeber will mit diesen Regelungen für die *Gesellschaft als Ganzes*, d.h. im *öffentlichen Interesse*, bestimmte *Wirkungen* erzielen: z.B. sollen durch gezielte Bildungsmassnahmen das Bildungsniveau gesteigert und dadurch u.a. Standortvorteile erzielt, durch Unterstützungs-, Beratungs- und Subventionsangebote die öffentliche Wohlfahrt und damit der soziale Frieden gesichert oder durch gesetzliche Sanktionsdrohungen und Polizeimassnahmen die öffentliche Sicherheit gestärkt werden.

1.2.2 Leistungsersteller / Leistungserbringer (Behörde/öffentliche Verwaltung)

Eine Behörde ist eine Stelle, die hoheitliche Aufgaben durch die Erstellung bzw. Erbringung öffentlicher Leistungen wahrnimmt (die Leistung wird dem Leistungsbezügler gegenüber *erbracht*).

Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit erfordern, dass öffentliche Aufgaben bzw. öffentliche Leistungen eindeutig verantwortlichen Behörden zugeordnet werden können. Nur so kann z.B. ein Bezüger überhaupt seine Ansprüche und Rechte geltend machen (Leistungsanspruch, Anhörungsrecht, Rekursrecht etc.). Das *Zuständigkeitsprinzip* (vgl. Kapitel 6.3) bildet zusammen mit dem *Subsidiaritätsprinzip* (vgl. Kapitel 6.4) eine relevante Grundlage der Behördenorganisation im föderalen Rechtsstaat. Das Legalitätsprinzip macht die Verwaltung zum Monoplanbieter öffentlicher Leistungen.

1.2.3 Leistungsbezüger (Privatpersonen/Unternehmen)

Bezüger bzw. Adressaten öffentlicher Leistungen sind natürliche oder juristische Personen, welche aufgrund gesetzlich sanktionierter Rechte und Pflichten öffentliche Leistung beziehen können *oder* müssen.

Die Anwendung der „Kundenmetapher“ auf Bezüger öffentlicher Leistungen ist somit nur bedingt richtig und zweckmässig: Bei vielen öffentlichen Leistungen bleiben die Bezüger „Zwangsbezüger“ – d.h. der Leistungsbezug ist unter Androhung rechtlicher Sanktionen vorgeschrieben: ¹ Weder kann ein Haus ohne Baubewilligung erstellt werden, noch können Eltern frei darüber entscheiden, ob sie ihre schulpflichtigen Kinder in die Schule schicken wollen oder nicht. Privatpersonen und Unternehmen dürfen als „Kunden“ der öffentlichen Ver-

¹ Der staatliche Gesetzesvollzug ist darauf ausgerichtet, gesellschaftliche Wirkungen zu erzielen. Umfang und Inhalt öffentlicher Aufgaben und Leistungen nehmen daher nicht zwingend Rücksicht auf individuelle Ansprüche einzelner Leistungsbezüger.

waltung allerdings Transparenz, kompetente Ansprechpartner, einfache Abläufe, rasche und zuverlässige Auffindbarkeit der benötigten Leistungen etc. erwarten. Zwangsbezug von öffentlichen Leistungen und Abbau von bürokratischen Hürden bzw. Dienstleistungsorientierung schliessen sich in keiner Weise aus.

1.3 Gesetze

Öffentliche Aufgaben werden durch die Legislative im Rahmen eines politischen Aushandlungsprozesses beschlossen und schliesslich per Gesetz erlassen. Dabei gilt in strikter Weise das *Legalitätsprinzip*: Die Verwaltung handelt ausschliesslich auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz (vgl. Kapitel 6.2). Mit dem Legalitätsprinzip fest verknüpft ist das *Zuständigkeitsprinzip*: Aufgaben und Leistungen werden nach gesetzlicher Massgabe exklusiv zuständigen Stellen zugewiesen, welche dann auch für die ordnungsgemässe Ausführung verantwortlichen gemacht werden können.

