

# Konkretisierung eines BPM-Ökosystems der Öffentlichen Verwaltung in der Schweiz

Konrad Walser

E-Government-Institut  
Berner Fachhochschule – Fachbereich Wirtschaft  
Morgartenstrasse 2a/Postfach 305  
CH-3000 Bern 22  
konrad.walser@bfh.ch

**Abstract:** Im Beitrag werden auf Basis früherer Darstellungen Weiterungen des BPM-Ökosystems der Öffentlichen Verwaltung (ÖV) in der Schweiz dargestellt, die sich in den letzten Jahren ergeben haben. Im Wesentlichen geht es dabei u.a. um die nachfolgend erwähnten eCH-Hilfsmittel und -Standards, die sich derzeit in Entwicklung befinden und bald in die Vernehmlassung gehen: eCH-0143 Organisationshandbuch, eCH-0158 BPM-Modellierungskonventionen, eCH-0152 BPM-Reifegradmodell, Kurz-/Neufassung eCH-0126 Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz, eCH-0145 Aufgabenlandkarte. Ferner geht es dabei um verschiedene Community-Plattformen, welche bereits bestehen oder in Entwicklung sind und wohl stärker zu koordinieren sind: Priorisiertes E-Government-Vorhaben B1.13 zum Aufbau einer Prozessaustauschplattform B1.13, physische Austauschplattform BPM@ÖV201X-Konferenz, die ab 2013 jährlich stattfindet. Anhand der folgenden theoretischen Grundlagen, d.h. Evidenzbasierung, Design-Science-Ansatz, Method Engineering und Wahrheitstheorien, werden Elemente des BPM-Ökosystems validiert und es werden deren Beziehungen analysiert. Überdies wird das implizit sich entwickelnde BPM-Ökosystem dargestellt explizit gemacht. Anknüpfungspunkte für eine erfolgreichere Implementierung des BPM in der ÖV der Schweiz bietet etwa HRM2, der neue Rechnungslegungsansatz.

**Keywords:** BPM, BPM-Organisationshandbuch, BPM-Reifegradmodell Eden, BPM-Modellierungskonventionen, HRM2, Evidenzbasierung, Design Science, Method Engineering sowie Wahrheitstheorien.

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung

Dieser Beitrag nimmt Bezug auf frühere Beiträge ([WSB10], [WS11]) in denen die Konkretisierung eines BPM-Ökosystems der Öffentlichen Verwaltung (ÖV) Schweiz dargestellt wird. Der vorliegende Beitrag geht dabei einen Schritt weiter und konkretisiert modellhaft das entsprechende BPM-Ökosystem an sich und untersucht theoriebasiert dessen aktuell implizite Konzeption. Dabei handelt es sich um eine Untersuchung im Nachhinein und nicht um eine Konzeption zum Voraus. Verwaltungen präsentieren sich typischerweise als miteinander zusammenarbeitende und somit kollaborative (prozessorientierte) Institutionen oder Elemente eines Staates (Verbundsystem), deren horizontale, vertikale und interoperable interne und externe Zusammenarbeit über Aufgabenverteilungen geregelt ist ([LSSS10], S. 32 ff.). Die Kollaboration macht an den Grenzen der Verwaltung nicht halt. Die Verwaltung kann einerseits als von den Lieferanten bis zu den Kunden der Verwaltung reichende Leistungsverwaltung verstanden werden. Die Verwaltung kann andererseits als politische Verwaltung verstanden werden, in welcher in intensivem Dialog mit Stakeholdern Politiken entwickelt, beschlossen, verworfen, implementiert, evaluiert, terminiert werden [W112]. Überdies stehen Verwaltungen als Teil der Exekutive in intensiven Austauschbeziehungen auch zu Legislativen und Judikativen. Zusammenarbeit erfolgt in allen geschilderten Domänen typischerweise über drei oder mehr föderale Ebenen (Vgl. [Li05]; Föderalismusprinzip). Die Arbeitsteilung (Subsidiaritätsprinzip [Li05]) determiniert die Arbeit in den Verwaltungseinheiten und die erforderliche Integration zwischen den Verwaltungseinheiten bei verwaltungsübergreifender Zusammenarbeit. Verwaltungsaufgaben sind gesetzlich determiniert. Gesetze wiederum basieren auf Verfassungen. In den Verfassungen wird auch das angesprochene Subsidiaritätsprinzip in seiner länder- oder staatspezifischen Ausprägung konkretisiert [Li05]. Das Thema Geschäftsprozessmanagement ist heute in Verwaltungen ein sowohl theoretisch wie praktisch diskutiertes Thema ([AIP10], [BAT09], [Be03], [BEK10], [BS10], [GH10], [Ha05], [LMK10], [WSB10], [WT03]), auch etwa im Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz ([AWL12], [AWL13]). Dies beruht auf der zunehmenden Durchdringung des Verwaltungshandelns mit Informationstechnologie und der damit verbundenen Vernetzung ([Sc08], [SP06]). In der Schweiz entwickelte sich ausgehend von der Gründung von eCH (Verein zur Förderung von E-Government-Standards: [www.ech.ch](http://www.ech.ch)) auch eine Standardisierungs-Fachgruppe zum Geschäftsprozessmanagement (eCH-Fachgruppe GPM). Ausgehend von der Leitung der Fachgruppe, die beim Informatiksteuerungsorgan des Bundes angesiedelt ist, ausgehend auch von der Zusammensetzung der Fachgruppe aus BPM-Beratern, -Werkzeuganbietern, -Verwaltungspraktikern und Mitgliedern von Hochschulen verläuft die Diskussion aktuell dahingehend, dass die bereits bestehenden Hilfsmittel und Standards zum BPM systematisch weiter entwickelt und ergänzt werden. Dabei konnte ein Bedarf in Richtung Maturitätsmodell, Organisationshandbuch und Modellierungskonventionen festgestellt werden. Ebenfalls steht immer wieder die Frage im Vordergrund, wie mit den entwickelten