Den Bürgern erwachsen aus den Gesetzen zwar vielfältige Pflichten; gleichzeitig können aber auch individuelle und kollektive Rechte beansprucht bzw. eingefordert werden. Die Behörde und die ihr unterstellte Verwaltung sind als Vollzugsorgane für die gesetzeskonforme Umsetzung der von der Politik qua Gesetz vorgegebenen öffentlichen Aufgaben zuständig.

1.4 Aufgaben

Die Einordnung einer Aufgabe als *öffentliche* Aufgabe obliegt im demokratischen Rechtsstaat der *Legislative*. Diese bestimmt also, welche staatlichen Aufgaben einem öffentlichen Interesse entsprechen.

Gesetze definieren den Aufgabenrahmen des Staates und bestimmen den Vollzug durch die öffentliche Verwaltung. Öffentliche Aufgaben sind somit durch Verfassung und Gesetz vorgegeben und werden von der Verwaltung durch entsprechende Leistungen erfüllt. Öffentlichen Aufgaben bezeichnen das „Kerngeschäft“ der Verwaltung („Kernaufgaben“).

Öffentliche Aufgaben sind nach dem Subsidiaritätsprinzip² auf die Ebenen *Bund*, *Kantone* und *Gemeinden* verteilt: Es besteht eine hoheitliche Aufgabenteilung.

Unter den Bezeichnungen *Führungsaufgaben* und *Unterstützungsaufgaben* können Aufgabenbereiche zusammengefasst werden, die zur Erfüllung der Kernaufgaben (= „öffentlichen Aufgaben“) der Verwaltung erforderlich sind.

² Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden staatliche Aufgaben soweit als möglich und zweckmässig auf regionale bzw. lokale Glieder (Kantone bzw. Gemeinden) übertragen.

1.5 Leistungen

In der allgemeinen Bedeutung stellt eine *Leistung* das *Ergebnis (Produkt) eines Prozesses* dar. Eine Leistung kann einerseits von einer organisationsinternen oder -externen Stelle erstellt und andererseits an einen internen oder externen Bezüger abgegeben werden. Gegenüber dem Leistungsbezüger tritt die abgebende Stelle als *Leistungserbringer* auf.

1.5.1 Öffentliche Leistungen

Leistungen, welche zu gesetzlich vorgegebenen, d.h. öffentlichen Aufgaben erbracht werden, werden nachfolgend als öffentliche Leistungen bezeichnet. Im Unterschied zu Marktleistungen besteht bei öffentlichen Leistungen somit ein staatliches (hoheitliches) Monopol und u.U. auch ein Bezugszwang. Öffentliche Leistungen sind somit nicht durch Marktleistungen privater Anbieter ersetzbar. Für die gesetzeskonforme Erbringung einer bestimmten öffentlichen Leistung ist zudem genau eine definierte Stelle befugt (Zuständigkeitsprinzip).

Entsprechend den drei in der *E-Government-Strategie Schweiz* [STRATEGIE] formulierten Zielen: betrifft der Standard [eCH-0073] überwiegend diejenigen *Typen öffentlicher Leistungen*, die den Bezügergruppen „Privatpersonen“ und „Unternehmen“ (natürliche und juristische Personen) vermehrt elektronisch anzubieten sind.

Insbesondere sind dies

- *Informationsleistungen*
- *Verwaltungsentscheide* sowie
- *Leistungen in Zusammenhang mit der Führung von amtlichen Registern*³

Eine Vielzahl staatlicher Leistungen ist direkt an die *Erfüllung von Pflichten* des Leistungsbezügers gebunden oder muss von diesem als *Zwangsleistungen* entgegengenommen werden.⁴

³ Es sind dies im Einzelnen:

- Leistungen zu *Informationspflichten* der Behörden (z.B. Bereitstellung von Statistiken, Informationen zu Gesundheitsvorsorge etc.);
- Leistungen in Zusammenhang mit *individuell auszuübenden Meldepflichten* von Einzelpersonen und Unternehmen. Zum Beispiel sind bei einer Zivilstandsänderung oder einer Unternehmensgründung Änderungen in den entsprechenden amtlichen Registern erforderlich (Registerführung und Bescheinigungen als öffentliche Leistungen);
- Leistungen in Zusammenhang mit *individuell auszuübenden Erklärungspflichten* von Privatpersonen und Unternehmen (z.B. Prüfung und Entscheid zu den eingereichten Steuererklärungen);
- Leistungen zur Prüfung und Genehmigung von *individuell gestellten Ausübungs- oder Mittelansprüchen* (Bewilligungs-, Antrags- und Förderverfahren wie z.B. Baubewilligung, Wirtepatent, AHV-/IV-Bezüge etc.).

⁴ Staatliches Handeln ist darauf ausgerichtet, gesellschaftliche Wirkungen zu erzielen. Umfang und Inhalt öffentlicher Aufgaben und Leistungen werden politisch ausgehandelt und beschlossen und nehmen daher auch nicht zwingend Rücksicht auf individuelle Ansprüche einzelner Leistungsbezüger.

1.5.2 Leistungen zu Führungs- und Unterstützungsaufgaben

Ähnlich wie bei der Privatwirtschaft dienen Leistungen zu betrieblichen **Führungsaufgaben der Koordination (Planung, Diagnose, Steuerung) des Kerngeschäfts. Gleiches gilt für Leistungen zu Unterstützungsaufgaben:** Die vom Kerngeschäfts benötigten Ressourcen (Personen, Sachmittel, Informationen, Finanzen) sind so bereit zu stellen, dass dieses reibungslos ablaufen kann (vgl. [FISCHERMANNNS], S.100).

1.6 Prozesse

Die allgemeine Prozessdefinition nach [FISCHERMANNNS], S.100⁵ lautet:

„Ein Prozess ist eine Struktur, deren einzelnen Elemente (Aktivitäten, ausführende Stellen, Sachmittel, Informationen etc.) durch sachlich-logische Folgebeziehungen verbunden sind. Ein Prozess hat ein definiertes Startereignis und Endereignis. Das Ergebnis („Output“) eines Prozesses ist eine Leistung (oder Produkt) für einen internen oder externen Kunden bzw. Kundenprozess.“

Für das Verständnis vernetzter Formen der Zusammenarbeit ist weiter eine Differenzierung in verschiedene Prozessperspektiven sowie Steuerungs- und Zuständigkeitsebenen erforderlich. Abhängig von den Interessenlagen der Akteure sind folgende Sichtweisen auf Verwaltungsprozesse zweckmässig:

- die organisationsbezogene Sicht einer Verwaltungseinheit auf die Prozesse im eigenen Zuständigkeitsbereich („lokale“ Prozesse);
- die organisationsübergreifende Sicht, welche auf die Steuerung bzw. Zusammenarbeit der verschiedenen selbständiger Akteure im Verwaltungsverfahren gerichtet ist („öffentlicher“ Prozess);
- die Sicht des Leistungsbezügers auf den „Behördengang“, d.h. auf die im Rahmen des Verfahrens dem „Kunden“ vorgeschriebenen und daher auszuführenden Interaktionen mit den Verwaltungsstellen.
- die Sicht des Leistungsbezügers („Kunden“) auf seinen eigenen Prozess („Kundenprozess“), aus dem heraus er punktuell mit den Behörden interagieren muss (z.B. bei einem Bauprojekt).

Diese Sichten können in Form einer „Prozessarchitektur“ verbunden werden. So kann ein gemeinsames Verständnis des Zusammenspiels von verschiedenen „lokalen“ Prozessen in einem gemeinsamen Verfahren unter dem Aspekt der übergreifenden Steuerung und Kooperation („öffentlicher Prozess“) hergestellt werden.