Hilfsmitteln, Werkzeugen und Standards die Bildung einer BPM-Community in der Schweiz unterstützt werden kann, um dem BPM-Thema in der Verwaltung zum Durchbruch zu verhelfen. Ein erster Wurf und Prototyp einer Community- und Austauschplattform zum BPM-Thema scheiterte (<http://www.ech-bpm.ch/de>). Nun ist ein zweiter Anlauf im Gang. Dabei handelt es sich um den Aufbau der Prozessaustauschplattform mit Community-Building-Funktion, das priorisierte Vorhaben B1.13 von E-Government Schweiz [eCHOJ]. Als physische Plattform für den Austausch in der Community entwickelt und etabliert sich aktuell eine Konferenz zum Thema BPM (BPM@ÖV201X), welche die Gelegenheit bietet, sich vor Ort über die neusten BPM-Entwicklungen der ÖV im In- und Ausland in Kenntnis zu setzen und auszutauschen. Die Ausgabe 2013 bot eCH-Arbeitsgruppen eine Plattform zur Vorstellung von deren Arbeiten (Vgl. zum Programm und zu den Vorträgen der BPM@ÖV2013 folgende Links. Anwendertag: [www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/veranstaltungen/bpmoev2013\\_anwen\\_dertag.html](http://www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/veranstaltungen/bpmoev2013_anwen_dertag.html) mit eCH-Fachgruppenbeteiligung; vgl. zum International Day mit wissenschaftlichem Track: [www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/veranstaltungen/bpmoev2013\\_wissenschaftliche\\_konferenz.html](http://www.wirtschaft.bfh.ch/de/forschung/veranstaltungen/bpmoev2013_wissenschaftliche_konferenz.html)). Eine Herausforderung für die Zukunft betrifft die Frage, in welcher Form sich das Prozessmanagement der ÖV weiter entwickelt oder gar einen Durchbruch erreicht. Es scheint, wie wenn die New Public Management Initiativen der Vergangenheit nicht zur erhofften Veränderung von funktional gegliederten Verwaltungsorganisationen in Richtung leistungsorientierter Verwaltungswertschöpfungseinheiten geführt haben [OA11]. Zu stark ist die Tendenz in der ÖV, an der traditionellen „siloorientierten“ Zuständigkeit festzuhalten. Auch im Nachgang zum New Public Management und im Rahmen der E-Government-Aktivitäten ist ebenfalls keine breite Umsetzung von Prozessorientierungen und -implementierungen in der ÖV der Schweiz zu beobachten. Das Postulat würde hier lauten: Ausrichtung der ÖV an Kundenanliegen.

## **1.2 Zielsetzung**

Im vorliegenden Beitrag erfolgt ergänzend zu [WS11] eine kurze inhaltliche Darstellung der aktuell in Entwicklung befindlichen eCH-BPM-Standards und -Hilfsmittel. Ebenfalls wird deren Entwicklungsstatus thematisiert. Ferner erfolgt im vorliegenden Beitrag eine Darstellung der Entwicklungen der BPM-Community und entsprechender physischer und virtueller Plattformen.

## **1.3 Theoriebasierte Erklärung des eCH-BPM-Ökosystems**

Die Fachgruppe eCH für das Prozessmanagement stellt eine Expertengruppe dar, welche im Sinne des Prinzips PPP oder Public-Private-Partnership funktioniert. Die Fachgruppe ist aktuell Schirmorganisation mehrerer Arbeitsgruppen, die sich mit der konkreten Arbeit an Standards beschäftigen. Dabei stellen Experten von Anbietern, Beratern, Verwaltungsmitarbeitern und Hochschulbeteiligten die Community dar, in welcher einerseits Entwicklungen von Artefakten wie Standards und Hilfsmittel sowie deren Diskussion und Vorverabschiedung zuhanden öffentlicher Vernehmlassungen erfolgen. Die Gremien von eCH erhalten eine weitere Möglichkeit zu reviewen und

last but not least erfolgt eine große Vernehmlassung innerhalb der gesamten eCH-Community (Vgl. zum eCH-Vorgehen der Standardisierung eCH-0001 eCH-Standardisierungsprozess: [www.ech.ch](http://www.ech.ch)). Aus methodisch-wissenschaftlicher Sicht gelangt im Rahmen der entsprechenden Standardisierungen ein Mix aus folgenden theoretischen Ansätzen zum Einsatz: Evidenzbasierung ([GP10], [PBG12]), Design Science Ansatz/Method Engineering ([HMP04], [PTR07]) und Wahrheitstheorien ([Fr07], [La07]). Dieser Beitrag untersucht u.a. anhand eines BPM-Ökosystems die Beziehungen der verschiedenen Stakeholder darin und untersucht das Modell ausgehend von den erwähnten Theorieansätzen. Im Folgenden wird vertiefter auf die Zusammenhänge zwischen wissenschaftlich-theoretischen Konstrukten und deren Anwendbarkeit im BPM-Ökosystem eingegangen.

## **2 Wissenschaftliche Fundierung zu den Elementenzusammenhängen im BPM-Ökosystem Öffentliche Verwaltung Schweiz**

### **2.1 Wahrheitstheorien und Begründungsverfahren**

Es stellt sich somit die grundlegende Frage: Wie lautet die Begründung für die Bildung und Entwicklung des BPM-Ökosystems für die ÖV Schweiz. Eine Position in Anlehnung an diejenige von [Fr07] lautet wie folgt: Konstruktionsorientierte Forschung sollte eine überzeugende wissenschaftstheoretische Fundierung vorweisen, was eine Betonung der zentralen Merkmale wissenschaftlicher Forschung – Abstraktion, Originalität und Begründung – empfiehlt. Die Begründung von Forschungsergebnissen stellt dabei eine besondere Herausforderung dar. Erstens: Eine umfassende Begründung etwa durch einen formalen Beweis oder durch eine empirisch bestätigte gehaltvolle Theorie wird i.d.R. keine Option sein. Zweitens: Deshalb bleibt nur die Möglichkeit, alle Annahmen, die dem Entwurf einer Konstruktion zugrunde liegen, explizit zu machen (Transparenz). Dazu gehören Annahmen, die Anforderungen, Entwurfsentscheidungen wie auch die Evaluation betreffen. Für jede Annahme ist dann die bestmögliche nachvollziehbare Begründung anzustreben. Ausgehend von dieser ersten Überlegung stellt sich die Frage nach einem angemessenen Begründungsverfahren oder zu einer Rechtfertigung der Gültigkeit. Hier bieten sich drei unterschiedliche Ansätze an: Korrespondenztheorie, Kohärenztheorie sowie Konsens-theorie ([Fr07], [La07]).

#### **2.1.1 Korrespondenztheorie**

Ausgehend von der Korrespondenztheorie lassen sich folgende Kriterien für die Rechtfertigung der Gültigkeit anführen: Übereinstimmung mit der (wahrgenommenen) Realität bzw. Erfahrung, Empirische Bestätigung, Nachweis der erfolgreichen Umsetzung oder Implementierung in der Praxis z.B. anhand von Case Studies, Evidenzbasierte Forschung. Eine Wertung sieht ausgehend vom Begründungszusammenhang BPM-Ökosystem wie folgt aus. Eine Übereinstimmung mit der Realität kann dadurch sichergestellt werden, dass sich die eCH-Fachgruppe GPM aus

verschiedensten Personen mit den folgenden Erfahrungen zusammensetzt: BPM-Forschungs-, -Schulungs-, -Beratungs- oder -Umsetzungserfahrung. Diese unterschiedlichen Perspektiven fließen in die eCH-Fach- und -Arbeitsgruppen sowie deren Arbeit an Artefakten (Standards und Hilfsmittel) ein. Eine empirische Bestätigung ergibt sich wie folgt: Es ist noch unsicher, ob das BPM in der ÖV einen effektiven Durchbruch erreicht, indes erfahren die Standards z.B. bei Anbietern und Beratern zunehmend Beachtung. Der Nachweis der erfolgreichen Umsetzung oder Implementierung in der Praxis kann analog zum Design-Science-Ansatz durch Präsentationen an Konferenzen und Veranstaltungen bestätigt werden. Dies erfolgt sowohl für die Standard-Dokumente von eCH sowie für deren Anwendung (vgl. Hinweise zu BPM@ÖV-2013weiter oben).

### **2.1.2 Kohärenztheorie**

Ausgehend von der Kohärenztheorie lassen sich folgende Kriterien für die Rechtfertigung der Gültigkeit anführen: Erforderlich ist eine Stimmigkeit der Standardisierungsergebnisse im Kontext bestehender Konzepte oder Theorien. Es ist eine widerspruchsfreie Einbettung in anerkanntes Wissen (zum BPM und dessen Organisation) zu bewerkstelligen. Die Stimmigkeit mit bzw. die Verwendung von bestehenden Konzepten (z.B. aus der Verwaltungswissenschaft) ist erforderlich. Eine Wertung erfolgt ausgehend vom in Entwicklung befindlichen BPM-Ökosystem der ÖV. Es ist eine Stimmigkeit bezüglich bestehender Konzepte oder Theorien erforderlich. Anzumerken ist, dass eine konzeptionelle Grundlage in Form eines umfassenden Verwaltungsprozess-Referenzprozessmodells (etwa analog zu [W112]) fehlt. Jedoch existieren partielle Architekturreferenzmodelle etwa für das E-Government (eCH-0122 bis eCH-0125: E-Government Architekturen Vertrieb, Produktion, Kommunikation). Dafür bildet das Dokument eCH-0126 zusammen mit der E-Government-Strategie der Schweiz (von 2007) die auf die Leistungsverwaltung beschränkte Grundlage für die Positionierung der BPM-Ökosystems der Schweiz.

### **2.1.3 Konsenstheorie**

Ausgehend von der Konsenstheorie lassen sich folgende Kriterien für die Rechtfertigung der Gültigkeit anführen: Ein Nachweis der breiten Zustimmung für die aufgestellten Theorien/Modelle in der jeweiligen Forschungscommunity ist erforderlich: Im vorliegenden Fall die eCH-BPM-Community. Der Konsens wird im Kreis der anerkannten Experten in der Standardisierungsarbeit sowie in der Vernehmlassung sichergestellt. Der Nachweis der breiten Zustimmung für die entwickelten Konzepte in der jeweiligen Forschungs- und/oder Praxiscommunity ist erforderlich (Vernehmlassung im Hinblick auf die Standardisierung gemäß eCH-0001). Durch die Bezugnahme auf vorhandene und verwandte Ansätze wird zum einen – gemäß der Kohärenztheorie der Wahrheit – eine möglichst weitgehende widerspruchsfreie Einbettung des BPM-Ökosystems in anerkanntes Wissen angestrebt. Zum anderen wird dadurch ein – zumindest in Teilen vorhandener – Konsens unterstellt (Konsenstheorie der Wahrheit). Dieser muss sich ja u.a. auch in der GPM-Fachgruppe von eCH bei der Entwicklung der Artefakte einstellen. Durch die Vernehmlassungen wird Praktikabilität sichergestellt. Wo möglich soll empirische Evidenz herangezogen werden (Korrespondenztheorie; vgl. zu empirischer Evidenz im BPM-Umfeld [FT10], [HFL10],

[OA12]), da diese mit Einem die bestmögliche Begründung liefert. Zu vielen Aspekten des BPM-Ökosystems der ÖV in der Schweiz liegt noch keine empirische (und damit externe) Evidenz vor.