1.6.1 „Lokaler“ Prozess

Aus naheliegenden Motiven kümmern sich Verwaltungsstellen im Rahmen des Geschäftsprozessmanagements vorrangig um ein adäquates Verständnis und Management ihrer eigenen „lokalen“ Prozesse (organisatorische Innensicht auf Prozesse). **Die „interne“, organi-**

⁵ Die Definition aus *G. Fischermanns: Praxishandbuch Prozessmanagement, 2010 Giessen* wurde leicht angepasst.

sationsbezogene Sicht widerspiegelt „lokal“ bestimmten Bedürfnisse nach einer sowohl strategischen Ausrichtung als auch fachlichen Beherrschung der Prozesse im eigenen Zuständigkeitsbereich.

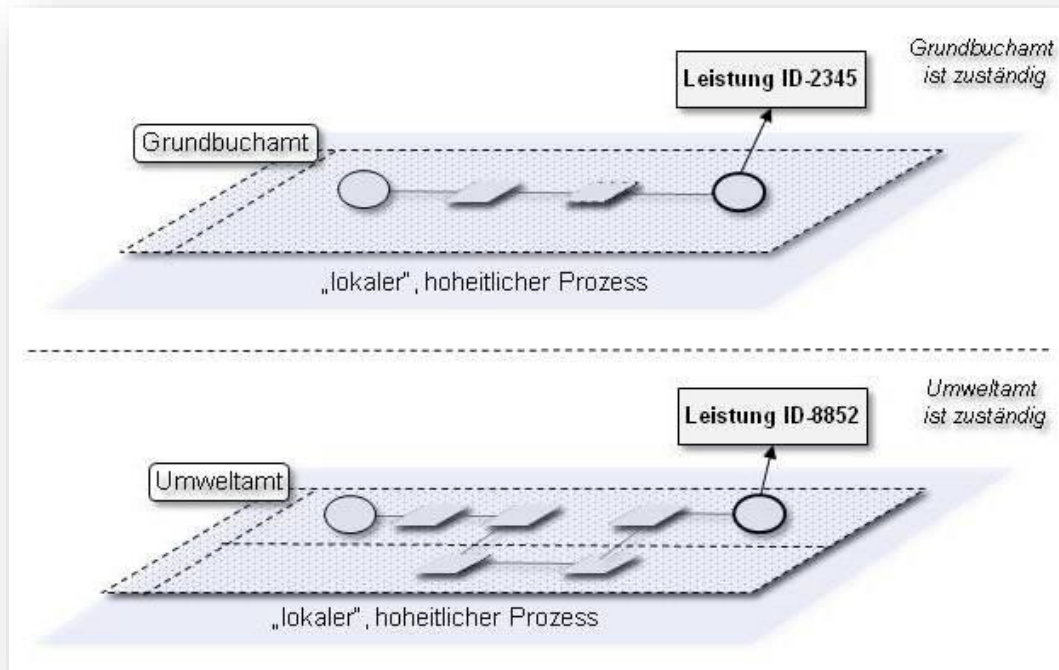


Abb.2: Organisationsbezogene Sicht auf Leistungen und Prozesse

1.6.2 „Öffentlicher“ Prozess

Organisatorische Interoperabilität setzt bei den Akteuren eine gemeinsam getragene und vereinbarte „Aussensicht“, d.h. ein gemeinsames Verständnis des verwaltungsübergreifenden Zusammenspiels von Leistungen und Prozessen voraus. Prozessintegration verlangt auch nach einer verwaltungsübergreifenden Standardisierung, Harmonisierung und Integration von leistungs- bzw. prozessbezogenen Informationen (Daten). **In der Aussensicht („öffentlicher Prozess“) brauchen jedoch nur diejenigen Leistungselemente, Abläufe, Bearbeitungsübergänge, Beteiligten etc. fachlich transparent gemacht zu werden, die für die geregelte und koordinierte Zusammenarbeit benötigt werden.** Die „lokalen“ Prozesse sind hiervon kaum betroffen.