## **2.2 Evidenzbasierte Forschung als forschungsmethodisches Vorgehen zur Verifizierung von StratIT**

Ausgehend von den bis hierher diskutierten theoretischen Grundlagen zur Fundierung des BPM-Ökosystems stellt sich die folgende Frage: Kann die Evidenzbasierte Forschung als Forschungsansatz einen Beitrag zur BPM-Ökosystem-Entwicklung Schweiz dienen? Die Evidenzbasierung kann als forschungsmethodisches Vorgehen im Sinne der Korrespondenztheorie verstanden werden. Der Ursprung der evidenzbasierten Forschung liegt in der Medizin [SRG96]. Ausgehend von der Medizin gelangt die Evidenz-basierte Forschung auch in der Wirtschaftsinformatik zur Anwendung (Vgl. u.a. [GP10], [PBG12]). Zur Zusammenführung von interner (Erfahrung) und externer (Empirie) Evidenz meint [SRG96], dass es darum gehe: „[...] integrating individual [...] expertise with the best available external [...] evidence from systematic research [...]“. Für den vorliegenden Fall des BPM-Ökosystems bedeutet dies aus wirtschaftsinformatischer Sicht, dass Argumentationen über den Wirkmechanismus z.B. des BPM-Ökosystems zu suchen sind. Zum BPM in der ÖV Schweiz ist bis anhin wenig Forschung betrieben worden. Weitere Forschung zur weiteren Entwicklung des BPM-Ökosystems und dessen Auswirkung auf die umfassend BPM-Einführung in der ÖV ist notwendig. Dies muss mit dem impliziten Wachsen des BPM-Ökosystems nutzbringend kombiniert werden. Dabei geht es um Wissensaufbereitung als Aufgabe der Wissenschaft in Form einer Anwendung strenger Methoden zur Aufbereitung, Synthese und Bewertung empirischer Forschungsergebnisse zum BPM-Einsatz in der ÖV. Dies führt zu externer Evidenz. Die externe Evidenz in Verbindung mit Erfahrung führt zu noch besseren Ergebnissen in der praktischen Anwendung des BPM in der ÖV. Nutzbringend können im vorliegenden Kontext sein: Systematische (Forschungs-)Reviews durch Metaanalysen bestehender Forschung. Daraus lassen sich Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des BPM-Ökosystems ziehen.

## **3 Entwicklung des BPM-Ökosystems der Öffentlichen Verwaltung**

### **3.1 Methodisches Vorgehen**

Die folgenden Sachverhalte bezüglich des methodischen Vorgehens für die systematische Weiterentwicklung des BPM-Ökosystems der ÖV sind zu klären. Um auch die wissenschaftliche Verwertung Entwicklung sicherzustellen muss ein angemessenes erkenntnistheoretisches und forschungsmethodisches Verfahren zur Fundierung des BPM-Ökosystems zugrunde gelegt werden. Es bieten sich dafür u.a. die folgenden methodischen Ansätze an: Design-Science-Ansatz nach [HMP04] und

[PTR07]. Ferner können wie erwähnt Ansätze des Method Engineering sowie Wahrheitstheorien zur Entwicklung eingesetzt werden. Bei Letzteren geht es im Wesentlichen um die Klärung der Frage, wie erarbeitetes Wissen konsistent/kohärent zu vorhandenem Wissen und Expertenmeinungen sein kann. Dies stellt eine bedeutende Frage für den Kontext der eCH-Arbeitsgruppen dar. Beispielsweise können dazu hinsichtlich des BPM-Ökosystem z.B. „Fokusgruppen“ gebildet werden und „Experteninterviews“ zu Zwischenresultaten im Sinne von Standards oder Hilfsmittel einberufen und durchgeführt werden (aktuell eher nicht der Fall), ebenfalls werden aktuell bereits Kommentierungsrunden zu im BPM-Ökosystem entwickelten Artefakten durchgeführt. Die Verwendung alternativer Herangehensweisen scheint (auch im Sinne einer Triangulation) zweckmäßig, um aus unterschiedlichen „Quellen“ und Perspektiven Wissen und Verbesserungen aufzunehmen: Das heißt konkret, dass nicht nur Expertenwissen/Erfahrungswissen von Praktikern beigezogen werden soll, sondern auch Rechercheergebnisse.

### **3.2 Design-Science-orientiertes Vorgehen**

[HMP04] und [SP06] haben je ein Rahmenwerk für Design-Science-orientierte Forschung aufgebaut. Beide Rahmenwerke haben in der deutschsprachigen Wirtschaftsinformatik großen Widerhall gefunden. Der Ansatz von [HMP04] ist als eine Art Form zur Sicherstellung von mehr Rigorosität im Design-Science-Ansatz zu verstehen. Unklar bleibt, ob dank [HMP04] oder [PTR07] der unter Druck geratene Design-Science-Ansatz überlebt und als eines von mehreren möglichen Forschungsparadigmen längerfristig in einen globalisierten Kanon der Wirtschaftsinformatik-Forschungsparadigmen einget. Der Entwicklung eines konkreten BPM-Ökosystems wird auf Basis des Ansatzes von [PTR07] vorgegangen. Dessen methodisches Vorgehen sieht sechs Schritte und vier verschiedene Einstiegspunkte für Design-Science sowie Iterationen über den Prozessablauf hinweg vor, um dadurch Rigorosität in den Entwicklungsprozess von Artefakten zu bringen; es werden die Kapitel des vorliegenden Beitrags in Klammern dahinter angegeben. 1. Identify Problem & Motivation (1.1), Define problem, Show importance; 2. Define Objectives of a Solution, What would a better artifact accomplish? (partiell 1.2); 3. Design & Development, Artifact (teils Kapitel 4, teils aber auch Kap. 2) 4. Demonstration, Find suitable context, use artifact to solve problem (6 und 7) 5. Evaluation, observe how efficient, effective, iterate back to design; 6. Communication, scholarly publications, professional publication (gesamter Beitrag). Einstiegspunkte lauten wie folgt: Problem-centered initiation, Objective-centered solution, Design & development centered initiation, Client/Context initiated. Damit kann partiell nachgewiesen werden, dass im vorliegenden Beitrag dem Design-Science-orientierten Forschungsparadigma Rechnung getragen wird.