- **In Übereinstimmung mit dem Standard *Business Process Model and Notation (BPMN)*⁶ (vgl. [eCH-0140]) wird für die Darstellung von kooperativen Abläufen der Ausdruck „öffentlicher Prozess“ verwendet.**

Aus der Sicht der kooperativen Leistungserstellung stellen die „lokalen“ Produktionsprozesse „black boxes“ dar. Tatsächlich besteht keine sachliche Notwendigkeit „von aussen“ her auf

⁶ Vgl. dazu *Object Management Group*, www.omg.org. Link zum Standard *Business Process Modeling Notation* (vor Version 2.:= *Business Process Modeling Notation (BPMN)*): www.omg.org/spec/BPMN/ sowie http://de.wikipedia.org/wiki/Business_Process_Modeling_Notation.

das „lokale“ Prozessgeschehen einzuwirken – aufgrund der hoheitlich verankerten Zuständigkeiten ist dies faktisch auch verwehrt.

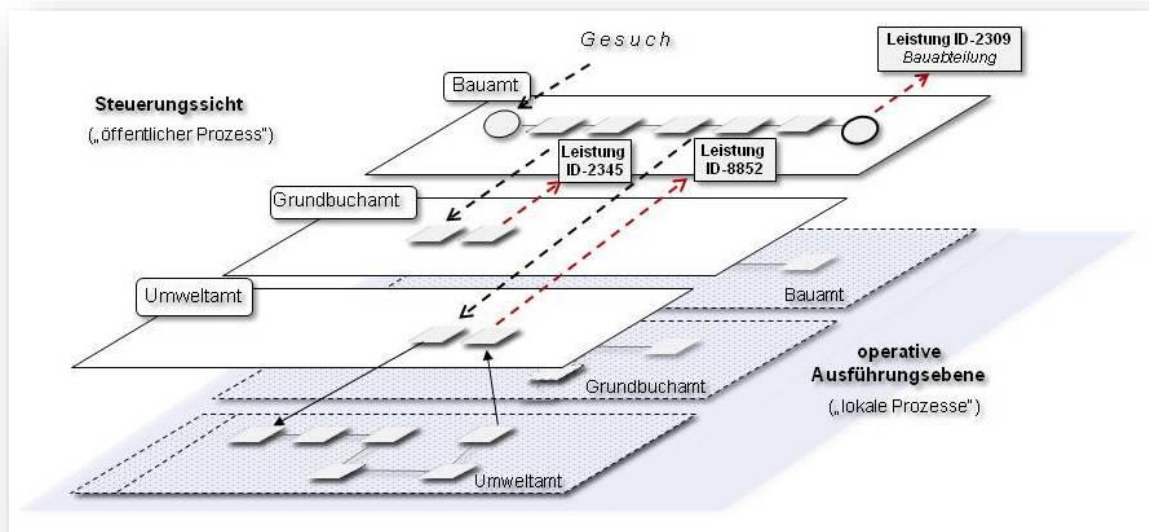


Abb.3: Der „öffentliche“ Prozess beschreibt aus einer gemeinsamen Steuerungsperspektive das Zusammenspiel der „lokalen“ Akteure bei der kooperativen Leistungserstellung

1.6.3 Behördengang

Der „Behördengang“ umfasst - dargestellt aus der Perspektive des Leistungsbezügers - alle für den Bezug einer öffentlichen Leistung erforderlichen bzw. von ihm erwarteten Aktivitäten und Verfahrensschritte. Der Behördengang widerspiegelt also die Sicht des Leistungsbezügers auf das Verwaltungsverfahren.

Es entspricht einer allgemeinen Anforderung an E-Government-Programme, dass für die Erzielung von mehr Kundenfreundlichkeit Leistungszugänge bzw. Bezugswege aus der Optik der Kunden zu gestalten sind.

2 Dokumentationsergebnisse zum Geschäftsprozessmanagement

2.1 Aufgabengliederungen (Aufgabenlandkarten)

Aufgabengliederungen eignen sich gut für die fachliche Gruppierung und Zuordnung von Leistungen. Eine Aufgabengliederung kann für unterschiedliche Sichtweisen und Zwecke erstellt und eingesetzt werden, z.B. für die Erstellung von aggregierten Aufgabenübersichten der Schweizer Behörden bzw. der hoheitlichen Ebenen „Bund“, „Kantone“, „Gemeinden“ (vgl. nachfolgendes Beispiel).

Organisationsbezogene Aufgabenlandkarten (z.B. für ein einzelnes Amt) dienen sowohl der besseren Übersicht des Vollzugsauftrags und stellen weiter eine gute fachliche Grundlage zur Gliederung von Leistungen und Prozessen in einer „Geschäftslandkarte“ dar.

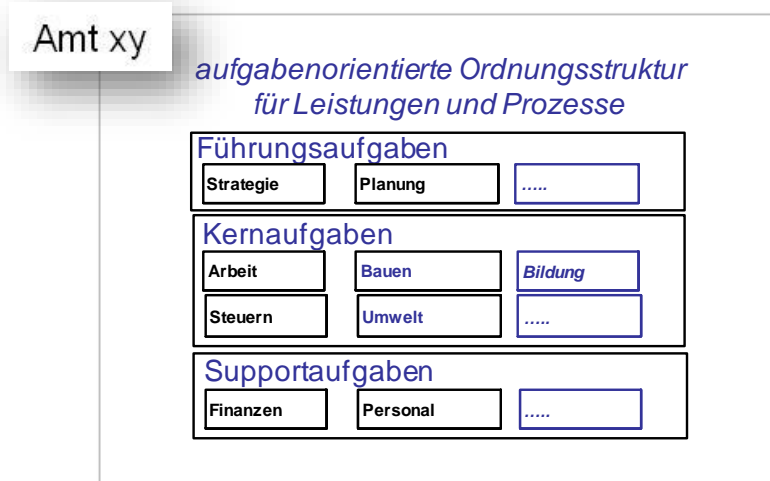


Abb. 4: Die Aufgabenlandkarte („Geschäftslandkarte“) einer einzelnen Behörde ist nach Führungs-, Kern- und Supportaufgaben gegliedert

2.2 Leistungsinventar

Öffentliche Leistungen, d.h. die Ergebnisse (Produkte) des Verwaltungshandelns, müssen im Rahmen der verwaltungsübergreifenden Kooperation von den beteiligten Partnern eindeutig identifiziert werden können. Öffentliche Leistungen sind somit in einem schweizweiten Leistungsinventar zu dokumentieren und zu pflegen (vgl. dazu [eCH-0070]). Der geregelte Austausch definierter Leistungen kann dadurch zu einem tragenden Element der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit werden.

Leistungsinventar	
274	Todesurkunde - ausstellen
275	Todesurkunde CIEC - ausstellen
276	Bestimmung der Bestattungsart erfassen

Abb.6: Auszug aus einem Leistungsinventar

2.3 Leistungsarchitektur

Die gesetzlich vorgegebene Form der **verwaltungsübergreifenden Vernetzung von Leistungen z.B. im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens kann in Form von so genannten Leistungsarchitekturen dargestellt werden** (vgl. dazu die Leistungsarchitektur

des Baubewilligungsverfahrens in [eCH-0126], *Anhang II: Leistungsarchitekturen dokumentieren und nutzen*).