## 4 Aktuelles BPM-Ökosystem der Öffentlichen Verwaltung in der Schweiz

### 4.1 Elemente eines BPM-Ökosystems für die öffentliche Verwaltung

Das aktuelle Ökosystem besteht aus den folgenden Elementen: eCH-Fachgruppe BPM als „Organisationseinheit“ von eCH Schweiz; eCH-ad-hoc-Arbeitsgruppen zum BPM als Artefakte erarbeitende Teilorganisationen der eCH-Fachgruppe BPM (solange bestehen bleibend, bis entsprechende Arbeitspakete abgearbeitet sind); Korpus an Standards, Hilfsmitteln und Werkzeugen; eCH-Prozessaustauschplattform als künftige virtuelle Austauschplattform, die Community unterstützend; Austausch von Prozessartefakten als auch von Kommunikation zu den Artefakten oder Bereitstellung von Standards, Hilfsmitteln, etc.; BPM@ÖV201X als physische Austauschplattform im Konferenzformat; Verwaltungsorganisationen; Unternehmen, Werkzeuganbieter, Berater, Universitäten und Hochschulen; NING-Plattform (verwaltungsmodernisierung.ning.com) zum Austausch in der BPM-Community rund um eCH und Verwaltung sowie last but not least die elektronische Plattform von eCH ([ech.ch/share/](http://ech.ch/share/)), über welche die Community den Dokumentenaustausch betreibt.

### 4.2 Analyse der Beziehungen zwischen den BPM-Ökosystem-Modellelementen

Die Beziehungen zwischen den erwähnten Elementen des BPM-Ökosystems der Schweiz können wie folgt (und nur unvollständig) ausgehend von den oben konkretisierten theoretischen Fundierungen des BPM-Ökosystems charakterisiert werden. **eCH-Fachgruppe – eCH/Validierende Öffentlichkeit:** Der Diskurs und der Einbau der Anforderungen aus Vernehmlassung sorgen für Kohärenz, bezüglich Korpus an Standards und Hilfsmitteln, sowie für Korrespondenz (wegen Prüfung im Hinblick auf Umsetzung, d.h. bei Prüfungen durch umsetzende Verwaltungseinheiten) und Konsens in der Community. **eCH-Fachgruppe – Korpus an Standards und Hilfsmitteln:** Hier geht es um die Sicherstellung des Austauschs: Dies stellt Konsens sicher ausgehend von bestehenden Standards und Hilfsmitteln etwa durch die Übernahme in Projekte, Werkzeuge, etc. **eCH-Arbeitsgruppen – Korpus an Standards und Hilfsmitteln:** Aus der Praxis heraus erfolgt die Entwicklung von Artefakten, die Sicherstellung von Kohärenz und Anwendbarkeit, Rückkopplungen zur Praktikabilität aus Praxisanwendung. Die Erarbeitung der Standards erfolgt im Wesentlichen nach dem Prinzip des Design-Science-Ansatzes, auch wenn implizit und nicht explizit. **eCH-Fachgruppe – eCH-Arbeitsgruppen:** Hier erfolgt Koordination, Konsensfindung über weitere Entwicklung, Anleitung und Sicherstellung der Kohärenz zwischen verschiedensten zu erarbeitenden Artefakten. **eCH-Fachgruppe – eCH-Prozessaustauschplattform** (Prorisiertes Vorhaben B1.13): Publikation des Korpus an Standards und Hilfsmitteln, analog über eShare von eCH. Über die zunehmende Dokumentation der Nutzung des Korpus an Standards und Hilfsmitteln entsteht empirisch Evidenz über Vorgehen, Methoden, Artefakte und deren Nutzen im Kontext der Praxis. Denkbar ist auch die Gegenüberstellung von empirischen Studien



zur Prozessimplementierung (aktuell in geringem Maß vorhanden; vgl. [FT10] und [OA11], die leider nur deskriptiv arbeiten) in Verwaltungen, welche über die Plattform kommuniziert werden, und dort vorhandenem Body of Knowledge. Dies sorgt für Sicherstellung von (externer) Evidenz. **eCH-Fachgruppe – Verwaltungsmodernisierungs-Plattform auf NING**: Diese Beziehung begünstigt die Kommunikation und Sicherstellung eines Dialogs rund um die Standardisierung; dadurch ergibt sich Konsens, Konsistenz und Kohärenz. **eCH-Arbeitsgruppen – eCH-Prozessaustauschplattform**: Diese Beziehung dient ebenfalls der Kommunikation und Sicherstellung eines Diskurses rund um die Standardisierung und die eigentliche Umsetzung im Sinne von Prozessaustauschen und Kommunikation zu bereitgestellten Prozessen, etc. Auch dies unterstützt Konsens, Konsistenz und Kohärenz. **Verwaltungseinheiten – Prozessaustauschplattform**: Diese Beziehung unterstützt die Nutzung des Korpus an Standards, Hilfsmitteln und Werkzeugen, Feedback-Schleifen bezüglich Praktikabilität von Standards und Hilfsmitteln sowie Prozess-, Aufgaben- und Leistungsartefakten aus Verwaltungen. Dies trägt zur Sicherstellung der Kohärenz bei den Beteiligten bei. **eCH-Arbeitsgruppen – NING-Austauschplattform zur Verwaltungsmodernisierung**: Hauptsächlich koordinierend wirkend, da einzelne Arbeitsgruppen im Rahmen der Artefaktentwicklung eine geschlossene Gruppe bilden. Einsetzbar für die Darlegung von Nutzen und Schwierigkeiten. Korrespondenz sicherstellend, Diskurse bezüglich Kohärenz, Korrespondenz und Konsens befördernd. **eCH-Fachgruppe – BPM@ÖV201X**: Jährlichen Diskurs ermöglichend bezüglich Kohärenz, Korrespondenz und Konsens; insbesondere Praktikabilität von Artefakten aus dem Standard- und Hilfsmittel-Korpus steht im Vordergrund sowie Anwendbarkeit und Kommunikation/Austausch zu neusten Entwicklungen über Landesgrenzen hinaus. **eCH-Arbeitsgruppen – BPM@ÖV**: Vgl. hierzu den unmittelbar vorangehenden Eintrag.