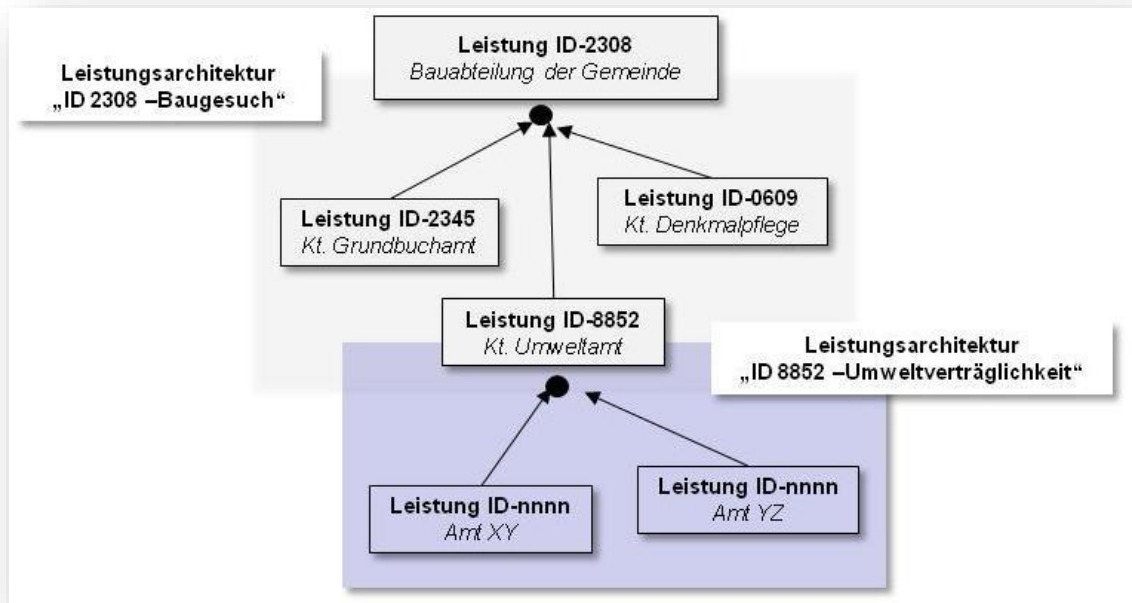


Abb. 7: Beispiel für Leistungsarchitektur zu einer Baubewilligung

2.4 Prozessdarstellung

Zur fachlichen Darstellung von Geschäftsabläufen erweist sich die grafische Prozessdarstellung gemäss dem produktneutralen Notationsstandard *Business Process Model And Notation (BPMN)* als sehr nützlich und zweckmässig (vgl. [eCH-0140]).

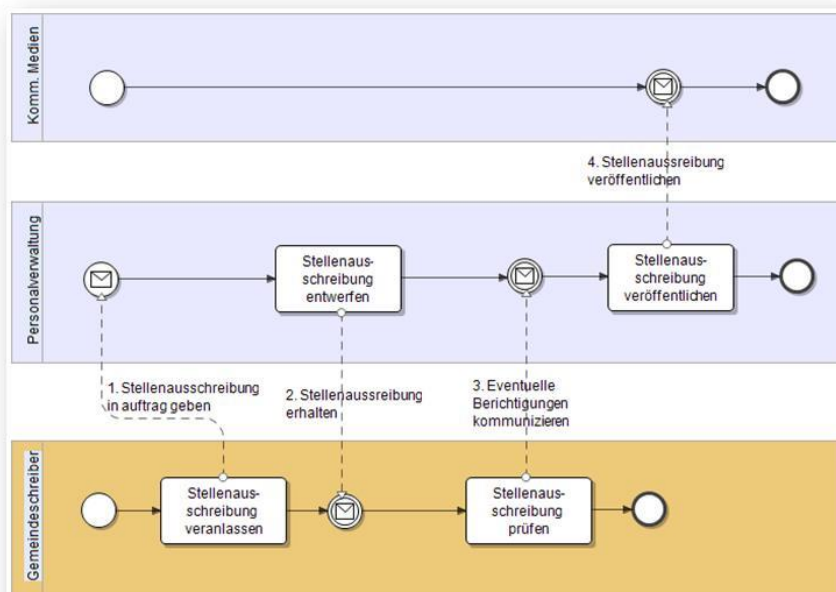


Abb. 8: Grafische Prozessdarstellung nach BPMN (Sicht der kooperierenden Partner im „öffentlichen“ Prozess)

2.5 Behördengang

Ein Behördengang umfasst aus der Leistungsbezügerperspektive alle Aktivitäten und Verfahrensschritte, die zum Bezug einer öffentlichen Leistung erforderlich sind. Die standardisierte d.h. Schritt-für-Schritt-Beschreibung des Ablaufs eines Behördengangs dient der einfachen Abwicklung des Leistungsbezugs und erfolgt auf der Basis von standardisierten Merkmalen (Eigenschaften oder Attribute, z.B. Titel des Behördenganges usw.).