## 5 Bestehende und neue Standards im BPM-Ökosystem der Öffentlichen Verwaltung der Schweiz

### 5.1 Bestehende Standards im BPM-Umfeld der Öffentlichen Verwaltung Schweiz

In der Schweiz wurde für die Standardisierung im E-Government ein Verein gegründet: eCH; vgl. zu den Standards auch [www.ech.ch](http://www.ech.ch). Hier liegen zum heutigen Zeitpunkt für das BPM eine ganze Reihe Standards und Hilfsmittel vor. Diese wurden in [WS11] differenziert und positioniert.

### 5.2 In Entwicklung befindliche neue Standards und Hilfsmittel

Im Folgenden wird kurz auf ausgewählte in Arbeitsgruppen in Erarbeitung befindliche neue BPM-Standards eingegangen, für die eine Verabschiedung im Verlauf der Jahre 2013/14 geplant ist: *eCH-0126 Rahmenkonzept Vernetzte Verwaltung Schweiz*

**Version 2.0:** Kurzfassung des Autorenpapiers von [LSS10]. Die Kurzfassung wurde von einer Drittperson neu verfasst um so eine Standardisierung zu ermöglichen; explizit wurde auch an der Verständlichkeit des Papiers gearbeitet. **eCH-0143 BPM-Organisationshandbuch:** Der entsprechende Standard enthält Muster für Gemeinden und Kantone für entsprechende Organisationshandbücher zur BPM-Einführung, Rollenmodelle und Prozessmodelle für die Einführung des Prozessmanagements. **eCH-0152 BPM-Reifegradmodell:** Die Arbeitsgruppe hat mehrere Möglichkeiten evaluiert und sich für das Maturitätsmodell Eden entschieden (www.bpm-maturitymodel.com). Dieses wurde für die ÖV angepasst. Ein reduziertes Set an Kriterien zur Messung der BPM-Maturität wird später als Selfassessment über die Prozessaustauschplattform angeboten. **eCH-0158 BPM-Modellierungskonventionen:** Präsentation von Do's und Dont's im Rahmen der BPMN-Modellierung. Zeitlich erfolgt eine stufenweise Erarbeitung von Konventionen für deskriptive, analytische und ausführbare Modelle.

## 6 Umsetzungsproblematik des Geschäftsprozessmanagements in der Öffentlichen Verwaltung

Wie bereits erwähnt hat sich das Paradigma des New Public Managements nicht (vollständig) durchgesetzt. Eine Idee daraus war die Strukturierung der Verwaltung auf Basis von Verwaltungsleistungen und auf den Kunden hin. Dies hätte zur Folge haben müssen, dass die Prozessorganisation gegenüber der Aufbauorganisation einen Primat hätte erhalten sollen. Bekanntlich ist diese Entwicklung vor allem deshalb ausgeblieben, weil die Verwaltung Ressort-orientiert arbeitet und weil die Zuständigkeit im Vordergrund steht (Bürokratiemodell) ([OA12], [SP06]). Mit der Einführung von E-Government kommt diese Diskussion wieder auf. Die Durchsetzung des Primats der Prozessorganisation und -orientierung vor der Aufbauorganisation hat es auch im Rahmen der E-Government-Diskussion schwer, obwohl E-Government genau dies intendiert. Entsprechend ist die flächendeckende Umsetzung der Prozessorientierung kein Thema. Vielmehr sind es wenige z.T. kleine Leuchtturmprojekte, welche erwähnt werden können (vgl. hierzu auch [WS11]). Neuerdings ergeben sich neue Ansatzpunkte, wie mit der Prozessorientierung erneut vorwärts gemacht werden kann, und zwar über die Aufgabenorientierung, die im HRM2 – Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 begründet liegt [Kd07]). Die Konten-Nummerierung wurde mit dem (funktionalen) Aufgabenraster der Verwaltungen gekoppelt. Dies erlaubt, dass ausgehend vom Kontenplan die Leistungen an den Aufgaben festgemacht werden können, was wiederum eine Kopplung mit Prozessen ermöglicht. Aus dem BPM-Ökosystem lassen sich im Sinne einer zunehmend bewussteren Gestaltung desselben folgende Verbesserungs- und Optimierungsmöglichkeiten erwähnen: Es ist ein Koordinationskonzept zu den verschiedensten Community-Plattformen erforderlich. Die Plattform NING zur Verwaltungsmodernisierung kann wohl abgelöst werden, wenn die Prozessaustauschplattform aufgebaut ist und zur Verfügung steht. Möglicherweise ist auch gesetzgeberischer Input erforderlich, damit das Paradigma der Kundenorientierung mehr Bedeutung vor der funktionalen Organisation der Verwaltung erhält. Die Vervollständigung des Set's an

Maßnahmen inklusive Bereitstellung der Prozessaustauschplattform kann (muss aber nicht) zu einem weiteren großen BPM-Entwicklungsschritt in der ÖV führen. Ein zentrales Teil fehlt in den eCH-Dokumenten weitgehend, und zwar die Leistungsart, welche dem Kunden dabei behilflich ist, sein Leistungsbündel zusammenzustellen und die entsprechenden Aufträge in die unterschiedlichen Verwaltungssilos „zu triggern“.

## **6 Zusammenfassung und Ausblick**

Im vorliegenden Beitrag erfolgte eine Darstellung wissenschaftlicher Grundlagen zur Beurteilung des BPM-Ökosystems in der Schweiz und als Grundlage für dessen „Modellierung“ und künftig explizitere Gestaltung. Überdies leistete der Beitrag einen Kurzbeschrieb des aktuell impliziten BPM-Ökosystems der ÖV Schweiz, wodurch dieses explizit gemacht wird. Weiter wurden die Theoriebausteine zur Entwicklung des Ökosystems (Darstellung) und zur Begründung von dessen Zweckmäßigkeit zur Anwendung gebracht. Im Weiteren folgt eine Diskussion der Verbesserungen der Prozessorientierung auf Basis aktueller Entwicklungen und ausgehend vom BPM-Ökosystem und dessen wissenschaftlicher Fundierung. Ein Thema stellen auch die Klarstellungen zur aktiven Gestaltbarkeit des BPM-Ökosystems im Hinblick auf mehr Wirksamkeit und verbesserter Umsetzung des BPM in der ÖV dar. Im Sinne eines Ausblicks ist weiter Forschungsarbeit erforderlich zur Verifizierung eines weiteren Nutzens eines BPM-Ökosystems für die ÖV und es können künftig auf Basis der geschilderten Darstellung Entwicklungsideen konkreter gestaltet werden. Im Sinne der thematisierten externen Evidenz ist überdies weiter rigorose empirische Forschung zu Erfolg und Misserfolg der Prozessorientierung und -Implementierung auf Basis von eCH-Standards und auf Basis des Ökosystems zum BPM in der Schweiz zu betreiben. Überdies ist u.a. auch den Gründen für die aktuell schwache Prozessausrichtung in der ÖV der Schweiz nachzugehen. Es sind Erfolgsfaktoren für die positive Entwicklung desselben auszuloten. Überdies ist die Diskussion darüber weiter zu führen, welche Möglichkeiten sich anhand des BPM-Ökosystem-Modells zur Verbreiterung des BPM-Ansatzes in der ÖV ganz allgemein auch ausserhalb der Schweiz ergeben (können).

## **Literaturverzeichnis**

- [AWL12] Ahrend N., Walser K., Leopold H. (2012): Comparative Analysis of the Implementation of Business Process Management in Public Administration in Germany and Switzerland. In: Proceedings der PoEM 2012 - The 5th IFIP WG8.1 Working Conference on the Practice of Enterprise Modelling, Rostock
- [AWL13] Ahrend, N.; Walser, K.; Leopold, H. (2013): Case Study of the Implementation of Business Process Management in Public Administration in Germany, Switzerland and Austria. Erscheint in Proceedings ECEG2013 vom 13./14. Juni 2013, Como.

- [AIP10] Algermissen, L.; Instinsky, M.; Pähler vor der Holte, N. (2010): Prozessmanagement im Zeichen von Dienstleistungen: Eine methodische Unterstützung zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S. 65-76.
- [BAF09] Becker, J.; Algermissen, L.; Falk, T. (2009): Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung – Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management, Springer, Berlin et al.
- [Be03] Behjat, S. (2003): Wertschöpfungsprozesse der Öffentlichen Verwaltungen als Grundlage von e-Government. [deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=970740263&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=970740263.pdf](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=970740263&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=970740263.pdf) (Aufruf per 2009-08-17; erstellt per 2003).
- [BEK10] Brüggemeier, M.; Ecker, K.-P.; Knopp, M.; Schilling, P.; Steffens, P.; Tschichholz, M. (2010): FRESKO – die effiziente Prozessketten-Verbindung zwischen Unternehmen und Verwaltungen, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S. 40-52.
- [BS10] Brüggemeier, M.; Schulz, S. (2010): Datenpointernetzwerk: Informationsintegration für eine vernetzt arbeitende, transparentere und weniger spürbare Verwaltung der Zukunft, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S. 17-28.
- [eCHoJ] eCH (ohne Jahr): eCH-Prozessaustauschplattform für Gemeinden und Kantone. [www.ech.ch/alfresco/guestDownload/attach/workspace/SpacesStore/951c4b82-734f-4f83-891a-c437ec51d6e2/Kurzbeschreibung\\_B1\\_13.pdf](http://www.ech.ch/alfresco/guestDownload/attach/workspace/SpacesStore/951c4b82-734f-4f83-891a-c437ec51d6e2/Kurzbeschreibung_B1_13.pdf) (Aufruf per 2013-05-05).
- [FT12] Fischer, M.; Telesko, R. (2012): Geschäftsprozessmanagement in der Öffentlichen Verwaltung – Eine Umfrage zum aktuellen Stand. In: eGov Präsenz (2012) 1, S. 44-45.
- [Fr07] Frank U (2007): Ein Vorschlag zur Konfiguration von Forschungsmethoden in der Wirtschaftsinformatik. In: Lehner F, Zelewski S (Hrsg): Wissenschaftstheoretische Fundierung und wissenschaftliche Orientierung der Wirtschaftsinformatik. GITO, Berlin, S. 158–185.
- [GP10] Goeken, M.; Patas, J. (2010): Evidence-Based Structuring and Evaluation of Empirical Research in Requirements Engineering. In: Business & Information Systems Engineering 2 (2010) 3, pp. 173-184.
- [GH10] Guthier, T.; Hüнемohr, H. (2010): eBundesrat: Referenzprozess für die elektronische Vorgangsbearbeitung in Bundesratsangelegenheiten, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S. 88-96.
- [Ha05] Hach, H. (2005): Evaluation und Optimierung kommunaler E-Government-Prozesse. [www.zhb-flensburg.de/di%20bert/hach/di%20bertation-hhach-veroeffentlichung.pdf](http://www.zhb-flensburg.de/di%20bert/hach/di%20bertation-hhach-veroeffentlichung.pdf) (Aufruf per 2008-10-24; erstellt per 2006).
- [HMP04] Hevner, A. R.; March, S. T.; Park, J.: Design Science in Information Systems Research, MIS Quarterly, Vol. 28, No. 1, March 2004, pp. 75-105.