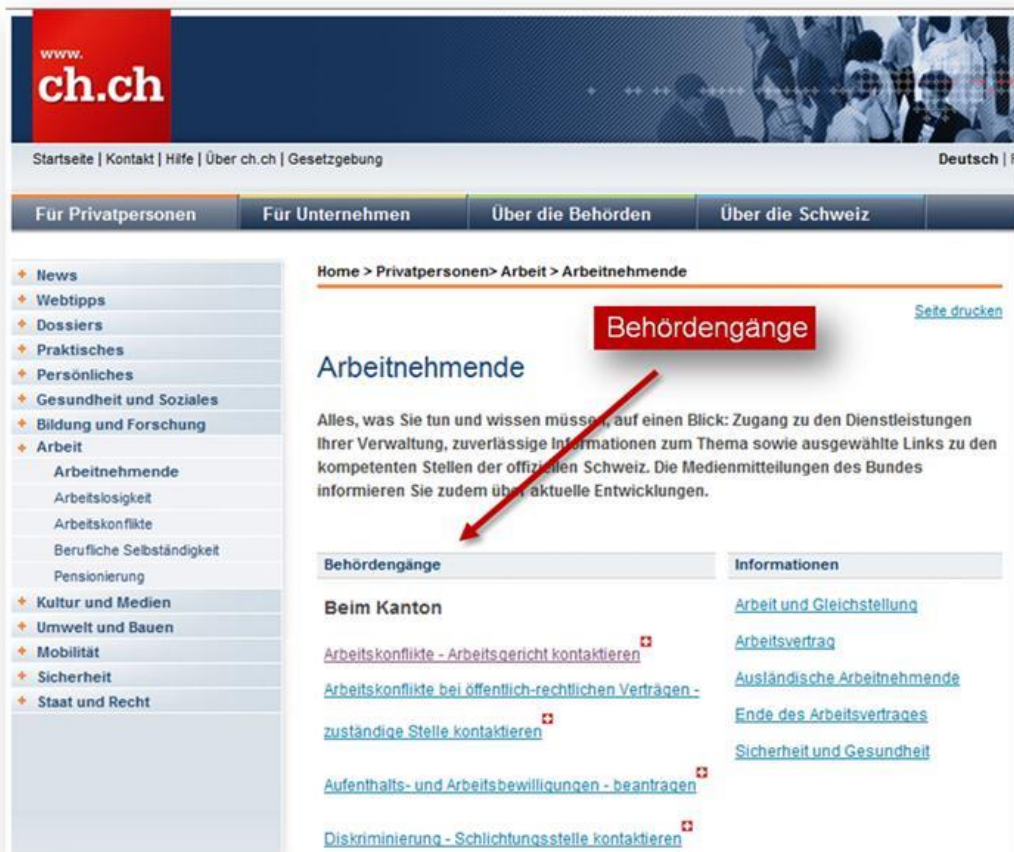


Abb.9: Verweis auf Behördengänge im Schweizer Portal www.ch.ch

2.6 Themenkataloge für Privatpersonen und Unternehmen

Die Leistungen der öffentlichen Verwaltung der Schweiz können mittels *Themenkatalogen* für Privatpersonen bzw. Unternehmen gemäss dem jeweiligen Kundenanliegen, d.h. nach *Lebenslagen* (z.B. Umzug, Heirat, Geburt, Tod) bzw. *Geschäftssituationen* (z.B. Unternehmensgründung, Mehrwertsteuer) gegliedert werden. Vgl. dazu

Das Schweizer Portal www.ch.ch sowie verschiedene kantonale und Gemeindeportale liefern gute Umsetzungsbeispiele für Themenkataloge (vgl. auch [LEITFADEN]).