- [HFL10] Houy, C.; Fettke, P.; Loos, P. (2010): Empirical research in business process management – analysis of an emerging field of research. In: *Business Process Management Journal* 16 (2010) 4, S. 619-661.
- [Kd07] KdKF (2007): Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden – HRM2, Konferenz der Kantone – Finanzdirektoren. [www.frischisuhr.ch/documents/232-handbuch\\_hrm\\_d.pdf](http://www.frischisuhr.ch/documents/232-handbuch_hrm_d.pdf) (Aufruf per 2013-05-05; erstellt per 2007-01-19).
- [La07] Lange, C. (2007): Ein Bezugsrahmen zur Beschreibung von Forschungsgegenständen und –methoden in Wirtschaftsinformatik und Information Systems – ICB Research Report. [www.wi-inf.uni-due.de/FGFrank/documents/Arbeitsberichte\\_ICB/No1.pdf](http://www.wi-inf.uni-due.de/FGFrank/documents/Arbeitsberichte_ICB/No1.pdf) (Aufruf per 2013-03-31).
- [LSS10] Lenk, K.; Schuppan, T.; Schaffroth, M. (2010): Organisationskonzept für das E-Government Schweiz, noch nicht veröffentlichtes White Paper des Informatikstrategieorgans des Bundes, 2010.
- [LMK10] Licker, J.; Mayer, A.; Kaiser, S. (2010): Modulare Einführung für eine bedarfsorientierte Unterstützung der Vorgangsbearbeitung, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): *Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeins. Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics*, S. 77-87.
- [Li05] Linder, W. (2005): *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Haupt, Bern.
- [OA11] Ohne Autor (2011): Umfrage BPM in der Öffentlichen Verwaltung. [www.bpm4egov.ch/fileadmin/downloads/6.Netzwerktreffen-Sept11/2011\\_BPM\\_Umfrage\\_Bericht\\_Auswertung.pdf](http://www.bpm4egov.ch/fileadmin/downloads/6.Netzwerktreffen-Sept11/2011_BPM_Umfrage_Bericht_Auswertung.pdf) (Aufruf per 2013-05-12; erstellt per 2011-09).
- [OA12] Ohne Autor (2012): Debate: New Public Management. In: *Swiss Political Science Review* 1 (2012) 4, S. 143-166.
- [PBG12] Patas, J.; Bartenschlager, J.; Goeken, M. (2012): Resource-based View in Empirical IT Business Value Research – An Evidence-based Literature Review. Proceedings der 45th HICCS, Hawaii International Conference on Systems Research. [ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6149506](http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6149506) (Aufruf per 2013-03-01).
- [PTR07] Peffers, K.; Tuunanen, T.; Rothenberger, M.S.; Chatterjee, S. (2007/2008): A Design Science Research Methodology for Information Systems Research. In: *Journal of Management Information System* 24 (2007/2008) 3, S. 45-77.
- [SRG96] Sackett, D.L.; Rosenberg, W.M.C.; Gray, J.A.M.; Haynes, R.B.; Richardson, W.S. (1996): Evidence based medicine: what it is and what it isn't – It's about integrating individual clinical expertise and the best external evidence. URL: <http://www.dcsience.net/sackett-BMJ-1996.pdf> (Aufruf per 2013-03-30).
- [Sc08] Schaffroth, M. (2008): Interoperabilität und Geschäftsprozessmanagement im E-Government, in: *eGov Präsenz* (2008) 2, S. 46-49.
- [SP06] Schedler, K.; Proeller, I. (2006): *New Public Management*, Haupt/UTB, Bern et al.
- [Wa12] Walser, K. (2012): The deconstruction and reconfiguration of municipalities – a better approach than municipal mergers? – The information system point of view. In: Konjovic, Z.; Milosavljevic, B.; Markovic, M. (Eds.): *MeTTeG12 – Proceedings of the 6th International Conference on Methodologies, Technologies and Tools Enabling e-Government – Belgrade, Serbia, University of Novi Sad*, S. 115-137

- [WSB10] Walser, K.; Schaffroth, M.; Bagnoud, L. (2010): Verwaltungsprozessmanagement unter Verwendung des eCH-0096 BPM Starter Kits, in: Wimmer, M.A.; Brinkhoff, U.; Kaiser, S.; Lück-Schneider, D.; Schweighofer, E.; Wiebe, A. (Hrsg.): Vernetzte IT für einen effektiven Staat – Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) und Fachtagung Rechtsinformatik (FTRI) 2010 in Koblenz, GI-Edition Lecture Notes in Informatics, S. 52-64.
- [WS11] Walser, K.; Schaffroth, M. (2011) BPM and BPMN as Integrating Concepts in eGovernment – the Swiss eGovernment BPM Ecosystem. In: Proceedings S-BPM One 2010, Karlsruhe, S. 106-120.
- [W112] Walser, K. (2012): Architectural Principles for E-Government Business and Application Architectures based on an E-Government Business Process Reference Model. In: Konjovic, Z.; Milosavljevic, B.; Markovic, M. (Eds.): MeTTeG12 – Proceedings of the 6th International Conference on Methodologies, Technologies and Tools Enabling e-Government – Belgrade, Serbia – July 3-5, 2012. University of Novi Sad, Faculty of Technical Sciences, S. 112-124.
- [WT03] Wimmer, M.; Traunmüller, R. (2003): Geschäftsprozessmodellierung in E-Government: eine Zwischenbilanz, eGov days 2003, www.egov.ocg.at (06-02-2004).